

teri titkár mint jegyző.³ Közülük szajoli Fejér Miklós (1837–1909) az ankét tárgyalásai során lépett előrébb a karrierjében: kataszteri központi felügyelőként hívták meg a szakértekezletre, és még az ülések idején került a Pénzügyminisztériumhoz osztálytanácsosi pozícióba, ahol rábízták a kataszteri ügyek előterjesztését és koordinálását.⁴

A tárgyalások során az ankét – a pénzügyminiszter javaslatának megfelelően – az ország vidékei szerint négy részre oszlott, és első ülésüket mindannyian a megnyitót követő napon (október 27.) tartották. A budapesti, debreceni, temesvári és szegedi kataszteri kerületből alakult osztály gróf Károlyi Sándort választotta elnökül, és első tanácskozásuk időpontját fél 11-re tűzte ki. A kassai, besztercebányai és pozsonyi kataszteri kerületekből szervezett osztály elnöke Sennyey Pál lett, és első ülését

délután 5-kor tartották. A szombathelyi, pécsi, eszéki, zágrábi és határőrvidéki kataszteri kerületek osztályán Vizsolyi Gusztáv elnökölt, és reggel 10-kor kezdték meg a munkát, csakúgy, mint a szatmári, kolozsvári és szebeni kataszteri kerületekből alakult osztály Kemény János vezetésével.⁵

Az ankét megnyitó ülésén – az elnöki posztot betöltő Szapáry Gyula mellett – beszédet mondott még Sennyey Pál, Rudnyánszky Ferenc, Majtényi László és Zichy Nándor is.⁶

A hatékonyabb ügymenet érdekében felállították a 12-es, azaz 12 tagból álló albizottságot, amelybe minden osztály 3-3 küldöttet delegált. Az albizottság így az alábbi összetételben ülésezett: Károlyi Sándor, Keszlerffy János, Rudnyánszky Ferenc, Vizsolyi Gusztáv, Mihálovits Károly, Inkey Nándor, Sennyey Pál, Majtényi László, Bittó Béni, báró Kemény



■ Sennyey Pál (1824–1888) báró, a főrendiház elnöke, a kataszteri ankét egyik osztályvezetője, a 12-es albizottság tagja⁷



■ Zichy Nándor (1829–1911) gróf, országgyűlési képviselő

4 Két államtitkár. *Vasárnapi Újság*, 36. (1889) 23:369–370. 1879-ben kataszteri központi felügyelő volt, l. *Magyarország tiszti cím- és névtára*. Bp., 1879. 84.

5 Nemhivatalos rész. *Budapesti Közlöny* (= BK), 13. (1879) 249:8548.

6 Nemhivatalos rész. BK, 13. (1879) 249:8547–8548.

7 A közölt képek forrása: Kemény Jánosról a dka.oszk.hu, Sennyey Párról, Zichy Nándorról, Károlyi Sándorról, Vizsolyi Gusztávról és Fenyvessy Adolfról a wikipédia képeit közöljük. Az 1875:VII. törvénycikk 1880. évi módosítási javaslatának digitális felvételét ezúton köszönöm Czikkelyné Nagy Erikának.



■ Kemény János (1825–1903) báró, a kolozsi kerület képviselője, házelnök, a kataszteri ankét egyik osztályvezetője, a 12-es albizottság tagja



■ Vizsolyi Gusztáv (1822–1889) a kataszteri ankét egyik osztályvezetője, a 12-es albizottság tagja

János, Elekes György és Stoll Károly.⁸ A tagok feladata volt, hogy a tanácskozásokon képviseljék a saját osztályuk álláspontját, illetve az



■ Károlyi Sándor (1831–1906) gróf, a kataszteri ankét egyik osztályvezetője, a 12-es albizottság tagja

esetenként ellentétes véleményeket összhangba hozzák. Megállapodásuk eredményét aztán egy szövegező bizottság hivatalos formába öntötte. A tárgyalásokon Szapáry Gyula elnökölt, elhúzódó súlyos betegsége miatt azonban ezt a feladatot egy időre át kellett adnia Márffy Ágoston miniszteri tanácsosnak. A váltás miatt akadozó ügymenet a tanácskozások elhúzódásához vezetett, kivált, mivel a 12-es albizottság esetenként a Pénzügyminisztériumtól eltérő véleményt fogalmazott meg. Az albizottság és a minisztérium javaslatait aztán újfent megtárgyalták az ankét szakértekezleti ülésén, ahol a felmerülő vitás kérdésekkel kapcsolatban kialakították a többségi álláspontot.⁹

