A MAGYAR

TUDOMÁNYOS AKADÉMIA

KÖNYVKIADÓ-VÁLLALATA.

PÉNZÜGYTAN.

IRTA

LEROY-BEAULIEU P.

III. KÖTET.

BUDAPEST, 1880.

PÉNZÜGYTAN.

IRTA

LEROY-BEAULIEU P.

PÉNZÜGYTAN.

IRTA

LEROY-BEAULIEU P.

A MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA MEBIZÁSÁBÓL

FORDÍTOTTA

LÁNG LAJOS.

—

III. KÖTET.

A M. T. AKADÉMIA
FŐTITKÁRI HIVATALA

BUDAPEST, 1880.
A MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA KÖNYVKIADÓ-HIVATALA.
(AZ AKADÉMIA ÉPÜLETÉBEN.)

219671

Franklin-Társulat nyomdája.

1877

Magyar Tudományos Akadémia
Könyvtára 765 1958 sz.

TARTALOM.

MÁSODIK RÉSZ.

A KÖZJÖVEDELMEK HOVAFORDÍTÁSA.

I. KÖNYV.

A budget.

I. FEJEZET.

ÁLTALÁNOSSÁGOK A BUDGETRŐL. — A BUDGET. — A BUDGET EREDETE.

Lap

Mi különbség van az állam és a magánember előleges költségvetése közt? — Az előleges költségvetés vagy budget-előirányzat. — Azon elvről, hogy az adókat az adózók képviselői szavazzák meg. — Mily nehéz a rendes budget parlamentáris ellenőrzés nélkül.

A budget és számvitel a feudalismus idején. — A pénzügyek állása a tizenhetedik és tizennyolczadik században. — A nagy pénzügyi jelentések XV. Lajos alatt. — Az ez időbeli pénzügyi közigazgatás bűnei. — NECKER eszméje: a budgetek állandósága. — A képviseleti hatalom visszaszerzése a pénzügyek terén, az 1789. nemzetgyűlés által. — Ugyanez elvek elismerése Angliában, Éjszak-Amerikában, Hollandban. — BISMARCK és a porosz parlament összetűzése a korona és kamarák jogköre fölött, budgetkérdésekben . . . . . .

II. FEJEZET.

A BUDGET-TÖRVÉNYHOZÁS. — A BUDGET ELŐKÉSZÍTÉSE.

Lap

A budget előkészítése. — A budget-év megnyiltát jóval megelőző előirányzatokkal járó visszásságok. — Francziaország rossz gyakorlata e részben. — A pénzügyi év kezdetéről. — Mily előnyökkel járna, ha az július 1-sején kezdődnék? — SERRE véleménye.

Egy vagy több budget kell-e? — A Restauratiónak, Lajos-Fülöp uralmának és a második császárságnak gyakorlata. — A többes budgetekkel járó visszásságok. — A budgetek többes volta némely esetekben igazolt. — Francziaország és Anglia példája.

Összegezni vagy részletezni kell-e a kiadásokat és bevételeket? — Azon rendszer hátrányai, midőn minden egyes bevétel meghatározott kiadásra szolgál. — LOUIS báró szavai.

A budget felosztása minisztériumok, vagy szakaszok és fejezetek szerint. — Brutto vagy netto legyen-e a budget? — A franczia budget s az abban foglalt különböző okmányok és táblázatok vizsgálata. — Mily nagy hátrányokkal jár a lefolyt budgetévek későre maradó végleges megállapitása . . 29

III. FEJEZET.

A BUDGET MEGSZAVAZÁSA.

A budget megszavazása. — A budget tanulmányozása a kamarák által. — Anglia, Amerika és Francziaország három különböző rendszere. — Az angol parlament bizottsági ülései. — Az amerikai congressus állandó bizottságai. — A franczia osztályok és különös bizottságok. — Az angol rendszer fölénye. — A különböző művelt népek budget-

Lap

törvényhozásának ismertetése. — A porosz törvényhozás. — A hadi budget megszavazása hosszabb időre. — A porosz budget-bizottság csekély jelentősége. – Carlyle dicsérete a porosz budgetről. — A svéd budget-törvényhozás sajátos jelleme. — A felsőház nagy jogköre ez országban. — Az osztrák budget-törvényhozás. — A belga rendszer. — A számszék nagy hatalma Belgiumban. — A budget-törvényhozás Hollandiában. — A számszéknek hasonló szerepe van mint Belgiumban. — A budget-törvényhozás Olaszországban. — A budget megszavazása Dániában.

Az angol budget rendszere. — Az összesített budget hiánya Angliában. — Az angol alsóház jogkörének korlátozott volta budget dolgában. — A budget-törvényhozás Éjszak-Amerikában. — A miniszteri hatalom jelentéktelen volta. — A két kamara egyenlő jogköre. — Az éjszakamerikai kamarák örökös összetűzése.

Évenkint kell-e megszavazni a kiadásokat. — Az évenkinti megszavazás nehézsége az államadósságoknál. — Mirabeau véleménye. — E kérdés megoldása a Restauratió kezdetén. — Ugyan ezt a kérdést lehet fölvetni a hadsereg kiadásainál.

Egész összegében, minisztériumok, vagy szakaszok vagy fejezetenkint kell-e a budgetet megszavazni? — A különös budgetek mellett és az azok ellen szóló érvek. — Troplong és Bineau. — Royer-Collard emlékezetes érvelése a budgetek különös volta mellett. — A budget-megszavazás története Francziaországban.

A fejezetenkint való megszavazás fölénye. — E rendszer némely hátránya. — Bírálata Thiers részéről. — A budget-fejezetek száma mindig növekszik. — A fejezetek igen különböző jelentősége.

Mennyiben követelendő a kamarák hozzájárulása a kiadások leszállításához, a legfőbb közigazgatási ágaknál, minők: az államadósság, a katonai állomány, az igazságszolgáltatás és általában minden szerves törvény által megállapított intézmény 61

IV. FEJEZET.

A BUDGET VÉGREHAJTÁSA. — A PÓTHITELEK.

Lap

A kiadások pontos előirányzatával járó nehézségek. — Az átruházás, a rendkívüli hitel és póthitel. — A pénzügyi, kormányzati és parlamentáris érdek e részben.

A franczia törvényhozás fogyatkozásai az átruházások és rendkívüli hitelek dolgában. — A póthitelek gyakran fordulnak elő a Restauratió alatt, minden átruházási jog daczára. — Az átruházás eltűnik Lajos-Fülöp alatt, de a póthitelek gyarapszanak. — A budget különös voltát akarják felelőssé tenni a póthitelek gyarapodásáért. — A törvényhozás sikertelen erőfeszítései a budgeten-kívüli kiadások megakadályozására, Lajos-Fülöp és a második köztársaság alatt.

A második császárság törvényhozása. — A budget különös voltának megszüntetése és az átruházási jog visszaállítása daczára, a póthitelek továbbra is gyarapszanak. — Fould reformja 1861-ben és annak elégtelen volta. — Visszatérnek a második köztársaság törvényhozásához. — Az 1871. és 1878-ki törvények a póthitelekről és rendkívüli hitelekről.

A budgeten-kívüli kiadások egészen megváltoztatják az eredeti budgetet. — A franczia budget-előirányzatok és végleges budgetek összehasonlítása 1840—1868-ig. — A végleges kiadások roppant szaporodása az előirányzott kiadásokkal szemben. — Nagybritanniában a végleges kiadások rendszerint kisebbek, mint a megszavazott kiadások. — Angliában a bevételi fölösleg képezi a szabályt. — Franczia-országban régebben majdnem minden budget deficittel végződött. — Franczia-ország budgetjei 1840—1869-ig. — Javulás 1870-től.

Az angol budgetek rendes és a franczia budgetek rendetlen voltának három oka. — Angliában a budgetek előkészítése és megszavazása sokkal közelebb esik a budget-év kezdetéhez. — Angliában a parlament csak a korona elő-

Lap

terjesztésére szavazhat meg kiadásokat; Francziaországban a póthitelek nagy részét egyes képviselők inditványozására s a kormány tartózkodása vagy épen ellenzése mellett szavazzák meg. — Az angol királyság és az angol gyarmatok alkotmányának ide vonatkozó része. — A póthitelek még mindig igen nagyok, a harmadik köztársaság alatt is. — A fejezetek száma, melyek szerint a szavazás történik, sokkal nagyobb Angliában mint Francziaországban. — Reform szüksége. — A megszavazott hitel megszünése a franczia budgetben. — E megszünés csekély jelentősége.

A póthitelek és a hitelek megszünése az orosz budgetben 122

V. FEJEZET.

A BUDGET VÉGREHAJTÁSA. — A PÉNZÜGYEK KEZELÉSE ÉS ELLENŐRZÉSE.

A budget-törvényhozás alakulása az egyes budget-korszakok terjedelme és a kiadások igazolása dolgában. — A miniszterektől követelt számadások az 1817. márczius 23-ki törvény által. — A budget végleges megállapítását külön törvénybe foglalják. — A hátrálékok megakadályozására alkalmazott rendszabályok. — A kiadások fizetésére és elrendelésére megszabott idő. — A *lezárt* és az *elenyészett* budget-évekre vonatkozó kiadások. — A különböző időszakok, melyekben a különböző budget-műveleteknek meg kell történniök. — A különböző különös közigazgatási ágakat hozzácsatolják a budgethez. — E rendszabály jelentősége. — Az ezen közigazgatási ágakban mutatkozó nagy rendetlenségek a Restauratió kezdetén.

A jó pénzügyi közigazgatás általános biztositékai. — A rejtett számvitel és költött utalvány. — A központi pénzügyi közigazgatás alakulása Francziaországban. — A régi monarchia pénzügyi kormányzatának három főbűne: bonyolultság, homályosság, drágaság. — Tömeges csalások a

Lap

Restauratió kezdetén. — A pénzügyi kormányzat központosításának kedvező hatása Francziaországban. A *Comptabilité générale* igazgatóságának növekedő fontossága. — A pénzügyminisztérium központi kormányzata olcsóbb 1879-ben mint 1828-ban és 1814-ben, habár teendői jóval nagyobbak.

A pénzügyek ellenőrzése Francziaországban. — A törvényhozási, közigazgatási és birói ellenőrzés. — E három ellenőrzés elégtelen volta. — A törvényhozási ellenőrzés nem terjed ki a pénzkezelőkre és nem bocsátkozik a pénzügyi kormányzat részleteibe. — A közigazgatási ellenőrzés nem nyilvános. — A birói ellenőrzés nem terjed ki az utalványozókra és csak azon okmányokat vonhatja körébe, melyeket a pénzügyi kormányzatnak felmutatni tetszik.

A számszék szerepe. — Majd törvényszék, majd tanács: itéleteket hoz és figyelmeztetéseket ad. — A számszék jogköre sokkal korlátoltabb, mint közönségesen hiszik. — A költött utalványok kiállítóinak eljárása kibúvik birálata alól. — Az anyagszerekre vonatkozó ellenőrzés. — Reformok, melyek a pénzügyi ellenőrzés hatályossága végett Francziaországban szükségesek 156

VI. FEJEZET.

A BUDGET KÖZGAZDASÁGI SZEMPONTBÓL. — A KÜLÖNBÖZŐ OKOK, MELYEK A BUDGETEK NÖVEKVÉSÉT ELŐIDÉZIK.

Lap

A közkiadások folytonos növekedése a legtöbb országban. — A kiadások növekvése Francziaországban 1789—1817-ig. — Az angol budget tetemes gyarapodása 1833—1878-ig. — Az orosz budget és a belga budget gyarapodása. — Genf kanton budgetjének tetemes növekedése 1848—1866-ig és 1866-tól 1876-ig. — A közkiadások növekedését általános jelenségnek tekinthetjük, bárminő legyen az illető ország népfaja vagy a kormány alakja.

Az öt főok, mely a budgetek gyarapodásánál közreműködik: — 1. Az életfentartás s a munkabér drágulása. — Az

államok budgetje ép oly kevéssé kerülheti ki azt az áremelkedést, mint egy család vagy magánember budgetje. — 2. Az állami tevékenység szélesbedése, vagyis a közigazgatási ágak gyarapodása. — A közoktatási budget tetemes gyarapodása Francziaországban 1830—1879-ig. — A polgári közigazgatás ágaira szóló közkiadások több mint hétszeres gyarapodást tüntetnek föl Angliában 1817—1877. — Oroszország és Belgium hasonló példája. — Genf kanton, Bern kanton és az egész svájczi szövetség hasonló példája.

A budget-gyarapodás harmadik oka a legtöbb országban: az államadósságok szaporodása. — Ez az ok nem oly általános, mint a két első; csak némely népeknél hat.

Negyedik ok: a katonai kiadások gyarapodása. — Francziaország példája 1830—1879-ig. — Anglia hasonló példája 1817—1877-ig.

Ötödik ok: az ellenőrzés ellanyhulása, a nagyobb gazdasági virulás következtében.

Az a két ok, mely a kiadások leszállítására működik közre és részben ellensúlyozhatja az első öt ok hatását: — 1. Az időhöz kötött kötvényekben felvett államadósság elenyészése, a magas kamatú államadósság átváltoztatása alacsonyabb kamatú adóssággá, az örökös adósság törlesztése. — Francziaország budget-kilátásai e részben. — Az időhöz kötött adósságok nagy súlylyal nehezednek a jelenlegi budgetekre, de jóval kevesebbel fognak nehezedni e század utolsó és a jövő század első tizedeire. — 2. Közigazgatási egyszerüsítések és reformok. — Mily keveset lehet ez utóbbiaktól várni? — Takarékosságra vezet-e a parlamentáris rendszer? — Különböző nézetek e tárgyban.

A franczia budget fölosztása különböző elemeire. — A polgári és nem kényszerű kiadások kicsiny volta.

Mily nehéz két különböző osztály vagy kor budgetjét összehasonlítani? — Mitől kell óvakodni, hogy ilyenkor igen nagy hibákba ne essünk?

A mi nagy budgetjeink nemzeti jövedelmünk nagyobb részét veszik-e igénybe, mint a korábbi budgetek? — Nagyon valószínű, hogy az arány nem változott. — E tény

Lap

bizonyítása az 1840., 1861. és 1874-iki örökösödési bevallások által. — Más bizonyíték: az 1842. és 1873-iki income-tax-bevallások Angliában. — A nemzeti jövedelem pénzben megbecsülve több, mint kétszer akkora lett ez idő alatt Franciaországban úgy mint Angliában.

Az állam hasonlíthatatlanúl több szolgálatot tesz az országnak ma, mint egy félszázad előtt.

A budgetek felállításánál szem előtt tartandó nehány szabály és óvó intézkedés 204

II. KÖNYV.

A közhitel.

I. FEJEZET.

KÖZHITEL ÁLTALÁNOS JELENSÉG. — A MAGÁNHITEL ÉS KÖZHITEL KÖZÖTT VALÓ KÜLÖNBSÉG.

Lap

A hitel fogalma. — A közhitel általános jelenség. — Az államnak nem lehet a hitelt mellőznie.

Különbség a magánadós és az állami adós közt. — Értékesíthető ingatlan és érczpénzből vagy ingó értékekből álló tartalék hiányában, az állam bizonyos körülmények közt nem kerülheti ki a kölcsönöket. — Az államnak legtöbbször csekély jövedelme van és nem szállíthatja le egyszerre kiadásait úgy, mint a magánember. — Az állam jövedelmei ruganyosak, minden szigorúan megszabott határ nélkül; e tény fontossága az állam hitele szempontjából. — Az állam az egyedüli biró saját fizetésképessége fölött és egyezségeket kényszeríthet hitelezőire. — Az államot örökös lénynek tekintik, a mi a legkülönfélébb alakokat teszi lehetőkké a közhitelnél 266

II. FEJEZET.

AZ ÁLLAMOK ÉRCZTARTALÉKA ÉS INGÓ VAGYONBELI TARTALÉKA.

Lap

Hadikincs gyűjtése általános szokás volt az ó-korban. — Franczia országban némely király, különösen IV. Henrik, hadikincset gyüjtött. — Poroszország érczlartalékának roppant fontossága, I. Frigyes-Vilmos és II. Frigyes alatt. — Ingó értékekből alkotott hadi kincs a modern államoknál. — Poroszország példája. — Érvek a mindkétnemü tartalékok képzése mellett és ellen. — Az azokkal járó gazdasági és alkotmányi nehézségek. — Hasznos voltuk háború esetén. . 280

III. FEJEZET.

A KÖZKÖLCSÖNÖK ÉS AZOK GAZDASÁGI HATÁSA.

A közkölcsönök jók-e vagy rosszak? — Az e tárgyban elterjedt sophismák a XVIII. században.

Igaz-e, hogy az olyan állam, mely csak önmagának tartozik, el nem szegényedik? — Igaz-e, hogy a közkölcsönnél az egyik kéz hitelez a másiknak? — E nézetek megczáfolása.

A kölcsön hasznos vagy káros a szerint, a mint a kölcsönvett tőkét gyümölcsözően alkalmazzák vagy elpazarolják. — A közkölcsönök mellett fölhozott érvek. — A közkölcsönök honosították meg a modern népeknél az ingó értékeket vagy értékpapirokat. — A franczia állampapir-tulajdonosok száma különböző időkben és a kölcsön-aláirók számához viszonyítva 1852 óta.

A közkölcsönök hátrányai. — A gyakorta ismételt közkölcsönök hibás irányba terelik a nemzet tőkéjét. — A hitel nagy központosítására vezetnek, megnehezítik a helyi és magán-vállalkozást. — Ez állítás bizonyítása. — A közkölcsönökhöz szokott tőkés roppant aggodalmas lesz, minden más befektetéssel szemben.

Lap

A közkölcsönök rést ütnek az ország forgó tőkéjén. — Miért jóval kisebb e rés, mint első tekintetre hiszik. — A közkölcsönök a minimumra szállítják le a magánosok érctartalékát. — Az európai hitel jelen alakulásában a legtöbb közkölcsönt részben a külföldön írják alá, a mi kisebbíti a hazai forgó tőkén ejtett csorbát.

A kölcsönző államok két osztályba sorozhatók; vagy olyanok, kiknek csak külföldön van hitelök, vagy olyanok, kiknek künn és benn is van hitelök. — Ez utóbbiak előbb-utóbb visszavonszolják a külföldiek által eleinte aláírt kölcsönöket. — Olaszország, Francziaország és az Egyesült-Államok példája.

A külföld részvéte utolsó nagy kölcsöneinkben. — Mit értünk nemzetközi értékek alatt? — A nemzetközi értékek nagy szerepéről Európa nagy pénzügyi műveleteiben. — E jelenség magyarázata.

Hadi sarczunk megfizetése mint példa. — Egyedül a nemzetközi értékek tették könnyűvé az öt milliárd kifizetését. — Nemzetközi értékek nagy mérvű eladása Francziaország részéről 1871—1874-ig. — A honpolgárok tulajdonában levő idegen nemzetközi értékek a csere bő és állandó forrását képezik. — Részletek hadisarczunk fizetési módozataiból.

A közkölcsönök gazdasági hatásainak összefoglalása az európai hitel jelen állapotában. 291

IV. FEJEZET.

AZ ADÓ ÉS A KÖZKÖLCSÖN ÖSSZEHASONLÍTÁSA.

A közadósságok igazolt volta. — Nincs nemzedék, mely összes hibái által annyira megkárosítaná az országot, mint a menynyivel azt takarékossága és egyéni találmányai által meggazdagítja. — A közkölcsönök hasznos volta. — Smith véleménye. — Gladstone véleménye.

Lap

Az adó és közkölcsön előnye és hátránya. — Az adó sokkal lassúbb mint a kölcsön, közvetlenül soha nem szerezhet tetemes összegeket a nagy szükségben levő államnak. — E bajon segíthetünk rövid lejáratu kincstári jegyekkel, melyek az adók befolyását előlegezik. — Az ilyfajta kibocsátások határa.

Nagy válságok idején az állam nem szaporíthatja tetemesen az adókból eredő jövedelmét.

J. B. Say és Mac-Culloch számításai az iránt, hogy az 1793—1815-iki háború alatt kötött kölcsönöket ki lehetett volna kerülni az adók fölemelése által. — E számítások nagy túlzása.

Anglia pénzügyi intézkedéseinek története az 1688—1869-ig terjedő háborúk alatt. — Két kivétellel az adók és közkölcsönök együttvéve szolgáltak a hadiköltségekre; az első egyharmad vagy kétötöd, a második kétharmad vagy háromötöd arányában. — Az angol kormány e részben semmi újítást nem vitt véghez, a krimi háború alatt. — Anglia tetemes kölcsönei e czélra; a krimi hadjárat költségeinek több mint kétharmadát a közkölcsön szolgáltatta.

Mennyiben alapos Mac-Culloch számítása, hogy Anglia mellőzhette volna az 1793—1815-ig kötött kölcsöneinek legnagyobb részét.

Franczia ország pénzügyi politikája az 1850 utáni háborúk alatt. — Az összes hadi költségeket kölcsönökkel fedezi. — Pedig igen könnyen fedezhette volna egy részét adófölemelésekkel. — A krimi és olasz háborúk példái.

A polgárok tőkéire vetett rendkívüli adók a nagy kölcsönök kikerülésére, nemzeti válságok idején. — Carayon-Latour és Philippoteaux tervei 1870-iki csapásaink után. — E tervek gyakorlati kivihetetlensége. — Nem minden vagyon áll rendelkezésre és értekesíthető könnyen. — Lafitte nézete a kölcsön fölényéről az adóval szemben. — Mennyiben igaz e nézet.

A közmunkák érdekében kötött kölcsönök. — Mily esetben ajánlatosak? — Az angol kormánynak e téren tanusított rendszeres tartózkodásából vont érvek. — Az angol köz-

Lap
ponti kormány tartózkodását nem követik az angol helyhatóságok, még kevesbbé az angol gyarmatok. — Az angol grófságok és városok gyakori kölcsönei. — India és az ausztráliai angol gyarmatok kölcsönei főleg vagy kizárólag közmunkákra vezethetők vissza. 341

V. FEJEZET.

A KÖZKÖLCSÖNÖK KÜLÖNBÖZŐ MÓDJAI.

A közkölcsönöket három főosztályba lehet sorolni, melyek: a kényszerkölcsönök, hazafias kölcsönök és az önkéntes vagy közönséges kölcsönök.

A bevallott kényszerkölcsönök és a palástolt kényszerkölcsönök, *consolidatiók*. — A kényszerkölcsönök gyarlósága az önkéntes kölcsönökkel szemben. — A kényszerkölcsönök lassúsága és hatástalan volta. — A kényszerkölcsönök példái Francziaországban, Ausztriában és Spanyolországban. — A kényszerkölcsönök kudarczot vallanak majdnem mindig; alig van eset midőn ne volna előnyösebb az önkéntes kölcsön. — A közhivatalnokoktól követelt készpénzbiztositékokkal üzött visszaélések, a kényszerkölcsön enyhébb és részleges fajának tekinthető.

A *consolidatio* neve alatt ismert művelet. — Az állami szállítók fizetése állampapirokkal. — A rövid lejáratú állami tartozások kényszerű consolidatiója. — E segédeszközök elégtelen volta; tönkre teszik hosszú időre az állam hitelét.

Az úgynevezett hazafias kölcsönök; miben különböznek a rendes önkéntes kölcsönöktől. — Az efajta kölcsönök mindig kudarczot vallottak és ártanak az illető kormányok hitelének. — Az 1831. hazafias kölcsön; az 1848-iki hazafias kölcsön.

Az önkéntes kölcsönök, melyek a kölcsönadók érdekeire és nem hazafiságára hivatkoznak, az egyedüliek, melyektől sikert várhatunk. — Az önkéntes kölcsönök különböző fajai-

Lap

ról. — Az örökös járadék. — Mi által igyekeznek magyarázni és magyarázzák tényleg az állami adósságok örökös voltát. — Az államnak mindig megmarad az a joga, hogy adósságát bármikor visszaváltsa, hacsak ezzel ellenkező kötelezettséget nem vállalt. — A nemes érczek értékcsökkenése és az általános jólét emelkedése érezhetetlen mérvben, de folytonos módon enyhítik a közadósságok terhét a fejlődő országokban.

Az államkölcsönök négy faja az örökös járadékkal szemben. — Az életjáradékok bizonyos időre szóló járandóságok, időszakos huzások által törlesztendő kötvények, s a határozott időben beváltandó kincstári jegyek. — Miért tartják a különböző kölcsönöket sokszor előnyösebbeknek, mint az örökös járadékot. — A franczia állam csak olyan kölcsönöket engedélyez a departementoknak és községeknek, melyek bizonyos idő alatt visszafizetendők.

Az életjáradékos kölcsönök régebben igen gyakoriak voltak. — A *tontinák*. — A XIV. Lajos alatt Franczia országban alkalmazott tontinák. — A tontinák Angliában III. Vilmos és utódai alatt. — Majdnem mindezen életjáradékos adósságok kudarczot vallanak és sokat ártanak a kincstárnak. — Némely állam az állósított adósságot helyettesíti, részben életjáradékokkal. — E rendszer szakadatlan gyakorlata Angliában 1808 óta. — Kitünő eredményei. — Utánzása Franczia országban 1852 óta a *Caisse de retraite de la vieillesse* által. — Ez a törlesztésnek egyik legjobb módja. — A tulajdonképeni életjáradékos adósságot azonban el kell vetni.

Az időhöz kötött járandóságok *terminable annuities*. — Eredetök Angliában. — Ezek képezték az angol államadósság legnagyobb részét a XVIII. században s ma is jelentékenyek. — Rendszerint mellékes kedvezmények gyanánt szerepeltek az örökös járadékoknál. — Ezeknek köszönhető, hogy az állam mindig *al pari* kapott kölcsön, még a legválságosabb időkben is. — Részletek szervezetökről. — Anglia 1855-ben is mellékes kedvezményekül használja őket egy nagy állósított kölcsönnél. — Lehetséges-e önállóan kibocsátani 150—200 évre szóló annuitásokat. — Az időhöz kö-

Lap
tött annuitások a franczia államadósságban; miben különböznek az angol *terminable annuities*-től.

Az időszakos huzások által törlesztendő kötvények. — E kölcsönök nagy előnyei. — Egyedül biztosítják a törlesztés rendes menetét. — A törlesztéses kötvényeket csak úgy lehet convertálni, mint az örökös járadékokat. — Bartholony terve utolsó 3½ milliárdos nagy kölcsönünkre. — A törlesztéses kötvényekkel járó praemiumok vonzó ereje a tőkésekre. — E vonzó erő oly nagy, hogy egy törlesztéses kölcsön összes évi járandósága nem nagyobb mint egy örökös járadékosság puszta kamatterhe. — Példák. — Az új 3 százalékos törlesztéses franczia kölcsön.

A meghatározott időben beváltandó kincstári jegyek. — Miben kedvezőtlenebbek mint az előbbiek. — Az amerikaiak által követett rendszer a polgárháború óta kötött kölcsönöknél 395

VI. FEJEZET.

A közkölcsönök különböző módjai.

(Folytatás és befejezés.)

Sok állam *pari*-n vagyis a visszaváltási áron alól szokta kölcsöneit kibocsátani. — Az örökös járadékok különböző typusai. — Egészen a XVIII. század végeig Anglia mindig *al pari* vett kölcsön. — Az amerikai háborúk óta az angol államkölcsönök legnagyobb részét *pari*-n alól bocsátották ki. — Az előnyök, melyeket ez által elérni remélnek.

Anglia kölcsönei a XVIII. század folyamán és a XIX. század elején. — Angliának a Francziaország elleni háborúk alatt kötött kölcsönei roppant gyarapodtak az által, hogy a 3 százaléknak előnyt adtak az 5 százalék felett. — Az angol államadósság 5—600 millió frankkal kisebb lenne ma, ha Anglia e háborúk alatt 5 százalékra vesz kölcsön és nem 3 százalékra.

Lap

A közönségnek nincs ellenszenve az *al pari* vagy annál csak valamivel alantabb árfolyam mellett kibocsátott kölcsönök iránt. — Ez igazság bebizonyítása a Restauratio utolsó és Lajos Fülöp valamelyik első kölcsöne által. — A névleg alacsony kamatú és *pari*-n alóli árfolyam mellett kibocsátott kölcsönök mellett szóló érvek. — Ez érvek helytelen volta. — Francziaországot csak két roppant nagy hatású körülmény mentette meg a bankróttól a XIX. század második felében: a bámulatos ipari találmányok s a nemes érczek roppant értékcsökkenése. — A kölcsönök kibocsátásánál mindig szem előtt kell tartani azok visszafizetését és esetleges conversióját alacsonyabb kamatkölcsönökre.

Mi által lehet igazolni a *pari*-n alól kibocsátott törlesztéses kötvényeket?

A sorsolási kölcsönök. — A moralisták és legisták érvei ellenök. — Miben különböznek a kölcsönök a lotteriától. — A sorsolási kölcsönök erkölcsös és hasznos volta bizonyos korlátok között és bizonyos föltételek mellett. — Mikor ártalmatlanok e kölcsönök, mikor ártalmasok? — Az e kölcsönöknél követendő szabályok. — A sorsolási nyeremények és a kölcsön összes járandóságának helyes aránya. — A sorsolási kölcsönöket csak szerény összegeknél lehet használni és nem több milliárdra menő kölcsönöknél. 461

MÁSODIK RÉSZ.*

A KÖZJÖVEDELMEK HOVAFORDÍTÁSA.

ELSŐ KÖNYV.

A BUDGET.

I. FEJEZET.

ÁLTALÁNOSSÁGOK A BUDGETRÓL. — A BUDGET. — A BUDGET EREDETE.

Nem elég, hogy az állam jövedelmi forrásokról gondoskodik, jól is kell azokat alkalmaznia, hogy teljesen födözze minden szükséges és hasznos kiadását és semmit ne fecséreljen el fölösleges költekezésre. Szükséges továbbá, hogy az összes évi kiadások ne haladják meg az összes évi bevételeket, vagy inkább kisebbek maradjanak, s így a nemzeti terhek fokozatos enyhítését tegyék lehetővé.

E két eredményt nem mindig könnyű elérni. A kormányok jóakarata, értelmes volta nem elégséges e czélra,

* Ez egész második résznek vagyis a magyar kiadás 3. és 4. kötetének fordításánál a franczia eredetinek időközben megjelent második kiadása szolgált alapúl.

ha e jó tulajdonságokat némely a tapasztalat által ajánlott rendszabály nem segíti. E rendszabályok összesége képezi azt, mit budget-törvényhozásnak nevezünk. Ez inkább művészet mint tudomány dolga. A pénzügytanban mindazáltal mégsem hagyhatjuk említetlenül. Valamint az orvosi könyv nem elégedhetik meg a betegségek leírásával s a gyógyszerek fölkutatásával, hanem azonkívül legalább mellékesen bizonyos egészségügyi szabályokra kell utalnia, melyek a legalkalmasabbak az ember egészségének fentartására: azonképen az adókra s az állami kölcsönökre és adósságokra vonatkozó hosszas kutatásaink is meddőknek látszhatnának, ha nem jeleznők legalább azon eszközöket, melyek az adózás és államkölcsönzés terén előforduló visszaélések kikerülésére a legalkalmasabbak.

Jelentékeny gazdasági, financziális, sőt politikai tünemények állnak a budgettel kapcsolatban. A jelen tanulmány anyagi és alaki kérdések vizsgálatával foglalkozik. Az anyagi kérdések között legérdekesebb azon gazdasági és társadalmi befolyások tanulmányozása, melyek a budgetet majdnem minden országban, ha évenkint nem is, legalább minden öt éves korszakban növelik. Az inkább technicai alaki kérdések a budget előkészítésére, megszavazására, végrehajtására és ellenőrzésére vonatkozó leghelyesebb szabályok kutatását tartalmazzák. Ez utóbbiakkal kezdjük meg tanulmányunkat. A budget bizonyos meghatározott időre vonatkozó bevételek és kiadások előrelátó számszeres összeállítása. A folyósítandó bevételek is teljesitendő kiadások számokban kifejezett és összehasonlító táblázata. A közönséges szokás sokszor más értelemben használja a *budget* szót. Így például használják a végleges budget elnevezést valamely lefolyt időszak bevételeinek és

kiadásainak megállapított és megigazított zárszámadására. E kifejezés igen kényelmes, de nem felel meg a szó eredeti értelmének. A budget előrelátó, jövőre vonatkozó számitás, előirányzat. Csak kiterjesztésképen használják azt a lefolyt időszakok zárszámadására. A régi monarchia alatt az előirányzat *(état de prévision)** kifejezést használták a budget szó helyett, mely hozzánk az angoloktól származott, kik azt ismét a mi népies nyelvünkből kölcsönözték.

Minden értelmes és rendes magán ember számot vet az év elején jövedelmeivel és kiadásaival. Olykor mellőzi e gondoskodást, minthogy a magán ember jövedelmei és kiadásai gyakran meglehetősen állandóak. E számotvetés még sokkal hasznosabb az államra nézve, minthogy itt a kiadásnál és bevételnél szereplő összegek sokkal nagyobbak, s annál inkább adhatnak alkalmat tévedésekre, meggondolatlanságra, fecsérlésre. Azonkívül a magán ember föltétlen ura a maga bevételeinek és kiadásainak. Csak magának tartozik számadással. S mindig megváltoztathatja az év folyamán életmódját, ha azt látja, hogy ez az életmód nem felel meg az ő viszonyainak. Annyira közvetlen érdeke a deficit kikerülése, hogy némi józanság mellett óvakodni fog minden könnyelműségtől, vagy meggondolatlanságtól. A kormányok ellenben másoknak, t. i. az adózóknak jövedelmeit és kiadásait kezelik. Kevesebb közvetlen érdekök lévén takarékoskodni, sokkal hajlandóbbak a bő költés által vétkezni. Egy másik pont, melyben a kiadások és bevételek előirányzatát illetőleg szintén különböznek a magánosok az államtól, az, hogy a magánosok budgetjében, legalább a jómóduak budgetjében, az állandóbb, a hirtelen változásoknak kevesbbé kitett részt a

* Desmousseaux de Givré : *Législation du budget 2. 7.*

jövedelem képezi; az államok budgetjében ellenkezőleg a legállandóbb, legbizonyosabb részt a kiadások képezik. Mert az államnak alig van tulajdon vagyona, minden jövedelmét adókból meríti, melyeknek hozadéka nagy hullámzásoknak van alávetve. E különbségből következik, hogy a magános rendesen bevételeihez alkalmazza kiadásait, míg a legtöbb állam kiadásaihoz méri bevételeit, a szerint emelve vagy szállítva le az adókat, a mint többé vagy kevesbbé szándékozik gondoskodni a közigazgatás egyik-másik ágáról. Az államok, legalább a virágzó államok jövedelme ruganyos; a magánosok jövedelme ellenben csak kis mértékben függ a magánosok akaratától.

E budgetek vagy előirányzatok eredete a nemzetek azon jogában gyökerezik, melynél fogva tőlük függ az adók visszautasítása vagy megajánlása. Az egész parlamentáris rendszer legfőbb biztosítékát képezi az adózók e joga, mely ma általánosan el van ismerve. A nemzet képviselőinek fölvilágosítására, szavazataiknak megnyerésére állították fel a kiadások és bevételek e részletes és pontos, számszeres és összehasonlító kimutatását. Minden oly országban, hol nincs parlamentáris kormányzat, hol az uralkodó nem kénytelen az alattvalók küldötteinek szavazatát kinyerni az adókhoz és államkölcsönökhöz, minden oly országban nincs valóságos budget, legfölebb annak árnyképe s következőleg nincsenek jó financziák, nincs szilárd hitel.*

Philippe de Commines irta már: «Nincs király,

* E mondás túlzottnak látszhatik. Nem lehetetlen, hogy e szabály alól némi kivételek is legyenek. Így Oroszországnak, noha nincs parlamentáris ellenőrzése, mégis rendes budgetje van. Ez állam financziái jelentékenyen javultak az utolsó évtizedben, egész ama pillanatig, a melyben a keleti háború 1877-ben kitört.

nincs hűbérúr, ki saját jószágán kívül a fizetésre kötelezettek beleegyezése vagy hozzájárulása nélkül adót vethetne alattvalóira, ha csak önkénykedni, vagy erőszakoskodni nem akar.» Ez elvet, melyet a régi monarchia alatt sokszor szem elől tévesztettek, soha nem szüntek meg kétségtelen igazságnak tartani. Ez elvet a gyakorlatban sokszor megsértették, de soha nem támadták meg az elméletben. 1787-ben a párisi parlament első elnöke, ünnepélyes ülésben, a következő szavakat intézte XVI. Lajoshoz: «A franczia monarchia alkotmányos elve, hogy az adókhoz hozzájáruljanak azok, kik azokat fizetni tartoznak. Egy jótékony király szívétől, Fölség, nem várhatjuk ez elv megingatását, mely Fölséged államának alaptörvényeihez tartozik, ugyanazon alaptörvényekhez, a melyek Fölséged tekintélyét s az alattvalók engedelmességét biztosítják. Ha Fölségednek parlamentje már évek óta azt hitte, hogy felelni képes Fölségednek a nép engedelmességéről az adók tekintetében, úgy ez onnan van, mert inkább buzgalma, mint hatalma szólt belőle.» A franczia Forradalom nem elégedhetett meg azzal, hogy ez üdvös elv csupán elméleti igazság maradjon. Az emberi jogok kinyilvánításának XIV. czikke következőleg szól: «Minden polgárnak jogában áll közvetlenül, vagy képviselője által közvetve, a közadózás szükségét megállapítani, ahhoz szabadon hozzájárulni, hovafordítását ellenőrizni s annak hányadát, kivetési és födözeti módját és tartamát meghatározni.»

Később, a Restauratio alatt, Roy gróf következőleg fejtette ki a képviselők kamarájában a képviselőház jogát a budget tárgyában: «Az adókat és segédpénzeket csak az állam szükségletei és nélkülözhetetlen kiadásai érdekében hozták be. Ez elv közvetlen folyamánya, hogy annak, kinek ez adót megszavazni jogában áll, de azt csak any-

nyiban tartozik megtenni, a mennyiben ez adó nélkülözhetetlen, hogy annak, mondom, szükségkép joga van megvizsgálni, vajjon ez adót csakugyan az állam szükségletei számára kérik; joga van megvizsgálni e szükségeket, a kiadásokat és azok indokait, ellenőrizni az adók kezelését; és joga van magának arról bizonyosságot szerezni, hogy ez adókat nem vonták-e el rendeltetéseiktől, a melyekre egyedül lettek megszavazva. Másrészről az adók hozadéka nem mindig felel meg azon számításoknak, melyek azoknak alapúl szolgáltak. Gyakran elmaradnak az előirányzat mögött, némelykor meghaladják azt. Lehet továbbá, hogy a kiadások nem emelkednek oly magasra, mint azt eleinte hitték. Az állam szükségletei és annak joga az adókhoz e különböző körülményektől függnek. E különböző körülményeket tehát meg kell vizsgálni a kamarának, mely az adókat a szükségletek arányában szavazza meg, és a mely csak annyiban szavazhatja meg azokat *szabadon*, a mennyiben ismeri azon számokat és tényeket, melyek rájok vonatkoznak. *Mind e következmények szükségkép folynak azon elvből, hogy a kamara szabadon és csak az állam szükségleteire szavazza meg azokat*».*

Emlékezetes szavak. Mutatják miképen keletkezett az adó-megszavazás jogából a mai értelemben vett budget, ama legkisebb részletekre menő, majdnem hajthatatlan számszeres összeállítás, mely oly keskeny korlátok közé szorítja a kormányzók hatalmát. Szorosan vett budget nem is létezik másutt, mint a parlamentárisan kormányzott országokban. Mindenütt másutt a budget vagy puszta

* Ez idézeteket Desmosseaux de Givré jeles kis budget-munkáiból kölcsönöztük.

fictio, vagy szemfényvesztés a nagy közönség elámítására, vagy legalább is csak megközelítő kimutatás, a melytől igen könnyű eltérni. Ha hiányzik a parlamentáris ellenőrzés, nem találhatunk oly biztosítékot, mely azt helyettesíthesse. Némely absolut országokban, mint az orosz birodalomban, a hivatalnokok becsületérzete s az államfő helyes érzéke az ország jól felfogott érdekei iránt, a közvéleménynyel szemben táplált tisztelet és félelem, pótolhatják némileg a kamarák ez őrködését, az államhitelek és adók megszavazásának e nyilvánosságát. De e biztosítékok soha nem oly hathatósak, mint a parlamentáris országokban elfogadott szigorú szabályok. A többi országokban, hol az uralkodót még egy értelmes és felvilágosodott közép vagy felső osztály véleménye sem korlátozza, majdnem kikerülhetetlen a közpénzek elharácsolása, különösen a mi időnkben, mely oly könnyűségekkel kínálkozik a közhitel terén. Ily esetben azután a túlzott kiadásoknak nincs más zabolája, mint egy külföldi ellenőrző bizottság, minőt a tunisi bey és az egyiptomi khedive mellé állítottak a nyugati hatalmak. Habozás nélkül mondhatjuk, hogy az állam financziái megfelelnek polgárai szabadságának és műveltségének. Igaz ugyan, hogy e szabály alól is találhatunk némi kivételeket, az amerikai Unio régi rabszolgatartó államai között, melyek bizonyos időben megtagadták államadóssági kötelezettségeiket, s a spanyol eredetű amerikai országok között, melyeknek legnagyobb része soha nem teljesítette pontosan kötelezettségét. Csakhogy erre azt felelhetnők, miszerint ez országokban mindig kevesebb volt a szabadság, mint a szabadosság, kevesebb időre terjedett a rendes állapotok, mint a forradalmak korszaka, s hogy a népnevelés állapota gyakran igen fogyatékos volt. Annyi mindenesetre tény, hogy ez inkább

látszólagos mint tényleges kivételek nem gyöngítik meg a fönnebb említett általános szabály tekintélyét.

Az állami jövedelmek megszavazásának joga tehát az állami kiadások részletes megvizsgálásának és megszavazásának jogához vezet. Állították ugyan, hogy ez utóbbi vizsgálat s ez utóbbi szavazás egyszer és mindenkorra, vagy legalább igen hosszú időtartamra is szólhat. Ez volt Necker véleménye a birodalmi rendekhez intézett híres jelentésében, midőn következőleg szólt : «Ő felsége pénzügyi számadása, melyet be fogok mutatni, magában foglalja az állam állandó jövedelmeit és kiadásait. A jövedelmek és kiadások nem vonatkoznak egy meghatározott évre, hanem mindig ugyanazok maradnak, hacsak újabb intézkedések által nem változtatunk rajtok. A király mindig ugyanazon adóösszeget fogja beszedni, a míg csak ez adók alaptörvényeit meg nem változtatják; és a király mindig ugyanazon kamatot fogja fizetni, míg csak az államadósság tőkéjét nem törlesztettük». E fölfogás fölületes s azonkívül meghaladott. Az államnak kiadásai és jövedelmei évről-évre változnak. Mindjárt látni fogjuk, hogyan távoztak el mindinkább Necker felfogásától, s hogyan vált a parlamentáris ellenőrzés mind sűrűbbé és részletesebbé.

Nem lesz fölösleges a budgetnél és pénzügyi közigazgatásnál is röviden feltüntetni amaz állapotot, mely a képviseleti rendszer diadala előtt e század elején uralkodott, mint azt e munka első részében az adók tekintetében is megtettük.

A feudalismus korában a király jövedelmeiből s az alattvalók azon tartozásaiból élt, a melyekhez joga volt. Ugyanazon helyzetben volt, mint akármilyen egyszerű hűbérúr. Semmi adót nem szedett és saját egyéni forrásaihoz

alkalmazta ama kiadások födözését, melyek ma a közigazgatás körébe tartoznak, s a melyek akkor igen kezdetlegesek voltak. A királyi financziák kezelése egészen házi jelleggel bírt. A koronai uradalmak közegei, a XII. század végéig a *prévôt*-k, azután a *bailli*-k és *sénéchal*-k, teljesen hasonlítottak a nagybirtokos tiszttartójához, ki urának gazdaságát vezeti és jövedelmeit kezeli. A *bailli*, ki azonkívül katonai és törvénykezési hatalmat is gyakorolt, igazgatta a koronai uradalmat s egyszersmind számadótiszt volt, ki a jövedelmeket beszedte és a kiadásokat teljesítette, a mennyiben behajtott minden községi jövedelmet és kiegyenlített minden községi tartozást. Rendes számadással tartozott a királynak a jövedelmekről és kiadásokról, és háromszor évenkint: *Mindszent napján*, *Gyertyaszentelőkor* s *Krisztus Menybemenetele* napján átadta a királynak a jövedelmi fölöslegeket. A *baillik* számadásai gyakran eltérők alakra nézve, de idővel mind a bevételek, mind a kiadások fejezetében bizonyos állandó és egyenlő szabályokat követtek. A király minden jövedelme a kincstárba folyt. E kincstárnál egy központi pénztárnok-féle hivatalnokkal találkozunk, ki Szt. Lajos idejében Jean Sarrasin, a király egyik kamarása volt. Jean Sarrasin *tartozik* és *követel* szerint vezette számadásait, az első oldalra vezetve mindazt, a mit bevett, a másodikra mindazt a mit kiadott. A számvitel szabályai már akkor sem voltak ismeretlenek. Nemcsak Szt. Lajosnál találunk rendes könyvelésre. A toulouse-i gróf, Alfonse de Poitiers hires volt e tekintetben. A XIII. század közepe táján, 1256-ban, a nagyobb jelentőségre vergődött városok, akár önálló községek voltak, akár csak terjedelmesebb királyi privilegiumokkal birtak, királyi rendeletek alapján, kezelési és számviteli szabályoknak voltak alávetve.

A királyi financziák ez időtájt, ép azért, mert hűbéri és házi jelleggel birtak, általában kevesebb zavarral és aggodalommal jártak. Szt. Lajos jövedelmei például rendes időben bőven elégségesek voltak minden hivatalnok fizetésének s a király minden kiadásának födözésére. Még egy jelentékeny fölösleg is maradt, mely gyakran az összes jövedelem ötödére, sőt egy negyedére is emelkedett. A mint azonban háború ütött ki, vagy messze földre szóló expeditiókra vállalkoztak, a jövedelem távolról sem állott arányban a költségekkel. Bármily nagy fölöslegek mutatkoztak is béke idején, a király mégsem tehetett félre elégséges tartalékot, nagy katonai vállalatainak födözésére. A feudális monarchia nem rendelkezett az adó ruganyos és fokozatos jövedelmi forrásával. Másrészt nem kellett gondoskodnia folyton növekvő terhekről, a közigazgatás napról-napra fokozódó igényeiről. Viszont tehetetlen volt amaz előreláthatatlan és emésztő válságokkal szemben, melyeket háboruknak nevezünk. A feudális monarchiában nem hiányzott sem az előre való gondoskodás, sem a rend. A pénzügyi számvitel és ellenőrzés független és souverain hatóság alatt állott. A XVIII. század végén, 1780-ban, a *Chambre des Comptes* egy ünnepélyes emlékiratban önmaga majdnem az ősidők homályába vezeti vissza eredetét: «Állam nem létezhetik financziák nélkül, ugymond, valamint financziák nem létezhetnek számvitel nélkül. Így tehát mindig kellett léteznie egy számvevőszéknek, a mint volt mindig törvényszék az igazság szolgáltatására. Mint a monarchiánál, úgy e hatóságoknál sem találunk irott törvényeket, melyek azok keletkezéséről tanúskodnának. Mindkettőnek egy napon kellett keletkeznie.» E szavak némi önhittségről és nagy testületi szellemről tesznek tanúságot, mindazáltal igaz, hogy már a XIII. században

látunk működni egy intézményt, melynek tagjai *Gens des Comptes* nevet viselnek. A mi pedig magát a *Chambre des Comptes*-ot *(Camera computorum)* illeti, azt először egy 1309-ről szóló királyi rendeletben említik.*

Az eddigiekből következik, hogy a hűbériség idejében inkább utólagos ellenőrzést gyakoroltak, a kiadás és jövedelem tekintetében, míg azok előre irányuló és részletes összeállítása meglehetősen ismeretlen vala. Az egész pénzügyvitel inkább számadások rendezése volt, mint valóságos budget. Az államfő úgy járt el, mint a birtokos, vagy tőkepénzes, ki kiadásait pénztárának állapotához, jövedelmeinek a mult évi eredmény alapján kiszámított átlagához alkalmazza, a nélkül, hogy az év elején részleges és szabályozó keretet állítana fel biztos jövedelmeinek hovafordításáról.

Merész Fülöp idejétől fogva a katonai költségek növekedtek. A hűbéri subsidium vagyis a hűbéresek részéről rendkívüli esetekben szolgáltatandó pénzbeli segítség szélesebbé és általánosabbá vált. Már mutatkozni kezdett benne az a hajlam, melynél fogva idővel állandóbbá lett és a modern adóvá alakult. Ekkor merültek fel ama politikai és kormányzati nehézségek, melyek a subsidiumok megszavazásával és alkalmazásával járnak. Philippe de commines fönntebb idézett szavaival felállítja azt a parlamentáris elvet, mely alapúl szolgál a modern jognak, hogy t. i. az adó annak beleegyezéséhez van kötve, ki azt fizetni tartozik. A subsidiumok megszavazása

* Ad. Vuitry tudós munkájában: *Études sur le régime financier de la France avant 1789.* a hűbériség financziáinak teljes és igen tanulságos ismertetését találjuk. E könyvből merítettünk, midőn e korszak rövid financziális történetét adjuk.

érdekében közben-közben összehivják ama nagy testületet, mely a birodalmi rendek neve alatt szerepel. S midőn e testület megszavazza az adót, egyszersmind megbirálja a kiadásokat, és általában az egész kormányzati rendszert. Szép Fülöp alatt mutatkozik az első előirányzat, a mi mai budgetjeinknek kezdetleges és durványos körvonala.

Különböző átalakulások következtében, melyekkel itt behatóbban nem foglalkozhatunk, a birodalmi rendek által annyira-mennyire korlátolt monarchia a XVII. századtól fogva az absolut monarchiának engedi át helyét. Ez időtől fogva mindazt, a mi a financziákkal összeköttetésben volt, elvonták a nyilvánosságtól s a király és minisztereinek magánügyévé tették. A parlament időről-időre, a fejedelmek kiskorusága és gyönge kormányok alatt, igényt támaszt ugyan arra a jogra, hogy megvizsgálja az új adók szükséges voltát, mielőtt azokat beczikkelyezné. De ez csak alkalmul szolgál neki arra, hogy jelentőségre vergődjék a nélkül, hogy azért világosságot, nyilvánosságot és rendet hozhatna a közpénzek kezelésébe. Ismerjük Richelieu mondását a financziákról, melyeket szerinte el kell rejteni a profán szemek előtt, minthogy ezek képezik az államok idegeit. Alig egy századdal utóbb egy 1764. márczius 28-iki rendelet tilalom alá veti «minden oly mű nyomtatását, elárusítását, colportálását, mely a financziák reformjára, azok mult, jelen vagy a jövő kezelésére vonatkozik.»* Alig lehet nagyobb óvatosságot kifejteni az indiscrétióval és birálattal szemben.

Hosszú időközökben olykor-olykor, uralkodás vagy kormányváltozás alkalmával, akadt egy-egy hírnév vagy népszerűség után sovárgó államférfi, ki, akár a király, akár

* Clamageran *Histoire de l'Impôt en France* III. 387.

a nép részére, nagyobb pénzügyi jelentést tett közzé. Így tett Noailles herczeg 1717-ben, Silhouette 1759-ben s a hírneves Terray abbé 1771-ben. Ez okmányok csak úgy hemzsegtek a multakat érintő bánattól, a jelenre vonatkozó panaszoktól s a jövőre irányuló igéretektől. Kiméletlenül rántották le a leplet a régi monarchia financziáinak gyógyíthatatlan betegségéről, mely abban állott, hogy hiányzott benne minden nyilvánosság és ellenőrzés. A pénzügyi tanácshoz intézett 1711-iki jelentésében, Noailles nagyon is kedvező színben ecsetelte a helyzetet, mindazáltal nem titkolta el a kincstár zavart helyzetének komolyságát. Különböző financziális nézeteknek adott kifejezést, melyek sok helyest tartalmaztak; és külön bizottság felállítását sürgette, azon eszközök kikutatására, melyek ujból virágzásra vezethetik az országot és megtölthetik annak pénztárát. E reformáló bizottság tényleg életbe lépett és véleményt adott a következő hat pontról: 1. a pénzügyvitel rendszerességéről, 2. a nép terheinek könnyebbítéséről, 3. az államnak pénzügyi zavaraiból való kimentéséről, 4. a kereskedelem és forgalom fölélesztéséről, 5. a jövedelmek szaporításáról, 6. a kiadások apasztásáról. A reform-bizottságnak nézetei az első pontra vonatkozólag érdekesek és tanúságot tesznek azon törekvésről, hogy már a régi monarchia idejében is igyekeztek az állami financziáknak oly szabályos és szilárd alapokat adni, minőket mai budgetjeinkben találunk. A bizottság azt kivánta, hogy az adóbérlők és a kincstár egyéb közegei a könyvvitel és számadás dolgában ugyanazon eljárást kövessék, mint a rendes adószedők; hogy külön kimutatások szóljanak a jövedelmekről, terhekről és kiadásokról; hogy minden kiadás határozott alapra utaltassék. «Egyedül ezen alapszik, mondották ama bizottság tagjai, hogy

Angliában az államhitel fentartja magát, az országot terhelő roppant adósságok daczára». Kívánta továbbá a bizottság, hogy minden év végén táblázatos kimutatást adjanak eléje a jövő év valószínű jövedelmeiről, meg nem terhelt alapjairól és kiadásairól; hogy e táblázat vitatkozás tárgyává legyen, ha szükséges, meg is igazíttassék, az év kezdetétől fogva végrehajtás alá kerüljön és minden további pénzügyi műveletnek alapúl szolgáljon.*

Ez intézkedések látszólag megközelítik jelenlegi budgetünket, de alapjában még mindig lényegesen különböznek attól. Mert a budget több mint egy jövő évi államháztartás jövedelmeinek és kiadásainak valószínű fölvétele. A budget nem egyszerű keret, hanem, legalább a kiadások tekintetében, szabályozó, parancsoló és kötelező költségvetés, a mennyiben kivételes körülményeken kívül és bizonyos alakiságok és igazolások megtartása nélkül, nem szabad áthágni az egyes kiadásokra engedélyezett hiteleket.

A XVIII. század egész tartama alatt oly okmányokat találunk az irattárakban, melyek a modern budgetnek igen durva képét, halvány másolatát, hogy ne mondjuk paródiáját képezik, s a melyeket a királyi jövedelem vázlatos kimutatásának *(brèf état du revenu du roi)* vagy épen valóságos költségvetésnek *(état au vrai)* neveztek; s találunk azonkívül elmult évekre vonatkozó számadásokat. Miben mutatkoztak mindez okmányok hibái, melyek azokat a modern budgetektől megkülönböztették? Először nem voltak nyilvánosak, a mi mindig nagy hiba. Az ilyen okmány nem lesz hiteles, nem nyer határozott keltet, nem válhatik véglegessé és nem vergődhetik tekintélyre más-

* Clamageran III. 150. és következő lapok.

kép, mint a nyilvánosság utján. Másodszor nagyon sommásak voltak, egyszerű futólagos följegyzések, melyek megérdemelték a *bref état du revenu du roi* elnevezést. Az ily kevéssé osztályozott és részletezett számok semmi szabatosságot nem nyújthatnak. Harmadszor nem voltak kötelezők, határvetők, hanem egyszerű és mozgó keretek, melyeket mindig meg lehetett változtatni. Negyedszer, noha sommások voltak, mégis nagy bonyolultságot mutattak. Nem szóltak meghatározott időtartamra, mert az évek, úgy a jövedelmek mint a kiadások tekintetében, egymásba folytak. Végre nem tanúskodtak semmi ellenőrzésről.

Az évek egymásba folyása úgy a jövedelmek mint a kiadások tekintetében, nem képezte ez alaptalan budget legkisebb hibáját. E fogyatkozás, folytonos enyhülések daczára 1820-ig tartott. A régi monarchia idejében nem lehetett eligazodni e bonyodalomban. Így az 1763-ban fizetett kiadások egy része 1751-re vonatkozott. Silhouette pénzügyi főellenőr 1759-iki jelentésében elismeri ez állapot visszásságát, a nélkül azonban, hogy valami orvosszert ajánlana ellenében. «Nem lehet még, úgymond, szabatosan meghatározni, mennyi esik a különböző kiadásokból a mult évek rovására, de legalább 100 millióra tehetjük. A különböző részek összekuszálása s az ebből eredő zavar mellett nem volt lehetséges szabatosan meghatározni ez összeget.» Ilyen homály mellett nem lehetett gondolni komoly financziális tervre. Ha rendezték is a számadásokat, a különböző évek ez összezavarása természetesen nagy bonyodalomra vezetett, s ép azért a számadások rendezése csak igen későn, rendesen tíz, tizenkét vagy tizenöt év alatt történhetett. 1771-ben rendezték végleges módon az 1758-ra rendelt kiadásokat. Az 1761-iki

kiadásokat csak 1776-ban hozták rendbe. Ez utólagos tételek lényegesen megváltoztatták a budgetet, ha ugyan annak nevezhetjük a királyi jövedelem rövid kimutatásait. 1773-ban még találkozunk hátralékos kiadásokkal, melyek 1760-ra vezethetők vissza.

De nemcsak abban rejlett a baj, hogy a budget igen rosszul volt szerkesztve. Nagyobb baj volt az, hogy nélkülözött minden ellenőrzést. E hiba három oknak tulajdonítható. A számadások ellenőrzése tökéletlen volt mindenekelőtt azért, mert egyetlen egy hatóság helyett tizenkét hatóság körébe tartozott az ellenőrzés, de oly tizenkét hatóság körébe, melyek semmi összefüggésben nem állottak egymással. Azonkívül nem is tartozott minden számadás a *Chambre des Comptes* elé. A kiadások nagy része, melyek *acquis au comptant* név alatt szerepeltek, semmi bizonyító okiratra, és semmi részleges igazolásra nem szorultak. E fölmentések gyakran a budget egy ötödére, negyedére, sőt harmadára is vonatkoztak. Rendesen 40—50 millióra emelkedtek s olykor 100 milliót is meghaladtak, a mi az akkori időben roppant nagy összeg volt. 1763-ban 101 millióra emelkedtek az igazolásra kötelezett 267 milliónyi egyéb kiadással szemben. S volt idő, midőn még magasabbra is emelkedett a fölmentések összege. Az ellenőrzés hiánya, a zavarnak és tévedésnek egy más forrása abban rejlett, hogy a különös kiadásokat nem állították szembe a jövedelmekkel, és nem vették föl sem a királyi jövedelem rövid kimutatásába, sem az úgynevezett valódi költségvetésbe, sem a számadások rendezésébe. Végre semmi egyformaság nem mutatkozott a különböző közegek számviteli eljárásában. Hogy, minden állandó szabály ily teljes hiányában, nagy volt a rendetlenség, megrögzött a deficzit, roppant eltérés mutatkozott

a kiadások fölvétele és valóságos alakulása között, azon épen nincs mit csodálni.

A parlamenti befolyás és képviseleti korlátozás hiányát továbbá nem is kárpótolta a pénzügyi kezelés állandósága. XVI. Lajos tizennégy év alatt tizenhatszor változtatta e kormányzati ág miniszterét.

A budget modern korszaka 1789-ben kezdődik. Nem mondjuk, hogy az akkori miniszter, vagy akár maga Necker, kezdettől fogva úgy fogták volna fel a budgetet, mint mi jelenleg. Ők még átmeneti állapotnak tekintették a birodalmi rendeket. Fönnebb láttuk, minő sajátságos eszmét táplált Necker a budget állandóságáról és változhatatlanságáról, azon hitben élve, hogy a budget megállapítható egyszer s mindenkorra, vagy legalább csak hosszú időkben igényel majd megigazítást. E felfogás roppant felületességre vall. A jövedelem állandóságát lehetetlen elérni, mert azok magassága nem függ a kormány akaratától, hanem kereskedelmi, ipari, politikai s mezőgazdasági válságoknak van alávetve. A kiadások állandósága elvben talán nem volna annyira lehetetlen, ha a kormány semmi más czélt nem tartama szem előtt. De a különböző kormányzati ágak változó igényeivel a kiadások állandóságát sem lehet megegyeztetni. Olyan budget, mely változatlan maradjon minden évre, vagy legalább az évek hosszú sorára, az utópiák közé tartozik. Csak egy futó tekintetet kell vetnünk Necker állítólagos fix jövedelmeire és kiadásaira, hogy meggyőződjünk, mily kevéssé érdemelték meg azok e nevet.

Necker beszédje nem tartalmazott semmit a franczia nemzet ama régi jogáról, melynél fogva képviselői szavazták meg az adót, és a mely jog képezte mindig a mi régi monarchiánk elvi alapját. De a nemzet azonnal bir-

tokába vette e jogot, melyet nem tagadtak meg ugyan tőle egyenesen, melyből mindazáltal lehetőleg kiforgatni akarták. XVI. Lajoshoz intézett s előlegezett hálafóliratában, a nemzetgyülés a legnagyobb erélylyel követelte magának a birodalmi rendek régi előjogait, és ugyanakkor világos jelét adta annak, hogy nem szándékozik arról akármily rövid időszakra lemondani, hanem ellenkezőleg, állandóan akarja azokat gyakorolni. «A nemzetgyülés, úgy mond, meg akarván előzni azon nehézségeket, melyek az adók beszedése és kezelése körül mutatkoznak, s a mely nehézségek annálinkább megérdemlik a komoly figyelmet, mert egy alkotmányos és örökre szent, a király által elismert és minden nemzetgyülés által ünnepélyesen kinyilatkoztatott elvet foglalnak magokban, a mely elv megtiltja, hogy a nemzetképviselőinek annak rendje szerint kinyilvánított hozzájárulása nélkül bármely közadót szedjenek;

tekintetbe véve, hogy az adók, a mint azokat a birodalomban jelenleg szedik, soha nem nyerték meg a nemzet hozzájárulását, egytől-egyig törvénytelenek, s következőleg semmisek úgy eredetökben, mint kiterjesztésökben és további fentartásukban:

a nemzetgyűlés kijelenti egyhangú szavazatával, hogy egyelőre a nemzet nevében beleegyezik abba, hogy ez adókat és köztartozásokat, noha törvénytelenül keletkeztek, ezentúl is szedhessék ugyanazon módon, a mint ez eddig gyakorlatban volt, de csak addig a napig, a melyen e gyülekezet bármely okból először szétoszlik;

e nap után a nemzetgyülés azt akarja és rendeli, hogy minden olyan bármi természetű adó és köztartozás, melyet a nemzetgyülés névszerint a maga rendje szerint és szabadon meg nem szavazott, végleg meg-

szünik a birodalom minden tartományában, bármilyen is legyen annak kormányzata.» — Bármily határozott volt is e nyilatkozat, semmi forradalmit sem tartalmazott magában. Inkább visszatérés volt a régi elvekhez mint új tanoknak hirdetése. Az egész nemzet egyhangulag követelte a régi alkotmányos szabályok alkalmazását, a budget megszavazásnál. A birodalmi rendek követi utasításai is mind ugyanazon követelést tartalmazták. «Annak szükségét, hogy az adó a nemzet beleegyezésével párosuljon, mondá Clermont-Tonnerre 1789. július 27-én, általánosan elismerték. Önök küldői megállapítják önök utasításait. Mindnyájan arra az időre korlátolják az adót, a melyet önök annak megszabni fognak, s a melyet soha nem lehet egy korszakról a másikra kiterjeszteni. És e parancsoló záradékot küldőik, kivétel nélkül, a nemzetgyülések állandóságának legbiztosabb zálogául tekintették. S minthogy a kölcsön csak közvetett adó, fölfogásuk szerint, az is ugyanazon elveknek van alávetve.»

Mindez igen világos és helyes, még a kölcsön meghatározása is. Az alkotmány kidolgozására kiküldött bizottság jelentése alkalmazkodott ez elvekhez. A budgettörvényhozás elveit vagy alapjait a második fejezet 5., 6., 7. s következő czikkeiben tették le:

«5. czikk. Semmiféle adót, illetéket, díjat, közterhet vagy segédpénzt nem lehet megállapítani, a nemzet képviselőinek szabad és önkéntes hozzájárulása nélkül.

6. czikk. A nemzet képviselőinek ellenőrizniök kell a közpénzek kezelését. Következésképp a közpénzeket kezelő hatóságok pontos számadást tartoznak nekik benyujtani.

7. czikk. A miniszterek és a királyi kormány minden

egyéb közegei felelősek minden törvénysértő cselekedeteikről, bármily rendeleteket kaptak legyen is.»*

Az emberi jogokról szóló nyilatkozat 14. czikke végleges alakba öntötte ez eszméket: «Minden polgárnak jogában áll közvetlenül, vagy közvetve képviselője által a közadózás szükségét megállapítani, ahhoz szabadon hozzájárulni, hova fordítását ellenőrizni, s annak hányadát, kivetési és födözeti módját, és tartamát meghatározni.»

Midőn ez elvet Franczia országban ünnepélyesen kinyilvánították, más országokban, Angliában, Hollandiában, az Egyesült-Államokban már híven követték. Hollandia nagy Chartája igen szabatosan szól e pontban, és e Charta eredete egészen elvész az idők homályában. Motley, a híres történész, következőket mondja: «Hollandia nemzetgyülése e nagy Charta alapján fel volt jogosítva minden adót megszabni, a kereskedelmet és ipart szabályozni, háborut izenni, pénzt verni, a hadsereget kiállítani s a hadi tengerészetet irányozni. A végrehajtó hatalom személyesen volt köteles pénzt kérni . . . .»

A parlament Angliában régi időtől fogva ugyanazon hatalmat birta. Macaulay e tárgyban következőleg fejezi ki magát: «Akármily nagy lett legyen a királyi hatalom, korlátozva volt három nagy alkotmányos elv által, melyek oly régiek voltak, hogy senki sem tudta meghatározni eredetöket, és oly hatalmasak, hogy természetes fejlődésök, a különböző nemzedékeken keresztül, az alkotmány jelen szervezetére vezetett. Először is a királynak csak a parlament hozzájárulása mellett volt törvényhozó hatalma; azután nem tudott semmi adót kivetni ugyanazon parla-

* A budget-törvényhozás eredete iránt lásd Desmosseaux de Givré: *Législation du budget.*

mentek hozzájárulása nélkül; végre a királyság törvényei szerint tartozott kormányozni, s ha azokat megsértette, tanácsosai és közegei felelősek voltak érte.»*

«Az 1688-iki declaratio, ugymond Macaulay szép munkájának egy másik részében, szintén nem más, mint ez elvek ismétlése; összefoglalja előbb a hibákat és bűnöket, melyek a forradalmat szükségessé tették: Jakab király beavatkozásait a törvényhozó hatalomba, a parlament által meg nem szavazott adók behajtását, stb. stb. . . .; és végül kijelenti, hogy a korona által legutóbb bitorlott hatalom nem törvényes; hogy a parlament hozzájárulása nélkül a felség semmi adót nem vethet az alattvalóra stb. . . . Mind e jogokat a declaratio az angol nemzet nevében és mint minden angol kétségtelen örökségét követeli.»** Ez volt az általános fölfogás az angol-szászoknál, akár magában Nagy-Britanniában, akár annak tengerentúli tartományaiban. És Amerika angol gyarmatai függetlenségi nyilatkozatukban ugyanazon elvekre hivatkoztak, mint a melyek minden kétségen fölül állanak. Nagy-Britannia királya, mondák, egyesítette erejét más személyek (t. i. az angol parlament tagjainak) erejével, hogy bennünket egy alkotmányunktól idegen és törvényeink által el nem ismert hatóságnak vessen alá, a midőn szentesítette állitólagos törvényhozásuk cselekedeteit, ... és adókat vetett ránk a mi hozzájárulásunk nélkül . . . . és eltörölte a mi Chartáinkat stb. stb. . . .»

Franciaország ünnepélyes csatlakozása ugyanez elvekhez, a XVIII. század vége felé, diadalra juttatta azokat az egész európai szárazföldön. Ma Oroszország az egyedüli

* Macaulay: *Histoire d'Angleterre*, III. 407. 408. oldal.
** U. o. I. 26. lap.

hatalom a művelt államok között, a melyben az adók megállapítása és hovafordítása nem képezi az adózók küldötteinek előjogát. Poroszországban, az igaz, kétszer történt, és pedig több éven át, hogy a végrehajtó hatalom kétségbevonta a képviselőház azon jogát, melynél fogva az önmaga is leszállíthatja a korona által benyujtott budget tételeit.

Ez összeütközés a porosz kamara és kormány között, sokkal érdekesebb epizód, semhogy pár szóval meg ne emlékeznénk róla. A kamara gyanús szemmel nézte a zsarnoki hajlamokat elárulo kormányt, s azonkívül határozottan ellenzett egy új hadi szervezetet, mely a kormány legfontosabb törekvését képezte. E kettős indok következtében kitörölte az 1862-iki budgetből mindazon kiadásokat, melyek a hadsereg újra szervezésére vonatkoztak. A király a helyett, hogy engedett volna, hangsúlyozta személyes véleményét, s midőn változást tett kormányán, csak megerősítette annak önkényes jellegét, a mennyiben élére egy oly férfiút helyezett, kit akkor csak reactionarius tanairól ismertek: Bismarck-ot. Az utóbbi azonnal a leghatározottabb állást foglalta el a kamarával szemben: «Nézeteink eltérnek, úgy mond, két pontra nézve, melyek nincsenek szükségkép összefüggésben. E két kérdés: a hadsereg szervezete és a különböző állami hatalmak alkotmányos illetősége a budget meghatározásában. Tizenkét éve lesz, hogy e kérdés vitára szolgáltatotott alkalmat itt a ház s a kormány között a nélkül, hogy megoldották volna a kérdést. Az akkori kamara egy határozatot fogadott el, mely megfelelt a mai határozatnak* és a

* Az utóbbi határozatban, melyről Bismarck szólt, a kamara alkotmányellenes cselekedetnek jelentette ki a kormány azon eljá-

korona megmaradt fölfogásánál .... Azt hiszem, hogy ez elvi kérdés, melyet abban az időben nem lehetett megoldani, ma sem lesz megoldható sem dialecticai controversiákkal, sem személyes támadással, sem az ajánlott határozattal. Nem az egymásnak ellenmondó theoriáknak egymással szemben való felhozása, hanem egyedül a hosszú közjogi gyakorlat oldhatja meg az ily fajta kérdéseket, mint a minővel most foglalkozunk.»

Érdekes ismerni az érveket, a melyek alapján Bismarck és a porosz kormány kétségbevonta a kamara azon jogát, melynél fogva belátása szerint változtathat az állam budgetján. Az egyik elv az alkotmány szellemére hivatkozott; a másik, a mely sokkal ravaszabb és furfangosabb volt, magának az alkotmánynak betüjére támaszkodott. Adjuk mind a kettőt magának Bismarck-nak beszédei nyomán. Az 1863. január 27-iki ülésen, a képviselőház egy föliratának tárgyalása alkalmából, Bismarck a következőleg nyilatkozott: «A föliratnak egy kétségbevonhatatlan érdeme van, s ez az, hogy eloszlat minden kétértelműséget. Ha e javaslatot elfogadják, ha a kamara kizárólag magának tulajdonítja a jogot végleg megállapítani a budgetet, a bizalmát nem biró miniszterek elbocsátását követelni a királytól, a budgetre vonatkozó határozatai következtében megállapítani a hadsereg állományát és szervezetét, ellenőrizni a végrehajtó hatalom viszonyát közegeivel, úgy senki sem tagadhatja, hogy a parlament a korona felsőbbségét vonja kétségbe». Ez érv persze nem bir valami nagy fontossággal, mert hiszen bizonyos, hogy a korona egy alkotmányos országban sem tarthatja meg

rását, melynél fogva teljesített oly kiadásokat, melyeket a kamara határozottan és véglegesen kárhoztatott.

minisztériumát, melytől a nemzet határozottan megvonta bizalmát.

A másik elv azonban szellemesebb volt. «Felhozzák, úgy mond Bismarck, az alkotmány 99. czikkét, mely következőleg szól: «Az állam minden bevételét és kiadását minden évre előre kell megállapítani és a budgetbe felvenni». De mit mond még ugyanezen czikk? «A budgetet évenkint törvényben állapítják meg . . . . .» és hogyan keletkezik a törvény? A 62. czikk semmi kétséget nem hagy e tekintetben. Hogy akármilyen javaslat törvénynyé váljék, arra a korona és a két kamara megegyezése szükséges. Mi több, e czikk az urak házának határozottan fönntartja azon jogot, hogy a képviselőház által elfogadott budgetet visszautasítsa. Oly esetre, midőn a törvények alkotására összeható három hatalom nem tud egymással megegyezni, az alkotmány nem állapítja meg, hogy kinek kell engednie. S nagyon távol attól, hogy elismerné a képviselőház kamarájának felsőbbségét, ellenkezőleg mind a három hatalom föltétlen egyenlőségét ismeri el, ugyanazon korlátlan jogokkal ruházza fel őket az elméletben, és nem nyújt más eszközt a megoldásra, mint a kölcsönös engedékenységet. Különben is abban áll az alkotmányos kormányzat megkülönböztető jellege, hogy az egyezségek egész sorozatából alakúl.»

Ez egész érvelésben Bismarck sokkal fényesebb, vagy ha úgy tetszik, rettenetesebb, mint komoly és megbizható logikusnak mutatta magát. Mert ha megengedjük is, a mit csak hypothesisben tehetünk, hogy a budget-törvény egészen egyenlő akármilyen más törvénynyel, még akkor is igaz maradna, hogy a budget-törvény csak ama különböző törvényhozási hatalmak összeműködése mellett keletkezhetik, melyeket az alkotmány e törvények

meghozatalára följogosít. Ha e három hatalom bármelyikének hozzájárulása hiányzik, a budget nem jöhet létre. Minthogy azonban a budget csak egy évre szóló törvény, a képviselőház szavazata minden évben elkerülhetetlenül szükséges a budget létrejöveteléhez.

Bismarck tana közeledik Necker-nek fönnebb idézett felfogásához, mely szerint a bevételek és kiadások megszavazása egyszer s mindenkorra szól, s a kamarák új szavazata csak e szabályszerűnek tartott jövedelmi és kiadási tételek megváltoztatása esetén volna szükséges. Ámde már fönnebb utaltunk e tan gyöngeségére, a menynyiben a modern államok bevételei és kiadásai épen nem változatlanok egy évről a másikra. Azonkívül közjogi szempontból sem helyes, ha a kamara, mely az országot képviseli, megfosztja magát minden oly eszköztől, mely által a kormányra hathat.

Igaz ugyan, hogy a kamara olykor még nagy visszaélésekre is ragadtatja magát a budget évenkénti megszavazására vonatkozó jogának korlátlansága által, s azért vannak igen szabadelvű theoreticusok s hasonlókép egyes igen szabadelvű alkotmányok, melyek egyes pontokra nézve, nevezetesen az államadósságra s a hivatalnokok fizetésére Angliában, vagy a hadi budgetre vonatkozólag Poroszországban, bizonyos korlátokat vagy kivételeket állapítottak meg, a kamarák azon jogával szemben, hogy évenkint szavazhatnak minden kiadás fölött. E kérdésre egy későbbi fejezetben vissza fogunk térni. Nem kevesbbé igaz mindazáltal, hogy habár a legföltétlenebb alakját veszszük is a képviselőház ez előjogának, mindennemű akadály és alkotmányos korlátozás nélkül mégis ezerszer többet ér, mint oly rendszer, mely mindenféle fogások és kétértelműségek segélyével mellőzné a képviselőház

szavazatát. Ez utóbbi rendszer kétségkívül visszavezetne az absolutismusra, és a nemzetnek, midőn a kormánynyal ellenkezésbe jön, felfogásának érvényesítésére nem maradna más választása, mint a forradalom.

Oly határozott s annyira forradalmi természetű férfiú, mint Bismarck, megtehette azt, hogy 1863-tól 1866-ig, egyedül a felsőház szavazatára támaszkodva, puszta királyi rendelet által állapíttatta meg a budgetet. De még e büszke és a sadowai babérok által koronázott államférfiú is azzal végezte, hogy bizonyos tekintetben beismerte hibáját. Az 1866-iki ülésszakot megnyitó beszédében a király következőleg szólt: «A legutolsó években nem lehetett a budgetet a nemzet képviseletével egybehangzóan megállapítani. Az ez időre vonatkozó közkiadások tehát nélkülözik a törvényes alapot, mely, mint azt újolag elismerem, az alkotmány 99. czikkelye értelmében nem létezhetik másban, mint a kormányom s a két kamara közös egyetértésével évenkint megállapított törvényben... Ha kormányom e törvényes alap nélkül vezette az állam ügyeit, tette ezt azért, mert meggyőződése szerint a monarchia létkérdése s a föltétlen szükség parancsolták így... Hiszem, hogy az utolsó események megegyezést fognak létrehozni, a mire nézve elkerülhetetlenül szükséges, hogy a budget nélkül vitt államháztartás részére a képviselőháztól kért indemnity minden nehézség nélkül megadassék. Ez által az összeütközés meg lesz oldva mindenkorra.»

Még Poroszországban is kénytelen volt a győztes fejedelem elismerni a nemzet képviselőinek azon elévülhetetlen jogát, hogy ők szavazhatják meg a közkiadásokat és adókat.

A közjogi kérdés tehát teljesen meg van oldva a budget-törvényhozás terén. Meg volt oldva Franczia-

országban a nemzetgyülés első napjaitól fogva. Noha a budget-törvényhozás elvét nemcsak megtalálták, de ki is nyilatkoztatták és meg is határozták 1789-ben. Természetes, sok kellett ahhoz míg megtalálták a kellő eszközöket, annak helyes alkalmazására. Majdnem egy század volt szükséges, 1789 óta, a modern népek budget-törvényhozásának megalkotására. És még mindig fölvethető az a kérdés, teljes-e, hatékony-e e törvényhozás, nem tüntet-e fel hiányokat és hibákat.

Közigazgatási és financziális szempontból, művészet és rendszer tekintetében, ha szabad e kifejezést használnunk, a budget soha nem szünt meg tökéletesedni, különösen e század első felében.

Tudjuk milyenek voltak a régi monarchia budgetjei. Egyszerű vázlatok, minden kötelező jelleg, minden változatlan keret nélkül. Egyik év a másikba nyult, semmi határozott korlát nem szabta meg a pénzügyi háztartás tartamát. A financziális közigazgatásnak nem volt semmi központja és egysége. A budgetek lezárása soha nem ért véget. Politikai ellenőrzés nem volt, s a technicai ellenőrzés elégtelennek bizonyult.

A budget-törvényhozás, melynek eredete igen egyszerünek látszik, ellenkezőleg csak igen lassan keletkezett. Századunk lefolyt része csak a vázlatot adta hozzá, mert nem mondhatjuk, hogy azt már is tökélyre vittük volna. Nincs egyébiránt nép, mely azzal dicsekedhetnék, hogy e tökélyt elérte. 1876-ban egy híres angol társaság, a *Cobden-club* körlevelet küldött minden idegen tagjához, a kik között sok kiváló államférfi van, felszólítva őket arra, hogy fejtsék ki, minő szabályokat követnek és minő hiányokat tapasztalnak hazájokban a budget-törvényhozásnál. Föl fogjuk használni e gyűjtemény adatait, mely

mutatja, hogy egyetlenegy ország sincs megelégedve teljesen e tárgyra vonatkozó törvényhozásával.

A budget tanulmányozása a legérdekesebb és legkényesebb kérdéseket veti fel. Találunk itt politikai kérdéseket, minők az egyes kamaráknak s a végrehajtó hatalomnak jogköre a financziák vezetésében; kormányzati kérdéseket, minő az, hogyan lehet az egyes közigazgatási ágak szükségleteit, az előleges keretek legkisebb megsértésével fedezni; végül financziális kérdéseket, minő az, hogyan lehet a közpénzek elharácsolását és vesztegetését megakadályozni.

II. FEJEZET.

A BUDGET-TÖRVÉNYHOZÁS. — A BUDGET ELŐKÉSZÍTÉSE.

Ha a budgetnek a tapasztalat által ajánlott alakját és szabályait vizsgáljuk, négy egymásra következő jelenséggel kell foglalkoznunk, s ezek az előkészítés, a megszavazás, a végrehajtás és az ellenőrzés, vagy igazolás. A nélkül, hogy beláthatatlan részletekbe bocsátkoznánk, némi útmutatást mégis akarunk adni e műveletek mindegyikére nézve.

A budget előkészítése szükségkép a végrehajtó hatalom hatáskörébe tartozik. Egyedül az ismeri minden kormányzati ág szükségleteit, egyedül az ajánlhat határozott számokat a födözetre. A budget megszavazása a törvényhozó hatalom hatáskörébe tartozik. A végrehajtás, vagyis a tulajdonképeni kormányzat, ismét a végrehajtó hatalom dolga. Végre az ellenőrzést együtt gyakorolják a végrehajtó és törvényhozó hatalom, a melyekhez némely országban, nevezetesen Franciaországban, a birói hatalom is járúl.

A budget előkészítése egészen a kormányzat körébe tartozik, mindazáltal sok érdekes kérdést foglal magában. Milyen időtartamra szóljon a budget? hogyan kelljen a bevételeket és kiadásokat úgy fölvenni, hogy minden té-

vedést lehetőleg kikerüljünk? egyszerű vagy összetett legyen-e a budgeti számvetés? stb. stb.

Igen fontos gyakorlati követelmény, hogy a budget elkészítése és megszavazása lehetőleg közel álljon az illető budget-tartam kezdetéhez. Francziaországban nincs így. A pénzügyminisztérium számvevő hivatala 15 hónappal előbb állítja össze a budget elemeit. Minden minisztérium megküldi neki kiadásainak tervezetét, alapúl véve a megelőző év adatait, hitelének emelését kérve rendesen. Minden miniszter érdeklődvén saját kormányzati ága iránt, legjobban érzi annak szükségleteit és hiányait, s így nem csoda, ha a kormányon töltött idejét javítások által akarná megörökíteni, hasznos munkák által, melyek azonban mindig többé-kevesbbé költségesek. A pénzügyminiszternek a mérséklő szerepét kell játszani. Oda kell hatnia, hogy az egyes minisztériumok kiadásai ne váljanak túlságosakká. Összhangba kell hozni a különböző minisztériumok kiadásait. Végűl ő maga állítja össze a különböző bevételeket, a megelőzött évek hozadékának alapján. Meglátjuk később, mily óvatossági szabályokat kell e tekintetben követni.

A franczia pénzügyi közigazgatás egyik hibája, hogy a budget elkészítése oly nagyon messze megelőzi a budget-év kezdetét. Ennyi sok idővel korábban nehéz szabatosan fölvenni a bevételek és kiadások valószínű összegét. E rendszer következményei a póthitelek és a virementok.

Desmousseaux de Givré érdekes budget-tanulmányaiban felhozza a császárság utolsó budgetjeinek benyujtási napjait.

A kamarai ülésszak	A megnyitás napja	A budget éve	A benyujtás ideje
1869	1868 jan. 18.	1870	1869 jan.
1868	1867 nov. 18.	1869	1868 márcz.
1867	1867 febr. 14.	1868	1867 febr.
1866	1866 jan. 22.	1867	1866 jan.
1865	1865 febr. 15.	1866	1865 febr.

A császárság bukása óta a budgeteket különböző körülmények összeműködése következtében valamivel később terjesztik be. Így az 1876-ikit az 1875-iki május 11-iki ülésen terjesztették be, az 1877-iki budgetet az 1876-iki márczius 14-iki ülésen. A közvélemény azonban nem hogy haladást látott volna e késedelemben, hanem fölháborodott miatta, mintha ez által mellőzni akarta volna a kormány a vitákat. Különös egy előitélet, a mely semmi másra nem vezethet, minthogy az előirányzatból oly munkálatot csináljon, melynek nem lehetnek meg a kellő következményei, melynek okvetetlen nélkülöznie kell a kellő szabatosságot, mert nagyon is korán állítják össze és vizsgálják meg. A kormány mindazáltal engedett ez előitéletnek, és az 1878-iki budgetet már 1877. január 11-én sietett beterjeszteni *

* A pénzügyminisztérium által kiadott *Bulletin de statistique et de législation comparée* 1877. szeptemberi füzetében tanulmányt közölt a budgetek benyújtásáról és megszavazásáról Franczia országban 1830. óta. Lajos Fülöp uralkodása alatt az 1831-től 1834-ig terjedő időt leszámítva, a budgetet mindig a megelőző év januárjában nyújtották be. Olykor még valamivel korábban is. Igy az 1836-iki, 1842-iki és 1846-iki budgeteket 1834, 1840 és 1844 deczember havaiban terjesztették be. A második császárság alatt a budgetet rendesen a megelőző év januárjában vagy februárjában. nyujtották be. Olykor, de ritkán márcziusban, vagy áprilisben. A kamarák által a budget tanulmányozására fordított idő, vagyis azon időtartam, mely a budgetjavaslat benyújtása és a budget-tör-

Minthogy a budgetet tizenegy, egész tizenkét hónappal terjesztik be korábban, s a beterjesztés előtt ismét legalább hat-hét hónappal hamarabb kell annak előkészítéséhez hozzáfogni, a benne foglalt adatok a legtöbb esetben már elavultak és meghaladottak, midőn végre megnyilik azon év, a melyre a budget szól. Egyike azon államférfiaknak, a ki a legjobb nevet hagyta maga után parlamentáris történelmünkben, De Serre, akkor pecsétőr (igazságügyminiszter), igen helyesen mondotta a képviselők kamarájának 1819-iki február 16-iki ülésében: «Januárban s a következő hónapokban csinálni az azután jövő év budgetjét, az nagyon is korán van. Ilyen messziről, az események bizonytalanságában, nagyon is kétséges minden előleges számítás. A megközelítő becslés lehetetlen. A különböző természetű kiadásoknak szabott határok csalékonyak. Mindenki sokat kér, félvén, hogy majd nem tud kevesebbel kijönni. Minden szabály elvész a bizonytalanságban, minden számítás önkényessé lesz.»

Angliában négy hónap, Belgiumban három hónap elégséges a budget előkészítésére. Francziaországban szintén elég volna, ha nyolcz vagy kilencz hónapot szánnának úgy az előkészítésre, mint a megszavazásra s az adólajstromok felállítására. Louis báró e tárgyban úgy

vény kihirdetése közt lefolyt, rendesen hat hónapot s egynehány napot vett igénybe, Lajos Fülöp uralkodása alatt, míg a második császárság alatt csak három vagy négy hónapot, ritkán ötöt és soha hatot. A Restauratio alatt, legalább annak kezdetén, csak nagyon későn nyújtották be a budgeteket, s maga a megszavazás már az illető budget-év folyamára esett. A restrauratio által követett késedelmes benyujtás és a Lajos Fülöp uralkodása óta szabálykép követett nagyon is korai benyujtás közötti középutat kellene megtartani.

számított, hogy a budgetet a törvényhozási ülésszakot megelőző hónapban lehetne összeállítani: «A tapasztalat mutatta, úgymond, hogy a budget előkészítésétől annak kihirdetéséig a bizottság és a két kamarának vitája legalább is két hónapot vesz igénybe. Egy hónap szükséges a départementok főtanácsainak és az arrondissementok tanácsainak az egyenes adóknak arrondissementok és községek szerint való felosztására. Az egyéni adótételeknek megigazítása az adólajstromokban három hónapot igényel».

Louis báró tehát összesen hét vagy nyolcz hónapot tartott szükségesnek e különböző műveletekre. De ha kilencz-tíz hónapra teszszük is az erre szükséges időt, még mindig felére szállítjuk le az előkészületet, és szabatosabbá teszszük a jövedelmi és kiadási adatok megbecslését. Ha az egyenes adók, mint azt óhajtjuk, megszünnek felosztásos adók lenni és hányados adókká lesznek, még egy hónappal megrövidíthetjük ez időt, minthogy ez esetben a départementi főtanácsok és az arrondissementi tanácsok közreműködése fölöslegessé válik.

Az előkészítési idő e hasznos megrövidítésének egyik módja abban állana, hogy megváltoztatnók a pénzügyi év kezdetét, és július havára tennők át. A parlamentek tényleg csakugyan majdnem mindenütt őszkor vagy télen ülnek össze. Ez a legalkalmasabb idejök, a melyben a törvényhozási testületek tagjai leginkább maradhatnak távol tűzhelyeiktől. Ebből következik, hogy a budgetet nyár előtt állapítják meg, miután júliusban, augusztusban a kamarák rendesen szétmennek. A jelenlegi gyakorlat mellett tehát igen hosszúra nyulik azon időtartam, mely a budget megállapítása és alkalmazása között lefolyt. Ha a financziális év július havában kezdődnék, a budget-vita

január, február és márczius hónapokban történhetnék, vagyis oly időben, mely közel állana a pénzügyi év kezdetéhez. Mind De Serre, mind Louis báró nagy súlyt fektettek e részleges reformra, mely látszólag igen jelentéktelen, de tényleg nagyon hasznos: «Midőn önök novemberben jönnek össze, mondá De Serre a képviselőknek, januárban és a következő hónapokban alkotják meg a budgetet. Ez igen késő a folyó évre, de egyszersmind nagyon korai az azután következő évre. Szükséges tehát, hogy egy közvetítő időpontot vegyünk föl, és ez július hava. Öt-hat hónap nem oly hosszú időszak, hogy megakadályozhatná önöket a szükségletek előleges megállapításában, a hitelek szabatos fölvételében. S ez idő egyszersmind elég hosszú arra is, hogy a pénzügyi törvényt megalkotni s annak végrehajtását előkészíteni lehessen. Így tehát semmi kétség nem foroghat fenn az iránt, hogy a januártól januárig terjedő pénzügyi év rossz lesz mindaddig, míg a kamarák télen ülnek össze. És viszont semmi kétség nem foroghat fenn az iránt, hogy a júliustól júliusig terjedő financziális év már ez egy körülmény következtében is kikerülhetetlen, hacsak a budget rendezett voltát s megszavazásának szabadságát és alkotmányos voltát veszélyeztetni nem akarjuk». Louis báró viszont a maga részéről technicai érvekkel mutatta ki a financziális év júliusi kezdetének hasznos voltát.* 1817-ben a képviselőház minden osztálya e szabály mellett nyilatkozott, maga a képviselőház kamarája is helyeselte ezt, a felsőház azonban elvetette, pusztán politikai indokokból.

Egy országban, mely bámulatosan érti és gyakorolja a közigazgatást, Poroszországban, az 1877-ik év folyamán

* Lásd Desmousseau de Givré: *La Législation du budget*

változtatták meg a pénzügyi év kezdetét. Április 1-ére tették a korábban gyakorlatban lévő deczember 1-eje helyett. Angliában csak négy és fél hónap kell a budget előkészítésére és megszavazására, a nálunk arra fordított 15—16 hónap helyett. A kincstári biztosok deczember második felében megkapják minden egyes minisztertől kormányzati ágának kiadása tervezetét, s megvizsgálva és megvitatva mind a részleges előkészületeket, előkészítik az általános budgetet. A kincstár kanczellárja összeállítja a bevételek budgetjeit, s azt a kiadásokkal együtt benyujtja az alsóháznak. Ez azután megvitatja és megszavazza azt igen rövid idő alatt, úgy hogy a budget életbe léphet április 1-étől fogva, a mely nap a financziális év kezdetét képezi a mi szomszédainknál.

A budget előkészítésének egyik legfontosabb és legtöbbet vitatott pontja: vajjon az ország különböző bevételeit és kiadásait (a községi bevételeket és kiadások természetesen nem tartoznak ide) egyetlen egy budgetbe kell-e összefoglalni; avagy ellenkezőleg lehet-e e kiadásokat és bevételeket, minden nagyobb baj nélkül, rendes vagy rendkivüli természetöknek megfelelő, különböző és egymással össze nem foglalt budgetekben benyujtani. Lehet érveket felhozni úgy az egyik, mint a másik eljárás mellett, s az egész nem is annyira a rendszer, mint a jó akarat s a körülmények helyes megbecsülésének kérdése. A mennyire kárhoztatandók az összetett budgetek rendes időkben, a mennyiben ilyenkor csak arra szolgálnak, hogy zavart idézzenek elő a törvényhozó felfogásában: annyira helyesek, sőt ajánlatosak rendkivüli körülmények között, midőn időleges, múlékony szükségletek keletkeznek, a melyeknek csak rendkivüli eszközökkel lehet megfelelni.

A Restaurátio kezdetén Corvetto gróf minisztéri-

uma alatt a budget, ha ugyan szabad e kifejezést használnunk, egyszerü is, összetett is volt. Egy nagy táblázatból állt, mely három, az *ABC* három első betüje, *A*, *B*, *C* által jelölt előirányzat összefoglalását képezte. Az *A* előirányzat az államadósság és törlesztés előirányzatát tartalmazta, melyet kiváltságosnak és bizonyos tekintetben szentesítettnek tartottak, a mennyiben az országos jövedelmek arányában kivetett külön meghatározott közjövedelmek szolgáltak e czélra. A *B* előirányzat magában foglalta a különböző kormányzati ágak kiadásait, és bevételkép minden rendes és állandó jövedelmet, mely nem szolgált egyenesen az államadósság födezésére. A *C* előirányzat végre magában foglalt minden rendkivüli és köteles kiadást, melyeket a hadi szerencsétlenségekre lehetett visszavezetni. A külföldi seregek megszállási költségeit a hadi kárpótlásokat s az ugyanazon czélból rövid lejáratra kibocsátott fizetési kötelezvényeket. E kiadások födözetét részben a rendes bevételek fölöslegei, részben kölcsönműveletek képezték.

E felosztás az akkori viszonyokhoz képest nagyon helyeselhető volt. Lehetővé tette a törvényhozóra és a nagy közönségre nézve, hogy számot adjon magának arról, minő eredettel birnak a különböző kiadások, s minő azoknak jelleme: állandó-e és nélkülözhetlen, vagy ellenben csak időleges és önkéntes. S minthogy továbbá e három előirányzatot egyszerre ugyanegy kötetben nyujtották be; és a rendkivüli kiadás nagyon megérdemelte nevét, minthogy csak olyan kiadásokra szólt, a melyek csak a terület megszállásából keletkeztek: semmi zavart és tévedés nem keletkeztetett annál, ki ez okmányokat figyelemmel vizsgálta.

Lajos Fülöp alatt az államadósság speciális bud-

getje eltünt azon bevételek elkülönítésével együtt, melyek bizonyos bevételekből e czélra fordíttattak. A rendkívüli budgetnek uem volt meg többé létjoga, mely azt a Restaurátió első éveiben igazolta. Mindazáltal megujították azt, a mennyiben az 1837-iki május 17-iki törvény által egy külön közmunka-budgetet állítottak föl. Három év mulva az 1840 június 6-iki törvény alapján eltörölték e külön budgetet és helyreállították a budget szigoru egységét.

A második császárság alatt újra fölmerültek a többes budgetek; 1863-tól fogva három budgetet számítottak Franczia országban: a rendest, rendkívűlit és a különös bevételekre fektetett kiadások budgetjét. A császárság utolsó éveiben még két ujabb budget szaporította a meglevők számát: a törlesztési budget és a 429 milliós kölcsön budgetje. Tekintsük már most, mennyiben voltak ez alosztályozások hasznosak vagy károsak.

Jegyezzük meg mindenekelőtt, és ez enyhítő és fontos körülmény, hogy mind e budgeteket — ugy a hármat mint az ötöt — egyszerre és ugyanegy kötetben terjesztették be. Könnyű volt tehát egyiket a másikkal szembesíteni, őket egymással összehasonlítani, és némi utánjárás mellett teljes fogalmat alkotni minden egyes kormányzati ágról úgy, mint az ország kiadásainak összeségéről. A különböző okmányoknak az egyesítése ugyanegy kötetben nagyon enyhíti a számadások többes voltából eredhető bajokat.

Ámde lehet-e mindazáltal igazolni a számadások e többes voltát? E részben bizonyos megkülönböztetést kell elfogadni. A rendes és rendkívüli budget elkülönítése a császárság utolsó éveiben kihívta maga ellen a birálatot, mert ez évek tulajdonkép rendes évek voltak, és a rend-

kívülieknek föltüntetett kiadások legnagyobb része minden évben előfordult.

Az 1863-iki budget indokolása következőleg állapította meg azon különbséget, a mely szerint a pénzügyi kormányzat az egyes kiadásokat a rendes vagy rendkívüli budgetbe sorolta: «A rendes budget kiadásai a kikerülhetetlen és állandó költségek födezésére szolgálnak, milyenek: az államadósságból folyó kötelezettségek, a törvények végrehajtása, az igazságszolgáltatás, az állami jövedelmek beszedése, a terület védelme. Ha e kiadásokat a legnagyobb takarékossággal is kell megállapítanunk, mindig szükséges lesz elégséges bevételekről gondoskodni azok teljes födözetére, ha fönn akarjuk tartani a jó rendet az állami pénzügyekben.» A mi a rendkívüli budgetet illeti. «E budget kiadásai magokban foglalják, mondá ugyanazon indokolás, a nagy közmunkákat, az új épitkezéseket, a katonai állomány ideiglenes számfölötti szaporitásait, a melyeket érdekeinknek külső védelme követelt, szóval mindazt, a mi pillanatnyi és elenyésző szükségleteknek felelvén meg, nem szerepelhet állandó terheink között. Bármily kétségbevonhatatlan legyen hasznosságuk; bármily nagy legyen azon jogos vágy, hogy azokat gyorsan és nagy mérvben fejleszszük: mindig hatalmunkban áll azokat, a rendelkezésre álló források meghatározása után, úgy a körülményekhez mint az ország adóképességéhez alkalmazni. Mind e két budget tehát, úgy a rendes mint a rendkívüli, saját jelleggel, saját külön szabályokkal bir». E megkülönböztetés nagyon is finom volt. Mert e rendkívüli budget kiadásai csakugyan olyanok voltak, minőket egy nagy nemzet soha nem nélkülözhet. Új vasútak, új csatornák épitéséről, új útak készitéséről, új folyamszabályozásokról soha nem lehet lemondani. Desmousseaux

DE GIVRÉ mondá, hogy e rendkívüli budgetet helyesebben a rendes facultativ kiadások budgetjének lehetett volna nevezni. Ez elnevezés csakugyan nem lett volna annyira hibás, noha emez, úgynevezett facultativ kiadások legnagyobbrészét nélkülözhetetlen kiadásnak kell tekinteni. A budget ilyen felosztásának fogyatkozásai szembeszökők. A közönség, sőt maguk a törvényhozók is hajlandók voltak azt hinni, hogy némely, úgy katonai mint közmunka-kiadások nem állandóak, noha a nemzet az elbukás veszélye nélkül nem függeszthette föl azokat. Lehetetlen volt továbbá e rendszer mellett egy pillantásra áttekinteni egyik vagy másik kormányzati ág költségeit; mert tekintetbe kellett venni mindkét budgetet, és összeadni azon tételeket, a melyek mindegyikben szerepeltek. Bonyolúltság, zavar és csalódás volt tehát ez eljárás eredménye, mely egy rendes időszak budgetjét rendes és rendkívüli budgetre osztotta.

Mivel igazoltabb a törlesztési rendes budget? Látni fogjuk e munka egy későbbi fejezetében, minő szellemes, de nem igen gyakorlati módon szervezték hazánkban a törlesztést 1866-ban. Ugyanott részletesen foglalkozunk a törlesztés tanával, és mindazon különböző rendszerekkel, melyeket az adósságok megváltására megkísérlettek. A nélkül, hogy megelőznők azon magyarázatokat, melyeket később nagyobb terjedelemben kell adnunk, csak annak kijelentésére szorítkozunk e helyütt, hogy nem helyeseljük a külön törlesztési budgetet. A törlesztésnek a financziális helyzet összeségéből kell folynia. S a bevételi fölöslegekből kell alakulnia. Lehet ugyan számára egy előleges födözetet felállítani, de e födözet csak esetleges és csak akkor alkalmazható, midőn minden rendes és rendkívüli kormányzati költség födözve van, és még azon-

kívül marad valami bevételi fölösleg, a mit az államadósság megváltására fordítani lehet. Ez maga mutatja, hogy a törlesztés speciális budgetje nonsens.

Mit kelljen mondanunk a különös bevételekre alapított kiadások budgetjéről *(budget des dépenses sur ressources spéciales)*, melyet 1863-ban hoztak be, s még ma is fennáll. E különálló budgetet határozottan helyeseljük. Ennek eltörlése káros zavarra vezethetne. E budget azon départementi ésközségi kiadásokat foglalja magában, melyeket az állami közegek az általok a községek számlájára beszedett pénzekkel, a pótcentime-okkal s a tbivel fedeznek. Az 1863-iki budget indokolása következőleg igazolja e kiadások elválasztását a rendes budgettől: «Külön osztályba akartuk helyezni a départementok és községek kormányzatának azon költségeit, melyek nem rontják meg a rendes budget egyensúlyát, és a melyeknek különös forrásai megőrzik e jellegöket egyik évről a másikra». 1863 előtt a départementi kiadásokat a belügyminisztérium költségeihez csatolták, minthogy a préfet-k szabják meg azokat rendeleti úton, és az annak megfelelő bevételeket az állami közegek szedik. A mi pedig a községi kiadásokat illeti, azok korábban a megtérítések rovatában szerepeltek a pénzügyminisztérium kiadásai között, minthogy a községi pótcentimeokat az állami közegek szedik ugyan, de azonnal a községek pénztárába szolgáltatják. Az 1863. előtti szervezet sokkal hiányosabb volt, mint az, mely azt helyettesítette. A községi kiadások elválasztása az állami kiadásoktól igen fontos, mert nem ugyanegy hatalom szavazza meg azokat; s minthogy e községi kiadások szaporítják az országos kiadásokat, könnyen arra a tévhitre vezetik a közvéleményt, hogy egyedül az országos kiadások növekszenek, a kormányok meggondolatlansága és bőköltése

által. Mindazáltal igen üdvös, hogy e külön budgetet képező helyi kiadásokat, az állami budgetek után, azokkal ugyanegy kötetben bocsássuk közre. Ez által a törvényhozó abba a helyzetbe jut, hogy világos képet szerezhet magának a községek helyzetéről, melyeknek sorsára befolyást gyakorolhat az által, hogy megtagadja nekik új kölcsönök fölvételét vagy rendkívüli adók behozatalát. Ne feledjük mindazáltal, hogy a különös jövedelmekre fektetett kiadások budgetje nem foglalja magában a helyi kiadások összegét. Hanem csupán azokat, melyeket az állami közegek által beszedett jövedelmekkel födöznek. Névszerint a kapu-adó egészen kívül marad e számadáson.*

Azon külön budget, melyet egy valóban rendkívüli kiadások födözésére szolgáló kölcsön részére állítottak föl, fölfogásunk szerint szintén helyes és ajánlatos. Ebből kiindúlva a 429 milliónyi kölcsön budgetja a császárság utolsó éveiben kifogástalan ép úgy, mint ama külön számadások, melyek legújabb csapásainkból eredtek. Ez időleges tartamu kiadásoknak elválasztása a rendes budgettól nemcsak hogy nem ejti zavarba a törvényhozót, hanem ellenkezőleg fölvilágosítja őt és képessé teszi arra, hogy tisztán határozza meg mindazt, a mi a budgetévek egy

* Fölfogásunk szerint jó volna, ha az állambudgethez egy kimutatást csatolnánk az utolsó év kapu-adójának és egyéb községadójának ismeretes hozadékáról. E kimutatás sommás lehetne s még így is felvilágosítaná a törvényhozót az ország financiális erejéről. 1878-ban tartottak ugyan egy enquête-et Franciaországban a községek financziális helyzetéről, de az okmány, mely annak eredményét összefoglalja, nagyon zavaros. E terjedelmes közlemények mellett nem lesz fölösleges évenkint némi adatokat közölni a budget végén a községi adók nagyságáról.

egész során át a kivételes kiadások ugyanazon nemhez tartozik. Midőn nagy kölcsönt kötünk, akár egy csomó nagyobb közmunka következtében, akár hadi szervezetünk és anyagunk megújítására, a mint ez legújabb csapásaink után történt — nagyon természetes, hogy külön számadást kell vezetnünk a kiadásokról. Annak helyén mindazáltal bírálat alá fogjuk venni ama liquidationális számadásokat, melyek a háború után keletkeztek és ma is tartamak. Értjük, hogy elválasztották a rendes budgettől az e különös czélra szolgáló kiadásokat. Mindazáltal helyes lett volna e kiadást legalább a rendes budget után s ugyanazon kötetben közölni. Ez által a törvényhozó és a közönség, minden hosszas keresgélés nélkül, összefoglalva találhatta volna az ország kiadásait. Mert nagy különbség különböző számadásoknál, ha azokat együtt vagy külön-külön adják ki. A budget-számadások többes voltát némely esetekben igazolhatja a világosság érdeke. De ez esetben legalább egyszerre s ugyanegy kötetben kell mindnyájokat közölni. A liquidationális számadás azonkívül, mint azt már neve mutatja, nem tarthat örökké. Világos például, hogy 1881-ben, tíz évvel a háboru után, a liquidationális számadásokat meg kellene szüntetni.

Azóta, hogy e mű először megjelent, és e fejezetet megírtuk, Léon Say financzminiszter új alakot adott a franczia budgetnek. Az 1879-iki budget két részre oszlott. A rendes kiadások budgetjére, és a rendkívüli fedezeten alapuló kiadások budgetjére *(Budget des dépenses ordinaires* és *Budget des dépenses sur ressources extraordinaires)*. Ebben az utolsó részben vették fel azon hitelműveleteket, melyek korábban a liquidationális számlában foglaltattak, valamint azon közmunka-kiadásokat, melyeknek

födözésére különös kölcsönök szolgáltak. A franczia budget ez új felosztását helyesnek tartjuk, mert nem hívja ki maga ellen azon birálatokat, melyeket a második császárság rendkívüli budgetjei joggal megérdemeltek. Az 1879-iki budgetben nem a kiadásoknak föltételes természete, hanem a megfelelő bevételek positiv jellege szerint sorozzák a fejezeteket a budget egyik vagy másik szakaszába. Az első szakasz ép úgy viselhetné ezt az elnevezést: az adók és rendes jövedelmek hovafordításának budgetje. A másik ismét a következő nevet is viselhetné: a kölcsönök és egyéb időleges források hovafordításának budgetje.

Az angolok nem föltétlen ellenségei a budget többes voltának. Mindazáltal csak teljesen igazolt esetben engedik meg annak alkalmazását. Különbséget állítanak fel az államadósság, civillista és nyugdíjak kiadásai közt egyrészt, s a különböző katonai és polgári közigazgatási ágak kiadásai közt másrészt. Ennyiben tehát két különböző számlát vezetnek. Végre ha valósággal kivételes események állanak be, s egy sorozata a rendkívüli kiadásoknak merül fel, melyeket kölcsön utján kell fedezni, a mire példát szolgáltatott az abyssiniai háború, s azon erődítési munkálatok, melyeket lord Palmerston s követői különös kölcsönök alapján építettek, ily esetben az angolok is külön budgetet készítenek, mely mintegy rendkívüli budgetet képez.

A budget előkészítésénél fölmerül egy másik érdekes kérdés, mely abban áll, vajjon össszesíteni vagy részletezni kell-e a bevételeket és kiadásokat. Már e munkának egy korábbi fejezetében, midőn a különös adókról szóltunk, tárgyaltuk e kérdést*, és az államadósságoknál ismét

* Lásd az első kötetben a Második Könyv I. fejezetét.

visszа fogunk rá térni. Egyelőre elég lesz tehát csak egy pár szót szólanunk. Helyesebb-e összegezni valamennyi bevételt és így fedezni valamennyi kiadást? Vagy ellenben helyesebb minden bevételt külön fölsorolni, számukra egy változatlan rendeltetést fentartani, s ez által a különös számadások egy egész sorozatát teremteni a budgetben?

E kérdést sokkal többször támasztották a községi budgeteknél, mint az országos budgeteknél. Nézetünk szerint az összesítés elvének kell előtérbe nyomulnia. A szoros részletezés rendszere roppant bonyolulttá tenné a budgetet és végelemzésben inkább a kiadások emelésére mint mérséklésére vezetne. Lássuk hogyan nyilatkozott e tárgyban egyik legkiválóbb pénzügyi tekintélyünk, Louis báró: «A számvitel ez alakjával járó komoly bajok meggátolhatták volna annak alkalmazását bármilyen rendszerben; minthogy mindenütt haszontalan és veszedelmes. Mert ha a részletezett kiadásokra szolgáló részletes bevételek teljesen megfelelnek ama kiadásoknak, a mi a részletes budget rendszerének legfőbb tökélyét képezi: úgy e részletezés fölöslegesssé válik; minthogy a részletes bevételeket és kiadásokat össze lehetett volna foglalni az általános bevételekbe és kiadásokba, a nélkül hogy ez által megzavartuk volna a budget egyensúlyát. Ha ellenben a részletes kiadások meghaladják a fedezetökre szolgáló részletes bevételeket: úgy vagy befejezetlenül kell hagynunk a közmunkákat, noha szükségesek; vagy fedezet nélkül kell hagynunk a kiadásokat, noha azokat megtettük; vagy végre a budget-jövedelemnek egy más részét kell fordítanunk a részletezett kiadások többletének kielégítésére. Ha végre a bevételek haladják meg a részletezett kiadásokat: úgy nem lehet azokat alkalmazni, hanem a budget más részébe kell átvinni; vagy pedig az

történik, a mi ellenkezik minden jó kormányzati elvvel, noha igen gyakran előfordul, hogy t. i. haszontalan és céltalan kiadásokat fognak csinálni pusztán azért, mert egy számítási hiba következtében nagyon is bő fedezetről gondoskodtak az egyik kiadásnál, míg a kormányzat egyéb égető szükségletei kielégítetlenül maradnak, a kellő fedezet hiányában. E rendszer, mely mindig fölösleges kedvező körülmények között, veszedelmessé válhatnék azon pillanatokban, midőn az állam szükségletei nagyok és sokszorosok, főleg, ha híven követnék, a mi azonban szerencsére soha nem történik.»*

A Restaurátió kormánya csak egyben tett kivételt e szabály alól, melynél fogva valamennyi bevételt összegezni kell az összes kiadások födezésére, s ez az államadósságoknál és törlesztéseknél történt. E czélra külön bevételeket fordított, melyeket a törvényhozás által adott kiváltság alapján a nemzeti jövedelmek összesége után bevett. E megkülönböztetésnek nézetünk szerint nincs jogosultsága egy virágzó, hatalmas és jól rendezett államban. Nem igazolható másutt, mint a keleti államokban Törökországban és Egyiptomban, melyekben a közpénzek elharácsolása napirenden áll, melyekben az államszámvitel igen tökéletlen, s a melyeket kényszeríteni lehet mások gondnokságának eltürésére. De még ez országokban is csak úgy tartható fenn a közjövedelmek ez elkülönítése, ha az idegen kormányok segédkezet nyujtanak e czélra, különös biztosokat rendelnek ki s ez elkülönítés minden áthágását újabb beavatkozásra használják föl.

Együtt kell-e a budget minden kiadását benyujtani,

* Desmousseaux De Givré *Études sur le Budget*, II. 25.

vagy pedig minisztériumok, vagy nagyobb szakaszok, vagy fejezetek szerint? E kérdés különbözik attól, hogy vajjon a szavazat egyik vagy másik mód szerint történjék-e. Mert a budget megszavazása történhetik *en bloc*, habár a kiadásoknak fejezetekre és czikkekre oszló részletezésével is nyujtották be. Az első császárság alatt *en bloc* történt a budget bemutatása. 800—900 milliónyi kiadásra jogosittották fel a kormányt, melyet az azután rendeleti uton osztott meg a különböző minisztériumok között. Körülbelül hasonló módon jártak el a Restaurátió kezdetén. Sommás táblázat alakjában nyujtották be a budgetet, a melyben fölsorolva voltak azon kiadások valószínű összegei, melyek az államadósságok, a dotatiók és a minisztériumok fedezetére szolgáltak. Az 1817. márczius 25-iki törvény változtatott először ez állapoton, a mennyiben mindenekelőtt arra kényszerítette a minisztereket, hogy ne haladják meg a közigazgatásuk részére megszavazott költségeket; s azonkívül arra kényszerítette őket, hogy ismertessék meg budgetjavaslatukban azon módot, a mely szerint a nekik megszavazott kiadásokat a közigazgatások különböző fejezetei szerint megosztani akarják.

Netto vagy brutto legyen-e a budget? Más szóval a bevételek budgetje csak a kezelési költségek után fenmaradó bevételeket tartalmazza-e, avagy fel kelljen-e sorolni a kezelési költségeket, úgy a bevételek mint a kiadások budgetjében? E két rendszer között nem lehet kétes a választás. Egyedül a második ajánlható, sőt egyenesen elkerülhetetlen, ha jó pénzügyi kezelést és szigoru ellenőrzést akarunk. A franczia kamarák mindazáltal csak az 1818-iki budget óta szavaznak meg kezelési költségeket. Némely országokban, melyeknek száma azonban mindinkább apad, még mindig csak netto budgeteket ismernek.

«Eredetileg», mondja egy német iró, Czoernig báró, «minden budget netto budget volt. Olybá tekintették az állami kormányzatot, mint különböző, üzletágakkal foglalkozó nagy kereskedelmi vagy ipartelepet. Minden műveletnek bizonyos jövedelem képezi czélját, de minden művelet egyszersmind költségekkel is jár, a minek következtében nem is szolgáltathat a kormány kiadásainak födözésére mást, mint bevételi fölöslegeit, a tiszta bevételt. A középnémetországi államokban, melyek mindeddig hivek maradtak ez eredeti és pátriarchális alakhoz, Szászországban, Bajorországban és Würtembergben a netto budget még mindig fenmaradt. Mindamellett szükséges hozzá tennem, hogy a kezelési költségek összege, valamint a nyers bevétel összege szintén ki van mutatva a budgethez mellékelt külön táblázatokban. S így a kamara ezekről is meggyőződhetik, és ezek felett is szavazhat.» Ebből láthatjuk, hogy gyakorlatilag véve a jelen pillanatban megszűnt minden különbség a két rendszer között. Az kétségtelen, hogy a kamaráknak értesülve kell lenniök a kezelési költségek nagyságáról. Mert nekik tudniok kell, mennyit fizet az ország összesen véve, és mennyi marad abból a közszükségletek födözésére az állam pénztárában. A kezelési költségek aránya egyik vagy másik adó hozadékához képestdöntő lehet valamely adó fentartása vagy eltörlése mellett. A kezelési költségeket továbbá szintén lehet reformálni. Az a hasonlat, a mit Czoernig báró az állam és egy nagy kereskedelmi vagy iparüzlet között vont, még ha teljesen helyes volna is, semmi befolyást sem gyakorolhatna a budgetnál követendő rendszerre nézve, mert nincs ipari vagy kereskedelmi társaság, mely ne ismertetné meg részvényeseivel üzleti költségeit, és ne magyarázná meg azok emelkedését vagy csökkenését.

A franczia budget mai felosztása igen helyes és igen szerencsés e tekintetben. A budget a következő három részre oszlik: 1. államadósságok és némely alkotmányos kiadások, melyek le nem szállíthatók, és bizonyos tekintetben kiváltságosak; 2. az egyes minisztériumok, vagyis az összes polgári és katonai kormányzat; 3. a beszedési és kezelési költségek s a visszatérítések. E felosztás kitünő volna, ha a sorrendet megfordítanák. A beszedési költségeknek kellene képezni a budget első részét, miután azok a budgetbevételeknek föltételét képezik. Ezután kellene jönni az államadósságoknak, mert ezek kamatjait szenteknek és leszállíthatatlanoknak kell tekintenünk. Végre csak harmadsorban szabadna következnie a minisztériumok kiadásainak, melyek a bevételek csak azon fölöslegéből meríthetnek, melyek az előbb említett kétféle kiadások levonása után fenmaradnak. A közönség rendesen igen könnyen szem elől téveszti, hogy az állam nem rendelkezhetik a budget minden bevételével; hogy oly nagy budgetből, minő Franciaországé, az állam csak egy részt fordíthat a maga kiadásaira, és még nem is a legnagyobb részt. Ha elfogadnák az általunk ajánlott rendszert, megigazítanák némileg az e részben uralkodó előítéleteket.

