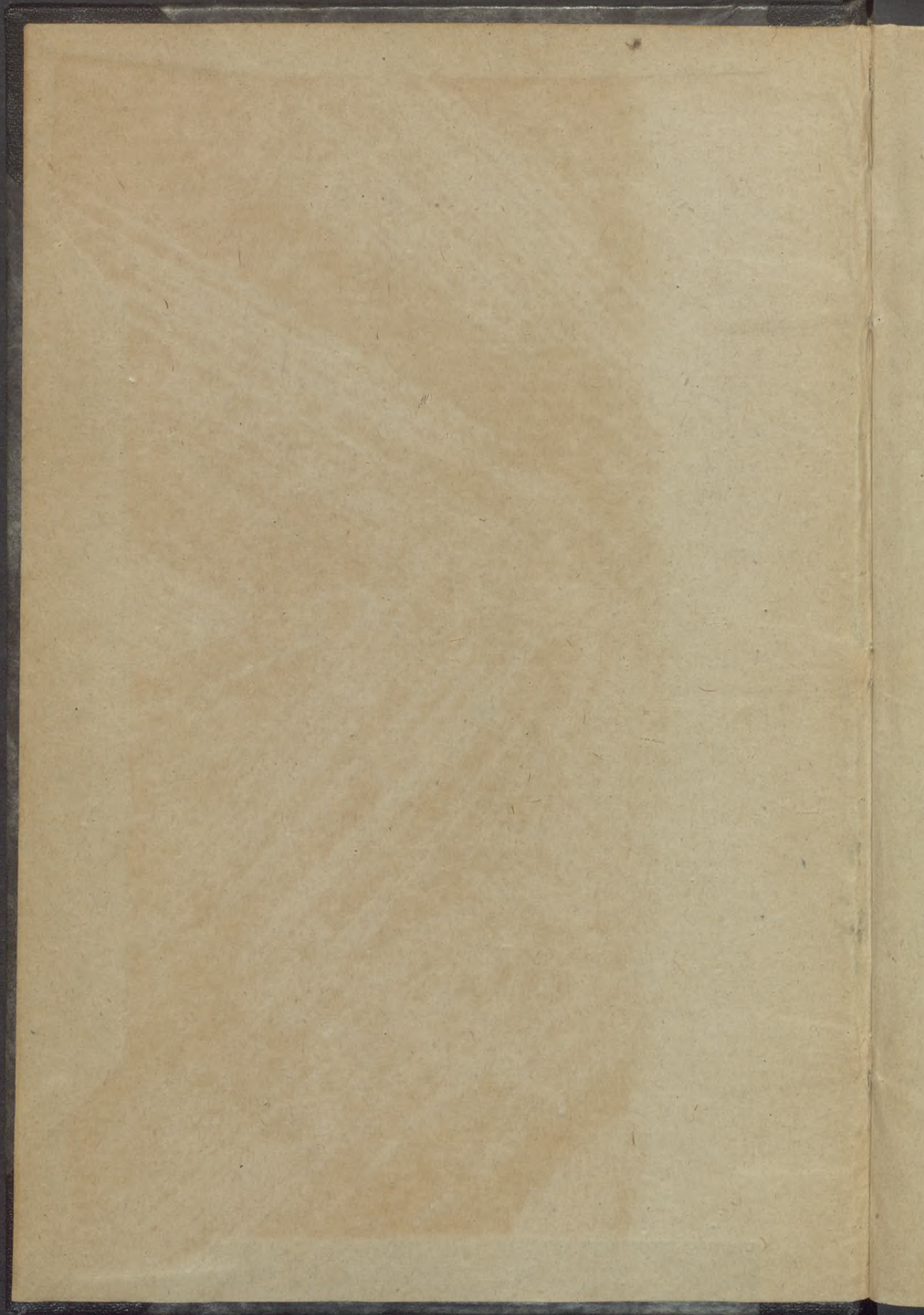


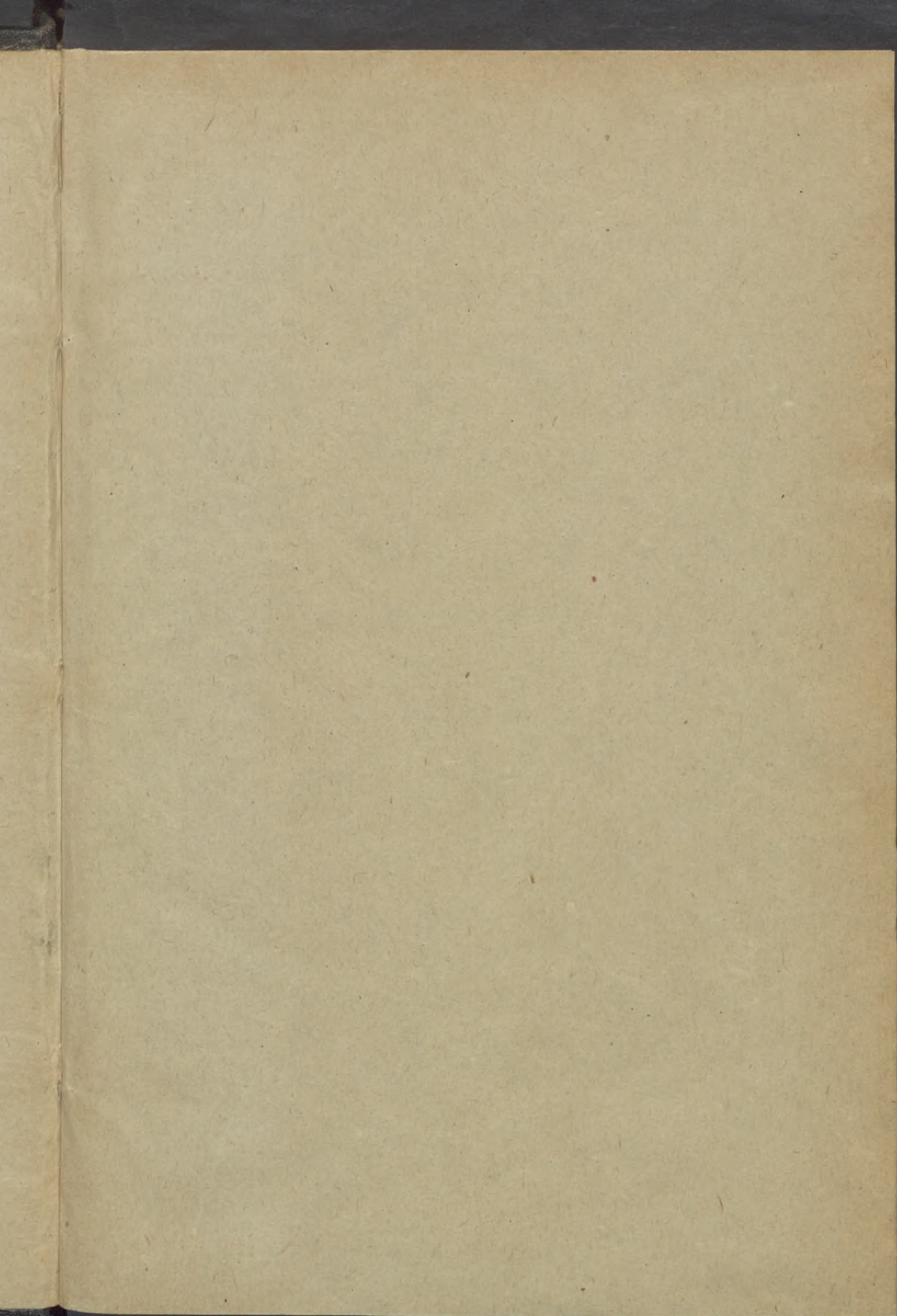
25

MILLER  
JCYTAN

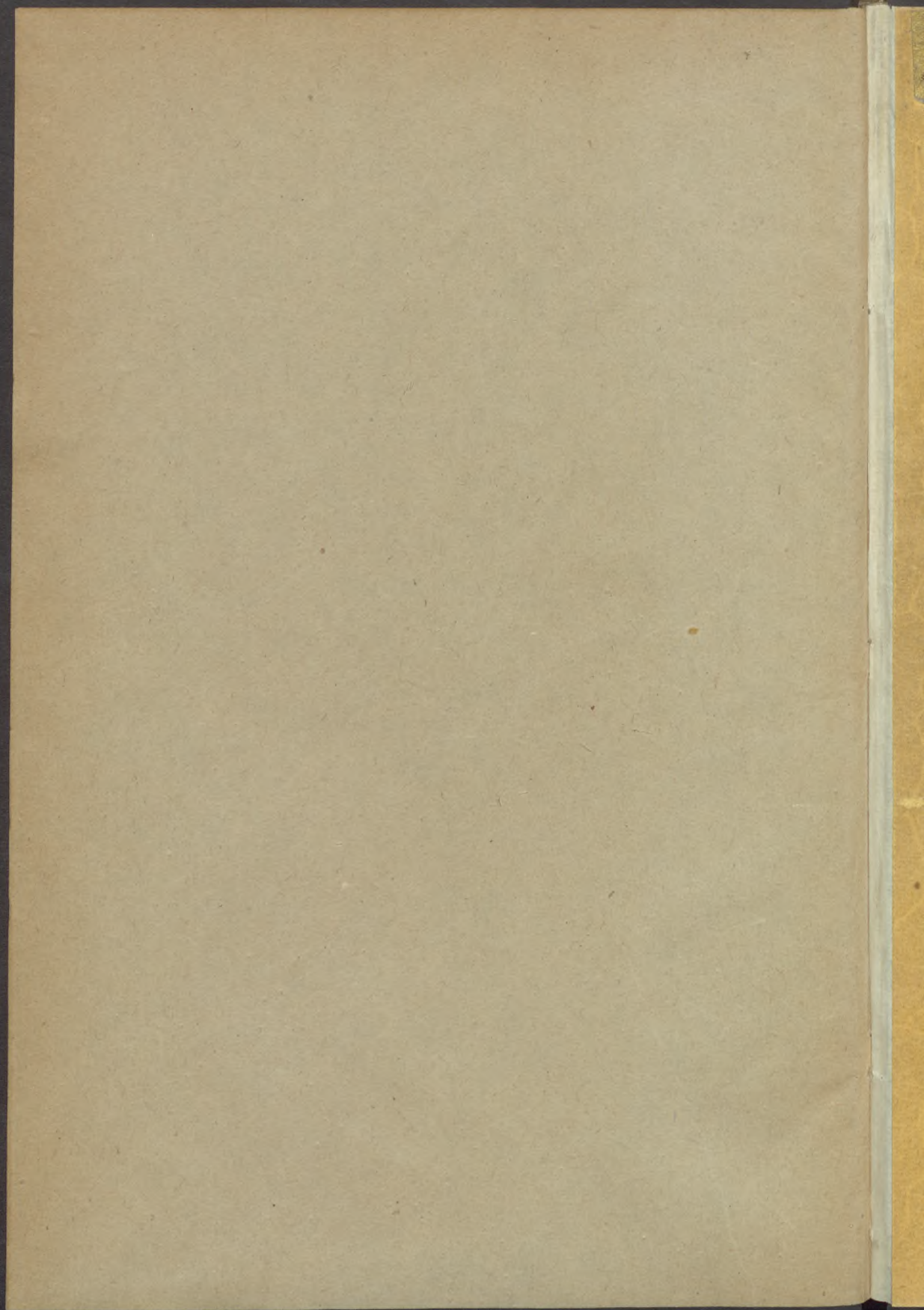














147095

147095

# PÉNZÜGYTAN

---

Írta

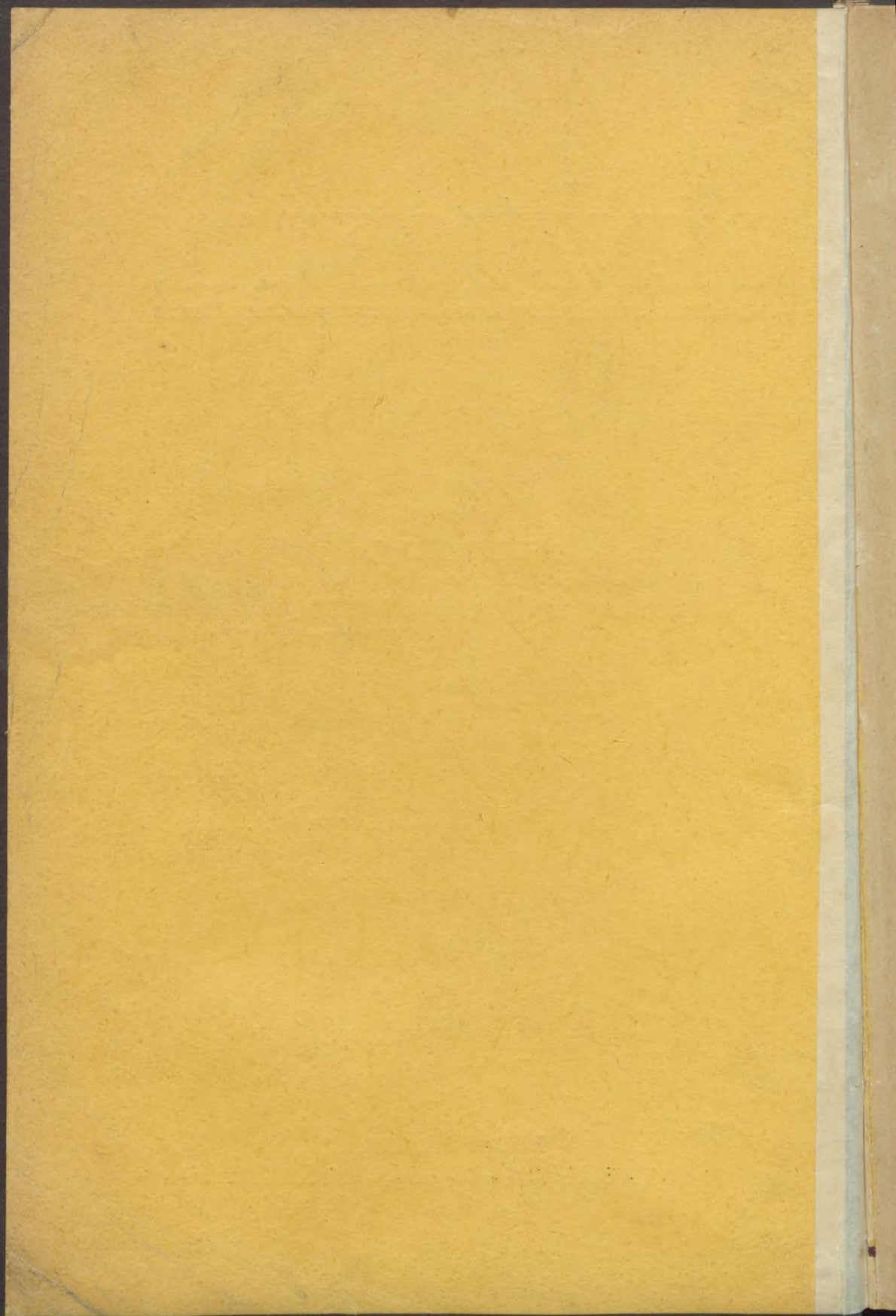
**HELLER FARKAS**

a közgazdaságtan és pénzügytan ny. r. tanára  
a m. kir. József Nádor Műegyetemen

MÁSODIK ERŐSEN ÁTDOLGOZOTT KIADÁS

BUDAPEST, 1943.  
MAGYAR KÖZGAZDASÁGI TÁRSASÁG







# PÉNZÜGYTAN

Írta

**HELLER FARKAS**

a közgazdaságtan és pénzügytan ny. r. tanára  
a m. kir. József Nádor Műegyetemen

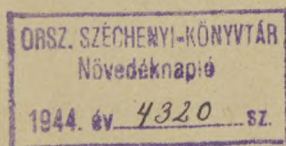
MÁSODIK ERŐSEN ÁTDOLGOZOTT KIADÁS

BUDAPEST, 1943  
MAGYAR KÖZGAZDASÁGI TÁRSASÁG





147095



---

SZEGED VÁROSI NYOMDA ÉS KÖNYVKIADÓ RT  
Felelős üzemvezető : Klenóczky József



## ELŐSZÓ.

A jelen munka első kiadásának megjelenése óta több mint két évtized folyt le. Ezalatt a pénzügytan tudománya nemcsak jelentőségben emelkedett, hanem több irányban fejlődött is. Jelentőségét növelte az állami beavatkozás irányzatának fokozódása, mely az állam igényeit pénzügyi szempontból növeli, fejlődése pedig különösen közgazdasági vonatkozásban volt számottevő, főképpen az árelmélet és a hitelelmélet elmélyítése következtében. Ehhez járult aztán azoknak a tapasztalatoknak az értékesítése, melyek a lefolyt két évtized eseményeiből voltak leszűrhetők.

De a közületi élet terén is oly átalakulások mentek végbe ez alatt az idő alatt, melyeknek számbavehető pénzügyi kihatásaik is vannak. Ilyen elsősorban a helyi közületek, kivált a városok és községek feladatainak növekedése. Míg a pénzügytan régebben beérhette a kisebb közületek pénzügyének futólagos érintésével, addig ma már annak behatóbb tárgyalása szükséges.

Ezek voltak azok a körülmények, melyek, midőn e munka újabb kiadása vált esedékessé, arra késztettek, hogy azt alaposan átdolgozzam. Ennek megfelelően az átdolgozásnál a súlyt főképpen a pénzügy közgazdasági vonatkozásainak elmélyítésére és a helyi közületek pénzügyének behatóbb tárgyalására helyeztem. Egyéb vonatkozásban is kíváncsottnak láttam a munka egyes részeinek átdolgozását. Áll ez különösen a közületi szükségletek elméletére, valamint az állam magángazdasági bevéte-



leire és a monopoliumokra vonatkozólag, melyek az első kiadásban kissé mostoha elbánásban részesültek.

Így tehát az olvasó ezzel a kiadással nem csak egyes szempontokból bővített, hanem nagy részben újból írott munkát is vesz kézhez.

Mielőtt könyvemet a nyilvánosságnak átadnám, nem mulaszthatom el köszönetet mondani a Magyar Közgazdasági Társaságnak, mely a mai nehéz viszonyok között vállalta a munka kiadását, valamint dr. Kádas Kálmán tanár úrnak és dr. Molnár Ernőné úrnőnek a munka sajtó alá rendezésénél nyújtott hathatós segítségükért.

Budapest, 1943. november 11-én.

*Heller Farkas*



## BEVEZETÉS.

**1. A pénzügytan feladata.** A pénzügytan száraz tudomány hírében áll. Rideg számokra, a bevételek és kiadások számoszlopaira gondolunk, ha említik, és az emberek előtt kevésbé rokonszenvessé teszi már magában az is, hogy benne oly teljesítményekről van szó, melyekkel szemben a fizetéseket teljesítő egyén számára látszólag nem áll semmiféle ellenszolgáltatás. Kérdései mindig anyagi dolgok körül forognak és látszólag az ember magasabb célkitűzéseivel nem állnak összefüggésben. Így a pénzügytan a be nem avatottak előtt oly tudománynak tűnik fel, amelynek, minthogy az ember életébe erősen beleszól, jogsultsága ugyan el nem vitatható, mely azonban magasabb szárnyalásra nem képes.

Kétségtelen, hogy a pénzügytannak számos kevésbé vonzó részletkérdéssel is kell foglalkoznia. Mégis, ha nem alacsonyítjuk le, mint ahogy néha történt, finántechnikává, nagy alapvető kérdések alkotják gerincét, melyek a közületi lét életbevágó problémáival kapcsolatosak és ezeken keresztül az egyéni létet is erősen érintik. Igaz, hogy a pénzügyi kérdések mindig az anyagiak körül forognak, de végeredményben azokkal a magasabb célokkal állnak kapcsolatban, melyek megvalósítása a közületek feladata. Ez által szorosan kapcsolódnak a közületi célokhöz, melyek kitűzésébe és megvalósításába a pénzügy erősen beleszól. A nagy elvi kérdések, melyek a közületi létben felmerülnek, ha lényegükben nem is pénzügyi ter-



mészetűek, pénzügyi segítség nélkül meg nem oldhatók és így a pénzügytannak is foglalkoznia kell velük.

A pénzügytan, melyet talán legáltalában *közületi gazdaságtannak* nevezhetnénk, miként a közgazdaságtan, szintén a *gazdálkodással* foglalkozik. Csak más vonatkozásban teszi ezt, mint a közgazdaságtan. Míg az utóbbi az egyének gazdálkodásából adódó kapcsolatokat és ezeknek nemzetgazdasággá, sőt világ gazdasággá kiépülő szervezetét és ezek törvényszerűségeit kutatja, addig a pénzügytan a közületekből indul ki és ezek gazdálkodását vizsgálja. A gazdálkodás természete mindkét esetben ugyanaz: beosztás, a célok és az eszközök összehangolása, mégpedig egy határozott elv, a gazdasági elv figyelembevételével, ami annyit jelent, hogy a legkisebb áldozattal a legnagyobb eredményt akarjuk biztosítani. Az azonban, hogy az egyik esetben a közgazdasággá összekapcsolódó egyénekről, a másokban pedig közületekről van szó, lényeges különbségek forrása, melyek bővebb kifejtése a pénzügytan feladata.

*A pénzügytan feladata azoknak az összefüggéseknek és elveknek tisztázása, melyek alapján a közületi szükségletek anyagi megalapozásáról, eszközei előteremtéséről és felhasználásáról döntünk.* Világos, hogy az eljárás, mely szerint döntünk, nem lehet önkényes és tisztán esetleges. Már csak azért sem, mert úgy a közületek természete, mint pedig a közgazdaság szerkezete határokat szabnak az itt követett eljárásnak, melynek úgy a közületek, mint a közgazdaság lényegével összhangban kell lennie. Az egyikből, mint a másikkól szigorú elvek következnek, melyek megsértése aláássa a közületek tekintélyét és gazdálkodásának sikerét. Ezen elvek tisztázása a pénzügytan *elméletének* feladata.

Miként a közgazdaságtannak, éppenúgy a pénzügytannak is van tehát elmélete, mely azokat az általános elveket tisztázza, melyek a közületek és a közgazdaság természetéből a közületi gazdálkodásra nézve következnek. Ezen nem változtat az, hogy a közületek történelmi fej-



lődés eredményei, mert a közületek egyes típusainak megvannak a lényegükből folyó jellemvonásai, melyekből határozott következmények folynak pénzügyükre is, nem szólva arról, hogy a gazdaság lényege mindig ugyanaz marad: a célok és az eszközök összehangolása. A pénzügy a közületek ideáltípusai, tehát a közületek jellegzetes alkata szerint különbözik, de mindig pénzügy marad, tehát a célok és az elérésükhöz szükséges eszközök mérlegelése. Ha különösen az eszközök előteremtésének módja a fejlődés folyamán erősen változik is, ez nem jelenti azt, hogy a pénzügy feladata nem volna lényegében mindig gazdasági természetű és eszközei nem alkotnának szerves rendszert, vagy hogy nélkülöznék azokat az alapvonásokat, melyek sajátos és egységes jelleget adnak nekik, melynek kidomborítása a pénzügytan feladata. A pénzügytan elméletének feladata a közületi gazdaság módszereinek és eszközeinek a közületek és a közgazdaság lényegével kapcsolatban való tisztázása és azoknak az elgondolásoknak kifejtése, melyek ebből következnek. A közületek jellegének a történelem folyamán való változása nem lehet akadálya annak, hogy tisztázzuk és rendszerbe foglaljuk azokat az úgy a közületek, mint a közgazdaság természetéből folyó összefüggéseket, melyek a pénzügy terén mutatkoznak.

Ezt hangsúlyozni azért látszik szükségesnek, mert voltak és talán vannak is, akik azt gondolják, hogy a pénzügytan kizárólag politikai tudomány, vagyis inkább a politika művészetének ezen a sajátos téren való alkalmazása és az eddigi fejleményeknek történeti alapon való összehasonlítása. A pénzügytan igazi feladata azonban éppen a tett tapasztalatokból, továbbá a közületek természetéből és a közgazdaság összefüggéseiből adódó következtetések levonása. Csak így tudja ugyanis betölteni azt a hivatását is, mely a tiszta megismerésre törekvésen kívül a *pénzügyi politika* terén reá vár, t. i. azt, hogy eligazítást nyújtson a pénzügyi politika irányításában. Ez természetesen a mult gondos átvizsgálását is feltéte-



lezi és ennyiben a pénzügyek története elengedhetetlen forrása a pénzügytan elméletének. A történelmi vonatkozások erős figyelembevételét követeli a pénzügytanban már csak a közületek jellegének változása is, mely kihatással van a közületi pénzügy egész rendszerére. A szemszög azonban, amelyből a pénzügytan ezeket a változásokat nézi, nem a történelem szemszöge, hanem az elméleté, mely az alapvető összefüggéseket és a jelenségek közt való szükség-szerű kapcsolatokat keresi.

A pénzügyi politika abban különbözik a pénzügytan elméletétől, hogy normatív jellegű, tehát arra vonatkozólag kíván útmutatást nyújtani, hogy a közületi háztartásban mi a kívánatos. Minthogy azonban a közületek történelmileg létrejött alakulatok és a pénzügyi politikának adott helyzetek alapján kell intézkedésekről döntenie, mint tudomány, a pénzügyi politika is csak általános elveket tud nyújtani, melyek csak általános irányítást adnak a felmerült esetekben való cselekvésre.

Hogy a pénzügytanban az elmélet és a politika szétválasztása nem honosodott meg úgy, mint a közgazdaságtanban, ennek az az oka, hogy a pénzügytani megfigyeléseket a politikai elemnek e téren való nagy befolyása folytán sokkal nehezebb elméletté összesűríteni és általános tételekben összefoglalni, mint azokat történelmi fejlődésükben áttekinteni.

**2. A közületi szükségletek.** A közgazdaságtan a szükségleteket oly hiányérzeteknek határozza meg, melyek az embernek a külvilágra utaltságából származnak. Szükségletek mindenhol fellépnek, ahol élet van, mert a szükséglet az élet kísérője. Ezért nemcsak az élet egyéni vonatkozásaihoz fűződnek szükségletek, hanem az egyének társas kapcsolataihoz is.

Mindenekelőtt a munkamegosztás fejleszt ki olyan szükségleteket, melyeket az egyének széles köre érez. Ezek kielégítéséről maga a közgazdaság gondoskodik az üzleti vállalkozás körében. Ez azonban csak ott történik, ahol a



szükséglet oly általános, hogy arra kellő jövedelmezőség reményében *üzleti vállalkozás* alapítható.

Ahol a szükséglet nem elég általános ahhoz, hogy üzleti eredményre nyújtana kilátást, ott az *önkéntes társulás* útja áll nyitva. Azok, akik a szükségletet érzik és kielégítéséért áldozatra is hajlandók, oly intézményt létesíthetnek, melyben a szükségletet érző és érte áldozni kész felek valamely intézmény keretében tömörülnek, ahogy p. o. a munkások tehetősebb és belátóbb rétegei munkáspénztárakat (betegsegélyző vagy baleset ellen biztosító pénztárakat) alapítottak. Ilyen alapon keletkezhetnek esetleg az árvízveszély elhárítására, vagy más feladat megoldására is társulatok.

Ha *közületi szükségletekről* szólunk, akkor azonban nem erre gondolunk, hanem oly szükségletekre, melyek magával a közületi léttel, tehát a közületi étellel, az öntudatra ébredt közületekkel kapcsolatosak.

Eredetileg ezeket a szükségleteket is az egyén érzi és azok az ő hiányérzeteiből nőnek ki. Akár az ellenség elleni védelemről vagy a tulajdonnak belső támadások elleni megóvásáról, akár vízellátásról vagy közvilágításról van szó, az egyének hiányérzete szüli e szükségleteket. A közületi szükségletek azonban mégis lényegesen különböznek az egyéni szükségletektől, mert természetük olyan, hogy *az egyén körében ki nem elégíthetők*. Hiába vagyok kész arra, hogy az ellenséggel szembeszállok vagy tulajdonomat, akár fegyverrel a kezemben is megvédem, a *közbiztonság* érzetét ez épp oly kevésbé adja meg nekem, mint ahogy nem segít rajtam, ha a házam előtt világítok, de a többiek ezt nem teszik. A közületi szükséglet lényegéhez tehát nemcsak az tartozik, ami az egyéni szükségletet jellemzi, t. i. a hiányérzet, hanem ennél több, t. i. az is, hogy *ez egyénileg ki nem elégíthető és kielégítéséről a szabad társulás vagy az üzleti vállalkozás sem gondoskodik, vagy a gondoskodás célszerűbben, vagy pedig egyáltalában csak a közület útján történhetik*.

Ebből fontos következmények folynak. Az első az,



hogy bár érzi a hiányt, az egyén magában tehetetlen szükségletei kielégítése szempontjából; legfeljebb azt teheti és teszi is, hogy igyekszik közületi társait, az állampolgárokat, vagy a községbelieket rábírní arra, hogy a kielégítésről gondoskodás történjék. Ez a pozitív tényezője a közületi szükségleteknek, mert keletkezésüket előmozdítja és erejüket növeli. Van azonban e mellett a közületi szükségleteknek egy negatív, vagyis hátráltató, vagy érvényesülésüket legalább is nehezítő tényezőjük, mely éppen közületi mivoltukból, tehát abból származik, hogy egyénileg ki nem elégíthetők. Ez azzal függ össze, hogy a szükségletkielégítés áldozatot kíván és a *kielégülés és az áldozat között a kapcsolat a közületi szükségleteknél nem olyan közvetlen, mint az egyéni szükségleteknél*. Az egyén saját gazdaságán belül az élvezetet és az áldozatot, melyet érte hozni kell, közvetlenül mérlegeli, mert az élvezet és áldozat egyaránt egyéni életével függ össze. A csak közületileg kielégíthető szükségleteknél ez másképp van; az egyén részesül ugyan az élvezetben, de azt nem mérheti össze közvetlenül a hozandó áldozattal, mert az áldozatot nemcsak neki kell hoznia, hanem sokaknak.

Ha az egyén a hozandó áldozatot ismeri, ezt összemérheti ugyan a számára ebből származó előnnyel és ez az, amire *Wicksell* az adómegajánlási jognál gondol, midőn az egyénnek arról kell döntenie, hogy valamely közszükséglet fedezésére valamely javasolt adó fizetését magára vállalja-e vagy annak fizetését elvesse.<sup>1</sup> A közületi szükségletek természeténél fogva azonban az egyén idevágó mérlegelése csak egyik összetevője a hozandó határozatnak, vagy teendő intézkedésnek és így az élvezet és áldozat közötti egyensúly, melyre az egyén szükségletei kielégítésénél törekszik, itt alig valósulhat meg, mert az elhatározás nemcsak tőle, hanem a többiektől is függ.

<sup>1</sup> Finanztheoretische Untersuchungen, Jena 1896. a 116—121. old.



De az, hogy csak sokak áldozatával elégíthető ki a közületi szükséglet, még egy további következménnyel is jár. Minthogy az áldozatot sokaknak kell hozniok és az egyén ezért lazábban érzi a várt előny és a hozandó áldozat közötti kapcsolatot, nehezebben találja meg a magára veendő áldozati rész mértékét és könnyen hajlik arra, hogy a *többiekre számítva önmaga lehető szűkre szabja áldozati hozzájárulását*, sőt abban bízva, hogy a többiek úgylis gondoskodnak a szükséges megoldásról, az áldozatot esetleg magától teljesen elhárítani is igyekszik.

Amint látjuk, a közületi szükségletek, bár gyökerük szintén az egyénekben van, lényegesen más természetűek, mint az egyéni szükségletek, mert az egyéniakkal való összefüggésük bonyolultabb mint az utóbbiaké. Ezt a különbséget egy további körülmény még erősíti.

A közületi szükségleteknek ugyanis csak egy része olyan természetű, hogy az egyénekben közvetlenül hiányérzetet okoz, ha kielégületlenül marad. Minél egyszerűbb és az egyén jólétével minél közvetlenebb kapcsolatban álló hiányérzetről van szó, annál szorosabb az egyénnel való kapcsolata. A közvilágítás hiánya p. o., ha talán nem mindenki érzi is szükséges voltát, mégis az egyéni élettel függ össze. A közületi szükségletek növekedésével és a kielégítésükhöz szükséges gépezet kiépülésével a helyzet azonban egyre bonyolultabb lesz. Az egyénnel való kapcsolat meg nem szűnik ugyan, de folytonosan lazul, mert az egyénnek a szükségletkielégítés követelményeiről alkotott képe mindjobban elveszti közvetlenségét. Az egyént csak az összeredmény, a teljesítmény érdekli, a megvalósításával kapcsolatos részletek nem foglalkoztatják és ezeket csak nehezen tudja áttekinteni.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> *Umberto Ricci* helyesen utalt arra is, hogy a közületi szükségletek legnagyobb részénél hiányzik az a fokozatosan való kielégíthetőség, mely az egyéni szükségletek túlnyomó részénél megvan. Ez is akadályozza annak, hogy az egyén szükségletkielégítése menetébe beilleszkezhessenek. (V. ö. Diskussion finanztheoretischer Fragen. Archiv f. Sozialwissenschaft u. Sozialpolitik. 64. köt. 1930. a 373. old.)



E részletekkel kapcsolatban azonban újabb szükségletek is merülnek fel, mint p. o. a hivatalok személyi és egyéb szükségletei, melyekre nézve az egyén már nem tud olyan összehasonlításokat eszközölni a várt szükséglet-kielégülés és a hozandó áldozat között, mint amilyeneket egyéni gazdaságában tesz. Innen van azután az, hogy a közületi szükségletek legnagyobb része fejlettebb fokon, azaz az élet sokrétű kialakulásával csak általánosságban függ össze az egyén hiányérzeteivel és *a közületi szükségletkielégítéssel kapcsolatos hiányérzeteknek mind nagyobb része már nem is nyúl le egészen az egyénekig*, hanem csak a közület szervei érzik azokat közvetlenül. Azt p. o., hogy valamely hivatal személyzete elégtelen, az egyének nagyjában érezhetik, ha az ügyintézés lassú, de annak a mértékét egyénileg alig határozhatják meg, hogy milyen személyzetszaporításra van szükség az illető hivatalnál.<sup>1</sup>

A közületek által nyújtott teljesítmények túlnyomó része olyan természetű, hogy az egyének részéről való értékelésnek egyáltalában alig hozzáférhető. A közigazgatási vagy bírói működés által nyújtott előnyök egyéni mérlegelése alig lehetséges. Hogyan is állapítsa meg az egyén ezeknek a szolgálatoknak számára való értékét?

A közületi szükségletek egy, a fejlődéssel növekvő részének az egyénektől való majdnem teljes elszakadása bizonyos veszedelmet rejt magában. A szükségletet érző és az igényt támasztó fél, t. i. ez esetben a közületi szerv, mely p. o. személyzetének szaporítását kívánja, nem azonosak és az utóbbi nem közvetlenül viseli ennek terhét, a megnövekedett kiadást. Ezzel egészen elesik az a közvetlen szabályozó, mely az egyéni gazdaságban az élvezetet és áldozatot összeméri és ez által alapvető elve a

<sup>1</sup> Ezért nem fogadhatjuk el *Hugh Dalton*nak azt a kijelentését, hogy végeredményben csak az egyéneknek vannak szükségleteik. (*Principles of Public Finance*. 9. kiad. London, 1936. a 196. old.) A közületeknek is vannak szerkezetükből folyó szükségleteik, melyek már nem nyúlnak le az egyénekig, bár azok élvezik előnyeiket.



gazdálkodásnak. Az ily természetű közületi szükségleteknél tehát más módon kell a várható eredmény és a vállalható teher összeméréséről gondoskodni, hogy a gazdaságosság elve valóban érvényesüljön. A másik hátrány az, hogy az egyének elveszítvén a közvetlen kapcsolatot a hozandó áldozat és a várt előny között, könnyen kétkedők lesznek, vajjon tényleg a gazdaságosság szem előtt tartásával támasztja-e a hivatal a követelményt.

Mindez mutatja, hogy a közületi szükségletek sokkal bonyolultabbak, mint az egyéni szükségletek és ezért bonyolultabb kielégítésük módja is, illetőleg a kielégítés vagy ki nem elégítés közötti választás és első esetben a kielégítés fokának meghatározása. Ez magyarázza meg azt, hogy miért kell külön erre a célra teremtetett szervek útján szabályozni közületeknél a szükségletkielégítéssel kapcsolatos eljárást, bár végeredményben áldásaiban az egyének részesülnek.

Azokból a különbségekből, melyeket az egyéni és a közületi szükségletekre és különösen ezek kielégítésének módjára vonatkozólag megállapítottunk, folyik a közületi háztartásnak az egyén gazdálkodásától eltérő természete. A dolog természetéből folyólag mint gazdaság a közületi gazdaság is a gazdasági elv uralma alatt kell, hogy álljon. De ennek az elvnek az érvényesülése sokkal inkább közvetett és ezért ahhoz, hogy itt kellő figyelemben részesüljön, különös biztosítékokra van szükség, mert csak ezek pótolhatják a szükséglet és a kielégítéséhez megkívánt áldozat között annak a közvetlen kapcsolatnak a hiányát, mely az egyéni gazdaságban a gazdálkodó személy egyiségénél fogva adva van.

Azt, hogy nem minden közületi szükséglet gyökerét találjuk meg az egyénekben, már *Ernst Mischler* kifejtette.<sup>1</sup> A következtetéseket ebből a fontos tényből azonban sokszor elmulasztották levonni. Ennek főképpen az volt az oka, hogy

<sup>1</sup> Über die Subjekte der Finanzwirtschaft. (Finanz-Archiv IV. évf. II. köt. a 713—842. old. V. ö. különösen a 736—741. old.)



amidőn a pénzügytan egyes, főképpen német művelői, mint *Albert Schäffle* és *Adolf Wagner*, különösen pedig *Emil Sax* a közületi szükségletek elméletének kiépítésével új alapot kerestek a pénzügytan számára, figyelmüket az kötötte le, hogy a közületi szükségletek is az egyénekben fellépő hiányérzetekből származnak. Erősen hangsúlyozta ezt már *Sax*,<sup>1</sup> aki azonban még nem ment annyira, hogy a közületi szükségleteket a sajátos egyéni szükségletekkel párhuzamosan fellépő egyéni hiányérzetekként fogja fel. *Ugo Mazzola* helytelenítette *Sax*-nak ezt az óvatosságát és azt igyekezett bizonyítani, hogy a közületi szükségletek éppen annyira hiányérzetei az egyéneknek, mint szorosabb értelemben vett egyéni szükségleteik.<sup>2</sup> *Mazzola* szerint a szükségletek mindkét faja, az egyéni és a közületi szükségletek egymás mellett lépnek fel az egyénekben és egymással versenyezve követelnek a második Gossen-féle tétel értelmében kielégítést. *Mazzola* érvelésében, melyhez közel állnak *G. Ricca Salerno*<sup>3</sup> és *Augusto Graziani*<sup>4</sup> is, a határhaszonelméletnek a pénzügytanban való alkalmazásával állunk szemben, mert felfogása szerint az egyén jövedelmét úgy osztaná fel sajátos egyéni és közületi szükségletei között, hogy azt mérlegelné, vajjon az illető jövedelmi hányad az egyik vagy másik felhasználási módban nyújt-e számára nagyobb kielégülést. Találóaan és behatóan bírálta e felfogást *Josef Kaizl*, midőn rámutatott arra, hogy az egész okoskodásnak első feltétele az, hogy az egyének szabadon oszthassák fel a rendelkezésükre álló eszközöket egyéni céljaik és a közület számára juttatott hozzájárulások között, mely feltétel a valóságnak meg nem felel, mert a közületek kényszer erejével vetik ki e hozzájárulásokat.<sup>5</sup> Hozzátehetjük, hogy az egyének szabad elhatározására a közületi terhekhez való hozzájárulás nemcsak azért nem bízható, mert a közületi szükségletek nagy része gyengén jelentkezik az egyéneknél, hanem már csak azért sem, mert mint említettük, azok egy része túl általánosan, nagyrészüket pedig sehogysem jelentkezik az egyénekben, mert csak a közü-

<sup>1</sup> Grundlegung der theoretischen Staatswirtschaft. Wien 1887. v. ö. a 192—193. old.

<sup>2</sup> I dati scientifici della finanza pubblica. Roma, 1890.

<sup>3</sup> Scienza delle finanze. Firenze, 1888.

<sup>4</sup> Istituzioni di scienza delle finanze. 2. kiad. Torino, 1911.

<sup>5</sup> V. ö. a *Mazzola* könyvéről írt beható ismertetést (Jahrbücher f. Nationalök. u. Stat. Neue Folge XXI. köt. 1890. a 88—96. old.).



let illetékes szervei láthatják tisztán a helyzetet. Ahhoz, hogy az egyén a szükségletek közt kielégítésük sürgősségi sorrendjéről döntsön, közvetlenül kell éreznie a szükségletek nyomását, ez pedig a közületi szükségletek természeténél fogva több vonatkozásban lehetetlen.

Az alábbiakban látni fogjuk, hogy a határhaszonelméletnek alkalmazása a pénzügytanban fontos kérdéseknél nagy segítséget nyújthat. *Mazzola* kísérlete azonban hibás volt és *Wieser* már *Saxnak* az álláspontját sem osztotta.<sup>1</sup> A közületi szükségletek kielégítéséhez megkívánt eszközök tisztán önkéntes hozzájárulás útján elő nem teremthetők és nem is lesznek soha csak ezen az úton megszerezhetők. Kivételesen azonban az egyénekre bízható a bizonyos közületi célok megvalósításához szükséges eszközök vagy azok egy részének előteremtése; így előfordulhat ez p. o. a szegénységélyezésnél, ahol önkéntes hozzájárulásokkal, ha megvan a kellő kereszteni szellem az emberekben, meg lehetős összegek gyűlhetnek össze. Ez valóban azon az alapon történhetik, amelyet *Mazzola* szabálynak tart. A lehetőségek ezen a téren azonban rendesen korlátozottak.

**3. A közületi gazdaság.** A közületi gazdaság jellegét egyrészt a közületek természete, másrészt a közületi szükségletek természete határozza meg.

A közület az emberek együttélése, egymásra támaszkodása, melyet különböző körülmények idéznek elő. Alacsony fejlettségi fokon a közületeket vérségi kapocs fűzi össze, mihez a megtelepüléssel helyi kapcsolatok járulnak. Szabályozójuk e fokon első sorban a szokás, melynek kezdetleges viszonyok között kényszerítő ereje van. A hatalom szabályozó ereje főképpen az idegen népek meghódításával kezdi erejét kifejteni és az önkéntes együttműködés mellett új szabályozóerőt fejleszt ki a főhatalom keletkezésével, mely kikényszeríthető jogszabályokat alkot. Így fejlődik ki a közületeknek az az alakja, mely a kényszerítés eszközével közvetlenül rendelkezik és így azokat a közületeket létesíti, melyeknek ezen az alapon nyugvó háztartásuk van.

<sup>1</sup> Der natürliche Wert, Wien, 1889. a 228—230. old.



Ezeknek a közületeknek gazdálkodása, tehát háztartása az, mellyel a pénzügytan foglalkozik. A pénzügytan feladata ennél fogva *oly közületek háztartásának vizsgálata*, melyeket nem az önkéntes társulás, a szabad egyesülés jellemez, hanem amelyek *tagjait a jog által szabályozott kényszer fűzi össze*. E közületek *közjogi* alapon nyugszanak, mely tagjaik hozzátartozását szabályozza. Az önkéntes belépésnek vagy kilépésnek bizonyos, a jog által szabályozott lehetőségei fennforognak ugyan (az állampolgárság vagy a községi illetőség megszerzése vagy elvesztése), de a szóban forgó közületek jellegét közjogi alapon nyugvásuk adja meg. Ez biztosítja nekik a lehetőséget, hogy a magángazdaságokat igénybevegyék és ez helyezi őket ezek fölé oly módon, hogy eszközeiket nemcsak forgalmi úton szerezhetik meg, mint a magángazdaságok, hanem kényszer gyakorlásával is.

Ebből némelyek azt a lényeges különbséget vélték levezethetni a magángazdaság és a közületi gazdaság között, hogy míg az előbbi mindig azok közé a korlátok közé van szorítva, melyeket a rendelkezésére álló eszközök, tehát a forgalmi gazdaságban a bevételek szabnak meg, addig a közületi gazdaságnál a kiadásokat illeti az elsőség és ezekhez szabhatja bevételeit. Ennek az elgondolásnak az az alapja, hogy a kényszerítés eszközével rendelkező közületekről lévén szó, ezek más elv szerint járhatnak el, mint a magángazdaságok.

Ez a felfogás az államhatalom közhatalmi jellegének kidomborodásából származott, mely arra utalt, hogy a közületek főképpen az állam hatalmára támaszkodva teremtik elő bevételeiket, és az abszolutisztikus uralkodók valóban szerinte is jártak el, minek legkirívóbb példáit XIV. és XV. Lajos gazdálkodása szolgáltatta. Régebbi írók, mint *Schmalz*, *Fulda* és *Umpfenbach* hirdették azt, hogy az állam gazdaságában a kiadások az irányadók; azonban már *F. E. Lotz* oda módosította ezt az elvet, hogy az a közületnek csak olyan szükségleteire áll, melyek egyenesen annak fennmaradásával függnek össze, míg



egyéb kiadások csak akkor jöhetnek számba, ha fedezetük nehézség nélkül előteremthető.

A gazdálkodás feladata az elérni kívánt célok és a rendelkezésre álló eszközök közötti összhang megteremtése. A közületi gazdaságban sem lehet ez másképp. Az, hogy a közületek kényszert alkalmazhatnak bevételeik biztosításánál, nem jelentheti azt, hogy a megvalósítandó célok között nem kellene a hozandó áldozat szempontjából kiválasztást eszközölniök. Teljes joggal tiltakozott tehát *Földes* az ellen, hogy ebben a tekintetben, tehát a gazdálkodás lényege tekintetében a magángazdaság és a közületi gazdaság között különbség volna.<sup>1</sup> Legfeljebb azt lehetne mondani, hogy a közületek közjogi hatalmuknál fogva nyomatékosabban tudnak érvényt szerezni szükségleteiknek, mint az egyének.

Ha pénzügyi politikai elvként kívánnók felállítani azt az elvet, hogy a közületi szükségletek megállapításánál a fedezetre nem kell gondolnunk, mert arról a közület kényszer útján gondoskodhatik, nemcsak a közületi gazdaság síma lefolyását, hanem a közgazdaságot is veszélybe sodornók. A közületek csak a szükségleteik fedezésére megkívánt eszközök előteremtésének *módjában* különböznek a magángazdaságoktól, nem pedig a szükségletkielégítés anyagi *eszközeit* illetőleg, mert ezek is korlátozottak az által, hogy a közületek a nemzet gazdasági erejéből merítenek.

Bizonyos értelemben éppen az ellenkezőjét lehetne annak állítani, hogy a közületeknél a kiadások adják a gazdálkodás alapját. A közületek egyik főjellemvonása ugyanis az, hogy magasabb fokon gazdaságuk nem a termelésre, vagy az üzleti tevékenységre támaszkodik, hanem megfelelő jogszabályok alapján a magángazdaságoktól vonják el a céljaik megvalósítására szükséges anyagi eszközö-

<sup>1</sup> *Földes*: Az államháztartástan. 2. kiad. Budapest, 1912. a 9. old. *Mariska V.* ellenben ebben a kérdésben még nagyjában a régebbi német írókhoz állt közel.



ket. Más gazdaságok, a körükbe tartozó magángazdaságok teremtik elő tehát azokat az anyagi eszközöket, melyeket a közületek háztartásukban felhasználnak. Ezzel a közületi gazdaság mindinkább *másodlagos gazdaság* jellegét ölti, amennyiben szintén a nemzeti jövedelemből meríti a szükséges anyagi eszközöket, de nem közvetlenül, hanem az egyéneken keresztül, amint ez az adóztatásban megnyilvánul. Ez a körülmény viszont nem nagyobb függetlenséget, ellenkezőleg nagyobb függést jelent attól az alaptól, melyen a közületi gazdálkodás nyugszik, mert a magángazdaságok erejük nagyobb megfeszítésével szükségleteik növekedése esetében szükségletkielégítésük alapját tágíthatják, míg a közületi háztartások a magángazdaságok teherbírásának határán belül kell, hogy maradjanak. Ahol a közület körébe tartozó magángazdaságok szegények, ott az állam és a többi közületek is szegények.

Erre gondol *A. de Viti de Marco*, midőn a tételt megfordítja és azt mondja, hogy a közületeknél a kiadások mértékének kell alkalmazkodnia a bevételekhez és nem fordítva.<sup>1</sup> Ez következik a közületi gazdaság másodlagos, azaz a magángazdaságokra való ráépített voltából. Kissé egyoldalú azonban *Viti de Marco*, amidőn a kiadások elsőbbségére vonatkozólag felállított elvet abból származtatja, hogy a közületi költségvetés alaki elrendezése folytán előbb állapítják meg a kiadásokat és csak azután a bevételeket. Ez a közületi gazdaság fedezeti gazdasági jellegéből következik, mert elvileg csak oly terhet szabad raknia a polgárookra, amilyenre a közületi szükségletek fedezése végett szükség van.

*Viti de Marco* példával is alátámasztja azt, hogy végeredményben a kiadásoknak kell a lakosság teherbíróképességéhez alkalmazkodniok. Hivatkozik arra, hogy amidőn az angol pénzügyminiszter az 1921–1922. évi költségvetést előterjesztette, az állami kiadások jelentős csök-

<sup>1</sup> First Principles of Public Finance. Transl. by E. P. Marget. London (1936) az 55. old.



kentésének szükséges voltát azzal indokolta, hogy azoknak a várható bevételekhez kell igazodniok. Az országgyűlés ezt az okoskodást magáévá tette és a kiadások erős csökkentését határozta el.<sup>1</sup>

Magában az a körülmény, hogy a közületi gazdaságok magasabb fokon másodlagos gazdaságok, oda vezet, hogy a gazdasági tevékenység lényege, az eszközmegszerzésre szorítkozás, a gazdaságok semmilyen fajában sem domborodik ki oly tisztán, mint a közületi gazdaságoknál. Míg ugyanis a mai forgalmi gazdaság korában a magángazdaságok bevételyszerzésre irányuló törekvésükben sokszor nem ismernek határt, addig *a közületi gazdaságok tiszta fedezeti gazdaságok*. Szükségleteik fedezése vezet csupán; ezen túl nem kívánnak bevételeket szerezni,<sup>2</sup> sőt ha ezt tennék, ez lényegükkel egyenest ellenkeznék. Egyedül ebből a szempontból nyer elfogadható értelmet az a tétel, hogy a közületi gazdaságokban a kiadások irányadók, mert a bevételyszerzés határát abban az értelemben mindenestre a közületi szükségletek határozzák meg, hogy a szükségletek fedezetén túl nem törekszik bevételre a közületi gazdaság. Ez persze nem zárja ki azt, hogy kivételesen felesleggel zárja le a közületi háztartás az évet vagy bizonyos nagyobb feladatra hosszabb időn keresztül ne gyűjtsön megfelelő feleslegeket. Az mindenestre fontos jellemvonása a közületi gazdaságoknak, hogy a kereseti szellem és a kereseti törekvés hiányzik belőlük. Kényszerjellegükön kívül ez különbözteti meg azokat leginkább a magángazdaságoktól. Csak korlátozott mértékben áll ez természetesen a közületek üzemekre, melyekkel e gazdaságok a forgalmi gazdaságban résztvesznek.

#### 4. A közületi gazdaság közjogi jellegének kifejlődése. A közületi háztartásnak, mint a fentiekből kitűnik,

<sup>1</sup> E. i. m. az 56. old.

<sup>2</sup> Erre gondolt már *Mariska V.* is, midőn az államháztartásban a kiadások vezető szerepét hangsúlyozta. (V. ö. Az államgazdaságtan kézikönyve. 4. kiad. Budapest, 1899. a 6. old.)



két gyökere van. Egyrészt a közületi létből és annak kereiteiből nő ki, másrészt pedig a közgazdaság talajára van felépítve. Ennek megfelelően egyik legfontosabb vonása az, hogy a közületi lét és a közgazdaság változásait egyaránt nyomon követi, azokhoz teljesen alkalmazkodik. E két irányban való alkalmazkodásból folyik a közületi háztartás mindenkori jellege.

Vizsgáljuk mindenekelőtt, hogyan alakul a közületi háztartás a közületi lét, az állami lét kereteihez való alkalmazkodásában.

Ha az ókori fejlődéstől, mint egészen külön talajon végbement alakulástól eltekintünk, — mi annál is inkább indokolt, mert nem a közületi háztartás történeti fejlődését, hanem csupán annak a közületi léttel való általános összefüggéseit kívánjuk itt vizsgálni, — akkor mindenekelőtt a *patrimonialis állam háztartásának* jellegét kell tisztáznunk. Ez nyilvánvalóan nagyon eltért a mai államháztartástól. Lényegében a fejedelem magánháztartása itt a közületi háztartás. *Magánháztartás és közületi háztartás* e fokon — legalább a fejedelem személyét illetőleg — még szét nem váltak. Az egész közületi háztartás — már amennyiben a fejedelmi háztartást ilyennek kell minősíteni — kezdetben a fejedelem magánbirtokain nyugszik. Ezekből származnak a bevételek, melyek hovaforrása is természetesen a fejedelem elhatározásától függ. A fejedelmi hatalom különleges természetéből folyó bevételek még kis számúak és jelentőségük nem nagy. A fejedelmi birtokokból folyó jövedelem mellett ú. sz. csak a regalékat találjuk mint a fejedelmi jogkörből származó bevételeket.

A tulajdonképpeni közületi háztartás kezdetét a *rendi állam* kialakulása fejleszti ki. A *kezdődő államháztartás* nevével illethetjük a rendi állam közületi háztartását. A fejedelmi vagyon még a közületek kifejlődésének eme fokán is igen számottevő szerepet játszik, de a regalék, a királyi haszonvételek fejlesztése és az illetékek térfoglalása jellemzi már a rendi állam háztartását,



melyben fokozatosan az adók is nagyobb jelentőséghez jutnak. Ennek megfelelően a közületi kiadások is elkezdnek kivetközni magánjogi természetükből. Különösen az adók fejlődése okozza ezt, amely a rendeknek a fejedelmi háztartásba némi beleszólást kezd engedni.

Az az átalakulás, melyet az *abszolutisztikus monarchia* kifejlődése hozott magával, ismét más természettel ruházta fel a közületi háztartást. A rendek beleszólási jogának korlátozására irányuló törekvése és a *tisztán az uralkodó akaratától függő államháztartás* megalapozása lebeg az állami lét eme formájának szeme előtt. Bevételi vonatkozásaiban az adóelv előtérbehelyezése jellemzi az abszolutisztikus monarchiát. Amint látni fogjuk, ez a közjogi elemnek a közületi háztartás terén való fokozásával egyértelmű. Éppen ezért a közjogi elem térhódításával is jellemezhetjük az abszolút monarchia államháztartását.