Az ankét elé terjesztett, vitaindítónak szánt előadói emlékiratnak ugyan sem a teljes szövegét, sem pedig készítőjét nem ismerjük, de tartalmát tekintve minden bizonnyal részben vagy egészen megegyezhetett a fentebb már említett állandó pénzügyi bizottság éves költ-

8 MNL OL, K 255. 1880 – 2. tétel – 492/1880. Az irat az albizottság számos üléséből egyet örökít meg, eszerint a 12 tagot 1880. február 9. 13 órára hívták értekezletre a pénzügyminiszteri palotába.

9 GYÖRGY ENDRE: A földadósabályozás kérdéséhez. *A Hon*, 18. (1880) 153:1. (június 17.) A cikket *A Hon* három napon keresztül folytatásokban közölte, így részleteit olvashatjuk a 154. és 156. számban is.



■ Fenyvessy Adolf (1837–1920) újságíró

ségvetési jelentéséhez mellékelt beszámolójával.¹⁰ A szakértekezletek fő témája a hatályban lévő 1875:VII. törvénycikkely hibái, illetve ezek módosítási lehetőségei voltak. Különösen nagy hangsúlyt kapott a 19. §, amely kimondta, hogy a becslésnél – a fa kivételével – az 1867–1872-ig terjedő hat év középárainak átlagát kell venni, 20% levonásával, míg a fa áránál az 1855–1874-ig terjedő 20 évnyi időszak középárainak az átlagát tekintik számítási alapnak, levonás nélkül.¹¹ Az országgyűlési ciklus alatt a legtöbb panasz ezt a paragrafust érte, ugyanis a meghatározott időszak magas árai túlzottan magas tiszta jövedelmet eredményeztek, amely nem felelt meg a tényleges viszonyoknak. Az országgyűlésen számos vármegye és város támogatta azt a javaslatot, hogy a becslésnél inkább az 1872–1877. év átlagát vegyék alapul, ám Szapáry Gyula inkább azt szeretne volna el-

érni, hogy az igen sok munkával elkészült tiszta jövedelmi számításokat ne kezdjék előlről egy új periódusra kiszámolva, hanem a törvényben meghatározott és a valós viszonyok közötti különbséget százalékban határozzák meg és eszerint csökkentsék a mértékét.¹² Az ankét magát az eljárást helyeselte, ugyanakkor, miután a szakértekezlet működése nagy figyelmet kapott a napi sajtóban, a korabeli szakfolyóiratokban olvashatunk ellenvéleményeket is. Ezek közül különösen fi gyelemreméltó Fenyvessy Adolf érvelése, amely az ankét azon megállapításán alapul, miszerint a becslőbiztosok a nyers termés szinte minden tényezőjét túl magasra, a művelési költségeket pedig túl alacsonyra számolták. Véleménye szerint, ha ezeket a tényezőket a valóságnak megfelelően kiigazítják, máris alacsonyabbak lesznek a tiszta jövedelmi tételek. Ugyanakkor az így kapott értékek továbbra is az 1867–1872. év tiszta jövedelmeit mutatnák, amelynek adóalapul vételét a jövőre nézve nem javasolta. Ehelyett legcélszerűbbnek a porosz törvény alkalmazását látta, miszerint válasszanak ki egy időszakot (például a legutóbbi három évet), és az ekkor érvényes haszonbérletek és vételárak tájékozási pontként szolgáljanak a földadó bizottság számára, akik így objektív alapon tudnák megállapítani a tiszta jövedelmi fokozatokat.¹³