Minő okmányokat kell a budgettel együtt beterjeszteni E kérdést nem lehet általános szabálylyal megoldani. Az világos, hogy a budget nem lehet egyszerű számhalmaz. Rendesen csatolnak hozzá indokolást, mely megismertet a bevételek és kiadások változásainak legfőbb okaival. Sőt szokásban van az egyes minisztériumok részletes budgetjét is külön magyarázattal kisérni, mert ez eljárás az egyes pontokra nézve több fölvilágosítást ró, mint az általános indokolás. E rövid commentárok hasznosak, de nem elégségesek. A törvényhozás sokat foglalkozott Franczia-

országban azzal a kérdéssel, minő okmányokat követel jen évről-évre a budget-tárgyalás fölvilágosítására. Így az 1817. márczius 25-iki törvény arra kötelezi a minisztereket, hogy minden ülésszakra beadják a megelőző évre vonatkozó műveletekről szóló adatokat, egymással szembe állítva a megszavazott hiteleket, a megállapított kiadásokat, a teljesített szolgálatokat, és végrehajtott rendeleteket. Más részről a pénzügyminiszternek a maga évenkint benyujtott jelentésében meg kell ismertetnie az adók nyers hozadékát, a kincstár hitelműveleteit, a budgetek eredményét, az állósított adósság táblázatát s az államkincstár általános helyzetét. Az 1819-ik junius 27-iki törvény által a kamara elrendelte, hogy az állami pénzügyekről szóló évi jelentést a legfőbb számvevőszék *(Cour des Comptes)* jelentésének kell kisérnie, mely nagy törvénykezési testületre tartozik nálunk az állam pénzügyi számvitelének megbirálása. Egy 1832. április 21-iki törvény nyilvánossá teszi a számvevőszék évi jelentését, melyet eddig, a régi monarchia titkolódzó szellemének maradványa gyanánt, a nyilvánosság elől elrejtettek.*

1815. óta tehát haladás mutatkozik Franciaországban azon pénzügyi adatok közzétételében, melyek az országot és a kamarát fölvilágosíthatják. Mindazáltal még sok tenni való marad e téren, annál is inkább, minthogy

* Budget-törvényhozásunk alakulására nézve igen sokat okulhatunk Audiffret marquis kis munkájából, mely *Souvenirs de ma carrière* czím alatt jelent meg, és *Systéme financier de la France* munkájának bevezetését képezi. Audiffret marquis egyike azon férfiaknak, kik mint elsőrangú pénzügyi hivatalnokok a legtöbbet tettek államszámviteli rendszerünk tökéletesítésére és jelenlegi budget-törvényhozásunk megalakítására.

a törvény szellemét sokszor megsérti az a halasztás, mely az okmányok közzétételénél előfordul. A császárság második részében, 1857. óta, azt a szokást követték a miniszterek, hogy indokolásaikat a számvevőszék évi jelentésével kisérték, mely rendszabály következtében legalább egy évvel késleltették a lefolyt budget-évek végleges rendezését. Egy előrelátó törvény, az 1836. julius 9-éről szóló, elrendeli, hogy a befejezett budget-évek megállapítására szolgáló törvényjavaslatokat, és az annak támogatására szolgáló okmányokat a lefolyt budget-év befejezését követő legközelebbi két hónap alatt kell benyujtani. (A budget-év befejezése, törvényeink szerint, a kezdetére következő év augusztus 31-ére esik.) Engedjük át a szót egy specialistának: «Ha (az 1836-iki törvény) bölcs utasításait híven követik, sohasem volna több mint három oly budget, melynek fontos számai ismeretlenek maradnának. Így például ez év (1869) márczius elsején a *Corps législatif* tárgyalás alá vette volna az 1867-iki évre szóló budgetjavaslatot, s ugyanazon idő alatt fejeződnének be az 1868-iki budget műveletei és kezdődnének az 1869-iki budgetei. Így azonban egészen más a helyzet. A *Corps législatif* nemcsak nem állapította meg végleg a jelen ülésszakban (1869) az 1867-re szóló budgetet, hanem nagyon valószínű, hogy még az 1865-iki budgetet sem fogja végleg megállapíthatni, úgy hogy ez év (1869) márczius elsején, úgy mint a korábbi években, nem kevesebb mint öt oly budget van, melynek adatai nincsenek végleg megállapítva.» Ez öt budget, a melyeket Desmousseaux de Givré például felhozott, az 1865, 1866 és 1867-ik évről szóló budgetek, melyeknek műveletei be voltak ugyan fejezve, de véglegés megállapításuk függőben maradt. Továbbá az 1868. és 1869. évről szóló budgetek, melyeknek műveletei folya-

matban voltak, minthogy az első még nem zárult be, noha az 1868. naptári év már letelt. E késedelem megakadályozza a törvényhozót abban, hogy világosan lássa maga előtt a pénzügyi helyzetet. Azon pillanatban, midőn a jövő év budgetjét akarjuk megszavazni, nagyon fontos, hogy pontosan ismerjük a lefolyt és közeleső évek budget-eredményeit. Midőn 1878-ban megszavazzuk az 1879-iki budgetet, nagyon kívánatos, hogy teljesen tájékozva legyünk a helyzetről, s hogy ismerjük, nem ugyan az 1878-iki budget pontos adatait, mely ép most van teljes folyamatában, hanem, ha ugyan lehetséges, az 1877 vagy legalább az 1876. év budgetjét. Csak a közelmulttal való ily összehasonlítások menthetnek meg bennünket minden könnyelműségtől. Ámde 1878. juniusában a kormány az 1874. lefolyt év budgetjavaslatát nyujtotta be. Így tehát két évvel voltak hátrálékban e lefolyt év budgetjére nézve, melynek 1876. kezdetén kellett volna a ház asztalára kerülni. E késedelem megrögzött Franciaországban.

A hivatalos okmányok közzétételénél, mutatkozó e lassúság és nyilvánosságtól való óvakodás képezik régóta a franczia pénzügyek egyik hibáját. Így a pénzügyi kormányzat csak minden három hónapban mutatja ki a hivatalos lapban az adók hozadékát, holott semmi nem akadályozná abban, hogy havonkint tegye közzé és minél részletesebben. 1877. óta nevezetes javításokat hozott be Léon Say. A pénzügyminisztérium által kiadott *Bulletin de statistique et de législation comparée* havonkint a legérdekesebb adatokat szolgáltatja Franciaország s az idegen államok pénzügyeiről. A legjobb államháztartási rendszer a lehető legnagyobb nyilvánosság. S úgy látszik, hogy végre nálunk is megértették ez igazságot.

Mondjunk egy pár szot a franczia budget uj összeállításáról. A mit közönséges nyelven budgetnek neveznek, és a melynek a hivatalos neve: a pénzügyi év bevételeinek és kiadásainak megállapításáról szóló törvényjavaslat — az előtt egy roppant vastag kötet volt, mely napról napra nagyobb lett s végre 1300 negyedrét oldalra terjedt. Léon Say-nek az a szerencsés gondolata támadt, hogy négy sokkal könnyebben kezelhető füzetre szakította e mastodonszerű okmányt. Csakhogy e négy füzet mindegyike rövid idő alatt ép oly nagyra nőhet, mint az egykori egyetlen kötet. Négy füzetre osztva és egy kötetre csoportosítva, a franczia budget igen különböző okmányokat foglal magában, melyek közül némelyek törvény- vagy határozati javaslatok, a kamara szavazatától függők, míg mások egyszerű magyarázatok, hasznos fölvilágosítások, vagy épen valóságos túltengések.

A mint fölnyitjuk budgetünket, első helyen találjuk az indokolást, melyet a pénzügyminiszter szerkeszt, vagy legalább aláir. Ez okmánynak már neve is mutatja minőségét. A miniszter abban röviden vizsgálat alá veszi pénzügyi helyzetünket, futó pillantást vet a lefolyt évek pénzügyi eredményeire, összehasonlítja a jövő évi előirányzat bevételeit és kiadásait a folyó év vagy legalább a legutóbb megszavazott év bevételeivel és kiadásaival, megmagyarázza pár szóval a különbségek okait, kimutatja a lebegő adósság állapotát és végül röviden előadja, ha ugyan vannak, reformjait. Az indokolás egy előszó, bevezetés, mely természetesen nem képezi a szavazás tárgyát.

Az indokolás után jön egy igen lakonikus törvényjavaslat, mely összesen négy oldalra terjed, és a mely a hozzácsatolt táblákkal a budget lényegét képezi. E törvényjavaslat vagy 20 czikket foglal magában 5 czímben.

Midőn azt mondjuk, hogy a budgetet fejezetenkint és czikkenkint szavazzák meg, azzal azt akarjuk mondani, hogy a szóban forgó törvényjavaslat minden czikke külön szavazás alá kerül, míg a mellé csatolt táblák egyikén a kiadások minden egyes fejezete kerül külön szavazás alá. A törvényjavaslat öt czíme a következő : 1. az általános budget, vagyis az állam bevételei és kiadásai. E törvényjavaslat a kiadásoknak csak végösszegét vagy némelykor négy vagy öt nagy alosztályát foglalja magában. 2. A különös bevételekre fektetett kiadások budgetje, vagyis azon départementi és községi kiadások budgetje, mely kiadásokat az egyenes adók pótcentime-jaival fedezik. 3. A harmadik czím némely külön rendelet által a budgethez csatolt kiadásokat, minők a becsületrend, a tengerészet rokkantjai részére szóló kiadásokat foglalja magában. 4. A negyedik czím a pénztári műveleteket *(moyens de service)* és különböző intézkedéseket foglal magában. Péntári művelet *(moyen de service)* alatt érteni kell a kincstári jegyek kibocsátását vagy más oly hitelműveleteket, melyekkel a kormány a szükséges forgalmi tőkét, az adók késő befolyásával szemben, megszerezheti. A mi a különböző intézkedéseket illeti, azok természetesen igen változatosak. Ha a kamara bizonyos okmányok vagy részletes számadások bemutatását követeli, ebben a czímben jelenti ki akaratát. Így az 1878-iki budgetben azt követelte ebben a czímben, hogy a kormány részletes kimutatást közöljön minden franczia község és département financziális helyzetének legfőbb elemeiről. Végre 5. az ötödik czím az általános intézkedéseket foglalja magában, rendesen egy egyetlen czikkben, mely büntetés terhe alatt megtiltja minden oly adónak szedését, mely e budgettörvény mellékleteiben felsorolva nincs. Itt adjuk ez

anathémának némi tekintetben szentesített saját kifejezéseit: «Minden oly egyenes vagy közvetett adó, melyre a jelen törvény fel nem jogosít, bármily czím vagy név alatt szedessék is, határozottan tilos; és minden hatóság, mely azt elrendeli, minden hivatalnok, ki az adójegyzéket vagy tarifát elkészíti, mindazok, kik azt beszednék, mint jogtalan zaklatók fognak üldöztetni, a nélkül, hogy ez eljárás ismétlése megtámadhatná a kereset érvényét; továbbbá üldöztetni fog minden végrehajtó vagy bármely más közeg, mely az adót szedte, a nélkül hogy e keresetnek a törvény előtti megindítására előleges felhatalmazás kivántatnék.»

Ez azon terjedelmes és fenyegető formula, melyet 1877. végével Francziaországban törvénybe iktattak, hogy megértessék az akkori kormánynyal, miszerint a kamarák szavazata nélkül nem lehet budgetet alkotnia.

Ez egyetlen budget-törvény helyett olykor két különböző budget-törvény is volt Francziaországban: egy a bevételekre, egy másik a kiadásokra; ilyen volt az 1878-iki budget. De e szétszakítás semmi lényeges pontban nem változtatja meg azon szervezetet, melyet az imént leírtunk. Semmi gyakorlati érdek nem kívánja egyébiránt azt, hogy két különböző budget-törvény legyen a bevételekre és kiadásokra. Sőt nagy bajjal járhatna, ha a kamarák egyetlen egy bizottság helyett két különböző bizottságra utalnák a kiadások és bevételek előleges tanúlmányozását. E visszás eljárást sokáig láttuk Francziaországban a Restauratio és Lajos Fülöp alatt, s még ma is megvan az éjszak-amerikai Szövetséges-Államokban.

Az igen rövid budget-törvényjavaslathoz egy csomó táblázat járúl, melyeket az *ABC* első betűivel jelölnek.

E táblák száma általában, így az 1877-iki budgetben is, hét volt, s a következő rendet tüntették föl: Az *A.* táblázat magában foglalta az összes kiadásokat fejezetekre osztva, a mely felosztásnak az egyes közigazgatási ágak vagy azok analogiái szolgáltak alapul. Ez egyes fejezetek szerint szavaz a kamara. Az *A* táblázat az egyes közigazgatási ágaknak és a részökre szóló kiadásoknak csupán száraz felsorolását tartalmazza, minden további felvilágosító kifejtés nélkül. A kiadások fejezetei, mint azt fönnebb láttuk, három nagy szakaszra oszlanak, melyek: 1. az államadósság és a törlesztés; 2. a minisztériumok; 3. az üzleti és kezelési költségek. Tulajdonképen csak a második szakasz képviseli a budgetnek valóban határozat alá eső részét.

A *B.* tábla magában foglalja a kivetendő egyenes adók főtételét és pótcentime-jait. E táblázat mindazáltal némileg nem felel meg elnevezésének, a mennyiben itt nem «*kivetendő* egyenes adóról», hanem *kivethető* egyenes adókról van szó. Mert a pótcentime-oknál maximumok fordulnak elő, melyeket nem kell szükségkép elérni. E táblázat Franciaország sajátos pénzügyi rendszeréből ered, mely a helyi adókat mintegy az általános vagy nemzeti adókba oltja.

A *C.* táblázat megállapítja a föld- és ház-adó, személyi és lakbér-adó, ajtó- és ablak-adó főtételének minden egyes départementra eső részét. Tudjuk, hogy e három adónem Franciaországban felosztásos adó. A pátens-adó nem szerepel e táblázatban, mert hányados adó. E táblázat sokat vesztett érdekéből, mióta a szokás a felosztásos adók hányadait állandóknak és egyformáknak hagyta, azon csekély változások kivételével, melyeket az épületek lebontása vagy új épületek keletkezése okoz.

A *D.* táblázat sokkal érdekesebb, és sokkal fonto-

sabb. E táblázat foglalja magában azon illetékeket, hozadékokat és jövedelmeket, melyeknek szedésére az állam fel van hatalmazva. Azon kívül, a mi e táblázatban névleg fel van sorolva, az adóközegek, hivatalos kötelességeik megszegése nélkül, semmi szolgáltatást nem követelhetnek a polgároktól.

Nem minden évben szavaznak meg külön minden fennálló adót. E külön megszavazás csak az egyenes adóknál fordul elő. A budget-törvény megszavazása magában foglalja mindazon adók megszavazását, melyek az imént említett táblában előfordulnak. Ez értelemben tehát minden adó csak egy évre szól Franciaországban, a mennyiben újabb általános fölhatalmazás nélkül nem lehet azok szedését folytatni. Ellenben állandónak is lehet tekinteni az adókat, a mennyiben nem kerülnek minden évben új vita alá, a mi megörökíthetné a parlamenti üléseket és sok visszássággal járhatna. Lejebb behatóbban fogjuk vizsgálni e fontos kérdést, hogy minden adót külön-külön és évenkint kell-e a kamarának megszavaznia, vagy hogy fenmaradjanak-e folytatólag mindaddig, míg a kamara azokat határozottan el nem törli. A *D.* táblázat fölemlíti minden egyes adó megalapító törvényét. E táblázat egyébiránt két pontra oszlik: az egyik az állam részére szedett bevételeket, az utóbbi a départementok, községek és közintézetek részére szedett bevételeket tartalmazza. Az utóbbiak száma igen tetemes.

Az *E.* táblázat a módok és eszközök általános budgetjének *(budget général des voies et moyens)* sajátságos elnevezések alatt az állam minden jövedelmét foglalja magában. Az *A.* táblázat nem tartalmazott mást, mint a kiadások általános budgetjét. E táblázat a bevételeket tartalmazza, azok természete szerint. Az osztályo-

zás egészen empirikus, a bevételek az azokat szedő közegek szerint csoportosulnak. A «budget különböző hozadékai» *(produits divers du budget)* a legkülönbözőbb eredetűek.

Az *F.* táblázat a külön forrásokra alapított bevételeket s az azoknak megfelelő kiadásokat foglalja magában. Tudjuk, hogy ez alatt egyrészt azon départementi és községi jövedelmeket értjük, melyek az állam által szedett egyenes adók főtételéhez pótcentime-kép járulnak, s másrészt az ezen bevételeknek megfelelő kiadásokat. E táblázat nagyon sommás, s igen távol van attól, hogy minden községi bevételt és kiadást magában foglaljon. Különösen a községi bevételekből igen nagy rész hiányzik, nevezetesen a kapu-adók jövedelme.

A *G.* táblázat végre magában foglalja azon külön bevételeket és kiadásokat, melyeket a budgethez csatolnak, mint a becsületrend, a nemzeti nyomda stb. bevételeit és kiadásait. Az állami számvitel és ellenőrzés szempontjából nagy haladást képezett mindezen kis külön budgeteknek az állami budgethez való csatolása.

Mind e táblázatok, melyeket az imént fölsoroltunk, s az azokat megelőző törvényjavaslat képezik a valóságos budgetet, vagyis a törvény szövegét és annak lényeges mellékleteit. Mind ez vagy ötven oldalra terjed. Hiányzik azonban minden részlet és igazolás. Ha csak ennyit tartalmazna a budget, a parlament tagjai s a nagy közönség csak egy áttekintő összefoglalást nyernének. Minden további része ama nagy kötetnek vagy köteteknek, melyeket közönségesen budgetnek nevezünk, a részleteknek, a bővebb kifejtésnek van fentartva.

Mindezen kiegészítő fölvilágosítások három fő részre oszlanak, ezek: 1. az általános okmányok, 2. a bevéte-

lek budgetje, 3. a minisztériumok kiadásainak részleges budgetje. Az általános okmányok legnagyobbrészt összehasonlítások és szintén igen sommások. A bevételek budgetje bővebb adatokat tartalmaz különböző természetű bevételekről, de még ez sem valami nagyon terjedelmes. A budgetet tartalmazó kötetnek majdnem legnagyobb részét az egyes minisztériumok külön budgetjeire vonatkozó adatok foglalják el. Itt azután számos a részlet, töméntelen a fölvilágosítás. Minden miniszteri budget élén egy külön jegyzet áll, egy neme a részletes indokolásnak, mely sokkal szabatosabban és részletesebben adja elő a kiadásokban előadott változtatásokat, mint az általános indokolás. Sok melléklet is járul e miniszteri budgetekhez. Így látjuk táblázatos kimutatásban a minden egyes minisztérium által elfoglalt lakásokat, a départementi kölcsönök helyzetét, a szt. denys-i nemzeti iskolába felvett fiatal leányok neveit, a *Légion d'honneur*nek a lefolyt évben elhalálozott tagjait névszerint felsorolva. Ez adatok némely része fölöslegesnek látszik oly ünnepélyes okmányban, minő a budget, s ép azért szükségtelenül szaporítja annak terjedelmét. Helyesebb volna ez adatok egy részét külön füzetekben közölni, a mi által a budget kisebb lenne, és könnyebben kezeltethetnék és őríztethetnék meg.

Leírtuk a franczia budgetet, úgy a mint azt a pénzügyminisztérium főszámvevősége évenkint a kamarának benyujtja. E benyujtás, mint láttuk, rendesen a budgetévet megelőző év első két-három hónapjában történik. Ez nem volt mindig így nálunk, s nincs is így mindenütt másutt. A Restauratio első éveiben a budgetet csak valamivel a budget-év kezdete előtt nyujtották be, vagy épen a budget-év tartama alatt, a mi az adók ideiglenes szedé-

sére *(douzieme provisoire)* vezetett. Ez történt az 1831. 1832. és 1833., továbbá az 1872. 1878. évek budgetjeinél. Poroszországban a budget késő benyujtása szabály volt egész addig, míg a kamara és korona közötti összeütközést 1866-ban meg nem oldották. Bismarck 1863. január 27-iki beszédében, a budgetnek a kamara által történt visszautasításáról szólva joggal mondhatta: «Végre is miben különbözik a jelen helyzet attól, mely tizennégy év óta Poroszországban, az év első négy vagy hat hónapjában az évi budget megszavazása előtt rendesen megvolt?* Angliában mint azt egy következő fejezetben látni fogjuk, soha nem szavazzák meg a budgetet egyszerre. A kiadások egy részét mindig a budget-év első hónapjaiban szavazzák meg. Más országokban ismét kötelező időpontokat vettek fel a budgetnek a kamarák elé való terjesztésére. Belgiumban például a budget-év kezdete előtt legalább tíz hónappal kell benyujtani a budgetet. Dániában és Hollandiában minden szeptemberben. Olaszországban a budget-előirányzatot a budget-évet megelőző márczius első felében kell benyujtani. A megállapított budgetet *définitiva previsione* (Olaszország megtartotta a két különböző budgetet) egy évvel utóbb, vagyis a folyó budget-év márczíusának első felében kell benyujtani.*

Francziaországban a fönnebb (III. k. 21. l.) adott okoknál fogva elégséges volna, ha a budgetet 10 hónappal a

* *Les budgets en Prusse de 1862 a 1866* Páris, Plon, 1877. 29. lap.

* Lásd a *Cobden-Club* következő kiadványát: *Correspondence relative to the budgets of various countries* 1877. 11. 35. 70. és 80.

budget-év megnyitása előtt nyujtanák be a kamaráknak. Ez esetben azonban változtatni kellene a départementok főtanácsainak és az arrondissementok tanácsainak az egyenes adókra vonatkozó hatáskörén, a mi egyébiránt teljesen megfelelne azon törekvésünknek, hogy minden felosztásos adót hányados adóvá alakítsunk át.

III. FEJEZET.

A BUDGET MEGSZAVAZÁSA.

A budget előkészítésétől a budget bemutatását kisérő vagy megelőző okmányok kutatásától menjünk át annak megszavazására. Itt ismét egy nagy csomó érdekes kérdéssel találkozunk, melyeket csak futólag érinthetünk. Hogyan kell a kamarának megalakulnia a budget tanulmányozására? Évenkint kell-e megszavaznia minden kiadást és minden bevételt? Együtt, vagy egyenkint kell-e megszavaznia a kiadásokat és bevételeket, hogy így a kiadások részletezésére kényszerítse a kormányt; és minő mértékig kivánja a hasznosság a szavazás e megosztását?

Az első kérdést nem lehet föltétlenül megoldani. Az egy általánosabb kérdésnek különös szempontból való felfogása, a mely általánosabb kérdést mi csak nagyon futólag tárgyalhatjuk, s a mely abban áll, mi módon kell egy kamarának munkálkodását intéznie? Három különböző módot ismerünk jelenleg: az angolt, az amerikait, a francziát. Angliában a kamara bizottsági ülésekben vizsgálja meg a budgetet. Ezek családias jellegű, bizalmas ülések, a melyekben minden nagyobb teketória és nagyobb előkészület nélkül a társalgás hangján vitatják meg a törvényjavaslatot, rövid észrevételekkel, és nem

hosszú beszédekkel. E bizottsági üléseken a kamara minden tagja megjelenhet, rendesen azonban csak a kiválóan illetékes tagok találkoznak itt egymással, úgy hogy számuk nem igen nagy, s a részletes kérdések komoly megvitatása könnyű. A pénzügyi kérdésekre nézve az alsóháznak két bizottsága van, a segédpénzek és kiadások bizottsága, *committee of supply* és a bevételek bizottsága, *committee of ways and means*. E bizottságok tárgyalásait nem a *speaker*, az alsóház rendes elnöke, hanem egy *chairman* vagyis egy a bizottság által választott elnök vezeti, a ki a bizottság munkálatainak befejeztével a háznak nyilvános ülésén ad jelentését a bill sorsáról a bizottságban *. E szervezet igen helyes és gyakorlati. Birja a mi zárt bizottságaink minden előnyét, azok hiányai nélkül. Mert az angol bizottságoknál egy illetékes ember sincs kizárva, míg nálunk akár politikai okokból, akár azért, mert ugyanegy osztályban több illetékes férfi is találkozik, gyakran megtörténik, hogy igen tapasztalt férfiak kimaradnak a bizottságokból. A kamara nyilvános üléseinek vitái rövidebbek, mert mindazok a képviselők, a kiket a tárgy érdekel, megjelenhetnek a bizottságban, s így nem szükséges ugyanazon érveket és ellenvetéseket a nyilvános ülésen ismételni, mikor azokat a bizottságban már egyszer megvitatták. A parlamenti tevékenység gyorsasága s különösen a budget-megszavazás aránylag hamaros lefolyása talán e szervezetnek tulajdonítandó.

* A mi e bizottsági üléseket leginkább megkülönbözteti más ülésektől, abban áll, hogy itt valamely tag kétszer is szólhat ugyanegy kérdéshez, a mi nem történhetik e rendes ülésekben; továbbá a *chairman* részt vehet a vitákban, a mit ismét nem tehet a *speaker* az alsóházban. Tévesen állítottuk e munka első kiadásában, hogy e bizottsági ülések nem nyilvánosak.

Megjegyezzük mindazáltal, hogy ugyan e rendszert a legutóbbi időben meg akarták honosítani Olaszországban, de csakhamar visszatértek az osztályok és bizottságok franczia zárt rendszeréhez.

Amerikában más rendszer uralkodik. A washingtoni congressus szintén ismeri a bizottsági üléseket, csakhogy bizottságai zártak; sőt tovább is megy, a mennyiben állandó bizottságai is vannak, melyeket a kamara vagy a senatus saját tagjaiból választ. E bizottságok száma meg van határozva. A senatusnak 26 ily bizottsága van, a képviselőháznak 43, melyek közül egyik az állami bevételekkel, egy másik az állami kiadásokkal foglalkozik. Nem szorúl bizonyításra, hogy helyesebb volna e két bizottságot egybe összefoglalni. E bizottságok véleményt adnak minden az ülésszak alatt előkerülő pénzügyi javaslatról. Igen érdekes, és fontos körülmény, hogy a törvény korlátot, 30 napi tartamot szab, a mely alatt az állami bevételeket tárgyaló bizottságnak budget-javaslatait meg kell tenni. A házszabályok azonkívül megtiltják, hogy az állandó bizottságok a képviselőház ülései alatt összegyűlhessenek.

A franczia rendszert ismerjük. A nemzetgyűlés mindkét kamarája osztályokra szakad, a melyekben minden tag kisorsoltatik. Ez osztályok száma változik, s majd 9, majd 15, majd ismét 11 volt. Minden törvényjavaslatot, és a budget szintén törvényjavaslat, előbb az osztályokban kell megvítatni, melyek ismét egyenkint egy vagy két tagot választanak egy zárt bizottságba, mely a javaslatot részletesen megvizsgálja, és arról jelentést tesz. E rendszer talán helyes lehet nagy közérdekű javaslatoknál, de érzékeny fogyatkozásokat mutat a rendes kérdéseknél. Az osztályok vitája soha nem elég komoly; az

általuk megválasztott bizottság nem foglal magában illetékes férfiakat. Igen könnyen ad tért a coteria-uralomnak. Igen könnyen hajlandó nagyon is bizalmas lábra lépni a kormánynyal, s bizonyos titokzatos jelleget vesz föl. A császárság alatt e bizottságok olykor mintegy közvetítő hatalommá váltak a kormány és kamara között. Igaz ugyan másrészt, hogy e titkolódzásnak gyakran van némi haszna, a tapasztalás azonban azt bizonyítja, hogy általában inkább káros, mint hasznos. S minthogy van nálunk egy külön budget-bizottság, helyesebb volna azt az egész évre megválasztani, és arra bízni minden pénzügyi érdekű törvényjavaslat előleges megvitatását. A budget-bizottság általános jelentést ad a bevételek és kiadások összegéről, s azonkívül egy csomó részletes jelentést a különböző minisztériumok kiadásairól.

A budget-bizottság hatásköre a császárság bukása óta még terjedelmesebb lett. E bizottság azon az úton van, hogy magához ragadja a kormánytól a közigazgatást, és korlátolja magát a kamarát az illető törvényjavaslatok megvizsgálásának és megvitatásának szabadságában. Végtelenül meghosszabbítja munkálatait, bizonyos tekintetben ép oly állandó bizottsággá vált, mint az amerikai congressus bizottságai. Gyakran a legkisebb részletekig beható, de azért nem lehetne mondani, hogy sokkal takarékosabbá tenné a pénzügyek állami kezelését. Csak szaporítja a póthitelek számát és nagyobbá teszi az eltérést a megszavazott és végrehajtott budget között. Ha jól szerkesztett és olyan budgetet akarunk, mely a gyakorlatban ne igen térjen el a megállapított korlátoktól, úgy gyorsan és meglehetős rövid idővel a budget-év megnyitása előtt kell a budgetet megszavaznunk.

Azt hiszszük, hogy a kamara tájékozását és a kérdések

alapos megvitatását illetőleg az angol bizottságok rendszere helyesebb, mint a franczia zárt bizottságok rendszere.

Nem lesz fölösleges ez alkalommal némi részletekbe bocsátkoznunk a különböző parlamenteknek a budget tárgyában gyakorlott jogaira és abban követett rendszereire nézve. Négy különböző érdek szerepel a budget megszavazásában: a politikai érdek, hogy a kamara ellenőrzése lehetőleg teljes és hatékony legyen; az általánosabb parlamenti érdek, hogy minden képviselő bárminő legyen is politikai véleménye, jelentősége vagy illetékessége, alaposan megismerhesse a budgetet, és véleményt mondhasson arról a nyilvános ülésen; a nemzeti érdek a külfölddel szemben, hogy azon titkok, melyek a túlvitt fölfegyverkezés és bizonytalan béke ez idejében minden államban fenforoghatnak, ideje korán nyilvánosságra ne kerüljenek; s végre kormányzati és technikai érdek, hogy a közigazgatási ágakban bizonyos állandóság uralkodjék, s hogy azok legfontosabb osztályai ne legyenek évenkint nagy változásoknak és csonkításoknak kitéve. Ez utolsó érdek talán másodrendű, oly elszigetelt országban, mint az Észak-amerikai szövetség, de fontos a jelen pillanatban minden szárazföldi országban, melynek hatalmas és irigy szomszédjai vannak.

Angliában a bizottsági ülések rendszere s a törvények és szabályok, melyeket később fogunk tanulmányozni, biztosítják mind ez érdekeket, a harmadik kivételével, hogy t. i. bizonyos titkok nyilvánosságra ne kerüljenek. Ámde a szokás és gyakorlat mérséklik a bajt, mely egyébiránt kisebb egy elszigetelt, mint szárazföldi országban. Azonkívül Angliában a kormányok nem riadnak vissza merész kezdeményezéstől, és gyakran csak a bevégzett tényeket közlik a parlamenttel, oly kiadásokra

kérve attól felhatalmazást, a melyekre személyes felelősségök terhe alatt immár vállalkoztak.

Francziaországban az egyes képviselők egyéni jogait gyakran feláldozzák ugyanakkor, midőn a végrehajtó hatalom tekintélyét korlátozzák a budget-bizottság felállítása és hatáskörének kifejlesztése által, mert e bizottság valóságos közvetítő a kormány és a kamara között.

Vizsgáljuk egyéb parlamentek szokásait. A *Cobden-Club* által összeállított gyüjtemény nyujt hozzá elég adatot.

Azon európai nemzetek között, melyeknek képviseletök van, a porosz és német törvényhozás korlátolja legkevesebbé a végrehajtó hatalom jogkörét. A törvényhozás körülbelül ugyanegy a német császárságban és a porosz királyságban. Bevett szokás úgy a *Reichstagon*, mint a *Landtagon*, egy budget-bizottságot kiküldeni, mely bizottság 14—35 tagot számlál. De e bizottság fölállítása nem képez lényeges szabályt. Régebben az egész budgetet küldték a bizottsághoz előleges vizsgálat végett. Ma csak azon részeket utasítják a bizottsághoz, melyek, a kamara felfogása szerint, különösen beható tanulmányozást *(specially sharp scrutiny)* igényelnek. Íme az első és jelentékeny különbség a franczia budget-bizottság és a német vagy porosz bizottság jogköre között. Van még sok egyéb is. A pénzügyminisztérium és más minisztérium küldöttei jelen vannak a porosz bizottság ülésein, hogy minden kivánt felvilágosítást megadhassanak, és a kormány javaslatát védelmezhessék. Azt nem olvastuk, hogy magok a miniszterek is megjelennének a bizottság előtt. Munkájának befejeztével a bizottság véleményt ad a kamara elé kerülendő javaslatokról, és egy vagy több előadót jelöl ki, kik e tárgyakról szóbeli jelentést, vagy, igen nehéz és fontos kérdésekben irásbeli jelentést is tesznek. Ha a ka-

mara nem jelöli ki a budget-bizottságot, a kamara elnöke önmaga választ néhány illetékes tagot, kiket a budget némely részeinek, nevezetesen az erdőkre, állami uradalmakra, iskolákra vonatkozó részeknek beható tanulmányozásával megbíz.

A különös biztosok, vagy a budget-bizottság hosszú kérdés-jegyzéket intéznek az illető minisztériumok vezetőihez, a melyekre ezek irásban felelnek. A kérdéseket és feleleteket kinyomtatják és szétosztják a kamara tagjai között. A budget-bizottság és kormány ez irásbeli érintkezését feltaláljuk több más országban is. Így Dániában, hol ez irásbeli érintkezés gyakran igen terjedelmes. Hollandiában szintén van valami hasonló, a mennyiben a kormány nyomtatott emlékiratban felel a budget-bizottság jelentésére.

Ez irásbeli érintkezésnek meg vannak a maga előnyei és hátrányai. Jobban biztosítja a kormányt azon részrehajlás és előítélet ellen, melyek egy budget-bizottságban olykor előfordulhatnak. Inkább hozza a kamarát, az egyedül illetékes birót, abba a helyzetbe, hogy a kérdésnek teljes ismerete mellett itélhessen. Másrészt azonban igen hosszadalmassá és terjedelmessé is válhatik ez irásbeli érintkezés, s erről panaszkodnak Dániában.

Régebben, midőn a porosz budget-bizottság még az egész budgetet vette vizsgálat alá, az volt a szokás, hogy több albizottságokra oszolva tanulmányozta a budgetet. Most, midőn a bizottság a budgetnek csak azon részeivel foglalkozik, melyeket a kamara egyenesen hozzá utasít, rendesen nem oszlik albizottságokra.

Mindez előzmények után láthatjuk mennyire korlátolt a budget-bizottság hatásköre. A kormány azon felfogása, hogy a budget csak olyan törvény, mint akármely

más, hogy a képviselőház egymaga semmi változást nem tehet a minisztériumok költségvetésén, e fölfogás, melyet Bismarck az 1863-tól 1866-ig terjedő nevezetes összeütközés idején hangsúlyozott, noha nem diadalmaskodott, mégis nagyon megkorlátozta a kamarák kezdeményezési jogát a pénzügyi kérdésekben. A német birodalom képviselőháza, mint tudjuk egyszer már lemondott azon jogáról, hogy évenkint szavazza meg a hadsereg állományát és a hadi budgetet, 7 évre állapítva meg mind a kettőt. És a jelen pillanatban (1878 vége), a most folyó választásokban a legjobban vitatott kérdést ugyanazon hadi budgetnek ismét 7 évre való megszavazása képezi. A mérsékelt szabadelvü párt, melyet *national-liberal* név alatt ismerünk, hajlandónak nyilatkozott e 7 éves törvényt a kanczellárnak újból megszavazni. A szétoszlott *Reichstag* volt elnöke Forkenbeck Neu-Haldensleben-ben, Magdeburg mellett tartott beszédében az új katonai septennatus mellett nyilatkozott. A szabadelvü párt más jelentékeny tagjai nem haboztak hasonló nyilatkozatot adni. A *Cobden-Club* egyik levelező tagja Nasse szerint, ki a legismertebb német közgazdasági tanárok közé tartozik, a porosz kamarának csak igen csekély befolyása van a budget részleteire. «Sem annyi idő, sem annyi adat nem áll rendelkezésére egy parlamenti testületnek, hogy e részben hathatós tevékenységét fejthetne ki. Az ily nagy testület nem képezhet magának független és alapos itéltetet az oly kérdésekben, hogy például a hivatalnokok nem töltik-e haszontalanul idejöket, vagy hogy oly nagy intézményeknél, minők a hadsereg, tengerészet, állami vasutak, takarékosság vagy parazlás uralkodik-e.» Szó szerint idézünk, mert a mi franczia budget-bizottságunkban az ellenkező felfogás uralkodik, mely semmi legkisebb részletet nem

enged kezeiből kisiklani. E megjegyzésekhez NASSE tanár más, rendkívül éleselműségről s nagy szabatosságról tanúskodó megjegyzéseket fűz. «Mindazáltal nagy hiba volna, úgymond, ha olybá tüntetnők föl a parlamenti ellenőrzést Németországban, mely minden hatás nélkül maradna a kiadásokra. Van annak, mint már egyszer arra utaltunk, befolyása a közkiadások irányzására és biztosítékot nyujt az ellen, hogy feltünő visszaélés és megbotránykoztató rendetlenség nem kaphat lábra a közpénzek kezelésében. Mert noha a régi porosz pénzügyi közigazgatás minden nagyobb ellenőrzés nélkül is kitünő volt egy időn át, mégis kérdhetjük, vajjon fenmaradt volna-e a régi takarékosság a változott körülmények között, midőn az egész ország oly nagy gazdasági fejlődésnek indult. Voltak idők Poroszország történelmében, midőn ilynemű ellenőrzés hiányában elharácsolták a közpénzeket, a nélkül hogy azért valakit személyesen felelősségre vontak volna. A budget évről-évre visszatérő és nyilvános megvitatása biztosítékot nyujt az ily valóban nagy visszaélések ismétlése ellen.»*

Poroszországban és Németországban tehát a kamarák hatásköre, az általok követett módszer a budget tanulmányozásában, az ország felvilágosodott férfiai szerint, elégséges korlátot képez a fölmerülhető nagy visszaélések ellen; de a tulajdonképeni kormányzat mégis mindig csak a kormányt illeti, ebből a kamarák legkevesebbet sem ragadtak magokhoz. Poroszország és Németország egészen különálló országok az európai szárazföldön. A budget tanulmányozásában és megszavazásában

* *Correspondence relative of the budgets of various countries.* 65. és 66.

követett rendszerök nem felel meg a mi napjaink parlamentáris ideáljának. Sokkal inkább hasonlít azon felfogáshoz, melyet a XVIII. századbeli régi birodalmi rendekhez tartozó őseink az ő jogaikról tápláltak. Másrészt nem lehet tagadni, hogy a kamarák hatalmának e mérsékelt gyakorlata a budget-kérdésekben igen kedvez a kormányzat állandóságának. Egy hírneves történész, ki egyformán szenvedett prussomániában és gallophobiában, Carlyle szokásos erejével mondja: «A porosz budget állandó. Nincs-e sok állandó dolog? Én nem tudom kitalálni, minő örömet lelhetünk oly háztartásban, melyet minden évben felforgat a kiadásoknak új rendezése». A porosz budget nem oly állandó, mint a minőnek azt Carlyle mondja, mert növekszik minden évben. Vannak azonban csakugyan igen fontos részei, melyek nem képezik évenkint vita tárgyát, és ha nem is a törvény, de a szokás nem engedi meg, hogy a képviselők kamarája budget-szavazata által kezdeményezést gyakorolhasson a közigazgatás átalakításában. A kamara hatalmának e korlátozása másutt meglehet még katonai tekintetben sem bírna azon különös előnyökkel, mint Poroszországban. Ez országban a közigazgatás különösen felvilágosult, takarékos és haladó; hasonlíthatatlan hagyományokkal bír a becsület, hazafiság és önmaga fölött gyakorlott ellenőrzés szempontjából; s oly testület, mely megszokta szigorúan ellenőrizni önmagát, természetesen kevesbbé szorul a mások ellenőrzésére.

A budget-megszavazás dolgában legközelebb áll Poroszországhoz Svédország, minden európai ország között. Svédországban rendesen a korona kezdeményezi a kiadásokat. A *Riksdag* két kamarájának tagjai szintén birnak ily kezdeményezési joggal, de azt csak az ülésszak

megnyitását közvetlenül követő első tíz nap alatt gyakorolhatják. Semmi kiadási javaslat, jöjjön az a kormánytól, akár a kamara egy tagjától, nem kerülhet a kamarában tárgyalásra, míg egy választott bizottság *(Stats Utskottet)* nem ad róla véleményt. E bizottság 24 tagból áll, melyet fele részben az egyik, fele részben a másik kamarából választanak. Igen fontos körülmény, hogy a két kamarának nincs két külön pénzügyi bizottsága, hanem együttvéve kettőjöknek van csak egy közös pénzügyi bizottsága. E bizottság betekinthet minden közigazgatási számadásba és könyvekbe *(has access to all the government accounts and journals)*, e részben tehát több hatalma van, mint a mi budget-bizottságainknak. Jelentést kell tennie a kamarákhoz minden kiadási javaslatról. Időkímélés szempontjából e bizottság nem várja be, míg munkája egészen be van fejezve, hanem azt részenkint is beterjeszti a kamarához a szerint, a mint azok előbb vagy utóbb elkészülnek, és csak az ülésszak végén ad egy általános jelentést. Ez kitünő eljárás, mely egyébiránt Angliában is szokásos, hol a budgetet, mint lejebb látni fogjuk, részletenkint szavazzák meg.

Egyedül a *Riksdag*, vagyis a két kamara gyakorolja a végleges kiadások megállapításának jogát. A kormány tagjai nem jelenhetnek meg a bizottságban, ellenben védelmezhetik javaslataikat a kamarák előtt. A svéd törvényhozás jelentékeny korlátot szab a *Riksdag* jogkörének az által, hogy már fönnállott és közintézményekre szolgáló kiadások leszállítása, ha e leszállítás lehetetlenné tenné azon intézetek működését, csak a korona beleegyezésével történhetik. Budgetre vonatkozó szavazás csak a két kamara megegyezésével jöhet létre. Ha ily kérdésekben eltérnek véleményeik, újra megszavaztatják őket külön-

külön, összeadják a mindegyikben beadott szavazatokat, és a két kamarában ily módon található többség dönt. Ha a szavazatok egyenlők volnának, feltörik azon lepecsételt jelentést, mely az alsóház többségének nézetét foglalja magában, s ennek az eredménye lesz irányadó. Minthogy az alsóháznak 198 tagja van, míg a felsőház csak 134 tagot számlál, mindig több valószínűség van arra, hogy az elsőnek véleménye fog dönteni. Ez az egyetlen egy előny, melylyel az alsóház a felsőház fölött rendelkezik. A két kamara felerészben 12 revisort választ, a lefolyt évek számadásainak megvizsgálására.

A svéd rendszer, mint láttuk, nagyon korlátozza az alsóház jogkörét. Nem csorbítja meg ellenőrzési jogát, de nem is engedi neki a föltétlen elsőséget a pénzügyi kérdésekben. Menjünk oly országokra, melyek szigorúbban alkalmazkodnak a parlamentáris uralom modern elméletéhez. Noha még itt is sok oly gyakorlatot fogunk találni, mely nagyban eltér a mienktől. Vegyük először Ausztriát. Az osztrák birodalomban körülbelül a franczia budget-megszavazás módját követik. Kübeck báró, a *Cobden-Club* osztrák levelező tagjának kifejezése szerint, azt hitték, lehetetlen egy 400 millió forintra (egy milliárd frankra) terjedő budgetet alaposan megvitatni oly bizottságban, melyben a kamara minden tagja részt vehet, mint ez Angliában történik. Másrészt azonban azt is tekintetbe vették, hogy a föltétlenül zárt bizottság, mint a mi franczia budget-bizottságunk, sok hátránynyal járhatna oly fontos és közérdekű tárgynál, minő az állami pénzügyek. Közvetítő eszközhöz folyamodtak tehát. Összeállítottak egy 36 tagból álló bizottságot, mely a *Reichsrath* alsóházának 360 tagja közül választatik. E pénzügyi bizottság ülései azonban minden más osztrák parlamenti bizott-

ságnál követett gyakorlattól eltérőleg nyilvánosak a kamara minden tagjára nézve. Ez elég szerencsés kisegítő eszköz arra a czélra, hogy egyrészt minden képviselőnek alkalma legyen a pénzügyi kérdésekben alapos tudomást szerezni, s hogy másrészt a pénzügyi bizottság, a tanácskozásai fölött uralkodó titok homálya által rendkívüli túlsulyra ne vergődjék az egész parlament rovására.

A többiekre nézve az Ausztriában követett szabályok, nézetünk szerint, nem igen térnek el azoktól, melyeket Franciaországban ismerünk. Így például az osztrák pénzügyi bizottság szintén több előadó között osztja meg munkáját.

Van e részben mindazáltal egy új különbség, a mennyiben az osztrák pénzügyi bizottság beszünteti üléseit, midőn a Reichsrath nem ül együtt, a mely szokás nálunk nincs meg. Másrészt azonban a két osztrák kamara egy állandó bizottságot küld ki az államadósság ellenőrzésére, mely a *Reichsrath* állandó pénzügyi bizottságának hiányában némi befolyást gyakorolhat a kormány pénzügyi kezelésére.*

A belga rendszer valamivel benyolultabb. A képviselők kamarája minden ülésszak elején hat osztályra szakad. Ez osztályokat, melyek egészben véve hasonlítanak a franczia osztályokhoz, havonkint megujítják sorsolás útján. Minden osztály külön tanulmányozza a budgetet, és

* A szerző itt téved. Az osztrák pénzügyi bizottság olyankor is tarthat üléseket, midőn a Reichsrath nincs együtt. Csak az egy ülésszaktól a másik ülésszakig terjedő időközökben nem tarthat üléseket a pénzügyi bizottság, minthogy mandatuma mindig csak egy évre terjed, s az ülésszak végével lejár. A szerző által utóbb említett bizottság pedig csak a függő állámadósság ellenőrzésére gyakorol befolyást. *Ford.*

külön egy előadót választ. Az osztályok hat előadója képezi a központi bizottságot, melynek elnöke a ház elnöke vagy egyik alelnöke. E központi bizottság előadót választ kebeléből, ki jelentését a képviselőháznak nyujtja be. E jelentést kinyomatják és szétosztják. Az előadó kérdéseket tehet a miniszterhez. A képviselőház minden tagja ajánlhat módosításokat a budgeten; arra azonban, hogy valamely módosítás tárgyalás alá kerülhessen, szükséges, hogy azt a háznak legalább öt tagja támogassa. Még az oly közigazgatási ágak kiadásait is, melyek alaptörvényeken nyugszanak, mint például a hadsereg kiadásait, szintén leszállíthatja a képviselőház; csakhogy, mint Couvreur a *Cobden-Club* belga levelezője mondja, nagy ritkán történik, hogy a kamara budget-szavazat által változtasson az alaptörvényeken. Ha ily változtatást czélzó budget-javaslat kerül a ház elé, valószínü, hogy az alaptörvény változtatását czélzó indítványt mint előleges kérdést tárgyalnák.

Tényleg csakugyan a központi bizottság játszsza Belgiumban a pénzügyi kérdések terén a főszerepet. Noha úgy látszik, nem vergődött oly föltétlen túlsulyra, mint a budget-bizottság Franciaországban. A belga kamara tiz osztályának tanácskozása, mely teljesen megfelel a mi osztályaink tanácskozásának, hat különböző jelentésben kerül a központi bizottság elé. Ez első vizsgálat azonban, ép úgy mint nálunk, csak sommás és alaki. A tulajdonképeni munka a központi bizottságban történik.

A belga senatus ugyanazon jogokkal bir, mint a képviselők kamarája, csakhogy nem ajánlhat sem új kiadásokat, sem új jövedelmi forrásokat. Tényleg mindig összhangban van az alsóházzal. Lehardy de Beaulieu azon tizennégy ülésszak alatt, melyben a belga képviselőház tagja volt, nem emlékezik arra, hogy a senatus

egyetlen egyszer is visszautasította volna a budgetet a képviselő-házhoz.* A senatus virtuális jogát, úgy látszik senki sem vonja kétségbe, noha e testület politikai bölcseségből mindeddig nem gyakorolta azt.

Belgium ez egész budget-törvényhozása tehát körülbelül hasonló a mienkhez. Van némely pont, mely nem tartozik szorosan a budget megszavazásához, a melyben a belga nemzet képviselői több joggal bírnak mint a franczia képviselők. Így Belgiumban minden senátor és képviselőnek joga van megvizsgálni a számszék minden okmányát. E jogot vita tárgyává tette Francziaországban a budget-bizottságban Villèle. Villèle kijelentette, hogy a bizottság vagy annak tagjai nem lehetnek feljogosítva a számszék archivumaiba behatolni, hanem hogy a kormány fel fogja szólítani a számszéket, és a bizottság elé fogja terjeszteni mindazon okmányokat, melyeket ez utóbbi szükségeseknek talál. Valószínű, hogy ma még ennél az eljárásnál fognak megmaradni, mely különben is jobban felel meg a hatalmak megoszlásának. A belga pénzügyi szervezetnek egy más érdekes pontját a számszék összeállítása és hatalmi köre képezi. E testület áll egy elnökből, tiz tanácsosból és egy titkárból, kiket a kamara nevez ki hat évre. A kincstár nem teljesíthet semmi fizetést, a számszék felhatalmazása nélkül. Futólag érintjük az ellenőrzés e módját, mely más országokban is fennáll. Hollandia budget-törvényhozása nem igen különbözik Belgiumétól. A budget-bizottság ez országban is a ház öt osztályának öt előadójából alakúl meg. E bizottság érintkezik a minisztériummal, a melyhez nézeteit egy *Voorloopig Verslag*, előkészítő jelentés czímű iratban

* *Correspondence relative to the budgets* 26 lap.

nyujtja be. A kormány szintén irott jelentésben válaszol. A jelentések e kicserélése előkészíti a kamara vitáját. Az alkotmány semmi változtatási jogot nem ad a felsőháznak. Csak elfogadhatja, vagy elvetheti a budgetet, a nélkül hogy bárminemű módositást ajánlhatna.

A számszék ugyanazon szerepet játszsza Hollandiában mint Belgiumban. A minisztériumok által kibocsátott semmi utalványt nem lehet kifizetni, ha azt a számszék előbb helyben nem hagyja. E számszék tagjait élethossziglan választja az alsóház. A részletes budget, vagyis a miniszterek azon kötelezettsége, hogy minden egyes fedezetre nézve az abban kitett külön kiadásokhoz tartsák magukat (e tárgyra lejebb visszatérünk), szabály Hollandiában úgy, mint minden más alkotmányos országban. Enyhítésül azonban minden minisztérium budgetjében van egy *előre nem látott kiadások fejezete*, mely legalább 50 ezer forintra megy. Van azonkívül az összes kormányra, és nem az egyes minisztériumokra nézve, egy újabb fejezet, szintén előre nem látott kiadásokra, mely hasonlag 50 ezer forintra rúg. Ez összegeket azonban csak a parlament által külön megjelölt fejezetek kiadásainak fedezésére szabad használni.

Ha az Északi tengertől leszállunk a Földközi tengerre s Hollandia régi szabad népétől az ifjú és újraszületett Olaszországhoz érünk, hasonló intézkedéseket találunk, különösen a tartalék-összegek s a számszék tekintetében. A budget 1869 óta mindig 4 millió frankot tartalmaz előreláthatatlan kiadásokra, és egy más hasonló nagyságú összeget tartalékképen. Ama kiadásokat, melyeknek fedezésére ez összegek szolgálnak, a parlament névszerint felsorolja. Minden ily kiadás tényleges teljesítését helyben kell hagynia a számszéknek és közzé kell

tenni a királyság hivatalos újságában. A számszék illetősége és előleges ellenőrzése nem állapodik meg egyébiránt e tartalék-összegeknél. Mint Hollandiában és Belgiumban, semmi fizetést nem teljesíthet az olasz kincstár a számszék jóváhagyása nélkül, melynek kötelessége visszautasítani minden a parlament által meg nem szavazott költséget, és ellenezni minden virement-t a különböző fejezeteknél. Mondják, hogy a számszék e beavatkozását a pénzügyek gyakorlati kezelésébe, általában nagyrabecsülik Olaszországban.* A két olasz kamara ellentétbe és összeütközésbe kerülhet a budget-kérdéseknél. A senatusnak ugyanazon jogai vannak, mint az alsóháznak. Ha változtatást ajánl a budgeten, visszaküldi azt a képviselőkamarához. A két olasz kamara hasonló budget-bizottságokat választ, mint a mieink. A képviselőház budgetbizottsága 30 tagot, a felsőházé 15 tagot számlál.

Európa legdemokratikusabb állama talán Dánia. A kamarák itt ép oly módon tanulmányozzák a budgetet, mint Hollandiában. A ház öt osztályának öt előadója képezi a központi pénzügyi bizottságot. E bizottság érintkezik a miniszterrel s egy írott előleges jelentést intéz hozzá, melyre ez ismét írott jelentésben válaszol. Volt már alkalmunk mondani, hogy ez írásbeli érintkezés rendszerint igen hosszadalmas és nehézkes. E budget-bizottság Dániában, mint minden demokratikus országban körülbelül föltétlenül dönt minden illetékességéhez tartozó kérdésben. A kamara majdnem mindig az ő határozatait fogadja el. A felsőház Dániában elméletileg terjedelmesebb hatalommal bír, mint Hollandiában. Oly esetben, midőn a két kamara ellenkezésbe jönne a budget tárgyában, egy

* *Correspondence relative to the budgets.* 76. lap.

vegyes bizottságot alakítanának, mely azután egyezségre czélzó ajánlatot tenne. De mi történik azon esetben, ha ezen egyezség nem jönne létre? Ez, úgymond a *Cobden-Club* dán levelezője, képezi most a nap nagy kérdését Dániában. A számszéknek korlátoltabb jogai vannak ez országban, mint Belgiumban, Hollandiában vagy Olaszországban. Megvizsgálja ugyan a lefolyt budget-évek számadásait, de nem látjuk annak semmi nyomát, hogy a folyó évi költségek e hatóságnak bárminemű szentesítését igényelnék. E számszék tagjait az alsóház ajánlatára a korona nevezi ki élethossziglan.*

Az európai népek e rövid szemléje két nemzethez vezet bennünket, melyeket talán legelső sorban kellett volna említenünk, nagyon fontos okok következtében azonban legutoljára hagytunk. E két ország Anglia és az Észak-amerikai Szövetség. Íme két kiválóan szabad ország. S a budget-törvényhozás mégis itt egészen más, mint a minőnek képzelnők. Mind a kettőben a legfontosabb, sőt a mi szárazföldi európai felfogásunk szerint a legnagyobb megütközést keltő sajátságokkal találkozunk.

A budget-megszavazás angol rendszere egészen ellentéte a mienknek. Majdnem teljesen megsemmisíti a felsőház hatalmát, nevezetesen korlátozza az alsóház részletes ellenőrzését, megfosztja a parlamentet minden kezdeményezéstől a kiadásokban, s végül arra törekszik, és azt eredményezi is, hogy a budget tanulmányozása rendkívül gyorsan történik. A mi képviselőházunk az hinné, hogy a parlamentárismus előtti időkbe vezetnék vissza, ha a budget megszavazása dolgában az angol rendszert akarnók behozni. Egészen más ismét az amerikai rend-

* *Correspondence relative to the budgets.* 36. 37. l.

szer. A felsőház hatalma pénzügyi kérdésekben roppant nagy a Szövetséges Államokban. Az összeütközések a különböző hatalmak között állandók. A budget megszavazásának vége-hossza nincs, és e sajátságos helyzetben olykor megtörténik, a mi 1877-ben is megtörtént, hogy a leglényegesebb kormányzati ágak költségét sem szavazzák meg a kellő időre, s a tisztek és katonák több hónapon át kénytelenek várni zsoldjokért.

Nem akarunk nagyon is bő részletekbe bocsátkozni. E két ország budget-törvényhozásáról, Georges Louis-nak a „*Bulletin de la Société de législation comparée*“ 1877-iki áprilisi füzetében megjelent kitünő tanulmányára utaljuk azon olvasót, ki e tárgygyal behatóbban akar foglalkozni, s itt csak egy rövid áttekintést nyujtunk.

Az angol alkotmány legfőbb jellemvonása abban áll, hogy a kormány, a minisztérium, bizonyos tekintetben az alsóház egy bizottságát képezi. A kamara többsége ennélfogva majdnem föltétlen bizalommal is viseltetik iránta mindaddig, míg hatalmon van. A miniszterek felelőssége különben is az egész angol politikai rendszer uralkodó elve. Ámde az angolok szemében e felelősség megcsorbíttatnék, ha a kamara kezdeményezést gyakorolna a budget-kérdésekben. Nincs semmi absolut kormány vagy minisztérium, mely annyi hatalommal volna felruházva, mint a britt minisztérium mindaddig, míg a kamara bizalmát megtartja.

A miniszterelnök rendesen a kincstár első lordjának czímét viseli, és jogilag pénzügyminiszternek tekinthető. De ez csak látszat, mert a pénzügyi kormányzatot tényleg a kincstár második biztosa, a kincstár kanczellárja vezeti. Megtörténik olykor, midőn a miniszterelnök tényleg is akar pénzügyminiszter lenni, hogy e két czím ugyanegy

személyben egyesül. A kincstár tisztviselő-kara két főbiztosból, a kincstár lordjából, *First lord of the Treasury*, és a kincstár kanczellárjából, *Chancelor of the Exchequer*, négy alsóbb tisztviselőből, *Junior lords of the Treasury*, és két titkárból, *Joint secretaries of the Treasury* áll. Mind a nyolczan a parlament tagjai. A *Great Lord of Treasury* hivatala, mely egykor szintén létezett, megszünt Anna királyné óta.

A kincstár tisztviselő-karának kötelessége az állam jövedelmeire felügyelni és azokat megőrizni. Minden miniszter neki nyujtja be kiadásainak tervezetét. Pitt alatt a kincstár ellenőrző joga kiment a szokásból. 1818-ban a kamara visszaállította a kincstárnak «azon hatalmát, mely őt minden egyes kormányzati ág kiadásainak megszabásában alkotmányosan illette». E megállapítási jog azonban természetesen csak előleges, és alá van vetve az alsóház ellenőrző és leszállító jogának. Minden év deczemberének második felében küldik el a miniszterek a következő év április elsejével kezdődő pénzügyi évre vonatkozó pénzügyi tervezetöket a kincstári biztosokhoz. Már ebből is láthatjuk, hogy a budget előkészítése csak néhány hónappal a pénzügyi év megnyilása előtt történik.

Angliában nincs egy egyetlen összegezett budget, hanem van négy részleges budget, vagy inkább négy sorozata a fölvételeknek, *estimates*, külön a tegerészet, a hadsereg, a polgári kormányzati ágak és a jövedelmek részére. E négy részleges budget azonkívül nem foglalja magában a bevételek és kiadások összegét. A kiadások és bevételek egy nevezetes részét nem terjesztik évenkint az alsóház elé, t. i. az állósított alap jövedelmét és kiadásait. Ez alap kiadásait olybá tekintették, mint a melyeket az angol hitel és a nemzeti szervezet súlyos megsértése nélkül

nem lehet megtagadni. E kiadások a civillistára, az államadósságra. a diplomatiai kar s a magasabb törvényszékek fizetéseire, bizonyos nyugdíjakra és némely mellékes közigazgatási ágakra vonatkoznak. Minde kiadások kívül állanak a budget-vitán. Leszállításukra külön törvény volna szükséges, mely a felsőház hozzájárulása nélkül nem emelkedhetnék érvényre. Az állósított alap e kiadásait állandó adókkal födözik, melyek fennállnak mindaddig, míg csak külön törvény nem rendeli el eltörlésöket, ugy hogy ezek iránt nem kell a parlamentnek évenkint nyilatkoznia. Ez állósított alap 1787-ben keletkezett három különböző és meghatározott kiadások fedezésére szolgáló alapból. *

Minden más bevétel és kiadás az általunk fönnebb említett négy részleges budgetben *supply accounts, supply grants* szerepel. E különböző kiadások fedezésére, melyek közül némelyek, mint a hadsereg ép oly szükségesek, mint az állósított alap kiadásai, két különböző alap áll rendelkezésre: először az állósított alapból fenmaradó fölösleg, másodszor az évenkint megszavazott vagy folytatólag fennálló adók. Az állósított alap jövedelmeiből fenmaradó fölösleg ép ugy nem alkalmazható a kamarák külön szavazata nélkül, mint a hogy nem volna alkalmazható a többi adók jövedelme.

Nagy érdekü körülmény, hogy az angol alkotmányban az alsóház joga a pénzügyek terén sokkal korlátoltabb, mint más országban, s a helyett, hogy azt a gyakorlatban szélesbíteni igyekeznének, ellenkezőleg ugy látszik, hogy még inkább korlátozni törekszenek. Az angol alsóház

* Az állósított alapra nézve bővebb részleteket nyujt az általunk többször idézett hivatalos angol okmány *Public income and expenditure* 1869. II.

kezdeményezést gyakorolhat minden politikai kérdésben, kivéve a kiadások szaporítását és az adók gyarapítását. E nevezetes tilalomnak kettős oka van. Az első, mint mondottuk, a miniszteri felelősségnek tiszteletben tartása. Mert ugyan hogyan lehetne a pénzügyminiszter valóban és erkölcsileg felelős az ország pénzügyeiről, ha oly kiadásra lehet őt kényszeríteni, melyet czélszerűtlennek, fölöslegesnek vagy túlságosnak tart. És hasonlóképen hogyan felelhetnének a többi miniszterek megfelelő kormányzati jogukról, ha nem az övék volna a kezdeményezés joga? E tilalom másik oka abban áll, hogy igen bölcsen azt hitték, miszerint a kamarák sokkal helyesebben vizsgálják meg és fogják fel valamely kiadásnak természetét, mint azon összeget, a melyre e kiadás emelkedni fog. Ugyane gondolatnak adott kifejezést Nasse a *Cobden-Club* német levelezője. 1863-ban az alsóház önként átengedte azon egyetlen kezdeményezési jogot, melyet a budget tárgyában megtartott. Addig az alsóház határozta meg egy külön bizottságban a miliczia kiadásaira szükséges összeget. A minisztérium előbb megvárta a bizottság határozatát, és a szerint alakította költségvetési javaslatát. A kamara önként mondott le e rendszerről, mert azzal a bajjal járt, hogy «összekeverte a budget előkészítésére vonatkozó felelősségeket.» És a mint nem szavazhat meg új kiadásokat, ugy nem is emelheti följebb az egyes miniszterek által kért kiadásokat. Igy tehát a kamara nem jöhet abba a kisértetbe, hogy nagy közigazgatási kisérletekre ragadtassa magát.

A pénzügyi törvényeket mindenekelőtt a képviselőházba kell benyújtani. Szorosan vett, összegezett budget azonban nem létezik, hanem a helyett a kincstár kanczellárja szóval adja elő exposéját, s ez a *budget speech*. E beszéd-

ban a miniszter megismerteti a lefolyt s a folyó budget-év pénzügyi eredményeit, a következő, sőt olykor a folyó év kiadásainak és bevételeinek előirányzatát; mert igen gyakran megtörténik, sőt majdnem szokásos, hogy a budgetet a budget-év folyamán szavazzák meg a helyett, hogy több hónappal annak megnyitása előtt, mint az nálunk történik. A budget első vizsgálata, első beható tanulmányozása nem zárt bizottságokban történik, mint nálunk, hanem azon bizottsági ülésekben, melyeknek szervezetét fennebb (III.61 s k. ll.) adtuk. A vitát azután újra felveszik, de sokkal általánosabb modorban, az alsóház rendes üléseiben. Nagy ritkán történik, hogy e vita az egyes közigazgatási ágak részleteire vonatkoznék. Mert míg egyrészt a kamara megtiltotta magának új kiadásokat. vagy a kiadások fölemelését indítványozni, másrészt megszokta igen mérsékelten gyakorolni a költségek leszállítására vonatkozó elévülhetetlen s elidegeníthetetlen jogát. Igy 1854-től 1860-ig Georger Louis szerint a költségleszállítások nem értek el 500 ezer frankot. 1858-ban a kamara csak egy 7500 frankos fizetés eltörlésével gyakorolta e jogát. *

Mire szolgálnak tehát azon megjegyzések, melyek a képviselőház tagjaitól erednek? Majdnem egyedül arra, hogy irányul szolgáljanak a jövő év budgetjénél, és nagy ritkaság, hogy bármely kormány ne venné azokat számba. Franciaországban ellenkezőleg minden képviselőház azt hinné, hogy hanyagságáról és tehetetlenségéről ad bizonyságot, ha nem változtatná meg a budgetet részleteiben, és nem törölne 25—30 milliónyi kiadást, és nem csatolna hozzá körülbelül ugyanannyi újat. Franciaország és Nagybritannia eljárása a pénzügyek terén egyébiránt minden-

* *Bulletin de législation comparée* 1877. 237. l.

ben különbözik. A bevételek budgetjét például majdnem soha nem szavazza meg egyszerre még az alsóház sem. S minthogy a vita rendesen a budget-év folyamában és nem sokkal annak kezdete előtt történik, a kamara rendesen havi indemnityket szavaz meg, a mit a francziák *douzième provisoirnek* hívnak, és a mi abban áll, hogy a képviselőház fölhatalmazza a végrehajtó hatalmat, ideiglenesen az adók beszedésére egy hónapra, vagy más időtartamra. Az ülésszak folyamában tehát még egy csomó bill keletkezik, hogy a kormány a már megszavazott kiadásokat a közjövedelmek meghatározott részével fedezze. S a kiadások megszavazása még nem vonja maga után az azon kiadásoknak megfelelő adók összegének megszavazását. E gyakorlatnak czélja megakadályozni minden meglepetést, s különösen a kamarának korai elnapolását. Csak az ülésszak vége felé szavazzák meg a bevételek budgetjét egész teljében. Ez a *bill of appropriation*, mely felsorolja a kamara által sorban megszavazott tételeket, s minden egyes tételnek tárgyát. Francziaországban hasonló eljárás anarchicusnak és forradalminak látszanék. Pedig jobb volna, ha a mi budget-megszavazási eljárásunk helyébe az angol eljárást fogadnók el egész teljében. Érdekes körülmény, mely egy újabb parlamenti biztosítékot tartalmaz, az, hogy a kincstár fő ellenőre, ki az appropriationális bill alapján hitelt nyit az angol banknál, a különböző kormányzati ágak költségeinek fedezésére, elmozdíthatatlan tisztviselő, ki egyenesen a parlamenttől függ.

Az appropriationalis billt háromszor olvassák. Azután átküldik a lordok házába, honnan ismét visszaviszik az alsóházhoz, a hol azt megőrzik, eltérőleg minden más billtől. A felsőház jogai a pénzügyi kérdésekben nincsenek elméletileg egészen megállapítva és igen korlátoltak a

gyakorlatban. Lord Brougham az angol alkotmányról írt commentárjában megjegyzi, hogy a felsőház soha nem mondott le nyíltan a budget-kérdésekre vonatkozó kezdeményezési és változtatási jogáról, hogy azonban tényleg soha nem vette azt igénybe. Az appropriationalis billnek a felsőház előtti tárgyalása csak alakiság. E billt a kamarának kell elfogadnia, vagy visszavetnie. A felsőház soha nem vetette vissza, s legfölebb mellékes írás- vagy számítási hibák, *elerical errors*, kijavítására szoritkozott. Nem a szorosan vett budget, a *bill of appropriation* tárgyában merültek fel nehézségek a két kamara között, hanem igenis az adó-törvények, *money bills* tárgyalásánál. *Money bill*-nek nevezik azon adó-törvényeket, melyek evenkint kerülnek a parlament szavazása alá. A felsőház megőrizte azon igényét és jogát, hogy nemcsak visszavethesse, de módosíthassa is az ily törvényeket. Az alsóház ellenben mindig kétségbe vonta e módosítások alkotmányos voltát, s valahányszor e kérdés vitássá vált, egy fogáshoz fordult. A helyett, hogy újból megvitatta volna a lordok által tett módosítást, maga az alsóház tett módosítást, s azt vitatta és azt szavazta meg. A nehézséget ez által rendesen elhárították, minden elvi engedmény nélkül.

Voltak mindazáltal esetek, midőn a *money-bill* tárgyában keletkezett összeütközés élesebb és állhatatosabb jelleget öltött. Igy 1860-ban, midőn Gladstone a papiradó eltörlését indítványozta, mely mintegy 30 millió frankot hozott. E bill csak öt szónyi többséget nyert az alsóházban. Az alsóház e gyenge többsége merészekké tette a lordokat, és 89 szavazatnyi többséggel az adó fentartása mellett nyilatkoztak. Két különböző gondolat vezette a lordokat e tüntető lépésre. Egyrészt tiltakozni akartak a közvetett adók fokozatos eltörlése ellen, a mi a jövedelmi

adó behozatalát vonta maga után, melynek kulcsa annál magasabb leendett, minél kisebb fogott volna lenni a közvetett adók száma. Másrészről nem tartották eszélyesnek ily termékeny adó eltörlését Európa akkori zavart állapotában. Az angol sajtó nagy része, nevezetesen a *Times* a lordok mellett foglalt pártot.

A lordok szavazatának alkotmányos volta nagy vita tárgyát képezte, és pedig méltán. Lord Palmerston arra indította az alsóház, hogy egy bizottságot küldessen ki, mely kikeresse a parlament okmánytárából, »minő szokásokat követett eddig a két kamara az adók behozatalára és megszüntetésére czélzó különböző eljárásoknál». A kormány bevétette a bizottságba a különböző pártok legkiválóbb tagjait, Gladstone-t, Brigth-ot, Disraeli-t. A bizottság jelentése minden következtetés nélkül pusztán az előzmények felsorolására szorítkozott. Kimutatta, hogy a lordok nem vették igénybe adó-kérdésekben a kezdeményezés és módosítás jogát, hanem különböző körülmények között gyakorolták a visszavetés jogát oly billekkel szemben, melyek adókat behoztak vagy megszüntettek. Bármily különösnek lássék is ez nekünk francziáknak, a felsőház eljárása nem volt alkotmányellenes. Lord Palmerston maga ily értelemben nyilatkozott. Hogy azonban minden újabb beavatkozásnak elejét vegye, a három következő határozatot hozatta meg az alsóházzal, melyekben az fentartotta «kizárólagos jogát, adókat és más alapokat a korona részére megszavazni, azok természetét, hányadát, tartamát és idejét szabályozni.» «Ha ugymond, ugyanazon határozat folytán, a lordok tényleg visszautasítottak némely különböző adókra vonatkozó billeket az által, hogy azokat egészben visszavetették, nem gyakorolták ez elvet gyakran, s ez eljárásuk méltán képezi az alsóház külö-

nös féltékenységének *peculiar jealousy* tárgyát, a mennyiben érinti e háznak az alapok engedélyezésére és a budget megállapítására vonatkozó jogát.» Lord Palmerston tanácsára ezen tüntetésre szorítkozott az alsóház. Gladstone sokkal makacsabb lett volna. Gladstone szemére vetette az ellenzéknek, hogy «hallgatag engedett megtörténni egy óriási újítást, a legiszonyúbbat és legveszélyesebbet, melyet ez időben megkiséreltek». E szemrehányások nem indították arra az alsóházat, hogy támadó állást foglaljon el a felsőházzal szemben. A kérdést mindazáltal nem lehetett így megoldani a nélkül, hogy a nemzet választott képviselői a lemondás vádját ne vonták volna magokra. Gladstone a következő év budgetjében ismét a papir-adó eltörlését indítványozta, de ez alkalommal az *income tax* leszállításával kapcsolatban. S hogy azonkívül minden meglepetés ellen biztosítsa magát, nem adott be egy külön billt a papir-adó eltörlésére, hanem az e tárgyra vonatkozó záradékot magába a budgetbe vette fel. Ez szerencsés fogás volt, mely habár sok vitát keltett, mégis sikerült. Az ily módon beterjesztett budget 18 szónyi többséget nyert az alsóházban, és nem talált visszautasításra a lordoknál. Mindazáltal megjegyezték, és pedig joggal, hogy ellenkezik Nagybritannia minden parlamentáris szokásával, midőn így minden budget-rendelkezésből egyetlen egy törvényt csináltak, s abba oly záradékokat foglaltak, melyek rendesen külön billek tárgyát képezik. Így végződött az összeütközés kölcsönös elbágyadással. Maga az elvi kérdés nem lett megoldva. Ha az angol eljárással teljesen ellenkező budget-eljárást akarunk keresni, Észak-Amerikába kell mennünk. Az észak-amerikai senatus hatalmi jogköre sokkal terjedelmesebb, minden pénzügyi, nem különben minden más kérdésben, mint a lordok

házának jogkőre. A washingtoni képviselőház, törvény és főleg szokás útján, sokkal szélesebb jogokat gyakorol és sokkal fontosabb szerepet játszik a budget elkészítésében, mint az angol alsóház. Észak-Amerikában a miniszterek hatalma nagyon korlátolt, majdnem semmis e tekintetben. E gyakorlat egyébiránt teljesen megfelel az alkotmány szellemének. A miniszterek nem lévén felelősek és nem függvén a congressustól, az utóbbi bizonyos tekintetben csak idegeneket lát bennök, a kik iránt igen kevés tekintetet tanúsít. Másrészt az észak-amerikai senatusnak meg van az az igénye, hogy ő csak úgy képviseli a népet, mint akár a képviselők háza, s a politikában csakugyan fontosabb szerepet is játszik, mint amaz. «Minden adótörvénynek, úgymond az alkotmány, a képviselők kamarájában kell keletkeznie, de a senatusnak joga van azt módosítani, mint akármely más törvényt.»

Az amerikai congressus nem szorítkozik csupán a budget megvizsgálására, átalakítására és megszavazására; valóságban ő készíti azt elő, ő állítja össze. Mondtunk már fönnebb (III. 63. l.) néhány szót a congressus munkaszervezetéről, most már bővebben is kiterjeszkedhetünk. Minden ülésszak elején mindkét kamara állandó bizottságokat, *standing committees*, választ különböző ügyek tanulmányozására és előkészítésére. A senatus szabályai 26 ily bizottságról szólnak, melyeknél a tagok száma 3 és 9 közt váltakozik. A képviselőház 43 ilyen bizottságot választ, melyeknél a tagok száma 5 és 9 között váltakozik. E bizottságok a kormányzat legfőbb kerekeit képezik. Mert nemcsak a parlamenti tanácskozások vezetésére, hanem magoknak a különböző ügyeknek kezelésére is befolyást gyakorolnak. Érdekes anomalia, hogy a senatus állandó bizottságának tagjait szavazattal választják; a képviselőház

bizottságainak tagjait ellenben maga a ház elnöke jelöli ki. Mondtuk fönnebb, hogy Poroszországban gyakran ugyanígy történik, habár az nem képez állandó szabályt. Egy másik anomalia, hogy e bizottságok nem magok választják elnökeiket. A senatus minden egyes bizottságának elnökét maga a senatus választja. A képviselőházi bizottságoknál pedig azon tag a bizottság elnöke, kit a képviselőház elnöke első helyen jelölt ki a bizottság tag'ául. Mondják, hogy az állandó bizottságok megalakítása sok cselszövénynek képezi forrását, ama szenvedélyes versengés következtében, melyet a senatorok és képviselők a bizottsági tagság s különösen az elnökség elnyeréséért egymás közt támasztanak. * Hogy ily rendszer sok alattomos fortélyra és összeütközésre vezet, azon épen nem csodálkozunk, mert teljesen hibás.

Észak-Amerikában úgy mint Angliában, sőt még inkább mint Angliában nincs összegezett budget. Hanem van helyette az állandó bizottságokban előkészített billeknek egy egész sorozata, melyeknek összefoglalása helyettesíti a budgetet. E különböző billeket továbbá nem a pénzügyminiszter készíti elő.

A képviselőház 43 állandó bizottsága között nem kevesebb, mint 13 olyan bizottság van, mely többé-kevesbbé pénzügyi kérdésekkel foglalkozik. Mindazáltal a *committee of ways és meants* és a *committee of appropriations* vagyis a bevételek és kiadások bizottsága bír legnagyobb befolyással a budget összeállítására. Ezeknél van a kezdeményezés, és nem a miniszteréknél. A miniszterek

* Lásd a *Bulletin de législation comparée* 1876. júniusi füzetében, Jozon igen érdekes tanulmányát az észak-amerikai szövetséges államok két kamarájának házszabályairól.

nem vesznek közvetlenül részt a budget-munkálatokban, meghívhatók ugyan a bizottságba, noha a congressusban nincs helyök; tehetnek ajánlatokat irásban úgy mint élőszóval, és meg kell adniok azon magyarázatokat és be kell mutatniok azon okmányokat, melyeket tőlök kérnek. Enynyire szorítkozik igen szerény szerepök.

Van ugyan az Észak-amerikai szövetséges államokban olyas tisztviselő, ki némileg hasonlít a franczia pénzügyminiszterhez s az angol kincstári kanczellárhoz. Ez a kincstár titkára, ki a kincstári osztály élén áll. Csakhogy ennek tevékenységi köre, mindent összevéve, igen korlátolt. A közigazgatás ellenőrzésén kívül csak arra szorítkozik, hogy évenkint számadást nyújt az állami pénzügyek állapotáról. Ez a miniszter nem készíti elő a budgetet. Nincs is meg az a joga, hogy egyenesen törvényjavaslatot nyujtson a congressus elé. Ha azt hiszi, hogy valamely új adó szükséges, a bevételek bizottságához kell fordulnia javaslatával. Az Egyesült-Államok budgetje tehát teljesen a bevételek és kiadások két bizottságának együttes munkája. Már ebből is következik, hogy senki nem viseli érte a felelősséget, s hogy sok zavarnak kell benne lennie.

Végre, hogy minden előkészítés beláthatatlan messzire ne nyúljon, 30 napi határidőt tűztek ki az ülésszak megnyitásától számítva, a mely alatt a bevételek bizottsága budget-javaslatát beterjeszteni köteles. Ugyane bizottság tartozik a pénzügyi helyzetre fölügyelni, s véleményt adni minden, az állami bevételekre s kölcsönökre vonatkozó javaslatról. A különböző billeket, melyeknek összege a mi budgetünk hasonmását képezi, az Egyesült-Államokban ugy mint Angliában előbb a bizottságokban vitatják meg a *chairmanek* elnöklete alatt, azután a kamara rendes ülésében meghallgatja a chairmanek jelentését és

áttér a szavazásra. Midőn a billt megszavazta a képviselőház, átküldik a senatushoz, mely azt egyik állandó bizottságához küldi, és ennek jelentése után rendes ülésében megvitatja, elfogadja, visszautasítja, vagy módosítja. A senatusnak pénzügyi ugy, mint minden más kérdésben, teljes módosítási joga van, és nem is mulasztja el azt tőle telhetőleg gyakorolni. Egyetlen egy évben, 1876-ban 45 milliónyi oly költséget vett föl vagy állított vissza a budgetben, mely az előtt nem szerepelt benne. Ha a senatus változtatás nélkül fogadta el a képviselőháztól jövő billt, akkor az a köztársaság elnökéhez kerül, ki azt *veto*-jával sujthatja, a mely esetben a két ház új szavazata válik szükségessé, jelenlevő tagjaiknak kétharmadnyi többségével. Az elnök az eléje terjesztett budget-törvényekre csak egészben mondhat vetót. New-York államában és Pennsylvániában ellenben az elnök vetojával sujthatja a budget minden egyes tételét. Ha a senatus nem fogadja el a billt, hanem módosítva visszaküldi a képviselőházhoz, úgy egy újabb és meglehetősen bonyolult eljárás következik. Az illető állandó bizottság újra megvizsgálja a billt, s javaslatával együtt a képviselőháznak nyujtja be. Ha most elfogadják a senatus módosítását, az ügy be van fejezve és minden rendén van. De mi történik akkor, ha a képviselőház megmarad első szándékánál és visszautasítja a senatus módosításait. Mindegyik ház öt biztost küld ki, hármat a többségből, kettőt a kisebbségből. Ez az összeállítás különösen érdekes. A 10 biztos tanácskozik és igyekszik egyetértésre jutni. Ha a bizottság nem tud megállapodni, vagy ha a kamarák egyike visszautasítja az egyezkedési javaslatot, mindent elülről kell kezdeni: újabb bizottságot választanak és így tovább mindaddig, míg végre az egyetértés létrejön. Ez a gépezet meglehetősen nehézkes.

A budget-előkészítés az Egyesült-Államokban rendkívül sok bajjal jár, s az eredmény ritkán jó, vagy csak középszerű is. Georges Louis érdekes tanulmányában „*Vote des lois de Finance de l'Angleterre et des États-Unis** érdekes eseteket hoz föl a két kamara között előforduló összeütközésekről. 1871-ben például a képviselőház megszavazta a 100 millió franknyi adó eltörlését; a senatus ellenben 200 millió franknyi adót akart eltörölni s azonkívül le akarta szállítani a belső adókat, míg a képviselőház viszont a vámokat akarta leszállítani. A vita a két kamara között egy hónapig tartott. Több közös bizottsági ülést tartottak, míg végre a küzdelemtől kifáradva megállapodtak abban, hogy nem 100 millió franknyi adót fognak eltörölni, mint azt a képviselőház eleinte követelte, sem 200 milliót, mint azt a senatus akarta, hanem 260 milliót.

Sok hasonló összeütközés keletkezett különböző időben, a melyek rendesen nem értek hamarabb véget, mint az ülésszak utolsó óráiban. Grant elnök egyik utolsó jelentésében panaszkodva is emlékezik a «közpénzek tékozlásáról, melyet a budgettételeknek a congressus utolsó óráiban történő elhamarkodott megszavazására lehet visszavezetni». 1877-ben sokkal komolyabb bonyodalmat mutat az Egyesült-Államok pénzügyi szervezete. Egy 1877. márczius 4-iki sürgöny arról a különös eseményről tudósította Európát, hogy «A senatus a pénzügyi törvények megvitatását elnapolta deczemberig. A congressus szétoszlott ma délben. A két kamara között fölmerült nézeteltérések következtében a hadi budgetet nem lehetett meg-

* *Bulletin de législation comparée* 1877. áprilisi füzet. Most is, midőn e sorokat átjavítjuk, (1879. februárban) összeütközött a két kamara a budget-kérdésekben.

szavazni.»* Ez állapot meglehetős ideig tartott. S ebben az esetben is alkalmazhatjuk WASHBURNE-nek az Egyesült-Államok párisi követének egy más alkalommal mondott szavait: az Egyesült-Államok két kamarájának budget-küzdelmei megbénítják az egész kormánygépezetet: *to cripple the govermental machinery.*

Egy futó pillantást vetettünk a budget-szavazás terén a különböző országokban uralkodó eljárásra. Kétségtelen, hogy Angliában találtuk a legszabadelvübb, a leggyorsabb, a leggyakorlatibb, a leggazdaságosabb eljárást, a mely egyszersmind legtöbb biztosítékot nyujt a kormányzat állandósága és a lehető legszigorubb ellenőrzés iránt.

* Adjuk a *Journal des Débats* után az Egyesült-Államok elnökének a senatusban és képviselőházban ülő polgártársaihoz intézett jelentését, a congressusnak 1877-iki rendkívüli ülésszakának megnyítása alkalmával:

«Azon körülmény következtében, hogy az utolsó congressust el kellett napolni, a jelen pénzügyi évre szóló katonai budget megszavazása nélkül, szükségessé tette a tisztek és katonák azon fizetésének felfüggesztését, mely őket mult évi június 30-ika óta illeti. A hadsereg fennáll azon statutumok alapján, melyek előírják számszerű összeállítását, szabályozzák szervezetét és alkalmazását, megállapítják a tisztek és közkatonák zsoldját és megjelölik azon időszakot, a melyben e zsoldot kapniok kell. E törvények azonban nem jogosítanak föl a csapatok alkalmazására oly esetben, midőn az azok tartására szükséges költség nincs megszavazva. Az alkotmány bölcsen rendelte, hogy, semmi pénzt nem szabad a kincstárból kivenni, ha az nem szolgál törvény által megszavazott költségek fizetésére», és egyszersmind kijelentette, hogy «a kormányzat egy osztályában sem szabad a pénzügyi év folyamában többet költeni azon összegnél, melyet a congressus azon pénzügyi évre megszavazott.»

«Mind ezek alapján van tehát törvényes hadseregünk és katonai szolgálatunk, melynek joga van bizonyos fizetésre, de nem áll e czélra rendelkezésünkre semmi alap. Mondhatnók azt is a

Vegyük most sorra a budget-törvényhozás némely fegfőbb pontját.

Évenkint kelljen-e minden kiadást megszavazni? Nem járnak-e komoly bajok azzal a lehetőséggel, hogy bizonyos kormányzati ágak minden évben változáson mehetnek keresztül. E kérdést sokszor vitatták. Vannak kötelező kiadások, minők az államadósság és a civillista a monarchikus országokban. Nem volna-e helyes e kiadásokat a képviselőház évi megszavazása alól elvonni? Hitték némely országban és többszörösen követelték Franciaországban. Angliában a képviselőház nem szavazza meg évenkint az állósított alapok kiadását, t. i. az államadós-

congressus munkálatainak siettetésére, hogy a hadsereg a jelen pénzügyi év kezdete óta, noha nem kapott zsoldot, folyton nehéz és veszélyes szolgálatot teljesít, melynél a tisztek úgy mint közkatonák híven és bátran teljesítették kötelességöket, minden panasz nélkül. E körülmények felfogásom szerint rendkívüli alkalmat szolgáltatnak arra, hogy a congressust a törvény által a rendes ülésszakra előírt idő előtt összehívjam. »

«A congressus e tárgyra vonatkozó gyors határozat hozatalának szüksége oly nyilvánvaló, hogy kötelességemnek tartom ajánlani, miszerint a hadsereg fentartására ez idén szükséges költségek a jelenlegi állomány maximuma, 25 ezer ember alapján számíttassanak ki, későbbre hagyva a zászló alatt álló létszám növelésére vagy csökkentésére vonatkozó minden kérdést. Azon esetre, ha a későbbi törvényhozás a jelenlegi pénzügyi év folyamán le fogná szállítani a létszámot, a megszavazott költséget meghaladó összeg nem lesz folyósítható; ha pedig emelné a létszámot, a szaporodást képező katonai erő zsoldjára szükséges összeget ki lehet szolgáltatni majd annak idején.»

«Igazságtalanság volna a jelenleg szolgálatban álló csapatokkal szemben, melyeknek zsoldja már annyira hátrálékban van, ha azok fizetését újból elhalasztanók mindaddig, míg a congressus megoldja a katonai állomány megszabására vonatkozó vitában valószínüleg fölmerülhető különböző kérdéseket.»

ságok kamatait, a civillistát és némely nyugdíjakat és fizetéseket. Fölmerül már most az a kérdés, miben áll e rendszabály hasznossága? Desmodusseaux de Givré szerint abban, hogy e törvényen alapuló állandó felhatalmazás, melynél fogva a kormány az állam évi jövedelmeinek jelentékeny részét meghatározott ezélra fordíthatja, «megfosztja a képviselőházat attól a jogtól, hogy önmagától leszállíthassa azon kiadásokat, melyek a nemzet szemében szentesített kötelezettséget képeznek. Ez által minden, az állósított alapokra, valamint az annak megfelelő kiadásokra vonatkozó kérdés nem egyszerü segédpénz- vagy adókérdés, és a képviselőház minden ide vonatkozó határozata csak a felsőház hozzájárulása és a korona szentesítése mellett emelkedhetik érvényre.»

E megkülönböztetésnek tehát van némi jelentősége. Megakadályozhatja azon czéltalan vitákat, melyek monarchicus országokban az uralkodó udvartartási költségei fölött előfordulhatnak, nemkülönben az államadósság leszállítására vonatkozó javaslatokat, melyek megszavazhatják sőt elrémíthetik a tőkéseket még akkor is, ha elfogadtatásuk nem is birna semmi valószínűséggel.

Francziaországban a forradalom és a Restaurátió alatt hasonló rendszert akartak életbe léptetni. Mirabeau nagy erélylyel védelmezte következő javaslatát: «Semmi adót nem fogunk megszavazni egy évnél hosszabb tartamra, azok kivételével, a melyek egyenesen a királyi civillista, és a nemzeti adósság kamataira és törlesztésére szolgálnak». Ez volt a javaslat, melyet következőleg indokolt: «Az államadósságot ünnepélyesen elismertük és állósítottuk. S ép azért nem szabad az annak kamatjaira és törlesztésére szolgáló alapokat a törvényhozók változásának és szeszélyeinek kitenni. Ez alapokat változtatatlanul meg

kell állapítanunk, a nélkül, hogy azért a kormányzat és a törvényhozó testület ellenőrzése alól kivennök. Egy évre szabni meg amaz adók tartamát, melyek az államadósságokat biztosítják, annyi volna, mint fölhatalmazni a törvényhozó testületet arra, hogy évenkint kimondhassa az állami tönköt.» S noha több szónok, köztök Mortemart herczeg és Barnave védelmezték Mirabeau javaslatát, még sem nyert többséget, hanem egy pótszakasz által helyettesíttetett, melyet Lameth ajánlott, s a mely következőleg szól: «Minden törvényhozás azon módon fogja megszavazni úgy a nemzeti adósság törlesztésére, mint a civillista födözésére szolgáló költségeket, melyet leghelyesebbnek fog találn». Az 1791-iki alkotmány sokkal világosabban szól, s a következő határozott formulát tartalmazza: «A nemzeti adósság törlesztésére és a civillista fizetésére szükséges költségeket semmi ürügy alatt nem lehet megtagadni, vagy felfüggeszteni». A Restauratió alatt Corvetto gróf akkori pénzügyminiszter újra felvette és bővebben kifejtette Mirabeau javaslatát. A képviselőház 1816-iki november 14-iki ülésén következőleg szólt: «A példa, melyet egy szomszéd népnél (Angliánál) látunk, melynél a hitel a lehető legmagasabb fokra emelkedett, megmutatja nekünk az utat, melyet hasonló eredmények elérésére követnünk kell. A törlesztési pénztár újabb szervezete biztosít nemzeti adósságunk fokozatos elenyészteről. Mindazáltal fontos marad ránk nézve, hogy a hátralevő kamatok iránt teljes biztosítékot nyujtsunk az állam hitelezőinek. E czélból ajánlom: 1. alakítsunk egy külön alapot, *állósított alap* neve alatt, az állandó adósság kamatainak és törlesztésének fedezésére; 2. szolgáltasuk át ez alapokat közvetlenül a *Banque de France*-nak, mely ezentúl e fizetések teljesítésével megbizatnék. Midőn így egy

független közeg kezébe adjuk ez alapokat, átadva részére a nemzeti jövedelem egy meghatározott részét, melyet semmi esetben és semmi ürügy alatt rendeltetésétől elvonni nem lehet a nélkül, hogy a nemzeti jövedelemnek hason nagyságú és biztosságu részével ne pótolnók: a fizetés pontosságának s a törlesztés hatályosságának egy újabb bizonyítékát kapja az állam hitelezője; és az államadósságnak nyujtott ezen kiváltság nem lesz haszon nélkül az államra nézve, mert azontúl annál biztosabban fogja elhelyezhetni papirjait, melyeknek a bizalom több értéket fog tulajdonítani». *

E javaslat többségét nyert. Az 1817. márczius 25-iki törvény 10. czíme így szól:

«10. Czím. *Külön bevétel kijelölése az államadósság* részére.

«139. *czikk.* Az illeték, bélyeg és államjószág, a posta és lotteria tiszta bevétele az állandó államadósság kamatainak és a törlesztési pénztár szükségletének fedezésére szolgálnak. Az ezen pénztárra, az említett bevételekből jutó rész 40 millió frankban van megállapítva.

«140. *czikk.* A pénzügyminiszter fel van hatalmazva akár a *Banque de France*, akár a *Caisse des dépôts et consignation* intézeteivel az állandó adósság kamatainak és törlesztésének fizetésére, a fönnebb kijelölt bevételek utalványozása mellett egyezségre lépni.

«141. *czikk.* . . . . . .

«142. *czikk.* A állandó adósság s a törlesztési alap fedezésére szolgáló bevételekre vonatkozó budget és számadás elvonatik a minden egyes évre szolgáló rendes budget és számadás köréből, és külön nyujtatik be a kamarának.»

* Desmousseaux de Givré *La législation du budget*, III. 24. lap.

Később a posta és lotteria jövedelme helyett az állam-erdők, vámok és só-adó jövedelmét vették fel. Látjuk egyébiránt, hogy ez új beosztás nem fosztotta meg a kamarát attól a jogtól, hogy e kiváltságolt czélra fordított bevételeket évenkint megszavazza. Csak abban korlátolta, hogy nem szállíthatta le azokat a nélkül, hogy a hiányt más jövedelmekkel ne pótolta volna.

A tapasztalás azt bizonyítja, hogy e beosztás kevés haszonnal jár. Csak a zavarban lévő államok, mint a keleti országok, folyamodnak ma, ideiglenesen és hitelezőik elvakítására, ilynemű rendezésekhez. A budget bizonyos részének lekötése nincs is minden káros befolyás nélkül, a mennyiben nehezebbé teheti némely lekötött adók reformját és eltörlését. E reform vagy eltörlés ellenesei fölhozhatják, hogy az eltörlendő adók helyébe ajánlott új adók nem nyujtanak hasonló nagy jövedelmet és ugyanoly biztosságot. Teljesen elég volna e czélra kijelenteni az alkotmányban, hogy a képviselőház nem szállíthatja le a nemzeti adósság kamatait és tőkéit, és hogy ha ez megtagadná az e czélra szolgáló fedezetet, a végrehajtó hatalom feljogosíttatnék a régi adókat fentartani, vagy újabbakat behozni e köteles kiadások fedezetére. *

Nemcsak az államadósság terén merült fel azon kérdés, vajjon helyes-e évenkint megszavazni minden kiadást és bevételt. Ugyanazon kérdés merült föl a katonai állomány érdekében is. Azon fölfogástól vezéreltetve, hogy az ország biztossága hadseregétől függ, és jó hadsereget csak

* A mit mi itt mondunk, semmiképen sem ellenkezik a kamarák azon jogával, hogy az államadósságokat convertálhatják a lejebb előadandó föltételek mellett. Az adósság átalakítása nem jelenti annak leszállítását, hanem igenis annak megváltását egy ujabb kölcsön segélyével.

oly ujonczozási rendszer mellett lehet képezni, mely nem változik minduntalan, a porosz kormány 1874-ben a hadsereg budgetjét, a mennyiben az a létszámra vonatkozik, nem évről-évre, hanem egy 7 éves korszakra szavaztatta meg. Az 1878-iki választások alatt a *national-liberal* párt főbb vezérei hajlandóknak nyilatkoztak újabbi 7 évre megszavazni a hadi budgetet. Ezzel egy fensőbb érdek szolgálatában korlátozták az alsóház jogait.

Francziaországban az utolsó időkben nagy elméleti érdekü kérdés merült föl az által, hogy a képviselőház megtagadta bizonyos, a törvény által teremtett hivatalnokok (a tábori lelkészek, azután a sceauxi és saint-denysi alprefectusok) fizetésére szolgáló költségek megszavazását. A képviselőház a senatus hozzájárulása nélkül nem volna feljogosítva e törvények eltörlésére vagy csak megváltoztatására is. A szükséges költségek megszavazásának megtagadása által azonban tényleg megszüntette vagy legalább felfüggesztette azokat. Az alkotmányjog e pontja rendkívül fontos. Elvben ugy látszik teljesen korlátlan a kamara azon joga, hogy bizonyos költségeket megtagadhat. De talán helyes volna, hogy az előrelátó alkotmányok bizonyos korlátok által megakadályozzák a leglényegesebb kormányzati ágak felforgatását. Ki lehetne mondani az alkotmányban, hogy az államadósság, a hadsereg, a tengerészet és a hivatalnokok részére szükséges kiadásokat csak a két kamara egyetértése mellett lehet leszállítani.

E kivételek, melyeket csak a legfontosabb kormányzati ágakra kellene szorítani, nem változtatnák meg lényegében azt az elvet, hogy csak a képviselőháznak van joga költségeket megszavazni és adókat kivetni.

Vajjon évenkint kell-e megszavazni minden adót? Ha évenkint szavaznak meg minden adót, igen hosszas és

czéltalan vitákra adnak okot a különböző adók viszonyos előnyeiről. E részben a franczia rendszert tartjuk a legjobbnak. Francziaországban az adókat nem egy évre szavazzák meg, de nem is örökre. Mert az egyszer megszavazott adó csak ugy szedhető tovább is, ha bele van foglalva azon sorozatba, melyet a budgethez csatolnak s a mely nem kerül részenkint szavazás alá. S így a budget tárgyalása alkalmával nem kerül vita alá évenkint az egész költségvetés. Ha a körülmények megengedik az adók leszállítását vagy megkövetelik azok fölemelését, vagy ha jónak tartják egy régi adót egy újjal helyettesíteni, a kormány vagy egyes képviselők kezdeményezési jogukalapján javaslatot nyujtanak be a kamarának. De semmi sem volna oly nagy képtelenség, mint az, ha évenkint nagy vitákat idéznek elő minden egyes, már önnálló adónál. Pedig ez nem maradhat el, ha minden egyes fennálló adó külön szavazás alá kerül minden budget-évben. Francziaországban tettek egy kivételt az adóknak az egészben való és folytatólagos megszavazása alól, és pedig az egyenes adóknál, melyek külön kerülnek szavazás alá. Nem habozunk kijelenteni, hogy e kivétel igen kevéssé van igazolva.

Hogyan történjék a budget megszavazása? Egészben, miniszteriumonkint, vagy az egyes miniszteri tárczák nagyobb szakaszai szerint, vagy épen fejezetenkint történjék a kiadások megszavazása? Felváltva követték mind a különböző eljárást, melyek többé-kevesbbé két ellentétes rendszernek, az általánosság és különösség rendszerének felelnek meg.

Francziaországban a kiadások budgetjét egészben szavazták meg az első köztársaság és a császárság alatt; minisztériumok szerint a Restauratió első ideje és a második császárság első ideje alatt. Az egyes minisztériumok

KÖNYV TÁRA

nagy szakaszai szerint a Restauratió vége felé s rövid ideig a második császárság alatt; fejezetenkint végre 1830-tól 1853-ig és 1869-től napjainkig.

E megkülönböztetés fontosságának megértésére meg kell előbb magyaráznunk az egyes kifejezéseket. Mi egy minisztérium? azt mindenki tudja: több egymással bizonyos összeköttetésben és összefüggésben ugyanegy központi vezetés alatt álló közigazgatási ágaknak nagy csoportja. Mit értünk egy szakasz alatt, azt már nehezebb meghatározni. Értjük az ugyanegy miniszter alatt álló oly közigazgatási ágak összefoglalását, melyekben nagyobb rokonság mutatkozik egymás közt. Fejezet alatt végre oly közigazgatási ágat, oly elemi és egyszerű kiadást értünk, melyet nem lehet újabb részekre bontanunk, ha csak nagyon kis részletekbe nem akarunk bonyolódni.

Az adómegszavazás joga két különböző jogot foglal magában: 1. az adó szükségének megállapítását; 2. az adó hozadékának bizonyos czélra való fordítását. Az adómegszavazás joga tehát nem a részleges közigazgatásra hatalmazza fel a kamarát, hanem arra, hogy általánosságban vezesse a kormányzatot, eltörölje a káros vagy fölösleges kiadásokat, korlátozza a hasznosakat, de nem elengedhetetleneket és bőven gondoskodjék a szükséges kiadásokról. Nagy világot vetettek e különben is világos kérdésre oly kiváló szellemek mint Royer-Colard és Rossi, kik kifejtették a kamarának azon jogát, melynél fogva nemcsak egészében, hanem vagy szakaszonkint vagy fejezetenkint szavazhatja meg a budgetet. Ellenben az egészben való megszavazás, az általánosság, az alku rendszerét a Restaurátió alatt az ultra-royalisták, Garniér gróf, Courvoisier és a második császárság első idejéből való miniszterek: Troplong és Bineau védelmezték.

Hasznos ismerni azon érveket, melyeket különböző időben a budgetnek fejezetenkint való megszavazása mellett és ellen felhoztak. Kezdjük a részletesség elvének ellenlábasaival. Nem választhatunk jobbat, mit Troplongnak a senatus elnökének jelentését 1852-ből és Bineau akkori financzminiszter beszédét. «A császár, mondá az első, fel van hatalmazva kormányozni. S így már e mandatumából folyik azon joga, hogy e kormányzat helyes vitelére szükséges kiadásokat ha nem is föltétlenül, de mégis elégséges bő mértékben fedezhesse s a józan politika azt kívánja, hogy e részben megfelelő szabad mozgást engedjünk részére. E szabadság korlátozására, melynek nem szabad szeszélyekre vagy elavult tévedésekre vezetnie, ama magasabb értelemhez kell emelkednünk, melyet mindig irányzóul fogadunk. Mi a császárság, mi volna más, mint a nemzet kifolyása, megszemélyesítése? Nem szabad tehát gyanut és féltékenységet kevernünk amaz értelmezésbe, melylyel a nemzetnek uralkodója részére adott megbizatását magyarázzuk. Ha a törvényhozó hatalom fel van jogosítva az adót megszavazni, és a kormányzati ágak nagy osztályait megállapítani, bármily szigorúan maradjon is meg áthághatatlan korlátai között a kormány, mégis egyedül ő szabhatja meg azon kiadásokat, melyek a gondjaira bizott kormányzat különböző s oly számos részének szükséges. Csak ez által mozgathatja a kormányzatot, alkalmazhatja azt eszméihez, és vezetheti végczéljához. E nélkül a korona előjoga meg van csorbítva, a részrehajtó hatalom leszáll magas sphaerájából, s egy egyszerű hivatalnok szerepére sülyed le.»

Nem szükséges mondani, milyen közjogi elméletekhez szít a császári jogtudós e dagályos phraseologiája. Bineau sokkal egyszerűbben és ügyesebben védelmezte

ugyane tételt. «Az 1852-iki alkotmány előtt, ugymond, a *Corps legislatif* állapította meg a fejezetet. Arról ván most szó, hogy e jog elvétessék a törvényhozó testülettől. A nemzetet képviselő *Corps legislatif* szerepe abban áll, hogy az adót megszavazza, hogy megmondja, milyen az az összeg, melyet az általa képviselt és vagyoni forrásaiban is jól ismert ország kormányának akar adni, a közigazgatás szükségleteire, saját támogatására és védelmére. A *Corps legislatif* gondja tehát meghatározni az adók összegét, melyeket a közigazgatás és kormányzat szükségletére szán. A kormány gondja ellenben, meghatározni, hogyan osztassék fel ez összeg, melyet a nemzet képviselői neki átadtak a közigazgatás, a támogatás, ha kell a védelem szükségletei között. Midőn így állítom föl a kérdést, egyszersmind meg is oldottam azt. Felfoghatjuk, hogy egy részt mennyivel nagyobb és erősebb lesz így a kormány, midőn szabadon rendelkezik az ország részéről kezei közé letett eszközökkel; s hogy más részről e rendszer a függetlenség által méltóságot fog kölcsönözni a végrehajtó hatalomnak, s hogy ez az egyedüli, mely takarékosságról biztosíthatja az országot * ...»

Habár Bineau szavai távolról sem oly ünnepélyesek, mint Troplong nyilatkozata, másrészt jóval tetszetősebbek. Alapjában véve azonban az ő elmélete sem helyes. Mert az ő okoskodásából a budgetnek nem minisztériumokonkint, hanem egészben való megszavazása következik; és nem nehéz előrelátni, hogy az ilyen rendszer nem a takarékosságra, hanem a harácsolásra, kegyenczkedésre,

* Ez idézeteket Troplong-nak, az 1852. decz. 25-én megszavazott senatus consultus javaslatának 12. pontjáról a senatushoz intézett jelentéséből és Bineau pénzügyminiszternek a senatusnak ugyanazon évi decz. 15-iki ülésében mondott beszédéből vettük.

a szükséges kiadások megszorítására és a fölösleges kiadások kibővítésére vezet.

Hogy a fönnebb idézett szavakban rejlő sophismák kitűnjenek, elég egy oly ember beható és szabatos, tudományos és gyakorlati érvelését idéznünk, kinek megvolt az a ritka adománya, hogy általános elvekre tudta visszavezetni a gyakorlati kérdéseket, a nélkül, hogy ez által azoknak elmosódott és elméleti jelleget kölcsönzött volna. «A költségvetés részlegességét, mondá Royer-Colard 1822-ben, általában inkább a becsületesség, mint az elmélet kérdésének tartom. Semmi adót nem lehet kivetni és beszedni, ha azt a kamara meg nem szavazta és a király nem szentesítette. Ebben áll az alkotmány. Az adó indoka a kiadás, a kiadás indoka a kormányzat. Szóval a kormányzat képezi az adó végső és tulajdonképeni indokát. Bizonyítja ezt az is, a mi a kormány és a kamara között a pénzügyi törvény évenkinti fölvetése alkalmával történik.»

«Vajjon a kiadástól független, elvont számokat nyujt be a kormány az adó fölvevésére? Nem, mert indokok híján lehetetlen volna a hozzájárulás. A kormány azonban hivatkozik a ráruházott különböző kormányzati ágakra; felsorolja, kifejti és részletezi őket, elmondja ezekről, hogy nélkülözhetetlenek, amazokról, hogy nagyon szükségesek; dicsekszik a renddel, észszerűséggel és takarékossággal, mely mindnyájokban uralkodik. A kamara meghallgatja, és a szerint, a mint meg van győződve vagy nincs, megszavazza vagy megtagadja a tőle kért pénzt. S e gyakorlat szavazásban, irásban nyilvánul. A kamara megegyezése ugyanannyi részleges megegyezésre oszlik, a hány különböző kiadás van. A különböző kiadások száma ismét a kormányzati ágak számától függ. Midőn valamely közigazgatási ágra hivatkoznak, természetesen azon gondolat

támad bennünk, hogy ezt fogják teljesíteni és nem mást. A felhozott közigazgatási ágak képezik tehát a kamara egymásra következő szavazatainak alapját, okát és föltételét. Az illető közigazgatási ágak s a pénz, a pénz s ama közigazgatási ágak egy valóságos szerződést képeznek, melyben a kormány a kamarával, a nemzettel szemben, kötelezettséget vállal magára. Ha ez nem áll, ugy megtagadják a kamara hozzájárulását, ugy csalás forog fenn. Az absolut hatalom nagyon erkölcstelen, de sokkal kevesbbé, mint az az alkotmányos hatalom, mely a csalást előjogai közé számítaná.»

«Nem szükséges mondanom, hogy az előre nem látott eseményeket nem veszem számba. Nagyon természetes, hogy azok csak bekövetkeztök után jöhetnek tekintetbe. Mindaz, a mit mondtam, s ezt nem ismételhetem elég határozottan, abban foglalható össze, hogy minden bizonyos és ismert dologra vonatkozólag minden oly szavazattal, melyet a kormány a kamarától nyert, a kormány oly cselekedetre kötelezte magát, melyet ő maga jelölt ki és határozott meg a szavazat indokaiban. Ha a kormány nem teljesíti kötelességét, a szavazat elvesztette jogerejét, az adó nem lett megajánlva, és beszedése szorosan véve zaklatás».

«Ámde a részletek nem egyebek, mint azon igéretek a melyekről beszéltem. Mindenik igéret egy részletet szül. És annyi részlet van, a hány különböző hivatkozással élt a kormány az adók elnyerésére. Hogy fejezeteknek hívjuk, vagy másképp, az mellékes. Nem az önök gondja a miatt aggódni, elméjöket számaikkal megterhelni, mert hiszen nem önök csinálták, hanem a kormány. A részletesség az ő hasznára, az ő érdekének szolgál. Mert ezzel győzi meg önöket kiadásainak szükségéről, és ezzel az adó szükségéről. Ha szaporítja az osztályozást, teszi ezt azért, mert

szaporítja követeléseit. * Minden osztály egy kérés, minden kérés szerződés, minden szerződés meghatározott kötelezettség vállalása.»

«Jól tudom, hogy a kamarának nem szabad nehézkesnek lenni, és nem szabad a kormányt bizonyos korlátokon túl kényszerítenie, noha mindig meg van arra joga és hatalma. Mint mindig, úgy itt is a bölcs mérséklet van a helyén. A kamarának egyformán őrizkednie kell a bőkezü hiszékenységtől s a tudatlan és lármás hitetlenségtől. A kamarának soha nem szabad fukarkodnia a korlátozással és kivételekkel, midőn azt a dolgok természete megkívánja, feltéve, hogy semmi kényszert nem gyakorolnak rá. Bármily bőven gyakorolja is azonban ez elnézést, kell, hogy lényeges okok vezessék az adó megszavazására, s ez okok nem lehetnek mások, mint részleges szolgálatok». **

Jónak tartottuk e hosszú idézetet közölni, mert némileg magokban foglalják a budget philosophiáját. Egyszersmind bölcs tanácskozásokat tartalmaznak a kamarák részére, melyek nagyon hajlandók visszaélni jogukkal, s a költségek túlságos részletezése által szolgaságra kárhoztatni a végrehajtó hatalmat. E veszély nem létezett Royer-Collard idejében, vagy csak a képzeletben, s ezért a nagy gondolkodó nem is vehette azt számba. «Teljesen érzéketlen vagyok azon örökös szemrehányás ellenében, mondá ugyanezen 1822. évben, hogy a részletes budget mellett a

* Royer-Collard talán kissé messze megy. Mert hiszen nem a végrehajtó hatalom szereti a budget-fejezetek számát szaporítani. A kamarák követelnek naponta és olykor joggal mindig részletesebb osztályozást.

** Ezt az egész kérdést nagyon jól tárgyalja Desmosseuax de Givré többször említett munkájában.

kamara kormányoz. Ez nemcsak hogy nem igaz tényleg, hanem egyszersmind lehetetlen is. A szavazás által oly kevéssé foly be a kormányzatra, hogy még csak nem is érinti azt. A kamara csak egy dolgot cselekszik, megadja a pénzt, vagy nem adja meg. Nagyon igaz, hogy ez által jelentékeny befolyást gyakorol a kormányzatra, akadályozza, zavarja, olykor visszadobja, de ezt így hozza magával joga és kötelessége. A társadalomnak és magának a monarchiának érdekében, jóval inkább mint az adózók kedveért, nehezedik a kamara mint Franciaország régi szabadságának őre, a kormányzatra, az adómegszavazás vagy visszautasítás nagy jogának egész súlyával. A nélkül hogy bármikor is parancsolna a kormánynak, oly irányokat szab neki, melyek alól nem vonhatja ki magát.»

«A részleges budgetnek minden hibája olyan, mely a képviseleti kormánynyal jár. Más hibája nincs. Mert e rendszer egészében és legtávolabbi, legalkalmatlanabb, vagy ha ugy akarjuk legzsarnokibb következéseiben is a kormány azon kötelezettségéből ered, hogy csak a kamarának szabad és átértett hozzájárulása mellett hozhat be és szedhet adókat.»

Ez utolsó idézetben Royer-Colard igen kevés érzéket mutat azon visszaélések iránt, melyeket a nép szavazata által választott és gyakran nagyon középszerű és gyakran nem igen felvilágosodott emberekből álló kamarák a fejezetenkint való megszavazás alapján elkövethetnek. Egy újabb tapasztalat tanúskodhatik arról, hogy e fegyver segélyével a kamara mennyi alkalmatlanságot okozhat, s majdnem megsemmisítheti a végrehajtó hatalmat. Bármely nagyok legyenek is e hátrányok, nem döntik meg Royer-Colard elméletének helyességét. Az ellenőrzéssel járó visszaélések és az ellenőrzés hiánya közt az

előbbinek adjuk az elsőbbséget. Különben is nem lehet oly kormányzati szervezetet kitalálni, mely bármily tökéletes lenne is, önmagától működnék, és oktalan és könnyelmű emberek által meg ne hamisíttatnék.

Valamint a parlamentáris rendszer, ugy a budget részletessége is igen nehezen kezelhető, de elvontan kétségtelenül jó. A tudomány minden esetre a részletesség rendszerét ajánlja, csakhogy a kamarának nem szabad azt a kormány minden szabad mozgásának elfojtására felhasználni. Nem szabad, hogy korunk egyik philosophusának August Comte-nak találó kifejezésével éljünk, szétszóró részletességgé *spécialité despersive* fajulnia.

Lássuk röviden e kérdés történetét Francziaországban. Necker az 1789-ik május 1-étől 1790. április 30-ig terjedő állami bevételek és kiadásokról szóló jelentésében, a bevételek és kiadások külön voltak felsorolva és szakaszokra osztályozva. E szakaszok száma 42 volt a bevételeknél és 80 a kiadásoknál. A Directorium alatt az *Ötszázak tanácsa* a kiadások 16 szakaszra való osztásával szavazta meg a budgetet, külön szavazva mind e 16 szakaszra. És a Directoriumot a megszavazott költségek elosztásánál a különböző közigazgatási ágak között, csak az az egy kötelezettség terhelte, hogy e 16 nagy szakasz által kijelölt korlátokon belül mozogjon. Voltak ugyan részletesebb kimutatások is a törvényhez csatolva, de azok nem kerültek semmi külön szavazás alá.

A Consulatus alatt a kormány en bloc kérte és kapta 415 millió franknyi költség megszavazását. És noha a tribunatus kebelében igen bölcs ellenzéssel találkozott,* a budgetnek egészben való megszavazását mégis

* A Tribunatus által kiküldött bizottság előadója kijelentette, hogy «az állami számvitel pontossága attól függ, hogy

becsempészték s azután gyökeret vert. Nem is mutatták be többé a budgetet fejezetenkint, csak a kiadások 16 nagy szakaszát tüntetve fel.

A Restaurátió a budget-szavazás tekintetében két korszakra oszlik, melyek közül az első 1814-től 1824-ig, a második 1824-től 1830-ig terjed. Az első korszakban hitték, hogy a miniszteri felelősség tiszteletben fogja tartani a kiadásoknak különböző fejezetekre való osztása által a kamara akaratát. A budgetet a közigazgatási ágak nagyobb csoportjai szerint nyújtották be és szavazták meg. Ily csoport az 1814. és 1815. budget-években 16 volt, ugyanannyi mint a Directorium budget-kiadásaiban a szakaszok.* Örökös küzdelmet folytatott a szabadelvű párt a részletes budgetnek, vagyis a fejezetenkint való megszavazásnak elérésére. A budget-osztályzatok száma folyton növekszik, az 1814. januárban 27-et számláltak. Az első császárság alatt minden miniszter maga osztotta föl a kormányzati ága részére szükségés költségeket. A császár csak ritkán avatkozott bele, a hadügyminisztériumot kivéve. A Restaurátió alatt egy 1817-iki rendelet

minden egyes kiadásra határozott költség kéressék, s ez az egyszerű eszköz azzal a nagy előnnyel járt, hogy a nemzet képes határozni azon kiadások fölött, melyeket tenni hajlandó, és megismerheti minden esztendőben, mibe kerültek azok a multban.» E bölcs megjegyzések daczára a Tribunatus többsége nem tartotta szükségesnek, hogy «ez alkalommal fönnakadjon e szabálytalanságon», és elfogadta a törvényjavaslatot, főleg azon szempontból, hogy a háború javában folyt. Lásd Desmousseaux de Givré: *Législation de budget* 4. 25.

* A kiadások 16 osztálya a következő volt: 1. civillista, 2. királyi család, 3. régi civillista, 4. az ideiglenes kormány kiadásai, 5. felsőház, 6. alsóház, 7. kanczellária, 8. külügy, 9. belügy, 10. hadügy, 11. tengerészet, 12. általános rendőrség, 13. pénzügy, 14. államadósság, 15. biztosítási kamatok, 16. pénztári műveletek.

meghagyja, hogy az egyes miniszterek a részökre megszavazott költségek felosztását a király jóváhagyása alá terjeszszék. Az 1818-iki budgetet fejezetenkint terjesztették be, noha megszavazása ezentúl is a közigazgatási ágak nagyobb csoportjai szerint történt. 1822-től kezdve az egyes minisztériumok részére a költségek felosztására vonatkozó rendeletnek deczemberben a budget-év megnyílása előtt kellett megjelennie. Nagyobb kényelem kedvéért fejezetenkint szavazták meg ugyan már a költségeket, de a szavazás nem kötelezte a minisztert. A törvényhozási részletesség csak az egyes minisztériumok részére megszavazott költségek tekintetében állott fenn. Az 1827-iki rendelet a már akkor 94-re terjedő nagy szakaszok szerint való részletességet hozta be a minisztériumok szerinti részletesség helyébe; de e nagy szakaszok összealkotása gyakran csak látszólagossá tette a részletességet.

Az 1830-iki forradalom az 1831. január 29-iki törvénynyel behozta a budgetnek fejezetenkint való megszavazását. Az 1832-iki budget 150 fejezetet, az 1842-iki 300-at tartalmazott. A dolog természetében fekszik, hogy a fejezetek száma mindig növekszik az állam hatalmának kiterjesztése és a közigazgatási ágak szaporodása által. A miniszterek ez időben gyakran panaszkodtak, hogy e szigorú részletesség nagyon megnehezíti rájok nézve a közigazgatást. Ennek tulajdonították a póthitelek gyakoriságát. 1837-től 1840-ig 77 póthitel-törvényt nyújtottak be. Thiersnek egy nyilatkozata elég jól fejezi ki a kormány panaszát e tekintetben. Ez államférfi szerint szükséges volna, hogy a kamara a budget-kérdéseknél «nagy ellenőrzést gyakoroljon utóbb, de egy kis bizalmat is tanusítson előbb».

Említettük Thiers és idéztünk egy találó kifejezést egyik beszédéből. De talán nem lesz helytelen hosszasabban foglalkoznunk vele és többet is kölcsönöznünk ez államférfiútól. A lejebb közlendő kivonatokból látni fogjuk, nem Royer-Colard gyakorlatilag kitünő elméletének ellentétét, hanem az az által föltételezett óvatosság kifejtését, a melynek alkalmazása nélkül igen könnyen nagy visszaélések keletkezhetnek. Az 1870-iki alkotmány pénzügyi szempontból semmi változást nem idézett elő az 1814-iki alkotmány intézkedéseiben. Három hónappal a forradalom után a képviselőháznak az 1828-iki zárszámadás megvizsgálására kiküldött bizottsága felhasználta kezdeményezési jogát, a fejezetenkint való budget-törvényhozás megsürgetésére.

Thiers, a ki akkor állott politikai pályájának kezdetén, mint a kormány megbizottja ellenvetéseket támasztott a részletesség elvének e rögtöni alkalmazása ellen. Halasztást kívánt, hogy a kamara megállapítván az eléje már beterjesztett budgetet, szabatosabban tudja meghatározni, mit ért a szakaszok és fejezetek nevezete alatt. Sőt odáig ment, hogy a legnagyobb dicsérettel halmozta el az 1827-iki rendeletet, mely szerinte helyesen határozta meg e részben a végrehajtó hatalmat és a kamarát megillető jogkört. Idézzük szórul-szóra szavait:

«Azt hiszem, mondá a képviselőház 1830. nov. 23-iki ülésén, hogy az egész világ megegyezik a kettős részletesség helyességében . . . Szét kellett osztani minden minisztérium budgetjét különböző közigazgatási ágak természete szerint, és meg kellett kötni a minisztert az ezen egyes közigazgatási ágakra kijelölt költségek megszabása által. Ez a törvényhozási részletesség. Mert ha van is egy túlságos általánosság, a melyet el kell önöknek

hagyniok, hogy korlátok közé vethessék a minisztériumok önkényét : van egy másik általánosság is, melyet nem szabad elhagyniok, ha meg akarják hagyni a miniszteréknek a szabad mozgást s különösen azon felelősséget, melyet viselniök kell. Itt kezdődik a miniszteri részletesség, melyeknek megszabását egészen a miniszterre kell hagyni, csak arra kötelezve őket, hogy az általok egyszer megszabott korlátokhoz alkalmazkodjanak.»