A közjogi elemnek a közületi háztartás terén való teljes kifejlődését a *parlamentarizmus* keresztülhatolása tetőzi be. Míg ugyanis az abszolutisztikus monarchia inkább egyoldalúan, a bevételi viszonylatban igyekszik csak a közjogi elemet kifejleszteni, addig a parlamentarizmus azt a bevételi és kiadási vonatkozásban egyaránt érvényre juttatja. A bevételekre vonatkozólag ez azáltal történik, hogy az adóelvet teljes győzelemre segíti, úgy, hogy államháztartásában a magánjogi alapon nyugvó bevételek, valamint a fejedelmi hatalom régi, közjogilag még kellően ki nem alakult természetéből folyó bevételek, mint p. o. a regalék, inkább csak történelmi maradványok lesznek benne; az államháztartás kiadási, szükségletfedezési oldalát illetőleg a közjogi elv győzelme a kiadások megszabásába a népképviselő beleszólási jogának alkotmányoszerű biztosításával történik, mi az államháztartás kiadási vonatkozásait is közügynek minősíti. Míg tehát az abszolutisztikus monarchia államháztartása inkább csak bevételi vonatkozásaiban és itt is felülről, a fejedelem oldaláról kapja közjogi jellegét, addig a *parlamentarizmus pénzügye minden vonatkozásban közjogi jellegű és*



pedig a népakarat kifolyásaként; közjogi jellege tehát mintegy a közület egész szerkezetében bírja alapját.

Ez az egészen futólagos áttekintés is mutatja, hogy a közületi háztartás mennyiben alkalmazkodik az egész közületi szerkezetéhez és mily benső függésben van attól. Mutatja ez azt is, mennyire alapjában elhibázottnak kell tartanunk minden törekvést, mely tisztán gazdasági alapon kívánja a közületi háztartás lényegét megérteni. A kapcsolat a közületi háztartás és a közületi lét formája, fejlődési foka között oly szoros, hogy az államtani vonatkozások kirekesztésével a közületi háztartás tényezőinek egyik felét rekesztenők ki. Az államtani vonatkozások nem tekinthetők éppen ezért idegen testnek a közületi háztartás testében, hanem annak legsajátosabb lényegéhez tartoznak.

### **5. A közületi háztartás viszonya a közgazdasághoz.**

A közületi háztartásnak nemcsak alaki alapja, a közület szervezete változott meg az idők folyamán, hanem anyagi alapja, a közgazdaság is. Ezért a közületi gazdaságnak a közgazdasághoz való viszonya is idővel megváltozott.

A kezdetleges közületi háztartás a naturálgazdaság korával esik egybe. Amint az egyes magángazdaságok ebben a korban egymással való bensőbb kapcsolatok nélkül inkább csak egymás mellett állanak, úgy a közületi gazdaság viszonya a magángazdaságokhoz is mellérendeltségben jut kifejezésre. A fejedelem gazdasága az alattvalókéktól csak nagysága által különbözik. Lassanként azonban egyes oly bevételi források is nyílnak meg számára, melyek nagyobb magángazdaságoknak hozzá nem férhetők mindaddig, míg a főnemesség és később a nemeség többi tagjai is lassankint különböző, pénzügyileg kihasználható kiváltságokat nem nyernek; de azért a királyi haszonvételektől eltekintve a fejedelmi gazdaság is nagyjában ugyanazokon az alapokon nyugszik, mint a magángazdaságok.

A fejedelmi gazdaságnak csak lassan sikerült a for-



galmi gazdaság kifejlődésével egymással szorosabb összefüggésbe kerülő magángazdaságok fölötti helyet magának biztosítani. Ennek főeszköze a *pénzügyi felségjog* kialakítása, mely a magángazdaságok igénybevételét teszi lehetővé. Ez oly módon történik, hogy a közületi gazdaság a magángazdaságok menetét nem zavarja, azok önállóságát meg nem szünteti. A közgazdaság fejlődése tovább halad a maga útján; a közületi gazdaság csak egyes vonatkozásokban, bizonyos szolgáltatások tekintetében veszi a magángazdaságokat igénybe.

A közületi gazdaság hosszú időn keresztül, mindaddig, amíg az adóelv teljesen érvényre nem jut, csak részben kerül függésbe a magángazdaságoktól. Önállóságát mindaddig kisebb-nagyobb mértékben megtartja, amíg a magángazdaságokhoz hasonlóan maga is javak termelésével foglalkozik. De bőkezű birtokadományozások, melyekkel a fejedelem híveit jutalmazza, az eredetileg nagyterjedelmű fejedelmi javak mennyiségét erősen csökkentik. A fejedelem egyre inkább kénytelen bevételei szerzésénél felségjogára támaszkodni. Amidőn ezen az alapon az államháztartás a magángazdaságokra kezd támaszkodni, ez önállóságától mindinkább megfosztja. Amilyen mértékben helyezi át súlypontját a magángazdaságok igénybevételére, ami főképpen az illetékek és méginkább az adók kifejlődésével történik, ugyanolyan mértékben önállótlan lesz, mert ugyanolyan fokban mond le maga a javak előállításáról és szorul a közgazdaság által előállított javakra. Ez a folyamat alakítja át a közületi gazdaságot másodlagos gazdasággá, mely annak kifejlett állapotában oly fontos jellemvonása.

Lényegesen megkönnyítette ezt a folyamatot a forgalmi gazdaság kifejlődése, mely a gazdasági életben a pénznek mind nagyobb szerepet biztosított. A pénzgazdaság előnyeit a fejedelmek felismerték és igyekeztek az állam pénzbevételeit növelni. Régen az ókor népeinél az adó is természetbeni szolgáltatás volt és ilyen szolgálatok, mint p. o. a papi tized sokáig fennmaradtak. Most



a fejedelmek mind erősebben igyekeztek az államháztartást a pénzgazdaságba beágyazni. Megértették azt, hogy az állam pénzbevételei nagyobb mozgási szabadságot biztosítanak az állami feladatok ellátásában, mint az alattvalók szolgálatainak közvetlen igénybevétele.

A honvédelem terén tört utat magának elsősorban ennek belátása, mert a nemesi felkelés mind kevésbé tudott hivatásának megfelelni és a főurak elhatalmasodásával néha megbízhatósága is csökkent. A zsoldos hadsereg egyenletesebb kiképzésével és fegyverzetével sikeresebbnek bizonyult a haza védelmében és hódító hadjáratoknál. Később a kormányzás terén is mindjobban igyekeztek a fejedelmek a hatalmas urak akaratától függetlenül és a közigazgatást tőlük függő fizetett tisztviselőkre bízni. Ilymódon is érvényesül az a törekvés, hogy az állam az alattvalók szolgálatának közvetlen igénybevétele helyett a pénz közbeiktatásával biztosítsa magának a szükséges munkaerőket, tehát az állam maga válassza ki és közvetlenül rendelkezék azokkal, akik akaratát végrehajtják. Az állampolgárok szolgálatainak közvetlen igénybevétele — nem szólva a hadkötelezettségről, mely a fizetett hadsereg keretében érvényesül — bizonyos tereken továbbra is fennmaradt, p. o. a közmunkakötelezettségben. Azonban a közületek a közmunkáknál is mindinkább bér munkásokat alkalmaznak, vagy vállalatba adják e munkákat. A közületi háztartás ezzel a fejlődéssel valóban *pénzüggyé* lesz.

A pénzforgalomba való bekapcsolódásával a közületi gazdaság másodlagos gazdasági jellege erősen növekszik. Ez azt jelenti, hogy bevételei mindjobban származékos bevételek, tehát az állampolgárok keresetéből származó pénzbeli szolgáltatások lesznek. A gazdaság maga egyre erősebben a magántevékenység körében bonyolódik le és a közületek ebből merítenek, vagyis a közületek részüket a nemzeti jövedelemből merítik. Míg tehát a régi fejedelmek birtokaikon maguk termelték a nemzeti jövedelem egy részét, most a közületi gazdaságok annak felosztása-



nál mint osztozkodó fél lépnek fel. Ezzel a nemzeti jövedelem nemcsak a fogyasztás és a tőkeképződés között osztatik meg, hanem a közületek is mindinkább növekvő hányadot követelnek belőle maguk számára.

Ebből származik a *közületi gazdaságok függése a közgazdaságtól*, melynek figyelmen kívül hagyása a legnagyobb hiba, amelyet a pénzügyi politika elkövethet. Ha ugyanis a közületek oly mértékben veszik igénybe a közgazdaságot, tehát a magángazdaságok összességét, hogy a fogyasztás és a tőkeképződés szenvednek ezáltal, akkor pénzügyük forrásait dugaszolják el és a pénzügy terén is előbb-utóbb növekvő nehézségekbe ütköznek.

A közületi gazdaság azonban nemcsak függ a közgazdaságtól, hanem arra erős hatást is gyakorol. Rendezett közületi pénzügy fontos feltétele a közgazdaság felvirágzásának és egyik feltétele a közgazdaság zavartalan működésének, mert megkönnyíti a magángazdaságoknak egyenletes és kellő keretek között maradó megterhelését, míg a közületek háztartásában mutatkozó zavarok a magángazdaságoktól súlyos pénzügyi áldozatokat követelnek.

A közgazdaság menetére azonban a közületi gazdaság tevélegesen befolyást is nyer. A közületi szükségletek kifejlődése ugyanis arra vezet, hogy a közületek egyes vonatkozásokban fontos piaci tényezővé lesznek. Így p. o. a honvédelmi szükséglet a hadsereg felszerelése és a hadiiparok révén jelentős kereslet forrása lesz. Hasonlóképpen van ez az útépítés és bizonyos fokig más építkezések terén is. Ezzel a közületi gazdaság befolyáshoz jut a gazdasági politika terén is, mert beszerzéseivel számbavehető tényezője lesz az iparfejlesztésnek.

**6. A közületi gazdaság alanyai.** A pénzügytan sokáig csak az állam háztartásának vizsgálatát tartotta kizárólagos feladatának és ezért *államháztartástannak* nevezték. Nemcsak az államnak vannak azonban szükségletei, hanem minden közületnek és ezért minden más közületnek is van háztartása. Az alsóbbrendű közületek erősebb ki-



bontakozásával és a közületi feladatoknak az állam és a többi közületek közötti megosztásával a többi közületek háztartása is jelentőséget nyer és figyelmet kíván. Ezért a pénzügytan ma már nem szorítkozhatik egyszerűen az állami pénzügyek vizsgálatára, hanem ki kell terjeszkednie az összes közületek háztartására.

Már említettük, hogy a közületek az egyszerű társulástól abban különböznek, hogy kényszer alapján nyugszanak, tehát *kényszerszövetársulások*. Gazdasági vonatkozásban a kényszerszövetársulásokat az jellemzi, hogy kötelező erővel vethetik ki és szedhetik be tagjaik hozzájárulását. Gazdálkodásuk ezzel azonban még nem lesz a fogalom sajátos értelmében vett közületi gazdaság akkor, ha csak bizonyos határozott és körülhatárolt cél megvalósítására foglalják össze tagjaikat. Így van ez p. o. a víztársulatoknál, melyek a vizek rendezésének célját szolgálják és így a társadalombiztosításnál. Határozottan megjelölt célt szolgálnak és ennek megvalósítása érdekében hozzájárulásokat szednek, melyeket *járulékoknak* nevezünk. Kivételüknél az *érdekeltség elve* uralkodik.

Az igazi közületek nem ilyen természetűek. Nemcsak kényszerszövetársulás alapján épülnek fel, hanem *általános*, egyetemes természetűek és *az emberi élet összes vonatkozásaira kiterjednek*, amennyiben ezek az emberek együttélését érintik. Létalapjuk nem valamely különleges cél, tehát nem az *érdekeltség*, hanem a társas lét, mely szabályozást kíván. Ami az igazi közületeket jellemzi, az az *egyetemlegesség* és nem egy különleges *érdekeltség*. Feladataik sokrétűségéből folyik háztartásuk terjedelme is. A legkisebb közületi gazdaság a *községi háztartásé*. Alanya a legszűkebb helyi közület. Bár lényegileg ugyan ezen csoportba tartozik, de terjedelménél fogva már bőnyolultabb a *városi háztartás*. Körében számos olyan szükséglet merül fel, mely a községben nem mutatkozik, vagy legalábbis kisebb intenzitással lép fel. A városi háztartásból közvetlen átmenetet találunk bizonyos magasabbrendű közületek, mint a törvényhatóságok vagy a tar-



tományok háztartása felé, amennyiben p. o. nálunk a törvényhatósági városi háztartások már törvényhatósági háztartások. Lényegükben persze utóbbiak is városi háztartások maradnak. Maga a törvényhatósági, illetőleg tartományi háztartás némileg más jellegű, amennyiben más feladatokról kell gondoskodni a *tartományi vagy törvényhatósági háztartásban*, mint az alsóbbrendű közületeknél.

A következő fokozat az *államháztartás*. Ennek alánya az állami keretekben egyesült nemzet, tehát a legfontosabb emberi közület. Ennek megfelelően az államháztartás van legjobban kiépítve, és leginkább központilag megszervezve. Az összes emberi célokra irányulás ténye legerősebben az államban domborodván ki, háztartásában úgy a célok sokoldalúsága, mint pedig a közület tagjai anyagi erejére való támaszkodásának ténye a leghatározottabban jut érvényre. Nem csodálkozhatunk ezek után azon, hogy az államháztartás annyira magára vonta a pénzügytan művelőinek figyelmét, hogy sokáig az egyéb közületek háztartását elhanyagolták, sőt gyakran még ma sem részesítik kellő figyelemben. Ebből származik az is, hogy a pénzügytant gyakran államháztartástannak nevezik. Ez az elnevezés nem tükrözi vissza tisztán mindazt, ami a pénzügytanba beletartozik, mert nyilvánvaló, hogy annak ki kell terjeszkednie a községi és egyéb közületi háztartásokra is, melyek pedig oly sajátságokkal bírnak, hogy önállóságukat elvitatni nem lehet. Ez természetesen nem változtat azon, hogy a pénzügytan mégis csak elsősorban és legnagyobb részben az államháztartással foglalkozik, ami éppen annak előbb kifejtett jelentőségéből és legteljesebb kiépüléséből származik. A községi és törvényhatósági háztartással sokkal rövidebben végezhet a pénzügytan, mert azok lényegét teljesen kimerítette, ha az állami háztartáshoz való viszonyukat és különös sajátságaikat megvilágította.

Az államnál nagyobb közületekkel is találkozunk; ilyenek az államkapcsolatok, államszövetségek. Ezek sem



nékülözhetik a külön háztartást és így állnak elő az *államszövetségi háztartások*. A két ország közjogi viszonyának megfelelő különleges jellege volt az Osztrák-Magyar monarchia közösügyi háztartásának. Gyarmatokkal bíró államoknál külön feladatok merülnek fel a *gyarmati* pénzügy keretében.

**7. A pénzügytan fejlődése.** A közületi háztartás ket-tős természetének megfelelően a róla alkotott fogalmak és nézetek is két forrásból erednek. Egyrészt az államtan kifejlődése és az állam szerkezetének tanulmányozása, másrészt a közgazdaságtan fellendülése kiindulási pontjai a pénzügytan fejlődésének.

Először azoknak kellett a pénzügytan területével érintkezésbe kerülniök, akik az állam szerkezetével és a közületi lét lényegével kezdtek foglalkozni, mert a közületek megerősödése anyagi eszközök rendelkezésükre állása nélkül el nem képzelhető. Ez indítja azokat a pénzügyi kérdések tanulmányozására, akik a fejlődő államhatalom megerősítése érdekében igyekezzenek általánosabb alapon nyugvó vezéreelveket nyerni. Így az *államtannai kapcsolatban merülnek fel legelőször a pénzügyi kérdések*. E téren a fejlődő államhatalom bő alkalmat szolgáltatott elmélyedésre, mert új problémákat hozott felszínre, melyek a gondolkozók figyelmét meg kellett, hogy ragadják. Amint a közgazdaságtan kérdéseinek tanulmányozására az első lökést a pénzgazdaság terjedése és a külkereskedelem fejlődése adta meg, úgy a pénzügytan első problémáit viszont az államhatalom kibontakozása alakította ki.

Ennek a magyarázatát abban találhatjuk, hogy a közületek kialakulása nemcsak hatalmi, hanem pénzügyi probléma is, mert az utóbbi egyik főtámasza lesz a hatalom gyakorlásának. Áll ez különösen az államhatalom kialakulásáról. Találón mutatott rá *Gustav Schmoller* arra, hogy az államhatalom mily mértékben támaszkodott fejlődésében pénzügyi eszközökre és hogy a nemzeti nagy-



ság rendesen a pénzügyi fejlődés kora is.<sup>1</sup> Az államhatalom fejlődésének fontos eszközét ismerték fel az újkor tágabb látókörű államférfiai a pénzügyben és ezért fordult érdeklődésük e tárgy felé.

Nem véletlen tehát, hogy a pénzügytan fejlődésének bölcsőjénél az államtan művelőit találjuk. Így nevezetesen *Jean Bodin* az, ki már a XVI. században nagy érdeklődéssel kíséri a pénzügyi kérdéseket. Az állam idegeinek nevezi a pénzügyet és felismeri, hogy annak gondozása nélkül az állam nagyobb szabású fejlődése el nem képzelhető. Igaz, hogy egyes olasz írók, így *Palmieri*, *Guetti* és *Guicciardini* az olasz városi köztársaságok viszonyainak vizsgálata közben már előbb, a XV. században, élénk érdeklődéssel viseltetnek a pénzügyi kérdések iránt, mégis az ő munkáikban hiányzik az átfogó, a közületi élet minden vonatkozására kiterjedő nézőpont, melyet *Bodin*nál megtalálunk, úgy, hogy az ő vizsgálatait kell azoknak tekinteni, melyek elsősorban befolyásolták a későbbi fejlődést. Tiszta elméleti fejtegetéseket, melyek a köz szükségleteitől elvonatkoztatva általános alapon vizsgálnák a pénzügytan kérdéseit, természetesen nem szabad *Bodintól* várnunk, de a kor napi kérdéseiben való elmerülés a politikai tudományok korai fejlődésének általános vonása. A patrimoniális állam felfogását *Bodin* sem tudta levetkőzni és utána is még sokáig ennek hatása alatt áll a pénzügytan, mi kivált abban nyilvánul, hogy az államjavakra és a regalékra e kor írói mind nagy súlyt helyeznek. Így van ez a német *Besoldn*ál és *Klockn*ál is.

Miután azonban az állami szervezet fejlődése a pénzügyekre ráirányította a figyelmet, azok behatóbb vizsgálata mindjárt a közgazdasági összefüggések felismerésére vezetett. Hiszen a merkantilizmus ekkor már virágkorát élte, kivált Franciaországban és Angliában, és a

<sup>1</sup> Historische Betrachtungen über Staatenbildung und Finanzentwicklung. (Schmollers's Jahrbuch XXXI. évf. az 1—64. old.)



közgazdasági életet nagy nemzeti szempontok látószögéből vizsgálta. Hogy a fejedelmi háztartás a nemzet közgazdasági állapotával is összefügg, nem kerülhette el ilyen körülmények között a figyelmet. Már *Bodin* is figyelmet fordít erre; hiszen ő is a merkantilista tanok hatása alatt áll. Különösen a külforgalom és az ipar fejlődésének pénzügyi hatása vonja magára a merkantilizmus tanainak megfelelően ebben a korban az államháztartás tárgyalásánál a figyelmet. De tisztán közgazdasági kérdések is, mint p. o. az a kérdés, előnyösek-e az adók okozta magas munkabérek a közgazdaságra, Angliában korán napirendre tűzték és publicisztikai viták tárgyává tették a pénzügyfani kérdéseket. Az említett és ahhoz hasonló kérdések körül forgott az Angliában már a XVII. században kezdetét vevő *accisa-vita*, mely kivált azt a kérdést szellőztette, ki viseli az adót és milyen hatása van annak a közgazdaságra. A német irodalom kevésbé ügyelt e vitára, melyben nevesebb közgazdasági tekintélyek is résztvettek; így *Mun* és *Petty* is.<sup>1</sup> Éppen ezért a pénzügytan fejlődésének Angliából kiinduló gyökereit általában kevésbé szokták méltányolni.<sup>2</sup> Az *accisa* körüli vita egyébként áttérjed Franciaországra, Olaszországra és később Németországra is, mindenütt előtérbe tolva a pénzügyi kérdések tárgyalásánál a közgazdasági szempontot.

A fejlődő államhatalom különböző természete és a közgazdaságtannak Angliában és Franciaországban mindjobban való kibontakozása egyrészt a francia és angol, másrészt pedig a német felfogást különbözőképpen befolyásolta. Míg Franciaországban és Angliában a központi hatalom erősödése az egyetemes állami szempont-

<sup>1</sup> *Leser* e vitát ismertető dolgozata, melynek címe: „Ein Accisestreit in England. Heidelberg, 1875.” erősen feledésbe ment.

<sup>2</sup> Igen szépen foglalja össze úgy az *accisavitát*, mint az adóáthárítás irodalmát, mely a pénzügytan fejlődésére is nagyjelentőségű, *Seligman*: The shifting and incidence of taxation, 3. kiad. New-York 1910.



nak több teret ad és így az adók jelentőségének felismeréséhez és lassankinti hangsúlyozásához vezet, a közgazdasági kérdések tárgyalása pedig elmélyíti a vitát, addig Németországban az apró államokra szakadás, valamint a hűbéri állapot további fenmaradása folytán a fejedelem magánvagyonára és a regálékra való támaszkodás áll előtérben. Ezek okszerű és a merkantilizmus által fejtegetett közgazdasági érdekekkel is összhangban álló kezelése a XVII. század német pénzügyi tudományának fő pénzügyi problémája. A fejedelem pénztárának, a camera principis bevételeinek növelése a merkantilizmus által követelt állami beavatkozás kifejlesztésének főeszköze gyanánt bontakozik ki azoknál a német íróknál, kiket a *kameralisták* neve alatt szokás összefoglalni. Az ő felfogásukon is meglátszik az idő változása. Míg *Seckendorff* még a magángazdasági bevételeket, a dominiumokat és a regálékat erősen hangsúlyozza, addig *Justi* és *Sonnenfels* az adók jelentőségét fokozódó mértékben emelik ki.

A kameralisták tehát még a patrimonialis állam alapján állanak a közületi háztartás tekintetében, de ezt a közgazdaságnak a merkantilisták által felismert egységességével igyekeznek összhangba hozni és a pénzügynek a gazdasági élettel való szoros kapcsolatát már teljes mértékben felfogják. A jó országlás alapelveinek ily szempontból való tisztázására irányul törekvésük, de egész tevékenységüket erősen befolyásolja annak a jelentőségnek felismerése, mely ebből a szempontból a jó és képzett hivatalnoki karnak jut. Már *Seckendorff* hangsúlyozza az államháztartás közigazgatási összefüggéseit és az összes kameralisták már nemcsak a fejedelmek, hanem a gyakorlatba készülő hivatalnokok számára írnak. A kameralisták munkáiban a német egyetemek kulturmunkájával állunk szemben, mely fényesen bebizonyította a főiskolák hatását a gyakorlati életre. Rendszerességre törekvés és a pénzügyi közegeknek közgazdasági ismeretekkel való felruházása áll ezért tárgyalásaikban előtérben. Ennek eredményeképpen már *Seckendorff* élesen



megkülönbözteti az állam magángazdasági és közjogi bevételeit, mivel az egész jövőendő pénzügyi tudomány számára fontos megkülönböztetésnek veti meg alapját, és ha a camera fisci közvetlenül inkább magángazdasági alapon nyugszik is, mégis tárgyalásaik a fejedelmi pénzügynek a nemzeti gazdasággal felismert összefüggésénél fogva közgazdasági alapra kerülnek. Kivált *Justinál* és *Sonnenfelsnél* nyilvánul meg ez a jellemvonás.<sup>1</sup> Nem esoda, ha ezután a pénzügytannak önálló tudománnyá való kiépítése német talajból, a kameralisztika talajából nőtt ki. A német pénzügytanhoz hasonló irányzattal, legalábbis ami a rendszerességet és sokoldalúságot illeti, más országokban csak később találkozunk.

Viszont Franciaországban és Angliában a közgazdaságtan hatása a pénzügytanra lép erősebben előtérbe. Hiszen a merkantilizmus elsősorban itt fejlődött és a német kameralisztika annak csak késői hajtása. Sőt, míg a német tudományban éppen az apró államok számára készülő útmutatásokban a fejedelem magángazdaságának előtérben állása folytán a fejedelmi gazdaság magángazdasági jellege nem szorulhatott háttérbe és a közgazdasági szempont inkább a protectionismus hatása alatt domborodik ki, addig a nyugati államokban a központi hatalom fejlődése a közgazdaság egyetemének szempontját épp úgy előtérbe tolja, mint a bevételeknek közjogi alapra helyezését és az adók fontosságának felismerését. Kivált Angliában a fent már érintett accisavita óta a pénzügyi kérdések tárgyalásánál a közgazdasági szempont már régebb idő óta dominált. Ahogy azután a közgazdasági alapfelfogás is először nyugaton változott meg, úgy a pénzügyi kérdések új nézőpontból tekintése is innen kellett, hogy induljon ki.

Az a nagy változás ugyanis, amely a közgazdaság-

<sup>1</sup> Mindkettőnek munkái a XVIII. század második felében jelentek meg.



tanban a fiziokratizmussal végbement, a pénzügyre sem maradhatott hatás nélkül. Hiszen alig képzelhető a nézetek mélyebbremenő változása, mint az, melyet a merkantilizmussal szemben a fiziokratizmus kifejlődése előidézett. A merkantilizmus messzemenő beavatkozást követel az egész vonalon. Számára a hivatalnoki kar tevékenysége és irányítása a fontos. A *fiziokratizmus* ellenkezőleg a szabadságban látja a boldogulás forrását. Elveti tehát a forgalom minden korlátozását, a fejedelem atyáskodását. Ezért elhibázottnak tartja, ha az állam különböző pénzügyi intézkedésekkel nehezíti a forgalmat és saját gazdálkodásával rontja a vállalkozói szellemet. Felismeri a gazdasági körfolyamatot és a jövedelemeloszlás folyamatát. Mindennek messzemenő pénzügyi következményei is vannak. A fejedelmi gazdálkodás elhibázottnak tűnik fel, a régi bevételi források is céltévesztetteknek látszanak, mert az állami pénzügynek is csak ugyanaz a forrása lehet, mint a gazdálkodásnak általában és ez a fiziokraták szerint csak a mezőgazdaság lehet.

A pénzügynek a közgazdaság állapotától függését, amint tudjuk, már a merkantilisták érezték, de a fiziokraták azok, akik először látják azt tisztán, amidőn felismerik azt, hogy végeredményben a magángazdaságok és az államgazdaság forrása közös: a javak termelése. *A közületi gazdaság másodlagos természetének felismerése az ő érdemük*, mert a nemzetgazdaság egységének megértése a közületi gazdaságra való vonatkozásában magában rejti ezt. Másik nagyjelentőségű eredményük *az egyenes adók fontosságának hangsúlyozása*, mi ismét a termelékenységről és a jövedelemeloszlásról alkotott fogalmaik következménye. Az adózást ugyanis a nemzeti jövedelemeloszlással hozzák kapcsolatba és azt állítják, hogy akármire vetnek adót, azt végeredményben mégis a mezőgazdaság viseli, mert a nemzetgazdaság csak tiszta jövedelméből képes bármily célra javakat rendelkezésre bocsátani, tiszta jövedelmet pedig csak a mezőgazdaság állít elő. Midőn a fiziokraták így egyrészt a közületi



gazdaság lényegét és a közgazdasághoz való viszonyát tisztázták és az adókat jelentőségüknek megfelelően először méltatták igazán, egyúttal a közületi gazdaság másik nagy problémája, az államadósságok kérdése is nagy mértékben magára vonta figyelmüket. Kivált Franciaországban ez érthető is volt, ahol az államadósságok abban a korban valósággal elmerüléssel fenyegették már az államháztartást és oly tévtanokat is hirdettek, mint p. o. *Calonne*, ki szerint minél inkább van egy állam eladósodva, annál jobban kell költekeznie. Érthető, hogy *Quesnay*, *Turgot* és a többi fiziokraták nem hagyhatták bírálata nélkül az ily felfogásokat.

A *klasszikusok* különösen a forgalmi gazdaságot tanulmányozták. Az érték, és különösen az árprobléma az, amely velük a közgazdaságtan középpontjába kerül. Érthető, hogy az e téren elért nagy eredmények annyira lekötik érdeklődésüket, hogy a pénzügytani kérdéseket is teljesen a forgalmi gazdaság szempontjából nézik. Ezért ú. sz. csak az adókkal foglalkoznak, az államadóssággal is csak részben, míg a magángazdasági bevételek és a regálék nem érdeklik őket. *Ő náluk a pénzügytán teljesen beleolvad a közgazdaságtanba* és mintegy az árelmélet és a jövedelemeloszlási probléma függeléke gyanánt lép fel. Ebből folyik az, hogy náluk a közgazdasági szempont teljesen dominál a pénzügytani kérdésekben. Az általános államtani összefüggések kevésbé érdeklik őket. Ez nem is lehet másképp ott, ahol az állam teendőit a minimumra csökkentették s a közbiztonság, valamint a jogrend fenntartásán kívül alig hagynak valami teendőt az állam számára. Hiszen ez voltaképp az egész közületi háztartásnak a legszűkebb térre szorítását jelenti, mert, ha az államnak nincsenek szükségletei, akkor kevés eszközre is van szüksége. A közületi háztartás ebből a szempontból inkább a szükséges rossz jellegét ölti magára, mely főképpen mint a közgazdaságot sújtó teher vonja magára a tudomány figyelmét. Ez külsőleg is kifejezésre jut a francia és angol tudományban, amennyiben a pénzügy-



tant nem is tárgyalja önállóan, hanem mint a közgazdaságtan függelékét.<sup>1</sup>

Ettől a fejlődéstől nagyon eltérő az, amely Németországban kezd csirázni. A klasszikus iskola nézetei a XIX. század első felében ugyan Németországban is tért foglalnak és egyes írók önállótlanága e nézetekkel szemben oly nagy, hogy a pénzügytant angol mintára beolvasztják a közgazdaságtanba. Így van ez *Harl*nál és *Sodennél*, de már *Jacob*, *Fulda* és *Malchus*, kik nézeteikben egyébként nem térnek el a klasszikus állásponttól, külön tárgyalják a pénzügytant. Az, ami Németországban nem engedte a pénzügytannak teljesen a közgazdaságtan jármába kerülését állandósulni, az államfogalom behatóbb kifejtése és az állami feladatokra vonatkozó eltérő felfogás volt. A német gondolkodók nem tudták az angolokat az állami beavatkozás elutasításában követni, az állam magasabbrendű hivatása bontakozott ki fejtegetéseikből és ez ráuntatta őket az államtan és a pénzügy kapcsolására is, úgy, hogy nem maradhattak meg azon az állásponton, hogy a pénzügyi kérdéseknek csak közgazdasági vonatkozásai vannak. Az államfogalomnak új tartalommal való megtöltése, a modern államtan kifejlesztése alapot nyújt azoknak a vizsgálatoknak a továbbfejlesztésére, melyeket a kameralisták végeztek. *Az új államtan, a kameralisztika és az új közgazdaságtan azok az elemek, melyekből a modern értelemben vett pénzügytan keletkezett.* Ez magyarázza meg azt, hogy német területen született az új tudomány, mely gyökereiben oly messzire nyúlik vissza, hogy a közgazdaságtannál is régibb keletű. A pénzügytan rendszerét *Rau* alkotta meg, ki főképpen a kameralisztika eredményeit és a klasszikus közgazdasági felfogást hozza egymással kapcsolatba és német

<sup>1</sup> A régi angol írók közül *Seligman* történelmi visszapillantása szerint (I. Shifting and incidence of taxation. 3. kiad. New-York 1910. V. ö. 30., 155. és 175. old.) csupán *Petty*, *Andrews*, *Hamilton* és *John Craig* részesítik külön tárgyalásban a pénzügytant.



rendszerességgel igyekszik az anyagot rendezni és egy-  
ségeíteni.<sup>1</sup> A kameralisztika magángazdasági elemeit ki-  
gyomlálja a keletkező pénzügytanból és kora szellemének  
még a közgazdasági szempont erős előtérbetolásával is  
engedményt tesz.

*Rau* szellemében tárgyalják azután hosszú időn  
keresztül a pénzügytant a németek. De amint a közgazda-  
ságtanban a történelmi szempont elkezd a tiszta elméleti  
vizsgálatokat háttérbe szorítani, úgy a pénzügytanban is  
*Roscherrel* beköltözik a történelmi módszer, mely kivált  
az egyes pénzügyi intézmények fejlődésének és kialakulá-  
sának vázolására helyez súlyt.

*Rau* alapján igyekszik a pénzügytant továbbfejlesz-  
teni *Wagner Adolf* is, kinek *Rau* könyvének átdolgozá-  
sából eredő nagy munkája ma is a legismertebb pénzügy-  
tani kézikönyvek egyike.<sup>2</sup> Mégis új irányzat vonul be  
*Wagnerrel* a pénzügytanba a gazdasági politikával és  
kivált a szociálpolitikával való kapcsolat ápolásával. Egy  
másik irány, melyet főképpen *Stein Lőrinc*<sup>3</sup> képvisel, a  
pénzügytan államtani és közigazgatási összefüggéseit  
domborítja ki erősen. Úgy *Wagner*, mint *Stein* ezenkívül  
nagy súlyt helyeznek az összehasonlító módszerre, mely  
az egyes államok pénzügyi fejlődését igyekszik egymás  
mellé állítani. *Stein* e téren is úttörő munkát végzett.  
Inkább az elméleti állásponthoz közel állanak *Schäffle* és  
*Vocke*. Az előbbi egyébként erősen méltányolja azt az  
irányzatot is, melyet *Sax*, *Viti de Marco*, *Mazzola*, *Ricca-  
Salerno*, *Graziani* és *Einaudi* képviselnek, midőn különö-  
sen a közgazdaságtan újabb elméletének eredményeit

<sup>1</sup> Grundsätze der Finanzwissenschaft. (Lehrbuch der politi-  
schen Ökonomie. III. köt.) Heidelberg 1832—1837. (6. kiad. Leipzig-  
Heidelberg, 1872.)

<sup>2</sup> Finanzwissenschaft. Leipzig-Heidelberg. I. rész 1872., II rész  
(1880.) Azóta számos módosított kiadás.

<sup>3</sup> Lehrbuch der Finanzwissenschaft. Leipzig. 1860. (5. kiad.  
1886.)



ügyekeznek a pénzügyi kérdések mélyebb megalapozására felhasználni. E téren egyébként a hollandiaiak, mint *Mees, Cohen Stuart* és *Pierson*, továbbá a svéd *Wicksell* végeztek sikeres munkát.

Az angol és francia irodalom a pénzügytannak közgazdasági alapon való tárgyalásánál a legújabb időig megmaradt és az amerikai irodalom is követi ebben. Angliában *Bastable*, Franciaországban *Leroy Beaulieu*, Amerikában pedig *Seligman* és *Adams* külön tárgyalják némileg a német minta szerint a pénzügytant, de nagyjában mégis a közgazdasági szempont uralkodik fejtegetéseikben.

Magyarországon a német hatás kezdettől fogva sokkal erősebb. *Mariska Vilmos* pénzügytana erősen német hatás alatt áll, de inkább *Rau* befolyása látszik meg rajta úgy, hogy az államtani vonatkozások nála kevésbé domborodnak ki.<sup>1</sup> Ugyancsak a közgazdasági szempont uralkodik *Hegedüs Lóránt* és *Teleszky János* pénzügytani dolgozataiban, míg *Földes Béla*<sup>2</sup> az államtani és közgazdasági vonatkozások egyaránt való méltányolásához jut el, kivált *Stein* és az újabb külföldi irodalom eredményeinek lekiismeretes felhasználásával. *Fellner Frigyes* a nemzeti jövedelem és az adózás viszonyát kutatta.<sup>3</sup> Új szempontokkal gazdagította pénzügytani irodalmunkat *Balás Károly*, kivált az adóelmélet és a pénzügyi kérdések közjogi és közigazgatási vonatkozásai terén.<sup>4</sup> *Buday László*<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Az államgazdaságtan kézikönyve. 4. kiad. Budapest, 1899.

<sup>2</sup> Az államháztartástan (Pénzügytan, 2. kiad. Budapest, 1912.) — Német kiadás: Finanzwissenschaft Jena, 1920., mely Németországban kellő figyelemben részesült és amelyet alkalomadtán angol szerzők is idéznek.

<sup>3</sup> Adótehermegoszlás. Budapest (1930.)

<sup>4</sup> Pénzügytan, I—II. köt. Budapest, 1934—1935.

<sup>5</sup> Magyarország községeinek háztartása az 1908. évben. Budapest, 1913. és Magyarország vármegyéinek háztartása és gyámpénztárai az 1909. évben. Budapest, 1914.



és *Laky Dezső*<sup>1</sup> tanulmányai az önkormányzati pénzügy kérdéseit világították meg élesen. Beható művelésben részesült a pénzügyi jog is *Exner Kornél*, *Magyary Zoltán* és *Márffy Ede* munkáiban.

<sup>1</sup> Magyarország városainak háztartása az 1910. évben. Budapest, 1916.



## I. RÉSZ.

## A közületi háztartás áttekintése.

1. A közületi háztartás alaki rendje. A gazdaság mozgatója a szükséglet, a gazdálkodás oka pedig az anyagi eszközök korlátolt volta. Ezért minden gazdálkodás a szükségletek és a kielégítésükre rendelkezésre álló eszközök áttekintésével kezdődik. Az egyénnél ez rendszerint igen egyszerű; a maga szűk körében gyorsan készen van vele. Másképp van ez a közületeknél nemcsak azért, mert nagyobb arányokban megy végbe gazdálkodásuk, hanem egyéb okokból is.

Ezeket legkönnyebben akkor fogjuk megérteni, ha arra gondolunk, hogy jogi személyekről van szó, melyek ügyvitele határozott szabályokat kíván, nemcsak akaratnyilvánításuk, hanem gazdaságuk vitele szempontjából is. Úgy a kiadásokhoz való hozzájárulás, mint pedig a bevételek felhasználása szabályozásra szorul. Ezért már az egyesületnek is alakiságokhoz kötött módon kell a bevételeiről és azok szándékolt hovafordításáról határoznia, tehát *költségvetést* készítenie és az év zártával a bevételek felhasználását ellenőriznie és, ha tagjai a *zárszámadást* helyesnek találták, az utalványozásra és a pénzkezelésre feljogosított közegeinek a *felmentvényt* megadni.

Mint látjuk, már egy egyszerű egyesületnél is a gazdálkodásával kapcsolatban különböző mozzanatok lépnek fel, amilyenek a költségvetés készítése, annak jóváhagyása, azután végrehajtása, végül pedig a zárszámadás



elkészítése, tárgyalása és a felmentvény megadása. Ezenkívül a vonatkozó jogkörök elhatárolása is szükségessé válik, amennyiben meg kell jelölni a gazdaság vitelére, az *utalványozásra* és a *pénztárkezelésre* hivatott személyeket, továbbá a gazdaság kereteiről határozó szervet — ez a közgyűlés — és végül az *ellenőrzésre* hivatott szervet, az ellenőrt, meghagyva a tagok összességének a jogát, hogy az eléjük terjesztett jelentés elfogadásáról vagy elvetéséről határozzanak. Az egyesületi alapszabályoknak ezekre vonatkozó rendelkezéseket kell tartalmazniuk, mert csak ily módon vannak meg az egyesületi gazdálkodás helyes mederben való lefolyásának biztosítékai.

Közületeknél, melyek a köz által reájuk ruházott hatáskörrel bonyolítják le a közület gazdálkodását és háztartásukat a polgárok kényszerszolgáltatásaira alapítják, minderre természetesen fokozott mértékben van szükség. Háztartásuk bonyolultabb és felelősségük hivatalos hatalmuknál fogva nagyobb. Különösen áll ez az államra, mint a nemzeti lét kikristályosodott irányítójára nézve, mely szervei és közegei útján a nemzet ügyeit intézi és gazdálkodását is lebonyolítja.

Az állam gazdálkodásának vezetése a pénzügyminiszter kezében összpontosul. Ezért leghelyesebb, ha, mint nálunk és számos más országban is, miniszteriuma, a *pénzügyminiszterium* készíti el az állami költségvetést. Ez természetesen oly módon történik, hogy a központi igazgatás egyes ágainak vezetői, a többi miniszterek, mindegyik az alája rendelt miniszterium segítségével elkészíti a saját hatáskörében felmerülő szükségletek és bevételek összeállítását (költségvetés), ismét oly módon, hogy az alája rendelt hatóságok és hivatalok szükségleteit is figyelembeveszi (elemi költségvetések). Az állami költségvetés tehát, amint ez másképpen el sem gondolható, alulról, az egyes helyeken felmerülő szükségletek összegyűjtésével és megrostálásával készül és a pénzügyminiszter hivatása végül ezen javaslatok összeegyeztetése és az állami költségvetés elkészítése.



Vannak azonban országok, ahol legalább elvileg, az országgyűlés készíti a költségvetést. Így Angliában egy e célra az országgyűlés tagjaiból álló bizottság szerkeszti a kiadások előirányzatát, míg az Egyesült Államokban az országgyűlés bizottságai készítik a költségvetést. Ez azonban inkább csak elvileg van így, mert a költségvetés oly szoros összefüggésben van az állam ügyeinek intézésével, hogy elkészítésében a felelős kormányférfiak elgondolásának kell érvényre jutnia.

Az így elkészített költségvetés alkotmányos országokban csak javaslat. Azt az országgyűlés elé kell terjeszteni letárgyalás és jóváhagyás végett és parlamentáris kormányzat mellett a költségvetést azután törvénybe iktatják.

Az állami költségvetés rendszerint egy évre szól. Rendkívüli körülmények között azonban rövidebb időre is megállapítható. Így p. o. nálunk 1920-ban a pénzügyminiszterim február–június hónapokra szóló költségvetést terjesztett elő, mert az erős infláció mellett az államháztartásnak is bizonytalanságokkal kellett megküzdenie. Egyébként a költségvetési évnél nem kell feltétlenül a naptári évvel egybeesnie. Indokolható az is, hogy p. o. az év második felével, tehát július hónappal vegye kezdetét a költségvetési év,<sup>1</sup> t. i. részben azért, mert országgyűlési tárgyalására így az idő jobban rendelkezésre áll és részben, mert a magángazdaság ütemével is jobban összhangban van. Nálunk a kiegyezés utáni gyakorlat a naptári évvel egybeeső költségvetést honosította meg. Az országgyűlés azonban csak kivételesen tudta a költségvetést kellő időben letárgyalni, aminek főoka az volt, hogy Magyarországnak Ausztriával közös ügyei is voltak, melyek költségeinek előirányzatait be kellett várni, mielőtt a magyar költségvetés tárgyalására került a sor. Ennek az lett a következménye, hogy az esetek túlnyomó részében a magyar törvényhozás a költségvetés letárgyalásával

<sup>1</sup> Angliában április 1-én kezdődik a költségvetési év.



késedelembe került. Ennek az állapotnak a megszüntetését célozta az 1913: XVI. t. c., mely a költségvetési év kezdetét július 1-re helyezte át. Miután az Ausztriához való viszonyunk megszűnt, ez az ok elesett és a törvényhozás célszerűnek látta a költségvetési évnél a naptári évvel való egyezését visszaállítani, ami az 1939: VII. t. c.-kel történt meg. Az önkormányzati testületek költségvetései időközben is megmaradtak a naptári év alapján.

Tekintettel arra, hogy az évi költségvetés keretében történő utalványozások és bevételezések gyakran bizonyos késedelemmel történnek, több törvényhozás *pótutalványozási időszakot*, illetőleg *pótkezelési időszakot* vezetett be. Ez annyit jelent, hogy az állami számadásokat nem zárják le az év végével, hanem csak az előírt időszak után, p. o. 3 hónap után. Ez nálunk is így volt, míg az 1915: XII. t. c. célszerűnek látta ezt megszüntetni.

Miként mindenhol, ahol a tagok megbízásából történik a dolgok vitele, a közületi gazdálkodásnál is nagy fontosságú a háztartás ellenőrzése. Az államnál és nagyobb közületeknél is, külön szerv, az államnál a m. kir. legfőbb számvevőszék végzi e feladatot; jelentését az országgyűlés elé terjeszti, míg Budapest székesfőváros számvevőszéke a főváros közgyűlésének nyújtja be megjegyzéseivel a zárszámadást.

**2. A költségvetési jog.** A költségvetés a közületi gépezet mozgásban tartásának feltételeit foglalja magában, mert a végrehajtó hatalom anyagi eszközök nélkül nem tud működni. Ez az oka annak, hogy a költségvetés megszavazásának joga (budgetjog) alkotmánybiztosítékká nőtte ki magát. A költségvetés meg nem szavazása ugyanis megbénítja a kormány működését és ezért kínálkozott eszköznek az oly kormány lemondásának kikényszerítésére, mely nem bírja az országgyűlés többségének bizalmát.

A költségvetési jog csirái az abszolút monarchia korába nyúlnak vissza. A költségvetés készítése és végre-



hajtása ekkor még teljesen a fejedelem jogkörébe tartozott ugyan és a költségvetést a kormányzat belső ügyének tekintették, melybe senkinek sincsen beleszólása, de, amikorra a fejedelem adók szedését látta szükségesnek, akkor a nemesség kiváltságaiba és érdekeibe ütközött, mert, ha a földesurak jobbágyságait terhelte, akkor is összeütközésbe került a földesurak érdekeivel; hiszen a jobbágyságok ezek javára voltak szolgáltatásokra kötelezve. Ezért az adók megajánlásánál a nemességgel való egyezkedés fejlődött ki, mely első lépése volt annak, hogy az alattvalóknak a közterhek megállapításánál szavuk legyen.

Az alkotmányosság fejlődésével azután e jog szélesedett és mindinkább alkotmánybiztosítóvá lett, mert a népképviselőnek azt a jogát biztosítja, hogy a kormányzás eszközeinek rendelkezésre bocsátásába beleszólhat. A költségvetésről szóló parlamenti tárgyalás ezzel mindjobban a kormánypolitika általános bírálatának alkalmává is fejlődött ki.

Közjogi szempontból ez a fejlődés kétségtelenül nagy jelentőségű; a fegyver azonban, melyet kovácsolt, túlságosan éles, úgy, hogy alkalmazásával a megvédendő nemzeti érdekek is könnyen sérülést szenvedhetnek. Az állami gépezet zavartalan működése ugyanis folytonosságot kíván úgy a kiadások eszközzésében, mint a bevételek befolyásában és ezért, ha nem sikerül a költségvetést olyan időpontban tető alá juttatni, hogy a pénzügyben fennakadás ne történjék, törvényen kívüli állapot — az *ex-lex* — következik be, mely súlyos következményekkel járhat az állami életre. Az országgyűlésnek mindenestre nagy önmérséklettel és erős meggondoltsággal kell e jogával élnie, ha nem akarja az országot rázkódásoknak kitenni.

A költségvetés megtagadásával járó súlyos következmények elkerülésére irányuló törekvés többféle javaslathoz vezetett. A legszélsőbb ezek közül *Laband* német közjogász felfogására támaszkodik, mely szerint a költségvetés megállapítása voltaképpen nem is törvényhozási



feladat, mert a költségvetési törvény nem törvény a szó szoros értelmében, minthogy nem tartalmaz jogszabályt. Eltekintve attól, hogy a történelmi alkotmányok egy sarkalatos tételével kerül ellentétbe e nézet, tárgyilag sem helytálló. A költségvetés megszavazása a kormánynak a költségvetés végrehajtására adott felhatalmazás, tehát az alkotmányos tényezők olyan akaratnyilvánítása, mely már fontosságánál fogva is érdemes arra, hogy törvény alakjában történjék; hiszen kisebb jelentőségű pénzügyi intézkedések, mint p. o. egyes intézmények vagy vállalkozások részére nyújtandó állami támogatásra való felhatalmazások is, ismételten törvényhozási úton történtek. Nálunk egyébként a költségvetésről szóló törvényekben gyakran fontos rendelkezések, p. o. egyes adótételek módosításai is, foglaltatnak.<sup>1</sup> Egyébként Angliában is, különösen a jövedelmi adó tételének változtatása, a költségvetés keretében nyer elintézését. Különben is nehéz megvonni a határvonalat arra nézve, hogy mi való törvénybe és mi nem. Amidőn p. o. az újoncok megajánlása törvény útján történik, nehéz megbarátkozni avval a gondolattal, hogy az adók beszedésének és a közpénzek elköltésének dolgát egyszerűen a közigazgatás körébe esőnek fogjuk fel.

Gyakorlatilag különböző módokon próbálták a kérdést megoldani. Angliában p. o. két részre osztották a költségvetést. Az államnak vannak ugyanis vállalt kötelezettségei és egyéb oly kiadásai, melyeket teljesítenie kell, függetlenül attól, hogy a kormány bírja-e az országgyűlés bizalmát vagy nem. Ilyenek az angol joggyakorlat szerint elsősorban az államadóssági szolgálat ellátása, az uralkodó tiszteletdíja és az igazságszolgáltatás költségei. Viszont a bevételi oldalon is vannak tételek, melyek állandó természetűek, mert a nem egy évre megszavazott adótörvényeken nyugszanak. Ennek megfelelően az angol költségvetés két részre oszlik: a hosszabb időre állandó

<sup>1</sup> Így volt az különösen a kommunizmus utáni években.



és az évenként tárgyalásra kerülő részre és így a költségvetés esetleges megtagadása nem érinti az egész állami életet. Az angol rendszerben tehát a költségvetés egy része alapszerű jelleget nyer, melybe meghatározott bevételek folynak és melyből határozott elveken nyugvó kiadásokat fedez az állam.

Az 1920. november 30-án kelt porosz alkotmány némileg hasonló módon gondoskodott az állami gépezet mozgásban tartásáról oly esetben, midőn a költségvetést meg nem szavazzák. Felhatalmazta ugyanis a kormányt a fennálló állami berendezések működéséhez szükséges kiadások, a szerződéses kötelezettségek és oly megkezdett építkezések, valamint eszközölt megrendelések lebonyolításához szükséges költségek folyósítására, melyek előbbi évek költségvetései alapján indultak meg, illetőleg eszközöltettek.

Egy *normálköltségvetésnek*, azaz olyan költségvetésnek vannak bizonyos előnyei, amely csak a legszűkebb keretek között marad és mint ilyen, nem tárgya az évenkénti megszavazásnak. De, a több évre szóló költségvetés sem nyújt feltétlen védelmet, mert ennek módosítása is felmerülhet és felidézheti a nehézségeket. Teljes, tehát olyan megoldás nincsen, amely mellett az országgyűlés költségvetési joga eredeti értelmében épségben marad és mégis biztosíttatik az állami ügyek zavartalan menete.

A költségvetési jog, amint *G. Jèze* hangsúlyozza, politikai természetű és hatályossága nem függetleníthető az egyes országokban uralkodó alkotmányos felfogástól. Ahol igazán alkotmányos szellem uralkodik, az országgyűlésnek nem egyedül a költségvetés megtagadása áll rendelkezésére a többséggel ellentétbe kerülő miniszter vagy miniszterium megbuktatására, mert egy miniszternek, vagy az egész miniszteriumnak valamely lényeges kérdésben való leszavazása is az illető miniszter vagy a miniszterium lemondását vonja maga után. Ezzel az ilyen országokban a költségvetési jog gyakorlati jelentősége kétségtelenül csökken, de azért erkölcsi súlya megmarad.



Egyébként az országgyűlés költségvetési jogának jelentősége nemcsak a költségvetés esetleges megtagadásának lehetőségében van, hanem abban, hogy az alkotmány a költségvetés tételeinek megállapítását az országgyűlésre bizza.

A költségvetés letárgyalásával, melyet rendszeren az országgyűlés erre rendelt bizottságának vagy bizottságainak tárgyalása készít elő, csak számszerűleg vannak megállapítva az államháztartás keretei. A költségvetés alapján való ügyvitel külön határozat tárgya. Ez adja a *felhatalmazást (appropriatio)* a kormány részére, hogy a költségvetés alapján végezhesse működését, illetőleg annak keretein belül eszközölhesse a kiadásokat és a fennálló törvények alapján beszedhesse az adókat és egyéb bevételeket. Míg tehát a költségvetés kereteinek megállapítása az államháztartás tárgyi oldalára vonatkozik, az *appropriatio* a személyes bizalom jele a kormánnyal szemben.

Önkormányzati testületeknél természetesen szintén megfelelő szabályok állnak fenn a költségvetés elkészítésére és letárgyalására vonatkozólag, de itt inkább csak arról van szó, hogy a háztartás kereteinek megállapításához a testületek tagjai is hozzászólhassanak. A költségvetést a törvényhatóságok első tisztviselője, aki az utalványozási jogot is gyakorolja, terjeszti a közgyűlés elé, míg rendezett tanácsú városokban a polgármester, községekben a jegyző állítja össze és terjeszti elő a költségvetést, melyben azonban bizonyos kiadásoknak helyet kell találniuk. Ezek azok, melyek azon ügyek vitelével kapcsolatosak, amelyeket az állam által e közületekre ruházott teendők tesznek szükségessé. Így ezek a testületek sem a kiadások, sem pedig a bevételek szempontjából nem függetlenek az államhatalomtól és a költségvetés jóváhagyása is végeredményben a felettes hatóságuktól függ. A székesfőváros költségvetését nálunk a belügyminiszter a pénzügyminiszterrel egyetértésben hagyja jóvá.



**3. A költségvetés készítésének alapelvei.** Hogy céljának megfelelően, a költségvetésnek határozott elvek szem előtt tartásával kell készülnie, amelyek a gazdaság természetéből és a költségvetés rendeltetéséből következnek. Nevezetesen a költségvetésnek *teljesnek, a valóságnak megfelelőnek és áttekinthetőnek* kell lenni.

Teljes a költségvetés akkor, ha a közületi háztartás egészét felöleli, tehát az összes kiadásokat és bevételeket magában foglalja. Sokáig tartott, amíg az államháztartásban ez az elv érvényre jutott. A régi fejedelmi háztartás ugyanis, részben a közületi szükségletek folyamatosan való keletkezésénél fogva, az ú. n. *alapszerű kezelésre* volt felépítve. Ez abban állott, hogy bizonyos célok megvalósítására meghatározott bevételek köttettek le, és ezeket mint a megjelölt célra szolgáló alapokat kezelték és belőlük fedezték az idevonatkozó kiadásokat, de sokszor mintegy kölcsönképpen más célokra is fordítottak belőlük összegeket.