Az ankét tárgyalásai azonban nem Fenyvessy javaslatainak nyomán haladtak. A pénzügyminiszter a központi kataszteri közegek által felvett tiszta jövedelmeket (ti. az első becslést) arányosította és leszállította, majd a kapott eredményt bemutatta a szakértekezletnek. Az ankét az eképpen megállapított összeget is túl magasnak találta, ezért Szapáry egy olyan indítványt terjesztett be, miszerint a földadó összegét maximálisan 29 millióban határozzák meg (kontingentálják), és ebből a rögzített alapból számítsák ki az adó

10 Erre utalnak az emlékirat napi sajtóban közölt részletei, I. FENYVESSY ADOLF: A földadó új szabályozása. *Nemzetgazdasági Szemle*, 3. (1879) IV:573–574. (= FENYVESSY, 1879.)

11 A 19. § így folytatódik: „Oly terményeknél, melyek eladás végett vásárra vagy valamely gyárhoz vitetnek, az illető piaci vagy gyári, más terményeknél a helybeli, mégpedig a bornál a szüreti árak vételnek alapul; ha az eladás hordóval együtt történik, a hordó ára levonandó”. 1000 év törvényei (<http://www.1000ev.hu>)

12 A földadó szabályozás tárgyában összehívott szakértekezlet elé terjesztendő kérdések. *BK*, 13. (1879) 249:8548 a)

13 FENYVESSY, 1879. 590–591.

egy százalékát. Az indítványt az ankét elfogadta, és az később beépült az általuk kidolgozott törvényjavaslatba.¹⁴ A közvélemény azonban a 29 millió forintban – Horvát-Szlavónországot is beleszámítva 40 millióban – meghatározott földadót egyértelműen adóemelésnek tekintette, amely ellen a *Pesti Napló* 1881. március 3-án megjelent cikke is felszólalt: „[az] 1880. tavaszán tartott általános kataszteri gyűlésen megállapított az addig végzett munka alapján az az előleges osztálykivonatok adataihoz képest, hogy Magyarországon, az erdélyi részeken és Horvát-Szlavónországban a tiszta jövedelem, mely a kiigazítás szerint 131,6 millióval van eddig fölveve, 168 millióval kell, hogy az új kataszterben szerepeljen. Pedig a kiigazítás óta a termőföld a szorosabb értelmű Magyarországon 224 489 holddal kevesebb lett, bizonyára az árvizek pusztításai folytán, és Horvát-Szlavónországban is azóta lejjebb szállott a termelő terület nagysága. S amíg a kiigazítás szerint Magyarországon 3 frt 10 kr és Horvát-Szalavónországban 2 frt 77 kr volt a holdankinti átlagos tiszta jövedelem: az új becslés szerint ez átlag 4 frt 20, illetőleg 3 frt 42 kr-ra emelkedett. [...] És vajon azt hiszi-e a pénzügyminiszter, hogy a mestersegesen így felcsigázott tiszta jövedelem fejében könnyebb lélekkel fogják majd megszavazni a 40 millió földadót?”¹⁵ A pénzügyminiszter és az ankét egyetértésben kidolgozott javaslatát azonban az országgyűlés is elfogadta.

A szakértekezleti tárgyalásokon előkerült a felszólalások kérdése is. Miután a kiigazítási munkák során azt tapasztalták, hogy a birtokosok az előzetes felszólalást általában elmulasztották, noha annak határidejét minden esetben közhírré tették, és panaszaikat csak az új adó kivetése után tették meg, felmerült a rendszer átalakításának szükségessége. Az 1875:VII. törvénycikk ugyanis úgy rendelkezett, hogy aki nem élt az előzetes felszólalással, annak további sérelme már nem orvosolható. Az ankét által kidolgozott módosítási indítvány erre is megoldást kínált: az egyéni felszólalásokat már

nem az adókivetés előtt, hanem azt követően tette lehetővé és a felszólalások gyors tárgyalására is ígéretet tett.¹⁶