«E különbség oka tisztán áll önök előtt. Van oly részlet, melybe nem bocsátkozhatnak önök, mert ez a részlet már tevékenység, és a tevékenység nem képezi az önök hatáskörét. De még akkor sem tehetnék, ha akarnák, mert ha meg is szavazhatnak 115 részletet, mint ma, vagy 130-at, vagy 150-et, mint az meg fog történni a legközelebbi budgeteknél, még sem fognak megszavazhatni 300, 400 vagy annál is több részletet. Az önök tanácskozása messze esik, a tényektől. Két évre szóló előirányzatok is fordulnak elő az önök budgetjében. Hogyan juthatnának el a szabatosság bizonyos pontjára, mikor ennyivel korábban szavazzák meg a budgetet.»

«Van tehát a részletességnek bizonyos neme, melyet önök állapíthatnak meg, és van a részletességnek egy más neme, melyet csak a minisztérium állapíthat meg. Hátra van még megállapítani mindegyiknek terjedelmét. Tudom, hogy igen sok felvilágosodott ember azt hiszi, miszerint minden részlet meghatározása az önök hatáskörébe tartozik. Én nem hiszem. Én azt hiszem, hogy bizonyos korlátokat kell emelni az önök vitatkozása elé .... Én nem hiszem, hogy a takarékosság nyerne a nagyon is szigorú részletesség által ... Midőn a miniszter rendelkezhetik az egyik czím fölöslegével, hogy azzal fedezze a másiknak hiányát, iparkodni fog takarékoskodni

az egyik oldalon, hogy másrészt gondoskodhassék egyéb kiadások fölöslegéről s fölmenthesse magát póthitel kérésétől. Ha ellenben nincs helye a kiegyenlítésnek, nem fognak törekedni ily takarékosságra, mely most már nem mentené fel őket a póthitelek kérésétől. Hogy akárminemű tevékenység sikeres lehessen, nagy ellenőrzés kell utólagosan, de szükséges némi bizalom előlegesen. Ha elismerjük e kettős részletességet, csak az marad hátra, hogy a gyakorlat utján megállapítsuk mindegyiknek terjedelmét, s azután törvényeinkbe vigyük át az elvet, mely ma még nincs meg azokban, hanem csak egyszerű rendeletekben található.» Rendkívüli józanságot és helyes fölfogást tanúsít e beszéd. Mennyire elavúltak, mily feledésbe merültek ma e bölcs tanácsok. Thiers kivitte, hogy a *fejezet* szónak szélesebb értelmet adtak. A törvény eredeti szövegében minden egyes fejezetben a közigazgatási szolgáltatásoknak csak egy elemét *(une seule nature de service)* szabadott fölvenni. Az előadó elismerte, hogy e kifejezés nagyon is megszorító. Az 1831. január 29-iki törvényt azt mondja, hogy minden fejezet csak egymásnak megfelelő, vagy hason természetű közigazgatási szolgáltatásokat foglalhat magában.

A bizottság, mely a törvényhozási részletességet kérte és követte, eleinte megkisérlette, az 1827-iki rendelet példájára, egy táblázatban megállapítani a bevételek budgetjában behozandó osztályzatokat. De csakhamar elismerte, hogy hiú törekvés, változhatatlan keretet állítani föl a kiadások oly sorozatára nézve, melyeknek szüksége természetszerűleg változó.*

* Lásd Lucay czikkét *La législation de budget* 1789—1852. A Journál des Économiste 1862. januáriusi és májusi füzetében.

A fejezetek szerinti részletes budget-törvényhozás hivatalosan is teljes szabadságot engedett a minisztereknek a fejezetek alosztályzatait képező czikkekre nézve. A czikkekre való alosztályozás, mely a miniszter ajánlatára és miniszteri rendelet alapján történik, pusztán közigazgatási osztályzatot állapított meg, és nem szerepel többé a törvényhozási számadásban. Később a februáriusi forradalom után az 1848. július 20-iki törvény korlátolta e pontban a minisztereknek adott szabadságot. E törvény elhatározta, hogy a miniszteri számadások czikkenkint tüntessék fel az előirányzattal való összehasonlítást. Igaz ugyan, hogy e törvényben egyenesen kijelentették, hogy ez által «semmi tekintetben sem akarják megsérteni a fejezetekre alapított részletességet, melyet elégségesnek tartanak».

Minden elfogulatlan embernek el kell ismernie, hogy a Thiers által jelzett viszásságok egy része azóta tényleg mutatkozott. A kamara kelleténél jobban avatkozott be a kormányzatba, a helyett, hogy megelégedett volna azzal, hogy a kormányt ellenőrizze s annak általános irányt adjon. A császárság erőszakosan törölte el 1852-ben az e fajta visszaéléseket, teremtve helyette másokat, egészen ellenkezőket, de még sokkal komolyabbakat.

Az 1853-iki budget előirányzatát, mint az előbbieket, fejezetenkint nyujtották be a *Corps législatifnek*. Egyik fejezetnél nehézségek támadtak. A kormány akkor arra a gondolatra jött, hogy jobb lesz a minisztériumok szerint való szavazáshoz visszatérni. A költségeknek ez egyes minisztériumok szerint megállapított fejezetekre való osztályozását, egy az államtanácsban keletkezett császári rendelet határozta el. A virèmentokra, vagyis a költségeknek átvítelére az egyik miniszterium fejezetéből a másik minisztérium fejezetébe, külön rendeletek adhattak felhatal-

mazást. A budgetet mindazáltal ezentúl is fejezetek szerint mutatták be, csakhogy e fejezetek nem voltak a képviselőkre nézve egyebek, mint fölvilágosítások, melyek tájékoztatták őket az egyes kiadások szükségéről és az egyes minisztériumok részére egészben megszavazott költségek hasznosságáról.

E rendszer hasonlított a Restaurátio alatt követett rendszerhez. Audiffret marquis sokszor kikelt ellene; s egy igen helyes kifejezése szerint e rendszer a törvényhozó testületet a tehetetlenség és őrültség közé helyezte, a mennyiben e testület sohasem nyilatkozhatott egy egyes kiadás ellen, ha csak az összes miniszterium kormányzati ágára szükséges kiadásokat egészben nem akarta visszautasítani. A módosítás jogára vonatkozó szigorú intézkedések még inkább megkötötték kezét. Fould-nak egy 1866-iki híres levele után, a bugetet nagy szakaszonkint szavazták meg, melyek száma eleinte 59-re volt szabva. Az 1869. szept. 8-iki *Senatus Consultum* visszaállította a fejezetek szerinti szavazást. De egyszersmind igyekezett állandóan meghatározni a fejezetek számát, a melyek szerint az állam budgetjét felosztani kelljen.

A fejezetek szerint való szavazás azóta szabály maradt Franciaországban. Reméljük, hogy e haladás végleges s hogy nem kell visszaeséstől tartanunk.

Mondtuk már mi az a budget-fejezet: Az egynemű közigazgatási szolgáltatások oly csoportja, melyet nem lehet egymástól elszakítani, ha csak nagyon kis részletekbe nem akarunk bocsátkozni. Természetes, hogy e magában véve igen világos magyarázat sok nehézségre adhat okot a gyakorlatban. Gyakran valamely fejezet nagyon tág és oly kiadásokat foglal magában, melyek nem föltétlenül egyneműek és összetartozók. Ily esetben a végrehajtó

hatalom nem áll a kamara kellő ellenőrzése alatt. Hagytak számára annyi szabadságot, a mivel visszaélhet, kénye szerint szállítva le némely lényeges költségeket és emelve más fölöslegest. Máskor ismét a kamarák esnek abba a hibába, hogy nagyon is szaporítani akarják a budget-fejezetek számát. Akkor viszont a közigazgatás nem mozoghat, mert nincs meg a szükséges szabadsága, hanem nagyon is hajthatatlan korlátok közé van szorítva Ez nagy hiba. A kezdeményezés szelleme csökken a közigazgatásban, vagy az a határozott törekvés kap nála lábra, hogy tévedésbe ejtse a kamarát, kivétel nélkül emelvén minden fejezet költségét, a mi ily esetben az egyetlen eszköz, mely által a végrehajtó hatalom némi szabad mozgást szerezhet magának. Mert bizony őrültség azt kívánni, hogy egy kamara külön szavazzon valamely minisztériumnak papirosra, tollakra vagy tintára költött kiadásai fölött.

Ki lesz a biró a fejezetek számának túlságos szaporítása és túlságos korlátozása között? Senki más, mint a józan közvélemény. Nincs ok, kormányzati vagy pénzügyi gépezet, mely e józanságot helyettesíthetné, vagy pótolhatná. A kamaráknak s a kormánynak némi kölcsönös bizalommal kell egymás iránt viseltetniök. Ha ez nincs meg, ne várjunk értelmes, előrelátó és takarékos közigazgatást.*

* Poroszországban a fejezetek számának kérdése is vita tárgyát képezte a kamara és a kormány között. Igy midőn az országban az 1862-iki budgetet a kamarának beterjesztették, az 214 fejezetre oszlott, virement-nal minden egyes fejezeten belül, de minden virement nélkül az egyes fejezetek közt. Az 1862-iki márczius 6-iki ülésen a porosz kamara 171 szóval 141 ellen kijelentette, hogy a budget fölosztása nem enged kellő befolyást gyakorolni a közpénzek kezelésére, s hogy ennek következtében a kamara követeli, miszerint

Természetes, hogy a budget-fejezetek száma folyton szaporodik. Civilisált társadalomban az állam teendői vagy legalább az általa nyujtott szolgálatok mindig gyarapodnak és határozottabb alakot nyernek. A vasutak föltalálása számos uj fejezettel gyarapította budgetünket. Ugyanezt mondhatjuk a távirásról. Lajos Fülöp uralkodása alatt a budget-fejezetek száma 150-ről 300-ra emelkedett. Az 1877-iki budgetben már 345 fejezetet számlálunk. Néha több *bis* és *ter* fejezet is fordul elő, s a budget-bizottság több részre szakította a hadi minisztérium némely igen nagy fejezetét.

Az 1877-iki budget kiadásai 2 milliárd 667 millió frankra emelkednek. 350 fejezetét véve tehát föl, a fejezetek átlagos magassága 7.700,000 frank. Csakhogy a számítás e módja nagyon hiányos. Mert van budgetünkben öt vagy hat fejezet, mely roppant nagy, és tetemesen meghaladja ez átlagot. Az 5%-os járadék kamataira vonatkozó fejezet 346 millió frankot képvisel, a 3%-os járadék kamatairól szóló 363½ millió frankot, a 4½ %-os járadek kamataít tartalmazó 37 millió frankot, a bank részére fizetett visszatérítések fejezete 154 millió frankot, a katonai nyugdíjak fejezete 65 millió frankot, a polgári nyugdíjaké 41 millió frankot. A hadügyminisztérium

minden külön természetű bevétel és bizonyos jelentőségű kiadás egy külön czímet képez. A pénzügyminiszter felszólalt e követelés ellen, kijelentve, hogy a budget-osztályozások szaporítása abba a kényszerhelyzetbe hozná a kormányzatot, hogy virement-t gyakoroljon az egyes fejezetek között is. Kevés idővel ezután fölosztották a kamarát. (Lásd a már idézett röpiratot *Les budgets en Prusse de 1862 á 1866 Paris 1877.*) Ismételjük, hogy lehetetlen e vitát elméletileg eldönteni. A kamara és kormány kölcsönös bizalma nélkül a kormányzati gépezet nem működhetik.

budgetjában szintén találunk néhány roppant fejezetet. Egyetlen egy, a zsoldot és természetben szolgáltatást magában foglaló, 363 millió frankra emelkedik; a ruházaté 30 millió frankra. A tengerészeti minisztériumban a hadihajók általános élelmezése 44,800,000 frankot vesz igénybe. Ha levonjuk e nagy fejezeteket, és az igen kis számu, jelentéktelen fejezeteket, úgy a fejezetek nagy számának átlaga nem lesz több 2—3 millió franknál. Van egyébiránt igen sok oly fejezet, mely egy millión alúl marad; sőt több olyan is, mely 100 ezer franknál is kisebb.

Kétségtelen, hogy budgetünk egyes fejezetei tartalmaznak oly kiadásokat, melyek nem eléggé egyneműek s a melyek sokkal nagyobbak, semhogy ne volna kivánatos azokat megosztani. Így a hadügyminisztérium budgetja, mely 535 millió frankra emelkedett, 1877-ben csak 22 fejezeteket tartalmazott vagy épen csak 20-at, ha leszámítjuk az azóta érvénytelenné vált és beszüntetett két fejezetet. Németországban a hadügyi budget sokkal több alosztályt tüntet föl. A zsoldra és természetben szolgáltatásra vonatkozó 363 mllllió frankra rúgó nagy fejezetet négy felé lehetne osztani. A ruházatra és táborozásra vonatkozó fejezetet legalább kettőre.*

Midőn így megerősítik a kamarák ellenőrzését a kiadások tekintetében, óhajtanók, hogy másrészt megerősítenék a végrehajtó hatalmat is a maga természe-

* Mióta e munka első kiadása megjelent, e reformok némelyike megvalósult. Igy az 1879-re szóló és 553 millió frankra emelkedő hadügyi budget 27 fejezetet foglal magában, hozzászámítva az érvénytelenné vált és beszüntetett szolgáltatások kiadásait felölelő két fejezetet. S különösen négy fejezetre osztották a zsoldra és természetben, szolgáltatásokra vonatkozó régibb óriási fejezetet.

tes jogaiban — alaptörvények által biztosítván őt arról, hogy minden oly kiadást, mely az államadósságra, a katonai létszámra, a hivatalnokokra, és általában minden alaptörvény által megállapított közigazgatási ágra vonatkozik, csak a két kamara megegyezésével lehet leszállítani. Oly szárazföldi ország, minő Francziaország, melyet annyi veszély környez, nem bízhatja egy választás véletlenére leglényegesebb kormányzati ágainak sorsát. Demokratikus országban, hol az általános szavazat uralkodik, hol a közvélemény rendkívül mozgékony, megtörténhetnék, hogy mulékony többségek igen komoly zavarokba dönthetnék az országot, a nemzeti szervezet nélkülözhetetlen kerekeire vonatkozó kiadások vagy költségek meggondolatlan eltörlése által. Azt mondhatná valaki, hogy az alkotmányos elővigyázati szabályok gyönge fékek, ha a közhatalmak tévútra kerültek. Ez azonban csak bizonyos mértékig igaz. Mert lehet, hogy e tévelygés csak rövid ideig tart. Midőn tehát megakadályozzuk abban, hogy közvetlenül nyilatkozva, felforgassa a leglényegesebb kormányzati ágakat, nagy segélyt nyújtottunk a nemzeti állandóságnak és a szabadelvű intézményeknek. Különben is kétségtelen, hogy oly képviselőház mellett, mely egymagában föltétlenül leszállíthat vagy eltörölhet minden költséget, a felsőház majdnem haszontalanná válik. Már pedig annyit mindenesetre meg kell kívánnunk, hogy ez utóbbi a nemzeti függetlenség és életképesség szempontjából elengedhetetlen közigazgatási ágak őre lehessen. E czél elérésére azonban csak egy eszköz van, s ez az, hogy alaptörvények által korlátozzuk az alsóháznak az életbevágó közigazgatási ágakra vonatkozó föltétlen hatalmát. Anglia példája az államadósságok, a civillista, a diplomatiai kar fizetése és nyugdíja s a fel-

sőbb törvényszékek tekintetében teljesen igazolná ez intézkedést.

E munka első kiadásában egy szót sem szóltunk a budget visszautasításáról. Akkor 1877. elején írtunk, most 1879. elején nézzük át e sorokat, és kénytelenek vagyunk egy teljesen rendkívüli tüneményről beszélni, mely rövid idő előtt mutatkozott Francziaországban. A budget megtagadása, kétségkívül az alsóház jogát képezi. Megtagadás ugyanaz rá nézve, mint a háború a népre nézve: az *ultima ratio*, a végső eszköz, melylyel a végrehajtó hatalom támadásain diadalmaskodhatik. Mint védő fegyver, bölcs kezekben, a budget-megtagadása jogos eszköz. Mint támadó fegyver, erőszakos kezekben, a budget megtagadása szörnyű és jogtalan eszköz. Ez által megsemmisíti a másik kamarát és a végrehajtó hatalmat, és minden cselekvést úgy mint minden elhatározást egyetlen egy testületben egyesítenénk. A budget megtagadása rendkívül komoly körülmények kivételével ép oly kétségbevonhatatlan erőszakoskodás, minő az államcsíny a végrehajtó hatalom részéről, habár jóval törvényesebb színezetű.

A parlamentáris kormányzat egyik legnagyobb nehézsége, különösen demokratiákban, jó egyetértésben tartani a kamarát, mely jogaira féltékeny és beavatkozásokra hajlandó, s a végrehajtó hatalmat, melynek függőnek kell ugyan lennie, de a melynek bizonyos szabadsággal és nagy kezdeményezési joggal kell bírnia, hogy lehetőleg gyorsan alkalmazkodhassék a nemzeti élet minden szükségletéhez. Láttuk, hogy az Egyesült-Államokban a congressus 1877-ben felfüggesztette a hadi budget megszavazását, láttuk hogy ugyanazon évben az ausztráliai mellburnei parlament visszautasított minden budgetet.

E válságok hasonlíthatatlanúl komolyabbak volnának a mi vén Európánk katonai államaiban, hol mindig állanak lesben sovár szomszédok, kik azonnal készek egy meghasonlott népre ráütni. Ámde mit tegyünk? Nincs semmi alkotmányos törvény, mely fölmenthetné egy nagy állam polgárait a türelem, mérséklés, békülékenység és várás kötelezettsége alól. S azért mert visszaélésekre is adhatnak alkalmat, még nem törölhetjük el a szabadelvű intézményeket. Ez által folytonos és gyógyíthatatlan bajt kapnánk, esetleges veszélyek helyébe.

IV. FEJEZET.

A BUDGET VÉGREHAJTÁSA. — A PÓTHITELEK.

Az állambudgetek egyik legnagyobb nehézsége a kiadások és bevételek szabatos előirányzása. Minden még oly csekély hiba is e részben deficitre vezethet az év végével, ha csak a budgetet nagy bevételi fölösleggel nem irányozták elő. De még akkor is, ha a deficitet kikerülték, megszeghetik a kamara akaratát az által, hogy a rosszúl előirányzott és mégis elvállalt kiadások fedezése tetemes póthiteleket igényelhet a budget-év folyamában.

A budgetben a kiadások két szakosztálya fordul elő, melyek igen különböző jellegűek. Némely kiadások állandóak vagy legalább könnyen megbecsülhetők. Ilyenek különösen azok, melyek az államadósságra és a hivatalnokok fizetésére vonatkoznak. Más kiadások ismét változók, esetlegesek, különböző körülményektől függnek és különböző véletlenek befolyása alatt állanak. Ilyen a hadsereg számára szükséges takarmány, a csapatok élelmezése, különböző közmunkák. A termés állapota, a kedvezőtlen időjárás, az áradások igen érzékeny befolyást gyakorolhatnak az e nemű kiadásokra. Vannak azonkívül némely nagyobb, egészen kivételes dolgok, minők: háborus fenye-

getések, a hadsereg rögtöni szaporításának szüksége, a közmunkáknak nagy mérvben való megindítása, melyek szintén felforgathatják a budget szervezetét, midőn azt a kamara már megszavazta. Hogyan kelljen eljárni, hogy elkerüljünk minden közvetlen változást a kamara elé terjesztett s az általa megszavazott budgetekben? Ha teljes szabadságot adunk a kormánynak arra nézve, hogy előre nem látott kiadásokról is gondoskodjék, úgy a kiadások túltengésétől kell tartanunk. Ha megtagadjuk a kormánytól azon jogot, hogy a budget-év folyamán annak változtathatását kérhesse, úgy e szigoruság alatt a közigazgatás fog szenvedni, s a társadalom igen komoly érdekei forroghatnak veszélyben. Van egy középút e két véglet között. S ez abban áll, hogy a budget-előirányzatban elégséges magas kiadásokat vegyünk föl, melyek szükség esetén megengedik a virement-t, vagyis némely összegeknek egyik fejezetből a másikba átvitelét. Vagy állhat abban is, hogy bizonyos összegeket veszünk föl, előre nem látott kiadásokra.*

* Ez utóbbi rendszert az olasz budgetekben követik, hol 1869. óta két tartalék-alapot találunk, mindeniket 4 millió lirával. Az egyiknek czíme *tartaléki alap*, a másiké *előre nem látott kiadások alapja*. E két eszközt elitéli úgy az elmélet, mint a tapasztalat. Ellenkeznek a budgetek részletességének elvével, lerontják a kamara törvényes jogát, melynél fogva az az ország kormányzatára befolyást gyakorolhat; alkalmat adnak a kormánynak oly kiadások felvállalására, melyeket a törvényhozó testület elvben sem fogadott el; vagy legalább alkalmat adnak arra, hogy a kormány igen sokat költsön oly fejezetekre, melyekre a kamara csak keveset szavazott meg; s végül előmozdítják a közpénzek elharácsolását, a mennyiben arra ösztönzik a minisztereket, hogy visszaélő módon becsüljék föl a kiadásokat. Vegyük hozzá azon bebizonyított tényt, hogy a megszavazott

A virement, a rendkívüli kiadások s a póthitelek törvényhozása rendkívül változó volt Franciaországban, de mindig összhangban állott az egymást követő kormányaink általános szellemével. Láttuk, mit értünk virement alatt: egy jobban ellátott fejezet fölöslegének átvitelét oly fejezetbe, melyről elégtelenül gondoskodtak. Rendkívüli költség vagy hitel alatt értjük azon összegeket, melyeket a budget megszavazása után egy a budgetben előre nem látott kiadásra vesznek föl. A póthitelek azon kiadások növelése a budget megszavazása után, melyek a budgetben ugyan előfordulnak, de elégteleneknek bizonyulnak. Nem lehet kikerülni, hogy némelykor a budget megszavazása után is szükségesnek ne találják a költségek fölemelését. Ritkább azonban, hogy rendkívüli kiadásokat kelljen engedélyezni. Elvileg mindezen pót- vagy rendkívüli kiadásokat az év végén kárpótolni kell a megszavazott, de tényleg nem alkalmazott kiadások eltörlésével, vagy a csak részben teljesített kiadások leszállításával. Csakhogy ez úgyszólván soha nem történik, mint azt a pénzügyi számadások eléggé bizonyítják. A póthitelek rendesen szaporítják, s olykor igen nevezetes mérvben a budget-év kiadásainak összegeit. A következés az, hogy a kezdetleges budget, melyet a kamara szorgalmasan tanulmányozott s végül megszavazott, tulajdonkép csak képzeleti budget.

A póthitelek, rendkívüli kiadások és virementok kérdésében három érdeket kell egymástól megkülönböz-

összeget, ha még oly nagy is, rendesen kiadják, minthogy a miniszterek és alantas közegei természetszerüleg hajlandók növelni azon kiadásokat, melyek növelik személyök fontosságát, s nem egyszer befolyásuk eszközeit is képezik.

tetni. A pusztán pénzügyi érdeket, mely abban áll, hogy a kiadások felszaporodását megakadályozzuk, a budget egyensúlyát fentartsuk, és az előirányzatnak komoly jellegét lehetőleg megőrizzük. A kormányzat érdekét, mely azt kívánja, hogy a sürgős, de előre nem látott kiadások halasztást ne szenvedjenek. Végre a politikai érdeket, mely azt kívánja, hogy a parlamentáris rendszer híven megtartassék, hogy a kamarának a kiadásokra vonatkozó ellenőrzése hatékony legyen, és a miniszterek önkénye ne üthessen titokban csorbát a nép képviselőinek akaratán.

Vizsgáljuk röviden az ide vonatkozó törvényhozás hiányait. A Restauratio alatt a budget-törvényhozás még csirájában volt. Láttuk, hogy akkor a budgetet minisztériumok, vagyis egyes nagy szakaszok szerint szavazták meg, s e fő összegek megosztása a különböző fejezetek között rendeletileg és csak a budget-év folyamában történt. A nagy mérvben gyakorolt virement kevesebbé tette szükségessé, s így ritkábban is vétette igénybe a póthiteleket, de azért egyszer-máskor mégis kértek ily hitelt a kormányok. Az 1817. márcz. 25-iki törvény elrendelte, hogy a pénzügyminiszter a budgetben meg nem szavazott kiadásokra csak rendkívüli és sürgős esetekben, és a következő ülésszakban törvénynyé átalakítandó királyi rendeletek alapján adhat felhatalmazást. A gyakorlatban azonban e tilalom csak a rendkívüli kiadásokra, vagyis a teljesen új tételekre vonatkozott, és nem a póthitelekre, vagyis a már megszavazott kiadások kibővítésére. 1822-től kezdve a budget-összegek felosztására vonatkozó királyi rendeletnek nem a budget-év folyamában, hanem egy hónappal előbb kellett megjelenni, de azért a virement-jog teljes épségében megmaradt. A pót-

hitelek mindazáltal nagyon is gyakran jelentkeztek. Ugyanazon 1822-diki királyi rendelet fentartotta a budgetben meg nem szavazott kiadásokra az 1817-diki törvény tilalmát. De e tilalmat igen kevéssé tartották tiszteletben. A miniszterek olykor királyi rendeletek által adattak magoknak póthitelt még előre nem látott, de később elégteleneknek bizonyúlt kiadásoknál is, s azután megelégedtek azzal, hogy utóbb indemnitást kértek a kamarától. Ez 1822-diki rendeletet tehát, mely sem rendkívüli kiadásokat, sem póthiteleket nem engedett meg, a gyakorlatban egészen kiforgatták.

1827-ben a póthitelek tárgyában kiküldött bizottság jelentésében ajánlotta, hogy fogadjanak el egy általános eljárást a pénzügyminiszternek némely kiadásaival szemben. Ez eljárás abban állott volna, hogy a természetszerüleg határozott megbecslést nem engedő kiadásoknál csak maga a kiadás természetét tekintsék megszavazottnak, míg a budgetben fölvett összeg, mint puszta föltevés többé-kevesbbé változhatott volna. A kormány a maga részéről azt kívánta, hogy a maximumra emeljék föl az egyes kiadásokat, a mi minden póthitelt fölöslegessé tett volna. Csakhogy ez orvosság rosszabb volt, mint maga a betegség. Mert ez által jelentékenyen leszállították volna a törvényhozó hatalom befolyását a kormányzatra, és egyenes fölhatalmazást adtak volna a közpénzek elharácsolására. Az 1827-diki királyi rendelet a bizottsági jelentés értelmében oldotta meg e kérdést, és megkülönböztetett rendkívüli kiadásokat, új előre nem látott költségekre, melyeket királyi rendeletek alapján lehetett csak teljesíteni, s a legközelebbi ülésszakban törvényhozásilag kellett szabályozni; s megkülönböztetett továbbá póthiteleket, vagyis a budgetben fölvett kiadások szaporításait,

a mely póthiteleket minden budget-év végleges számadásában kellett igazolni, és az utólagos budgettörvény által megerősíteni. *

E törvényhozás végtelenül tág volt, mert egyrészt a virement joga roppant veszélyeket foglalt magában, míg másrészt a póthitelekkel szemben nem tanúsított elégséges ellenőrzést. De a Restauratio pénzügyminisztereinek óvatossága, takarékossága és rendszeretete következtében nem igen érezték a gyakorlatban e törvényhozási fogyatkozások káros hatását.

1830-ban a budgetnek fejezetenkint való megszavazása elenyésztette a virement jogát. A póthitelek ennek következtében sokkal gyakoriabbak lettek, minthogy egyik fejezet hiányát nem lehetett pótolni egy másik fejezet fölöslegének bevonásával. Azonkívül a közmunkák és a hadifölszerelések fejlődése újabb költekezésre ragadott.

1833-ban nevezetes reformokat léptettek életbe.

Egy ez évi törvény alapján a póthitelek, valamint a rendkívüli kiadások csak királyi rendeletnél fogva történhettek, s a következő ülésszak alatt törvénynyé voltak átalakítandók. Ha ily póthitelek és rendkívüli kiadások a kamara szünetelésekor váltak szükségessé, a minisztertanács hozzájárulását is megkivánták. Magokon kellett továbbá hordaniok az illető miniszter ellenjegyzését, meg kelletett jelenniök a *Bulletin des Lois* hivatalos kiadásában, össze kellett őket gyüjteni egyetlenegy törvényjavaslatba, melyet a kamara legközelebbi ülésszakában a kö-

* Budget-törvényhozásunk alakulására nézve igen hasznos fölvilágosításokat tartalmaznak Lucay czikkei a *Journal des Économistes* 1862-diki januáriusi és májusi füzeteiben.

vetkező budget előterjesztése előtt a kamara hozzájárulása végett be kellett terjeszteni. Továbbá a miniszteri számadásokban egy külön fejezetet jelöltek ki számukra, s mindezen póthiteleket vagy rendkívüli kiadásokat czikkenkint és nemcsak fejezetenkint kellett szavazás alá bocsátani. A kormány hiába ellenezte ez utolsó intézkedést attól való félelmében, hogy ez által megteszi az első lépést a budgetnek nem fejezetenkint, hanem czikkenkint való megszavazásához.

A felsőház megszavazott egy tilalmat, melynél fogva a kamara ülésezése alatt nem lehetett többé semmi oly kiadásra királyi rendeletben felhatalmazást adni, mely a budgetben előírt korlátokat meghaladta. A kormánynak azonban sikerült e módosítást az alsóház által visszautasíttatni, azon ürügy alatt, hogy az veszélyeztethetné az állam legnagyobb érdekeit, a nemzet dicsőségét, az ország épségben tartását.

Ez óvatossági intézkedések nem bizonyultak elégségeseknek. A póthitelek folyton és nyugtalanító mérvben gyarapodtak. Duchatel azt az orvoslást ajánlotta, hogy állapítsák meg előre azon fejezeteket, melyeknél ily hitel előfordúlhat. Duchatel idevonatkozó szavai érdekesek és emlékeztetnek egy már 1827-ben kifejtett elméletre, melyre azóta sokszor hivatkoztak.

«A budget — úgymond Duchatel, az 1835-diki budget megvizsgálására kiküldött bizottság nevében 1834. évi április 18-án beadott jelentésében — két nemű rendelkezést foglal magában: felhatalmazásokat és becsléseket. Majd felhatalmaz valamely kormányzati tényre, s minthogy annak költsége a körülményektől függ, midőn e kormányzati tényre bizonyos összeget jelöl ki, csak megbecsüli azon kiadást, a nélkül, hogy azt meghatá-

rozni akarná. Az ilynemű kiadások példája gyanánt felhozhatnók a büntető igazságszolgáltatás költségeit, a kiviteli jutalmakat, a hadsereg részére szükséges élelmi szerek és takarmány költségeit, a lebegő adósság kamatait, az adók beszedési költségeit, stb. Majd ismét parancsoló módon szabja meg magát a kiadást, és pedig vagy azért, mert a kiadás már természeténél fogva állandó, s az illető kormányzati ág változtatása nélkül nem is emelhető, vagy azért, mert a pénzügyek állapota, vagy a közérdek nem engedik meg, a törvényhozás által megállapitott költség meghaladását. Ilyenek a megállapított fizetések, segélypénzek, a titkos alapok költségei, a különböző közmunkák, a tüzérség, a mérnöki kar és tengerészet anyagi fölszerelése.»

«Világos, hogy csak az első faju kiadásokat szabad a budgetben meghatározott tételeken túl rendeletileg szaporitani. A törvényhozás megszavazta az illető kormányzati ágat, következőleg felhatalmazást adott mindazon kiadásokra, melyekbe a kormányzati ág kerül. A póthitel ily körülmények között nem más, mint a törvény végrehajtása. De nem mondhatni ugyanezt a meghatározott tételekre. A budget ez egész részére nézve nem lehet póthiteleket engedélyezni. Itt már beszélt a törvény, és rendelkezésének engedelmeskedni kell. Hiába mondanók, hogy a rendelet által engedélyezendő kiadás hasznos. Ha a kamara a tényállás ismeretében megállapította a költséget, a kormányzatnak nem állhat hatalmában e költséget saját tekintélye alapján felemelni. Ha elfogadnók az ellenkező elvet, a budget megszünnék törvény lenni.»

E megkülönböztetés igen szellemes. Kétségtelen, hogy a hadsereget táplálni és eltartani kellene akkor is, ha a kenyér és hús ára fölemelkednék a budget megszava-

zása után. S minden esetre nagy bajjal járna, ha le kellene szállitani a tényleges állományt, csupán azért, mert az élelmi szerek s a takarmány drágább, mint a minőre azt a kamara a budget-törvény szavazásakor szabta.

Jegyezzük meg mindazáltal, hogy nagyon kicsi azon fejezetek száma, melyeknél előre nem látott események teljesen kikerülhetetlenné teszik a költségeknek azonnal való fölemelését. Duchatel felhozta a kiviteli jutalmakat. Hála isten, e kiviteli jutalmak nem léteznek többé. Beszél továbbá a büntető igazságszolgáltatás költségeiről. De e költségek igen jelentéktelenek s azonkívül bizonyos állandóságot is tanúsítanak. Nem ismerünk mást, mint a hadsereg s a foglyok részére szükséges élelmi szerek és takarmány fejezeteit, melyek legalább rendes időben nevezetes kiadás-szaporítást igényelhetnének. Igaz ugyan, hogy 30 év óta a póthitelek nagy része főleg ezekből vette eredetét. Duchatel elméletét elfogadták. Egy 1834-iki törvény szerint a kormány azon jogát, hogy királyi rendeletek útján nyittathat magának póthiteleket, néhány kevés s egyenesen megjelölt közigazgatási ágra szorították; rendkívüli hiteleket csak a budgetben egyáltalában előre nem látható költségekre nézve engedélyeztek. A Roy kifogásokat támasztott e bölcs tilalmak ellen. Szerinte lehetetlen a kiadások előre nem látható szaporodását ily korlátok közé szorítani, sőt egyenesen oktalanság azt meghatározni, hogy azoknak egyik vagy másik fejezetben szabad előfordulniok. Mindazáltal e szabály diadalmaskodott és ma is fennáll.

Lajos Fülöp uralkodása alatt a budget-törvényhozás nagyot haladt. Eltörölték a virement jogát; bizonyos, különösen meghatározott fejezetekre szorították a póthiteleket, s egy 1836-iki törvényben megkövetelték, hogy minden rendkívüli s a budgeton kívüli kiadásnál az arra szolgáló

források is megjelöltessenek.* A megszorítások ez összege igen észszerünek és kivihetőnek látszott. A gyakorlatban mindazáltal nem igen mutatkoztak hatályosoknak. Ennyire tehetetlenek a legjobban kiszámított intézkedések is, annak megakadályozására, hogy akár a kormányok, akár a kamarák túlkiadásokra ne ragadtassák magokat.

Nemcsak a kormányt terhelte a póthitelekért való felelősség. A kamarák fukarsága szintén hibás e részben. Mert a kamarák sokszor abban találták az ellenőrzés és bölcseség bizonyítékát, hogy sok kiadást a szükségesnél lejebb szállítottak, a mi természetesen póthitelekre vezetett. Midőn a kamarákról beszélünk, helyesebb volna csak az alsóházat emlitenünk, mert hiszen a felsőház jogköre budget-kérdésekben igen szűk korlátok közé volt szorítva. Mint egyik előadója a felsőház 1836. június 30-iki ülésében kimutatta, a pairek kamarájának szerepe arra szorítkozott, hogy mint egy beczikkelyező testület, «melynek tényleges hatalma csak egy hiu és hazug alakiság teljesítésére szorítkozott, utólagos véleményt adjon már véghezvitt cselekedetekről.» Luçay szerint, ki a pairek kamarájának egy 1833-iki jelentését idézi és Casimir Périer-nek egy Franczia ország pénzügyeiről irt tanulmánya szerint a póthitelek évenkinti átlaga 49 millió frankra emelkedett, az 1815-től 1829-ig terjedő időszakban, és az eltörlött hiteleket is beszámítva, 81 millió frankra az 1830-tól 1848-ig terjedő

* E kötelezettséget azért állapitották meg, hogy több ereje lehessen a pénzügyminiszternek oly társaival szemben, kik nagyon is hajlandók új hiteleket sürgetni. Tényleg e rendelkezésnek nem volt meg az a jó hatása, melyet vártak. Mert a póthitel-nyitásra vonatkozó legtöbb törvényjavaslat azzal az általános kifejezéssel elégedett meg, hogy a kiadások a budget évi jövedelmeiből fognak fedöztetni.

időszakban. Lajos Fülöp uralkodásának utolsó 7 évében ez évi átlag meg épen 150 millió frankra emelkedett. Végre Cochery-nak az 1878-iki budgetről szóló jelentése szerint, a póthitelek az 1840-től egész 1872-ig terjedő időben együttvéve, meghaladtak nyolcz milliárd frankot, vagyis 250 millió frankra tehetők évenkint. És e kiadási szaporodásnak csak igen csekély részét lehet háborúkkal és előre nem látott eseményekkel igazolni.

Örökös küzdelem folyt a kamara és a miniszterek között, melyben rendesen az utóbbiak voltak a győztesek. A miniszterek nagyobb összegeket állítottak fel azon fejezetekben, melyekre nézve póthiteleket nem lehetett nyujtani, s viszont kisebb összegeket állitottak azokban, melyeknek fejezetét a budget-év folyamában fölemelhették. A budget végrehajtása roppant nehézségekkel járt.

Észrevehettük, hogy a rendkívüli hitelek és póthitelek közti különbség, mely igen helyes lehet elméletben, sok magyarázatra vezethet a gyakorlatban. Láttuk, hogy póthiteleket a kamara szünetelése alkalmával csak a budgetben egyenesen megjelölt fejezetekre nézve lehetett nyujtani; rendkivüli hiteleket ellenben rendkivüli és sürgős esetekben lehetett csak nyitni, és pedig csupán azon feltét alatt, hogy a budgetben előre nem láthatott és meg nem állapithatott czélokra szolgáljanak. Valamely kiadásnak sürgős és előre nem látható volta természetesen a felfogástól függ, melyre állandó és egyenlő szabályt nem igen lehet alkalmazni. Azon kívül egyik-másik kiadást póthitelnek lehet tekinteni, mert a budget által meghatározott czélra szolgál, de másrészt rendkivüli kiadásnak is keresztelhetjük, ha a megszavazott tételnek elégtelensége valamely véletlen és esetleges körülmény folytán következett be. Nem volt tehát lehetetlen azt a megszorítást kijátszani,

mely abban állott, hogy a póthiteleket csak bizonyos név szerint felsorolt közigazgatási ágaknál engedélyezték. Ez egyébiránt elég bizonyság a mellett, hogy a budget-kérdések csak úgy oldhatók meg kielégítő módon, ha mind a két fél, tehát mind a kormány, mind a kamarák kellő jóhiszeműséggel járnak el.

A második köztársaság intézkedései megerősítették és szabatosabbá tették a Lajos Fülöp uralma alatt keletkezett budget-törvényhozást.

A törvényhozó testület állandósága változtatásokat igényelt a póthitelekre vonatkozó korábbi elveken. Az 1850. május 15-iki törvény szerint semmi kiadást nem lehetett elrendelni vagy folyósítani a nélkül, hogy előbb törvény által nem nyitottak volna számára hitelt. Minden oly kiadás, melynek nem nyitottak hitelt, s a kiadásnak minden olyan része, mely a megnyitott hitelt meghaladta, a miniszter személyes felelősségét terhelte. A nemzetgyülés elnapolása alatt, a köztársaság elnökének rendeletére, miniszter-tanácsi határozat alapján és a pénzügyminiszter ellenjegyzése mellett lehetett úgy rendkívüli, mint póthiteleket benyujtani. E rendeleteket azonban közzé kellett tenni a *Bulletin des Lois*-ban s azután szabályozni a következő módon. Ha rendkívüli hitelekről volt szó, az ily rendeleteket külön törvényjavaslat alakjában, az elnapolásra következett 10 nap alatt, a nemzetgyülés jóváhagyása végett kellett beterjeszteni. Ha póthitelekről volt szó, úgy a rendeleti úton nyitott póthiteleket valamennyit egy törvényjavaslatban kellett a törvényhozás hozzájárulása végett beterjeszteni, és pedig legkésőbben deczember havában, a fedezet szabatos megjelölésével. Póthitelt, a megszavazott költségek elégtelenségének kellő igazolása mellett is, csak az 1834-iki törvényben megjelölt közigazgatási

ágakra * nézve lehetett kérni, melyeket névszerint is felsorolnak minden évben a kiadások budgetjében. Ugyanazon 1850-diki törvény meghatározta azon körülményeket, a melyekben rendkívüli hiteleket lehetett kérni, midőn t. i. sürgős s a budgetben előre nem látott s meg nem állapított kiadásokról volt szó. S az ilyen rendkívüli hiteleket külön, a pénzügyminiszter által beterjesztett, s a födözet kellő megjelölésével ellátott törvényjavaslatban kellett beterjeszteni.

Ki ne hihetné azt, hogy ennyi óvatosság mellett elejét vehették volna a budgeten kívüli kiadások csapásának? Csakhogy az emberek gyarlósága erősebb, mint a törvényereje, s a közigazgatás rossz szokásai diadalmaskodnak minden szabályzaton. A bő költekezés megakadályozására semmi alkotmányos intézkedés sem elegendő, ha a végrehajtó hatalom és a kamarák nincsenek szilárdúl elhatározva minden szeszélynek ellenállani. És ha ez erős elhatározást nem izmosította meg azonkívül a hagyomány. Az 1850-diki budget-évre már februárban 53 millió frankra emelkedtek a póthitelek, s ugyanígy volt 1851-ben.

Meg volt írva, hogy a budgeten kívüli kiadásokról szóló törvényhozás örökös átalakításoknak lesz kitéve, a nélkül, hogy bármikor a gyakorlati kivihetőségnek csak tűrhető fokára is emelkedhetnék. Épen egy évvel az 1850. május 15-diki törvény után, 1851. május 16-án új intézkedéseket szavaztak meg e tárgyban, sokkal parancsolóbbakat és korlátozóbbakat elvben, de ép oly haszontalanokat gyakorlatban. E törvény első pontja eltörölte az utólagos hiteleket «a számviteli elvek valóságos kijátszását», és elrendelte, hogy a kiadások budgetjének rendes tételeit

* Lásd fönnebb a III. k. 128. és 129. lapokat.

ezentúl csak egyenes törvények által lehet módosítani, képezzenek bár az illető kiadások akár póthiteleket, akár rendkívüli hiteleket. Minden törvényjavaslatnak, mely ilyen természetű hitelt kér, akár egy, akár több budget-évre, mind az illető szakminiszter, mind a pénzügyminiszter ellenjegyzésével kellett ellátva lennie. A törvényjavaslatnak magában kellett foglalnia a kiadás összegét, akár vonatkozott az egy vagy több minisztériumra, akár egy vagy több budget-évre. Magában kellett foglalnia továbbá a fedezetre szóló bevételeknek megjelölését. Ha a budget-év bevételei nem szolgálhattak a kiadás fedezésére, a javaslat fölemlítette, hogy az abban kért hitel a lebegő adósság rovására iratik. A pénzügyminiszternek kötelességévé tették, hogy egyetlen egy törvényjavaslatba gyüjtsön össze minden pót- vagy rendkívüli hiteleket, melyek egy hónapról a másikra szükségeseknek mutatkoztak. A beterjesztés a budget függeléke alakjában történt. Külön törvényeket csak sürgősség esetén nyujtottak be. Ez intézkedések igen egyszerűek voltak, különösen az utolsók, s azonkívül teljes igazolást leltek a törvényjavaslat indokolásában: «a számos hitelkérelmek szétforgácsolása, mondja ez okmány, melynek következtében egyik hitelkérés a másikat követi, a budget-év folyamában arra vezet, hogy kevesebb figyelmet fordítanak rájok, mint a mennyit megérdemelnek. Ha e kérelmeket ellenben elég hosszas időközökben egy törvényjavaslatba gyüjtik össze, bizonyos tekintetben a budget pótlékai gyanánt fognak feltűnni, s ez esetben mind a kormány, mind a törvényhozás biztosabban fogja megbecsülni a belőlök folyó következeseket.» Ez eszköz sem vezetett sikerre. A törvényhozás úgy mint a közönség csak az eredeti budget számait forgatja eszében, a budgeten kívüli kiadások, melyek majdnem titokban, oly-

kor előlegesen, legtöbbször a budget-év folyamán, olykor ismét a budget-év után jelentkeznek, csak igen csekély benyomást gyakorolnak.* A tapasztalat mutatta, mennyire tévesek és mily könnyen játszhatók ki a gyakorlatban mind eme nagy okosan kigondolt szabályok.

A póthitelek e fejlődése következtében némelyek még a császárság előtt oda jutottak, hegy veszélyesnek tartották a budgetnek fejezetekre alapított szigorú részletességét, és visszakivánták a virement jogát. Luçay a *Journal des Économistes* 1862-diki folyamában közzétett érdekes budget-tanulmányaiban bizonyságot tesz arról, hogy ily nézetek gyakran merültek föl.

Az 1861-diki senatus consultusról szóló jelentés, egy meglehetősen általános, noha hibás nézetet fejezett ki, midőn azt mondta, hogy «a júliusi monarchia alatt az annyira megtámadott póthitelek csupán a túlságig hajtott részletesség elengedhetetlen correctivumát képezik. Igen kényelmes és általánosan gyakorolt joggá lettek, melyet a miniszterek annál buzgóbban vettek igénybe, mondá Dupin, minthogy a közvélemény nem tekintette többé e fogásokat visszaéléseknek.» De vajjon a részletes budget elvének eltörlése alkalmas volna-e a póthitelekkel űzött visszaélések megakadályozására? A császári uralom majd felvilágosíthat bennünket.

* Léon Say az 1877-diki budget-bizottság előtt előadott egyik jelentésében, 1876. október havában azt mondotta, hogy az 1876-diki bevételek fölöslegének egy részét fölemészthetik az ezen 1876-diki budget-évre szóló s az 1877-diki év folyamán megnyitandó póthitelek. 1876-ban póthiteleket nyitottak 1875-re. Ha megtekintjük az 1875-diki budgetet, találunk benne oly póthiteleket, melyeket 1874. végén, 1875. folyamán, sőt még az 1876-diki év első havaiban nyitottak meg.

A második császárság alatt a budget megszavazása már csak minisztériumonkint történt. A fejezetek között való elosztást rendeletek teljesítették, melyek rendesen megfeleltek a törvényhozó testület elé terjesztett névsorozatnak. A felosztásra vonatkozó ez általános rendeletek után virementokhoz lehetett folyamodni az egyes fejezetek között, az államtanácsban hozott rendeletek fölhatalmazása alapján. Azzal kecsegtették magokat, hogy így áthághatatlan korlátok közé szorították a budgetet, és lehetetlenné tették a póthitelek visszatérését. Bineau pénzügyminiszternek egy 1853-diki jelentése igen bőbeszédű volt e tárgyban. Mindazáltal nem így történt. A kormány az ülések szünetelése alkalmával mindig nyithatott budgeten kívüli hiteleket. A rendkívüli hitelekre vonatkozó rendeleteket be kellett terjeszteni a törvényhozó testülethez, a hitelmegnyitást követő ülésszak első két havában; a póthitelekre vonatkozó rendeleteket az illető budget-év bezárását követő ülésszak két első havában nyújtották be a kamarának. Az 1856-diki rendeletek némely módosításokkal az 1817-diki és 1850-diki törvényeket alkalmazták a fennálló rendszerre.

Ez eljárás igen hiányos volt. 1852-től 1861-ig a budgeten kívüli hitelek alapján teljesített kiadások, az eltörlött hitelek leszámításával, 2 milliárd 851 millió frankra emelkedtek, vagyis 116 millióra évenkint. Igaz, hogy az előirányzat és tényleges kiadások ez eltérésének legfőbb okát a háborúk képezik, de azért a budgeten kívüli hitelek még béke idején is igen gyakoriak és jelentékenyek voltak. Fould 1861-diki hirhedt jelentése szerint, a póthitelek vagy rendkívüli hitelek 83 millióra emelkedtek 1859-ben, 115 millióra 1860-ban, 200-ra 1861-ben.

A helyzet orvoslására Fould a budget-reformok egy

egész tervezetét nyújtotta be. Fentartotta a virement rendszerét, sőt számított is arra, hogy azt bölcsen fogják használni a póthitelek felduzzadásának megelőzésére. Az 1861. deczember 31-diki senatus consultum elrendeli, hogy a budgetet jövőben szakaszokra, fejezetekre és czikkekre osztva nyújtsák be a törvényhozó testületnek; hogy minden egyes minisztérium budgetjét szakaszonkint fogják megszavazni, egy a senatus consultumhoz mellékelt névsorozat alapján; hogy a hiteleknek fejezetenként való elosztását az egyes szakaszokban, az államtanácsban hozott császári rendelet fogja teljesíteni; hogy ugyanazon alakban adott külön rendeletek virementokat nyújthatnak az egyes fejezetek között minden minisztériumban; s végül hogy póthiteleket vagy rendkívüli hiteleket csak törvény alapján lehet engedélyezni. Ez körülbelül megfelelt a Restauratio-korabeli törvényhozásnak, azzal a kivétellel, hogy nem volt meg az 1830. előtti pénzügyminiszterek hajthatatlan szigora. A reform nem szülte azon jó eredményeket, melyeket tőle vártak. A virement a legtöbb fejezetnél a kiadások természetszerű gyarapítására vezetett, s a póthitelek még sem tűntek el egészen.

Az 1870-diki forradalom óta különböző törvényeket hoztak a póthitelekre és rendkívüli hitelekre. Ilyen az 1871. szept. 16-diki és az 1878. februári törvény. Az első körülbelül visszahelyezte Franciaországot Lajos Fülöp és az 1848-diki forradalom törvényhozása alá. A második némi módosításokat hozott be a végrehajtó hatalomnál meghagyott jogkör korlátozására E második törvényt egy incidens alkalmával szavazták meg, mely a május 16-diki államcsíny és a képviselőház feloszlatása után következett be. A feloszlatás ideje alatt a kormány az 1871. szept.

16-diki törvény 31. és 32. czikkeire támaszkodva, rendelet alapján, az összes minisztérium előterjesztésére, rendkívüli hitelt nyitott az 1877-diki budgetben. E rendeletet ellenjegyezte az akkori pénzügyminiszter és elfogadta az államtanács. Egy külön intézkedés kijelentette, hogy a jelen rendelet, a kamarák legközelebbi ülésszakának első két hetében, a kamara jóváhagyása alá fog terjesztetni. Mind ez alakiságok szabályosak voltak. Mindamellett mégis azt állították, és pedig nem ok nélkül, hogy maga a rendelet nem felel meg szigorúan a törvény betűjének. Az 1871-diki törvény a fönnebb megjelölt formák mellett is csak a nemzetgyülés elnapolása alatt engedte meg rendkívüli vagy póthitelek nyitását. Ámde a kérdéses rendelet a kamara föloszlatása és nem elnapolása után következett. Bizonyították, hogy nincs semmi hasonlóság az elnapolás és a feloszlatás között, s hogy törvényeinkben semmi nem hatalmazza fel a kormányt póthitelek s rendkívüli hitelek nyitására, a kamarák feloszlatása alatt; sőt mondták azt is, hogy ép az ily jognak megtagadása vezetné arra a kormányt, hogy a kellő mértéken túl ne húzza-halaszsza azon rendellenes időt, mely a föloszlatást követi s a választásokat megelőzi. Bármily helyes ez érvelés magában véve, a törvény oly szövege állott vele szemben, mely legalább is vitára szolgáltathatott okot. 1878. februárjában szabatosabb törvényt hoztak tehát a póthitelekről és rendkívüli hitelekről, mely következőleg intézkedik:

«Póthiteleket és rendkívüli hiteleket csakis törvény alapján lehet engedélyezni. Póthiteleknek tekintendők azok, melyekkel egy a budgetben felhozott közigazgatási ág költségeinek kellőleg igazolt elégtelenségét fedezik, s a melyeknek czélja egy már megszavazott közigazgatási cselekvény végrehajtása, a nélkül, hogy annak természe-

tében bárminemű változás történnék. A rendkívüli hitelek azok, melyeket sürgős és előre nem látott körülmények parancsolnak, és a melyek vagy arra czéloznak, hogy egy új közigazgatási ág teremtessék vagy arra, hogy valamely, a pénzügyi törvényben fölvett közigazgatási ág az e törvényben előírt korlátokon túlterjesztessék. Minden rendkívüli hitel egy külön fejezetet képez azon év budgetjében, a melyre a hitelt megnyitották. Kivételt csak a hadi és tengerészeti minisztérium azon közigazgatási ágai képeznek, melyek valamely már létező fejezettel elválhatatlan összeköttetésben állanak. A kamarák elnapolása esetén az elnapolást úgy véve, mint azt az 1875. július 16-diki alkotmányos törvény II. czikkének 1. §-a magyarázza, a kormány ideiglenesen pót- és rendkívüli hiteleket nyithat, az államtanácsban hozott rendeletek alapján, ha azokat a minisztertanácsban megvitatták és elfogadták. E rendeleteket a kamara jóváhagyása alá kell terjeszteni, a kamara megnyitását követő hónap első felében. A megelőző czikk által adott felhatalmazást bele kell foglalni minden év pénzügyi törvényébe. Póthiteleket csak azon megszavazott közigazgatási ágak részére lehet nyujtani, melyeknek névsorozatát évenkint ugyanazon budgettörvényhez hozzácsatolják. Rendkívüli hiteleket, melyek új közigazgatási ágak teremtésére czéloznak, nem lehet rendeletek alapján nyújtani.»

Ez a törvényhozás legújabb állapota. A behozott változás alapján a törvény egyenesen megtiltja, hogy a kormány rendkívüli hiteleket, bármily körülmények között is, rendelet útján nyithasson; szintúgy megtiltja azt, hogy a kormány, feloszlatás esetén póthitelt nyithasson. A törvény abból indúlt ki, hogy rendkívüli hiteleknél, vagyis az új kiadásoknál mindig lehet várni, a mi nem

teljesen igaz. Az a tilalom, melynél fogva a kamara felosztalása esetén nem lehet póthitelt nyitni, pusztán politikai természetű.

Vajha ez idővel mindig szigorúbb szabályok hatékonyabbak lennének, mint a korábbiak. Nem kell azonban feledni, hogy a kamarák ép oly felelősek a póthitelek földuzzadásáért, mint akár maga a kormány.

Ha látni akarjuk, mivé lesznek az eredeti budgetek a rendkívüli és póthitelek által, nyissuk föl a pénzügyi igazgatás 1869-diki általános számvitelének, *Comptes générales de l'administration des finances pour 1869.* 518. és 519. lapjait, s akkor a következő épületes kép tárul elénk:

Francziaország budget-kiadásai 1840-től 1868-ig.

Év	Az eredeti budget előirányzata	Tényleges kiadások		Szaporodás (+) vagy csökkenés (—) az eredeti budgethez képest
	ezer frankokban	ezer frankokban		ezer frankokban
1840	1,156.896	1,363.711	+	206.814
1841	1,198.654	1,425.239	+	226,585
1842	1,370.077	1,440.974	+	70.896
1843	1,363.905	1,445.265	+	81,360
1844	1,405.061	1,428.133	+	23.072
1845	1,432.032	1,489.432	+	57.399
1846	1,494.978	1,566.525	+	71.547
1847	1,536.704	1,629.678	+	92.973
1848	1,824.686	1,770.960	—	53.726
1849	1,591.398	1,646.304	+	54.905
1850	1,460.696	1,472.637	+	11.941
1851	1,435.571	1,461.329	+	25.757
1852	1,504.716	1,513.103	+	8.387
1853	1,488.003	1,547.597	+	59.593
1854	1,528.876	1,988.078	+	459.202
1855	1,573.208	2,399.217	+	826.009
1856	1,620.066	2,195.781	+	575.715
1857	1,752.485	1,892.526	+	140.040

Év	Az előirányzatban fölvett kiadások	Tényleges kiadások		Szaporodás (+) vagy csökkenés (—) az előirányzathoz képest
	ezer frankokban	ezer frankokban		ezer frankokban
1858	1,761.494	1,858.493	+	96.992
1859	1,775.637	2,207.660	+	432.023
1860	1,830.625	2,084.091	+	253.465
1861	1,863.490	2,170.988	+	307.489
1862	1,991.305	2,212.839	+	221.534
1863	2,082.882	2,287.069	+	204.106
1864	2,127.954	2,256.706	+	128.752
1865	2,117.364	2,147.191	+	29.826
1866	2,097.307	2.203.074	+	105.767
1867	1,920.597	2,169.764	+	249.166
1868	1,980.833	2,137.054	+	156.226

E 29 év között tehát csak egyetlen egy olyan akadt, a melyben a tényleges kiadások kisebbek voltak az eredeti budget előirányzatánál. Rendesen a pénzügyi törvény által engedett hiteleket évenkint 100 vagy 200 millió frankkal haladták meg Francziaországban, míg Angliában legtöbbször elmaradnak a kiadások az előirányzat mögött. E rossz szokás 1840 óta tart. Hogyan csodálkozhatunk akkor budgetünk állandó deficitjén. 1840 óta 1870-ig Francziaországnak alig volt budgetje, mely az egyensúlyt ismerte volna. 1875 óta igaz, hogy budgetjeinkben ismét helyreállt az egyensúly, sőt bevételi fölösleget is találunk, csakhogy ez az adók szaporodásának tulajdonítható, mert a póthitelek ezentúl is megmaradtak és szaporodtak.

Ha Angliába megyünk, egészen más kép tárul elénk. Vegyünk egy terjedelmes korszakot, mely megfeleljen a Francziaországban vizsgált éveknek. E korszak igen különböző éveket foglal magában, békés, háborús, jó termés, inséges, kereskedelmileg virágzó és kereskedelmi vál-

ságok alatt szenvedő éveket. Mindazáltal látni fogjuk, hogy a tényleges kiadások rendszerint kisebbek, mint az eredeti budget előirányzatai. S ha a tényleges kiadások mégis meghaladják az előirányzatot, úgy ez eltérés rendkívüli okokra vezethető vissza, s rendesen nem igen jelentékeny, mint arról a következő tábla mindenkit meggyőzhet.

*A kiadások budgetje Angliában 1849-től 1877-ig.**

Év	Az előirányzatban fölvett kiadások	Tényleges kiadások	Szaporodás (+) vagy csökkenés (—) az előirányzathoz képest
	font sterlingekben	font sterlingekben	font sterlingekben
1849	54,161.256	53.287.111	— 874.146
1850	52,157.696	50,378.417	— 1,779.279
1851	50,763.582	49,882.322	— 881.260
1852	50,247.171	50,291.323	+ 44.152
1853	51,164.000	50,782.476	— 31.524
1854	52,083.000	51,250,120	— 832.880
1855	63,039.000	65,692.962	+ 2,653.962
1856	86,034 000	88,428.345	+ 2,394.345
1857	81,113.000	75,588.667	— 5,524.333
1858	65,434.000	68,128.859	+ 2,694.859
1859	63,610.000	64,663.882	+ 1,053.882
1860	69,207.000	69,502.289	+ 295.289
1861	73,534.000	72,792.059	— 741.941
1862	69,875 000	71,116.485	+ 1,241 485
1863	70,108.000	69,302.008	— 805.992
1864	68,283.000	67,056.386	— 1,226.714
1865	67,249.000	66,462.207	— 786.793
1866	67,249.000	65,914.357	— 1,434.643
1867	67,031.000	66,780.396	— 250.604
1868	71,287.000	71,236.242	— 50.758
1869	77,858.000	74,972.816	— 2,885.184
1870	68,498.000	68,864.752	+ 366.752

* E számokat az 1859-től 1863-ig terjedő időre *Statistical Abstract for the United Kingdom* (1864-ki) kiadásából vettük. A következő korszakra a *Statistical Abstract* 877-diki kiadását használtuk. A pénzügyi év márczius 31-én végződik.

Év	Az előirányzatban fölvett kiadások	Tényleges kiadások		Szaporodás (+) vagy csökkenés (—) az előirányzathoz képest
	font sterlingekben	font sterlingekben		font sterlingekben
1871	69,486.000	69,548.539	+	62,539
1872	72,433.000	71,490.020	—	942,980
1873	71,663.000	76,714.448	—	948,552
1874	75,511.815	76,466.510	+	954,685
1875	74,527.000	74,328.040	—	198,960
1876	76,741.000	76,621.773	—	119,227
1877	78,901.000	78,125.227	—	775,773

E táblázat elég világosan beszél. E korszak 29 éve között 19 olyan év van, melyben a kiadások kisebbek az előirányzatnál; és csak 10 olyan, melyben a tényleges kiadások meghaladták az előirányzatot. Az első eset tehát a szabály, a második a kivétel. Jegyezzük meg továbbá, hogy e 10 év között, melyekben a kiadások meghaladják az előirányzatot, két háborús éve van Nagy-Britanniának, az 1855-iki és 1856-iki. Van azonkívül két év, melyek alatt háború pusztított az európai szárazföldön, a mi Angliát is kényszerítette némi elővigyázati rendszabályokra, ezek az 1859/60. és az 1870/71-iki évek. Végre 1874-ben 3,200.000 font sterlinget kellett fizetni az alabamai kárpótlásért.

Világos tehát, hogy szomszédainknál a kiadások végleges budgetje általában kisebb, mint az előirányzat, mert kerülik a póthiteleket, és nem merítik ki a megszavazott hitelnek egész összegét.

E franczia szokásnak, melynél fogva meghaladjuk az előirányzatot, és ez angol szokásnak, melynél fogva az előirányzatot egy maximumnak tekintik, melyet legtöbbször el sem érnek — e két különböző szokásnak természetszerűleg nagy befolyást kell gyakorolnia az illető országok végleges budgetjeire. S csakugyan azt látjuk, hogy Franczia országban majdnem minden budget deficittel vég-

ződik, míg ellenben minden angol budget valami bevételi fölösleget tüntet fel.

Angliában az imént felsorolt, 1848-tól 1877-ig terjedő 29 év között 20 évben haladták meg a bevételek a kiadásokat, és csak kilencz évben találunk rendesen elenyésző csekély deficiteket. E kilencz deficites év között ötöt messze földön vívott háborúk igazolnak. Ezek az 1854/55., 1855/56. és 1856/57-iki keleti expeditio évei, és az 1867/68. és 1868/69-iki abyssiniai háború évei. Mondhatjuk tehát, hogy Angliában majdnem kivétel nélküli szabály, hogy a békés évek jelentékeny bevételi többletet mutatnak.

Francziaországban ellenben az 1840-től 1868-ig terjedő 29 év alatt 25 évet találunk, mely deficittel végződik, és csak 4-et, mely bevételi fölösleget tüntet föl. S még e ritka bevételi fölöslegek is részben csak látszólagosak, és kölcsönöknek tulajdonítandók, mint 1855-ben és 1868-ban. Tényleg 1840-től 1868-ig csak 2 év volt, 1858 és 1865, melyek őszinte bevételi fölösleget mutatnak, vagyis olyat, mely nem a kölcsönök forrásából eredt. A következő tábla igen érdekes. Mutatja, hova vezetnek a póthitelek. A számokat az 1869-iki évre szóló *Comptes Générales de l'administration des finances* hivatalos okmány 519. lapjáról vettük.

A franczia budget bevételi és kiadási többleteinek táblázata 1840-től 1868-ig.

Év.	Bevételi többlet. Frankokban.	Kiadási többlet. Frankokban.
1840	«	129,228.003
1841	«	27,470.931
1842	«	109,980.263
1843	«	67,041.539
1844	«	43,372.426
1845	«	96,145.256

Év	Bevételi többlet frankokban	Kiadási többlet frankokban
1846	«	167,235.036
1847	«	257,290.639
1848	«	3,005.050
1849	«	214,625.477
1850	«	41,014.767
1851	«	100,728.869
1852	«	25,759.013
1853	«	23,148.545
1854	«	186,033.322
1855	394,056.125	«
1856	«	281,838.638
1857	«	93,300.379
1858	12,888.013	«
1859	«	28,921.268
1860	«	121,892.737
1861	«	164,903.164
1862	«	34,953.626
1863	«	22,131.099
1864	«	51,765.611
1865	21,961.530	«
1866	«	10,245.340
1867	«	1,978.660
1868	19,359.099	«

Honnan jön, hogy az angolok annyira nélkülözhetik a póthiteleket, míg mi annyira elragadtatjuk magunkat ez álnok és alattomos kiadások által? Ez három okra vezethető vissza: a budget-megszavazás módszerében követett különbségre, az utólagos hitelekre vonatkozó törvények különbségére, és végre arra a különbségre, a mely két ország erkölcsei és felfogása között mutatkozik. Angliában a kezdetleges budgetet vagyis az előirányzatot a budget-év megnyitásához jóval közelebb szavazzák meg, a minek következtében az sokkal pontosabban van összeállítva s előirányzatai alaposabbak és komolyabbak. Másodsorban

Angliában csak a koronának, vagyis a minisztereknek van joguk hiteleket indítványozni, a képviselők nem birnak e joggal; és a képviselői jog e korlátozása nem tekinthető bajnak. Harmadszor a közszellem, melynek van érzéke a pénzügyek gyakorlati vezetése iránt, a budget szigoruságát a legfőbb jónak tekinti. Angliában inkább elhalasztanak valamely kiadást, semhogy azt utólagosan fölvennék a budgetbe. S valóban nem igen fogunk találni kiadást, mely ne várhatna egy évig. E három ok összeműködéséből következik, hogy csak nagy ritkán kérnek póthiteleket s rendesen csakis a hadi és tengerészeti minisztériumok számára. Francziaországban ellenkezőleg a budgetet nagyon is korán készítik elő és szavazzák meg, mint azt már a megelőző fejezetben is kifejtettük. Tizenöt hónappal előbb állítják össze és tiz hónappal előbb vitatják meg, a mi egyenes képtelenség. Az előirányzat és a tényleges szükség közötti eltérés sokkal valószinűbb, és sokkal tetemesebb. A kamara megszavazhat póthiteleket vagy rendkívüli hiteleket a legkisebb képviselő javaslatára, kinek kedve kerekedik oly nagylelkűség által tündökölni, melynek költségeit ő nem viseli. Végre a mi társadalmi szervezetünk közigazgatási vagy kormányzati központosításunk s az általános népszavazás oda vezetnek, hogy a képviselők saját érdekökben gondolnak eljárni, midőn egy csomó, főleg kisebb hivatalnok részére a fizetéseket fölemeltetik. A békebirák, a levélhordók, az iskolatanítók kitünő kortesek. Minden képviselő igyekszik megnyerni hajlandóságukat, túlliczitálva a kormánynak minden oly javaslatát, melyek ez osztályok helyzetének javítását czélozzák. Csak úgy húllanak minden oldalról azok a módosítások, a melyek új kiadásokat vonnak magok után.

Tekintsük az 1876. év kezdetét. Május havában már

43 budget-módosítás feküdt az 1877-iki budget bizottsága előtt. Némelyek ezek közül egyik-másik rossznak tartott adó leszállítását vagy eltörlését indítványozták; a legtöbb azonban egyszerűen hitelek növelését, más szóval a kiadások szaporítását sürgette.

A képviselő-testületek eredeti szerepe, minden európai ország parlamentjának lényeges feladata még ma is a kormányt kiadási terveiben visszatartóztatni, korlátozni azon törekvésében, melynél fogva mindent akar tenni és mindent akar javítani, s ellenszegűlni azon kisértetnek, mely a kormányokat mindig újabb adók behozatalára csábítja. Francziaországban egészen az ellenkezőt találjuk. A törvényhozás úgy látszik, abban a különös hitben él hivatása felől, hogy kötelessége a kormányt minél nagyobb és nagyobb kiadásokra ösztönözni. Így 1876-ban egy, meghiszszük, hogy jó indulatú és nem vonjuk kétségbe, hogy illetékes képviselő, 10 millióval akarja fölebb emeltetni a havi budgetet a kormány előirányzatánál. Egy másik ismét fizetési pótlékokat sürget a községi tanítók részére. Egy harmadik azt hiszi, hogy Francziaország érdekei forognak veszélyben, ha nem háromszorozzák meg a *Théâtre Lyrique*-nek adott subventiót, és 300 ezer frankot követel a kormány által adott 100 ezer helyett. A negyedik elérzékenyedik egyik vagy másik vidéki zeneakadémia sorsán. Egy ötödik csillagászati observatoriumért lelkesedik. Azokról a nagy igényű emberekről, kik évenkint 9 millió frank kiviteli jutalmat kivánnak kereskedelmi hajózásunk részére, nem is akarunk szólani. Tuczatokra megy az ilyen fajta módosítások száma.

Hogyan lehetne így a budget egyensúlyához eljutni? Mindenki pártolja a takarékosságot elvben és a kiadások szaporítását gyakorlatban. Midőn általános beszédekről

van szó, mindenki mérsékletre oktat. Midőn a részleges alkalmazáshoz, az egyes czikkek megszavazásához jutunk, mindenki a kiadások fölemelése mellett nyilatkozik. Minden képviselőnek vagy a maga ízlése, vagy kerülete kívánsága szerint megvan a maga pártfogoltja. Az egyik zenekedvelő, a másik az exact tudományokért rajong, emez lótenyésztő, amaz a tengerészet iránt érdeklődik, egyik képviselő katonai dolgokban akar illetékes lenni, egy másik a társadalmi kérdések tanulmányozását tette kedvencz tárgyává. Mind e különböző hajlamok különböző kiadások követelésében nyilvánulnak. Ne feledjük, hogy a képviselőknek saját egyéni kedvencz pártfogoltjokon kívül van egy nagy közös és igen érdekes clientelájok: ezek a tanítók, a segédlelkészek, a póstahivatalnokok, csendőrök s a kisebb hivatalnokok egyáltalán.

Mindazáltal azt kellene hinnünk, hogy a képviseleti rendszert azért honosították meg, hogy takarékosságot vigyen be a pénzügyekbe, nem pedig még nagyobb pazarlást. Végre is egyedül a kormányt terheli a közigazgatás, egyedül ő ismeri annak részleteit és egészét, s így rá kell hagynunk, hogy e kiadásokat is ő határozza meg. Mert itt csak két dolog között lehet választás. Vagy alkalmas és gondos ember, pl. a hadügyminiszter, és akkor szükségtelen, hogy a képviselő arra ösztönözze a kamarát, miszerint az 10 millió frankkal emelje a budgetnek kiadásait, mint az 1876-ban megtörtént. Vagy a hadügyminiszter olyan ember, ki nem érti tárgyát, nem foglalkozik vele lelkiismeretesen, és akkor el kell őt tenni. Nincs rá példa, hogy valamely kormány visszautasított egy szükséges kiadási javaslatot. Miért nem hagyjuk tehát egyedül neki e kezdeményezés jogát minden póthitelben?

Nagy haladás volna, ha Franczia országban is meg-

honosítanók az angol törvényhozást, mely az angol parlament tagjainak nem adja meg azt a jogot, hogy a kiadások fölemelését indítványozhassák. Léon Say pénzügyminisztersége alatt lefordíttatta az angol alkotmánynak, az angol törvényeknek e tárgyra vonatkozó rendelkezését. Jónak tartjuk azt ide iktatni.

I. ANGOL ALKOTMÁNY.

Az angol parlament törvényei, kiváltságai, eljárása és szokásai. — Írta Sir Thomas Erskine May, *az alsóház hivatalnoka.* (546. lap, a franczia kiadás szerint.)

«A felelős minisztereinek tanácsát követő korona, mint végrehajtó hatalom kezeli az állam minden jövedelmét, és teljesít minden közszolgálatra vonatkozó fizetést. Következésképen a korona ismerteti meg az alsóházzal a kormány pénzügyi szükségleteit. Viszont az alsóház szavazza meg a kiadások födözésére szükséges alapokat vagy segédpénzeket; az alsóház gondoskodik a kiadásokról, melyeket megszavazott, akár adók által, akár egy vagy más közjövedelemnek azon czélra való alkalmazása által. Így tehát a korona kéri a segédpénzeket, az alsóház engedélyezi azokat, és a felsőház hozzájárulását fejezi ki. De az alsóház nem szavaz meg semmi kiadást, ha azt a korona nem kéri; nem teremthet vagy súlyosbíthat semmi adót, mely a megszavazott vagy megszavazandó kiadások és bevételi hiányok födözésére nem elkerülhetetlenül szükséges. A koronának nem kell aggódnia az adók természete és felosztása miatt, hanem minden, a parlament által megszavazott adónak alapja ama szükség, melynél fogva a parlament gondoskodni tartozik a közigazgatás szükségleteiről azon módon, a melyben azt a korona alkotmányos tanácsosainak közvetítésével megállapította.

Meg kell azonban jegyezni, hogy e szabály alól 1863-ig kivételt képeztek az ezredekbe nem sorozott miliczianak kiadásai. E részben a kamara kezdeményezett és ő határozta meg a költségeket, egy e czélra kiküldött bizottságban, melynek határozatai azután a kiadások bizottságai elé kerültek, és csak ezután öntötte határozott alakba a királynő a maga kérelmeit. Ámde belátták, hogy ez eljárás komoly bajokat okoz, a menynyiben különböző részekre osztja a katonai kiadásokat, és

összezavarja a budget előkészítésére vonatkozó felelősséget. Az alsóház tehát 1863. február 9-én határozottan lemondott e jogáról, kijelentve, hogy a jövőre a miliczia költségeinek budgetjét úgy, mint minden más közköltség budgetjét, a koron a miniszterei fogják előkészíteni, saját felelősségök alatt.

Ez elv, melynél fogva a segédpénzek kérésének kezdeményezése kizárólag a koronát illeti, és a kamara nem szavazhat meg más kiadást, mint a melyet a korona előlegesen kért, nem csak az évenkinti budgetekre vonatkozik. Az 1866. márczius 20-diki napirend * azt határozza, hogy «a kamara semmi oly javaslatot nem vesz tárgyalás alá, mely akármily közszolgálatra vonatkozó kiadás megszavazására czéloz, és nem járul semmi oly indítványhoz, mely a korona által előterjesztett kiadásokon kívül bármely más kiadást foglalna magában, födöztessék az akár az' állam jövedelmeiből, akár az állósított alapokból, akár a parlament által teremtett alapokból.» És a parlament állandó gyakorlata kiterjeszti e tilalmat minden oly indítványra, mely ha nem veszi is igénybe az állam jövedelmeit, mindazáltal kiadást foglal magában a kincstárra nézve. (556. lap.) A korona által külön leiratban kért kiadást, s a királynő részéről beterjesztett általános előirányzatban foglalt kiadást az alsóház nem emelheti följebb. 1857. decz. 8-án, midőn a kamara bizottsággá alakúlt, a királynő egy leiratának megvitatására, melyben az 1000 font sterlingnyi évjáradékot kért Sir Henry Havelock számára, a képviselőház egy tagja azt akarta indítványozni, hogy e nyugdíj a nyugdíjélvező fiára is kiterjesztessék. A bizottság elnöke kijelentette, hogy nem engedheti tárgyaltatni e módosítást, ha azt a korona előbb magáévá nem teszi.»

II. A GYARMATOK ALKOTMÁNYA.

Angol Észak-Amerika kormánya. Parlamenti okmányok 1867-ből. (Act. No. 30. és 31. — Victoria chap. III. sect. IV.)

«Nem felelne meg a törvénynek, ha az alsóház elfogadna vagy megszavazna oly határozatot, föliratot vagy billt, mely a közjövedelmeknek vagy akármely adónak bármely részét oly

* Az 1706. decz. 11-diki és 1852. jún. 23-diki napirendek módosítványa.

czélra szavazná meg, mely a főkormányzó által az alsóházhoz ugyanez ülésszakban intézett jelentésnek nem képezte tárgyát. Hasonló intézkedések állnak fenn a többi angol gyarmatokban.»

Be kell vallanunk, hogy az 1877-iki budget bizottsága, a melynek Léon Say az angol intézkedések e másolatát átnyujtotta, nagyon rosszúl fogadta azt. A sajtó szintén nem fogadta szívesebben. Mindnyájan azt hitték, hogy ez a parlamentaris kormányzat megtámadása, midőn emlékeztetik tulajdonképeni hivatására, mely a kiadások ellenőrzése és nem azok fölemelése, a költekezési hajlam fékezése, és nem élesztése. A harmadik köztársaság budgetjeinél félni lehet tehát, hogy nem lesznek pontosabbak, mint a második császárság budgetjei. Ime hogyan nyilatkozott Gouin az 1823-iki budget bizottságának nevében az 1739-ik számú jelentésben:

«Az 1872-iki budget-évre a nemzetgyülés elnapolása előtt megszavazott póthitelek 9,480.822 frankra emelkedtek, és körülbelül fölemésztették a budget-előirányzat bevételi fölöslegét, mely 10,036.750 frankra ment. Az ugyanazon budget-évre a nemzetgyülés megnyitása óta 1873. jan. 31-ig megszavazott póthitelek 6,125.607 frankra emelkedtek. Az elnapolás alatt megnyitott hitelek 19,609.149 frankra rúgtak. Mind e különböző póthitelek következtében tehát körülbelül 25 millió franknyi deficitté változott át az előirányzat 10 milliónyi bevételi fölöslege.»

Ez idézet megerősíti azt, a mit mondottunk, hogy t. i. elkezdik a póthitelek megszavazását mindjárt az előirányzat megszavazása után, még az illető budget-év megnyitása előtt; hogy folytatják az ily póthitelek megszavazását az egész illető budget-éven keresztül; és hogy tovább folytatják még a következő budget-év első hónapjaiban is.

Kiszolgáltatják tehát a budgetet a véletlennek és a kamarák szeszélyeinek.

E szokás hazánkban megrögzött. Olvassuk az 1877. évi budget indokolásában, hogy az 1876-diki előirányzat költségeit 2570,505.513 frankban állapította meg az 1875. augusztus 3-diki törvény. S e törvény meghozatala után egészen 1876. márczius 14-ig 23,967.697 franknyi póthitelt szavaztak meg. De még itt sem állapodtak meg. A pénzügyminiszter a budget-bizottsághoz annak 1876. okt. 27-diki ülésén beterjesztett jelentésében 82 millió frankra állapítja meg az ezen budget-évre már megszavazott póthiteleket, bejelentve, hogy azonkívül még vagy 40 millió franknyi új póthiteleket kell kérnie ugyanazon évre, a mi összesen 122 milliót tesz; és végül sejtette, hogy az 1877-diki év első havaiban még újabb póthiteleket is fog kérni az 1876-diki budget-év részére. Lehetséges tehát, hogy békés időben 120—150 millió franknyi eltérés legyen az előirányzott és tényleges kiadások között. Az 1876-diki budget-év némely póthitelei kétségkívül sajátos jelleggel bírtak, de mások ismét oly kiadásokra vonatkoztak, melyeket igen könnyen el lehetett volna halasztani. Így találunk a póthitelek között 572.000 frankot a békebíróság irnokai fizetésének javítására; 150.000 frankot a mozlim vallású szertartások állami segélyére Algirban. 1,259.000 frankot a felsőbb iskolai tanárok fizetésének fölemelésére; 422.000 frankot a *Théâtre-Lyrique* subventiójának gyarapítására és történelmi emlékek helyreállítására stb. Kivel lehet azt elhitetni, hogy ez és sok más hasonló kiadás feltétlenül sürgős lett volna? Az irnokok és tanárok nem haltak volna meg éhen, ha fizetésök javítása egy évvel később történik. Az sem lett volna valami nagy szerencsétlenség, ha a

Théâtre-Lyrique subventiója egy évvel későbbre marad. Midőn ily semmi okokért is módosítják az egyszer már megszavazott budgetet, akkor bizony ne várjunk jó pénzügyi kezelést.* Egy államférfi írta, hogy a pénzügyminiszternek bizonyos tekintetben szívtelennek kell lennie. Egy más államférfi utashoz hasonlította a financzminisztert, ki egy meghatározott czélnak, a budget-egyensúly helyreállításának tart, s a kit ez útjában tolvajok fenyegetnek, kik mindig készek őt kirabolni, s e tolvajok nem mások, mint a különböző közigazgatási ágak. E mondások egyike Thierstől, másika Gladstonetól ered, s mind a kettő igaz. S ha valaki nem tud ellenállani, még a jogos kérelmeknek is, midőn azok már a budget megszavazása után nyilvánulnak, úgy nem lehet takarékos, nem kerülheti ki a deficiteket, és nem tarthat meg bevételi fölöslegeket az adók leszállítására. Ha a kiadások budgetjét egyszer megszavazták, csak a legkönyörtelenebb szükség s a legéletbevágóbb érdekek kedvéért szabad azt fölemelni, például háborus veszélyek vagy elemi csapások, áradások stb. esetén. Vagy legalább más kiadások eltörlésével kellene pótolni a rendkívüli és póthiteleket. Ámde ez soha nem történik. A franczia minisztereket sokkal több követeléssel ostromolják, semhogy megtakaríthatnák egy részét ama hitelnek, melyet a törvényhozás részökre megszavaz. Léon Say 1876. október 27-diki beszédében 20 millió franknyi hitel törlését tette kilátásba a 122 millió franknál többre terjedő póthitelekkel szemben.

* A póthitelekre nézve haszonnal tanulmányozhatjuk Cochery képviselőnek a *Journal Officiel* 1878. január 28-diki számában közzétett jelentését és az ugyanez időtájban a kamarában folyó vitát, mely a *Journal Officiel* ugyanazon évi febrár 1-sei számában található.

A megszavazott hitelnek egész összegét soha nem költik el a budget-év tartama alatt, noha a közigazgatásnak megvan az a kétségtelen hajlama, hogy fölemészsze mindazt, a mit számára megszavaznak, bármily túlzott lenne is az összeg. Van azonban mindig egy csomó késedelmes kiadás, az idejekorán nem teljesített alakiságok, vagy egyéb hasonló okok következtében. Jó budgetben, mely szem előtt tartja az előirányzat eredeti egyensúlyát, a hitelek törlésének ki kellene egyenlítenie az utólagos póthiteleket. Ámde rendesen örülhetünk, ha annak egy ötödét vagy legföljebb egy negyedét képezik. 1866-ban 27 millió frankot tettek, 1867-ben 37 milliót, 1868-ban 29 milliót, 1869-ben 41 milliót. Az 1870-diki háborút követő első években nagyobb összegeket képviseltek: 113 millió frankot 1872-ben, 29 millió frankot 1873-ban, 50 millió frankot 1874-ben. De ez onnan van, mert Franczia ország pénzügyei még nem jöttek vissza rendes kerékvágásukba, és budgetjeinek kerete még igen bizonytalan volt.* 1874 óta a kiadási törlések sokkal gyöngébbek lettek, s az utolsó évek átlaga, Léon Say imént idézett beszéde szerint mintegy 20 millió frank, ötször vagy hatszor akkora póthitelekkel szemben.

Ha valaki azt kérdezi tőlünk, hogyan lehet a póthitelek túltengését orvosolni, feleletünk igen egyszerű. Utánozni kell az angol törvényhozást, de ez még nem elég. Föl kell vennünk az angol pénzügyi szokásokat is.

Három reform tűnik föl szükségesnek. Meg kell változtatni a pénzügyi év kezdetét és át kell tenni június 1-jére, mint azt Louis báró és de Serre kívánták. Ez eset-

* E számokat a pénzügyminisztérium *Bulletin de Statistique* kiadványának 1877-diki márczíusi füzetéből vettük.

ben a budgetet nem 18 hónappal, hanem csak nyolczkilencz hónappal elébb állítanák össze. A budget-bizottság tanácskozásai gyorsabban mehetnének, mert most fölösleges részletekre és beszédekre vesztegeti idejének legnagyobb részét, s a helyett, hogy megakadályozná a kiadások túlburjánozását, akaratlanul is előmozdítja azt, a mennyiben lehetetlenné teszi a kiadások pontos előirányzatát, s így ajtót tár a későbbi póthiteleknek. A kamarák vitáját szintén simábban kellene vezetni. Nagy baj az, hogy a mi franczia törvényhozásunk nem ismeri az angol bizottsági üléseket, melyek előre elvégzik a nagyon is behatható részleteket.

Másodszor teljesen meg kellene a parlamenttől vonni azon jogot, hogy a kiadások szaporításában kezdeményezést gyakorolhasson. Mert ez roppant jog és igen könnyen megzavarhatja a kormányzatot. Egyedül a végrehajtó hatalom van abban a helyzetben, hogy megítélhesse mi hasznos és lehetséges az ország adott helyzetében. A kiadások oly szaporítása, melyet így futólag, mintegy szétforgácsolva szavaznak meg, lehetetlenné teszi a budget bevételi fölöslegeit, melyek pedig oly szükségesek ez országnak, az adók leszállítására. Harmadszor magának a végrehajtó hatalomnak is sokkal kevesebb szabadsággal kellene bírnia utólagos kiadások ajánlására. Rendkívüli kiadásokat vagy hiteleket csak igazán rendkívüli körülmények között szabadna megengedni, oly körülmények között, melyeket lehetetlen előrelátni, s a melyek ritka és szembetűnő komolysággal bírnak, minők a háborús veszélyek, az árvizek. A mi a pótkiadásokat vagy póthiteleket illeti, sokkal inkább korlátozni kellene azon névsort, mely az arra alkalmat szolgáltatható fejezeteket magában foglalja. Így elvűl kellene fölállítani, hogy soha nem szá-

bad póthiteleket kérni a hivatalnokok fizetésének javítására, mert ezek még mindig várhatnak egy évet. Hasonlag nem szabadna kérni póthiteleket a különböző intézetek vagy társulatok subventiójának emelésére. S végre szintén nem szabadna póthiteleket kérni új közigazgatási ágak teremtésére, mert ezeket is el lehetne halasztani egy évig, minden nagyobb baj nélkül. Részünkről csak a hadügyi, tengerészeti és közmunkaminisztérium némely fejezeteit tartjuk olyanoknak, melyeknél póthiteleket lehet engedélyezni. Ilyenek a hadsereg élelmezése, az annak szükséges takarmány, s némely nagy közmunkák fentartása, ha azokat valami elemi csapás tetemesen megrongálta. Vagy még a belügyminiszteriumnál a börtönök fejezete is szükségelhet olykor utólagos kiadásokat.

Nem tagadjuk, hogy midőn ily szigorúan szabályozzuk a póthiteleket, olykor némileg akadályozzuk a kormányzatot. De e kis akadályozás nagyon gyönge hátrány azon előnyökkel szemben, melyeket a bevételi fölöslegek nyújtanak. Ha el akarjuk érni a jó pénzügyek megbecsülhetetlen jótéteményét, tudnunk kell azért némi áldozatot is hozni.

De vajjon bizonyosan diadalmaskodunk-e a budgeten kívüli hitelek túltengésén, ha megcsinálják az általunk követelt törvényhozási reformokat? Nem. Föltétlen bizonyossággal ezt nem lehet mondani. Emlékeztetünk amaz ismeretes példabeszédre: *Quid leges sine moribus?* Oly országban, hol minden magánember takarékos, és minden kormány és kamara bőköltő, csak azon esetben kerülhetjük ki teljesen e bajt, ha a közerkölcsök teljes összhangba jönnének a törvényekkel, és nem igyekeznének azokat kijátszani.

Ha mások fogyatkozásai vigasztalhatnának bennün-

ket saját hibáinkért, találhatnánk más európai országban indokokat saját eljárásunk mentségére. Itt van például Oroszország, mely az 1877-diki háború előtt, vagy 15 év óta nagy haladásokat mutathat föl pénzügyi kormányzatában, s a melynek budgetje mindazáltal még ma is csak úgy hemzseg a póthitelektől. A császárság ellenőri hivatalának az 1875-diki budgetről szóló jelentése szerint következőleg alakúltak a korábbi öt évben a póthitelek Oroszországban. Adjuk mindjárt mellette a kiadások törlését is.

Év	Póthitelek	A póthitelek aránya az összes budgethez képest	Kiadások törlése
	rubelekben *	százalékokban	rubelekben
1871	35,698.066	7 1/2	10,879.567
1872	34,488.164	7 1/8	10,298.944
1873	26,367.822	5 1/4	6,333.554
1874	23,695.125	4 1/2	10,895.726
1875	15,703.820	2 3/4	6,143.352

Látjuk, hogy Oroszországban úgy mint Franciaországban a póthitelek tetemesen meghaladják a törlött hitelek összegét. Részünkről még mindig igen nagyoknak tartjuk e póthiteleket, különösen oly országra nézve, melyben az előirányzatot, minthogy nem kerül parlamentáris ellenőrzés alá, oly bőven lehet megszabni, mint azt a kormány szükségesnek tartja.

* Az ezüst rubel 4 frank, 1 frt 60 kr.

V. FEJEZET.

A BUDGET VÉGREHAJTÁSA. — A PÉNZÜGYEK KEZELÉSE ÉS ELLENŐRZÉSE.

Arra, hogy a pénzügyek jó rendben legyenek, nem elég a budgetet szigorúan és pontosan előkészíteni, behatóan tanulmányozni, és csak alapos megfontolás után megszavazni; sőt még az sem elég, hogy a törvényhozó testületek és kormányok kellőleg óvakodjanak a rendkívüli és póthitelektől. Igaz, hogy mindez nagy fontossággal bír, de a jó pénzügyeknek van még sok más nélkülözhetetlen föltétele. Szükséges, hogy rend uralkodjék minden kiadásban, hogy az ellenőrzés kiterjedjen minden számadásra, hogy a pénzügyi kezelés lehetőleg egyszerű és rendszeres legyen. S ez sem nem kicsiny, sem nem könnyű feladat. Nem mondhatnók, hogy már most a tökély fokára jutottunk volna e részben, noha már eddig is nagy haladást tettünk. Egy csomó tapogatózás után eljutottunk oda, hogy a számadások végtelen bonyolultságát viszonylagos egyszerűséggel pótolták, a mi által hatásosabbá tették az addig csak névleges ellenőrzést a nélkül, hogy az teljessé válhatott volna. Fölületes elmék azt hihetnék, hogy a budgetek végrehajtásánál most alkalmazott szabályokat könnyű volt kitalálni. Pedig az rendkívül nehéz munkába került. Ha visszatekintünk a

múltba, teljesen eltévedünk abban a tömkelegben, melyet a folytonos átalakulás és tökéletesedés stádiumában mutatkozó budget-törvényhozás képez.* Be fogjuk látni, mily nagy fontossággal kell bírnia a budget végrehajtásának és ellenőrzésének, midőn az eredeti budget csak egyszerű előirányzat, puszta javaslat, s azon kell lenni, hogy ne legyen hazug és hiányos, mint az építészek tervezetei.

Az időtartamra nézve, melyre a különböző budget-számadások kiterjednek, a különböző számadások elhelyezésére, melyek akár a budgetben, akár azon kívül előfordúlnak, nem különben az egyes kiadások igazolására nézve gyakran változott a törvényhozás. Ne feledjük, hogy e törvényhozás a történelem folyamában folytonos haladás mellett keletkezett, s még mindig meg van benne a tökéletesedésre irányzott hajlam. Régebben végtelen hosszúságba nyúltak a számadások. Mindig tetemes hátralék mutatkozott úgy a bevételekben mint a kiadásokban. A budget, hogy a német philosophia egy kifejezését alkalmazzuk, a folytonos keletkezés stádiumában volt. Olaszországban bizonyos tekintetben még most is így van. A budget-számadások össze vannak zavarva a *residui attivi* és *residui passivi* által, t. i. a be nem hajtott bevételek és nem teljesített kiadások által, melyek egyik budget-évről a másikra maradnak.

* E törvényhozás történelmére nézve lásd Luçay két czikkét a *Journal des Économistes* 1862. januáriusi és májusi füzetében. Különös figyelmet érdemel Audiffret marquis *Souvenir de ma carrière* című kis kötete, mely bevezetésül szolgál ugyanazon szerző nagy munkájához, *Système financier de la France*. Franczíaországban Audiffret marquis tett legtöbbet a budget-törvényhozás javítására.

A budget-kezelési szabályok Franciaországban folyton szabatosabbak és tökéletesebbek lettek. Az 1817. márczius 25-diki törvény némely alapintézkedéseket állapított meg, melyek idővel mindig újabb és újabb javításokon mentek keresztül.

Az 1817-diki törvény onnan ered, hogy a hadügyminiszter 36 millió frankkal költött többet, mint a menynyi hitelt az 1816. április 26-diki törvény részére engedélyezett. A kamara ez alkalomból arra a tapasztalatra jutott, hogy a kiadások megszavazása igen jelentéktelen fontossággal bír, ha nem ügyelnek arra, hogy a kiadások teljesen megfeleljenek az előirányzatnak. «A törvény, mely évenkint megállapítja az állam bevételeit és kiadásait, kétségkívül üdvös és szükséges elővigyázat,» úgymond, egy ez időbeli törvényhozási jelentés,* «de annak igazolása, hogy a közpénzeket az engedélyezett hiteleknek megfelelőleg alkalmazták, hogy a tényleges bevételek és kiadások megegyeznek az előirányzott bevételek és kiadásokkal, ez a bizonyítás még jóval fontosabb. Az első a második nélkül csalfa önámítás. Ez igazolás szolgál úgy arra, hogy a lefolyt év bevételeit és kiadásait végleg megállapítsuk, mint arra is, hogy kevesebb bizonytalansággal irányozzuk elő a jövő év bevételeit és kiadásait, szóval arra, hogy megakadályozzon minden visszaéléssel járó kiadást». E szigorú igazolás elérésére javasolt az 1818-diki pénzügyi törvény megállapítására kiküldött bizottság, egy csomó intézkedést, melyek azóta alapvető szabályokká váltak, s az 1817. márczius 25-diki törvény XII. czímét képezik.

* Roy és Beugnot jelentése az 1818-diki pénzügyi törvényről.

E törvény 180-dik czikkelye szerint, a miniszterek kötelesek minden ülésszakon beterjeszteni a megelőző év pénzügyi kezeléséről szóló számadásaikat; kötelesek egy összehasonlító kimutatást közölni a kormányzatuk folyamában megállapított kiadásokról, az ugyanazon idő alatt kiállított utalványokról, és a budgetjök minden egyes fejezete részére nyitott különös hitelekről. A pénzügyminiszter köteles azonkívül bemutatni: 1. az államadósságra vonatkozó számadásokat; 2. a budget általános összeállítását, mely az egyes budget-évek, s a bevételek és kiadások természete szerint összehasonlító képet adjon a budget-előirányzatokról, az adók tényleges befolyásáról s a miniszter utalványairól és tényleg teljesített kiadásairól; 3. a kincstár számadásait; 4. az egyenes és közvetett adók kezelési költségeinek számadásait. Ez évi számadásoknak mindig azon időponttól kell kiindulniok, a melynél a korábbi számadás végződött, részletes képet adva úgy az azóta teljesített műveletekről, mint az egyes budget-évek jelenlegi helyzetéről.

Mind e számadások szükségesek a kamara fölvilágosítására. Az 1818. május 15-diki pénzügyi törvény hozzáteszi, hogy a budgetek végleges megállapítása jövőre külön törvény tárgyát fogja képezni, melyet minden évben a következő évi előirányzat bemutatása előtt kell a kamara elé terjeszteni. Mindenki beláthatja e reform rendkívüli fontosságát. Mindaddig a budget utólagos megigazítása nem tartozott a kamara határozott és különös szentesítése alá. Megelégedtek azzal, hogy egy, a miniszter által aláírt és megvizsgált kimutatást terjesztettek eléje, mely felvilágosítást adott a kincstár bevételeiről és kiadásairól. E kimutatás csak sommás volt, és nem állapított meg határozott ellenőrzést. Ugyanegy törvény tar-

talmazta a jövő évi bevételek és kiadások megállapítását, mely egyszersmind a múlt év kiadásait és bevételeit megigazította. Midőn a budget ezen megigazításából egy különös törvényjavaslatot csináltak, nagyobb jelentőséget adtak e műveletnek és komolyabb ellenőrzésnek vetették azt alá. Egy 1819. július 27-diki törvény elrendelte, hogy az évi pénzügyi számadásokkal együtt a főszámvevőszék kimutatásai is megjelenjenek.

A budget-bizottságok, nevezetesen az 1820-diki budget-számadások megigazításával foglalkozók, hangsúlyozták annak szükségét, hogy minden egyes budget-év számadása a megigazítás által végleges jelleget nyerjen, s így minden hátralék elkerültessék. Mert eddig a budget-számadások megigazítása csak ideiglenes számadás volt, mely gyakran jelentékeny összegeket hagyott a miniszterek rendelkezésére, a mennyiben semmi törvényes határidőt nem állapított meg az egyes budget-évek kiadásainak folyósítására, utalványozására és fődözésére. A budget-számadások e végtelen meghosszabbítása igen sok visszássággal járt, mert beláthatatlan sok zavarra adott okot. A fődolog az, hogy megszüntessük a hátralékokat. Az 1822. szeptember 14-diki királyi rendelet az első lépést tette ez irányban. Megállapította világosan a budget-év tartamát: «Egy budget-évhez tartozóknak, mondja az első czikk, csak azon kiadások fognak tekintetni, melyeket azon évben teljesítettek, a melytől a budget-év nevét kölcsönzi. A hiteleket nem lehet semmi oly kiadásra alkalmazni, mely más évre szól, mint a melyre a hitelt engedélyezték. A pénzügyminiszter, társainak meghallgatása után minden hónapban javaslatot teend a királynak azon pénzek felosztásáról, melyek iránt az egyes miniszterek a jövő hónapban rendelkezhetnek. A miniszterek a budget-

év lezártával az egyes kiadásaikra megszavazott hiteleket nem növelhetik semmi különös bevétel útján, származzék az akár ingók vagy ingatlanok eladásából, akár hiteleik alapján hibásan teljesített fizetések visszatérítéséből.» Ugyanazon törvény második címe a kiadások megigazítására a következő szabályt állítja föl: «A budget-év minden kiadása folyósítandó és megigazítandó azon kilencz hónapban, mely a budget-év befejezését követi, és pedig oly módon, hogy az arról szóló végleges számadás a következő év deczember 31-dikére meghatároztathassék és megállapíttathassék. A kiadások, melyeket nem folyósítottak, nem utalványoztak, vagy ki nem fizettek a számadások lezárta előtt, csak oly királyi rendelet alapján teljesíthetők, mely felhatalmazást ad arra, hogy e kiadás a folyó budget-év terhére irassék.»

E határozott szabály alapján lehetségessé vált végleg befejezni azon kilencz budget műveleteit, melyek eddig együttesen nyitva maradtak. Az új rendszer következtében a kormányzat menete, s a kiadások fizetése gyorsabbá vált, úgy hogy ezentúl a budget-év végén rendesen alig maradt hátralékban néhány száz ezer frank, melyeknél az ez összegek fölvételére feljogosított felek elfeledkeztek idejekorán jelentkezni.

Egy 1823. decz. 10-diki királyi rendelet megállapította azon táblázatok tárgyát és keretét, melyeket a miniszterek, számadásaik tisztázására a kamaráknak beterjeszteni kötelesek voltak, s azonkívül e számadások előleges megigazítására egy vegyes bizottságot állított össze az államtanács és a főszámszék tagjaiból, kikhez 1830 óta a két ház tagjaiból is csatoltak néhányat.

Az 1831. január 29-diki törvény végleg meg akarván szüntetni a hátralékokat, melyek az 1822-diki

rendelet minden elővigyázata daczára még belopódzkodhattak, érvénytelennek jelentett ki minden igénybe nem vett hitelt, ha az kellőleg nem igazoltatott; úgy hogy az Európában lakozó hitelező a budget-év megnyilta után 5 évre, az Európán kívül lakozó hitelező a budget-év megnyilta után 6 évre elvesztette minden igényét az államal szemben, a nélkül, hogy a közigazgatás részéről külön felszólítást várhatott volna. Az 1834. május 23-diki törvény befejezte e szervezetet, egy külön fejezetet teremtve minden minisztérium budgetjében, a lezárt budget-évre, s egy másikat az elévült budget-évekre. A lezárt évre vonatkozó minden hitelnek a kamara jóváhagyásával kellett ellátva lennie; azon hiteleknek, melyek a zárszámadásra vonatkozó törvény előtt már meg voltak állapítva, benn kellett foglaltatniok azon maradék-hitelekben, melyeknek fizetését e törvény elrendelte. A fizetéseket folytatták a folyó budget-évben, csakhogy nem vették föl az egyes minisztériumok fejezeteibe, hanem emlékezet és rend okáért egy külön fejezetbe sorolták, és e kiadások összegének a budget-év számadásainak megigazításakor benn kellett foglaltatnia a törvényhozás által megállapított hitelekben. A budget-számadások megigazítására vonatkozó törvény után fölmerült hiteleket csak póthitelek útján, azok szokott alakjában lehetett folyóvá tenni. A miniszterek évi számadásainak és a pénzügyi helyzetről szóló általános évi számadásnak egy külön táblázatot kellett magában foglalnia, mely minden egyes budget-évre, a kiadások természete szerint feltűntesse a budget megigazítására vonatkozó törvény következtében elévült hiteleket, és a még teljesítendő kiadásokra nézve az új hiteleket, melyek most már póthitelek tárgyát képezték, s végül azon fizetéseket, melyeket a lejárat idejéig telje-

sítetttek. Ez időpont elérkeztével az illető budget-év nem szerepel többé a miniszterek számadásában. Láttuk, hogy egy korábbi törvény érvénytelennek jelenti ki minden olyan hitelező követelését, ki a budget-év megnyiltától számított öt év alatt nem jelentkezett. Némely, e tilalom alól fölmentett követeléseknél azonban továbbra is lehetett halasztani a fizetést. Csakhogy az ilyen kiadásokat a folyó év budgetjében egy külön fejezetbe kellett fölvenni, melynek címe: elévült tartozásokra vonatkozó kiadások, *dépenses des exercices perimés* volt, és az ily kiadásokat csak rendkívüli s külön törvény által egyenesen e czélra nyitott hitel útján lehetett födözni.

Egy 1833. április 24-diki törvény elrendelte, hogy a budget megigazítását tartalmazó törvényt ugyanazon keretekben és ugyanazon alakban kell a kamarához beterjeszteni, mint a budget előirányzatát. A miniszterek egy későbbi, az 1836. július 9-diki törvény alapján ezen, a budget megigazítására vonatkozó törvényjavaslatot indokoló mellékleteivel együtt, az illető budget-évet követő év első két hónapjában tartoztak benyújtani. Azonkívül az elmúlt év előirányzatát és minden hozzátartozó okmányt hasonlag közölni kellett a következő év első negyedében. Az 1850. augusztus 17-diki rendelet újabb haladást jelez, a mennyiben két hónappal közelebbre tette az elrendelt kiadások fizetésére vonatkozó záridőt. E záridőt a budgetévre következő év augusztus 31-dikére szabta, és ugyane kiadások elrendelését a megelőző év július 31-dikére. Azon dologi kiadások befejezését, melyeket a budget-év deczember 31-dikén sem megszakítani, sem végleg befejezni nem lehetett, a következő év márczius 1-jére vagy február 1-jére tették.

Mind e törvényekből következik, hogy a bevété-

lekre és kiadásokra vonatkozó adatok s a rájok vonatkozó igazolások nincsenek egyetlen egy év keretébe zárva. Különböző időszakokat kell fölvennünk a budget-hitelek alkalmazására, a bevételek tényleges befolyására, a kiadások folyósítására és fizetésére, és ugyanezen tételeknek az egyes minisztériumok által történendő igazolására, a számadások megvizsgálására és az összhangzatosságnak a főszámszék útján teljesítendő megállapítására.

Azon időszak, a mely alatt a budget-év bevételeire és kiadásaira vonatkozó rendelkezéseknek tényekké kell válniok, tart:

a budget-évet követő év február 1-jéig, a megszavazott hitelek korlátai között azon dologi kiadások alkalmazására, melyeket tényleg megkezdettek, de a budget-év decz. 31-dikéig *vis major*, vagy más közérdekű okok következtében befejezni nem lehetett. Ez okokat azonban az illető dologi kiadásokat elrendelő miniszternek a rendeletek kapcsán egy külön nyilatkozatban föl kell tűntetnie.

a budget-évet követő év július 31-dikéig az államhitelezők részére szolgáló összegek folyósítására és elrendelésére;

a budget-évet követő év augusztus 31-dikéig, a jövedelmek beszedésére és a kiadások fizetésére vonatkozó műveletek befejezésére.

Ezek azon különböző időszakok, a melyek alatt a különböző budget-műveleteket rendszerint végrehajtani kell.

A budget-évet követő év augusztus 31-dikétől fogva, tehát az 1878-diki budgetre vonatkozólag 1879. aug. 30-tól fogva, a budget le van zárva. A nem teljesített fizetésekre vonatkozó rendeletek és utalványok elévűlnek, vagy helyesebben mondva, újból elrendelendők, s a folyó év, tehát az 1879. év terhére irandók.

A budget-év lezártáig nem teljesített kiadások újabb utalványozás alapján teljesíthetők maradnak, de már most csak a folyó év budgetjének terhére, csak öt évig az illető budget-év megnyiltától számítva, és a rájok vonatkozó, de azóta elévült, hitelek keretén belül. Így tehát az 1878-diki budgetben megszavazott és 1879. aug. 31-én fizetetlenül maradt kiadásokat átviszik az 1879-diki s a következő 1880., 1881. és 1882-diki budgetekre, a szerint, a mint a tényleges fizetés egyik vagy másik évben történt. A mint azonban láttuk, öt évi időtartamot állapítottak meg, minden egyszer megszavazott budget-kiadás végleges teljesítésére. Az 1878-diki budgetben nyitott hitelek alapján teljesítendő kiadásokat legkésőbb 1882. decz. 31-én kell megfizetni, vagyis öt év alatt az eredeti budget-év megnyiltától számítva. Ha ez öt évi időtartam lejárt, a fenmaradt kiadások elévülnek és elenyésznek az állam javára, azon néhány kiadás kivételével, melyeket a törvény a lejárat alól fölment, és a melyeket *elévült tartozások* czímén és külön rendkívüli hitelek alapján lehet csak újból elrendelni.

E rendelkezéseket jól meg kell értenünk. A budget-év lezárúl a budget-évet követő év aug. 31-dikén. Az 1878-diki budget lezárúl tehát 1879. aug. 31-én. Azaz minden fizetési rendelés és utalvány, mely ez időpontig nem lett tényleg kifizetve, megújítandó, és nem számíttatik többé az 1878. budget terhére, hanem a folyó évek, nevezetesen az 1879., 1880., 1881. és 1882-diki évek budgetjeinek terhére. Az 1878-diki budgetnek ezen 1879. aug. 31-ig tényleg nem teljesített kiadásai a következő budgetekben szerepelnek, e budgetek bevételeinek terhére, külön számadáson, melynek czíme: a lezárt budgetek kiadása, *dépenses des exercices clôts*. Másrészt a

budget elévül *(périmer)* a megnyitásától számított ötödik év elteltével. Tehát az 1878-diki budget elévül 1882-diki deczember 31-dikének éjfelén. És ez elévült, *périmé*, kifejezés alatt értjük azt, hogy az 1878-diki budgetnek minden, 1882-diki decz. 31-ig nem teljesített kiadása megszűnik és elévűl az állam javára. Úgy hogy csak igen ritka esetekben, különösen fontos tartozásoknál lehet a fizetést ez öt évi időszak lejárta után is teljesíteni. De még e kivételes fizetések is csak rendkívüli hitelek alapján történhetnek, melyek a folyó év budgetjét terhelik, és egy külön számadáson az elévült budget-évek kiadásai *dépenses des exercices perimés*, czímén szerepelnek.

Ezen, a budget-év lezárásának és elévülésének megállapítására vonatkozó szigorú szabályok arra czéloztak, hogy kikerüljék a hátralékokat, melyek a régi budgeteknek, nevezetesen az első császárság budgetjeinek valóságos csapását képezték. Az első császárság hátralékai 10 évi liquidátiót igényeltek a kiadások megállapítására és fizetésére. Ma minden budget-év bezárúl a következő év nyolczadik hónapjában. És elévűl a budget-év megnyitásától számított ötödik év végén. Így a számadás sokkal világosabb, és a lebonyolítás gyorsabb.

Az nagy haladás volt, midőn így minden lehető intézkedést megtettek a hátralékok visszatértének megakadályozására és szabatosan körűlírt korlátok közé szorították a budget-évet, melynek tartama azelőtt semmiféle korlátokhoz nem volt kötve. Egyéb intézkedések, melyek legnagyobbrészt szintén a Restaurátió korából erednek, arra irányultak, hogy több világot vessenek pénzügyeink különböző pontjaira. Régebben léteztek a budgettől különvált különös számadások, titkos kiadások, melyek kikerülték úgy

kamara, mint magának a pénzügyminiszternek figyelmét. Ez természetesen oly pazarlásra vezetett, mely rendessé vált, minthogy egészen szokásos volt. AUDIFFRET marquis emlékirataiban egy a központi vámhivatalnál létezett pénztárról beszél, mely oly kiadásokat teljesített és oly műveletekbe bocsátkozott, melyekről sem a miniszternek, sem a kamaráknak nem volt tudomásuk. E pénztár bizonyos tekintetben bankúl szolgált a hivatalnokoknak, kik nem szolgáltatták hozzá a tőkét, «kimutattam — mondja AUDIFFRET — hogy e különös és főleg az állam pénzével táplált iparnak nyeresége elég nagy arra, hogy tetemes fizetési pótlékot szolgáltasson a központi vámhivatal tanácstagjainak s az egyes szakosztályok fejeinek, a menynyiben az ez úton nyert jövedelmek némelyeknél 30.000 franktól 300.000 frankig emelkednek». * Ez nem az egyetlen ilynemű eset, melyet AUDIFFRET marquis érdekes emlékiratában felhoz. A különös pénztárak általában nagy viszásságokkal járnak, mert alkalmat szolgáltatnak arra, hogy elvonják és félrevezessék a törvényhozás figyelmét. A számvitelbe behozott újabb intézkedések következtében a kincstár AUDIFFRET javaslatára 1814-től 1817-ig több mint 6 millió évi jövedelmet szedett, melyről azelőtt nem vittek számadást, a közszolgálat tetemes megkárosításával.

Ha nem is szüntettek meg minden különös számadást, legalább hozzá csatolták a budgethez, a mi által a kamarák ellenőrzése alá kerültek. Az 1817. márczius 25-iki hires törvény vette fel először a pénzügyminisztérium bevételei és kiadásai közé a hátralékokat, melyek 1817-ben 15,700.000 frankra emelkedtek, s a melyeket azelőtt egyszerűen levontak a bevételekből. 1818-ban tovább haladtak

* AUDIFFRET marquis, *Souvenirs de ma carriere.* 36. lap.

ezen az úton. Eddig az egyenes adók beszedési és kezelési költségeit egyszerűen levonták a nyers hozadékból. E költségek mintegy harmadát tették az összes bevételeknek. S eddig a különböző pénzügyi hatóságok igazgatói magok rendelték el a mintegy 100 millió frankra menő kiadásokat, a kamara minden beavatkozása nélkül, a miniszter részéről nyert egyszerű kiküldetés alapján. Az 1818-diki kamara joggal úgy vélekedett, hogy az ilyen természetű kiadásokat ép úgy be kell terjeszteni a kamara elé, hozzájárulás és ellenőrzés végett, mint az állam akárminemű más kiadásait. Ugyanazon 1818. aug. 15-diki törvény a rendkívüli államjavakat, a császári kormányzat maradványát a többi állami javakhoz csatolta, és kezelését a rendes állami közegekre bízta. 1837. óta a régi államjavak az állam általános budgetjében szerepelnek. 1820-ban a bevételek budgetjébe vették föl a birságokat s elkobzásokat, a bélyeg- és illetékjövedelmet, a vámokat és a fogyasztási adókat. Ez által 4 millió frankot vontak a kamara ellenőrzése alá. Hasonlag jártak el 1822-ben a hátralékok, a kárpótlások, az adó- és vámvisszatérítések tekintetében. Mindeddig e számok nem szerepeltek a budgetben, mely csak a levonások után fenmaradt összegeket hozta. Pedig itt több, mint 16 millió frankról volt szó. Kétségkívül az e számvitelre korábban nehezedett sötétségnek kell azt tulajdonítani, hogy némely kiválóbb vámhivatalnokok 300.000 frankig terjedő jövedelmet csinálhattak magoknak, mint azt fönnebb Audiffret marquis szavaiból láttuk. A reformot kiegészítették az 1827. és 1829-diki törvények. 1827-től fogva fölvették az előirányzatba a départementok és a kataszter facultativ kiadásait, a községek rendes és rendkívüli kiadásait, és más ehhez hasonló költségeket, melyeket a pótcentimeok-

ból födöztek. Mindaddig e kiadások csak emlékezet okáért szerepeltek az előirányzatban, és nem voltak tényleg összekapcsolva az állam kiadásaival máskor, mint minminden egyes budget-év bezártának és megigazításának idejében. Végre az 1829. aug. 2. törvény elrendelte, hogy a királyi nyomda, az egyetem, a találmányokra vonatkozó szabadalmak, a hadastyánok, a lőpor és salétrom, s a tengerészeti rokkantak s a becsületrend pénztárai szintén fölvétessenek a budgetbe, azon egyes minisztériumok szerint, a melyekhez tartoznak.

Nem lehet föladatunk hosszasan kiterjeszkedni a pénzügyi ellenőrzésre és számvitelre. Elég lesz, ha az e tárgyban Franciaországban fönnálló szervezetet néhány megjegyzéssel kísérve, röviden ismertetjük. Franciaország pénzügye három különböző módon gyakorlott ellenőrzésnek van alávetve. Ezek a törvényhozás, a közigazgatás és a bíróság ellenőrzése. Az elsőt gyakorolja a kamara, a másodikat a kormány önmaga fölött, a harmadikat a főszámszék.

Egy jól szervezett országban, minő például Franciaország, vannak mindenekelőtt némi általános biztosítékok, melyek igen nehézzé teszik a közpénzek elharácsolását. Mindenekelőtt törvényszegés vétke nélkül nem lehet semmi olyan adót kivetni, mely ne szerepelne a pénzügyi törvényben; nem lehet virement-t gyakorolni az egyes fejezetek között; a rendkívüli és póthitelek alkalmazása szigorú szabályokhoz van kötve, mint azt a fönnebbi fejezetben láttuk. Az utalványozók, kik a fizetési meghagyást kiállítják, más személyek, mint azok, kik a fizetéseket teljesítik, vagy a bevételeket beszedik, szóval a pénzeket kezelik. A pénzkezeléssel megbízott hivatalnokok felelősek a rájok bízott összegekről, irományaik-

ban határozott alakiságok megtartására kötelezvék; a fizetéssel megbizott hivatalnokok csak igazoló okmányok mellett szolgáltathatják ki az összegeket; a főbb hivatalnokok felelősek az alsóbb hivatalnokok cselekedeteiért, s egy felsőbb bíróságnak vannak alávetve, melyről később fogunk szólani. Már ez az egész közigazgatási szervezet is igen nehézzé teszi a közpénzek elidegenítését vagy törvénytelen alkalmazását. Olykor azonban itt is történhetnek hibák, fordúlhatnak elő hamisított utalványok, csakhogy az ilyenek több hivatalnok közreműködését teszik szükségessé, és előbb-utóbb rendesen napfényre kerűlnek. Egy kiváló számszéki hivatalnok, ki ma e nagy testületnek első elnöke, PETITJEAN, egy beszédet szentelt a titkos számadásokra és hamisított utalványokra.* E gyakorlati férfi megjegyzéséből kitűnik, hogy a titkos számvitelek megszüntek a mai kincstári kezelésben, habár nagy mérvben fordúltak elő a Restauratio alatt, és még inkább a forradalom és a régi monarchia idejében. E csapás ellenben meg van még mindig a községi kezelésnél. Mindeddig nem tudták azt kiirtani, és teljesen valószínűleg nem is fogják kiirthatni soha. A titkos számvitelek legszokottabb formája «egy titkos jövedelmekre alapított pénztár fölállítása, melynek működése teljesen kívül áll minden ellenőrzésen». Az ily pénztárakat a közigazgatásban fekete pénztárak neve alatt ismerjük. Igen könnyű ilyeneket a községekben és városokban fölállítani, mihelyt nem vesznek föl a községi számadásba némely mellékes jövedelmeket, minők az erdők vágatása, a

* A számszék 1877. november 3-diki ünnepélyes megnyitó ülésében mondott beszéd, mely megjelent a *Journal des Économistes* 1878. januári füzetében.

földbérek, s más hasonló, könnyen eltitkolható jövedelmek. Az ily bevételeket elidegenítik így törvényes rendeltetésöktől és kivonják minden felsőbb ellenőrzés alól. Az első császárság idejében a fekete pénztárak, úgy látszik, virágoztak minden départementben és a községek legnagyobb részében, sőt előfordúltak az állami pénzügyeknél is, azok egyes közigazgatási ágaiban, a birságok, elkobzások és egyéb hasonló jövedelmek alapján. Ezek vezettek azon visszaélésekre, a melyeket Audiffret emlékiratában fölhoz. Mióta minden külön alap eltűnt a budgetből, nehéz volna az állami pénzügyi igazgatásban fekete pénztárakat vagy titkos számviteleket találni.