Az alapszerű kezelésben a közületi háztartás egy-ége még hiányzott. Hátránya az, hogy voltaképpen nem számol azzal, hogy a gazdaság lényegéhez tartozik az összes szükségletek és az összes fedezeti eszközök egységes kezelése. Csakis ilyen módon érvényesülhet ugyanis az, hogy minden összeget a legnagyobb eredmény érdekében használunk fel, mert az, hogy valamilyen eszköz milyen szükségletre való felhasználással nyújt legnagyobb kielégülést, csak akkor ítéltető meg, ha az összes szükségleteket egységesen áttekintjük és ezen az alapon megrostáljuk. A költségvetés teljes volta tehát feltétele annak, hogy a közületi szükségletkielégítés valóban a gazdasági elv szerint történjék.

A közületi gazdálkodásban azonban a költségvetés teljes volta még egy másik szempontból is elengedhetetlen követelmény. Nevezetesen az országgyűlés költségvetési joga a maga igazában csak akkor érvényesülhet, ha teljes képet kap az államháztartásról. Enélkül lehetetlen helyes



alapon dönteni a költségvetés elfogadásáról, vagy elvetéséről és egyes tételeinek megítéléséről.

A költségvetés teljességének követelménye az, amely a közületi háztartásban az alapszerű gazdálkodás ellen szól, mely a költségvetést szétforgácsolja és egységes pénzügyi tervnek a keresztülvitelét meggátolja. Ennek ellenére sokszor nagy a kísértés arra, hogy a kormány valamilyen célra alapot létesítsen, amelynek táplálására bizonyos bevételt jelöl ki. Ilyen volt nálunk p. o. a telepítési alap, a boletta alap stb. Sokszor valóban nagyon csábító valamely nagyobb közületi feladat megoldásánál az eszközöknek alapszerűen való biztosítása így p. o. sokszor erősen pártolták az államadósságok törlesztésére külön alapnak a létesítését, miről alább még szó lesz. A veszedelem ott kezdődik, ahol ez a módszer elharpódzik. Mindenesetre amennyiben ilyen alapok léteznek, azokat a költségvetés teljessége érdekében az állami költségvetésbe be kell állítani.

Alkotmányos országokban, mint említettük, nagy súly van azon, hogy az országgyűlés a költségvetéshez hozzászóljon és arra nézve határozatot hozzon. Ezt csak akkor teheti meg, ha valóban áttekintést nyújt a költségvetés az államháztartás egész menetéről. Ehhez nem elég az, hogy a költségvetés teljes legyen, hanem az is szükséges, hogy áttekinthető legyen. E követelmény megvalósítása különösen az államháztartásnál fontos, amely sokágú voltánál fogva csak akkor ítéltető meg helyesen, ha megfelelő rendszerben és csoportosításban foglalja magában úgy a kiadások, mint a bevételek tételeit. Az áttekinthetőség követelménye egyébként szintén a gazdaság egységes voltából folyik, mert igazán tervszerűen és a gazdaság egésze szempontjából csak akkor ítéltető meg a költségvetés, ha alkalmas arra, hogy áttekinthető képet nyerjünk belőle úgy a szükségletekről, mint fedezetükről.

A költségvetés teljes és áttekinthető volta inkább formális követelmények, amelyek megvalósítása kellő



igyekekvés mellett nagyobb akadályokba nem ütközik. Nem egészen van ez így a harmadik követelménynél, a költségvetés valóságánál. Ez ugyanis nem kevesebbet kíván, mint azt, hogy a kiadások és bevételek jövő évbéli alakulásáról adjon a költségvetés képet. Ez természetesen sem a kiadásokra, sem pedig a bevételekre vonatkozólag igazán tökéletesen nem történhetik, mert mindkettő jövőbeli eseményektől is függ. Különösen a közületi bevételek és főképpen ezek egyes fajainak alakulása szoros összefüggésben van a gazdasági helyzettel és ezért a bevételi oldal mindig csak becsléseket tartalmaz. Természetes, hogy ezeket a becsléseket reálisan, azaz komoly alapon kell végezni, aminél segítségül lehetnek a lefolyt évek eredményei.

**4. A költségvetés elrendezése.** Minthogy a költségvetésnek áttekintést kell nyújtania az államháztartás egész menetéről, azt határozott és könnyen áttekinthető rendszerbe kell foglalni. E tekintetben alapul kínálkozik mindenekelőtt a rendes és a rendkívüli kiadások és bevételek megkülönböztetése. Ennek megfelelően a költségvetés két részre oszlik: a *rendes* és a *rendkívüli költségvetésre*.

A rendes kiadások alatt azokat a kiadásokat szoktuk érteni, amelyek az állami gépezet rendes menetében bizonyos állandósággal merülnek fel. Ilyenek a tisztviselők fizetése, állandó intézmények fenntartási költségei stb. Hasonlóképpen adódik e különbség a bevételeknél is, amennyiben az adók legnagyobb része hosszabb időn keresztül érvényben lévő adótörvények alapján folyik be és a többi bevételek nagy része is hasonló rendelkezések által van szabályozva.

Ezzel szemben vannak az államnak oly kiadásai és bevételei, amelyek bizonyos alkalmosságokkal merülnek fel és bizonyos határozott célok megvalósításából erednek. Ezek a rendkívüli kiadások.

A magyar állami költségvetés a rendkívüli kiadások-



kat két csoportra osztja, melyek egyike az átmeneti kiadásokat, másika pedig a beruházásokat foglalja magában. Az *átmeneti kiadások* alkalmasszerűleg felmerülő szükségletek, amelyek kielégítésénél, vagy ki nem elégítésénél nagyobb a választási lehetőség mint a rendes kiadásoknál, amelyeknek feltétlenül fedezetet kell találniok. Ugyanígy van ez a rendkívüli kiadások második csoportjánál, a *beruházásoknál*, amelyek a közgazdaságilag, vagy egyéb szempontból kívánatos létesítményeket foglalják magukban. Hasonlóképpen külön sorolja fel a költségvetés a rendes és rendkívüli bevételeket is.

Kétségtelen, hogy a rendes és a rendkívüli kiadások közötti megkülönböztetés nem minden esetben adódik feltétlenül és bizonyos önkényszerűség a felosztásnál elkerülhetetlen. Mégis szükség van erre a megkülönböztetésre, melynek igazi alapja az, hogy a rendes kiadásoknak a rendes bevételekben kell fedezetüket megtalálniok, míg a rendkívüli kiadások fedezésére rendkívüli eszközök is igénybevehetők, amelyek közé tartozik elsősorban a kölcsön felvétele, amelyre gondoltak főképpen akkor, amikor ez az osztályozás kezdett meghonosodni. Ha a költségvetés e felosztást az elérhető következetességgel viszi keresztül, akkor ez kétségtelenül megkönnyíti a költségvetés áttekintését és figyelmeztetés arra, hogy a rendkívüli kiadásoknál erősebb megfontolásra van szükség abból a szempontból, hogy az adott helyzetben azok a fedezeti lehetőségekre való tekintettel milyen mértékben határozassanak el.

Ugyancsak gondosabb mérlegelést kívánnak azok a bevételek, amelyek a rendkívüli szükségletek fedezésére megállapítottak. Eredetileg főképpen az a szempont állott előtérben, hogy a rendkívüli kiadásoknál és különösen a beruházásoknál olyan létesítményekről van szó, amelyeknek gyümölcsét későbbi nemzedékek is élvezik és így itt azok megterhelésére is lehet gondolni, amiért is itt kölcsönök felvétele látszik indokoltnak. Nagyobb beruházásoknál ez az okoskodás kétségtelenül helytálló, ami



azonban távolról sem indokolja azt, hogy a rendkívüli kiadások feltétlenül kölcsönök útján fedeztessenek. Fedezetül számbajöhetnek itt mindenekelőtt azok a bevételek, amelyek a rendkívüli bevételek között számoltatnak el és mindenekelőtt az esetleg az államháztartásban mutatkozó feleslegek.

A költségvetés csoportosításánál még egy másik szempont is kínálkozik kiindulási pontul, amely azonban részben keresztezi a rendes és rendkívüli kiadások és bevételek osztályozását és a költségvetés egységes felépítése érdekében könnyen háttérbe szorul. Ez a *közigazgatási* és az *üzemi* kiadások, illetőleg bevételek megkülönböztetése. Elvileg ennek mindenestre megvan a jogosultsága, mert a közület igazgatási része és ennek kapcsolata a pénzügyekkel egészen más, mint az üzemek üzletvitel, amely forgalomgazdasági alapon nyugszik. Ott, ahol, mint p. o. Budapest székesfővárosnál, az üzemek jelentős szerepet játszanak, a költségvetés felépítésében ez a szempont valóban érvényesül is. Budapest székesfőváros költségvetése két részre oszlik, az első a községi háztartás, a második az intézetek, közművek és üzemek költségvetése. A főváros költségvetésében azután ezen az osztályozáson belül érvényesül a rendes és rendkívüli kiadások szétválasztása.

Régen a költségvetéseket úgy készítették, hogy az egyes címeken felmerülő kiadásokat és bevételeket nem sorolták fel külön, hanem csak a különbözetet, vagyis a kiadási, illetőleg bevételi többletet. Az így készített költségvetést *nettó költségvetésnek* nevezzük. Hátránya az, hogy nem enged betekintést abba, hogy milyen méretűek a kiadások, illetőleg a bevételek, mert hiszen csak a különbözetet tünteti fel. Azt, hogy p. o. valamely ágazatban miért oly nagyok a kiadások, vagy valamely intézménynél miért oly csekélyek a bevételek, a nettó költségvetésből megtudni nem lehet.

Ez az oka annak, hogy a költségvetés ílymódon való készítése mindjobban háttérbe szorult és helyét a *bruttó*



*költségvetés* foglalja el. Ebben úgy a kiadások, mint a bevételek teljes eredeti összegükben szerepelnek és így lehetővé válik annak megítélése, hogy a kiadások az indokolt méreteket nem haladják-e meg, illetőleg a bevételek arányban vannak-e az illető üzem, vagy intézmény működésével. Nálunk az országgyűlés *Deák Ferenc* javaslatára határozta el az 1868. évi költségvetés tárgyalásakor a bruttó költségvetés rendszerére való áttérést.

A költségvetés készítésénél követendő elvek természetesen az államháztartással kapcsolatban alakultak ki. Ezek az elvek azonban annyira szorosan fűződnek a költségvetés lényegéhez és függnék össze a költségvetés céljával, hogy minden más közületnél is figyelembe veendők. Ez az alsóbbrendű közületeknél, sajnos, nem mindig történik teljes mértékben.<sup>1</sup>

**5. A költségvetési mérleg.** A költségvetés a kiadások és bevételek szembeállítása azzal a célzattal, hogy a kettőt egymással összhangba hozzuk. Minthogy a közületek, mint fedezeti gazdaságok nem törekszenek nyereségre, a közületi költségvetés eszményi állapota a *költségvetési egyensúly*, vagyis a bevételek és kiadások teljes összhangja. Amennyiben időlegesen a bevételek valamivel felülmúlják a kiadásokat, ez természetesen nem mond ellent a fenti megállapításnak, amely csak a lényegre és hosszabb időközökre vonatkozik.

Állandó, jelentős feleslegek azonban már ellenkeznek a közületi háztartás lényegével. Ha az adózó polgárok mérsékelt igénybevétele mellett is állandóan feleslegek mutatkoznak a költségvetésben, akkor a közületi szükséglet-kielégítés köre tágítható, de természetesen csak úgy, hogy

<sup>1</sup> Így p. o. nálunk, bár a 42.200/1927. évi belügyminiszteri rendelet a községek részére is a bruttó költségvetés készítését írja elő, egyes gazdálkodási ágaknál a nettó-elvet alkalmazzák egyes községek. (V. ö. Magyarország községeinek háztartási viszonyai az 1940. évi községi költségvetési előirányzatok szerint. Magyar Statisztikai Közlemények. Új sorozat, 115. köt. Budapest, 1943. a 15.\* old.)



valóságos közületi szükségletek elégítettnek ki. A másik út, amelyet ilyenkor választhatunk, a közületi terhek enyhítése, mert ha a bevételek nagyobbak, mint ahogy a valóban érzett közületi szükségletek azt megkívánják, akkor csak a bevételek csökkentésének lehet helye. Ezzel természetesen óvatosan kell bánni és teljes mértékben figyelemmel kell lenni arra, hogy tényleg állandónak mutatkozik-e a bevételi többletre való kilátás.

A *költségvetési felesleg* egyébként magában véve még nem kell, hogy *valóságos felesleget* jelentsen, mert hiszen a költségvetés csak előirányzat és az, hogy a várt felesleg tényleg be fog-e következni, csak az év lepergése után, a zárszámadásból tűnik ki. A fenti intézkedéseknek természetesen csak a tényleges felesleg szolgálhat alapjául.

*Pénztári feleslegről* is lehet beszélni, ami azonban nem azonos a költségvetési felesleggel, hanem csak azt jelenti, hogy a kincstár pénztárában időlegesen *pénzfeleslegek* mutatkoznak. A pénztári év folyamán azonban a rendelkezésre álló pénzkészlet változik, mert úgy a bevételek befolyása, mint pedig a kiadások szükségessége különböző időközökben merül fel és ezért a befizetések és a kifizetések között nincsen meg okvetlenül az összhang. A közülethez befolyó összegek ugyanis különösen az adók esedékességi határidejével és a közgazdaság likviditásával is összefüggnek. Így azután időnként pénztári feleslegek, vagy hiányok keletkezhetnek, amelyek azonban rendezett közületi háztartás mellett komolyabb gondokat nem okoznak. A szükséges kiadásokat ugyanis rövidlejáratú hitelek segítségével nehézség nélkül lehet rendes körülmények között eszközölni.

A nehézségek csak akkor kezdődnek, ha a zárszámadás, vagy esetleg már maga a költségvetés is kiadási többletet mutat. Az utóbbi esetben szólnunk *költségvetési hiányról* (deficit), míg az első esetben *valóságos* vagy *tényleges hiány* következik be a közületi háztartásban. Csekélyebb költségvetési hiány magában még nem jelent



okvetlenül bajt, mert a tényleges eredmény kedvezőbb is lehet és talán tényleges hiány nem is mutatkozik. Ha azonban, bár kisebb költségvetési hiány ismétlődik, ez már aggasztó tünet, mert arra mutat, hogy a fennálló bevételek mellett a kiadások túlméretezettek. Ezen vagy a kiadások megfelelő csökkentésével, vagy a bevételek növelésével lehet csak segíteni. Hogy melyik módszert alkalmazzuk, a fennforgó körülményektől függ. Ezekre nézve egyrészt az a döntő, hogy a közület milyen erősen veszi igénybe tagjait a fennálló helyzetben, másrészt pedig az, hogy a közgazdaság milyen állapotban van. Ha a közület tagjait háztartása érdekében már jelentős mértékben megterhelte és a közgazdaság is kevésbé kedvező helyzetben van, mindenesetre a kiadások csökkentésére kell elsősorban gondolni. Ha ennek is komoly akadályai vannak, akkor a hiány eltüntetését kölcsön felvételével kell megkísérelni. Az egyszer fellépő és nem átmeneti állapotnak ígérkező hiány jókor való eltüntetésére mindenesetre törekedni kell, mert az államháztartás zavara veszélyes forrása az inflációnak, melyet, ha egyszer megindult, nehéz megállítani.

Az államháztartás hiányának megítélésénél egyébként keletkezésének oka is döntő jelentőségű. Így p. o. a magyar állam háztartása két évtizeden át (1869–1889) hiánnyal zárult a nélkül, hogy ebből komolyabb bajok származtak volna. E korszak ugyanis nagy nemzeti beruházások (vasútépítés, vízszabályozás stb.) kora volt, melyek erősen növelték a nemzet teherbíróképességét, másrésztől az 1873. évi válság leküzdése után oly fellendülés indult meg jó terményárak és a kivitel emelkedése folytán, hogy a felvett kölcsönök szolgálata nagyobb nehézségek nélkül volt lebonyolítható.

Másképp volt ez — természetesen nemcsak nálunk, hanem számos más országban is, — midőn az 1914-ben megindult világháború után lépett fel az állami költségvetésekben a hiány. Miután a háború nehézségeket idézett elő pénzügyi téren, és a közgazdaságban egyaránt, a hiány



eltüntetése csak hosszabb erőlködés után és jelentékeny áldozatokkal sikerült. Mindamellett Magyarországon a népszövetségi kölcsön segítségével és gyökeres pénzügyi reformok útján már az 1925. évi költségvetésben sikerült némi bevételi többletet biztosítani. Ez is bizonyítja, hogy kellő erély és józanság mellett nehéz helyzetekben is meg lehet találni a kibontakozás útját.

**6. A költségvetés felhasználása.** A megszavazott költségvetés irányt szab a kormány, illetőleg az egyéb közületek vezetői tevékenységének. A megszavazott összegek mint *hitelek* állnak rendelkezésre és csak a megjelölt célra használhatók. A hiteleket a pénzügyminiszter bocsátja az egyes tárcák rendelkezésére.

A megszavazott összegeket a költségvetés fejezetek, címek és rovatok szerint összeállítva tartalmazza, és pedig a rendes és rendkívüli kiadásokat külön csoportosítva. A fejezetek az egyes kormányzati ágak (miniszteri tárcák és egyéb főbb kiadási csoportok) költségeit foglalják magukban, a címek a különböző ügykörökét stb. Az, hogy az egyik helyen esetleg mutatkozó felesleg máshol legyen felhasználható, vagyis egyes *hitelek átruházása* (virement) történjék, bár bizonyos körülmények között észszerű lehet, elvileg nincs megengedve, mert ezzel a költségvetés megszűnnék az lenni, aminek lennie kell, t. i. annak megállapítása, hogy mire használtassanak fel az egyes összegek. Ez elől azonban egyes esetekben mégsem lehet teljesen elzárkózni. Ezért a feltétlenül elkerülhetetlennek, vagy legalább célszerűnek látszó felhatalmazást erre a törvényhozás a költségvetés tárgyalásánál szűk keretben megadja.

Rendkívüli viszonyok között továbbmenő engedmények is sokszor nehezen kerülhetők el e téren. Így p. o. nálunk az 1926: XV. t. c., bár hangoztatva a hitelek átruházásának a tilalmát, az átruházást megengedte azokban az esetekben, melyekben a minisztertanács a pénzügyminiszter előzetes hozzájárulásával megállapítja azt,



hogy a költségvetés keretei betartása érdekében a hitel-átruházásra feltétlenül szükség van. Későbbi költségvetési törvények is ismételték e rendelkezést. A költségvetési jog alapelveivel az ily engedményt nehéz összeegyeztetni és benne csak szükségintézkedést láthatunk.

Rendes körülmények között a törvényhozáshoz kell a kormánynak fordulnia természetesen akkor is, ha valamely célra a megszavazott hitel elégtelennek bizonyul. Ekkor a kormány *póthitelt* kér, mely alkalommal a fedezet iránt is javaslatot kell tennie. Ugyancsak a törvényhozástól kell felhatalmazást kérni oly kiadások eszközölésére, melyeket valamely előre nem látott körülmény tesz szükségessé, de amelyről a költségvetésben egyáltalában nem történt gondoskodás. Ilyenkor *rendkívüli hitel* engedélyezéséről van szó, mint p. o. nagy árvíz vagy más elemi csapás esetében. Ha az illető kiadás oly sürgős, hogy valóban halaszthatatlan, vagy az országgyűlés nincs együtt, amikor a kiadás szüksége felmerül, és a kormány kötelessége tudatában kénytelen a kiadást eszközölni, *utólagos felmentést* kell kérnie az országgyűléstől, mely ezzel a kiadás szükséges és jogosult voltát elismeri.

Ugyancsak felhatalmazást kell a kormánynak a törvényhozástól kérnie akkor, ha az állami költségvetés tárgyalását az új pénzügyi év elejéig nem sikerül elintézni. Ebben az esetben *felhatalmazási törvényjavaslatot* (*indemnitás*) nyújt be a Házhoz, melynek elfogadásával feljogosíttatik arra, hogy az előző évi költségvetés keretein belül gazdálkodhassék. Rendesen három hónapra kapja ezt a felhatalmazást, mely alatt az évi költségvetést igyekeznie kell tető alá juttatni; egyébként újból felhatalmazást kell kérnie.

Az „*indemnitás*” szó eredetileg felmentést jelent és az angol gyakorlat ebben az értelemben használja is. Nálunk a fenti értelemben, t. i. a költségvetés nélküli állapot elhárítására irányuló ideiglenes megoldás megjelölésére honosodott meg a kifejezés és nem *utólagos felmentést* jelent, hanem az előző évi költségvetési keretek



rövidebb időre való meghagyását, illetőleg meghosszabbítását.

**7. Az alapszerű kezelés.** Ha bizonyos bevételek egy meghatározott célra lekötetnek, *alapszerű kezeléssel* állunk szemben. Az illető kezelési ág ezzel önállóságot nyer, mert külön bevételei és kiadásai vannak és ezzel elkülönül a közületi háztartás egyéb részeitől.

Az alapszerű kezelés kezdetei arra az időre nyúlnak vissza, amikor a közületi háztartásban még nem a pénzbeli bevételek uralkodtak és a pénzbevétel még valami különleges tény volt. Különösen a német városi háztartásban foglalt el nagy helyet a középkorban és az újkorban az alapszerű kezelés. Az abszolutisztikus monarchiában is gyakori volt az alapok létesítése. Háttérében az a gondolat áll, hogy egyes bevételeknek bizonyos célra szána és külön kezelése megkönnyíti a kitűzött cél megvalósítását.

Külön alap létesítése megkönnyíti oly intézmények vagy tervek megvalósítását, melyek számára költséges voltak folytán nehéz a költségvetésben fedezetet találni, de amelyek számára sikerült a közhangulatot megnyerni. Ilyenkor könnyen elfelejtik azt, hogy végre mégis az adózóknak kell a terhet viselniök. Minthogy az alapok a költségvetés igénybevétele nélkül látszanak a cél megvalósítását lehetővé tenni, mert mintegy maguk teremtik elő az eszközöket, könnyen nagyobb mérvű költsékezés forrásai lehetnek. Gyakran azonban magát a költségvetést is hozzájárulással kell terhelni, de a látszat könnyen mégis az marad, hogy az alapok önmagukat táplálják. Hátrányos oldala az alapoknak az is, hogy a jövőre nézve is eszközök lekötését jelentik.

Az alapszerű kezelés, mint már említettük, ellenkezik a költségvetés alapelveivel, mert megbontja a háztartás egységes voltát; ellenkezik a teljesség követelményével és nehezíti az áttekinthetőséget. Ezért a költségvetési



jog kialakulásával az államháztartásban háttérbe szorult és teljes kiküszöbölésre törekszenek.

Rendkívüli idők ezt sokszor nagyon megnehezítik. Midőn p. o. Magyarország a világháború és az 1919. évi forradalom után a pénzügyek rendezéséhez látott, a pénzügyi nehézségek folytán több irányban feléledt az alapszerű kezelés. Így p. o. az 1921: XIII. t. c. elrendelte, hogy a hadiváltság fejében befolyó összegekből a hadirokkantak, hadiözvegyek és hadiárvaik segélyezésére alapot kell létesíteni, melynek felhasználásáról a költségvetésben kell rendelkezni; az 1921: II. t. c. pedig a lóversenyekről üzletszerű fogadásokat közvetítő irodák befizetéseiből befolyó összegeket a „testi nevelés“ címen külön elszámolandónak jelölte ki azzal a céllal, hogy a testnevelés és testedzés meghonosítására és fejlesztésére fordíttassanak. Így keletkezett az Országos Testnevelési Alap, mely a vallás- és közoktatásügyi miniszter rendelkezése alatt áll és a költségvetésben is szerepel. Később, amidőn a gabonaárak katasztrófális süllyedése folytán a gabonaárak szabályozása vált szükségessé, az 1930: XXII. t. c. a gabona értékesítésének előmozdítására szolgáló alapot (boletta alap) létesítette, melybe egyes bevételeket utalt. De egyéb alapok is létesítettek, mint p. o. a Nemzeti Önellósítási Alap, az Országos Nép- és Családvédelmi Alap stb. Az előbbi időből is számos alap maradt fenn. Az ország pénzügyei rendezése időszakának eltelte után a Legfőbb Állami Számvevőszék fel is hívta a kormány figyelmét arra, hogy a költségvetés mellett vezetett alapok ügyét rendezze, illetőleg az alapokat lehetőség szerint szüntesse meg;<sup>1</sup> amidőn pedig 1931-ben a magyar kormány a Nemzetek Szövetsége pénzügyi bizottságával lépett érintkezésbe a pénzügyi helyzet rendezése érdekében, a kormány bejelentette, hogy szándékában van a költségvetés egységességének biztosítása végett minden különleges alapnak az általános költségvetésbe való beolvasztása.<sup>2</sup> A nagyobb

<sup>1</sup> V. ö. a m. kir. Legfőbb Állami Számvevőszék jelentése a Magyar Államnak az 1930—31. évről szóló zárszámadásához. Budapest, 1932. a 31. old.

<sup>2</sup> V. ö. a m. kir. miniszterium jelentését „a gazdasági és hitelélet rendjének, továbbá az államháztartás egyensúlyának biztosításáról szóló 1931: XXVI. t. c. alapján, valamint az ország gazdasági és pénzügyi helyzetére tekintettel szükségessé vált egyéb fontosabb rendelkezésekről“ a 17. old.



alapok javadalmazása be is vétetett a költségvetésbe, de az alapszerű kezelés ezzel nem szűnt meg.

Erősen érvényesül Magyarországon még ma is az alapok rendszere a vármegyei, városi és községi háztartásban. 1908-ban az anyaország vármegyéiben az összes alapok száma 1740 volt 244 millió korona tiszta vagyonnal. Ebből 144.1 millió esett a közlekedési alapokra, a többi a háztartási, nyugdíj, fizetéskiegészítési, közművelődési, közegészségügyi, közjótékonyági stb. alapok között oszlott meg. Budapest székesfőváros különböző alapjainak vagyona 1910-ben 68.3 millió koronát tett ki és az ország összes városainak vagyonállaga a 208 millió koronát felülmúlta. Városaink szegényügyi igazgatása túlnyomó részben az alapokra támaszkodik és ezek szerepe nagy a közegészségügy, valamint a közoktatás- és közművelődésügy terén is.

Községeinkben is nagyon elterjedt az alapszerű gazdálkodás és 1908-ban nem kevesebb mint 38.249 községi alapot számláltak, midőn a községek száma 12.418 volt. Találónan jegyezte meg *Buday László*, hogy az ily alapok létesítése és komolyabb ok nélkül való fenntartása gyakran csak felesleges módon bonyolítja a községi háztartást és csökkentti annak áttekinthetőségét.<sup>1</sup> Komoly jelentősége ezen sok alap képzésének csak egyes vármegyék községeiben volt, ahol elvétele a kiadásoknak több mint 40%-a, máshol 20–30%-a nyert az alapokban fedezetet, míg országos átlagban körülbelül csak a községi kiadások egy tized része került ki innen. Egyes alapok fenntartására felsőbb rendelkezések kötelezik a községeket; így szegényalap, munkássegélyalap és közmunkaalap képzése rájuk nézve kötelező; ez magában véve azonban még távolról sem biztosítja a vonatkozó célok komoly megoldását.

<sup>1</sup> Magyarország községeinek háztartása 1908-ban. Magy. Stat. Közlemények. Új sorozat, 39. köt. Budapest, 1913. V. ö. a 90. old.



**8. A közületi háztartás ellenőrzése.** A költségvetés elkészítése csak a keretet szabja meg a közületi háztartás számára, és mint láttuk, már egy egyszerű egyesületnél is felmerül a szüksége annak, hogy a költségvetési év leletével a gazdálkodás tényleges menete ellenőriztessék és ha rendben találtatik, a vezetőség számára a felmentés megadassék. A közületi háztartásban sem lehet ez másképpen és különös jelentőségre emelkedik az ellenőrzés az államháztartásban, mert a költségvetési jog csonka és illuzórius volna, ha nem egészítené ki azt a megfelelő ellenőrzés.

A költségvetés csak a várható kiadásokat és a várható bevételeket foglalja magában. Ha a gazdálkodás tényleges lefolyásáról képet akar magának alkotni a költségvetési hatóság, akkor a költségvetési év leforgása után zárszámadást kell készíteni. Ilyenre már az abszolutisztikus monarchiának is szüksége van, ha tiszta képet akar nyerni a helyzetről és még inkább elengedhetetlen ez parlamentarizmus mellett, amidőn a zárszámadási jog a költségvetési jogot egészíti ki. A zárszámadás egyébként többet is foglal magában, mint a költségvetés. Nemesak hogy a tényleges eredményeket mutatja, úgy a kiadásoknál, mint a bevételeknél a költségvetéssel szemben, mely lényegileg csak előirányzatokat tartalmaz, hanem szélesebb körre is terjed ki, amennyiben nemesak a bevételeket és kiadásokat, hanem a vagyonkezelést is, valamint a vagyonmérleget is magában foglalja és részletesen kiterjeszkedik az államadósságokra is. Magyarországon már az 1848:III. t. c. kötelezte a kormányt arra, hogy zárszámadást mutasson be az országgyűlésnek. A törvényhozás a zárszámadási jogot nem törvényalkotással gyakorolja, mint a költségvetési jogot, hanem országos határozat alakjában.

Az államháztartás ellenőrzése külön erre a célra rendelt hatóságot tételez fel, amely az ellenőrzést gyakorolja és erre vonatkozó észleleteit rendszerint az országgyűlés elé terjeszti. Magának az ellenőrzésnek a szervezete külön-



böző lehet. Mindenesetre szükség van azonban egy legfelsőbb hatóságra, amely felső fokon végzi az ellenőrzést és szerkeszti, valamint észrevételeivel kíséri a zárszámadást, mely az országgyűlés elé kerül.

Az ellenőrzés hatályosságának, melyre a legnagyobb mértékben törekedni kell, több feltétele van. Ezek elseje a legfőbb számvevőszék közjogi állásának és szervezetének megfelelő megállapítása. A legfőbb állami számvevőszéknek mindenesetre a kormánytól független és a közigazgatástól elválasztott szervnek kell lennie, mert a valóságban a kormány pénzügyi működéséről kell ítéletet mondania. Legnagyobb biztosítéka ennek, ha a legfőbb számvevőszéket vagy közvetlenül az államfőnek vagy pedig az országgyűlésnek rendelik alá és tagjainak felelősségrevonása csak az országgyűlés által történhetik. Függetlensége biztosítására elnökének élethossziglanra való kinevezése és az államháztartás egész menetébe való betekintésre megfelelő hatalommal való felruházása szükséges. Nálunk a Legfőbb Állami Számvevőszék elnöke a miniszteri állásnak megfelelő állást tölt be és az ügyek viteléért egyénileg felelős. Vád alá helyezését szavazattöbbséggel csak a képviselőház határozhatja el és kinevezése is az országgyűlés előterjesztése alapján történhetik.

A Legfőbb Állami Számvevőszék az állam háztartásának ellenőrzését legfelsőbb fokon végzi. Az államháztartás egész menetét azonban tisztán központi ellenőrzéssel hatályosan végezni nem lehet. Ezért gondoskodni kell arról, hogy az egyes minisztériumokban és a pénzükezelést végző egyes hatóságoknál is legyenek ellenőrző szervek, amelyek ügyelnek arra, hogy a kiadások és a bevételek a fennálló törvényeknek megfelelően történjenek. E szervek közül legfontosabbak a számvevőségek, amelyek a kiutalványozások (az utalványrendeletek) előzetes ellenőrzését is végzik. Ebben a hatáskörben a számvevőségeket a közigazgatási intézkedő hatóságokkal szemben függetlenséggel kell felruházni. E tekintetben különböző rendszerek lehetségesek. Minthogy céljuk az, hogy



az intézkedő hatóságoktól függetlenségben végezhessek ellenőrző tevékenységüket, néhol az állami hatóságok és intézmények számvevőségeit egyenesen a pénzügyminiszternek rendelik alá. Etekintetben nálunk is az 1920. évi XXVIII. t. c.-el történt kísérlet, azonban már az 1921. évi XXXIV. t. c. az itt foglalt rendelkezést hatályon kívül helyezte.

Központi ellenőrzésre, valamint számvevőségre természetesen a törvényhatóságoknál is szükség van. Számviteli ellenőrzés tekintetében ezeknek is függetlenséget kell biztosítani az intézkedő hatósággal szemben. Mint-hogy a törvényhatóságok háztartása felett végső sorban a belügyminiszter gyakorolja a felügyeletet, célszerű ezeket számviteli ellenőrzésük szempontjából a belügyminiszternek alárendelni. A Budapest székesfőváros számszéke élén álló számszéki igazgató a főpolgármesternek van közvetlenül alárendelve, de negyedévenként a belügyminiszternek is jelentést tesz (1934: XII. t. c. 11. §.).

Maga az ellenőrzés többféle irányban történik. Meg kell ugyanis különböztetni a *pénzügyi*, a *közigazgatási* és az *alkotmányos ellenőrzést*. Az első kettőt az ellenőrző hatóságok gyakorolják, még pedig az elsőt a számszerűség szempontjából, míg a másodikat a fennálló törvények betartásának szempontjából. Az alkotmányos ellenőrzés a Legfőbb Számvevőszéknek és végeredményben az országgyűlésnek a feladata, amely az alkotmány szempontjából ügyel fel a közületi háztartás rendes menetére.

Az ellenőrzés lehet *előzetes* és lehet *utólagos*. Az első már magukat a kiutalásokat veszi vizsgálat alá, mielőtt megtörténnének és így az az előnye, hogy már egy olyan fokon akaszthatja meg a felfogása szerint meg nem engedhető kiadásokat, amelyen észrevétele hatályossá válik. Az utólagos ellenőrzésnél ez meg nem történhetik és így voltaképpen a kifogásolt ténynek csupán utólagos megállapításáról van szó. Nyilvánvaló, hogy a kormányzat lehetőleg kerülni fogja azt, hogy erre is sor kerüljön, azonban, ha ez mégis megtörténik, akkor az intézkedés kifogásolása a tényt már meg nem szüntetheti.



## II. RÉSZ.

## A közületi kiadások.

## 1. A közületi kiadások megállapításának alapelvei.

A közületi kiadások megszabására megfelelő kiindulási pontot csak akkor találhatunk, ha a közületi szükségletek természetéből indulunk ki. Láttuk ugyanis, hogy ezek az egyénekkel sokkal lazább összefüggésben vannak, mint az egyéni szükségletek. Ezért a közületnek az egyéneket sokszor oly terhek viselésére is kell kényszerítenie, melyek viselésének szükségét nem érzik, sőt sokszor be sem látják. Elkerülhetetlenné teszi ezt az, hogy a lakosság szélesebb köreinek szükségletkielégítési színvonalát sok irányban csak közösségi intézmények és berendezések kifejlesztésével lehet emelni és igazi népkultúrát csak megfelelő intézmények létesítésével lehet teremteni.

Ezzel szemben áll viszont az, hogy mindaddig, amíg nem akarjuk az embert egyéniségétől megfosztani és úgy a termelést, mint a fogyasztást a maga egészében közösségi alapra helyezni, az egyénnek magának kell magáról gondoskodnia és ezért a közületnek az egyéni szükségletkielégítés törekvéseit tiszteletben kell tartania. A közületi kiadások megszabásánál sohasem szabad elfelejtenünk, hogy a közületi gazdaság másodlagos gazdaság, mely a közület tagjainak gazdaságára támaszkodik. Eszközeit a magángazdaságokból meríti és kereteinek megszabása arról való döntés, hogy az egyének mit tarthatnak meg keresetükből egyrészt termelő tevékenységük alátámasz-



tására, másrészt maguk és családjuk megélhetése számára és mit áldozzanak fel a köz számára. A közületi szükségletek és ezzel a közületi kiadások túlméretezése az egyének termelő tevékenységének és magánszükségeinek megszorításával jár. Ezért a közületi háztartás túlméretezése épp úgy hibás, mint ahogy a közületi szükségletek elhanyagolása is végeredményben helytelen gazdálkodáshoz vezet, mert ez is ellenkezik a rendelkezésre álló eszközök helyes felhasználásával és az észszerű beosztással.

A közületi kiadások megállapítása ezért igen kényes kérdés, mert megszabásuknál az egyén és a társadalom egymáshoz való viszonyának alapvető kérdésével állunk szemben, minthogy a rendelkezésre álló eszközöknek a kettő közötti megosztásáról van szó. A kérdést különösen bonyolulttá teszi az, hogy a közületi háztartás teljesítő képessége az egyének tehetőségétől függ, melynek emelése a közösségnek is érdeke. Ezért mindkét végletet kerülni kell. A szűkkeblűség és a rövidlátás épp úgy megbosszulja magát, mint a könnyelmű költekezés, mely utóbbi végeredményben nemcsak a magángazdaságok teljesítőképességét gyengíti és az egyének életszínvonalát szorítja le, hanem még a közületi háztartást magát is veszélybe sodorhatja a polgárok teherviselőképességének aláásásával. A feladat tehát, melyet a kiadások megállapításánál meg kell oldani, *a közületi kiadások olyan megszabása, mely mellett a nemzeti jövedelem helyesen oszlik meg az egyének és a közület között.*

Minthogy fejlettebb közületekben a gazdaság közvetlensége hiányzik és így az az önszabályozódás nincsen meg a közületi gazdaságban, mely az egyéni gazdaságban a dolog természeténél fogva végbemegy, megfelelő biztosítékokról kell gondoskodni. A költekezés korlátainak megszabása néha a magángazdaságban sem könnyű; a közületeknél a nehézségek erősen fokozódnak, mert mások azok, akik a terveket csinálják, melyek megvalósítása kiadásokat von maga után és mások, akik a terheket viselik. A tervek kovácsait, az alkotásokra vágó vezető



férfiakat könnyen elkápráztatja a terv szépsége és az államháztartás széles keretei könnyen azt a hitet keltik bennük, hogy ebben a keretben az ő tervük is még helyet találhat. Egyéni, sőt magánérdekesoportok törekvései is könnyen befolyást nyernek költséges intézmények létesítési terveire vagy intézkedések meghozatalára, mert tet-szetős érvekkel tudják alátámasztani követelésüket. Ily-módon számtalan kísértésnek van kitéve a közületi ház-tartás, minek súlyát csak az képes megítélni, aki a köz-élet árnyoldalait is ismeri.

A múlt számtalan példáját mutatja annak, hogy a közületi háztartás mily fokú elfajulásához vezethetnek e tényezők. Csak a francia forradalmat megelőző ottani állapotokra, XV. Lajos király gazdálkodására és esztelen költekezésére kell gondolnunk, mely a forradalmat fel-idéző okok között sem játszott kis szerepet. Bízvást mond-hatjuk, hogy a költségvetési jog kifejlődésének egyik fő-tényezője a könnyelmű költekezés volt, melynek ellen-súlyozására eszközöket kerestek. E költekezésekben a fejedelmek kegyenceinek való juttatások is nagy szerepet játszottak, aminthogy a kincstárnak magánosok gazda-godására való kihasználása éppenséggel nem tartozik a ritkaságok közé.

Ezen az állapotokon az országgyűlés ellenőrzése és a közületi háztartásban a nyilvánosság meghonosítása sokat segített. A költségvetés nem hivatali titok többé, mint régen volt, hanem a nyilvánosság elé tartozik. A hir-lapok útján is közlik adatait, hogy az adózók tudják, miért fizetik az adókat. Minél fejlettebb és egészségesebb a közélet, annál nagyobb biztosítékot jelent a költség-vetésnek a nyilvánosság ellenőrzése alá helyezése. Helye-sen emelik ki *G. Jéze* és *Balás Károly*, hogy a magas erkölcsiség és az egészséges közélet legfőbb tényezői annak, hogy a közületi kiadások valóban csak közcélokat szolgál-janak, igazán általánosan elismert szükségleteket elégít-senek ki és a megfelelő keretek között maradjanak.

Hozzátehetjük ehhez, hogy a közületi szellem apo-



lása és fejlesztése erősen megkönnyítheti azoknak a közületi szükségleteknek a kiválasztását, melyek kielégítése a lakosság teherbírásával összhangban van, mert növeli az emberekben a közületi szükségletek iránti érzéket. Ily módon a közületi szükségleteknek felülről, azaz a közületek szervei részéről való gondos mérlegelése, másrészt alulról, a terhet viselők részéről e szükségletek nagyobb átérzése együttesen pótolhatják annak a szűrőnek a hiányát, mely az egyéni gazdaságban a kielégítendő szükségleteket az értük hozandó áldozattal összhangba hozza és amely minden gazdaságban nélkülözhetetlen.

A közületi háztartás vezetése, mely feladat elsősorban a *pénzügyminiszter* vállaira nehezedik, tényleg nemcsak alapos közgazdasági tudást és érzéket igényel, mely nélkül a teherviselő képesség és a közterhek hatása helyesen meg nem ítélnél, hanem erős erkölcsi érzéket és felelősségérzetet is kíván. Mi sem könnyebb ugyanis, mint mások vállaira terheket rakni és nagyon nehéz ebben mértéket tartani, amidőn minden oldalról új tervekkel és sokszor népszerű új eszmékkel ostromolják a pénzügyek irányítóját.

Nehéz ilyenkor eleget tenni annak a két követelménynek, melyet a kiadások szabályozására *Wagner Adolf* a pénzügyek kellő ellenőrzése mellett elengedhetetlennek tartott, t. i. a *takarékosságnak* és az *adózők teherbíró képessége* szem előtt tartásának. A kettő voltaképpen egy, mert a takarékosság nem jelentheti a merev elzárkózást a felmerülő szükségletekkel szemben, hanem csupán a szükségleteknek a teherbíróképesség szempontjából való megítélését és a gazdaságosságot a kielégíthetőknek ítélt szükségletek keresztülvitelében. A takarékosság helyes értelmezése ugyanis csak az utóbbira vonatkozik, mert nem egyértelmű a zsugorisággal, mely az észszerűséggel ellenkezik és kerékkötője a haladásnak. Nem kerékkötőre, hanem fékre van szükség a közületi kiadások megállapításánál, mely csak annyira lassítja a haladás ütemét, amennyire a teherbírás ezt megkívánja.



Erre viszont feltétlenül szükség van, mert a közületi szükségletkielégítés menete, mint láttuk, más, mint az egyéni szükségletkielégítésé. Itt újból beigazolódik annak fontos volta, hogy a közületi szükségletek természetét és az egyénekhez való viszonyát tisztán lássuk. Ha a közületi szükségletek valóban az egyéni szükségletek mellett és azokkal egyenlő közvetlenséggel jelentkeznének és minden egyén szabad elhatározására volna bízható, hogy mivel járul a közületi terhekhez, ezzel a kiadások nagysága is önműködőleg határozódna meg és nem kellene biztosítékokat keresni a közületi kiadásoknak kellő kerektek között tartására.

Ezek meggondolása mutatja, hogy mily szűkkeblű és hibás a közületi kiadások kérdésének a pénzügytanból való kirekesztése. Az, aki ezt teszi, finántechnikává alacsonyítja le a pénzügytant. Nem veszi észre, hogy egyik alapvető és legnagyobb horderejű kérdését rekeszti ki belőle, midőn azt hiszi, hogy feladata csupán az eszközök előteremtésében áll a nélkül, hogy azt a szükségletek gondos és helyes alapelvek szerint történő megszűrése előzte volna meg.

**2. Közületi célkitűzés és közületi kiadás.** Miként a magángazdaságban úgy a közületi gazdaságban is a kiadások mértékét a szükségletek határozzák meg. Az tehát, hogy a kiadások milyen mértékben merülnek fel, nemcsak a közület terjedelmétől, hanem attól is függ, hogy a közülettel szemben a társadalom milyen igényeket támaszt. A közületi kiadások főtényezője ennél fogva a közületi célok körülhatárolása lesz, ami elsősorban a *lakosság számától, a kultúra fokától és a politikai iránytól* függ.

Az első kettőre nézve kétségtelen, hogy a kiadások növelése irányában hatnak. Minél sűrűbben lakott az ország, annál inkább merülnek fel oly feladatok, melyeket csak a közület láthat el. Ugyanebben az irányban hat a kultúra gyarapodása is, mert a kultúrával az igények



nőnek és közületi célkitűzések fokozott mértékben lépnek előtérbe. Oly feladatok vonulnak be a közületi célkitűzésekbe, amilyenek, mint pl. a közrend biztosítása és a közoktatásügy, fejletlen közületekben, sehog, vagy alig érezhető mértékben lépnek fel.

A kultúra fejlődésével fellépő és általánosan elismert szükségleteken kívül azonban a közületi feladatok nagy része az általános politikai felfogás irányától függ. A közületek feladatköre ugyanis felfogható tágabban és szűkebben, aszerint, amint a közületi léten belül az egyének szabad elhatározására és szabad mozgására, vagy pedig a feladatok nagyobb mértékének a közületek kezébe adására helyezzük a súlyt. Az individualisztikus felfogás, mely a közületet is az egyén szempontjából nézi, az állam és a többi közületek szerepét igyekszik lehető szűkre szabni, mert szerinte a közület úgy felel meg legjobban hivatásának, ha csupán azokat a feladatokat vállalja el, amelyekre rendezett közületi életben feltétlenül szükség van. Ennek az a következménye, hogy az individualizmus elvi alapján álló liberális államban a közületi feladatok aránylag szűk térre szorítkoznak és, ha az elvet teljesen keresztülvisszük, a honvédelem, a belső rend fenntartása és a bíraskodás lényegében kimerítik a közületi feladatokat. Mint tágabb feladatkör ezekhez e felfogás szerint legfeljebb még a közoktatásügy csatlakozik. Ezért vallották a pénzügytannak a liberalizmus alapján álló munkásai, mint *Jean Baptiste Say* és *Ricardo* azt a nézetet, hogy legelőnyösebb a legkisebb állami kiadás, mert emellett a polgároknak a közület fenntartására csak az igazán elkerülhetetlen mértékben kell áldozniok és keresményükből a közület csak annyit vesz igénybe, amennyire feltétlenül szükség van.

Egészen másképp határolja körül az univerzalisztikus felfogás a közületek feladatait. Szerinte, főképpen az államnak, az élet számos területén vannak megoldandó feladatai, mert az államnak kell afölött örködni, hogy mindenki a maga viselkedésével helyesen illeszkedjék be



a közületi élet együttesébe. Ezért az intervencionizmus felé hajló ezen elvi álláspont alapján a közületek feladatai erősen megduzzadnak és ezzel kiadásaik is tetemesen emelkednek.

Az általános politikai célkitűzés mellett inkább csak látszólag játszik nagyobb szerepet a kiadások megszabásánál az, hogy az állam erősebben hajlik-e a központosítás, vagyis a centralizáció felé, vagy pedig hive-e annak, hogy a feladatok a különböző közületek között lehetőleg megosztassanak. Az oly államokban, amelyek az ügyek nagy részének az elintézését a központi hatóságoknak tartják fenn, az állami kiadások nagyobbak, mint ott, ahol a feladatok jelentékeny része az alsóbb hatóságok hatáskörébe utaltatik. Ha tehát csupán az állami költségvetéseket hasonlítjuk össze, akkor a centralizációra hajló országokban az állami kiadások határozottan nagyobbak. Ez azonban részben csak látszat, mert ott, ahol az alsóbbrendű közületek ügykörét szélesítik, ezeknél mutatkoznak nagyobb kiadások. Tagadhatatlan azonban, hogy a túlságos centralizáció a közigazgatásban a kiadásokat abszolút értelemben is emeli, mert a közigazgatást bonyolultabbá teszi és ezért nagyobb személyzetet is igényel.

Ha helyes képet akarunk nyerni a közületi kiadások mértékéről, akkor nem szabad tisztán a legmagasabb közület, vagyis az állam kiadásait összehasonlítani, hanem az összes közületek kiadásait kell egymással szembeállítanunk, mert akár az állam, akár a tartomány, vagy a város, avagy a község költségvetésében jelentkeznek a kiadások, ez közömbös arra nézve, hogy milyen terhet jelentenek ezek a lakosságra, mert végeredményben mindezeket a terheket a polgárság viseli.

Sőt még tovább is mehetnénk. Nemcsak a különböző rendű közületek között van ugyanis munkamegosztás, amely a különböző államok történeti fejlődésének, népessége hajlamainak és egyéb tényezőknek közrehatásával fejlődött, hanem a közületi szükségletek kielégítése a hatóságok és a szabad társadalmi szervezetek között is



megoszlik. Azokban az országokban, melyekben az Egyház nagyobb vagyonnal rendelkezik, szintén kiveszi a maga részét bizonyos közületi feladatok teljesítésében, főképp az iskolaügy és a szegénygondozás terén. Ott, ahol a közületi öntudat erős, egyes feladatkörök, amelyeket más államok hatósági ügykörbe utalnak, a *szabad társadalmi együttműködés* útján is megoldhatók. Áll ez különösen a szociális tevékenység munkakörére vonatkozólag, de nincsen kizárva más tereken sem. Ilymódon tehát azt is mondhatjuk, hogy ott, ahol a szabad társadalmi együttműködés bizonyos feladatköröket sikerrel karol fel, a szorosabb értelemben vett közületi kiadások kisebbek lehetnek, mint ott, ahol a társadalom szabad közreműködésére nem lehet számítani. Ahol tehát erős az egyéneknek a közületi érzeke, bizonyos fokig megvalósul az, hogy az állampolgárok jelentős mértékben önszántukból, kényszer nélkül is hozzájárulnak közületi célok megvalósításához.

Minthogy a honvédelem költségei a közületi kiadások között nagy szerepet játszanak, erős befolyással van a közületi kiadásokra az, hogy a politikai helyzet békés fejlődésre nyújt-e kilátást, vagy pedig külpolitikai felhők tornyosulnak-e a látóhatáron. Az utóbbi esetben természetesen sokkal nagyobb igények támadnak a honvédelemmel szemben, mint nyugodt időkben.

Van végül még egy politikai tényező, amelynek az állami költségvetésre nagy hatása van. Ez az a szerep, amelyet az állam a nemzetek együttesében játszani kíván. Nagyhatalmi törekvések mindenesetre növelik a kiadásokat és így erősen kihatnak az állam pénzügyeire is, mert olyan kiadások merülnek fel ezzel kapcsolatban, amelyekről az ily törekvésektől távolmaradó országoknak nem kell gondoskodniuk.

Annak megállapítása, hogy a jelzett politikai tényezők döntő befolyást gyakorolnak a közületi kiadásokra, természetesen távolról sem jelenti azt, hogy akár az általános felfogás, a közületi feladatok szűkebb, vagy tágabb értelmezése, akár pedig másirányú politikai törekvések



egyszerűen pénzügyi szempontból volnának elbírálnak, vagy elbírálandók. A pénzügy csak kísérője a közületi célkitűzéseknek és azok megállapításánál csak egyik, bár el nem hanyagolandó szempont; a politikai célok szűkebb, vagy tágabb körű meghatározása helyesen azonban csak akkor történhetik, ha a vele járó pénzügyi körülmények sem maradnak figyelmen kívül.

**3. A közületi kiadások osztályozása.** Hogy kellően áttekinthessük a közületi kiadásokat, célszerű azokat bizonyos szempontok szerint csoportosítani. Alapvető e tekintetben elvi szempontból mindenekelőtt a közület közhatalmi jellegéből folyó kiadásoknak az egyéb címeken felmerülő kiadásoktól való elválasztása. A közületi háztartásban ugyanis nemcsak a közhatalom gyakorlásával összefüggésben merülnek fel kiadások, hanem egyéb címen is, mint p. o. a közület vagyonával, közintézmények fenntartásával és az üzeimivel kapcsolatos kiadások. Vannak tehát *közhatalmi és egyéb természetű kiadások*. Az első csoportba tartozók is tagozódnak a különböző közületi célok szerint, de kivétel nélkül a közhatalom gyakorlásával függnek össze, míg az utóbbiak különböző forrásokból erednek. Ami e kiadásokban közös és azokat szembe helyezi a közhatalmi kiadásokkal az, hogy nem a közületek sajátos közületi jellegével, hanem azok egyéb irányú tevékenységével függnek össze.

A közhatalmi kiadások a sajátos értelemben vett közületi szükségletek kielégítésének költségei. Ezzel szemben a nem idetartozó kiadások abból származnak, hogy a közületeknek egyéb vonatkozású kiadásai is vannak, melyek intézmények fenntartásából, különböző jogviszonyokból vagy helyzetekből kifolyólag merülnek fel. Ezek részben a magángazdasági kiadások jellegét viselik, mint p. o. az *üzemi kiadások*, melyekkel a közület a forgalmi gazdaság alapjára helyezkedik; részben oly gazdaságpolitikai és kulturális feladatok elvállalásából származnak, melyek, mint p. o. az útépítés vagy a vízszabályozás



és hasonló nemzeti beruházások, vagy kulturális intézmények fentartása, nem a közhatalmi hatáskörnek, hanem oly fontos feladatok megoldásának folyamányai, melyek elvégzésére az egyének képtelenek és melyek a magánvállalkozás körén kívül esnek.

A közhatalmi és egyéb természetű kiadások megkülönböztetése elvi szempontból azért fontos, mert az első csoportba tartozó kiadások felelnek meg azoknak a közületi szükségleteknek, melyeknél az elért eredménynek a hozott áldozattal való összemérését az egyének nem tudják eszközölni és amelyek helyes mértékének megítélése különösen nehéz. A megkülönböztetés elvi fontossága ellenére is az állami költségvetésben e megkülönböztetés nehezen vihető keresztül, főképpen azért, mert a miniszeri felelősség elvéből kifolyólag a tárcák szerinti tagozódás szokott a költségvetésben előtérbelépni. Így azután az egyes tárcáknál sokszor egymás mellett szerepelnek azok a kiadások, melyek a tárca által intézendő ügyekkel kapcsolatosak, úgy, hogy nem közhatalmi célok szolgáltatában álló kiadások a közhatalmiak mellett foglalnak helyet. Így p. o. nálunk az állami bányászat kiadásai az iparügyi, a szabadkikötő és tengerhajózási vállalat kiadásai a kereskedelemügyi, az állami erdészet és a lőtenyésztő intézetek kiadásai pedig a földművelésügyi tárca költségvetésében szerepelnek. Egyes nagyobb jelentőségű üzemek kiadásai azonban, mint a posta, az államvasutak, az állami erdőgazdasági birtokok és a mezőgazdasági birtokok, valamint a postatakarékpénztár kiadásai külön fejezeteket alkotnak költségvetésünkben.