Ugyancsak javaslatok születtek az 1875:VII. törvénycikk 40–51. §-ainak módosítására, amely egyrészt nem szabályozta kellő szabotossággal az eljárás menetét, másrészt túl hosszúra nyújtotta a bizottsági tárgyalásokat. Az említett paragrafusok értelmében a becslők sorozási munkálataikat a járási bizottság elé terjesztették, amely ezeket megvizsgálva a kerületi bizottsághoz küldte tovább, onnan a felmérési munkálatok a pénzügyminiszterhez, végül pedig az országos földadó bizottság elé kerültek. A folyamat végén a több lépcsőben ellenőrzött számításokkal véglegesen megállapították a tiszta jövedelmi fokozatokat és a földek osztályba sorozását. Ezt követte a letisztázott sorozási munkálatok visszaküldése a községbe, ahol közszemlére tették azokat, és a birtokosok bizonyos esetekben felszólalással élhettek.

A szabályozással kapcsolatban komoly vita volt. A 12-es albizottság a tiszta jövedelmi fokozatokkal kapcsolatban azt javasolta, hogy a munkálatokat járási, kerületi és országos földadó bizottságok előzetesen tárgyalják, és csak azután indítsák meg az osztálybasorozást, ezzel szemben a kormány álláspontja az volt, hogy a tárgyalást a sorozás befejezése után tartásuk meg. Az ankéton megoszlottak a vélemények a 12-es albizottság és a kormány javaslata között. Az albizottság érveit hangoztató Sennyey Pál még a szakértekezlet 1880. május 29-i záróülésén is hangsúlyozta, hogy „a tisztajövedelmi fokozatokat ma is magasaknak tartja és a fokozatok előleges letárgyalása és megállapításának mellőzése folytán előállandó következményekérti felelősséget az ez ügyben határozathozatalra hivatott pénzügyminiszterre hárítja”. A kormánnyal egyetértő Almási Jenik István ezzel szemben úgy vélte, hogy „az osztálybasorozás folytattassék és csak azután terjesztessék az egész munkálat a bizottságok

14 SCHMIDT, 2016. 7–10.

15 Horvát-Szlavónországban külön vetették volna ki a 11 milliót meg nem haladható összeget. Minderről bővebben l.: A földadó-javaslatok I. *Pesti Napló*, 32. (1981) 61:1–2.

16 A földadó szabályozás tárgyában összehívott szakértekezlet elé terjesztendő kérdések. *BK*, 13. (1879) 249:8548 a)

elébe, mert úgy azok, mint a birtokosok, csak akkor látják, hol a hiba, amidőn a munkálatok végeredményét ismerik”.¹⁷ A sorozással kapcsolatos szabályozásnak azért is volt jelentősége, mert a pénzügyminiszternek készített jelentés szerint 1880 nyarán már az ország területének 1/3-át osztályba sorozták, a hátralévő 2/3 rész munkálatainak befejezését pedig – hasonló teljesítménnyel számolva – 1882 júniusára ígérték. A 12-es albizottság javaslatát végül nem fogadták el, mert a többség a Pénzügyminisztérium nézetét osztotta, miszerint egy ilyen eljárás legalább két évet és további 4 millió forint többletköltséget igényelt volna. Ehelyett azt az indítványt támogatták, hogy a becslési munkálatokat a kataszteri közegek és a választott becslők segítségével alaposan felülvizsgálják, és ami a tényleges viszonyoknak nem felel meg, módosítják.¹⁸ Eszerint tehát az országos földadó bizottság utólagos korrekciót hajthattott végre: ha a becsléseket túl magasnak találta, jogában állt az ország tiszta jövedelmi fokozatait a tényleges állapotnak és viszonyoknak megfelelően, egyenlő arányban leszállítani. A tiszta jövedelmi fokozatok végső meghatározása után a pénzügyminiszter megállapította a kivetési százalékot és ennek alapján elrendelte az adókivetést.