Egy sokkal megrögzöttebb visszaélés, s a melyet egyszersmind sokkal nehezebb kiirtani, mint a titkos számviteleket: a hamis utalványok. «A hamis utalvány olyan utalvány, mely látszólag teljesen szabatos, s a melyet hamisított okmányok kíséretében, vagyis színlelt kiadásokra, alaptalan nyugtákra, hazug nyilatkozatokra támaszkodó iratok kapcsán terjesztenek be a közpénztárakhoz, fizetés végett.» Ha például valamely úti ügynök vagy vállalkozó azt nyilatkoztatja ki, hogy vasúti munkálatokért kaptak bizonyos összegeket, melyeken tényleg a prefektus bútorokat vett magának, vagy ünnepélyeket rendezett, így hamis utalványt állítottak ki. Minthogy a fölmutatott okmányok alakilag szabatosak, a fizetéssel megbízott hivatalnoknak nincs joga a fizetést megtagadni. A bíróság a legtöbbször nem képes a csalást fölfedezni, ha csak a tények nem szembeszökők, vagy a véletlen nem ismerteti meg az igazságot a közönséggel. A közvélemény és a törvény egyébiránt igen elnézők a hamis utalványok iránt és nem tekintik szükségkép vétkes vagy bűnös cselekedetnek, a budgetben megszavazott

hiteleknek a budgetben meg nem szavazott célokra való fordítását. Azt hiszik, hogy «ily költött okmányoknak alkalmazása a számvitelben csak annyiban képez hamisítást, a mennyiben az okmányok helyettesítése vagy hamisítása személyes haszon elérésére vagy másnak megkárosításával történik». Ez a véleménye a főszámszék egy régebbi kiváló hivatalnokának, ki most annak elnöke. Ez bizony nagyon elnéző felfogás. Ha az erkölcsi felfogás e részben ép oly engedékeny volna, mint a mily gyönge a törvény, bajos volna meghatározni, hol volna a visszaéléseknek határa. A főszámszék igen kegyesnek mutatkozik a budget-szabályok ilynemű megszegése ellen. Csak édességgel telt szemrehányást tesz. Mert íme így nyilatkozik e tárgyban Petitjean, ama kiváló hivatalnok, kitől e részleteket kölcsönözzük: «A számvitel szempontjából a költött okmányoknak a közpénzek kezelésénél való alkalmazása mindig komoly rendetlenség; az utalványozónál főleg nagyon kell kárhoztatnunk az ily eljárást, mert ez által önkényesen megváltoztatja a budgetben megállapított hiteleket, természetéből kiforgatja, vagy egyenesen eltörli a választott testületeknek akaratát .... Mert mit tesz az utalványozó akkor, mikor költött okmányok alapján önkényesen megváltoztatja a budget-hiteleknek törvényes rendeltetését és önmaga alkalmazza azokat oly kiadásokra, melyeket az ellenőrzésnél eltitkol? Oly cselekvényt követ el, mely kétszeresen tilos, a mennyiben befoly a pénzek oly kezelésébe, melyből ki van zárva, s azon kívül még súlyosbítja is e beavatkozást, mert titkossá teszi.»

E fölfogást nagyon kegyesnek tartjuk. E költött vagy hamisított utalványokat és rejtett számviteleket sokkal keményebb szavakkal kellene kárhoztatni. Elvben

egy vonalba kellene azokat helyezni a lopással és csalással, habár egyes esetekben lehet mellette enyhítő körülményeket is tekintetbe venni. Általában véve nem lehet menteni az ily hűtlen kezelést, a mely által egy egyszerű hivatalnok ravasz és csalékony alakok fölhasználásával, saját akaratával helyettesíti a választó testületek, a közpénzek egyedűl jogosított intézőinek akaratát.* Az ily hamis utalványok a budget és a képviselőrendszer lerontását képezik.

A rejtett számvitelek és költött utalványok ezen még mindig gyakori eseteit leszámítva, melyek azonban főleg a départementi és községi kezelésben fordúlnak elő, a kiadások elterelése s a budget-törvény megszegése általában igen nehéz. S különösen nehéz azért, mert a pénzügyi kezelés folyton jobban központosúl. E központosítás ma teljesen keresztül van víve Franciaországban, úgy annyira, hogy nem is terjeszthető tovább. Ennek egyébiránt megvan a maga jó hatása. Ma minden kiadás a

* A jelenleg szokásos törvénykezési eljárás szerint, midőn ily rejtett számvitelt födöznek fel valamely département pénzügyi kezelésében, nem küldik egyenesen a számszékhez, hanem előbb a département főtanácsa elé terjesztik, mely, tekintettel a kiadás hasznosságára, engedélyezi, vagy visszaveti azt. Ha e rejtett számvitel községi kezelésben fordúl elő, s ez a leggyakoribb eset, ismét nem kerűl közvetlenűl az illetékes számvizsgáló hatóság elé, hanem tekintettel arra, vajjon a kiadás valóságos községi érdeket képvisel-e vagy nem, a községi tanács véleménye alapján, a prefektus rendelete következtében lesz engedélyezve vagy visszavetve. Ha ugyanazon elveket alkalmaznák az államok, úgy a törvényhozó testületeknek kellene az ily rejtett számvitel alapján történt kiadások hasznossága fölött nyilatkozni. Ily esetben a számszéknek csak anyagi szempontból kellene a számadások helyességét megvizsgálni.

pénzügyminiszter hatáskörébe tartozik, még azok is, melyek az egyes minisztériumok anyagszereinek javítására vonatkoznak, a minek az az eredménye, hogy egy miniszter sem tehet bárminemű kiadást, a pénzügyminiszter hozzájárulása vagy megcsalása nélkül.

A különböző pénzügyi hatáskörnek ezen központosítása és egymás mellé helyezése az egyedüli eszköz, mely a pénzügyekbe rendet és világosságot hozhat. Ha tekintetbe veszszük a régi monarchiát, s még az első császárságot is, látni fogjuk, hogy alaki szempontból három nagy bűne volt akkor a pénzügyi igazgatásnak. Hiányzott belőle először a kormányzati központosítás. Az egyes kormányzati ágak szét voltak szórva, vagy legalább elkülönítve, s egy csomó egészen független pénztár létezett. Minden nagyobb államjövedelmi ág, a vámok, az egyenes adók stb. igazgatósága egy körülbelül független testületet képezett, mely csakis magával törődött, s inkább csak látszólagos összefüggésben állott a központi minisztériummal. Az említett jövedelmi ágak főigazgatói oly viszonyban állottak a pénzügyminiszterrel, mint az egykori nagy hűbérurak a fejedelemmel. Másodszor, és pedig az első hiány természetes következésekép, szembeszökő egyenetlenség uralkodott a különböző számviteli eljárásokban, a közigazgatási és törvénykezési ellenőrzésben. Harmadszor végre az állami jövedelmek szedésével megbízott legfőbb közegek, régebben a főadóbérlők, később a főadószedők, kiváltságos helyzettel bírtak, a mennyiben nem annyira a kincstár számviteli közegei és hivatalnokai voltak, mint inkább a kincstár bankárai, kik magas kamatra előlegeztek, és különböző számviteli fogások segélyével lehető sokáig tartották kezeik között a kincstár pénzeit. E három fogyatkozás következtében az akkori

pénzügyi igazgatás 1. rendkívül bonyolúlt, 2. roppant homályos és 3. borzasztó drága volt. A Restauratiónak meg volt az a nagy érdeme, hogy szakadatlan erőfeszítésével diadalmaskodott e visszaéléseken és egyszerűbbé tette e korhadt gépezetet, egyetlen egy mozgató erőt adva neki magában a pénzügyminisztériumban. E pénzügyminisztériumban ismét a mozgató erő az általános számvitel, a melyhez kezdettől fogva hozzácsatolták a felügyeleti hatalmat is. A számviteli hatóság által elfogadott szabályokat alkalmazták a pénzügyi igazgatás többi ágában is, melyek hasonlag a pénzügyi felügyelet ellenőrzése alá kerültek.

A pénzügyi igazgatás különböző ágainak ez egymás mellé helyezése és központosítása előtt napirenden állott a zavar, s a csalások roppant összegekre rúgtak. Csak öt példát hozunk föl, melyeket Audiffret marquis önéletírásából veszünk, ki e század első felében legtöbbet tett a pénzügyek technikai részének tökéletesítésére. 1815-ben Audiffret marquis, az általános számviteli osztály főnöke, arról értesült, hogy az egyenes adók főpénztárnoka 1,800.000 frankot sikkasztott el, és külön meghatalmazást kellett szereznie, hogy a pénzügyi igazgatás minden központi pénztárát megvizsgálhassa. E vizsgálat iziben egy második és pedig 3,000.000 frankra menő hiány fölfedezésére vezetett a pósta-igazgatóságnál, mely azt már évek óta volt képes eltitkolni. A következő évben Audiffret észrevette, hogy az illetékhivatal közegei közvetlenül fölvettek és kezeik között őriznek 10—10 hónapi lejáratú, tetemes összegekre szóló váltókat, melyeket az állami faeladásoknál az illetők az árlejtésnél letettek, és a melyek után e hivatalnokok saját hasznukra egy évben 1,500.000 frankot tettek zsebre. Ugyanazon évben egy

hason természetű s még sokkal nagyobb mérvű visszaélést födöztek fel a vámkezelésnél. Létezett ugyanis a vámoknál egy központi pénztár, mely folytonos összeköttetésben állott az egyes départementok vámhivatalaival, és a mely e közigazgatási ág főnökeinek évenkint 30.000 franktól egész 300.000 frankig terjedő mellékjövedelmet nyújtott. 1814-től 1817-ig csupán a pénzügyi központosítás tovább fejlesztése útján több mint 6 millió frank évi nyeresége lett a kincstárnak, melyet addig a különböző számviteli vagy közigazgatási hatóságok főnökei a miniszterek, a számszék s a törvényhozó testületek tudta nélkül magok között megosztottak. 1823-ban ismét födöztek fel egy ily alapot, mely eddig teljesen kikerülte a kincstár figyelmét, s a mely évenkint 8—10 millió frankra rugott. Ez alap a következő czímet viselte: a prefektus felhatalmazása alapján szedett jövedelmek, *Recouvrements autorisés par les préfets.* S ez alap nem csak hogy nem állott a pénzügyminiszter s a számszék ellenőrzése alatt, hanem, bármily hihetetlennek lássék is, ismeretlen volt, mint azt Audiffret marquis bebizonyítja, még a belügyminiszteri számviteli hatóság főnöke előtt is. Természetes, hogy ez alapok kezelésénél tömérdek volt a rejtett számvitel, csalás és sikkasztás. Mind e visszaéléseket kiirtották néhány igen egyszerű szabály által, mely központosított minden pénzügyi kezelést. A külön pénztárakat, vagy legalább azok nagy részét, eltörölték. Hasonlóan jártak el az ilyen külön pénztárakra vonatkozó számvitellel, t. i. ama költött számvitelekkel, melyek általános okmányokat állítottak ki, egy egész önálló közigazgatási ág pénzkezeléséről, s ez által eltitkolták és homályba burkolták a valódi számvitelt. Ezentúl minden számviteli közegnek, a pénzügyi kezelés bármely ágához tartozott

legyen is, számadását a pénzügyminisztérium központi számviteli hatóságához tartozott benyújtani. E hatóság közvetlen összeköttetésben állott velök. A nagy pénzügyi ágak igazgatóságainak önállósága, vagy legalább aránylagos függetlensége, teljesen véget ért. 1824-től fogva ez igazgatóságok megszüntek oly hatóságok lenni, melyek eddig a minisztériumokhoz sok tekintetben hasonlítottak. Elvontak tőlök sok jogot, mely egyenesen a pénzügyi központi kezelésre ment át. Az igazgatók nem állottak többé közvetlenül az államfő alatt, a mely visszaélés mindazáltal egy ideig újra visszakerült Thiers elnöksége alatt.

Ugyanakkor segítettek a régi monarchia és az első császárság pénzügyi kezelésének második hibáján is, mely a számvitel, a közigazgatási és bírósági ellenőrzés terén mutatkozó szembeszökő egyenetlenségekben állott. Minden közigazgatási ágban és minden hivatalnoknál ugyanegy módszert követeltek az okmányok kiállításában, a könyvvezetésben és a számvitelben. S így csak 1816. óta honosítottak meg az alakiság s az eljárás terén oly javításokat, melyek évenkint több mint 2 millió frankot takarítottak meg a kincstárnak, s a melyek segélyével az adózók világosabban láthatták a vállaikra rótt egyenes adók terhét.*

* E módosítások a következőkben állottak: 1. Egy füzetbe kellett összegyűjteni ugyanegy évnek minden adóját olyformán, hogy az adózó első tekintetre teljesen láthatta, mivel tartozik az államnak; 2. minden adószedőnek szelvényes naplót kellett vezetnie, a melybe pontosan beírhatott minden bevételt a maga kelte szerint, s a melyből az illető nyugtát ki lehetett vágni, s az adózónak át kellett adni; 3. meghonosítottak egy könyvet, mely kiterjeszkedett a számviteli pénztárak minden mozgalmára, s a melynek adatai mindennap hű képet nyújtanak az illető pénz-

A pénzügyi ellenőrök megvizsgálták az egész számvitelt, s nem volt oly közigazgatási ág, mely előttök zárva maradt volna. Végre a számszék ellenőrzését a valóságos számvitelre terjesztették ki, mely csakugyan a közpénzek kezeléséről szólt, és nem, úgy mint egykor, azon összegező iratokra, melyeket az egyes pénzügyi igazgatóságok fejei a számszéknek bemutattak.

A régi pénzügyi kezelés harmadik fogyatkozása, mely a főadószedők kiváltságos helyzetéből és a kincstárral fönnállott összeköttetésök sajátos természetéből folyt, szintén eltűnt a Restauratio uralma alatt. E hivatalnokok eddig a kincstár bankárai voltak, s a közpénzek bérbeadásával járó régi rendszernek még igen sok nyomát mutatták. A pénzügyek kezelése és számvitele ennek következtében roppant bonyolúlt volt. 1817-ben eltörölték azon kötvényeket és látra szóló utalványokat, melyeket a főadószedők az állami jövedelmek befolyásakor kiállítottak. S ugyanakkor eltöröltek minden más számviteli közeg által eddig benyújtott előterjesztéseket. Mindazokat a régi, elavúlt szerződéseket, melyek, úgyszólván, egy lábra helyezték a főadószedőket és a minisztert, egyszerű miniszteri rendeletek által helyettesítették, melyek évenkint megállapították azon időpontokat, melyekben az adóközegek az egyenes adókat behajtani kötelesek, valamint azon kamatlábat, melyet a halasztási időtől a tényleges befolyásig számíthattak. Ugyanakkor megszüntettek továbbá több önálló számviteli közeget, a kincstár négy alpénztárnokságát, egy főpénztárnokságot, melyek csak bonyolúltabbá tették az általános pénzügyi számvitelt; és csak egy

tárnak a kincstárral, a községekkel s a jótékony intézetekkel szemben való állásáról.

központi pénztárnokot tartottak meg a minisztériumnál, ki ép úgy állott a számszék fölügyelete alatt, mint a főadószedők. Mind e változások eltűntették a gép fölösleges kerekeit, mind e központosítás nagyobb egyszerűséget s több világosságot vont maga után. Hogy befejezzék e közigazgatási szempontból jó pénzügyi szervezetet, hasonlóképen egyszerű és egyforma szabályokat kellett meghonosítani az utalványozók, vagyis a miniszterek számvitelében, és össze kellett kötni a különböző minisztériumokat a pénzügyi kezeléssel, az időszaki közlések, az írásban követett módszer hasonlósága és a pénzügyi szabályok egyformasága által, a mit egy 1822-diki királyi rendelet teljesített.*

Ha oly nagy súlyt fektettünk a különböző pénzügyi igazgatásoknak központosítására Franciaországban, a mi egyébiránt a Restauratio óta még tovább fejlődött, úgy ez onnét van, mert a központosításban látjuk a rend és szabályosság legfőbb biztosítékát. Igen érdekes egyébiránt, hogy e központosítás a gépezet egyszerűsítése által jelentékeny összegeket takarít meg. Audiffret marquis egy kimutatást közölt a pénzügyminisztériumi hivatalnokok létszámáról és fizetéséről 1814-ben, 1828-ban és 1854-ben, a melyek azt mutatják, hogy az utolsó évben csak fél annyi volt a kiadás, és majdnem fél annyi a hivatalnokok száma, mint az első évben.** Pedig az

* A pénzügyi közigazgatás központosításának fejlődésére lásd Audiffret marquis munkájának *Souvenirs de ma carrière* 22—69. ll.

** 1814-ben a pénzügyminisztérium központi igazgatásánál 4562 hivatalnok fordúlt elő, 1828-ban már csak 2982 és 1854-ben 2435. A központi személyzet fizetése 13,423.245 frankra rúgott 1814-ben, 8,490.350 frankra 1828-ban, és 6,055.750 frankra

összegek, melyek e minisztérium bevételeinél és kiadásainál előfordúlnak, azóta tetemesen megszaporodtak. 1854. óta a pénzügyi közigazgatás sokkal nagyobb fejlődése, s az életszükségletek nagy megdrágulása mellett pénzügyminisztériumunk központi szervezete mindannak daczára majdnem ugyanoly egyszerű és takarékos maradt.

Azon országokban, hol nincs meg a pénzügyi közigazgatásnak e központosítása, ott bárminő erős legyen is a parlamenti ellenőrzés, és bármily jó erkölcsök uralkodjanak is a közigazgatásban, időről-időre nagy rendetlenségek fognak előfordúlni, hasonlók azokhoz, melyeket Francziaországban 1815-ben láttunk, azon időben, midőn sok külön pénztár létezett. Nem kell más bizonyság, mint Anglia, hol az utolsó 4—5 évben meglepetve láttak tetemesb hiányokat és roppant hibákat a póstai igazgatásban, az állam és nemzeti bank közötti számvitelben, nemkülönben a közigazgatás egyéb ágaiban, nem is beszélve itt a borough-k, grófságok és egyházkerületek számviteléről, melyekben valószínűleg nem a legjobb rend uralkodott.

Midőn így megmagyaráztuk volna a pénzügyi közigazgatásnak központosítását Francziaországban, térjünk vissza azon háromféle ellenőrzés kifejtésére, a melyet hazánkban a bevételek és kiadások fölött gyakorolnak: a törvényhozási, közigazgatási és bírósági ellenőrzésre.

A törvényhozási ellenőrzés mindenekelőtt a kormány rendelkezésére bocsátott hitelek megszavazására

1854-ben. (Audiffret *Système financier de la France.* III. 58.) A pénzügyminiszter és a pénzügyminisztérium központi igazgatásánál alkalmazott személyzet fizetése az 1879-diki budgetben 7,075.822 frankkal szerepel, tehát még mindig kisebb összeggel, mint 1828-ban.

irányúl. Mert történjék az akár az előirányzatban, akár rendkívüli vagy póthitelekben, a budget-év folyamán mégis mindig a kamara szavazata határoz meg minden a kormány által tehető kiadást. Később, midőn a budget-évet lezárják, a kamara megállapítja, vajjon a kormány nem haladta-e meg a törvényes hiteleket, és kellőkép alkalmazta-e azokat a törvény által megszabott czélokra. Ez történik a budget utólagos megigazításánál, vagyis a végleges budget megállapításánál, más szóval a zárszámadás, *lois des comptes*, megszavazásánál.

A budget-év lezárta után, vagyis a budget-évet követő év augusztus 31-dike után összeállítják a számadásokat a különböző minisztériumokban. Minden miniszter összeállítja az ő kormányzati ágára vonatkozó számadásokat. E miniszteri számadások kétféle okmányokat tartalmaznak: egy általános, szakaszokra és fejezetekre osztott táblázatot, mely a véglegesen megállapított budget-évnek végeredményeit mutatja; másodszor részletes táblázatokat az egyes fejezetekhez, a főtáblázat összegeinek megmagyarázására, vagyis egy általános számadást és több részleges számadást.

A miniszterek e költségvetését a hivatalos okmányok alapján állítják össze. Minden minisztériumban van egy külön számviteli osztály, mely rendszeres időszakokban érintkezik a központi számviteli osztálylyal, és havi kimutatásokat nyújt be saját számadásairól ez utóbbihoz.

Így tehát minden miniszter maga állítja össze saját kormányzati ágának költségvetését. A pénzügyminiszter is állít össze egy ily költségvetést, saját közigazgatására nézve. De azon kívül összegezi a többi minisztériumok kiadásait, és ő maga állítja össze a lefolyt év bevételeinek

számadásait. Ez általános számadás szintén két nemű okmányokat tartalmaz: egy általános, az egyes adónemek szerint osztályozott táblázatot a főösszegekre: továbbá minden egyes jövedelmi ágra, részletes táblázatokat, melyekből megismerhetni az adótarifa alá került értékek természetét és mennyiségét, melyek a kimutatott s a kincstár által beszedett adóknak alapúl szolgáltak.

Mind emez előleges műveletek megelőzik a budget végleges megállapítását, a zárszámadást, *lois des comptes*. A zárszámadást a kormány, a budget-év bezártát követő év két első havában, vagyis az 1877-diki évre szóló budget-évnél 1879. márczius 1 je előtt, tartozik a kamarák elé terjeszteni. Ez időt azonban soha nem tartják meg, s rendesen két év is beletelik, mire a zárszámadások előkerülnek. A zárszámadási törvény mellékletkép két táblázatot tartalmaz, melyek közül az egyik a kiadások, a másik a bevételek végleges budgetje.

«A kiadások végleges budgetjének táblázata, minden egyes minisztériumnál vagy kormányzati ágnál szakaszok és fejezetek szerint feltünteti: a véglegesen megnyitott hiteleket, ama változásokkal együtt, melyeket a budget-törvény megállapodásai, a budget-év folyamán, időközben szenvedtek; a teljesített közszolgálatok alapján tett fizetéseket, vagy a hitelezők részére tényleg kifizetett összegeket; a kincstár számviteli közegei által teljesített és még teljesítendő fizetéseket.

«A bevételek budgetjének táblázata, az egyes adónemek és jövedelmek természete szerint, azok minden egyes ágában feltünteti: a megigazított eredeti fölvételeket, az államot megillető adókat és jövedelmeket, a kincstár által beszedett és még beszedendő összegeket.

«A zárszámadás egész összegökben szentesíti e kü-

lönböző eredményeket, kimondja a nem alkalmazott hitelek elévülését, és a véglegesen megállapított bevételek és kiadások összehasonlítása alapján kimutatja a budget végleges eredményét. S ha e végleges budgetnél bevételi fölösleg mutatkozik, átviszi azt a következő év budgetjére; ha pedig hiány mutatkozik, átviszi azt a kincstári előlegek számlájára.»

Ebben áll a törvényhozási ellenőrzés. Nem száll le és nem is szállhat le a számadások részleteibe. Csak sommásan vizsgálja meg ama táblázatokat, melyeket a minisztériumok kezelésökről benyújtanak. Megállapítja e táblázatok összhangzatát az általa megszavazott hitelekkel, de azon túl nem mehet. A törvényhozási ellenőrzés csak a főbb utalványozásokra vonatkozik, s nem a részletesebb számvitelre. Csak azt vizsgálja, vajjon az utalványozók által bevallott műveletek megfelelnek-e a kellő szabályoknak. Nincs azonban semmi módja bizonyságot szerezni az iránt, vajjon az utalványozók által bevallott műveletek valóságosak-e s megfelelnek-e a tényeknek. A tulajdonképeni számvitelre vagyis azokra, a kik a közpénzeket kezelik, nem terjed ki törvényhozási ellenőrzés. A törvényhozási ellenőrzés tehát tökéletlen, vagy legalább nem több, mint az ellenőrzés első része, melynek kiegészítése másutt történik.

Ha tehát a törvényhozási ellenőrzés magában állana, még igen sok visszaélés történhetnék. De van ám kívüle még egy közigazgatási és egy bírósági ellenőrzés is, melyek szükségkép segítik és kiegészítik a törvényhozási ellenőrzést.

A közigazgatási ellenőrzés különböző módokon történik. Állandó és időszakos egyszerre, a mennyiben a kormányzat mindig nyilt szemmel köteles kísérni köze-

geit. S azonkívül egyes meghatározott időpontokban még külön közigazgatási igazolások is történnek, melyek úgy az utalványozók, mint a számviteli közegek eljárására vonatkoznak.

Azon igazgatóság, mely a pénzügyminisztériumban a központi pénztár, *comptabilité public*, főigazgatósága neve alatt előfordúl, köteles megállapítani mindazon szabályokat, melyeket különböző közpénztáraknál követni tartoznak, s köteles egyszersmind őrködni a fölött, hogy mindeme közpénztárak egyforma iromány-mintákat használjanak. A miniszterek megbizásából ő ügyel föl minden pénzkezelő hivatalnok eljárására, és ellenőrzi azok műveleteit. Összeállít minden adatot, mely a budget beszedésére és alkalmazására vonatkozik. E központi pénztár havonkint kimutatásokat kap minden egyes minisztérium pénztárától, mely föltűnteti az illető minisztérium kiadásainak és bevételeinek mérlegét; kap azonkívül egyéb kincstári közegektől hasonló kimutatásokat a kincstár bevételeiről és kiadásairól; s végül közzéteszi a pénzügyi igazgatás általános kimutatását, *Comptes généraux de l'administration des finances*, a legbecsesebb pénzügyi okmányt. A központi pénztár igazgatósága a pénzügyminisztériumban tehát állandó és folytonos befolyást gyakorol az utalványozókra és pénzkezelőkre. De van ezenkívül időszakos ellenőrzés is, mely kétféle módon történik. Az első abban áll, hogy a minisztereknek a lefolyt budget-évre vonatkozó számadásai évenkint egy vegyes bizottság elé kerülnek, mely a senatus, a képviselőház, az államtanács és a számszék tagjaiból van összeállítva. Az ellenőrzés e neme az utalványozókra szól. A másik időszakos közigazgatási ellenőrzést a pénzügyi felügyelőség közegei gyakorolják. Ez egyedül a pénz-

kezelőkre irányúl, vagyis a főadószedőkre, az egyes adónemek szedőire, és mindazokra, kik állami jövedelmeket (vámokat, bélyeget és illetéket, fogyasztási adókat, pósta és pénzverési díjakat) szednek. Franciaország több zónára van fölosztva, s mindegyiket egy fő pénzügyi ellenőr és több közönséges pénzügyi ellenőr ellenőrzi a hely színén.

Eddig tehát már kettős ellenőrzésünk van. Egy törvényhozási ellenőrzésünk, mely az utalványozókra s az általok bevallott műveletekre vonatkozik, a nélkül azonban, hogy a kamaráknak bárminő módjok volna e műveletek valóságát megállapítani. A másik a közigazgatási ellenőrzés, mely kiterjed úgy az utalványozókra, mint a pénzkezelőkre, s a mely egyrészt egy állandó felügyeletben, másrészt időszakos megigazításokban és felügyeletekben is nyilvánúl. E második ellenőrzés sokkal teljesebb, mint az első; sokkal részletesebb, de egyszersmind nem oly nyilvános és nem oly független. Szükséges tehát még egy harmadik ellenőrzés is, t. i. a bírósági ellenőrzés, vagyis a főszámszék ellenőrzése. Minő korlátok között mozog ez?

A számszéket, *cour des comptes*, Napoleon alapította 1807-ben, a régi monarchia hasonló hatóságának, *chambre des comptes*, mintájára. A számszék valóságos törvényszék, mely igazolja a pénzkezelők eljárását, fölmenti őket a felelősség alól, midőn helyesen jártak el, és felelősségre vonja azon hiányokért, melyek akár csalás, akár elővigyázatlanság, vagy a szabályok meg nem tartása következtében keletkeztek. Ez alapon a számszék ítéleteket mond. Törvényszék, mely első és utolsó folyamodásban ítél a főbb pénzkezelők fölött, minők a fő adószedők, a bélyeg- és illeték-, a fogyasztási adó- s a vámhivatalok

főnökei. Továbbá másod folyamodásban ítél a községi és egyéb oly testületi pénzkezelők fölött, kik első folyamodásban a prefektusi tanács alá tartoznak. A számszék ez ítéletei ellen semmiségi panaszszal lehet fordúlni az államtanácshoz, ha azok megsértik a törvényt, vagy vétenek az előírt alakiságok ellen. A számszék tehát részletesen s okmányok alapján vizsgálja a pénzkezelők eljárását. Fölmenti vagy felelősségre vonja őket, s megállapítja, van-e vagy nincs a közpénzekben hiány. Ez a számszék legfőbb és eredeti hivatása. Nincs azonban semmi közvetlen hatalma azok fölött, a kik a közpénzeket utalványozzák, de nem kezelik, minők a miniszterek és prefektusok. Ezek egészen kikerülik hatóságát, hacsak valamely körűlmény következtében tényleg nem kezeltek közpénzeket. Hogy a számszék nem gyakorol közvetlen hatalmat az utalványozók fölött, ennek oka abban rejlik, mert nem akarták, hogy e hatóság beavatkozzék a közigazgatás vezetésébe. Ha a pénzkezelők szabályosan kiállított utalványokra teljesítették a fizetést, a számszéknek meg kell erősíteni e kiadásokat. S ezért a költött, vagy hamisított utalványok, melyeknek alapján oly kiadásokat rónak a budget egyik fejezetére, melyek attól egészen idegenek — az ily hamisított utalványok szintén kikerülik hatóságát.

Azonkívül, hogy ily részletes vizsgálatot tart a közpénzek kezelői fölött, jóval jelentékenyebb és politikailag jóval fontosabb jogokkal is bír a számszék. E jogokat lassankint szerezte a parlamentáris monarchia alatt, úgy hogy szerepe ennek következtében jóval nagyobb lett.

A számszék ma nemcsak törvényszék, mely ítéleteket hoz, hanem bizonyos tekintetben egy felügyelő hatóság, mely nyilatkozatokat és jelentéseket ad ki a pénz-

ügyek általános kezeléséről. E nyilatkozatok és jelentések nem bírnak ugyan több tekintélylyel, mint a mennyit a közhatalmak s a közvélemény nekik kölcsönöznek, a melyek tehát semmi szükségképi következményekre nem vezetnek, de a melyek mindazáltal reformokat és törvényhozási intézkedéseket vonhatnak magok után.

Ítéletet mondó törvényszék, nyilatkozatokat és javaslatokat tevő felügyelő hatóság, — ez a két jogkör egyesül ma a számszékben.

A számszék, mint felügyelő hatóság, az állam általános pénzkezeléséről két ünnepélyes nyilatkozatot tesz. Az első által, melyet a január 1-jétől deczember 31-dikéig lefolyt idő előleges számadásaira vonatkozó ítéletei után tesz, lényegben csak arról nyilatkozik, vajjon a miniszterek számadásai megegyeznek-e a különböző pénzügyi közegek által szabály szerint benyújtott számadásokkal. Második nyilatkozata sokkal fontosabb. Ezt a végleges számadásokra vonatkozó ítélete után, tehát az egész budget-év eredményének teljes ismeretével teszi. E nyilatkozatában a számszék nemcsak arról szól, vajjon megvan-e a fönnebb említett öszhang, hanem arról is, vajjon megegyeznek-e az állami számadások az ő saját ítéletével, a budgettel s az azt módosító rendeletekkel és törvényekkel, és végre mindazon kellékekkel, melyeket, természet és törvény szerint, egy jól igazgatott pénzügyi közigazgatástól megkövetelhetünk. Ez alkalommal jeleznie kell a hiányokat és a szabálytalanságokat is, melyeket a különböző okmányok összehasonlításánál fölfedez.

A számszék ez ítéletei és nyilatkozatai bizonyos időhöz kötvék. Így az összhangzásra vonatkozó nyilatkozatát, a budget-év lezártát követő szeptember 1-je előtt, vagyis az 1877-diki budgetre vonatkozólag 1879. aug.

végeig kell a pénzügyminisztériumhoz benyújtani. Csakhogy e határidőket soha nem tartják meg.

Midőn a számszék megtette nyilatkozatait, elküldi számadásait a pénzügyminiszterhez és elkészíti jelentéseit, a melyekben nyiltan megmondja megjegyzéseit és óhajait. A pénzügyminiszter és a többi érdekelt miniszter magok részéről szintén megteszik a magok megjegyzéseit, s ha szükséges, egy külön jelentésbe foglalják válaszukat. Az egész, a hozzá való okmányokkal együtt a kamarák alá kerül.

A számszék tehát egyrészt megvizsgálja a pénzkezelők eljárását, és ítéleteket mond, mint törvényszék; másrészt pedig, mint felügyeleti hatóság, nyilatkozatokat tesz az utalványozók és pénzkezelők számadásainak megfelelő vagy meg nem felelő volta iránt, és jelentést csinál az összes pénzügyi kezelésről, a melyben előadja megjegyzéseit és kívánságait. Ilyen a pénzügyi kezelésre vonatkozó ellenőrzések sorozata Franciaországban:

1. Törvényhozási ellenőrzés, mely megszavazza a budgetet vagyis engedélyezi a hiteleket, és megigazítja a budgetet vagyis megbizonyosodik az iránt, hegy a miniszterek által benyújtott számadások megegyeznek-e a budget rendelkezéseivel. E törvényhozási ellenőrzés csak az utalványozókra szól és nem a pénzkezelőkre. Csak a miniszterek által bevallott tényekre vonatkozik, de nem igazolhatja e tények valódi létét.

2. Közigazgatási ellenőrzés, mely kiterjed úgy az utalványozókra, mint a pénzkezelőkre. Ez ellenőrzés egyrészt állandó a számviteli hatóságok természeténél fogva; és másrészt időszakos, a pénzügyi ellenőrök közreműködése és a miniszteri számadásoknak különös bizottságok által évenkint eszközölt igazolása következtében.

3. Bírói ellenőrzés, melyet a törvénykezési hatalommal felruházott számszék gyakorol. E hatóság leszáll a pénzügyi kezelés legkisebb részleteig és arról végrehajtással járó ítéletet mond. Ugyane számszék azonban felügyeleti hatóság is, a mely megjegyzéseket és indítványokat tesz az összes pénzügyi kezelésre vonatkozólag, s e megjegyzéseit és indítványait évi jelentéseiben nyilvánosságra hozza.

Lesznek, kik e szervezetet bámulatos szerszámnak, tökéletesített és rendkívül szellemes gépezetnek tartják. Ámde lehet-e azért mondani, hogy e szervezet tökéletes, hogy nem hagy észrevétlenül semmi csalást, visszaélést, és nem engedne még több javítást? Nem, az ilyen optimismus nagy hiba volna. Hiba volna tőlünk, ha nagyítanók intézményeink hibáit. De másrészt föl kell azokat ismernünk, s ha lehet, megjavítanunk. Minő hiányok mutatkoznak e szervezetnél? Részünkről hármat tudnánk felhozni: 1. A számszéknek hatósága nem terjed ki a pénzutalványozókra; 2. a számszék és a kamarák nincsenek elég szoros összeköttetésben; 3. a közvagyon egy igen jelentékeny része teljesen kikerüli úgy a törvényhozási mint a bírói ellenőrzést, sőt még a közigazgatási ellenőrzés leghatékonyabb módját is, t. i. a pénzügyi felügyelők ellenőrzését.

Mondhatnók még, hogy a számszék nem bír a kellő függetlenséggel. De ez inkább a szokásoktól, mint a törvényektől függ. Ismerjük a számszék összeállitását, vannak tanácselnökei, *conseillers maîtres*, előadói és elnökei. Mindnyájokat az államfő nevezi ki, s noha elmozdithatatlanok, másrészt az is igaz, hogy van egy csomó hivatal, a melyet rokonaik számára kívánnak. Az a szokás különösen meggyökerezett, hogy a tanácselnökök nyug-

díjaztatják magokat, és fiaikat vagy öcscseiket előadóknak kérik kineveztetni. E függőség következtében van egy bizonyos lágyság e testületben.

Némely országban a számszék tagjait a törvényhozás nevezi ki. Belgiumban a képviselőház választja a számszék tagjait 6 évre, a mely időtartam után azonban újra megválaszthatók. Ugyancsak a képviselőház választja a tisztviselőket Hollandiában, de élethossziglan. Dániában a korona nevezi ki őket az alsóház kijelölése mellett. Az igazat megvallva, nem tartanók nagy előnynek, ha Franciaországban ugyanezt a rendszert honosítanák meg. Nem hiszszük, hogy a közhivataloknak a kamara által történő betöltése valami különösen ajánlatos volna. Rendszerint politikusok kerülnek ez által a hivatalba, újból meg nem választott képviselők, legtöbbször igen tapasztalatlan emberek, kik mindenüvé a pártszellemet viszik be. Továbbá valóságos veszély rejlik abban, ha a végrehajtó hatalmat megfosztjuk igen sok jogától, s az egyszerű néző szerepére utaljuk. Oly országban, hol miniszteri felelősség uralkodik, a végrehajtó hatalomnak egyik legtermészetesebb joga a hivatalnokok és tisztviselők megválasztása.

Hogy a számszéknek nincs semmi hatalma az utalványozók fölött, hogy nem ítélhet a költött vagy hamisított utalványok fölött, midőn azokat fölismeri, ez mindenesetre igen sajnos hiány. Azzal nem zavarnók össze a közhatalmakat, és nem idéznénk elő bonyodalmakat a közigazgatásban, ha kiterjesztenők a számszék hatáskörét minden szabálytalan pénzügyi műveletre, származnék az bár a főutalványozóktól, minők a miniszterek, vagy csak a kirendelt utalványozóktól, minők a prefektusok.

Hajlandók volnánk a számszéket azzal a joggal föl-

ruházni, melylyel a különböző idegen országok alkotmányával bír. Belgiumban a kincstár nem teljesíthet semmi fizetést a számszék felhatalmazása nélkül. Így mondja legalább a *Cobden-Club* gyűjteménye. Noha helyesebb volna azt mondani, hogy semmi fizetési utalvány nem szabályos, ha a számszék nem ismeri el, hogy összhangzik a budgetben nyitott hitelekkel. Ugyanígy van Hollandiában, ugyanígy Olaszországban.* Igen könnyű és időszerű volna e rendszert Franciaországban is meghonosítani. Egy újabb garantiát nyernénk a szabálytalan kiadások ellen.

A számszék és kamarák közötti összeköttetés korlátozott volta kétségbevonhatatlan tény. Pedig e testületek mindegyike csak fél ellenőrzést gyakorol. A kamara nem terjeszkedik ki a pénzkezelés részleteire. A számszék viszont semmi hatalmat nem gyakorol az utalványozók fölött. Hogyan lehetne ezen segíteni? Van ennek igen egyszerű módja. A budget megigazítására, vagyis a zárszámadással foglalkozó bizottság ülésére meg kellene hívni a számszéknek megbizottjait, kik ez ülésben tanácskozó szavazattal bírnának. Az így tett megjegyzéseknek sokkal több horderejök volna, mint azoknak, melyeket a számszék a számadások összhangzására vonatkozó jelentésében nyilvánít. Végre siettetni kellene azon időpontot, a melyben a számszék jelentését közzéteszik. Semmi szükség sincs arra, hogy a miniszterek megjegyzéseit és feleleteit ugyanazon időben közöljék.

Azonkívül hatásosabb ellenőrzést kellene meghono-

* Lásd a *Cobden-Club* által kiadott gyűjteményt, *Correspondence relative to the budgets of various countries.* London, 1877. 13., 68. és 76. lapokon.

sítani az állam tulajdonában lévő anyagszerek számadásai fölött. Mert a közvagyonnak tulajdonképen kétféle kezelői vannak: a közpénzek kezelői és ez anyagszerek kezelői. A közpénzek kezelői az adókkal, a közvetett állami bevételekkel és az államjavak jövedelmeivel foglalkoznak. Ezek alá vannak vetve a számszék törvénykezési hatalmának, mely részletesen vizsgálja kezelésöket, és ítéletei által fölmenti vagy felelősségre vonja őket. Egészen más e helyzet az anyagszerek kezelőivel szemben. Ezekre nem terjed ki a számszék törvénykezési hatalma; ezek fölött nem mondhat ítéletet; ezeket nem mentheti föl és nem vonhatja felelősségre.

Lássuk mindenekelőtt, mik tartoznak az állam tulajdonában levő anyagszerekhez, azután majd megnézzük, milyen az ide vonatkozó ellenőrzés. Az állam tulajdonában levő anyagszerek különböző természetűek. Ide tartoznak például a bélyeges papiros, a levélbélyegek, a nemzeti nyomda fölszerelései és készlete, s főleg a hadi és tengerészeti anyagszerek. Az általános szabály szerint, a pénz kezelésére s az anyagszerek kezelésére vonatkozó számadások teljesen el vannak különítve. Az olyan hivatalnok, ki állami pénzeket kezel, nem kezelheti az állam tulajdonában levő anyagszereket és viszont. Kivételt csak a bélyeges papirosra és a levélbélyegekre nézve tesznek. A hadi és tengerészeti anyagszerek kezelői sem a számszéknek, sem a pénzügyi felügyelőknek nincsenek alávetve; tényleg egészen függetlenek és csak az illető miniszterek alatt állanak. Adnak ugyan rendszeres iratokat a beérkező és a kimenő darabokról, és az egész raktárállományról, s mind e kimutatások a számszékhez mennek. De a számszék ez alkalomból nem hoz végzést, hanem egyszerűen tudomást vesz ez adatokról. Az így

fölvett állomány egyébiránt csak a papiroson létezik, s nem a valóságban. A mi a pénzügyi felügyelők ellenőrzését illeti, az soha nem hatolt a raktárakba. E részben tehát két igen egyszerű reformra volna szükség. Először a pénzügyi felügyelők ellenőrzése alá kellene vetni ez állami anyagszereket. E részben ugyan szükséges volna, hogy e közegek műszaki ismeretekkel is bírjanak. De ez nem volna nehéz, miután legnagyobb részök úgy is az *École Polytechnique* növendékei, s így tanulmányaik alapján bizonyos előismeretekkel már úgy is bírnak. Másodszor alá kellene vetni a raktárnokokat a főszámszék bírói hatalmának, mely ez esetben egyszerű tudomásvétel helyett, a körülmények szerint, fölmentené vagy felelősségre vonná őket. E részben kétségkívül sok nehézség keletkeznék. Leginkább a katonai közegek rossz akarata és testületi szelleme következtében. Mi a testületi szellemet jó dolognak tartjuk, melyet nem kell megtámadni, hanem felügyelet alá vonni.

A számszéki ellenőrzés tökéletlenségeit és fogyatkozásait kifejtette Audiffret-Pasquier herczeg egy, a senatus 1876. nov. 16-diki ülésében tartott, beszédében. Tudjuk, hogy az 1870/71-diki háború után egy parlamenti bizottságot állítottak föl mindazon adás-vevések megbirálására, melyek ez időben a katonai fölszerelés terén történtek. E bizottság tömérdek szabálytalanságnak és lopásnak jött nyomára, melyek, természetöknél fogva, egészen kikerülték a számszék figyelmét és hatáskörét. Következőleg magyarázta Audiffret-Pasquier herczeg a számszék ide vonatkozó tevékenységének hatálytalanságát :

«Előfordúlhat, hogy egyik-másik közeg, egy gyönge pillanatában, vétkes cselekvényt követ el. Erre a pontra

kell helyezkednünk, ha meg akarjuk tudni, vajjon hatályos-e az az ellenőrzés, melyet a számszék most gyakorol. Mindenekelőtt méltóztassék tekintetbe venni, hogy a számszék nem ítél az utalványozó fölött, hanem csak a kezelő fölött, és ebben az esetben, darabok szerint, és igen hosszú időközökben. Nem ítél az utalványozó fölött? Nem, uraim. Ne zavarjuk össze tevékenységét a parlamenti bizottságok tevékenységével. Ha önök emlékezni fognak arra, mit tett a vásárlások megvizsgálására kiküldött bizottság, *commission des marchés*, tudni fogják, hogy azt a törvény a nemzeti felségjogok teljével ruházta föl. E bizottságnak joga volt maga elé idézni minden, bárminemű hivatalnokot, maga elé hozathatott minden okmányt, s a contradictorius eljárás alapján oly messze terjeszthette vizsgálatait, a mennyire semmi törvényszék soha nem hatolhat.

«Vajjon hasonlít-e ehhez csak némileg is a számszék szerepe? Nem. A számszék nem idézheti maga elé a kezelőket; csak azokat az okmányokat látja, a melyeket eléje terjesztenek; s még ez okmányok is olyanok, melyeket a szabályok előírnak.

«Ez kétségtelen. Ha mindazáltal legkisebb kételyök volna a számszék jogköréről, fel fogok önöknek olvasni egy idézetet egy már kinyomatott jelentésből, melyet szét fognak osztani. A pénzügyminiszter úr szívességének köszönhetem, hogy tanúlmányozhattam ez okmányt, mely a számszéknek az 1870-diki budgetről szóló jelentését képezi. Mit mond ez okmány?

«A vásárlások megvizsgálására kiküldött parlamenti bizottságot az 1871. ápr. 6-diki törvény állította föl, a nemzetgyűlés 60 tagjából. E bizottság föladatává tették, megvizsgálni mindazon vásárlásokat, melyeket a

kormányzati közegek a háború alkalmából tettek, s a melyeknek fizetése egészben vagy részben az állami alapokat terhelte; föladata volt továbbá megvizsgálni vagy ellenőrzeni azon föltételek szabályosságát, melyek alatt e vásárlások történtek.

«E bizottság tárgyalásai ép oly nyilvánosságot nyertek, mint a nemzetgyűlés tárgyalásai. A számszék nem felejtve el, hogy több tagját szintén meghívták a tárgyalásokban való részvételre, fölöslegesnek tartja e körülmény fontosságát itt külön is kiemelni. Elég lesz tehát a parlamenti bizottság beavatkozásának sajátos jellegére és legfőbb eredményeire utalnunk. A bizottság, melyet a szomorú benyomások hatása alatt állítottak föl azért, hogy szigorú vizsgálatot gyakoroljon a hadseregnek minden, a háború alatt történt fölszerelése fölött, a törvény által nyújtott hatalmának gyakorlásában teljesen souveraine nemzetgyűlésképi járt el, mely egyesítette magában a törvényhozó és végrehajtó hatalmat, s ez alapon határozott a különböző közegek felelőssége iránt, ellenőrizte és megigazította a teljesített kiadásokat, sőt igazolt némely oly kiadásokat is, melyek, mint a mozgósított nemzetőrség és a fegyverkezési bizottság kiadásai, még kifizetve sem voltak, szóval teljesen kivételes munkát végzett, a mily kivételesek voltak a körülmények is, melyek folytán e föladattal megbízták. Csak így tudta e bizottság fölfedezni és jóvátenni a visszaéléseket; megjelölni azon embereket, kik nem átallottak űzérkedni az ország szerencsétlenségével; kimutatni azon különböző cselekedeteket, melyek üldözésekre és bűnvádi ítéletekre vezettek; és végre csak így szerezhetett kellő időben a történelem részére oly okmányokat és bizonyságokat, melyek lassúbb eljárás mellett nyomtalanúl elenyésztek volna.»

Azután saját szerepére térve át a számszék, ismét következőleg szól: «A számszék, igazolásának megállapított és szokásos rendjében, egy már intézménye által előírt pillanatban érkezik, midőn a közigazgatási ellenőrzés már befejezte föladatát, midőn a számadások szabályos formájokban már elkészültek, és az előírt igazolásokra támaszkodhatnak. Mert noha a számszék legfelsőbb hatóság, még sem ítélhet más alapokon, melyeket a törvény eléje ír. Ítéletei nem nyugodhatnak máson, mint amaz adatokon és okmányokon, melyek hatáskörébe tartoznak, s melyeket e hatáskörénél fogva magának követelhet. Az 1870-diki budgetnél tehát csak azon adatok nyomán nyilatkozott, melyeket eléje terjesztettek, s melyek a számadásokban benfoglalvák.

«Az e jelentés által felsorolt adatok tehát nem tekinthetők mindazon szabálytalanságok teljes és végleges képeiül, melyek az 1870. év folyamán előfordúlhattak. A számszék jelentése csak azokról emlékezhetett meg, melyek a felmutatott okmányokból kitűntek, s a melyekről a számszék határozott meggyőződést szerezhetett. Szintúgy nem lehetett várni azt, hogy föltaláljuk e jelentésben mindazon adatokat, melyeket az 1870-diki háború folyamán történt hadi vásárlások megvizsgálására kiküldött bizottság jelentése fölemlít.

«Az e parlamenti bizottság által fölhozott kifogások egy része oly tényekre vonatkozott, melyek, természetöknél fogva, kikerűlik e számszék ellenőrzését.»

«Joggal mondtam tehát, folytatta Audiffret herczeg, hogy a számszék ellenőrzését a törvény igen szigorú korlátok közé szorítja.

«A főszámszék egyik legkiválóbb tisztviselője, Petitjean, még határozottabban nyilatkozik e részben. Íme

néhány sor egy beszédéből, melyet 1871. nov. 3-dikán mondott:

«Gyakran csalódunk az iránt, meddig terjednek kötelességei». — A főszámszékről beszél. — «Majd túlozzuk felelősségét, oly jogokat föltételezve, a melyeket nem bír, s a melyeket veszély nélkül nem lehetne reá ruházni, majd ismét félreismerjük előjogait.

«Független bíróság tanúskodása nélkül, mely a pénzügyi törvény végrehajtását igazolja, a kormányzat nem bizonyíthatja be az ország előtt jóhiszeműségét. De viszont, ha a kormányzat nem gyakorol ellenőrzést önmaga fölött, ha nem ügyel fel napról-napra saját cselekedeteire, ha nincs munkás és tevékeny pénzügyi felügyelet, ha nincs általános számvitel, mely minden pénzkezelő eljárásának irányúl szolgál, és azt a szabályok szigorú megtartására kényszeríti, központosítja a kincstár minden számvitelét, összeállítja a pénzügyi számadásokat és előkészíti a törvénykezési igazolás elemeit, — ha mindez hiányzik, úgy a számszék egy csomó alaktalan okmány előtt áll, melyek az összeg vizsgálása előtt semmi előleges szentesítést nem nyertek, szóval a számszék lehetetlen munkát látna maga előtt.»

«Állításaim támogatására, folytatja Audiffret herczeg, idézhetnék igen sok oly tényt, a melyről a számszék az 1870-diki budgetről szóló jelentésében említést tesz. De ezzel csak fárasztanám az önök figyelmét, s különben is nem hiszem, hogy e tényeket valaki kétségbe vonta, vagy vonhatta volna. Sőt többet mondok: a számszék s a fizetések dolgában sajátságos tan keletkezett. Azt állították ugyanis, hogy midőn valamely fizetés csupán miniszteri rendelet alapján történik, és az a számadásban ki van fejezve, akkor a számszéknek azt egyszerűen tudo-

KÖNYV

másúl kell venni. A számszék tiltakozott az ilyen tan ellen, melyet az államtanács mindazáltal elfogadott.

«Mint tehát láthatják, uraim, igen fontos, hogy azon okmányok, a melyek fölött a főszámszék ítéletet hoz, őszinték legyenek. Mert vajjon szükséges-e emlékezetökbe hoznom a költött vagy hamisított utalványok hirhedt eseteit? Mert vajjon gyaníthatta-e a főszámszék, midőn egy szabályos okmányokra támaszkodó, szabályosan kiállított utalvány feküdt előtte, a melyen egy út-felügyelő s egy prefektus tizezer frankot utalványoztak kavicsokra, hogy e tizezer frankot tényleg egy híd megnyitási ünnepélyére fordították. A számszék előtt egy teljesen szabályos utalvány feküdt, és akármily tényeket födött e szabályosan kiállított utalvány, a számszék nem érhetett el odáig. A számszék nem vehet tudomást oly tényekről, melyekről az utalványozók, fogyatékos bevallásaik által, elvonják figyelmét; nem ítélhet az előtte fekvő okmányok őszinteségéről és belső értékéről.

«Sőt a legtöbb esetben csakis oly okmányok kerűlnek a számszék elé, a melyeket egyenesen a számszékre való tekintettel készítettek.

«Legjobban mutatkozott ez az 1870-diki háború kiadásainak liquidatiójánál . . .»

Sok hiányzik tehát még ahhoz, hogy a számszék teljes szabályosságot biztosítson a pénzügyi kezelésben. Az utalványozók kijátszhatják költött utalványok által. A számszék ellenőrzése csak annyiban hatályos és döntő, a mennyiben a közigazgatás is hozzájárúl, s valóban őszinte akar lenni. A katonai közigazgatásról szóló törvény, melyet a senatus 1876. novemberében már megszavazott, de a képviselőház még nem tárgyalt, egy nevezetes pontban javítana a korábbi helyzeten. Egy külön,

csupán a minisztériumtól függő személyzetet állítana föl e törvény a hadi kormányzat ellenőrzésére. E személyzet az egyes darabokra is kiterjeszthetné vizsgálatát és váratlan vizsgálatokat is gyakorolhatna. Ez által az egész katonai anyagszer beható vizsgálatok és komoly megállapítások tárgyává lenne.

Ha egy magasabb álláspontra akarunk helyezkedni, be kell vallanunk, hogy a pénzügyi ellenőrzés különböző módjai Franciaországban igen elszigetelten járnak el, hogy a bírói és közigazgatási ellenőrzésből nagyon hiányzik a kezdeményezés, s hogy az utóbbi azon kívül nem fordúl eléggé a közönséghez. Ha évenkint egy felsőbb ellenőrző bizottságba egyesítenők a számszék, a pénzügyi ellenőrzés s a két kamara néhány tagját, azzal a megbízással, hogy jelentést adjanak az ország pénzügyi helyzetéről, úgy az ellenőrzést sokkal hatékonyabbá s a reformokat könnyebbekké tennők. A pénzügyi ellenőrök évi jelentéseit közölni kellene legalább lényeges kivonatban. A számszéknek szintén föl kellene jogosítva lennie arra, hogy maga elé idézze az utalványozókat, mikor csalást gyanít. A pénzügyi és bűnfenyítő eljárásnak sokkal szigorúbbnak kellene lennie a költött vagy hamisított utalványok s a rejtett számvitelek tekintetében. Végre kívánatos volna, hogy a közigazgatási és pénzügyi közlések jóval gyakoriabbak lennének; hogy minden nagy kormányzati ágnak kötelességévé tétetnék, rövid idő alatt, jelentéseket tenni a hozzá tartozó közigazgatási teendők végrehajtásáról. A nyilvánosság az állami érdekek megőrzésének határozottan egyik legbiztosabb módja. A közönség azon Argus, a kinek szemei előbb-utóbb fölfedezik a csalást. Csakhogy azon helyzetbe kell őt juttatni, hogy megismerhesse és ellenőrizhesse a közigazgatást. A hiva-

talos és legalább is évenkint megjelenő kimutatások szolgáltathatják vizsgálatának, összehasonlításának és bírálatának ez anyagát.

E reformokkal az ellenőrzés nem lesz tökéletes, de legalább annyira jó szervezetet nyer elméletileg, a minőt csak mai közigazgatási ismereteink megengednek. A közpénzek elharácsolása, idegen czélokra való fordítása, eltitkolása meg lesz nehezítve. S ennél többet a törvény nem tehet. A mi még ezenkívül szükséges, azt a társadalmi szokásoktól és erkölcsöktől kell várni. Mert e czélra szükséges, hogy a közvélemény komoly legyen, hogy érzékkel bírjon a szabatos adatok, a helyes és alapos bírálat iránt. Vegyünk oly nemzetet, mely majdnem kizárólag csak a szavalatokban, vádaskodásokban és szónoki általánosságokban gyönyörködik, mely a sajtóban úgy mint a szószéken, nem keres mást, mint izgalmakat, szónoki fogásokat, szellemi sziporkázást, — az ilyen népnek a világ legjobb intézményei mellett sem lehet pontos, lelkiismeretes és szabályos közigazgatása. Az intézmények gyakorlati hatása, mindent összevéve, azon emberektől függ, a kik azokat alkalmazzák. És azon emberek, kik a hatalom polczán vannak, minden országban és a történelem minden pillanatában, erkölcseikben úgy mint lelkiismeretökben, nem igen emelkednek fölül az átlagos színvonalon. Így történik azután, a mit az utolsó években is láttunk, hogy szabálytalanságok mutatkoznak a hivatalos okmányokban, a minek azonban nem volt semmi gyakorlati hordereje, mert senki sem törődött vele.

VI. FEJEZET.

A BUDGET KÖZGAZDASÁGI SZEMPONTBÓL. A KÜLÖNBÖZŐ OKOK, MELYEK A BUDGET NÖVEKVÉSÉT ELŐIDÉZIK.

A budget formájának és előkészítésének kérdése után áttérhetünk magára a tulajdonképeni tárgyra.

Egy jelenség tűnik föl mindenekelőtt a figyelmes szemlélőnek, s ez a kiadások és bevételek roppant nagysága a nagy európai államokban, de még inkább a kiadások és bevételek szakadatlan növekvése. Szolgáljanak például Francziaország kiadásai különböző időkben, beleértve a kiadásokba a départementi vagy községi pótadókat és egyéb jövedelmeket is. *

Év	A rendes és rendkívüli kiadások összege frankokban		Emelkedés vagy hanyatlás a korábbi évhez képest frankokban	Emelkedés a kiindulási ponthoz, 1789-hez képest frankokban
1789**	531,540.000	+		
1815	931,441.404	+	400,001.404	400,001.404
1820	906,729.663	—	24,611.741	375,289.663

* Kénytelenek voltunk e kimutatásban a különös jövedelmekre, t. i. a départementi és községi pótcentimeokra és némely mellékes jövedelmekre alapított budget kiadásait is fölvenni, mert a régi budgetek nem különítették el e kiadásokat a többi állami kiadásoktól.

** Necker-nek a birodalmi rendek elé nyújtott kimutatása szerint

Év	A rendes és rendkívüli kiadások összege frankokban		Emelkedés vagy hanyatlás a korábbi évhez képest frankokban	Emelkedés a kiindulási ponthoz, 1789-hez képest frankokban
1825	981,972.600	+	74,142.937	450,532.600
1828	1.024,100.637	+	42,127.037	492,660.637
1832	1.174,350,197	+	150,149.560	642,910.197
1835	1.047,207,680	—	127,142.517	515,767.680
1840	1.363,711.102	+	316,503.422	832,271.600
1845	1.489,432.101	+	125,720.999	957,992.101
1847	1.629,678.089	+	140,145.988	1.098,238.089
1852	1.513,103.997	—	116,574.092	981,663.997
1857	1.892,526.217	+	379,422.220	1.360,086.217
1860	2.084,091.354	+	191,565.137	1.552,551.354
1865	2.147,191.012	+	163,099.658	1.615,751.012
1868	2.137,054.624	—	10,136.388	1.605,614.624
1869*	2.209,270.054	+	72,215.430	1.677,730.054
1872	2.655,346.969	+	446,065.815	2.123,906.969
1873	2.718,116.255	+	62,769.286	2.186,676.255
1874	2.877,677.664	+	159,561.309	2.346,237.664
1875	2.945,034.736	+	67,357.072	2.413,594.736
1876	2.944,713.000	—	1,321.736	2.413,273.000
1877	3.051,766.000	+	107,053.000	2.520,326.000
1879**	3.115,272.000	+	63,506.000	2.583,832.000

E táblázat igen tanúlságos. A budget, mely alig egy század előtt elrémítette őseinket, nem volt több 531 millió franknál. Valóságos nyomorúság már ma. 1820-ban a

* Az 1869-diki pénzügyi számadás 38. és 39. l. szerint, hozzá számítva 105 milliót a 429 milliónyi kölcsön különös budgetjéből.

** Az 1879-diki számokban csak a rendes állami budget és a különös jövedelmeken alapúló kiadások budgetje foglaltatik. Ha ehhez hozzá csatolnánk 460,674.000 frankot, az 1879-re szóló s rendkívüli jövedelmeken alapúló kiadások budgetjét, úgy 3 milliárd 576 milliót nyernénk, a mi a kapu-adókkal és egyéb községi jövedelmekkel 4 milliárdnál többre rúgna.

budget nem volt egészen még egyszer akkora, mintegy 900 millió körül forgott; csak a Restauratio utolsó éveiben haladta meg az 1 milliárdot. Az 1815-től 1830-ig fennálló kormányok igen takarékosak voltak, minthogy kiadásuk összege e 15 év alatt nem gyarapodott többel, mint 15 százalékkal. És mégis mennyi szemrehányást, mennyi aggodalmat keltett az egy milliárdnyi összeg, mikor mutatkozni kezdett. Lajos Fülöp kormánya, miután 5 vagy 6 éven át veszteglésben tartotta a budgetet, gyorsan szaporítani kezdte, különösen 1840-től, és 1600 millióra emelte föl. Ez több, mint 50 százaléknyi emelkedés volt 17 év alatt. Ez időben élénkek is voltak úgy a valódi mint a tettetett panaszok és aggodalmak. 1860-tól fogva budgeteink meghaladták a 2 milliárdot. A császárság 2 milliárd 200 millió franknyi budgettel végződött 1869-ben. Ezzel mintegy 35 százalékkal növelték az ország kiadásait 1847 óta. Sok komoly próféta jósolt ez időben romlást. A következő évek tapasztalata bebizonyította, hogy Franciaország végtelenül nagyobb kiadásoknak is eleget tud tenni. Az első rendes budget, szerencsétlenségeink után, az 1872-diki budget 2 milliárd 655 millióról szól, vagyis 446 millióval többről, mint a császári budget. 1872-től 1877-ig a budget növekvése szakadatlan és rohamosabb, mint bármikor azelőtt. A 3 milliárd bőségesen meg van haladva, és bizony még nem értük el a tetőpontot. Valószínűleg látni fogunk 3 és fél milliárdnyi, sőt talán 4 milliárdnyi budgeteket is. *

* Jegyezzük meg, hogy Franciaország összes rendes közkiadásai, hozzászámítva a községi kiadásokat is, máris 3 és fél milliárd frankot érnek el. Ugyanis a kapu-adók bevételei mintegy 250 millió frankra emelkednek; a kapu-adó- és pótcentime-on kívül létező egyéb községi adók mintegy 100 millió frankot jöve-

1879-ben Francziaország budgetje 5 és félszer nagyobb, mint 1789-ben; 3-szor és egy negyeddel nagyobb, mint 1815-ben; 3-szor nagyobb, mint 1828-ban; még egyszer annyi, mint 1852-ben.

Igaz ugyan, hogy Francziaország kivételes példát nyújt a budgetek rohamos és rendkívüli növekvésére. De nincs ország, bármily békés, vagy szerencsés lett légyen is külső politikájában, vagy bölcs és óvatos belső kormányzatában, mely változhatatlan korlátok között tarthatta volna kiadásainak budgetjét. Még Anglia is e mellett bizonyít.

Már e munka első kötetében (8. lap.) adtunk néhány számot a közkiadások szaporodásáról, a világ e legbékésebb és legjobban kormányzott országában. Láttuk, hogy az Egyesült-Királyságok budgetje kiadásokban 58,726.341 font sterlingre (kerekszámban 1480 millió frankra) emelkedett az 1818. január 5-dikén végződő 1817-diki pénzügyi évre. A következő 18 év alatt az angol budgetek a csökkenésre mutatnak hajlamot. Fokozatos leszállítások által végre elérik a 48,786.047 font sterlingnyi (1229 millió franknyi) minimumot 1833-ban. Ez a legkisebb budget az Egyesült-Királyságban 1815-től

delmeznek; a községi birtokokból és egyéb kisebb jövedelmekből ismét számíthatunk vagy 100 millió frankot. Ha ez összegeket hozzáadjuk a fönnebb említett 3.115,000.000 frankhoz, 3 és fél milliárdnál többet kapunk. Igaz ugyan, hogy e számokból le kellene vonnunk némely kétszeresen előfordúló összegeket, minők a départementok s községek részére nyújtott állami segélyek. Csakhogy e levonások nem képeznek valami nagy összeget. Másrészt azonban hozzá kellene venni a kölcsönök eredményeit. Mindebből láthatjuk, hogy a közkiadások összege Francziaországban közelebb áll a 4 milliárdhoz, mint a 3 milliárdhoz.

napjainkig. Azon időszaka századunknak, mely a forradalom és császárság háborúitól az 1830-diki forradalomig, vagy akár 1840-ig terjed, kivételes jellemet tanúsít. Európa zavartalan békének örvend, s a polgári közigazgatások nagy lendülete a közoktatás és közmunkák terén még nem következett be; a hadi művészet és a hajózás nagy haladásai még ismeretlenek ép úgy, mint az a gyászos rendszer, mely minden egyes polgárt fölfegyverez; Californiа és Ausztrália pazar aranybősége még nem drágítja meg az életnek pénzben számított költségeit; s minthogy nem ismerik még a nagy közkölcsönöket és ama csábító tőke-elhelyezéseket, melyeket később a vasúti vállalatok nyújtanak, a kamatláb nagy hajlandóságot mutat a csökkenésre, a minek következtében az előrelátó államok erélyesen teljesíthetik a közadósságok convertálását. E különböző okok magyarázzák meg az angol budget csökkenését 1817-től 1833-ig, és a franczia budgeteknek körülbelől veszteglő színvonalát ugyanazon idő alatt. 1817-től 1833-ig Nagy-Britannia közköltségei 251 millió frankkal szállottak lejebb. E csökkenésben az államadósságok 75 millió frankkal szerepelnek,* a hadsereg és tengerészet kiadásai 135 millió frankkal csökkentek, az adókezelési költségek 35 millió frankkal, s a nyugdíjak szintén apadtak. De másrészt a polgári kormányzati ágak némi cse-

* E munka első kötetének idézett helyén (8. l.) mondottuk, hogy az angol államadósság költségei 50 millió frankkal szálltak lejebb az 1817-től 1833-ig terjedő időszakban. Midőn most 75 millió frankot mondunk, ez onnan van, hogy számba veszszük azon 1 millió font sterlingnyi csökkenést, mely a kincstári jegyeknél *(Exchequer bills)* fordúl elő. Az 50 milliónyi csökkenés csak a consolidált adósságra és a hosszú lejáratú annuitásokra *(terminable annuities)* vonatkozik.

kély emelkedést mutatnak, a mennyiben 1817-ben 1 millió 721.000 font sterlinget (43,025.000 frankot) tesznek, míg 1833-ban 2,000.158 font sterlingre (50 millió frankra) emelkednek. 1833-tól fogva az angol budget megváltoztatja irányzatát. Eddig apadt, ezentúl szakadatlanúl növekszik. Pedig semmi katasztrófa nem sújtotta az országot, s azt sem lehetne mondani, hogy pazarló vagy oktalan lett volna közigazgatási költségeiben. 1843-ban az Egyesült-Királyság kiadásai 55,360.511 font sterlingre (1395 millió frankra) emelkedtek, vagyis 166 millió frankkal többre, mint 1833-ban. Az 1817-diki számot még nem érte el, de csakhamar ott lesz. A krimi háborúig az angol közkiadások emelkedése nem igen szembeszökő. E háborútól fogva azonban tetemes, és pedig nem annyira azon államadósság terhei következtében, melyet e nemzetközi összeütközés maga után vont, mint inkább a katonai és polgári közigazgatási költségek nagy fejlődése következtében. Az 1859. márczius 31-dikén végződő békeévben * a budget 64,802.872 font sterlingre (1633 millió frankra) emelkedett. Ez 238 millió frankkal több mint 1843-ban, 404 millióval több mint 1833-ban, és 150 millióval több mint 1817-ben. De főleg 1859 óta az Egyesült-Királyság kiadásai rohamos haladást mutatnak, noha Anglia azóta a politikai elszigeteltségre kárhoztatta magát, és rendszeresen távol maradt minden európai háborútól. Íme, az 1877-ben megjelent *Statistical Abstract* szerint, az utolsó 12 budget-év kiadásai.

* A század elején a pénzügy-év Angliában január 5-dikén végződött. 1854-től fogva márczius 31-én végződik. A budget-év tehát az egyik év április 1-jétől a jövő év márczius 31-likéig terjed.

Év	Font sterling
1865—66	65,914.357*
1866—67	66,780.396
1867—68	71,236.242**
1868—69	74,972.816***
1869—70	68,864.752
1870—71	69,548.739
1871—72	71,490.020
1872—73	70,714.448
1873—74	76,466.510 †
1874—75	74,328.040
1875—76	76,621.773
1876—77	78,125.227

Anglia közkiadásai tehát egy csöndes, a keleti háborút megelőző évben, 1874/75-ben, a melyet semmi rendkívüli költség nem terhelt, 74,328.000 font sterlingre, vagyis 1872 millió frankra emelkedtek. Ez 239 millió frankkal több mint 1858/59-ben, 643 millióval több, mint 1833-ban. Tehát 1833-tól 1874/75-ig Nagy-Britannia közkiadásai több mint 50%-kal növekedtek, a mennyiben a budget összege 1229 millió frankról 1833-ban, 1872 millió frankra emelkedett 1874/75-ben. Jegyezzük meg mindazonáltal, hogy az államadósságok terhe időközben 40 millió frankkal apadt. Vegyük tekintetbe azonkívül, hogy az Egyesült-Királyság egészen más elveknek hódol közigazgatásában, mint a szárazföldi európai államok. Mert

* Beleszámítva 764.829 font sterlinget az új-seelandi háborúra.

** Beleszámítva 2 millió font sterlingnyi hitelt az abyssiniai háborúra.

*** Beleszámítva 2,900.000 font sterling rendkívüli hitelt szintén az abyssiniai háborúra.

† Beleszámítva 3,200.000 font sterlinget az alabamai kártérítés fejében.

a mily nagy előszeretetet mutatnak ez utóbbiak a közmunkák terén való beavatkozásra, ép annyira szeret számítani az angol kormány az egyesek vagy társulatok magán kezdeményezésére. Az angol budgetnek e roppant fejlődése akkor, midőn az ország teljes békének örvend, s a brit kormány oly kevéssé ragadtatja magát kiadásokra a közmunkák terén, igen fontos tűnemény. Az következnék talán ebből, mint egy hírneves társulat, a *Cobden-Club*, tagjai hiszik, hogy Angliát pazarúl és a kellő óvatosság nélkül kormányozzák? Nem gondolnók. Ez legalább nem képezheti a főokot. Mert általános okok működnek itt, melyek minden országban a kiadások gyarapodását vonták magok után.

Azt hiszszük, teljesen elég tanúságúl szolgálhatna Anglia példája, mely oly jelentőségteljes és oly bizonyító. Tekintsünk mindazáltal egy harmadik országot, mely a civilisatio egészen más fokán áll, Oroszországot. Tudjuk, hogy Oroszország 1856-tól 1875-ig erőt gyűjtött, összeszedte magát, s hogy főleg belső forrásainak fejlesztésével foglalkozott. S ez idő alatt el is jutott oda, hogy helyreállította pénzügyeiben az egyensúlyt.* Senki sem tagadhatja, hogy Oroszországot e 20 év alatt bölcsen és okosan kormányozták. A nélkül, hogy ez erőgyűjtési korszak eredetéig mennénk vissza, adjuk csupán azon számokat, melyek Oroszország közköltségeit, az utolsó keleti háborút közvetlenül megelőző 7 évben, mutatják.**

* A keleti események 1876 óta természetesen lerontották az orosz financziák egyensúlyát, tetemesen növelve e császárság közkiadásait és államadósságait.

** A rubel névleg 4 frankot ér. Itt azonban kényszerkeletű papir-rubelről van szó, melyek értéke az utolsó évek árfolyama szerint (az 1876. év utolsó negyede előtt) átlag körülbelől 3 frank

Év	Rubel
1869	468,797.909
1870	485,482 689
1871	499,734.633
1872	523,077.475
1873	539,140.337
1874	543,317.034
1875	543,221.521

E hét évben az orosz birodalom közkiadásainak növekedése 74 és fél millió rubelre, vagyis névleg 296 millió frankra ment. Ez 16 százaléknyi emelkedést mutat az egész korszakra, több mint 2 százaléknyi emelkedést évenkint.

Azt hihetnők, hogy talán a kis államok takarékosabbak, mint a nagyok. Természetesnek látszanék, hogy Belgium, Hollandia, a svájczi szövetség, de különösen a svájczi kantonok szembeszökő ellentétet képeznének Franczia országgal, Ángliával és Oroszországgal. Pedig szó sincs róla. Egy belga képviselő, ki egyszersmind nemzetgazda is, Lehardy de Beaulieu, a *Cobden-Club* felkérésére adott válaszában a következő kimutatást adta Belgium kiadásairól, különböző időkben, mióta önálló királysággá lett.

Év	Kiadások összege frankokban	Lakosok száma	Kiadás fejenkint frankokban
1835	87,104.005	3,896.005	22·35
1845	134,389.350	4,250.000	31·62
1855	146,926.212	4,579.000	32·08

50 centime volt. Az alantabb adott számok a végleges budgetet mutatják. Adatainkat a birodalmi pénzügyek ellenőrének, az 1873. és 1875-diki budget-évek megállapítására vonatkozó jelentéséből vettük.

Év	Kiadások összege frankokban	Lakosok száma	Kiadás fejenkint frankokban
1865	188,793.736	4,910.000	38·45
1870	216,908.700	5,087.800	42·63
1875	256,000.000	5,336.000	48·00

A kiadások tehát majdnem megháromszorozódtak 1835-től 1875-ig. A lakosság számaránya szerint majdnem megduplázódott. Mint majdnem minden országban, főleg 1860 óta, nagy a növekvés. Meg kell azonban jegyeznünk, hogy a fönnebbi számokat nem lehet teljesen biztos jeleknek vennünk. Mert ezekben benne vannak az államvasutakra szolgáló költségek is, melyekkel szemben megfelelő bevételek is szerepelnek, a melyek fejlesztése tehát nem tekinthető a nemzeti terhek szaporításának. A többi rendes költségek mindazáltal szintén roppantúl szaporodtak Belgiumban. A mi pénzügyminisztériumunknak a *Bulletin de Statistique et de législation comparée* 1877. augusztusi füzetében megjelent kimutatása szerint, az adók hozadéka 109 millió frankról 1860-ban, 144 és fél millió frankra emelkedett 1874-ben. A növekvés tehát 33 százalék 13 év alatt.

Hogy ez állításunkat teljesen bebizonyítsuk, adunk egy érdekes táblázatot azon kis köztársaságnak nem egész budgetjéről, mert azzal nem rendelkezünk, hanem ama köztársaság budgetjének egy igen jelentékeny részéről; pedig e kis államot igen sok ember hajlandó mintául tekinteni.

A hivatalnokok fizetésére forditott összegek budgetje Genf cantonjában.

	1848 frankokban	1866 frankokban	1876 frankokban
Főtanács	1,800	3,000	2,800
Államtanács, kanczellária és általános kiadások. Egyes közigazg. ágak	55,400	58,200	64,700
Hadügy	19,136	17,200	31,200
Pénzügy	11,948	20,400	26,200
Adózás	33,610	58,620	94,300
Közoktatás	130,895	304,134	732,086
Igazságszolgáltatás és rendőrség	34,400	139,060	254,850
Belügy	62,947	47,496	78,300
Közmunkák	16,530	22,100	32,900
Törvényszékek	44,412	71,500	117,400
Protestáns egyház	65,344	72,600	78,000
Katholikus egyház	37,763	45,700	71,100
Összesen	514,185	860,010	1.583,836

Íme egy parányi, fölvilágosodott, virágzó, szükségből úgy mint jóindulatból, békés köztársaság. És mégis 28 év alatt megháromszorozódtak kiadásai, és 10 év alatt majdnem megduplázódtak. A nagy budgetek tehát nemcsak a nagy katonai államok, vagy a mai civilisatio körében a régi Athén és Babylon szerepét játszó nagy városok költségvetését terhelik. Mondhatnók ugyan, hogy a lakosság gyors szaporodása mellett a kiadások fejenkinti gyarapodása jóval gyöngébb, mint a minőt e táblázat mutat. E megjegyzés igaz egy bizonyos mérvig.

De a kiadások fokozódása még a lakosok számához arányítva is tetemes marad.

Mert a fönnebbi táblázatokban közölt kiadások a lakosok számaránya szerint, minden egyes választó után, következő összegeket tüntetnek föl, a következő időkben:

1848 . . .	39 frank	55	centime
1866 . . .	56 «	05	«
1876 . . .	77 «	96*	«

Nem kell azt hinni, mintha Francziaország szomszédsága rontotta volna meg a genfi cantont, sem azt, mintha a német Svájcz bölcsebb és takarékosabb volna, mint a franczia Svájcz. Itt van például a berni canton, mely ép oly bőkezű, mint a genfi canton. 1877-ben egy jelentést adtak ki ez állam pénzügyi helyzetéről, a melyben a következőket olvassuk: 1852-től 1858-ig 3—5 millió frank között váltakoztak az évi kiadások. 1858-tól 1861-ig 5—6 millió között; 1861-től 1867-ig 6 és 7 millió között; 1867-től 1872-ig 7 és 8 millió között. 1873-ban fölemelkedtek a kiadások 8,604.000 frankra; 1874-ben 11,705.000 frankra; 1875-ben 11 millióra; és 1876-ban 11,471.000 frankra. Tizenegy budget-évben a bevételek meghaladták a kiadásokat, tizenhét másik év deficittel végződött. 1878 végével 3,877.800 frank lesz a deficit, mely 4,777.800 frankra emelkedik vala, ha új jövedelmi források nem hoznak mintegy 900 ezer frankot az 1878-ki budget-évben.**

* E számokat, valamint a fönnebb közlött táblázatot az *Économiste Français* hetilap 1876. május 20-diki számából vettük. E folyóirat pedig a *Journal de Genève*-ből vette át az adatokat.

** Kivonat egy levélből a *Journal des Débats* 1877. május 5-diki számából.

Meg kell jegyezni, hogy itt mindig csak a cantoni kiadásról van szó. A svájczi szövetségnek megvan a maga budgetje, mely nem jelentéktelen, és a mely néhány év óta mindig deficittel végződik. 1875-ben a Szövetség bevételei 42,408.000 frankra, a kiadások pedig 43,235.000 frankra emelkedtek, a minek következtében a deficit 827.000 frankot tett. A következő három évben az évi deficit 1—2 millió frank körül forgott. E pillanatban, midőn munkánkat írjuk, Svájcz a legnagyobb zavarban van, hogy helyreállítsa a szövetségi budget egyensúlyát. Így tehát minden állam, legyen az kicsiny vagy nagy, szigetország, vagy szárazföldi ország, harczias vagy békés, aristocratikus vagy democratikus, monarchikus vagy republikánus, abban az egy pontban mind megegyezik egymással, hogy kiadásaik egy félszázad óta szakadatlanúl növekszenek, s hogy a deficit mindnyájokra nézve majd megrögzött betegség, vagy gyakran előfordúló baj.*

Vannak tehát állandó, úgy természetes, mint mesterséges okok, melyek gyarapítják a budgetet. A figyelmes szemlélő lehetetlen, hogy észre ne vegye őket. Számra nézve négyen vannak. Kettő közűlök közgazdasági vagy közigazgatási természetű, másik kettő tisztán politikai természetű. Az első kettőt szükségeseknek kell tekintenünk, vagyis olyanoknak, melyek nem függnek a hatalmon lévő emberek akaratától. A másik kettő esetleges, a mennyiben a kormányoknak majd jelenleg, majd régebben elkövetett hibáiból erednek.

Ez okok elseje a jószágárak emelkedése. A budget, ha levonjuk belőle az államadósság kamatait és törlesz-

* Lásd a *Cobden-Club* által 1877-ben kiadott kis munkát: *Correspondence relating to the budgets of various countries.*

tési hányadait, két elemből áll: 1. a nagyszámú hivatalnokok fizetéseiből és illetményéből; 2. bizonyos munkák végrehajtásából és bizonyos jószágok megvásárlásából. A kiadások e két fajtája természetesen követi az árak mozgalmát. Midőn mindennek az ára fölmegy az országban — akár azért, mert a közvagyonosság emelkedésével a hasznos vagy kellemes jószágokra irányúló kereslet gyorsabban növekedett, mint a kinálat; akár azért, mert a nemes érczek részben nagyobb bőségök, részben a hiteljegyek, mint bankjegyek, checek stb. versenye következtében vesztettek vásárlási erejökből — midőn így mindennek az ára fölmegy az országban: természetes, hogy az állam kiadásainak hasonló mérvben kell emelkedniök. Jobban kell fizetni a hivatalnokokat, hogy úgy élhessenek meg, mint azelőtt. Drágábban kell fizetni az embereket, kiket a közmunkáknál alkalmaznak. Magasabb árt kell adni a hadsereg, tengerészet, börtönök részére szükséges élelmi szerért, takarmányért és sok más czikkért. Mondhatnók, hogy ez az egy ok megduplázhatta e század kezdete óta a polgári és katonai kiadásokat, szóval az egész budgetet, az államadósságokra vonatkozó rész kivételével.

A budgetek növekvésének egy második oka az állami hatáskör kiterjesztése és ama tevékenység fejlődése, mely újabban az államot terheli. A modern állam szerepe, bármit mondjanak is, szakadatlanúl növekszik. Régebben az állam nem foglalkozott a közoktatással. Elvégezték helyette a vallási testűletek, magántársulatok, vagy épen egyes magánosok is, majd saját koczkázatukra és veszélyökre, majd hagyatékok, alapítványok vagy kegyes adakozások alapján gondoskodva az országos köznevelésről. Napjainkban az állam és a községek, társadalmi fele-

lősségeik józan felfogásában, naponkint gyarapodó kiadásokat tesznek mindennemű iskolákra. Az 1869-diki *Compte général de l'administration des finances* felmutatja Francziaország kiadásait az egyes minisztériumok szerint 1830-tól 1868-ig bezárólag. Tudjuk meg, minő összegekkel járúlt az állam a különböző években a közoktatáshoz. Nézzük a következő kimutatást.

A közoktatás költségei következő években.

Év	Frank
1830	2,258.957
1834	5,003.620
1835	12,352.331
1840	15,340.224
1847	18,275.280
1852	22,958.893
1860	20,857.979
1865	28,735.638
1869	40,584.000*

* Az 1830-tól 1865-ig terjedő minden egyes évre adott számok az állambudgetben szereplő kiadásoknak felelnek meg. Nem foglalják magokban a különös jövedelmekre fektetett kiadásokat, vagyis az egyenes adókhoz járuló pótcentimeok által födözött départementi és községi kiadásokat. A régi pénzügyi számadásoknak megvan az a nagy hibájok, hogy nem vesznek tudomást ez utóbbi kiadásokról. Az 1869., 1876., 1877. és 1879. évekre az állami kiadásokhoz hozzácsatoltuk a pótcentimeokból fizetett különös départementi kiadásokat is. 1869-ben a közoktatás 25,157.000 frankkal szerepel az állami költségvetés rendes rovatában, és 2,109.000 frankkal az állami költségvetés rendkívüli rovatában, a különös jövedelmekre fektetett rendkívüli kiadások rovatában pedig 13,327.000 frankkal. (*Comptes générales de 1869.* 128. és 129. l.)

Év	Frank
1876	49,783.000*
1877	63,164.908**
1879	72,400.000***

Itt van tehát egy társadalmi kiadás, mely több, mint 30-szor akkora, mint 1830-ban. Bátran mondhatjuk, hogy a jelen számoknál sem fog megállapodni, s hogy legalább is 50 százalékkal fog gyarapodni, sőt talán meg is fog duplázódni a század végeig. 1869-től 1879-ig a közoktatás országos és départementi költségei 80 százalékkal növekedtek.

Ez nem az egyetlen példa, melyet idézhetnénk. Azon igazság bebizonyítására, hogy a modern államok évről-évre nagyobb összegben kénytelenek hozzájárúlni a nemzeti fölszerelés gyarapításához, igen jó példát szolgáltathatnának a közmunkák is.

E régibb kiadásokon kívül, melyek újabban ennyire fölszaporodtak, vannak egészen új állami kiadások is, a

* E szám két elemből áll: 38,220.000 frankból, melyek az állami budget költségvetésében fordúltak elő a szorosan vett közoktatási célokra, a szépművészeteket bele nem számítva; és 11,563.000 frankból, mely a különös jövedelmekre alapított kiadások között a départementok budgetjét terhelő népnevelési budget között szerepel. E 49 millió frank egyébiránt még nagyon messze van attól, hogy az államnak és a községeknek a közoktatásra fordított minden költségét tartalmazza. Hozzá kellene még venni a községi kiadásokat, melyek tetemesen növelnék ez összeget.

** E 63 millió frank következőleg oszlik meg: 49,123.000 frank az állami költségvetésben, és 14,041.000 frank a départementi alapokat terhelő népnevelés költségeire.

*** E 72 és fél millió frank következőleg oszlik meg: 57,623.000 frank az állami költségvetésben, és 14,800.000 frank a départementi alapokat terhelő népnevelési költségekre.

melyek új szükségletekre, új fölfedezésekre vezethetők vissza.

Jelen budgeteinkben találunk oly fejezeteket, melyek nem fordúltak elő a Restauratio- vagy a Lajos Fülöp-korabeli budgetekben. A távíró példáúl több mint 16 millió frankkal szerepel az 1877-diki költségvetésben. A kiadások budgetjének e folytonos emelkedése távolról sem tekinthető mindig bajnak. Olykor jótétemény, sőt egyes esetekben csakis látszólagos, a mennyiben kárpótlást lel megfelelő vagy épen meghaladó bevételben. Így a távíró, a pósta s a nemzeti gyárak részére szolgáló kiadások számai évről-évre növekesznek, de a bevételi budgetben oly egyensúlylyal bírnak, mely még gyorsabban növekszik, s ez a távirati díjak, a postadíjak, a dohány- és lőpor-eladás jövedelmei.

Nemcsak a bőkezűségre mindig hajlandó Franczia-ország gyarapítja ily búsásan a legtöbb közigazgatási ág költségét, s nemcsak Franczia-ország teremt mindig újabb és újabb közigazgatási ágakat. Ugyanezt cselekszi Anglia is. Pedig melyik ország fukarabb a közpénzek elköltésénél, melyik ország tanúsít több ellenszenvet az állami hatáskör terjesztésével szemben, melyik ország tanúsít több bizalmat a személyi kezdeményezéshez? Ha van ország, mely ellenállhatna a költekezési áramlatnak, úgy az bizony csak Nagy-Britannia lehet. Régebben egyáltalán nem avatkozott bele a közoktatásba. Vannak szabad egyetemei, melyek százados alapítványokkal és óriási vagyonnal rendelkeznek. Vannak középiskolái, melyekről bőven gondoskodtak adakozások, hagyatékok, egyéni aláírások és azok a magas díjak, melyeket csak az angol gazdag gentry és gazdag polgárság fizethet gyermekeiért. Hatalmas és gazdag szabad-társulatok vállalkoztak a köz-

oktatásra, tetemes összegeket költve évenkint e czélra.* A közmunkák, úgy látszik, szintén nem kerültek semmibe az angol államnak. A vasutak függetlenek és teljesen önállóak Nagy-Britanniában, s nem vették igénybe a budgetet sem segélyek, sem kamatbiztosítékok alakjában. Az utakat a községek vagy magánosok készítették, kik útilletékek által födözik költségeiket. Még a dockok és kikötők medenczéi is helyi vagy magán vállalkozásra vezethetők vissza. Az angol kormány tevékenységi köre tehát nagyon korlátoltnak látszik, mely nem is alkalmas bővebb terjeszkedésre. Anglia a legszembeszökőbb ellentétben áll e részben minden szárazföldi országgal. Ám vizsgáljuk meg a következő táblázatot, és látni fogjuk, mindannak daczára, hogy a polgári közkiadások több mint hétszer oly magasak 1817 óta.**

A polgári közigazgatás költségei Angliában.

	1817 font sterlingekben	1837 font sterlingekben	1857 font sterlingekben	1867 font sterlingekben	1877 font sterlingekben
Közmunkák és épületek	301,275	299,197	844,576	724,393	1.358,529
Központi közigazgatási közegek fizetése	402,188	700,006	1.431,477	1.731,353	2.578,124
Törvénykezés, rendőrség és börtönök *(Law and justice)*	201,012	357,169	2.506,419	3.201,154	4.900,246
Közoktatás, tudomány és művészet	82,872	174,523	1.062,426	1.595,447	3.182,920
Gyarmatok, consulságok, külképviselet ...	275,550	578,277	386,874	544,724	679,144
Nyugdijak és segélyek	183,629	149,903	244,056	400,201	559,786
Különböző kiadások...	275,108	187,837	751,889	294,067	75,102
Összeg	1.721,638	2.506,915	7.227,719	8.491,341	13.333,851

* Lásd munkánkat: *De l'administration locale en France et en Angleterre.*

** Az 1817., 1837., 1857. és 1877. évekre szóló számokat a

1817-től 1837-ig a polgári közigazgatási kiadások csak mintegy 50 százalékkal gyarapodtak Angliában. Ez a takarékosság, erőgyűjtés korszaka, mely a forradalom és császárság nagy háborúit követte. A kezdeményezés és philantropia szelleme még nem lendült föl. Az emberek még nem igen foglalkoznak a közművelés és közmunkák nagy kérdéseivel. A következő 20 év már egészen más képet mutat. A polgári közigazgatás költségei majdnem háromszor akkorák lesznek 1837-től 1857-ig, s majdnem még egyszer akkorák 1857-től 1877-ig. Ily módon több mint hétszer oly nagyokká lettek hatvan év alatt.

Különösen négy fejezet mutat roppant gyarapodást. Első sorban jő a közoktatás fejezete, *Education, Science and Art department*. E fejezet költségvetése 1866/67-ben majdnem háromszor akkora, mint 1857-ben, és negyvenszer nagyobb, mint 1817-ben. Ez utolsó évben az angol kormány nem sokat törődött a nemzeti nevelés nagy kérdésével. Alig fordított rá 2 millió frankot. 1837-ben még mindig csak $4^1/_2$ millió frankot költött e czélra, 1857-ben ellenben több, mint 26 millió frankot költ már a közoktatásra, 1867-ben több, mint 40 millió frankot, s 1876/77-ben majdnem 80 millió frankot. A közigazgatási ág, mely ezután a legnagyobb gyarapodást mutatja, a törvénykezés, rendőrség és börtönök fejezete *(Law and justice)*. E fejezet 1876/77-ben huszonnégyszerte nagyobb költséget vesz igénybe, mint a mennyivel 1817-ben megelégedett. 5 millió frank helyett, mint 1817-ben, vagy 9 millió frank helyett, mint 1837-ben, 63 millió frankot igényel 1857-ben, 80 millió frankot 1867-ben, és végre több mint

Public income and expenditure 1801—1869. szolgáltatta, az 1876/77. évre szóló számokat a *Financial Reform Almanach for 1878.*

122 millió frankot 1876/77-ben. Mert az angol kormány ez idő alatt tetemesen megszaporította a törvényszékek számát, törvényszéket állított föl minden grófságban *(county courts)*, szaporította a rendőrség személyzetét, sokkal több foglyot tartott el, és sokkal jobban gondoskodott rólok. A foglyok számának e gyarapodását nem kell az emberi gonoszság növekedésének tulajdonítani, az a lakosság szaporodásának, s főleg a rendőrség fokozódó hatályosságának következménye. Az igazság fenyítő keze gyakrabban éri el a bűnöst, a személy- és vagyonbiztosság sokkal jobban meg van védve minden erőszak ellen. A foglyok helyzetének, erkölcseinek javítására irányúló philantropikus érzelmek, melyek ma minden nemzetnél mindinkább előtérbe nyomúlnak, szintén a közkiadások gyarapodására vezetnek. A rendőrség és a börtönök kiadásai minden országban évről-évre szaporodó kiadásokat vesznek igénybe. Ha Anglia példája e részben nem nyújtana elég tanúságot, ott volna Francziaország példája.

Azon fejezetek között, melyek mutatják, mennyire szaporodtak a közköltségek Angliában 1817 óta, a közigazgatási fizetések és anyagszerek fejezete áll harmadik helyen. Az e czélra szolgáló hitelek több mint hatszor oly magasak 1817 óta, és háromszor oly magasak 1837 óta. Az állami hatáskör terjesztése folytán a hivatalnokok száma mind nagyobb lett. A nemes fémek értékcsökkenése s a közjólét növekedése következtében jobban kellett őket fizetni.

Végre a negyedik olyan fejezet, mely nagy növekvést mutat 1817 óta, a közmunkák és középületek fejezete, *Public works and buildings*. Meg kell jegyeznünk, hogy a közmunka szó itt nem veendő oly értelemben, mint a szárazföldön. Itt csak házakról és épületekről van szó.

És mégis e fejezet több, mint négyszer akkora lett 1817 óta, sőt még 1837 óta is; jelenleg 34 millió frankra emelkedik, míg 1837 körül 7—8 millió frank is elég volt. S ebben nincs semmi különös. Az épületek ma sokkal számosabbak, mint régebben, föntartásuk sokkal többe kerül, s azonkívül a nagyszámú és egyéb költségek jóval drágábbak, s végül a fényűzés szelleme is nagyobb mérveket öltött.

A polgári kiadások többi három nagy fejezete között kettő kisebb mérvben gyarapodott. Ezek a gyarmatok, consulatus stb., és a nyugdíjak és segélypénzek fejezetei. Végre az utolsó fejezet a különböző kiadások fejezete tetemesen csökkent. Ez részben a közigazgatás haladásának, s részben azon körülménynek tulajdonítható, hogy sok kiadás, mely előbb itt szerepelt, a korábbi fejezetekbe ment át.

A polgári közigazgatási költségek roppant fokozódása Angliában az utolsó hatvan év alatt elég bizonyságot szolgáltat a mellett, hogy nem átmeneti és esetleges okok idézték elő a modern nemzetek budgetjeinek fejlődését. Sokszor halljuk mondani, hogy egyedül a központosítás felelős a közkiadások e gyarapodásáért. Ez igen fölületes felfogás. A nélkül, hogy itt mellékesen dönteni akarnánk a centralisatio és decentralisatio nagy perében, elég rámutatnunk Angliára, hogy bebizonyítsuk, miszerint azon országok, a melyekben a *self gouvernement* uralkodik, szintén nem kerülhetik ki a budget-költségek gyarapodását. Ha az olvasó skepticismusát nem győzi meg e példa, emlékezzék ama fönnebb (214. l.) közölt táblára, mely a genfi canton kiadásait mutatta; emlékezzék egyszersmind a helyi kiadásokról e munka második kötetében (424. és következő lapokon) adott fejezetről: és

akkor látni fogja, hogy Francziaország-, Anglia-, Olaszország-, Belgium- és Amerikában csak úgy mint a parányi genfi köztársaságban, tetemesen szaporodnak a községi kiadások, a self governement daczára, mely ez országok közűl egyik-másikban uralkodik.

Ha most az olvasónak kedve van egy félig barbárnak tartott országra, Oroszországra áttérni, úgy látni fogja, hogy a polgári közigazgatásnak költségei itt is tetemesen növekszenek, noha az orosz kormány igen óvatosnak és takarékosnak mutatta magát ez utolsó években. Csak a közoktatási és igazságügyi minisztériumokat fogjuk idézni, mellőzve a közlekedési minisztériumot, mert a közmunkák Oroszországban sokkal bonyolódottabb pénzügyi műveletekkel jártak, semhogy azt egy-két sorban világosan föl lehetne tűntetni.

Az orosz minisztériumok kiadásai.

Év	Igazságügyminisztérium	Közoktatásügyi minisztérium
	rubelekben	rubelekben
1871	11,226.000	10,572.000
1872	11,517.000	11,312.000
1873	11,732.000	12,045.000
1874	12,581.000	13,249.000
1875	12,640.000	14,331.000

Ez öt évi időszakban az orosz igazságügyi budget $12^{3}/_{4}$ százalékkal, a közoktatásügyi budget több, mint 35 százalékkal szaporodott. Az elmaradott országok tehát szintén nem menekedhetnek meg azon kényszerűségtől, hogy növeljék közigazgatási költségeiket, mihelyt civilizáltakká akarnak válni.

Az állambudget gyarapodásának két fönnebbi oka, t. i. az élelmi szerek és munkabérek drágúlása, következő-

leg a fizetések, munkák áremelkedése, továbbá az államra ruházott közigazgatási teendők terjesztése és javítása — a budget szaporodása e két okát nem tekinthetjük olyanoknak, melyek kártékonyan hatnának a társadalomra. Ha a közkiadások csak e két befolyás következtében gyarapodnának, nem igen volna okunk panaszra. Vannak azonban egyéb okok is, melyek leginkább járúltak a budgetek ama roppant magasságához, melyet azok az utolsó időben elértek.

Ez újabb okok az államadósság gyarapodása, és a katonai kiadások terjeszkedése. Franciaország államadóssága a Restauratio utolsó éveit leszámítva, egy pillanatig sem szűnt meg növekedni. 1800-ban csak 40 millió frank kamat járt az államadósságok után. Ma, ha az állandósított államadósság kamataihoz hozzáveszszük a lebegő államadósság kamatait, különböző annuitásokat, katonai és polgári nyugdíjakat, úgy a visszamaradt kiadások leszámításával is, kerek számban 1 milliárd frankot érünk el. Megkíméljük az olvasót e komoly tárgynál minden philosophikus, sentimentális, vagy politikai megjegyzéstől, s megelégszünk a tény fölemlítésével, mely elég szembeszökő arra, hogy minden commentárt fölöslegessé tegyen. Jegyezzük meg azonban, hogy a budget-gyarapodás ez oka távolról sem oly egyetemes, mint a két korábbi. Mert csakugyan vannak országok, melyek a helyett, hogy szaporították volna, leszállították államadósságukat.

A mi a katonai kiadások gyarapodását illeti, ez is oly súlyos körűlmény, mely elszomorítja a philantropot és nyugtalanítja a közgazdát, de a kikerülhetetlenség színében jelentkezik a politikus előtt. A háború és tengerészet két oly ipar, mely folyton halad, és a melyeknek haladása sokba kerűl. Azonkívül az az új rendszer, mely

fölfegyverez minden ép embert, korunk egyik leggyászosabb és legdrágább találmánya. Íme, hogyan gyarapodtak Francziaországban a katonai kiadások.

A hadi és tengerészeti minisztérium kiadásai.

Ezer frankokban.

Év	Hadügy	Tengerészet	Együtt
1830	233.613	90.367	323.990
1845	302.400	114.760	417.160
1847	349.310	133.732	483.042
1858	365.748	133.426	499.174
1868	461.093	197.306	658.399
1876	560.037	165.893	665.930
1877	535.663	185.915	721.578
1878	539.484	192.327	731.711
1879	553.043	196.216	749.259

A hadügyi és tengerészeti minisztérium azonkívül 1871 óta évenkint 200 millió frankot vesz igénybe a liquidationális számlán, vagyis a rendkívüli jövedelmek budgetjében. Ez a kiadás tehát 1830 óta több mint kétszer akkora lett, ha csak a rendes budget számait veszszük, és háromszor akkora lett, ha a rendes kiadásokhoz hozzáveszszük a liquidationális számlát is.

Még a leghatározottabban békés országok sem kerülhették ki az utolsó fél században a katonai kiadások öregbítésének szükségét. Lássuk azon hiteleket, melyeket Anglia különböző időkben a hadügyi és tengerészeti minisztériumoknak nyitott. S ne feledjük el, hogy csakis a békés éveket veszszük föl.

Év	Hadügyminisztérium font sterlingekben	Tengerészeti minisztérium font sterlingekben	Együtt font sterlingekben
1817	11,079.234	6,623.062	17,702.296
1823	8,739.489	5,613.151	14,352.640
1835	7,558.056	4,099.429	11,657.486

Év	Hadügyminisztérium font sterlingekben	Tengerészeti minisztérium font sterlingekben	Együtt font sterlingekben
1839	8,493.872	5,496.204	13,984.000
1847	10,488.273	8,013.873	18,502.000
1857—58	12.915.156	10,590.000	23,505.156
1868—69	15,525.000	11,366.545	26,891.000
1874—75	15,698.549	10,680.404	25,778.000
1876—77	15,922.000	11,365.000	27,286.000

E táblázat mutatja, hogy 1817-től 1835-ig, tehát azon idő alatt, midőn teljes béke uralkodott Európában, és a hadügyi és tengerészeti technika semmi lényegesebb haladást nem mutatott föl, a hadügyi és tengerészeti kiadások egy harmaddal csökkentek Angliában. De már 1835-től 1877-ig több mint még egyszer akkora lett a kiadás ugyane czímen. Íme, hogyan növekedtek a hadügyi és tengerészeti kiadások a világ legbékesebb népénél, melyet a leghatalmasabb természetes védfal biztosít minden veszély ellen. Hogy csodálkozhatnánk akkor tehát azon, hogy a szárazföldi népek oly gyászosan versenyeznek egymással az e fajta kiadásokban.

A budget-gyarapodás utolsó oka végre a jólét fejlődése, az adók hozadéki többlete. A huzamos jólét ugyanazon befolyást gyakorolja a népekre, mint az egyesekre: bő költekezésre csábít. Ez történt 1850 óta, s különösen 1860 óta. Ama sok szám, melyet fönnebb közöltünk, s a melyet minden civilizált néptől kölcsönöztünk, mutatja, hogy a budget-kiadások gyarapodása 1815-től 1840-ig mindenütt igen szerény volt; hogy 1840-től 1860-ig mindig nagyobb mérveket öltött, de még mindig bizonyos korlátok között maradt; s hogy ellenben 1860-tól fogva minden korlátot keresztül tört. Mert ez az időpont, a melytől fogva számíthatjuk a nyugati népek rendkívüli gyarapodását, pénzügyi rendszerök roppant jövedelmi

többleteit. Hogyan tudnának megállani a pénzügytan szigorú elvei azon áramlattal szemben, melyre az ily gyorsan gyarapodó közvagyonosság késztet? Ez időtől fogva küzdenek államok, départementok és városok a könnyelműséggel és pazarlással. S mire a rossz napok bekövetkeztek, a pazarlás szokása annyira meggyökerezett, hogy nem lehet többé kiirtani.

Vannak-e ez öt különböző okkal szemben, melyek a budget gyarapítására irányúlnak, más okok is, melyek ellenkező irányban hatnának? Csak kettő van, s elég baj, hogy eddig mindkettő csak igen kis mérvben hathatott. Az egyik az állam bizonyos nem örök időre szóló kötelezettségeinek megszűnése; azon adósságok convertálása, melyeknek a kifizetésére az állam föl van jogosítva, s a melyeknek kamatját ennek következtében le is szállíthatja, ha talál oly hitelezőt, ki kedvezőbb körülmények között ad neki kölcsön, mint az első hitelező; s végre az állandó adósságok törlesztése. A második oly ok, mely a kiadások leszállítására vezethet, az egyes közigazgatási ágak egyszerűsítése; a szigorú takarékosság fölülkerekedése a kormányban és a parlamentben.

E két jótékony oknak lehetnek részleges, örvendetes eredményeik, de egészben véve befolyásuk mindeddig majdnem minden hatás nélkül maradt. Francziaországban a 30 évre szóló kötvények, és a hidak, csatornák, vasútak építésére kiadott annuitások megszűnése, továbbá az egyes társulatoknak adott kamatbíztosítékok csökkenése idővel némi csekély könnyítést idézhetnek elő a közterhekben. A nagy kamattal járó adósságok conversiója kisebb kamattal járó adósságokra sokkal közelebbi időben alkalmazható rendszabály, és ennek közvetlenebbül érezhető hatása is lesz.

Ha a nemzeteknek mindig meg lett volna az a jó szokásuk, hogy adósságaikat csak törlesztésre, vagy alparin kibocsátott örökös járadékokra vették volna föl, úgy több kilátásuk lehetne államadósságaik, s ezzel az állami terhek fokozatos csökkenésére. Ez esetre egy hatalmas szerszámot nyertek volna a kiadások leszállítására, mely a budget gyarapítására vezető öt különböző körülményt némileg ellensúlyozhatta volna. Korábbi pénzügyi kezelésünk nagy hibái daczára, Franciaország kilátása e részben még mindig nem nagyon sötét. Ha hazánk oly szerencsés volna, és kikerülhetne minden nagyobb háborút a következő negyed században, úgy a bizonyos időpontig járó annuitásokban kötött államadósság egy részének tetetemes csökkenése kárpótlást nyújthatna azon erélyes tényezőkért, melyek a budget szaporítását idézik elő.

Nem akarunk itt részletesen foglalkozni azon különböző kötelezettségekkel, a melyek a franczia államadósságot alkotják. A későbbi fejezetben szabatos és terjedelmes fölvilágosítást nyújtunk az olvasónak. Itt csak arra szorítkozunk, a mi okoskodásunk megértésére okvetetlenül szükséges. Egyik pénzügyminiszterünknek, Léon Say-nek, az a jó gondolata támadt, hogy táblát készíttetett *a kincstár kötelezettségeiről, melyek az állam részére nyújtott előlegek visszafizetésére és különböző közigazgatási szolgálatok végrehajtására vonatkoznak.* E táblázat két részt foglal magában: az első *azon adósságok kimutatása, melyeket az állam előleg alakjában vett föl közmukákra és annuitásokban fizet vissza;* a második *azon hosszabb időre szóló adósságok kimutatása, melyeket az állam különböző közigazgatási czélokra vett föl.* Az egyenesen az állam által nyilvánosan kötött adósságok mellett a franczia kormány számos oly adósságot is kötött, melyek majdnem leplezettek, s a

melyeket úgyszólván alattomban szavaztak meg, s a memelyeknél legalább az összeg teljesen kikerüli a közönség és a törvényhozás figyelmét. E különböző, majdnem rejtett vagy, mondhatnók, szinte alattomos kölcsönöket majd közmunkák érdekében, majd az 1870/71-diki csapásokkal összefüggő különböző kiadások és indemnitások lebonyolítására, majd ismét az 1870-ben elpusztult hadiszerek helyreállítására kötötték. Az időszakok, a melyek múltán e különböző annuitások megszűnnek, igen különbözők, a mennyiben némelyek 1962-ig terjednek, mások már 1880-ban lejárnak. Ez annuitások terhe roppant nagy a jelen és a legközelebbi budgetek szempontjából; könnyebb lesz e század utolsó tizedének budgetjeinél, és majdnem érezhetetlenné fog válni a XX. század közepe táján. A következő táblázatból láthatjuk, minő terheket rónak ez annuitások a franczia budgetre, a különböző évek szerint.

Az állam által fizetendő annuitások összege az 1877. január 1-jéig elvállalt kötelezettségek alapján.

Év	frankokban
1876	369,829.559
1877	345,903.652
1878	352,825.576
1879	354,477.198
1880	359,949.911
1881	358,604.265
1882	290,800.578
1883	199,428.434
1884	194,138.321
1885	180,810.188
1886	175,719.796
1887	174,216.579
1888	164,493.908
1889	153,021.641

Év	frankokban
1890	148,096.584
1895	139,993.488
1900	120,982.424
1910	115.287.975
1915	71,190.383
1920	65,650.000
1955	58,364.587
1960	3,775.323
1962	131,128
1963	0

Az államadósság ez ennyire nevezetes része, mely 345 millió franknyi annuitásba kerül Franciaországnak 1877-ben, lassan emelkedik 1880-ig, vagy 1881-ig, azután pedig nevezetesen csökkenik, 1888-ban vagy 1889-ben leszáll felére, 1900-ban egy harmadra, 1915-ben egy ötödre, 1960-ban egy századrészre, és egészen megszünik 1963-ban. Itt tehát láthatjuk a közkiadások csökkenésének egyik okát, mely 10 vagy 15 esztendő mulva bizonyos hatályossággal fog működni.

Fölhozhatnók ez ellen, hogy az állam mindig újabb és újabb kölcsönöket köt, s hogy még távolról sem értünk el azon áldozatok végéhez, melyeket a közmunkák és nemzeti védelmünk követelnek. Ez ellenvetés igaz bizonyos mérvig. Csakhogy a ma fönnálló annuitások legnagyobb részökben annyira kivételes körülményeknek következményei, miszerint kívánatos volna, hogy megszüntökkel ne lépjenek helyökbe hasonló és egyenértékű annuitások. Ha okosak volnánk, és távol tartanók magunkat minden nagyobb háborútól, budgetünknek ez alapon legalább 100 millió frankkal, vagy talán 150 millió frankkal is kellene csökkennie 1895-re; és 1915-ben a terhek csökkenése az 1880. vagy 1881.

évekhez képest körülbelől 200 millió frankot képezhetne. *

A mi a magas kamattal járó adósságok conversióját alacsonyabb kamattal járó adósságokra illeti, ez szintén egyike azon okoknak, mely a budgetek leszállítására vezet, s ez által, ha nem is teljesen, de legalább részben kárpótolja az ellenkező okok hatását. A kamatlábnak csökkenő irányzata van minden virágzó társadalomban. Midőn egy különben szolid állam megszűnik nagymérvű kölcsönöket fölvenni, papirosai mindig magasabb és magasabb árakon kelnek. Államadósságunk ma, egyebeken kívül, 346 millió frank kamatot igényel az 5 százalékos, és 37½ millió frankot a 4½ százalékos járadéknál. Ha Franciaország csak egy pár esztendeig kikerülheti a háború csapásait, lehetségesnek kell tartanunk, hogy mind e czímleteket 4 százalékos járadékokra convertáljuk, a mi által az évi kamatteher 72 millió frankkal csökkenne. Sőt ha egy negyed századnyi bel- és külbékére számíthatnánk, úgy e conversiót valószínűleg 3½ százalék alapján is eszközölhetnők, a mi által a kamatmegtakarítás 100 millió franknál többre haladna.

Így tehát azon egyetlen föltétel mellett, hogy Franciaország békében marad és némileg takarékos lesz, remélhető, hogy egy negyed század alatt 200 millió frankkal fog leszállani az államadósság terhe, bizonyos annuitások megszünése és az állandó 5 és 4½ százalékos járadékoknak conversiója következtében. A tulajdonképeni

* Freycinet miniszter nagy tervei, ki 1878-diki programmjában tíz év alatt 5 milliárd frankot akar költeni közmunkákra, a mi e tíz év múlva 200 vagy 220 millió franknyi annuitás kibocsátására vezetne, körülbelől fölemésztené mindazt, mi a jelenlegi annuitások megszünésével a XX. század elejéig fölszabadúlna.

amortisatiót, melyről hosszasan fogunk beszélni e munka másik részében, nem is veszszük fel számításunnkba. Van még egy másik eshetőség is, mely szintén előmozdíthatja a budget leszállítását Francziaországban, vagy legalább részben közömbösítheti a budget szaporítására irányúló okokat. Ez eshetőség az állam által fizetett vasúti kamatbiztosítékok fokozatos csökkenése, majdan megszünése és végül visszatérítése. Jelenleg 40—50 millió frank előleget nyújt az állam e czímen. Az új vonalak forgalmának majdnem biztosított növekvésével ez áldozat majd enyhülni fog, és valószínű, hogy a kamatbiztosítás 15 vagy 20 év múlva, a helyett hogy kiadásokra vezetné az államot, jövedelmi forrássá lesz rá nézve, a társulatok részéről teljesítendő visszafizetések következtében.

Remélhetjük tehát, hogy a budget-csökkenés ez első oka, ha közvetlenül nem is, 15—20 év múlva már bizonyos erővel fog hatni. Erre nézve azonban egy elengedhetetlen föltétel szükséges, és ez a béke fentartása egy negyed századon át. Mert mostani roppant budgetjeinket azon két körülmény találkozásának tulajdoníthatjuk, hogy 1840 óta Európa általában és Francziaország különösen egész szenvedélylyel vetették magokat két különböző foglalkozásra, melyek azonban egyformán drágák, az állam által segélyzett nagy közmunkákra és a szakadatlan háborúkra. A csökkenés azon okai, melyeket a nemzeti budgeteknél kimutattunk, és a melyek részben egyensúlyozzák az ellenkező irányba ható okokat, megvannak a départementi és municipális budgeteknél is. Városaink roppant adóssága majdnem mind meglehetős közel időben, 30, 40, 50 vagy legfölebb 75 év alatt érnek véget. S noha valószínű, hogy városaink még tovább is fognak adósságokat csinálni, remélhető, hogy az új kölcsönök

kisebbek lesznek, mint az időközben elenyésző régibb kölcsönök.

A mi a közigazgatásnak a gyakorlatiság és észszerűség korlátai közt elérhető egyszerűsítését, a rend és takarékosság szellemének fokozását illeti, ezek oly eszközök, melyeket mindeddig nem igen alkalmaztak. Pedig ezeknek is lehetne némi hatásuk. Noha természetes, hogy a közigazgatási reform soha nem vezethet nagy megtakarításokra. Legfölebb egy-két millió frankot nyerhetnénk ez úton, melyet némely más közigazgatási ágak kikerülhetetlen emelése valószínűleg el is nyelne.

Óriási budgetjeinknek legnagyobb része egyébiránt szinte leszállíthatatlan. Az 1877-diki budget 3.051,766.000 frankra megy, hozzászámítva a különös jövedelmekre fektetett kiadások budgetjét. Ha most ebből leszámítunk 384,470.000 frankot, a különös jövedelmekre fektetett kiadások fejében, melyek a départementokat, községeket és egyes testületeket terhelik, melyeknek az állam csak pénztárnoka, úgy marad 2.667,296.000 frank. Az államadósság és némely, különben elég csekély fizetések 1.201,424.000 frankot tesznek az 1877-diki budgetben. A le nem szállítható kiadások ez első levonása után marad 1.465,868.000 frank. Ebből le kell számítani a kezelési költségeket, visszafizetéseket és megtérítéseket, a mi együtt véve 271,000.000-nál többre megy. A mi e levonások után minden polgári és katonai közigazgatási költségünkre rendelkezésünkre marad, nem több, mint 1 milliárd, 194 és fél millió frank. Ha végre e számból levonunk 721 és fél millió frankot, a mibe a hadsereg és tengerészet kerül, összesen 473 millió frankunk marad valamennyi polgári közigazgatási ágra, az igazságszolgáltatásra, belügyre, külügyre, penzügyre, közoktatásra,

vallásra, mezőgazdaságra, kereskedelemre és közmunkákra. Ezen a 473 millió frankos sovány adagon osztozkodott minden minisztérium 1877-ben. 1878-ban és 1879-ben 10 vagy 20 millióval gyarapodott ez összeg. E néhány igen egyszerű számtani művelet után láthatjuk, hogy minden képzelhető reform a polgári közigazgatás terén csak igen gyönge befolyást gyakorolhat a budgetjeinknél eszközölhető megtakarításokra. Még inkább fogunk e meggyőződésre jutni, ha e 473 millió frankból, e már ennyire leszámított számból levonjuk még a közmunkák minisztériumának költségeit, melyeknél senki sem akar megtakarításokat. A közmunkák költsége az 1877-diki budgetben 174 millió frankra emelkedik, úgy hogy ennek levonásával már csak 299 millió marad a többi polgári közigazgatási ágakra.

Íme, mi marad meg a roppant budgetekből, ha levonjuk belőle az államadósság kamatjait és törlesztéseit, a kezelési költségeket, a katonai és közmunka-költségeket. Egy alig számbavehető, igen szerény összeg.

Némelyek azt hiszik, hogy a szabadelvű intézmények, a parlamentáris rendszer, leszállítják a nemzetek közköltségeit. Ez az általánosan elterjedt nézet. Elméletileg igaz e tétel, s úgy látszik, nagy vakmerőség kellene hozzá, hogy azt valaki kétségbe merné vonni. Ámde a parlamentáris rendszer minden alakjában elég régi és elterjedt a mai világban, hogy bizton megítélhessük következéseit. És ha tudományos pártatlansággal és elfogulatlansággal vizsgáljuk a tényeket, kénytelenek leszünk bevallani, hogy az általános felfogás, melyet az imént jeleztünk, valóságos előítélet. A parlamentáris rendszer nem bír ama erényekkel, a melyeket a takarékosság szempontjából neki tulajdonítanak.

A *Cobden-Club* tanúságos enquêtejében, melyet két év előtt külföldi levelezői, legnagyobbrészt jeles államférfiak és nagy tudósok adatai nyomán állított össze, többek között e kérdést is fölvetette: «Vajjon azt bizonyítja-e a tapasztalás, hogy a törvényhozó hatalmak által a különböző katonai és polgári közigazgatási kiadások megvizsgálására elfogadott rendszer leszállította-e a kormányok által kért hiteleket és korlátozta-e a közigazgatásban elkövetett visszaéléseket?» És a felelet nem kétes, csakhogy bizonyos különböztetéseket tesz. A közigazgatásban előfordúlható visszaéléseket a jól felfogott parlamentáris rendszer, kivált értelmes és erkölcsös népnél, kétségkívül szűkebb korlátok közé szorítja. A mi azonban a kiadások leszállítását, a financziákban uralkodó szigorú takarékosságot illeti, ezt a jótéteményt nem szabad a képviseleti rendszernél keresnünk. A *Cobden-Club* egyik levelezője, ki az osztrák-magyar monarchia budgetjéről szolgáltatott adatokat, mondja ugyan mellékesen, hogy a parlamentáris szabadság az utolsó 10 évben ezt az örvendetes hatást gyakorolta volna Ausztriában és Magyarországban; de azonkívül, hogy ez állítását semmivel nem bizonyítja be, magok a tények, vagyis az a bőkezűség, a mely Magyarországon és Ausztriában 1866 óta lábra kapott, a legkiáltóbb módon czáfolják meg ez állítást. *

A *Cobden-Club* egyik belga levelezője, a ki nem tartozik a jelentéktelenebbek közé, Lehardy de Beaulieu, egy szabadelvű képviselő egészen ellenkező véleményt nyil-

* A *Cobden-Club* némely más levelezői hasonló könnyedséggel és szintén minden bizonyíték nélkül állítják, hogy a kamarák a kiadások leszállítását mozdították elő. De e fölfogás nem állja ki a bírálatot, legfölebb talán Angliában.

vánított, mint a club osztrák levelezője: «A kormány — úgymond — a kamara többségéből vétetik. Kormány és többség kölcsönösen támogatják egymást, s mint a siami ikrek nem is választhatók el egymástól. A kormánynak szüksége van a többségre, a többségnek szüksége van a kormányra. Ebből kölcsönös elnézés és kölcsönös engedékenység származik, a mely megzavarja az annyi finomsággal összeállított parlamenti gépezetet. A többség és kormány e kényszerű szövetségének valóságos következménye az, hogy az adózók képviselői, a helyett hogy minden időben és minden körülmény között az adózók érdekeit védenék, mindig hajlandók azt föláldozni, ha a kormány kijelenti, hogy pénzre van szüksége, hogy új adót kell kivetnie vagy új költséget kell fedöznie. Ettől a pillanattól fogva az ellenőrzés puszta parlamentáris szemfényvesztés, melyet majd kisebb, majd nagyobb ügyességgel és sikerrel gyakorol.» Valamivel lejebb ugyane levelező más hasonló és igen alapos megjegyzéseket tesz. «A közmunkák, úgymond, a választott többségek megtartásának és alakításának legbiztosabb eszközét képezik. Ez eszközhöz sokszor folyamodnak. Másrészt a kormány keze igen messzire ér el. Az államvasútak, a posta, a távirda 30 ezer személyt alkalmaz. Ha ezekhez hozzá csatoljuk a különböző polgári és katonai hivatalnokokat, a czímek és rendjelek birtokosait, a kormány különböző szállítóit, úgy minden aggodalom nélkül állíthatjuk, hogy a kormánypárti többség mindig rendelkezik 40 vagy 50 ezer családdal, melyek többé-kevesbbé befolyásolják a többi választókat is .... A vasútak felét az állam kezeli. Sok másik vonal szorongatott helyzetben van, és szeretné, ha az állam tulajdonába kerülne. Az állam már jelentékenyen veszít, midőn a legfőbb és legjelentéke-

nyebb vonalokat kezeli; mi lesz akkor, ha saját számlájára fogja vezetni a kevesbbé jövedelmező vonalukat? Pedig előbb-utóbb kénytelen lesz azt tenni, miután az elvet egyszer fölállították és elfogadták. Ugyanezt mondhatjuk a távirdára, postára és a gőzhajózásra. Az állam magára vette a legfőbb országútakat; rövid idő múlva kénytelen lesz magára vállalni a vicinális útakat is. A mezei kerületekben annyira elhanyagolt közoktatás új áldozatokat követel. A közép oktatás nincs eléggé kifejlesztve a többé-kevesbbé fontos vidéki városokban. E kiadások födözésére kölcsönöket fognak kibocsátani, és a kamatokat hozzá fogják csatolni a korábbi adósságokért fizetett kamatokhoz. Egy csomó jelentékeny ember ösztönzi a kormányt új kölcsönök kötésére. Úgy látszik, mindenki azt hiszi, hogy a kincstár önmagától s minden erőltetés nélkül megtelik. A kiadások gyarapodása tehát kikerülhetetlen, és pedig még hosszú időn át. A reform esélyei igen gyöngék. Megvan bennünk a hajlam, hogy elköltessük az állammal az ingatlan tulajdon, a földek és házak minden jövedelmét.»