Hasonlóképpen van ez egy másik elvi szempontból fontos felosztásnál. Ez a *személyi* és a *dologi kiadásoknak* a megkülönböztetése. Elvi jelentősége abban van, hogy a közületeknél a személyi szolgálatok nagy szerepet töltenek be és ezért igen jelentős összeg az, mely személyi juttatásokra fordítatik. A személyi kiadások természetes folyamányai a közületi feladatkörnek, mely nem javak termelésére és felhasználására irányul, hanem ügyek



intézésében áll. Ha mégis különös figyelmet kelt a személyi kiadások hányada, ennek különös okai vannak. Elsősorban az, hogy a közületek, kivált az állam, pénztára régi idők óta nagy vonzóerőt gyakorolt sokakra abban az irányban, hogy terhére keressenek megélhetést. Ehhez járul azután az, hogy az állam széles feladatkörében gyakran nem nehéz erre jogcímet is találni. A politika sokszor előmozdítja az erre irányuló törekvéseket éppenúgy, mint a hatóságok törekvése a rendelkezésükre álló munkaerők szaporítására. Emellett főképpen az állami költségvetés széles keretei között az új állások szervezésével járó kiadás könnyen jelentéktelennek látszik és nagy a kísértés a felmerülő kívánságok kielégítésére.

A személyi kiadásokkal szemben elterjedt bizalmatlanságnak azonban nem egyedül az az oka, hogy a fentiek alapján könnyen e kiadások könyelmű növelésének és a hivatalnoki apparátus túlméretezésének gyanúja keletkezik. Bonyolítja ugyanis a kérdést az is, hogy a személyes szolgálatok értékelése nehéz és így nem áll biztos mérték rendelkezésre a vonatkozó kiadások megítélésénél.

Sokkal kevesebb gyanakvás szokott megnyilvánulni a dologi kiadásokkal szemben. Úgy látszik ugyanis, mint-hogyha itt egyszerűbb volna a kellő mértéket eltalálni. Ez azonban csak részben van így, mert itt is különböző befolyások érvényesülésére nyílik alkalom.

Még egy harmadik alapon is szokták osztályozni a közületi kiadásokat, midőn *termelékeny* és *nem termelékeny* kiadásokról szólnak. Már *Földes* rámutatott arra, hogy ezt a megkülönböztetést leghelyesebb elejteni.<sup>1</sup> Ha ugyanis nem akarjuk pusztán azt a kiadást termelékenynek tekinteni, amely *közvetlenül* az anyagi termelés emelésére fordítatik és egyúttal nem termelékenyeknek bélyegezni az egyéb kiadásokat, mint p. o. a közigazgatási, a közoktatásügyi, az igazságügyi stb. kiadásokat, melyek,

<sup>1</sup> Államháztartástan. 2. kiad. Budapest 1912. a 70. old.



bár közvetve, mégis feltételei a nemzeti termelékenységnek, akkor az egész felosztás alapja megszűnik. Ekkor csak indokolt és indokolatlan, vagyis felesleges, még jobban, káros kiadásokról szólunk, mert ezek csak terhet jelentenek haszon nélkül.

Néha úgy is értelmezik a fenti megkülönböztetést, hogy a termelékeny kiadásoknál közvetlenül jövedelmező kiadásokra gondolnak. Ennek talán egyes, határozott célokra való kölcsön felvételénél lehet szerepe; de a nemzetgazdasági termelékenység nem azonos a magángazdasági jövedelmezőséggel és egészen helytelen volna p. o. az útépítést nem termelékeny kiadásnak tekinteni, mert nem hoz közvetlenül jövedelmet az államnak, vagy más közületnek.

A magyar pénzügytani irodalom kezdettől fogva kételkedően fogadta ezt a felosztást. Régebbi íróink említik ugyan, de úgy *Kautz*,<sup>1</sup> mint *Matlekovits*<sup>2</sup> tágan értelmezik. Valamely közületi kiadás indokolt voltának mértékét nem kereshetjük a gazdasági értelemben vett termelékenységben, mert a közületek célja nem a termelékenység, hanem a közületi élet rendezése és irányítása. Ha *Matlekovitssal* azt tartjuk, hogy termelékeny a kiadás, „ha általa legalább annyi előny nyújtatik a nemzetnek, mennyi a néptől a kiadás fedezésére elvont jövedelemmel felér“, akkor nem a termelékenység síkján mozgunk, hanem csak azt mondjuk, hogy csak a közületi célt szolgáló és a teherbíró képességgel összeegyeztethető kiadásokat szabad eszközölni. A termelékenység szempontjának belekeverése tehát csak összezavarja a kérdést, mert nem idevaló.

**4. A közületi kiadások részletezése.** A főcsoportokon belül, amelyeket az előbbieken említettünk, a közületi kiadások céljuk szerint továbbtagozódnak. Eszerint vannak szorosabb értelemben vett közjogi, közigazgatási, honvédelmi, igazságügyi, vallás- és közoktatásügyi, valamint

<sup>1</sup> Nemzetgazdaságtan és pénzügytan. Pest 1863. az 526—527. old.

<sup>2</sup> Pénzügytan és államháztartás. Pest, 1869. a 7. old.



szociális kiadások és végül a közületi adósságokkal kapcsolatos kiadások. E kiadások egymáshoz való arányába a pénzügy bele nem szólhat, mert ezt a közületi célok fontossága és igényei szabják meg. A pénzügy feladata az egész vonalon csak az észszerű takarékoság és helyes beosztás fölött való örökös lehet. Ha azonban nem is a pénzügytan feladata a különböző kiadáscsoportok behatóbb vizsgálata, néhány megfigyelést és megállapítást a kiadások különböző csoportjaira nézve a pénzügytan is tehet.

Mindenekelőtt megállapíthatja azt, hogy a közületi kiadásoknak egymáshoz való aránya az idők folyamán jelentékenyen eltolódik. Itt van mindenekelőtt a közjogi kiadások közül az udvartartási költség, vagyis a *civillista*, amely régebben a közületi kiadásoknak igen nagy hányadát foglalta le, ma pedig annak egészen elenyésző, csekély hányadát teszi csak ki. *Wagner Adolf* már a múlt század hetvenes éveire vonatkozólag megállapította, hogy Törökország kivételével az európai országokban a *civillista* csak 1–2.5% körül mozog. Ennek elsősorban az a magyarázata, hogy régebben sok oly kiadás tartozott a civillista körébe, amely azóta az állami költségvetésben külön helyet kapott. Így p. o. az udvartartás költségeit terhelte régebben a külföldi követek ellátása, a haderő és a közigazgatás kiadásainak egy része is. Különösen egyes országokban azután maga az udvartartás is óriási költségeket okozott, mint p. o. Franciaországban XIV. és XV. Lajos korában. *Clamageran* szerint a XVI. század közepén Franciarságban az összkiadások 11.5%-a, Colbert idején már 20%-a, XIV. Lajos korában pedig már 33%-a volt az udvartartási költség az összkiadásoknak. Nagyszabású építkezések, folytonos ünnepek és a kegyencek egész hadának eltartása terhelte annakidején a francia udvartartást. Az udvartartási költségek nagyarányú összezsugorodása az összkiadásokban azonban nemcsak annak a következménye, hogy a túlzott fényűzési kiadások nagy része megszűnt és egyes kiadások a civillistáról



más címekre csúsztak át, hanem nagy részben annak is, hogy az állami élet kifejlődésével egyéb kiadások léptek erősen előtérbe és ezek nagyarányú növekedése mellett a civillista eltörpült.

A szorosabb *közzogi kiadások* közül pénzügyi szempontból az országgyűlés kiadásai idéztek fel vitákat. Nem minthogyha ezek a kiadások összességükben túlnagy szerepet játszanának az állami költségvetésben, hanem inkább elvi szempontból. A vita ugyanis akörül forgott, hogy a képviselőség tiszteletdíjjal járjon-e vagy pedig *nobile officium* legyen. Magának a pénzügytannak ebbe természetesen nem lehet beleszólása, aminthogy feladata csak a kiadások mértékére, nem pedig elvi jogosultságukra vonatkozhatik.

A kiadásoknak az a csoportja, amely körül több országban és így nálunk is béke idején heves ellentétek merültek fel, gyakran a kormány és egyes országgyűlési pártok között, a *honvédelmi kiadások*. A honvédelem ugyanis már a zsoldos hadseregek meghonosodása óta jelentékeny összegeket kívánt, melyek a haditechnika fejlődésével nagymértékben növekedtek. Így azután az állami kiadások igen nagy hányadát kezdték ezek a kiadások lefoglalni, különösen ott, ahol nemcsak szárazföldi, hanem tengeri haderőről is kell gondoskodni. Ehhez járulnak újabban a légi haderő tetemes kiadásai. Már *Justi* azt mondta, hogy a hadügyi kiadásokra legalább a bevételek felét kell rászánni; olyan államoknak azonban, melyeknek hatalmas szomszédaik vannak, még ennél többet sem szabad e céltól sajnálniok. Minthogy a többi állami feladatok teljesítéséhez szükséges kiadások is mindjobban növekedtek, béke idején a honvédelmi kiadások a *Justi* által követelt hányadot nem igen érték el. Háborús időkben azonban természetesen igen erősen növekszenek.

A *közigazgatási kiadások* a közigazgatás módjának megszervezése szerint különböznek. A közigazgatás menetének észszerűsítése ezért sokat könnyíthet az állami költségvetésen.



Bár a költségvetésben külön szerepelnek és a pénzügytan is önállóan szokta tárgyalni, lényegileg a közigazgatási kiadásokhoz tartoznak a *pénzügyi kiadások* is, vagyis a közületi költségvetés lebonyolításának költségei is. Bizonyos fokig ezekre is áll az, amit előbb a civillistára vonatkozólag megállapítottunk. Nevezetesen régen az adók beszédésének költségei igen jelentékenyek voltak. Különösen áll ez az adóbeszédésnek azon módjára, amidőn azt az állam nem a maga közegeivel végzi, hanem, amint Franciaországban sokáig történt, egy társaságnak adja bérbe. Teljesen érthető I. Napoleonnak az a kijelentése, melyet akkor tett, amikor 1806-ban az egyenesadók házi-kezelésbe vételére vonatkozó rendeletről azt mondotta, hogy az államkincstár önállósítására vonatkozó rendelkezést nem tudja elég gyorsan aláírni. A közigazgatás kifejlődésével és tökéletesítésével a pénzügyi kiadások jelentékenyen süllyedtek, de adónemenként ma is eléggé különböznek. Az adók kivetése és beszédése ugyanis nem minden fajta adónál egyformán könnyű. Legkevesebb költséggel jut az állam az egyenes adókhoz, míg a fogyasztási és forgalmi adók egy része erősen költséges, mert széleskörű ellenőrzést kíván. Ezen sokszor az *átalányozási rendszer* bevezetésével igyekeztek segíteni.

A közigazgatási kiadások között találunk olyanokat is, amelyek közvetlenül a közgazdaság céljait szolgálják. Ezeket hívjuk *közgazdasági kiadásoknak*. A liberális állam ilyeneket nem ismert, mert szerinte az államnak a közgazdasággal kapcsolatban nincsenek feladatai. Amilyen mértékben foglalt teret az állami beavatkozás, olyan mértékben kezdenek jelentkezni a közgazdasági kiadások is az államháztartásban. Ide tartoznak a kísérletügyi intézményeknek a fenntartási költségei, a kiviteli és a termelési jutalmak, az iparfejlesztés keretében adott államssegélyek és egyéb hasonló kiadások, amelyek között régebben nálunk és néhány más országban is a vasúti kamatbiztosítás is nagy szerepet játszott.

A kiadások különálló csoportját alkotják az *igazság-*



*ügyi*, továbbá a *vallás- és közoktatásügyi* kiadások. Ezek közül különösen az utóbbiak a kulturális igények növekedésével erősen emelkedtek. Különösen áll ez olyan országokra, melyek, mint pl. hazánk is, legalább bizonyos vonatkozásokban jó ideig mostohán kezelték ezt a kiadási ágazatot.

Ugyanezt mondhatjuk a *szociális kiadásokról*, amelyek a demokratikus fejlődéssel erősen előtérbe lépnek. Ezek a szegényebb néposztály helyzetének javítására irányuló törekvésekből és intézmények létesítéséből származnak, amelyek a társadalmi béke megerősítésével, az osztályellentétek csökkentésével és a kulturális színvonal emelésével bőségesen megtérülnek. Bátran mondhatjuk, hogy a szociális kiadások ma már kulturális és közbiztonsági kiadások jellegét öltik, mert a lakosság színvonalát emelik és növelik a közbiztonságot is, mert csökkentik a közrendre veszélyes elemeket, melyeknek, minthogy nincs mit veszíteniök, a közrend iránt nincsen érzékük. A népgondozás címen összefoglalható feladatok óriási tömege kíván megoldást a népegészségügy, a népművelés és a lakáskérdés terén és egyes országoknak a múltnak még sok mulasztását kell jóvátenniök ebben a vonatkozásban. Ezért nemcsak az államnak, hanem a városoknak és az egyéb közületeknek a költségvetésében is e kiadások lényeges növekedésével kell a jövőben számolnunk.

**5. A személyi kiadások.** A közületi szükségletek túlnyomó része olyan természetű, hogy személyes szolgálatokat tesz szükségessé. Azok a kiadások, amelyek ebből kifolyólag felmerülnek, tehát a közületi alkalmazottak járandóságait foglalják magukban, vagyis személyeknek való juttatásokból állanak. Felfoghatjuk e kiadásokat úgy is, mint a közületi üzem, vagy a közületi gépezet működésével járó termelési költségeket. Amiért tehát a közületek személyi kiadásai különös érdeklődést keltenek, az nemcsak az, hogy e téren gyakran visszaélések fordultak elő, midőn régebben sokaknak sikerült maguknak az



államtól, mégpedig sokszor nemcsak egy jogcímen meg nem érdemelt jövedelmet biztosítani, hanem azért is, mert jogosan érdekli az adófizető polgárokat az, hogy a közületi gépezet működéséért milyen áldozatot kell hozniok.

Magától értetődik, mert a gazdaság lényegéből folyik, hogy a közületi gépezet működésénél is gazdaságosságra kell törekedni, tehát kerülni kell a felesleges kiadásokat. Ahogy azonban a forgalmi gazdaságban sem jelenti az, hogy valamit olcsón vásároltunk, azt, hogy ez feltétlenül jutányos is volt, épp oly téves volna abból a nézőpontból kiindulni, hogy a közületi szükségletek akkor vannak legjobban ellátva, ha a közületek a lehető legkevesebb személyt a lehető legrosszabb fizetés mellett alkalmaznak. Amilyen hiba volna azonban ezt hinni, épp olyan hiba másrésről az is, ha a közületek figyelmen kívül hagyják a gazdaságosság szempontját a közigazgatás és egyéb közhivatások megszervezésénél. E téren is úgy a túlzott takarékoságnak, mint a gazdasági szempontok figyelmen kívül hagyásának megvannak a hátrányai.

Az igények túlzott leszorítása csak a közigazgatás rovására mehet, mert ahol a tisztviselőknek nem biztosítanak megfelelő színvonalon való megélhetést, ott megbízhatóságuk és általában hivatali működésük szenvedtől ezt meg. A köztisztviselőknek tehát olyan járandóságot kell biztosítani, amely a hivatásuk által megkívánt színvonalon saját és családjuk megélhetését biztosítja. Az utóbbi szempont vezetett a családos tisztviselőknél bizonyos pótlékok (családi pótlék stb.) alkalmazásához. Az a rendszer tehát, mely nem tartja szem előtt azt, hogy a tisztviselőknek oly javadalmazást kell biztosítani, mely őket a hivatásuk teljesítése közben sokszor felmerülő kísértéssel szemben érzéketlenné teszi, lesüllyeszti közigazgatását és nem alapozza meg kellően a közületi szükségletek ellátását. Ily állapotok oly országokban álltak fenn, amelyekben a közületi tisztviselők száma nagy és fizetésük csekély, sőt sokszor bizonytalan is volt.

Kétségtelen, hogy ebből az a tanulság folyik, hogy



a tisztviselők számának szükség nélküli szaporítása egyik főakadálya megfelelő javadalmazásuknak. Világos ugyanis, hogy ott, ahol erősen megnövekszik a tisztviselők száma, egyre nehezebb lesz az ezzel járó terhet a költségvetésbe beilleszteni és a tisztviselőknek megfelelő fizetést biztosítani. Teljes figyelmet érdemel ezért az arról való gondoskodás, hogy a létszám indokolatlanul ne szaporodjék, mert annak visszafejlesztése azután nagy nehézségekkel jár.

Teljesen igazuk van ennél fogva azoknak, akik éles szemmel kísérik a személyi kiadásoknak a növekedését és minden felesleges állásszaporítást a legnagyobb eréllyel megakadályozandónak tartanak. Teljesen érthető a Franciaországban fennálló intézkedés, melynél fogva új állások rendszeresítését saját kezdeményezésére a képviselőház nem javasolhatja a költségvetés tárgyalásánál. Az illetékes tényezőknek mindenesetre nagy gondot kell fordítaniok, hogy e téren túltengés ne keletkezhessék, mert ez végeredményben magának a közigazgatásnak is a rovására megy.

Természetesen az, hogy a különböző közületi ágaknak milyen személyzetre van szükségük, elsősorban a közigazgatás vállaira rakott tehertől, tehát a teendők mennyiségétől függ. Itt érezteti erősen hatását az a már előbb említett körülmény, hogy mily szélesre szabjuk az állami beavatkozásnak a kereteit. Minél több feladatot hárítunk a közigazgatásra és minél bonyolultabbá tesszük azt, annál kevésbé akadályozható meg az állások számának a szaporítása és ezzel a személyi kiadások növelése. Így könnyen előállhat az a helyzet, hogy a közigazgatás teendői annyira megszorodnak, hogy a szükséges személyzetnek megfelelő díjazás mellett való biztosítása nehézségekbe ütközik. Habár nem a pénzügytan keretébe tartozik az állami hatáskör, illetőleg feladatkör megállapítása, mégis kétségtelenül következik ebből, hogy mennyire célszerűtlen ezt a pénzügyi szempontok figyelmen kívül hagyásával tenni.



Van azonban még egy másik szempont is, amely kívánatossá teszi azt, hogy a közigazgatási gépezet túl-méretezését kerüljük. Ez a szempont a közgazdasággal függ össze és a termelékenység kérdéséhez csatlakozik. Tudjuk, hogy a termelékenység eredményesség, még pedig az összesség szempontjából nézett eredményesség, tehát az arányok kérdése is és ezt nem szabad figyelmen kívül hagyni a közigazgatási apparátus méretezésénél sem. A közgazdaság termelékenységének tagadhatatlanul egyik főfeltétele a szakszerű, pártatlan és simán működő közigazgatás. Minden azonban, ami azon a mértéken felül van, amely ezt biztosítja, a közgazdaság termelékenységét csökkenti, mert erőket von el olyan teljesítményektől, amelyek közvetlenül, vagy közvetve az anyagi termelésre vonatkoznak. A közgazdasági szempont itt tehát ugyanazt kívánja, amit a pénzügyi szempont követel, t. i. az állami és egyéb közületi gépezetnek olyan méretezését, mely a szükséghez képest megszabott teendők surlódás-mentes végzéséhez éppen elegendő.

A kérdés fontossága megérdemelné, hogy behatóbban tanulmányozzuk azt és összehasonlításokat eszközöljünk arra nézve, hogy egyes országok közigazgatása mily drágán vagy olcsón dolgozik. Ennek azonban számos akadálya van. Eltekintve attól, hogy csupán az állami költségvetések összehasonlítása alapján ferde képet kapnánk, mert az állami feladatoknak a különböző közületek közötti megosztása különböző, és így csak az összes közületi alkalmazottak figyelembevételével nyerhetnénk valamennyire megbízható képet, a személyes szolgálatokra fordított összegek sem hámozhatók ki mindig könnyen a költségvetésekből.

**6. A dologi kiadások.** A közületeknek nemesak személyes szolgálatokra, hanem épületekre, berendezési és különböző használati tárgyakra, anyagokra, felszerelésekre, stb. is szükségük van. A hadsereg felszerelése és élelmezése, a közlekedési eszközök beszerzése, az útépítés,



hivatali épületek és laktanyák építése mind forrásai a dologi szükségleteknek, melyek fedezésénél a gazdaságosság követelményeinek betartása természetesen nem kevésbé fontos, mint a személyi kiadásoknál. Magától értetődik, hogy a gazdaságosság itt sem jelenthet mást, mint azt, hogy a célnak megfelelő tárgy, vagy teljesítmény jutányos áron kerüljön a közület birtokába.

Az előnyös beszerzés elsősorban szakértelmen és a piac ismeretén nyugszik. Mindkettő a magáncsoknál sincs mindig feltétlenül biztosítva; de itt erős nyomást gyakorol a gazdaságosság irányában az, hogy a vásárló maga viseli a költséget. Közületeknél a beszerzéseket eszközöző közegek nagy lelkiismeretességére van szükség, annál is inkább, mert rendszeren nagyobb tételekről van szó, melyeknél az egységár minden fillére komoly különbözeteket okoz. Ezért megfelelő szabályozásra van szükség, hogy a beszerzések minden tekintetben a gazdaságosság követelményeinek betartásával történjenek. Némileg nehezíti ezt az, hogy a közületi háztartás természetéből folyólag bizonyos alakszerűségek elkerülhetetlenek, amelyek a beszerző közegek szabad mozgását akadályozzák. Ugyancsak a közületi háztartás alakiságával függ össze az, hogy a fizetés gyakran késedelmesen történik, ami természetesen drágítólag hat.

A dologi szükségletek fedezésének a közületeknél három módja van. Az első a *szabadkézi vásárlás*. Ez a piacon való vásárlással azonos természetű és rendszeren kisebb beszerzéseknél nyer alkalmazást. A közület ebben az esetben úgy szerzi be szükségletét, mint bármely magánfél. Különbség csak abban van, hogy a közület nehezkesebb, mert csak közegei útján intézheti bevásárlásait. Ezek lelkiismeretessége, hozzáértése, a szállítók részéről magán-előnyök ígéréseivel szemben való hozzáférhetetlensége és kiváló ügybuzgósága teheti csupán e beszerzéseknél az ily közegeket a magánfelekhez hasonlónak. Minél inkább hiányzanak e tulajdonságok, annál könnyebben szenved



csorbát úgy a szállítás megfelelő kivitele, mint pedig jutányossága.

A dologi szükségletek beszerzésének második módja a *versenytárgyalás*. A szükségleteit beszerezni óhajtó közület, illetőleg közüzem bizonyos határrapra többnyire zárt írásbeli ajánlatokat követel be, melyek a kitűzött időben felbontatván megvizsgáltatnak és a közszállítási szabályzat rendelkezéseinek leginkább megfelelő ajánlattevőnek ítéltetik oda a szállítás. A versenytárgyalás nagy haladást jelent a dologi kiadások fejlődésében. A versenyt teszi kihasználhatóvá a közületek számára, mely a szabadkézi vásárlásnál könnyen kikapcsolódik. Igaz, hogy újabban ezt az előnyt gyakran keresztezték a kartellek, melyek sokszor éppen azért alakultak, hogy a közületek nagy megrendeléseit tekintetében kikapcsolják a versenyt (közszállítási kartellek). A versenytárgyalás a közegek részrehajlását a szabadkézi vásárlással szemben nehezíti, mert a versenytárgyalás legtöbbször nyilvános lévén, nehezebben lehet jogosulatlanul egyesek előnyére dönteni.

Mindamellet a versenytárgyalásnak is vannak hátrányai, melyek azonban nagy részben a közszállítási szabályzatok tökéletlenségéből származnak. Az első hátrány abból származik, hogy mechanikusan akarja megállapítani, melyik a legelőnyösebb ajánlat. E mechanikus vonás nehezen küszöbölhető ki teljesen, mert hiszen az eljárás pontos körülírásának éppen az a célja, hogy az eljáró közegek egyéni akaratának és ezáltal esetleges részrehajlásának ne adjon teret. Mégis az eljárás nehézkességét és alakszerűségeit amennyire lehet, csökkenteni kell és erre újabban meg is van mindenféle az irányzat. Ez főképpen annak köszönhető, hogy nem volt nehéz meggyőződni arról, hogy nem mindig a legolcsóbb ajánlat a legjutányosabb. Ezt mindenki tudja magánbeszerzéseiből és ez világosan következik a dologi kiadások két pénzügyi követelményéből, t. i. abból, hogy a beszerzésnek nemcsak az olcsóság, hanem a megfelelő minőség is a követelménye. A közszállítási szabályzatok ezért ma már bi-



zonyos mozgási szabadságot biztosítanak abban az irányban, hogy csak oly ajánlatok vétessenek figyelembe, amelyek lehetséges, azaz reális ügyletvitel mellett betartható árak mellett történnek. Persze itt is igyekeztek nem egyszer mechanizálni az eljárást, amennyiben a legolcsóbb és a legdrágább ajánlatok kiküszöbölését rendelték el.

A versenytárgyalás többi hátrányai nem annyira magának a versenytárgyalásnak a lényegével, mint inkább a közületi háztartás természetével függnék össze. Ilyen hátrány mindenekelőtt az, hogy a közszállításoknál jelentékeny biztosítékok letételét szokták követelni, ami kamatvesztést jelent a vállalkozóra. Már a versenytárgyalás lényegével inkább összefüggő hátrány az, hogy az ajánlattétel a vállalkozók nagy csoportjára ró bizonyos költséget, holott csak egy vagy legfeljebb pár ajánlattevő részesülhet tényleg a szállításban. A késedelmes fizetés, amelyről oly sokat panaszkodnak a vállalkozók, ismét nem a versenytárgyalás lényegével, hanem általában a közületi háztartással függ össze. Ugyanezt kell mondanunk arról is, hogy a közületek szívesebben dolgoznak nagyvállalkozókkal és így a *fővállalkozói rendszert* könnyen fejlesztik, amennyiben a valamely közmunkánál felmerülő munkák, illetőleg szállítások egész complexumát egy vállalkozóra bízzák, aki azután az egyes részletekre nézve a különböző vállalkozókkal és szállítókkal leszerződik. A hatóságokra nézve természetesen ez kényelmesebb és gyakran, mint p. o. hadseregszállításoknál, azzal indokolták ezt, hogy oly nagy szállítókkal kell állandó kapcsolatot fenntartani, akik szükség esetén mindig nagy mennyiségeket tudnak szállítani. Ezért volt nálunk a hadsereg terményszükségletének beszerzésénél a *bérleti szállítás* (arendatorok rendszere) annyira elterjedve. Pénzügyi politikai szempontból csak egy érvet lehet a szállítások nagyban való kiadása mellett felhozni, t. i. azt, hogy a nagyban beszerzés előnyeit és a kezelés könnyebbségét biztosítja. Ezzel szemben azonban pénzügyi politikai szempontból is mutatkoznak hátrányok, mert a fővállal-



kozó számításait sokkal nehezebb ellenőrizni és az ily nagy vállalkozók sokkal könnyebben nyerhetnek nem kívánatos befolyást a szállításokat intéző közegekre.

A dologi szükségletek fedezésének harmadik módja az *önkezelés*, vagyis a közületi üzemekben való termelés. Ennek természetszerű hátrányai vannak és csak ott alkalmazható, ahol nagy és állandó szükséglete van a közületnek bizonyos cikkből, amelynek termelésére megfelelően berendezkedhetik. Amilyen mértékben sikerül a közületi üzemek valóban gazdaságos megszervezésének feladatát megoldani, olyan mértékben növekszik bizonyos szükségletek biztosításánál e módszernek az alkalmazása. Különösen egyes nagyobb állami és városi üzemek létesítenek saját szükségleteik fedezésére további üzemeket; így p. o. az államvasutak gépgyárat és tartanak fenn javítóműhelyeket, melyekben saját kezelésben végzik a szükséges munkákat. Hogy ez milyen mértékben történik, az azonban már nem tisztán pénzügyi kérdés, mert a közgazdaságot is erősen érinti. Ezért itt gazdaságpolitikai szempontok is megfelelő mérlegelést kívánnak.

Kiváltképpen a hadi iparok államosításának követelése hangzott föl olyan országokban, ahol ezek nagy ipari érdekesoportok kezén vannak. Ezek a magánérdekeket kívánják a háború és béke kérdéseiből kikapcsolni. Katonai szempontok is felhozhatók a hadi iparok államosítása javára.

Közgazdasági tekintetek nemcsak a közületi üzemekkel kapcsolatban kívánnak figyelembevételt, hanem felmerülnek a versenytárgyalás útján való beszerzésnél is. Itt mindenekelőtt a hazai iparnak a közszállításoknál előnyben részesítésének a követelménye merül fel oly módon, hogy a szállítást hazai vállalatoknak ítélik oda, ha azok valamivel drágábban szállítanak is, mint a külföldi ipar. Amíg igazán fejlődésképes és sok munkásnak kenyeret adó iparágakról van szó, ezt indokoltnak is kell tartanunk, mert a közgazdaság fejlesztése érdekében az



állam más irányokban, p. o. a védővámokkal is hoz áldozatot.

A közszállításoknál arra is gondot szoktak fordítani, hogy a köznek szállító vállalatok megfelelő feltételek mellett foglalkoztassák munkásaikat. Sem erkölcsi, sem állam-bölcséleti szempontból ugyanis nem helyes az, ha a közület azzal akar szükségletei beszerzésénél előnyhöz jutni, hogy kedvezőtlen munkafeltételekkel dolgoznak a vállalkozók, vagy ha ilyeneket szállításainál eltűr.

**7. A rendkívüli kiadások.** Mindazok a kiadások, amelyek nem állandó jellegűek, hanem időről-időre és esetről-esetre merülnek fel, alkotják a *rendkívüli kiadások* csoportját. A közületi életben igen fontos szerep vár e kiadás-csoportra, mert elsősorban itt jelentkeznek a fejlődés követelményei; igaz, hogy a rendkívüli kiadások foglalják magukban a súlyos helyzetek okozta terheket is. Az újítások, a közület kereteinek tágításai, a szervezet belterjesebb kiépítése, a tökéletesebb berendezkedés szükségletei, mint rendkívüli kiadások jelentkeznek a közületi háztartásban. Téves volna azonban gondolni, hogy mindig csak egyszeri kiadásokról van itt szó. A rendkívüli kiadások igen nagy részénél ellenkezőleg a több évre való elosztás válik szükségessé, hogy a közület azok terhét kevésbé érezze. A rendkívüli kiadások egy része idővel állandósulhat és a rendes kiadások közé léphet elő. Így p. o. egyes intézmények meghonosításának költségei eleinte gyakran a rendkívüli kiadások közé állíthatnak be, az intézmény meggyökeresedésével azonban a rendes kiadások közé lépnek elő. Érthető ezek után, hogy bár folytonosan merülnek fel rendkívüli kiadások a közületi életben, mégis azok hányada az összkiadásokban igen változó.

Mint már említettük, a haladás és a fejlődés, valamint a szélesebb alapon való berendezkedés, vagy ellenkezőleg a súlyos megpróbáltatások évei azok, amelyekben a rendkívüli kiadások hányada növekszik. A világháborút megelőző évtizedekben a magyar állami költségvetésben



a rendkívüli kiadások hányada valamivel 10%-on felül szokott mozogni. A vármegyei háztartási statisztika szerint szintén körülbelül 10%-ot tettek ki a rendkívüli kiadások. Községeinknél átlagban e hányad magasabb volt. Itt ugyanis 16%-ot tett ki, városainknál pedig 23%-ra emelkedett. Ennek magyarázata egyszerű, mert községeink és városaink, mint arra városi háztartási statisztikánk rámutat, a XX. század küszöbe táján igyekeztek azokat a hiányokat pótolni, amelyek már régebben be rendezkedésükben mutatkoztak.

Az első világháború szomorú befejezése államháztartásunkban más okból kifolyólag vezetett a rendkívüli kiadások nagymértékű emelkedéséhez. A válságos gazdasági helyzet, a háború okozta hiányok pótlásának szükségége nagyon felszöktették a rendkívüli kiadásokat. Így a jóval 2 milliárdon felül levő háborús utóköltségek (entente-bizottságok, létszámfeletti állások, menekültügyi hivatal és a közszolgálati alkalmazottak természetbeni ellátása), továbbá az államadóssági szolgálat rendkívüli szükségletei szöktették fel oly erősen a rendkívüli kiadások hányadát, hogy az az 58%-ot is elérte. Ez nemcsak nálunk volt így, hanem a Németbirodalomban is, ahol az 1900–1909. évtizedben valamivel 10%-on alul maradó hányad az 1919. előirányzat szerint majdnem 75%-ra szökött fel. A békeszerződésből folyó kötelezettségek, az élelmiszerdrágaság okozta hatások ellensúlyozása, építkezések megindítása, továbbá szükségmunkák okozták e nagy emelkedést.

Mint tudjuk, a rendkívüli kiadások két csoportra oszlanak. Első csoportjukat az *átmeneti kiadások* alkotják. Ezek alatt azokat a rendkívüli kiadásokat szokták összefoglalni, amelyek nem vezetnek maradandó vagyongyarapodáshoz az állami háztartásban. Ingatlanok területének felmérése, megbecsültetése, a földadó kataszter kiigazításának költségei, kongresszusok, ünnepségek kiadásai, emlékművek emelése, kodifikációs munkálatok, különböző segélyek, balesetek következményeinek elhárí-



tása stb. nagy tarkaságban csoportosulnak e kategóriában, még nem állandósított intézmények személyi járandóságaival stb. Ezzel szemben a *beruházások* vagyongyarapodással járnak. Rendszerint nagyobb közmunkákkal, mint vasútépítéssel, folyamszabályozással, vízrendezéssel, továbbá az állami ingatlanokkal, azok szerzésével, építkezésekkel, javításokkal stb. kapcsolatosak. A telekvásárlások, építkezések, különböző jogosultságok megszerzése, folyamszabályozások, kikötők építése, útépítés, telefonhálózat létesítése és bővítése, vasúti kocsik és mozdonyok beszerzése stb. alkotják a főtétéleket. Előfordulnak közöttük személyi kiadások is.

Elvileg az átmeneti kiadások és beruházások szétválasztása sokkal könnyebb, mint a gyakorlatban; pedig e két csoport megkülönböztetése a költségvetés áttekinthetősége és éppen ezért a pénzügyi politika szempontjából is fontos. A gyakorlatban, sajnos, nálunk nem túlságos élesen vonták meg a határvonalat, mert p. o. medertíztitási és medermélyítési munkálatok, sőt épülethelyreállítási munkák költségeit is ismételten az átmeneti kiadások között látjuk feltüntetve. Hasonlóképpen bizonyos felszerelések költségeit, tenyészállatok beszerzését szintén az átmeneti kiadásokba foglalták, holott ezek állandó vagyongyarapodást jelentenek. A megkülönböztetés főszempontja gyanánt az domborodik ki, hogy az ingatlanok szerzése és tökéletesítése köré csoportosuló kiadásokat sorolják kisebb kivételekkel a beruházások közé, míg a többi rendkívüli kiadások az átmeneti kiadások csoportjába kerülnek. E felosztási alapot azonban azzal kell kiszélesíteni, hogy az állandó használatot engedő javak, így p. o. a vasúti kocsik és mozdonyok beszerzése éppúgy beruházásnak minősítendő, mint a távirda- és távbeszélő berendezések tökéletesítése és fejlesztése. Pénzügyi politikai szempontból főképpen az a fontos, hogy lehető határozott terminológiát használjunk a költségvetés egységes elbírálása érdekében.

A rendkívüli kiadások mindig különös figyelemmel rostálандók meg, mert miként a haladásnak előmozdító,



éppenúgy lehetnek forrásai az indokolatlan és mértéknélküli költekezésnek. E tekintetben csupán városaink egyik példájára akarok utalni. Marosvásárhely város ugyanis túlgyors ütemben igyekezett pótolni a város fejlesztésének és közművekkel való felszerelésének régebbi mulasztásait; emellett nem a kellő előrelátással és kellő pontossággal járt el és a beköszöntött kedvezőtlen körülmények hatása alatt oly válságos helyzetbe került, hogy az állam az 1917—18. évi költségvetésben 9 millió K segély engedélyezésével volt kénytelen segítségére sietni. Bár itt egyéb szempontok is közrejátszottak, kétségtelen, hogy a rendkívüli kiadásokban való meggondolatlanság könnyen súlyos helyzeteket idézhet fel a közületi háztartásban. Ezért a községi, városi és az államháztartásban egyaránt mindig figyelembe veendő az az elv, hogy *a rendkívüli kiadásokat a legszigorúbban meg kell rostálni és azokat igen nagy szükség esetétől eltekintve mindig oly keretek között kell tartani, amelyek a rendes kiadások fedezése után maradó erőfeleslegnek, illetőleg a jövő nemzedék észszerű korlátok között való megterhelésének felelnek meg.* Kényszerítő szükség nélkül a rendkívüli kiadásokat sohasem szabad oly méretekbe fejleszteni, hogy a közület erejét kimerítsék.

**8. A beruházások.** A közületi háztartás rendes kiadásai a közület gépezetének mozgásban tartására, átmeneti kiadásai pedig alkalomszerűleg felmerülő szükséglet fedezésére vannak rendelve. Ezzel szemben a *beruházások feladata a közületek állandó használatra szánt javainak gyarapítása és tökéletesítése.* A folyók hajózhatóvá tétele, a közutak létesítése, a vasuti hálózat kiépítése, csatornaépítkezések, az állami üzemek és hivatalok számára szükséges építkezések, városoknál a csatornázás, vízvezeték építése, a város rendezése, kulturális intézmények létesítése stb. alkotják a beruházások végtelen sorozatát. Már ezekből is kitűnik, mily nagy jelentőségű feladatokról van



szó a beruházásoknál, melyek a jövő megalapozását, a közület életének tökéletesbítését és emelését szolgálják.

Pénzügypolitikai szempontból is jelentős a beruházásoknak aszerint való csoportosítása, közvetlen gazdasági célt szolgálnak-e avagy nem. Az elsőket *termékeny beruházásoknak* szokták nevezni, míg a második csoportot a *terméketlen beruházások* nevével illetik gyakran. Nem egész jogosan, mert bár igaz, hogy a közgazdaság teljesítő képességét növelő beruházások közvetlenül gyümölcsözők gazdasági, sőt elég közvetlenül gyakran közületgazdasági szempontból is, még sem lehet állítani, hogy közvetve a nem gazdasági beruházások ne volnának termelékenyek, sőt az államcél szempontjából ezeket is közvetlenül gyümölcsözőknek kell tekintenünk. Improduktív beruházásoknak szokták p. o. tekinteni a hadsereg felszerelésével kapcsolatos kiadásokat, pedig egy győztes háborúnak még gazdaságilag gyümölcsöző eredménye is lehet. A közoktatásügy terén előforduló beruházások is végeredményben kétségtelenül gazdaságilag is termelékenyek. Bár pénzügyi politikai szempontból a közvetlenül gyümölcsöző és csak a közvetve gyümölcsöző beruházások megkülönböztetésének némi jogosultsága van, mégsem szabad e megkülönböztetés jelentőségét túlozni. Pénzügyi politikai fontosságát abban láthatjuk, hogy a *közvetlenül jövedelmező és nem jövedelmező beruházások között kívánatos bizonyos arálynak a betartása*, mert az előbbiek készítik részben elő az utat arra, hogy az utóbbiak lehetősége megnyíljen.

A beruházásoknál általában a legfontosabb a *kellő tervszerűség*. Elsősorban a helyes sorrend megállapítására van szükség. Ez természetes, mert minden szükséglet kielégítésénél a sorrend betartása biztosíthatja csak azt, hogy a kevésbbé sürgős, a sürgősebb elé ne kerülhessen. A beruházásoknál azonban annál is nagyobb súlyt kell e körülményre helyezni, mert nagyon jelentékeny összegekről van szó. Így p. o. a magyar államvasutakba a magyar állam 1880-tól 1903-ig körülbelül 960 millió koronát fek-



tetett és 1904-ben a törvényhozás újabb 153 millió koronát szavazott meg e célra. A víziutakra 1867-től 1914-ig Magyarország 331.4 millió koronát fordított, melyből egyedül a Duna szabályozására majdnem 140 millió koronát költött. Igen nagy az az összeg is, amelyet az úthálózat kiépítése igényel.

Az ily munkálatokra szükséges összegek magas volta lehetetlenné teszi azok egyszerre való előteremtését. Ezért a szükségletet *több évre szokták felosztani*. Ebből származnak a *beruházási programmok*, amelyek hosszabb időre kijelölik a feladatot, és az annak végrehajtására szükséges összegeket. A beruházási programmoknak a tervszerűség és a költségvetési szempontból való valódiság követelményeivel kell számolniuk. Feladatuk elsősorban szemlét tartani a megoldást kívánó feladatokon és ennek alapján megtalálni a kívánatos sorrendet. Főfontosságú azonban emellett a realitás, mert mi sem könnyebb és népszerűbb, mint nagy programokat megállapítani, melyek végrehajtása kapcsán merülnek fel igazán a nehézségek.

Franciaország valóban igen nagyvonalú volt e téren; csak *Freycinet* öt milliárdos vasúti és csatornaépítési programjára kell gondolni. De a francia államadósságok keletkezésének is és kivált Páris eladósodásának is egyik főoka éppen a gyors léptű beruházásokban volt. A parlament és a közvélemény ellenőrzésére e téren kevéssé lehet számítani, mert a nagy közmunkák megrendeléseket és foglalkoztatást jelentenek, az áldozatokat pedig könnyen lehet elvállalni akkor, ha amint ez a beruházásoknál legalább is nagy részben történni szokott, a fedezetet a közkelesönök teremtik elő és így a teher nagy része a jövő nemzedékre hárul.

Igen fontos a beruházási programokban a *költség-számításnak a valódiság* alapjára való helyezése, vagyis a teljesítendő munkák és szállítások valódi értékének számbavétele. E téren amúgy is nagy a hibaforrás, mert a sokszor évtizedekre szóló beruházási programmoknál a közbejövő



gazdasági változásokat előre látni nem lehet. A magyar képviselőház pénzügyi bizottsága az 1904. évi XIV. t. c. tárgyalásánál igen helyesen mutatott rá arra, hogy úgy a magyar államvasutak beruházásainál 1897-ben, mint a folyamszabályozásnál 1895-ben megállapított tervezetek nem voltak teljesen betarthatók; az összegek elköltettek, de egyes munkák elmaradtak, sőt az ígért keretben végrehajtandó munkálatok egy részére újabb hitel engedélyezése vált szükségessé. A beruházási tervzet és annak végrehajtása közötti különbség egyik legkiáltóbb példáját mutatja Páris városa, mely 1860-ban III. Napoleon és Haussmann polgármester városrendezési tervének költségeit kb. 250 millió frankban irányozta elő és 1871-ben, midőn még csak részben volt e terv keresztül vite, 1.273.000.000 frank volt a tényleges költség, úgy, hogy a különbözet több mint egy milliárdot tett ki. A beruházási programok ellenőrzésének feladata persze magában véve igen nehéz, mert a kormánynak mindig könnyű a viszonyok változására hivatkozni és sokszor nehéz megállapítani, vajjon a hivatkozás helytálló-e avagy nem.

Már az előbbiekből is kitűnik, hogy a beruházások nemcsak az államnál emelkednek nagy jelentőségre, hanem a városoknál is. Páris városa 1831-től 1850-ig körülbelül 170 millió frankot, 1860-tól 1871-ig pedig, mint tudjuk, 1.237.5 millió frankot költött csupán városrendezési célokra, mely összegekhez azután a városnak még egyéb beruházásai is jöttek. Budapest székesfőváros 1873-tól 1912-ig 491.4 millió koronát fordított beruházásokra és pedig majdnem egyenlő részben jövedelmező és nem jövedelmező beruházásokra. A jövedelmező beruházások között legnagyobb tétellel (majdnem az összes beruházások tizedrészével) a vízvezeték és közkutak berendezése szerepel, azután a gázmű megvétele és építése, a városi villamos vasút részvényeinek vásárlása stb. A nem jövedelmező berendezések között első helyet (67.8 millió) az utcák, utak, műutak, burkolása foglalja el, de mindjárt második helyen a városi iskolák, óvodák építése, berendezése következik, melyet azután a városrendezés, a templomépítkezések, a csatornahálózat kiépítése stb. követnek.

**9. Az önkormányzati közületek kiadásai.** Az egyes közületek feladatköre erősen különbözik és ezért más-más kiadások állanak előtérben az államnál és az önkormányzati közületeknél. Az önkormányzati közületek szűkebb közületek és ezért az állam által rájuk bízott feladatok



mellett hivatásuk a helyi szükségletek ellátásáról való gondoskodás. Ott, ahol, mint a régi Ausztriában, tartományi tagozódás állott fenn, a tartományok háztartása természetesen általánosabb jellegű, de az útügyi, építkezési, továbbá a közművelődésügyi és a szociális kiadások már itt is erősen előtérbelépnek. Ezek vezetnek a nagyobb önkormányzatok kiadásai között is, amilyenek nálunk a vármegyék.

Más a községi kiadások tagozódása. Első helyre itt az általános közigazgatási kiadások kerülnek, melyek Magyarországon az 1908. évre vonatkozó felvétel szerint átlagban a községek rendes kiadásainak majdnem a harmadrészét,<sup>1</sup> 1940-ben pedig közel 43%-át tették ki.<sup>2</sup> A községek lakosszáma szerint e hányad természetesen változik; nagyobb a kisközségekben<sup>3</sup> és kisebb a nagyközségekben. Nagy különbségek vannak egyébként országrészenként is. Utánuk nagyság szerint a tanügyi és testnevelési kiadások következnek, melyek között a népiskolák, kisdé-  
 óvóintézetek és tanonciskolák.<sup>4</sup> fentartásának kiadásai emelkednek ki. Egyébként a községi kiadások nálunk eléggé szétforgácsolódnak; jelentősebbek még a köz- és állategészségügyi, továbbá a tűzrendészeti, a közlekedésügyi, valamint a községi vagyonnal kapcsolatos kiadások.

<sup>1</sup> A magyarországi községi háztartásról lásd: *Buday László*: „Magyarország községeinek háztartása az 1908. évben.” Magyar Statisztikai Közlemények. Új sorozat, 39. köt. Budapest, 1913. c. kitűnő munkáját, mely részletes tájékoztatást és mélyenjáró bírálatot nyújt községi háztartásunkról.

<sup>2</sup> Magyar Statisztikai Közlemények. Új sorozat, 115. köt. Budapest, 1943. a 20. old.

<sup>3</sup> Az 1943. évi költségelőirányzatok alapján készült felvétel szerint 35 olyan község volt Magyarországon, ahol az igazgatási költségek hányada elérte a 70%-ot és egy községben e hányad 84,3%-ra emelkedett. (Magy. Stat. Közlemények. Új sorozat, 93. köt. 18 old.)

<sup>4</sup> Az 1939—1940. tanévben nagy- és kisközségeink 1.408 tanintézetet tartottak fenn, melyek között a fentiekén kívül polgári iskolák is szerepeltek.



A szociális kiadások sajnos nálunk nem foglalják el a a községeknél azt a helyet, mely nekik egyes külföldi országokban jut; pedig ezek erősen helyi jellegű feladatok ellátásából származó kiadások.

A városoknál ismét más a kiadások összetétele.<sup>1</sup> A közigazgatási kiadások itt összegszerűleg természetesen nagyobbak, mint a községeknél, de az összes kiadások közötti arányuk kisebb, mert egyéb a városi léttel kapcsolatos feladatok kívánnak itt megoldást, melyek jelentékeny költségekkel járnak. Országos átlagban a városoknál az általános igazgatás költségei nálunk 1934-ben az összes kiadások 28.6%-át tették.<sup>2</sup> Budapesten hányaduk a 25%-ot sem érte el, de a megyei városoknál majdnem 39.5%-ra emelkedett. Itt is érvényesül tehát az, hogy a közület nagyságával arányuk csökkenő irányzatot mutat. Eltekintve a közoktatási és közművelődési kiadásoktól, melyek a nagyobb lakossámnak és a városi lakosságnak ebben az irányban támasztott magasabb igényeinek megfelelően erősen megduzzadnak, a műszaki munkákkal, az utakkal, a csatornázással és egyéb hasonló teendőkkel járó kiadások jellegzetesek. Különösen nagyobb városoknál a városi üzemek és a kölcsönök szolgálata lépnek előtérbe. Az utóbbiak — ismét 1934-ben — átlagban ugyancsak 13.6%-ot tettek ki, és valamivel elmaradtak a városépítési és közmunkaügyi kiadások, valamint még jobban a közoktatásügyi és közművelődési kiadások mögött, de egyes városoknál a 25%-ot is elérték, sőt néha felül is múlták.<sup>3</sup> Egyes városoknál, mint p. o. nálunk Budapesten, a közegészségügyi és a szociálpolitikai kiadások is magas összegeket érnek el. A fővárosban mindegyikük elérte a

<sup>1</sup> A városi kiadásokra nézve v. ö. Magy. Stat. Közlemények. Új sorozat, 58. köt. (Budapest, 1910.), melyben *Laky Dezső* részletesen megvilágítja e kiadásokat. V. ö. továbbá *Márfly Ede*: A magyar városok háztartásának joga. Budapest, 1914.

<sup>2</sup> *Bene Lajos*: A magyar városok háztartása. Budapest (évszám nélkül) a 31. old.

<sup>3</sup> U. o. a 32—33. old.



10%-ot, de a többi városoknál 4.8–5.7% között mozgott hányaduk.

Az önkormányzatok kiadásait egyébként nem határozhatják meg teljesen szabadon. Vannak ugyanis olyan feladatok, melyek ellátására e közületeket az államhatalom kötelezi. Ezért kiadásait két csoportra oszthatjuk. Azok a kiadások ugyanis, melyek az állami közigazgatás helyi ellátásával és egyéb oly feladatokkal kapcsolatosak, melyek ellátására e közületeket az állam kötelezi, *kényszerű kiadások*, míg az, amit saját elhatározásukból költenek, *önkéntes kiadás*. A kényszerű kiadások tehát azok, melyeket az állami gépezetben elfoglalt helyüknél fogva vállalniok kell, míg a többi kiadás az azon felüli tevékenység következménye.

Arra természetesen vigyáznia kell az államnak, hogy csak oly mértékben rójjon az önkormányzati testületekre feladatokat, amilyenben azokat ellátni és a velük kapcsolatos kiadásokat viselni képesek. Ha ezentúl terheli az állam az önkormányzatokat, akkor könnyen az történhetik, hogy e feladatok ellátása szenved ez alatt. Számolva az önkormányzati testületek teherbírásával, éppen ezért az állam a szükséges mértékben költséghozzájárulásokkal támogatja a helyi közületeket.

Vigyáznia kell az államnak viszont arra is, hogy az önkormányzatok józan keretek között tartsák kiadásait. Ez nálunk különösen fontossá vált 1924-től kezdve, midőn az inflációs korszak után a magyar valuta- és pénzügy szanálása megindult. Az 1927. V. t. c. erősen kiszélesítette az önkormányzati háztartással szemben a kormány ellenőrzési jogát és súlyos esetekben a belügyminiszternek a minisztertanács hozzájárulása és a képviselőháznak való jelentéstétel kötelezettsége mellett pénzügyi ellenőr kiküldését is lehetővé tette. A belügyminiszter 42.000/1927. sz. rendeletével részletes utasításokat adott a költségvetés készítésére vonatkozólag. Az ellenőrzésre vonatkozó intézkedések sem maradtak papíron, mert a belügyminiszter ismételtén módosította egyes önkormányzati testületek költ-



ségvetését és a felelősség elvét is érvényesítette egyes közegekkel szemben.

Az életszínvonal emelkedésével az önkormányzati testületek háztartásának jelentősége erősen növekedett, mert a velük szemben támasztott igények nagyon megnőttek. Angliában p. o. 1884—1885-től 1932—1933-ig az önkormányzatok kiadásai majdnem megtízszereződtek.<sup>1</sup> A valóságban a növekedés ugyan a pénz vásárlóerejének időközben való jelentékeny változása folytán ennél kisebb, de mégis mindenesetre nagyon jelentős volt. Nálunk *Buday László* 1881—1908 között a községi kiadásoknak több mint háromszorosra emelkedését állapította meg.<sup>2</sup> Bár az adatok az összehasonlítási években nem voltak egyöntetűek, mégis valamelyes képet nyerhetünk belőlük arról, hogy az emelkedés nálunk is jelentős volt. Közelebbi összehasonlításra az angol és a magyar adatok számos okból természetesen nem alkalmasak.

<sup>1</sup> *Sir Gwilym Gibbon: The Expenditure and Revenue of Local Authorities. (Journal of the Royal Statistical Society.) New Series XCIX. köt.*

<sup>2</sup> E. i. m. a 60—61. old.



## III. RÉSZ.

## A közületi bevételek.

## I. FEJEZET.

## A közületi bevételek áttekintése.

**1. A fedezeti elvek áttekintése.** A közületi gazdaságot úgy jellemeztük, hogy fejlettebb fokon másodlagos gazdaság, mely nem törekszik nyereségre, hanem pusztán kiadásait akarja bevételeivel fedezni. Ezért annak, amit a magángazdaságban keresetforrásnak nevezünk, a közületi gazdaságban a *fedezeti elvek* felelnek meg. El kifejezés, mely azokat a jogcímeket jelöli meg, melyeken a közületek bevételeiket nyerik, azt a különbséget kívánja hangsúlyozni, mely a bevételszerzés szempontjából a közületi és a magángazdaság között fennáll.

Mínthogy több ily jogcím képzelhető el, többféle fedezeti elv van. Aszerint, amint a magángazdaságok bevételszerzésével azonos, vagy attól különböző alapon nyugszik a közületek bevételszerzése, a fedezeti elvek három alaptípusát különböztethetjük meg. Az első magánjogi alapon nyugszik és *magángazdasági fedezeti elvnek* nevezhető. Lényegében teljesen egyezik a magángazdaságok bevételszerzési módjával. Annak változásait is nyomon követi. Amíg azok naturális gazdaságok, tehát, amíg nem helyezkedtek a pénzgazdaság alapjára, a közületeknek ezen alven nyugvó bevételszerzése is a természetbeni gazdálkodás alapján történik. Amily mértékben azután bekap-



esolódnak a magángazdaságok a forgalmi gazdaságba és a piacba, ugyanoly mértékben következnek be ez a közületi gazdaságok magánjogi bevételeinél is. Ezek is a forgalmi gazdaság alapjára helyezkednek és a piaccal kapcsolatban a pénzgazdálkodás alapján teremtik elő bevételeiket. Amint továbbá a magángazdaságok kétféle módon szerezhetik meg bevételeiket, aszerint, amint termékeiket piacra vetik, vagy pedig hitelműveleteket vesznek eszközeik előteremtésére igénybe, úgy a közületi gazdaságoknak a magánjogi fedezeti elven alapuló bevételszerzése is egyrészt üzemeiken és azok terményeinek értékesítésén, másrészt pedig hitelműveleteken alapulhat. Eszerint a magángazdasági fedezeti elv két alakban jelenik meg. Egyrészt mint *üzemi bevétel*, másrészt pedig mint *hitelművelet*.