A Honban György Endre ugyan egyetértett a Pénzügyminisztérium indítványával, ám a javaslattal kapcsolatban számos ellenérvet is olvashatunk: Fenyvessy Adolf például úgy vélte a *Nemzetgazdasági Szemlében* megjelent szakcikkében, hogy „már a törvényesség szempontjából sem helyeselhető az, hogy a törvényhozás előbb részletesen megszabja a tiszta jövedelem tényezőit és hogy azután egy végrehajtó orgánium az így kihozott tiszta jövedelmet saját belátása szerint megváltoztathassa. Továbbá [...] a föld tiszta jövedelmének ezen mondva csinált leszállítása a

háztulajdonosok és a kereset meg töke után adózók előtt a földbirtokosokat úgy fogja feltüntetni, mint akik adókedvezésben részesültek.” Később Eötvös Károly is hasonlóképpen érvelt a tervet ellen az országgyűlésen.¹⁹

Alaposan megvizsgálták a törvénycikk 18. §-át is, amely azokról a földterületekről rendelkezett, amelyeknek a művelhető állapotban tartása folyamatosan pluszköltséget jelent, például az áradások miatt gátakat kell építeni vagy csatornákat lefektetni a víz elvezetésére, esetleg árkokat, töltéseket, véderőműveket kell emelni. A törvény szabályozása szerint ezeket a kiadásokat a tulajdonosok beszámíthatták a rendes gazdasági költségekbe.²⁰ A rendelkezést azonban nem lehetett végrehajtani a rendezetlen viszonyokkal rendelkező, gyakran több község határait is kiterjedő, több tulajdonossal rendelkező területeken anélkül, hogy az egyes birtokosokat ne érték volna kisebb-nagyobb sérelmek. Ezért Szapáry azt javasolta, hogy a 18. § említett rendelkezését a társulatokra nézve mellőzzék, és a mentesített földeket is adóztassák meg, az adókedvezményt pedig utólag fizessék ki a társulatoknak készpénzben. Emellett felmerült az a javaslat is, hogy a Tisza-völgyet sújtó csapásokra tekintettel erre a területre vonatkozóan hosszabbítsák meg a 15 éves adómentességet.

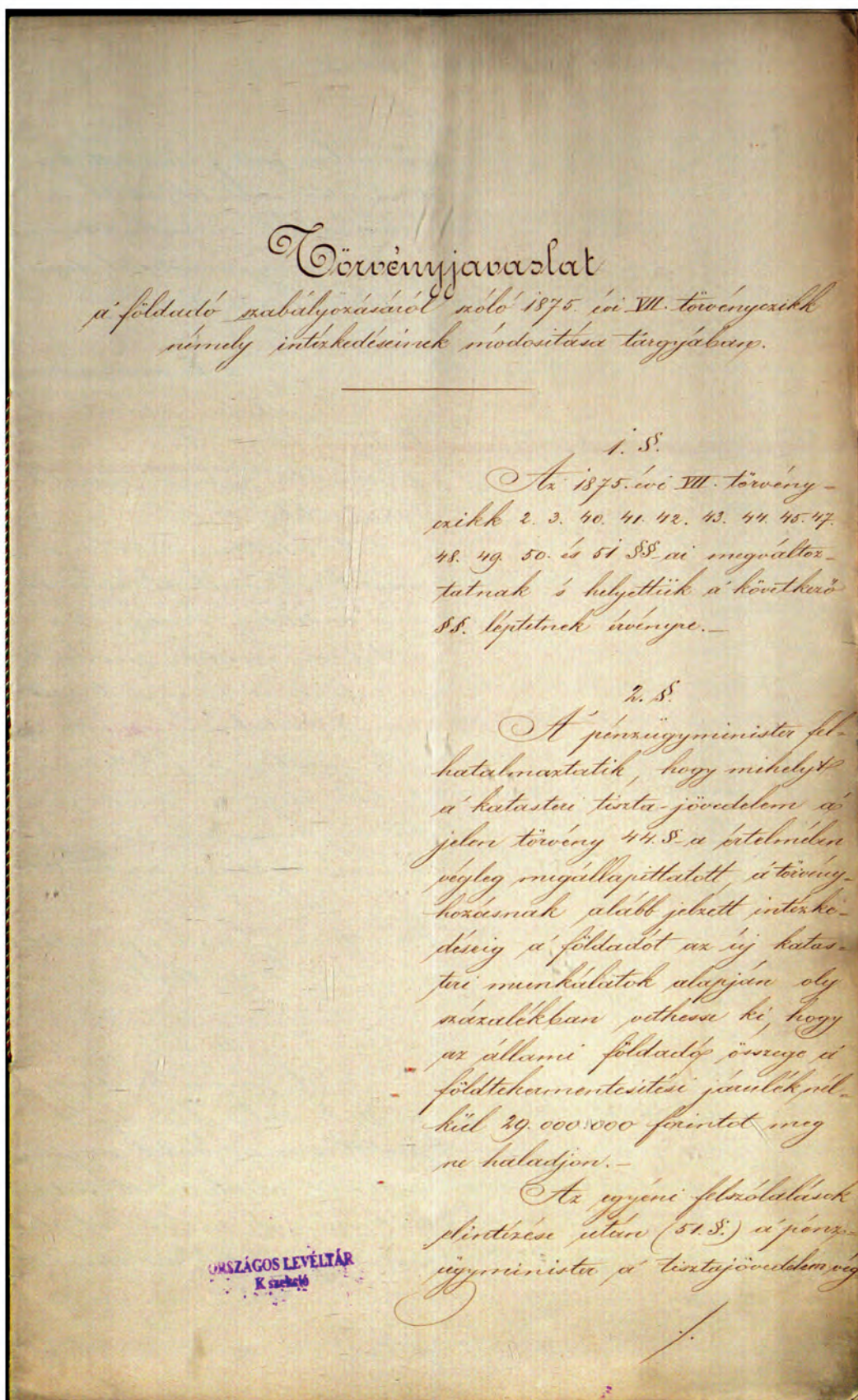
A tervet nyilvánosságra kerülésével ezúttal is hamar megfogalmazódtak az első ellenvélemények. A *Vasúti és Közlekedési Közlönyben* 1879 októberében megjelent cikk kifogásolta a kedvezményeket – különösen a 15 évre vonatkozó adómentességet –, amelyet túlzónak és indokolatlannak tartott. Az itt megfogalmazott vélemény szerint a gátfenntartási költségek nem annyira művelési kiadások, hanem inkább befektetésnek tekinthetők, amelyek által a földbirtok jövedelme és értéke nagymér-