Így nyilatkozik a szabadelvű párt egy veteránja. Igaz, hogy iratának egy másik részén a censusnak tulajdonítja a kiadások e túltengését. Belgiumban nincs több, mint 115 ezer választó, a miből 90, vagy legfölebb 100 ezer vesz részt a választásokban. Ezekből legalább a harmadrésznek, ha nem a felének, közvetlen érdeke kívánja a kiadások növekvését; és elég, hogy e rész egyik vagy másik párthoz hajoljon, s mindjárt megvan a többség. Az a párt, mely a választók e csoportjának köszöni a hatalom birtokát, természetesen hálás igyekszik lenni. S midőn valamely párt megtette mindazt, a mit tehetett, akkor a választók e neme a másik párthoz fordúl, hogy

attól nyerje el mindazt, a mit ily úton elérni lehet. A következés, úgymond Lehardy de Beaulieu az, hogy ama képviselők, kik az áramlatnak ellenszegűlnek, csak igen kis számmal vannak és majdnem semmi befolyással nem bírnak.

E megjegyzések helyesek. Csak abban téved Lehardy de Beaulieu, mintha ezek a hibák a censusból folynának. Minden modern országban, Anglia kivételével, a parlamentek a kiadások gyarapítására ösztönzik a kormányokat, a helyett hogy visszatartanák őket ez iránytól. Olaszország, Ausztria, Magyarország, Németország, Francziaország s az Egyesült-Államok elég bizonyítékot szolgáltatnak e tekintetben. Nincs ez országok között egy sem, melyben roppant összegeket ne öltek volna gyakran botor és meddő közmunkákba; melyben ne teremtettek vagy fönn ne tartottak volna fölösleges állásokat csak azért, hogy azzal a választók bizonyos osztályát kielégítsék.

Némely kis ország, látszólag talán, kivételt képez, így például Dánia, a mely Európa legdemocratikusabb országa. Ez csak onnan van, mert Dániában a képviselőház rendes többsége, a paraszt-párt, a hogy rendesen nevezik, az utóbbi időben nem volt a hatalom birtokában. Küzdenie kellvén a minisztériummal, mulatságot csinált magának abból, hogy megtagadott tőle egy csomó hitelt, a mi azonban nem akadályozta meg abban, hogy bőkezű ne legyen egy más irányban. «A többség (a paraszt-párt), mondja a *Cobden-Club* levelezője, mint a parancsolat, úgy szavazza meg a vasútakra és népiskolákra vonatkozó nagy kiadásokat, de csak ritkán hajlandó megszavazni oly fizetéseket, melyek meghaladják saját tagjainak szerény jövedelmét.» Ez az irány eléggé mutatja, minő kö-

vetkezések folytak a democratikus kormányból a kiadások budgetjénél. Vissering, tanár a leydeni egyetemen s a *Cobden-Club* hollandi levelezője, miután kimutatta, hogy ez ország budgetje 60 százalékkal gyarapodott 1852-től 1876-ig, a következő a helyi viszonyokon alapuló sorokat írja: «A kamarák ellenőrzése semmi esetre nem akadályozta meg azt, hogy a kiadások 25 év óta évenkint tetemesen ne gyarapodjanak, mint azt az ide csatolt számok mutatják. De a kiadások e gyarapodása a birodalmi rendek teljes hozzájárulásával, sőt olykor egyenes ösztönzésére történt: *With the full assent of the States général, sometimes even at their instigation.*» John T. Hoffmann, a new-yorki állam egykori kormányzója, a következőket írja a *Cobden-Club*nak: «Azt látom, hogy a törvényhozás működése a kormány által ajánlott kiadásoknak gyakran inkább fölemelésére mint leszállítására volt irányozva. A jelen pillanatban mindazáltal az alsóház, mely politikai ellentétben áll az elnökkel és a senatussal, nagy erőt fejt ki a beterjesztett hitelek tetemes leszállítására.» Ez a megjegyzés elég jól festi a parlamenti tevékenység befolyását a budgetre és összhangban áll a dán levelezővel, kinek nézetét fönnebb közöltük. Midőn a kormány nem tetszik az alsóháznak, akkor az alsóház igen takarékosnak mutatkozik. De azonnal megváltozik, mihelyt a kormány neki tetszik. Tovább beszélve, most már nem az Egyesült-Államokról általában, hanem csak New-York államról, melynek 5 millió lakosa van, John T. Hoffmann hozzáteszi: «Midőn New-York államának kormányzója voltam, egy módosítást javasoltam az alkotmányhoz, mely veto-jogot adott volna a kormányzónak a budget minden olyan tételével szemben, melyet hibásnak tart, úgy azonban, hogy azért jóváhagyhatja a többi tételeket,

a minek következtében a helyben nem hagyott tételek kivételével az egész budget érvényben maradhatott volna. A törvényhozás természetesen megtartotta ama jogát, hogy a két kamara kétharmadnyi többséggel diadalmaskodhatik a vetón, mint minden más esetben. E módosítást elfogadták; azt hiszem, hogy jó eredményekre fog vezetni. Akármilyen is volt másutt az irányzat, minden habozás nélkül mondhatom, hogy New-York államában a törvényhozás inkább fölemelte, mint leszállította a végrehajtó hatalom által ajánlott kiadásokat.» Tehát a nagy New-York államban a végrehajtó hatalom a fékező elem, s ellenkezőleg a kamarák ösztönöznek pazarlásra.

A *Cobden-Club* két más amerikai levelezője, Dávid Wells, a jól ismert közgazda, és L. T. S. Foster a következő megjegyzésekkel zárják be közös nyilatkozatukat: «A kiadások növekvése képezi a jelen pillanatban úgy az Egyesült-Államok, mint a szövetséget alkotó egyes államok kormányainál minden egyes közigazgatási ág sebezhető helyét. Végelemzésben minden olcsóbb lesz az Egyesült-Államokban, csak a kormányzat nem. Köztársasági kormányzatnál szerintünk nem képzelhető a kormányzat túlzott kiadásai ellenében hatásosabb fék, mint a közönségnek a takarékosság iránt nyilvánuló állandó és fölvilágosodott hajlandósága. Midőn a lakosság közönyös, a botorság és tékozlás képezik a szabályt, a mérséklet és a bölcseség képezik a kivételt.»

Van egy jelenség, mely gyakran megvesztegeti a fölületes elméket. S ez az, hogy a kamarák különböző országokban össze nem függő, sőt ellentétes hajlandóságokat árulnak el. Tetszelegnek a tetemes kiadások megszavazásában, s mindannak daczára nem akarják növelni vagy föntartani az elengedhetetlenül szükséges adókat.

Ez történt Magyarországon és Ausztriában, a hol valóságos őrültségeket követtek el a vasútépítés terén, és a hol a parlamentek nem akarták megszavazni az eladósodott államnak a nélkülözhetetlen adókat. Ugyanez történik Olaszországban, a hol minden kárpótlás nélkül el akarják törölni az őrlési adót s a mellett szakadatlanúl növelik a közkiadásokat. Az ellenmondás hasonló neme mutatkozik Portugalliában, Figanière vicomtenak a *Cobden-Club*hoz intézett jelentése szerint. «A mennyire megfigyelésem és emlékezetem terjed, bátran állíthatom, hogy a kiadások újabb időben eszközölt leszállításai a legnagyobb részben magának a kormánynak javaslatára történtek, mint arra több példát idézhetnék az utolsó évtizedben . . . Hogy a kamara ellenőrzése gyakran igen hatásos, sőt zavaró volt, azt nem lehet kétségbe vonni, ha meggondoljuk azt, a mi 1867-től 1871-ig történt, midőn két újonnan választott képviselőház megtagadta a kormány által kért utólagos pótkiadásokat, és a választók csak azután értették meg, hogy valamivel több pénzt kell adni a kormány rendelkezésére, hogy az állam pénzügyi zavaraiból kibontakozzék, midőn a törvényhozások már több kabinetet megbuktattak és tehetetlenségre kárhoztattak.»

A kamarák minden országban igen takarékosak, midőn a kormány nem tetszik nekik; de ellenben nagyon is hajlandók a bőköltésre, midőn a végrehajtó hatalom tetszésök szerint van. Ilyenkor ritkán követelik a kiadások leszállítását, ellenkezőleg gyakran a kiadások növelését ajánlják, különösen a közmunkáknál, iskoláknál és a kis fizetéseknél. Ellenben némely országban (kiveszszük Francziaországot 1870 óta), legyőzhetetlen ellenszenvvel viseltetnek minden új adó megszavazása iránt, melyet

saját bőkezűségök tesz elkerülhetetlenül szükségessé. Ha azonban valamely adó már be van hozva, és nem idéz elő valami nagy ellenszenvet a lakosságnál, úgy a kamarák sem mutatnak valamely nagy hajlandóságot annak eltörlésére; még akkor sem, ha fölöslegessé válik.

Nézzük csak mi történik Franciaországban. A budget-bizottság néhány millió frankkal leszállítja ugyan az előirányzatot, de ez csak látszólagos, ideiglenes eredmény. A póthitelek fölemésztik vagy meg is haladják e rendesen csak színleges megtakarításokat. Ámde a póthitelek legnagyobb része a képviselők kezdeményezése következtében keletkezik, mint azt egy korábbi fejezetben láttuk. S egy fölvilágosodott miniszter, Léon Say, minden siker nélkül tette azt az ajánlatot, hogy a kamara megfosztassék e póthiteleket kezdeményező jogától. E jog, mely tényleg nagy visszaélés, a képviselőknek szívéhez van nőve. Ha nem látunk nagy megtakarításokat Franciaországban 1870 óta, ha egyes hivatalok, minők pl. az alprefektusok hivatala, még ma sincsenek megszűntetve: úgy ennek legfőbb oka abban rejlik, mert jól tudták, hogy a kamara az ilyen indítványokat a választókra való tekintet miatt el fogja vetni. Ha az 5%-os járadék conversióját elnapolták Lajos Fülöp egész uralma alatt; ha újból elnapolták 1874 óta, a kincstár és az adózók nagy kárára; ha félni kell attól, hogy végleg visszautasítják: úgy ezért ismét a választási érdekek felelősek. És végre azt hiszszük, hogy ugyanez érdekeknek semmi köze sincs a kis vasúti társulatok megvásárlásához, ama kétségtelenül túlzó tervekhez, melyek 10 év alatt 5 milliárdot akarnak költeni vasútakra, csatornákra, kikötőkre? Egy ügyes miniszter megelőzte e tekintetben a kamara kezdeményezését és előre kitalálta vágyait. A képviselőkben kifeje-

zést nyerő választási érdekek rettenetes ostromot intéznek a kincstár ellen. Nem ezen az oldalon kell tehát keresni a kiadások zaboláját. De mindazáltal nem lehet mondani, hogy az állami pénzügyeket rosszabbúl vezetné a köztársasági Francziaország, mint bármely más kormány a Restauratio óta. Államháztartásunk csak 1874 óta érte el az egyensúlyt. De ha igazi takarékosság szelleme lengené át a kamarákat, úgy Francziaország kiadásai legalább is 100 millió frankkal volnának kisebbek ma.

A *Cobden-Club* valamennyi levelezője között, Nasse, kinek nézetét már egyszer idéztük (III. 68. sk. l.) azok közé tartozik, kik a leghelyesebben ítélnek és a legélesebb elméről tesznek tanúságot. »Ha összehasonlítom a jelenlegi helyzetet az 1848 előtti absolut monarchia idejével, úgymond a tudós porosz közgazda, és egész teljében tekintem át a pénzügyi helyzetet: úgy nem zárkózhatom el ama következtetés elől, hogy mindent összevéve a kiadásokban több takarékosságot tanúsítottak ama korábbi időben. Az absolut monarchia Poroszországban mindig félt attól, hogy kénytelen lesz túlságosan magas adóhoz folyamodni, és ép ezért különös gondot fordított a takarékosságra. Egyedül a közigazgatás kitűnő és takarékos voltának köszönhette az ilyen természetű kormány, hogy oly sokáig fentartotta magát. Jelenleg kétségtelen, hogy a közigazgatás némely ágában, mint pl. a hadügy terén, a parlament bizonyos mérvig leszállította a kiadásokat. De a közigazgatás más ágaiban bizony tetemesen emelte a költségeket, és pedig annál inkább, mert magok a népképviselők ösztönöznek az iskolák, a közmunkák és más ehhez hasonlók gazdagabb javadalmazására. És a mi még sokkal fontosabb, a kormánynak nincs többé ugyanazon oka a kiadások növelésétől járó felelősségtől vissza-

riadni. Ha a kormány egyszer megnyerte a törvényhozó hatalmak hozzájárulását, úgy sokkal kényelmesebb helyzetben van a közvéleménynyel szemben, mint azelőtt. Az állam hatalma e részben, úgy mint minden másban, a népképviseleti rendszer behozatala által sokkal erősebbé vált mint a milyen azelőtt volt.»

Nasse folytatólag mondja, hogy a parlamenteknek, ha nem is szállítják le a budgetet, mindannak daczára igen tetemes és szerencsés befolyásuk van a kiadásokra. Mert, mindent összevéve, a közigazgatásnál korábban előfordúlt nagy és huzamos visszaélések sokkal nehezebben történhetnek a képviseleti rendszer alatt, mint bármely más kormányforma mellett. S ha a képviseleti rendszer is vezet némi pazarlásra, még mindig jobb, ha az a közmunkáknál, az iskoláknál, s egyes segélyező intézeteknél fordúl elő, mint más tárgyaknál. Részünkről csak ama népszerű előítéletet akartuk megigazítani, mintha a képviseleti rendszer vagy democratikus kormány teljesen biztosítana minden pazarlás ellen. A képviseleti rendszer és a democratikus kormányzat megváltoztatja a pazarlás irányát, de nem mindig annak mérvét. A parlamentek olyanok, a milyeneknek őket a közvélemény csinálja. Ép azért szükségök van arra, hogy igen szigorú ellenőrzést gyakoroljunk fölöttük, mert ők magok is bűnösek. Ha majd egyszer a nemzet fölvilágosodottabb lesz, talán eljön a nap, mikor ők is komolyabban veszik a takarékosságot. Eléggé hasonlítanak azokhoz az ügyviselőkhöz, kik csak akkor kezelik kellő gonddal gazdájok filléreit, ha az közelről felvigyáz reájok és féken tartja őket.

Láttuk fönnebb (III. 204. sk. l.), hogyan gyarapodtak a kiadások Franciaországban 1789-től 1878-ig. Igen érdekes volna azt kutatni, vajjon jelenlegi budgetünknek

3 milliárd és egynéhány száz millió frankja súlyosabban terheli-e az országot, mint az 1600 millió frank 1847-ben, az 1 milliárd 1828-ban, a 900 millió 1820-ban, és az 530 vagy 550 millió frank 1789-ben, vagy 1790-ben. Ámde csak igen kevéssé szabatos és nem igen megbizható következtetések útján alkothatunk magunknak e részben némi véleményt.

Mindig igen kényes az állami terhek összehasonlítása akár ugyanegy országnak két egymástól távolabb eső időpontja közt, akár ugyanegy időben két különböző ország között. A budget elemei sohasem ugyanazok, ha változtatjuk az országot, a századot, vagy csak a századnegyedet is. Az ily különböző kiadások természete soha nem felel meg egymásnak teljesen.

E megjegyzés főleg két különböző ország budgetjének összehasonlítására vonatkozik. Az egyik országban az állam oly szolgálatokat teljesit, melyeket másutt a község vagy a magántársulás végez. Az egyik ország budgetje ennek következtében nagyobb, a nélkül, hogy azért biztosan állithatnók, hogy ott a polgárok terhei nagyobbak; a mit itt e polgárok az államnak fizetnek, azt a másik országban a községeknek, vagy egyes magánosoknak fizetik. Francziaországban például az állambudget, az iskoláknál, az egyházaknál, az útaknál jó részben, az igazságszolgáltatásnál pedig a felsőbiróságtól le a legalacsonyabb forumig, teljesen födöz minden kiadást; Angliában ellenben a községek vagy a helyi hatóságok, a társulatok vagy a magánosok teljesitik ezek legnagyobb részét.* A távíró Angliában még nem rég magántársulatoké volt. Most

* Lásd munkánkat: *De l'administration locale en France et en Angleterre.* Paris, Guillaumin. 1872.

megszerezte az állam, s ez új szervezet természetesen gyarapította az állami budgetet, a nélkül, hogy azért egyetlen egy pennyvel is többet fizetnének az angolok, mint azelőtt. Azonkívül vannak némely budgetekben egyes kiadások, melyek nem képeznek valóságos terhet a nemzetre nézve. Így a franczia állam jónak látta kezébe venni a dohánygyártást, és ennek következtében tetemes összegek szerepelnek budgetjében dohánybevásárlásokra, mely összegek a fogyasztás gyarapodásával folyton nagyobbak lesznek. A nyers anyag bevásárlására, s magára az egész gyártásra vonatkozó kiadásokat le kellene vonnunk a franczia budgetből, ha azt az angol budgettel összehasonlítani akarjuk. Ugyanez okból még inkább le kellene szállítanunk a budgetet oly államoknál, melyek, mint Poroszország, nagy ipari vállalatokat tartanak fönn, minők a vasútak.

Némely országok budgetjében gyakran fordúlnak elő oly kiadások, melyek mind az *activumban* mind a *passivumban* szerepelnek, s a melyek ennek következtében egymást egyensúlyozzák vagy megsemmisítik. Világos, hogy az ilyeneket le kell számítanunk, ha tudni akarjuk, minő terheket visel tényleg valamely ország. Az elaggottak részére fönnálló *Caisse des retraités* Franciaországban példát szolgáltat e látszólagos és nem valóságos kiadásokra.

Ha tehát két ország vagy két korszak budgetjét egymással összehasonlítani akarjuk, vigyázni kell előbb arra, hogy a budget elemei is összehasonlíthatók legyenek, s ez nem könnyű dolog. Sok figyelem és sok kormányzati ismeret szükséges arra, hogy a kiválasztás és újjáalakítás e munkája sikerre tarthasson igényt.

Egyszerű számok, még ha összehasonlíthatók is

volnának egymással, nem elégségesek e czélra. Hogy az ily összehasonlításból következtetéseket vonhassunk, egyebet is kell csinálnunk, mint puszta számtani műveleteket. Föl kell állítanunk a két következő kérdést: 1. Súlyosabb terheket raknak-e a jelenkor budgetjei az adózók vállaira, mint a régi budgetek; vagyis nagyobb részt vesznek-e igénybe a polgárok jövedelmi összegéből? 2. Nem nyújtanak-e a jelenlegi budgetek ez áldozatokért cserébe nagyobb szolgálatokat, mint a régi budgetek?

Kíséreljük meg e két kérdést Francziaország szempontjából megoldani. Valamely ország gazdagságát és e gazdagság változásait számokban megbecsülni igen nehéz. Mindazáltal föltehetjük, hogy a mezőgazdaság tökéletesedése, az ipar lendülete, a mechanikai művészetek alkalmazása és terjedelme, a tőkék felhalmozódása s új termékek fölfedezése következtében Francziaország jövedelme megkétszereződött 1790-től 1850-ig, és 50 százalékkal gyarapodott 1850-től 1877-ig. A valóságos jövedelemről beszélünk, vagyis a gabona, hús, bor, szén, vas stb. mennyiségéről . . . a nélkül, hogy azért azt állítanók, mintha mind e czikkek az említett arányban gyarapodtak volna; de föltesszük, hogy az egyiknek lassúbb gyarapodása kárpótlást lel a másiknak gyorsabb növekvésében. E föltevés szerint Francziaország termelése átlag háromszorta volna nagyobb 1877-ben mint 1789-ben. E becslés kétségtelenül inkább kisebb, mint nagyobb a valóságnál. Mindazáltal nem hiszszük, hogy nagyon eltérne a valóságtól, mert ha némely iparok fejlődése tetemesen meghaladja ez átlagot, vannak bizonyosan tartományok, hol a mezőgazdasági termelés, jószágokban becsülve és nem pénzértékben, nem lett háromszorta akkora 1789 óta. A termelés gyarapodásán kívül még egy más jelen-

séget is tekintetbe kell vennünk 1789 óta, s ez a nemes érczek értékcsökkenése, s ennek következtében az árak emelkedése. Ha számba veszszük mindama különböző tárgyakat, melyek a nemzeti termelés összegét alkotják, tehát nem csak az élelmi czikkeket, hanem az érczeket, ruházati, bútorzati és fényűzési anyagokat, szóval mindazt, a mi csereértékkel bír: úgy mondhatjuk, hogy a nemes érczek vásárló ereje átlag felével csökkent 1789 óta, vagyis hogy 100 frank ma nem szerez meg több hasznos tárgyat, mint 50 frank annak idején. Sokan hajlandók lesznek e részben is, úgy mint talán előbb, azt hinni, hogy becslésünk elmarad a valóság mögött, a mennyiben azt gondolják, hogy a nemes érczek értékcsökkenése vagyis vásárló erejök gyöngűlése nagyobb, mint a minőnek fölvettük. Mindazáltal nem hiszszük, hogy nagyon eltávoztunk volna a valóságtól. Mert ha némely jószágok, mint a hús, tej, tojás stb. több mint még egyszer oly drágák, mint 1789 óta; mások, mint a gabona, csak igen csekély gyarapodást mutatnak; még mások, mint a ruházat, némely érczek és sok ipari czikk pedig alig valamivel lettek drágábbak vagy épen leszálltak árukban.

Tegyük hozzá, hogy ha általában 50 százalékkal csökkent a nemes érczek értéke 1789 óta, mégis főleg az 1850-től 1877-ig terjedő korszakban mutatkozott e jelenség leginkább. 1789-től 1850-ig az árak egészben véve sokkal kevesebbet emelkedtek mint 1850-től 1877-ig.

E tények elfogadása után könnyű már most a jelenlegi budgeteket a régi budgetekkel összehasonlítani. 1789-től 1850-ig, úgy mondottuk, megkétszereződött Franczia-ország termelése; 1850-től 1877-ig 50 százalékkal gyarapodott, vagyis ma 3-szor akkora, mint a forradalom kitörésekor. Másrészt a nemes érczek 1789-től 1877-ig vásárló

képességöknek felére szálltak le, úgy hogy, pénzben becsülve, Francziaország termelése 1877-ben körülbelül 6-szor akkora, mint 1789-ben. Tehát oly budget, mely ma 6-szorta nagyobb, mint a forradalombeli budget, nem követelne a polgároktól nagyobb áldozatokat, mint a minőket Necker rótt rájok. Ámde hatszorta 531 millió frank épen 3 milliárd 186 milliót tesz, a mi körülbelül megfelel az 1879-diki budgetnek. Ugyanazon alapon fölvettük, hogy Francziaország termelése *mennyiségben* 50 százalékkal gyarapodott 1850-től 1877-ig; *értékben* pedig a nemes érczek vásárlási erejének csökkenése következtében 100 százalékkal. A miből következik, hogy a 3 milliárd 100 millió frankra menő 1877-diki budget nem vesz nagyobb részt igénybe a polgárok jövedelméből, mint az 1629 millió franknyi budget 1847-ben. Budgetjeink tehát 1789, sőt 1850 óta sem gyarapodtak gyorsabban, mint a polgárok jövedelme. Ez ugyan nem ok arra, hogy kimentse az állami kiadások e tetemes növekvését; de igenis ok arra, hogy ne essünk túlságos réműletbe.

Még egy megjegyzést kell fűznünk a korábbiakhoz. S ez az, hogy ha megengednők is, miszerint a franczia budgetek valamivel gyorsabban növekedtek, mint a közvagyonosság, nézetünk szerint, még mindig elviselhetőbbek lennének, mint a korábbi budgetek. Az az ember, kinek 20 ezer frank jövedelme van, könnyebben visel el egy 15 százalékos terhet, mint a 10 ezer frank jövedelemmel bíró, 12 százaléknyi terhet. Az a munkás, ki naponta 5 frankot keres, kevesebb nélkülözéssel engedhet át abból 15 százalékot, mint 10 százalékot akkor, mikor csak 2 frank 50 centime-ot, vagy 3 frankot szerez.

A korábbi sorokat már megírtuk, midőn utóbb érkezett szabatosabb adatok igazolták következtetéseinket.

Ennyire igaz az, hogy a gazdasági tünemények gondos megfigyelése oly szabályok felállítására vezethet, melyet csak utólag igazolnak a számok. Léon Say pénzügyminiszter 1876. deczember 8-dikán mondott beszédében ama kérdést vetette föl, vajjon jelenlegi roppant budgetjeink súlyosabban terhelnek-e bennünket, mint a júliusi kormányok budgetjei terhelték atyáinkat, és az örökségi illetékek kiszabása alkalmával tett bevallások alapján egészen arra a következtetésre jutott, a melyre mi más úton értünk.

Gyakran igyekeztek megbecsülni a közvagyonosodás haladását, majd az ingó vagyon fejlődése, majd az ingatlan jövedelmek gyarapodása, majd a külkereskedelem vagy a vasúti forgalom növekvése alapján. Mind e jelek csalékonyak. Az első kettő már önmagában nélkülöz minden szabatosságot, mert igen nehéz kiszámítani az ingó vagyon jelentőségét és az ingatlan jövedelem nagyságát. A két utóbbi még nagyon is elégtelen jele a közvagyonosodás haladásának.

Amaz összegek ellenben, melyeket az örökléseknél bevallanak, igen kitűnő mérvét képezik a nemzeti gazdagságnak. Ha látjuk, hogy e bevallások számösszege megduplázódott, a tévedés minden nagyobb veszélye nélkül következtethetjük, hogy a nemzeti gazdagság ugyanazon arányban gyarapodott. Világos, hogy a halandóság ma nem nagyobb mint félszázad előtt; az életkor átlaga inkább hosszabb mint rövidebb azóta. Az öröklések számának tehát a lakosok számához képest inkább csökkennie kellene mint gyarapodni. A mi a bevallások őszinteségét illeti, valószínű, hogy ma körülbelül annyira jár közel az igazsághoz, mint 40 vagy 50 év előtt. Az illeték ma nem kisebb, ellenkezőleg egy kicsit nagyobb a bélyeg-

adó és némely lajstromozási illeték következtében. A csalásra ösztönző kísértésnek tehát ma ép oly gyakorinak és erélyesnek kell lenni, mint egykoron, annál is inkább, minthogy a fiskális igazolás terén az eljárás változatlan maradt. A mi az adózók lelkiismeretességét illeti, valószínű, hogy nem nagyot változott. Egyetlen egy pont van, mely némileg gyanússá teheti az öröklési bevallások criteriumát, a közvagyonosság haladásának megközelítő megbecslésénél. Tudjuk, hogy pénzügyi törvényeink az öröklési illetékeket az adózók nyers vagyona után szabják meg, vagyis nem engedik meg, hogy az örökhagyó adósságait hagyatékából levonják. És itt talán lehetne azt a kifogást tenni, hogy a speculatio ez egyetemes korszakában több eladósodott vagyon fordúl elő mint régebben.

E körülménynek mindazáltal csak igen csekély jelentősége van, és csak igen kis mérvben érinti az általunk fölvett criteriumot. Egy másik, jelentékenyebb ellenvetés abban állhatna, hogy a bevallott összegek értékgyarapodása a hagyatékoknál részben nem annyira a közvagyonosodás, vagyis a termelési eszközök, a szükséges és kellemes jószágok mennyiségének valódi gyarapodásából eredhet, mint inkább abból, hogy változás történt az ingó és ingatlan jövedelem tőkésítésében. Így ha 1879-ben minden jó ingó értéket 4 százalékkal tőkesítettek, míg 6 vagy 7 évvel azelőtt 5 százalékkal tőkésítettek, az örökösödések alkalmával bevallott összegek gyarapodása, úgyszólván, csak színleges volna, legalább egy ötöd arányában, és nem jelezne szorosan megfelelő arányos gyarapodást a termelési és élvezeti javak összegében, szóval a valódi közvagyonosságban. Még egy kifogás, mely szintén gyöngíti némileg a kérdéses criteriumot, abban áll, hogy az örökösödési értékek között szere-

pelnek részben oly papirosok, melyek a társadalom szempontjából, holt értékek, vagy legalább negativ értékek, a mennyiben a közvagyonosság semmi részét nem képviselik. Ilyenek az államadóssági czímletek. Mind e föntartások szükségesek annak kitűntetésére, hogy az ez alapon teljesített összehasonlítás és az abból vonható következtetések csak megközelítő értékkel bírnak és nem szigorúan pontosak. Ezt szem előtt tartva, az 1826-ban megnyilt hagyatékok értéke a pénzügyminiszter adatai szerint * 1337 millió frankot tett, 1840-ben 1608 millió frankot, 1848-ben 2055 millió frankot, 1859-ben 2443 millió frankot, 1869-ben 3636 millió frankot, 1874-ben 3931 millió frankot, 1875-ben 4253 millió frankot, és 1876-ban 4701 millió frankot.** A roppant gyarapodás 1876 óta részben kétségtelenül a tőkésítés ama változott módjának is tulajdonítható, melyről immár szólottunk.

Bármint legyen is, a haladás ez egész idő alatt rendkívül nagy. Ha e számokhoz ragaszkodunk, Franciaország közvagyonossága 20 százalékkal növekedett 1826-tól 1840-ig, 50 százalékkal 1840-től 1859-ig, 49 százalékkal 1859-től 1869-ig és közel 30 százalékkal 1869-től 1876-ig. 1840-től 1876-ig tehát Franciaország közvagyonossága megháromszorozódott volna. Hogy e következtetések, különösen az 1869-től 1876-ig terjedő időszakra nézve túl-

* Lásd a pénzügyminisztérium által kiadott *Bulletin de statistique et de législation comparée* 1878. júniusi füzet 344. lap.

** Tekintetbe kell venni azt is, hogy, egy a háború után keletkezett törvény alapján, a mezei ingatlanokat 4 százalék alapján tőkésítették, és nem 5 százalék alapján, mint azt azelőtt tették az örökösödési illeték megállapításánál. A mezei ingatlanok értékét tehát mesterségesen egy ötöddel magasabbra emelték mint azelőtt.

zottak, az minden kétségen fölül áll. De ha még kellő óvatossággal számba is veszszük mind ama tekinteteket, melyeket fönnebb jeleztünk, és a lehető legnagyobb elővigyázatot tanúsítjuk, minden könnyelműség nélkül állíthatjuk, hogy 1840-től 1876-ig Francziaországnak pénzben becsült vagyonossága megkétszereződött. S minthogy az 1840-diki budget rendes és rendkívüli kiadásai 1363 milliót tesznek, az 1876-diki budget kiadásai pedig 2944 millió frankra rúgnak: a terhek gyarapodása csak 7 vagy 8 százalékkal haladná meg a jövedelem szaporodását.

Különösen kiemeltük, hogy a gyarapodást a nemzeti vagyon pénzértékére vonatkoztatjuk, mert mindenesetre csalódnánk, ha azt hinnők, hogy 1840-től 1876-ig minden hasznos vagy kellemes jószágok száma megduplázódott volna Francziaországban. Nagy csalódás volna azt hinni, hogy hazánkban kétszer annyi gabona, kétszer annyi hús, kétszer annyi árúczikk stb. van 1876-ban, mint 1840-ben; de azt igen is mondhatjuk, hogy a jószágok összesége pénzértékében még egyszer oly nagy 1876-ban mint 1840-ben. A nemzeti vagyon ama gyaragodásának egy része, mely az örökösödési bevallások alapján mutatkozik, kétségkívül a nemes érczek értékcsökkenéséből keletkezett, részben az ausztráliai és kaliforniai aranybányák fölfedezése, részben a bankjegyek, utalványok, compensationális fizetések s az érczpénz minden más helyettesítőinek nagyobb elterjedése következtében. A nemes érczek ez értékcsökkenése következtében 1840 óta minden tárgy, legalább az olyan, melyben nem fordúlt elő az értékcsökkenésnek valamely benső oka, pénzérték dolgában ma jóval nagyobb összegnek felel meg mint 39 év előtt. Így van ez különösen a földekkel, házakkal, sőt még az ipari telepekkel is.

Hogy az öröklési bevallások criteriuma csakugyan bír némi megközelítő biztossággal, mutatja az a körülmény, miszerint eredményei megegyeznek az angol *income tax* eredményeivel. Tudjuk, hogy az *income taxet*, e jövedelmi adót, 1842-ben honosították meg Angliában és Skóciában, és csak 1853-tól fogva Irlandban is. Vizsgáljuk most a bevallási értékek haladását, angol statisztikai adatok nyomán, az *income taxnél*, a szorosabb értelemben vett Angliában, 1842-től 1875-ig bezárólag, mint a mely az utolsó év, melyről teljes adataink vannak. 1842/43-ban a bevallott jövedelem 227,710.000 font sterlingre, vagyis körülbelől 5 milliárd 690 millió frankra emelkedett; 1873/74-ben 439,803.000 font sterlingre, vagyis kerekszámban 11 milliárd frankra, és 1874/75-ben 481 millió font sterlingre, vagyis 12 milliárd franknál többre emelkedett. Tehát e 32 évi időszak alatt, melyben az örökségi bevallásoknál bejelentett értékek több mint még egyszer oly nagyok lettek Franciaországban, a jövedelmi adónál bevallott összegek Angliában szintén megduplázódtak. Az eredményeknek e majdnem teljes összhangzása, két különböző criteriumnak, két szomszéd országban történt alkalmazása mellett, egész bizonyossággal vezethet bennünket arra a következtetésre, hogy a pénzben megbecsült nemzeti vagyon nagysága megduplázódott az utolsó 36 év alatt, a világ legcivilizáltabb államaiban. Hát még ha sem háborúink, sem benső zavargásaink nem lettek volna?

A most levont következtetések nagy jelentőséggel bírnak a budget szempontjából. S ha újból kérdjük, vajjon a roppant budgetjeink, melyeknek számai megszégyenítették volna atyáink képzelő tehetségét, nagyobb részt vesznek-e igénybe a nemzeti jövedelemből, mint a 20 vagy 30 év előtti budgetek? — azt kell felelnünk, hogy

a különbség igen csekély. 1840-ben a miniszteri statisztikai adatok szerint a budget rendes bevételei 1 milliárd 160 millió frankra emelkedtek, míg az örökléseknél bevallott összegek 1 milliárd 608 millió frankra. Az első szám tehát az utóbbinak 72 százalékát teszi. 1861-ben a budget rendes bevételei 1 milliárd 779 millió frankra emelkedtek, és az örökléseknél bevallott összegek 2 milliárd 463 millió frankra. Az első szám aránya tehát a másodikhoz ismét 72 százalék. Végre 1876-ban a budget rendes bevételei 3 milliárd 100 millió frankra emelkednek, ugyanakkor, midőn az öröklési bevallások 4 milliárd 200 millió frankra emelkednek.

A mennyire ez összehasonlításokból ítélni lehet, jelenlegi budgetünk, a nemzeti vagyonhoz képest, valamivel enyhébb volna, mint az 1840-diki, vagy az 1861-diki budget. Mindazáltal van némi túlzás ezekben a következtetésekben. S legfölebb annyit lehet belőlök elfogadnunk, hogy közterheink és közvagyonosságunk aránya ugyanaz maradt 1840-től 1876-ig. Abból azonban, hogy közkiadásaink körülbelül állandó arányban maradtak közvagyonosságunkkal, közel 35 év óta, nem lehet azt következtetnünk, hogy a mi nagy budgetünk enyhe volna. Sokkal több joggal vonhatnók ebből azt a következtetést, hogy Franciaországnak mindig igen súlyos budgetjei voltak.

A második fölvetett kérdés az volt, vajjon az állam mostani budgetjeivel nem tesz-e nagyobb szolgálatot az országnak, mint a minőket tett a régi budgetekkel. E második kérdésre nézve nem foroghat fönn kétség. A posta, a távirda, a közoktatás, a közlekedés sokkal jobban vannak rendezve ma, mint régebben. Az adózók tehát, kik ma nem szolgáltatnak vagyonukból és jövedelmökből nagyobbrészt az államnak, mint a mennyit az atyáiktól,

vagy nagyatyáiktól követelt, hasonlíthatatlanúl több szolgálatokat kapnak ez áldozatokért cserében. E magyarázatból folyik, hogy 3 milliárd 100 vagy 200 millió frankos, vagy a kapu-adók és minden községi adók hozzászámításával, 3 és fél milliárd frankra rúgó, roppant nagy, jelenlegi budgetünket sokkal könnyebben viseli az ország, mint a 7—800 millió franknyi közköltségeket a forradalom előtt,* az 1 milliárd frankot a Restauratio kezdetén, és a mintegy 1800 millió frankot Lajos Fülöp uralma végén.**

Vizsgáljuk most a budgetek átalakúlásait, és keressük a jó pénzügyi kezelés föltételeit, vagyis amaz eszközöket, a melyeknek segélyével a deficitet kikerűlhetjük.

Mindenekelőtt szükséges, hogy a végleges budget lehetőleg megegyezzék a megszavazott és megállapított budgettel, vagy legalább inkább a kiadások csökkentése, és nem a kiadások növelése, vagy a bevételek elmaradása által különbözzék attól.

A kiadásokat igen pontosan meg kell állapítani az előirányzatban, minden kicsinyítés és nagyítás elkerűlésével. A bevételeket ellenben a valószínű magasságnál alacsonyabban kell fölvenni. Azonkívül az előirányzatban a bevételnek, habár csak kis mérvben is, mindig meg kell haladni a kiadásokat.

A kiadásokat szabatosan kell megállapítani. Min-

* Hozzászámítva a *pays d'état* költségeit, a hűbéri díjakat, robotokat és dézsmákat. A *pays d'état* alatt értették a régi monarchia alatt azon tartományokat, a melyekben a nemesség, a papság, a polgárság maga választotta a tartományi rendeket, kik az adókat megajánlották és kivetették.

** Beleszámítva a kapu-adókat és a különböző községi adókat.

den nagyítás nélkül, mert a tapasztalat bizonyítja, hogy a hivatalnokok hajlandók lévén a megnyitott hiteleket egészen elkölteni, az igen magas hitelek megszavazása mindig káros. Kísértetbe hozná a minisztereket, és tág tért nyitna a bő költekezésnek. Minden kicsinyítés nélkül, mert az igen csekély előirányzatok póthitelekre vezetnek, és koczkáztatják a budget egyensúlyát, szóval a kiadások megbecslésénél a legszigorúbb pontosságot kell szem előtt tartani.

A bevételek megbecslése sokkal nehezebb, és e részben nem szabad ugyanazon szabályokat követni, mint a kiadásoknál. Kívánatos, hogy a bevételeket a valószínű eredménynél alacsonyabban vegyük föl, azért, hogy mindig legyen az előre nem látott kiadások részére bizonyos fölösleg, s azért is, hogy a budgetben előírt összeget még a kedvezőtlen években is elérjük minden rossz termés, kedvezőtlen időjárás, kereskedelmi válságok, vagy politikai veszélyek daczára.

Igen nehéz a budget-év bevételeit előre meghatározni, főleg, ha azok nagyrészt közvetett adókból keletkeznek. Az adók hozadéka évenkint rendesen bizonyos arányban, 2—3 százalékban, növekszik. Csakhogy ez a szaporodás nem állandó. Természeti, gazdasági és politikai okok megakaszthatják e fejlődést, sőt az előző évek eredményei mögött elmaradó bevételekre is vezethetnek. Nincs tehát veszedelmesebb pénzügyi módszer, mint az, mely előre is számít a következő budget-évek bevételeinek valószínű szaporodására, vagyis az az eljárás, melynél a következő év bevételeit a folyó évi bevételek alapján bizonyos jövedelmi szaporodás hozzáadásával számítják ki. Bátran mondhatni, hogy az ilyen számítás tévedésekre és deficitekre vezet. Még az az eljárás sem elég óvatos,

midőn a jövő év bevételeinek megállapításánál az utolsó évben elért eredményt veszszük föl. Így Franciaországban az 1877-iki budget előirányzatában a bevételek teljesen megfeleltek az 1875-ben befolyt bevételeknek, a mi a legújabb ismert eredmény volt amaz időben, a midőn az 1877-diki előirányzatot összeállították. Mert megtörténhetett volna, hogy az adók 1877-ben kevesebb jövedelmet adnak, mint 1875-ben, a mely év igen kitűnő termésnek örvendett. S az 1877-diki év jövedelmi szaporulata 1875-hez képest alig 30 és egynéhány millió frankra ment. Midőn tehát ilyen föltevésekből indúlunk ki, melyeket különben a tények igen gyakran igazolnak, egyszer-másszor még sem kerülhetjük ki a sajnos tévedéseket. Ha olyan pénzügyi vezetést akarunk, mely megfosztja a véletlent mind ama hatalmától, melyet emberi erővel elenyésztetni lehet, úgy az adók jövedelmét a legközelebb lefolyt 3 vagy 5 budget-év eredményei alapján kell előirányoznunk. A leghelyesebb rendszer az volna, ha az 5 utolsó évet vennénk ugyan alapúl, de kiküszöbölnők belőle a legkedvezőbb és legkedvezőtlenebb évet, s a megmaradt 3 év átlagát vennők fel előirányzatúl. Ez esetben elérnők azt a bizonyosságot, a mit egyátalában elérni lehet. Majdnem bizonyosan számíthatunk a jövedelmi szaporodásra, miután az adókban meg van az a hajlam, hogy folytonosan több jövedelmet hozzanak a kincstárnak. E megmaradó jövedelmi fölösleget azután törlesztésre lehetne fordítani; vagy ha az állam nagyon túl van terhelve adókkal, tartalékalapra, melynek segélyével az adókat lassankint lejebb szállíthatnók. Nem szükséges, hogy az előirányzat bevételi fölöslege jelentékeny legyen, ha a bevételeket és kiadásokat amaz óvatossággal és szabatossággal állapítjuk meg, melyet az imént ajánlottunk. Jelentékenyebb jövedelmi többlet előirány-

zása mindig kísértetbe hozza a kormányokat, melyek igen könnyen folyamodnak a rendkívüli vagy póthitelekhez, ha a törvényhozás megnyitja előttök a bő költekezés ez útját.

A kiadási előirányzat pontosságát és a bevételi előirányzat mérsékelt voltát illetőleg, nem különben a budgetek végleges eredményét tekintve, Anglia és Franciaország szembeszökő ellentétet képeznek, mely azonban nem válik az utóbbi ország előnyére.

A *Statistical Abstracts* segélyével könnyen összehasonlíthatjuk a budgetek előirányzatát s azok végleges eredményeit. 1848-tól 1877-ig bezárólag 29 budget-év folyt le. Ebből a 29 budget-évből 24 budget-évben a tényleges bevétel meghaladta az előirányzatot, és csak öt budget-évben maradt el a bevétel az előirányzat mögött. Ez öt budget-év az 1855/56, 1860/61, 1861/62, 1867/68 s 1868/69. budget-év. A bevételek elmaradása csak két évben volt jelentékeny: 1855/56-ban, a hol 41 millió frankot (434.509 font sterlinget), és 1860/61-ben, a hol közel 50 millió frankot (1,964.326 font sterlinget) tett. A többi három budget-évben 15 millió 200 ezer frankkal (608.521 font sterlinggel) maradt el a tényleges bevétel az előirányzat mögött 1861/62-ben, 9 millió 250 ezer frankkal 1867/68-ban, és 13 millió 750 ezer frankkal 1868/69-ben. Tehát a 29 évben a bevételek előirányzata csak két komoly tévedést és három kisebb elmaradást mutat fel. A bevételi többletek igen jelentékenyek voltak a többi 24 év folyamán. 1872/73-ban mintegy 120 millió frankra (4,762.770 font sterlingre) emelkedett a tényleges bevétel többlete, az előirányzott bevétellel szemben. 1873/74-ben meghaladta a 88 millió frankot (3,573.647 font sterlinget). 1864/65-ben 78 millió frankot (3,184.437 font sterlinget)

tett. Az 1866/67, 1870/71, 1871/72. három budget-évben egyenkint 60 millió frankot. Az 1853/45, 1863/64, 1869/70, a másik három budget-évben egyenkint közel 50 millió frankot. A többi budget-években átlag 34—50 millió frank között mozgott. Ha e 29 évnél összefoglaljuk mind amaz összegeket, a melyekkel a tényleges budget-bevételek meghaladták az előirányzott bevételeket, és ez összegből levonjuk amaz öt év eredményét, melyekben a tényleges bevétel elmaradt az előirányzott bevétel mögött: akkor látni fogjuk, hogy a tényleges bevételek e 29 évben összesen 860 millió frankkal haladták meg az előirányzott bevételeket, vagyis átlag 30 millió frankkal évenkint.

A kiadásoknál nem találunk egészen ily kedvező eredményeket. De még itt is, ha akár a 29 évre terjedő egész korszakot tekintjük, akár pedig különösen az utolsó 15 évet: azt látjuk, hogy a kiadások rendszerint az előirányzaton alúl maradnak. E 29 budget-év között 19 évben a tényleges kiadás nem érte el az előirányzatot, és csak 10 évben haladta meg a tényleges kiadás az előirányzott kiadást. E 10 utóbbi budget-év között van három olyan, a melyekben a kiadások e gyarapodása az előirányzott hitelekkel szemben teljesen jelentéktelen. E budget-évek az 1851/52., 1869/70. és az 1870/71-diki évek, melyek közül az elsőben 1,100.000 frankkal (41.252 font sterlinggel), a másodikban 9,200.000 frankkal (366.752 font stérlinggel), és a harmadikban 1,555.000 frankkal (62.539 font sterlinggel) haladta meg a tényleges kiadás az előirányzott kiadást. Csak 7 oly budget-év van, melyekben a tényleges kiadás tetemes összeggel haladta meg az előirányzott kiadást. E 7 budget-év közül kettő háborús év volt Nagy-Britanniára nézve, t. i. az 1854/55. és az 1855/56-diki évek. Más két budget-év idején az euró-

pai szárazföldön dúlt a háború, a mi Nagy-Britanniát katonai kiadásainak és óvatossági intézkedéseinek fokozására késztethette. Ezek az 1858/59. és az 1859/60. budget-évek. Nem igen vádolhatjuk tehát az angolokat arról, hogy kikerülhetetlen szükség nélkül meghaladnák a budgetben megszavazott hitelt. Ha főleg amaz utolsó 18 év vizsgálatára szorítkoznánk, melyek 1861-től 1877-ig terjednek, látni fognók, hogy a budgetben engedélyezett hitelt csak három évben haladták meg, és pedig az 1869/70., az 1870/71. és 1873/74. években. És még e három évben is összesen kerekszámban 40 millió frankkal haladta meg a tényleges kiadás a budget-hitelt. S mi több, az utolsó 1873/74. budget-év magában foglalta az amerikai Egyesült-Államok részére az Alabama-ügyben fizetett 80 millió franknyi kártérítést.

A bevételek ily szerény fölvétele, s a kiadások ily szabatos meghatározása mellett nincs mit csodálni azon, ha minden angol budget az év lejártával tetemes bevételi fölösleget mutat. A 29 év között, melyet az imént vizsgáltunk, csak 9 év végződött deficittel, a többi 20 évben a bevételek meghaladták a kiadásokat. Ha a helyett, hogy az 1849-től 1877-ig terjedő egész időszakot tekintenők, csak az utolsó 18 évet tekintjük, 14 oly évünk van, melyben a bevételek meghaladják a kiadásokat, és csak négy olyan, mely deficittel végződött. Az 1849-től 1877-ig terjedő időszakban, mint mondottuk, 9 év végződött deficittel, és a többi 20 fölösleggel. Az első 9 között három olyan is van, melyben Anglia háborút viselt: 1854/55., 1855/56. és 1856/57. E három év levonásával, a deficit ritkán jelentékeny, a bevételi fölöslegek ellenben igen jelentékenyek.

Milyen más a pénzügyek kezelése Francziaorsz

ban. Mondhatjuk, hogy 1840 óta budgetünk nem ismeri az egyensúlyt, mint azt már egy korábbi fejezetben bőven kimutattuk. (Lásd V. fejezet, fr. 95.). Az 1869-re szóló *Comptes générales de l'administration des finances* szerint 1840-től 1868-ig bezárólag, négynek kivételével, minden budget-év deficittel végződött. És e négy kiváltságos év is csak kölcsönöknek, vagy rendkívüli bevételi forrásoknak köszönhette a bevételek fölöslegét. 1840 előtt a bevételi fölösleg nem volt oly ritka, sőt a Restauratio alatt 1818-tól fogva, úgyszólván, ez volt az állandó szabály. 1819-től 1829-ig csak egy év végződött deficittel. 1830-tól 1840-ig csak két év mutatott föl deficitet. 1870/71-diki csapásaink óta, úgylátszik, inkább az 1840 előtti jó pénzügyi szokásokat, s nem az azt követő évek rossz szokásait akarjuk megközelíteni. Ha mindannak daczára az 1872. budget-év 164 millió frank deficitet mutat, az 1873-diki 53 millió frank, s az 1874-diki 68 millió frank deficitet mutat: * úgy e nagy hiányokat annak kell tulajdonítanunk, hogy még mindig közel vagyunk az 1870/71-diki nagy csapásokhoz, s hogy a 800 millió frankra menő új adók behozatala kezdetben mindig némi nehézséggel jár. Meg kell azonkívül jegyeznünk, hogy az 1873-diki budget-év csak igen csekély deficitet mutat vala föl, ha nem terhelik közel 53 millió kiadással a lezárt budget-évek czímén. Az 1875-diki budget 72 millió frank bevételi fölöslegget végződött, az 1876-diki budget-év mintegy 50 millió franknyi bevételi fölösleget tűntet föl, az 1877-diki budgetév szigorú egyensúlyban van, s az 1878-diki budget-év valószínűleg szintén bevételi fölösleget fog nyújtani.

* Az utolsó budgetjeinkre vonatkozó adatokat az 1877-diki budget-előirányzat indokolásából vettük.

Csak tőlünk függ, hogy e bevételi fölöslegek szabálylyá váljanak. Csak szigorú korlátok közé kell szorítanunk a póthiteleket, és csak oly kiadásokkal szabad terhelnünk az államot, mely szorosan reá tartozik. A bevételi fölöslegek elkerülhetetlenül szükségesek, oly alap teremtésére, melynek segélyével lassankint eltörölhessük legrosszabb közvetlen adóinkat. Abból a felfogásból kellene kiindúlnunk, hogy az adók jövedelmi szaporodása nem az egyes kormányzati ágaké, melyek azokat saját költségeik fokozására egymástól elvitatják, hanem az adózóké, kik attól terheik enyhülését várják.

II. KÖNYV.

A KÖZHITEL.

I. FEJEZET.

A KÖZHITEL ÁLTALÁNOS JELENSÉG. — A MAGÁNHITEL ÉS A KÖZHITEL KÖZÖTT VALÓ KÜLÖNBSÉG.

Általában véve a hitel ama képesség, melynél fogva idegen tőke fölött a valódi tulajdonos szabad beleegyezésével rendelkezhetünk.* Alapúl szolgálhat akár ama igéret, hogy egy meghatározott, vagy a felek tetszésétől függő napon az illető tőkét visszatérítik; akár az, hogy bizonyos jutalmat, rendes nevén kamatot, kötnek ki, melynek tartama majd bizonyos időhöz van kötve, majd ismét végnélküli; vagy akár mind e két említett föltétel egyszerre. Az idegen tőke fölött való e végleges vagy ideiglenes rendelkezés majdnem általános jelenség a civilizált

* Ha az idegen tőke fölött való rendelkezést nem nyertük szabadon a valódi tulajdonostól, hanem akár erőszakkal, akár csalással, akkor nem a szorosan vett hitel jelensége áll előttünk, hanem az uralom egy többé vagy kevesbbé menthető nyilvánúlása. Ez történik nevezetesen a kényszerkölcsönöknél és a kényszerkeletű papirpénznél.

népeknél. Alig van ember, ki öntudatlanúl is ne végezne hitelműveleteket, midőn vásárol a nélkül, hogy rögtön fizetne, s így előlegez ama jövedelmeire, melyek még nincsenek birtokában. Mint az egyesek úgy körülbelül az államok is minden időben és minden népnél igénybe vették a hitelt, a legkülönbözőbb formákban. Majd a hosszú időre szóló kölcsönök tökéletesebb alakjában, majd a kényszerkeletű papirpénz csalékony színében, majd a biztosítékokra fölvett kölcsönök primitiv alakjában, majd ismét adók elidegenítése, jövendő bevételek előlegezése, zálogkölcsönök, számadási hátralékok stb. formájában. Sok államnak soha nem volt örökös vagy consolidált (állósított) adóssága, hogy egy, ma igen használatos, de valódi értelméből kiforgatott szóval éljünk. Ámde alig van állam, vagy helyesebben mondva, nincs állam, melynek ne volna lebegő adóssága. A rövid lejáratú lebegő adósság a közhitel legrégibb formája. S a közhitel ez alakja maradt fönn és szerepel leginkább még napjainkban is mindazon népeknél, melyeknek intézményei kevesbbé haladottak. Majd látni fogjuk, hogy a lebegő adósság igen csekély és majdnem jelentéktelen Angliában, jelentékeny Franciaországban, és roppant nagy oly országokban, mint Egyiptom és Törökország. A lebegő adósság fölcserélése állósított adóssággal, vagy legalább hosszabb lejáratú adóssággal, oly jelenség, mely jó pénzügyi kezelésről és jó pénzügyi helyzetről tanúskodik.

A mi a hitel használatát elkerülhetetlenné és szokásossá teszi úgy az államoknál mint az egyeseknél, az mindenekelőtt azon körülmény, hogy úgy a magánosoknál mint az államoknál a kiadások fizetése s a jövedelmek beszedése nem esik össze állandó módon, vagyis nem oszlik meg egyenletesen az év különböző szakai kö-

zött. Igaz ugyan, hogy jó pénzügyi kezelésnél a budget-év végén mindig egyensúlyban vannak a bevételek és kiadások, s hogy egy virágzó és adókkal túlságosan meg nem terhelt államban az államjövedelmek könnyen és szabályosan folynak be; az állam jövedelmei mindazáltal különböző befolyások alatt állanak, melyek olykor késleltetik befolyásukat. Olyan országban, melyben kedvező a pénzügyi helyzet, kevesbbé és ritkábban kell folyamodnunk nagyobb mérvben az adójövedelmek előlegezésére a lebegő adóssághoz, mint azt nem rég egy franczia pénzügyminiszter megjegyezte.* Mindazáltal alig lehet remélni, hogy e rövid lejáratú adósságokat egészen el lehetne törülni. Ezt csak úgy lehetne elérni, ha nagy tartalék-összegeket tarthatnánk az állampénztárban, vagy roppant bevételi fölösleggel állapítanók meg a budgeteket.

Egy másik körülmény, melynél fogva az államok nem könnyen nélkülözhetik a hitelt, abban rejlik, hogy minden állam előre nem látott és sürgős kiadásokkal áll szemben, melyek tetemesen meghaladják az év rendes jövedelmeiből fenmaradó fölösleget. Nincs olyan állam, melynek egyszer-másszor ne kellene nagy és tetemes közmunkákat alkotnia, melyeknek befejezése rendkívül késleltetnék, ha azok költségeit a rendes, folyó jövedelmekből akarnók födözni. Nincs továbbá állam, melyet a véletlen játéka vagy a politikusok hibája ne sodorhatna oly nemzetközi viszályokba, a melyekben okvetetlenül el kel-

* Lásd Léon Say-nek a nemzetgyülésen tartott beszédét a *Journal Officiel* 1873. decz. 25. számában. Egy későbbi fejezetben részletesebben fogjuk ismertetni e beszédnek több helyét.

lene buknia, ha csak a folyó évi adók jövedelme állana rendelkezésére.

Az állam tehát igen sok esetben csak úgy mondhatna le a hitel igénybevételéről, ha tetemes ingó és rendelkezésre álló készletet tarthatna. Meg kell jegyeznünk azt is, hogy a civilisatio menete folyton számosabbakká tette a közkölcsönöket. E kölcsönök különböző alakjaikban mindazáltal rendszerint csak a következő két okra vezethetők vissza, s e két ok: a nagy közmunkák közvetlen és gyors véghezvitele, nemzetközi viszályok. Minden kétségen fölül áll, hogy a közmunkák ma végtelenül számosabbak mint régebben. Némelyek óriási mérveket öltöttek. Azonkívül mindinkább útat tör magának amá felfogás, hogy az ily munkákat lehetőleg gyorsan kell végrehajtani, hogy minél kevesebb legyen az időközi kamatokban való veszteség. A második ok, a háborúk, nem oly számosak ugyan, mint egykoron, de jóval több költséggel járnak, és rögtöni erőfeszítést igényelnek, mely igen nagy és tetemesen meghaladja nemcsak a múlt századokban, de még a legközelebbi években viselt háborúk költségeit is. Régebben, a társadalmi és politikai szervezet akkori alakja mellett s a tudományok csekély fejlődöttsége következtében, a háborúk sokkal kevesebbe kerültek az államnak, s jóval hosszasabban tartottak, és jóval csekélyebb belterjjel is bírtak. E két körülmény következtében némi adófölemelés teljesen elég volt a költségek födözésére. Volt idő, midőn a háborút az államfő iránt személyes szolgálattal tartozó nemességgel és a községek által fölfegyverzett csapatokkal viselték. A nemesség eladósodott s gyakran zálogba vetette jószágait, hogy magát és kíséretét fölszerelje; a községek hasonlóan adósságokat csináltak ugyane czélból. Az államfő, vagyis az állam, nem volt kénytelen

önmaga födözni a hadviselés költségeit. XIV. Lajosig a háború mindig nagy költségeket okozott a nemességnek. De még az állandó és zsoldos hadak mellett is sokkal csekélyebbek voltak a táborozás költségei mint ma. Nemcsak a csapatok létszáma volt jelentékenyen kisebb, hanem azonkívül a háború hosszú ideig is tartott. Volt harmincz éves, volt hét éves háború; s ez utóbbi időszak a legszokásosabb volt a modern háborúknál. Már ebből is látható, hogy az ilyen hosszasan húzódó háborúk csak lanyhább hadviselés mellett voltak lehetségesek. A csapatok télen szállásaikba vonúltak vissza, és tétlenségben töltötték az év jelentékeny részét. Az ilyen hadviselés költségei egy-egy külön időszakra, nem rúgtak nagyon magas összegekre. Ma ellenben nagyon rövid idő, néhány nap, néhány hét, vagy legfölebb néhány hónap alatt merítik ki a nemzeti erőt, és csinálnak hallatlan kiadásokat. Jelenleg alig becsülhetnők 1500 millió franknál kevesebbre minden egyes hadviselő félre a nagy nemzetközi villongások költségeit. Ily óriási összeget természetesen nem lehet a későn vagy rosszúl befolyó adófölemelésekből födözni.

Ha igaz is, hogy a modern államok ép úgy gyakran kénytelenek a hitelhez folyamodni, mint a magánosok, abból természetesen nem következik, hogy a közhitel jellege egészen megfelelne a magánhitel jellegének. Mind a kettőnek ugyanegy a tárgya: az idegen tőke fölött való ideiglenes vagy végleges rendelkezés a tulajdonos szabad beleegyezésével. De ezzel kimerítettük a hasonlóságot. A különbségek számosak és nem tekinthetők csupán mellékeseknek. A magánosok, legalább azok, kik könnyen nyernek hitelt, rendesen bizonyos ingó vagy ingatlan vagyonnal bírnak, melynek következtében ritkábban vehet-

nek föl kölcsönöket, mint az államok, egyszersmind jobban meghatározott biztosítékot adhatnak hitelezőiknek. Mit tesz a magán ember akkor, midőn oly esetlegesség előtt áll, mely nagyobb kiadást követel tőle, mint a minőt rendes jövedelméből elvonhat? Ha van némi ingó vagyona, kötvényei vagy járadékpapirosai, elad belőle egy bizonyos részt vagy előleget vesz föl reájok valamely hitelintézetnél. Ha ingóságok helyett csak ingatlan vagyona van, körűlbelűl ugyanígy járhat el: elad valamit földjéből, vagy jelzálogkölcsönt vesz föl reá. A fizetésképes magánember tehát ritkán lesz abban a helyzetben, hogy kölcsönt kelljen kötnie, mert szabadságában áll a kölcsön terheit és koczkázatát kikerűlni az által, hogy közvetlenűl föláldozza vagyona egy részét, a mi, mellesleg legyen mondva, a legészszerűbb eljárás. Láttuk azonkívül, hogy a kölcsönvevő magános rendesen abban a helyzetben van, hogy bizonyos alapot nyújthat a neki nyújtott kölcsön biztosítására. A magánhitel tehát mindig elég világosan meg van határozva, mert arányban áll az illető vagyonával vagy jövedelmével.

Az állam egészen más helyzetben van. Sokkal gyakrabban kénytelen kölcsön venni, mint a jómódú, mint az elővigyázó magánember. S másrészt hitele sokkal változóbb, mert nincs meghatározott és értékesíthető vagyona, vagy ha van is ily vagyona, az igen jelentéktelen szükségleteihez képest. A modern államnak rendesen sok épülete és némi erdőségei vannak. Csakhogy ezek nem oly nemei a vagyonnak, melyeknek elidegenítése kívánatos, vagy csak könnyen kivihető is volna.

Olykor vannak az államnak bányái vagy vasútai, melyeket eladhat, leköthet, vagy hosszabb időre átengedhet. Csakhogy az ily esetek igen ritkák, s ha olykor elő-

fordúlnak is, a tapasztalás eddig még mindig azt bizonyította, hogy az állam által ily válságos időben eszközölt elidegenítések és bérbeadások sokkal drágább pénzbeszerzési forrást képeznek, mint hitelének közkölcsönök útján való igénybevétele. Nem is alkalmazza ez eszközöket, csak az olyan állam, melynek pénzügyi igazgatása rossz lábon áll, s a melynek jóhiszeműségéhez sok gyanú fér. Az állam azonkívül elidegeníthet még olyas valamit is, mi elvben nem képezi tulajdonát, t. i. valamely meghatározott iparágnak kiváltságolt és kizárólagos gyakorlatát, bizonyos nagyobb összeg közvetlen lefizetése mellett. Ez is egy közvetett neme az államkölcsönnek, mely azonban szintén igen kedvezőtlen az államra nézve.

Megtörténik olykor, hogy az államnak hazai vagy külföldi állam- vagy magánpapirjai vannak. Például hazai járadékpapirjai, melyeket a törlesztési pénztár számára vásároltak, de meg nem semmisítettek; vagy az állam hozzájárulásával alapított részvénytársaságok papirjai; vagy épen külföldi állampapirjai, a mint Oroszország nagyobb mennyiségű franczia járadékot vásárolt 1848 előtt, s a porosz kormány nagyobb számú amerikai s más állampapirokat szerzett az 1870. háború után. Ha az államnak van ilynemű vagyona, és hirtelen zavarba jön, természetesen értékesítheti azt. Ámde nagy ritkán történik, hogy az ilyen vagyon elég nagy volna, s az állam ne kényszerülne kölcsönhöz folyamodni, midőn nagy és sürgős nemzeti szükségletek köszöntenek be.

Lehet végre, hogy az államnak ércztartalékja van, béke- vagy hadi kincse, melyet a jövedelmi fölöslegekből lassankint összegyűjtött. Régebben ez az eset gyakori volt, napjainkban azonban mind ritkábbá válik. Az ilyen artalék fölmentheti az államot a kölcsönzéstől vagy leg-

alább korlátolhatja az összeget és késleltetheti a pillanatot, melyben e szükség bekövetkezik. Egy későbbi fejezetben részletesebben fogunk azzal foglalkozni, mennyiben helyes és hasznos a modern államokra nézve akár az ú. n. ércztartalék, akár az ingó vagyon gyűjtése általában.

Bármint legyen is, az ily kincs vagy tartalék ma már nagyon ritka. A czivilizált népek között napjainkban egyedül Poroszország nyújt és tart fönn ily példát. E kincsnek vagy tartaléknak hiánya vagy elégtelensége tehát ismét nagy oka a közkölcsönöknek.

Az imént mondottakból következik, hogy az állam és magánhitel egy igen nevezetes pontban különböznek egymástól. A fizetésképes magánember rendszerint rendelkezik oly vagyon fölött, melyet elidegeníthet, vagy zálogúl adhat, mig az államnak rendszerint nincs ily vagyona, vagy ha van ily vagyona, az távolról sem elég. Ez a körülmény okozza, hogy a közhitel sokkal változóbb és érzékenyebb, mint a magánhitel.

Minő forrásokkal rendelkezik az állam, kölcsöneinek biztosítására? Az első biztosíték mindenekelőtt a fönnálló rendes adók. Csakhogy e fönnálló adók elég gyönge biztosítékot képeznek, mert a már meglevő rendes kiadások által vannak igénybe véve. A rendes adók jövedelme tehát csak akkor képezhet kellő biztosítékot, ha a kölcsönvevő állam legalább az utóbbi években állandó s tetemes bevételi fölöslegeket mutathat föl, mert különben rendes jövedelmei csak úgy szolgálhatnának födözetül, ha az állam leszállítaná kiadásait. S e részben egy újabb különbség merül föl a magánosok és az államok pénzügye között. A jómódú és okos magánember kiadásai nagy és majdnem rögtöni leszállításokat viselhetnek el.

Mert ha magános ember nem is szállíthatja le rögtön lakbérét, föltéve, hogy bérletben lakik, leszállíthatja rögtön asztalának, ruházatának és élvezetének költségeit. Mindehhez csak akarat és belátás szükséges. Egészen más helyzetben van az állam. Az államra nézve igen nehéz, vagy épen lehetetlen a kiadásokat rögtön és nagy mérvben leszállítani, és pedig azért, mert az állam kiadásai háromfélék, a mennyiben vagy az államadósság kamatainak fizetésére szolgálnak, vagy nagy közmunkák végrehajtására, vagy nagyszámú és különböző nemű hivatalnokok fizetésére. Ha részletesen vizsgáljuk a budgetet, látni fogjuk, hogy e három elemből áll. Az elsőt, az államadósság kamatait, nem lehet pusztán az állam akaratából leszállítani, a míg az állam nem teljesen képtelen e költségek födözésére. Szintúgy nem teljesen lehetetlen, de igen nehéz tetemesen korlátolni a közmunkákat, mert az e czélra fordított kiadások vagy arra szolgálnak, hogy elkészült munkákat fentartsanak, melyek e gondozás nélkül elpusztulnának, vagy megkezdett munkákat befejezzenek, melyek e befejezés nélkül semmi hasznot nem hajtanának és hasonlóképen a pusztulás veszélyeinek volnának kitéve. A költségek leszállítása csak az új munkákra irányúlhat. S még itt is gyakran előfordúl az az eset, hogy bizonyos közmunkákat lehetetlen elhalasztani, hacsak kedvezőtlen helyzetbe nem akarjuk juttatni az országot a külföldi versenynyel szemben. A mi az államkiadások harmadik részét illeti, t. i. a bizonyos számú hivatalnokok fizetését, e részben a legtöbb országra nézve igen nehéz rögtönös és nagy leszállításokat eszközölni. A budget nagy része fizetésekből és díjakból áll. S ha lehetségesnek tartjuk is, hogy egy magánember, néhány hónap alatt, elküldje cselédjeinek felét vagy kétharmadát, mert

azok csak az ő kényelmére vagy fényűzésére szolgálnak, s mert föltehető, hogy az így elbocsátott emberek könnyen találnak más elhelyezést: másrészt lehetetlennek kell tartanunk, hogy az állam elbocsássa hivatalnokainak felét vagy kétharmadát, mert ezzel fölforgatnók az egész társadalmi kormányzatot, s mert azonkívül az így elbocsátott hivatalnokok nagy serege koldúlni mehetne, mielőtt alkalmazást találna a polgári életben. E politikai, társadalmi vagy erkölcsi okok nem engedik, hogy az állam ilyen szigorú rendszabályhoz folyamodjék. Ily körülmények között bizonyos mérvet és fokozatot kell szem előtt tartani. Egyetlen egy kiadás van, a melynél rögtönös és tetemes takarékosság lehetséges: a hadseregnél. E részben azonban a nagy válságok alkalmával rendszerint politikai tekintetek ellenzik a hadsereg nagyobbmérvű leszállítását. Egyetlen egy ország, az éjszak-amerikai Szövetség adott eddig példát a lefegyverkezésre, nagy háború után. Nem szabad azonban feledni, hogy ez ország kivételes helyzetben van, a mennyiben nincsenek hatalmas szomszédai. Elszigetelten állván a világon, védelmi költségeit a lehető minimumra szállíthatja le. Ettől az egy példától eltekintve, a tapasztalás azt bizonyítja, hogy a nagy, czivilizált államok budgetjét soha nem lehetett tetemes arányokban leszállítani. Valahányszor e törekvést tűzték magok elé az egyes államok, mindannyiszor kudarczot vallottak; mert az egyes fejezeteknél elért megtakarításokat majdnem egyensúlyozták a más fejezeteknél fölmerült kiadási többletek.

A kiadások rögtöni leszállítása tehát sokkal több nehézséggel jár az államra, mint a magánosokra nézve. Ez ismét oly ok, melynél fogva közkölcsönök gyakoriabbak, s ugyanakkor az államhitel több hullámzásnak

van alávetve, mint a fizetésképes magánember hitele. S ugyancsak ez okozza azt is, hogy az állam rendes és meglevő adói elégtelen biztosítékot képeznek egy nagyobb kölcsön kibocsátására. Az államnak, midőn kölcsönt vesz föl, egyidejűleg egy újabb adót is kellene behoznia, mely, ha nem fordíttatnék is egyenesen e czélra, újabb biztosítékúl szolgálhatna a kölcsönzőnek.

De ha az állam általában csekély vagyonnal bír, és főleg jövedelmeiből él, van ezeken kívül még egy harmadik nevezetes körülmény, s ez az, hogy az államok jövedelme igen ruganyos, és nem bír szigorúan megjelölt határokkal. Az állam abból veszi jövedelmét, hogy bizonyos részt levon a polgárok jövedelméből. Ámde a törvényekben, szokásokban vagy hagyományokban nincs semmi szabály, mely előre meghatározná a polgárok jövedelmének azon hányadát, melyet az állam a maga részére lefoglalhatna. Még megközelíthetőleg sem határozhatjuk meg a nemzeti jövedelem ama részét, melyet az állam adóképen beszedhet, ha csak komoly politikai, társadalmi vagy gazdasági zavarokat nem akarunk felidézni. E levonásoknak, a magánosok jövedelméből, nincs más gyakorlati határuk, mint amaz ellenállás, melyet a polgárok új adók fizetésénél és képviselőik új adók megszavazásánál tanúsítanak. De ez ellenállás igen sok körülménytől függ. Az állam hitele nagyon hasonlít ama hitelhez, melyet olyan fiatal ember élvez, kinek gazdag szülei vannak, s azoktól bizonyos meghatározott évdíjat húz. A mint nem lehet előre meghatározni e gazdag szülők elnézésének és bőkezűségének határait, ép úgy nem lehet előre pontosan meghatározni ama határt, a meddig az adózók és képviselőik engedékenysége és bőkezűsége terjedni fog. Senki nem ismerheti pontosan az állam jövedelmeinek nagysá-

gát. Akárkinek is csak határozatlan sejtelme lehet e tárgyban.

Van még egy vonás, a mely által az állam hitele a magánosok hitelétől különbözik, s ez az, hogy a magánkölcsönvevőt mindig lehet arra kényszeríteni, hogy a kikötött kamatokat s az illető tőkét a megállapított időben megfizesse. A míg a magánembernek van akárminemű értéke, mindaddig nem vonhatja ki magát e kötelezettség alól. Van bíróság és törvény, mely tiszteletet szerez a magánosok között kötött szerződéseknek. A kölcsönvevő állam helyzete egészen más. Erkölcsileg ő is kötelezve van, de kötelezettségének nincs gyakorlati biztosítéka. Az állam önmaga ítél fizetésképessége fölött, s nem idézhető törvényszék elé. Ő maga vizsgálja meg jövedelmi forrásait és kiadásait; s ő maga ítél a fölött, vajjon eleget tehet-e kötelezettségeinek, új áldozatokat róva az adózókra, avagy csődöt akar-e mondani, a mely esetben oly egyezséget kényszeríthet hitelezőire, melyet azok nem utasíthatnak vissza. Az ilyen fajta, az állami hitelezőkre nézve kötelező erővel bíró, egyezségek gyakran merültek föl a mai népek pénzügyi történetében. Hiába mondjuk, hogy ez igazságtalanság, szerződésszegés. A viszonyok hatalma megdönt minden okoskodást. Minthogy az államok jövedelme nem bír meghatározott korlátokkal; minthogy e jövedelem csak a magánosok jövedelméből eszközölt levonásokból alakúl; s minthogy e levonások megengedhető határát nem állapítja meg semmi törvény vagy hagyomány: természetesnek fogjuk tartani, hogy minden állam önmagát tartja a legilletékesebb bírónak ama pont meghatározására nézve, a melyen túl az adók emelése, a kiadások csökkentése nagyobb zavarok s a nemzeti élet veszélyeztetése nélkül lehetet-

lenné válik. Az államok adóssága szent adósság ugyan, de némileg hasonlít a játékbeli adóssághoz, a mennyiben megfizetésökre nézve nem áll rendelkezésünkre semmi tényleges kényszereszköz.

Az utolsó vonás végre, a mely az államhitelt a magánosok hitelétől megkülönbözteti, az, hogy a kölcsönvevő államot halhatatlan személynek tekintik, a mennyiben az egymásra következő kormányok rendszerint tiszteletben tartják az elődeik által szabályosan felvállalt kötelezettségeket. A kölcsönvevő személyiség e halhatatlan természete, a kölcsönvevő államnál, egyik oka annak, hogy az államkölcsönök oly különböző alakokban jelenkeznek.

Szükséges volt utalni ama különböző lényeges vonásokra, a melyek által a kölcsönhöz folyamodó államok és magánosok egymástól különböznek. Ha nem veszszük tekintetbe emez, az adós minőségéből és természetéből folyó, mélyre menő különbségeket, úgy nem vagyunk képesek megérteni az államkölcsönök legjellemzőbb vonásait. A véletlen szeszélyeinek, a képzelet kicsapongásainak, vagy a találékonyság fogásainak tulajdonítanók különben a közkölcsönök oly változatos és bonyolódott alapját. Nem fognók fel, miért különbözhetik egymástól ennyire a közhitel és a magánhitel. S nem értenők meg, miért káros és tiltott a pénzre szoruló magánembernél az, a mi a kölcsönvevő államnál szabad és hasznos.

Látni fogjuk, hogy a közkölcsönök és magánkölcsönök föltételei valóban annyira ellentétesek, hogy nem találkozhatnék Európában törvényszék, mely el ne ítélné azt a magánembert, a ki oly módon akarna kölcsön venni, mint azt a franczia és angol állam teszik. Azt kellene ebből következtetnünk, hogy a legfölvilágosodottabb álla-

mok kormányai őrültek vagy képtelenek? Nagy vakmerőség és túlzás volna ily véleményt koczkáztatni. Ha azt akarnók, hogy a nagy összegeket szükséglő államok a magánosok közt fönnálló szabályok szerint kössék meg költségeiket: tetemesen megkárosítanók az államokat, és sokkal nehezebbé tennők rájok nézve a szükséglett összegek megkerítését, mint ha ama szokásokhoz alkalmazkodnak, és ama szabályokat követik, a melyeket a kölcsönvevő államoknál a közvélemény immár elfogadott.

II. FEJEZET.

AZ ÁLLAMOK ÉRCZ- S INGÓVAGYONBELI TARTALÉKA.

Mondottuk, hogy azon okok egyike, melyeknél fogva az államok kölcsönözni kénytelenek, abban rejlik, hogy nincs megtakarított pénzök, tartalék ingó vagyonuk, a melyből nagy nemzeti szükség idején és különösen háború-üzenetkor segélyt meríthetnének. Régebben minden előrelátó és hadakozó fejedelem kiváló gondot fordított a kincsgyűjtésre. E gyakorlatot, melylyel a modern Európában egészen fölhagytak, maig fentartotta a szárazföld egyik legjobban szervezett, s csak az imént megnagyobbodott állama, Németország. Megérdemli tehát, hogy e tárgynál maradjunk néhány pillanatig, és vizsgáljuk, minő előnyei és hátrányai vannak a jelen időben a kincsgyűjtésnek és a tőkeelhelyezésnek az állam részéről.

Hogy mily általános volt e szokás az ókorban, arra nézve elégséges lesz néhány példát felhozni. Az athéneiek, mondják történészeik, 10.000 talentumot gyűjtöttek össze a perzsa háborúk és a peloponnesusi háborúk közt lefolyó időközben. A spártaiak, úgylátszik, hasonlag cselekedtek. Midőn Nagy Sándor elfoglalta Susát és Ecbatanát, tömérdek kincs került kezébe, melyet talán még Cyrus

kezdett el gyűjteni. Róma első idejében a köztársaság egyik jövedelmi forrását, *aurum vicesimarium*, vagyis a rabszolgák felszabadítására kivetett huszados adót, a legyőzött államoktól kicsikart hadi sarczokkal együtt Saturnus templomában halmozták föl, szent kincsül. A történelemből tudjuk, hogy Pompeius, midőn Olaszországból távozott, megfeledkezett a közkincsről, mely Caesar zsákmányául esett. A későbbi időkben Augustus, Tiberius, Vespasian és a legértelmesebb császárok kincset gyűjtöttek. A macedoniai királyoknak szintén volt ilyen tartalékjok, mely Aemilius Paulus kezei közé jutott. * Saját történelmünkben az első családbeli franczia királyoknak szintén volt érctartalékjok, melyet szintúgy megosztottak fiaik között, mint birodalmukat. E szokás még Franczia országban is egészen az újabb korig tartott, V. Henrik és Sully még jelentékeny kincset gyűjtöttek. XII. Károly szövetségeséről, Mazeppáról, a kozák főnökről azt mondják, hogy roppant kincse volt.

A jelenlegi hatalmak között egyetlen egy van, Poroszország, mely egész napjainkig megmaradt e rendszer mellett. A kincsgyűjtés a porosz fejedelmek hagyománya, a melyhez a legutolsó napig hívek maradtak. II. Frigyes trónraléptekor atyja után 8,700.000 tallérra, vagy 32 millió 625.000 frankra menő kincset talált. Poroszország akkori nagyságához képest, mikor alig volt 3—4 millió lakosa, s a pénz akkori értékéhez képest ez tetemes összeg volt, és körülbelül annyit képvisel, mintha ma a franczia kormánynak 1 milliárd frankra menő érctartaléka állana rendelkezésére. II. Frigyes, e harczias és előrelátó feje-

* Mac Culloch: *On taxation and the funding System.* 397. l.

delem, hosszú uralkodásának minden viszontagsága daczára, még jóval tetemesebb kincset tudott gyűjteni. Az e fejedelem halála után hátramaradt ércztartalék nagyságát nem ismerjük pontosan, mert a pénzügyek terén akkor nem uralkodott oly nyilvánosság, mint ma. A német közgazdasági írók mindazáltal 60 vagy 70 millió tallérra,* vagyis 225 vagy 262½ millió frankra becsülik a II. Frigyes után hátramaradt kincset. Ez több volt, mint az ama korbeli franczia budget fele, pedig Poroszországnak lakossága nem volt nagyobb, mint az ama időbeli Francziaország lakosságának egy harmada. E kincs az akkori időben ép oly politikai és katonai jelentőséggel bírt, mint a minővel bírna ma egy 1½ vagy 2 milliárdra menő ércztartalék. A porosz kormány soha és semmi körülmények között nem lett hűtelen e gyakorlathoz. Az a tartalék mindazáltal, melylyel az 1870-diki háború előtt rendelkezett, jóval csekélyebb volt, mint a II. Frigyes által hagyott kincs, főleg, ha tekintettel vagyunk a pénz értékcsökkenésére és a modern államok növekedett szükségleteire. S Poroszország jelenleg is, távol attól, hogy megvetné e rendszert, a legnagyobb hajlandóságot mutatja annak további fejlesztésére. Az 5 milliárdnyi hadi kárpótlásból, melyet Francziaország neki fizetett, 150 milliót a hagyományos hadi kincs részére fordítottak, 660 milliót egy rokkant-alapra és 500 milliót több év során keresztül erődítési és kikötői munkálatokra stb. Addig is azonban, a míg e két utóbbi összeget tulajdonképeni czéljaikra lehetne fordítani, a birodalmi kanczellárnak joga van ez 1160 milliót bankoknál vagy pedig hazai és külföldi értékpapirokba elhelyezni. Ha most tekintetbe

* Rau : *Finanzwissenschaft.* II. 279.

veszszük is mindazon levonásokat, a melyek a várak emelése, kikötők építése és a nyugdíjak folytán idővel bekövetkeztek, még mindig igen tetemes, egy fél milliárdnál jóval nagyobb összeg marad, melylyel a berlini kormány minden pillanatban rendelkezhetik. S e tőke két alakban jelentkezik: mint egy 150 millió franknyi ércztartalék, és mint több száz millió frankra menő értékpapirok, melyeknek nagy piaczuk van, és minden pillanatban elárúsíthatók a külföldön.

Amaz adatok szerint, melyeket a *Journal des Débats* a német állami adósság felügyeletére kiküldött bizottság jelentéséből közölt, a német birodalom tárczájában az 1876-dik év közepe táján, vagyis 5 évvel a béke után a következő értékek szerepeltek: A rokkantak alapja 169 millió márkát (vagyis 211,250.000 frankot) bírt német vasúti kötvényekben. A várerődítési alapnak 94 millió márkája (117 millió frankja) volt vasúti kötvényekben, 23 millió márkája (28,750.000 frankja) a bajor államadósság 4½ százalékos papirjaiban, 4½ millió dollárja (23 millió frankja) az Egyesült-Államok 5 százalékos papirjában, 20 ezer font sterlingje (500 ezer frankja) angol consolokban, és végre 900 ezer font sterlingje (22½ millió frankja) 5 százalékos orosz állampapirokban.* Összesen 400 millió frank.

E számok nem oly jelentékenyek talán, mint a minőket a közönség várt, és a tárcza összeállítása is egészen más, mint a minőnek talán képzelték. A német kormány nagy hibát követett el, midőn főleg hazai értékekbe fektette tőkéit, s a német értékek tetemes csökkenése 1873 óta jelentékenyen megcsorbította tőkéjét. A berlini kabi-

* A *Journal des Débats* 1876. november 28. száma.

net sokkal helyesebben járt volna el, ha minden tőkéjét angol consolba, 5 százalékos amerikai papirba, vagy akár franczia járadékba fektette volna. Ha Németország a hadikárpótlás tetemes részét franczia állampapirban fogadja el, igen jó üzletet csinál, míg így nagyon középszerű, vagy épen rossz vásárt kötött, midőn a rokkantak alapját s az erődítési alapot nemzeti értékekbe fektette. Joggal vagy jogtalanúl, arról is lehetne vádolni a német kormányt, hogy e nagy összegek elhelyezése által előmozdította a nem tisztességes speculatiót. A gazdasági és erkölcsi hátrányok tehát, melyek az államok ingóvagyonbeli tartalékával járnak: koczkázat az értékek elhelyezésében, a nem igen ajánlatos speculatió nagy könnyűsége, a megvesztegetés kísértése, s a kormány túlságos befolyása a pénzpiaczra.

Minthogy a hadi kincs gyűjtésének szokását egy oly állam újítja meg, vagy helyesebben mondva, tartja fönn, melynek helyzete a legnagyobb mérvben érdekli Franciaországot, kötelességünk e jelenségnél megállapodni, s azt különböző szempontból megvizsgálni. A jelenkori közgazdák és financz-tudósok legnagyobb része igen nagy megvetéssel szólt ez állami tartalékokról. Találkoztak mindazáltal egyesek, kik, habár nem annyira közgazdasági, mint inkább hadi szempontból helyeselték az érczvagy ingó vagyonbeli tartalék gyűjtését és föntartását. Így nevezetesen Hume, a híres skót bölcsész és közgazda, II. Frigyes kortársa; az olasz Genovesi; a porosz Anzillon. *

E kérdésnél minden attól függ, milyen szempontból tekintjük azt. Igen könnyű azt mondani, hogy a kincs-

* Rau: *Finanzwissenschaft.* II. 279.

gyűjtés nem tartozik az állam föladatához; hogy az állam jóval inkább mozdítja elő az ország közvagyonosodását, mikor a bevételi fölöslegeket az adók leszállítására, vagy a közmunkákra fordítja; hogy az állam sokkal több tiszteletet és szabad mozgást biztosít magának, ha amaz összegeket adósságainak visszavásárlására vagy törlesztésére fordítja. S akár hozzávethetjük még azt is, hogy a közkincstárakban heverő összegek a nemzeti forgalomtól elragadott segédforrások, elveszett tőkék a nemzeti iparra nézve. Állíthatjuk, hogy midőn ily összegeket bocsátunk a kormány rendelkezésére, csábító kísértést teremtünk a legőrültebb kiadásokra, sőt még arra is, hogy a kormány kivonni igyekezzék magát a parlamenti testületek ellenőrzése alól. S végűl levonhatjuk azt a következtetést, hogy az állam, mely ilyetén ércz- vagy ingóvagyonbeli tartalékot gyűjt, távoli eshetőségek kikerülésére, biztos veszteségnek és közvetlen veszélyeknek teszi ki magát; s hogy az állam háború esetén hitel útján ép oly biztosan nyerheti meg a szükséges összegeket.

Igen könnyű így okoskodni. S nem is tagadható, hogy ez okoskodás az igazság látszatával bír. A legtöbb érv helyes. De még sem mind. Bátran állíthatjuk, hogy a hadi kincs létezése állandóan veszélyezteti a nemzeti gazdagság fejlődését békés időben, habár talán némi túlzás van is az ilyen, egy kissé dagályos, állításban. Kétségtelen, hogy az államkincs fölösleges kiadásokra csábít, s a megvesztegetés és zsarnokság eszközeül szolgálhat romlott vagy önkényes kormányok kezében. S ha a czivilizált világ mindig békében élne; ha a nemzetek nem néznének folyton gyanakvó szemmel egymásra; s ha a népek testvérisége csak valamicskével jobb lábon állana: akkor bizony nem is foroghatna fönn semmi kétség az iránt, hogy

nemzeti kincs gyűjtése és föntartása valóságos képtelenség volna.

De másrészt nem lehet ám tagadni, hogy az ilyen kincs előnyökkel jár, rögtönös háborúk esetén. A kincs ama részét, mely érczpénzben fekszik, rögtön föl lehet használni fegyverkezésre, élelmezésre, külföldi vásárlásokra, mihelyt a veszély legelső jelei mutatkoznak. Ezzel elkerűljük mindazon időhaladékot, melyek a közkölcsönöknél kikerűlhetetlenek. Igaz ugyan, hogy a bankjegyek kényszerfolyama a bank által nyújtható előlegek következtében, hasonló szolgálatokat tehet az államnak. S látni fogjuk, hogy az érczpénz vagy ingóvagyonbeli tartalék hiánya rendesen a kényszerkelet elrendelésére vezeti amaz államokat, melyeket egy nagy háború hirtelen lep meg. És hozzátehetjük, hogy még a kényszerkelet kihirdetése is bizonyos időt igényel, az alkotmányos országokban legalább. Mindenesetre könnyebb a hadi kincsbe belemarkolni, nemcsak azért, mert így gyorsabban segíthetünk, de azért is, mert titokban tehetjük. Az alkotmány olykor megengedi a fejedelmek és minisztereinek, hogy saját kezdeményezésökből vehessék igénybe a tartalékokat, ha a körűlmények rendkívül komoly színben jelentkeznek. S ha szükséges volna is a kamara hozzájárulása, a megszavazást rögtön követheti a fölhasználás, a mit nem mondhatnánk a kölcsönről. Nagy elfogúltságra mutatna, ha kétségbe akarnók azt vonni, hogy e föltételek igen kedvezők a hadi műveletek gyors megkezdésére.

A hadi kincs állhat vagy érczpénzből vagy értékpapirokból. Az érczpénzben levő rész közvetlenül alkalmazható, csakhogy, mondják sokan, teljesen ki van vonva a forgalomból, s így oly összeg, mely béke idején semmi hasznot nem hajt az országnak. Ez nem áll egészen. Né-

mely országok, mint Poroszország is, előmutatóra szóló, érczpénzre be nem váltható, jegyeket bocsátanak ki, melyeket azonban készpénz gyanánt fogadnak el minden állami pénztárnál. E kibocsátások összege körülbelül ugyanazon magasságot éri el, mint az állam érczpénztartaléka. Ily módon az ilyeténkép kibocsátott érczpénz hasonértékű pénzjegyekkel helyettesíttetik a forgalomban.

A mi a nemzeti kincsnek ama részét illeti, mely járadékokba, vagy más értékpapirokba van fektetve, ennek megvannak a maga jellemzetes tulajdonságai. Mindenekelőtt kamatot hoz, és e kamat enyhíti az adók terhét, vagy évről-évre gyarapítja amaz összeget, mely a kormány rendelkezésére marad. Nem mondhatjuk tehát, hogy e tartalék meddő volna. Az így, az állam kezelése alatt maradó összeget tehát vagy nemzeti, vagy külföldi papirokba lehet elhelyezni. S a tartalék hatályossága nagyon különbözik a szerint, a mint az egyiket vagy másikat választjuk az elhelyezés e két neme közül. A belföldön való elhelyezés közgazdasági előnyökkel jár: felszökteti a nemzeti értékek árfolyamát, javítja az általános hitelviszonyokat az országban, lejebb szállítja a tőkekamatot, és nem visz ki külföldre hazai tőkét.

A nemzeti tartaléknak külföldön való elhelyezése nem nyújt ily közgazdasági előnyöket, hanem egészen más természetűeket, a melyeket azonban, tekintettel a nemzeti tartalékok alakítási indokaira, jóval fontosabbaknak kell tartanunk. A háború esélyének legenyhébb föltűnése a láthatáron azonnal, és pedig nagy mérvben, szállítja le az e csapással fenyegetett országnak állam- és magánpapirjait, és rendkívül megnehezít minden ügyletet magában az országban. Ha tehát az állam nemzeti értékekbe fekteti tartalékát, úgy háború előestéjén csak

nehezen és veszteséggel fogja értékesíthetni e tartalékot, mert az általános bizonytalanság és félelem tetemesen megcsorbítja a nemzeti papírok értékét. Ha ellenben ez ingó vagyonbeli tartalék idegen értékekben fekszik, melyeknek nagy piaczuk van, értékesítésök annál gyorsabb és gyümölcsözőbb leszen, föltéve mindig, hogy e papirok nem amaz idegen nemzet értékei, melyekkel az állam háborút viselni készül.

Tegyük föl például, hogy újabb háború törne ki Francziaország és Poroszország között, és lássuk, hogyan kezdődnék e küzdelem pénzügyi szempontból. A porosz állam mindenekelőtt belemarkolhat ama hagyományos érczpénztartalékába, melyet azonnal felhasználhat. Azután rövid idő alatt elárúsíthatná jó föltételek mellett amerikai papirosait, mert semmi valószínűség nem forog fönn az iránt, hogy Amerika belebonyolódhatnék egy, Poroszország ellen viselendő háborúba, s mert a nagy amerikai köztársaság papírjai a legszélesebb piacznak örvendenek, egyformán ismeretesek levén New-Yorkban, Londonban, Amsterdamban, Bécsben, Párisban s egyáltalában minden világpiaczon. Jóval több nehézséggel tudna már túladni, kedvező föltételek mellett, a birtokában levő német papirokon, mert e papirok értéke szükségkép csökkennék oly háború következtében, melyben Németországnak része van. Francziaország viszont nem tehetne mást, mint azt, hogy elrendelhetné a kényszerkeletet, a mi által néhány száz milliónyi előleget kaphatna a banktól, s aztán közkölcsönhöz kellene folyamodnia. Nagyon is világos tehát, hogy, eltekintve egészen a két ország államadósságainak eltérő nagyságától, s föltéve még azt is, hogy a két ország államadóssága egyenlő volna: Poroszország a hadviselés megindítása pillanatában jóval

kedvezőbb pénzügyi helyzetnek örvendene, az állam tulajdonában levő érczpénz és ingóvagyonbeli tartalék következtében. Az előbb mondottakból következik, hogy az az állam, melynek ingóvagyonbeli tartaléka van, helyesebben teszi, ha azt idegen, és nem nemzeti értékekbe fekteti, föltéve mindig, hogy oly külföldi országot tud választani, a melyikkel nem valószínű, hogy háborúba keveredhetnék.

Volt rá eset különböző időben, hogy Franczia országnak szintén volt ingóvagyonbeli tartaléka. Értjük a törlesztési pénztár számára a tőzsdén visszavásárolt és meg nem semmisített járadékokat, a melyeknek rendszerét lejebb fogjuk behatóbban tanúlmányozni.* E meg nem semmisített járadékok az állam rendelkezésére maradtak, mely válságok vagy háborúk idején a piaczra vethette azokat s új jövedelmet vonhatott eladásukból. Ha a franczia állam, mely elhanyagolta a törlesztési pénztár részére megvásárlott járadékok megsemmisítését, azt tűzi ki magának főczélúl, hogy értékesíthető tartalékot gyűjtsön magának válságos időkre: sokkal helyesebben cselekszik, ha idegen értékeket vásárol. Ez esetben oly tartalékot gyűjtött volna magának, melyet háborúk vagy forradalmak idején sokkal könnyebben és gyümölcsözőbben értékesíthet, mert a papirok eladása oly piaczon történik, melyet nem nyugtalanít nemzeti veszedelem.

Mindent összefoglalva, a hadi kincs gyűjtését, álljon az akár érczpénzből, akár nemzeti vagy külföldi értékpa-

* Az ingóvagyonbeli tartalékhoz számíthatjuk ama különböző közalapokat is, melyek egyes közintézetek birtokában voltak. Így például a hadsereg külön pénztárát, melynek papirjait az állam, szükség esetén, néha igénybe vette.

pirokból, a közgazdák majdnem egyhangúlag elitélik. Igaz, hogy közgazdasági szempontból majdnem semmit sem lehet mellette fölhozni, míg ellenben az ellenvetések száma tetemes. Ha ellenben az állami pénzügyekről szóló tudományt többnek tekintjük, mint a közgazdasági tudomány egy szakaszának; ha az államháztartással foglalkozó tudományt politikai tudománynak tekintjük, akkor el kell fogadnunk következtetésünket, és be kell vallanunk, hogy a közvetlenül rendelkezésre álló ércztartalék, és a könnyen értékesíthető ingóvagyonbeli tartalék, valóságos vagyoni erőt képez egy országra nézve. Különösen oly országra nézve, melynek hitele nem áll a legszilárdabb lábon. És különösen mai zilált viszonyaink között, midőn az óvatosság kétszeres erővel parancsolja, hogy az államok ily segélyt biztosítsanak magoknak.

Bármint legyen is, az államkincs vagy valamely hasonló tartalék a ritkaságok közé tartozik. Egyedül Poroszország nyújt és tart fönn példát e részben, a művelt népek között. Ausztriában 1878. folyamán egy pillanatra szó volt arról, hogy hasonló hadikincset teremtsenek, 60 millió forinttal. Csakhogy ez állam sokkal inkább el van adósodva, semhogy tartalékképen sokáig megőrizhetne ily nagy összeget. Hogy visszatérjünk ama tárgyhoz, mely bennünket különösen érdekel: az ily hadikincs vagy tartalék hiánya vagy elégtelensége egyik nagy előidézője a közkölcsönöknek.

III. FEJEZET.

A KÖZKÖLCSÖNÖK ÉS AZOK GAZDASÁGI HATÁSA.

Egy korábbi fejezetben mutattuk, miben különbözik a kölcsönvevő állam a kölcsönvevő magánostól. Négy főkülönbséget jegyeztünk meg. Az államnak rendszerint nincs jelentékeny vagyona, s nincsenek általában oly javai, melyeket könnyen köthetne le biztosítékúl. Az államnak úgyszólván nincs más vagyona, mint jövedelmei; csakhogy e jövedelmek oly ruganyosak, hogy lehetetlen szabatosan megállapítani határukat, mert az állam jövedelmei levonást képeznek a polgárok jövedelméből. Harmadszor, a kölcsönvevő állam, ha jogilag nem is, de tényleg önmaga ítél fizetésképessége fölött, és önhatalmúlag ajánlhat hitelezőinek egyezséget. Negyedszer, az államot halhatatlan lénynek tekinthetjük, a minek következtében kölcsön vehet a nélkül, hogy egy határozott napon a tőkét visszatéríteni tartoznék,* és alkalmazhat egy csomó oly

* A magánember is vehet kölcsön úgy, hogy nem határozza meg előre a tőke visszafizetésének napját. Ez esetben azonban alattomban értetik, hogy a hitelező fentartotta magának ama jogot, melynél fogva a visszafizetést *ad libitum*, vagy bizonyos felmondási idő mellett gyakorolhatja. Ingó vagyonnak örök

fizetési módozatot, a melyekhez magánosok nem fordúlhatnak. *

A közhitel tehát már alapjában igen jellemző, az adós természetéből folyó, vonások által különbözik a magán- vagy polgári hiteltől.

Nem lehet tehát csodálni, ha a közhitel terén igen téves eszmék merültek föl. Mielőtt tanúlmányoznók az államkölcsönök ama különböző módozatait, melyek iránt a modern kormányok legtöbb előszeretetet tanúsítanak, elengedhetetlenül szükséges, hogy előbb tiszta és helyes fogalmat szerezzünk a közkölcsönöknek elveiről és azon hatásokról, melyeket e financziális tünemény az ország gazdasági fejlődésére gyakorol. Sok sophismát kell itt kiküszöbölnünk, sok eszmezavart tisztáznunk.

Mindenekelőtt azzal a gyakran fölvetett kérdéssel találkozunk, vajjon a közkölcsönök jók-e vagy rosszak, előnyt tartalmaznak-e vagy hátrányt. A financziális írók egy egész serege nyilatkozott az előbbi értelemben, kijelentve, hogy az állam büntetlenül vehet kölcsönt, sőt hogy még nagyon hasznos is, ha az állam kölcsönöket köt, mert az államadósság tőke, s az élet egyik eleme minden országra nézve. Különösen a XVIII. században uralkodott e nézet. Sok publicista, kiknek egy része még ma is fényes névnek örvend, és más része nagy hírben és tiszteletben állott, legalább a maga idejében, rendszeres

időkre való elidegenítése bizonyos járadék fejében megengedett ügylet ugyan, de csak ritkán fordúl elő magánosok között.

* Némely magánosok, kiknek nagy hűbéri birtokaik vannak, az Eszterházyak, Schwarzenbergek, Liechtensteinok stb. ugyanazon módozatok mellett vesznek kölcsönöket, mint az államok. — Hasonlókép cselekesznek a nagy financziális társulatok.

dícsérettel halmozta el a közkölcsönöket. Pinto szerint, az államadósságok gyarapítják a társadalmi gazdagságot, tőkéjök egész összegével. Egy angol bölcsész, Berkeley, aranybányáknak nevezte az államadósságot. Egy más író, ki nagy tekintélynek örvendett annak idején, és számos kereskedelem-politikai értekezést bocsátott közre, Melon szerint, az államadósságok csak oly adósságok, melyeket a jobbkéz a balkéznek ad. Így gondolkozott Voltaire is, ki azt mondá, hogy az az állam, mely csak önmagának tartozik, nem szegényedhetik el. Egy hírneves bölcsész, Condorcet hasonlóan nyilatkozott, elégtelen föntartás mellett. Szerinte az államkölcsönök csak annyiban lehetnek rosszak, a mennyiben a kamatok egy részét külföldieknek fizetnék, «a kiknek semmi érdekök nem kívánja, hogy tőkéik a nemzeti ipar előmozdítására szolgáljanak».

Ilyen volt a XVIII. században az uralkodó fölfogás. S nagyon valószínű, hogy e fölfogás befolyást gyakorolt a közkölcsönök növekvésére ez időben, mert a köztetszésnek örvendő hibás politikai és gazdasági elméletek mindig bizonyos hatást gyakorolnak a gyakorlati életre. Jelenleg már némileg kiábrándúltak e merész álmokból, legalább a magasabb rétegekben.* Ámde Melon, Voltaire

* Jegyezzük meg mindazáltal, hogy egy bizonyos iskola még mindig dicsőíti a legtúlzottabb államkölcsönöket is, ha azokat közmunkák érdekében kötik. Emil de Girardin gyakran írt nagy zajt keltő czikkeket, ily értelemben, a császárság idejében. Egy igen ismert financier, Isaac Péreire egy röpiratot bocsátott közre az 1877-diki budgetről, melyben lelkes dicséneket zeng az államkölcsön fölött, s azt a jó pénzügyi kormányzat legfőbb lényegének tekinti. E röpirat czíme: *Questions financières, réforme de l'impôt par l'emprunt.* S egyik fejezete a következő felírást viseli: *A kölcsönkibocsátás rendszeresítésére irányúló eszmék.*

és Condorcet eszméi csábító alakban jelentkeztek, mely megérdemli, hogy alapos czáfolatban részesüljön. Az az érv, hogy a kormányok által kötött kölcsönök oly adósságot képeznek, melynél a jobbkéz tartozik a balkéznek, minthogy a kamatjaikra szolgáló pénzt csak azért szedik be adó útján a polgároktól, hogy azután más formában a járadékpapirosok tulajdonosainak visszaszolgáltassák, — ez az érv nagyon csábító. Lejebb megjelöljük amaz okokat, melyeknél fogva ez teljesen téves.

Míg a XVIII. század financziális írói az államadósságokat a nemzeti vagyon egyik alkatelemének tekintették minden országban, a korunkbeli közgazdák nagyon is szigorúak voltak az állam e jövedelmi forrása iránt, és kétségbe vonták annak majd jogszerűségét, majd hasznos voltát. Legnagyobb részök szerint a közkölcsönök mindig rosszak volnának, s őket terhelné a felelősség a czivilizáczió minden csapásaért. S különösen a háborúért, mely a legnagyobb mindnyájok között. A könnyűség, melylyel az államkölcsönöket kötik, és a nemzetek és fejedelmek által a jelenkorban elkövetett hibák terheit a jövőre háríthatják, a legkalandosabb vállalatokra csábították az országokat. De van a közkölcsönöknek, szerintük, még egy jóval nagyobb hibája is, s ez az, hogy öregbítik a társadalmi egyenlőtlenséget, meggazdagítva a tőkéseket, s újabban megterhelve a munkásokat. A mi által egyszersmind tetemesen gyarapították a henyélő osztályt. A közkölcsönök ellen irányúló támadásokat és ellenvetéseket igen sok éllel és elevenséggel öntötte új alakba egy írótársunk, T. N. Bénard, kit nem régiben vesztett el a közgazdasági tudomány.*

* Lásd halála után megjelent munkájában: *De l'influence*

Sorra fogjuk vizsgálni e két ellentétes véleményt, keresve, miben áll mindegyiknek érdeme. Szerintünk mindegyik téves. A közkölcsönök magokban véve sem nem jók, sem nem rosszak. Vagy inkább, mondjuk határozottan, az állam ama tehetsége, a melynél fogva kölcsönöket köthet, jótétemény, kétségbevonhatatlan jótétemény. A közhitel tiszteletre méltó és hasznos erő, épúgy, mint a magánhitel, a melylyel lehet visszaélni, mint például a lőporral vagy dynamittal; a mely azonban magában véve kétségtelen jótétemény.

Nem az a kérdés most, vajjon egyes emberek és kormányok nem űzik-e igen gyakran a legnagyobb visszaéléseket ez erővel. Midőn a pénzügyi tudományt tanúlmányozzuk, e tudomány szigorúan meghatárolt körén belűl kell maradni, óvakodva minden bölcseleti vagy politikai eszmefuttatásoktól. A közkölcsönök nyilvánvaló előnye abban mutatkozik, hogy fölmentik az államot ama kényszerűségtől, melynél fogva különben érczpénztartalékról vagy a veszély idején közvetlenül értékesíthető más tartalékról kellene gondoskodniok; vagy legalább amaz előnyt nyújtják az államnak, hogy tetemesen leszállíthatja az ilyen tartalékot. Arról sem szabad megfeledkeznünk, hogy a hadikincsek tartásának szokása csak azóta hagyott alább, a mióta a közhitel, más szóval az államoknak ama tehetsége, melynél fogva könnyen köthetnek kölcsönöket, általánossá vált. E két tünemény, az érczpénz vagy ingóvagyonbeli tartalék fölhalmozása és a közkölcsönök kötése, fölváltva jelentkeznek, a mely körűlmény mindeddig nem részesűlt kellő figyelemben.

des lois sur la répartition des richesses. Paris, Guillomin 1874, a közkölcsönökre és államadósságokra vonatkozó fejezetet 118—159. ll.

A közkölcsönök rendesen helyettesítették és megszűntették a tartalékokat. Némi ellenmondás rejlik tehát abban, midőn kárhoztatjuk a hadi kincsek gyűjtésének szokását, és mindamellett elvben elítéljük a közkölcsönöket. Lejebb vizsgálni fogjuk, vajjon lehetséges és hasznos-e a közkölcsönöket mindig adókkal helyettesíteni. És e vizsgálatból egy újabb bizonyságot meríthetünk az iránt, hogy a közhitel — vagyis az államnak ama képessége, melynélfogva bizonyos kamatfizetés mellett könnyen nyerheti meg oly tőke élvezetét, mely különben nem képezi tulajdonát — magában véve jótétemény, és sok esetben nagy enyhűlésére szolgál az oly országnak, mely nehéz válságokkal küzd.

Mindazáltal nem kevesbbé igaz, hogy a XVIII. századbeli tudósok nézetei a közkölcsönök természetéről és hatásáról, melyek a nagy közönségben még ma is meglehetősen el vannak terjedve, ép oly hibásak, mint veszedelmesek. E sophismák annál károsabbak, mert az elfogúlt elme előtt az igazság színében jelentkeznek, s a közgazdasági kérdésekben nem igen jártas emberek csak nehezen tudnák megczáfolni. Azonkívül van az embereknek egy egész osztálya, melynek befolyása nem is jelentéktelen, a bankárok és pénzemberek osztálya, mely személyes érdekénél és a nevelésében nyert előítéleteknél fogva nagyon hajlandó ártatlannak föltűntetni a közkölcsönöknek a legszélsőbb végletekig hajtott túlzását. Végre kétségtelen, hogy a közkölcsönök, amaz előnyöknél fogva, melyeket a capitalistáknak és spekulánsoknak nyújtanak, kiknek legnagyobb része az ország fővárosában lakik, pillanatnyilag rendkívüli élénkséget kölcsönöznek bizonyos üzleteknek, óriási vagyonokat teremtenek, föntartják vagy gyarapítják a fényűzést úgyannyira, hogy e mű-

veleteknek rossz hatása nem tűnik föl az első tekintetre.

A közkölcsönökre vonatkozó sophismák különböző alakokban jelentkeztek. A legfurfangosabb azonban a következő kettő, melyekről már szólottunk. *Az állam, mely csak magának tartozik, nem szegényedhetik el,* mondá Voltaire. *A közkölcsönök oly adósságok, melyeknél a jobbkéz tartozik a balkéznek,* mondá Melon. A jobbkéz ez esetben az adózó, a balkéz az állampapir tulajdonosa, a tőkés. S minthogy, szól tovább az okoskodás, az állam virágzására nézve igen közönyös, hogy valamely pénzösszeg a tőkés vagy az adózó tulajdonában van-e: a nemzet az egyik esetben ép oly gazdag, mint a másikban.

Nézzük már most, hogyan lehet e véleménynek téves voltát kimutatni. Nagyon igaz, hogy a közkölcsönök egyik hatása abban nyilvánúl, hogy az adózó polgároktól bizonyos összeget, adó fejében elveszünk, melyet azután kamatok czímén a tőkések között kiosztunk. Ha csak e fölületes megfigyeléshez tartanók magunkat, csakugyan arra a következtetésre juthatnánk, hogy mindez közönyös az államra nézve, hogy itt a nemzeti vagyon semmi része nem ment veszendőbe, a mennyiben a nemzet némely tagjai tőkések neve alatt azt kapják, a mit a nemzet más tagjai adózók neve alatt fizet. Az utóbbiakat lehetne sajnálni, de maga a nemzet nem szegényedett. Ámde tovább is kell vinni a vizsgálódásokat. Tegyük föl, hogy az állam nem kötött kölcsönt. Ez esetben egyrészt az adózók megtarthatnák azt, mit adónövekvés gyanánt a tőkéseknek kamat fejében fizettek volna, — s másrészt a tőkések, birtokukban tartanák amaz összegeket, melyeket különben az államnak kölcsönöztek volna; s akár önmagok alkalmazzák tőkéjöket, akár más vállalkozókra és iparosokra

bizzák azt, körülbelül hasonló kamatot kaphatnak utána, mint a mennyit a kölcsönvevő állam fizetett volna nekik. Amaz esetben tehát, midőn az állam közkölcsönt köt, a tőkések az állam részére szolgáltatott tőkéjök kamatját csak amaz adózók rovására kapják, kik azt megfizetik. Amaz esetben, midőn az állam nem köt kölcsönt, a tőkések, kik önmagok alkalmazzák tőkéjöket, melyet különben az államnak kölcsönöztek volna, egyáltalán nem fosztották meg magokat a tőkéjök után járó kamattól. Látjuk tehát, minő különbség van a két eset között. Kölcsön esetében az egyik fél meg van károsítva. Ha nincs kölcsön, mindkét fél, úgy az adózók, mint a tőkések osztálya teljesen rendelkezik amaz összeg fölött, melylyel kölcsön esetében csak egyikök rendelkeznék. Hogy folytassuk Melon képét: kölcsön esetében a jobbkéz, vagyis az adózó, átadja pénzét a balkéznek, vagyis a tőkésnek; ha nincs kölcsön, mindkét kéz tele marad, egyik sem ürül meg, s ez mindenesetre többet ér.

Mondottuk, hogy a kölcsön által bizonyos kamatfizetés fejében, s olykor magának a tőkének meghatározott időben való megtérítése mellett, idegen vagyon fölött rendelkezhetünk. E művelet magában véve teljesen ártalmatlan, és a szerint lesz hasznos vagy káros, a mint a kölcsönvevő a birtokába jutott tőkét felhasználja. Ha azt termékenyen alkalmazza, például közmunkákra, mert az állam által kölcsön vett összeg körülbelül csak abban az egy alakban őrizhető meg, ha e pénzzel vasútakat, csatornákat, kikötőket vagy a közoktatásra szolgáló épületeket építenek, — ez esetben valószínű, hogy a társadalom nem fog veszíteni az államkölcsön által. Sőt lehetséges, hogy a társadalom hasznot fog abból húzni, föltéve, hogy e közmunkákat helyes érzékkel tervezték és takarékosság-

gal hajtották végre. Mert ez esetben a társadalom megfosztja ugyan magát egy tőkétől, mely különben a tőkések birtokában maradt volna, de megleli azt egy más alakban, vasutak, csatornák vagy kikötők formájában, melyek az adózóknak hasznára szolgálnak. * Ha azonban az állam

* Nagy tévedés azt hinni, hogy csak ama közmunkák volnának hasznosak az államra nézve, melyek a magánosokra nézve is közvetlenül jutalmazók. Gyakran mondják, hogy az oly vasútat, melynek tiszta jövedelme nem téríti meg teljesen a befektetett tőkének kamatjait, jobb lett volna nem építeni, s helyesebben cselekedtek volna, ha az illető tőkét máskép alkalmazzák. Ez okoskodás téves, s onnan ered, hogy nincsenek kellő tekintettel a kérdés minden oldalára. Mondhatnók, hogy a nemzetnek ki kellene építenie minden olyan vasútvonalat, mely megtéríti kezelési költségeit, és a melynek eredeti építési költségei nem nagyobbak 100 vagy 150 ezer franknál, kilométerenkint. Vegyünk föl például egy vasutat, mely 150 ezer frankba kerül kilométerenkint, s a melynek 8 ezer frank évi nyers bevétele van, szintén kilométerenkint; az ilyen vasút bevétele csak 1500—2000 frankkal haladná meg kilométerenkint a kezelési költségeket. Mindazáltal, ha mondhatnók is, hogy a részvények és kötvények birtokosai elvesztették tőkéjöket: senki nem mondhatná, hogy az ország is elvesztette e tőkét. Valószínű, hogy e vonal mintegy 50 ezer tonnát, kilométerenkint 10 centime átlagos díj mellett, a mi összesen 5000 frankot tesz; a nyers bevétel többi 3000 frankját a személyszállítás szolgáltatná. Ámde a közönséges úton egy tonna-kilométer szállítása legalább is 25 vagy 30 centime-ba, gyakran többe is került volna. Az ország tehát legalább 15 centime-ot gazdálkodott meg, minden szállított tonna-kilométernél. Vagyis 7500 frankot az 50 ezer tonna-kilométernél. Ámde e 7500 frank, melyet az illető vidék termelői és fogyasztói megtakarítottak, épen megfelel az első építési költségek kamatainak. Felhozott példánkban tehát a tőke nem veszett el az országra nézve, noha csak kis mérvben jutalmazó a részvények és kötvények birtokosaira nézve. Bouffet mérnök egy röpirata a helyi érdekű vasutakról, mely két év előtt jelent meg, igen nagy világot vetett e kérdésre,

által kölcsön vett tőkét, melytől a tőkések megváltak, udvari élvezetekre, pompás épületekre vagy őrült vállalatokra pazarolják, akkor kétségtelen, hogy a társadalom szegényebb lett, mert a tőkésektől elvett tőke megszűnt létezni, vagy csak meddő tárgyakban, palotákban, ékszerekben stb. él tovább.