A magánjogi fedezeti elvtől lényegében eltér és a fedezeti elvek második alaptypusát alkotja, a *közjogi fedezeti elv*. Ez már nem nyugszik azonos alapon a magángazdaságok bevételszerzési módjával. Kiindulási pontja nem a szolgáltatás és ellenszolgáltatás elve, ahogyan azt a közületi üzemeknél, valamint a közületi hitelnél találjuk, hanem a közületek közjogi állásán, azok közjogi hatalmán, vagyis a *pénzügyi felségjogon* alapszik. A közület *egyoldalúan*, tehát önhatalmúan szabja ki annak mértékét, amit az egyénnek a közület céljára szolgáltatnia kell. A közjogi fedezeti elvnek is két megjelenési formája van. Az egyik a szolgáltatás és ellenszolgáltatás elvének még némi teret enged, de azt az egyoldalú megszabás tényével módosítja. Ez az *illetéki elv*. Második formája a közjogi elemet a maga teljességében érvényre juttatja és nemcsak egyoldalúan, hanem a szolgáltatás és ellenszolgáltatásra való minden tekintet figyelmen kívül hagyásával szabja meg a teljesítendő fizetéseket. Ez az *adóelv*.

A magánjogi és közjogi fedezeti elvek között átmeneti alakzattal is találkozunk. *Vegyes természetű fedezeti elvnek* nevezhetjük ezt a típust, amely mintegy a magánjogi fedezeti elvbe beoltja a közjogi elemet. Még magánjogi alapon nyugszik; a szolgáltatás és ellenszolgál-



tatás elvét megtartja kiindulási alapul, de felerészben már a közület közjogi hatalmára támaszkodik. Ennek a típusnak is két alakja van. Az egyik, a *regalitás elve* különböző magánjogi bevételi címeket a fejedelem privilégiumának körébe von és fejedelmi joggá avat. Másik ága az *egyedárúság* (monopolium) bizonyos termelési vagy értékesítési ágakat ugyancsak a fejedelem, illetőleg a közület számára foglalja le, és azokból a magángazdaságokat kizárja, tehát mintegy közjogi alapon teremt monopolisztikus helyzetet. A magánosok részére régebben gyakran engedélyezett üzletviteli szabadalmaktól abban különbözik, hogy míg ezek ugyancsak közjogi alapon magánosok, illetőleg magántársaságok részére teremtettek monopoliumokat, addig az állami egyedárúság a közület számára teremti meg a monopoliumot.

A fedezeti elvek ezen csoportosításában nehezen talál helyet a költségfedezetnek az a változata, melynél a közület az érdekeltséget veszi ugyan alapul, de más módon, mint az illetékeknél. Itt ugyanis nem a félnek valamely ténykedéséről van szó, melyhez hatósági közreműködés csatlakozik, mint az illetékeknél, hanem a közület rendel el valamilyen teljesítményt, p. o. a vízszabályozást, vagy a betegsegélyezést és hozzájárulásra kényszeríti az érdekelteket. Így keletkeznek a *járulékok*, melyeket nem tekinthetünk sem a közjogi, sem pedig a vegyes fedezeti elv csoportjába tartozónak, ha az utóbbit a közjogi és magángazdasági fedezeti elv összehatásaképpen fogjuk fel.

A járulékok átmeneti alakzatok; az illetéki és az adóelv között foglalnak helyet, de egyikkel sem teljesen azonos a természetük. Hogy az előbbitől egy lényeges pontban különböznek, már kifejtettük. De épp így különböznek az adóelvtől is. Egyeznek az utóbbival abban, hogy kényszerszolgáltatások, de különböznek tőle abban, hogy egy különleges cél, intézmény vagy teljesítmény szolgáltatásban állnak, mely, bár közérdekű, a fizetésre kötelezett személy helyzetével is összefügg, mert végeredményben számára is előnyt jelent. Az érdekeltség elvéről



itt lehet leginkább beszélni, de csak oly módon, hogy rendszeren nem az egyes egyének szabad elhatározásától függ a cél kitűzése, vagy intézmény létesítése, melyhez a hozzájárulást fizetik. Közületi elemet foglal magában a járulék akkor is, ha az érdekeltek többsége elhatározásától függ a feladat megoldása.

Egyébként a járulék elnevezést nálunk igen különböző szolgáltatásokra használták. Így járuléknak nevezték a földtehermentesítésből kifolyólag kivett összegeket, melyek természete lényegesen különbözött attól, amit járulékok alatt ma értünk. Mint törvény alapján működő intézmények, járulékokat szednek a vízszabályozási társulatok, valamint az Országos Társadalombiztosító Intézet is.

Nagy szerephez jutottak a járulékok a városok gazdálkodásában, mert itt számos oly közületi feladat kíván megoldást, melyből közvetlenül vagy közvetve egyesek előnyt húznak. Így az utcaburkolás, és a csatornázás javítja az illető vidék lakóinak helyzetét és emeli a házak értékét, a személtakarítás az egészségügyet, a kémények seprése pedig csökkenti a tűzveszélyt.

Áttekintésünk mutatja, hogy a közületek bevételeit nem egy egységes elv alapján szerzik, hanem e téren számos elv nyer alkalmazást. Ennek egyik oka a történelmi fejlődés, mely úgy az államnak, mint a gazdaságnak az idők folyamán való átalakulása folytán különböző elvek érvényrejuttatásához vezetett a közületi szükségletek fedezésénél. Így vezetett a fejlődés útja a magán-gazdasági fedezeti elvtől számos változaton át a közjogi fedezeti elv előtérbe jutásához és uralmához a nélkül, hogy a többi eltűnt volna a közületi háztartásból. Az adók mellett ma is jelentős szerepet játszanak az illetékek, és ha a járulékok összességükben nem is olyan jelentősek, maga az elv mint fedezeti mód számos feladatnak a közület részéről való átvétele következtében széles körben érvényesül. Csak a regalitás elve sorvad el mint a régi kor



oly maradványa, melyre a mai közjognak már nincsen szüksége.

A fedezeti elvek bő változata nagyon megnehezíti annak, az egyébként igen közel fekvő kérdésnek a megoldását, hogy milyen összegek terhelik a közületek fenntartásával az állampolgárokat, vagy az arra adandó választ, hogy a közületek céljaik elérése végett a nemzeti jövedelem milyen hányadát veszik igénybe. Ha ezt akarjuk, össze kell adnunk a különböző fedezeti elvek alapján befolyó összegeket, vagyis a *közterheket*, amint a különböző címeken befolyó összegeket nevezhetjük. Az ily összeállításnál csak a magángazdasági bevételek maradhatnak figyelmen kívül.

**2. A magángazdasági bevételek.** A magángazdasági fedezeti elv a *patrimonialis állam fedezeti elve*. A kezdődő állami szervezkedésben a közhatalom még csak keletkezőben van. Minden erejét a külellenség legyőzésére kell összpontosítania és a belső rend fenntartására összeszednie. Ezért a közhatalom elsősorban honvédelmi szempontból épül ki és alattvalóira főképpen csak ebben az irányban támaszkodik. A kezdődő állam hatalmasai között a fejedelem, bár az első, mégis azokhoz többé-kevésbbé hasonló állásban van. Ilyen körülmények között, midőn pénzügyi felségjoga még ki nem bontakozott, a fejedelmi hatalom gyakorlásához szükséges anyagi eszközöket a fejedelem még nem merítheti alattvalóitól, hanem saját magánvagyonára van utalva, mely a többiekéhez hasonlóan földbirtokból áll. Bevételei tehát ugyanarra a jogcímre támaszkodnak, amelyből a kezdődő ország nagyjai merítik anyagi erejüket. Ehhez képest a magánjogi fedezeti elv a pénzügyi szempontból még teljesen fejletlen államhatalom fedezeti elve, amely pénzügyi szempontból a fejedelem különállását még nem alakította ki.

Alapja eleinte a fejedelem magánvagyon, később az államvagyon. A magánjogi fedezeti elv tehát a fejedelem szolgálatában lényegileg mint vagyoni bevétel mu-



tatkozik. Az államvagyon magában véve nem tiszta bevételi kategória, mert az államvagyonnak nagyon sok oly része van, amely nem nyújt bevételt. Így p. o. a közutak és a középületek a kifejlett államban nem bevételi források. Egyébként a fejedelmi, illetőleg az államvagyon a fejlődés folyamán jelentékenyen át is alakul. Eleinte tisztán mező- és erdőgazdasági területek alkotják. Később, kivált a merkantilizmus korában különböző ipari vállalatok csatlakoznak hozzá. Majd egyes államokban állami bankok is keletkeznek. Később az értékpapírok elterjedésével az állam értékpapírok birtokába is jut. Ennek megfelelően a fejedelmek sokáig tisztán a gazdaságilag használt földterületekre, az úgynevezett *dominiumokra* támaszkodnak bevételeikben, míg később az ipari és egyéb üzemek, valamint az értékpapírtulajdonos is bizonyos szerephez jutnak az állami bevételek között.

Mindezek közös jellemvonása az, hogy az állam, illetőleg a fejedelem a magángazdaságokhoz hasonlóan, egészen azok mintájára teremti elő a szükséges anyagi eszközöket, tehát a közületi gazdaság még elsődleges gazdaság, mert maga is javak előállításával foglalkozik. Gazdálkodási módjában is egészen alkalmazkodik a magángazdaságokhoz. Amíg azok a zárt házi gazdaság alapján állanak, addig a fejedelem gazdasága is ezen az alapon nyugszik. Amidőn azonban a cseregazdaság foglal teret, a fejedelem, illetőleg az állam gazdasága is lassankint erre az alapra kerül és mintegy beletagolódik az atomisztikus forgalmi gazdaságba. A fejedelem különállása tehát a magánjogi fedezeti elvben nem domborodik ki, hanem ugyanazt az elvet veszi alapul, mint a magángazdaságok.

Bár az egyes országokban különböző időben és mértékben, az állam magángazdasági bevételei lassankint háttérbe szorúlnak. Részben a fejedelmi és államjavak eladományozása okozza ezt; a döntő mozzanat azonban az államhatalom kibontakozása, mely a közjogi elemet az államgazdaságban győzelemre viszi.

Ez azonban távolról sem jelenti a magángazdasági



bevételek eltüntetését, vagy legalább is teljesen jelentéktelen összegre való összezsugorodását a közületi háztartásban. Ha a pénzügytan ma általában igen röviden szokta elintézni ezt a fedezeti elvet, ez azért van, mert a kifejlett állam természetes fedezeti elve az adó és ezért erre összpontosítjuk figyelmünket. Mindamellett 1914 előtt volt olyan ország is, mint Poroszország, melyben az állam magángazdasági bevételei az összbevétel 50%-át is elérték. Ha máshol sokkal kisebbek is az ilyen bevételek, több államban mégsem jelentéktelenek. Finnországban és Svédországban p. o. az 1927–1928. évi költségvetésben az összes bevételek egy ötödrészét tették ki.<sup>1</sup>

A források, melyekből e bevételek származnak, természetesen az idők folyamán megváltoztak. Eredetileg a *mezőgazdasági birtokok*, a fejedelmi vagy állami *erdők* és a *bányák* (különösen a nemesfém<sup>2</sup>bányák, ahol voltak) szolgáltatták e bevételeket. A gazdasági liberalizmus győzelemre jutásával azonban nagy ellenzés támadt e bevételi forrással, különösen az állam mezőgazdasági birtokaival szemben. *Smith Ádám* és nyomában sokan azt hangoztatták, hogy az állam rosszul gazdálkodik, és hogy ezért a magángazdaságnak kell átengednie a földet. Így azután megindult a még megmaradt állami birtokok nagy részének eladása, melyet azért is pártoltak, mert a szaporodó államadóssági teher könnyítéséhez hozzájárult.

Helyesen mutatott rá arra *Amonn*, hogy ez az érvelés nem mindenben helytálló és legalább is túllőtt a célon.<sup>2</sup> Eltekintve attól, hogy a birtokoknak nagy tömegben való eladása kedvezőtlenül befolyásolta az eladási feltételeket és telepítési politikája körében az állam később sokszor

<sup>1</sup> V. ö. *Kyösti Järvinen*: Die öffentlichen Unternehmungen in der Staatswirtschaft der nordischen Länder. (Weltwirtschaftliches Archiv. Chronik u. Archivalien. 29. köt. (1929. I. a 244\*–258\* old.) L. a 254.\* old.

<sup>2</sup> V. ö. Die Einnahmen aus Privat- und Öffentlich-wirtschaftlichen Unternehmungen. (Handbuch der Finanzwissenschaft. I. köt. a 334.—364. old. L. különösen a 345. old.)



kénytelen volt drágán földet vásárolni, az állam magán-gazdasági tevékenységének feltétlen elítélése nem volt minden vonatkozásban indokolt.

Az állami erdőkre vonatkozólag ezt a gazdasági liberalizmus hívei is többnyire elismerték,<sup>1</sup> mert az erdőkezelés hosszú időre szóló egységes terv szerint történik és már csak az erdőirtások megakadályozása is indokoltá teszi erdőknek a közületek részéről való kézben tartását. A bányákra vonatkozólag is akadtak a kincstári kezelésnek védelmezői és őket a fejlemények igazolták is, mert később, a vasutak üzemének kifejlődésével, kivált a szénbányák az államvasutak számára nagy jelentőségre tettek szert. Az államnak a bányászat bizonyos ágaiba való bekapcsolódása a nemzet bányakincseivel való helyes gazdálkodás szempontjából is védelmezhető.

De a mezőgazdasági birtokok tekintetében sem fogadható el feltétlenül az elidegenítésükre célzó felfogás. Tagadhatatlan, hogy a kincstári kezelés sokszor nehézkes és nem mindig eléggé gazdaságos. Van tehát abban némi igazság, hogy magánkezelésben a birtokok rendesen jobban jövedelmeznek és ezzel a nemzeti jövedelmet gyarapítva adóforrások nyílnak meg. De ez csak a házi kezelésre, tehát csak arra az esetre áll, ha az állam hivatalnokaival kezelteti a birtokokat. Arról azonban elfelejtkeztek az állami birtokok ellenzői, hogy az állam bérlet útján is hasznosíthatja birtokait és ebben a tekintetben nem kell feltétlenül a magántulajdonosok mögött elmaradnia. Amennyiben a politikai vagy egyéb nem gazdasági szempontok figyelmen kívül hagyásával történik a szerződések kötése és azoknál kellő szakértelem érvényesül, nincsen okunk feltételezni, hogy nem köthetne a kincstár bérleivel a gazdasági helyzetnek megfelelő megállapodásokat.

Egyébként a kincstár földbirtokából származó jövedelem a legtöbb országban a magángazdasági bevételek

<sup>1</sup> V. ö. p. o. P. Leroy-Beaulieu: *Traité de la science des finances*. I. köt. Paris, 1877. a 62—63. old.



között is háttérbe szorul egyéb üzemek bevételei mögött és a kincstári birtokok nagy részét gazdaságpolitikai célok szolgálatába állították. Azok mint mintagazdaságok és kísérleti telepek a földművelés vagy az állattenyésztés fejlesztésének céljait szolgálják.

Gazdaságpolitikai célkitűzések szolgálatában keletkeztek az egyéb közületi üzemek is. Már a merkantilizmus kezdeményezte ezt. Bár a merkantilisták nagy része, amint ezt *Heckscher* kimutatta, nem rokonszenvezett az állami vállalkozásokkal, mégis az iparfejlesztési törekvések kapcsán egyes országokban állami gyárak és egyéb vállalkozások keletkeztek, melyek közül egyesek, mint p. o. a sèvres-i és a meissen-i porcellángyárak, kiváló hírnévre tettek szert. Poroszországban Nagy Frigyes „*Seehandlung*” címen a külkereskedelem fejlesztésére alapított vállalatot, amely bár nem mindenben váltotta be a hozzáfűzött reményeket, más céllal és szervezettel, valamint megváltozott cég alatt még ma is fennáll.

Az állami vállalkozás egyes tereken nálunk is úttörő volt. Így p. o. hazánkban az első sínhengerművet 1854-ben helyezte üzembe a kincstár Breznóbányán, és 1870-ben létesült a m. kir. Államvasutak Gépgyára. A bányászat terén az állam szerepe régebbi keletű, de a vasútügy felkarolása itt is további fejlesztéshez vezetett. Így p. o. 1907-től kezdve a magyar állam több szénbányát vásárolt meg, hangsúlyozva egyúttal azt a lehetőséget, hogy az állami bányák a szénárak alakulására is kedvező hatással lehetnek.

A gazdasági liberalizmus természetesen épp olyan hévvel fordult az állami vállalkozás ellen az ipar terén, mint ahogy azt ellenezte a mezőgazdaságban. Ezért a vasút is eredetileg a magánvállalkozás formájában volt elgondolva. A tapasztalatok azonban ezen a téren elég gyorsan megmutatták a nagy általánosítások hibás voltát. Egyrészt ugyanis a vasútalapítások körüli nehézségek és visszaélések, másrészt a vasútépítéssel vállalt terhek növekedése, különösen ott, ahol az állam kamatbizto-



sítási kötelezettséget vállalt, nemsokára az államosítás gondolatát tölték előtérbe. Annál is inkább, mert mindinkább világossá vált az, hogy a vasút fontos tényezője az egész közgazdaságnak és ezért kívánatos, hogy azt az állam tartsa kezében, gazdaságpolitikai céljai megvalósítása érdekében. E tények hatása alatt megindult a vasutak államosítása, mely azután gyors ütemben haladt előre. Hozzájárult ehhez az is, hogy a vasúti üzem sajátos természete mellett azok az előnyök, amelyek számos más téren jellemzik a magánvállalkozást, kevésbé érvényesülnek. Idővel az is kiderült, hogy a vasutak állami kezelése üzleti szempontból sem keli, hogy elmaradjon a magánvállalkozás mögött. Ezt első-sorban a porosz-hesseni vasutak bizonyították be, melyek 1914 előtt oly jelentős bevételi többletet tudtak felmutatni, amely nagyságában vetekedett Poroszország adóbevételeivel.

Ez természetesen nem mindenhol volt így, mert annak, hogy ilyen fényes üzleti eredménnyel zárják az államvasutak üzletvitelüket, bizonyos feltételei vannak. A széles vasúti hálózat, kiváló szakférfiak által vezetett tarifapolitika és az egész ügyvitelnek mintaszerű megszervezése voltak ahhoz szükségesek, hogy ez a fényes eredmény elérhető legyen. *W. Lotz* összeállítása szerint a porosz államvasutak a befektetett tőkét 1895–1911. években 5.8%–7.1%-kal kamatoztatták, míg a német magánvasutak eredménye ebben a viszonylatban csak 4–5% között mozgott. Még gyengébb volt az eredmény *Lotz* adatai szerint az osztrák államvasutaknál (2.1–3.1%), míg a magyar államvasutak ezen adatok szerint 2.6 és 3.7%-kal kamatoztatták a befektetett tőkét.<sup>1</sup>

Arról természetesen vitatkozni lehetne, feladata-e a vasutak állami kezelésének az, hogy jelentős feleslegeket szállítson be az állampénztárba. Képviselhető az az álláspont is, hogy a bevételek növekedését a vitéldíjak leszállí-

<sup>1</sup> V. ö. Finanzwissenschaft. Tübingen, 1917. a 780. old.



tására kell felhasználni.<sup>1</sup> Erre az elvi kérdésre azonban a következőkben térünk rá, mert az nemcsak az államvasutakra, hanem minden közületi vállalkozásra felvethető.

A vasutakon kívül különösen a posta bizonyult olyan közületi üzemnek, amely jelentős bevételek szolgáltatására képes. Az államvasutakhoz hasonlóan a közszempontok figyelemmel tartásával, nevezetesen a postai viteldíjak jelentős leszállítása mellett is elérhető volt ez az eredmény.

A közületi vállalkozás azonban nem maradt meg ezeknél az üzemeknél, amelyek gazdaságpolitikai fontosságuknál fogva különösen kiemelkedtek, hanem egyéb tereken is keletkeztek közületi üzemek. A jegybank ugyan csak egyes országokban működik, mint állami üzem és máshol megtartotta részvénytársasági szervezetét; mindamelllett alapvető gazdaságpolitikai feladatot végezve, az állammal szoros kapcsolatba került és szabadalmáért jelentős összegeket szállít feleslegeiből az állampénztárba. Németországban állami, tartományi és városi bankok, valamint takarékpénztárak is vannak és közületi üzemként szoktak megszerveztetni a zálogházak is.

Nagy és jelentős feladatokat kellett a városoknak magukra vállalniuk különösen gáz- és villanyművek létesítésével, melyek a széleskörű és általános szükségletnél fogva, amelyet kielégítenek, üzleti feleslegek előteremtésére is alkalmasak.<sup>2</sup> Vannak természetesen olyan városi és községi üzemek is, amelyek bevételi feleslegek előteremtésére természetüknél fogva nem alkalmasak és amelyeknél, mint közigazgatási intézeteknél, tisztán a költségfedezeti elvnek kell érvényesülnie. Ilyenek a közületi kórházak, fertőtlenítő intézetek stb. Már a városi vízművek azonban Németországban egyes városokban felesleggel zár-

<sup>1</sup> Svájcban p. o. szövetségi törvény ily természetű intézkedéseket tartalmaz.

<sup>2</sup> A városok egyébként már régebben is szívesen tartottak fenn üzemeket bevételeik növelésére.



ták számadásukat és ugyanez sikerült a berlini csatorna-üzemeknél is.

Újabban Németországban és több más országban is az államnak bizonyos vállalatokban való *részesedése* foglalt teret. Különösen az 1931-i válság, valamint általában az 1914-i háború utáni gazdasági nehézségek mozdították ezt elő.

**3. A magángazdasági bevételek elvi és gyakorlati szempontjai.** Felvetve a kérdést, hogy elvi szempontból helyeselhetők-e az állam és egyéb közületek magángazdasági bevételei, erre azt felelhetjük, hogy egy államban, amelyet — történelmi előzmények nélkül — tisztán az állam eszmei elgondolásának megfelelően rendeznénk be, csupán az adózásra és legfeljebb, bizonyos vonatkozásokban, az illetéki elvre kellene a bevételeket alapítani. A közületi háztartás eszmei elgondolásának ma csak ez felel meg.

A valóságban létező államok azonban ettől az eszménytől távol állnak. Történelmi alakulatok, melyek a múltból sokat magukkal hoztak, aminek eltávolítása nem feltétlenül szükséges és sokszor nem is ajánlatos. A magángazdasági bevételeket megszüntetni tisztán elvi okokból legfeljebb azon a vonalon lehetne, amelyen csupán a bevételszerzés céljából fenntartott üzemekről van szó. A kincstárnak — az állami egyedárúságoktól eltekintve — ilyen természetű magángazdasági bevételi forrásai azonban nincsenek, mert üzemei nagyrészt gazdaságpolitikai célokat szolgálnak, mint a vasutak, állami hitelintézetek stb., sőt még a kincstári birtokok egy része is, vagy pedig kiegészítői egyéb gazdaságpolitikai célú üzemeinek, mint p. o. a szénbányák vagy egyéb üzemek, vagy pedig végül a kincstár, illetőleg a város saját szükségletei fedezését tűzik ki céljukul, mint az államnyomda, vagy a városi nyomdák. Ezeket, amennyiben tiszta bevételt nyújtanak a kincstárnak, illetőleg a városnak, csupán ezért beszüntetni, valóban aligha volna indokolt.



A kérdés elbírálásánál nem szabad azonban még egy szempontot figyelmen kívül hagyni. Az adóelv, mint a közületi bevételek egyedüli forrása, csak akkor tarthatna igényt kizárólagosságra a közületi bevételeknél, ha valóban tökéletesen működne. Az adóelmélet meg fogja azonban mutatni, hogy minden adónemnek megvannak a hibái és tökéletlenségei, melyeket teljesen kiküszöbölni sohasem sikerülhet, mert ehhez nemcsak tökéletes adótörvények, hanem tökéletes és eszmei állampolgárok és hasonló adóigazgatás is volnának szükségesek. Ha a magángazdasági bevételeket megszüntetnők, akkor a mai igények mellett adók alakjában még többet kellene előteremteni, mint amennyit már most is sokszor nehezen és csak oly adók segítségével tudunk előteremteni, melyek ellen nem egy kifogás merülhet fel. Ha evvel tisztában vagyunk, be fogjuk látni, hogy a magángazdasági bevételek a történelmileg fejlődött keretekben és egyéb közületi célokkal kapcsolatosan létesített üzemekkel kiegészítve nem rossz szolgálatot tesznek akkor, ha a közületet az adózókra a jelenleginél is nagyobb teher hárítása alól felmentik.

Szeretik a kérdést néha úgy beállítani, minthogyha a magángazdasági bevételek drága bevételek volnának. Ha nem jól gazdálkodik a közület, ez meg is felel a valóságnak. De minden adóbevétel olcsó-e? Ettől eltekintve azonban, a közületi gazdálkodást nem szabad tisztán abból a szempontból nézni, hogy mi gazdaságosabb. A közületi üzemek a magángazdaságok munkamegosztásába beilleszkedve nyújtják bevételeiket és ennek is megvan a maga előnye. Bevételeik kényszer alkalmazása nélkül folynak be.

Az elmondottak természetesen nem jelentik azt, hogy a magángazdasági bevételek feltétlenül és bizonyos mértéken túl is pártolhatók. A pénzügyi monopóliumoktól eltekintve, nem közületi pénzügyi körülmények döntenek el azt a kérdést, hogy milyen tereken állítanak fel közületi üzemet. A közületi üzemekből származó bevételek csök-



kenthetik az adóterhet, de a közületi terhek helyes elosztása adóztatás nélkül lehetetlen és így az adózáson kell, hogy legyen a súly. Nem pártolhatók a magángazdasági bevételek hanyag vagy célszerűtlen kezelés mellett, mert ekkor valóban csökkentik a nemzeti jövedelmet. Nehézkes, bürokratikus és drágán dolgozó közületi üzemek csak teherként jelentenek a közgazdaság számára. De ezek rendszeresen nem is nyújtanak tiszta jövedelmet.

Ezért a közületeknek kellő gondot kell fordítaniok magángazdálkodásukra. Főképpen pedig meg kell találniuk üzeimük számára a kellő üzemformát. A gazdasági politikából tudjuk, hogy a közigazgatási üzem nehézkes és nem tud a közgazdaság menetébe helyesen beleilleszkedni. Ezért ma már más vállalati formákat keresnek a közületi vállalkozás számára és erősen alkalmazzák a részvénytársaságot is e téren. Meghatározott alaptőkére való alapozottságával és kettős könyvvitelével ez a vállalati forma az üzleti eredményesség pontos ellenőrzését teszi lehetővé. Ezért törekszenek újabban az államvasutak terén is az „üzemesítésre“, melyhez természetesen az üzemi hitellel való élés lehetőségének biztosítása is hozzátartozik. E törekvés komoly haladást jelent a magángazdasági bevételek gondosabb ápolása terén.

*Smith Adám* azt mondta, hogy nem ismer nagyobb ellenmondást, mint amely az állami igazgatás és az üzleti szellem között fennáll.<sup>1</sup> Ebben feltétlenül igaza van. De a közületi vállalat vagy üzem nem maga az állam, vagy a város. Ha önállósítjuk a közüzemet, akkor az csak egy kiegészítő része lesz a közületi szervezetnek, mégpedig olyan, mely nem közvetlen közületi célokat valósít meg, hanem csak egy közvetett eszköze a közületi célok elérésének. A közületi üzem vezetőjének nem közigazgatási hajlamokkal és képességekkel kell rendelkeznie, hanem egésszerű üzleti és vállalati képességekkel.

<sup>1</sup> Vizsgálódás a nemzetek jólétének természetéről és okairól. Ford. Éber Ernő. Budapest, 1940. V. ö. a II. köt. 336—337. old.



A közületi üzemek gazdaságos működésének határozott feltételei vannak. Ezekhez nemcsak az üzemforma helyes megválasztása tartozik, hanem egyéb is. Ilyen a megfelelő közszellem és felelősségérzet a közéletben, valamint a számadások és az egész gazdálkodás szakszerű és pártatlan ellenőrzése. Az utóbbira különös súlyt kell helyezni, mert nélküle sok minden lehetséges, ami komoly ellenőrzés és nyilvánosság mellett megakadályozható.

A közületi vállalkozás egy hátrányát azonban nem szabad elhallgatnunk. A vállalkozás nemcsak nyereséggel, hanem veszteséggel is járhat. Közületi vállalkozásnál ez a veszteség a közt terheli. Ha azonban közelebbről vizsgáljuk a kérdést, be kell látnunk, hogy e hátrány, bár a veszteség, mint p. o. vasutaknál, súlyos is lehet, mégis csak korlátolt érvényű, mert nagy gazdaságpolitikai jelentőségű intézményeknél, amilyenek a vasutak, az államnak a magánvállalkozást is ki kellene segítenie és támogatnia a veszteség viselésében.

**4. A regálék.** Amidőn a fejedelmi birtokok már nem nyújtottak elegendő jövedelmet és a fejedelmi hatáskör tágult, de még nem volt elég erős ahhoz, hogy a részerevaló szolgáltatásokat adók alakjában állandósítsa, a fejedelmi bevételeknek egy sajátos faja fejlődött ki, melyet *regálék*nek, a királynak fenntartott jogosítványoknak vagy haszonvételeknek neveztek. Keletkezésük csak annak a kornak sajátos vonásaiból érthető meg, melyben a regálék kialakultak.

Az így nevezett haszonvételek nagy része a középkori földbirtokrenddel függ össze, mely a föld tulajdonosát állásánál fogva a földjén lakott néppel szemben messze-menő jogosítványokkal ruházta fel. Ilyenek voltak a halászati és vadászati jog, a só- és ércbányászat joga, a vásártartási és a vámszedési jog. E jogosítványok egy része a pénzforgalom terjedésével különösen értékkessé vált, mert pénzbevételt biztosított, mely nagyobb mozgási szabadságot nyújtott élvezőjének, mint a természetbeni



bevételek. Ezért a fejedelmek, valamint tanácsadók igyekeztek e pénzforrást újabb jogosítványokkal is bővíteni, annál is inkább, mert a fejedelmek a rendekkel hatalmukért folytatott küzdelemben kénytelenek voltak a földesúri hatalommal kapcsolatos régi haszonvételek egy részét a földesuraknak átengedni.

Hogy az ily hasznos jogosítványok körét tágítsák, a fejedelmek uralkodói jogállásukat törekedtek újabb jogosítványok teremtésére felhasználni. Így keletkezett p. o. a tutela fructuaria, vagyis a hűbértokok kiskorú örökösei birtokainak a fejedelmi kamara által való kezelése, melyet a fejedelem ama szerepére lehetett alapítani, hogy a birtokok kiskorú örököseinek gyámja. A fejedelmi jogkörből lehetett levezetni a hűbérek és püspökségek, valamint bizonyos jogosítványok adományozásának jogát, illetőleg ennek pénzügyi kiaknázását. A fejedelmi jogkörből származtatott jogosítványok egyik legbecsesebb-jének — igaz, hogy közgazdasági szempontból legveszedelmesebbjének — bizonyult a *pénzverési jog*, melyet kivételesen püspököknek és más nagy uraknak is megadtak ugyan, de amelyet a fejedelmek az érmék könnyebb pénzlábbal való kiveretése útján erősen tudtak hasznosítani. Így keletkezett a *kamara haszna* (lucrum camerae), mely a bányászati regáléval együtt sokáig jelentős pénzügyi forrás volt. Később a posta mint királyi jogosítvány szintén számbavehető bevételi forrássá lett. Hogy p. o. Németországban mily bőségesen használták ki a regálékat, bizonyítja az, hogy *Kaspar Klock* nem kevesebb mint 400 regálét sorol fel.

A regálé jellegzetes vegyes fedezeti elv, mert benne a magánjogi és a közjogi elv egymással összekeverednek, amint hogy a középkor, amelyben keletkeztek, nem ismerte a köz- és a magánjog éles elhatárolását. A regálék csoportosítása sem történt ezen az alapon, hanem arra támaszkodott, hogy e jogosítványoknak csak egy része maradt meg kizárólagosan az uralkodónak — ezeket nevezték *jura regalia majoranak*, — míg másik részük — a *jura*



*regalia minora* — lassankint a földesurakat is megillette. Magyarországon *jura coronalia* és *jura curialia* között tettek különbséget.

A mai jogrendszerben, amint könnyen érthető, — a regáléknak, mint külön bevételi csoportnak nincsen helyük. Ezért egyes pénzügyi írók, mint p. o. *Adolf Wagner* és *Walter Lotz* egyáltalában jogosulatlannak tartják a pénzügytanban való tárgyalásukat. Ebben azonban nem adhatunk nekik igazat, mert — eltekintve attól, hogy a pénzügy fejlődésében játszott szerepük érdekes, amennyiben mutatja, hogy a közjogi fedezeti elv a maga tisztaságában milyen nehezen tudott kifejlődni, — még máig is fennmaradtak, bár csak szórványosan, a regálék nyomai. Vannak ugyanis bevételek, amelyeket a mai jogrendszerben ugyan másképp is meg lehet indokolni, de amelyek mégis a regálék maradványai. Ilyen p. o. a postából származó bevétel, mely egyes országokban nem csekély, valamint a díjak egy része; az utóbbiak azonban ma már nem számítanak mint bevételi forrás. Regálékból származott azonban az állami egyedárúságok egyike másika is.

A korszerű fejlődéssel a regálék vagy új alapot nyertek, mint a posta, vagy az italmérési jog, mely utóbbit a magyar állam 1888-ban megváltott, vagy pedig elveszítették a bevételek szempontjából jelentőségüket, mint az egykoron sokszor bőségesen jövedelmező pénzverési jog. A földesúri jogokkal kapcsolatos haszonvételek túlnyomó része az úrbériség megszüntetésével töröltetett el, mint a mézárszék és húsmérési jog, a téгла- és mézszégetés joga stb.

Lényegüket tekintve a regálékhoz hasonló eredetűek a *díjak*, melyeket a pénzügyi jog mai egészen megváltozott alapokon nyugvó rendszerében nehéz elhelyezni. Ilyenek p. o. a fejedelmek által rang- és méltóságok adományozásakor esedékes összegek; így p. o. a nemesi rang különböző fokozatai adományozásakor, hitbizományok engedélyezése alkalmából, kir. közjegyzői kinevezés eseté-



ben stb. fizetendő összegek. Nálunk mint bevételi forrás leginkább számottevő köztük a *szolgálati díj*, melyet minden végleges állásra való kinevezés alkalmából kell annak fizetnie, ki az államtól vagy egyéb közpénztárból kapja fizetését. A katonai szolgálatra alkalmatlan egyének részéről fizetendő összeget helytelenül nevezték hadmentességi díjnak. Helyénvaló lett volna ez az elnevezés a még ki nem fejlett pénzügyi felségjog korában; de miután a pénzügyi felségjog teljesen kibontakozott, e szolgáltatás is az adó jellegét nyeri.

**5. Az illetékek.** A közületi bevételeknek az a nagy és rendkívül szétágazó csoportja, melyet az *illetékek* gyűjtőneve alatt szokás összefoglalni, a regalékhoz hasonlóan a középkori viszonyok eredményeként keletkezett és a forgalom fellendülésével az új korban erős fejlődésnek indult. Alapja már a közhatalom térfoglalása és az a szerep, melyet a közhatalom a jogok megállapítása és védelmére játszik. Magánosok érdekvédelme és a közhatalom közreműködése összekapcsolódtak és az akkor még nem tisztult felfogásban természetesnek látszott, hogy a felek, kiknek érdekében a hatóság szolgálatot teljesít, ezért fizessenek, illetőleg a hatóság fenntartási költségeihez hozzájáruljanak. Hiszen a hatóság szolgálatainak előnyeit ők élvezik.

Így fejlődtek elsősorban a bíraskodás kapcsán fizetendő illetékek (a sportulák), és a közigazgatás körében is több és több hasonló természetű szolgáltatás honosult meg. Fejlődésüket szépen jellemzi *Stein*,<sup>1</sup> midőn rámutat arra, hogy a középkor felfogása a *közhatóságok közigazgatási teendőit* az érdekelt felek *magánügyének* tekinteti és ezért méltányosnak tartja, hogy a közhatóságok tevékenységükért a felek részéről ellenértékben részesüljenek.

<sup>1</sup> Lehrbuch der Finanzwissenschaft. I. köt. 4. kiad. Leipzig. 1878. a 314—318. old.



Az illetékek keletkezésénél mindenestre már korán szerephez jutott a közületi bevételek gyarapításának szempontja is. Jól megvilágítja ezt *Roschernak Forbonnais* nyomán felhozott példája.<sup>1</sup> Marseille városában mérleget állítottak fel, melyet a felek díjfizetés ellenében igénybe vehettek. Midőn az állam vette át a mérleget, megduplázták a mérési illetéket és később a 36 fonton felüli csomagok mérését kötelezővé tették, mely alkalomból a feleknek természetesen a mérlegpénzt le kellett fizetniök. Így lett a közönség érdekében felállított mérleg a marseillei „droit de poids et de casse” kiindulási pontja. A hatósági közreműködés igénybevételének kötelezővé tétele gyakori eleme az illetékek keletkezésének, de nem tartozik az illetékek lényegéhez, mely inkább ahhoz fűződött, hogy a felek érdekéről van szó és a hatóságok közreműködése az ő érdekükben történik.

Minél több ily hatósági funkció keletkezett, annál jobban szaporodott az illetékek száma is, mert annál több oly hatóság jött létre, mely a felek érdekében működött és melyet éppen ezért a feleknek kellett eltartaniok. Az ily hatóságok nagyrészt maguk állapították meg a tevékenységükért fizetendő illetéket és azt saját fenntartási költségeik fedezésére fordították. Idővel azután, amint arra ismét *Stein* mutatott rá, az állami szervezet kifejlődése és oly hatóságok kialakulása, melyek tevékenysége már nem annyira az egyes felek, mint inkább az egész állam érdekében feküdt, oda vezetett, hogy a tisztviselők mindinkább állami ellátáshoz és állandó járandóságokhoz jutottak. Ennek eredménye azután az lett, hogy az államhatalom a maga körébe vonta nemcsak az illetékek megállapítását, hanem az illetékeket is saját bevételei sorába iktatta és azokat ezután az állampénztárba kellett befizetni.

Így idővel az illetékek pénzügyi természete is megváltozott. Míg eleinte a felek és a különleges célra rendelt hatóság magánügyének látszottak, most az adókhoz kö-

<sup>1</sup> System der Finanzwissenschaft, Stuttgart, 1886. a 97. old.



zelálló szolgáltatások jellegét nyerik. Az állam közjogi jellege és a hatóságok közjogi állása már keletkezésüknél is mutatkozik, most azonban minden közvetlen magánjogi elemtől megtisztulnak és ezzel tiszta közjogi bevételekké lesznek.

Mégis a közjogi fedezeti elv legtisztább megjelenési formájától, az adóelvtől továbbra is különböznek. Megtartják ugyanis azt a sajátságukat, amelynél fogva nem helyezkednek arra az általános álláspontra, hogy tisztán a közjogi kötelékhez tartozást veszik a szolgálatok teljesítése alapjául, hanem megmaradnak a szolgáltatás és ellenszolgáltatás elvi alapján. Ebből folyik, hogy mindig valamely hatósági tevékenység egyes felek részéről való igénybevétele kiindulási pontjuk és hogy a felek érdekeltségének mértékéhez igyekszenek alkalmazkodni. Régen, amint említettük, egyenesen az illető teendőket ellátó hatóságok fenntartási költségei fedezésére voltak hivatva. Ezzel szemben ma már nem ez a feladatuk, mert a hatóságok fenntartási költségeinek fedezése az adóelv segítségével történik. *Ma inkább csak, mint kisegítő elv jönnek segítségére az adóelvnél az oly hatóságok fenntartási költségeinek könnyítésére, amelyeket különösen egyes felek és a felek bizonyos kategóriái vesznek igénybe.*

K. Fr. v. Schall az illetékekben a kevésbé tehetős néprétegek érdekét szem előtt tartó pénzügyi eszközt látott,<sup>1</sup> mert hozamukkal csökkentik az adó útján előteremtendő és legkönnyebben a széles néprétegekre kiterjedő adók útján biztosítható összeget és erre felhasználják azt a körülményt, hogy a jobbmódú polgárok inkább kerülnek a hatóságokkal ügyletek révén érintkezésbe. Ez az érvelés azonban az illetékek erős kifejlesztése után csak fenntartással fogadható el, mert számos oly illeték is fejlődött ki, mely a vagyontalanokat is érinti. A szegényebb rétegek kimelésére inkább csak az *illetékmentesség* szolgál,

<sup>1</sup> Die Gebühren (Schönberg: Handbuch der Politischen Ökonomie 4. kiad. IV. köt. I. r. Tübingen, 1897. a 107. old.)



melyet bizonyos esetekre a szegénység igazolása alapján engedélyeznek. Ámbár ma nem nevezik illetéknek, mégis tisztán kifejezésre jut az iskolai tandíjban az illetéki elv, mert ezt azok fizetik, akik az iskola szolgáltatásait igénybeveszik.

Az, ami az *illetékek igazi jellemvonásának tekintetű, a hatósággal való érintkezésbe jutásnak a felek cselekedetével, vagy eljárásával való összekapcsolódása.* Ezért szokták az illetékeket a *részleges* vagy *különleges ellenszolgáltatás* elvének tekinteni. Ezzel azt a különbséget kívánják kiemelni, amely az illetékek és az adók között van.

E felfogás azonban azért nehezen indokolható, mert az adózást is ellenszolgáltatásnak tekintik, melyet az állampolgárok az állam szolgálataiért fizetnek. Ha nem is akarunk azzal a hangzatos érveléssel élni, hogy az államot nem lehet szolgálataiért megfizetni és az állam és polgárai közötti jogviszony nem piaci jellegű, melynél ellenértéket nyújt a polgár az állam szolgálataiért, akkor is el kell vetnünk ezt az okoskodást, mert az adóelv közjogi természetét elhomályosítja. Az adóelv lényege pedig a költségfedezés közjogi megalapozottsága. Ha evvel tisztában vagyunk, nincsen értelme, vagy legfeljebb képleges értelme lehet annak, hogy az *általános érdekelttség* elvéről beszéljünk. Viszont, ha nincsen az adózásban érdekeltégi elv, akkor az illetékeknek az adóktól való megkülönböztetésénél részleges érdekeltiségről szólni sem helyes. Ami az illetéki elvet megkülönbözteti az adóelvtől, nem az érdekelttség foka, hanem az, hogy az illetékfizetési kötelezettség az egyénnek valamely cselekményéhez fűződik, amellyel kapcsolatban válik esedékessé az illeték fizetésének kötelezettsége.

Abból, hogy valamely egyéni cselekményhez, p. o. az adásvételhez, vagy valamely beadványhoz fűződik az illetékfizetési kötelezettség, folyik, hogy valóban a félnek bizonyos érdekeltisége forog fenn és a közület ehhez fűzi a fizetési kötelezettséget. Ez kiindulásul szolgál arra, hogy



az alsóbbrendű közületek, mint a városok és a községek nagyobb mértékben éljenek az illetékekkel, mert közvetlenül kerülnek érintkezésbe a lakosság ügyes-bajos dolgaival. Ez azonban nem akadályozza azt, hogy az állam is ne használja ki kiadósan e bevételi forrást.

A tudomány nagyon sokat foglalkozott avval, hogy az illetékek pontos meghatározásához eljusson és azokat gondosan elhatárolja az egyéb közületi bevételektől. Általánosan elfogadott és valóban minden irányban kielégítő eredményt azonban nem sikerült elérni. Ezen nem is szabad csodálkozni, ha végigtekintünk az illetékek fejlődésén. Az illetéki elvnek kiindulásakor határozott értelme volt, amennyiben az illetékek tényleg a magánfelek ügyeit intéző hatóságok igénybevételéért, fenntartási költségeik fedezésére vagy részbeni fedezésére szolgáltak. Elég korán ehhez azonban oly elem is járult, mely már nem tartozik az illeték lényegéhez, midőn, mint p. o. az előbb említett marseillei városi mérlegnél, annak használatát kötelezővé tették. Hasonló lehet az eset p. o. felbélyegzett űrlapok használatának kötelezővé tételénél is. Nem lehet azonban mondani, hogy az illetéki jelleg ezzel elmosódott volna, mert, ha p. o. a közéletmezési minisztérium kötelezővé teszi vásárlási könyveknek vagy adatgyűjtési nyomtatványoknak használatát és a nyomtatványok költségeit a felekre hárítja, ez elvitathatatlanul a hatóság költségei csökkentése érdekében történik és így a költségfedezeti elvvel állunk szemben.

Kétségtelen azonban, hogy tisztán pénzügyi szempontok gyakran oly cselekmények illetékköteleseknak nyilvánításához vezettek, melyeknél nem költségfedezetről, hanem tisztán valamely ténynek bevételszerzés céljaira felhasználásáról van szó, és pedig rendesen azért, mert többé-kevésbé könnyen ellenőrizhető és jó bevételi forrásként kínálkozik. Ebben az illetékek rokonvonást mutatnak a regálékkal. Az utóbbiaktól való elhatárolásuk gyakran nem is könnyű. Így sokaknak fejtörést okozott, hogy a posta- vagy vasúti díjszabásban nem kell-e illetéket



látni. Az irodalom bőven foglalkozott evvel és *A. de Viti de Marco* nyugodtan az illetékekhez számítja is ezeket a bevételeket,<sup>1</sup> holott azok nyilván sem regálék, sem pedig illetékek, hanem magángazdasági jellegű bevételek. Arra szoktak hivatkozni, hogy, miként az adókat, az illetékeket is az jellemzi, hogy a közület részéről egyoldalúan megállapított összegekről van szó. Ez kétségtelenül az illetékek egyik jellemvonása, de nem meríti ki lényegüket, mert különben az adóktól is nehéz volna az illetékeket elhatárolni.

Bizonyos esetekben ez valóban nem is könnyű. Az illetékek *A. Wagner* szerint adókká lesznek, mihelyt a költségfedezeten túlmenő összegben állapíttatnak meg. Mi a mértéke azonban ennek? Az, hogy valamely hatóság teendőiből mennyi esik mint költség egy-egy esetre, alig állapítható meg. Ezért nem is vitatható, hogy különösen a forgalmi- és a vagyonadóval szemben nem könnyű az illetékeket elhatárolni, nem is szólva arról, hogy a gyakorlat úgy összezavarta a kettőt, hogy szétválasztásuk már csak ezért is nehéz. Legalább is a név nem felel meg mindig a lényegnek, ha p. o. örökösödési illetékről szólunk, ahol a vagyon állagának kétségtelen csökkentéséről és a köz számára igénybeviteléről van szó.

Az idők folyamán az illetéki elv határozottan deformálódott, vagyis alkalmazása erősen eltávolodott eredeti elgondolásától. Eredetileg azonban megvolt a maga önállósága és határozott értelme. Ezért nem helyeselhető *W. Lotz* felfogása, mely szerint a pénzügytannak el kellene ejtenie e fogalmat. Még elváltozott alakjában is megtaláljuk benne eredeti vonásainak nyomát és nagy különbözőségük ellenére a mai illetékek is, bár nem mindig és mindenben felelnek meg e fogalomnak, mégis a közületi bevételek külön csoportját alkotják.

Erősen szétágazó voltuknál fogva nehéz az illetékek kifogástalan osztályozása. Beszélhetünk *vagyonátruházási*,

<sup>1</sup> E. i. munkájában.



*okirati, törvénykezési és közigazgatási illetékekről.* Lerovásuk módja szerint vannak *bélyeg- és készpénzben fizetendő illetékek.* Vannak továbbá *állandó, fokozatos és százalékos illetékek* a szerint, hogy kapcsolatosak és milyen módon kapcsolatosak az illetékek az ügylet, vagy az egyébként alapul szolgáló tény értékével, vagy pedig attól független a fizetendő összeg. *Illetékegyenértéknek* nevezzük azt az összeget, mellyel egyes esetekben a kincstár azért terheli meg p. o. az ingatlan tulajdonosát, mert, mint p. o. hitbizományoknál, elesik az átruházási illetéktől, mely tulajdonváltozáskor esedékessé válnék.

Tagadhatatlan árnyoldala az illetéki elvnek az, hogy gyakran oly cselekményeket is illetékköteleseknek nyilvánítanak, melyek magukban véve nem engednek a fél tehetőségére következtetni. Így p. o. vannak illetékköteles beadványok, melyek magukban véve sem anyagi előnnyel járó cselekedethez nem fűződnek, sem a tehetőséggel nem függnek össze. Az illetékek megállapítása is sokszor merev és vannak illetékek, melyek nem alkalmazkodnak a fél teherbíróképességéhez, vagy a kockán forgó értékhez. Ezek kétségbevonhatatlan hátrányok, melyeket a pénzügytan nem helyeselhet. Ha az illetékek mégis oly kedvelt eszközei a közületi bevételszerzésnek, akkor ezt arra kell visszavezetnünk, hogy nagyon széles köröket érintenek és így nagy bevételhez juttatják a közületeket.

**6. Az állami egyedárúságok.** Az a gondolat, hogy az uralkodó vagy az állam magának tartja fenn valamely jószág előállítását, vagy forgalombahozatalát, hogy tehát maga számára monopóliumot teremtsen, származását illetőleg kétségtelenül a regalitás elvével szorosan érintkezik. Mindenesetre oly kornak szüleménye, melyben az állami jövedelmek gyarapításának szüksége már erősen jelentkezett és a magánvállalkozás még teljesen ki nem bontakozott. Ebben a korban éppen a gazdaságilag előrehaladottabb országok nagyobb magánvállalkozásoknak is, mint p. o. Anglia a Keletindiai Társaságnak monopó-



liumot biztosítottak, mi a kiváltságok korában a közfelfogással nem állott ellentétben. Ezért abban sem láthatunk rendkívüli jelenséget, ha az uralkodó saját pénzügyei szolgálatába is beállította valamely szükséglet ellátásának a kizárólagossági jogát.

Így keletkezett mindenekelőtt a sóregálé kapcsán a sóegyedárúság, mint kincstári jövedelemforrás és egyúttal vállalkozás is, mely az uralkodónak volt fenntartva. A postai szolgálat a kormányzás feladataival való kapcsolatánál fogva a fejedelmeket közelről érdekelte és igyekeztek azt maguk számára igénybevenni, annál is inkább, mert pénzügyileg is értékesíthetőnek bizonyult. Eleinte a kiváltság bérbeadása útján tették bevételforrássá, majd 1720-ban III. Károly Ausztriában és nálunk is állami kezelésbe vette a postát. A dohányegyedárúság is ott, ahol a legrégebb, a regalitás korából származik. E két országban, Ausztriában és Spanyolországban a XVI. századig nyúl vissza a dohányegyedárúság története.<sup>1</sup> Pénzügyi céllal egyéb egyedárúságok is keletkeztek, melyek azonban később elsorvadtak, mert hozamuk gyenge volt. Közülük különösen a sorsjegyegyedárúság<sup>2</sup> maradt meg mint olyan, amely jelentős bevételt nyújt. Mindinkább kítűnt ugyanis, hogy pénzügyi szempontból csak oly cikkek előállítását vagy forgalombahozatalát érdemes az állam számára fenntartani, melyek tömeges keresletnek tárgyai.

Az állami monopólium kétféle módon valósítható meg. Fenntarthatja magának az állam ugyanis a cikk

<sup>1</sup> A dohányegyedárúság újabb irodalmából utalhatunk a következő munkákra: *Herbert Gross*: Tabakmonopol und freie Tabakwirtschaft. Jena, 1930. — *A. Lamarque*: Le monopole des tabacs. Paris, 1927. — Sok érdekeset tartalmaz továbbá *Wetzel*: Das Danziger Tabakmonopol. 1928. — A magyar dohányegyedárúságról v. ö. *Báró Natorp Tivadar és Bálványi Gyula*: A dohány és a dohányjövedék Magyarországon. Budapest, 1896.

<sup>2</sup> A sorsjegyegyedárúságról l. *Nina*: La teoria del lotto di Stato. Torino, 1905.



előállításától kezdve annak egész a fogyasztóig terjedő forgalombahozatalát. Ez a *teljes* vagy *általános egyedárúság*. Tekintettel arra, hogy igen nehéz a termelést és a forgalmat a maga egészében felölelni, a teljes monopóliumok száma csekély. Megvalósítható a monopólium azonban úgy is, hogy csak a termelés vagy a forgalombahozatal bizonyos szakaszát tartja fenn magának az állam. Ekkor *részleges monopóliumról* szólunk. Ez lehet *termelési* vagy *elárúsítási monopólium*.

A kizárólagossági jog gyakorlati érvényesítése is többféle módon történhetik. Az üzemet létesítheti ugyanis az állam *önkezelésben*, minek példája az állami sóbányászat, vagy az állami dohánygyár; de megoldható a kérdés oly módon is, hogy az állam egy magántársaságra bízza a termelést vagy a forgalombahozatalt, tehát *bérlet* útján értékesíti az egyedárúságot. Előfordul az is, hogy az állam részvételével alakul a monopólium kihasználására kereskedelmi társaság, mely állami befolyás alatt működik. Ilyenkor tehát a *vegyes vállalat* alakjában működik a monopólium. Így van ez p. o. a svéd dohánymonopóliumnál. Az utóbbi megoldás újabb keletű. Régen az önkezelés és részben a bérlet volt szokásos.

Azok a kérdések, melyek kincstári egyedárúságok létesítésénél ma felmerülnek, régen ismeretlenek voltak. Akkor ugyanis, amidőn egyes királyi haszonvételek mint egyedárúsági üzemek kibontakoztak, nem okozott gondokat a magánvállalkozás kizárása, vagy a magánüzemek kártalanításának a kérdése, mely csak a fejlett közgazdaságban merül fel. A kizárólagossági jognak a kincstár számára való fenntartása nem okozhatott gondot p. o. a sóbányászatnál, mely amúgy is a kincstárnak volt fenntartva. Ahol, mint a dohánynál, a mezőgazdaság végzi a termelést, a termelés engedélyhez kötésével és szigorú ellenőrzésével segítettek, midőn a gyártási monopóliumot bevezették.