17 MNL OL, K 255 1880 – 2. tétel – 8549/1880 P. M. 16. 22–23.

18 MNL OL K 255 1880 – 2. tétel – 8549/1880 P. M. 2–3.

19 FENYVESSY, 1879. 590. Eötvös Károly felszólalása: 380. országos ülés (1881. április 2.). *KN*, XVIII:209-221. Az elfogadott törvénymódosítás szövege: 1000 év törvényei (<http://www.1000ev.hu>)

20 „Oly földterületeknél, melyeknek jelen termőképességben tartása folytonos különös költségeket igényel, minők a vízöntés és elhomokosodás elleni gátak, a vizek levezetésére vagy öntözésre szolgáló csatornák, csövek és készülékek, vízmosságok, zuhatagok és hószakadások elleni védművek, a határvédek és a telek vagy a telek egy részének mivelhető állapotban tartására szükséges töltések, árkok, vagy alagcsövezés stb. fenntartására szükséges költségek a rendes gazdasági költségekbe számítandók.” 1875:VII. tc. 18. §. 1000 év törvényei (<http://www.1000ev.hu>)



■ Az 1875:VII. törvények ankét által javasolt módosítása 1880 nyarán (MNL OL, K 255 1880 – 2. tétel – 8549/1880 P. M.)