A közkölcsön tehát hasznos vagy káros lesz a társadalomra nézve általában, a szerint, a mint az állam maradandólag vagy hasznosan alkalmazta, vagy pedig elfecsérelte és elpusztította ama tőkét, melynek birtokáról a tőkések lemondottak. S minthogy a múltban a fejedelmek szenvedélyei s a kormányok hibái következtében haszontalan kiadásokra fecsérelték a közkölcsönök legnagyobb részét, sok ember elragadtatta magát és föltétlenül kárhoztatta a közhitelt, mint a nemzeti veszedelem egyik szerszámát. E következtetés túlzott. Ilyen okoskodás mellett azt is mondhatnók, miszerint kívánatos volna, hogy az embernek ne lennének érzékei, mert érzékei csábítják a gonoszra. Mondották olykor a közkölcsönök érdekében azt is, hogy fejlesztik az országban a takarékosság szellemét ama könnyűség által, melyet a közönségnek megtakarított pénzök biztos elhelyezésére nyújtanak. Lehe-

és megmutatta, mennyire használhatnak némely munkák az országnak általában, melyek semmi közvetlen hasznot nem nyújtanak a vállalkozónak. Magunk is elméletileg ugyane következtetésre jutottunk e munka első kötetében (I. 169.). Mindez igazságokból következik, hogy az állam tékozlás nélkül kezdhet oly közmunkákba, melyek nem térítik meg közvetlenül az elhelyezett tőkék kamatait. Meg kell azonban jegyeznünk, hogy az ilyen munkáknál elég józanságot kell tanúsítani, minden külsőség kerülésére. S azonkívül, ha az új vonal forgalma csak egy régi vonal forgalmának elvonásából ered, a haszon, melyről beszéltünk, nem létezik.

tetlen tagadnunk, hogy e tünemény bizonyos mérvig csakugyan mutatkozik. Midőn nagy kölcsönöket bocsátanak ki, különösen midőn a befizetés sok és egymástól távolabb eső részletben történhetik: ilyenkor valószínű, hogy különösen a kispolgárságban és az alsóbb néposztályban sokan fognak aláírni, kik ezzel valószínű, vagy csak lehetséges jövendő megtakarításaikat előlegezik. Úgy cselekszenek, mint a paraszt, ki földet vásárol. Az elvállalt kötelezettségeknél fogva sokan közűlök kénytelenek kiadásaikat a megszokott színvonalnál lejebb szállítani. E körűlmény szembeszökőleg mutatkozott a két és három milliárdos két nagy utolsó franczia kölcsön műveleteinél. A könnyűség, a melylyel egy-egy kisebb részlet befizetése jár, hatalmas ösztön a takarékosságra. Vegyünk egy példát, melyet a legújabb viszonyok szolgáltatnak. Három milliárdos (tulajdonkép 3498 millió frankos * utolsó és roppant kölcsönünket 5 százalékos járadékokban kötötték, 84 frank 50 centime kibocsátási árfolyam mellett, s a következő föltételekkel: az első befizetési részlet, az ú. n. biztosító befizetés 14 fr. 50 centimera ment; az összeg többi részét husz 3 fr. 50 c.-os havirészletben lehetett befizetni. Világos, hogy midőn az emberek ily csekély és hosszú időre elosztott részletes befizetések mellett szerezhetnek állami járadékot, e körűlmény a szerény vagyonú polgárt komolyan ösztönzi a takarékosságra. Rendes körűlmények között hasonló összegeket

* A kölcsönök közönséges elnevezései rendesen nem igen szabatosak. Így nem foglalják be a kölcsön hivatalos összegébe a kezelési költségeket s az első egy-két év kamatját. Az 1874-diki hivatalosan és közönségesen 2 milliárdosnak nevezett kölcsön tényleg 2 milliárd 225 millió frankot hozott. És a következő évi ú. n. 3 milliárdos kölcsön tényleg 3.498,744.639 frankot hozott.

csak a takarékpénztáraknál lehet elhelyezni, jóval csekélyebb kamat mellett. A haszon sokkal kisebb lévén a betevőkre nézve, nem is lesznek hajlandók oly erőfeszítésre. A befizetéseknek ilyen részletes teljesítése még a társadalom közép és felső osztályaira is nagy befolyást gyakorolhat. Természetes hajlandósága az embernek, hogy sokkal mosolygóbb színben tűnteti föl a jövőt, a valónál kevesebbre becsüli terheit, és a valónál többre jövedelmi forrásait. S midőn így a közönségnek alkalmat nyújtunk részleges befizetések által teljesíteni kötelezettségeit, sok ember túlbecsüli jövendő budgetjének bevételi többleteit, s ennek következtében később megfeszíti magát, hogy megtakarítsa amaz összeget, a melyre számított.* Ez értelemben tehát igaz, hogy a közkölcsönök megizmosítják a takarékossági szellemet. A mivel természetesen nem akarjuk azt mondani, hogy jogos volna államkölcsönöket kötni, csak amaz ürügy alatt, hogy takarékosságra tanítsák az országot. A kölcsön ama része azonban, melyet az aláírók meg nem takarítanak, ha a kölcsönt ki nem bocsátják, mindig csak igen csekély részét képezi az egész kölcsönnek. Ha tehát a kölcsönt haszontalan kiadásokra fecsérlik el, őrültség volna azt azzal védeni, hogy élesztette a nemzeti takarékosságot. Mert ugyan mit nyerne az ország akkor, midőn például 1 milliárdnyi értéket pusztítanak el, s azt azzal akarnák

* Egy kis párisi boltos, a kivel az üzlet menetéről beszélgettem, a fényűzési czikkek gyönge keletét 1873-ban főleg annak tulajdonította, hogy nagy kölcsöneink aláírói rendkívül takarékoskodnak, csakhogy az esedékes részleteket megfizethessék. Egy kis kereskedőnek ilyetén felfogása meglepett. Kétségtelen ugyan, hogy túlozta e tünemény befolyását, de az is tagadhatatlan, hogy bizonyos mérvig igaza van.

menteni, hogy a kölcsön 50 vagy 100 millió frankra menő, különben elmaradt takarítást vont maga után.

A közkölcsönök egy másik gazdasági és financziális hatása abban nyilvánúl, hogy a nemzet egész tömegében elterjeszti az értékpapirok ismeretét és megkedvelését, a mi által egyszersmind általánosítja a hitelt és a vállalkozó szellemet. Kétségtelen, hogy a közkölcsönök e részben úttörők gyanánt szerepeltek. A mezei lakosság s az alsóbb rétegek takarékos osztálya minden czivilizált társadalomban általában, még mindig bizonyos gyanakvással viseltetik az értékpapirok iránt. Félnek, hogy ily módon elvesztik megtakarított filléreiket, és nem mernek kölcsönözni sem részvénytársulatoknak, melyeknek létföltételeit nem ismerik, sem magánosoknak, kiknek fizetésképességében kételkednek. A következés az, hogy rendesen elrejtik pénzöket, és parlagon hevertetik tőkéjöket. A közkölcsönök, különösen ha nyilvános aláírás mellett történnek, lassankint rést törnek e szokáson. Az állam levén az egyetlen személyiség, a kinek fizetésképességét, nagyjában legalább, mindenki megítélheti, lassankint még a legfélénkebbek is mernek neki hitelezni. S ha azután megizlelték egyszer az értékpapirokat, nem irtóznak tőlök többé annyira. Az állampapirokról átmennek a községi kölcsönökre, a községi kölcsönökről a vasúti papirokra. Így törtek útat Európában az állami közkölcsönök, a részvénytársulatok és más társas vállalkozások hitelénél. S így csökkentették másrészről amaz érczpénz-tartalékokat, melyek azelőtt ismeretlen helyen parlagon hevertek. E tények kétségbevonhatatlanok, financziális történelmünk minden lapja hangosan tanúskodik mellette.

1830-ban, egy Audiffret marquis által idézett statisztikai táblázat (II. köt. 340. l.) szerint, az 5 százalékos

állami járadék tulajdonosainak száma Francziaországban 108.493 volt, midőn az iletö járadék összege 126,786.971 frankot tett, úgy, hogy a járadék e fajánál 115 frank évi járadék jutott átlag minden egyes járadékpapir-tulajdonosra. Ugyanazon időben a 3 százalékos járadék birtokosainak száma 16.539 volt, midőn e járadék összege 39 millió 377.047 frankot tett, úgy, hogy e kölcsönnél 220 frank járadék jutott minden egyes birtokosra. A járadék-tulajdonosok száma nem haladta meg a 125 ezeret, még azon esetben sem, ha egyetlen egy ember sem találkozik vala, kinek egyszerre 5 százalékos és 3 százalékos járadékpapirja lett volna.

Nagyon természetes, hogy a járadék-tulajdonosok száma nem volt amaz időben valami igen nagy, minthogy az államadósság is sokkal kisebb volt, mint jelenleg. A mit azonban főleg vizsgálni akarunk, az, e járadékbirtokosok minősége és helyzete. A három százalékos járadéknál nincs, de az ötszázalékos járadéknál van egy ily kimutatás, mely számot ad a nagy, közép és kis aláírásokról. Csak 8000 franczia vagy idegen járadék-birtokost számítottak 1830-ban olyat, kire 50 franknál kevesebb járadék jutott. S minthogy 108.493 járadék-birtokost számítottak az 5 százalékos járadéknál, a kis járadék-birtokosok ez összegnek csak egy harmadrészét képezték. Az igaz, hogy e 8 ezer 5 százalékos járadék-birtokoshoz, kiknek járadékuk 50 franknál kevesebb, hozzá lehet még venni 12 ezer más aláírást, melyek départementi aláírások neve alatt szerepeltek, minthogy a départementokban lettek fizetve, és a melyek nagysága nincs külön-külön megjelölve, noha együttvéve mintegy 7 millióval szerepelnek, úgy, hogy egy-egy aláírásra átlag 590 frank esik. Föltéve, hogy e départementi járadékok

fele szintén az 50 franknál kisebb járadékot élvezők osztályához tartozik, még mindig csak 14 ezer oly aláírót kapunk, kiknek járadéka 50 frankon alul marad. A kis járadék-birtokosok száma tehát még mindig igen csekély volt, és nem ment többre mint az összes járadék-birtokosok számának egy nyolczadára. Midőn az állami járadékpapir ily kis mérvben volt elterjedve 1830-ban, s a többi értékpapirok, úgyszólván, egészen ismeretlenek voltak a vidéken, kétségtelen, hogy a takarékosság leginkább érczpénz felhalmozásában nyilvánúlt. Ebben nyilvánúl igen sokszor még ma is, de már még sem annyira, mert az állami járadékpapir úttörő gyanánt szolgált, mely lassankint befurakodott a padlásszobákba és kunyhókba, maga után vonva a vasúti kötvényeket, a *Crédit foncier* és a főbb városok papirjait.

Ha követjük nagy nemzeti kölcsöneink fejlődését 1852-től fogva, úgy az 1854-dik 250 milliós kölcsönnél 99.224 aláírót találunk, a mely számból 60.142 leszállíthatatlan; az 1855-diki 500 milliós kölcsönnél 180.480 aláírót, a mely számból 170.820 leszállíthatatlan; az 1855-ben kibocsátott 760 milliós kölcsönnél 316.976 aláírót, a mely számból 223.262 leszállíthatatlan; az 1859-diki kölcsönnél 690.230 aláírót, a mely számból 530.893 leszállíthatatlan; az 1863-diki kölcsönnél 541.993 aláírót, a mely számból 401.859 leszállíthatatlan; az 1868-dik kölcsönnél 832.798 aláírót, a mely számból 672.000 leszállíthatatlan. A következő két kölcsönről nincsenek számaink, de az 1872-diki 3 milliárdos kölcsönnél az aláírók száma 934.276.* Látjuk, mily foko-

* Egy táblázat szerint, melyet Cochery a pénzügyminisztérium 1877. évi budgetjének kiadásairól szóló jelentéséhez csatolt, a franczia járadék bejegyzéseinek száma 1,187.290 volt 1870.

zódó gyorsasággal hatolt be az állami járadékpapir a padlásszobákba és kunyhókba, nagy mérvben csökkentve ez által az érczpénztartalékot, melyet ott korábban fölgyűjtöttek. Lehetetlen szabatos számokban kimutatni,

június 16-dikán. E bejegyzések következőképen oszlottak meg: 116.307 névre szóló 4½ százalékos járadékra vonatkozó bejegyzés; 491.337 névre szóló 3 százalékos járadékra vonatkozó bejegyzés; 15 ezer départementi bejegyzés 4½ százalékos járadékpapirra; 170.219 départementi bejegyzés 3 százalékos papirra, és 71.754 3 százalékos vegyes járadék (névre szóló kötvénynyel és előmutatóra szóló szelvénynyel). Együttvéve tehát 865.592 névre szóló bejegyzés. Volt azonkívül 24.526 előmutatóra szóló 4½ százalékos járadék, azonkívül 297.172 előmutatóra szóló 3 százalékos járadék, a mi tesz összesen 1,187.290 bejegyzést. Nagy túlzás volna azt hinni, hogy ugyanannyi járadék-birtokos van, mint a hány a bejegyzés. Így mindenekelőtt kétségtelen, hogy igen sok előmutatóra szóló járadék ugyanegy birtokosé lehet. Azonkívül sok embernek lehet névre szóló 3 százalékos és névre szóló 4½ százalékos bejegyzése. Sőt ugyanegy személy ugyanegy fajnál több névre szóló bejegyzéssel is szerepelhet, ha papirjait különböző időben vásárolta. Ha a többszörös szereplés mind ez eseteit számba veszszük, arra a következtetésre kell jönnünk, hogy az állami járadékpapir-birtokosok száma Franczíaországban nem haladta meg az 550 vagy 600 ezeret, 1870 előtt. Cochery ugyanazon jelentése szerint a franczia járadékra vonatkozó bejegyzések száma 1876. május 16-dikán 4,172.313-ra rúgott. A valóságos járadéktartó birtokosok száma jóval csekélyebb, mert e bejegyzések legnagyobb része előmutatóra szól, a mi azt jelenti, hogy utolsó nagy kölcsöneink még nem voltak egészen elhelyezve, vagy hogy a politikai viszonyok kedveltebbé tették az előmutatóra, mint a névre szóló papirt. E 4,172.313 bejegyzésből 2,261.935 bejegyzés 5 százalékos, előmutatóra szóló, 624.599 3 százalékos, előmutatóra szóló, és 36.008 4½ százalékos, előmutatóra szóló; van tehát összesen 2,922.542 előmutatóra szóló bejegyzés. És nem marad több, mint 1.249.771 névre szóló bejegyzés, a különböző fajú járadékoknál. Megjegyzendő, hogy a névre szóló egyenes bejegyzések

hogyan következtek a járadékpapirra a vasúti kötvények, a *Crédit foncier* és a városok papirjai, a melyeket idővel ép oly bizalommal fogadott a lakosság minden osztálya. Az állam hitele egyengette meg Francziaországban a részvénytársulatok hitelét. Az állam hitelének köszönhető Francziaországban, hogy az emberek bizalmat tanúsítottak egy darab papir iránt, mely bizonyos aláírásokat mutathatott fel.

Mindazáltal nem lehet tagadni, hogy a nagy közkölcsönök ismétlődő kibocsátása idővel hibás irányt adott a közhitelnek. Minél többet kölcsönzött és kölcsönöz továbbra is valamely ország, annál inkább központosúl a hitel ama városban, mely a kormánynak széke, az országnak legfőbb tőzsdéje. A tőkék központosúlása kelet-

az 5 százalékos járadéknál (az egyetlen járadékpapir, melyet nagy mennyiségben bocsátottak ki, csapásaink óta), nem több, mint 352.659, a mihez jön még 193.906 vegyes bejegyzés, és 50.827 départementi bejegyzés. Későbbi, közvetlenül a pénzügyminisztériumból származó adatok némi kis mértékben különböző számokat mutatnak, mint Cochery budget-jelentése. 1869. deczember 31-dikén a bejegyzések száma a franczia járadéknál 1,254 040 lett volna, a mely számból 659.547 bejegyzés névre szóló, 192.767 bejegyzés départementi, 71.779 bejegyzés vegyes, és 329.947 előmutatóra szól. 1875. decz. 31-dikén a bejegyzések összege 4,404.763, a mely számból 1,402.826 névre szóló, 198.209 départementi. 297.939 vegyes és 2,865.789 előmutatóra szól. 1869-től 1876-ig tehát a névre szóló bejegyzések száma meg nem duplázódott, míg az előmutatóra szóló járadékok száma 8—9-szer akkora lett. (Lásd a *Bulletin de statistique et de législation comparée* 1877. januáriusi füzetének 26. lapját.) Számba véve a többszörös szerepléseket, nem tehetjük 1 milliónál többre azoknak számát, kik Francziaországban az államadósságok egyes részeinek birtokában vannak. Angliában 1876. január 5-dikén csak 108.392 bejegyzés fordúl elő, a 3 százalékos consolnál.

kezik, mely rendkívül árt a vidéki vállalkozásnak. Innen van, hogy Franciaországban igen sok ember azt állítja, miszerint a közhitel elterjedése, a miben az állami papirnak volt legnagyobb része, káros befolyást gyakorol. Ez azonban nagy tévedés. A baj a közhitel rendkívüli központosítása és ama tőkék fölemésztése a folytonos kölcsönök által, melyek a majdnem elenyésző mérvű takarításokból keletkeznek az ország minden pontján. Sokan panaszkodnak, hogy a vidék megtakarításait azonnal felszivattyúzzák a közkölcsönök, melyek azt legtöbbször haszontalanúl alkalmazzák, és az oly társulatok, mint a párisi *Crédit Foncier*, mely azt fényűző városi épitkezésekre fordítja. Mindez, úgy mondják, egyenes veszteség a mezőgazdaságra, a talaj termékenyítésére, az élelmi szerek termelésére nézve. S midőn a tőke elvonúl a vidékről, lassankint követi azt a lakosság is, s a mezei népesség mindinkább csökkenik. Íme egynéhány ama támadások közűl, a melyeket bizonyos keserűséggel intéznek a közhitel és a járadékpapir ellen.

Kétségtelen, hogy e vádakban sok igazság rejlik. Csakhogy a baj oka nem a közhitel maga, hanem annak túlságos központosítása, és a nemzeti kölcsönök mértékletlen és túlzott igénybe vétele. Igaz, hogy a kölcsönök által összegyűjtött összegek nagy részét háborúkra és őrült vállalatokra fecsérelték el. Ezt bizony nem lehet tagadni. A hiba azért az emberi szenvedélyeket, a rossz kormányokat, a félrevezetett közvéleményt terheli. Maga a kölcsön ártatlan mind e kicsapongásokban. Az is nagyon igaz, hogy némely intézetek a vidéken gyüjtötték össze ama tőkéket, melyeket pompás épületek emelésére fordítottak a nagy városokban. De másrészt a közhitel kifejlődésre jutván az ország minden részében, sok oly

társas vállalkozásnak lett szülője, mely hasznára volt az egész országnak és főleg a vidéknek. Ezt mondhatjuk különösen a közlekedési hálózatról.

Meg kell tehát tartani a helyes útat a vak dicsőítés és az elfogúlt vádak között. Ha igaz, hogy az állami járadékpapir egykoron úttörőül szolgált minden osztálynál, az értékpapirok megkedveltetésére; tekintetbe kell venni másrészről, hogy a közkölcsönökkel űzött visszaélések annyira összpontosítják idővel a hitelt, hogy a vidéki városi intézetek és társulatok keletkezése nagyon megnehezűl. A kis tőkések nagy tömege, és az óvatosság hírében álló emberek már most csak oly papirban biznak, mely az állam vagy valamely, az állam által biztosított intézet aláirásával van ellátva. Az a szellem, mely helyi termelési viszonyok javitására irányúló intézeteket törekszik életbe léptetni, egészen elenyészik. Hasonlítsunk csak össze olyan országot, mint Belgiumot, hol a közkölcsönök igen ritkák, Franciaországgal, hol azok állandó tűneményt képeznek, s mindjárt látni fogjuk, mennyivel jobban el van terjedve a helyi vállalkozói szellem az elsőben, mint az utóbbiban. Az egyiknek csak egy financziális központja van az egész országban, míg a másik országban minden tartománynak meg van a maga financziális központja. Az egyikben a tőkések nagy tömege óvakodik minden értéktől, melynek nincs állandó, megszabott jövedelme, s a mely közvetlen vagy közvetve nem áll összefüggésben az állammal; a másikban a tőkék minden lehető irány felé fordúlnak. Mértéken túl szaporítva a kölcsönöket, a tőkések legnagyobb részét elszoktatták minden aggodalom- és gondtól, elfojtottak bennök minden kutató szellemet, csüggetegséget oltottak szívökbe, s főleg megakadályozták azt, hogy saját körükben, köz-

vetlen közelökben találjanak tőkéiknek gyümölcsöző elhelyezést.

Másrészt joggal hozhatjuk fel a közkölcsönök mentségeül, hogy ama tőkék, melyeket a járadékok és más értékpapirok a kunyhóktól elvontak, nem vonhatók le egész teljességökben ama megtakarított összegekből, melyeket a vidéki lakosság, korábban, földjeinek javítására fordított. E tőkék igen gyakran amaz érczpénztartalékok rovására keletkeztek, melyek régebben általában szokásosak voltak, és a melyek ma mindinkább csökkennek. S minthogy ez érczpénztartalékok parlagon heverő tőkét képeztek, mely pillanatnyilag legalább teljesen elveszett a termelésre nézve, nincs miért sajnálkoznunk, midőn azt megfogyni látjuk. Minden oly országban, hol a közhitel szilárd lábakon áll, mint p. o. Angliában, az állampapirok oly magas és oly kevéssé ingadozó árfolyamra emelkednek, hogy ezeket használják leginkább még ideiglenes elhelyezésül is, midőn az illető tudja, hogy az abba fektetett összegeket rövid idő múlva értékesíteni lesz kénytelen. Itt nincs szükség arra, hogy az emberek nagyobb összegeket tartsanak készpénzben. Meg kell még jegyeznünk a mezei lakosokra vonatkozólag, hogy az a könnyűség, melylyel a legkisebb takarításokat is biztosan elhelyezhetik, s nem kénytelenek rögtön földet vásárolni, a mi sokszor lehetetlen is, szintén nagy ösztönt képez a megtakarításra.

Így tehát bizonyos mértékben csakugyan igaz, hogy a közkölcsönök hozzájárúltak a hitel fejlesztéséhez,* sőt

* Ez ellen fől lehet hozni, hogy több országban, melyekben a köz- és magánhitel igen fejlett fokon áll, nagyon szerény mérvben vették igénybe a közkölcsönöket. Távol vagyunk attól,

a takarékosság szellemének fölkeltéséhez és fentartásához is. Ezzel természetesen nem akarjuk azt mondani, hogy csupán ez okból is kellene kölcsönöket kötni. Szükséges azonban, hogy jelezzük egyik örvendetes hatását ama tűneménynek, melynek különben annyi káros hatása van. Ne feledjük el, hogy midőn azt akarjuk tudni, vajjon valamely kölcsön jó-e vagy rossz, főleg azt kell kérdeznünk, mi lett a kölcsön vett tőkéből. Ha haszontalan munkákra fecsérelték el, veszteség az országra nézve. Ha jól alkalmazták, gazdagság lehet.

Miután jeleztünk egynéhányat ama kedvező következések közül, melyeket a közkölcsönök, egészen eltekintve attól, hogy jól vagy rosszúl használtattak fel, a múltban gyakoroltak, föl kell említenünk néhány fogyatkozásukat is. Mondottuk, hogy a gyakori közkölcsönök fölmentik a tőkést attól, hogy tőkéinek számára hasznos alkalmazást keressen, s így közvetve elcsüggesztik és meggyöngítik a vállalkozó szellemet. A közkölcsön azonkívül mindig fölemeli az országban a kamatlábat, a menynyiben meggyéríti a rendelkezésre álló tőkét. A közkölcsönök következésképp szaporitják a nemzeti termelés költségeit, lejebb szállítják a kereskedők nyereségét, minthogy azok magasabb kamatlábot kénytelenek fizetni az

hogy azt állítanók, mintha a hitel fejlődött volta valamely országban arányban áll amaz ország fejlettségével. Ez igen nevetséges állítás volna. Csak ama tényre akarunk rámutatni, hogy az államok, tartományok és városok kölcsönei törték meg rendszerint az útját a részvénytársaságok kölcsöneinek; s hogy különösen a legelső sorban említett papirok szoktatták a mezei lakosságot s a munkásosztályt az értékpapirokhoz. Egyébiránt az állami járadékpapir a múltban teljesítette ez úttörő szolgálatot. Jelenleg és a jövőben nincs többé szükség e szolgálatokra.

üzletök érdekében fölvett tőkékért, és végre pillanatnyilag megnehezítik, vagy talán lehetetlenné is teszik, hogy magánosok vagy részvénytársaságok nagy közhasznú intézeteket léptessenek életbe. Francziaországban az utolsó években volt alkalmunk ily tüneményt látni. A nemzet tőkéje két különböző részből áll. Az álló és a forgó tőkéből. Az első magában foglalja az épületeket, gyárakat, stb. Az utóbbi az ősanyagokat, mezőgazdasági, vagy ipari czikkeket, és végre a pénzt. A nagy közkölcsönök egyik hatása abban rejlik, hogy azonnal és igen nagy mérvben szorítják meg e forgó tőkét, vagy legalább megakadályozzák azt, hogy e forgó tőke a nemzeti takarékosság útján oly arányban gyarapodjék, a mily arányban gyarapodott volna, ha a kölcsön nem jön létre. A 2 és 3 millárdos nagy kölcsönünk még csak az imént is megkötötte kezeinket. Mert igaz ugyan, hogy a kölcsönöket csakhamar aláírták, de elhelyezésök igen sok időt vett igénybe, minthogy nagy részök még több éven át a spekulánsok kezeiben maradt, kik arra számítottak, hogy azokat egyenkint és részletenkint fogják kis tőkéseknek eladni. Mi történik ily körülmények között? Az, hogy minden megtakarítás, mely az országban létrejön, a kölcsönpapirok megvásárlására fordúl, és minden más papirban igen kevés üzlet jő létre, s új értékek nevezetesen nem is keletkezhetnek. Kétségtelenné teszik ezt ama statisztikai táblázatok, melyeket egy utóbbi pénzügyminiszter, Magne, közzétett. E táblák mutatják, mennyi járadékpapirt vettek és adtak el a départementi lakosok számlájára az 1869., 1870., 1871., 1872. és 1873. évek első kilencz hónapjában.

Kimutatása ama járadékoknak, melyeket a départementi lakosok számlájára, az alább következő évek első kilencz hónapjában vásároltak és eladtak.

Év	Vásárolt járadék	Eladott járadék	Vásárlásnál szereplő tőke	Eladásnál szereplő tőke
1869	4,299.425	2,222.601	101,736.502	52,547.510
1870	4,858.216	2,178.698	112,761.210	50,521.838
1871	5,205.700	237.045	92,522.816	4,210.016
1872	17,398.538	1,630.789	323,862.919	31,069.292
1873	24,272.094	3,190.240	436,350.000	37,289.000

E számok igen tanúlságosak. Látjuk, hogy 1869-ben a financziális nyugalom idejében, a midőn semmi kölcsönt nem bocsátottak ki, ama többlet, melyet a départementok részére vásárolt járadékok az azok számlájára eladott járadékokkal szemben mutat, nem haladta meg az 50 millió frankot tőkében, az év első kilencz hónapjában. Az 1873-dik év kilencz első hónapjában ellenben e többlet, melyet a départementok számára vásárolt járadékok az ugyanazok számlájára eladott járadékokkal szemben mutatnak, kerek számban 400 millió franknak felelnek meg. És e táblázat még nagyon tökéletlen fogalmat ad arról, a mi szemeink előtt tényleg történt. Mert csak ama vásárlásokat és eladásokat tűnteti föl, melyek az adóközegek *(réceveurs généraux)* útján történtek, és teljesen hallgat a hasonló műveletekről, melyeket a börzeügynökök teljesítettek. Nem követünk el nagy vakmerőséget, ha azt állítjuk, hogy a franczia megtakarítás legnagyobb része 1871-ben, 1872-ben, 1873-ban és valószínűleg 1874-ben is állami járadékok vásárlására irányúlt, s hogy ez állami járadékok jó ideig a bankárok kezei között maradtak, kik azokat közvetítették. A többi tőkéket

tökéletesen el is hanyagolták, mint azt Magne miniszter egy más táblázata feltünteti, mely a járadékok és a vasúti kötvények árfolyamát mutatja, az 1869-től 1873-ig terjedő minden egyes év október 30-dikán. Igaz, hogy időközben adót vetettek a járadékon kívül minden más értékpapirra, meg kell azonban jegyezni, hogy a vasúti kötvények nagyobb összeggel csökkentek, mint a menynyit ez új, összesen 3 százalékra menő adó képvisel; míg az állami járadék ellenben fentartotta magát, vagy épen emelkedett.

A járadékok és a legfőbb vasúti kötvények árfolyama 1869., 1870., 1871. 1872. és 1873. évek október 30-dikán.

Papir neme	**Árfolyam**				
	1869.	1870.*	1871.	1872.	1873.
3%-os járadék	71 frank 575	51 frk 25	57 frk 625	53 frk 75	57 frk 375
4½%-os járadék	101 « 125	«	84 « 50	75 « 75	82 «
5%-os járadék	«	«	93 « 275	84 « 50	92 « 45
6%-os morgan	«	«	«	498 «	505 « 625
Vasúti kötvények					
Est.	335 « 50	270 «	296 « 75	271 « 87½	269 « 875
Paris-Lyon Med.	331 «	285 «	298 « 75	275 « 37½	266 « 50
Midi	327 « 62½	282 « 50	299 « 75	273 « 25	271 « 50
Nord	339 « 12½	300 «	306 « 87½	289 « 87½	279 « 825**
Orleáns	338 «	289 « 32½	305 «	277 «	276 «
Ouest	329 « 50	292 « 50	296 « 12½	273 «	270 « 625

E körülmények indoka abban rejlik, hogy a nemzeti takarítás egész összegét, vagy legalább legnagyobb

* 1870. október 30-dika vasárnap lévén, az okt. 29-diki árfolyamot vettük.

** Jacquemin szerint (*Révue des deux Mondes* 1878. márcz. 15. szám.) 1871-től 1874-ig a 3 százalékos franczia járadék kamatja a tőkéhez képest 5·79%-tól 5·06%-ig váltakozott. Ugyanazon időben a *Nord* kötvényeit oly árfolyam mellett bocsátották ki, mely, a visszatérítési jutalmat beleértve, 5·239% és 4·917%

részét, a kölcsön lassú felszivására fordították. Ily körülmények között új részvénytársaságok és vállalatok keletkezése körülbelül lehetetlenné vált, s ez a nagy közkölcsönök rossz hatásának egyik leghangosabb bizonyítéka.

Az olyan országban, mely nagy kölcsönöket bocsát ki, valószínű, hogy az álló tőkét, t. i. földeket, épületeket és az ingatlanokat általában valamivel kevesebbé gondozzák, mintha a kölcsön nem jött volna létre. Bizonyos másrészről, hogy a forgó tőke valamivel csekélyebb lesz, vagy legalább valamivel kisebb mérvben gyarapszik. Van-e már most valami kárpótlás a forgó tőke e leszállítása és az álló tőke csekélyebb gondozása fejében? Ez olyan kérdés, melyre nem lehet a priori felelni. Ez attól függ, hogyan használták föl a kölcsön vett tőkét.

Nem kell mindazáltal hinni, hogy a forgó tőke csökkenése a kölcsönvevő országban teljesen megfelel a kölcsön vett tőke nagyságának. Rendszerint jóval kisebb, különböző okok következtében, melyek közül kettőt már futólag említettünk. Először a közkölcsön mindig ösztönzi bizonyos mérvig a takarékosságot. Másodszor a nagy közkölcsönök mindig csalnak ki a ládafiából, szalmazsákokból és öreg harisnyákból valamit amaz érczpénztartalékból, mely különben parlagon heverő tőke az országra nézve. Harmadszor a közkölcsönökből igen gyakran tetemes részt írnak alá az idegenek. E harmadik pont beható vizsgálatot igényel, s midőn ezt tenni fogjuk, oly tűne-

között váltakozott. A tőkésítési kamatban mutatkozó különbség idővel elenyészett, és ma már a 3%-os járadék tőkésül magasabban, mint a Nord kötvényei.

ményekre bukkanunk, melyek még nem eléggé ismeretesek.

Mindenekelőtt Condorcet állításával állunk szemben, a ki szerint sajnálatos volna, ha valamely nemzeti közkölcsönt idegenek írnák alá, mert ez esetben a kamatok külföldre kerülnek és az országon kívül fogyasztatnak. Részünkről egészen ellenkezőleg gondolkozunk, mint Condorcet. A helyett, hogy sajnálattal telnénk el az idegen aláírások láttán, azt óhajtanók, hogy azok jóval nagyobb mérvben mutatkoznának. Mert ha kimegy is az országból a kamat, nem szabad elfelednünk, hogy a kölcsön vett tőke, mely az országba jött, nem itt született, hanem külföldről származott. Igaz, meglehet, hogy e tőkét elpazarolják, a mi a múltban igen sokszor történt az államkölcsönöknél. De ugyanez történt volna akkor is, ha a tőke magában az országban keletkezik vala, és akkor csökkentek volna az országban a termelés eszközei, míg így nem változtak, hanem csupán a jövedelem szállt lejebb. Midőn valamely országnak kölcsön kell vennie, előny és nem hátrány az, ha külföldről kapja tőkéjét, föltéve, hogy a kamat nem túlságos, vagy épen romlásthozó. Csakhogy az állam igen ritkán kölcsönözhet külföldről állandóan és hosszabb időre.

A kölcsön vevő államok két osztályba sorolhatók. Az egyik osztályba tartoznak azok, a melyek komoly biztosítékokat nyújtanak, vagyis azok, a melyeknek rendes kormányuk, modern közgazdasági szervezetök, munkás lakosságuk van. A másodikba ellenben azok tartoznak, a melyeket nem lehet komolyan számba venni, mert kormányuk önkényes, közgazdasági szervezetök rossz, s a tisztességes közigazgatásnak még legelső föltételeit sem ismerik. Az előbbi államok rendesen magasabb hitelnek örvendenek

az ország határain belül, mint az országon kívül. Az utóbbiaknak ellenben semmi hitelök sincs otthon, de van némi hitelök mindazáltal a külföldön, azon csáberő következtében, melyet kölcsöneiknek igen magas kamatai gyakorolnak, kísértetbe hozva némely vállalkozó vagy meggondolatlan és tudatlan embert. Ez utóbbi államok között találjuk Törökországot, Egyiptomot, Tuniszt, Perut, stb. Ez országok kormányai csak külföldi kölcsönök által teremthetnek magoknak pénzt, minthogy a tőke nálok ritka, s a hozzájok közel eső tőkés bizalmatlansággal viseltetik irántok. Innen van, hogy az utolsó ottoman kölcsönnél 1873-ban, a konstantinápolyi piacz, mely igen gazdag házakat mutathat fel, majdnem semmit sem szolgáltatott. Vannak népek, mint a hollandok és angolok, kik üzletet csinálnak abból, hogy az ilyen országoknak kölcsönöznek.

Az első osztályba tartozó államok ellenben sokkal nagyobb piaczot találnak papirjaiknak a belföldön, mint a külföldön. Fizetésképes ország kölcsöneinél ritkán történik, hogy az egész összeget nem írnák alá otthon, vagy hogy legalább a kölcsönkibocsátáskor a külföldre kikerült papirok bizonyos idő múlva vissza ne kerüljenek. E tüneménynek megvannak a maga természetes okai. Egy rendes állam hitelét sokkal jobban becsülhetik meg azok, kik törvényei alatt élnek, mint azok, kik csak távolról ismerik. Egy gazdag ország járadékpapirját sokkal kedvezőbben is fogadják a nemzetbeliek, mint a külföldiek. Franczia országban például, minden csapás s örökös forradalmaink daczára, jól tudjuk, hogy kormányunk fizetésképes. Egyéb országok tőkései, s különösen kis tőkései, mert ezek azok, kik a kölcsönök nagy tömegét felszívják, nem viseltethetnek hasonló bizalommal nem-

zetünk iránt. Az államot fenyegető veszélyeket rendesen túlozza az idegen, és sokkal helyesebben ítéli meg a nemzetbeli. Így sokkal jobban fogja megítélni a franczia a forradalomból származható veszélyeket Franczia országban; az olasz a separatismusból keletkezhető veszélyeket Olaszországban. Merülhetnek föl olykor ideiglenes kivételek e szabály alól, nevezetesen roppant nagy kölcsönöknél, mínők voltak két utolsó kölcsöneink, melyek élénk benyomást gyakorolhattak a czivilizált világ minden pénzpiaczára. De ha a külföld igen nagy mérvben vett is részt valamely kölcsön áláírásánál, az rendszerint csak ideiglenes jelleggel birt, mert csakhamar visszaküldi apránkint a papirokat az illető országba. Így történt, hogy nyolcz vagy tíz év előtt az olasz járadéknak két harmada idegenek s különösen franczia kezében volt. Ma ellenben az olasz kormány legújabb kimutatásai szerint alig megy a kamatoknak egy negyed- vagy ötödrésze külföldre, noha az olasz járadékpapirosoknál nagy előnynyel jár az, ha a papir birtokosa nem Olaszországgal fizetteti meg magának a kamatot. Innen van hasonlóképen az is, hogy 3 milliárdos nagy kölcsönünk, melyet jó részben külföldön írtak alá, apránkint visszatér hozzánk, azon mérvben, a mint takarításunk gyarapszik s járadékunk árfolyama emelkedik.

Az Egyesült-Államok elnöke, Hayes egy, Minnesota államában 1878. szeptembèr havában mondott beszédében ugyane tűneményről tesz tanúságot. «1871-ben, mondá, 160 vagy 200 millió font sterlingre, 4 vagy 5 milliárd frankra becsülték az Únió adósságainak ama részét, mely a külföldön volt elhelyezve, és az Únió 10—12 millió font sterlinget, 250—300 millió frankot fizetett évenkint Európának ez adósságok kamatai fejében. 1878-ban

ellenkezőleg azt hiszik, hogy a Szövetség adósságának $^5/_6$-od része az Egyesült-Államokban van elhelyezve, s csak $^1/_6$-od része marad a külföldön. 10 millió font sterling, 250 millió frank helyett, csak 2,400.000 font sterlinget, 60 millió frankot, vagy legfölebb 3 millió font sterlinget, 75 millió frankot fizet az Únio évenkint, adósságainak kamatja fejében, a külföldre. Ebből láthatjuk, mily óriási arányokban vásárolták vissza az Egyesült-Államok lakosai az eredetileg külföldön elhelyezett szövetségi adósság legnagyobb részét. A londoni *Economist* 1878. szept. 28-diki számában azt mondja ugyan, hogy sok angol ember azért adhatta el amerikai papirját, mert attól félt, hogy hátha arany helyett ezüstben fogják fizetni. * E magyarázat mindazáltal nem elégséges ama nagy átalakulás megfejtésére, mely az Egyesült-Államok adósságának elhelyezésében bekövetkezett. Működik itt egy sokkal fontosabb erő is, s ez az, hogy minden gazdag és virágzó állam előbb-utóbb teljesen visszavásárolja, eredetileg a külföldön elhelyezett kölcsöneit.

Noha egy nagy állam nem remélheti, hogy tartós módon a külföldön helyezhesse el adósságának nagy részét, mindazáltal nem kevesebbé igaz, hogy a kibocsátás idejében, és a kibocsátást követő néhány hónap alatt, az idegen országok nagy tőkései rendszerint igen hatalmas segítséget nyújtanak neki, nagy részben előlegezve ré-

* Tudjuk, hogy 1815 óta az ezüst értéke nagyon csökkent, és átlag 16—17%-ot vesztett azon értékhez képest, melyet a kettős valutájú országok törvényei az ezüstnek tulajdonítanak, tudjuk továbbá, hogy 1877-ben az Egyesült-Államok *Bland Bill* nevezete alatt törvényt hoztak, mely ugyanazon fizetésképességet tulajdonítja az ezüst dollárnak, mint az arany dollárnak. E bill egyébiránt mindeddig holt betű maradt.

szére amaz összeget, a melyre közvetlenül szüksége van. Lássuk, hogyan megy végbe e művelet. Bárminő módon történik is a kölcsön, akár egyes bankároknak adott engedély, akár közaláírás mellett, az államkölcsön legnagyobb részét pillanatnyilag az ország nagy bankházai veszik igénybe, visszatartva a kölcsön legnagyobb tömegét, melyet azután apránkint bocsátanak a közép és kis tőkések rendelkezésére. Ámde az ország e nagy bankházainak az európai hitel jelen alakúlásában társaik, levelezőik, szóval összeköttetéseik vannak a külföld minden nevezetesebb piaczán. A hazai nagy bankházak tehát segítségűl hívják e külföldi házakat, melyekkel majd rokonsági, majd csak üzleti viszonyban állanak, úgy hogy az a kölcsön, melyet látszólag Párisban írtak alá, erkölcsi, sőt anyagi támaszokra is lel London, Frankfurt, Amsterdam, Brüssel és Bécs legnevezetesebb bankházainál. Vegyük példáúl utolsó nagy nemzeti kölcsöneinket, nevezetesen a 3 milliárdos kölcsönt, a melyről a Léon Say által beadott 1874-diki budget-indokolás igen pontos adatokat tartalmaz.

E kölcsön 3.498,744.639 frankot hozott be tényleg, a mi 207,026.310 frank járadéknak és 4.014,526.200 frank névleges tőkének felel meg. Tudjuk, minő rendkivüli lendülettel történt e kölcsön aláírása; ismerjük a hallatlan speculátiót, melyet már születésétől fogva támasztott: 934.276 aláíró találkozott, a mely számból 107.612 volt külföldi. A külföldi aláírók száma tehát csak úgy aránylik a belföldi aláírók számához, mint 1 : 8. Az aláírt összegek azonban sokkal jelentékenyebbek voltak a külföldön, mint Franczia országban, a mennyiben Párisban 13.252,455.930 frankot, a départementokban 4.513,445.566 frankot, vagyis Párisban és a départementokban együtt-

véve kerek számban 17 milliárd 766 millió frankot írtak alá, míg a külföldi aláírások 26.050,195.054 franknak feleltek meg. E kölcsönnél a külföldön aláírt összeg tehát tetemesen meghaladta a belföldön aláírt összeget. Igaz ugyan, hogy sok, látszólag külföldi aláírás tulajdonképen hazai ember által a külföldön teljesített aláírás, minthogy a külföldön nagyobb előnyöket nyújtottak az aláírásnál. Bármint legyen is, már maga a külföldi aláírók száma, mely nem nagyobb, mint 107 ezer, mutatja, hogy a külföldön csak a nagy spekulánsok vettek részt a mi kölcsönünkben, és minden kétségen fölül áll, hogy minden nagy európai bankház, kivétel nélkül nagy segítséget nyújtott minden körülmény között a franczia piacznak, a franczia tőkéseknek és a franczia államnak. És pedig nem azért, mint, hogy ha e külföldi házak, melyek legnagyobbrészt bizonyos összeköttetésben állottak a párisi bankházakkal, azt a szándékot táplálták volna, hogy megtartsák e járadékokat. Mert hiszen e nagy bankházak csak a közvetítők szerepét játszották. Mindazáltal nagyon hasznos segítséget szolgáltattak Franciaországnak, mely ennek következtében nem volt kénytelen forgó tőkéjét oly nagy mérvben megcsorbítani.*

* Egy futó tekintet amaz országokra, melyekben a legnagyobb összegeket írták alá 3 milliárdos kölcsönünknél, mutatja, hogy ez aláírások legnagyobb része speculátióból s pillanatnyi elhelyezés kedvéért történt. A külföldön aláírt 26 milliárdnyi tőke 1.541,431.660 frank járadéknak felel meg, mely a következő arányokban oszlott meg, a következő országok között:

Németország	471,154.815	frank járadék
Belgium	396,044.320	« «
Anglia	334,151.215	« «
Elszasz-Lotharingia . . .	87,735.015	« «

Láttuk, hogy az állam ritkán helyezheti el állandó módon járadékpapirjait a külföldön, minthogy hitelét jobban megbecsülik az országban, mint azon kívül. Kimutattuk mind annak daczára, hogy a nagy kölcsönöknek aláírásakor, a kibocsátást közvetlenül követő első időben, a külföld több hónapon, sőt olykor egy-két éven át is segítségére jő a kölcsönvevő nemzetnek, s fölmenti őt attól a szükségtől, hogy forgó tőkéjét oly arányban csorbítsa meg, a mily arányban kellene megcsorbítani azon esetben, ha a külföld nem nyújtaná ezen, habár csak ideiglenes segítséget.

Van azonban egy más, igen közvetett út, a melyen az idegen tőkések szintén segíteni szoktak a kölcsönvevő országon. És a mi a legérdekesebb, ez a segítség megtörténik a nélkül, hogy arról akár azok, kik azt szolgáltatják, akár azok, kik azt élvezik, a legkisebb tudomással is birnának. E nevezetes tünemény az értékpiacz s az európai hitel jelen szervezetének szükségképi folyománya. Minden európai piaczon vannak bizonyos értékek, melyeket a börze szójárása nemzetközi értékeknek nevez. Ez elnevezés, mely igen szokásos, s a melylyel naponkint

Hollandia	82,986.865	frank járadék.
Dánia	34,402.390	« «
Törökország	32,917.790	« «
Schweicz	32,481.285	« «
Olaszország	31,078.090	« «
Ausztria	30,370.440	« «
Románia	5,792.765	« «
Ázsia	2,314.670	« «

A három első ország mesés nagyságú aláírása majdnem egészen a speculátió czéljából történt. Ismerjük ama benső rokoni kötelékeket, melyek a franczia magas financziális köröket a német, angol és belga magas financziális körökkel összefűzik.

találkozunk a hirlapi jelentésekben, teljesen megfelel a valóságnak. Az értékek e faját államkölcsönök papirjai s oly részvénytársulatok részvényei és kötvényei képezik, melyek különböző, eredetökkel összefüggő, okoknál fogva élénk forgalomnak örvendenek a legnevezetesebb európai piaczokon. A jelen pillanatban a legnagyobb ily nemű értékek az állampapirok: az 5%-os olasz járadék, az osztrák és a magyar kölcsönök, a török és egyiptomi kölcsönök, az Egyesült-Államok kölcsönei, a spanyol járadék, legalább az utolsó zavarok előtt; ezek a leggyakrabban előfordúló állampapirok. A mi a részvénytársulatok azon részvényeit és kötvényeit illeti, melyek nemzetközi értékek gyanánt szerepelnek, ezek közül a következőket említhetjük föl: az osztrák vasutak, a lombardiai vasutak és különböző olasz vasutak részvényeit és kötvényeit. Minek köszönhetik e papirok nemzetközi jellegöket? Leginkább eredetöknek. Az olasz adósság példáúl ama pillanatban született, midőn Olaszország egy egységes nemzetté tömörült. Az országban magában nem találkozott elég tőkés, kik a nemzeti kölcsönöknek akár egészét, akár csak nevezetes részét aláírhatták volna. Másrészt Franczia-országban, Angliában, Észak-Németországban, Belgiumban és Hollandiában a közvélemény egy nevezetes része érdeklődött Olaszországért és hitt jövőjében. A következés az volt, hogy az olasz kölcsönök legnagyobb részét külföldön irták alá. Az olasz járadékot coteirozták Európa legfőbb tőzsdéin, hol mindenütt élénk forgalomnak örvendett. Amsterdamban, Londonban, Frankfurtban, Brüsselben és Párisban csakúgy, sőt talán még könnyebben lehet olasz járadékot adni és venni, mint magában Rómában. Ugyanezt mondhatjuk a török járadékról, melynek soha nem volt nemzeti piacza, hanem csak külföldön

bírt kelettel. Némely vasutak részvényei, mint jelenleg az osztrák és lombard vasutak papirjai, hasonló kiváltságot élveznek. Különben is az utóbbi vasút, melynek tulajdonképeni neve dél-ausztriai és lombardi vasút, két ország, Olaszország és Ausztria közös vasútja. S azon kívül ama vasútat, melyet Francziaországban osztráknak és Németországban franco-osztráknak neveznek (az osztrák államvasút), nagy részben franczia tőkékkel építettek. Mindezekből következik, hogy e vasutaknál különböző országok tőkései vannak érdekelve, s hogy azoknak papirjai előfordúlnak minden nevezetesebb európai piaczon, s innen veszik ez értékek nemzetközi jellegöket.

E papirok nem mindig jobbak másoknál, olykor épen rosszabbak, csakhogy szélesebb körű speculátiónak képezik tárgyát. Egyedűl az eredetökkel összefüggő körülményeknek köszönhetik nemzetközi jellegöket. A franczia északi vasút és a franczia Páris-Lyon-Középtengeri vasút sokkal jövedelmezőbb, mint az osztrák és különösen a lombard-vasút. Mindazáltal, noha igen könnyen adhatunk és vehetünk lombard és osztrák vasúti papirokat, a párisi, brüsseli, amsterdami, frankfurti, berlini és bécsi tőzsdén, Francziaországon kívül mindenütt csak némi nehézség mellett tudnók gyorsan és veszteség nélkül adni vagy venni a franczia Páris-Lyon-Középtengeri és a franczia északi vasút papirjait.

A nemzetközi értékek nevezetes és jelentékeny szerepet játszanak az európai hitelben, és lételök hatalmasan elősegíti az állami kölcsönök kibocsátását. Iziben megmondjuk, hogyan. Ez értékek mindenekelőtt csereközegül szolgálnak a tőkéseknek és bankároknak, a mi azt jelenti, hogy midőn valamely franczia bankárnak bizonyos kötelezettségeket kell teljesítenie Németországon,

vásárolhat a párisi piaczon 5% olasz vagy török járadékot, osztrák vagy lombard vasúti papirokat, és eladhatja azokat a berlini vagy frankfurti tőzsdén, s így leróhatja kötelezettségét a nélkül, hogy pénzt kellene küldenie. Így róttuk le hadi sarczunk legnagyobb részét a nélkül, hogy azért érczpénzt kellett volna küldeni Franczia országból Németországba.

E nemzetközi értékeknek azonban még egy más tulajdonságuk is van, mely rendkívül megkönnyíti a külföldi nagy közkölcsönöket. Minthogy minden nyugot-európai országban van bizonyos közönség, szóval minden európai piaczon vannak oly körök, melyek e papirokat kedvelik; s minthogy ennek következtében igen könnyen szállíthatók: alkalmat adnak azon űzletre, melyet *arbitrage*-nak neveznek, és a melyet olykor rendkívül nagy mérvben űznek. Az arbitrage lényege abban áll, hogy valamely papirost eladnak s azon egy másik papirost vesznek. E magyarázatok után érteni fogjuk, hogyan könnyítheti e nemzetközi értékek létele a kölcsönöket, s különösen azt, hogyan játszhattak azok nagy szerepet a mi 2 és 3 milliárdos kölcsöneink elhelyezésénél.

E nemzetközi értékek sajátsága, hogy a legtöbb európai piaczon polgárjoggal bírnak és tetemes közönségre számíthatnak minden országban, a mely a nyugati czivilizáczió csoportjához tartozik. Ebben rejlik a fönnebb említett arbitrage tüneményének benső indoka. Lássuk már most amaz esetleges okokat, melyek az arbitragenak jóval tetemesebb forgalmat nyújtanak, midőn valamely európai állam köt nagy kölcsönt. Midőn valamely nagyobb közkölcsönnek híre megy, az illető ország tőzsdéjén coteirozott különböző értékek kivétel nélkül leszállanak, bizonyos arányban. A nemzetközi értékek csak úgy csökkennek,

mint akármely más érték a kölcsönvevő ország piaczain. Csakhogy e nemzetközi értékek coteirozva vannak más piaczokon is, hol az árfolyamcsökkenés ez okai nem működnek. A következés az, hogy mindazon idegenek, kik e nemzetközi értékeket kedvelik, amaz ország piaczára vetik magokat, mely épen egy nagyobb közkölcsönt készül kibocsátani, és nagyobb tömegeket vásárol a nemzetközi papirokból e piaczon, hol árfolyamuk valamivel lejebb szállt. Hogy világosabbá tegyük a dolgot, vegyünk egy példát. Francziaországot egy nagyobb csapás éri, elszegényedik, a kormány 5 milliárdos kölcsönt kér. E követelés első hatása, hogy minden, a párisi börzén coteirozott érték, s különösen a nemzeti értékek, úgymint az 5%-os olasz járadék, az osztrák és lombard vasutak valamivel lejebb szállanak. E papirok árfolyama tehát csökkent a mi piaczunkon, de nem oly okok következtében, melyek magának a papirnak természetéből folynak, hanem oly okokból, melyek a mi piaczunk viszonyaiból erednek. Mert csakugyan nincs semmi, a mi e nemzetközi értékek csökkenését igazolhatná. Megbizhatóságuk, szilárdságuk nem csökkent, sőt talán még növekedett, a mennyiben egy nagy háborút rendesen hosszasabb béke követ. Nem adnak kevesebb kamatot vagy csekélyebb osztalékot. Nem hanyatlottak tehát benső okok következtében, hanem csupán egy kizárólag franczia válság hatása alatt, egyedül a franczia piaczon. Természetes, hogy az értékek e helyi hanyatlása, mely nem folyik saját természetökből, nem csökkentheti az idegenek hajlamát ez elhelyezések iránt, sőt ellenkezőleg éleszti azt. A németek, osztrákok, olaszok, hollandok, kik ismerik e papirokat, és azokat bizonyos ár mellett vásárolni szokták, látván, hogy e papirok a papir természetétől független okok következtében ama

megszokott árnál lejebb szállanak a franczia piaczon, sietni fognak azokból nagyobb összegeket vásárolni a mi tőzsdénken. Ámde e nemzetközi értékek fejében más tőkéket szolgáltatnak a mi nemzetbelieinknek, a kik azt a mi kölcsöneink aláírására fordíthatják. Íme hogyan idézi elő egy nagy kölcsön a nemzetközi értékek bizonyos kivitelét és a külföldi tőkének hason mérvű behozatalát.

Ugyanaz történik az említett viszonyok között, a mit hasonló körülmények között más egyetemes használatú czikknél tapasztalhatunk. Tegyük föl, hogy Franczia-ország annyira elszegényedik, miszerint lakosai nem fordíthatják ugyanazon összeget föntartásukra, mint azelőtt. Pillanatnyira leszállana a gabona ára piaczainkon. Minthogy azonban ez árhanyatlás oka tisztán helyi, a külföld sietve vásárolna nálunk nagy mennyiségű gabonát, mindaddig, míg annak ára ugyanazon magasságra emelkednék, a melyen a többi európai piaczokon szerepel. Ugyanez történik a nemzetközi értékekkel.

Az 1870-ben lefolyt financziális események igen élénk világot vetettek e kérdésre, mely eddig kikerülte közgazdáink figyelmét.

Igen szabatos és hasznos adatokat találunk e részben ama jelentésben, melyet Léon Say az 1875-diki budgetbizottság nevében a hadi kárpótlás megfizetéséről és az azzal összefüggő hitelműveletekről beterjesztett. Léon Say minden habozás nélkül és jogosan, főleg a nemzetközi értékek és ezek szelvényei körül kifejlődött arbitrage üzletnek tulajdonítja ama nagy könnyűséget, a melylyel az 5 milliárdnak átszállítása Franczia-országból Németországba történt. Mondhatni, hogy tényleg az 5 milliárd nem ment át az egyik osztályból a másikba, hanem, hogy Franczia-ország fokozatosan átengedte minden külföldi

követeléseit Németországnak. Innen van, hogy ez óriási művelet oly kevés zavart idézett elő hitelforgalmunkban.

Léon Say, a párisi börzeügynöki testület hivatalos bevallásai alapján közzétette mindazon idegen értékeket, melyek a párisi börzén 1871. június 1-től 1873. deczember 31-dikéig szállításra kerültek. Ez adatok csak megközelítő képet nyújtanak és nem teljesen biztos következtetéseket. És pedig a következő okokból. Nagyon valószínű, hogy amaz idegen értékek, melyek ez időben új kezekbe kerültek, külföldre mentek, mert a franczia tőkés ugyanez időben nem igen helyezte el pénzét külföldön, minthogy az új franczia kölcsönök önmagok is képesek voltak az ország egész megtakarítását felszívni. Csakhogy a lejebb következő táblázatokban nemcsak végleges elhelyezésre szóló, hanem *reportra* vonatkozó szállítások is fordúlnak elő, a melyek csak színleges adásvevésnek felelnek meg.* És e reportszállítások sokszorozódnak azon akár kétheti, akár havi liquidátiók száma alatt, a melyek alatt a reportot folytatják. Íme a pontatlanság első oka, melynek következtében az alább következő táblázatokat nem tekinthetjük olyba, mintha teljes hű képet adnának az 1871-től 1873-ig Franczia országból külföldre szállított értékpapirokról. Van azonban a pontatlanságnak egy másik oka is, mely egészen ellenkező irányban hat, mint a korábbi. S ez az, hogy az általunk közlött adatok csak a börzeügynökök által közvetített hivatalosan elárusított papirokat tartalmazzák, a *coulisse* üzletéről azonban nem vesznek tudo-

* *Report*nak nevezzük az értékpapirokra adott kölcsönt, mely a börzei liquidátió alkalmával történik akképen, hogy a kölcsönvevő színlegesen elad bizonyos papirmennyiséget a kölcsönadónak, melyet aztán bizonyos meghatározott időben a legközelebbi liquidátiónál visszavásárol.

mást. Ámde a *coulisse* műveletei ez értékekre nézve gyakran nagyobbak, mint a mennyit a hivatalos üzlet, vagyis a börze-ügynökök parquetje forgalomba hoz. Végre a következő adatok nem veszik számba az amerikai papirokat és sok más oly papirt, mely nagy szerepet játszik a párisi piaczon. E föntartás mellett közöljük e táblázatokat, melyek, ha nem is nyújtanak szabatos fölvilágosítást, mindamellett igen tanúlságosak.

Amaz idegen állampapirok számlája, melyek 1871. júl. 1-jétől 1873. decz. 31-dikéig a börze-ügynökök közvetítésével szállításra kerültek.

Papir neve	frankokban
5%-os olasz	46,115.000
6%-os olasz dohány	56.250
6%-os perui	184.500
5%-os török	520.000
6%-os török	15.750
3%-os spanyol	600
5%-os tuniszi	84.375
Összesen:	46,976.475.

A mi összesen 669 millió franknyi tőkének felel meg az akkori árfolyam mellett.

Ama külföldi értékek számlája, melyek 1871. július 1-jétől 1873. deczember 31-dikéig a párisi tőzsdén, a börze-ügynökök közvetítésével szállításra kerültek.

Papir neve	számok
Ottoman bank-részvények	80.650
Osztrák földhitel	193.525
Osztrák vasút	645.825
Lombard vasút	370.150
Észak-nyugoti osztrák vasút	67.350
Magyar vasutak	12.700

E második fajú értékek szállítása, az akkori árfolyam mellett mintegy 722 millió franknyi tőkének felelt meg.

A megelőző két táblázat csak hozzávető következtetésekre adhat alkalmat. Van itt azonban két más kimutatás, mely sokkal szabatosabb. S ez amaz összegek kimutatása, melyeket Párisban az olasz és török járadék fejében, az 1870/71-diki háború előtt és után fizettek.

Párisban történt fizetések az olasz járadékra.

	frankokban
1868. január 1. félév	43,011.000
1868. július 1. félév	42,025.000
1869. január 1. félév	43,230.000
1869. július 1. félév (adólevonása nélkül)	40,800.000
1870. január 1. félév	38,240.000
1870. július 1. félév	36,004.000
1871. január 1. félév	16,720.000
1871. július 1. félév	40,150.000
1872. január 1. félév	29,870 000
1872. július 1. félév	30,393.000
1873. január 1. félév	31,458.000
1873. július 1. félév	29,856.000
1874. január 1. félév	25,604.000

E táblázat igen tanulságos az európai hitel szervezetének megértésére. Igazolva látjuk benne ama két tüneményt, melyekről az imént megemlékeztünk. E tünemények elseje abban áll, hogy oly államnak papirjait, melynek kormányzata rendes, s melynek lakossága szorgalmas, idővel mindig jobban megbecsűlik otthon, mint külföldön, s hogy egy egészséges és virágzó nemzet előbb-utóbb mindig visszavásárolja eredetileg a külföldön elhelyezett közkölcsöneinek legnagyobb részét. Innen van, hogy már csapásaink előtt is évenkint kisebbek lettek

amaz összegek, melyeket Francziaország az olasz járadék fejében magának fizettetett.*

Az olaszok visszavásárolták tőlünk állampapirjaikat, melyeket mi annak idején kölcsöneiknél aláírtunk. E folyamat azonban meglehetős lassú volt, mert 1867-től 1868-ig a Francziaországban forgó olasz államadósság 2,800.000 frankkal csökkent kamatban. Még lassabb volt a folyamat a következő évben, mert 1868-tól 1869-ig a Francziaországban forgó olasz államadósság csak 1 millió frankkal csökkent kamatban. Ámde hogy neki iramodott ezután, és mily gyorsan csökkent ez államadósságnak Francziaországban levő része, 1869-től 1873-ig. A Francziaországban forgó olasz államadósság e három év alatt közel 30%-kal csökkent. 83 millió frank kamat helyett, a mennyit 1869-ben fizettek Francziaországban, csak 61 milliót találunk 1873-ban. Mit jelent ez? A külföld, s különösen Olaszország felhasználta az olasz járadéknak alacsony árfolyamát a franczia piaczon, a háború alatt és a háború után arra, hogy 23 millió frank olasz járadékot vásároljon tőlünk vissza, a mely járadék, mint kamat, 300 millió frank tőkének felel meg. E művelet igen egyszerű. Az olasz járadék lejebb szállt a mi piaczainkon, e piaczok sajátságos viszonya következtében, és nem az olasz járadékkal összeköttetésben álló okoknál fogva, minthogy Olaszországot semmi tekintetben sem ingatta meg a Francziaország és Németország közt kitört háború, sőt ellenkezőleg, talán még szilárdította is egységét.** Ez állampapi-

* A *La Finance* újság 1873. decz. 4-diki száma szerint 1867-ben 87.874.000 frankot fizettek ki Párisban olasz járadék fejében.

** Az 1873-diki számokat veszszük, és nem az 1871-dikieket, mert akkor a körülmények egészen kivételesek voltak, és sok fran-

rok külföldi kedvelői tehát siettek felhasználni az alkalmat, midőn a franczia piaczon olcsón juthattak az olasz járadékhoz. A mit számokkal igazolva tudtunk jelezni az olasz járadéknál, ugyanaz történt hasonló körülmények között, és pedig valószínűleg hasonló arányokban, minden egyéb nemzetközi papirnál.

A mi a török szelvényeket illeti, ez az egyetlen oly papir, melyről még adataink vannak; itt még gyorsabb csökkenést tapasztalunk.

A Párisban fizetett török szelvények összege.

	frankokban
1870. január 13.	3,265.612
1872. július 13.	512.081
1873. január 13.	665.225
1873. július 13.	728.181
1874. január 13. körülbelül	1,700.000.

A török szelvényekért fizetett összeg tehát felével kisebb volt 1874. januárban, mint 1870. januárban. A közbeeső adatokat nem veszszük számba, mert az arany magas árfolyama 1871-ben és 1872-ben arra ösztönözte a franczia tőkéseket, hogy külföldön váltsák be török szelvényeiket. 1874. január 1-jén azonban e különbség egészen elenyészett. Ha számba vennők az amerikai állam-

czia a külföldön fizettette mag ának az olasz járadékot. Azonkívül 1871-ben és 1872-ben, az arany magasabb árkelete következtében előnynyel járt a szelvényeknek külföldön való fizetése; 1873-ban azonban e magasabb árfolyam majdnem teljesen eltűnt, és láthatjuk, hogy a Párisban kifizetett olasz járadék-összeg, az imént idézett táblázat szerint a minimumot éri el 1874. január 1-jén, a mi eléggé mutatja, hogy a francziák folyton eladogatták e fajta papirjaikat.

adósságot, az osztrák és sok más értékeket, melyek e háború előtt nagy helyet foglaltak el a franczia tárczákban, látnók, hogy e külföldi papiroknak kivitele Franczia-országból roppant nagy lehetett 1871-től 1874-ig. Egy milliárd frankot legalább is meghaladott.

De ez nem az egyetlen mód, a mely által a nemzetközi értékek óriási hadi kárpótlásunk fizetését megkönnyítették. Idézzük itt szószerint Léon Say jelentését: «A háború előtt igen sok váltó forgott Franczia-országban, melyek abból keletkeztek, hogy francziák a birtokukban levő külföldi értékek szelvényeit ilyen papirokban szolgáltatták magoknak, s e váltóforgalom nagyságát minden túlzás nélkül 6—700 millió frankra tehetjük évenkint. Ehhez hozzávehetjük még a külföldön értékesített jövedelmeket, ama jövedelmeket t. i., melyeket Franczia-országban utazó idegenek nálunk elköltöttek. Ez ismét váltóforgalomra vezet, a melyet különbözőkép becsülnek, mely azonban az általános hiedelem szerint nem lehet kevesebb 200—300 millió franknál. A háború előtt tehát 800—900 millió, vagy talán 1 milliárd frankra menő idegen váltó is forgott, mely új elhelyezést keresett idegen értékekben, vagy folytonos aranybehozatalt engedett meg, akárminő is lett volna különben a kereskedelmi mérleg állása. Franczia-ország tehát 1870 előtt könnyen helyezhetett el a külföldön, 3 év alatt 3 milliárd frankot, sőt talán annál többet is, a nélkül, hogy azért pénzválságot kellett volna előidéznie. A háborút követő három évnek meg volt ugyanez a forrása, ha nem is egészen ugyanebben az erős arányban, legalább mindig jelentékeny mérvben. . . .»

Legalább is két milliárdra tehetjük ama külföldre szóló váltók összegét, melyeket a francziák birtokában levő külföldi értékpapirok szelvényei a francziáknak 1871-től

1873-ig szolgáltattak. Ha most megengedjük, hogy a franczia ezenkívül 1 milliárd vagy 1½ milliárd idegen értékpapirt eladtak, megmagyaráztuk hadi kárpótlásunk ³/₅-öd részének megfizetését. Ismételjük, a nemzetközi értékek és ez értékek szelvényeinek segélyével Francziaország kiegyenlíthette a Németország által reá rótt hadisarcz legnagyobb részét, nem az által, hogy tényleg érczpénzt küldött Németországnak, hanem az által, hogy átengedett vagy értékesített oly különböző követeléseket, melyek őt a külfölddel szemben megillették. A nemzetközi értékek játszották tehát a legnagyobb szerepet, hadi kárpótlásunk megfizetésére. Árúkivitelünk túlsúlya árubehozatalunk fölött csak igen csekély szerepet játszott.

Tegyük hozzá, hogy a legtöbb franczia tőkés által folytatott *arbitrage*, mely abban állott, hogy eladtak imént vásárolt idegen értékeket, és aláírtak nagy kölcsöneinkre, nem kevesebb haszonnal járt úgy az egyesekre, mint az országra nézve. Semminemű arbitrage nem lehetett termékenyebb ránk nézve. Majdnem mind e nemzetközi értékek, melyek annyi kellemetlenséget okoztak kis tőkéseinknek, 15—20 vagy 30%-kal emelkedtek a háború után. Vereségeink s magának a győzőnek kimerültsége legalább is 10 évi békéről biztosították Európát. E körülmény iziben hasznára vált minden állam hitelének, még Törökország és Egyiptom hitelének is. A külföldi vasutak vonalai élénkebb forgalomnak kezdtek örvendeni. Így magyarázható meg mind e nemzetközi értékek hirtelen emelkedése, a mely a mi franczia kölcsöneinknek oly nagy előnyére vált.

1867-ben az 5%-os olasz járadék 43 és 56 frank között váltakozott; 1868-ban 41 és 58 frank között; 1869-ben 51 és 58 frank között. A háború után kis tőké-

seink 63, 64, 65, sőt 69 frankos árfolyam mellett is adhatták el a papirokat. Ugyanez történt az osztrák domaniális kötvényekkel, melyek 216 vagy 230 frankon állottak 1867-ben, 230 vagy 255 frankon 1869-ben, és a melyek a háború után megértek 275 vagy 300 frankot. Ugyanígy volt a 6%-os amerikai papir, mely 79-ről vagy 86-ról 1868-ban 107-re, 110-re, sőt 114-re is emelkedett, a háború után. Az 5%-os orosz papir, mely azelőtt 85 és 92 között mozgott, egészen, vagy majdnem al parin állott Francziaország csapásai után. Még a török és egyiptomi papirok meggondolatlan birtokosai is kitűnő üzletet csináltak, midőn a háború után eladták ama papirokat, melyeket a háború előtt vásároltak. Az 5%-os török papir 1867-ben 27 és 34 frank között váltakozott; 1869-ben 37 és 46 frank között. A háború után 50, 53, sőt 55 frankon is lehetett eladni. Ugyanígy volt az egyiptomi papirossal is.

Az idegen vasutak részvényei és kötvényei szintén óriási arányokban emelkedtek, ugyanazon időközben. Hasonlóképen a külföldi hitelintézetek, a spanyol és az olasz *mobilier*k. Kis tőkéseink tehát igen kedvező árfolyam mellett adhatták el mind e papirokat, melyeket aztán a mi kölcsöneink papirjaival helyettesíthettek.

Igaz, hogy viszonyaink között egy egészen különös, és más nagy közkölcsönök kibocsátásánál föl nem található ok is működött közre arra nézve, hogy e nemzetközi értékek egy nagy része a külföldre vándoroljon. S ez az, hogy Francziaországnak Poroszország részére kellett nagy összegeket fizetnie. Ebből a körülményből egy roppant váltóforgalom keletkezett, a melyben közvetve vagy közvetlenül a nagy bankházak legnagyobb része vett részt. A nemzetközi értékek e sajátos jellege, melynél fogva

ama váltókúl is szolgálhatnak, különösen keresettekké tette azokat a kivitel szempontjából. S ennek következtében csak igen kis összeget kellett fizetnünk érczpénzben, Németország részére. Egy gazdasági lapban, a *Finance*, 1873. novemberi számaiban részletesen megtaláljuk a Németországnak fizetett összegeket. Ez adatokból láthatjuk, hogy 5 milliárd 286 millió frankból csak 325 millió frankot fizettünk természetben. Ez az elszakított tartományokban fekvő vasúti hálózat átengedéséért járó összeg. 4 milliárd 151 millió frankot váltókban fizettünk, 298 milliót bankjegyekben, és csak 512 millió frankot érczpénzben, a miből 273 arany és 239 ezüst. Íme egyébiránt a részletes kimutatás:

Természetben való fizetés millió frankokban.

A keleti vasút megváltása fejében		325

Kiegyenlítéses fizetés.

	Váltók	
Németországra	2484	4151
Hamburgra	324	
Frankfurtra	232	
Hollandiára	250	
Belgiumra	225	
Angliára	636	

Bankjegyekben.

Franczia bankjegyek	125	298
Porosz «	103	
Belga «	70	

Érczpénzben.

Aranyban.	273	512
Ezüstben	239	
Végleges összeg:		5286

Láthatjuk, mily szerepet játszott e roppant fizetésnél az érczpénz. Ámde mi volt az eredete eme váltóknak, melyeknek összege 4.151 millió frankra rúgott? Részben mindenesetre árukivitelünk túlsúlyából árubehozatalunk fölött; míg más részben a külföldnek kölcsöneinkre tett aláírásaiból: legnagyobb részben azonban abból, hogy bankáraink összevásárolták piaczainkon a nemzeközi értékeket, s azokat elküldötték a Rajnán túl fekvő, velök összeköttetésben álló házaknak, melyek azokat megvásárolták, és födözetűl Francziaország részéről rájok intézvényezett váltókat nyújtottak.

A fönnebb közölt számok hadi kárpótlásunk elemeiről egy belga újságból, a *Finance*-ból, erednek, mely azokat viszont valószínűleg német forrásból vette. Léon Say jelentése utólag általában megerősítette ez adatok helyességét. Lássuk, hogyan történt a hadi kárpótlás fizetése Léon Saynek az 1875-diki budget-bizottság nevében tett jelentése szerint: «A franczia állam (nem számítva bele Páris városának hadi sarczát), 5.315,758.853 frank, vagyis 5 milliárd tőkében, és 301,145.078 frank és 54 centime kamat fejében, és 14,613.774 frank és 85 centime provisióképen.

Ez 5,315 millió frankból fizettek:

325	millió	frankot természetben az elszász-lotharingiai vasutak átengedésével,
125	«	franczia bankjegyekben,
273	«	franczia aranyban,
239¼	«	franczia ezüstben,
105	«	német érczpénzben és bankjegyekben,
1,067¼	millió	frank.

Átvitel 1,067¼ millió frank,
2,485⅛ « tallérokban, *
235⅓ « frankfurti forintokban,
265¼ « hamburgi márkokban,
79 « német birodalmi márkában,
250½ « hollandi forintokban,
295¾ « belga frankokban,
637 « font sterlingekben,
5,315 millió frank.

Jó volt jelezni a nemzetközi értékek szerepét e nagy műveletekben. Ez értékek lényeges szerepet játszanak a különböző népek jelen gazdasági viszonyaiban. Tényleg ezek magyarázzák meg részben, hogyan haladhatja meg Anglia behozatala állandóan 2 vagy 3 milliárd frankkal kivitelét. E behozatali többletet különböző tényezők egyenlítik ki, nevezetesen ama külföldi értékpapirok szelvényei, melyek angol kézben fekszenek.

Tanulmányoztuk a kölcsönök gazdasági hatását, a mely tárgy eddig meglehetősen homályban maradt, s a melyre Franciaország utolsó pénzügyi műveletei vetettek világot. Foglaljuk össze pár szóval a fönnebb jelzett tüneményeket.

Hibás azt mondani, hogy valamely közkölcsön magában véve termékeny lenne. Sophisma azt állítani, hogy a közkölcsönök közönyösek volnának a gazdag közvagyon szempontjából, a mennyiben oly adósságot képeznének, melylyel a jobbkéz tartozik a balkéznek. Minthogy közkölcsön csak úgy jöhet létre, hogy a tőkések saját tőkéiket az államnak szolgáltatják át, a közkölcsön mind-

* Tallér, forint stb. alatt mindig tallérban, forintban stb.-ben fizetendő váltókat kell érteni.

annyiszor veszteség lesz a nemzetre nézve, midőn e tőkét elpazarolják és gyümölcsöző módon nem alkalmazzák.

Kétségtelen másrészt, hogy a közkölcsönök élesztik a takarékosság szellemét az országban, a nélkül azonban, hogy az általok eszközölt takarítások összege elérné a kölcsön vett tőkék összegét. Az is igaz, hogy a közkölcsönök a múltban fejlesztették a hitelt, s hogy az állampapir úttörőül szolgált, a kunyhókba és a padlásszobákba vive maga után mindennemű hitelpapirt, s ugyanannyival leszállítva az addig szokásos érczpénz-készletet.

A közkölcsön leszállítja a magánvállalkozás rendelkezésére álló forgó tőkét; a forgó tőke e leszállítása mindazáltal nem oly nagy, mint a kölcsöntőke összege. A kölcsöntőke egy részét kétségtelenül a házi érczkészlet szolgáltatja, melyet az értelmes osztályok a lehető minimumra szállítanak le. A kölcsönök egy más részét a takarékossági szellem újból való felsarjadzása szolgáltatja. A harmadik részt végre, legalább pillanatnyilag, a külföldi tőkések előlegezik. Lehetetlen előre meghatározni, mily arányban enyhíti e három körülmény a forgó tőkének a közkölcsönök által különben előidézett leszállítását; annyi azonban kétségtelen, hogy virágzó országban mindhárman igen jelentékeny szerepet játszanak.

A közkölcsönöket az európai hitel jelen állapotában megkönnyítik a nemzetközi értékek, melyeket a hazai tőkések a kölcsön aláírhatása érdekében eladnak, az idegen tőkések az alacsony árfolyam felhasználásával megvásárolnak. Ez ismét egy mód arra, hogy a népek külföldről tőkét szerezhessenek, a nélkül, hogy saját államadóssági papirjaikat kelljen külföldre elhelyezniök.

E művelet ismét korlátozza a forgó tőke különben végbemenő csökkenését.

Ezek ama különböző körülmények, melyek a nélkül, hogy teljesen megszűntetnék a közkölcsönök terhét, különböző körülmények között, mint azt a következő fejezetben látni fogjuk, előnyt nyújtanak a közkölcsönöknek az adók fölött.

IV. FEJEZET.

AZ ADÓ ÉS A KÖZKÖLCSÖN ÖSSZEHASONLÍTÁSA.

Az előbbi fejezetben kifejtettük a kölcsönök gazdasági és pénzügyi hatásait. Most tehát képesek leszünk áttérni ama fontos kérdésre, vajjon a kölcsönt vagy az adót tekintse-e előnyösebbnek az állam? E kérdést gyakran tárgyalták a közgazdák és pénzügyi tudósok a nélkül, hogy a tárgyat kellőleg kimerítették volna, vagy csak elég elfogulatlanságot tanúsítottak volna a vita minden elemének összegyűjtésében. Meg kell jegyeznünk egyébiránt, hogy a Franciaországban legutóbb fölmerült nagy pénzügyi tünemények az eddiginél teljesebb fényt vetettek e kérdésre.

Megdöntöttünk az imént némely előítéletet, melyet számos pénzügyi tudós korábban a közkölcsönök érdekében hangoztatott. Kimutattuk, hogy a közkölcsön magában véve nem képezi a közvagyonosság elemét, hanem inkább a szegényítés egyik eszközét; hogy a közhitel e szerszámának gyakori alkalmazása csökkenti az ország forgó tőkéjét, vagy legalább is megakadályozza annak gyarapodását, és ugyanakkor kedvezőtlenebbekké teszi az álló tőke fentartásának és javításának körülményeit. Bebizonyítottuk azonkívül, hogy a közkölcsönök igen gya-

kori ismétlése valamely országban közönyösekké teszi a tőkéseket, visszatartja őket minden más elhelyezéstől és csökkenti a vállalkozó szellemet.

Másrészről megigazítottuk némely közgazda véleményét, kimutatva, mennyire éleszti a közkölcsön minden országban a takarékosság szellemét; mennyire csökkentik a közkölcsönök amaz érczpénztartalékokat, melyek igen sok háznál mintegy ingatlant képeznek; mennyiben vezetnek a közkölcsönök rendszerint az idegen tőkének legalább pillanatnyi beözönlésére, akár az által, hogy a külföld tőkései és nagy bankházai részt vesznek a kölcsönben, akár az által, hogy az ország tőkései igen sok nemzetközi értéket adnak el, melyeket a külföld akkor szívesen vásárol nagy mennyiségben. Mind e tényekből következik, hogy a nagy közkölcsönök által az ország forgó tőkéjén ütött csorba jóval jelentéktelenebb, mint a minőnek azt magának a kölcsönnek nagysága után talán következtetnők. Mindezek oly tények, melyeket eddig nem vettek eléggé tekintetbe, s a melyekre csak utolsó nagy pénzműveleteink vetettek kellő világot. E tények ismerete igen nagy hasznunkra fog válni, midőn meg akarjuk határozni, mely esetekben lehet és kell adóhoz és nem a közkölcsönhöz folyamodni.

Voltak, a kik kétségbe vonták az államnak ama jogát, hogy kölcsönöket köthet, s így a jelennek terheit a jövő vállaira rakhatja és egy közvetlen, de rövid ideig tartó, terhet egy csomó apró teherre oszthat föl, melyekből, ha nem is végtelen, de elég hosszú időn át, minden év megkapja a maga részét. Kérdés már most, mennyiben jogos, hogy az állam így a jövő nemzedékekre hárítson át oly terhet, melyet a jelen nemzedék is elviselhetne.

Részemről nem hiszem, hogy az állam e jogában

akárki kételkedhetnék. Egy egész nemzedék ép úgy, mint egyes ember, nem lehet arra följogosítva, hogy egészen elpazarolja örökségét. Ellenkezőleg kötelessége azt lehetőleg megcsonkítatlanúl a jövő nemzedékre átszármaztatni. Ennyire terjed kötelezettsége és semmivel tovább. Ám tanúlmányozzuk az európai államadósságok történetét, és látni fogjuk, miszerint nincs arra példa, * hogy az államadósságok következtében bármely nemzet is annyira elszegényedett volna, hogy az egyik nemzedék által örökölött vagyon csökkent volna, mire annak helyét egy másik nemzedék foglalta el. A legnagyobb példát az államadósságokra Anglia adta a világon, a melynek államadósságából a legnagyobb rész 1793-tól 1815-ig keletkezett. Ámde azért kétségtelen, hogy az 1815-diki Anglia jóval virágzóbb és gazdagabb volt, mint az 1792-diki Anglia. S a lakosság jobb módnak örvendett egész Nagybritanniában, a nagy franczia háborúk után, mint azok előtt. Az kétségtelen, hogy a haladás sokkal nagyobb lesz vala, ha Anglia békében él 1792-től 1815-ig, és nem növeli államadósságát oly óriási mérvekben. Azt sem vonjuk kétségbe, hogy az állami működéstől független körülmények fejlesztették a közvagyonosságot a nagy állami kölcsönök daczára. Nagy-Britannia lakosainak takarékossága, mechanikai fölfedezései és buzgó munkássága tette, hogy az ország közvagyona jóval nagyobb volt 1815-ben, mint 1792-ben. S még azt is mondhatjuk, hogy az állam magában véve, mint a nemzettől egészen különvált, független lény, ez egész idő alatt csak a tékozlást mozdította

* Kiveszszük természetesen amaz országokat, melyeknek nincs szorosan vett pénzügyi közigazgatásuk, nevezetesen Spanyolországot, Törökországot, Egyiptomot, Perut.

elő. Mindazáltal az 1815-diki nemzedék semmi szemrehányást sem tehet az 1792-diki nemzedéknek, mert egészben véve nagyobb vagyont örökölt. A modern államok természetében rejlik, hogy azokban a közvagyonosság jóval nagyobb mérvben gyarapszik az egyéni erőfeszítés által, mint a mily mérvben azt a közösen elkövetett hibák csökkenthetik. Bármennyire sajnálkozzunk is e közösen elkövetett hibák fölött, nem állíthatjuk, hogy valamely nemzedék ne volna feljogosítva azok terheit részben a jövő nemzedékekre áttolni mindaddig, míg e nemzedék egyéni erőfeszítései jobban gyarapították a közvagyonosságot, mint a mennyivel azt közösen elkövetett hibáik megcsorbították. A közkölcsönök jogosúltsága tehát eléggé meg van állapítva. Ha ezt tagadnók, helyeselnünk kellene, mit a népek köztudata mindig hibáztatott, hogy t. i. valamely nép visszautasíthatja a korábbi nemzedékek által kötött kölcsönöket.

Hanem ha a közkölcsönök magokban véve jogosúltak is, mindannyiszor, midőn nem csökkentik a nemzeti gazdagságot annyival, mint a mennyivel az előbbi nemzedék gyarapította, állíthatjuk mindazonáltal, hogy a közkölcsönök annyira károsak, miszerint helyesebb az adóhoz, vagyis a polgárok vagyonának kényszerű megcsorbításához nyúlni, mint ily kölcsönöket kötni. Mert itt már a közkölcsönöknek nem jogosúltságáról, hanem hasznosságáról van szó. Riccardo, J. B. Say, Smith, Gladstone egymásután minden körülmények között az adónak adnak elsőséget amaz örökös teherrel szemben, «a melyet apáink vak bőkezűsége bízott örökül a mi szigorú becsületességünkre.»

Nem ismételjük itt szószerint mind e jeles férfiak megjegyzéseit. Csak ama legkiválóbb két férfiú szavait

fogjuk idézni, kiknek egyike az elmélet terén, másika pedig a gyakorlat terén bír legnagyobb tekintélylyel. Értjük ADAM SMITH-t és GLADSTONE-t. Halljuk előbb, hogyan nyilatkozik a *Wealth of Nations* hírneves szerzője:

«A legtöbb modern kormány rendes kiadásai béke idején körülbelül egyenlő rendes bevételeivel. Ha azután háború üt ki, nem akarják, és nem is bírják jövedelmeiket kiadásuk gyarapodásához mérten szaporítani. Nem akarják, mert félnek, hogy az adó ily erős és gyors fölemelése csakhamar elvenné a népek kedvét a háborútól. Nem bírják, mert nem igen tudnának oly adót találni, mely az általok szükségelt jövedelmet szolgáltatná. A kölcsönkötés könnyűsége megkíméli őket ama zavartól, melybe őket ez aggodalom és tehetetlenség különben döntötte volna. A kölcsönök segélyével az adó igen szerény fölemelése képesekké teszi őket annyi pénzt előteremteni, hogy évről-évre folytassák a háborút, és ez örökös adósságok képesekké teszik őket arra is, hogy az adók legkisebb fölemelésével évenkint igen nagy összegeket teremtsenek elő. A nagy birodalmakban, a fővárosban és a háború színhelyétől messze fekvő vidéken lakó polgárok a háború semmi terhét nem érezik, sőt egész élvezettel olvassák újságaikban hadi hajóik és hadseregeik viselt dolgait. Ez élvezet kárpótolja őket ama kis adóbeli különbségért, a mennyivel a háború következtében a rendes, békés időkben fönnállott adóknál többet kell fizetnie. Rendszerint kedvszegetten fogadják a béke visszatértét, mely véget vet élvezetöknek, és a hódításhoz, nemzeti dicsőséghez kötött ezernyi ábrándos reményeiknek, melyeket a háború folytatásához kötöttek.» *

* SMITH: *La richesse des Nations*. V. könyv, III. fejezet, 305 lap, Joseph Garnier-féle 8-adrét kiadás.

Smith e szavakban nem annyira közgazdasági és financziális, mint inkább bölcseleti és erkölcsi szempontokból ítéli el a kölcsönöket. Sőt bírálatának némely pontjában elismeri, hogy az adó nem is pótolhatja mindig a kölcsönöket, s hogy az oly kormányok, melyek nagy, rendkívüli és rögtöni kiadással állanak szemben, kénytelenek a hitelhez folyamodni. Halljuk most Gladstone-t, a ki a következő szavakat mondotta az angol alsóház 1854. márczius 6-diki ülésében a krimi háború alkalmával:

«Ilyen rendszer (a kölcsönök rendszere) mellett egy nemzet soha nem tudja, mit cselekszik tulajdonképen. A következések el vannak halasztva egy beláthatatlan jövőre. S pedig nem volna-e helyes, ha ismerhetnők az általunk keresett előnyök árát, a végből, hogy értelmes és észszerű lényekhez illően magunkra vennők a terheket a helyett, hogy utódainkra toljuk át? E politikát nem kevesbbé igazolnák az erkölcsiség követelései, mint magok a gazdasági okok. A háborúkkal járó költségek képezik amaz erkölcsi zabolát, melyet a mindenható a minden nemzettel született hódítási vágyak megfékezésére teremtett. Van a háborúkban bizonyos tündöklő fény, elragadó varázs, mely bizonyos csábot kölcsönöz annak a tömeg szemeiben, s a mely egyszersmind elfeledteti a vele járó bajokat. Midőn valamely nép kénytelen évről-évre megfizetni a háborúval járó költségeket, üdvös zabolát teremtettünk részére. Ez esetben kénytelen gondolkozni cselekedetei felől, s előre mérlegelni az előnyt, melyet a kiadni szándékolt költségektől remél. És végre bárminők legyenek is az indokok, melyek az embereket háborúk viselésére késztetik, kell, hogy értelmes és erkölcsös lényekhez illően ne csak az általok folytatott háború szükségére

legyenek tekintettel, hanem meg legyen bennök az az elhatározás is, hogy megragadják az első alkalmat, mely őket egy becsületes békéhez vezetheti. Ne feledjük el, hogy a háború új terheket von maga után; hogy senki nem hiheti közülünk, mintha az orosz birodalommal egy aránylag gyönge állam érdekében háborúba bocsátkozhatnánk a nélkül, hogy tetemes erőfeszítésre ne kellene elkészülve lennünk, és az eddigieknél jóval súlyosabb terhek viselését nem kellene követelnünk Anglia népétől. Ha az angol nép nem hajlandó e terheket viselni, ne bocsátkozzék e háborúba; s ha mégis belebocsátkozik, igyekezzék azt gyorsan szerencsés befejezésre vezetni.»

Szószerint közöltük az ékesszólás e szép mutatványát. Noha ez is inkább erkölcsi, mint tudományos érveket tartalmaz a közkölcsönök ellen. Hasonlót mondhatnánk ama szavakról, melyeket Colbert intézett egykor Lamoignonhoz, midőn XIV. Lajos szobájából kijöttek, hol e magas tisztviselő Louvoisval együtt a kölcsönök mellett beszélt az adók ellenében: «Ön örvend győzelmének, mondá Colbert. Ön azt hiszi, hogy helyesen cselekedett. Hát azt gondolja ön, miszerint nem tudtam ép úgy, mint ön, hogy a király fog kölcsön kapni pénzt? Csakhogy én óvakodtam azt megmondani. Most ráléptek önök a kölcsön útjára. Minő eszközökkel fogják már most a királyt kiadásaiban feltartóztatni? A kölcsönök után szükség lesz az adókra, hogy a kölcsönöket megfizethessük, és ha a kölcsönöknek nem lesznek határai, nem lesznek határai az adóknak sem.»*

E megjegyzések alapjokban véve igen helyesek.

* Pierre Clément: *Histoire de la vie et de l'administration de Colbert.* Páris, 1846. 346. lap.

A közkölcsönöknek csakugyan megvan az a hatásuk, hogy könnyítik a háborúkat. Ámde ez politikai hiba és nem pénzügyi fogyatkozás. Most pedig a pénzügyek terén kell maradnunk. Az egyetlen szempont, melyet követnünk kell, az, hogy kutassuk, mely pontig lehetne rendkívüli adók segélyével és ép oly kevés károsodással előteremteni amaz óriási összegeket, melyekre az államoknak olykor szükségök van, és a melyeket eddig a kölcsönökből vettek. Nem arról van szó, hogyan fogja az állam ez összegeket fölhasználni. Ez nem a mi feladatunk. Mi fölteszszük, hogy az államnak okvetetlenül szüksége van ez összegekre, hogy azt semmiképen nem nélkülözheti.

Az adók egyik legelső és legsúlyosabb fogyatkozása a kölcsönnel szemben, midőn az államnak rendkívüli és sürgős szükségletei vannak, főleg abban mutatkozik, hogy az adó sokkal lassúbb mint a kölcsön. A kölcsön által rögtön, vagyis pár hét alatt bekerül a kívánt összeg igen nagy része. Az adóval ellenben sokáig kell várakozni; nemcsak hónapokon át, hanem olykor egy évnél is tovább. Mert új adók kivetése, ha az nagy mérvben történik, mindig tévedéssel jár. Ha az egyenes adókhoz fordúlunk, az adózó makacskodik és kibújik az adó alól; ha közvetett adókat alkalmazunk, készek lehetünk a legnagyobb csalásokra. Szaporítani kell a kezelő személyzetet. Új és szigorú törvények lesznek szükségesekké. Mindez időt igényel. Csattanó bizonyságát láttuk ennek Franciaországban nagy nemzeti csapásaink után. Az adó tehát közveszély idejében jóval gyöngébb pénzügyi szerszám, mint a kölcsön, a mennyiben nem oly gyors, és így tovább hagyja zavarban és segítség nélkül az államot.

Ez tetemes fogyatkozás, mely sok esetben lehetetlenné teszi, hogy az adóhoz folyamodjunk. Meg kell azon-

ban jegyezni, hogy e bajon részben segíteni lehet az adó és kölcsön egy vegyes rendszerének alkalmazásából, mely abban áll, hogy azonnal kivetünk egy csomó adót, mely elégséges az állam rendkívüli szükségleteinek fedezésére, de ez adók jövedelmét állami jegyek vagy rövid lejáratú kincstári jegyek kibocsátásával előlegezzük. E módon, állítják némelyek, az állam örökös és állandó adóssága nem gyarapszik, és az állami kincstárnak mégis azonnal rendelkezésére állanak a szükséges összegek. Az állam az adók befolyása szerint visszatéríti az előlegeket, és rövid idő múlva levetette terhét. Így cselekedett az angol kormány a krimi háború első idejében. Megduplázta az *income taxet*, tetemesen fölemelte a sörre és más fogyasztási czikkekre vetett adókat, s a mellett kincstári jegyeket bocsátott ki ez adójövedelmek előleges használhatására. Midőn azonban a háború tovább tartott, mégis a rendes állósított kölcsönökhöz kellett folyamodni, több mint egy milliárd frank erejéig.

A rendszer, melyet Anglia 1854-től 1857-ig követett, ha gyakorlatilag kivihető, jóval helyesebb, mint akár az egyszerű és puszta adóemelés, akár az örökös járadékokra szóló kölcsönvétel. Csakhogy a tapasztalás azt bizonyítja, miszerint nagy mértékben soha nem alkalmazható. Anglia rendkívül kedvező körülmények között tehette meg e kísérletet, és mégis csak félsikert mutathat fel. Anglia kedvező körülményei a krimi háború alatt abban állottak, hogy az országnak akkor már mintegy 40 év óta nem volt háborúja. Az adók, különösen az egyenes adók, folyton enyhébbek lettek, s így csak a régibb magasságot kellett alkalmazni. A krimi háború maga továbbá igen népszerű volt az országra. Továbbá e háború az anyaországtól messze-távol folyt, csak bizonyos helyre

volt korlátolva, és oly hatalom ellen irányúlt, melynek tengeri hadereje jóval gyöngébb volt, mint Nagy-Britanniáé, egészben véve kevés embert vett igénybe, minthogy az angol hadi állomány Krimiában sohsem volt nagyobb 40.000 embernél, — mind e körülmények mutatják, hogy Anglia kereskedelmi, ipari, mezőgazdasági, sőt pénzügyi helyzetét sem ingathatta meg e távol országban folytatott háború. Mert ha az ország saját területétől száz meg száz mértföldekre háborút viselt is, belsőleg ép oly nyugodt és virágzó volt, mint akármikor, a legnagyobb béke idején. Ily körülmények között lehetett nagy adókat kivetni a nélkül, hogy attól kellett volna félni, miszerint befolyásuknál valami nagy tévedések fognak mutatkozni. S a mint látni fogjuk, a kísérletet még itt sem lehetett mindvégig keresztül vinni.

Ámde nagy ritkaság, hogy az olyan állam, melynek rögtön nagy szükségletei keletkeznek, oly kedvező körülmények között legyen, mint a minők között volt Anglia a krimi háború idejében, s ép azért nem is koczkáztathat olyan kísérletet. Először is a szükséglet nagyobb és rögtönösebb lehet, mint a minő volt akkor Nagy-Britanniáé, melynek az adófölemelés útján körülbelül csak egy milliárdot kellett beszereznie három év alatt. Másodszor, a legtöbb országra nézve igen nagy nehézséggel jár, tetemes számú, rövid lejáratú kincstári jegyeket kibocsátani, pedig e művelet a kölcsönöket helyettesítő adófölemelési rendszernél teljesen elengedhetetlen az adókból befolyó jövedelmek előlegezésére. Midőn nagy kölcsönt vetünk a piaczra, akár állandó járadékokban, akár hosszabb idő múlva visszafizetendő kötvényekben, az ország s a külföld összes pénzügyi köreit izgatja ama nagy nyereség, mely a kölcsönök aláírásával jár. Az ország egész takarító ereje föl

van csigázva. Minden érczpénzkészlet forgalomba jő, vagy legalább megmozdúl. Ha ellenben csak rövid lejáratú, 2, 3, 4 vagy 5 év múlva beváltandó kincstári jegyeket bocsátunk ki, az eredmény jóval kisebb körre terjed ki, és jóval csekélyebb hatással jár. A nyereség kilátása sokkal kevesebb csáberőt gyakorol az elhelyezőre. A kis városok, a vidék és a külföld takarékosságát és érczpénzkészletét az utóbbi nem vonzza annyira az állam pénzszükségben szenvedő kincstárához. Ez a tény minden kétségen fölül áll. És ép ezért az állam által kibocsátható kincstári jegyek mennyisége mindig igen korlátolt, míg az állandó járadékokból, vagy hosszabb időre szóló törlesztéses kötvényekből, mindig jóval tetemesebb mennyiséget helyezhet el hasonlíthatatlanúl könnyebben.

Mondhatnók talán, hogy ha a közönség nem mutat hajlamot a kincstári jegyekhez, fordúlhatunk a nagy bankházakhoz, melyek bizonyosan megadják az államnak ez előleget jövőben befolyó adóira. De a tapasztalás itt is azt bizonyítja, hogy e művelet csak nagyon szűk mérvben alkalmazható. Nincs egész Európában oly hatalmas és merész bankház, mely egy államnak két milliárd frankot vagy annál többet is előlegezhetne. S ha Európa leghatalmasabb bankházai egy syndicatusba egyesűlnének is, még akkor is igen bajosan vállalkoznának ily előlegre, a nélkül, hogy a közönség segélyét igénybe vennék.

Föltéve tehát, hogy az állam, rögtönös szükségletek fölmerülésével, még ha hosszabb időre elégséges pótadókat vethetne is ki szükségletei födözésére, — még akkor is igaz marad, hogy az az állam majdnem legyőzhetetlen nehézségekkel találkoznék, midőn rögtön és előlegezve akarná élvezni amaz új adók hozadékát, melyek csak lassankint és késedelmesen folynának be. Ámde

nem kell felednünk, hogy azok az államok, melyek kénytelenek kölcsönt kötni, rendszerint annyira válságos helyzetben vannak, hogy okvetetlenül rögtönös segédforrásokra van szükségök, és nem elégedhetnek meg haladékos forrásokkal, bármily bizonyosak legyenek is azok különben. Ez egyike amaz okoknak, a mely igen sok esetben biztosabb jövedelmi forrássá teszi a kölcsönt, mint az adófölemelést.

Eddig úgy okoskodtunk, mintha lehetséges volna, hogy valamely állam majdnem végtelen mérvben gyarapítsa adóinak hozadékát. Ámde e föltevés hibás, vagy helyesebben mondva csak igen kevés esetben állhat meg. Helyes volt Angliára nézve a krimi háború idejében, mert az ország 40 éves békét élvezett, a mely időszak alatt az adók legnagyobb részét leszállították, s mert azonkívül száz meg száz mértföldnyi távolban folyó, és egy olyan pontra korlátolt háború, melylyel Nagy-Britanniának semmi kereskedelmi összeköttetése nem volt, legkevesebbé sem zavarhatta meg az ország gazdasági helyzetét. De egészen más általában véve amaz országok helyzete, melyeknek nagy szükségök van pénzre. Ezek rendszerint oly politikai és gazdasági rázkódtatásoknak vannak kitéve, hogy nemcsak tetemes új adók behozatala járna nagy nehézséggel, hanem még a régi adók rendes befolyását sem lehet biztosan remélni. Mindenki tudja, hogy midőn valamely ország oly háborúba keveredik, mely veszélyezteti függetlenségét vagy területi épségét, vagy mélyremenő politikai válságokba dönti: minden forgalom megakad, a fogyasztás csekélyebb lesz, és mindenki csak nehezen képes kötelezettségeinek eleget tenni. Ilyen helyzetben majdnem lehetetlen a közvetett adókat fölemelni. Könnyebb volna az egyenes adókat súlyosbítani, a nélkül

azonban, hogy ez úton valami biztos jövedelemre számíthatnánk. Ily körülmények között tehát, midőn nagyon nehéz az adók jövedelmét fokozni, nem marad más hátra, mint a sokkal könnyebben folyósítható kölcsönökhöz folyamodni. Mert először is a külföld pillanatnyira segélyére jönne a zavarban levő országnak, és aláírná egy tetemes részét az általa kibocsátott járadék vagy kötvénypapiroknak, azonkívül a kölcsönpapirok árfolyam-növekvéséből keletkezhető nyereség mozgalomba hozná az ország minden megtakarítását és érczpénzkészletét is.

De föltéve, hogy mind ennek daczára az adóhoz akarnánk folyamodni ily válságos időkben, még a legmerevebb elmélet mellett is el kell ismernünk, hogy van az adóknak egy bizonyos mennyisége, melyet lehetetlen meghaladni. Vegyünk oly országot, minő pl. Francziaország, és képzeljük, hogy épen most háborút folytat. Ha egy elsőrangú hatalommal visel hadat, legalább is két milliárdot kell elköltenie egy évben, vagy akár 7—8 hónap alatt. De az már minden kétségen fölül áll, hogy az adó soha nem szolgáltathat ilyen összeget. Az állam javára szedett adók körülbelül 2 milliárd 600 millió frankra mennek nálunk, béke idején. Háború idején valószínű, hogy ez összeg egy ötöddel vagy egy negyeddel is csekélyebb lenne. Ép azért képtelenség volna ugyanakkor tetemesen fölebbemelni a fennálló közvetett adókat. A politikai válságokkal járó gazdasági megrázkódtatás mellett a közvetett adók eme fölemelése inkább növelné, mint csökkentené a hiányt. A mi az egyenes adókat illeti, még ha megduplázhatnók is őket, a mi mindenesetre nagy nehézséggel járna, csak mintegy 400 millió frankot nyernénk, melylyel legfölebb ama csökkenést födözhetnők, melyet a háború vagy válság a közvetett adóknál maga után vont. Lehetetlen

tehát elfogadnunk, hogy az adó, legalább nagy válságok idején, pótolhatná és teljesen helyettesíthetné a közkölcsönöket. Kétségtelen azonban, hogy mindannak daczára az adó a közkölcsön segélyére szolgálhat.

Először Jean Baptiste Say s utána Mac Culloch számításokat tettek annak bebizonyítására, hogy az 1793-tól 1815-ig folyt háborúk alatt kötött angol államadósságot egészen ki lehetett volna kerülni, vagy legalább jóval lejebb szállítani, ha kezdettől fogva szigorú, de mindannak daczára gyakorlatilag alkalmazható adókhoz folyamodnak. A ki azt mondotta, hogy a közkölcsönöket egészen el lehetett volna kerülni, az J. B. Say volt, Mac Culloch ellenben csak annyit állított, hogy amaz államadósságot jóval lejebb lehetett volna szállítani. S Mac Culloch megjegyzéseiben van valami igaz, noha a túlzás nagy szerepet játszik bennök. Jegyezzük meg egyébiránt mindjárt kezdetben, hogy Anglia minden körülmény között igen szerencsésen választott ország az ily állítások bebizonyítására, hogy azonban igen kevés ország van Anglia helyzetében. Ez ország szigetet képez, melynek tengerészete jóval magasabb lábon áll, mint bármely más országé, és a mely azonkívül kereskedelmi összeköttetésben áll az egész világgal. Mind e körülmények találkozásából következik, hogy Angliát alig érinti a háború, s az azzal járó politikai és gazdasági megrázkódtatást ez ország sokkal kevesbbé érzi meg, mint akármely szárazföldi állam. Ámde kövessük Mac Culloch és Say okoskodását. Halljuk, hogyan nyilatkozik az első:* «Nem akarok puszta gyanításokat odavetni. De azt hiszem, kétségtelen,

* Mac Culloch: *On taxation and funding system*, 418. lap.

hogy az Amerikával folytatott háború idején lehetett volna 10—12%-os jövedelmi adót behozni. E rendszabály, az ilyen adónál elkerülhetetlen egyenlőtlenségek és komoly bajok daczára, ha már 1793-ban behozzák, valószínűleg nem ártott volna annyit a nemzetnek, mint a vámok és kapuadók roppant gyarapodása. Meg kell azonkívül gondolnunk, hogy az ez adó által szolgáltatott jövedelmi többletek mellett az ország nem lett volna kénytelen a háború kezdetén a lehető legkedvezőtlenebb föltételek mellett oly nagy kölcsönöket kötni, örökös járadékokban.» E fogalmazásban Mac-Culloch nézete legnagyobbrészt helyes. Mert a kormányok bizony jól tennék, ha a háború kezdetén előre is megosztanák e háború terheit, s annak egy részét a jelenre hárítanák, az adó, nevezetesen az egyenes adók mérsékelt fölemelése alakjában; míg a másik részt kölcsönök formájában a jövő nemzedékekre hagynák fenn. Rendszerint azonban attól kell félni, hogy ez az utóbbi rész jóval nagyobb lesz, mint az első. Anglia magatartásának ecsetelése a XVIII. és XIX. században viselt háborúk alatt, meg fog bennünket erről győzni.

Nem az a czélunk most, hogy részletes történetét adjuk az angol adósság fundatiójának. Azt e munka egy későbbi fejezetében fogjuk feltalálni. Csak azt akarjuk most megállapítani, minő részben folyamodtak az adóhoz és a kölcsönhöz ama nagy válságok alatt, melyeknek az ország ez idő alatt ki volt téve. E tárgyra nézve igen szabatos és új adatokat találunk a brit parlament hivatalos okmányában, mely *Public income and expenditure* * czím

* Ez okmány magában foglalja Nagy-Britannia és Irland kiadásait és bevételeit 1688-tól 1869-ig és két negyedrét kötetet

alatt 1870-ben jelent meg. Ez okmányban, mely a pénzügyi adatok kimeríthetetlen bányája, a II. kötet 709. lapján egy igen becses táblázatot tartalmaz ama költségekről, melyeket az 1688-tól 1869-ig folytatott háborúk Nagy-Britanniának okoztak, és amaz arányról, a melyben e czélra az adókat és kölcsönöket igénybe vették. Ez adatokat még semmi pénzügyi munkában nem használták föl, pedig rendkívül tanulságosak.

Különböző módokat alkalmaztak eddig a háború által okozott költségek megállapítására. 1857. február 13-dikán tartott beszédében Sir Cornewal Lewis, akkor a kincstár kanczellárja, meg akarván határozni a krimi háború által okozott költségeket, a következő számítást alkalmazta. Összevette az ország minden kiadását, e három háborús év alatt, beleszámítva az 1856. április 1-jétől 1857. márczius 31-dikéig tartó pénzügyi évet is, minthogy még ekkor is voltak hátralékos és átfutó hadi költségek és kiadások. — S ez összeggel szembeállította a közvetlenül megelőző három békés év összes kiadását, s a két fő összeg között mutatkozó különbséget tekintette a háború összes költségeinek. E számítás megközelítőleg nem rossz. De nagyon távol van attól, hogy szigorú és szabatos legyen. Mert hiszen még e háborús évek alatt is gyarapodhatott a polgári közigazgatás költsége, úgy hogy a háborús évek és a békés évek kiadásai között mutatkozó különbséget nem lehet mind és föltétlenül a háború által okozott rendkívüli kiadások közé sorolni. Az általunk fölhasználandó angol okmány más eljárást követett, a

képez. Alczíme: *Retourne to an ordre of the honourable house of Communs dated 24 july 1866.* és nyomtatás alá került a képviselőház egy 1869. július 29-diki határozata alapján.

melyet 1782-ben már alkalmazott az alsóház egy pénzügyi bizottsága, s a melyet követett utólag Sir John Sinclair *A közjövedelem története* című kitűnő munkájában. E módszer szerint összeszámítják a hadsereg és a tengerészet minden kiadását a háborús évek alatt; hozzáveszik továbbá a háború végén lebonyolított rendkívüli hadi költségeket; és azután ez összegből levonják ama hadi és tengerészeti kiadásokat, melyek a megelőző két vagy három békés év kiadásai szerint az illető időre estek volna. Ily módon a lehető legpontosabban állapíthatjuk meg minden háború költségeit. Igaz, hogy, mint az angol okmány is mondja, nem veszszük számba a nyugdíjak és kegydíjakat, melyekkel minden háború az utána következő budget-évek egész sorozatát megterheli. Noha azonban e fejezet nem minden fontosság nélkül való, mégis mellőzhető, minthogy az imént fölvett számítási móddal elért eredmények elég fölvilágosítást nyújtanak egyszersmind arról is, mily arányban vették igénybe a kölcsönöket és az adókat a brit királyság különböző háborúinak költségeinél.

AZ ANGLIA ÁLTAL 1688-tól 1869-ig VISELT HÁBORÚK KÖLTSÉGE.

I.

1688-tól 1697-ig.

Az Irlandban és a Franciaország ellen viselt háborúk.

	font sterling	font sterling
Összes tengerészeti és hadi kiadások 9 év alatt	36,876 203	
Hozzá számítva e háborúnak a következő béke-években fizetett költségeit	5,684.112	
Összesen:		42,560.315

	font sterling	font sterling
A hadsereg és tengerészet átlagos kiadásai, az 1685-től 1687-ig tartott béke-évek alatt évenkint 1,101.839 font sterling. A minek fejében 9 évre levonandó	—	9,916.551
Marad tehát az 1686—1697. háborúk rendkívüli költségeire	—	**32,643.764**

II.

1702-től 1713-ig.

A spanyol örökösödési háború.

	font sterling	font sterling
A hadsereg és a tengerészet összes költsége e tizenkét év alatt	64.817.654	
Hozzá adva ehhez a háborúnak a következő béke-években fizetett költségeit	1,461.638	
Összesen:		66,279.292
A hadsereg és tengerészet rendes költségei az 1698—1700-diki béke-évek alatt, évenkint átlag 1,299.528 font sterling. A minek fejében tizenkét esztendőre levonandó		15,594.336
Marad a spanyol örökösödési háború rendkívüli költségeire		**50,684.456**

III.

Az 1718—1721. háború Spanyolország ellen.

	font sterling	font sterling
A hadsereg és tengerészet összes kiadásai e négy év alatt	9,223 806	
Hozzá számítva a háborúnak a következő béke-években fizetett költségeit	2,175.518	
Összesen:		11,399 324

	font sterling	font sterling
A hadsereg és tengerészet átlagos költségei az 1715—1717. béke-években, évenkint átlag 1,713.000 font sterling. A minek fejében négy évre levonandó	—	6,852.000
Marad e spanyol háború rendkívüli költségeire	—	**4,547.324**

IV.

Az 1739—1748-diki háború Spanyolországgal, a hajók megmotozása s az osztrák örökösödés miatt.

	font sterling	font sterling
A hadsereg és tengerészet költségei a háború alatt	55,875.668	
Hozzá adva a háborúnak a rá következő béke-években fizetett költségeit	6,201.974	
Összesen:		62,077,642
A hadsereg és tengerészet költségei az 1736—1738-diki béke-években átlag évenkint 1,842.245 font sterling. A minek fejében tíz évre levonandó .		18,422.450
Marad az 1739—1748-diki háború rendkívüli költségeire		**43,655.192**

V.

Az 1756—1763-diki úgynevezett hét éves háború költségei.
(Végleges leszámításuk 1766-ig tartott.)

	font sterling
A hadsereg és tengerészet összes kiadásai e tizenegy év alatt	104,611.374
A hadsereg és tengerészet átlagos évi költségei az 1753—1755-diki béke-évek alatt 1,998.876 font sterling. A minek fejében tizenegy évre levonandó .	21,987.636
Marad az 1756—1763-diki hét éves háború rendkívüli költségeire	**82,623.738**

VI.

Az 1776—1785. háború költségei Amerika Egyesült-Államai és Francziaország ellen.

(Végleges leszámításuk 1786-ig tartott.)

font sterling

A hadsereg és tengerészet összes költségei e tizenegy év alatt 139,521.035

A hadsereg és tengerészet átlagos évi költségei az 1773—1775-diki béke-évek alatt 3,811.049 font sterling. A minek fejében tizenegy évre levonandó . 41,921.539

Marad az 1776—1785-diki háború rendkívüli költségeire **97,599.496**

VII.

Az 1792—1815-diki háborúk költségei Francziaország ellen.

(Végleges leszámításuk 1817-ig tartott.)

font sterling

A hadsereg és tengerészet összes költségei e huszonöt év alatt 989,636.449

A hadsereg és tengerészet átlagos évi költségei 1790—1793-diki béke-évek alatt 6,259.000 font sterling. A minek fejében huszonöt évre levonandó . 158,190.000

Marad a Francziaország elleni háború rendkívüli költségeire **831,446.449**

VIII.

Az 1838—1843-diki háború Canada ellen.

font sterling

Megszavazott hitel **2,096.046**

IX.

Az 1804—1843-diki első chinai háború.

Megszavazott rendkívüli hitel **2,201.028**

X.

Az 1848—1853-diki kaffer háború.

Megszavazott rendkívüli hitel **2,060.000**

XI.

Az 1854—1856-diki krimi háború költségei.

(Végleges leszámításuk eltartott az 1856/7-diki budget-évig.)

font sterling

A hadsereg és tengerészet összes kiadásai három év alatt 116,053.151

A hadsereg és tengerészet átlagos évi költségei az 1851—1854-diki béke-évek alatt 15,591.819 font sterling. A minek fejében három évre levonandó 46,775.457

Marad az 1854—1856-diki krimi háború rendkívüli költségeire 69,277.694

XII.

Az 1857—1860-diki második chinai háború költségei.

font sterling

Megszavazott rendkívüli hitelek 6,640.693

XIII.

Az 1856—1857-diki perzsa expeditio költségei.

font sterling

Megszavazott rendkívüli hitelek 900.000

XIV.

Az 1864—1865-diki új-zelandi háború költségei.

font sterling

Megszavazott rendkívüli hitelek 764.829

XV.

Az 1867—1868-diki abyssiniai expeditio költségei.

font sterling

Megszavazott rendkívüli hitelek 8,600.000

Nem állapodunk meg itt, hogy külön is felhívjuk a figyelmet amaz óriási, rendkívüli kiadásokra, melyeket

a háborúknak e két században át húzódó lánczolata Nagy-Britanniának okozott, s a melyek 1.235,771.206 font sterlingnek, vagyis 31 milliárd franknak felelnek meg.

Csak azért közöltük ez okmány adatait, hogy lássuk, hogyan födözte Anglia e kiadásait, s hogy lássuk, vajjon az újabban, Gladstone miniszteriuma alatt, követett eljárás tetemesebben különbözik-e a régebben követett eljárástól. Okoskodásunk alapjául fölveszszük a következő táblázatot, mely egyenkint fölsorolja minden egyes háború költségét, a fönnebb említett számítások alapján; továbbá minden egyes háborús évnek átlagos költségét, átlagos közjövedelmét, és külön-külön amaz összegeket, melyeket e rendkívüli költségekből kölcsönökkel és adókkal födöztek.

Háborús évek	A háború által okozott rendkívüli kiadások.	A rendkívüli hadi költségek átlaga minden egyes évre.	A közjövedelmek összege az egész időszakon át.	A rendkívüli hadi kiadások födözésére szolgáló *kölcsönök* összege.	A rendkívüli hadi kiadások födözésére szolgáló *adók* összege.
		font sterling			
1688—1697	32,643.764	3,627.000	32,760.754	16,553.391	16,090.373
1702—1713	50,684.956	4,224.000	64,239.477	29,405.083	21,279.873
1718—1721	4,547.324	1,139.000	24,393.000	1,002.202	3,545.122
1739—1748	43,655.192	4,365.000	65,903.964	29,724.195	13,930.997
1756—1763	82,623.738	10,328.000	100,555.123	60,018.243	22,605.495
1776—1785	97,599.496	9,760.000	141,902.620	94,560.069	3,039.427
1793—1815	831,446.449	36,150.000	1,217,554.439	440,298.079	391,148.370
1854—1856	69,277.694	34,639.000	206,207.123	39,715.208	29,562.486

E táblázat csak a nagy háborúkat foglalja magában, tekintet nélkül a kisebb távoli expeditióra. De azért az általunk használt okmány megjegyzi, hogy az 1838-tól 1843-ig, a canadai fölkelés és China ellen viselt háborúk következtében kiadott 4,292.074 font sterlinget olybá ve-

hetjük, melyet a kölcsönök szolgáltattak, minthogy ez évek budgetjei sokkal nagyobb deficiteket mutatnak föl, mint a minők az ezen expeditiókra megszavazott hitelek. Ellenben semmi nevezetes gyarapodást nem tüntet föl az államadósság, a krimi háborúk után viselt hadjáratok következtében.

Az imént közlött táblázat rendkívül fontos. Bebizonyítja, hogy Anglia 1688-tól 1857-ig soha nem viselt nagyobb háborút, melynek költségeit akár pusztán az adóval, akár pusztán kölcsönökkel födözte volna. Összevette mindig mind a kettőt, és rendszerint ugyanazon állandó arányban, hogy a háború rendkívüli költségeinek mintegy két harmadát a kölcsön, s egy harmadát az adók födözték. E szabály alól csak két szembeszökő kivétel mutatkozik. Az első az 1718-tól 1721-ig folyt kis háború Spanyolország ellen, melynek rendkívüli költségei mintegy 114 millió frankra rúgtak, s a melynek négy ötödrészét adókkal födözték, míg a kölcsönt csak mintegy 25 millió frankig vették igénybe, az adó által szolgáltatott 89 millió frankkal szemben. E háború három éven át húzódott, és csak csekély költségeket okozott, a minek következtében azokat természetesen teljesen födözhették az adókból a nélkül, hogy az adók előlegezésére szolgáló rövid lejáratú kincstári utalványok kibocsátásán kívül, más kölcsönhöz kellett volna folyamodniok. A második kivétel ellenkező irányú. Ez az amerikai államok függetlenségi harcza, melynél a költségeket majdnem egészen kölcsönnel födözték. Ama 97½ millió font sterlingből (2.450,000.000 frank kerekszámban), melybe e háború került, majdnem az egész összeget, 94½ millió font sterlinget (2 milliárd 375 millió frankot), kölcsönökkel födözték, s az adók csak 75 millió frankkal járúltak e rendkívüli költségek viseléséhez.

Kétségtelen, hogy az akkori államférfiak igen nagy gyöngeséget árultak el. Mert ha mindjárt a háború elején elviselhető mérvben emelik föl a fönnálló adókat, felével, vagy legalább egy harmadával leszállíthatták volna a kötött kölcsönök összegét.

E két kivételtől eltekintve, az angolok pénzügyi eljárása e nagy háborúk egész lánczolatán át körűlbelűl ugyanaz. A XVIII. század államférfiai e pontban nem különböznek lényegesen a XIX. század államférfiaitól. Az 1688—1697-diki háború rendkívüli költségeit felében kölcsönnel, felében adóval födözték. A háború mintegy 825 millió frankba kerűlt, a miből a kölcsön 420 milliót, az adó 405 milliót szolgáltatott. Ez a legnagyobb arány, a melyben az adó egy nagy háború költségeinek viseléséhez hozzá járult. Az 1702—1713-diki háború 1 milliárd 280 millió franknyi költségeiből mintegy 750 millió frankot szolgáltatott a kölcsön, és 530 milliót az adó. Itt már az adó az összes költségeknek csak mintegy $^2/_5$-éhez járúl. Az 1739—1748-diki háborúban az adó részesedése valamivel gyöngébb. Az 1 milliárd 100 millió franknyi összes rendkívüli hadi kiadásokból 750 milliót födöztek kölcsönnel és 350 milliót adóval. Az 1756—1763-diki háborúban ismét valamivel nagyobb mértékben szerepel a kölcsön. E hadjárat 2 milliárd 75 millió franknyi összes költségeiből 1505 millióval szerepel a kölcsön, és csak 570 millióval az adó. Itt az adó az összes költségeknek már csak egy negyedét képviseli. Az 1793—1815-diki nagy háborúban az adó részesedési aránya ismét emelkedik és majdnem egyenlő a kölcsönével. 20.800 millió frank hadi költségekből 11 milliárd 30 millió frankot szolgáltatott a kölcsön, és 9 milliárd 780 millió frankot az adó. Végre a krimi hadjárat alatt követett magatartása

az angol kormánynak szintén nem különbözik lényegesen a korábbi eljárástól. Az adó az összes kiadásoknak csak mintegy $^2/_5$-ét födözi, a többi $^3/_5$-öt a kölcsön vállalja magára. Az 1750 millió franknyi rendkívüli hadi kiadásokból 1 milliárd frankot szolgáltatott a kölcsön, és csak 750 millió frankot az adó. A krimi hadjárat rendkivüli hadi költségeinek födözésében tehát az adó nem játszott nagyobb szerepet, mint, az amerikai függetlenségi harcz kivételével, bármely más hadjáratban, melyet Nagy-Britannia két század óta viselt.