Más a helyzet a kifejlett közgazdaságban, ha olyan cikkről van szó, melyben már kibontakozott a magánvál-



lalkozás. Itt a monopólium bevezetése többé nem egyszerű szervezési kérdés, mint régebben volt, hanem azzá a kérdéssé szélesedik ki, hogy nem célszerűbb-e a termelést a magánosok kezében hagyni és ha a bevételre az államnak szüksége van, ezt az árú megadóztatása útján biztosítani. Ez nyilvánvalóan az árú és a termelési folyamat természetétől függ és éppenséggel nincsen kizárva, hogy a kincstári kezelés simább és eredményesebb módja a jövedelem biztosításának, mint a termelés magánkezekben hagyása és a cikk megadóztatása. Kivált akkor áll ez, ha a gyártás és a forgalombahozatal nehezen ellenőrizhetők és minőségi különbségek az adó kivetését és beszedését bonyolulttá teszik. Ha ennek figyelembevételével az állam az egyedárúság mellett dönt, felmerül a kisajátítandó üzemek kártalanításának a kérdése, mely a kártalanítás elveinek megállapítása körüli vitáktól eltekintve az átmenetnél jelentős összegeket kíván. Ezt az áldozatot a kincstár természetesen magára vállalhatja, ha az egyedárúság biztos és bőséges bevételi forrásnak ígérkezik. Annyi bizonyos, hogy csak ebben az esetben tekinthető pénzügyi szempontból célszerű megoldásnak az állami monopólium.

A *pénzügyi monopóliumok*on kívül, melyekről eddig szóltunk, vannak egyéb kincstári egyedárúságok is. Ilyen p. o. a lőporegyedárúság, melynek nem bevételszerzés a célja, vagy a mesterséges édesítő szerek egyedárúsága, mely egyes fejlett cukoriparral bíró országokban, mint Magyarországon is, elsősorban a saccharin versenyének kiküszöbölésére szolgál, de egyúttal a mesterséges édesítő szerek megadóztatásának is célszerű módja. Gazdaságpolitikai okok közreműködtek nálunk 1938-ban a szeszegyedárúság bevezetésénél is, mely egyébként pénzügyi szempontból is előnyösebbnek ígérkezett a szesznek előbb alkalmazott megadóztatásával szemben. A szeszegyedárúság klasszikus hazája Oroszország, hol azt már a XVII. században honosították meg.

Mai szemmel nézve a pénzügyi egyedárúság fogyasztási cikkeknek adóval terhelése olymódon, hogy a kincs-



tár nem éri be egyszerűen az adóztatással, hanem a vállalkozói nyereséget is a maga számára biztosítja. Az utóbbi tekintetében természetesen óvakodnunk kell a várakozások túlszigázásától és bizonyos óvatossággal kell fogadnunk az állami egyedárúságok eredménykimutatásait is, melyek csak akkor hasonlíthatók a magánvállalkozás összeállításaihoz, ha azzal egyenlő elvek alapján, nevezetesen az értékesülékenység és leírás, valamint a megfelelő költségátételek figyelembevételével készültek.

Arra a kérdésre, hogy az egyedárúság, mikor egyszerűbb megoldás az egyszerű fogyasztási adóval szemben, nem lehet általánosságban választ adni. Eldöntésénél figyelembe kell venni ugyanis mindazokat a szempontokat, melyeket már érintettünk és csak az egyes esetben dönthető el — az összes körülmények figyelembevételével — az, hogy valóban az egyedárúság-e a legelőnyösebb megoldás. Így mindenekelőtt azokban az országokban, melyekben bizonyos egyedárúságok régebben fennállanak és jól működnek, ezekre nézve a kérdés tárgytalan. Ott is alig merülhet fel a kérdés, ahol oly cikkről van szó, melyet az országban nem termelnek, mert itt a cikkek vámmal terhelése egyszerű megoldást nyújt. Komoly megfontolást érdemel viszont az egyszerű fogyasztási adó és a kincstári egyedárúság közötti választás kérdése ott, ahol az adóval sújtandó fogyasztási cikk megadóztatása bonyolult, p. o. nagyok a minőségi különbségek vagy egyébként erősek az adókijátszásnak a lehetőségei. Ily esetekben jelentős előnyei lehetnek az egyedárúságnak, kivált, ha a termelés vagy a forgalom kevés vállalat kezében van összpontosítva. Megfelelően kiépítve ilyen esetekben az egyedárúság, akár önkezelésben, akár egy megfelelő ellenőrzés mellett működő társaságnak a kezében, célszerű megoldás, feltéve, hogy az adott esetben felmerülő közgazdasági és pénzügyi érdekek figyelembevétele mellett a fogyasztók érdekeit sem hanyagolja el.

Egyes monopóliumoknál különleges szempontok is szerepet játszanak. Így a szeszegyedárúság javára fel-



hozták, hogy biztosítékot nyújthat az árú tisztaságára, mérges vagy ártalmas anyagoktól mentes előállítására, továbbá segítséget nyújthat az alkoholizmus leküzdésére, míg az állami sorsjáték avval védelmezhető, hogy a játékszenvedélyt korlátozhatja és a sorsjátéktól a visszaéléseket távoltarthatja. Ezekkel szemben viszont felhozható az, hogy a szeszegyedárúságnál az állam pénzügyileg érdekelve van a szeszfogyasztás nagyságában, a sorsjáték monopolizálásával pedig ellenmondásba kerül önmagával, mert erkölcsileg kifogásolható cselekedetet hasznosít pénzügyei javára. Pénzügyi monopóliumoknál mindenesetre a pénzügyi szempont a döntő. A szeszfogyasztás, valamint a játékszenvedély adott tények, melyek az adóztatás számára kínálkoznak és, legalább is a sorsjátékra vonatkozólag igazat adhatunk *Viti de Marconak*, hogy az adóztatásnak leginkább megfelelő alakja itt az állami egyedárúság.<sup>1</sup> Súlyos érvek hangzottak el a sóegyedárúság ellen is, mert nélkülözhetetlen cikkről van szó. De ezek is csak általánosságban a só megadóztatását érintik és nem ennek egyedárúság alakjában való megvalósítását. Más természetesen az, ha mint régebben előfordult, az állam kötelezővé teszi bevételei emelése céljából bizonyos mennyiségű só fogyasztását (sóconscriptio), mert így a sóegyedárúság valóban a fejadó egy nemévé válik.

A csak későn fejlődésnek induló magyar pénzügytani irodalomban a kincstári egyedárúságokra a *jövedék* kifejezés honosodott meg és pénzügyi jogunk ma is *jövedéki kihágások*ról szól a kincstár bevételeinek jogellenes megrövidítésével kapcsolatban. Már *Teleszky* rámutatott arra, hogy pénzügyi jogunk a jövedék fogalmát nem alkalmazza következetesen és különböző bevételeket foglal össze benne.<sup>2</sup> Így a vámokra vonatkozólag a határvámjövedék kifejezés terjedt el a mellett, hogy jövedékeknek nevezték az egyedárúságokat. A pénzügyi tudományban is némi ingadozás mutatkozott. Így p. o. *Mariska Vilmos* az egyedárúságokat jöve-

<sup>1</sup> E. i. m. a 330. old.

<sup>2</sup> Közgazdasági Lexikon. II. köt. a 246. old.



dékeknek nevezte, de a lőporra nézve nem jövedékről, hanem egyedárúságról szólt.<sup>1</sup>

**7. Az adók.** Az adó *a kifejlett közhatalom sajátos fedezeti elve*. A fedezeti elv igazi lényegét tisztán csakis az adóelv juttatja kifejezésre. Benne a fedezeti gondolat a lényegéhez nem tartozó elemektől megtisztítva érvényesül, mert alapja az, hogy a közület tagjainak, a polgároknak kell a közület fentartásának terheit viselni. Benne az a gondolat valósul meg, hogy az alattvalók azok, akik az államot és intézményeit fentartani kötelesek. A közület tehát megállapítja, hogy mivel tartoznak egyes polgárai fentartásához hozzájárulni és az így nyert hozzájárulásokból elégíti ki szükségleteit. Így a közületi gazdaságok másodlagos gazdaság jellege csak az adóelv útján hatol igazán keresztül. Az illetéki elv még csak bizonyos részleges módon valósítja meg ezt a gondolatot, míg az adóelv azt általánosítja.

*Az adóelv a korábban kifejlődött fedezeti elvekből az azokban rejlő közjogi elemeket kiemeli és teljesen kifejleszti.* Így először is azt az elvet, hogy a közület tagjai az eszközöket bocsátják szükségletei kielégítésére a közület rendelkezésére és nem magukat a szolgáltatokat. Az adóelv tehát *nem személyes szolgálat* a közület részére, *hanem személyi szolgáltatás*.

Teljes kifejlődését az adóelv a forgalmi gazdaság kibontakozásával éri el, midőn az adó *pénzbeli szolgáltatássá* lesz és ezzel a polgárok szolgáltatásainak felhasználásában teljes mozgékonytságot biztosít a közületeknek. A pénzbeli adózás lesz ezzel a szabály, mely alól csak rendkívüli időkben van kivétel a köztartozások egy részének természetbeni lerovásával.<sup>2</sup> Nehezen vonható az adó fogalma alá a

<sup>1</sup> A magyar pénzügyi jog kézikönyve. 5. kiad. Budapest, 1891. a 148—151. old.

<sup>2</sup> Így p. o. az 1921 : XXXIX. t. c. a nehéz közélelmezési viszonyokra való tekintettel az örlési adónak természetben való besolgáltatását rendelte el.



közmunkaszolgáltatás, amint az a régebbi viszonyok között az útépitéssel kapcsolatban kifejlődött. A közmunkaváltás mint pénzbeli szolgáltatás már közelebb áll az adóhoz, és pedig annak ahhoz a változatához, melyet céladónak nevezünk. Erre még visszatérünk.

Tovább fejleszti az adóelv azután azt az elvet, mely már az illetékeknél is érvényre jut, t. i. azt, hogy a közület fentartása a közület tagjainak *egyéni* igénybevételén nyugszik. De ezt az elvet is általánosítja és *a közülethez tartozás, vagy a közület területén tartózkodás tényéhez köti*. Ez adja meg az adóelv általános jellegét. Általa a közülethez tartozás és az annak terheiben részvétel kötelezettsége a legszorosabb kapcsolatba jut. Ezzel az egyének igénybevétele egészen új jelleget nyer.

A közület fentartásához való hozzájárulás *eggyoldalú*, tehát a közület részéről való *megállapítása* ugyancsak már az illetéki elvnel feltalálható. Ezt az elemet is felveszi magába az adóelv, mint olyant, mely a közület közjogi természetének, sajátos közületi jellegének megfelel. De ezt is, mint általános és imperatív kötelezettséget domborítja ki, azt megtisztítván teljesen az ellenszolgáltatás eredetében magánjogi elvétől.

Így egyesíti magában a magánjogi elemektől megtisztítva az adóelv a régebbi fedezeti elvek összes közjogi elemeit, kidomborítva és kifejlesztve a közületi gazdaság másodlagos természetét.

Mindezekhez az elemekhez azután az adóelv a *kényszer-szolgáltatás* elvét csatolja, mely a souverainitásnak legsajátosabb kifolyása. A közterhekhez való hozzájárulásra a korábbi fedezeti elvek mintegy alapot keresnek; így a magánjogi fedezeti elv az anyagi ellenszolgáltatás nyújtásában, a regalitás ebben és hatósági szolgálat teljesítésében, az illetéki elv pedig a hatósági ténykedés igénybevételében találja meg azt. Az adóelv egyszerűen az állam souverainitására támaszkodik és egyenesen halad célja, a közületi terheknek az alattvalók által fedezése felé. A közület kényszerszolgáltatás. Ebben különbözik min-



den egyéb társulástól. Ebből vonja le a következtetést az adóelv, amidőn kényszerjellegét ad a közület tagjai költséghozzájárulásának.

*Wagner Adolf* az adó fogalmához még egy elemet kívánt csatolni, t. i. azt, hogy az adó általános szolgáltatás. *Wagner* egyenesen ebben látta az adók főjellemvonását és ezzel szembe akarta helyezni az adót az illetéki elvvel, mely szerinte a különleges ellenszolgáltatás elve. Ez a felfogás késői maradványa a régi adóelméletnek, mely az adóban az állam által a polgárainak nyújtott előnyök ellenszolgáltatását látta. E felfogás szerint, melyről alább bővebben lesz szó, az adó mintegy megfizetése az állam szolgálatainak, tehát ára ezeknek. Eltekintve attól, hogy a közületi szolgáltatásoknak nincsen piacuk, ár pedig csak a piacon képződhetik, elfogadhatatlan ez a magyarázat, mert ellenkezik az állam és polgárok közötti viszony természetével, mely akkor sem lesz tisztán gazdasági természetű, ha az állam, mint az adózásnál, anyagilag veszi igénybe polgárait, akik az adószolgáltatást elrendelő államhatalommal nem mint ügyfelek, hanem mint alattvalók állnak szemben. Ezért az adó nem ellenszolgáltatás, hanem kényszerszolgáltatás.

Általános természetét nem lehet elvitatni, de az egészen más természetű, mint ahogy ez a felfogás azt értelmezi. Nevezetesen az adó a közületi háztartás szerkezetének megfelelően nem egy különlegesen megjelölt célra, hanem általánosságban a közületi kiadások fedezésére van rendeltetve, tehát *általános fedezeti elv*.

Bár ez felel meg a közületi háztartás mai felépítésének, az adó nem volt mindig ebben az értelemben általános rendeltetésű és ma is vannak ez alól kivételek. Ma is előfordul ugyanis az, hogy bizonyos esetekben meghatározott kiadások fedezésére alkalmazzák az adóelvet. Így keletkeznek a *céladók*. Sőt ez nem is olyan ritka, mint gondolnók. Így p. o. az utak fentartási költségeit sokszor átadóból vagy a gépjárművekre vetett adóból fedezik. A háború utáni időkben a rokkantak ellátási költségeinek



fedezésére is külön adó honosodott meg rokkantellátási adó címén. Nem tagadható azonban, hogy az adó kifejlett fogalmával ez nincsen egészen összhangban, mert az adó rendeltetése az, hogy a költségvetés keretein belül a közületi háztartás rugalmasságát biztosítsa; ha pedig erősebben befészkelődnek a céladók, ez a háztartás rugalmasságát veszélyezteti.

Téves az adófogalomnak az a kibővítése is, melyet ugyancsak *Wagner* javasolt, midőn az adóban olyan szolgáltatásokat látott, melyek célja a jövedelemeloszlás egyenlőtlenségeinek kiegyenlítése. Az adó szociálpolitikai fogalmának nevezte *Wagner* az adófogalom ily irányú kibővítését. E szerint az adónak tehát nemcsak az a célja, hogy fedezeti elv legyen, hanem az is, hogy belenyuljon a jövedelemeloszlásba. Ezáltal az adó fedezeti természetéből kivetkőznék; teljesen más alapra kerülne és pénzügyi eszköz helyett gazdaságpolitikai elv jellegét nyerné. Különösen *Vocke*<sup>1</sup> tiltakozik erőlesen az adóelv ilyen új értelmezése ellen, melyet mások is, így p. o. *Seligman*,<sup>2</sup> *Schull*<sup>3</sup> és *Földes*<sup>4</sup> erőlesen visszautasítanak, úgy, hogy a tudomány körében *Wagner* felfogása általában nem tudott keresztülhatolni. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy helytelen az adópolitikában szociálpolitikai szempontokat figyelembe venni. Helyesen jegyzi meg *Vocke*, hogy a legkülönbözőbb irányokban előfordulhat az adózás körében szociális és gazdaságpolitikai szempontok érvényesítése. Így p. o. a fényűzés megszorítására épp úgy igénybe vették az adókat, mint az alkoholizmus leküzdésére stb. Ez érthető is, és az állam egységes természetéből következik. Az államot, mint az adózásban pénzügyi felségjogát

<sup>1</sup> Die Grundzüge der Finanzwissenschaft. Leipzig, 1894. I. 159—161. o.

<sup>2</sup> Progressiv taxation in theory and practice. American Economic Association, 1894. I. 67. old.

<sup>3</sup> Schönberg-féle kézikönyvben. Finanzwissenschaft. 4. kiad. 154. o.

<sup>4</sup> Államháztartástan, 2. kiad. Budapest, I. 148. old.



legtisztábban megvalósító közhatalmat csak fogalmilag lehet attól a közhatalomtól elválasztani, mely az egyéb államcélok megvalósítását keresi és polgárai jólétét irányítja. Így a gazdasági politika, melynek egyik legfontosabb része aszociálpolitika, a legszorosabb érintkezésbe jut a pénzügyi politikával. Ez azonban nem indokolhatja azt, hogy a kettőt fogalmilag is összekeverjük. Az adóelvet tisztán fedezeti elv jellegében kell felismernünk és az adópolitika körébe kell minden érintkezést a gazdasági politika egyéb terveivel utalnunk, mert csak így tudjuk az adóelvet a maga tisztaságában megérteni.

Ha ezek után össze akarjuk foglalni az adó lényegét, azt kell mondanunk, hogy az adó a köz javára közjogi alapon gazdasági erőelvönás, vagyis vásárlóerő elvonása a magángazdaságoktól. Ebben befoglaltatik az adó közjogi természete, kényszerjellege éppen úgy, mint gazdasági természete is, mely éppen abban jut kifejezésre, hogy a közületi gazdaság, mint másodlagos gazdaság a magángazdaságok igénybevételével teremti elő szükségletfedezeti eszközeit. Az adóelv a közjogi fedezeti elv végső diadala, mert a közületnek a magángazdaságokra támaszkodását minden mellékiz nélkül valósítja meg.

*J. A. R. Helferich* az adó fogalmát a kiegészítő fedezeti elv jellegével kívánta felruházni. Fel akarta venni az adó fogalmába azt, hogy a közületi kiadások ama részének fedezésére van hivatva, melyek az egyéb fedezeti elvek (illetékek, magánbevételek) alapján fedezetet nem találnak.<sup>1</sup> A múltban az adók egyéb fedezeti elvek mellett tényleg kisegítő szerepet játszottak és *Helferich* korában még megérthető felfogása. A kifejlett államban azonban az adó fogalmának ez a szűkítése teljesen idejét multá, mert az adó történelmileg igen, de a mai államfelfogás mellett nem kiegészítő fedezeti elv.

<sup>1</sup> Schönberg-féle kézikönyv 2. kiad. 129. old. *G. Mayr* helyezkedett, bár csak mellékesen érintve ezt a kérdést, ugyanerre az álláspontra. (V. ö. e. i. m. 33. old.)



**8. A hitel, mint fedezeti elv.** A hitelt, mint a közületi gazdaság egyik fedezeti elvét csak a többi fedezeti elvek után tárgyaljuk, dacára annak, hogy rendszertani helye annak közvetlenül a magángazdasági, vagyis az üzemi fedezeti elv után a magánjogi fedezeti elvek között van. Mégis a többi fedezeti elvek után tárgyalja azt a pénzügytan, ezzel kifejezésre juttatva, hogy a hitel a közületknél is kisegítő szerepet játszik a fedezet biztosításában.

Mint a magángazdaságok, úgy a közületi gazdaságok is abba a helyzetbe kerülhetnek, hogy fizetéseik teljesítésére ideiglenesen átengedett idegen fizetési erőre szorulnak. Ez a forrása a magángazdaságokban és a közületi gazdaságokban egyaránt a hitel igénybevétele. Az elv, mely szerint ily esetekben a magánosoknál és a közületknél a kiadások fedezése történik, lényegileg teljesen azonos. Mindkét esetben először is a fedezet rendes módjától eltérő eljárással állunk szemben. A fizetéshalasztás éppen úgy, mint az idegen tőkék közvetlen igénybevétele a rendkívüliség bélyegét viseli magán, abban az értelemben, hogy a forgalmi gazdaságban a szolgáltatásért adott ellenszolgáltatásnak végeredményben a szerződő fél saját erejéből kell kikerülnie, míg a hitel igénybevételenél a kielégítés idegen fizetési erő igénybevételel történik. Közös továbbá úgy a magángazdaságban, mint a közületi gazdaságban a hitel igénybevétele illetőleg az ideiglenesség mozzanata. A hitel lényegében csak ideiglenesen intézi el a tartozást és az idegen fizetési erőt csak ideiglenesen veszi igénybe. Az ideiglenesség időtartama úgy a magángazdaságban, mint a közületi gazdaságban igen különböző lehet és ezen alapszik a rövidlejáratú és a hosszúlejáratú hitel megkülönböztetése. A hitel egy további lényeges mozzanata az, hogy lényegileg a forgalmi gazdaság alapján áll, tehát a szolgáltatás és ellenszolgáltatás elvét tartja szem előtt oly módon, hogy a szolgáltatásért ellenszolgáltatást nyújt.

Mindezek alapján a közületi hitelt a magánjogi fedezeti elvek közé kell sorolnunk, mert az teljesen a magán-



tulajdon elvének alapján áll és a forgalmi gazdaság szabályait tartja szem előtt. Ahogy üzemi bevételei szempontjából a közület egészen azonos alapon áll a magángazdaságokkal, éppen úgy azonos az elvi alap hitelműveleteinél is.

Ennek dacára a hitelnek, mint közületi fedezeti elvnek kétségtelenül megvannak a maga sajátosságai. Ezek azonban a magánjogi fedezeti elvnél sem hiányzanak. Amint a közületek üzemi gazdálkodásának különös vonásai nem állhatják útját annak, hogy azokat a magángazdaságokkal azonos elvi alapon állóknak tekintsük, éppen úgy elhibázott volna a közületi hitelt azért, mert több irányban eltérést mutat a magángazdaságok hitelétől, a magánjogi elvtől eltérő alapon nyugvónak tekinteni.

Amint a közületek magángazdálkodása a közületek lényegéből kifolyólag mutat bizonyos eltéréseket a magángazdaságok üzletmenetétől, úgy a közületi hitel terén mutatkozó eltérések is a közületek lényegéből folynak. A hitel terén azonban a közületek más sajátosságai lépnek előtérbe, mint a közületek magángazdálkodása terén. Elsősorban a közületek terjedelme von maga után e téren különbségeket, melyek abban nyilvánulnak, hogy a közületi hitel mindig nagyobb arányokban mutatkozik és nagyobb tőkét vesz igénybe, mint a magángazdaságok hitelszükséglete. Lényegesebb az az eltérés, amely abból a körülményből származik, hogy a *közületek élettartama elvileg határtalan*. Míg tehát a magángazdaságoknál a hitelügyleteknek nemcsak a természetes, hanem a jogi személyeknél is, a hitelt igénybe vevő személyek megszűnési lehetőségével is számolni kell, addig ez a szempont elvileg figyelmen kívül marad a közületi hitelnél. Ebből a közületi hitelre vonatkozólag az a fontos következmény folyik, hogy az nemcsak hosszú időre terjedhet, ami a magángazdaságoknál is az értékpapírok térfoglalásával mind gyakoribbá vált, hanem határozott visszafizetési kötelezettség nélkül létrejöhet. Számbavehető eltérést kell, hogy okozzon továbbá a magángazdasági és a



közületi hitel között az a tény is, hogy a magángazdaságok tisztán magánjogi ténykedésükre vannak utalva a hitelből származó kötelezettségeik teljesítését illetőleg, míg a közületek közjogi állásuknál fogva adóztatási hatalmukból folyólag az egész nemzetgazdaságra támaszkodhatnak a hitel igénybevételénél.

A közületek közjogi lényege még másik irányban is befolyásolhatja hitelszükségletük fedezését, mert közjogi hatalmukat nemcsak arra vehetik igénybe, hogy kötelezettségeik teljesítésénél az egész nemzetgazdaságra támaszkodjanak, hanem arra is, hogy a hitelt kikényszerítsék. Mi sem bizonyítja azonban jobban, mennyire a magánjogi elven nyugszik a közületeknél is a hitel, mint fedezeti elv, mint az a körülmény, hogy a közületek a hitel igénybevételénél a kényszert csak végszükség esetén hívják segítségül. Míg tehát a közjogi fedezeti elveknél a kényszer a fedezeti elv lényegéhez tartozik, addig a közületi hitelnél az csak a legnagyobb kivétel és csakis olyankor jelentkezik, amikor a közület másképp már nem tud magán segíteni.

Az a körülmény, hogy a közületi hitelnél az egyik szerződő fél közjogi személy, tehát oly személy, amely közjogi hatalomra támaszkodhatik gazdálkodásában, egy másik irányban is eltérést von maga után a magángazdaságokkal szemben. Az utóbbiaknál ugyanis a hitelügyleteket illetőleg a biztosíték kérdése a legfontosabb szempontok egyike. Személyi vagy tárgyi biztosítékok nélkül a magángazdaságok részére való hitelnyújtás alig képzelhető. Másképp van ez a közületeknél. Ezeknél közjogi lényegükben fekszik a legnagyobb biztosíték. Souverainitásuk és az abból folyó pénzügyi felségjoguk oly támaszt nyújt hitelüknek, amelyhez képest a biztosíték kérdése elenyészik. Éppen ezért, míg a magángazdaságoknál biztosíték nyújtása a szabály, addig fejlett közületeknél biztosíték nyújtása egészen kivételes és a hitelképességet alig emeli, mert a hitelezők elsősorban a közület közjogi lényegére és pénzügyi felségjogára kívánják a hitel



bizalmi mozzanatát alapítani. Ez azonban csak rendezett viszonyok között van így. Régen hitelének biztosítására a kincstár is gyakran kénytelen volt vagyontárgyakat vagy bizonyos bevételeket lekötöni.<sup>1</sup>

Azon a tényen, hogy a közületi hitel lényegében a magánjogi fedezeti elven alapul, mindezek a különbségek nem tudnak változtatni. Lényegében és egész kivételes esetektől eltekintve, a közületi hitel is a *do ut des*, a forgalomgazdaság szolgáltatási és ellenszolgáltatási elvén nyugszik, és így lényegét tekintve, a magánjogi fedezeti elv kategóriájába tartozik.

**9. A közületi bevételek osztályozása.** A fedezeti elvek rávilágítanak arra, hogy a közületek milyen különböző alapokon teremtik elő bevételeiket. Képet nyújtanak azokról az általános természetű elgondolásokról, melyek a bevételek megállapításánál alapul szolgálnak.

Ha azonban költségvetési szempontból kívánjuk áttekinteni a közületi bevételeket, néhány más szempontra is figyelemmel kell lennünk. Elsősorban arra, hogy miként a kiadások, úgy a bevételek is szerepelhetnek a *rendes* és a *rendkívüli* költségvetésben. Arra nézve, hogy a rendes bevételi forrásokhoz számít-e valamely bevétel, csak egy esetben döntő maga a fedezeti elv, t. i. a *hitelnél*, mely elvileg *rendkívüli fedezeti elv*. Ezzel szemben már az adók nem feltétlenül tartoznak a rendes bevételekhez, mert vannak adók, melyeket a törvényhozás kifejezetten *rendkívülieknek* és *ideigleneseknek* minősít. Ilyenek lehetnek a rendes adókkal kapcsolatban megállapított *adópótlékok*, de esetleg önálló adónemek is, melyek ideiglenes jelleggel állapíttatnak meg. Ide számíthatjuk p. o. a *hadinyerességadót*.

<sup>1</sup> Erre újabban is volt példa, amidőn 1924-ben a népszövetségi kölcsönnél a magyar kormány — a vonatkozó egyezményben foglalt kifejezés szerint — biztosítékul lekötötte a vámjövedék, a cukoradó és a dohányjövedék nyers és a sójövedék tiszta bevételét.



Egy másik elvi szempontból fontos megkülönböztetést kell tennünk azon az alapon, hogy pénzügyi céllebeg-e a szóbanforgó bevételi forrás megállapításánál a közület szeme előtt, vagy sem. Az első esetben *pénzügyi bevételekről* szólunk, szemben az *üzemi bevételekkel*, melyek az üzemszerű kezelés eredményei. A pénzügyi bevételek céljuknál fogva *fedezeti bevételek*, mert a közületi tevékenység költségeinek fedezését célozzák. Ezzel szemben az üzemi bevételek, amennyiben mint tiszta bevételek folynak a közületi pénztárba, üzemi feleslegek. Ha azonban következetesek akarunk maradni, akkor a tisztán pénzügyi céllal fenntartott üzemek, nevezetesen a pénzügyi egyedárúságok bevételeit fedezeti bevételeknek kell tekintenünk, mert a forgalombahozott cikkben fogyasztási adó foglaltatik. Ugyanez áll a pénzügyi vámokra is. Ezzel szemben az állami jószágok, bányák stb. bevételei nem pénzügyi eredetűek. Ezek tehát az igazi üzemi bevételek. Ide kell sorolnunk természetesen az államvasutak bevételeit is, melyeknél nem a bevételszerzés, hanem a gazdaságpolitikai cél a döntő.

A most említett bevételek jellegét az határozza meg, hogy valamely üzemből vagy vállalkozásból származnak. Vannak azonban olyan nem pénzügyi bevételek is, melyeknek a forrása nem valamely üzemnek a közület részéről való fentartása. Például szolgálhatnak erre a *pénzbírságok*, melyeknek célja nem pénzügyi természetű, hanem bizonyos mulasztások és vétségek megtorlása. A fenti osztályozás keretében ezek számára nincs hely. Ezért az ilyen fajta bevételeket külön csoportba soroljuk és *járu-lékos bevételeknek* nevezzük.

Egyes bevételeknek a rendszerbe való beillesztése, mint látjuk, nem mindig egyszerű. Ezen nem is csodálkozhatunk, mert az egyes bevételi források nyitása a gyakorlati fejlődés eredménye, mely nem mindig épül fel elvi megfontolásokon.



## II. FEJEZET.

## Adóelmélet.

1. **Az adóelmélet fejlődése.** Az adónak azt a fogalmát, amely a mai felfogásnak megfelel, lényegében kialakítva már az ókor azon népeinél megtaláljuk, melyek az állami lét magasabb fokára jutottak el. A középkor szervezete azonban a köz- és magánjog határainak elmosásával ezt a fogalmat elhomályosította. A középkor naturálgazdaságában, midőn a fejedelmek első sorban birtokaik hozamára támaszkodtak, az adó rendkívüli bevétel jellegét nyerte, melynek alapja a fejedelem és a rendek közötti megállapodás. E szerint tehát az adó nem az állam fogalmából közvetlenül folyó szolgáltatás, hanem külön megállapodás eredménye. Nem az állami lét feltétlen követelménye, hanem csupán különleges körülmények által megindokolható igénybevétele az alattvalóknak.

Ez a felfogás a középkori állam sajátos jellegének folyománya volt. Következménye volt annak, hogy az uralkodó és összes alattvalói között nem állott fenn közvetlen kapcsolat, mert az alattvalók túlnyomó része a földesúri kötelékbe tartozott és így teljesítményei fölött a földesúr rendelkezett, minélfogva az uralkodó e réteg szolgáltatásait csak a rendek beleegyezésével vehette igénybe.

Ahhoz, hogy az adózás mint az állami lét szükség-szerű és általános követelménye keresztülhatoljon, az államra vonatkozó felfogásnak gyökeresen át kellett alakulnia.<sup>1</sup> Ennek az útját már a természetjogászoknak az a gondolata egyengette, hogy *az állam az egyének érdekében van.* Az *individualisztikus államelmélet*, melyé ez a gondolat sűrűsödött, ennek megfelelően az állam kelet-

<sup>1</sup> Érdekes adatokkal világította meg *Fr. J. Neumann* azt, hogy mennyire ellenkezett régen a közfelfogással az, hogy az adókat rendes bevételnek tekintsék. (*Die progressive Einkommensteuer im Staats- und Gemeinde-Haushalt.* Leipzig, 1874. az 1—2. old.)



kezésének forrását az egyének kezdeményezésében kereste, mely közmegegyezéssel teremti meg az államhatalmat az emberi együttélés szabályozására. Ez volt *Hobbes* és *Hugo Grotius* elgondolása, ami azután *Rousseau* államszerződési elméletében érte el csúcspontját, mely szerint társadalmi szerződés hozta létre az államot.

Ebből az államelméletből az adónak egészen sajátos fogalma adódott, mely szerint ez az ár, melyet a polgárok az állam szolgálataiért fizetnek. Az állam ugyanis a küllelenség elleni védelemhez és a belső rend fentartásához anyagi eszközökre szorul, melyeket a polgároknak kell rendelkezésre bocsájtaniok. Az adó tehát ebben a felfogásban már mint általános szolgáltatás jelenik meg, mellyel az államnak minden polgára tartozik, mert mind-egyik élvezi előnyeit; de ez a szolgáltatás voltaképpen térítés, ellenszolgáltatás azokért az előnyökért, melyeket az állami lét polgárainak nyújt.

Azt az alapgondolatot, melyet ez a felfogás képvisel, midőn az adóban az állam által nyújtott védelem árát látja, később számos változatban találjuk meg és a XVIII. századon keresztül, sőt a XIX. század első felében is határozottan ez a felfogás uralkodik. *Montesquieu*től származik az az ismert mondás, hogy a polgárok vagyonuk egy részét átengedik az államnak, hogy a másikat nyugodtan élvezhessék. Akár az egyik, akár a másik alakban fejezik ki e gondolatot, lényege mindig az, hogy a polgárok az államtól élvezett biztonság és védelem árát, ellenszolgáltatását fizetik meg az adóban. Ezért az *adó csere-elméletének* vagy *ellenszolgáltatási elméletnek*, mások *élvezetelméletnek* is nevezik. Kivált az utóbbi alakban, az államtól élvezett előnyökre alapítottságában foglalt az széles körökben teret.

Már *Sully* ezen az alapon kívánja kivetni az adókat. Angliában *Petty*, Franciaországban *Turgot*, mindkét *Mirabeau*, a németek közül pedig már *Justi* és *Kröncke* ezen az alapon állnak. *Sismondi* következő szavaiban világosan fejezi ki e felfogás alapgondolatát: „A polgárok az



adót megtérítésnek kell, hogy tekintsék a védelemért, miben az állam személyüket és vagyonukat részesíti.<sup>1</sup> *Thiers* az államot egy nagy biztosító intézethez hasonlítja, melyben a polgárok a biztosítottak, akik ennél fogva vagyonuknak megfelelően nagyobb vagy kisebb díjat kell, hogy fizesse; az adó tehát *Thiers* szerint lényegében biztosítási díj. Az individualisztikus adóelméletnek ezt a változatát *biztosítási elméletnek* nevezhetjük. Hazája Franciaország, de Németországban *Schlözer*, Angliában *Mac Culloch* is osztják ezt a felfogást.

Az adónak ez az individualisztikus államelmélet alapján álló felfogása, melyet kivált a német tudomány kiváló képviselői teljesen túlhaladott álláspontnak tekintenek,<sup>2</sup> főképpen Franciországban igen erősen meggyökeresedett. *Say*tól *Leroy-Beaulieu*-ig a francia tudomány ezen az alapon áll. Sőt ennek az elméletnek az alap gondolata napjainkban sem vesztette el vonzóerejét, mert bizonyos rokonságot mutat vele az adónak az a magyarázata is, melyet *Sax* az adó *gazdasági elméletének* nevezett.

Ezt az elméletet *Sax* építette ki, abból indulva ki, hogy az adó lényegében gazdasági teljesítmény és ezért igazi természetét csakis gazdasági megfontolások alapján ismerhetjük fel.<sup>3</sup> *Sax* az adó lényegét abban látja, hogy javaknak közületi célokra fordítása; ebben pedig szerinte csak a javak értékelése lehet irányadó, mert a fölött kell határoznunk, hogy a javaknak milyen hányadát fordítjuk egyéni, és milyent közületi célokra.<sup>4</sup> Hasonlóképpen

<sup>1</sup> A Nemzetgazdaságtan újabb elmélete. Ford. Enyedi L. és Pólya J. Budapest, 1899. II. köt. 138. old.

<sup>2</sup> *Vocke* p. o. így ír róla: „Diese falsche Lehre, welche aber heute kaum noch von jemandem vertreten wird.“ (Finanzwissenschaft a 173. old.)

<sup>3</sup> Ezt először „Grundlegung der theoretischen Staatswirtschaft“-jában hirdette. Elméletének rövid összefoglalását l. „Die Progressivsteuer“ (Zeitschr., f. Volkswirtsch., Sozialpol. u. Verwaltung. I. köt. 1892. a 43—101. old.) c. cikkében a 86—92. old.

<sup>4</sup> V. ö. különösen az e. i. cikk 87—90. old.



fogta fel *Wicksell* az adót<sup>1</sup> és egyik tanítványa, *Erik Lindahl*, igyekezett ezt a nézetet elmélyíteni.<sup>2</sup> Pártolóra talált ez a gondolat *De Viti de Marco*ban<sup>3</sup> és még számos honfitársánál is.<sup>4</sup>

Az adó gazdasági elméletének a háttérében, amint azt már *Emil Sax* hirdette, az a gondolat áll, hogy az adó gazdasági magyarázata az adószolgáltatás mértékét is magában foglalja és ebben a tekintetben nem szorul oly általános és a gazdaság területén kívül eső elv segítségére, mint az adó lényegét közjogi téren kereső elméletek, melyek az igazságosság követelményét hívják segítségül az adózás mértékének megállapításánál. *De Viti de Marco* szerint bátran kiindulhatunk abból, hogy mindenki jóvedelmével arányosan elégíti ki szükségleteit és ez mértékül szolgálhat arra is, hogy mily mértékben vegye igénybe a közület szolgálatát.<sup>5</sup> Amint látjuk, itt is tehát az a gondolat uralkodik, hogy az adóban az egyén a közület szolgálatait fizeti meg és így az adó végeredményben ezek árának felel meg. Lényegében tehát az adó gazdasági elmélete is ellenszolgáltatási elmélet. Mégis az utóbbi régebbi változataitól az adó gazdasági elmélete egy lényeges pontban különbözik. Nevezetesen hiányzik belőle már az az erősen individualista jelleg, mely az államszerződési elmélet fővonása. Az adó gazdasági elmélete már nem az egyének szempontjából nézi az államot; a kollektív szükségleteket, mint ilyeneket elismeri, sőt egyik legújabb alakjában, amint azt *Hans Ritschl* kifejti, egyenesen a közösség szempontjából nézi az adózást.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Finanztheoretische Untersuchungen. Jena, 1896.

<sup>2</sup> Die Gerechtigkeit der Besteuerung. Lund, 1919., továbbá Einige strittige Fragen der Steuertheorie. (Die Wirtschaftstheorie der Gegenwart. IV. köt. Wien, 1929. a 282—304. old.)

<sup>3</sup> First Principles of Public Finance. Transl. by E. P. Marget. London, 1936.

<sup>4</sup> V. ö. a pénzügytan fejlődéséről szóló szakaszt.

<sup>5</sup> E. i. m. a 114. old.

<sup>6</sup> Theorie der Staatswirtschaft und Besteuerung. Bonn és Leipzig, 1925.



Mindazok a magyarázatok, melyek bármilyen alakban ellenszolgáltatásnak fogják fel az adót, nem tükrözik vissza mindazt, ami az adózásra kifejlett alakjában jellemző. Téves világításba helyezik mindenekelőtt azt a viszonyt, melyben az állam polgáraival szemben áll. Ez, noha az adó gazdasági szolgáltatás, mégsem tisztán gazdasági, hanem közjogi természetű viszony. Kétségtelen, hogy az állam léte az egyének érdekében fekszik és tagadhatatlan, hogy az egyének nagy része ezt érzi is. A közületi szükségletek azonban, mint láttuk, nem jelentkeznek az egyéneken oly közvetlenül, mint az egyéni szükségletek és ezért az adó lényegéhez tartozik, hogy az kényszerszolgáltatás, melynek mértékét nem az egyén, hanem a közület szabja meg. Ez már abból is következik, hogy az állam polgárai felett áll és ezen az alapon veszi őket, illetőleg szolgáltatásaikat igénybe. Nem egyenrangú felek állnak tehát az adózásban szemben, hanem a közhatalom és az alattvalók. Minden kísérlet, mely az adó fogalmát tisztán közgazdasági vonatkozásaiból kívánja magyarázni, téves, mert a gazdasági magyarázat érdekében mellőzi az adó közjogi természetét.

Az adó közjogi természetét csak a *szerves államelmélet* kibontakozása helyezte előtérbe, midőn szakított avval a felfogással, mely az államot kizárólag az egyének szempontjából nézte és az egyének akaratából magyarázta. A szerves államelmélet szerint az állam önmagában viseli létének alapját, nem az egyének megegyezéséből, hanem bennrejlő társadalmi erőkből származott és mint ilyen áll az egyének fölött. Ezért nem az állam által az egyéneknek nyújtott szolgálatok indokolják az adót, hanem maga a közületi lét szükségzerű volta.

A szerves államelmélettel, mely az állam eszméjét a maga tisztaságában dolgozta ki, ellenkezik az adónak minden magyarázata, mely a *do ut des* szemszögéből fogja fel az adót. Vele az adó a közületi lét szükségzerű voltában önálló létalapot nyer, mint oly szolgáltatás, amelyet a közületi lét tesz szükségessé. Az adó a közületi lét szük-



ségszerű folyománya, mert a közület lényegéből kifolyólag tart igényt azokra a szolgáltatásokra, melyek működése kifejtését lehetővé teszik.

A szerves államelmélet azzal, hogy az adó közjogi természetét domborítja ki, természetesen nem teszi feleslegessé az adózás közgazdasági vonatkozásainak vizsgálatát. Az *adóteher felosztásának* kérdése ugyanis csak közgazdasági megfontolások alapján oldható meg helyesen. Az ellenszolgáltatási elmélet számára — legalább elvi szempontból nézve — egyszerűnek látszott ez a kérdés, mert számára ez azt jelentette, hogy *mindenki annyit fizessen, amennyi az általa igénybevett közületi szolgáltatoknak megfelel.* A valóságban ez természetesen nem olyan egyszerű mint hitték. A szerves államelmélet számára két elv kínálkozott e kérdés megoldására. Az egyik a szolgáltatási képesség elve, a másik az áldozatelv, melyekkel a következőkben fogunk foglalkozni.

**2. Az adóztatás alapelvei.** Azok az elvek, melyek szerint kell az adózást berendezni, részint az állam lényegéből, részint pedig az adó gazdasági jellegéből folynak. Az adó ugyanis a közületi lét fejlett állapotának szükségletfedezeti eszköze és ezért keresztülvitelének módozataiban ehhez kell alkalmazkodnia és azzal nem szabad ellentétbe kerülnie. Szükségletfedezeti eszköz szerepét kell betöltenie, még pedig oly módon, hogy az állami lét általános alapelveihez alkalmazkodik. Nem szabad tehát az adózásnak ellentétbe kerülnie azokkal az alapelvekkel, melyeken a mai állami lét felépül. Ennek szem előtt tartásával már *Smith* négy alapelvet állított fel az adók keresztülvitelére vonatkozólag.<sup>1</sup>

Első követelmény *Smith* szerint az, hogy az állampolgároknak *képességük szerint kell az adóterhet viselniük.* Nem egész szerencsésen egy társtulajdonban levő

<sup>1</sup> Vizsgálódás a nemzetek jólétének természetéről és okairól. Ford. Éber E. Budapest, 1940. V. ö. a II. köt. 343—344. old.



nagybirtok kezelési költségeihez hasonlítja *Smith* az adót, melyekben a társulajdonosoknak érdekeltségük arányában kell résztvenniök.<sup>1</sup> Amire gondolt, nyilván az volt, hogy mindenkinek a teher oly részét kell viselnie, amely fizetőképességének megfelel. Ez következik az állampolgári egyenlőség elvéből.

Második követelménynek *Smith* azt állítja fel, hogy az adónak *határozottnak kell lennie*, tehát azt úgy kell kivetni, hogy nagysága felett lehető kevéssé merülhesse fel kételyek és az adózó tudja, hogy mit kell fizetnie. Az államnak és az adózóknak egyformán érdeke ez.<sup>2</sup> Az legalábbis kétségtelen, hogy az állameszme kifejtett alakjával az adóztatás terén való önkényeskedés épp oly kevéssé fér össze, mint az állami élet egyéb vonatkozásaival. Az is kétségtelen, hogy az adózás körül annál kevesebb vita merülhet fel, minél pontosabban következik a fennálló rendelkezésekből, hogy mit kell az adózónak fizetnie. Joggal mutatott rá *Balás Károly* nyomatékosan arra, hogy az adózónak igaza megvédésére a megfelelő jogsegélyt is biztosítani kell.<sup>3</sup>

Komolyan megszívlelendő *Smith* harmadik alapelve is, mely azt követeli, hogy az adózó olyan időben fizethesse az adót, mely erre gazdasága természete szerint számára a legalkalmasabb. Itt is találkoznak az állam és adózó érdekei, mert az állam is ily módon jut legkönnyebben adóbevételehez. Bővebben kifejtette ezt *Balás Károly* az adóliquiditásról szóló elméletében, melyben rámutat arra, hogy a különböző adónemeknél hogyan alkalmazható ez az elv.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Ez a hasonlat félreértésekre is adott okot, mert némelyek azt igyekeztek belemagyarázni, hogy *Smith* az ellenszolgáltatási elmélet híve volt.

<sup>2</sup> Igen érdekesen írja le *Neumann*, hogy *Schlözer* és kortársai hogyan gondolkoztak a közterhekről akkor, amidőn erős önkényesség uralkodott azok beszédében. (V. ö. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*. III. Folge IV. köt. (1892.) a 219. old.

<sup>3</sup> Pénzügytan. II. köt. Budapest, 1935. a 802—809. old.

<sup>4</sup> U. o. a 409—440. old.



Nem kevésbé fontos *Smith* negyedik tétele, mely szerint az adóztatást oly módon kell eszközölni, hogy *az adózóknak a legkisebb mértékben kelljen többet fizetniök, mint azt az összeget, mellyel a kincstár az adó révén bevételhez jut.* Ez annyit jelent, hogy az adózást úgy kell berendezni, hogy az adók beszedése a kincstárnak lehetőleg kevésbe kerüljön, mert a beszedéssel járó költség olyan, mint a vasútnál a holt teher, tehát az a súly, melyet a szállítás eszközei képviselnek. Úgy hiszem, hogy a hasonlat annyiban is találó, hogy amint a szállítási eszközöket úgy kell méretezni, hogy a szállított áruk terhét elbírják, úgy a pénzügyi igazgatástól sem szabad semmit megvonunk, ami eredményességéhez szükséges. Nem is erről van azonban szó *Smith* fenti követelményében, hanem arról, hogy az adókat úgy kell megválasztanunk, hogy lehetőleg könnyen kivethetők legyenek. Ez éppenséggel nem könnyű feladat, mert vannak adónemek, melyek nagy hozamot adnak, de beszedésük igen költséges. Részen ilyenek már a fogyasztási adók és még inkább áll ez a forgalmi adók bizonyos alakjaira.

Az alapelvek ellen, melyeket *Smith* az adóztatásra vonatkozólag felállított, kivált a múltban, nagyon sokat vétettek. Nem is szólva arról, hogy az adót évszázadokon keresztül majdnem kizárólagosan a legszegényebb népréteg fizette, napirenden volt az adózás terén az önkényeskedés és az erőszakosság, az adók beszedése pedig sokszor oly módon történt, hogy a kincstárhoz a beszedett összegeknek csak egy, sokszor erősen megkurtított része került. Ennek egyik főoka az adók bérbeadása volt, mely fényes üzletet jelentett az adóbérlők számára. Az államot mentesítette ugyan az adóbeszedés feladatától, de ezt úgy neki, mint az adózóknak nagyon drágán kellett megfizetni.

**3. Az adóteher felosztása a szolgáltatási képesség elve alapján.** Azok az elvek, melyeket *Smith* az adókra vonatkozólag felállított, általános helyesléssel találkoztak, mert azt fejezték ki, ami az állam fogalmából és az adó



lényegéből az adóztatásra vonatkozólag következik. Közülük legtöbbször az *egyenlő teherviselés elve* foglalkoztatta a tudományt, mert ez közvetlenül az állampolgári egyenlőség folyománya. Ahogy a nemzeti védelem kötelezettsége egyenlően terheli a nemzet erre alkalmas polgárait, éppenúgy folyik a mai állam lényegéből az, hogy mindenkiket egyenlő mértékben kell arra kényszeríteni, hogy résztvegyen az állam feladatai megoldásához szükséges eszközök előteremtésében, mert, mint *J. St. Mill* hangsúlyozta, ha a közteherből valaki kevesebbet visel, mint amennyit teherbíróképességénél fogva viselnie kellene, az elhárított teher más vállára nehezedik.<sup>1</sup>

A teher egyenlőség elve szempontjából ma teljes egyetértés uralkodik. A pénzügytan számára azonban a kérdés csak itt kezdődik, mert arra kell feleletet adnia, hogy *milyen úton valósítható meg az adóteher egyenletes elosztása*. Arra a kérdésre, hogy mikor egyenletes az adóteher elosztása, több szempontból kereshetünk választ. Kiindulhatunk ugyanis abból, hogy mindenkinek teherbírása, tehát *szolgáltatási képessége* szerint kell az adóterhet viselnie; de felfoghatjuk a kérdést úgy is, hogy azt *az áldozatot igyekszünk egyenlővé tenni*, amelyet az egyes adófizetőknek akkor kell hozniok, midőn adójukat megfizetik és jövedelmük vagy esetleg (bizonyos esetekben) vagyonuk egy részét az állam rendelkezésére kell bocsátaniok.

Az első, a *szolgáltatási képesség elve* inkább tárgyi természetű. Bizonyos külső ismérvekhez tapad és azokból igyekszik következtetést vonni arra, hogy milyen adóteherrel kell terhelni az egyes egyéneket, hogy a teher egyenlőséget elérjük. A másik, az *áldozatelv* alanyi oldalról kívánja keresni a teher egyenlőség keresztülvitelét, azt kutatva, hogy *mily fokban érzik meg az egyes adófizetők a rájuk rótt terhet*.

<sup>1</sup> A nemzetgazdaságtan alapelvei. Ford. Dapsy L. Budapest, 1875. IV. köt. a 162. old.



A teheregyenlőség eszméjét a múlt században a szolgáltatási képesség fogalmának a segítségével törekedtek megvalósítani. Nyilvánvaló, hogy minden adó ellenkezik a szolgáltatási képesség elvével, amely nincsen tekintettel az adózók anyagi helyzetére és egyenlő adótétellel adóztatja meg őket. A szolgáltatási képességi elv az adózók anyagi helyzetének gondos figyelembevételét kívánja és ezen az alapon az adónak oly módon való kivetése látszott leginkább indokoltnak, amely mindenkinek jövedelméhez alkalmazkodik és azután mindenkitől ugyanazt a hányadot vonja el adó fejében. Ez az *arányos adózás*, mely tehát ugyanazzal a százalékkal terheli meg mindenkinek a jövedelmét és így a jövedelem nagyságához alkalmazkodva egyébként mindenkit ugyanabban az elbánásban részesít.

Az arányos adózás nemcsak elvi szempontból látszott kifogástalannak, hanem megfelelt annak a gyakorlati követelménynek is, hogy az adózás a lehetőség szerint egyszerű legyen. Az egyenlőség gondolata benne erősen kidomborodott, még pedig oly módon, hogy az adózók helyzetében való különbségekkel is megfelelően számol, midőn a jövedelem nagyságához alkalmazkodik. Úgy látszott, hogy ezzel tekintetbe vett mindent, ami a közteherviselés elvének megfelel, mert szorosan alkalmazkodott mindenkinek teherbíró képességéhez.

Mindamellett bizonyos bonyodalmat okozott az a már a fiziokratáknál előtérbelépő és a klasszikusoknál uralkodó gondolat, hogy észszerűen megadóztatni csak a *tiszta jövedelmet* lehet, amely egyedül képes állandóan adóterhet viselni. A szolgáltatási képesség tehát ennek az elvnek megfelelően csak ott kezdődik, ahol a termelési költségek levonása után tiszta jövedelem marad. Ezzel kapcsolatban jogosan lehetett vitatni azt, hogy van egy olyan népréteg, amely költségein felüli tiszta jövedelemhez nem jut. Hiszen a klasszikusok bérelmélete szerint a munkabér tartósan a munkás létfenntartási költségei fölé nem emelkedhetik. Ez a megfontolás vezetett a *lét-*



*minimum adómentességének* követeléséhez. E követelés gyakorlati megvalósítása abban áll, hogy az olyan jövedelem, amely csekélységénél fogva csupán a legszűkösebb megélhetést teszi lehetővé, adómentes kell, hogy maradjon.

E gondolat hangoztatásával a szolgáltatási képesség szerint való adózás elve elveszítette azt az egyszerűségét, amelyet az arányos adózás alakjában legnagyobb előnyének tartottak. Ha ugyanis egy bizonyos nagyságú jövedelmet azon a címen adómentesen hagyunk, hogy ez a jövedelem nem jelent szolgáltatási képességet és azután a fennmaradó jövedelmeket azoknál, akiknél ilyen mutatkozik, ugyanazzal az adókulccsal terheljük, akkor az arányos adózás helyét a *degresszív adózás* foglalja el. Ha ugyanis mindenkinél megengedjük a létminimumnak megfelelő összeg levonását, akkor végeredményben senki sem éri el teljesen az alapulvett adókulcsot a maga adószolgáltatásával, mert az mindig csökkentve van a létminimum levonásával. Az adókulcs, vagyis az a hányad, amelyet jövedelme után az adózó fizetni tartozik, kis jövedelműeknél alacsony lesz, mert összjövedelmüknek nagy hányadát alkotja az adómentes összeg. Így p. o. 5%-os adókulcs és 500 pengős létminimum mellett az, akinek 1000 pengő jövedelme van, az 5%-ot csak 500 P után fogja fizetni, ami 25 P adónak felel meg és összjövedelmének csak 2.58%-át teszi ki. 2000 pengős jövedelemnél csak 1500 pengő adóköteles, a fizetendő adóösszeg tehát 75 pengő, ami 3.75%-nak felel meg. 1.000.000 pengős jövedelemnél 50.000 P adót kellene fizetnie az egyénnek, ha le nem vonnák a létminimumot. Ha azonban ezt levonjuk, akkor csak 49.975 P-öt kell fizetnie, ami 4.9%-nak felel meg. Ilymódon tehát az 5%-os adókulcsból kiindulva, az összjövedelem után fizetett adóösszeg az összjövedelemnek csökkenő százalékát jelenti, minél kisebb a jövedelem. Ezért nevezték ezt az adózást *degresszívnek*.