tékben emelkedik. Ugyanakkor mindezt az ilyen jellegű befektetéseket sehol sem vette figyelembe az 1875:VII. törvénycikk, ezért a tanulmány nem tartotta szerencsésnek, hogy éppen a vízszabályozási társulatoknak adják meg ezt a lehetőséget. Ugyancsak kifogásolta magát az eljárást, miszerint a vízszabályozási társulatok egész területén beszédtek volna a földadót, tekintet nélkül az ártérre, majd a vízszabályozó társulat és a kataszteri igazgatóság közötti elszámolás eredményeül az ártéri holdak száma utáni összeget visszaadták volna a társulatnak. A javaslattal kapcsolatos legfőbb problémát a cikk abban látta, hogy az ártéri telekkönyv, a kataszteri telekkönyv és a hitel telekkönyv egymástól eltérő adatokat közöl ugyanarról a földterületről, így lehetetlen magát a rendelkezést igazságosan végrehajtani. A visszas helyzetet eképpen jellemezte: „*ha egy parcella ártérnek van bejegyezve a kataszternél, részesül az adókedvezményben, s ha ugyanaz a parcella nincs ártérnek bejegyezve a társulatnál, nem fizet ártérköltséget, vagyis nem érzi azt a terhet, amiért enyhítőül adja neki a törvény az adókedvezményt. [...] E zavaros rendszernek [...] további megerősítését képezi a javaslat, úgy, ahogy mi értesülünk arról. Mert így az egyes érdek igazságos érvényesülése – ami azelőtt legalább elméletileg nem volt lehetetlen – el van zárva a leszámolás által, melyet rektifikálni felette bajos két helyütt, mindenestre kétszerte bajosabb, mint egy helyütt. És előre láthatólag e zavar fenntartása és az egyenes úttól való borzalom azt fogja csak eredményezni, hogy az államkincstár elesik egy rakás jövedelemtől, de nem azok javára, akiknek érdekét akarja megvédeni a törvény szelleme*”.²¹ A kritikák hatására az ankét a tervezet kidol-

gozásánál igyekezett figyelembe venni minden felmerülő lehetőséget. A módosítási javaslat szerint azoknál a társulatoknál, amelyeknél az ártér fejlesztése már befejeződött, a ráfordított különleges gazdasági költségeket százalékos arányban levonták a kataszteri tiszta jövedelemből, és csupán a fennmaradó összeg után kellett adózniuk. Az ártéri fejlesztéseket még meg nem valósító társulatoknál – ahol az ártéri területek elkülönítése sem volt egyszerű dolog – a különleges gazdasági költségekre tekintet nélkül megadóztatták az egész területet, ám kiállításba helyezték az adókedvezmény utólagos, készpénzben történő megtérítését. Magánfelek esetében a nagy költséggel mentesített területek – akkor is, ha azok valamely társulat mentesített területébe estek – különleges gazdasági költségét a becslőknek a rendes gazdálkodási költségekkel együtt a kataszteri tiszta jövedelem megállapításakor számításba kellett venniük. A tervezet az országgyűlésen kisebb vitát követően átment, sőt a képviselők a szakértekezlet azon javaslatát is elfogadták, miszerint az ármentesített területek 15 éves adómentesége meghosszabbítható, ha tulajdonosa nagy költséggel tette azt termővé.²²

Az ankét tárgyalásainak eredményeként 1880 nyarán már kész volt az 1875:VII. törvénycikk első módosítási javaslata, 1881 tavaszára pedig a szakértekezlet mindkét módosító indítványát megalkotta és benyújtotta az országgyűlésnek.²³ A gondos előkészítő munkák miatt a szakértekezlet által megvitatott tervezeteket még az 1878–1881. évi országgyűlési ciklus alatt sikerült mindkét házban elfogadtatni. Uralkodói szentesítésük után a két módosítás mint az 1881:XL. és az 1881:XLII. törvénycikk lépett hatályba.

21 Vízszabályozási társulataink és a kataszter. *Vasúti és Közlekedési Közlöny*, 10. (1879) 67:439.

22 381. országos ülés (1881. április 4.). *KN*, XVIII:247–250. A 18. § módosításairól l.: 1881:XLII. tc. 1000 év törvényei (<http://www.1000ev.hu>)

23 SCHMIDT, 2016. 4., 7. A módosítási javaslat teljes szövegét l. 808. szám. Törvényjavaslat a földadó szabályozásáról szóló 1875. évi VII tc. némely intézkedéseinek módosítása tárgyában. *KI*, XX:53–59. és Törvényjavaslat az 1875:VII. törvénycikk ármentesített területekre vonatkozó rendelkezéseinek megváltoztatásáról. *KI*, XXIV. 307–311.