Azt hiszszük, hogy ez adatok eloszlathatnak igen sok tévedést, mely eddig úgy a tényekre, mint az elvekre vonatkozólag uralkodott. Rendszerint azt hiszik, hogy Gladstone a krimi hadjárat alatt egy új financziális politikát kezdeményezett. Azt mondják és ismétlik, hogy e háborúk költségeit pusztán adókkal födözte, és a kölcsön csak az utolsó pillanatban nyújtott némi gyönge segélyt. Ez tetemes hiba, a melyet meg kell igazítani. A költségek legnagyobb részét a kölcsön szolgáltatta. Gladstone híres beszéde daczára, melyből fönnebb egy jelentékeny részt idéztünk, s a mely egyenesen a kölcsön ellen szól,— igénybe vették a kölcsönt a lehető legváltozatosabb alakokban. Igaz, hogy az egyenes és közvetett adók, s nevezetesen a jövedelmi adó tetemes fölemelésével kezdették meg a hadjáratot. De majdnem azonnal észrevették, hogy az adónak megvan az a két nagy fogyatkozása, melyeket fönnebb jeleztünk. Lassan szolgáltatja a jövedelmet, mert sok helyről kell azt összeszednie, és csak nagy nehezen nyújt nagyobb összegeket, még hosszabb idő múlva is, hacsak nem akarjuk túlterhelni az országot, és békókba verni az ipar, kereskedelem és mezőgazdaság fejlődését. Eleinte főleg az adó első fogyatkozása keltett csodálko-

zást. Bámulva tapasztalták, hogy mily lassan szolgáltat tetemesebb összegeket, és akkor folyamodtak a rövid lejáratú kölcsönökhöz. A kincstári jegyeknek, melyek kamatot adtak és egy évre vagy néhány hónapra szóltak, nagyobb kibocsátása nem bizonyúlt elégséges segédforrásnak. A tőke-elhelyezés e nemének kedvelői meglehetős szűk körre szorítkoznak, melyet nem igen lehet tágítani; másrészt a kincstár nem lehetett ama helyzetben, hogy mind e jegyeket elég rövid idő alatt beváltsa, míg azok birtokosai viszont nem birhattak mindig elég hajlandósággal e jegyek meghosszabbítására. A rendes *exchequer bill*ek helyett tehát *bond*okat adtak ki, melyek szintén meghatározott időre, de néhány évvel kijebb tolt határidőre szóltak. Az *A* sorozat 2 millió font sterling, vagyis 50 millió frank tőkét képviselt 1858. május 8-dikán, vagyis mintegy 4 év múlva lejárandó jegyekben. A *B* sorozat ismét 2 millió font sterling, vagyis 50 millió frank tőkét képviselt, de 1859. május 8-dikán, vagyis 5 évre szóló lejárattal. A *C* sorozat ismét 2 millió font sterling tőkét képviselt 1857. május 8-dikára szóló lejárattal. A kincstár tehát 150 millió frankot vett kölcsön, melynek visszatérítése 3, 4 vagy 5 év múlva következett be.* A következő évben egy negyedik sorozatot bocsátottak ki jegyekből, a *D* sorozatot, mely 1860. november 8-dikán járt le, de e kibocsátás csak 977.750 font sterlinget szolgáltatott, kerekszámban 25 millió frankot. Rövid időközökben tehát 175 millió franknyi kincstári jegyeket dobtak a közönség közé, melyek a kibocsátás napjától szá-

* E kibocsátás tényleg 5,931.929 font sterlinget, 15 shillinget és 6 pennyt eredményezett. Ez összegben szerepel 591.100 font *exchequer bill*, melyeket megsemmisítettek.

mított 3—5 év alatt jártak le. Ez eljárás mintegy közepet tartott az adó és kölcsön között, egyesítve magában mindkettőnek előnyeit: gyorsan szolgáltatva, mint a kölcsön, és még sem terhelve a jövő nemzedéket. Mert e kincstári jegyek segedelmével előlegezhették az adók jövedelmét, melyeket nemcsak a háború tartamára, hanem az azt követő béke első éveire is fölemeltek.

E rendszert mindazáltal csakhamar elhagyták, mint elégtelent. Látták, hogy így sem jutnak elég nagy összegekhez, hogy egyedül a közkölcsönök képesek a vidék és a külföld alvó tőkéit fölébreszteni és magokhoz vonzani. S ekkor egymásután három consolidált kölcsönt bocsátottak ki. És másrészt, hogy ne kelljen beváltaniok sem az *exchequer bill*eket, a néhány hónapi, vagy legfölebb egy évi lejárattal kibocsátott közönséges kincstári jegyeket; sem az *exchequer bond*okat, melyeknek beváltását a kibocsátástól három, négy vagy öt évre állapították meg: fölajánlották ez értékek állósítását, vagyis örökös címletekre való átváltoztatását. E műveletek a következőképen történtek. Az első consolidált kölcsönt 1855. április havában kötötték, 16 millió font sterling, vagyis 400 millió frank tényleges befizetés erejéig. A kamatlábat *al pari* 3%-ban állapították meg, de azzal a járulékos előnynyel, hogy minden 100 font sterling tőkét aláírónak a 3%-on kívül egy 14 shilling 6 penny annuitásra is van joga, 30 éven át. Lejebb, midőn behatóbban fogjuk tanulmányozni az angol adósságot, látni fogjuk, hogy az ilynemű combinatiók gyakran fordúltak elő Nagy-Britanniában. Ugyanazon budgetévben egy második, 5 millió font sterling (125 millió frank) tényleges befizetéssel járó kölcsönt kötöttek. A kamatlábat most is 3%-ban állapították meg, de *pari*n alúl, és minden járulékos előny nélkül, 111 font sterling,

2 shilling és 2 penny névleges tőkét szolgáltatva minden tényleg befizetett 100 font sterling után, a minek következtében körülbelül 89 font sterling felelt meg a 3%-os papirnak.

A névleges tőke, melylyel az államadósság ez alapon növekedett, 5,555.417 font sterlingre ment. A következő évben egy harmadik állósított kölcsönt kötöttek ismét 5 millió font sterling (125 millió frank) tényleges befizetéssel. A kamatláb ismét 3% volt járulékos előnyök nélkül. Minden 100 font tényleges befizetés után 107 font, 10 shilling és 7 penny névleges tőkét számítottak, a minek következtében a 3% mintegy 92 font után járt. Az angol államadósság e harmadik kölcsön alapján 5,376.458 font sterling névleges tőkével gyarapodott. Anglia tehát a krimi háború alatt összesen 26 millió font sterlinget (656 millió frankot) szedett össze, a három különböző alkalommal kibocsátott állósított kölcsönök által.

De Anglia ugyanazon idő alatt még másképen is gyarapította állósított adósságát, 3%-os consolokra convertálva az *exchequer bill*ek, vagyis a közönséges, rövid lejáratú kincstári jegyek meglehetős nagy részét, melyeket lejáratok alkalmával nem váltott be pénzre. 1856-ban 3 millió font sterlingre, vagyis mintegy 75½ millió frankra menő tőkét convertáltak így 3%-os consolokra, és 3 millió 333.250 font sterling névleges tőkével gyarapították az állósított adósságot, a mi mellett a 3% mintegy 90 fontnak felelt meg.

A mondottak alapján tehát Nagy-Britannia a krimi háború alatt közvetve és közvetlenül mintegy 730 millió frank, tényleges befizetéssel járó, állósított adósságot csinált; azonkívül kibocsátott kerekszámban 175 millió frankra menő, hosszabb lejáratú *exchequer bond*okat, úgy

hogy a kétnemű kölcsön együttvéve 905 millió frankra megy. Amaz angol okmány alapján, melyből mind ez adatokat kölcsönöztük, mondottuk már, hogy a hitelműveletek 39,715.000 font sterlinget, vagyis mintegy 1 milliárd frankot szolgáltattak e háború költségeihez. A különbözetet képező, mintegy 100 milliónyi frankra terjedő összeget tehát az *exchequer bill*ek szaporítása által, vagyis szorosan vett lebegő adóssággal födözték. S az 1857. márczius 31-dikéről szóló pénztári kimutatás csakugyan 100 millió frankkal több *exchequer bill*t mutat, mint az 1854. jan. 5-diki kimutatás.

Talán kissé hosszasan is foglalkoztunk Anglia pénzügyi magatartásával, a krimi háború alatt. Ámde nagyon fontosnak tartottuk eloszlatni az e tárgyban fenforgó tévedéseket. Nem áll, mintha e háború költségeinek legnagyobb részét adófölemelésekkel födözték volna. Mindazáltal meg kell jegyezni, hogy a hitelműveletek egy része meglehetősen rövid lejáratú kincstári jegyek kibocsátásában állott, s hogy a háború viselésére szükséges költségekből felénél kevesebbet, 1700 millió frank hadi költségből 730 millió frankot födöztek állósított kölcsönnel, vagyis örökös járadékokkal. Ez eljárás sokkal okosabb és óvatosabb volt, mint a franczia kormányé, mint azt később látni fogjuk. Nem áll azonban, mintha az angol miniszterek amaz elvet fogadták volna el, hogy csak a végszükségben szabad hitelhez folyamodni, s a kölcsönzés teljes kikerülésére a legnagyobb adófölemeléseket is helyeselnék. 1860-tól 1869-ig még egyszer növekszik az angol államadósság, még pedig teljes béke idején, csakhogy háborús félelmek hatása alatt, erődítési és kaszárnyaépítési költségek következtében. 5,555.000 font sterlingre, vagyis 139 millió frankra menő tényleges ösz-

szeget vettek kölcsön ez idő alatt, 1885. április 5-dikéig terjedő törlesztéses annuitásokra. *

Részünkről csak a leghatározottabban helyeselhetjük Anglia financziális magatartását e viszonyok között. Combinálták az adót és a kölcsönt a lehető legjobb arányban. Az adó elég magas volt arra, hogy az ország a háború terhét megérezze, s a lakosságban a béke után való vágyat fölkeltse, s egyszersmind a kölcsön részét nevezetesen leszállítsa a nélkül, hogy az országot túlságosan megterhelje, s az ipar, mezőgazdaság és kereskedelem fejlődését megakaszsza. Lehetett volna-e még az adót a kölcsön rovására fölebb emelni? Helyes, észszerű és gyakorlati lett volna-e az ily eljárás? Azt hiszszük, hogy nem. Kimutattuk, hogy az adó igen lassú pénzbeszerző szerszám, mely azonkívül törékeny, mihelyest hirtelenül túlságosan igénybe veszik. Végre az emberiségnek még nincs, és valószínűleg nem is lesz soha oly tökéletes adója, mely egyformán takarékos legyen kivetésében, biztos befolyásában és méltányos háramlásában. Mindezekből következik, hogy az adókat sohasem lehet egyszerre igen nagy mérvben fölemelni. Mert ez esetben igen nagy kezelési költséggel járnának, nagy csalásra és csempészetre vezetnének, lesújtanák, sőt kétségbe ejthetnék a kereskedőt, iparost és gazdát, s a legmélyebbre menő gazdasági és erkölcsi válságot vonnák magok után. Az egyenlőtlenségek, melyeket mérsékelt adó mellett valahogy még csak elviselnek az emberek, tűrhetetlenekké lennének, igen magas adó mellett. S különben is nem követett volna-e el az angol kormány valóságos őrültséget, ha végsőig víve

* Lásd *Return on public income and expenditure.* II. 59. lap. Az évenkinti törlesztés 389,683 font sterling.

a kincstár közvetlen érdekeit, zavarba dönti a termelés minden eszközét akkor, mikor $3^1/_2\%$ mellett kaphat kölcsönt. Igaz, vannak emberek, kik magokat merészeknek képzelik, a kiket mi azonban egyszerűen ábrándozóknak tartunk, s a kik azt hiszik, hogy a jövedelemre vagy tőkére vetett egyetlen adójokban oly talizmánt bírnak, melylyel fájdalom nélkül csikarhatnak ki az országtól mérhetetlen nagy összegeket. E munka első részében behatólag vitattuk meg e rendszert, mely szerzőinek rendkívüli meggondolatlanságáról tanúskodik. A nemzeti élet minden nagy és nehéz viszonyaiban a kölcsön ép oly jogos és hatásos lesz, mint a magánélet hasonló viszonyai között. Mindazáltal ilyen körülmények között is szükséges lesz, hogy az az ország, mely a jövőre hárítja az őt a jelenben különben összezúzó terhek egy részét, már most is komolyan megfeszítse erejét és ne remélje azt, hogy az ég fogja megfizetni adósságának kamatait és tőkéjét.

Abban bizony igaza volt Mac Cullochnak, hogy az amerikai függetlenségi harcz alatt Anglia felével kevesebb adósságot csinálhatott volna, ha az ország kormánya és népe valamivel férfiasabb. Ámde Mac Culloch jól választotta példáját, mert az Éjszak-Amerika ellen viselt háború két század óta az egyetlen hadjárat, melynek költségeit Anglia pusztán kölcsönökkel födözte. Láttuk, hogy ama 2,450 millió frankból, a mibe e háború került, csak 75 millió frankot födöztek adókkal, és 2 milliárd 375 millió frankot a kölcsönök szolgáltattak. Anglia évi jövedelme 280 millió franknál kevesebb volt e korszak elején (11,105.000 font sterling az 1777. okt. 15-dikén végződő évben), és közel 400 millió frank az illető korszak végén (15,526.486 font sterling az 1785. okt. 10-dikén végződő évben). Lehetséges lett volna átlag 100 millió frankkal

többet bevenni egy erős jövedelmi adó és némely közvetett adó fölemelése által. Ez esetben egy milliárd frankot hoztak volna össze ez adó-súlyosbítások által, s az adósság annyival kisebb lesz vala. De ezt a legnagyobb áldozatnak tekinthetjük, melyet az ország elviselhetett volna. A tapasztalás mutatja, mily válságok nehezednek az oly országra, mely 30—40%-kal emeli föl fennálló adóit.

Ugyanazon közgazda, Mac Culloch, és utána egy csomó író, különösen Bénard, állították, hogy amaz adósságot, melyet Anglia Franciaország ellen (1793—1815) folytatott nagy háborújában kötött, majdnem teljesen mellőzni lehetett volna az adók oly fölemelése által, melyet az ország minden veszedelem nélkül elbírhatott. Nézzük csak, minő csalékony okoskodásra alapítják ez állításaikat. Mac Culloch egy táblázatot állított össze, mely hat oszlopban tartalmazza: 1. az állósított, az életjáradékos és lebegő adósság kamatait, a mint azok 1793. január 5-dikén állottak, és a milyenek maradnak minden következő évben, ha az államadósságot nem gyarapítják; 2. a háború, a közigazgatás, a gyarmatok, stb. összes költségeit; 3. a két előbbi oszlop összesített kiadásait, melyek mutatják, minő magasra kellett volna emelkedni az adóknak évenkint, ha azokkal akarnak vala födözni minden kiadást, a hadi kiadásokat is bele számítva; 4. a valóságos tiszta bevételt, a kölcsönök nélkül, melyeket a kincstár évenkint beszedett; 5. ama tényleges többletet, a melylyel minden év rendes vagy rendkívüli kiadása az adókból folyó jövedelmet meghaladta; 6. ama többletet, melylyel az adókból folyó jövedelmek az egyes évek rendes vagy rendkívüli kiadásait meghaladták. E táblázat, mely 1793-tól 1817-ig minden évet magában foglal, igen

érdekes, és Mac Culloch nevezetes következtetéseket von belőle.

E közgazda azt a megjegyzést teszi, hogy amaz esetben, ha ez egész idő alatt nem folyamodnak a kölcsönhöz, a rendes és rendkívüli kiadások többlete az adóból befolyó jövedelemmel szemben 195,870.641 font sterlingnek, vagyis 4,936 millió franknak felel meg. Másrészt azonban az adókból folyó jövedelmek többlete, a rendes és rendkívüli kiadásokkal szemben, némely években 44,513.635 fontnak, vagyis 1,122½ millió franknak felel meg. Ha tehát a némely években mutatkozó jövedelmi többleteket levonjuk, a legtöbb évben mutatkozó kiadási többletekből, végül a kiadások többlete 151,327.006 font sterlingre, vagyis 3.000,813.441 frankra megy. E hiány födözésére vettek kölcsön consolidált adósságban vagy kincstári jegyekben 429,641.507 font sterlingre, vagyis 10,827 millió frankra terjedő tőkét.*

Mac Culloch bizony joggal kérdezi, hogy nem lehetett volna-e az államadósság ez óriási részét kikerülni, és szerintünk arra a helyes következtetésre jut, hogy lehetséges lett volna kevesebb adósságot csinálni. Mert csakugyan azt látjuk, hogy a háború első 5 vagy 6 éve alatt az adókból és más rendes állami jövedelmekből folyó bevételek teljesen vesztegelnek, a mi eléggé mutatja, hogy semmi komoly igyekezetet nem tanúsítottak azoknak fölemelésére. 1796-ban, a háború negyedik évében, az adók csak 5%-kal jövedelmeznek többet, mint 1793-ban, és

* A Mac Culloch által közölt számok, melyeket ő egy 1822-diki parlamenti okmányból kölcsönzött, némi csekély mérvben eltérnek az 1869-diki nagy parlamenti okmányban szereplő számoktól.

1798-ban, a hadjárat 8-dik évében, csak 18%-kal követelnek több jövedelmet az adóktól, mint a háború első évében. Csak 1799-től fogva folyamodik az angol kormány komolyan az adók fölemeléséhez. Ha hamarább fog hozzá, ha már 1793-tól fogva 20%-kal több jövedelmet von ki az adókból, az első kölcsönök fölöslegesekké válnak, vagy legalább jóval kisebbek lesznek, s a mellett előnyösebbb föltételek mellett is jönnek létre. Felfogta ezt maga Anglia is 1805-ben, a háború újból való kitörésekor, és ez időben már tetemesen fölemelte az adókat, mindjárt a hadjárat megnyitásakor. És e második, 1805-től 1815-ig tartó, hadjáratban a kincstárba folyó, adóbeli és más természetű, rendes állami jövedelmek majdnem födözik vala a rendes és rendkívüli kiadások összegét, ha e második (1805—1815) korszaknak nem kellett volna az első (1793—1802) korszak alatt kötött kölcsönök kamatait fizetni, mely kölcsönök legnagyobb része csak az adófölemelés késedelmes behozatala következtében vált szükségessé. Egyetértünk Mac Culloch-kal e részben, hogy valamivel több elhatározottsággal, az ország minden veszélyeztetése nélkül, főleg némely adóknak, mint az *income tax*nak és a házadóknak, fölemelésével felére vagy legalább harmadára lehetett volna leszállítani az e 25 év alatt kibocsátott kölcsönöket. Csakhogy ez esetben is még mindig erős mérvben kellett volna a kölcsönökhöz folyamodni, mert e nélkül az ország teljesen összeroskadt volna a teher alatt, és Anglia fejlődése alapjában meg lett volna ingatva. Ezt azonban nem akarja fölfogni egy más írónk, T. N. Bénard, ki Mac Culloch okoskodását a végletekig viszi. Utal arra, hogy az összes 25 év alatt mintegy 3,813 millió frankkal kell vala többet behajtani az adókból, ha minden kölcsönt ki akartak volna kerülni.

Ámde 3,813 millió 25 budget-évre elosztva, csak 152½ millió évenkint. Oly nehéz lett volna-e, kérdi ez író, új adókat behozni, vagy a meglevőket fokozni, s ez alapon beszerezni e szükséges jövedelmet? Azután összehasonlítja az adók hozadékát a korszak első és utolsó évében. 1793-ban, úgymond, az adók csak 485 millió frankot (19,258.000 font sterlinget) hoztak, 24 évvel később 1,568 millió frankot (62,264.000 font sterlinget), vagyis háromszor annyit. Ha az angol nép, folytatja okoskodását, össze nem roskadt, midőn 1568 millió frank adót kellett fizetnie 1817-ben, nem fizethetett volna-e minden nagyobb baj nélkül 700 milliót 1793-ban, némi csekély fokozással minden következő évben, úgy hogy aztán teljesen fölöslegessé vált volna minden kölcsön.

Ez okoskodás csak látszatos, sőt ellenmondásos. Ha az adók megháromszorozódtak 1793-tól 1817-ig, abból nem lehet arra következtetni, hogy az adókat még jobban is lehetett volna emelni. Ellenkezőleg, az adó e növekvéséből azt a következtetést kell levonnunk, hogy az angol kormány 1799, vagy legalább 1800 óta mindent megtett, hogy az adóból lehetőleg sokat nyerjen. És csakugyan nem lehet tagadni, hogy 1817-ben és különösen 1816-ban az adóteher roppant nagy volt Nagy-Britanniában. A ki azt hiszi, hogy ez összeget igen könnyen lehetett volna még 150 vagy 200 millió frankkal följebb emelni, az igen kurtán bánik el a kérdéssel. Magunk is elismertük, hogy a háború első korszakában, 1793-tól 1799-ig többet lehetett volna az adótól követelni. Az az okoskodás azonban, mely 1793 és 1817 összehasonlításából olyan következtetéseket von le, mint a minőket az imént említettünk, az az okoskodás nélkülöz minden észszerű alapot. Az 1817-diki Anglia földrajzi és politika szempontból ugyanaz

a nemzet, mint az 1793-diki Anglia. De ipari és kereskedelmi szempontból, egészen más nemzet áll előttünk. A lakosság megháromszorozódott. Watt, Heargraves, Arkwright rendkívül fokozták a termelés hatalmát. Ha 1793-ban minden meggondolás nélkül megduplázzák, vagy csak 50%-kal emelik is az adókat, talán meg is akadályozzák s legalább is föltartóztatják mind e kereskedelmi és ipari fölfedezéseket. Nem szabad egyébiránt elfelejtenünk, hogy bárminemű legyen is valamely adórendszer, soha nem lehet annak hozadékát megduplázni vagy legalább felével gyarapítani egy szemhunyorításra, egyetlen rendelet által. Valamint az ív is csak bizonyos óvatosság, folytonos és gondos nyomás mellett bír el tetemesebb megfeszítést, és rögtön elpattanna, ha hirtelen akarnánk rajta nagyot tágítani, úgy a pénzügyi szervezet is bizonyos időt igényel arra, hogy változtatásai valóban termékenyek legyenek. Igen nehéz 3 vagy 4 év alatt 30%-kal növelni az olyan állam jövedelmét, mely addig is jelentékeny terheket viselt. De azt hinni, hogy egyetlen egy év alatt 40—50%-kal lehet az adó hozadékát emelni, az már valóságos ábránd. Bizonyos továbbá, hogy az angol miniszterek a háború első, hat évre terjedő korszakát leszámítva, megfeszítették minden erejöket, csakhogy adórendszeröket minél jövedelmezőbbé tegyék. Igaz, hogy nem folyamodtak mindig a legjobb eszközökhöz, és sokszor oly rendszabályokat alkalmaztak, melyek károsak voltak a kül- vagy belkereskedelem szempontjából; de végre is eddig hallatlan, s az egész világon páratlan módon gyarapították adóik jövedelmét. A francziák azt hiszik, hogy sok áldozatot hoztak 1871 óta, és feladatuk bizony nem volt könnyű, midőn 700 millió frankkal, vagyis 45%-kal gyarapították adórendszerök jövedel-

mezőségét. Az adó hozadéka 1873-ban Franciaországban mindazáltal nincs még egyszer annyi, mint 1847-ben. Angliában ellenben az adók hozadéka 1817-ben több, mint háromszor akkora, mint 1793-ban, noha ez időszak jóval rövidebb; és az adók hozadéka 1816-ban $3^1/_2$-szer nagyobb, mint 24 évvel azelőtt. Ez idő alatt gyakran roppant mérvben emelték az adókat. 1798-tól 1799-re 23 millió 126.000 font sterlingről (583 millió frankról) 31 millió 35.000 font sterlingre (782 millió frankra) emelték az adót. E hirtelen szaporodás tehát 200 millió frankra megy, vagyis több mint 33%-ra. Még egy második alkalommal is, 1804-től 1805-re ismét $7^1/_2$ millió font sterlinggel, közel 190 millió frankkal, vagyis 20 százalékkal gyarapodik az adók hozadéka. Meg kell továbbá gondolnunk, hogy 1793-ban Nagy-Britannia lakossága (Irland nélkül, minthogy az Unio csak 1804-ben terjedt ki Irlandra) nem haladta meg a 8 vagy 9 millió lelket, és hogy az 500 millió frank adó 55 vagy 60 franknak felelt meg fejenkint, a mi már magában véve igen magas összeg. 1816-ban az Egyesült-királyság lakossága, most már Irlandot is beleszámítva, nem haladta meg a 19 milliót, s így az általok fizetett 1810 millió frank adó 100 frankot képviselt fejenkint. Ez utolsó szám már a legszelsőbb végletekig vitt adótehernek tekinthető. Igen sok tudatlanság és felületesség kell tehát ahhoz a hithez, hogy Anglia 1793-tól 1815-ig minden kölcsön nélkül viselhette volna nagy háborúit. Leszállíthatta volna talán $^1/_4$-del vagy $^1/_3$-dal az ez időben kötött kölcsönöket, de őrült lett volna, ha minden költségét adóval akarja vala födözni.* Bizony végkép kimerült volna. Részünkről azt

* Nem vizsgáljuk most e fejezetben az akkor követett köl-

hiszszük, hogy Pitt magatartása legalább 1799 óta, semmivel sem volt kevesbbé erélyes, mint Gladstone-é a krimi háború alatt. Sőt azt állítjuk, hogy Pitt és közvetlen utódai nagyobb végletekre vitték az adók megfeszítését mint Gladstone. Mert 1816-ban a 18 vagy 19 millió angol 1810 millió frankot (72,210.000 font sterlinget) fizetett a különböző adókban. * 1856/57-ben Nagy-Britannia és Irland 28 millió lakosa, noha jóval gazdagabbak voltak, mint apáik, nem fizettek több adót, mint 72 millió 893.000 font sterlinget, 1825 millió frankot, vagyis 65 frankot személyenkint. Szóval az angol nép sokkal jobban megfeszítette erejét, csakhogy a kölcsönöket kikerülhesse, a Franciaország ellen viselt háború utolsó éveiben, mint a krimi hadjárat alatt.

Világot akartunk vetni egy eddig nagyon is ismeretlen kérdésre. Azt hiszszük, kimutattuk, hogy az adó nem helyettesítheti a kölcsönöket, nagy nemzeti szükség idején. Mindazáltal bebizonyítottuk, több példa által, hogy erélyes és előrelátó nép önmagától és utódaitól, az adótól és a kölcsöntől egyszerre kéri a válságos időkben a szükséges segítséget. Helyes pénzügyi kezelés mellett, hacsak tetemes bevételi fölöslege nincs az államnak, minden kölcsön kibocsátásánál új adót is kellene behozni, az illető kölcsön kamatainak és törlesztésének megfizetésére. Nem mondjuk, hogy szükséges, vagy csak hasz-

csönkötési módokat. Legnagyobb részben igen károsak voltak, és minden haszon nélkül tetemesen gyarapították a közadósság terheit, mint azt egy későbbi fejezetben látni fogjuk.

* E számot Mac Culloch táblázatából vettük. A többször idézett újabb angol parlamenti okmány II. köt. 30. lapján magasabb összeget, 77 millió font sterlinget vagy 1940 millió frankot találunk, vagyis 100 frankot fejenkint.

nos volna is ez új adót egyenesen az illető kölcsön javára fordítani. Ez eljárás fölösleges. De általánosan el kellene fogadni azt, hogy kölcsönhöz, ha az nem szolgál az államnak előbb-utóbb egyenes hasznot hajtó közmunkákra, csak akkor szabad folyamodni, midőn már előbb az adókat igénybe vettük.

Francziaországban, nagy szerencsétlenségünkre, mindig elfelejtettek adót kivetni, midőn kölcsönöket vettek föl. Abban bizakodtak, hogy majd az adók természetes növekvésével födözik a kölcsönök terheit, és nem gondolták meg, hogy az ország érdeke és becsülete kívánja, miszerint a lehető minimumra szállítsák a hitel igénybevételét. Mig az Anglia által viselt háború költségét majdnem két század óta egyidejűleg födözték adóval és kölcsönnel, úgy hogy a kölcsön mintegy $^2/_3$-ot, az adó pedig mintegy $^1/_3$-ot szolgáltatott, az alatt Francziaországban majdnem pusztán csak kölcsönökkel viseltek háborút. Bizonyságul nem hivatkozunk másra, mint a franczia kormány eljárására 1853-tól 1870-ig. Mennyi háborút viseltek, és mennyi kölcsönt kötöttek ez idő alatt, míg az adó gyarapodása majdnem semmis.

Így a krimi háború három nagy kölcsönnek képezi forrását, melyek közül az egyik 1854-ből, a másik kettő 1855-ből való. Hárman együtt véve 1.538,243.948 frankot szolgáltattak a kormánynak, és 71,709.400 frank kamattal és 2.201,506.880 frank névleges tőkével gyarapították a nemzeti adósságot. Igaz, hogy az ország tönkretétele nélkül lehetetlen lett volna ez 1538 millió frankot adó útján beszerezni; az ilyen kísérlet őrültség lett volna. De igen könnyen beszerezhették volna ez összegnek egy harmadát, a meglevő adók fölemelése vagy új adók behozatala által. A háború megizenése után 15 vagy 20%-

kal kellett volna fölemelni a meglévő adókat. De nem tették. Az 1854. év elmúlt minden adóemelés nélkül. Sőt ellenkezőleg még le is szállították az adót. 25 centimeról 20 centimera mentek le a postadíjak, a mi által 7—8 millió frankra menő ideiglenes veszteség érte a kincstárt. Ez év május havában tették ez engedményt, mely minden más időben igen bölcs lesz vala, de akkor határozottan kárhoztatandó volt, mert akkor a háború már meg volt kezdve. 1855. második felében, az igaz, belátták már, hogy szükséges volna némi új adókat behozni. Egy május 5-diki törvény visszaállította a lajstromozási illetéket a kötvényekre és nyugtákra, a mitől 7 millió frank jövedelmet vártak. Egy júl. 10-diki törvény fölemelte az alkohol fogyasztási adóját, a mitől 14,608.000 frank jövedelmi szaporodást reméltek. Ugyanazon törvény egy tizedre emelte föl a gyors fuvar szállítási adóját, és megváltoztatta a személyek után járó szállítási adót; e két intézkedésnek együtt véve 12,502.000 frankot kellett volna hoznia. Végre mindazon egyenes adóhoz, melyekhez egy 1816-diki törvény alapján ideiglenes póttized járult, egy második ideiglenes póttizedet csatoltak. Ez volt a legnevezetesebb adósúlyosbítás, a melytől 60,497.000 frankot reméltek. Amaz adóemeléseknek tehát, melyeket a krimi háború kitörése után több mint egy évvel rendeltek el, összesen 94 millió frankot kellett volna jövedelmezniök. Minthogy azonban másrészt 7—8 millió frankot elengedtek a postánál, a tiszta adóemelés nem ment többre 86 millió franknál. E rendszabályoknak két hibájok volt. Először későn jöttek, 15—18 hónappal az ellenségeskedések megnyitása után. S elégtelenek voltak, mert csak 6—7%-kal szaporították az állam rendes jövedelmét. De volt még egy harmadik hibájok is, hogy t. i. csak rövid

életűek voltak. Már 1857-ben adóleszállításokat alkalmaztak. Egy jún. 23-diki törvény eltörölte a második póttizedet, vagyis 27 millió frankot. És a kereskedelmi tudósításokra *(avis)* vetett bélyeget; vagyis 1 millió frankot. Igaz, hogy ugyanazon törvény bélyeg alá vetette az értékpapirok átruházását, a minek 6,900.000 frankot kellett hoznia. A leszállítás azonban még így is 21 millióval volt nagyobb mint a fölemelés. Mindez előzményekből azt a következtetést vonhatjuk, hogy Francziaország a krimi hadjárat költségeiből 1538 millió frankot fedezett kölcsönökkel és alig 100 millió frankot adókkal. Az ilyen kis összeg csak a kölcsön kamatainak födözésére szolgálhatott, és nem a kölcsön vett tőke leszállítására.

Pedig Francziaország igen könnyen szerezhetett volna be adóiból 1854-től 1857-ig 6—700 millió frankkal többet, a mi által felére szállította volna le kölcsöneinek terhét. Ha mindjárt 1854. kezdetén alkalmazzák mind ama szabályokat, a melyeket 1855-ben életbe léptettek, és a mellett kedvezőbb időre hagyják a postadíj leszállítását, máris 96 millió frankot nyernek évenkint. Azonkívül visszaállíthattak volna, a korábbi levéldíj kivételével, minden 1848 előtt létezett adót. A sóra vetett két póttized, melyet 1848. deczemberében töröltek el, 60 millió frankot hozott volna. Az ingatlan adóhoz járó 17 centimeos pótadó 28,200.000 frankot hozott volna. A kapuadók után az állám részére szedett póttized, melyet az 1852. márczius 17-diki törvény törölt el, 12,988.000 frankot adott volna. S ha végre már a háború elején behozzák az értékpapirok átruházására 1857. jún. 23-dikán megszavazott adót, még 7 millió frankot kapnak. Mind e kivihető adófölemelések együtt véve 204 millió frankot képviselnek. Ha ez adókat fentartják 1858. végéig, igen

könnyű szerrel 816 millió frankkal nyernek többet az adóból. És ha a béke megkötése után e hadi pótadóknak el is engedik felét, még mindig 640 millió frankot nyernek, vagyis 500 millió frankkal többet, mint az 1855. második felében behozott elégtelen adófölemelések által. A helyett, hogy tényleg 1538 millió frankot s névleg 2201 millió frankot vesznek kölcsön, 950 millió frankra korlátolhatták volna a tényleges kölcsönt, mely legfölebb 1500 millió frankkal gyarapította volna Francziaország névleges adósságát, és 71 millió frank járadék helyett csak 48 millió frank járadékkal terhelik az országot. S ez eredményt mindenesetre könnyen érhették volna el, mert az adóknak némely, 1855. végén különben is megszavazott, átalakítása mellett elég lesz vala, ha visszaállítják az 1848 óta eltörölt, vagyis még néhány év előtt fennálló adókat. Az ország, mely megszokta ez adókat, igen könnyen viseli vala el őket, mert megértette volna, hogy a körülmények igazolják e megterheltetést. Nem mondjuk, hogy ez adóknál jobbakat nem lehetett volna alkalmazni. Minthogy azonban az ország igen türelmesen viselte ez adókat a krimi háborúhoz igen közel eső időkig, valószínűleg hajlandóbb lesz vala azokat elfogadni mint bármely más újakat. A franczia kormány pénzügyi magatartása az olaszországi háború alatt még több hanyagságot mutat mint a krimi háború alatt. 519,667.878 frankot vettek kölcsön tényleg, a mi által a nemzeti adósság tőkéje névleg 852,737.777 frankkal és a járadék 25 millió 773.370 frankkal gyarapodott. Igaz ugyan, hogy e kölcsönt nem emésztette föl egészen a háború, és igen tetemes összeg maradt, melyet közmunkákra lehetett fordítani. Az olasz háború mindazáltal ama vállalatokhoz tartozik, melyeknek költségeit majdnem egészen az adók-

ból lehetett volna födözni. Legfölebb vagy 200 millió frankig lett volna helyes kölcsönhöz folyamodni, míg a többit igen jól födözik vala különböző adófölemelések, melyeket két vagy három évre kellett volna kiterjeszteni. De a franczia kormánynak még csak esze ágában sem volt az adókat igénybe venni. Az egyedűli adótörvény 1859. június 4-dikéről némi kis adót vet ki a postai értékszállításokra, a minek 500 ezer frankot kellett volna hozni. 1860-ban 132 millió frankkal szállították le a közvetett adókat, a miből 59 millió esett a czukorra és 20½ millió a kávéra. Ez adóleszállításokat nem kárpótolhatta az alkohol-adó gyarapítása 22,800.000 frankkal és a dohány-adó gyarapítása 33 millió frankkal. Igen határozott hívei vagyunk az 1860-diki kereskedelmi szerződésnek, és megengedjük, hogy annak elfogadása érdekében jól tették, midőn némi adóleszállításokkal kapcsolták össze. Ha azonban az olasz háború kitörésekor, már márczius vagy április havában, visszaállítják a 27 millió frankot jövedelmezett 1857-ben eltörölt póttizedet a lajstromozási illeték után; ha azonkívül már a háború megnyitásakor emelik föl 22,800.000 frankkal az alkohol-adót és 33 millió frankkal a dohányadót; s ha végre újra életbeléptetik az ingatlanra korábban kivetett 28,200.000 frankot jövedelmezett és 1857-ben eltörölt 17 pótcentimeot: mintegy 110 millió frankot nyertünk volna az adókból egy egész éven át. S ha most két vagy három éven át fentartjuk a lajstromozási illeték második póttizedét, s az ingatlanok után járó 17 általános pótcentimeot, úgy a nélkül, hogy az ország legkevesbbé is megérezte volna, csak 200 vagy 250 millió frankot kell vala az olasz háború költségeiből födözni. Annál is inkább, minthogy a mi rendszerünk mellett, a krimi hadjárat által hagyott állam-

adósság csak 48 millió frank járadékot tett 71 millió helyett, s így az e háborút követő budget-években 23 millióval maradt volna több egyéb kiadások rendelkezésére.

Amaz észszerű rendszer követése helyett, mely egyesíti egymással az adót és a kölcsönt, midőn nagy nemzeti szükségek állanak elő, utóbb egy csomó kölcsönt kötöttek 1862-ban, 1864-ben, 1868-ban, mindig a nélkül, hogy az adót kellőképen igénybe vették volna. Így 1862-ben kölcsön vettek tényleg 268 millió frankot, a mi által névleg 403 millió tőkével és 12,092.520 frankkal terhelték az államot.* 1864-ben ismét tényleg 314,910.392 frankot vettek kölcsön, a mi által névleg 474,977.965 frankkal gyarapodott a nemzeti adósság tőkéje és 14,249.339 frankkal az évi járadék. Végre 1868-ban tényleg 450 millió 456.720 frankot vettek kölcsön, a mi névleg 650 millió 477.166 frankkal növelte a nemzeti adósság tőkéjét és 19,514.315 frankkal a járadékot. E három kölcsön együtt véve tényleg 1,033 millió frank, névleg 1,528 millió frank tőke és 45,856.174 frank járadék. Ez adósságnak legnagyobb részét mellőzni lehetett volna, vagy legalább le lehetett volna azt felére szállítani. Jegyezzük meg mindenekelőtt, hogy ha az általunk ajánlott rendszert követik, úgy a krimi és olasz hadjáratok által keletkezett adósságok hátralevő kamatai mintegy 40 millió frankkal kisebbek, mint a különben követett eljárás mellett. Adórendszerünk teljes változatlansága mellett is minden 1859 utáni év 40 millió frankkal többet hagyott volna a kormány rendelkezésére. Az 1860—68-ig terjedő nyolcz budget-évre e rendelkezésre maradó összegek együtt véve

* Az ú. n. kincstári kötvények beváltása alkalmával.

320 millióra rúgnak, a mi az 1862., 1864. és 1868. három kölcsön által szolgáltatott tényleges összegnek körülbelül egy harmada. A mi a két másik harmadrészt illeti, azt minden nagyobb baj nélkül be lehetett volna szerezni az adók némi csekélyebb változtatása mellett. Ez egész időszakon át Franciaország pénzügyi gazdálkodása a legnagyobb ellenmondásokat tünteti föl. 1861-ben újabb adóleszállítások járúlnak a korábbi években máris nagy mérvben alkalmazott adóleszállításokhoz. Ez újabb rendszabályokkal 8,554.000 frankkal csökkent az állam jövedelme, a mit csak 4,800.000 frankkal kárpótolt az eddig tilalmazott árúknak Franciaországba megengedett behozatala. 1862-ben és 1863-ban, úgy látszik, be kezdik látni, hogy a kölcsönök kamatainak födözésére, sőt magának a kölcsöntőkének leszállítására okvetetlenül adókhoz kell folyamodni. Visszaállítják a lajstromozási illeték második póttizedét (27 millió frank); a czukor pótadóját (29,734.000 frank), s azonkívül különböző változtatásokat tesznek a bélyegen, a mi által 17,934.000 frankra emelik annak hozadékát. S végre behozzák a kocsi- és lóadót, melytől 2,700.000 frankot vártak. De ugyanakkor leszállítják a pátens-adót 578 ezer frankl al, az ipari czélokra alkalmazott só adóját 8 millió fran kal, a vámot és postát 2 millió frankkal. Összevetve ez adóemeléseket és leszállításokat, végül 67½ millió adófölemelést kaptak. De már a következő évben sietnek az állam e jövedelmének egy részén túladni. Átengedik a départementoknak a lóadót, eltöröltek egy féltizedet a lajstromozási illetéknél, leszállítják a postai utalvány bélyegét, s az Olaszországgal megkötött kereskedelmi szerződésnél szintén elejtenek némely bevételeket. Mindez adóleszállítások 17,750.000 frankra mennek, a mit épen nem födöz némely adók föl-

emelése, nevezetesen a bélyegé, mert azok összesen csak 5 millió frankra rúgnak.

Láthatjuk, hogy ama pillanatban, midőn jelentékeny kölcsönöket kötöttek, semmi komoly erőfeszítést nem tanúsítottak az adó hozadékának gyarapítására, s így a kölcsön vett összegek csökkentésére. 1848-tól 1865-ig 337,449.000 frankig szüntettek meg adókat Franciaországban, és csak 328,544.910 frankig fokozták a meglevő adókat, vagy hoztak be újakat, úgy hogy a leszállítás 8 millióval haladta meg a gyarapodást. Az állam mindazáltal ugyanazon idő alatt $3^1/_2$ milliárdot vett tényleg kölcsön. Már ebből is világos, miszerint a nélkül, hogy a megadóztatást a legszélső határokig viszik vala, az ország anyagi erejének teljes kimélése mellett ez összegnek több mint felét lehetett volna ideiglenes adófölemelések által födözni.

Vannak igen válságos pillanatok, midőn sok értelmes ember is azt hiszi, hogy rendkívüli adókkal nemcsak könnyíteni, de egyenesen helyettesíteni lehet a kölcsönöket. Midőn valamely ország a béke visszanyerése után óriási összegekkel tartozik a külföldnek, nem lenne-e sokkal helyesebb ez összeget az által födözni, hogy a polgárok vagyonából egyenesen és azonnal vonunk le egy bizonyos részt, mint ha drága kölcsönöket kötünk, melyek hosszú időn át tartó bonyodalmas s az ország termelésére nézve káros adókra kényszerítenek? Ez a kérdés napirenden állt mintegy 7—8 év előtt, s két képviselő, Carayon-Latour és Philippoteaux indítványt is tettek e rendkívüli adó érdekében. A közvélemény egy nagy része kedvező hangulatot tanúsított e javaslat iránt. Minthogy 5 milliárdot kell fizetni, s a franczia nép vagyonát nem igen lehet 100 milliárdnál kevesebbre becsülni, mondták

igen sokan, kényszerítsünk mindenkit tőkéje egy 20-ad részének átengedésére, és minden rendben lesz. Nem kell új adókat fizetnünk, mindegyikünk szorgalmasabb lesz, s csakhamar megnyerjük a réven, a mit a vámon elvesztünk.

Ha e javaslatot gyakorlatilag keresztül lehetne vinni, az bizony nagy jótétemény lenne; csakhogy az kivihetetlen, még pedig igen sok oknál fogva. Mindenekelőtt a tapasztalás tanítja, hogy semmi sem oly nehéz, mint egy jó adórendszer megállapítása. Minden pénzügyi rendszernél marad a tévedéseknek egy leszállíthatatlan minimuma. Midőn az adó útján beszerzendő összeg csekély; midőn továbbá az adók sokszorosak és különbözők, úgy hogy egymás megigazítására szolgálhatnak: az egyenlőtlenségek sajnosak maradnak, de legalább elviselhetők. Midőn ellenben egy egyetlen adótól, legyen az akár tőke-, akár jövedelmi adó, oly óriási összegeket várunk, mint az 5 milliárd, vagy akár a 3 milliárd, vagy akár csak 1 milliárd is: akkor hatalmas nehézségekbe ütközünk, és a leggyűlöletesebb igazságtalanságokat idézzük föl.

Hogyan becsüljük meg mindenkinek vagyonát? vagyis hogyan vegyük számba nemcsak mindenki előtt ismeretes cselekvő vagyonát, hanem szenvedő állapotát is, ha csak a legönkényesebb eszközökhöz nem akarunk folyamodni? Oly ország vagyona, mint Franciaországé, rendkívül szét van darabolva. És ama milliónyi kezekben fekvő kis tőkéket lehetetlen egyenlő módon érinteni. Még ha fölteszszük is, hogy pontos leltárt készíthetünk minden egyéni vagyonról, és e munkánkban nem merül föl semmi haladék és tévedés: még mindig találkoznánk egy más akadálylyal, midőn e rendkívüli levonást akarnók tenni minden egyes ember vagyonából. Nem minden gaz-

dagság képez rendelkezésre álló és könnyen értékesíthető vagyont. Midőn tehát a kisbirtokosok és kisiparosok eme beláthatatlan nagy tömegétől azt követeljük, hogy földjeik vagy tőkéik fölvett értékéből azonnal szolgáltassanak 5%-ot, nemcsak a rosszakaratba fogunk ütközni, hanem ama majdnem teljes lehetetlenségbe, mely mindez adózókra nehezednék, midőn a tőlük követelt összegeket elő akarják teremteni. Kénytelenek volnának magán kölcsönökhöz folyamodni, melyek határtalanúl terhesebbek lennének rájok nézve, mint a minő a közkölcsön az államra nézve. Egész Francziaország, vagy legalább is három negyedrésze űzérek kezére került volna. A legnagyobb zavarba döntik az országot, a közügy minden haszna nélkül. Igen jól illenek ide egy igen tapasztalt ember, Jacques Laffitte, szavai, a ki a júliusi kormány első idejében Francziaország pénzügyeit kezelte.

A járadék leszállítására és az ország hitelére vonatkozó kis munkájában: *Réflexions sur la réduction de la rente et sur l'état du crédit*, következőleg nyilatkozik: «Az adózó zúgolódik és föllázadni kész, ha bizonyos összegen fölül kérnek tőle adót. A tőkés ellenben magától jön és önmaga ajánlja a tőkét, melyre szükségünk van. Az egyik eljárás nehéz és veszélyes, a másik könnyű és kényelmes. S ez onnan van, mert az adó onnan veszi a tőkéket, a hol nincsenek. Gyakran a legműveletlenebb és legszegényebb kis városokból, falvakból. A kölcsön ellenben onnan veszi őket, a hol vannak, a nagy városokból és székhelyekből. Az adó onnan veszi a pénzt, a hol 10, 12, olykor 15%-ba is kerül; a kölcsön ellenben onnét, a hol 4 vagy 5%-ba kerül, és önmagától ajánlkozik.»

E szavak igen igazak a most felhozott esetben. S az európai pénzpiaczok solidaritása és amaz újabban meg-

gyökerezett szokás mellett, hogy minden ország tőkése szívesen helyezi el vagyonát a külföldön, nagyobb mérvben igazak, mint Laffitte idejében. Sokszor megtámadták a most közölt idézet ama kifejezését: «az adó onnan veszi a tőkéket, a hol nincsenek». E szavak mindenesetre erőltetettek, de jól adják vissza a szerző gondolatát és a valódi tényállást. Mert minden kétségen kívül áll, hogy ha a kormány elég könnyelmű és úgy akarja megfizetni a hadi kárpótlást, hogy 5%-ot von le minden egyes polgár vagyonából, a szó szoros értelmében ott kereste volna a tőkéket, a hol nem állanak rendelkezésre, vagyis az 5—6 millió kisbirtokos kunyhójában és az 1,500.000 pátens-adóköteles kis boltjában. Ezek az emberek nem képesek 5%-ot kivenni üzletökből vagy vagyonukból, főleg oly nagy csapás után, mely akkor Franciaországot érte. Jelzálogba került volna a földek legnagyobb része, és óriási költségek terhelték volna a kiskereskedelmet. Mind ez adózók legnagyobb része 8, 10, 12% mellett lett volna kénytelen kölcsön venni, míg az állam igen könnyen helyezte el a maga kölcsönét 6% mellett. Mindannak daczára találkozott a nagy bankárok egy egész csoportja, mely fönnen dícsérte a segítség e nemét. Nem akarunk semmi rosszat mondani a pénzemberekről, de annyi bizonyos, hogy e bankár-consortium vagy rendkívül el volt fogulva, vagy borzasztóan vágyakozott oly üzletek után, melyek egy csöppet sem ajánlatosak.

Midőn ellenben a kölcsönhöz folyamodtunk, onnan kértük a tőkéket, a hol azok rendelkezésre állottak, vagyis a nagyvilág minden tőkésétől, a külföldi papirok birtokosaitól, mindazoktól, a kiknek volt megtakarított pénzök vagy értékpapirjok, melyet könnyen értékesítettek és szívesen elidegenítettek. A legnagyobb könnyűséggel sze-

reztünk be így oly összegeket, melyeket lehetetlen lett volna más úton előteremteni. Igaz, hogy ennek következtében tetemes adókat kellett kivetni, a mi mindig kellemetlen dolog.

De bármily károsak legyenek is egyesek ez adók közül, a nemzeti vagyonosság gyarapodása szempontjából, nagyon messze vannak attól, hogy oly romboló hatást gyakorolnának, mint a minőt gyakorolt volna ama rendszabály, mely rendkívüli adóképen 5%-ot von vala le minden polgár vagyonából. Világos, hogy ebben az esetben általános fölfordúlás következik be. Igen sok tisztességes polgár, hosszú éveken át, a bankárok adósa lesz vala, s láttunk volna ahhoz hasonló állapotokat, a minők léteztek a nagy adóbérletek idejében 1789 előtt.

Nem beszélünk itt a nagy közmunkák érdekében kötött kölcsönökről. Ezek jogszerűségét és hasznosságát nem lehet kétségbe vonni, csak nem szabad velök visszaélni. Némely ország közadóssága, mint az ausztráliai gyarmatoké, csak erre az egy forrásra vezethető vissza. A közmunkák, ha czéljoknak megfelelők és takarékosak, jóval nagyobb mérvben gyarapítják az ország termelő erejét, mint a minőben annak forgó tőkéjét csökkentik. Semmi kétség sem foroghat fenn az iránt, hogy Francziaország még e századnak befejezése előtt hasznosan fektethet be 1 milliárd frankot kikötői munkálatokra, 5—6 milliárdot vasútakra, 2 milliárdot csatornázásokra és folyamszabályozásokra, ugyanannyit kisebb közutakra. Mind e vállalatoknak nagy része csak az állam, a départementok, a községek pénzbeli segélyével valósítható meg, s ha az adóktól kellene várnunk az erre szükséges összegeket, úgy mind e munkák csak igen későn léphetnének életbe.

Az ily czélokra szolgáló kölcsönök tehát igen ajánlatosak, különösen ha azokat igen rövid idő alatt, pl. 50, 60 vagy 70 év alatt törlesztik. Mert a kölcsön törlesztése után a nemzet ingyen élvezi mind e munkálatokat, és az egész ország átalakúl. E hatalmas szerszámok által különbözik főleg a czivilizált ország a barbár országoktól, és még igen messze vagyunk attól a ponttól, midőn a közmunkák megszünnének elsőrangú fontossággal bírni. A vizek dolgában például még csak a kezdet kezdetén állunk.

Ez ellen, az igaz, felhozhatnók, hogy az állam által, kölcsönök segélyével, rendszeresen folytatott nagy közmunkák csökkentik, vagy akár egészen elnyomják a magán kezdeményezést. Idézhetnők Anglia példáját, melyben a civilisatio e nagy szerszáma a legnagyobb fejlődésre jutott, és a mely a magánosoknak és a magánosok társulatainak köszönheti nemcsak vasutait, hanem csatornáit és docksait. Ez ellenvetés nem nélkülöz minden fontosságot. De arra azt felelhetjük, hogy a társadalom gazdasági szervezete Francziaországban s az egész európai szárazföldön egészen más mint Angliában; hogy nálunk a magán vagyon nem képes ily hosszú lélekzetű és nagy tőkéket igénylő vállalatokra. Mondhatjuk még, hogy ha Nagy-Britannia, mint nemzet, nem is költ semmit közmunkákra, a grófságok és városok nem utánozzák e megtartóztatást.

Az Egyesült-királyság községei évenkint rendesen tetemes összegeket vesznek kölcsön közmunkákra. A *Statistical Abstract* szerint e községi kölcsönök 150 millió frankra (5 millió 907.000 font sterlingre) mentek 1867/68-ban, körülbelül ugyanannyira, 146 millió frankra (5,855.416 font sterlingre) 1871/72-ben, 175 millió frankra (6,899.460 font sterlingre) 1872/73-ban, és több mint 200

millió frankra (8,201.499 font sterlingre) 1873/74-ben. Nem szabad továbbá feledni, hogy Angliában az állam igen tetemes kölcsönöket ad a községeknek. A közkölcsönök tehát nagy szerepet játszanak az Egyesült-királyság községi budgetjeiben. S ha e községeket együtt véve tekintjük, a kölcsönök egyik rendszeres jövedelmi forrásukat képezik. Lehet, hogy ez összegek egy részét elpazarolják, de valószínű, hogy legnagyobb részét hasznosan alkalmazzák.

Az angol-szász faj amaz államaiban, hol a tulajdon és ipar szervezete democratikusabb mint az Egyesült-királyságban, ott bizony szintén nem utánozzák az angol kormány tartózkodását, a közmunkákkal szemben. Nagy tévedés azt hinni, hogy az éjszak-amerikai Egyesült-Államokban, akár maga a szövetség, akár az egyes államok ne járulnának hozzá a nagy közlekedési vállalatokhoz. Elég amaz óriási subventiókra utalni, melyeket a legfőbb vasúti vonalak földekben kaptak. E segély bőven kárpótolja a pénzbeli subventiót, s természetesen csak oly nemzetnél gyakorolható, melynél a terület még nincs mindenütt magán kézen. — A mi az ausztráliai gyarmatokat, angol Indiát, Canadát, a Cap-földet s az egyéb angol birtokokat illeti, mind ez országok csak úgy hemzsegnek a közmunkáktól, melyeknek legnagyobb része köz kölcsönnel készül. India köz kölcsöne, mely 1873-ban 3 milliárd frankot (120,698.056 font sterlinget) meghaladt, a különböző ausztráliai gyarmatok közkölcsöne, mely ugyanazon időben 1100 millió frankra (42 millió 648.000 font sterlingre) ment, két millió lakos után, mind e forrásból veszik eredetöket. *

* Lásd a *Statistical Abstract for the Several colonial*

Mindezekből megérthetjük, hogy az angol kormány tartózkodását a közmunkákkal szemben nem utánozhatják az európai szárazföldi népek, minthogy még az angol gyarmatok sem követik. Mindazáltal óvakodni kell minden elragadtatástól az ilyen tárgyban. A közmunkákat csak alapos meggondolás után és lassankint szabad életbeléptetni. Különben kikerülhetetlen lesz a tékozlás, és hivalgó vagy fölösleges munkákat csinálunk. Így láttuk például, hogy egy kis ország, Peru, majdnem képtelen vasutakba ölt tetemes összegeket, melyeket Európában fölvett kölcsönökkel gyűjtött össze. Az államok úgy mint a magánosok, sőt talán még nagyobb mérvben, mint a magánosok, nem menekülhetnek a bő költekezéstől, ha tetemes összegek vannak kezökben. Sokszor mondták, vegyünk föl egyszerre több milliárdot közmunkákra. Ez nagyon oktalan eljárás lenne. Kellő mértékkel kell a hasznos munkákat csinálni, minden rohamosság nélkül, s együtt használva föl az adót és kölcsönt, még a legtermékenyebb célokra is. Végre számba kell még venni az országon fekvő terheket, közadósságának nagyságát és a politikai helyzete által követelt tekinteteket.

Összehasonlítottuk az adót a kölcsönnel. Semmi kétség sem foroghat fenn az iránt, hogy rendes körülmények között az adót illeti az elsőség. Bizonyos továbbá, hogy válságos időkben föl kell emelni az adót, a kölcsönösszegek leszállítása érdekében. Némelykor azonban szükségesek a kölcsönök, és elsőbbséggel bírnak az adók fölött, mert az utóbbiaknál van bizonyos

and other possessions of the United Kingdom from, 1859 to 1873. 13. lap.

határ, melyet át nem hághatnak a nélkül, hogy csapást ne mérnének az országra és szinte meg nem akasztanák annak életét.

Ha tehát a kölcsön némely esetben szükséges, tanulmányozzuk szervezetét, és az eddig megkísérlett különböző kölcsönmódozatok előnyeit és hátrányait.

V. FEJEZET.

A KÖZKÖLCSÖNÖK KÜLÖNBÖZŐ MÓDJAI.

Az előbbi fejezetekben tanulmányoztuk a közkölcsönök gazdasági és pénzügyi hatását, összehasonlítottuk azok előnyeit és hátrányait az adóemelések előnyeivel és hátrányaival. Miután láttuk, hogy lehet eset rá, midőn az állam kénytelen kölcsön venni, hátra van még, hogy felkutassuk amaz eljárási módokat, melyeket eddig a közkölcsönök kötésénél követtek, és megtudjuk, mely eljárások állják ki leginkább a bírálatot.

A közkölcsönök körül mutatkozó különbségek majd lényegesek, majd alakiak. A mi a közkölcsönök alapjellemére vonatkozó különbségeket illeti, háromféle közkölcsönt különböztetünk meg, ú. m.: kényszerkölcsönöket, úgynevezett hazafias vagy nemzeti kölcsönöket és végre önkéntes és rendes kölcsönöket. A közkölcsönök által az állam amaz összegeket követeli a polgároktól, melyeket az állam rendkívüli szükségleteire nézve elengedhetetlenül szükségeseknek tart. A hazafias vagy nemzeti kölcsönök által az állam a nélkül, hogy egyenes áldozatot követelne a polgároktól, mégis azok érzelmére, kötelességtudására hivatkozik, és felszólítja őket, hogy kedvezőbb föltételek mellett adjanak neki kölcsön, mint a minők

amaz időben a hazai tőkepiaczon uralkodnak. A közönséges kölcsön által végre az állam nem alkalmaz semmi kényszert, nem kér a tőkéstől kegyet vagy alamizsnát, hanem egyszerűen azok érdekére hivatkozik, és felszólítja őket, adjanak neki kölcsön oly föltételek mellett, melyek teljesen megfelelnek a tőkepiacz helyzetének. Ha tehát magát a kölcsönök természetét vizsgáljuk, a következő három, igen különböző kölcsönmóddal találkozunk.

Az állam, mely kezében tartja a hatalmat, és a mely azonkívül az egyenes adózási lajstromok birtokában, ha nem is pontos, de legalább megközelítő adatokkal rendelkezik az adózók vagyonára, gyakran esett abba a kísértetbe, hogy a kölcsönök első fajához, a kényszerkölcsönhöz, folyamodott. Nem szükséges mondanunk, hogy a kényszerkölcsön, mintegy rendkívüli adó, azzal a különbséggel, hogy az adózók nem vesztik el a beszolgáltatott tőkét, hanem azért bizonyos kamatot és elárúsítható értékpapirt kapnak, sőt olykor határozott biztosítást nyernek a visszafizetés ideje és módja iránt is. A kényszerkölcsön tehát előnyösebb az adózóra nézve, mint a hason erejű adó, de kevesbbé kedvező az államra nézve.

Kétféle kényszerkölcsön van, az egyik az egész világ tudtával, fényes nappal történik, és minden tőkést és birtokost vélelmezett vagyonának arányában érint. De van, ha szabad úgy mondanunk, a kényszerkölcsönnek egy más faja, mely rejtett és részleges, s a melylyel a közvélemény kevesbbé foglalkozott. Ez amaz eljárás, midőn az állam hitelezőinek szállítások, kamatok vagy akármi más szolgálatok fejében járadékokat vagy kötvényeket ad, melyeket azok kénytelenek fizetésképen elfogadni. Ez eljárás, melyhez gyakran folyamodtak, és a mely olykor *consolidatio* neve alatt is szerepelt, sok te-

kintetben föltünően hasonlít a kényszerkölcsönhöz. Ezen is megvan a kényszer jellege, ennél is mutatkozik a kényszer legtöbb rossz következése.

Az első fajta kényszerkölcsönöket, vagyis a nyilvános és egyetemes kényszerkölcsönöket, gyakran használták válságos időkben. A méltányosság és a hasznosság szempontjából is igen sok és szembeszökő fogyatkozásuk van. A legfőbb ezek között az, hogy az államnak nincs semmi biztos alapja e kölcsönök méltányos felosztására. Csak vélelmek után indúlhat, ama részletek meghatározásában, melyet az egyesektől előlegképen követel. Majd meghatározzák előre, minő részt viseljen a kényszerkölcsönből az ország minden egyes tartománya, ezek gyülekezeteire hagyván azután az egyes kerületek részleteinek meghatározását, míg a kerületi gyülekezetek az egyes községek, s a községi gyülekezetek az egyes személyek részét állapítják meg. Majd ellenkezőleg meghatározzák, hogy minden egyes adózó rendes időben fizetett egyenes adójának bizonyos sokszoros összegét tartozik a kincstárnak kölcsönképen szolgáltatni. S előfordúl az is, hogy az állam minden tartományból kiválaszt egy csomó birtokost és tőkést, rendszerint a legnagyobb adófizetőket, és kizárólag ezekhez fordúl, a szükségelt összegek beszerzésére, érintetlenül hagyva minden más adózót. Az utóbbi két esetben az igazságtalanság jóval szembeszökőbb, mint a két előbbiben. De minden esetben azt látjuk, hogy nincs oly alap, mely a kényszerkölcsön kivetésénél, minden nagyobb igazságtalanság nélkül irányadóúl szolgálhatna.

A kényszerkölcsön mindig a legnagyobb igazságtalansággal jár. Még amaz esetben is, a melyet azonban csak hypothesiskép vehetünk fel, ha az állam szabatosan ismeri minden egyes adózó vagyonának nagyságát. Nem

minden vagyon természete egyenlő, és a rendelkezésre álló, értékesíthető hányad nem egyforma. Ugyanegy nagyságú vagyon mellett igen egyenlőtlen módon érinthet két adózót a kényszerkölcsön, habár a tőlük követelt rész egyforma szigorú arányban áll vagyonuk nagyságával. Az egyiknek például csak ingatlana van, vagy hosszabb lejáratú vállalatokba és elhelyezésekbe fektette tőkéjét, míg a másik, a nélkül, hogy gazdagabb lenne, folyó alakban bírja tőkéjének egy részét, úgy hogy azzal minden pillanatban szabadon rendelkezhetik. Ily körülmények között a kényszerkölcsön csak igen csekély áldozatot róna a másodikra, de komoly zavarokba dönthetné, sőt egyenesen megronthatná az elsőt. Ebben rejlik a kényszerkölcsön orvosolhatatlan gyarlósága, az önkéntes kölcsönnel szemben. Az utóbbi onnan veszi a tőkéket, a hol azok rendelkezésre állanak, az első ellenben ott keresi őket, a hol nincsenek, vagy lekötve vannak. Ha szigorúan akarjuk behajtani a kényszerkölcsönt, az adózók nagy része kénytelen lesz magánosoktól kölcsönözni azt az összeget, melyet az állam tőlük követel. S ez előlegeket csak romlásos, uzsorás föltételek mellett kaphatják meg, mert mindenki tudja, mily szorongatott helyzetben vannak, s mert az ország lakosainak igen nagy része egyszerre és hirtelen kényszerül e kölcsönökhöz folyamodni.

E körülmények első hatása abban mutatkozik, hogy a kényszerkölcsönök kihívják magok ellen a közvéleményt, a velök járó áldozatok egyenlőtlensége következtében. Második hatásuk, hogy megbénítják az egész eljárás hatékonyságát, úgy hogy az így követelt összegek csak lassan és csonkán kerülnek az állami pénztárakba. Az állam csak igen csekély részét kapja meg amaz összegnek, melyet a kényszerkölcsöntől vár, mert midőn

lépten-nyomon találkozik a fizetésképtelenséggel, nem lehet bátorsága nagyobb mérvű foglalásokat és kisajátításokat eszközölni, és mert ismét lépten-nyomon találkozik a polgárok rosszakaratával, kik ama reményben, hogy az állam előbb-utóbb kénytelen lesz elejteni e rendszabályt, mindenkép húzzák-halasztják a rájok rótt kötelezettségek teljesítését.

Francziaországban többször folyamodtak a kényszerkölcsönökhöz; ámde még gyakrabban Ausztriában és Spanyolországban. Francziaországban 1793-ban rendeltek el egy milliárd frankra terjedő kényszerkölcsönt, mely azonban sok huzavona és ellenállás után csak 100 millió frankot adott. Minden egyes polgár jövedelmét megbecsülték hozzájárulásával vagy a nélkül. Ebből aztán levontak 1000 frankot, minden házas férfi után, 1000 frankot feleségéért, és 1000 frankot minden gyermekeért. A nőtelen embernél 1500 frankot vontak le. A jövedelemnek e levonások után fenmaradó részét progressive egy, két vagy három tizedrészszel adóztatták meg, a jövedelem nagysága szerint. 9000 frankon fölül az egész jövedelmet a kölcsön számára foglalták le. E kölcsön után nem járt semmi kamat, fizetése assignátákban történt, és visszatérítendő volt két évvel a béke megkötése után. A directorium alatt két kényszerkölcsönhöz folyamodtak, melyet juryk osztottak volna fel a lakosok között, az egyenes adó és a vagyon minden más elemeinek tekintetbe vételével. Mind a két kölcsön kudarczot vallott. A másodikat eltörölték *brumaire* 18. után, és az egyenes adókhoz járó 25 centimeos pótadóval helyettesítették. Egy más kényszerkölcsön egészen különös föltételek mellett, Louis báró minisztersége alatt fordúlt elő 1815-ben. E kölcsön 100 millió frankra terjedt, melyet a következő módon kértek

az országtól. Az egész összeget előlegezni tartoztak ama legfőbb birtokosok és iparosok, kiket minden egyes département székhelyén az illető bizottság kijelölt, míg a végleges fölosztást utóbb kellett a *Corps législatif* elé terjeszteni. E rendszabály az adó és kényszerkölcsön elemeit egyesítette magában; minthogy ama személyek, kik az előlegeket szolgáltatni tartoztak, utóbb az általok fizetett összegek nagy részét visszakapták. A bizalom következtében, melynek az akkori kormány örvendett s amaz őszinte öröm következtében, melylyel akkor mindenki a rend és béke visszatértét fogadta, s a kért összeg szerénysége mellett, a művelet teljesen sikerült. A 100 millió frank hiánytalanúl befolyt a kitűzött időre, 1815. szeptember 15-ikétől november 15-ikéig. Az államnak e combinatióból az az előnye volt, hogy közvetlenül használhatta azt a tőkét, melyet rendes adó alakjában csak jóval később kaphatott volna meg.

Ausztriában a kényszerkölcsönök igen gyakoriak voltak. Találkozunk velök 1705-ben, 1760-ban, 1794-ben, 1806-ban, 1850-ben és Lombardiára és Velenczére nézve 1859-ben. Mind e kényszerkölcsönöknél különféle eljárásokat követtek. Az 1794-dikit az egyenes adók alapján vetették ki $3^1/_2$% mellett, s az egész kölcsön igen csekély összegre ment.* Spanyolországban szintén különböző

* A kényszerkölcsön, melyet az osztrák kormány 1859-ben Lombardiára és Velenczére akart kivetni, 75 millió forintra ment, 5 százalék és 70 frankos árfolyam mellett. E kölcsön nem vezetett semmi eredményre Lombardiában, melyet a franczia csapatok tartottak elfoglalva. 1813-ban Baden írt ki egy progressiv természetű kényszerkölcsönfélét, mely az ország minden oly lakosától, kinek 800 forintnál több jövedelme volt, jövedelmének nagyságához képest, 6 százalék mellett, jövedelmének 20—40%-át

AKADÉMIAI KÖNYVTÁR

időkben folyamodtak a kényszerkölcsönökhöz, nevezetesen 1836-ban.

A tapasztalás igen gyarlónak bizonyította e pénzügyi szerszámot, mely úgy a magánosok, mint az államra nézve sokkal hátrányosabb, mint a közönséges kölcsön. Mindig sérti a méltányosságot, s azonkívül távolról sem oly gyors, mint az önkéntes kölcsön. Valahányszor csak az utóbbihoz lehet folyamodni, bármily magas legyen is a kamat, mindig őrültség lesz a kényszerkölcsönhöz fordúlni. S ha már az önkéntes kölcsöntől nem lehet semmi eredményt várni, úgy csak nagy ritkán remélhető, hogy az adózók ki ne tudnának siklani a kényszerkölcsön terhe alól. Némely pénzügyi írók összefoglalták a kényszerkölcsönt, a válságos időkben az adózóktól követelt előlegekkel, és a némely hivatalnokoktól kivánt pénzbeli biztosítékokkal. E két eljárás némileg csakugyan hasonlít a kényszerkölcsönhöz. Csakhogy az adóelőlegek, ha semmi kamat nem jár utánok az adózó javára, sokkal távolabb állanak a kényszerkölcsöntől, mint a szorosan vett adótól. A mi a hivatalnokok pénzbeli biztosítékait illeti, azok igen gyakran csak palástolását képezik valamely kölcsönnek, mely legtöbbször a kényszer jellegével bír. Így nevezetesen Franciaországban a Restauratio alatt igen nagy visszaélések fordúltak elő e tekintetben. Szükségen túl megszaporították az oly hivatalnokok számát, kik pénzbeli biztosítékot tartoztak letenni a kincstárnál. Sőt részben visszaállították a hivatalok vásárolhatóságát is, a mennyiben megengedték a kormányhivatalnokoknak, hogy magok jelöljék ki utódaikat, bizonyos óvadék letétele mellett, mely némi hasznot hajtott ugyan a kincstárnak. Csakhogy e haszon termé-

követelte kölcsön. Lásd Rau: *Finanzwissenschaft.* II. kötet 308. lap.

szetesen elenyésző csekély volt ama haszonhoz képest, a melyet az illető hivatalnokok, állásaik örökletes voltából, a közügy nagy kárára vontak. Az óvadékkal a kormány kezdettől fogva kettős czélt akart elérni. Először is biztosítani akarta magát a felől, hogy az illető hivatalt becsülettel viseljék; másodszor, és még gyakrabban gondoskodni akart pénzügyi forrásokról. Egészben véve tehát az óvadékot majd az állam részére szolgáltatott biztosítéknak, majd az állam részére szolgáltatott előlegnek tekinthetjük. Tulajdonképen az óvadéknak csak biztosítékúl kellett volna szolgálni, hanem a megszorúlt kormányok minden korláton túl fejlesztették az óvadékok rendszerét, mint oly financziális szerszámot, mely nekik pénzt szerzett. Innen van, hogy Francziaországban 56.350 ember tartozik óvadékot letenni, és a kincstár e czímen 1870. január elsején 292 millió frankkal tartozott.

Ez óvadékok egy részét tehát palástolt kölcsönnek tekinthetjük, sőt akár a kényszerkölcsön egy nemének is, annál is inkább, miután az ez óvadékok után fizetett kamat csak 3%, s így kevesebb, mint a mennyit az állami elhelyezéseknél rendszerint fizetnek. A kölcsön e módja rendkívül hibás. Tetemes és olykor állandó, habár csak közvetett, előnyöket nyújt egyes hivatalnokoknak, melyek a rossz napokban felhasználható csekély segédforrásokhoz képest, valóban nagy kárt okoznak a társadalomnak. Mert hiszen magunk is láthattuk, hogyan vezettek a miniszteri hivatalnokoktól követelt óvadékok, a Restauratio alatt a hivatalok vásárlásának részleges visszatértére, és a polgári és kereskedelmi okmányok nagy részének állandó megdrágulására. *

* A pénzügyi igazgatás 1869-diki általános számadásaiból

Mondottuk, hogy a fényes nappal történő kényszerkölcsönök mellett némely más, titkos kényszerkölcsönök is léteznek, melyek consolidatiók neve alatt ismeretesek. Történelmünkben sokszor találkozunk e financziális szerszámmal, mely a legkülönbözőbb alakokban jelentkezik. Igen sok állam, melynek fizetésképessége nem áll a legjobb lábon, úgy szokta folyó adósságait kiegyenlíteni, hogy járadékokat ad hitelezőinek és szállítóinak. Közkölcsönünk egy igen kis része szintén ez alattomos forrásra vezethető vissza. Ha az állam előre is így egyezik meg hitelezőivel vagy szállítóival, úgy e művelet palástolt, de önkéntes kölcsön volna. De még az esetben is rosszúl teszi az állam, ha ez eszközhöz folyamodik. A szállítók ugyanis kereskedők, a kiknek szabad tőkékre van szükségök, melyeket üzletökben alkalmazhatnak, és nem járadékczímletekre, melyeket tárczáikba tehetnek. A kereskedők tehát kénytelenek eladni ama czímleteket, melyeket az államtól kapnak, s ez üzlet mellett természetesen veszteséget szenvednek. E veszteség nagyon kicsi lehet, de kimaradhatatlan, ha nem is menne többre a rendes eladási költségeknél, vagy ama koczkázatnál, melynek a kereskedők magokat kiteszik, midőn a papirok leszállhatnak ama két időpont között, melyre az állam nekik a

(a 678. s köv. ll.) kitűnik, mennyire bírnak ez óvadékok a kényszerkölcsönök természetével. Az 1814. április 1-jén bejegyzett óvadékok, melyeket ez időpontig az állam általános kiadásaira alkalmaztak, 152,975.907 frankot tettek. Amaz óvadékok, melyeket az 1816. április 28-diki és 1820. júl. 23-diki törvények alapján szolgáltattak a kincstárba, és a melyeket ugyanazon évek budgetjei rendkívüli jövedelmi forrás gyanánt alkalmaztak, 65.122.000 frankra mentek. Végre 1820-tól 1870. január 1-jéig a pénzügyi igazgatás *passivuma* 74,736.000 frankkal gyarapodott új óvadékok fejében.

fizetést megigérte, és a melyben ők e papirokat értékesíthetik. E bajokkal és kellemetlenségekkel szemben a szállítók természetszerűleg fölemelik jószágaik árát, s lehetőleg drágán fizettetik meg az állammal a kiegyenlítésnek e módját. Mindez bizonyítja, hogy az állam sokkal helyesebben cselekszik, ha készpénzben fizeti szállítóit, és közkölcsönt bocsát ki akár járadékokban, akár kincstári jegyekben, az e czélra szükséges készpénz megszerzésére.

Sokkal komolyabb azonban a helyzet, midőn nem kötik ki előre, hogy a szállítókat czímletekben fogják fizetni. Ez esetben erőszakot alkalmaznak a szállítókkal szemben, és a szó szoros értelmében szerződésszegést követnek el, kényszerkölcsönt alkalmaznak, mely annál igazságtalanabb, mert csak részleges, a polgároknak csak bizonyos részét sujtó. Súlyos igazságtalansággal állunk tehát szemben, mely azonban mégis kisebb vagy nagyobb lehet a körülményekhez képest. Mert kétféle módon lehet a hitelezőket czímletekben kifizetni. Vagy úgy, hogy a rendes piaczi áron, tőzsdei árfolyamon tudják be nekik az illető czímleteket, vagy úgy, hogy *al pari*, azaz a visszatérítésre megállapított áron számítják föl nekik az állam papirjait. Tudjuk, hogy az állampapiroknak van egy áruk, melyen az állam a papir birtokosának akarata ellenére is beválthatja ezt, ha csak ellenkező kötelezettséget nem vállal magára. Ez ár: az *al pari*, vagyis a névleges tőkeösszeg. Francziaországban a 3, 4, 4½ és 5%-os, szóval minden járadékunknál 100 frank. Tudjuk azonkívül, hogy e járadékpapirok árfolyamát minden nap megállapítják ama piaczon, melyet tőzsdének neveznek, s hogy e csereértékök változik a pénzpiacz helyzete s a politikai események alakulása szerint, úgy hogy majd *parin* fölül emelkedik, majd *parin* alúl száll le. Azok az álla-

mok, melyek járadékokban fizetik szállítóikat és hitelezőiket, rendszerint nagyon meg vannak szorulva, s igen kevés hitelre számíthatnak. Az ilyen államok papirjai tehát rendszerint *parin* jóval alúl állanak. Ily körülmények között az a kormány, mely járadékokban akarja kifizetni hitelezőit, vagy a börzei árfolyamon, azaz valóságos áruk szerint, vagy ellenben névleges árukon, a visszatérítési összegben, azaz *al pari* számíthatja be papirjait. Egyik esetben úgy, mint a másikban kényszerkölcsönt alkalmaz, csakhogy a második esetben sokkal igazságtalanabb és sokkal jobban károsítja meg az állami szállítókat és hitelezőket. Mindenki belátható, hogy az a szállító, kinek 100 ezer frankot kellene kapnia, és a helyett 5000 frank évi kamatot adó 5%-os járadékot kap *al pari*, melyet talán csak 80.000, 70.000, vagy épen 60.000 frankon tud értékesíteni, hogy az ilyen szállító tetemes veszteséget szenved. Ilyen esetben az állam eljárása nemcsak a kényszerkölcsön, hanem a részleges bankrot jellegével is bír. Mert igaz ugyan, hogy az állam e financziális eszköz alkalmazásával pillanatnyilag enyhíti helyzetét, de annak a veszedelemnek teszi ki magát, hogy azontúl csak uzsorás föltételek mellett fognak neki szállítani. Előz köréből minden becsületes és óvatos kereskedőt, ki főleg a tisztességre és biztosságra tekint az üzletnél, és csak lelkiismeretlen és csekély segédeszközökkel rendelkező kalandorokhoz fordúlhat. Az első császárság olykor *al pari*, vagyis értékeknél, 15—20%-kal magasabban számított czímletekkel fizette hitelezőit. De csakhamar meg is érezte az igazságtalan és szerencsétlen eljárás káros következményeit. Fönnállásának utolsó éveiben, a legnagyobb zavarokkal kellett megküzdenie minden szállításnál. Nemcsak a tisztesség, de saját jól felfogott érdeke is azt

kívánta volna, hogy közkölcsönt bocsásson ki, és annak segélyével készpénzben fizesse szállítóit. A Restauratio sokkal ügyesebb volt. E korszak elején igen komoly viták merültek föl a képviselőházban az iránt, vajjon *al pari* számított járadékokban fogják-e fizetni a császári hitelezők hátralékos tartozásait. A jobb oldal nagy része ebben a véleményben volt. Az 5%-os járadék akkor nem ért többet 55—60 franknál. S ezeket akarták 100 frankkal a császárság szállítóinak beszámítani. Ebből láthatjuk, minő veszteség érte volna az utóbbiakat. Éles látásu miniszterek, Louis báró és Corvetto, egész erélylyel szegültek e politikai áramlat ellen, és megalapították az új uralom hitelét az által, hogy rendszeresen fizették a korábbi uralom hitelezőit.

Az ilyenféle kényszerkölcsönök tehát elvben igazságtalanok és gyakorlatban a legnagyobb romlást hozzák az állam hitelére. A kormánynak kétségtelen érdeke kívánja, hogy inkább fordúljon az önkéntes és nyilvános kölcsönökhöz, mint ez erőszakos és titkos kölcsönökhöz. S mindent összevéve, idővel az előbbi olcsóbb is, mert csakugyan jobb, ha ő maga hívja pénztárához a valóságos tőkést, kinek kedve van tőkéit állami értékekben elhelyezni, mintha állami papirokban fizeti szállítóit, kiknek szabad tőkékre van szükségök, s a kik ennek következtében kénytelenek e papirokat, bármi áron is, eladni.

Mondottuk, hogy van a kényszerkölcsönnek még egy faja, mely meglehetősen hasonlít a korábbihoz, melyet azonban sokkal nagyobb mérvben alkalmaznak. Ez a *consolidatiók* neve alatt ismeretes eljárás. Az államnak különféle természetű adósságai lehetnek. Némelyek hosszú időre szólhatnak, vagy épen örökösök lehetnek, a melyeknél t. i. a hitelező nem követelheti a tőke visszafizetését;

másoknál ismét rövid időre szólhat a lejárat, vagy akármikor is követelheti a hitelező a visszatérítést. A consolidatio abban áll, hogy az utóbb említett kölcsönöket örökös vagy legalább hosszú lejáratú adósságokra változtatják át. A consolidatio a körülmények szerint hasznos vagy káros lehet az államra nézve, mint azt lejebb bővebben fogjuk megvizsgálni. Lehet továbbá önkéntes vagy kényszerű. Az első esetben rövid időre terjedő választást engednek a hitelezőnek a mostani állapot fentartása vagy papirjának hosszabb lejáratú, vagy épen örökös járadékká való átváltoztatása közt. Ebben az esetben tehát a consolidatio nem követ el erőszakot senkin. De a consolidatio járhat s járt is igen gyakran kényszerrel, a mennyiben a rövid lejáratú vagy bármikor visszatérítést követelhető papiros birtokosát kényszerítették, hogy czímletét hosszú lejáratú vagy épen örökös czímletté változtassa át. Az esetben az állam valóságos kényszerkölcsönt köt, a mely annyival súlyosabb, minthogy a polgároknak csak bizonyos osztályát érinti. Az ilyen eljárás pillanatnyi enyhülést szerezhet az államnak, válságok idején, végelemzésben azonban csak kárára lehet.

Az 1848-diki köztársaság két példát nyújtott a kényszerkölcsön e különös és kárhozatos fajtájára. Két fontos, július 7-diki törvény consolidálta a lejárt kincstári jegyeket, és a takarékpénztárak ama letéteit, melyek az állam folyó számlájára szóltak, vagyis a melyeknél a hitelező, tetszése szerint követelhette a visszatérítést. A lejárt kincstári jegyeket nem váltották be, hanem 3%-os járadékkal cserélték ki, 55 frank árfolyam mellett. A tőzsdei árfolyam akkor 43 frank volt. A kincstári jegy birtokosa tehát elvesztette az egész különbséget, mely a 43 frank valóságos és piaczi érték, s az 55 frank, vagyis az állam

által megszabott ár között fennállott. Vesztesége tehát 20%-ra ment. A mi a takarékpénztári betéteket illeti, minden betét után 80 frankig követelhetett a betévő pénzbeli kiszolgáltatást. A betétnek minden további részét azonban 5%-os járadékkal consolidálták, 80 frank árfolyam mellett, noha az 5%-os járadékot a tőzsdén akkor 73%-on árulták. A betevők így elvesztették azt a különbséget, a mely 73 frank, a nekik kiszolgáltatott czímlet valóságos értéke, és 80 frank, a czímletnek az állam által önkényesen megszabott értékök között fennállott. Veszteségök tehát 10%-nak felelt meg. *

Ebből láthatjuk, mily igazságtalan volt ez eljárás, mely egy részletes bankrót jellegével bírt. De még amaz esetben is, ha a kincstár kevesbbé igazságtalan eszközöket alkalmaz e kényszeres consolidatiónál; még ha valóságos és a börzei árfolyam által megállapított árukon szolgáltatja ki czímleteit, a kincstári jegyek és takarékpénztárak betevőinek: még akkor is kényszerkölcsönt alkalmazott volna, vagyis oly műveletet, mely egyformán káros, úgy a kölcsönvevőre mint a hitelezőre nézve. A lejárt kincstári jegyek e birtokosainak és a takarékpénztárak e betevőinek tényleg joguk volt kölcsöneik rögtöni visszatérítésére, és annál inkább volt érdekökben a fizetést rögtön követelni, minél nehezebbek voltak a politikai és pénzügyi viszonyok. A kik kincstári jegyekbe fektetik pénzöket: vagy oly kereskedők, kiknek néhány hónapra rendelkezésre álló tőkéik vannak; vagy tőkések, kiknek bizonyos idő múlva fizetéseik lévén, nem tudják pénzöket ez időközben jobban értékesíteni, mintha oly kincstári jegyekbe fektetik, melyeknek lejárata megelőzi amaz idő-

* Utóbb kárpótlást nyertek.

pontot, melyben nekik is kell fizetéseket teljesíteni. Ebből láthatjuk, minő zavarba dönthette a kincstári jegyek birtokosait azok kényszeres consolidatiója, mely elnapolta ama pénzek befolyását, melyekre egész biztosan számítottak. Mert ők most kénytelenek voltak az államtól kapott czímleteket eladni, és pedig jóval alacsonyabb áron, mint a milyenben azt nekik betudták. A mi pedig a takarékpénztári betevőket illeti, azok rendszerint kiskereskedők, hivatalnokok, munkások; mind oly emberek, kiket a politikai válságok súlyosabban érintenek, s így nehezebben találnak munkára. E consolidatio tehát rájok nézve is a legkárosabb következésekkel jár.

Mondhatjuk, hogy minél súlyosabbak a körülmények, annál inkább kell az államnak ily eszközök alkalmazásától tartózkodnia, mert az abból származó különös bajok aránytalanúl nagyok, ama csekély előnyökhöz képest, melyeket az állam e műveletből von. A lejárt kincstári jegyek s a takarékpénztári betétek consolidatiója 1848-ban, minden utóbbi orvoslás daczára, nagy mérvben ártott Francziaország hitelének, és aláásta azt a kormányt, mely ily bűnös könnyelműségre vetemedett. Sokkal helyesebb a kölcsönt nyilvánosan kiírni, vagy bankárokkal akármily föltételek mellett is megkötni, mint az elvállalt kötelezettségeket megszegni.

Tanulmányoztuk a kényszerkölcsönökkel járó bajokat, azoknak minden alakjában. Láttuk, hogy, legyenek azok akár általánosak vagy részletesek, akár nyilvánosak vagy rejtettek, mindig károsak maradnak, és nem képzelhető körülmény, a melyben az önkéntes kölcsön ne volna előnyösebb. Az önkéntes kölcsön érdeme abban áll, hogy onnan veszi a tőkéket, a hol vannak, s a hol azonkívül megvan az elhelyezésre való hajlam is. Abban a

pillanatban, midőn akár kényszeres, akár önkénytes kölcsönt kötünk, fölteszszük, hogy az országban vannak heverő tőkék.

Már pedig, ha csakugyan vannak ily heverő tőkék, meg lehetünk róla győződve, hogy sokkal nagyobb buzgalommal fognak ajánlkozni egy önkéntes kölcsönnél, mint egy kényszeres kölcsönnél. Tegyük hozzá, hogy a külföld akár állandóan, akár ideiglenesen mindig részt vesz az önkéntes kölcsönnél, míg ellenben teljesen ki van zárva a kényszeres kölcsönnél. A kényszerkölcsönhöz számíthatjuk még a bankjegyek és államjegyek kényszerfolyamát. E tárgy azonban elég fontos arra, hogy külön fejezetet szenteljünk neki.

Az önkéntes kölcsönnek kétféle neme van. Az elsőnél az állam a tőkések érdekére hivatkozik, és oly áron kínálja papirjait, mely összhangban áll a tőkepiacz általános föltételeivel. A másiknál az állam a polgárok hazaszeretetére, kötelességérzetére hivatkozik, és oly kamat mellett kér tőlük kölcsönt, a mely az államra nézve kedvezőbb, de a polgárokra nézve kedvezőtlenebb, mint ama kamatláb, mely az ország gazdasági, pénzügyi és politikai helyzetének megfelel. Ez utóbbi kölcsönök az ú. n. nemzeti vagy hazafias kölcsönök. Csak epizódot képeznek a kölcsönök történetében, de egy igen érdekes és tanulságos epizódot, melynek közelebbi ismerete el fogja oszlatni ama tévedéseket, melyek e tárgyban ma még általában uralkodnak. Hét vagy nyolcz év előtt sok ember s a sajtó sok közege tanúsított hajlandóságot e hazafias vagy sentimentális kölcsönök iránt. Akkor, midőn a 3%-os járadék 52 vagy 53 frankon kelt a párisi tőzsdén, az 5%-os járadék pedig 84 vagy 85 frankon, akadhattak emberek és újságok, kik komolyan beszéltek arról, hogy

az állam *al pari* vagy 100 frankos árfolyam mellett bocsásson ki 5%-os kölcsönt, és legkisebb kétséget sem tápláltak az iránt, hogy e művelet fényesen fogna sikerülni.

Mindenekelőtt jelezzük ez ú. n. hazafias kölcsönöknek egyik leglényegesebb fogyatkozását. Föltéve, hogy a tőkéseknek tulajdonított érzelmes hajlamok, vagyis az odaadás és áldozatkészség szelleme, meg volna bennök oly mérvben, minőt e művelet sikere megkíván, a hazafias kölcsönöket még az esetben is már *a priori* hibáztatnunk kellene. Mert egyedül a hazai tőkéstől várhatunk annyi hazafiságot, hogy más föltételek mellett kölcsönözzön az államnak, mint a minőket az ország pénzügyi, gazdasági és politikai helyzete előír. A külföldi tőkésnél bizony senki sem fog ily önzetlen hajlamokat föltételezni. E hazafias kölcsönök tehát, még ha lehetségesek volnának is, mindenekelőtt azzal a nagy hibával bírnának, hogy rendszeresen kizárnák a külföldi tőkét. Sokkal nagyobb rést ütnének tehát az ország forgó tőkéjén, mint az olyan kölcsön, melyet rendes föltételek mellett bocsátanak ki. Ez már magában véve nagy baj.

Az ismételt, kétszeres tapasztalás nálunk azt mutatja, hogy e hazafias kölcsön lépvessző, mely többet árt, mint használ az ország hitelének.

Válságos időkben, különösen midőn valamely kormány forradalom után újból keletkezik, az állampapirok hanyatlanak, és rendszerint *parin* alúl leszállnak. Ez történt az 1830-diki forradalom után az 5%-os járadékkal, mely a Restauratio alatt jóval meghaladta névleges értékét, vagyis 100 franknál magasabban kelt minden 5 frankos járadék után. Lajos Fülöp uralmának első idejében e papiros 80 frankra szállt le. Hasonlóképen az 1848-diki forradalom után 80, 75, sőt 70 frankra szállt le az 5%-os

járadék, mely Lajos Fülöp uralmának utolsó éveiben 116 vagy 120 frankon kelt a tőzsdén. Ámde a válságos időkben vannak a kormányok leginkább megszorúlva, s akkor kénytelenek leginkább kölcsönt kötni. Ha a rendes föltételek mellett köti meg a kölcsönt, nagyon drágán kap pénzt. Súlyos terhet vállalna magára ép ama pillanatban, midőn legkevesbbé képes annak elviselésére. Nem volna semmi mód e teher enyhítésére? E remény vezette a franczia kormányokat az 1830-diki és 1848-diki forradalmak után ama kísérletre, hogy a tőkések hazafias érzelmeire hivatkozzanak, mondván: «az 5%-os járadék csak 80 frankon kel a piaczon, de az államnak nagy szüksége van pénzre. Önök azt akarják, hogy az állam zöld ágra vergődjék; ám jőjjenek segítségére némi kis áldozattal. Vegyék meg *al pari* az általa kibocsátandó 5%-os papirokat. Más szóval önök a piaczon 80 frankért vehetnének 5%-os állampapirt, vegyék meg közvetlenül az államtól, egy negyedrészszel drágábban, vagyis 100 frankot fizetve minden 5 frank járadék után. Ez által önök némi áldozatot fognak hozni; de nagy szolgálatot tesznek az országnak, fölemelve annak hitelét; sőt használnak talán önmagoknak is, mert a magánosok hitele nagy mérvben függ az állam hitelétől, s többé-kevesbbé követi annak hullámzásait.» Íme amaz igen dicséretes és követésre méltó érvek, melyeket az 1830-diki és 1848-diki forradalmak után tűzbe vittek. A kormányok elcsábíttatták magokat e furfangos okoskodás által, és egy nagy nemzeti kölcsönhöz folyamodtak *al pari*, abban a pillanatban, midőn a járadék *parin* alúl állt. Csakhogy a tőkések nem voltak oly érzelgősek mint a kormány, s a kísérlet kudarczot vallott.

Az 1831. április 21-diki törvény, az 5%-os nemzeti

kölcsönnek kibocsátása által *al pari*, alkalmat nyújtott a tőkéseknek hazafias áldozatkészségök bebizonyítására. S a kölcsön mindössze 1,021.945 frank járadékot, vagyis 20,438.900 frank tőkét eredményezett. Egészen jelentéktelen összeg! Pedig az akkori kormány nagyon népszerű volt a jobbmódú osztálynál, s noha azonkívül a közvagyon semmi veszteséget nem szenvedett az utóbbi zavarok alatt, a kísérlet, mind e különösen kedvező körülmények daczára, nyomorultan megbukott. Mindazáltal újból megkísértették 1848-ban, a mikor 100 millió frankra terjedő 5%-os nemzeti kölcsönt bocsátottak ki *al pari*. Az eredmény az volt, hogy csak 1,309.104 frank járadékot, vagyis 26,182.000 frank tőkét írtak alá, a tervezett összegnek alig egy negyedét.* 1789-ben szintén a nemzeti kölcsönhöz folyamodtak, és pedig hasonló sovány eredménynyel. E kikerülhetetlen kudarczra kárhoztatott kísérletek inkább megingatják, semhogy megerősítenék az ország hitelét. A kiábrándulás után mindig nagyobb a levertség, mintha nem koczkáztatják meg a kísérletet. Olaszországban szintén megpróbálták, hasonló silány eredménynyel, az ily fajta kölcsönt, *Consorzio Nazionale* név alatt.

Az iránt tisztában kell lenni magunkkal, hogy egyedül egy helyes kölcsön van, s ez amaz önkéntes kölcsön, melynél az állam az egyesek érdekére hivatkozik, vagyis ama kölcsön, melyet a tőkepiacz helyzete által megadott árfolyam mellett kötnek. S a czivilizált nemzetek pénz-

* Később kárpótolni kellett a nemzeti kölcsön aláíróit ama veszteségért, melyet magokra vállaltak, midőn e kölcsön papirjait magasabb árfolyam mellett vásárolták, mint a minőn a tőzsdén keltek. E kárpótlás által 71 frank 60 centimera szállították le ez 5%-os kölcsön kibocsátásának valódi árfolyamát.

ügyi történetében ezek a kölcsönök foglalják el az aránytalanúl legnagyobb helyet.

Vizsgáljuk már most, minő különböző módokon lehet az önkéntes kölcsönöket az ország gazdasági és pénzügyi helyzete által előírt árfolyam mellett megkötni. Mindenekelőtt azonban egy lényeges különbséggel kell tisztába jönnünk, a magánhitel és a közhitel rendes föltételei között. Mit csinál a fizetésképes magán ember, midőn egy más tisztességes magán embertől kölcsön vesz? Rendszerint kap egy kerek összeget, pl. 100 frankot. Azután kiállít egy okmányt, melyben megigéri, hogy adósságát egy bizonyos idő múlva, 2, 5 vagy 10 esztendő múlva meg fogja fizetni, s hogy addig is, míg azt megtenné, 4, 5 vagy 6%-ot fizet hitelezőjének. A kölcsönvevés e módja, melyet rendesnek tekinthetünk, a következő jellemző vonásokat mutatja: az adósság nem állandó, hanem bizonyos meghatározott lejárathoz kötött; a visszatérített összeg mindig egyenlő a kölcsön vett összeggel; a kölcsönadó jutalma, vagyis a pénz haszonbére igen egyszerű és szabatos, rendszerint 4, 5, 6 vagy több százalék, a tényleg kölcsön adott összeg után. Csak az uzsorások adnak és a pazarlók vesznek más föltételek mellett kölcsön.

Midőn azonban az államról van szó, mellőzik a kölcsön e rendes föltételeit, s egy csomó bonyodalmas föltételen törik fejöket, melyeket a franczia törvény megsemmisítene vagy megbüntetne, mihelyt magán szerződésben szerepelnének. Az államok rendszerint hosszú időre, sőt a legtöbben közülök örök járadékokra vesznek kölcsön, úgy hogy a hitelező soha nem kérheti a kölcsön adott összeg visszatérítését. Az államoknak még egy más szokásuk is van, rendesen jóval magasabb összeget igér-

nek visszatéríteni, mint a minőt tényleg kaptak, vagy legalább határozottan lemondanak ama jogról, hogy adósságukat ugyanazon összeg visszafizetésével egyenlíthessék ki, melyet a kölcsönadótól kaptak. Harmadszor végre, az állam a kölcsönadónak járó kamatokon kívül igen gyakran mellékes és tetemes előnyöket is nyújt, minők az esetleges jutalmak, sorsjegyek, stb. Mi okozza e mélyre menő különbséget a közhitel és a magán hitel között?

Először is minő okok vezették az államokat arra, hogy legnagyobbrészt örökös járadékokban kötötték meg kölcsöneiket, és mi volt az ilyen adósságoknak következése? Két ok van, mely a nélkül, hogy igazolná az állami kölcsönöknek örökös járadékokban való megkötését, mindazáltal okadatolja és megmagyarázza e tüneményt. Az állam nem enyészik el, mint az egyes ember. S noha voltak államok, melyek rombadőltek és elenyésztek, egészben véve mégis halhatatlan lénynek tekinthetjük az államot, annál is inkább, miután a néhány századra biztosított lét a legtöbb ember szemében egyenlő az örökkévalósággal. Az államkölcsönök továbbá roppant kölcsönöket emésztenek föl, s így egy csomó oly czímlet kibocsátására vezetnek, melyek a piaczon igen könnyen járnak kézről-kézre. Ez úton az állam hitelezője mindig igen könnyen értékesítheti tőkéjét, mihelyt a szükség vagy saját vágya arra készteti, noha különben lemondott arról, hogy magától az adóstól követelhesse tőkéjének visszatérítését, egy meghatározott időben. Ha a magános embernek adunk kölcsönt, csak úgy juthatunk tőkénk birtokába, ha az adós visszatéríti a kölcsön kapott összeget, mert a magán adósságról szóló kötvényeket nem egy könnyen lehet értékesíteni. Ha ellenben az államnak adtunk kölcsönt, némi veszteség vagy nyereség mellett mindig visszakaphatjuk

tőkénket, még ha örökös járadékra szól is az adósság, mihelyt túladunk az államtól kölcsön fejében kapott czímleten. Innen ered az a sajátságos körülmény, hogy az állam hitelezőjének nem áll annyira érdekében meghatározott időt megállapítani a visszatérítésre, mint a magán ember hitelezőjének. Mert az állam hitelezője, adósát halhatatlan lénynek tekintheti, s oly okmányt kap kezeihez, melynek igen nagy piacza van, s ennek következtében igen kevés árhullámzásnak van kitéve, míg ellenben a magán ember hitelezőjénél egészen mások a körülmények.

Ebből láthatjuk, minő okok vezethették arra a tőkéseket, hogy a visszatérítési idő meghatározása nélkül, sőt a visszatérítés egyenes elengedésével is adtak kölcsön az államoknak. Most keressük, minő okok vezethették az államot ez eljárás elfogadására. Mindenekelőtt meg kell jegyezni, hogy az állam, mely örökös járadékokban köt kölcsönt, nem kötelezi magát arra, hogy soha sem fizeti vissza adósságait. E részben teljesen föntartja szabadságát. Visszafizetheti adósságát a mikor neki tetszik. Csak azt a jogot nyeri, hogy nem kényszeríthető a tőke visszatérítésére. Első tekintetre tehát az az állam, mely örökös járadékokban köti meg kölcsönét, igen kedvező helyzetnek örvend. Teljesen megtartja a maga szabadságát, és korlátozza a hitelezőjét. Teljesen tőle függ meghatározni ama napot és órát, a melyben tőkéjét visszatéríteni akarja. Ez igen kedvező helyzet. Mert megtörténhetik, hogy midőn valamely meghatározott időre igéri a visszatérítést, kötelezettsége oly időre esik, mely a legnagyobb politikai és pénzügyi zavarokkal jár, úgy hogy vagy egyátalán nem volna képes kötelezettségének eleget tenni, vagy csak a legnagyobb áldozatok mellett. Mindazáltal azt hiszszük, hogy az állam okosan tenné, ha az örökös járadékok ki-

bocsátásánál is följegyezné az illető címletekre, miszerint fentartja magának a visszatérítés jogát, sőt bizonyos időpontot is tűzne ki, a mely után e jogot gyakorolni akarja. E formalitás nagyon megkönnyítené a magas kamatú adósságok conversióját alacsonyabb kamatú adósságra. Tegyük fel, hogy az 1871-ben kibocsátott 2 milliárdos nagy kölcsönünk címleteire följegyezték volna a következő figyelmeztetést: «az állam fentartja magának a jogot e kölcsönt 1875. január 1-jétől fogva visszatéríteni», s hogy a 3 milliárdos nagy kölcsönünk címleteire ugyane figyelmeztetést jegyezték volna föl, azzal a különbséggel, hogy 1875 helyett az 1876-ot veszik föl. Ebben az esetben jóval könnyebben mehetne végbe a conversio, melytől immár 4—5 év óta oly kislelkűséggel riadnak vissza. Ezzel elenyészett volna minden kétértelműség, és senki sem merné kétségbe vonni az állam azon jogát, hogy címleteit *al pari* visszaválthassa. Mert ez a két sor lakatot verne a legcsökönösebb szájára is. Azonkívül a conversió két műveletben történhetett volna, a mi által mindenesetre könnyebbé válik az egész eljárás.

Van sok más ok is, mely ha nem is igazolhatja teljesen, de legalább kimentheti az örökös adósságok rendszerét. A hosszú lejáratra szóló kölcsönvétel még más két előnynyel is jár. Vegyük előbb az elsőt, mely nagy befolyást gyakorolt a múltban, s valószínűleg befolyást fog gyakorolni a jövőben is, habár vakmerőség volna állítani, hogy ezentúl is megtartaná régi erejét. A közkölcsönök kamatait sőt tőkéit is nemes fémekben, aranyban vagy ezüstben fizetik. Ámde mit tapasztalunk a történelmi idők óta? Azt, hogy a nemes érczek értéke folyton csökkent, az élelmi szerek és az emberi munka árához képest. E tünemény okai főleg az arany és ezüst bányák folyton

megújuló fölfedezésében, a nemes fémek kiválasztásánál alkalmazott módok folytonos tökéletesedésében, végre a bankjegyek, checkek, kiegyenlítő fizetések, s az érczpénz minden más helyettesének mindinkább gyarapodó alkalmazásában rejlik. Vakmerőség volna azt állítani, hogy a nemes érczek értékcsökkenése örökké fogna tartani. Talán, ha egyszer egészen benépesül a világ, ép az ellenkező tünemény fog mutatkozni. Mi azonban csak a múltat, s a közel fekvő jövőt vehetjük tekintetbe, nem pedig a beláthatatlan messzeségben várakozó jövendőt. És e jelenségekből az következik, hogy mindeddig valamely meghatározott adósságnak terhe, ha évről-évre nem is, de legalább negyedszázadról-negyedszázadra mindig csekélyebb lesz az illető államra nézve. A kamatok, melyeket egy két század előtt kötött adósságért fizetünk, naponta enyhébbek lettek, a nemes érczek értékcsökkenése következtében, minthogy ugyanazon súlyú arany- vagy ezüstmennyiség ma kevesebbet ér, könnyebben szerezhető meg, kevesebb emberi munkát képvisel, és vele kevesebb jószágot vásárolhatni meg, mint két századdal ezelőtt.

A második körülmény, mely az örökös adósságoknak terhét fokozatosan enyhíti, abban áll, hogy a tudományos fölfedezések és a takarékosság hatalmánál fogva, a közvagyonosság folyton növekszik egy munkás nemzetnél, úgy hogy közadósságának terhét, még ha ugyanaz maradna is, minden következő nemzedék könnyebben képes elviselni. Francziaország ma sokkal könnyebben viselheti el 3 milliárdos és 100 milliós budgetjét, mint XIV. Lajos alatt egy 5 vagy 6 száz milliós budgetet.

Mindezekből következik, hogy amaz esetben, ha a közadósságot rendes viszonyok között kötnék, ugyanoly föltételek közt, mint a magánosok kölcsöneit; s ha azon-

kívül bizonyos mérsékletet tanúsítanának e részben, vagyis nem szaporítanák azt szakadatlanúl: úgy az még magában véve nem volna nagy baj az államra nézve. Még arra sem kellene gondolni, hogy azt valami nagyon hamar törleszszük. Mert terhe könnyebbé válnék minden következő nemzedékre nézve. Mert ugyanezt az adósságot száz vagy kétszáz év múlva oly pénzösszeggel lehetne megváltani, melynek vásárló ereje tetemesen megcsökkent.

Ámde ama meggondolatlan föltételek, a melyek mellett a legfőbb európai államok kölcsöneiket megkötötték, a gondatlanság, a melylyel minden országban, minden nemzedék csak súlyosbitotta a közadósság terhét, — e kellemetlen körülmények, vagyis e hibás eljárás valóságos csapássá tették az örökös adósságot.

Az utolsó érv, melyet az örökös járadékokban kötött adósságok érdekében fölhoznak, az a könnyűség, melynél fogva azokat néhány év múlva, kisebb kamattal járó adóssággá lehet convertálni, s következőleg az az előny, melynél fogva föl lehet használni az államhitel javulását, az ország takarékosságának elsőrendű biztosítékot nyújtó elhelyezések elégtelenségét és a kamatláb csökkenését. Ezek a conversiók igen becses segítséget képeznek. Nagy bajunk volt azonban eddig Francziaországban, hogy úgy a Restauratio, mint Lajos Fülöp uralma és a jelenlegi köztársaság alatt, államférfiaink mindig elárulták e részben a nemzet érdekét, cynismussal áldozva föl az adózókat az állampapir birtokosaiért s a tőkésekért. Meg kell egyébiránt még jegyeznünk, hogy nemcsak az örökös járadékokat lehet convertálni, noha sokkal könnyebb és szokásosabb a conversio az e fajta czímleteknél, mint a törlesztéses kötvényeknél.

Az az állam, mely más kölcsönhöz akar folyamodni,

mint az örökös járadékokhoz, annak a következő négy kölcsönzési mód áll rendelkezésére: 1. Az életjáradékokra szóló kölcsön; 2. meghatározott annuitásokra szóló kölcsön; 3. az időszakos húzások által törlesztendő kötvényes kölcsön; 4. a meghatározott időben egyszerre visszafizetendő kincstári jegyekben kötött kölcsön. A kölcsönnek e négy módja nem azonos, hanem lényegesen különbözik egymástól, csakhogy mindnyájan sokkal több érintkezési pontot mutatnak egymással, mint az örökös járadékokkal. Legfőbb jellemvonásuk mindenesetre az, hogy nem örökösek, hanem bizonyos idő múlva letörlesztik, vagy legalább elenyésztetik őket, úgy hogy az állam tökéletesen megmenekül terhöktől.*

E négy kölcsönzési módnak vannak közös előnyeik és hátrányaik, s azonkívül megvan minden egyesnek a maga különös előnye és hátránya.

Noha az állam nevét viselő adósnak legalább viszonylagos és valószínű örökkévalósága, bizonyos pontig jogossá teszi az örökös járadékok rendszerét, mindazáltal mondhatjuk, hogy e rendszer magában véve is veszélyes. Ép azért, mert az állam némileg halhatatlan lény, valószínű, hogy fennállása alatt nem egy politikai, gazdasági vagy financziális veszély vagy szükség fog fölmerülni, melyek őt adósságcsinálásra kényszerítik. Ha már most a múltban kötött adósságai nem enyésznek el, egy bizonyos idő múlva, a folyton egymásra halmozódó adósságok kamatai előbb-utóbb fölemésztik a nemzeti jövedelem legjavát. Minthogy majdnem minden nemzedék vesz föl kölcsönt, s a válságok és szerencsétlenségek igen gyakoriak a nemzetek életében, az örökös kölcsönöknek megvan az a hajlamuk, hogy folyton nagyobbodjanak. Noha az adósság növekvésének hatását mindeddig és még a jövőben is

ellensúlyozhatja két tényező, t. i. a nemes fémek értékcsökkenése és a közvagyonosság fejlődése, az adósság szakadatlan gyarapodása, mindannak daczára nemcsak veszélyt hord magában a jövőre nézve, hanem egyszersmind igen komoly politikai bajnak is tekinthető. A tapasztalás mutatja, hogy az az állam, melynek igen nagy adóssága van, távolról sem mozoghat oly szabadon, és sokkal nehezebben foghat nagy vállalatokba, mint az az állam, melynek kevesebb adóssága van. Az előrelátó államférfiak igyekeznek is kikerülni e veszélyt az által, hogy az egyszer kibocsátott járadékokat amortisálják, illetőleg a tőzsdén visszavásárolják. Lejebb részletesen fogjuk a törlesztés eme rendszerét vizsgálni, ama hatásokkal együtt, melyeket az eddig Francziaországban és Angliában fölmutathat. Most csak azt akarjuk még megjegyezni, hogy az önkéntes törlesztés, melyet a kölcsönszerződés maga nem köt ki és nem tesz kötelezővé, a folytonosság, az állhatatosság, előrelátás és stoicismus oly nagy erejét föltételezi a kormányokban és államférfiakban, minőt nagy ritkán találhatni akármikor is, és soha nem hosszú időre.

E pillanatban csak ama véleményt idézzük, melyet Gladstone nyilvánított 1862. április 3-dikáról keltezett budgetjavaslatában: «Bármily kívánatos legyen is a kormányra nézve bizonyos fölösleg, mondá a kitünő államférfi, a kincstár egy kanczellárja sem remélheti azt, hogy az alsóház e fölösleg jelentékeny részét, a közadósság csökkentésére hagyná fordítani». Gladstone hozzá tette, hogy az egyetlen eszköz, a melynek segélyével az adók leszállítására irányuló követeléseknek sikerrel ellenállhat, az a körülmény volt, hogy nem rendelkezett jövedelmi fölöslegekkel. Midőn nem volt bevételi többlete, nem kényszeríthették őt arra, hogy e többletről lemondjon, s ez

alkalomból idézett egy ismeretes latin verset, saját helyzetére alkalmazva:

Cantabit vacuus coram latrone viator.

Az utas a pénzügyminiszter, ki mindig bevételi többletre törekszik; a tolvajok, kik mindig készek őt kizsebelni, a különböző kormányzati ágak, melyek folyton gyarapítani akarják költségeiket, s az adózók különböző faja, kik egyik vagy másik adónem eltörlését sürgetik.

Egy izgatott s a politikai véletleneknek gyakran kitett ország tehát alig várhatja az önkéntes törlesztéstől adósságának csökkenését. Az ilyen ország nem lehet elég óvatos, saját elragadtatásával és kormányzóinak hanyagságával szemben. Az elővigyázat legtermészetesebb és legüdvösebb módja abban áll, hogy teljesen lemondunk az örökös adósságok rendszeréről, és csak az imént felsorolt négy módok szerint kötünk kölcsönöket, vagyis, hogy csak olyan adósságot csinálunk, a melyet hosszabb vagy rövidebb idő múlva letörlesztünk vagy elenyésztetünk. Hogy mennyire előnyös az adósságkötés e módja, mutatja az, hogy Franciaországban az állam kötelezővé tette azt a helyi testületekre nézve. A départementok és városok Franciaországban meglehetős rövid idő, 15—20—30 vagy 50 év alatt kötelesek kölcsöneiket törleszteni, s csak kivételesen halaszthatják azt 60 vagy 75 évre. Az állam ellenben feloldja magát ez óvatosságtól, és mintegy kiváltságkép tart meg magának oly rendszert, melyet alárendeltjeinél egyenesen kárhoztat.

Az időleges kölcsönök előnyei kétségbevonhatatlanok. Csakhogy ez előnyök ismét különbözők, az általunk felsorolt különböző négy kölcsönzési módnál, melyek: az

életjáradékok, a meghatározott időre szóló annuitások, a törlesztéses kötvények, s a meghatározott lejáratra szóló kincstári jegyek.

Az életjáradékokban kötött közkölcsönök rendszere jelenleg teljesen elenyészett. Valamikor nagy szerepet játszott a történelemben, s nyomai ma és még néhány éven át föllelhetők a mi budgetünkben is, az 1789. előtt kötött életjáradékos kölcsönök után. A franczia állam azonkívül tetemes összegű életjáradékok után adósa az aggastyánok pénztárának *(caisse de vieillesse)*, a mely pénztár kormányi intézmény, és az életbiztosító intézetek módjára van szervezve.

Angliában, és különösen a nagy Pitt előtt, alkalmazták leginkább az életjáradékos kölcsönök rendszerét. III. Vilmos alatt például 1 millió font sterlingnyi kölcsönt kötöttek, a következő föltételek mellett: Mindenki, ki 100 font sterling erejéig írt alá, a maga vagy az általa kijelölt személy élete tartamára évenkint 14 font sterling járadékot kapott. Ez volt a legegyszerűbb eljárás. Az állam ekképen az életbiztosító szerepét játszotta, s minthogy ez iparág akkor még nem létezett, sok tőkét vonzott magához. Rendszerint azonban csalódott e kölcsönnél, mert még akkor nem voltak helyes számítások a különböző korú emberek valószínű élettartamáról. Csak a XVIII. század vége felé készítették az első komoly táblázatokat, a valószínű élettartamról. S az állam, mely nem állíthatott fel sok osztályzatot, rendszerint igen magas életjáradékot fizetett a kezéhez jutott tőke után.

A kölcsön egy más tökéletesebb, de hasonló természetű nemét, a *tontinák* rendszere képezte. *Tontinák*nak nevezik az olyan társaságokat, melyekben a tagok ugyanegy korúak és ugyanegy betételre kötelezvék, és a melyek-

ben az utolsó túlélők osztoznak a korábban elhaltak betétein vagy betéteinek kamatain. Egy olasz bankár, Laurenzio Tonti, ki a XVII. század közepe táján telepedett meg Franciaországban, hozta virágzásra e rendszert, mely az életbiztosító társaságoknál még ma is a számítás alapját képezi.

Az első tontina-kölcsönt 1669-ben kötötték, XIV. Lajos alatt. 1,400.000 livrere menő, s annuitásokra szóló kölcsön aláírására szólították föl a közönséget. Az aláírókat, születésöktől föl 60 évig, koruk szerint 14 osztályba sorozták. Az aláírás 300 livrere szólt, az annuitás 30 livrere, vagyis 10%-ra, a túlélőknek jutó rendkívüli jutalmakon kívül. A 30 livre a kölcsönben részt vett személyekre nézve tehát csak a kezdetleges és minimális jövedelem volt, mely a túlélőknek kikötött jutalmak következtében folyton növekedett, úgy hogy ha pl. az aláírók egy-egy osztályában, 10 év múlva az aláírók egy tizede meghalt, a többi aláírók jövedelme egy tizedrészszel gyarapodott. Ez utóbbi eljárás képezi a tontina rendszerét. Az 1689-diki tontina csak félig sikerült. Az aláírások egy osztályban sem emelkedtek magasabbra 25 ezer livre annuitásnál, míg a kormány 100 ezer livrere számított. Mindazáltal pontosan megfizették az annuitásokat. Néhány évvel utóbb, 1696-ban egy másik tontina-kölcsönt kötöttek Franciaországban majdnem ugyanazon föltételek mellett, azzal a csekély különbséggel, hogy 15 osztályba sorozták az aláírókat, s az utolsó osztály a 70—75 éveseket foglalta magában. E két tontina fönmaradt 1726-ig, a midőn az 1689-diki tontina 13-dik osztályát, az 1696-diki tontina 14-dik osztályával egyesítették, a mennyiben mindkét osztály egy párisi chirurgus özvegyének kezeiben folyt össze. A szerencsés asszony ki 300 livret helyezett el

minden tontinában, és életének utolsó évében 73.500 livret kapott, csakhamar meghalt, 96 éves korában.

Angliában három ilyen kísérletet tett az állam. Az első tontina-tervezet III. Vilmos alatt, 1692-ben, merült föl az országban. 1 millió font sterlinget (25 millió frankot) akartak így kölcsönvenni 100 font sterlinges, 2500 frankos részekben, melyekért az aláírók 10%-ot kaptak 7 éven át, azután azonban csak 7%-ot; de a túlélők azonkívül megkapták az elhaltak részét mindaddig, míg számuk 7-re nem olvadt le. E föltételek előnyösek voltak a közönségre, a kölcsön mindazáltal kudarczot vallott. Az aláírás csak 108 ezer font sterlingre, 2,700.000 frankra ment, és 7 év múlva az annuitás 7567 livret tett. Az e tontinát megalkotó törvény nem állított föl semmi szabályzatot az aláíróknak felosztására vagy korszerinti megkülönböztetésére. Mindazáltal vannak adatok az aláírók koráról, és e táblázat elég érdekes arra, hogy itt közöljük.

Az 1692-diki tontina aláírói.

Kor	Férfi	Nő	Összesen
6 éven alúl	178	113	291
6 évtől 11 évig . . .	178	118	296
11 « 16 « . . .	119	96	215
16 « 21 « . . .	49	39	88
21 « 26 « . . .	35	19	54
26 « 31 « . . .	16	14	30
31 « 41 « . . .	16	6	22
41 « 52 « . . .	3	3	6
Összesen:	594	408	1002

A legmagasabb kor a férfiaknál 46 év volt, s a nőknél 51 év. 1755-ben csak öten éltek még az aláírókból, és

1782-ben már csak egy élt, ki 1081 font sterling annuitást kapott, vagyis az összes annuitások egy hetedrészét. E tontina lejárt 1783-diki július 5-dikén, az utolsó aláíró elhunyta következtében. Valamennyi aláíró között egyetlen egy haladta meg a 98 évet, egy asszony Wimbledonból, ki 100 éves lett. Ugyanezt a személyt hozza föl Finlaison 1829-ben a parlament elé terjesztett tanulságos jelentésében, mint olyat, ki a 22.342 annuitásra jogosított közül egymaga élt 98 évnél tovább.