A létminimum adómentességének követelése egyébként távolról sem olyan egyszerű, mint ahogy az az első



pillanatra látszik. Mindenekelőtt nem olyan könnyű meghatározni azt, hogy mit tekintünk létminimumnak, tehát hogy milyen összeg legyen az, amelynél a szolgáltatási képesség megállapítása kezdődik. A gyakorlat azonban ezt a kérdést valamennyire kielégítő módon megoldhatja. E megoldás természetesen nem mindig felel meg pontosan az elméleti követelményeknek; nemcsak azért, mert nagyon nehéz meghatározni azt az összeget, amely valóban a létminimumnak felel meg, hanem azért is, mert ebbe a kérdésbe egyéb adottságok is beleszólnak. Ilyen mindezekelőtt az, hogy milyen nagyságú jövedelemnek az adómentesség nyilvánítása nem veszélyezteti annak az összegnek az előteremtését, amelyre az államnak szüksége van. Így p. o. Anglia az 1915–16. évi költségvetésében a háborús költségekre való tekintettel 160 fontról 130 fontra szállította le az adómentes létminimumot. Figyelembeveendő a létminimum megszabásánál a pénzérték változása is, mert az árszínvonal a megélhetési költségeknek alapvető tényezője.

A kérdést azonban elvi szempontból azon az alapon kezdték vitatni, hogy mit tekintünk létminimumnak. Nevezetesen elégedjünk-e meg azzal, hogy a pusztán a létfenntartáshoz szükséges összeget hagyjuk adómentesen, vagy pedig az adómentes összeg meghatározásánál legyünk-e tekintettel az adózók társadalmi helyzetére is. Az első esetben tisztán az ú. n. *fizikai létminimum* marad adómentes, a második esetben ennél több, t. i. az adózók társadalmi állásának megfelelő létminimum, tehát a *társadalmi létminimum*. Demokratikus országokban az utóbbi követelés kevés rokonszenvre talált, mert az egyenlőség elvének megsértését látták benne. Az egyenlőség elvével azonban a társadalmi létminimum követelése nem jut feltétlenül ellentétbe, mert úgy is lehet érvelni, hogy a társadalmi állás is ró az egyénekre oly kötelezettségeket, amelyek alól magukat aligha vonhatják ki és amelyeknek erősebb adóztatás mellett esetleg fizikai szükségleteik megszorításával kell eleget tenniök. Mindamellett



a társadalmi létminimum figyelembevételének igen nagy akadályai vannak. Hiszen a fizikai létminimum megállapítása már magában véve elég nehéz feladat és még sokkal nehezebb volna annak megállapítása, hogy az adózók egyes csoportjainak milyen jövedelemre van feltétlenül szükségük ahhoz, hogy állásuknak megfelelő megélhetésüket biztosítsák. Már csak ezért is az adózásnál a fizikai létminimum alapulvételével kell beérnünk.

A létminimum adómentességének kérdése vezetett a *szabad jövedelem* fogalmának felállításához. Szabad jövedelem ugyanis az a jövedelem, amely a létminimum levonása után fennmarad. A szolgáltatási képesség elve alapján való adóztatás tehát későbbi fejlődésében a szabad jövedelem megadóztatásának elve gyanánt bontakozott ki. Első követelmény e szerint a létminimum adómentessége; a szabad jövedelem ezután arányosan adózatható meg, mert így az adó ugyanabban az arányban terheli az adózókat, melyben szabad jövedelmük egymáshoz áll. Tovább mennek azok, akik a szabad jövedelmet nagyságával növekvő kules szerint kívánják megadóztatni. Ez az álláspont már közeledik az áldozatelmélethez, mert már nem marad meg a szabad jövedelem elvi alapján, vagy legalább is módosítja annak eredeti értelmét.

A szolgáltatási képesség elve még egyéb gondolatokkal is gazdagította az adóelméletet. Először is rámutatott ugyanis arra, hogy a jövedelmek természetük szerint különböznek, amennyiben vannak olyan jövedelmek, amelyek egy állandó forrásból folynak, mint p. o. a földtulajdonból, vagy a tőkéből folyó jövedelem, míg mások, mint a munkabér vagy egyéb nem tulajdoni jövedelmek, bizonyos tevékenységhez kapcsolódnak, amelynek abbahagyásával megszűnnek. A szolgáltatási képesség elvének hívei azt hangoztatták, hogy nem helyes a kétfajta jövedelemnek egyformán való terhelése, mert annak, akinek nincsen személyi tevékenységétől független, tehát járadékszerű jövedelme, gondoskodnia kell arról, hogy akkor is meg tudjon élni, ha már nem folytatja kereseti



tevékenységét. Arra is hivatkoztak, hogy ha erre nem adjuk meg neki a módot, akkor a társadalom terhére fog esni, mert az lesz kénytelen őt eltartani és így az adózásnál való kíméletlenség azzal boszulja meg magát, hogy a közület kiadásai növekszenek. Ez a gondolat vezetett a tulajdoni jövedelmek fokozottabb megterheléséhez azon az alapon, hogy a *fundált* (megalapozott) és *nem fundált* jövedelmek közötti különbséget figyelembe kell venni. E követelés gyakorlatilag könnyen megvalósítható, még pedig úgy, hogy a jövedelem megadóztatásánál nem is kell különbséget tennünk, mert a célt akkor is elérjük, ha a vagyomból származó jövedelmet vagyoadóval terheljük.

A szolgáltatási képesség elmélete még arra is felhívta a figyelmet, hogy a *család* létét és nagyságát is tekintetbe kell venni az adóztatásnál. Hiszen annak, akinek családot is kell fenntartania, a megélhetéshez és a gyermekek neveltetéséhez többre van szüksége és ennek figyelmen kívül hagyása hátrányos helyzetbe juttatja a többiekkel szemben. Ezzel oly elv került előtérbe, melyet ma sokszor hangoztatnak mint az adózás szociális elvét, holott az semmi más, mint a szolgáltatási képesség tekintetbevétele az adózásnál. Ez az elv a szabad jövedelem fogalmából is világosan következik.

**4. Az áldozatelmélet.** A szolgáltatási képesség elmélete abból indult ki, hogy az adófizetés oly kötelesség, mely mindenkit terhel, még pedig abban a mértékben, amelyben ezt teherbíró képessége megengedi. Ezzel szemben az áldozatelmélet a másik oldalról nézi a kérdést. Arra helyezi a súlyt, hogy az adózás *teher* és az egyenlőség elve azt követeli, hogy az az *áldozat*, melyet az adóval az állampolgárok hoznak, egyenlő legyen. Az egyenlőség elvének tehát az adózás akkor felel meg, ha senkisé is kénytelen nagyobb áldozatot hozni az adófizetéssel, mint amilyent a többiek hoznak. Ezzel az áldozatelmélet a külső ismérvek helyett, melyekre a szolgáltatási képesség elmélete támaszkodott, az alanyi síkra tolta át a kérdést



súlypontját, mert az áldozat, melyet valaki az adó megfizetésével hoz, nyilvánvalóan nemcsak az adó összegével, hanem az adózó egyéni helyzetével is összefügg.

Az áldozategyenlőség mértékét ezért kezdettől fogva abban keresték, hogy a jövedelemnek az adó által való csökkentése milyen hatással van az adózó szükséglet-kielégítésére. Abból kiindulva, hogy a jövedelemből azonos hányadnak levonása jobban sújtja a kisebb jövedelmű egyéneket, az áldozatelmélet hívei kezdettől fogva elvetették az arányos adózás elvét és a fokozatos adózás elvé felé hajoltak, vagyis oly megoldás felé, melynél nemcsak az adó összege, hanem az adó kulesa is növekszik a jövedelemmel.

Már *John Craig* ebben látta az áldozategyenlőség követelményét.<sup>1</sup> Fejtegetései azonban az ő idejében alig találtak visszhangra. Nagyobb sikere volt hetven évvel később *Robert Meyer*nek, midőn rámutatott arra, hogy ha p. o. valakinek, akinek évi 1200 pengő jövedelme van és az adó kifizetése után csak 800 vagy 600 pengője marad, ezt jobban megérzi, mint az, akinek 2400 pengő jövedelméből 1800 vagy 1200 pengő marad rendelkezésére.<sup>2</sup> Midőn *R. Meyer* idevonatkozó fejtegetései megjelentek, az érdeklődés az adózás helyes rendszerének kérdése iránt már fel volt keltve, miben nagy érdeme volt *Fr. J. Neumann*-nak, aki ismételten foglalkozott az adózás elveivel. A fokozatos adó eszméje legerősebb támaszát azonban a határhaszonelmélet térhódításával nyerte. Ennek az elméletnek az alaptétele ugyanis, mely szerint a szükségletek nyomása a rendelkezésünkre álló kielégítési eszközök mennyiségénél gyorsabban csökken, erősen alátámasztotta azt a nézetet, hogy az áldozategyenlőség eszköze a foko-

<sup>1</sup> Elements of Political Science. 1814.

<sup>2</sup> Die Prinzipien der gerechten Besteuerung in der neueren Finanzwissenschaft. Berlin, 1884.

<sup>3</sup> Die progressive Einkommensteuer im Staats- und Gemeinde-Haushalt. Leipzig, 1874. és Die Steuer nach der Leistungsfähigkeit. (Jahrbücher f. Nationalök. u. Stat. N. F. I. köt. 1880.)



zatos adó. Lelkesen karolták fel ezt a gondolatot Hollandiában *M. W. F. Treub*,<sup>1</sup> *W. Mees*<sup>2</sup> és *N. G. Pierson*,<sup>3</sup> valamint *Cohen Stuart*,<sup>4</sup> Olaszországban pedig *Ricca-Salerno*,<sup>5</sup> *Ugo Mazzola*,<sup>6</sup> *Carlo A. Conigliani*<sup>7</sup> és *Augusto Graziani*<sup>8</sup> siettek a fokozatos adózás pártolására.

A határhaszonelmélet alapján ugyanis arra az eredményre jutunk, hogy ha az egyénnek jövedelme egy részét az állam rendelkezésére kell bocsájtania, ezt az összeget onnan fogja elvonni, ahol legkönnyebben nélkülözheti, vagyis az áldozat a legkevésbé sürgős szükségletének kielégítetlenül hagyásához fog vezetni és nem érinti leg-sürgősebb szükségletei kielégítését. Tegyük fel, hogy valakinek csak 1000 pengő évi jövedelme van és 50 pengő adót kell fizetnie. Ha az 1000 pengő csak a legsürgősebb szükségletek kielégítésére elegendő, akkor ennek az egyénnek óriási áldozatot kell hoznia 50 pengő adó fizetésével, mert a szájától kell elvonnia a falatot, rongyosan járni vagy fűtetlen szobában lakni. Ha már most valaki 2000 pengő jövedelemmel rendelkezik és ez már némi kényelmi szükségletek kielégítését is lehetővé teszi, és 100 pengő adót kell fizetnie, akkor ez az egyén már nem a legelsőrendű szükségleteinek kielégítéséről fog lemondani, hanem bizonyos kényelmi szükségletek kielégítését

<sup>1</sup> Ontwikkeling en verband van de Rijks etc. belastingen in Nederland. 1885.

De progressieve Inkomstenbelasting. (De Economist. 1889.)

Principles of Economics. Transl. by A. A. Wotzel. Vol. II. London, 1902. — Ez a munkája, melyben elméletét teljes kialakításában találjuk, holland nyelven 1890-ben jelent meg, miután az alapgondolatot *Pierson* a közgazdaságtan alapelveiről szóló korábban megjelent munkájában kifejtette.

<sup>4</sup> Bijdrage tot de theorie der progressieve inkomstenbelasting, S'Gravenhage, 1889.

<sup>5</sup> Scienza delle finanze. Firenze, 1888.

<sup>6</sup> I dati scientifici della finanza pubblica. Roma, 1890.

<sup>7</sup> Teoria generale degli effetti economici delle imposte. Milano, 1890.

<sup>8</sup> Istituzioni di scienza delle finanze. Torino,



fogja elhagyni. Ez annyit jelent, hogy az adót nem az első ezer pengőből fizeti, melynek legmagasabb a határhaszna, hanem a rendelkezésére álló második ezer pengőből. Ha az első ezer pengő határhaszna az egységgel egyenlő, a másodiké pedig 0.95-el, akkor az, akinek csak 1000 pengős jövedelme van, teljes súlyával érzi az 50 pengőnek adóban való elfizetését, míg a 2000 pengős jövedelmű egyén részére a 100 pengő adó csak 95 pengő értékű szükségletkielégítési kiesést jelent. E szerint tehát az áldozat-egyenlőséget csak fokozatos adóval lehet megközelíteni.

A határhaszonelmélet gondolatmenete alapján kétségtelenül helytálló. A rendelkezésre álló mennyiséggel a kielégíthető szükségletek száma növekszik és a jövedelem növekedésével a pénz határhaszna csökken. Feltétlenül biztosítva van-e azonban az áldozategyenlőség az adózásban, ha ezt figyelembe véve fokozatosan adóztatjuk meg a nagyobb jövedelmeket? Erre alig lehet fenntartás nélkül igenlőleg válaszolni, mert az az áldozat, melyet az egyénnek az adófizetéssel hoznia kell, erősen függ egyéni tényezőktől és körülményektől is és nem bizonyos az, hogy a megszokott magasabb életmódból bizonyos szükségletek lefaragása nem jelent-e számára éppen olyan áldozatot, mint a másik egyén számára szűkösebb jövedelmének az adó által való kurtítása.

Ez azonban csak azt mutatja, hogy *igazán alanyi és egyéni értelemben véve az áldozategyenlőség elve meg nem valósítható* és az áldozat egyenlősítésének kívánalmát csak bizonyos fokig tárgyiasítva szabad felfogni. Ezért *R. Meyer* szerint az áldozategyenlőség elvét a szolgáltatási képesség szerint való adóztatással kell kiegészíteni.<sup>1</sup> Közelebbi vizsgálat azt is mutatta, hogy az áldozategyenlőség követelménye nem is olyan egyértelmű, mint amilyennek első pillanatra látszik. Egyenlő haszonmennyiség elvonására gondolunk-e, avagy az egyes egyének jövedelme által biztosított összhaszonnak az adózás

<sup>1</sup> E. i. m. a 371. old.



által ugyanabban az arányban való leszállítására? Az elmélet hívei az áldozategyenlőség fogalmát nagyon különbözőképpen értelmezték. Legtöbbször, amint a fentiekből is kitűnik, arra gondoltak, hogy a pénz határhasznának az adó fizetésének hatása alatt való változására kell tekintettel lenni és ez valóban a leginkább gyakorlati eredményekre vezető útja e kérdés megoldásának.

Már *Cohen Stuart* felhívta azonban a figyelmet arra,<sup>1</sup> hogy az az eredmény, melyre a határhaszonelmélet alapján az áldozategyenlőség kérdésében jutunk, különböző a szerint, hogy a határhaszonnak, azaz a *pénz határhasznának* a jövedelem változásával milyen módon alakulását tételezzük fel. A határhaszonnak a jövedelem változásával való alakulására vonatkozólag kidolgozott különböző példákra való alkalmazásával kimutatta *Cohen Stuart* azt, hogy a határhaszon változása mérvének különböző feltételezésével, kivált, ha a létminimum levonásának az alapjára helyezkedünk, nemcsak a fokozatos adózás, hanem a degresszív, sőt az arányos adózás is levezethető, mint az áldozategyenlőség megvalósításának eszköze. *Cohen Stuart* azonban ezért mégsem ejtette el azt a gondolatot, hogy a fokozatos adózás követelménye a határhaszon és a jövedelem közötti összefüggésből levezethető. Abból kiindulva, hogy a pénz határhasznának a jövedelemmel való változására szélső értékeket veszünk számításainkban alapul és az eredmény, melyre így jutunk, mégsem mutat nagy eltéréseket, szerinte feltehető, hogy meghatározhatjuk a progressziónak azt a mértékét, mely nagy valószínűséggel közeledik ahhoz, hogy vele az áldozategyenlőséget elérjük.

*Emil Sax*,<sup>2</sup> aki a határhaszonelmélet legrégibb hívei közé tartozott, visszautasította a németalföldi közgazdák-nak és köztük *Cohen Stuart*nak okoskodását is. Szerinte

<sup>1</sup> E. i. munkájában.

<sup>2</sup> Die Progressivsteuer. (Zeitschr. f. Volkswirtsch., Sozialpol. u. Verwaltung. I. köt. (1898.) a 43—101. old.



ugyanis az áldozategyenlőség gondolata alapjában elhibázott. Etekintve a fogalom fentemlitett többértelműségétől, Sax azt igyekezett bizonyítani, hogy magának a határhaszon csökkenésének tényéből az adózás fokozatosságának követelménye le nem vezethető. Szerinte, ha a határhaszon csökkenését figyelembevéve minden adófizetőtől ennek megfelelő haszonmenyiségről való lemondást követelünk, akkor szigorúan véve nem nyerünk áldozategyenlőséget, hanem csupán viszonylagos áldozat hozatalához jutunk.<sup>1</sup> Az áldozatelmélet elleni heves támadása után azonban Sax mégis arra az eredményre jutott, hogy a határhaszon csökkenésének feltételezésével, ha nem is az áldozategyenlőség, mégis a fokozatos adózás követelménye indokolható.

A gondolatfűzésnek az az útja, melyen Sax ide eljut, némileg hasonlít Robert Meyer okoskodásához, mely szerint az, amit csekély jövedelmi különbségeknél alig veszünk észre, nagy jövedelmi különbségek esetében szemléltetővé válik.<sup>2</sup> Sax szerint is egyes *társadalmi rétegeket és nem egyes egyéneket* kell a kérdés megoldásánál alapulvenni és akkor kiderül, hogyha nem is a pénz határhasznának változását, hanem a változásnak irányát és nagyobb vagy kisebb voltát különböző jövedelmű társadalmi rétegek helyzetének összehasonlításával megállapíthatjuk. A határhaszon és a jövedelem nagysága közötti összefüggés természetéből következik ugyanis szerinte az, hogy bizonyos pontig a pénz határhasznának csökkenése gyorsabb ütemű, mint a jövedelem növekedése. E határon túl a határhaszon csökkenése lassul és erősen mérséklődik. Ezen az alapon, úgy gondolja Sax, a progresszió lefolyása a gyakorlat követelményeit kielégítő módon megállapítható; ez azonban szerinte már nem az elméletnek, hanem a gyakorlati megfigyeléseknek a feladata. Erre

<sup>1</sup> E. i. m. 62. old.

<sup>2</sup> V. ö. e. i. m. a 333. old.



nézve közelebbi támpontok nyújtását azonban Sax elmulasztotta.

Sax széles alapon elinduló bírálata tehát végre is egészen meglepetésszerűen a progresszió követelményének a határhaszon csökkenése alapján való indokolásához vezetett. Közelebbi vizsgálatra kiderül ugyanis, hogy ő csak az áldozategyenlőség egyéni meghatározhatóságának lehetőségét utasítja vissza, de a társadalmi osztályokra vonatkozólag a határhaszon csökkenésének kielégítő módon való meghatározásának lehetőségét elfogadja. Visszautasítja ugyan az áldozategyenlőség alapgondolatát is, melyet, mint láttuk, találóan bírál is, de saját elgondolásának vázolásánál maga sem kerülhette el, hogy az adóteher egyenlőségéről (*Aequivalenz der Steuerleistungen*) ne szójjon.<sup>1</sup>

**5. A fokozatos adó'elvi alapja.** Eleinte kevés rokonszenvvel találkozott az a gondolat, hogy a nagyobb vagyon vagy jövedelem magasabb adókulccsal terheltesék, mint amely a kisebb vagyonra, illetőleg jövedelemre nyer alkalmazást. Azt tartották, hogy az arányos adózás inkább felel meg annak a követelménynek, hogy mindenki egyenlő adóterhet viseljen. A demokratikus gondolkodás terjedése azonban gyorsan táplálta a fokozatos adó iránti rokonszenvet, mihez a nagy vagyonoknak és jövedelmeknek a kapitalizmus kifejlődésével mutatkozó növekedése erősen hozzájárult. A határhaszonelmélet azután az áldozategyenlőségre vonatkozó tanításával elméletileg is alátámasztotta a fokozatos adó követelését. Ennek ellenére az ellenvetések nem némultak el, melyek a fokozatos adó hátrányait hangsúlyozták.<sup>2</sup>

Ezek középpontjában a *takarékosságnak* és a *tőke-*

<sup>1</sup> E. i. cikkében a 93. old.

<sup>2</sup> Nehány idevágó érdekes nyilatkozatot közöl *Fr. J. Neumann* a múlt század hetvenes éveinek elejéről. (*Die progressive Einkommensteuer*, Leipzig, 1874. a 112. old.)



*képződésnek a védelmezése* állott. Tudjuk, hogy a klasszikusok a tőkeképződésben látták a nemzeti jólét gyarapodásának egyik főbiztosítékát és azon aggódtak, hogy a tőkeképződés nem tart lépést a népszaporodással. Ezért hibáztattak mindent, ami a tőkeképződést hátráltatja; a fokozatos adózásban pedig ily hátráltató tényezőt láttak, mely lefékezi a takarékosagra való hajlamot és ezzel megnehezíti a tőkeképződést. Ezért *J. St. Mill* is, aki egyébként nem pártolta a vagyonegyenlőtlenségeket, a vagyonnak, vagy a jövedelemnek fokozatos adóval terhelése ellen foglalt állást. Arra hivatkozott, hogy a progresszív jövedelmi adó a takarékos kárára a tékozlót gyámolítja, mert a nagyobb jövedelem aránylag nagyobb adóval terhelése az iparkodás és takarékoság megadóztatása.<sup>1</sup>

Újabban azonban éppen a gazdagabb országokban, melyekben régebben előszeretettel hangsúlyozták ezt az érvet, az a tőkeképződés ütemének erős meggyorsulásával sokat veszített erejéből. Így p. o. az Egyesült Államokban a nagy jövedelmek keletkezése, valamint a tőkeelhelyezés körül időnkint támadt nehézségek meglehetősen eloszlatták a tőkeképződésre vonatkozó aggályokat és inkább azt a kérdést tolták előtérbe, hogy az adózás milyen szerepet játszhatik a képződő tőkének a magánberuházások és a közületi feladatok között való megosztásában.<sup>2</sup> Középeurópa, különösen ma, ezt a kérdést még nem ismeri,

Azt is szerették hangsúlyozni, hogy a progresszív adó meddő, mert komolyan alkalmazva erős adóeltitkolásokhoz vezet, aminek az a vége, hogy a tehetősek végeredményben nem több, hanem kevesebb terhet viselnek, mint a kevésbbé tehetősek. Ellenesei szívesen hivatkoztak a svájci példára, ahol egyes kantonok erélyesen kezdték bevezetni a fokozatos adózást és ahol a vagyon erősen

<sup>1</sup> E. i. m. III. könyv a 169. old.

<sup>2</sup> Ezzel foglalkozik p. o. az újabb amerikai adók kapcsán *G. Colm and Fritz Lehmann: Economic Consequences of Recent American Tax Policy. New York, 1938.*



fokozatos adóztatása tényleg kellemetlen visszahatásokhoz is vezetett.<sup>1</sup> *Leroy-Beaulieu*, az áldozatelmélet egyik legélesebb ellenzője, azt igyekezett bizonyítani, hogy a fokozatos adó gondolata nem észszerű, tisztán érzelmi alapon nyugszik és nincsen igazán tudományos alapja.

Ezek az ellenvetések erejükből sokat veszítettek, midőn kitűnt, hogy a fokozatos adózás a valóságban nem hátráltatja a tőkeképződést, feltéve, hogy józanul, tehát kellő mérséklettel alkalmazzák. Az adótechnika fejlődésével a kijátszásokra való hivatkozás is veszített erejéből. Maradt azonban egy igen komoly ellenvetés. Ez az arra való hivatkozás, hogy az adóprogresszió mértékének megállapítására nincsenek kellő támpontjaink és ezért a progresszív adó a sötétben való tapogatódzás. A határhaszonelmélet, mint láttuk, ebben az irányban bizonyos eredményeket tudott felmutatni, mert valószínűsíteni tudta azt, hogy kivált az egész alacsony jövedelmekből a magasabb felé való átmenettel a tehetőség foka jelentékenyen növekszik és a pénzegység határhaszna erősen csökken, míg nagy jövedelmek között a pénz értékelésében a különbségek már nem olyan jelentékenyek. Ezek mindenesetre értékes támpontok a progresszió menetének megállapítása számára, de belőlük a progressziónak a kulcsát még nem lehet számszerűen megállapítani, ami pedig elkerülhetetlen, ha erre az alapra kívánjuk az adózást fektetni.

A fokozatos adó kulcsának megállapítására vonatkozólag rendesen abból indultak ki, hogy ehhez az egyéni szükségletek erősségének *számszerű mérése* volna szükséges, mert csak ezzel kapnók meg az alapot arra, hogy a progresszió menetét, tehát azt meghatározhassuk, hogy hány százalékkal kell a növekvő jövedelmet megterhelni,

<sup>1</sup> Így *Geffken* utal e hatásokra *R. Meyer* könyvének ismertetésében (*Jahrbücher f. Nationalök. u. Stat. N. F. IX. köt. 1884. a 188. old.*) és *I. Palgrave* is hivatkozik svájci példákra a „Progressive Taxes as levied in Switzerland“. (*Journal of the Royal Statistical Society. Vol. LI. 1888. a 266. old.*)



ha tényleg el akarjuk érni az áldozategyenlőséget. Ennek lehetetlenségét igyekezett Sax bizonyítani és ezt hangoztatják újabban *A. de Viti de Marco*,<sup>1</sup> és *Ilm. Kovero* is.<sup>2</sup> Ezzel szemben *Irving Fisher* már 1892-ben azt vitatta, hogyha a határhaszon valóban mennyiségi fogalom, akkor mérhetőnek is kell lennie.<sup>3</sup>

Vajjon valóban helytálló-e az az állítás, hogy a határhaszon és a rendelkezésre álló jószágmennyiség közötti összefüggésnek egyéni, vagy teljesen alanyi alapon álló vonatkozásában való mérése elengedhetlen feltétele annak, hogy az adózásban a progresszió alkalmazására alapot nyerjünk? Az adózás kétségtelenül egyes vonatkozásokban, így különösen a jövedelmi adónál ennek személyi természeténél fogva az egyéniesítésre törekszik, de csak abban a vonatkozásban, hogy kipuhatolja az egyén rendelkezésére álló jövedelem nagyságát. Az áldozategyenlőség egészen szoros értelmezésénél ennél tovább is lehetne menni, és azt kívánni, hogy az adóhatóság puhatolja ki a hatást is, melyet a követelt adó a megadóztatott egyén helyzetére gyakorol. Ily követelés azonban még az áldozategyenlőség elvének legszélsőbb képviselői részéről sem hangzott el. A progresszió megállapítására tehát ők is elegendőnek tartják a haszonáldozat és a jövedelem nagysága közötti összefüggés általános, vagyis az illető jövedelmi csoportba tartozókra egységesen való megállapítását.

Bár nem számszerűleg, de irányzatában meghatározhatónak tartották a határhaszon és a jövedelem nagysága közötti összefüggést, mint láttuk, *R. Meyer* és *E. Sax*. Ebben már az ő szemük előtt is az lebegett, hogy a bizonyos jövedelemmel bíró egyének, illetőleg társadalmi osztályok szükségletkielégítési színvonala sikerrel hasonlítható más, magasabb vagy alacsonyabb jövedelmű cso-

<sup>1</sup> E. i. m a 175—177. old.

<sup>2</sup> Die Prinzipien der Wertproportionalität und der Wertgleichheit in der Besteuerung. Helsinki, 1938.

<sup>3</sup> Mathematical Investigations in the Theory of Value and Prices. 1892. a 17—18. old.



portokéhoz abban a tekintetben, hogy a jövedelem növekedésével a szükségletek nyomása mily módon enyhül. *Meyer* és *Sax* azonban még nem gondoltak mérésre, hanem csak a határhaszon változása mértékének irányzatában való jellemzésére.

Már *Meyer* és *Sax* kísérletében a kérdésnek tisztán alanyi alapról tárgyi alapra terelésének törekvése nyilatkozott meg, mert a társadalmi osztály már tárgyasított fogalom abban az értelemben, hogy nemcsak a jövedelem egyenlősége vagy csupán szűk, p. o. pengőnkénti határok közé szorított különbözősége van ebben a nézetben feltételezve, hanem a társadalmi csoport szükségleti színvonalának azonossága vagy legfeljebb igen szűk határok közötti eltérése is. Azonban sem *Meyer*, sem pedig *Sax* nem ébredtek még kellően annak tudatára, hogy ezzel tárgyi adottságokkal kötötték össze a kérdést. A döntő lépést ebben a tekintetben csak *Irving Fisher* tette meg,<sup>1</sup> amidőn abból indult ki, hogy *ami az egyénekre vonatkozólag megoldhatatlan, nem okvetlenül megoldhatatlan nagyobb csoportokra vagy tömegekre vonatkozólag*. Az utóbbiakban az egyéni különbségek eltűnnek, kiegyenlítődnek és a közös, a jellemző vonások domborodnak ki. Az egyéni vonásokra oly általánosságban maradók kérdésnél, mint az adózásnál, valóban nincs is szükség, mert ha p. o. két család x pengőt költhet élelemre, meg lehetőszen közömbös adóztatási szempontból, vajjon többet költ-e az egyik burgonyára, a másik hüvelyesekre.

A progresszív adózás kérdésének ily alapon való szemlélete *Irving Fisher*nek azt a gondolatot sugalmazta, hogy statisztikailag megfogható alapon keressen választ az adó fokozatosságának megállapítására. Törekvése tehát arra irányult, hogy bizonyos tárgyi és számszerű adott-

<sup>1</sup> A Statistical Method for Measuring „Marginal Utility“ and Testing the Justice of a Progressive Income Tax. (Economic Essays Contributed in Honor of John Bates Clark. New York, 1927, a 157—193. old.)



ságokból, melyek mintegy lecsapódásai a haszonra és a hozandó áldozatra vonatkozó egyéni megfontolásoknak, találja meg az irányítást az adó fokozatos felépítése számára. A számszerűleg adott jövedelmen kívül a háztartási statisztika adataiban és az árak színvonalában keresett erre kiindulópontot. A háztartási adatok ugyanis a szükségletekre vonatkozólag nyújtanak tájékoztatást, az árszínvonal pedig arra vet világot, hogy az adott viszonyok között egy adott jövedelem alapján milyen szükségletkielégítés lehetséges.

A feladat megoldhatatlan, ha ugyanazon a helyen, tehát jövedelmüket ugyanazon árak mellett felhasználó, de különböző jövedelmű átlagcsaládokról van szó, mert ebben az esetben hiányzik az összehasonlítási alap. Megoldhatóvá válik azonban, ha megfigyeljük azt, hogy miképpen élhet egy hasonló szükségletű és jövedelmű család valamely másik helyen, tehát más árviszonyok között. A kérdés, melyet *Fisher* felvet, az, hogy a szükségleti skála lefolyását, tehát a szükségletek telítésének menetét minden családra nézve egyformának feltételezve, *mit jelent egy dollár, vagyis egy pénzegység hozánövekedése a jövedelemhez*. Ez — mindig a szükségletek telítési folyamatát mindenki egyformának feltételezve — az árszínvonalától függ, mert a pénzérték a pénzegység vásárlási erejétől függ, tehát reciprokja az árszínvonalnak. Ha az árak magasságánál fogva valahol minden kétszer annyiba kerül, mint az előbbi helyen, a másik városban pedig az árak alacsony voltánál fogva minden csak a felébe kerül, mint az összehasonlítási alapul elfogadott helyen, akkor az első helyen a pénzegység csak a felét, a másik helyen pedig kétszeresét éri annak, mint az összehasonlítási alapul vett városban.

A pénzegységnek a háztartás számára való értéke azonban nyilvánvalóan nemcsak az árszínvonalától, hanem a jövedelem nagyságától is függ. A jövedelem nagysága szerint különbözik ugyanis az, hogy milyen szükségletek és milyen arányban nyerhetnek belőle kielégítést. Erről a



háztartási statisztikák nyújtanak tájékoztatást. Ha az ezekből merített adatok alapján megvizsgáljuk azt, hogy az adott árviszonyok mellett mi egy adott pénzjövedelemnek a reálértéke, vagyis, hogy abból az illető jövedelmet élvezőknek milyen szükségletekre telik, akkor kezünkben vannak azok az adatok, melyekből egy, a jövedelemhez hozzánövekvő pénzegységnek az illető háztartási csoport számára való jelentőségét megítélhetjük. Azonos árviszonyok mellett a nagyobb jövedelem abban az arányban jelent bőségesebb megélhetést, amelyben az a magasabb szükségletkielégítés lehetőségét megnyitja. Az arányt tehát az határozza meg, hogy azonos árak mellett a jövedelmi különbözetnek milyen tényleges szükségletkielégítési növekedés felel meg.

Ennek az eljárásnak, melyet *Ragnar Frisch* tovább kifinomított,<sup>1</sup> abban van a jelentősége, hogy az életben megfigyelt támpontok, tehát *tárgyi adottságok* alapján világítja meg a pénzegységnek a jövedelemmel való értékváltozásának arányát. Számszerűleg nem magának a pénzegységnek az értékét határozza meg, hanem csak azt az *arányt*, melyben egy, a jövedelemhez hozzánövekvő pénzegység a szükségletkielégítés lehetőségét bővíti, tehát a pénzérték és az ennek alapján a hozzánövekvő pénzegység és az általa biztosított szükségletkielégítési növekedék egymáshoz való viszonyát. Ez a *pénzérték flexibilitása*, tehát a pénzegység jelentőségének a jövedelem növekedése folytán való változása.

Az egyéni különbségektől ez a módszer eltekint, mert arra van építve, hogy a tömegben az egyéni vonások elvesznek és a jellegzetes általános vonások domborodnak ki, melyekre szükség van akkor, ha társadalmi vonatkozású következtetéseket akarunk megállapítani. Ezzel *Fisher* és *Frisch* megkerülik azt a nehézséget, mely az értékelés egyéni természetéből következik és *Fisher* büszkén állapítja meg, hogy a jövedelem megadóztatására

<sup>1</sup> New Methods of Measuring Marginal Utility. Tübingen, 1932.



ezzel biztosabb alapot szerzünk, mintha csak önkényesen állapítjuk meg az adókulcs változását.<sup>1</sup>

*Frisch* óvatosabb és arra is figyelmeztet, hogy az áldozategyenlőség fogalmát is közelebből meg kell határozni ahhoz, hogy a progresszív adót helyesen alkalmazzuk. A főkérdés itt az, hogy az áldozategyenlőséget abban keressük-e, hogy a nagyobb jövedelműek mindent feláldozzanak-e, amivel tehetősebbek a létminimumon élők-nél, vagy *aránylagosan* ugyanolyan áldozatot hozzanak-e a kisebb jövedelműekhez viszonyítva, vagy pedig aránylagosan ugyanolyan mértékben csökkentsek-e szükségletkielégítésüket, mint a kisebb jövedelműek. Ha nem is oly pontosan, mint *Frisch*, már *Sax* is rámutatott erre.

Az első eset nyilvánvalóan azt jelenti, hogy az adóval mindenkinek szükségletkielégítését egyforma színvonalra kell leszállítani, ami lényegében a vagyonegyenlőtlenségek teljes megszüntetését jelentené. A második esetben aránylagosan egyforma használdozatot, tehát az élvezett szükségletkielégítésnek az összhaszon arányában való leszállítását jelenti az áldozategyenlőség. A harmadik esetben nem az összhaszomból, hanem a pénz határhasznából indulunk ki és a pénz flexibilitásának görbét tartjuk szem előtt. Ha az előbb előadottakat figyelembe vesszük, gyakorlatilag, de elméletileg is csak a harmadik célkitűzés jöhet számba, mert az összhaszon, melyre a második értelmezés támaszkodik, számszerűleg alig meghatározható nagyság, minthogy gazdasági számításunk mindig a szükségletkielégítés határainak megállapításával kapcsolatos. Ami pedig a szükségletkielégítés teljes egységes szintre hozatalát illeti, az azzal az elvvel ellenkezik, mely a megélhetési lehetőségek javításával akarja az embereket teljesítményeik fokozására sarkalni.

**6. A fokozatos adózás a gyakorlatban.** A progresszív adó elméleti szempontból az adóelmélet egyik leg-

<sup>1</sup> E. i. m. a 171. old.



érdekesebb kérdése; gyakorlati szempontból azonban jelentősége nem olyan széleskörű mint első pillanatra látszik. Elgondolása ugyanis az összzadóteher elosztására vonatkozik és így voltaképpen a maga teljességében csak akkor jutna érvényre, ha az egyetlen jövedelmi adó bevezetése az adóztatás megfelelő módjaként kínálkoznék. Később kifejtendő okokból ez azonban nem ajánlatos megoldás és így a maga egész elgondolásában a progresszió nem valósul meg, hanem, bár a fokozatos megterhelés számos adónál alkalmazható, csak egyes adónemekre szorítkozik. Mihelyt azonban egyes adóknál külön-külön alkalmazzuk, nem tudja már az áldozatot az adózó egyéni helyzetével a maga egészében összhangba hozni.

Ez nem jelenti azt, hogy elvi elgondolása tárgytalanná válnék. Különösen a jövedelem megadóztatásánál avval támasztható alá a progresszív adó, hogy a szegényebb néposztály ott, ahol fogyasztási adók állnak fenn, amúgy is meg van terhelve ezekkel és ezért a teheregyenlőség irányában hat az, ha a magasabb jövedelmű egyének fokozatosan többet fizetnek adó fejében. Kétségesebb a dolog a vagyon megadóztatásánál, melynél szintén alkalmazzák a progressziót. A vagyon pénzbeli hozama ugyanis bennfoglaltatik a jövedelemben és így fokozatos megadóztatásánál tisztán elvi szempontból, vagyis az áldozategyenlőség szempontjából a progresszió csak a közvetlen élvezett kielégülés tekintetében kínálkozik. Az áldozategyenlőség gondolatának érvényesülése a forgalom megadóztatásánál erősen kétséges, mert legalább is egyes nemeinél az adó áthárítása nagy szerepet játszik. A hadi nyereségadónál, melynél legerősebben szokták a progressziót alkalmazni, nem az áldozategyenlőség a vezető szempont. Hasonlóképpen van ez az örökösödési és az értéknövekedési adónál, melynél pedig legkorábban talált pártolásra a fokozatos adózás.

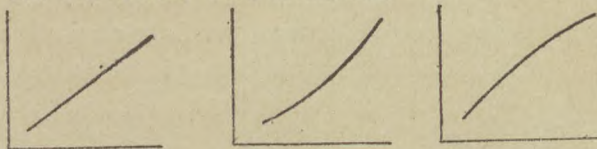
A progressziónak három fajtát különböztetjük meg. Az adók fejében fizetendő százalék — az adóláb — az adóalappal, vagyis jövedelmi adónál a jövedelemmel azonos



mértékben növekedhetik. Ebben az esetben *egyenletes* a progresszió. Ha a fizetendő százalék gyorsabban nő, mint az adó alapjául szolgáló összeg, a progresszió *gyorsított*, ha lassabban nő, a progresszió *lassított*.<sup>1</sup> Az egyenletes progresszió a jövedelmi adónál a pénz határhaszna flexibilitásának állandó voltából indul ki és nem számol értékének változásával. Mihelyt ezt figyelembe vesszük, a jövedelem nagysága szerint gyorsított és később lassított progresszió keletkezik. A legtöbb jövedelmi adótarifa eleinte gyorsított, később pedig — a nagy jövedelmeknél — lassított progressziót (késleltetett progresszió) alkalmaz, ami nagyjában a pénz határhaszon flexibilitásának elgondolt lefolyásával összhangban van. A gyorsított progressziónak a magas jövedelmeknél is határ nélkül való alkalmazása erősebb emelkedés mellett az adót a jövedelem egész összegéig emelné, ha nincs levonás a létminimum fejében.

Annak indoklására, hogy miért alkalmazzassék az egészen nagy jövedelmeknél lassított progresszió, *H. Ritschl*<sup>2</sup> a közgazdaság természetéből folyó szempontokat hív segítségül. Arra mutat rá, hogy a közgazdaság szempontjait tekintve, nem helyes a progresszió megállapításánál csupán az egyéni szükségletkielégítésre figyelemmel lenni, hanem a fogyasztás mellett a termelés és ezzel kapcsolatban a tőkeképződés szempontjára is figyelemmel kell lennünk. Pusztán a fogyasztás szempontjának figyelembevétele nem indokolhatná szerinte azt, hogy egészen nagy jövedelmeknél a progressziót lassítsuk; de indokolja ezt a másik két

<sup>1</sup> Ezt a következő ábra szemlélteti:



1. ábra.

<sup>2</sup> *Theorie der Staatswirtschaft und Besteuerung*. Bonn és Leipzig, 1925.



szempont. A közgazdaság termelékenységének növelésével ellenkeznek ugyanis az, ha a progressziót annyira kiéleznők, hogy a nagyobb jövedelemre való törekvés az adó nagysága folytán már nem válik érdemessé. Ezért a progresszióknak egy bizonyos határtól kezdve lassulnia kell, mert különben a termelés szenved alatta. Ugyanezt kívánja *Ritschl* szerint a tőkeképződés előmozdítása is. *Ritschl* tehát azokat a szempontokat gondosan beledolgozza a fokozatos adózás elméletébe, amelyeket régebben a progresszió ellen érvényesítettek és kimutatja, hogy azok nem ellenkeznek a progresszió elvével, hanem annak keretén belül is helyet találhatnak és kell is találniok, ha helyesen alkalmazzuk a fokozatos adó gondolatát.

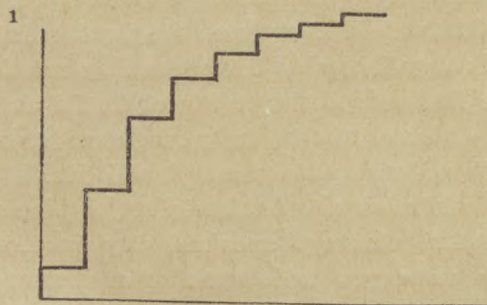
Minthogy a fokozatos adózás lényege az, hogy a növekvő adóalappal az adóláb is növekszik, a fokozatos adótarifa szerkesztése gyakorlatilag az adóalap és az adókules egymáshoz való viszonyának meghatározásában áll. Ez történhetik úgy, hogy az összegszerűleg megállapított adóalap után fizetendő összeget tüntetjük fel az adótarifában. Ez az *adóösszegetarifa*, mely megmondja, hogy egy meghatározott adóalap után mennyi adó jár. Előnye az egyszerűség és könnyű ellenőrizhetőség. Az adóalap és az adóösszeg közötti viszonyt azonban úgy is megállapíthatjuk, hogy az egyes adóalapok után fizetendő adóösszeget nem közvetlenül állítjuk egymás mellé, hanem azt határozzuk meg, hogy különböző nagyságú adóalapok után hány százalék fizetendő adó fejében. Ez az *adólábtarifa*. Akár az egyik, akár a másik eljárást alkalmazzuk, végeredményben mindig az adóalap és az adókules egymáshoz való viszonyáról van szó, mert a fokozatos adó lényege mindig az, hogy az adóalap növekedésével azt a hányadot is növeljük, mellyel az adóalapot terheljük.

Ennek keresztülvitelében nehézség származik abból, hogy az adókulesnak az adóalappal való változása nem folyamatos, mert meg kell jelölni azt, hogy milyen adóalapoknál változik a fizetendő összeg, illetőleg az adókules, mert ez a változás teszi a fokozatosságot lényegét.



Az adóalapok szerint tehát a fokozatos adótarifának tarifacsoportokat kell alkotnia, melyek számára az adóösszeget vagy az adókulcsot megállapítja. Ez ugrásszerűvé teszi a progressziót, mert, ha 1000–1500, 1501–2000 pengő között és így tovább állapítom meg a tarifacsoportokat, melyek után bizonyos fokozatosan emelkedő adóösszeget kell fizetni, akkor az egyik csoportból a másikba való átmenetelnél *ugrások* állnak elő. A tarifa tehát *lépcsőzetes* lesz, mint az alábbi ábra mutatja.<sup>1</sup>

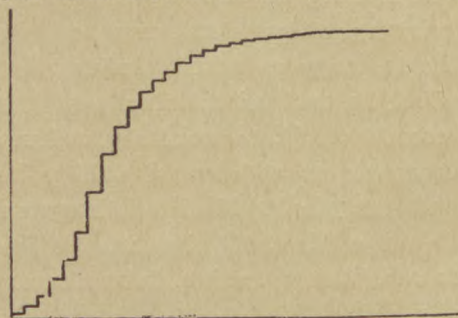
Csökkenteni ennek hatását csak úgy lehet, hogy azokat a jövedelemcsoportokat, melyeket ugyanazon tétellel vagy kulccsal terhel a törvény, a lehetőséghez képest szaporítja és határaikat szűkre szabja. A lépcsőzetesség azonban itt sem szűnik meg teljesen, de az ugrások kisebbek lesznek, mint akkor, ha nagyobb csoportokat alkotunk.<sup>2</sup>



2. ábra.

A tarifa lépcsői természetesen különbözőképpen alakulnak a szerint, hogy a progresszió egyenletes, lassított vagy gyorsított. A fenti ábra eleinte gyorsított, majd később lassított progresszió képe.

<sup>2</sup> Az ilyen tarifa képe a következő:



3. ábra.



Annak, hogy az adóösszegtarifánál a fizetendő összeg a csoporton belül állandó és az adólábtarifánál is a csoporton belül az adókules változatlan, mindenekelőtt az a következménye, hogy az adózók igyekeznek bevallásukat úgy irányítani, hogy az adóösszegben vagy kulesban való utolsó ugrást elkerüljék, vagyis, hogy bevallásuk az utolsó ugrás előtti csoportban maradjon. Ennél nagyobb hiba az, hogy az adóösszegnek, illetőleg az adókulesnak a csoporton belül való állandósága azt eredményezi, hogy a csoport kezdő határán levő adóalap súlyosabb terhet visel az adóalaphoz viszonyítva, mint a csoport végéhez közeledő alap. A terherben tehát visszaesés, viszonylagos csökkenés (regresszió) áll be a csoporton belül, mert a csoporton belül állandó adóösszeg csökkenő megterhelést jelent, amíg az olyan adóalagnál, mely valamivel nagyobb, már eléri a következő csoport határát, ugrás keletkezik az adóalap megterhelésében.

Ez teszi szükségessé a *határkiigazításokat*, melyek megakadályozzák azt, hogy a következő csoportba tartozó adózónak nagyobb adóalapjából az adó befizetése után kevesebb maradjon rendelkezésére, mint annak, aki az előző csoportban a határhoz közeledve, de azt el nem érve kisebb kules szerint lett megadóztatva. A határkiigazításnak több módja van. Így p. o. eszközölhető az úgy, hogy minden csoportban bizonyos határig az előző csoport adóösszegét alkalmazzák, kiegészítve avval, hogy az adóalapnak az előző csoportéhoz képest való növekedésével növelik az adóösszeget. Eszközölhető a határkiigazítás úgy is, hogy az előző és a következő adóösszeg különbözetének felével növelik a fizetendő adót.

A tarifában a fokozatosság keresztülvitelével keletkező ugrások elkerülésére a tarifacsoportok szűkítésén kívül egyéb módszereket is alkalmaznak. Így p. o. részmennyiségekre bontják az adóalapot és az egyes részek után különböző százalékban állapítják meg az adót (*láncolt tarifa*). Tegyük fel p. o., hogy a progresszió 10.000 pengőnél kezdődik egy bizonyos adókuleccsal. Ha valakinek ennél nagyobb jövedelme van, akkor a következő 10.000

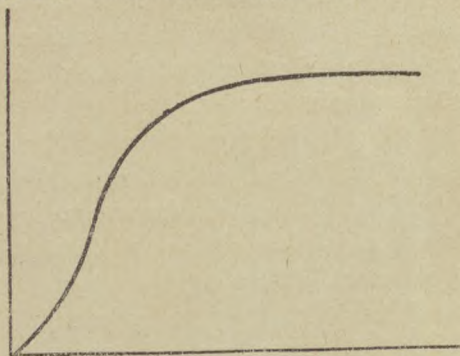


vagy 20.000 pengő után már magasabb kules szerint fizet adót, de az első 10.000 pengő után csak az alacsonyabb kules szerint. Az adózó tehát, ha 20.000 vagy 30.000 pengő az adóalapja, fizet az első 10.000 pengő után  $x\%$ -ot, a második 10.000 vagy 20.000 után  $x+x_1\%$ -ot és így tovább. Az adóösszeget tehát ebben az esetben úgy kapjuk meg, ha a törvény által előírt részmennyiségekre bontjuk a magasabb adóalapokat és az ezek után fizetendő adóösszegeket összegezzük.

Ha azonban a progressziót vég nélkül folytatjuk, akkor igen magas jövedelmeknél a  $100\%$ -os adókulesot is elérjük. Ezért és az előbbiekben kifejtett elvi meggondolások alapján nagyobb jövedelmeknél lassítanunk kell ütemét és előbb-utóbb teljesen abban kell hagynunk a progressziót. Az ily módon szerkesztett tarifa eleinte, amíg t. i. az adókules gyorsított ütemben növekszik, emelkedik, majd pedig az adókules emelkedésének lassításával tompul és egészen magas fokozatokban vízszintes egyenesbe megy át.<sup>1</sup>

Az eddigiekben abból indultunk ki, hogy az adókulesot a jövedelem nagyságával növelik. Ez a *közvetlen progresszív* tarifa. A fokozatosság az adózásban azonban e nélkül is bekövetkezik az által, hogy az adóalapból a törvény bizonyos levonást enged; p. o. megengedi az ú. n. létminimum levonását, vagy a családi körülmények

<sup>1</sup> A tarifa képe tehát a következő lesz:



4. ábra.



szerint, esetleg az adózó vagyontalansága esetére is enged levonásokat. Ebben az esetben az adóalap a jövedelemnek csak egy része. Ha 1000 pengő marad adómentes, akkor a 2000 P jövedelemmel rendelkező adózó csak 1000 P után fizet adót, p. o. 50 P-t, ami 5%-os adókules mellett jövedelmének csak 2.5%-a. Minthogy az első 1000 P után nem kell adót fizetni, 5%-os adókules mellett 3000 P jövedelem után csak 3.33%, 5000 P után 4%, 10.000 P után 4.5%, 100.000 P után pedig csak 4.95% az adó és így az 5%-ot csak mindjobban megközelíti, de sohasem éri el. Ilymódon tehát levonások engedélyezésével az arányos adó is fokozatossá válik. Ez a *közvetett* vagy *rejtett progresszió*.<sup>1</sup>

**7. Az egyetlen adó eszméje.** Abban a mértékben, amelyben az adók kezdtek előtérbe lépni az államháztartásban, fokozódott az érdeklődés, melyet az államférfiak és közgazdák irántuk tanúsítottak. Gondolkozni kezdtek azon, hogy milyen módon lehetne legészszerűbben berendezni az adózást. Különös vonzóerővel bírt ebben a korban az a gondolat, hogy egységesen nyerjen az adózás kérdése megoldást, t. i. oly módon, hogy csak egy fajta adó szedessék. Az adók sokasága ugyanis az adózók messzemenő zaklatásához vezet, ami erősen táplálta a vágyat, hogy egyetlen adó alkalmazásával nyerjen az adózás kérdése megoldást. Ezt a gondolatot alátámasztotta az a régebben sokak által vallott felfogást, hogy az adó, bármilyen alakban vetik is ki, bizonyos rétegekre háramlék és ezért felesleges az adók sokaságával bonyolítani az adózás kérdését.

<sup>1</sup> A fokozatos adótarifák válfajaira nézve l. K. Bräuer: Umriss und Untersuchungen zu einer Lehre vom Steuertarif. Jena, 1927., valamint a Handwörterbuch d. Staatswiss. 4. kiad. VIII. köt.-ben a „Steuertarif“ c. cikkét, továbbá Harald Wick: Die indirekte Progression. Jena, 1932. — A fokozatos tarifák alapos elemzését nyújtja Pozsonyi Gábor: A progresszív adótarifák vizsgálata. (Közgazd. Szemle LVIII. 77. köt. 1934. a 480—506. old.) Pozsonyi gondosan kirajzolta és szemléltetővé tette a különböző államok jövedelemadó-tarifáinak progresszióját.



Abban a tekintetben azonban, hogy melyik az a réteg, amely az adókat végeredményben viseli, nem alakult ki olyan egységes felfogás, mint abban, hogy az egyetlen adó kívánatos volna. A közigazdák nem tudtak ugyanis megegyezni arra nézve, hogy a fogyasztó vagy a termelő viseli-e végeredményben az adóterhet. Ezért az egyetlen adó eszményének is különböző megvalósítási módjai merültek fel.

Az egyetlen adó eszméje legelőször mint az *általános fogyasztási adó* gondolata jelentkezik. A fogyasztás ténye oly folyamat, mely könnyen megragadható és azt is biztosítani látszott, hogy ki-kí erejéhez mértén adózik. Hiszen a fogyasztás terjedelme és az életmód azonos tünetények; midőn tehát a fogyasztást adóztatjuk meg, úgy látszik, mindenkit életmódjának megfelelően veszünk igénybe a közteherviselés számára. Már a XVII. században védőre talált ez a gondolat *Hobbes*ban. Midőn később aggályok merültek fel abban az irányban, nem terhelik-e a fogyasztási adók a munkásosztályt erősebben, mint a jómódúakat, a fogyasztási adó helyesbítése gyanánt a *kizárólagos fényűzési adó* gondolata lépett előtérbe. Majd — ennek szűk talpazatát látva — egyesek ismét általánosabb alapot kerestek az adóelv bekapcsolására, azonban szintén abból kiindulva, hogy egyetlen adóval a helyes teherviselés megvalósítható. Így *Decker* az *egyetlen házádot* javasolta, melyet némelyek ajtó-ablak adó alakjában tartottak megvalósíthatónak. A kérdés ilyen beállítása mellett nem késhtett az *egyetlen földadó* gondolata sem.

Az egyetlen földadó eszméjét általában a fiziokratáknak szokták tulajdonítani. Ez azonban, amint erre *Seligman* rámutat, nem helytálló, mert már sokkal a fiziokraták előtt *Locke* határozottan állást foglalt az egyetlen földadó mellett. *Locke* szerint ugyanis minden adót többé-kevésbé végeredményben a földbirtokosok viselnek. A fiziokraták persze azután egész közigazdasági rendszerükkel támogatták e felfogást, mert hiszen a termelékenységéről alkotott elméletük, mely egész rendszerük



középpontjában áll, nem vezethetett más eredményre, mint arra, hogy hiába vetünk bármely osztályra adót, azt csak azok képesek viselni, kiknek igazán tiszta jövedelmük van. Ezek pedig csak a földbirtokosok, mert az összes többi osztályok csak azokból az előlegekből élnek, melyeket a földbirtokosok tiszta jövedelmükből nekik nyújtanak. A fiziokraták tehát drágán kívánták megfizettetni a földbirtokosokkal azt az előkelő állást, melyet nekik a közgazdaságban tulajdonítottak.