A második tontinát Angliában 1766-ban bocsátották ki, s ez sem sikerült. 1,500.000 font sterlinget akartak kölcsön venni, 100 font sterlinges részekben 3% kamatra. De mellékes előnyképen egy sorsjátékban részesítették az aláírót, mely évenkint 9 ezer font sterlingnyi nyereményeket sorsolt ki, vagyis az összes kölcsön javadalmazására szolgáló összegnek 20%-át. Az aláírókat azonkívül osztályokba sorozták, melyek egyenkint 1500 font annuitást élveztek, s a melyekben a túlélők felosztották magok között az elhalt tag részét. E kilátásoknak nem volt kellő sikere. Az aláírók száma 138-ra ment csak, a kikből 47 élte túl 1828. január 5-dikét. Az annuitás elenyészett 1849-ben.

A harmadik és utolsó tontinával 1789-ben tettek kísérletet Angliában. 1,002.500 font sterlinget akartak kölcsön venni 100 font és 5 shillinges részekben. Az aláírókat vagy az általok kijelölt személyeket, koruk szerint, 6 osztályba sorozták, úgy hogy a túlélők osztoztak az elhúnytak részében mindaddig, míg egy-egy eredeti annuitás 1000 font sterlingre nem emelkedett. Az osztályokat és az azoknak megfelelő annuitásokat következőleg állapították meg:

Kor	Minden egyes osztálynak fizetett annuitás 100 f. st. és 5 sh. tőke után
1. osztály, 20 éven alúl . .	4 font sterling, 3 shilling évenkint
2. « 20-tól 30 évig .	4 « « $5^1/_2$ « «
3. « 30 « 40 « . . .	4 « « $8^1/_2$ « «
4. « 40-től 50 « . . .	4 « « $13^1/_2$ « «
5. « 50 « 60 « . . .	5 « « $1^1/_2$ « «
6. « 60 éven fölül . .	5 « « 12 « «

Az ily körülmények között aláirt összeg 1,002,140 font sterlingre ment, csakhogy az aláírók legnagyobb része nem tudott teljesen eleget tenni kötelezettségének, a mi igen bonyolúlt módosításokra vezetett a tontina eredeti szervezetében. Az 1786-diki tontina összes annuitása 18.842 font sterlingre ment, a mi után 12.721 font sterlinget fizettek még 1869. márczius 31-dikén. Mindent összevéve, minden tontinás kölcsön, Angliában úgy mint Francziaországban, többé-kevesbbé kudarczot vallott. Csak Irlandban sikerült az ilyneműkölcsön, és pedig különböző alkalmakkor, úgy mint 1773-ban, 1775-ben és 1778-ban. *

Ezek a példák nem igen bátorítók. Az állam jobban teszi, ha húzások által törlesztendő kötvényekben vesz kölcsön, vagy egy meghatározott időben egyszerre visszatérítendő kincstári jegyekben. A tontinák sokkal bonyolúltabbak, semhogy biztosan lehetne őket alkalmazni és nagyon is sok gonddal terhelik a pénzügyi közigazgatást. Azonkívül jobb a magánosokra hagyni az egész életbiztosítási ügyet.

* Mind e tontinákra vonatkozó adatokat megtalálhatjuk a *Public Income and Expenditure, Accounts of Public Income and Expenditure in financial each years from 1688.* angol parlamentáris okmány II. köt. 571. s köv. ll.

A mi az állam által alkotott életjáradékokat illeti, Anglia még ma is hű maradt e rendszerhez, legalább egy egyes esetben. Régebben az állam által adott életjáradék mellékes előny volt, melyet ráadás fejében kaptak a consolidált kölcsönök vagyis az örökös járadékok aláírói. E század kezdete óta azonban egy új gondolatra jöttek. Az állandó adósság csökkentése kedvéért életjáradékokra változtatják át az örökös járadékokat, vagyis életjáradékokat teremtettek azok számára, kik bizonyos meghatározott összeget szolgáltattak a consolidált adósság címleteinek visszavásárlására és elenyésztésére. Megkönnyíteni a jövőt a jelen megterhelése által, ez volt e combinátio vezérgondolata. 1808-ban nyújtotta be az első ilynemű tervet a parlamentnek Perceval, kincstári kanczellár. A törvényhozás elfogadta a javaslatot, noha sokan megtámadták azt, mint a tőkések speculatiójának és önzésének egyik előmozdítóját. A törlesztési biztosok ennek alapján felhatalmazást kaptak: a consolidált járadékot egy vagy két fejre szóló életjáradékra convertálni, föltéve, hogy e címletek birtokosai 35 évesnél nem fiatalabbak, a convertálásra kerülő consolidált tőke nem kevesebb 100 font sterlingnél, minden egyes műveletnél, s hogy az így alakított életjáradék nem halad meg 1000 font sterlinget egy-egy fej után, vagy 1500 font sterlinget két fej után, s végül, hogy az életjáradékra jogosítottak halála következtében elenyészett járadékok összegét a consolidált adósság törlesztési pénztárába szolgáltatják.

E részleteiben többször módosított rendszer 1828-ig tartott. Időközben hasonló föltételek mellett felhatalmazást adtak a megállapított, de hosszú idő múlva lejárandó, annuitások életjáradékokra való convertálására. Látni fogjuk lejebb, hogy e hosszú lejáratú annuitások nagy szere-

pet játszottak s nagy szerepet játszanak még ma is az angol közadósságban. 1828. január 5-dikén, az életjáradékokra ily módon convertált consolidált czímletek 10 millió 474.421 font sterlingnyi, vagyis mintegy 262 millió franknyi tőkének és 318.021 font sterling kamatnak feleltek meg. Azonkivül a szintén életjáradékokra convertált hosszú lejáratú annuitások 23.706 font sterling évi kamatnak feleltek meg. A mi által 341.727 font sterlingre (8,555.000 frankra) ment az ily módon, a közadósság födözésére szolgáló kamatokból kitörölt összeg. Más részről azonban teremtettek 832.977 font sterlingre menő életjáradékot, a miből 215.400 font sterling elenyészett 1828-ban. Maradt tehát még 617.537 font sterling (15 millió 440.000 frank) életjáradék, a mely összeg 275.810 font sterlinggel haladta meg a convertált mindkét nemű czímletek, t. i. a consolidált járadék és a hosszú lejáratú annuitások kamatjait.

1828-ban belátták, hogy a Northampton-féle halálozási táblázatok, melyek a consolidált adósság czímleteinek e járadékokra való convertálásánál alapúl szolgáltak, igen hiányosak, s hogy az egész művelet, a számtan szigorú elveinek alkalmazása mellett, igen káros a kincstárra nézve. Finlaison, az államadósság egy tisztviselőjének *(actuary of the national Debt)* jelentése szerint, az állam e művelet mellett 1827-diki január 5-dikig 2,233.065 font sterlinget (56 millió frankot) vesztett, és az utolsó életjáradék lejártáig valószínűleg 24,039.324 font sterlinget (600 millió frankot) fogott veszíteni. A hiba főleg onnan eredt, hogy leginkább oly emberek kérték a consolidált czímletek conversióját életjáradékokra, kik rendkívüli egészségnek örvendettek. Újabb halálozási táblázatokat állítottak tehát össze, melyek helyességét a következések, minden kétségen

kívül helyezték. A consolidált adósság czímleteinek önkéntes conversióját életjáradékokra ezentúl is szakadatlanúl folytatták. S e műveletről nem is lehet a sikert megtagadni. Adjuk itt a többször idézett angol parlamentáris okmány után e művelet eredményét, 1808-tól 1869-ig. (Lásd ez okmány II. köt. 571. lapját.)

Korszak	Convertált és törölt consolidált adóssági czímletek tőkéje *	s többé nem szolgáltatandó kamatok összege	Időhöz kötött, vagyis életjáradékok **		
			Engedélyezett összeg	Lejárt, vagy nem reclamált összeg	Fenmaradó összeg
	font sterlingekben				
1808 szept. 1-jétől 1829. jan. 5-ig	11,629.928	365.273	671.807	253.784	418.023
1829. jan. 5-től 1869. márcz. 31-ig	52,373.207	1,642.375	4,606.280	4,004.023	602.257
1808-tól 1869-ig összesen . . .	64,003.189 †	2,007.648	5,278.087	4,257.807	1,020.280

Ebből látjuk, mily nagy eredményeket mutathat föl e rendszer. 1600 milliónyi tőkét vásároltak így vissza az állandó adósságból. És 1869. márczius havában az életjáradékok vagy időhöz kötött járadékok szolgáltatandó évi járandósága csak 25,500.000 frankra ment, míg az e conversió által eltörölt consolidált adósság kamatai ugyanez évben 50,190.000 frankra mentek volna. Így tehát nemcsak az állandó adósság tőkéjét szállították le 1600 millió

* Ez oszlopban, a convertált vagy törölt consolidált adóssági czímletekhez hozzászámították ama kincstári jegyeket és hosszú lejáratú annuitásokat, melyekre szintén kiterjesztették ugyanazt a conversionális rendszert.

** A consolidált czímletek conversiója, bizonyos esetekben életjáradékokra, másokban ismét hosszú lejáratú annuitásokra történik.

† E számokban benfoglaltatik 4,813.446 font sterlingnyi tőke, életjáradékokra convertált hosszú lejáratú annuitások után, és 1,078.915 font sterling, ugyanily módon convertált kincstári jegyek után.

frankkal, hanem a közadósság fejében fizetendő évi járandóság is közel 1 millió font sterling, vagyis 25 millió frank apadást mutatott.

Ugyanazon angol okmány (a II. köt. 294. és 295. ll.) egy táblázatban, évről-évre feltünteti a conversiók szakadatlan folyamát. Kimutatja, hogy a közönség 1809. január 5-től 1869-ig e rendszert folyton igen kedvelte. A legkisebb összeg, melyet ily módon a közadósságból évenkint convertáltak, 290.715 font sterling, (vagyis 7,300.000 frank) 1812-ben. A legnagyobb, ily módon convertált összeg pedig 6,500.167 font sterling (163 millió frank) 1835-ben. 1851-től 1869-ig e conversiók évi összege 15—20 millió franknyi tőkét képvisel.

Jelenleg is Anglia minden közgazdája és államférfia dicsekedve mutat e rendszerre és örömest emlékezik eredményeiről. Mindnyájok között leginkább azonban Gladstone. Ama nevezetes parlamenti okmány, melynek nyomán közöljük ez adatokat, a többek között a következő következtetést vonja: «A közadósság rendszeres és szakadatlan leszállítását főleg emez adósság legállandóbb részének * életjáradékokra és időhöz kötött annuitásokra való convertálása által lehet elérni; ezt a rendszert folytatni és kiterjeszteni kell».

Sorban vizsgáltuk ama módokat, a melyek szerint az államok életjáradékokban vehetnek kölcsönöket. Összesen négy fajt vehetünk föl: 1. A közvetlenül és pusztán életjáradékokban kötött kölcsönöket. 2. Az egyszerre életjáradékokban és örökös járadékokban kötött kölcsönöket; ez esetben az életjáradékok mellékes előnyt képeznek

* A közadósság legállandóbb része alatt az örökös járadékokat és hosszú lejáratú annuitásokat érti.

az örökös járadékok aláíróinak javára. E rendszert igen gyakran követték Angliában. 3. Az életjáradékokban kötött, de a tontinák rendszere alapján a túlélők részére járó jutalmakkal összekötött kölcsönöket. 4. Az örökös járadékoknak facultativ conversióját életjáradékokra.

Jelenleg már minden állam, és pedig joggal, szakított a három első móddal. Anglia azonban még mindig nagy előszeretettel és sikerrel és igen széles mérvben alkalmazza az utolsó negyedik módot. A szárazföldi országok ritkábban és rövidebb idejű tartammal alkalmazták e rendszereket. Láttuk, mi volt a tontinák sorsa Franciaországban, a régi monarchia idejében. Nálunk is kötöttek kölcsönöket közönséges életjáradékokban. Még jelenlegi budgetünkben is találunk régi eredetű életjáradékokat, melyek 1789 előtti időkből erednek. E járadékok majd egy, majd két, sőt három vagy négy fejre is szóltak. Az 1867-diki budgetben 283 ezer frankkal, az 1875-dikiben 170.662 frankkal, az 1877-diki 137.013 frankkal szerepelnek. Folyton csökkenő mérvben, elő fognak még fordúlni budgetünkben néhány évig, valószínűleg 1885-ig, a midőn az emez életjáradékokra jogosítottak elhalálozása következtében teljesen elenyésznek.

Jelenleg, midőn az életbiztosító társulatok rendkívül kifejlődtek, az állam jobban teszi, ha teljesen lemond a kölcsönök e neméről, noha igen nevezetes segédforrásokat lelt bennök a multban. Sőt tovább mehetünk, és azt is állíthatjuk, hogy nem helyes, ha az állam ily időleges elhelyezésekre ösztönöz, melyeknél a tőke elvész az aláíró családjára nézve, s hogy következésképen jobban teljesíti szerepét, ha tartózkodik mind e bonyolúlt rendszerektől. A franczia állam mindazáltal 1852-től fogva utánozta az imént leírt angol eljárást. Egy aggastyáni pénztárt

caisse de retraites de la vieillesse alapított, mely életjáradékokat szolgáltat bizonyos tőkebefizetések után, a melyekkel ismét állandó vagy örökös járadékokat vásárol vissza. Ez tehát, bizonyos részletektől eltekintve, egyszerű utánzása amaz eljárásnak, melyet Anglia 1688-ban fogadott el, s melyet Gladstone annyira ajánl.

Cochery képviselőnek az 1877-diki budget-bizottság nevében beterjesztett jelentése érdekes táblázatot tartalmaz, e művelet eddigi eredményeiről. A következőkben adjuk legfőbb vonásait az 1852-től (az aggastyáni pénztár alapításától) 1875 végéig terjedő korszakban.

A törölt örökös járadékok kamatja	Engedélyezett életjáradékok	1875 végéig elenyészett életjáradékok	1875 után fennmaradó életjáradékok
	frankokban		
4,788.772	10,948.307	3,332.804	7,615.503

Eddig tehát az aggastyáni pénztár nem csökkentette, sőt ellenkezőleg gyarapította * a franczia közadósság évi terheit. Ez onnan ered, hogy a pénztár még aránylag rövid idő óta áll fönn, s az életjáradékok sokkal tetemesebbek az első években, mint az utóbbiakban. Jelenleg az új engedélyek évenkint kétszer akkorák, mint az elenyészők. De ha e pénztár hosszabb idő óta működik, 20 vagy 30 év múlva, igen érezhető módon fogja a közadósság terheit csökkenteni. Mert igen valószínű, hogy akkorra az elenyésző életjáradékok évenkint tetemesen meghaladják az

* Ez aggastyáni pénztár szervezete Franciaországban igen terhes az államra nézve. Léon Say pénzügyminiszter egy jelentése 1879-ből megjegyzi, hogy noha az állam 4%-nál kevesebbre is tudna kölcsönvenni, jóval magasabb kamatot fizet az aggastyáni pénztár betevőinek. Régi rossz franczia szokás, hogy az adózókat a tőkéseknek föláldozzuk.

új engedélyeket. S minthogy ama tőkéket, melyek alapján életjáradékokat engedélyeznek, örökös járadékok vásárlására és megsemmisítésére fordítják, a közadósság évi terhei érzékenyen fognak csökkenni e művelet által. A 4,788.772 frankra menő örökös járadékok, melyeket az aggastyáni pénztár által teremtett életjáradékokkal visszavásároltak, nem tartoznak mind a járadékok ugyanegy fajához. 1,619.444 frank $4^1/_2$%-os járadék, 266.827 frank 4%-os járadék és 2,902.498 frank 3%-os járadék. Az állandó adósság tehát 140 millió franknyi tőkével csökkent, e műveletek következtében. Lehetséges, hogy e század végéig az örökös járadékoknak ez életjáradékokra való conversiója által, a nemzeti adósság összes csökkenése 500 vagy 600 millió franknyi tőkének, és a különböző fajú államadósságok évi járandóságainak csökkenése ugyanazon időig 12 vagy 15 millió franknak fog megfelelni. De még vagy 15 esztendeig, az évenkint szolgáltatandó életjáradékok összege, minden valószínűség szerint, meg fogja haladni a visszavásárolt örökös járadékok után járandott kamatokat.

Az életjáradékokban kötött kölcsönök visszautasítása után áttérhetünk az időhöz kötött annuitások, *terminable annuities*, rendszerére. E rendszert először és majdnem kiválólag Angliában művelték. Lényegesen különbözik úgy az életjáradékoktól, mint a törlesztéses kötvényektől és a rövid lejáratú kincstári jegyektől. Lássuk, hogyan alkalmazták e rendszert Nagy-Britanniában. Az állam kölcsönt kötött, és az aláíróknak cserébe oly címleteket adott, melyek megállapított fix kamatot adtak meglehetős hosszú időn át, rendszerint 99 évig. Midőn ez idő lejárt, az annuitás megszűnt, s a címlet elenyészett a nélkül, hogy a kölcsön adott tőkét visszatérítették volna.

Az aláírók tehát tőkéjök elvesztése mellett helyezték el pénzöket, nem egy élettartamuknak megfelelő, hanem egy megállapított időszakra, mely Angliában ugyan nem haladta meg sohasem a 99 évet, de igen kiterjesztethetnék 120, sőt 150 évre is. Tegyük még hozzá, hogy e határozott időhöz kötött annuitások, *terminable annuities*, rendszerét soha nem alkamazták önállóan. Rendszerint járulékát képezte egy örökös járadékokban kötött kölcsönnek. Az aláíró, az örökös járadékra szóló címlet mellett, egy időhöz kötött járadékról szóló címletet kapott, mely idővel 60, 80 vagy 99 év múlva magától elenyészett, a nélkül, hogy az illető tőkét bármikor is visszafizették volna. E hosszú járatú annuitások első kibocsátása 1695-ben történt. De egészen a XIX. századig adtak ki ily hosszú időhöz kötött járadékokat, mint a consolidált, vagy örökös járadékokban kötött kölcsönök mellékes kedvezményeit. E hosszú időhöz kötött járadékok vagy annuitások lényegesen különböznek az életjáradékoktól az által, hogy elenyésznek egy előre meghatározott időben, mely semmi összefüggésben nem áll az aláíró életével. Különböznek továbbá a szárazföldön annyira ismeretes törlesztéses kötvényektől is, a melyeknél a kincstár minden félévben bizonyos összeget fizet, kamat és törlesztés fejében. A tőkét ezeknél sem szolgáltatják vissza külön vagy egyszerre a papir aláírójának vagy birtokosának, ki azt maga kénytelen újból megteremteni, a félévi szelvényekből eszközlendő levonások segélyével.

E hosszú időhöz kötött járadékok, a brit közadósság egyik jellemvonását képezik. A többször idézett angol okmányban (II. kötet 299. lap.) megtaláljuk, mennyi ily járadékot bocsátottak ki ama hosszú idő alatt, mely 1693-tól 1869-ig lefolyt. E korszak egész első ideje alatt

e bizonyos évekre szóló járadékok összege meghaladta a consolidált vagy állósított adósság kamatait. Így 1700-ban a consolidált adósság kamatai nem tettek többet 260 ezer font sterlingnél. A csak bizonyos évekre szóló járadékok összege pedig 308.407 font sterlingre ment. * 1711-ben a consolidált adósság kamatai 678.204 font sterlingre mentek, s a hosszú időhöz kötött járadékok 917.576 font sterlinget tettek. Ez időtől fogva, főleg örökös járadékokban kötötték a kölcsönöket Angliában a nélkül, hogy a hosszú időhöz kötött járadékok rendszerét egészen elhagyták volna. 1869-ben a hosszú időhöz kötött járadékok összege, az életjáradékok hozzácsatolásával, 4,010.816 font sterlingre (101 millió frankra) ment évenkint, míg a consolidált adósság évi kamatai 22,425.641 font sterlingre (561 millió frankra) mentek. Ebből láthatni, mily nagy szerepet játszanak a brit közadósságban még most is e hosszú időhöz kötött annuitások, melyeknél a kölcsön bizonyos idő múlva elenyészik a nélkül, hogy az évi kamaton kívül külön törlesztési hányad is járna.

Néhány történelmi adat több világot fog vetni eme meghatározott időre szóló annuitások rendszerére. Robert Hamilton tudós munkájában az angol közadósságról ** egy táblázatot találunk, mely feltünteti az 1755-től 1785-ig kötött minden kölcsönnél követett eljárást. Idézzük egy részét eme fölsorolásnak:

1757. 3 millió font sterlinges (75 millió frankos) kölcsön 3%-kal *al pari*, 1 font sterling 2½ shilling évi

* Az életjáradékok szintén ez összegbe foglalvák, távolról sem képezik annak egészét.

** A franczia fordítás *Recherches sur la dette nationale de la Grand-Bretagne.* 43. lapján.

járadék járulékos előnyével, minden 100 font sterlingnyi aláírás után.

1761. 11,400.000 font sterlinges (285 millió frankos) kölcsön 3%-kal *al pari*, 1 font sterling 2½ shilling 99 évre terjedő évi járadék mellékes kedvezményével, minden 100 font sterlingnyi aláírás után.

1762. 12 millió font sterlinges (300 millió frankos) kölcsön 4%-kal *al pari*, az első 19 évben, mely alatt az állam lemond visszavásárlási jogáról, és 3%-kal a többi időre, azonkívül 1 font sterlinges 98 évre terjedő évi járadék mellékes kedvezményével, minden 100 font sterling aláírás után.

1777. 6 millió font sterlinges (125 millió frankos) kölcsön 4%-kal *al pari*, 10 shillinges 10 évre terjedő járadékkal, minden 100 font sterling aláírás után.

1778. 6 millió font sterlinges (150 millió frankos) kölcsön 3%-kal *al pari*, 12 shilling 10 penny, az aláíró tetszése szerint, 30 évre vagy élettartamra szóló járadék mellékes kedvezményével, minden 100 font sterling aláírás után.

1780. 12 millió font sterlinges (300 millió frankos) kölcsön 4%-kal *al pari*, 1 font sterling 16 shilling és 3 penny 80 évre szóló járadék mellékes kedvezményével, minden 100 font sterling aláírása után.

Ebből láthatjuk, minő volt e kölcsönök szervezete. Ki 100 font sterlinget írt alá, kapott *al pari* egy 3 vagy 4%-os örökös címletet, és még ez állandó 3 vagy 4%-on kívül egy 30, 40, 80 vagy 99 évre terjedő járadékot, a mely tehát rendkívüli kedvezményt képezett, és arra czélzott, hogy az államadósságot al pari lehessen elhelyezni. Az állam tehát nem vállalt nagyobb tőke-terhet magára, mint a minőt hitelezőitől tényleg kapott. Ez eljárás követ-

keztében Anglia consolidált állandó adóssága ez egész időszakon át jóval csekélyebb volt, mint a minő lesz vala, ha nem nyúlnak ez eszközhöz, melynek következtében a tőkések *al pari* vették a közadósság címleteit. Ebből a szempontból tehát igen jótékony hatást gyakorol e kissé bonyolult rendszer. * Majdnem hasonló eredményt érnek el, ha ez egész adósságot *al pari* kibocsátott, de valamivel magasabb, $4^1/_2$, 5 vagy 6%-os címletekben kötik. Az *al pari* kötött kölcsönök mellékes kedvezményekép még a krimi háború alatt kibocsátott kölcsönöknél is követték a hosszú időhöz kötött annuitások vagy járadékok rendszerét. Az e hadjárat költségeinek födözésére szolgáló első nagy consolidált kölcsönt, az 1855-diki 16 millió font sterlinges kölcsönt, 3%-kal bocsátották ki *al pari*, 30 évre szóló, $14^1/_2$ shillinges járadékok rendkívüli kedvezményével 100 font sterling aláírása után. Ez teljesen ugyanazon rendszer volt, melyet az egész XVIII. századon át követtek. Ép úgy lehetett volna a kölcsönt $3^1/_2$%-kal kötni *al pari*. Csakhogy az annuitások e rendszeréhez hozzá szokott szomszédaink azzal azt a nagy előnyt nyerték, hogy csökkentették az örökös adósság tőketerhét.

Noha e kölcsönkötési rendszert, melynél a járadékok bizonyos évek múlva elenyésznek, s a tőkét közvetlenül nem fizetik vissza, soha nem alkalmazták önállóan, lehetne azt talán alkalmazni önállóan is, és pedig sikerrel. Mondhatnók például, hogy a 99 év, mely alatt a járadékot szolgáltatják, majdnem elég hosszú arra, hogy a

* Igaz, hogy később *parin* alúl kötött kölcsönökhöz is csatolták e meghatározott időre szóló annuitások mellékes kedvezményét. Igy 1782-ben 1783-ban és 1784-ben 78, 77 és $75^1/_2$ évre szóló járadékokat csatoltak, rendkívüli kedvezménykép parin alúl elhelyezett kölcsönökhöz.

legtöbb ember ne igen gondoljon arra, hogy ez idő lejártával leszármazottjai és örökösei nem élvezik többé a járadékot. Ily föltételek mellett talán majdnem ugyanazon árfolyam mellett lehetne elhelyezni ez időhöz kötött járadékokat, mint ma az örökös járadékokat, és az állam 99 év alatt teljesen fölszabadúlna kötelezettségei alól. Mert hiszen 99 év egy egyes emberre nézve beláthatatlan és megmérhetetlen idő, s még egy modern családra nézve is igen tetemes idő. Az enyészetnek alá nem vetett nemzetekre nézve ellenben rövid korszak. Az árak, a melyek mellett az emphytheutikus földszerződések Angliában és a vasúti részvények a párisi tőzsdén kelnek, eléggé mutatják, hogy egy 99 éven át biztosított jövedelem, a legtöbb emberre nézve majdnem ugyanannyit ér, mint egy az örökkévalóságig biztosított jövedelem. *

Ámde még meg is lehetne hosszabbítani ez időszakot, és 150 vagy 200 év múlva elenyésző járadékokat kibocsátani. Ez esetben majdnem bizonyos, hogy az elhelyezés egészen ugyanazon árfolyam mellett történhetnék, mint az örökös járadékoknál. És ha meggondoljuk, hogy Anglia még 1879-ben is fizeti a III. Vilmos alatt, tehát a XVII. század vége előtt kötött kölcsönöket, akkor felfogjuk a kölcsönkibocsátás eme nemének minden előnyeit. Francziaországban is fizették Sully idejében az V. Károly

* Igy látjuk, hogy 1879. márczius 29-dikén az orleansi vasút részvényeit 840 frankkal jegyzik a párisi tőzsdén. Pedig e papirok csak 41 frankot hoznak még 74 éven keresztül, a nélkül, hogy más nyereségre nyitnának kilátást, mint az engedély lejártával, minden egyes eredeti részvénynek 500 frank erejéig való törlesztése után esetleg még fennmaradó vagyoni többletre. E kilátás nagyon szerény, s az osztalék inkább kisebb lesz, mint nagyobb, s a tőkeelhelyezés az adó levonásával $4^3/_4$%-nál kevesebb kamatot hoz.

alatt 1375-ben kötött adósság kamatait, mint az egy 1604-diki szabályzatból kitűnik. Valószínű, hogy a forradalomig, vagyis több mint 400 éven át fizették így a régi adósságok kamatait. Még ma is a forradalom bankrótja daczára fizetjük a kibocsátáskor kikötött kamatok harmadát, ama járadékok után, a melyek eredete egészen elvész az idők homályában. Ha 1375-ben azt mondják V. Károly hitelezőinek, hogy a kamatokat fizetni fogják nekik és örököseiknek 1600-ig vagy 1700-ig, valószínűleg egy százalékkal sem kérnek többet, mint ha az örökkévalóság kilátását nyitják meg előttök.

A bizonyos időhöz kötött járadékok nem ismeretlenek Francziaország pénzügyi rendszerében, sőt igen nagy szerepet játszanak néhány év óta. Ha megtekintünk egy újabb hivatalos okmányt, * látni fogjuk, hogy 1876. jan. 1-jén az ily természetü kötelezettségek 9476 millió frank terhet rónak az államra, s hogy az 1876. budgetet terhelő évi járadék 309 millió frank, s hogy e teher 1881-ben legalább 350 milliót ér el, de ez időtől fogva hanyatlani fog. E munka egy korábbi helyén (230. sk. l.) már adtunk némi fölvilágosításokat a franczia állam ez adósságáról. Meg kell itt jegyezni, hogy mind ez annuitások nem olyan papirok, melyeket a közönséggel szemben bocsátottak volna ki, s ép ezért lényegesen különböznek az angol adósság annuitásaitól. A franczia adósság annuitásai rendszerint nagy társaságok vagy testületek iránt, így pl. a franczia bank, a vasúti társulatok, a törvényhatóságok és kereskedelmi kamarák iránt kötelezik az államot. Az an-

* Az 1876-ban megjelent *Engagements du Trésor contractés pour le remboursement d'avances faites a l'État et pour l'exécution de divers services publics.*

nuitások szerepelnek azonkívül időszakos húzások által törlesztendő kötvényekben vagy bizonyos idő múlva visszafizetendő kincstári jegyekben is. Mind e kötelezettségek tehát lényegesen különböznek az Angliában *terminable annuities* név alatt meghonosodott annuitásoktól. Léon Say foglalkozott azzal a gondolattal, hogy az örökös járadékokat a lehetőség határain belül ily időhöz kötött annuitásokkal helyettesítse.

Ezzel elérkeztünk volna a közkölcsönök két másik, sokkal használatosabb alakjához: az időszakos húzások által törlesztendő kötvényekhez, és az ugyanegy meghatározott időben egyszerre beváltandó kincstári jegyekhez. Mind e két kölcsönzési módnak megvannak a maga különös előnyei és különös hátrányai. Mind a kettőnek egyébiránt meg van az a közös tulajdona, hogy az aláíró családja vagy jogutódja soha nem veszti el az aláírt tőkét, s hogy az állam mindannak daczára, bizonyos idő múlva teljesen fölszabadúl kötelezettségei alól. Az időszakos húzások által törlesztendő kötvények rendszere azzal a nagy előnynyel bír, hogy az államot adósságának csökkentésére kényszeríti, s hogy e csökkentés egyformasága és szerénysége következtében könnyen szerepelhet a budget rendes kiadásai között. Lássuk, hogyan történik az eljárás. Mindenekelőtt megállapítják amaz időszakot, mely alatt a kölcsönt törleszteni akarják, s a mely időszak terjedhet 15, 20, 30, 50 vagy egészen 99 évig is. Amaz időszak terjedelme főleg attól függ, mennyit szánnak egyszerre a törlesztésre. Ha az idő egyszer meg van állapítva, törlesztési táblázatot állítanak össze, mely meghatározza, menynyi kötvényt kell évenkint törleszteni, hogy a kölcsön bizonyos idő múlva egészen elenyészszék. A törlesztésre szánt összeg az első évben igen gyönge, de azután növek-

szik évről-évre, a nélkül azonban, hogy a budgetben ennek következtében nagyobb teher szerepelne, mert a törlesztésre szolgáló összeg ugyanazon mérvben gyarapszik, a mely mérvben a kamatok fizetésére szolgáló összeg csökken. Egyik a másikat kiegészíti, úgy hogy a kölcsön következtében a kamatok és törlesztés födözésére szolgáló összeg együtt véve változatlanúl ugyanaz, a kölcsön első évétől fogva annak elenyésztéig. E tünemény oka abban rejlik, hogy a visszatérített kötvény után nem kell többé kamatot fizetni, s az eddig kamatúl fizetett összeg szabad lesz és újabb kötvények törlesztésére fordítható. A számítások, melyek alapján az ily törlesztéses kölcsönök fejében az államot évenkint terhelő fizetéseket kiszámítják, igen szigorúak és minden tévedést kizárnak. Az állam tehát semmi meglepetéstől nem tarthat. Tegyük hozzá, hogy amaz esetben, ha a törlesztés 50, 60, 80 vagy épen 99 évre szól, akkor az e törlesztéssel járó évi terhek csak igen kis mérvben gyarapítják a puszta kamatfizetésre szükséges annuitást.

Az időszakos húzások által törlesztendő kölcsönök rendszere tehát a legjobb pénzügyi politikára vall. Az ugyanegy meghatározott időben egyszerre visszafizetendő kincstári jegyekkel szemben ama nagy előnye van, hogy az állam sohasem lehet kitéve annak a nagy zavarnak, mely ki nem maradhat akkor, midőn az államnak akár politikai, akár gazdasági válságok közepette kell kölcsönét egyszerre és teljesen visszafizetni. Az örökös járadékokkal szemben viszont az a hátránya van, hogy az ilyen fajta törlesztéses kölcsönöknél nem lehet a kamatot lejebb szállítani, habár az országos kamatláb tetemesen változnék is; míg az örökös járadéknál ellenben a conversió művelete tetemesen enyhítheti az örökös járadékok terhét, leg-

alább amaz esetben, midőn az örökös járadékkölcsönt ama föltételek mellett kötötték, melyet lejebb fogunk tanulmányozni.

A Morgan-kölcsön egyébiránt, melyet a toursi delegatio kötött 1870-ben, s a melyet igen kedvező föltételek mellett convertáltak 1875-ben, továbbá Marseille városának 5%-kal kibocsátott kötvényes kölcsöne, melyet 1877 folyamán kevesbbé terhes kölcsönre convertált, mutatja, hogy a törlesztéses kötvényeket igen is lehetséges utóbb alacsonyabb kamattal járó kölcsönökre convertálni, ha csak a kibocsátás alacsony s a névleges értéktől nagyon messze eső árfolyam mellett nem történt.

Az időszakos és gyakori, nevezetesen egy vagy két évenkint bekövetkező húzások által törlesztendő kölcsönök különösen az oly államokra nézve kedvezők, melyeknek financziái rossz lábon állanak, és a melyeknek kevés a hitelök. A keleti országok, Törökország és Egyiptom nagyban gyakorolják is ez eljárást. Az ok, a melynek következtében az ily kölcsönök nagy segítségére vannak az ilyfajta adósoknak, igen egyszerű. Minthogy a kölcsön egész összegét igen rövid idő alatt, 15, 20 vagy legfölebb 30 év alatt törlesztik, a papirok aláírói és birtokosai remélhetik, hegy a kölcsönvevő állam fizetésképessége és hitele fenn fog maradni az egész időn keresztül, s hogy a katastropha bekövetkezése előtt a sorsolások által törlesztve lesz a kölcsön egész összege vagy legalább annak nevezetes része. Ez a remény nem merülhet föl akkor, midőn e túlterhelt államok örökös járadékokra akarnak kölcsönt venni.

A legfőbb ellenvetés, melyet meghatározott időben, időszakos húzások által törlesztendő kötvények kölcsöne ellen fölhoznak, abban áll, hogy oly esetben, midőn e köl-

csönt magas kamatláb mellett kötik meg, úgy az államra nézve kétségtelenül kedvezőtlen kezdetleges föltételeket kénytelenek vagyunk a kölcsön egész tartama alatt változatlanúl fentartani. E megjegyzést Rau tudós pénzügyi munkájában találjuk. Egészen más a helyzet, úgymond, az örökös járadékok alakjában megkötött kölcsönöknél; ezeket le lehet szállítani a conversio művelete által. Ezeknél az állam a conversió által leszállíthatja a kamat terhét, mert ha csak ki nem kötötte az ellenkezőt, mindig megvan az a joga, hogy a kölcsön kapott összeget hitelezőinek visszatérítse. Ily módon az örökös járadékpapirok birtokosainak fizetett kamatokat leszállíthatjuk az országban uralkodó kamatlábra, mihelyt a viszonyok javúltak. Mert lehetséges, hogy az állam nevezetes kárt szenved akkor, midőn válságos pillanatokban vesz föl törlesztéses kötvényekre kölcsönt, főlegha a törlesztés tartama nem hosszú időre, 50 vagy 60 évre szól. Így láttuk, hogy Németországban több állam kötött ilynemű törlesztéses kölcsönt akkor, midőn a közkölcsönök kamatlába 5%-on állt, a mit azután nagyon megbánt, midőn a kamatláb $3^1/_2$%-ra esett alá, s a szerződés eredeti föltételeit mindazáltal fönn kellett tartani. 1845-ben Baden 3·19%-os kölcsönt kötött, de azért kénytelen volt tovább fizetni ama törlesztéses kölcsön terheit, a melyet sokkal magasabb kamat mellett vett föl. A kölcsönök e fajának előnye tehát abban áll, hogy évenkinti törlesztésre kényszeríti az államot. Hátránya viszont az, hogy a kölcsönök kerete igen szigorú, és föltételei nem egykönnyen módosíthatók, a közhitel javulása daczára. Ez utóbbi hátrányt mindazáltal ki lehet kerülni, és az imént felhozott ellenvetések sokat vesztenek jelentőségökből, ha meggondoljuk, miszerint a Morgan-kölcsön, és Marseille városának legújabb kölcsöne mutat-

ják, hogy a törlesztéses kötvényeket is lehet convertálni, ha kibocsátásuk nem történt *parin* nagyon is alúl, és ennek következtében rövid idő alatt *al pari* állhatnak.

Francziaország két nagy kölcsönét, az 5 milliárdot, örökös járadékokban kötötte meg. Voltak sokan, kik időszakos húzások által törlesztendő kötvényes kölcsönt ajánlottak. Egy igen ismeretes financier, Bartholony, egy ide vonatkozó tervezetet dolgozott ki. Mindkét kölcsönnemnek meg voltak a maga előnyei, s nem lehet csodálni, ha némelyek haboztak. A törlesztéses kötvényekkel biztosak lehettünk a felől, hogy 99 év alatt elenyésztetjük 5 milliárdos adósságunkat. Ha ellenben örökös járadékban kötjük az adósságot, szintúgy majdnem egészen bizonyosak lehettünk a felől, hogy idővel 10, sőt 20%-kal is lejebb szállíthatjuk az adósság terheit a conversiók által.

Az időszakos húzások által törlesztendő kötvényekben kötött kölcsönök egyik csábereje ama jutalom, melyet a húzásoknál kisorsolt papirok birtokosai tőkéjöknek ez előzetes visszatérítése által nyernek. E papirokat ugyanis rendszerint *parin* alúl, vagyis a visszatérítés áránál csekélyebb árfolyamban bocsátják ki, a miből következik, hogy azok, kiknek papirjait a sorshúzás első sorban fizeti ki, nevezetes nyereségre tesznek szert. E kötvények kibocsátási árfolyama és visszatérítési ára között mutatkozó különbség továbbá nem károsítja meg a kincstárt, és pedig a két következő okból. Először, mert a visszatérítés évenkint csekély részletekben történvén, a kölcsön évi födözésére szükséges összeg nem igen lesz nagyobb e jutalom következtében. Másodszor, mert igen gyakran megtörténik, hogy az előzetes visszafizetés jutalma által elcsábított tőkés elenged papirja állandó jövedelméből annyit, a mi megfelel az egyes papirok között egy-egy

húzás alkalmával szétosztott jutalmaknak. Nem ritkán megtörténik, hogy a sorsolási jutalmakkal összekötött törlesztéses kötvény, a törlesztéssel együtt, semmivel nem emészt föl nagyobb összeget, mint ugyanazon államnak egy más és hasonló nagy, de örökös járadékokban kötött kölcsöne. Sőt olykor a törlesztéses kölcsönnek törlesztési hányada és a kamatokat magában foglaló annuitása határozottan csekélyebb, mint az ugyanazon ország hasonló nagyságú, de örökös járadékokban kötött kölcsönének pusztán a kamatok fizetésére szolgáló annuitása.

Ha egy tekintetet vetünk a párisi tőzsde 1874. szept. 4-diki árfolyamára, látni fogjuk, hogy az 5%-os orosz járadékot 1874. május havától kezdődő haszonélvezettel 102 frankkal jegyezték; úgy hogy e papir ára a már esedékessé vált kamatok levonásával csak 100 frankra ment. Az orosz állam tehát 5% kamatot fizetett ez örökös adóssága után. Ha most ellenben tekintjük az 1867-diki és 1869-diki 4% és 1905-ben teljesen visszatérítendő törlesztéses adósság kötvényeit, úgy láthatjuk, hogy azokat 425—430 frankkal jegyezték. Úgy, hogy azok valódi árát az időközben esedékes szelvényekre jutó rész leszámításával 423 frank 50 centimera tehetjük. Minthogy pedig e kötvények egyenkint 20 frankot hoznak, és a törlesztési utalom mintegy 47 centime évi nyereségnek felel meg czímletenkint, a következés az, hogy az egész elhelyezés 4·83%-kal történt, az előzetes visszatérítés esélyeit is beleszámítva. Amaz aggodalmak, melyek az 1876 végével bekövetkezett események következtében, az orosz financiák szilárdsága iránt mutatkoztak, semmit sem változtattak e helyzeten. 1877. január 3-dikán az 1862-ben kibocsátott orosz 5%-os járadékot 80 frankkal jegyezték, vagyis 79 frank 20 centime-mal; ha tekintetbe veszszük az időköz-

ben lejárt, de még esedékessé nem vált kamatot. Ez az elhelyezés tehát 6·35%-nak felelt meg. Ugyanazon nap a 4%-os 1869-diki orosz kötvényeket 363 frank 50 centime-mal jegyezték, úgy, hogy ezek árát, a lejárt de még esedékessé nem vált kamatok levonásával, 360 frank 15 centimera tehetjük. Minthogy e kötvények 20 frankot hoztak, és a törlesztési jutalom évenkint 1 franknál kevesebbet képvisel czímletenkint, az elhelyezés 6%-nál kevesebb kamattal számítható. E példából láthatjuk, hogy a közönség jobban keresi Oroszország törlesztéses kötvényeit, mint ugyanez ország 5%-os örökös járadékát. Szívesen elengedi az előbbi fajta papirok állandó jövedelméből a kamatnak egy oly részét, mely tetemesen nagyobb, mint a jutalmak amaz aránylagos része, mely minden czímletet érne amaz esetben, ha e jutalmak évenkint egyenlően oszlanának meg az összes kötvények között. Ugyanezt lehet mondani a magyar 5%-os kötvényekről, és az aranyban fizetendő örökös magyar járadékokról.

Az e fajta példák tetszés szerint szaporíthatók.

Vegyünk egy másikat, mely nem oly szembeszökő, de a mely a mi saját országunkra vonatkozik. 1877. január 3-dikán, a párisi tőzsdén az 5%-os aranyjáradékot 105 frank 85 centime-mal jegyezték, a mi a szelvény időközben lejárt részének levonásával 4·75%-os elhelyezésnek felel meg. Ugyanazon napon a 4½%-os 102 frankon és a 3%-os 71 frank 45 centime-on állott. Ez árfolyam az előbbi papirosnál 4·46%, a másiknál 4·20% kamatnak felelt meg. Ugyanazon tőzsdén ugyanazon napon a kincstár 4%-os kötvényei, az ú. n. *trentenaires*, melyek 20 frankot hoznak, és időszakos húzások útján 500 frankkal térítendők vissza 1890 előtt, *al pari* vagyis 500 frankon állottak. Ez árfolyam a lejárt kamatrészletek

levonásával 491 frank 10 centime-nak felelt meg. A kamatláb tehát, a visszatérítési jutalom előnyeinek hozzászámításával, csak 4·18%. Valamennyi franczia papiros között tehát ez a czímlet követelt, a jegyzett árfolyam mellett, legkevesebb évi áldozatot a kincstár részéről. Pedig az évi visszatérítések jutalma alakjában mutatkozó csábítás igen gyönge volt, minthogy a kincstári kötvények majdnem *al pari* állottak.

Főleg ama kötvények iránt mutatkozik a közönség e nyilvánvaló előszeretete, melyek nemcsak egyenletes visszatérítési jutalommal, hanem nagy sorshúzási nyereményekkel kecsegtetnek. Az e fajta sorsolási papirokról majd lejebb behatóbban fogunk beszélni. Most csak a kölcsönök tartamáról szólunk. Ezek a sorsolási nyereményekkel összekötött kötvények nagy előnynyel járnak az államra vagy ama testületekre nézve, melyek azokat kibocsátják. Mert ebben az esetben a kölcsönzők lemondanak igen nagy részéről ama kamatnak, melyre különben joguk volna, csak azért, hogy kilátásuk legyen bizonyos nyereményekre, melyek, ha egyenlően osztanók meg őket az egyes kötvények között, jóval kisebb összeget képeznének, mint amaz összeg, a melyet a kamattól elvontak.

Hogy teljesen tisztában legyünk az örökös járadékokban és törlesztéses kötvényekben kötött kölcsönök kölcsönös előnyeiről, hasonlítsuk össze ama tervezetet, melyet Bartholony, a fönnebb is említett jeles bankár az 1872-diki hadi sarcz törlesztésére kidolgozott, azzal a rendszerrel, a melyet a 3 milliárdos kölcsönnél követtek. A Magne által 1873-ban összeállított táblázatok szerint az ú. n. 3 milliárdos kölcsönnél tényleg 3 milliárd 498,744.639 frank járadékot adtak el 84 frank 50 centime árfolyamon, vagyis 81 frankon, ha minden befizetés

rögtön történt volna. A kamatláb tehát 6·06%-nak felelt meg. Bartholony azt ajánlotta, hogy 3 milliárd 800 millió franknyi kötvényeket bocsássanak ki 1000 frankkal, évi 50 frank kamattal és 2000 franknyi visszatérítéssel, 99 esztendő alatt. Az állandó kamat tehát nem lett volna több, mint 5% a befizetett tőke után. A mi pedig a törlesztést illeti, az a vasutaknál alkalmazott számítás szerint a névleges tőke minden 100 frankja után csak 23 centime-ot képezett volna. Minthogy azonban a névleges tőke a számításnál a befizetett tőkének kétszeresét képezte, a törlesztés ez esetben minden befizetett 100 frank után 46 centimenak felelt volna meg. Egy részről tehát 5 frank kamat a kölcsön vett 100 frank tőke után, másrészt 46 centime törlesztés minden 100 frank után. E két elem együttvéve 5 frank 46 centime-ra emelte volna a kölcsön után kamat és törlesztés fejében járó kiadásokat, minden 100 frank tényleges befizetés után. A 3 milliárdos kölcsönnél tényleg követett eljárás szerint az állam 6%-ot fizetett, csupán kamat fejében, minden törlesztés nélkül. Az állam tehát, igen illetékes emberek véleménye szerint, megtakaríthatja vala a kölcsön fizetésére szolgáló jelenlegi évi járandóságnak egy tizedrészét, s ezzel a csekélyebb járandósággal is letörleszthette volna a kölcsönt 99 év alatt, míg a jelenlegi tényleges nagyobb járandóság semmi törlesztésre nem szolgál.

Lehetséges, hogy Bartholony kedvezőbbnek képzeli amaz árfolyamot, melyen a törlesztéses kötvényeket elhelyezhettük volna. Nem kell azonban elfeledni, hogy ugyanez időben a nagy vasúti társulatok kötvényei, az adó levonása után is, mintegy 5-ös kamatra voltak elhelyezve, noha a visszatérítési jutalom valamivel csekélyebb volt, mint az 1000 frankkal kibocsátandó és 2000 frankkal

visszatérítendő állami kötvényeknél. De még amaz esetben is, ha ez 50 frank kamattal járó és 99 év alatt 2000 frankkal visszatérítendő kötvényeket csak 950 frankon lehet vala elhelyezni, még akkor is nyert volna a kincstár e rendszer követésénél. 50 frank kamat 950 frank tőke után, 5 frank 26 centime 100 frank után. Ha ehhez hozzá adjuk a törlesztésre szolgáló évi járandóságot, a mely mint láttuk, 23 centime 100 frank névleges tőke után, vagyis 46 centime 200 frank után, — még akkor is a tőke és törlesztés együttvéve csak 5 frank 72 centime-nak felel meg 100 frank után. Ez tehát még mindig 34 centime-mal kevesebb, mint a mennyit az 5%-os papirnak csupán kamataira szóló évi járandósága jelenleg tesz. Ámde ha meggondoljuk, hogy a kibocsátott járadékok összege közel járt a 3 milliárd 500 millió frankhoz, akkor látni fogjuk, hogy a 34 centime-os megtakarítás minden 100 frank tőke után mintegy 12 millió franknak felel meg az évi járandóságnál. Az államra nézve tehát nagy előnynyel járt volna a kölcsönnek e neme.

Mindent összevéve, ha tekintetbe veszszük ama majdnem legyőzhetetlen nehézségeket, melyek a közadósság önkéntes törlesztésének folytonos gyakorlatánál mutatkoznak; ha tekintetbe veszszük továbbá azt a sajnos és rendszeres idegenkedést, melyet a legtöbb franczia államférfi a közadósságok conversiója iránt tanúsít: úgy a törlesztéses kötvényekben kötött kölcsönöket előnyösebbnek kell tartanunk, mint az örökös járadékokban kötött kölcsönöket.

1878-ban Léon Say pénzügyminiszter 3%-os 15 frankot hozó és 500 frankkal visszatérítendő kötvényeket fogadtatott el a törvényhozó testülettel, a kormány által tervezett s az eredeti számítások szerint 4 vagy 5 mil-

liárdra menő közmunkák kölcsöneire. Részünkről, mind a *Journal des Débats* napilapban és az *Économiste français* folyóiratban, mind e munka első kiadásában 5 év óta folytonosan dicsérettel emlékeztünk meg a kötvények e nemérőll, melegen ajánlva azok elfogadását az államnak. Az a kitartás, melylyel e czímletek előnyeit minden alkalommal előtérbe állítottuk, talán nem maradt minden befolyás nélkül a budget-bizottság, a kamara és a pénzügyminiszter elhatározásaira. Az eszme egyébiránt semmi újat nem tartalmazott. Az állam által végrehajtott közmunkákra eddig, nevezetesen 1875 óta 4%-os kincstári utalványokat, az ú. n. *obligations trentenaires* papirokat bocsátották ki, melyek 20 frankot hoztak, 30 év alatt bekövetkező visszatérítéssel. E kötvények körülbelül *al pari* állottak. E czímletek hibája az volt, hogy visszatérítésöket nagyon siettették. A törlesztés korszaka nagyon rövid volt, s következőleg az államra ez úton háramló teher igen nagy. Midőn az állam termékeny munkákra vesz kölcsönt, teljesen elég, ha 75 év alatt törleszti az arra szolgáló kölcsönöket. Midőn az ily kölcsönt 30 év alatt akarjuk törleszteni, túlzó szigorba esünk, s nagyon is erős nélkülözéseket rovunk a jelen nemzedékre, a jövő nemzedékek érdekében. De volt még egy másik szempont is, melyet igen előnyösen lehetett érvényesíteni, az e fajta czímletek érdekében. Az állam a nagy közmunkák terén jövőre nézve a vasúti társulatok szerepét vállalta magára. Mi sem volt tehát természetesebb, minthogy folytassa a kölcsönök ama módját, mely a vasúti társulatoknak oly szerencsésen sikerült.

Midőn Léon Say elfogadta e 3%-os, 15 frankot hozó és 75 év alatt 500 frankkal visszatérítendő kötvényeket, egy puszta alaki módosítást alkalmazott ama papirok tőzs-

dei jegyzésénél. A helyett, hogy az egész 500 frank után jegyeztette volna a címletet, csak az 500 frank bizonyos töredékét jegyeztette, noha 100 frankon alúl nem adtak ki szelvényt; s az ily módosítással jegyzett papirt 3%-os törlesztéses kötvénynek nevezte el. E módosítást nem tartjuk szerencsésnek. Sokkal egyszerűbb és világosabb lett volna e papirokat 500 frankos 3%-os kötvényeknek elnevezni. A nagy közönség rögtön látta volna, miről van szó. S nem keletkezett volna semmi zavar és összetévesztés a két 3%-os papir között: a 3%-os törlesztéses kötvény és a 3%-os örökös járadék között. E puszta alaki módosítás mindazáltal nem bír semmi nagyobb jelentőséggel.

Sokkal komolyabb volt az e fajta kötvények törlesztésénél követett eljárásnak egy más módosítása. A nagy vasúti társulatok rendszerint egy táblázatot állítanak össze, mely összefoglalja a törlesztést és kamatoztatást, s a melyben a törlesztés évről-évre nagyobb lesz, a mennyiben a már visszatérített kötvények kamatait újabb kötvények törlesztésére fordítják. Ha pl. az első évben 1000 db 500 frankos és 15 frankot hozó kötvényt törlesztenek, a második évben már 1030-at törlesztenek, és így tovább. A pénzügyminiszter jónak látta eltérni a fokozatos törlesztés eme rendszerétől. 175 sorozatra osztatta föl a 3%-os törlesztéses kölcsönök tőkéjét *al pari*, és 1879-től 1907-ig minden évben egy sorozatot jelölt ki törlesztésre, 1908-tól 1925-ig 2 sorozatot évenkint, 1926-tól 1938-ig 3 sorozatot évenkint, 1939-től 1945-ig 4 sorozatot évenkint, 1946-tól 1950-ig 5 sorozatot évenkint, és végre 1951-től 1953-ig 6 sorozatot évenkint. A mint ebből is láthatjuk, a törlesztés a helyett, hogy évenkint gyorsult volna, az időközben törlesztett kötvények rendelkezésre

maradt kamatainak újabb kötvények törlesztésére való alkalmazása által, — a törlesztés nagysága, mondjuk, teljesen ugyanaz maradt az első 29 éven át, majd egyszerre megduplázódott, és ismét ugyanaz maradt 18 éven át, és így tovább mindvégig. A kincstár az e tárgyban kibocsátott körlevelekben igyekezett föltüntetni a törlesztés ez új nemének állítólagos új előnyeit. Minden tőkés, mondták e körlevelekben, kívánatra egy szelvényt kapott a 175 sorozat mindegyikére, úgy, hogy biztos lehetett, hogy egyik-másik kötvényét már az első 29 év alatt visszatérítik, a mi 99 frank évi jutalomnak felel meg a 175 kötvény kibocsátási árfolyamán fölül. A következő 18 év alatt továbbá biztos lehetett arról, hogy évenkint két kötvényét térítik meg, a mi 198 frank évi jutalomnak felel meg 175 sorozat után, s így tovább fokozódva mindvégig.

A törlesztés e nemével járó eltérések, a törlesztés rendes módjától, távolról sem tekinthetők tökéletesbítéseknek. A törlesztés folytonos fokozása jóval több előnynyel jár vala, valamint helyesebb lett volna fentartani a kötvényenkint járó egyéni törlesztést, mint egy új sorozatonkint való törlesztést felállítani. Az imént említett körlevelek csak arról tesznek tanúságot, hogy szerzőik igen silány tapasztalatokkal birtak a pénzügyi kérdésekben, és nagyon kevéssé ismerték az emberi természetet. A jutalommal járó törlesztéses kötvények aláírói nem egy föltétlenül állandó jövedelmet keresnek, hanem tőkéjök növekvésének egy bizonyos hirtelen esélyét. A vakszerencse vonzza őket. Sokkal több csáberőt gyakorol rájok az a remény, hogy egyetlen húzás is 30—40 kötvényöket törleztheti, mint az a biztos tudat, hogy minden évben törlesztve lesz egy-egy kötvényök.

A rendes gyakorlattól való eltérés még más szem-

pontból is csak igen gyarló sikert mutathatott fel. A törlesztési táblázat összeállításánál követett módszer szerint, az állam által fizetendő évi járandóság, a helyett hogy állandóan egyenlő lett volna a kölcsön egész tartama alatt, folyton csökkent az első korszak (1879—1907) minden évében, de azután hirtelen felszökött 1908-ban, és ismét folyton csökkent a második korszak minden következő évében; majd ismét rögtön emelkedett 1926-ban, és újra és ismét csökkent e korszak következő éveiben, és így tovább mindvégig. Midőn az állam egyforma járandóságot biztosít egy-egy sorozatnak, az első korszak minden egyes évében, nagyon természetes, hogy a második korszakban már teljesen fölszabadította az első letörlesztett sorozat után járó kamatokat; a harmadik korszakban fölszabadította mind a két korábbi sorozat kamatait; s így mindvégig a 30-dik évig. Az állandó évi járandóság helyettesítése e változó járandóság által tehát határozottan hibás lépés volt.

Kétségtelen, hogy nagyon is részleteztek s nagyon is sokat akartak újítani e 3%-os törlesztéses kötvények teremtésénél. Minden haszon nélkül eltértek az ily fajta kötvények szokásos szabályaitól. A következés az volt, hogy zavart idéztek elő a közönség felfogásában.

Ezzel nem akarjuk azt mondani, hogy a 3%-os törlesztéses papir megérdemelte volna mindazon támadást, melyet ellene intéztek. E nagy bankároktól vagy politikai ellenfelektől származó kárhoztatások legnagyobb részt az érdekeltség forrására vezethetők vissza. A bankárok arról panaszkodtak, hogy a kibocsátásnál mellőzték közreműködésöket. A politikai pártokról pedig tudjuk, hogy elvök: hibáztatni mindazt, mi ellenfeleiktől ered. Mindazáltal kétségtelen, hogy több hibát követtek el a részletekben ez

új állampapírok megteremtésénél. 1878 nyarán és tavaszán mintegy 400 millió frankot helyeztek el ily módon e papirokból. A tőzsdén eladott első címletek nagy meglepetésre, rendkívül magas árfolyamon, 85 vagy 87 frankon keltek. Ez azonban csak egy igen gyönge töredék volt. A legnagyobb, hátralevő rész 79 frank 50 centime és 80 frank 50 centime között kelt el. Ez árfolyam 4 frankkal volt több, mint a rendes 3%-os árfolyam. E különbség természetes volt, és megfelelt a visszatérítési jutalomnak. Ha mindeddig nem jelentkezett ama tünemény, a melyről fönnebb beszéltünk, és a mely abban áll, hogy a tőkés rendszerint valódi értékénél drágábban fizeti meg a visszatérítési jutalmat, a mennyiben a jutalommal járó törlesztéses kölcsönöket oly árfolyamon vásárolja, mely tetemesen meghaladja ama valóságos előnyt, melyet az állandó kamathoz kötött jutalom esélye képvisel, — úgy ez főleg az új törlesztéses papir megteremtésének részleteinél elkövetett hibákból magyarázható. Bármint legyen is, a franczia állam teljesen visszafizeti e kölcsönt 75 év alatt. S ez nem csekély nyereség. Még mindig jobb volt így venni kölcsönt, mint örökös járadékokban, tekintettel főleg arra, hogy államférfiaink megbocsáthatatlan ellenszenvet tanúsítanak közkölcsöneink conversiója iránt.

Az örökös járadékokkal szembeállítható címletek negyedik faja a kincstári jegyek, melyek akár valamely rövid lejáratra, akár valamely előre meghatározott időre szólnak. Ez az állami kölcsönzés ama módja, mely leginkább hasonlít a magánosok között kötött kölcsönökhöz. Az állam kölcsön vesz bizonyos összeget, és kötelezi magát, hogy azt rövid időn, 6 hónap, 1 év alatt vagy hosszabb idő múlva, 5—6 év múlva visszatériti. A visszatérítés idejét vagy egyszerűen állapítják meg, vagy úgy is lehet csinálni,

hogy kikötnek bizonyos időt, a mely alatt az államnak joga van a kölcsönt visszafizetni, és a melynek végével az állam tartozik a kölcsönt visszafizetni. A Franciaországban 5—10 nevezet alatt ismeretes kincstári jegyek, * melyeket a császárság vége felé bocsátottak ki, és a sokkal ismeretesebb amerikai 5—20 nevezete alatt szereplő kincstári jegyek az utóbbiakhoz tartoznak. E kifejezés azt teszi, hogy a franczia kormánynak joga van e kincstári jegyeket, kibocsátásuk után, 5 év múlva beváltani, s másrészt 10 év lefolytával köteles azokat beváltani. Ugyanez áll az amerikai kormányra nézve is, mely az 5—20 kincstári jegyek birtokosát kényszerítheti arra, hogy a kibocsátás után, 5 év múlva, elfogadja a visszatérítést, és a kibocsátás után 20 év múlva, köteles a papirost visszatéríteni. A Franciaországban közönségesen kincstári jegyeknek nevezett papirosok, melyek azonban rövid lejáratúak, szintén ide tartoznak, csakhogy azoknak lejárata határozottan meg van állapítva.

Miben állanak az örökös járadékokkal szembeállítható czímletek eme negyedik fajának előnyei és hátrányai? Mindenekelőtt láthatjuk, hogy e papirok mellett, bizonyos idő múlva elenyészik az állam által megkötött adósság. Az azonban nem bizonyos, hogy ez elenyészés valóságos törlesztés, vagyis a budget rendes jövedelmeinek fölhasználása által történik-e. Minthogy e visszatérítés nem történik lassankint és évi járandóságok útján, hanem egyszerre: igen kevés valószínűség van arra, hogy az ily

* Az 1870. júl. 20-diki törvény alapján, a háború elején 2—10 és 3—10, és 1870. augusztusában 5—10, 5%-kal kamatozó kincstári jegyeket bocsátottak ki. A kölcsönműveletek e módját nem sokáig gyakorolták. E kincstári jegyeket pénz gyanánt fogadták el a későbbi kölcsönök aláírásánál.

módon keletkezett terhet a budget rendes forrásaival födözhetnék egész teljében. Sőt ellenkezően, nagyon is lehet attól tartani, hogy az ily fajta kölcsönt egy más, majdnem ép oly nagy összegre menő kölcsön által törlesztik. Ez eljárás tehát az adósság valóságos törlesztése szempontjából nem oly kedvező, mint az időszakos húzások útján törlesztendő kötvények kölcsöne. Másrészt azonban kevesebbé terheli a budgetet nehéz időkben. Ezen bizonyos időben egyszerre visszatérítendő kincstári jegyek egy másik fogyatkozása abban áll, hogy a lejárat épen politikai vagy gazdasági válságok idejére eshetik, a midőn e kötelezettségek teljesítése a kincstárt nagy zavarba ejtheti. E baj jóval kisebb mértékben fordúlhat elő, az időszakos húzások által törlesztendő kötvényeknél, minthogy ezeknél sohasem fizetik vissza egyszerre a kölcsönt. E komoly baj elhárítására, mely egy nagy összegnek válságos időben való visszatérítésével járna, folyamodtak amaz enyhébb módhoz, midőn a kormányoknak szabadabb mozgást engedve, majd 5 évi haladékot nyújtanak a kincstári jegyek megfizetésére, mint a franczia 5—10 papiroknál, vagy 15 évi haladékot, mint az amerikai 5—20 papirosoknál. Ez enyhítés azonban nem enyészteti el teljesen a veszélyt. A válság tarthat 5 éven át is. Így Franciaországban az 1870/71-diki háború által okozott gazdasági és pénzügyi válság bizony majdnem 5 éven át tartott. Másrészről, midőn 15 évi korszakot veszünk fel a facultativ és kényszerű visszafizetés között, még mindig megtörténhetik, hogy a kedvező évek alatt nem gondolnak a visszafizetésre, s annál nagyobb zavarba jutnak, midőn az előre nem látott bajok bekövetkeztek.

A meghatározott időben visszafizetendő kincstári jegyek rendszere tehát, minden körűlmény között nagy

veszélyekkel jár. — Az e fajta kölcsönöket okos és a nemzetközi viszályoknak és forradalmi zavaroknak kitett országnak óvakodni kell nagyobb mérvben alkalmazni. Elszigetelt köztársaság, mint az észak-amerikai Egyesült-Államok, mely biztos önmaga felől, s azonkívül azzal a rendkívüli nagy előnynyel rendelkezik minden más ország fölött, hogy rögtön lefegyverkezhetik a válság elmúlta után, az ilyen ország sokkal könnyebben folyamodhatik a kölcsön eme módjához, mint Franciaország. A kincstári jegyekben kötött kölcsönök mindazáltal előnyösek, mikor kis összegekről van szó, főleg ha a fizetések meg vannak osztva, és az állam sohasem jut abba a helyzetbe, hogy egyszerre kelljen roppant összegek előteremtéséről gondoskodnia. E rendszer kitünő a szerény, mindennapi kölcsönöknél, melyeket a kincstári szükségletek szempontjából bocsátanak ki. Előnyös némely más esetekben is, midőn magában a rendes budgetben tudnak gondoskodni e kincstári jegyek részletes beváltásáról. Újabban alkalom nyilt a kölcsön e nemének használatára, a liquidationális számla költségeinek födözésénél. Az állam a hadi anyagszereink helyreállítására szükséges tőkék beszerzésére 5 év alatt törlesztendő kincstári jegyeket bocsátott ki, s ez 5 év alatt minden budget-évben egy határozott összeget rendeltek e kincstári jegyek beváltására, azt az évi járandóságot t. i., mely az előtt a franczia bank iránti tartozások kiegyenlítésére szerepelt a budgetben, s a mely 1879-ben teljesen megszünt. E mód igen szellemes és ajánlatos szerényebb összegeknél, midőn a beváltási összeg soha nem haladja meg a 150—200 millió frankot évenkint. Ellenben veszedelmessé válnék, ha a kincstári jegyek lejárata tetemes összegekre szólana, ha például 500 millió vagy épen 1 milliárd frankot kellene egy évben beváltani.

Az Egyesült-Államok majdnem összes közadósságát ilyen kincstári jegyekben kötötték meg. Adjuk itt a teljes névsort.

1. 6%-os 5—20 kölcsön, vagyis oly kincstári jegyekben kötött kölcsön, melyeket kibocsátásuktól számított 5 év múlva a kormány már visszaválthat, de kibocsátásuktól számított 20 év múlva visszaváltani tartozik, és a melyek 1862-ben kibocsátott 512 millió dollár névleges tőkéjök után 6% kamatot hoznak;

2. 6%-os 5—20 (1864—1884) kerekszámban 130 millió dollár;

3. 6%-os 5—20 (1865—1885) 203,500.000 dollár;

4. 6%-os 5—20 (1865—1885) 333 millió dollár;

5. 6%-os 5—20 (1867—1887) 379,500.000 dollár;

6. 6%-os 5—20 (1868—1888) 42½ millió dollár;

7. 5%-os 10—40 (1864—1904) 200 millió dollár;

8. 6%-os 1881. július 1-jén beváltandó kölcsön;

9. 5%-os, 1871-ben kibocsátott és a kibocsátást követő 10-dik évtől fogva, a szövetségi kormány megállapítása szerint visszatérítendő consolidált kölcsön.

A kölcsön-felhatalmazás 500 millió dollárra szólt.

Ebből látható, hogy az utolsó két kölcsön kivételével, mindez adósságokat ugyanegy fajú kincstári jegyekben kötötték, melyek bizonyos rövid idő múlva facultative visszaválthatók, és bizonyos hosszabb idő múlva kötelezőleg visszaváltandók. Mind e 6%-os kölcsönöket convertálták 5%-os kölcsönökre, és magát ez 5%-os kölcsönt megkezdték előbb 4½%-osra,* utóbb 4%-os kölcsönre convertálni.

Mindent összevéve, tehát négy rendszert állíthatunk

* Lásd Courtois *Manuel des fonds publics*. 6. kiadás 50. lap.

az örökös járadékokkal szembe: 1. az életjáradékokban kötött kölcsönöket; 2. a meghatározott időhöz kötött annuitásokat vagy járadékokat, vagyis ama papirokat, melyek bizonyos idő múlva elenyésznek, a nélkül hogy a tőkét közvetlenül bármikor is visszafizetnék; 3. az időszakos és gyakori húzások által törlesztendő kötvényeket; 4. a bizonyos időben visszafizetendő kincstári jegyeket. E négy eljárás közül az első nagyon használatos volt régebben, de újabban egészen kiment a szokásból. A másodikat önállóan még nem használták nagyobb mérvben, noha elméletileg legalább úgy látszik, hogy nagy előnyökkel járna. A harmadik a legjobb bizonyítványokat mutathatja föl maga mellett, és méltán nagy tetszésnek örvend. A negyediket, okosan, csak igen kis mérvben lehet használni, főleg, midőn oly államokról van szó, melyek a szárazföldi politika esélyeinek és forradalmi válságoknak vannak kitéve. Nagy hitelműveleteknél tehát csakis az időszakos húzások által törlesztendő kötvényeket állíthatjuk az örökös járadékokkal szembe.

VI. FEJEZET.

A KÖZKÖLCSÖNÖK KÜLÖNBÖZŐ MÓDJAI.

(Folytatás és befejezés.)

Ép az imént tanulmányoztuk, miben különbözik a közkölcsönök legszokásosabb módja a magánosok kölcsöneitől. Láttuk, miszerint e különbség abban áll, hogy a közkölcsönök legnagyobb részét a visszatérítési idő szigorú meghatározása nélkül, sőt a visszatérítési kötelezettség teljes mellőzésével kötötték. Láttuk továbbá, hogy az utóbbi gyakorlatot, mely a leghasználatosabb volt a múltban, kezdik helyettesíteni a kincstári jegyek amerikai rendszerével, melyeknél egy közeli facultativ s egy távolabbi kötelező időpontot vettek fel a visszaváltásra, s még inkább egy másik rendszerrel, az időszakos húzások által törlesztendő kötvényekkel.

Vizsgáljuk már most a közkölcsönök és magánkölcsönök között jelzett két másik különbséget. A magánosok között kötött kölcsönöknél a visszatérített összeg, az uzsorától eltekintve, mint már mondottuk, mindig egyenlő a kölcsönzött tőkével. Másodszor a hitelezőnek nyujtott előny igen egyszerű és igen szabatos : egy meghatározott kamat, mely 4, 5, 6%, annál több vagy kevesebb, a tőkepiacz általános föltételei és a kölcsönvevő személyi hitele szerint. A közkölcsönöknél egészen mások a viszonyok. A visz-

szatérített összeg rendszerint jóval magasabb a kölcsönvett összegnél. Másrészt a kamaton kívül gyakran más előnyöket is nyujtanak a hitelezőnek; sorsolási nyereményeket vagy évi járandóságokat. Vizsgáljuk, mi idézte elő e bonyolult rendszereket, s mennyiben előnyösek vagy károsak azok az államra nézve.

Az államok legnagyobb része úgy szokott kölcsönt kötni, hogy nagyobb összegről állít ki elismervényt, mint a minőt tényleg kapott. Ez nem volt mindig így, ma azonban majdnem általános szokás. Mindenki tudja, hogy különböző állami papirok vannak. Franciaországban például van 3%-os, 4%-os, 4½%-os, 5%-os, sőt régebben volt még egy 6%-os is. Ez természetesen nem azt jelenti, hogy vannak franczia állampapirok, melyeknél 100 frank 3 frankot hoz, más papirok ismét, melyeknél 100 frank 4 frankot, 4½ frankot, 5 frankot s végül 6 frankot hoz. Mindenki természetesnek fogja találni, hogy ily viszonyok között minden tőkés csak a 6%-os papirt keresné, és senki sem akarna tudni a 3%-osról, holott a tapasztalás épen az ellenkezőt tanúsítja, midőn azt látjuk, hogy épen az alacsony százalékot igérő papirokat jobban keresik, mint a magas százalékúakat. Az elnevezés e különbsége az állampapiroknál egészen más jelentőséggel és eredettel bír, mint a minőt föltenni hajlandók lehetnénk.

Az államok felhagytak azzal a régebben követett jó szokással, hogy *al pari* és visszatérítési jutalom nélkül vettek fel kölcsönt. Annak magyarázata tehát, hogy ugyanegy államnak névszerint különbözőn kamatozó papirjai vannak, s hogy rendesen a legalacsonyabb kamatot adó papirt keresik legjobban, abban rejlik, hogy a legalacsonyabb kamat jár a legmagasabb visszatérítési jutalommal. Magyarázzuk meg kissé jobban, mit értünk *al pari* és mit

visszatérítési jutalom alatt. Valamely papirost *al pari* kibocsátani, azt jelenti a pénzvilág nyelvén, hogy az az összeg, melylyel az állam visszaválthatja az illető papirt, teljesen egyenlő azzal az összeggel, melyet a kölcsönadó befizetett. Ha egy franczia kölcsön aláírója 100 frankot fizet az állami pénztárba, és az állam neki ezért egy 5 frankos 5%-os járadékot, vagy egy 4 frankos 4%-os járadékot, vagy egy 3 frankos 3%-os járadékot szolgáltat át, mindez esetekben a kölcsönt *al pari* bocsátották ki, mert a kölcsönadó által befizetett összeg teljesen egyenlő azzal az összeggel, melyet az államnak fizetnie kell, ha a kölcsönt visszatériteni akarja. Ebben az esetben nincs visszatérítési jutalom. Ebben az esetben a hitelező soha nem várhatja azt, hogy az állam nagyobb összeget fogna neki visszatéríteni, mint a minőt ő a kölcsön aláírásakor befizetett.

Anglia a XVII. század egész folyamán, és a XVIII. század legnagyobb részében, egészen 1780-ig mindig e rendszer szerint, vagy is *al pari* és visszatérítési jutalom nélkül kölcsönzött. A kölcsön aláírója fizetett 100 font sterlinget, s az állam adott azért neki egy 4, 5 vagy 6 font sterlinges járadékot, és a kölcsön aláírásakor kapott 100 font sterling visszafizetésével mindig fölmenthette magát kötelezettségei alól. * A kölcsönzés e módjának az a nagy előnye van, hogy őszinte, megegyezik a magánhitelnél követett szabályokkal, és soha nem gyarapítja a hitelező által befizetett összeget. Igaz, hogy az ilyen *al pari* és visszatérítési jutalom nélkül való kölcsön mellett az állam

* Láttuk, hogy az aláírónak a kamaton kívül ráadásul még egy bizonyos időtartamra szóló járandóságot is biztosítottak; de az állandó adósság tőkéje semmivel nem lett nagyobb, és mindig ugyanolyan nagy maradt, mint az aláíró által befizetett összeg.

sokszor kénytelen volt igen magas, 6%-os, vagy akár 7%-os kamatot is adni, különösen ha tekintetbe veszszük az állandó kamathoz csatolt s bizonyos időhöz kötött járandóságot is. De az állam legalább nem vállalt magára nagyobb terhet tőkében, mint a minő összeget a kölcsön megkötése következtében élvezett.

Olykor nem egy hosszabb időre szóló és minden hasonértékű aláírásra egyenértékű járandóságot, hanem egy sorsjegyet csatoltak az örökös járadékra szóló címletekhez. Az aláírók minden 100 font sterling után egy 10 font sterling értéknek megfelelő sorsjegyet kaptak, s ily esetben a sorsolásra szolgáló összeg egyenlő volt a kölcsön aláíróinak kikötött állandó kamat egy tizedrészével. Lejebb meg fogjuk beszélni, miben rejlenek a közkölcsönök függelékei gyanánt alkalmazott sorsolások előnyei és hátrányai. De annyit már most is láthatunk, hogy a Pitt előtt kötött némely angol kölcsönöknél függelék gyanánt szereplő sorsolási jegyek, nem forgatták ki e kölcsönöket eredeti jellemükből. Ha egyik-másik aláíró különös előnyre tett szert ez által, úgy az a többi aláírók rovására történt. Maga az állam azért soha nem vállalt magára nagyobb tőketerhet, mint a minő összeget tényleg kapott.

Az amerikai háború óta, és főleg William Pitt alatt, egy egészen más rendszer kapott lábra. A helyett, hogy az állam megőrizte volna magának azon jogot, hogy ugyanoly nagy összeggel törleszthesse adósságát, a minőt a hitelezőtől kapott, és nyiltan fejezte volna ki azon kamatot, a mely a tőkepiacz helyzetének megfelelt: lábra kapott az a gyakorlat, mely eltitkolni igyekszik a kamat valódi magaslatát az által, hogy nagyobb összeget biztosít a hitelezőnek, mint a minőt az kölcsön adott.

Így, midőn az állam a válságos körülmények és a kincs-

tár nagy szükséglete következtében nem volt többé képes 6%-nál alacsonyabb kamat mellett kölcsön venni, — a helyett, hogy egy 6%-os kölcsönt bocsátottak volna ki, vagyis 6%-os 100 font sterlingre szóló, de *al pari* és minden különös jutalom nélkül visszatérítendő papirokat adtak volna ki, az állam a következő módhoz folyamodott: 3%-os kölcsönt bocsátott ki *parin* alúl, úgy hogy az aláíró minden 100 font sterling tényleges befizetése után 180 vagy 190 font sterling névleges tőkét kapott 3%-os papirokban, a mi 6%-nál valamivel csekélyebb kamatlábnak felelt meg.

Az állam kettős előnyt remélt ez úton elérni. Nehéz időkben az állam soha nem szerezhet magának tetemes összegeket az országban törvényesített kamatláb mellett, mert sok európai országban még mindig meg van az a gyarló rendszer, hogy fentartják azon törvényeket, melyek bizonyos maximumot állapítanak meg a magánosok között kötött kölcsönök kamatjaira. Midőn az állam így oly kölcsönöket kötött, melyeknél az utólagos tőke magasabb, mint a valóban kölcsönzött tőke, némileg eltitkolja és elrejti azon erőszakot, melyet a törvényes kamat maximumát megállapító törvényeken elkövet. Az állam utánozza azokat, kik uzsorásoktól vesznek kölcsön s a kik, csakhogy biztosíthassák hitelezőiket a kamattörvények megszegéséből származható veszélyek ellen, magasabb összeg visszafizetésére kötelezik magokat, mint a minőt tényleg kaptak. Vegyünk egy példát Franciaországból. A magánosok közötti kölcsönök törvényes kamatlata polgári ügyekben 5%. Ilyen föltételek mellett az állam soha nem kerithette volna meg azt az 5 milliárdot, a mire 1871-ben és 1872-ben, a hadisarcz megfizetésénél szüksége volt. Mit tett tehát? 5 frankot hozó 100 frankos kötelezvényt adott 1871-ben mindenkinek, ki neki 79 frankot fizetett. Ily

módon, legalább látszólag, tiszteletben tartotta a kamat maximumáról szóló törvény tekintélyét, minthogy a nemzeti kölcsön aláíróinak fizetett kamat, és a nekik biztosított névleges tőke között fennálló viszony csakugyan 5%-nak felel meg, noha az aláírónak fizetett járadék, és az általa tényleg kölcsön adott összeg közötti viszony majdnem $6^1/_2$%-nak felel meg.

Eme kölcsönzési módnak, mely mellett nagyobb névleges összeget biztosítunk a hitelezőnek, mint a milyen összeget ő befizetett, egy jóval komolyabb oka abban rejlik, hogy azt remélik, miszerint ez által valamivel alacsonyabb kamat mellett szerezhetik be a kölcsönt, mint amaz esetben, midőn a névleges tőke teljesen ugyanaz, mint a tényleg kölcsön adott tőke. El kell ismernünk, hogy e remény jogos és mindig teljesedik.

Az állam, mely nagyobb névleges összegről biztosítja a hitelezőt, mint a minő összeget tényleg az neki kölcsön adott, kétféle előnyt nyújt a hitelezőnek: először a kamatot, melyet neki fizet; azután ama többletet, mely a visszatérítés idejében mutatkozik. S még amaz esetben is, ha semmi visszatérítési idő nincs kikötve, s az állam soha nem volna köteles a kölcsön vett összeget visszatéríteni, — még akkor is maga az a tény, hogy a hitelezőnek biztosított névleges összeg magasabb, mint az általa tényleg beszolgáltatott összeg, valószínűvé teszi, hogy a kölcsön árfolyama folyton magasabb leend. S e körülmény következtében a járadékpapir birtokosa tetemes előnyt von minden különbségből, mely a papir eredeti kibocsátási árfolyama és utóbb bekövetkező árfolyama közt mutatkozik. Csak nagy ritkán történik meg, hogy valamely állampapir árfolyama állandó módon és jelentékenyen magasabb legyen amaz árfolyamnál, a melyen

az államnak joga van az illető papirt visszaváltani. Ha tehát az állam *al pari* köt kölcsönt, a hitelezőnek alig van más előnye, mint ama kamat, melyet kap. Tőkéjének szaporodását nem remélheti. Nem lévén tehát semmi más előnye, mint a kamat, igen természetes, hogy magasabb kamatot fog követelni, mint amaz esetben, mikor még tőkéjének gyarapodására is van kilátása. Ha ellenben *parin* alúl kötik a kölcsönt, a hitelezőnek kilátása van tőkéjének gyarapodására, s következőleg valamivel csekélyebb kamattal elégszik meg.

Ezek ama tekintetek, melyek az államokat arra vezették, hogy az imént vizsgált bonyolúlt rendszer mellett kössék kölcsöneiket, vagyis nagyobb összegről biztosítsák a hitelezőt, mint a milyent az tényleg nekik beszolgáltatott. Ezen a módon némileg enyhitették kölcsöneik terhét a jelenben. Minthogy az azután fizetett kamat a kölcsön vett tőkéhez képest valamivel csekélyebb, mint amaz esetben, midőn a hitelező nem remélheti ama tőkének gyarapodását, melyet tényleg befizetett. Másrészt azonban rendkívül súlyosbitották közkölcsönük terhét a jövőre. Mert lemondottak arról a jogról, hogy kötelezettségeiktől a tényleg kölcsön kapott összeg egyszerű visszafizetésével felszabadúljanak. Mindent összevéve, e művelet hátrányos az államokra nézve. Ebben rejlik az európai állami közadósságok gyarapodásának és tartósságának legfőbb oka. Mert az államok nem törleszthetik adósságaikat ugyanazon föltételek mellett, mint a melyekben azokat megkötötték.

Vegyük példáúl Angliát. Pitt idejében bizonyos, de nagyon is korlátolt, és csak időleges előnynyel járt, hogy 3%-os kölcsönöket kötött *parin* alúl, és nem 5 vagy 6%-os kölcsönöket *al pari*. Talán egy negyed %-kal kevesebb

kamatot kellett fizetnie, mint abban az esetben, ha az utóbbi módot követi. Csakhogy ez az előny igen mulékony volt, és semmikép sem kárpótolhatta ama roppant és tartós veszteségeket, melyek az így megteremtett adósság tőkéjének gyarapodásából keletkeztek.

1780-ig Anglia majdnem mindig *al pari* vett kölcsönt. Az angol közadósság történésze, Hamilton, megmondja, minő föltételek alatt kötötte Nagy-Britannia minden közkölcsönét, 1755-től egészen a franczia forradalom és császárság ellen viselt háború legutóbbi idejéig.* 1755-től 1763-ig kilencz kölcsönt kötöttek így, melyek 53 millió font sterlinget szolgáltattak a kincstárnak, és 54 millió 230.000 font sterlinggel gyarapították a nemzeti adósság tőkéjét. Ebből láthatjuk, hogy mily csekély a különbség a két összeg között. E kis különbség is két eltérésnek tulajdonítható, melyek az *al pari* kölcsönkötés ez időszakában is előfordúltak. 1759-ben a 3%-os kölcsön aláíróinak 115 font sterling névleges tőkét biztosítottak, minden befizetett 100 font sterling után. Más szóval körűlbelűl 87 font sterlingnyi árfolyam mellett adták át a hitelezőknek a 3%-os czímleteket. A következő évben, 1760-ban, egy másik 4%-os kölcsönnél 103 font sterlingnyi névleges tőkét biztosítottak minden 100 font sterlingnyi tényleges befizetés után. E korszak többi hét kölcsönét *al pari* kötötték, 4, 3½ vagy 3%-kal, és egy sorsolási jegy, vagy egy hosszabb időre szóló évi járandóság mellékes előnyével, a rendes kamaton kívül.

A következő korszakban, 1768-tól 1780-ig öt kölcsönt kötöttek, melyek közűl csak az elsőt bocsátották ki *parin* alúl, míg a többi négyet *al pari* hozták a piaczra.

* A franczia fordítás 45. lapján.

Ez öt közkölcsön 32 millió font sterlinget hozott a kincstárba, és 32,150.000 font sterlinggel gyarapította a nemzeti adósság tőkéjét. E két összeg majdnem egyenlő, és teljesen egyenlő is volna, ha az 1776-diki első és legkisebb kölcsönnél nem biztosítanak 107 font sterling és 10 shilling névleges tőkét, minden 100 font tényleges befizetés után. A többi négy kölcsönt 4 vagy 3%-kal kötötték *al pari*, meghatározott időre szóló járandóság mellékes előnyével, a rendes kamaton kívül.

1781-től 1785-ig ellenben, a mely időben hat közkölcsönt kötöttek, rövid lejáratú kincstári jegyek állósítása által, minden kölcsönt *parin* alúl bocsátottak ki 3 vagy 4%-ra. E kölcsönök 59,763.842 font sterlinget szolgáltattak a kincstárba, és 83,117.993 font sterlinggel gyarapították a nemzeti adósság tőkéjét. A kincstár tehát 23½ millió sterlinggel (587 millió frankkal) nagyobb összeget biztosított hitelezőinek, mint a minőt azoktól tényleg kapott.

1793-tól 1816-ig tovább folytatták a *parin* alúli kölcsönök rendszerét. E 24 év alatt Nagy-Britannia 498 millió 695.862 font sterlinget, vagyis 12 milliárd 500 millió frankot vett kölcsön kerekszámban, és 773,685.838 font sterling, vagyis mintegy 19 milliárd 500 millió frank névleges tőkét biztosított hitelezőinek. A kölcsönök tényleges eredménye és a kibocsátott címletek névleges tőkéje között mutatkozó különbség tehát mintegy 7 milliárd frankra megy, a mi által az állami adósság terhe a kincstárba befolyt összegekhez képest 58%-kal gyarapodott. Majdnem az egész összeget (680,827.038 font névleges tőkét) 3%-ra vették fel, és csak egy igen csekély részt (40,303.450 font sterlinget) 4%-ra, és (52,555.350 font sterlinget) 5%-ra. Az ez időben kibocsátott állósított kölcsönök után járó

állandó kamat 24,664.713 font sterlingre megy, vagyis valamivel kevesebbre, mint az állam által tényleg kapott összeg (498,695.862 font sterling) 5%-ára. Igaz ugyan, hogy ez állandó kamathoz egy hosszabb időre szóló 879.497 font sterlingnyi járandóságot is kell csatolni, a mi által 5%-nál valamivel többre * megy az aláíróknak tényleg adott kamat.

Nem világos-e, hogy ily körülmények között az angol kincstár sokkal helyesebben cselekszik, ha mind e kölcsönöket *al pari*, vagy legalább körülbelül *al pari* köti, 5¼ vagy 5½% mellett? Igaz, hogy a hitelezők valamivel magasabb kamatot követeltek volna, miután nem lehetett kilátásuk arra, hogy kölcsön adott tőkéjök a papir kibocsátási árfolyama és annak névleges értéke között mutatkozó különbség következtében tetemesen fölgyarapodjék. Tegyük fel tehát, hogy 5½%-ra és nem 5%-ra és valamely csekély törtszámra kapott volna az angol kincstár kölcsönt. Ez esetben talán 2,400.000 fonttal, vagyis 60 millió frankkal gyarapszik az ez idő alatt keletkezett közadósság terhe néhány évre. Csakhogy a béke visszatértével igen könnyű lesz vala a kölcsönt fokozatosan 5%-os, 4%-os, 3½%-os vagy épen 3%-os kölcsönre convertálni. Más szóval e rendszer mellett nemcsak hogy elkerülik a nemzeti adósság névleges tőkéjének 7 milliárd frankra menő gyarapítását, hanem még azt is nyerik, hogy a háború idejében kikötött kamatot a béke helyreállítása után egy-két évvel ²/₅-részszel leszállíthatták volna.

Föltéve még, hogy a kölcsönnek *al pari* kibocsátásából folyó nagyobb kamatterhe arra kényszeríti

* 5 1/10%-ra.

Angliát, hogy egy milliárd frankkal több kölcsönt kell vala fölvennie, — még amaz esetben is helyes lett volna követni az általunk ajánlott rendszert. Ha a béke után a conversio segélyével $^2/_5$-del lejebb szállítjuk az 5 vagy $5^1/_2$%-os kölcsönöket, úgy a következő eredményre jutunk. A helyett, hogy a háború alatt $12^1/_2$ milliárd frankot vettek kölcsön: $13^1/_2$ milliárd, vagy ha tetszik, 14 milliárdot kellett volna $5^1/_2$%-os kamatra kölcsön venniök. A kamatok évi járandósága ez összeg után 770 millió frankot tesz. Csakhogy a béke után ez $5^1/_2$%-os adósságot igen könnyen lehet vala fokozatos conversiók által $3^1/_2$%-os adósságra átváltoztatni, a mi 490 millió frankra apasztja a kamatok évi járandóságát, melyet egy későbbi 3%-os conversió még lejebb is szállithatott volna. A $12^1/_5$ milliárdra menő, *parin* alúl kibocsátott kölcsönök kamata 640 millió frankra ment. Még a hosszú lejáratú annuitások elenyészte, és a 4 vagy 5%-kal kibocsátott kis kölcsönök 3%-os kölcsönökre való conversiója után is 595 millió frank maradt ez évi kamat. Mindent összevéve tehát, Anglia jelenleg 105 millió frankkal fizet többet évenkint, közadósságai után, mint a mennyit fizet vala amaz esetben, ha a franczia forradalom és császárság ellen viselt háborúi alatt kibocsátott kölcsöneit *al pari* és magas kamatra köti meg a helyett, hogy *parin* alúl és alacsony kamatra veszi fel kölcsöneit.

Senki ne mondja, hogy a közönség csak nehezen ír alá az *al pari* kölcsönöknél. A közönség soha nem fog attól visszariadni, ha az államnak elég bátorsága van őt arra felszólítani, s ha az állam azon kívül becsületes kamatot biztosít, s azt is megigéri, hogy bizonyos ideig, 5 vagy 10 évig, e kamat lejebb nem szállhat. Angliában úgy mint Franciaországban kötöttek kölcsönöket *al pari*,

melyek bizonyítják, hogy e rendszer ép oly szerencsés és könnyen kivihető, mint a mily természetes. 1877. május havában bocsátották ki Angliában az 1,250.000 font sterlingre terjedő s $3^1/_2$%-ot hozó fővárosi kölcsönt. A papirok névleges értéke képezte az aláírás minimumát, és a kölcsönt ezen és ennél magasabb árfolyam mellett helyezték el. 1877-ben és 1878-ban belga, hollandi, svéd és norvég kölcsönöket bocsátottak ki *al pari*, vagy legalább ahhoz igen közel eső árfolyamon. Ugyanezt az eljárást követték a legújabb amerikai kölcsönöknél.

Csak két példát akarunk idézni Francziaország financziális történetéből. 1830. január 12-dikén egy 1828. június 19-diki törvény alapján egy 80 millió frank tényleges összegre menő 4%-os kölcsönt nyert el a Rothschild-ház 102 frank, $7^1/_2$ centime árfolyam mellett. E kölcsönt tehát *parin* valamivel fölül kötötték. Igaz ugyan, hogy a néhány hét múlva kitörő júliusi forradalom az eredeti szerződés megváltoztatására kényszeríti a kormányt. E véletlen és a szerződés megkötése utáni időre eső körülmény nem változtathatja e tény és e tanulság horderejét. Oly szilárd és okos ház, mint a Rothschildék, nem vállal magára egy *parin*ál magasabb kölcsönt, ha nem biztos arról, hogy rendes időben könnyen szétszivárogtathatja azt a közönség között. Néhány évvel utóbb, 1832. augusztus 8-dikán, egy 100 millió frankos 5%-os kölcsönt nyert el 98 frank 50 centime mellett a Rothschild, Davilliers és Hottinguer consortium. Ez a kibocsátási árfolyam majdnem *al pari* volt. A júliusi kormány többi kölcsöneit 3%-ban kötötték, de mind ezek arról tanúskodnak, hogy igen könnyű lett volna őket 4% vagy $3^1/_2$% mellett *al pari* elhelyezni. A második császárság alatt ismét a 3%-os járadék volt a kedvencz

papiros. Az 1861-dik évet megelőző kölcsönök egy részét mindazáltal $4^1/_2$%-ban, 92 frank 50 centime, 92 frank 25 centime, stb. árfolyam mellett bocsátották ki. Mindenesetre könnyű lett volna e papirokat 5% mellett *al pari* elhelyezni, ha biztosítják az aláírókat arról, hogy 10 évig semmi conversiótól nem kell tartani.

Az államoknak, midőn örökös járadékokra vesznek kölcsön, úgy kellene cselekedniök, mint a magánosoknak, és soha nem szabadna a hitelezőnek magasabb összeget igérniök, mint az tényleg szolgáltat. Sokkal méltóbb és mindent összevéve, előnyösebb is volna, ha az államok őszintén alkalmazkodnának az adott viszonyokhoz, és nyiltan fölemelnék a kamatlábat, midőn válságos időkben kell kölcsönhöz folyamodniok, habár 6, 7 vagy akár 8%-os papirokat is kellene kibocsátani.

Van egy kérdés, mely igen benső összefüggésben áll az imént tárgyalt kérdéssel, s ez a következő. Föltéve, hogy az állam nem akarja kölcsöneit *al pari* kibocsátani, jobb-e, ha magas kamatlatú és *pari*hoz igen közel álló kibocsátási árfolyamú, vagy alacsony kamatlatú, de a *pari*tól távolabb eső kibocsátási árfolyamon adja ki papirjait? Jobb-e például 5%-os kölcsönt kötni 93 frank árfolyam mellett, vagy 3%-os kölcsönt 59 frank mellett? Azokat az árfolyamokat veszem, melyeket néhány év előtt, a nagy kölcsöneink kibocsátását közvetlenül követő napokban, 1873. deczember havában jegyeztek. E kérdésre az imént kifejtett tekintetek már megadták a választ. Minden habozás nélkül merem mondani, hogy mindig a legmagasabb kamatú, vagyis a névleges értékhez legközelebb eső papirosban kell a kölcsönöket kibocsátani, vagyis a válságos esetekben inkább 5%-os mint 3%-os papirban.

Az az ember, a ki az államnak ad kölcsönt, kettős előnyt keres. Mindenekelőtt egy lehetőleg tetemes kamatot. Másodszor ama tőke gyarapodását a közel jövőben, melyet járadék-czímlete képvisel. E két előny fordított arányban áll egymással. A spekuláns főleg a tőkegyarapodásra tekint. Az ő szemében rendszerint azok a papirok legelőnyösebbek, melyek *parin* jóval alúl állanak. A komoly tőkés ellenben főleg a lehetőleg magas kamatot keresi, s azért főleg a *pari*hoz, vagyis a névleges értékhez minél közelebb eső czímleteknek adja az elsőséget. A közkölcsönök kibocsátásánál pedig inkább a tőkéseket, mint a spekulánsokat kell igyekeznünk megnyerni.

Másrészről, s ez a legfőbb érvünk, midőn a névleges értékhez legközelebb eső papiroknak adjuk az előnyt, a kölcsönvevő állam két bajt igyekszik leginkább kikerülni: először az igen magas kamatot, mely íziben tetemes terhet ró reá; másodszor azt a kényszerűséget, hogy adóssága visszatérítésekor igen magas jutalmat kelljen fizetnie.

Minthogy az okos államnak mindig arra kell gondolnia, hogy adósságát valamely nap visszafizesse, főleg arra kell tekintenie, hogy adósságának visszatérítése nagyon drága ne legyen, és inkább bele kell nyugodni abba, hogy néhány éven át valamivel súlyosabb terhet viseljen. Íme ezek amaz okok, a melyeknél fogva részünkről előnyt adunk a névleges értékhez közel eső czímleteknek, a névleges értéktől távolabb eső czímletek fölött, az 5 vagy $4^1/_2$%-os papiroknak, például a 3%-os papirokkal szemben. Ime ez okokból tartjuk jóval helyesebbnek ama formákat, melyekben Francziaország a Restauratio utolsó éveiben és az 1870-diki nemzeti csapásokat közvetlenül követő időkben bocsátotta ki kölcsöneit, mint azokat a

formákat, a melyekben Anglia kötötte adósságait a nagy Pitt kormányzása alatt.

A névleg alacsony kamatú és *parin* vagyis a névleges értéken jóval alacsonyabb árfolyam mellett kibocsátott kölcsön hívei csalékony érveket hoznak fel az általunk kifejtett okoskodással szemben. Ezek az emberek rendesen bankárok, kik üzleti kifejezéseik és állitólagos illetőségök alapján hatást gyakorolnak a közönségre. Ámde bátran mondhatjuk, hogy az állami pénzügyek vezetését illetőleg ép a bankárok azok az emberek, kik a legkevesebb bizalmat érdemlik. A mesterségökkel járó előítéletek uralma alatt állanak, és csak saját érdekeiket tekintik. A bankárok érdeke mindig azt kívánja, hogy lehetőleg összekuszálják az állam pénzügyeit, s a lehető legbonyolultabb combinatiókat ajánlják, hogy így újabb megbizásokat, jutalmakat, és minél élénkebb arbitrageüzletet biztosithassanak magoknak. A bankárok tehát nagyon megbizhatatlan bírák az ily ügyben. Mindig jobban fogják ajánlani a 66 franknyi árfolyam mellett kibocsátott 3%-os kölcsönt, mint az *al pari* kibocsátott 5%-os kölcsönt. Mert a 3%-os papir több kilátást nyújt az árak emelkedésére és hullámzására. Minthogy főleg a tőke gyorsan bekövetkező gyarapodására tekintenek, és nem sokat hederitenek az ország állandó érdekeire, mindig azt a papirt fogják dicséreteikkel elhalmozni, mely leginkább kedvez a spekulácziónak. Nyiltan, természetesen, nem ily érvekkel igazolják előszeretetöket az alacsony kamatú papirok iránt. Csak azt mondják, hogy az állam nem kénytelen adósságát visszafizetni, hogy Franczia ország és Anglia történelme mutatja, mennyivel könnyebben viseljük napról-napra az állandó adósság terheit a közvagyonosság emelkedése és a nemes érczek értékcsökkenése követ-

keztében. Nem tagadtuk, hogy ez állítás sok igazságot foglal magában. De nagy vakmerőség volna azt állítani, hogy a közvagyonosság gyarapodása és a nemesfémek értékcsökkenése minden történelmi időszakban ép oly gyors lesz, mint a minő volt a XIX. század második és harmadik negyedében. Az 1825-től 1875-ig terjedő időszak két tünemény által magaslik ki, melyek a múltban soha sem léptek föl hasonló hatalommal. E két tünemény az ipari találmányok és a közlekedési eszközök nagy tökéletesedése egyrészt, és a nemes érczek értékcsökkenése másrészt, melyet a rendkívül gazdag arany- és ezüsttelepek fölfedezése, a bankjegyek, utalványok s a compensationális fizetés nagymérvű elterjedése idézett elő. E tüneményeknek köszönhetjük, hogy Francziaország gazdagsága, pénzben becsülve, megháromszorozódott 1826-tól 1874-ig.* Mondhatjuk, hogy az ipari találmányok és az arany és ezüst értékcsökkenése mentette meg Francziaországot a bankrottól, a XIX. század második felében. E két örvendetes körülmény nélkül hazánk soha nem bírhatta volna el budgetjeink tetemes gyarapodását és állandó adósságunk oly hirtelen felduzzadását. Ámde noha az ipari haladást és a pénz értékcsökkenését természetes és folytonos tüneményeknek tekinthetjük, a történelem egy korszakában sem hatottak soha azzal az erővel, ilyen rövid idő alatt. Azért nem is szabad ez annyira közel fekvő múlt szerint megítélnünk a jövőt. Nagy oktalanságot követne el az a nagy állam, mely folyton gyarapítaná állandó

* 1826-ban az örökösödési illetékek kivetése alkalmával bejelentett értékek 1,337 millió frankot tettek, 1874-ben 3,931 millió frankot, 1876-ban 4,701 millió frankot. *Bulletin de statistique et de législation comparée.* 1878. június, 344. l.

adósságát a nélkül, hogy ne gondoskodnék oly eszközökről, melyekkel azt idővel leszállíthatja, s minden különös felülfizetés nélkül, vagy legalább majdnem minden felülfizetés nélkül, teljesen visszafizethesse a kölcsönvett tőkéket. Ezért nyilatkozunk mi az igen alacsony kamatú örökös járadékczímletek kibocsátása ellen. Ezért ajánljuk ellenkezőleg a magas kamatú járadékok s a névleges érték, vagy ahhoz közel eső árfolyam mellett kibocsátott járadékokat. Az állam így megőrzi a conversiók becses segédforrását, melynek segélyével fokozatosan 3 vagy 4%-ra szállíthatja le eredetileg 5 vagy 6%-os adósságát, vagyis felével vagy egy harmaddal szállíthatja lejebb a nemzet eredeti terheit.

Mindeddig csak az örökös járadékokban kötött kölcsönökkel járó visszatérítési jutalmakról beszéltünk, vagyis ama tőkegyarapodásról, melyet az államnak hitelezői részére fizetnie kell, ha adósságait elenyésztetni akarja. Ideje lesz most néhány szót szólnunk ama hasonló előnyökről, melyeket az állam az időszakos húzások által törlesztendő kötvényekben kötött kölcsönöknél nyújt hitelezőinek.

A kölcsönök e fajánál is általános szokás nagyobb névleges tőkét biztosítani és visszatéríteni a hitelezőnek, mint a minő tőkét tényleg befizetett. Így az 500 frankos kötvényért, mely az e féle kölcsönöknek typusát képezi ma egész Európában, úgy az államoknál, mint a városoknál és részvénytársaságoknál, — ez 500 frankos kötvény fejében rendszerint csak 300, 350 vagy legfölebb 400 frankot fizetnek be tényleg. Ez által azt remélik elérni, hogy a hitelező csekélyebb kamattal fog megelégedni, s e részben oly áldozatot fog hozni, mely nagyobb, mint a törlesztési jutalommal járó előny. S minthogy az ilyen fajta kölcsönöket mennyiségtani pontossággal lehet meg-

állapítani, igen könnyű a számítás helyes voltáról meggyőződni. Visszatérítési jutalom ennél a kölcsönnél nem tekinthető bajnak. A kölcsönök e nemét egészen más szempontból kell tekinteni. A hitelező lemond az általa különben követelt kamat egy részéről, és azt az államnak adja, hogy az utóbbi elmés combinatiók segélyével megtakarítva és felgyarapítva szolgáltassa azt vissza a hitelezőnek, a nélkül hogy azért nagyobb teher nehezednék az állam vállaira. Ez a mód teljesen kifogástalan. Olyan, mely a takarékosságra ösztönöz, és következőleg erkölcsös hatású.

A visszatérítés e rendes és egyforma jutalmaihoz igen gyakran nagy sorsolási nyeremények esélyét is csatolták. A sorsolási kölcsönök szellemes és ártalmatlan combinatióknak tekinthetők, a következő esetekben: Ha a hitelező mindig biztosítva van a felől, hogy még a legkedvezőtlenebb esélyek mellett is visszanyeri valamikor, legalább az általa befizetett tőkét. Ha azonkívül bizonyos kamat jár, habár az alacsonyabb is, mint a minő a piacz rendes viszonyainak megfelelne, például 3 vagy 4 százalék 5 vagy 6 százalék helyett, kivétel nélkül minden kötvény után, még azok után is, melyeket nem húznak ki. Végre, ha a sorsolási nyeremények mérsékeltek, 20.000, 30.000, 50.000, 100 ezer vagy legfölebb 150 ezer frank, s így nem vezethetnek óriási vagyonhoz. Minden esetben a sorsolási kölcsönök ártalmatlanok. A hitelező biztos arról, hogy nem veszti el sem tőkéjét, sem a tőkéjét megillető kamatok egész összegét. Csak egy kis részét áldozza fel e kamatnak azért, hogy kilátást szerezzen magának tetemes nyereségre, mely azonban mégsem vezethet óriási gazdagságra.

Ily föltételek mellett állíthatjuk, hogy a sorsolási

kölcsön takarékosságra ösztönöz, különösen az alsó osztályokban. Az ilyen fajta kölcsönök előnyösek az államokra és városokra nézve, mert a hitelező által elfogadott kamatcsökkenés a tőkepiaczon uralkodó kamatviszonyokhoz képest rendesen nagyobb, mint amaz összeg, melylyel a kölcsönvevő állam vagy város évenkint s minden egyes kötvény után a sorsolási nyereményekhez járulni köteles.

A nyereménykölcsönök jogosságáról és hasznosságáról elég gyakran vitáztak, s így helyén lesz, ha mi is részletesebben szólunk a kérdéshez. Néhány év előtt 1870-ben, egy kérvény alkalmából, Michel Chevalier a császárságí senatushoz intézett egy nevezetes jelentésében foglalkozott e tárgygyal. E jelentés valóságos remekmű, mely a kérdést kiváló elmeéllel és minden oldalról feltünteti.

A sorsolási kölcsönök ellen rendszerint kétféle emberek kelnek ki: a jogászok és a moralisták. Kezdjük az utóbbiak érveivel. Megrontjuk, mondják, a népet, midőn más eszközt mutatunk nekik a meggazdagodásra, mint egyedül és csupán a munkát. Emlékeztetnek Franklin hírneves szavára, melyet a munkásokhoz intézett: «A ki azt mondja nektek, hogy máskép is lehet vagyont szerezni, mint munkával és takarékossággal, az méregkeverő». S ebből azt a következtetést vonják le, hogy a sorsolási kölcsönök a méregkeverés egy nemét képezik, mely megvesztegeti a nép gondolkozását és erkölcseit. Ebben az okoskodásban persze sok a túlzás. Soha nem fogjuk azt elérni, hogy egyedül a munka, takarékosság, sőt tehetség képeznék az egyéni gazdagodás egyedüli tényezőit. Van még egy másik elem is, melynek szintén nagy része van. S ez a szerencse, más szóval a véletlen. A ki az em-

ber sorsának alakulásában egészen száműzni akarja a véletlent, az lehet nagy stoikus, de semmi esetre nem bölcs. Tegyük hozzá, nem is ember. Micsoda baj van abban, ha szegény emberek, munkások, cselédek vagy mások összegyüjtik garasaikat, hogy azon egy sorsolási kötvényt vásárolhassanak, s aztán a húzás előestéjén aranyálmakba ringatják magokat, melyek, az igaz, csak nagy ritkán teljesednek be? Azt mondják talán, hogy a kiábrándulás nagyon keserves rájok nézve? Semmi esetre nem oly keserves, mint a mily édes volt az álom. Mert, ha e szegény emberek kötvényei nem is nyertek, azért ők még sem estek áldozatul. Tulajdonosai maradtak magának a kötvénynek, vagyis oly tőkének, mely nem vesztett semmit értékéből. Vagy azt állítják talán, hogy e sorsolási kötvények elidegenítik az embert a munkától? Épen ellenkezőleg. Arra ösztönzik, mert a takarékosság egyik leghatalmasabb sarkantyúját képezik. Sok ember, ki soha nem erőltette volna meg magát legkevesebbé sem egy 5 frankos járadék megszerzéséért, izzad és nélkülöz, csakhogy egy sorsolási kötvényt keríthessen magának. A kölcsönnek ez a fajtája mindenesetre oly társadalmi rétegekbe vezette be a takarékosságot, hol azt eddig talán nem is ismerték. Lassankint meghonosodott e néposztálynál is a takarékosság szelleme, s a sorsolási kötvények után megbarátkoztak más értékpapirokkal is, habár ez utóbbiak távolról sem voltak oly jók és biztosak, mint a sorsolási kötvények. Mondtam már fönnebb, hogy a nagyvárosi munkásoknak az utóbbi időben alig volt más értékpapirjok, mint Páris városa és a *Crédit Foncier* sorsolási kötvényei, s a nagy kamattal járó török kötvények. Stoikus és moralista olvasóm, mondd meg, melyik volt jobb e két elhelyezés közül? Kétségtelenül az első. Hogy tu-

datlan embereknél fölkeltsük a takarékosság szellemét, rendszerint több kell, mint egy közönséges 4 vagy $4^1/_2$%-os papir vonzó ereje. A modern társadalom csak úgy hemzseg a mindenféle sorsolási nyereménytől. Lépten-nyomon találkozunk a boldog kiváltságoltaknak munka nélkül szerzett vagyonával. Itt egy telek, melynek értéke 10-szer vagy 100-szor nagyobb lesz, egy új város keletkezése vagy a meglevőnek terjedése által. Amott egy kőszénbányarészvény, mely egy új gazdag réteg fölfedezése következtében 10-szer, 100-szor nagyobb értéket képvisel, mint azelőtt. Nagyon messze kellene mennünk, ha mind föl kellene sorolnunk amaz előnyöket, melyeket a szerencse, a régiek ez istenasszonya fentartott azok számára, kikre jóakaró tekintete esett. A sorsolási kötvény nem bűnösebb és nem erkölcstelenebb, mint a gazdagodás száz más törvényes és jogos eszköze. Tegyük hozzá, hogy sorsolási kötvényeink ugyanoly hatással voltak városaink lakosságára, mint az első talpalatnyi föld a parasztra. Csábító eszménye lett a takarékosságnak, mely nemcsak az értelemre, de a képzeletre is hatott.

A jogászok sokkal hatalmasabb érveket hoznak fel a kölcsönök ellen, mint a moralisták. A sorsolás, mondják, tiltva van a legtöbb országban, Franciaországban nevezetesen az 1835-diki törvény által. A sorsolási kölcsönök azonban a loteria egy nemét képezik. Miért helyezkedik az állam ellentétbe önmagával, s miért enged meg magának vagy másoknak, községeknek vagy egyéb nyilvános intézeteknek oly műveleteket, melyeket szigorú büntetéssel sújt a magánosoknál. Az 1836-diki május 26-diki törvény következőleg szól:

«Sorsolásnak tekintetik, és mint ilyen szigorú tilalom alatt áll ingatlanoknak, ingóknak és árúknak olyan

eladása, mely sorsoláson alapúl, vagy a melyhez véletlenen alapuló más jutalmak és előnyök csatolvák, és minden olyan nyilvános művelet, mely a sorsolás útján keletkezhető nyereségre nyújt reményt.»

Eszünk ágában sincs tagadni, hogy nagyon jól tették, midőn a magánsorsolást megtiltották, sőt ellenkezőleg nyiltan helyeseljük e tilalmat, mert a sorsolás oly művelet, melynél a bankár és a magánosok előnye rendszerint nem egyenlő, hanem az első dugja zsebre az oroszlánrészt. Azonkívül azért is, mert a sorsolások gyakorisága és a tételek kicsisége igen hatalmas kísértője a munkás osztálynak, mely így könnyen föláldozza megtakarított filléreit, jólétét. Kimutatták Olaszországban hogy a loteria-húzás napján a kenyérfogyasztás csökkenik némely városokban, mert a munkások inkább leszállítják háztartásuk szükségleteit, csakhogy egy ternóra való kilátást biztosíthassanak magoknak. A sorsolási kötvényeknél azonban, ha kellő óvatossággal járunk el, semmi hasonló veszélynek nem teszszük ki magunkat.

Michel Chevalier mondta, hogy a sorsolás kétszeresen kárhoztatandó: «1. Mert az pusztán és merőben a véletlen játéka, melyben a résztvevők nagy többsége teljesen elveszti betétét, azért, hogy a résztvevők egy igen csekély száma kisebb vagy nagyobb nyereségre tehessen szert. 2. A játék nem egyenlő a jegyeket vásárló közönség és a bankár szerepét teljesítő tőkés vagy állam között, ki a sorsolást vezeti, minthogy az utóbbi kedvezőbb esélyeket tart meg magának, mint a minőket ellenfeleinek nyújt. És e nagyobb esélyek sokszorosan ismétlődve, oly nagy előnyt nyújtanak a bankárnak, mely a mathematikai valószínűség törvényének alapján csalhatatlan bizonyossággal következik be.»

Egészen más a sorsolási kötvények szervezete. Itt senki nem vesztheti el betétét. Sőt értékesítheti azt minden pillanatban a tőkepiaczon, s még arról is biztosítják, hogy meghatározott időben teljesen s rendszerint bizonyos jutalommal térítik vissza, eredetileg befizetett tőkéjét. A sorsolási kötvények sajátsága abban áll, hogy félre tesznek egy aránylag igen csekély részt az évenkint kamatra szolgáló összegből, és ezt a töredéket nem osztják meg egyenlő módon, kamat czímén, az egyes résztvevő között, hanem egyenlőtlen módon sorsolási nyeremény czímén a sorshúzás által kijelölt kötvények között. A sorsolásra így visszatartott összeg Páris városa és a *Crédit Foncier* kölcsöneinél a kölcsön évi kamataira szükséges összegnek $^1/_{12}$ vagy legfölebb $^1/_8$ részét képezik. Páris városa 1865-ben kötött 300 millió frankos kölcsöne például úgy van szervezve, hogy a kamat 4% a névleges tőke után, míg a sorsolásokra fentartott rész 0·365 % ugyanazon tőke után. — A sorsolási nyeremények tehát a kölcsön évi kamataira szükséges összegnek mintegy $^1/_{12}$ részét képviselik. Páris városa régibb kölcsöneinél a sorsolási nyeremények az évi kamatjárandóság $^1/_8$ részéig terjedtek. A *Crédit Foncier* 1863-diki kölcsöneinél az évi kamatjárandóság $^1/_{11}$ részét teszik.

Ily föltételek mellett a sorsolási kölcsönök ártalmatlanok. Veszedelmesekké csak akkor lennének, ha a sorsolási nyeremények az évi kamatjárandóság igen nagy részét vennék igénybe és elenyésztetnék, vagy tetemesen leszállítanák a kamatot. S még inkább akkor, ha a sorsolási nyereményeket nem is az évi kamatjárandóság, hanem a tőke rovására képeznék. Veszélyesekké válnának akkor is, ha a húzások igen gyakoriak volnának, ha többször kerülnének vissza, mint minden három hónapban

egyszer; ha a kötvények igen csekély összegre szólnának, 100 franknál jóval kevesebbet, s végre, ha a nyeremények roppant nagyok volnának, nagyobbak, mint a menynyi a jólét megszerzésére szükséges, ha például tetemesen meghaladnának 100 ezer vagy 150 ezer frankot.

A sorsolási kölcsönöket szabályozni kell. S igen helyesen teszik, midőn azokat csak az államnak és városoknak tartják fenn. Nem is szabad azzal visszaélni, mert az csak fűszerét képezheti a közhitelnek, és nem rendes táplálékát. Az 1861. május 1-i szerződés Francziaország és Belgium között megállapítja, hogy a tartományok, községek, közintézetek és részvénytársaságok által kibocsátott, sorsolási nyereményekkel járó s a brüsszeli tőzsdén jegyzett belga értékeket a franczia tőzsdék hivatalos jegyzésére is bocsátják, föltéve, hogy ez értékek olyan állandó kamatot biztosítanak a papir birtokosának, mely nem kisebb, mint a névleges tőkének, vagy ha a ténylegesen befizetett tőke kisebb a névleges tőkénél, a ténylegesen befizetett tőkének $3^0/_0$-a. Ez egyenesen Belgiumra vonatkozó intézkedést később kiterjesztették több államra, a kereskedelmi szerződések *legkedvezményezettebb népeinek* záradéka alapján.

Ez óvatosság igen helyes, noha talán nem elégséges. Elvűl lehetne felállítani: 1. hogy a papir birtokosának kiszolgáltatandó kamat az ily sorsolási kölcsönnél nem lehet csekélyebb $2^1/_2$ vagy $3^0/_0$-nál az országban uralkodó szokásos kamatláb különféleségéhez képest; 2. hogy a sorsolási nyereményekre szánt összeg nem haladhatja meg soha az évi kamatjárandóságra szükséges kamat $^1/_{10}$ részét; 3. hogy a sorsolási kölcsönök minden kötvényét vissza kell téríteni a kibocsátási árfolyamon, vagy annál magasabb árfolyamon 50, 60 vagy 75 év alatt; 4. hogy

egy-egy nyeremény soha nem haladhatja meg a 150.000 frankot; 5. hogy a húzások nem ismétlődhetnek gyakrabban, mint négyszer évenkint.

Ily szabályozás mellett semmi bajt nem okozhatnak a sorsolási kötvények, ha azokat egészen az államoknak és városoknak tartjuk fenn. Teljesen elítéljük a török vasutak sorsolási nyereményeit, melyek óriási összegekre mentek, a mennyiben némely kötvényeket 600.000 frankkal térítettek vissza. Hasonlókép visszautasítjuk egy kis olasz város, Barletta, sorsolási kötvényeit, mert azok igen kicsinyek, 20 frankosak, és azonkívül nem adnak semmi kamatot. De hiába keresnők azokat az embereket, a kiknek erkölcseit Páris városa sorsolási kötvényei állítólag megmételyezték volna. Ellenkezőleg találni fogunk egy sereg francziát, kiket nem gazdagsághoz ugyan, de jó módhoz vezetett. A sorsolási kötvény olyan, mint Lafontaine haldokló emberének kincse, mely nemcsak azt gazdagította meg, a kire a nyeremény jutott, hanem mindazokat, kik, hogy a szerencse ez esélyét magoknak biztosítsák, jobban megfeszítették erejöket, és megtakarították azt a néhány száz frankot, a mibe a kötvények kerülnek. E sorsolási kötvények azonkívül igen hasznosak a városokra és államokra nézve, mert a mosolygó kilátások által elcsábított tőkések, főleg a kis tőkések, lemondanak az őket illető kamatok jóval nagyobb részéről, mint a minőt a sorsolási nyeremények évenkint kívánnak. Hogy azonban a tőkések ez áldozatkészsége némileg jelentékeny legyen, szükséges, hogy az ily kölcsönök kibocsátása ne legyen sem teljesen szabad, sem nagyon gyakori, szóval, hogy oly kiváltságot képezzenek, melyet csak igen mérsékelten használunk.

E kölcsönmód egy másik baja, hogy majdnem lehe-

tetlen azt nagyobb műveleteknél alkalmazni. Igen nehéz volna ily úton két vagy három milliárd frankot, vagy épen öt milliárd frankot beszerezni. A kölcsön ez a módja ugyanis azon föltevésen alapszik, hogy a tőkés a jövendőbeli nyereség alapján lemond ama kamat egy részéről, melyre joga volna. Ámde mindenki tőkéjének csak egy kis részénél hajlandó ily lemondásra, mert a legtöbb embernek szüksége van jövedelmének majdnem egész teljére, és ha az emberi természet szereti, sőt hajszolja is a kalandokat, rendszerint csak igen kis mérvben hódol e szenvedélyének.


BIBLIOTHECA ACADEMIAE SCIENTIARUM HUNGARICAE
BUDAPEST