A fiziokraták voltaképpen nem adóelvi okokból hívei az egyetlen földadónak, hanem azért, mert az szerintük a közgazdaság törvényszerűségénél fogva úgyis eredményként előáll és így észszerűbb mindjárt a földbirtokra kivetni az adót és fel nem idézni más adókkal azt a küzdelmet, mely végeredményben mégis a földbirtokosra tolja az adóterhet. Mihelyt az az álláspont, amely a fiziokraták termelékenységi tanából keletkezett, megváltozott, az egyetlen adó gondolatának is új alakot kellett öltenie. Akkor, amikor rájöttek arra, hogy az iparban és a kereskedelemben is keletkeznek tiszta jövedelmek, nem lehetett többé az egyetlen földadó követelését fentartani. Most már a tőke látszott ezen a tágabb alapon a termelékenység alapvető tényezőjének és így keletkezett az *egyetlen tőkeadó* gondolata. Az egyetlen tőkeadó eredetileg az ingatlanadók kiszélesítése. Benne voltaképpen a fiziokraták álláspontjának a kiszélesítésével állunk szemben. Alapja az a feltevés, hogy minden adó végeredményben a tőkét mint a termelékenység forrását fogja sújtani. Ha tehát nem akarunk az adózásban indokolatlan körutat tenni, akkor közvetlenül a tőkét kell megadóztatni.

Az egyetlen adó eszméje azonban még itt sem állapodhatott meg. Tudjuk, hogy a klasszikus közgazdaságtan tanítása a termelékenység fogalmát általánosabban értelmezte és minden termelési tényező termelékenységét hirdette. Minden, ami a termelési költségeken felül keletkezik, a tiszta jövedelem jellegét ölti. Ez a tiszta jövedelem voltaképpen az adó forrása. Ha tehát a tiszta jöve-



delmet megadóztatjuk, akkor az adózás elvi követelményeinek megfelelően kapcsoljuk be az adóelvet a közgazdaságba. Így keletkezik az *egyetlen jövedelmi adó* eszméje. Az egyetlen jövedelmi adó az egyetlen adó eszméjének betetőzése. Ment azoktól az egyoldalúságoktól, melyeket az egyetlen adó korábbi alakjai mutatnak. Nem a közgazdaság egyes vonatkozásait akarja az adózás kiindulási pontjává tenni, hanem — bár egy szempontban összpontosítva — a termelés egész mezejét. Számol azzal is, hogy a munkamegosztásos társadalomban nem vesz mindenki részt az anyagi termelésben és a közgazdaság egybefűzőttségéből kifolyólag mégis gazdasági erő fölélt rendelkeznek a közvetlenül nem termelő személyek is, mint a szellemi foglalkozást űzők stb. Így az egyetlen jövedelmi adó eszméje elvileg kifogástalannak, sőt egyenesen adóeszménynek látszik, mert a szolgáltatási képesség gyökerénél, a tiszta jövedelemnél kívánja megragadni a közgazdaság alanyait.<sup>1</sup>

Ha áttekintjük az egyetlen adó gondolatának számos változatát, láthatjuk, hogy azon lényegileg összes változataiban egy gondolat vonul végig és ez az, hogy a közgazdaságban egyesített magángazdaságokat a gazdasági élet egyetlen nyilvánulásában úgy meg lehet ragadni, hogy az által a teheregynlőség gondolata valósuljon meg. Az egyetlen adó gondolatát tehát az a meggyőződés sugallja, hogy a gazdasági élet egyik megnyilvánulása, a fogyasztás, a fényűzés, a termelékenység, vagy a jövedelem, elegendő biztos támpont a teherviselőképeség megítélésére.

Vajjon megfelel-e ez a feltevés a valóságnak?

**8. Az adórendszer.** Ha arra a kérdésre akarunk felelni, hogy egyetlen adóval elérhető-e az adóztatás célja, két szempontra kell figyelemmel lenni. Az egyik az, hogy

<sup>1</sup> Ezen az alapon védelmezője is akadt újabban az egyetlen adónak. V. ö. A. Zeiler: Einkommensabgaben, Gesellschaftlicher Ausgleich und Gesamtverbrauchssteuer. Zweibrücken, 1918.



az adó a közületi háztartás mai állapotában, mint kifejtettük, a főbevételi forrás. Ebből folyik annak szükségessége, hogy az adózást úgy kell berendeznünk, hogy segítségével a növekvő közületi szükségletek valóban fedezetet találjanak. A másik körülmény, melyet nem szabad elhanyagolni, az, hogy az adózás szorosan összefügg a közgazdaság szerkezetével és ezért feltételei a közgazdasági szervezet fejlődésével változnak. Következménye ez annak, hogy a közületek nem közvetlenül merítik a háztartásukhoz szükséges eszközöket a nemzeti jövedelemből, hanem a közgazdaságot alkotó magángazdaságokon keresztül kapják azokat. Ha e két szempontra irányítjuk figyelmünket, könnyen megérthetjük, hogy egy kifejlett közgazdaságban mindkét szempontból csak az adók többfélesége felelhet meg egy magasabb igényekkel bíró közületi háztartásnak.

Bármily tetszetős is az a gondolat, hogy egyetlen adó kivetésével valósítsuk meg az adóztatást, alig lehet vitás, hogy ez az út csak addig járható, amíg csak mérsékelt összegeket kell adózás útján előteremtenünk. Minden adónemnek, akár a termelés hozamát, akár a keresetet, vagy a vagyont vesszük alapul az adóztatásnál, korlátai vannak hozadékképességében, mert minden adóforrás csak korlátolt megterhelést bír meg. Ha ezen a korláton, melyet igen nehéz megállapítani, túlfeszítjük az adót, akkor adóforrásokat teszünk tönkre és ezzel a közület bevételeit nem növeljük, hanem végeredményben csökkentjük. *Az adóforrások megtartása és kímélése minden józan adópolitikának egyik főelve kell, hogy legyen.* Ebből világosan látható, hogy *nincs olyan adónem, amely magábanvéve fedezni tudná egy fokozottabb igényű közületi háztartás szükségleteit.*

Első pillanatra idegenszerűleg hangzik e megállapítás, ha arra gondolunk, hogy minden adó végeredményben a nemzeti jövedelem egy részének a közület számára való átengedése. Ha azonban meggondoljuk azt, hogy a nemzeti jövedelem csak eszmeileg vezethető vissza egy közös forrásra, t. i. a nemzet termelő vagyonának okszerű



használására, akkor könnyen megértjük, hogy miért ütközik nehézségbe az adó által elvonandó hányadnak csupán egy alapon való meghatározása. Hiszen nem a nemzeti jövedelmet összesítve a maga egységében ragadja meg az adó, hanem annak részei csak külön-külön hozzáférhetők az adóztatásnak.

Ez az, ami az adót szoros összefüggésbe hozza a forgalmi gazdaság szerkezetével. Amíg az kezdetleges és egyszerű és amíg adó útján nem kell a nemzeti jövedelem nagyobb hányadát elvonni a magánfogyasztástól, addig az egyetlen föld- vagy vagyonadó nem jár nagyobb veszedelemmel, különösen, ha a termelési eljárásban az egyes adózóknál nincsenek számbavehető különbségek. Lényegesen megváltozik azonban a helyzet, mihelyt bonyolultabbá válik a közgazdaság szerkezete, terjed a munkamegosztás és szétválnak a különböző foglalkozások. A közgazdaság ezzel olyan sokrétűvé válik, hogy nehéz olyan adónemet találni, mely a nemzeti jövedelem összes forrásait fellelné.

Eszmeileg csak háromféle adó jöhetne itt számba. Az egyik az általános fogyasztási adó, mely minden, bármilyen fajta fogyasztásra kiterjed. Eltekintve attól, hogy ez a forgalmi gazdaságban csak a javak forgalmával kapcsolatban valósítható meg és csak nehezen vonhatja be az adózás körébe az önellátó gazdaságok fogyasztását, ez az adónem abból indul ki, hogy mindenki teljesen fogyasztásra használja fel a rendelkezésére álló anyagi eszközöket. A tőkegyűjtés tehát adómentes maradna és az adózás a termeléssel való érintkezését is elveszítené. Nagyjában ugyanez áll az általános forgalmi adóra is, azzal a különbséggel, hogy ez a tőkeforgalmi ügyleteket is adózás körébe vonja, a nélkül azonban, hogy a termeléssel az érintkezést megtalálná.

Maradna tehát, mint az egyetlen adónak fejlett viszonyok között egyedül számbajövő alakja az általános jövedelmi adó. Minthogy ez a személy gazdasági helyzetéhez, tehetősége fokához simul, megfelelőnek is látszik az



egyetlen adó eszméjének megvalósítására. Ennek az adónak azonban, mint alábbi tárgyalásánál látni fogjuk, számos olyan gyengéje van, mely erre a szerepre nem teszi alkalmassá.

Eredményünk tehát az, hogy nincsen olyan adónem, mely egyedül alkalmazva, fejlett viszonyok között az adózás követelményeinek megfelelne. Ennek oka nemcsak az, hogy egyetlen adónemmel nem lehet a nemzeti jövedelmet minden vonatkozásában az adózás körébe vonni, hanem az is, hogy minden adónemnek *gyakorlati keresztülvitele tele van tökéletlenségekkel*, melyek annál inkább érvényesülnek, minél inkább akarjuk hozamát fokozni. Ezzel természetesen azok az aránytalanságok és igazságtalanságok is fokozódnak, amelyek az adók szerkezetéből következnek és így csak az segíthet, ha a tökéletlenségeket oly adókkal ellensúlyozzuk, melyek erre alkalmasak.

Ezzel már el is érkeztünk annak az útnak a megjelöléséhez, mely fejlett közigazdaságokban az adóztatás egyedül célravezető útja. Ez nem lehet más mint egy oly rendszere az adóknak, mely több egymást kiegészítő és a közigazdaság adott állapotához alkalmazkodó adónemekből tevődik össze. Az *adórendszer*, amely így keletkezik, az adónemek oly tervszerű csoportosítása, mely nemcsak az adóforrások sokaságával számol, hanem az egyes adók tökéletlenségeivel is és az utóbbiakat oly adónemekkel ellensúlyozza, melyek erre alkalmasak és az aránytalanságokat ellensúlyozzák, amelyek az egyes adók természetéből az adózásban keletkeznek. Az adórendszer tehát céltudatos egymás mellett való alkalmazása többféle adónak oly módon, hogy azok egymást kiegészítsék. Nem az adók sokasága természetesen a cél. Ez, mint régebbi korok mutatták, inkább bajt okoz, semhogy előnyt hozna. A cél az, adók helyes csoportosítása és céltudatos összeválogatása.

Az adórendszer ily módon alkalmazkodik a közigazdaság sokrétűségéhez, mely mintegy egyetlen nézletből le nem fényképezhető és egyetlen szempontból az adózás alapjául nem tehető. Az adózás ilyen alapokon való berendezése



azonban egy másik szempontból is fontos. Nevezetesen megkönnyíti nagyobb adótehernek a viselését. Teszi ezt először is azért, mert olyan adókat is alkalmaz, melyeket az adózó kis összegekben egyenként fizet; ilyenek p. o. a fogyasztási adók. Ez magábanvéve nagy könnyítés, mert itt az adófizetés közvetlenül alkalmazkodik a jövedelem elköltéséhez. Az adózásnál azonban egy lélektani szempont is fontos, t. i. az, hogy az adózó ne érezze túlságosan az adók terhét. Ha ezt a terhet összesítve egy adóval rakjuk a vállaira, ezt inkább érzi, mint akkor, ha több tényhez kapcsolva, mintegy felosztva viselheti azt. De az adózók tárgyilag is könnyebben viselik az adóterhet, ha az egészet nem kell egyszerre, vagy nagyobb összegekben fizetniök.

A közgazdaság fejlődésével többféle adórendszer alakult ki a szerint, hogy milyen alapelv szerint valósítjuk meg az adózást, ami viszont a közgazdaság szerkezetétől függ. Ilyen adórendszerek fejlettebb közgazdaságban a hozadéki és a jövedelmi adók rendszerei, melyek közül az első tárgyi, a második személyi természetű. Az elsőnél a termelés, a másodiknál a jövedelem megadóztatása áll a rendszer középpontjában és ennek megfelelően kell a *kiegészítő adókat* különbözőképpen megválogatni. Ezeknek ugyanis a *főadónem* hiányait kell ellensúlyozniok. Így a hozadéki adóknál személyi, a jövedelmi adónál pedig tárgyi kiegészítő adók válnak szükségessé.

Ha szem előtt tartjuk azt a kapcsolatot, amely a közgazdaság és az adóztatás között a dolog természetéből kifolyólag fennáll, könnyen meg fogjuk érteni, hogy az adórendszer miért nem lehet változatlan az idők folyamán. Ha ugyanis azt akarjuk, hogy az adóztatás hatályos legyen és hogy alkalmazkodjék az állampolgárok teherbíró képességéhez, az *adórendszernek a közgazdaság mindenkori állapotához kell hozzásimulnia*. Az adórendszernek tehát változnia kell, ha a közgazdaság szerkezetében, a termelési ágak egymáshoz való viszonyában, a termelés és az értékesítés módszereiben, valamint a lakosság fog-



lalkozási viszonyaiban lényegesebb változások mentek végbe. Ilyenkor elkerülhetetlen az adózásnak új alapokra helyezése, vagy legalábbis az adók átesoportosítása. Ez az, amit *adóreform*nak nevezünk.

Az adóreform alkalmazkodás a közgazdaság változott állapotához. Célja az adók eredményesebb alkalmazása és az adóteher helyesebb elosztása. Ha a közgazdaság nagyobb arányú átalakulása teszi e lépést szükségessé, akkor *általános adóreformot* kell megvalósítani, vagyis az egész adórendszert kell átalakítani; a régi adókat módosítani, esetleg új adónemeket bevezetni és a fennálló adónemek egymáshoz való viszonyát megváltoztatni. A teherviselésben mutakozó aránytalanságok kiegyenlítésére gyakran a *részleges adóreform* is elegendő, nevezetesen akkor, ha egyes adónemek túlterheseknek mutakoznak vagy felépítésükben észlelhetők hiányok. Ilyenkor csak egyes adók megszüntetéséről vagy megváltoztatásáról van szó.

Nem igazi adóreform az, amikor rendkívüli időkben az államháztartás helyzete új adók bevezetését teszi szükségessé. Ez gyakran az adórendszer alapjainak érintése nélkül is megtörténhetik és történik is gyakran, mert éppen azok az idők, melyekben az államháztartás számára sürgősen kell új bevételi forrásokról gondoskodni, mint rendkívüli helyzetek eredményei, kevésbé alkalmasak az adórendszer gyökeres átalakítására. Ez oly feladat, mely legsikeresebben nyugodt időkben és kellő előkészítés után valósítható meg.

Ha azokat a különbségeket meg akarjuk érteni, melyek egyes országok adórendszerei között észlelhetők, arról sem szabad megfeledkeznünk, hogy az adórendszer nemcsak a közgazdaság állapotától, hanem az országban uralkodó *politikai rendszertől* is függ. Egyes politikai áramlatok, valamint a törvényhozás összetétele erősen befolyásolják az adórendszer kialakulását. Így p. o. a demokratikus rendszer terjedése idézte elő a fokozatos adó-



zás térfoglalását és a tőkések politikai befolyása akadályozta meg sokáig Franciaországban a jövedelmi adó bevezetését.

**9. Az adóztatás kiindulási pontjai.** Az adó, mint a közgazdaság egyedeinek a közületi szükségletek fedezése szempontjából való igénybevétele fejlődött ki és ennélfogva az adózás fogalma a közgazdaságnak avval a szerkezetével függ össze, amely mellett a termelés különálló gazdasági egységekben történik, melyek a maguk összességében alkotják a közgazdaságot. Teljesen közös alapra helyezett termelésnél, tehát egy egészet alkotó kommunista közös gazdaságban adóztatásra elvileg nem volna szükség, mert a közület közvetlenül a termelés hozamából vehetné igénybe a közület fenntartásához szükséges eszközöket.<sup>1</sup> A közgazdaságban, mely nem nyugszik kommunisztikus alapon és a termelést egyéni gazdaságoknak engedi át a közületi lét biztosításához és kifejlesztéséhez szükséges anyagi eszközöket természetesen szintén a nemzeti jövedelemből kell fedezni. Csakhogy itt előteremtésük módja más, mert az egyéni gazdaságoktól kell ezeket az eszközöket valamilyen módon elvonni. Éppen ez a célja az adóztatásnak.

Arra, hogy a közület szükségletei fedezésére az egyéni gazdaságokat igénybevegye, és tőlük a közületi szükségletek fedezésére szükséges összegeket elvonja, különböző kiindulási pontokat lehet találni. Ezek közül legegyszerűbb az adó fizetésének közvetlenül a személyi léthez való kapcsolása. Így keletkezik a *fejadó*. Ez az adóztatásnak az az alakja, amidőn mindenki mint a közület tagja egyformán tartozik a közület terheihez hozzájárulni. Ez természetesen csak a közületi lét egészen alacsony fokán felel meg a viszonyoknak, amidőn az egyéni különbségek még

<sup>1</sup> Ezt azonban Oroszország sem valósította meg, mert a forgalmi gazdaság ott sem szűnt meg.



nem lényegesek és így az adózás szempontjából az adózók személye tekintetében még nem kell különbséget tenni.<sup>1</sup>

Amint nagyobb mértékben mutatkoznak az adózók között helyzetbeli különbségek, a fejadó már sem a méltányosság, sem pedig az adó hozama szempontjából nem felel meg a követelményeknek. Különbséget kezdenek tenni az adófizetők között és így fejlődik ki az *osztályadó*, mely már tekintettel van, bár csak nagy általánosságban, az adózók között a gazdasági és társadalmi helyzetükben fennálló különbségekre. Kiindulási pont az osztályadónál ugyanúgy, mint a fejadónál, az adózó személye.

Az adóztatásnál azonban nemcsak a személyből, hanem tárgyi alapból is lehet kiindulni. Erre elsősorban a vagyon kínálkozik, melynek különböző volta az adózók között tehetőségük szempontjából idővel jelentékeny különbségeket hoz létre. A *vagyonadó* csak magát a vagyonnak a nagyságát nézi és erre alapítja az adóztatást. Ez régebbi korokban összhangban volt a fennálló állapotokkal, mert a vagyon kihasználásában kezdetlegesebb viszonyok között nincsenek lényegesebb különbségek és így a vagyon nagyjában mértéke egyúttal az adózók teherviselő képességének is.

A gazdasági élet fejlődésével a helyzet ebben a tekintetben is megváltozik. Egyrészt a munkamegosztás fejlődésével a vagyontárgyak is különböznek, másrészt a kihasználásuk módja és foka is lényegesebb eltéréseket kezd mutatni. Maga a vagyon mint olyan már nem kielégítő mértéke a teherviselő képességnek. Ha tehát a közület kellő mértékben kívánja kihasználni a lakosság adózó képességét, oly ismérvhez kell folyamodnia, amely nem szorítkozik többé tisztán a vagyontárgyra, hanem azt az eredményt is figyelembe veszi, amelyet a vagyon használatával tulajdonosa elérhet. Az adóztatás súlypontja tehát a vagyonról a termelés felé tolódik el és a vagyon vár-

<sup>1</sup> Svájci kantonokban és községekben még máig is megmaradt a fejadó.



ható hozama lesz az adóztatás kiindulási pontja. Ilymódon keletkeznek a *hozadéki adók*, melyeket már a tudatos pénzügyi politika kezd kifejleszteni az adózás hozamának növelése érdekében.

A hozadéki adók az adózás technikájának már magasabb fokát jelentik. Nemcsak azért, mert a termeléshez kapcsolódnak, és ennek eredményét veszik alapul, hanem azért is, mert a vagyon helyett mindinkább a keresetforráshoz esatlakoznak és így a foglalkozások sokaságával számolnak. A hozadéki adók kifejlődése annak a fejlődésnek a következménye, amely a munkamegosztásban és a foglalkozások különválásában végbemegy és amellyel mindinkább a forgalomgazdaságban gyökerező kereset lesz a megélhetés alapja. Ezért a hozadéki adók, bár alapgondolatuk a földdel kapcsolatban fejlődött ki, alkalmazást nyernek az iparra és a kereskedelemre egyaránt.

A hozadéki adók teljesen megfelelnek a közgazdaság azon állapotának, amelyben már jelentős fokra emelkedett a munkamegosztás, de amelyben még külső ismérvekből, az üzemek terjedelméből és minőségéből aránylag könnyen lehet következtetést vonni a hozam nagyságára. Megfelel tehát oly állapotnak, amelyben a termelési technika meglehetősen egyenletes és ebben a tekintetben jelentősebb eltérések még nincsenek a termelők között. A hozadéki adók tehát egy oly társadalomgazdasági szerkezetnek felelnek meg, amelyben nagyobb hibák elkövetése nélkül az üzem természetéből egy átlagos hozamra lehet következtetni.

A hozadéki adók már a pénzgazdálkodás jellegével számolnak és figyelembe veszik azt, hogy az adózók nagy része abból a pénzbevételel él, amelyet foglalkozásának folytatásával magának biztosítani tud. A hozadéki adók azonban a pénzbevételt nem a maga tényleges nagyságában veszik az adó megállapításánál alapul, hanem megelégszenek annak átlagos megállapításával. Ez azonban egyrészt egyre bizonytalanabb és kevésbé megbízható alapja lesz az adózásnak, mert a gazdasági élet



bonyolultabbá válásával mindig nagyobb egyéni különbségek keletkeznek az egyének keresetében. Másrésről minél jobban szaporodik azoknak a száma, akik pénzbeli bevételekből élnek, annál jobban előtérbe lép a megélhetés forrásának pénzbeli természete is. Ezért, ha nem akar elmaradni az élettől és erősen eltávolodni annak alakulásától, akkor az adóztatásnak ismét a személyi különbségek felé kell fordulnia. Ezek a különbségek az adóztatást éppen a személlyel kapcsolatban érdeklik, mert a pénzbeli keresetnek a nagysága a személyeknek ebben az irányban nyíló lehetőségeitől függ. A hozam a maga tárgyasított alakjában tehát többé a fejlődés ezen fokán nem kielégítő alapja az adóztatásnak, hanem szükségessé válik az átlagok helyett az egyéni körülményeknek a vizsgálata. Ennek kényszere alatt az adóztatás alakítja ki a *jövedelemnek* a fogalmát. A jövedelem fogalma már egészen a pénzgazdasághoz simul és az anyagi tehetőség fokának jelzője gyanánt mutatkozik. Ezzel az adóztatásnak a tehetősebb rétegekre vonatkozólag legfontosabb alapja a jövedelmi adó lesz.

A fentiek csak az adóztatás főszempontjainak és a vezető elveknek az általános kialakulását szemléltetik. A valóságban a fejlődés nem volt ilyen egyvonalú, mert a fejedelmek, illetőleg a kincstár bevételeiknek szerzésénél a legkülönbözőbb módokat igyekeztek alkalmazni és így az adóztatást különböző korokban a legkülönbözőbb módokon kísérelték meg. Az előbbieken említett alapokon kívül mindenekelőtt szívesen vették kiindulási pontul az adózásnál a fogyasztást. Így keletkeztek a *fogyasztási adók*, amelyek az adóztatás legbőségesebb forrásai közé tartoznak, mert a fogyasztás a megélhetéssel függ össze és így a fogyasztási adók biztosítják azt, hogy senki sem bujhat ki az adóztatás alól. Ugyancsak szívesen karolták fel a forgalmat, a jószágcsereét az adóztatás céljaira. Így keletkezett az adóknak az a csoportja, melyet *forgalmi adók*-nak szoktunk nevezni.

Nagyon régi és népszerű gondolat a fényűzés meg-



adóztatása (*fényűzési adók*). Régebben a kocsi- és lótartás, a cselédek tartása, az ebadó, a vadászati jog gyakorlása, a fegyverviselés, a játékkártyák, tekeasztalok és játék-helyiségek, de egyes országokban sok más tény is tárgyai voltak a fényűzési adónak, amihez azután a színházi jegyek megadóztatása is csatlakozott. Bármilyen népszerűek is a fényűzési adók szélesebb körökben, mert arra gondolnak, hogy a tehetőségek fizetik, a többi adókhöz viszonyítva hozamuk csekély. Ezért szüntették meg nálunk 5 évi fennállásuk után az 1875-ben meghonosított fényűzési adókat. A vigalmi adó azonban, mint a városok és községek bevételi forrása, megmaradt.

**10. Az adózás technikája.** Az adók, mint említettük, a nemzeti jövedelemnek egy részét veszik igénybe a közületek részére. Ezt azonban oly módon teszik, hogy a közület tagjaitól szedik be, és pedig az adók különböző neveinek megfelelően különböző módon, azokat az összegeket, amelyekkel az egyesek a közület költségeihez hozzájárulni tartoznak. Azokat a személyeket, akiktől a közület az adót beszedi, *adóalanyoknak* nevezzük. Ennél az elnevezésnél azonban nem szabad csak természetes személyekre gondolnunk, mert jogi személyek is lehetnek adóalanyok; így p. o. a kereskedelmi társaságok.

Az azonban nem bizonyos, hogy mindig az adóalany az a személy, aki az adónak a terhét viseli. Az adózás ugyanis a forgalmi gazdaságban megy végbe és itt megvan a lehetősége annak, hogy — egyes esetekben könnyebben, másokban nehezebben — az adóalany az adóteher viselésétől az adónak áthárítása útján (*adóáthárítás*) szabaduljon és a terhet másnak a vállaira rakja. Sőt vannak olyan adók is, melyeknél, mint látni fogjuk, a törvényhozó maga is azt akarja, hogy az adóalany másra hárítsa át az adónak a terhét. Ezért az adóalanytól meg kell különböztetni az *adóviselőt*, tehát azt a személyt, aki a valóságban az adónak a terhét viseli. Ez a személy sokszor nem azonos avval, aki az *adófizető*, vagyis azzal a személlyel,



akire az adót kivetik, vagy akitől azt beszedik, mert az áthárítás abban áll, hogy az adófizető árújának vagy szolgáltatásának árába beszámítja az adót és ezzel — bár ő fizette az adót — annak terhétől megszabadul.

Az adók nagy része nem közvetlenül az adózók személyéhez kapcsolódik, hanem valamely tárgynak a létehez, forgalombahozatalához, vagy valamely állapothoz vagy cselekményhez. Így keletkezik az *adó tárgy* fogalma, mely azt a tárgyi kiindulási pontot jelzi, melyet az adózatásnál alapul veszünk. Adótárgy lehet a vagyon, lehet a jövedelem, vagy valamely forgalmi tény. Az adótárgy azonban csak azt a tárgyat, vagy cselekményt jelenti, amelynek alapján az adót kivetik és nem egyértelmű azzal a vagyoni erővel, amelyből az adózó az adót fizeti. Az, amiből ez a fizetés történik, az *adóforrás*, tehát az a termelési, vagy bevételszerzési alkalom, illetőleg az ebből származó bevétel, amelyből az adófizetőnek a fizetési ereje származik. A vagyonadónál pl. adótárgy a vagyon, az adóforrás azonban a legtöbb esetben nem maga a vagyon, hanem az adózónak a jövedelme.

Valamely adótárgynak adóval való megterhelésénél bizonyos egységet kell alapulvenni, hogy kiindulási pontot nyerjünk arra nézve, hogy mennyi adót tartozik az adóalany fizetni. Meg kell tehát határozni azt az egységet, amelynek alapján az adó kivetése történik. Ez az *adóegység*.

Az adó mértékét is meg kell állapítani, még pedig bizonyos egységek szerint, tehát az adóegység alapján. Azt az összeget, amelyet az adóegység után fizetni kell, *adótételnek* nevezzük. Az adóegység vagyoni és jövedelmi adóknál bizonyos pénzösszeg, hozadéki adóknál bizonyos birtoknagyság, stb. Vannak azonban adók, amelyeket nem ilyen módon állapítanak meg, hanem amelyeknél az adó az alapnak bizonyos százalékában lesz megállapítva. Ebben az esetben nem adótételekről, hanem *adókulcsról* szólnunk. Az adókulcs lehet állandó, amely esetben *arányos* adózással állunk szemben, de lehet fokozatosan emelkedő



— *fokozatos adó* — és lehet csökkenő — *degresszív* — adózás.

Az adóztatás keresztülvitele megfelelő közületi szervek kifejlesztését teszi szükségessé. Ezek részben annak megállapításával foglalkoznak, hogy kinek mennyit kell fizetnie, részben pedig ezen összegeknek beszedésével, illetőleg behajtásával. Azt az eljárást, amellyel a pénzügyi közegek az egyesek által fizetendő adóösszegeket megállapítják, *adókvetésnek* nevezzük. Az adókvetés alapja más a tárgyi adóknál és más a személyi adóknál. Az előbbieknél lehetséges bizonyos általános ismérveknek a megállapítása, amelyek szerint az adónak az egyes egyénekre való kvetésénél a hatóság eljárhat. Ilyen esetben az adótárgyokról oly *lajstrom* készül, amelyben azoknak az adózás szempontjából fontos adatai összefoglaltatnak. Az ily *lajstrom* az, amit *kataszternek* neveznek. Bizonyos adatoknál az adótárgyak minősége alapján készülnek azok az összeállítások, amelyek a különböző adótárgyak egysege után fizetendő adótételt foglalják magukban. Ezek az *adótarifák*.

Az adók beszedése előtt az adókötelezettség tényének bekövetkeztét kell megállapítani. Ez történhetik úgy, hogy bizonyos ipartelepeket, melyek adóköteles tárgyakat állítanak elő, vagy raktárakat, melyekből adókötelessé válható árukat szállítanak el (p. o. a szabadraktárak), a pénzügyi hatóság állandó ellenőrzés alatt tart. Ahol ezt az adó természete megkívánja, az adózót bejelentési kötelezettség terheli az adókötelezettség bekövetkeztekor. Ezzel kapcsolatban az adózó köteles az adótárgyra vonatkozó adatokat is bevallani, vagyis közelebbről körülírni, hogy a hatóság az adót kiszabhassa. Így van ez p. o. a külföldről behozott áruknál, melyek természetét és mennyiségét a vámhatóságnak pontosan ismernie kell, hogy a vámot kiszabhassa.

Fontos az *adóvallomás* az olyan adóknál, melyek a jövedelmet vagy a vagyont adóztatják meg. Itt az adókötelesnek az erre megszabott időpontban be kell vallania



jövedelmét, illetőleg vagyonát, pontosan részletezve annak alkatrészeit. A személyes adóvallomás az adóztatásnak nélkülözhetetlen eszköze ott, ahol a személyi viszonyok alapján kívánjuk kivetni az adót. Minthogy azonban az adózók nagy része erősen hajlamos az adókötelezettség alul való kibúvársra, a személyes bevallás sajnos elég tökéletlen eszköze az adókivetésnek. Erre vonatkozólag érdekes adatokat gyűjtött össze *Paul Jostock*,<sup>1</sup> melyekből kiderül, hogy a XIX. század végén az adó alul be nem vallás folytán menekülő összeget az adóköteles jövedelem  $\frac{1}{5}$ -ére, sőt néhol közel  $\frac{1}{3}$ -ára becsülték. *Jostock* tanulmánya szerint az adóalapok pontosabb kimunkálása folytán ez a hányad a XX. század folyamán jelentékenyen csökkent, de becslése szerint még mindig 3–10% körül mozoghat. A bevallások tökéletlensége természetesen számos körülménytől függ és országok szerint is különböző.<sup>2</sup>

A fizetendő adóösszeget a vallomás felülvizsgálása után rendszerint a pénzügyi hatóságok állapítják meg. Ott, ahol a kivetésnél az adófizetők közreműködése és kölcsönös ellenőrzése segítségére lehet a pénzügyi hatóságoknak, az egyes adózók részéről fizetendő összeg megállapítását az adózók bevonásával lehet eszközölni. Ez történik az adókivető bizottságok szervezésével. Ezekben az illető adót fizetők közössége, vagyis annak sorából választott képviselői szabják meg az egyesek által fizetendő adóösszeget. Előnye ennek az eljárásnak, melyet önadóztatás-nak is szoktak nevezni az, hogy az adózók bevallásaikban egymást ellenőrzik.

Különösen hatályos ez, ha az adó főösszege előre meg van állapítva, amint ez a felosztásos, repartíciós

<sup>1</sup> V. ö. Über den Umfang des der Besteuerung entgehenden Einkommens. (Weltwirtsch. Archiv 57. köt. (1943.) a 27–80. old.

<sup>2</sup> Még Svájc erős állampolgári érzéstől áthatott lakossága sem egészen mentes az adóeltitkolási törekvésektől. (Erre nézve v. ö. *Eugen Grossmann*: Steuerentlastungskämpfe in der Schweiz. (Schweizerische Wirtschaftsfragen. Festgabe für Fritz Mangold.) Basel, 1941. a 35. old.



*adóknál* történik. Itt ugyanis megvalósul az, hogy azt, amivel kevesebbet fizet az illető adócsoporthoz adózóinak egy része, az adózók eme csoportja többi tagjainak kell megfizetni. Ezzel az adózók kölcsönös ellenőrzése erős alátámasztást nyer. Ehhez járul, hogy az adózók bizonyos csoportjai egymás viszonyait kölcsönösen nagyjában, és legtöbbször jobban ismerik, mint a pénzügyi hatóságok. Ezért nálunk p. o. a Wekerle-féle adóreform a kereseti adóra ezt a rendszert alkalmazta és az adózás eredményessége érdekében a kereseti adó főösszegét 3 évre megállapította. Ez az *adókontingentálás*, melyet a földadónál és egyéb adóknál is gyakran alkalmaztak.

A felosztásos adók az adó kivetésénél az egyébként alkalmazott kivétési rendszerrel éppen ellentétes irányban eszközlik az egyes adózók terhének megszabását. Míg ugyanis a pénzügyi hatóság részéről történő kivetésnél alulról, t. i. az adózónál indul meg a kivetés, addig a repartíciós adónál felülről lefelé történik az, mert adva van az adó főösszege és ezt osztják fel az adózók között. Ennek ez eljárásnak az előnye nemcsak az adózók kölcsönös ellenőrzése, hanem az is, hogy az állam tudja, hogy mily adóössszeggel számolhat. Ezzel szemben azonban bizonyos hátrányok is állnak. Egyrészt ugyanis az adó merevvé válik, másrészt a kontingensnek a különböző területi egységekre való felosztására nem mindig könnyű a támpontokat megtalálni.

A lakosság növekedésével és az adórendszer kiszélesedésével az adókivetés munkálatai erősen megnövekszenek. Hozzájárul ehhez különösen a személyi adók jelentőségének a növekedése, melyeknél a személyi viszonyoknak a felkutatása nehéz munkát hárít a pénzügyi hatóságokra. Ezért előfordul az, hogy bizonyos adóalapon aluli adóalanyoknak az adóalapját egy időre *rögzítik*, hogy a pénzügyi hatóságokat az oly tömegmunka alól tehermentesítsék, amelynek sem az adóztatás igazságossága, sem pedig a kincstár bevétele szempontjából nincsen nagyobb jelentősége.



Az adóztatás bonyodalmaival függ össze az is, ha oly adónemeknél az egyes adózók által fizetendő összeg pontos megállapításától eltekintenek, amelyeknél ennek megállapítása az eredménnyel arányban nem álló munkatöbbletet jelentene. Így származik az adók átalányozása, vagyis az *adóátalány*, ami azt jelenti, hogy a kivető hatóság az illető adózóval, vagy adózókkal megállapodik egy bizonyos összegben, amit fizetni tartoznak. Az adót kivető hatóságra az átalányozás igen nagy könnyebbséget jelent, mert az átalány megállapítása után csak arra kell ügyelnie, hogy az időközben bekövetkezett változások után még helytállónak tekinthető-e az átalányra vonatkozó megállapodás.

Az adókat ma rendesen pénzben kell befizetni. Egyes adónemeknél azonban már régóta használatba került a *bélyegeknél* a használata, ami a forgalom számára is sok könnyítést jelent. Ez azonban természetesen csak ott alkalmazható, ahol az adózó könnyen megállapíthatja, hogy milyen összeget kell fizetnie. Az adók beszedését egyébként az *adóhivatalok* végzik.

**11. Az adók osztályozása.** Annál a szoros kapcsolatnál fogva, melybe a klasszikusok a pénzügyet a közgazdasággal hozták, az adókat is a szerint csoportosították, hogy milyen jövedelmi forrásokat terhelnek. Ennek megfelelően a *földjáraadékra*, a *tőkekamatra*, a *vállalkozói nyereségre* és a *munkabérre vetett adókat* különböztették meg. Ezen az alapon tárgyalják a klasszikusok az adókat *Smith*től és *Ricardotól* kezdve egészen *J. St. Millig*.

Ez a megkülönböztetés teljesen megfelel az adók közgazdasági lényegének, de nincsen tekintettel az adók pénzügyi vonatkozásaira, nevezetesen arra, hogy az adó milyen módon veszi alapul az adózó közgazdasági tevékenységét vagy állapotát. Úgy a földjáraadékat, mint a tőkekamatot és az egyéb jövedelmi ágakat különböző alapokon lehet az adóztatás kiindulási pontjául venni. Az



adó ugyanis kivethető a föld várható hozama alapján éppenúgy, mint a földbirtokos tényleges jövedelme alapján; hasonlóképpen a többi jövedelmi ágánál is különböző eljárások lehetségesek. Ezeket, valamint azt a tényt, hogy eképpen az adók bizonyos természetes csoportokban mutatkoznak, melyek nem a nemzeti jövedelem egyes ágain, hanem az adónemek bizonyos közös sajátságain nyugszanak, az adóknak a klasszikusok által eszközölt közgazdasági felosztása nem veszi figyelembe. Ezért teljesen jogosult a pénzügytan törekvése az adók oly csoportosítására, mely inkább az egyes adónemek közös sajátságait, mint azok közgazdasági bázisát veszi alapul.

Az adók pénzügyi természetét vizsgálva, alapul kínálkozik mindenekelőtt az, hogy személyi, vagy tárgyi szempontból indul-e ki az adózás. Az adók egy része ugyanis a személyi szempontot veszi alapul. A személyt és annak helyzetét veszi az adózás kiindulási pontjául és a személy létébe, vagy annak helyzetébe kapcsolja be az adóelvet. A személyből kiinduló adókat *személyi adóknak* nevezzük. Ide lehet sorolni a *fejadót*, a *szorosabb osztályadókat*, a *családtagok adóját*, a *jövedelmi adót* és az *általános fogyasztási adót*.

Ezzel szemben az adózás gyakran valamely tárgy létesítésére vagy forgalmára van alapítva. Ezek a *tárgyi adók*. Ilyen kiindulási pontot nyújt az adóztatás számára mindenekelőtt az adózók vagyoni állapota. Ezért a tárgyi adózás ősi forrása a *vagyonadó*. Amint azonban a vagyon mindinkább mint hozadékforrás, tehát mint a forgalmi gazdaságba beletagolt jószágforrások complexuma mutatkozik, ebben a minőségében tekinti azt az adózás is és előállanak a *hozadéki adók*, mint a tárgyi adók második nagy csoportja. Ezekben a foglalkozás üzése, illetőleg a vagyon gyümölcsöztetése a maga tárgyi mivoltában és a forgalmi gazdaságba kapcsolt lényegében forrása az adózásnak.

Még egy másik szempont is alapul vehető a tárgyi



adóknál. Ez az előállított termékeknek, mint a fogyasztás tárgyainak adó alá vonása. Nem a fogyasztás a maga egészében mint a személy életszínvonalának megnyilvánulása itt a kiindulási pont, miként az általános fogyasztási adónál, hanem a fogyasztás, a tárgyak használatának ténye lép itt előtérbe. Ezért *fogyasztási adóknak* nevezik az ebbe a csoportba tartozó adókat. Ezek tehát a fogyasztás tényét nem a maga egészében, hanem az egyes fogyasztási tárgyak alapján kívánják adó alá vonni. A fogyasztási adók a legkülönbözőbb alakot ölthetik. Jelentkezhetnek éppenúgy a termeléssel, mint a forgalombahozatallal kapcsolatban.

Bizonyos szempontból a személyi és tárgyi adók megkülönböztetését kimerítőnek tekinthetjük, t. i. akkor, ha a tárgyi adók fogalmát annyira kiszélesítjük, hogy abba belefoglaljuk a nem szoros értelemben vett tárgyakra, hanem az ügyletekre vetett adókat, így a tőzsdei ügyletekre, szállítási tényekre, vagyonátruházásra stb. kirótt adókat is. Ezek mégis bizonyos különállást mutatnak. Nem annyira valamely tárgy, mint inkább az ügylet, tehát valamely ténykedés és pedig valami *forgalmi tény* a kiindulási pontjuk. Ezért az osztályozás tökéletessége szempontjából külön csoportnak kell ezeket az adókat tekintenünk, mely csoportot a *forgalmi adók* névvel jelölhetjük.

Kevés figyelemben részesült az adók felosztásánál eddig az adózás egy másik igen lényeges körülménye. Ez az a szempont, vajjon az adózót nyugvó állapotban akarja-e az adóztatás ténye megragadni, vagy pedig a gazdasági élet mozgásában. E szerint megkülönböztethetünk *statikai* és *dynamikai* adókat. Statikai adók azok, melyek nyugvó állapotban, az adózás alapját mintegy megrögzítve kívánják megragadni az adózókat. Ilyen p. o. a hozadéki adó, melynek éppen ezért nagy állandósága is van. Egyszer megállapítja az adót és ezen az alapon nagyon sokáig meg is marad. A dynamikai adók ezzel szemben a gazdasági élet mozgását veszik kiindulási pontul. Ide tartozik a személyi adók nagy része, kivált a jövedelem-



adó. De a tárgyi adók közt is találunk dinamikai adókat; ilyen p. o. az *értéknövekedési adó*. Természetesen a forgalmi adók is dinamikai adók. Az adók ez alapon való megkülönböztetése azért fontos, mert nemcsak gazdasági, hanem pénzügyi szempontból is nagyon lényeges az a körülmény, hogy megállapodott és változatlan alakjában tekintik-e az adózás az életet, vagy annak mozgásába kapcsolódik-e be? Hiszen tudjuk, hogy a közgazdaságtan statikai szempontból egészen más képet nyújt, mint mozgásában.

Az adók legelterjedtebb megkülönböztetése az egyenes és közvetett adók szétválasztása. *Egyenes adó* alatt azokat az adókat értik, melyeket az visel, akire az állam azokat rakni akarja, melyeket tehát közvetlenül azokra vetnek ki, akiktől azt kívánják, hogy fizessék is azokat. A *közvetett adók* más célzattal származnak. A közület mintegy közvetítőt keres, aki az adót lefizeti és ezt másoktól magának visszatérítteti, úgy, hogy végeredményben nem ő viseli az adóterhet, hanem azok, akik a cikket fogyasztják. Az egyenes adók közé a hozadéki, jövedelmi és vagyoadók tartoznak, míg a közvetett adók elsősorban a fogyasztási adókat foglalják magukban, mert fogyasztási cikkeknel alkalmazható az azokat termelők, vagy árusítók közvetítésének felhasználása. A forgalmi adók nagy része is könnyen közvetett adóvá alakul, sőt *G. Mayr* a forgalmi adókat általában a közvetett adók közé sorolja.

Több kiváló pénzügyi író kifogásolja az egyenes és közvetett adók megkülönböztetését.<sup>1</sup> Arra utalnak ugyanis, hogy ez a megkülönböztetés oly ismérven nyugszik, mely biztosan meg sem állapítható, mert az életben ritkán lehet feltétlen biztossággal megállapítani, hogy ki viseli

<sup>1</sup> Egyébként az irodalom nem is értelmezi mindig egyformán az egyenes és közvetett adók közti különbséget. Így p. o. *Stein* szerint a gazdaságok bevételi oldalának megadóztatása nyilvánul meg az egyenes adóknál, míg a fogyasztási adók a kiadási oldalt adóztatják meg. (Finanzwissenschaft. 5. kiad. a 499—500. old.)



valóban az egyik vagy a másik adót. Kivált *Neumann* és *W. Lotz* vetik el ezen az alapon a szóban forgó osztályozást. *Wagner* sem tartja egészen helytállónak. Ennek dacára meg kell állapítanunk, hogy ez a felosztás az elméletben és gyakorlatban egyaránt nagyon makacsul tartja magát.

Már ebben magában némi bizonyíték rejlik arra nézve, hogy annak komolyabb alapja van. Azt mindenestre el kell ismernünk, hogy nagyon lényeges dolgok forognak szóban e felosztásnál. *Schäffle* azzal igyekezett e felosztást biztosabb és határozottabb alapra fektetni, hogy *nem az adók tényleges hatására, hanem a törvényhozó szándékára kívánja a megkülönböztetést alapítani*. E szerint azokat az adókat, melyeket a törvényhozás azzal a szándékkal állapít meg, hogy azok fizessék, kikre azokat kivetik, egyenes adóknak mondja, míg azokat, melyeknél az adófizetőt csak közvetítőnek használja a törvényhozás, a közvetett adók csoportjába sorolja. Igaz, hogy ez a mozzanat a forgalmi adóknál bizonyos nehézséget okoz, mert azoknál a törvényhozó szándéka is bizonytalan lehet. De oly felosztást találni, melybe az élet minden változtatát könnyen bele lehetne tagolni, általában nem könnyű dolog és az kétségtelen, hogy az adók természeténél a törvényhozó arra irányuló szándéka, hogy ki viselje az adót, igen lényeges mozzanat, úgy, hogy erre méltán lehet felosztást alapítani. Hiszen az a kérdés, hogy kire akarja a törvényhozó az adóterhet rakni, az adózás legfontosabb kérdései közé tartozik. Az egész felosztás egyébként ezen az alapon keletkezett, mert az egyenes adók megkülönböztetése abból az ellenszenvből nőtt ki, mellyel a fiziokraták a közvetett adókkal szemben viseltettek. Midőn a közvetlenül kivetett adókat sürgették, akkor szembe állították az át nem hárítható adót mint egyenes adózást az áthárítható és ezért a közvetettnek nevezett adózással, mely nézetük szerint elvetendő. Az egyenes és a közvetett adók között közgazdasági szempontból mutatkozó különbségek



kidomborításával kelt újabban *M. R. Weyermann* e felosztás védelmére.<sup>1</sup>

A tudomány sokat vesződött avval, hogy az egyenes és közvetett adók megkülönböztetését jobb felosztással helyettesítse. Így megkísérelték a megkülönböztetést arra az alapra helyezni, hogy az adóforrás állandó, vagy mulandó tárgy-e. Ezzel függ össze a *Lotztól* is pártolt felosztás. Az állandó adóforrás alapján kivetett adókat ugyanis rendesen kataszter, vagyis adólajstrom alapján vetik ki. Így származik a *lajstromszerű* és a *tarifaadók* megkülönböztetése. Másképpen *kivetett* és *alkalmi* adóknak lehetne ezeket az adókat nevezni. Ez a megkülönböztetés azonban nyilvánvalóan erősen külső ismérvekhez tapad és így aligha helyettesítheti az egyenes és közvetett adóknak az adók belső természetére alapított felosztását. Egyébként helyesen mutat rá *G. Mayr* arra a körülményre, hogy a tarifaszzerű kivetés a lajstromszerű adóknál is előfordul.

Figyelmet érdemel egy amerikai írónak, *Adamsnak* az álláspontja, mely szerint *jövedelmi adókat, vagyónadókat* és *vállalkozási* (termelési) adókat kellene megkülönböztetnünk. E felosztásnak, mely egyébként erős rokonságot mutat a klasszikusok felosztásával, előnye, hogy az adók belső természetét veszi alapul; tekintettel van azok közgazdasági jellegére, anélkül, hogy egyoldalúan azt a közgazdasági forrást nézné, melyhez az adózást kapcsolni akarjuk. A forgalmi adó elhelyezése itt is nehézséget okoz. Figyelemre méltó e felosztásban a vagyon két adózatási szerepének megkülönböztetése, midőn a vagyont mint jövedelemforrást szétválasztja a vagyon termelési szerepétől. *Adams* különösen a fogyasztási adók önállósítása ellen fordul, mert szerinte minden adó végeredményben érinti a fogyasztást. Ha ebben igazat is kell neki adnunk, mégis aligha elegendő ok ez arra, hogy azokat az adókat,

<sup>1</sup> Direkte und indirekte Steuern. (Finanz-Archiv. N. F. IV. köt. 1936. a 403—428. old.)



melyek közvetlenül a fogyasztás tényéhez kapcsolódnak, mint önálló csoportot meg ne különböztessük.

Hazai irodalmunkban az egyenes és közvetett adók megkülönböztetése ellen nagyobb kifogás nem merült fel. *Földes* azonban már súlyt helyezett arra, hogy a *keletkező*, a *létező* és a *félhasznált adóforrásokon nyugvó adók* között tétessék különbség.<sup>1</sup> Tovább ment *Balás Károly*, midőn nem az adók beszedési módját, hanem inkább közgazdasági természetét kívánja az adók felosztásánál előtérbe tolni.<sup>2</sup> E szerint vannak *áradók* és *reziduális adók*. Az első csoportba tartoznak azok az adók, melyek mint költségelem jelentkeznek, mert a termékek árából fizetik azokat. Az adók második csoportja a valóságos jövedelmet, vagyis azt kívánja terhelni, ami mint tiszta eredmény az adózó rendelkezésére marad. Ez a felosztás az adók hatását helyezi előtérbe és arra mutat rá, hogy az adók, melyek az áralakulásra támaszkodnak, átmeneti hatásokat váltanak ki, mert igazán csak feleslegből lehet adót fizetni.

Magam részéről egy másik szempont figyelembevételét is fontosnak tartanám az adók felosztásánál. Lényeges különbség van ugyanis azon adók között, melyek akár a termelési tényezők hozadékát, akár a vagyont vagy a jövedelmet a maga egészében veszik kiindulási pontul, és azok között, melyek egyes fogyasztási vagy forgalmi tényekkel válnak esedékessé. Az előbbieket *összpontosított* vagy *centralizált*, az utóbbiakat *decentralizált* vagy *esetenkénti adóknak* nevezném. E körülmény ugyanis úgy a beszedés módjára, mint az adónak a félre való hatása szempontjából lényeges és így úgy a kincstárra, mint pedig a félre nézve lényeges körülményekhez kapcsolódik.

**12. A hozadéki adórendszer.** Már a fentiekből tudjuk, hogy a hozadéki adók alapgondolata az adózásnak

<sup>1</sup> Az államháztartástan. 2. kiad. Budapest a 180—181. old.

<sup>2</sup> Pénzügytan. I. köt. Budapest (1934.)



a termelésre való alapítása, még pedig oly módon, hogy *a termelési javak termelő képességét* vesszük kiindulási pontul. Ebből folyik a hozadéki adók két főjellemvonása. Az egyik a tisztán *tárgyi alapra* helyezkedés, amennyiben a jószágforrásokat — ideértve az emberi munkát is — tisztán tárgyi minőségükben, tehát minden személyes kapcsolattól függetlenül vesszük a hozadéki adók tekintetbe, ezáltal mintegy a tárgyi adózás igazi típusát nyújtva. A hozadéki adók második főjellemvonása is ezzel áll kapcsolatban. Nem a valóságos hozadékot kívánják ugyanis azok adó alá vonni, hanem *a vélelmezett, az átlagos hozadékot*. Minthogy ugyanis alapgondolatuk az adózást magukra a termelő eszközökre alapítani és azok minden személyi kapcsolatától eltekinteni, nem kívánják azt kutatni, hogy a konkrét esetben azok milyen eredményt adnak, hanem azok átlagos termelő képességéből, mint adott realitásból kívánnak kiindulni. A tényleges termelési eredmény kutatása a hozadéki adók tisztán tárgyi szempontjával ellentézik, mert az már a személyes közreműködés szubjektív mozzanatától is függ.

Annak, hogy a hozadéki adók eme tisztán tárgyi jellege oly erősen fejlődött ki, történelmi okai vannak. Franciaország a hozadéki adók hazája, ahol a fényűző és a sok háborút viselő királyok alatt a túlfeszített adócsavar és az adók bérbeadása a mindenhol adótárgyakat szaglászó adóbehajtást a személyi viszonyokba való legmélyebb belenyúlásra készítette, mi a lakosság mértékfeletti zaklatásához vezetett. Ennek visszahatását képviselik a hozadéki adók, melyek az adózást tárgyasítva egészen feleslegessé kívánják tenni az adózók személyi viszonyainak felkutatását. A hozadéki adók mintegy annak a szempontnak a győzelmét jelentik, hogy az adózás helyes keresztülvitele végett nem kell az adózókat személyi viszonyaik felkutatásával zaklatni, mert az adózást úgy is meg lehet valósítani, hogy felbecsüljük a jószágforrások hozadéki képességét és annak átlaga alapján megállapítjuk a termelési eszközök szolgáltatási képességét.



A hozadéki adók rendszerének számos nagy előnye van. Már magábanvéve az, hogy nem kell a termelés tényleges eredményét kutatniok, hanem a hozadék átlagos felbecsülésével beérik, keresztülvitelüket megkönnyíti és az adózó polgároktól tényleg *elhárítja* a személyes viszonyok kutatásától soha egészen el nem választható *zaklatást*. Ezzel a termelés menetét is a legkevésbé nehezítik. A vállalkozás könnyen számol velük, mert könnyen és nagy egyformasággal állapíthatók meg. A tényleges hozamhoz való alkalmazkodás mellőzése a belőlük folyó közületi *bevételek állandóságát* biztosítja. Mintegy a nemzeti termelés átlagának bizonyos hányadát képviselik és így szilárd gerincei lesznek a közületi háztartásnak. A belőlük folyó bevételek állandóságát biztosítja az is, hogy a termelési javak termelőképességének, átlagos hozadékának felbecsülése nagy munkát és költséget igényelvén, az ily becslések alapján megállapított *lajstromok* rendesen hosszú időre alapjai az adókivetésnek és így a bevétel állandóságának biztosítékai. Persze, ezzel a hozadéki adók nehézsége, hozamuk hirtelen fokozásának alig lehetséges volta van egybekötve. Így p. o. a háború alatt a pénz értékének változása dacára hozadéki adóinkból nem tudtuk a szükséghez mért bevételeket előteremteni. Szolgáltatási képességük tehát korlátolt és fokozásuk parlamenti kormányzás mellett nagy nehézségekkel jár és, ha a jószágforrások új felbecsülésével kapcsolatos, jelentékeny költségeket is okoz. A közületi kiadások változásaihoz tehát a hozadéki adók merevségük folytán nehezen alkalmazkodnak. Viszont könnyen oldanak meg egy másik adóügyi problémát, a külföldiek megadóztatását. Mint-hogy ugyanis a hozadéki adók elvileg nem kutatnak személyi kapcsolatokat, a belföldön levő termelési javakat adó alá vonják arra való tekintet nélkül, belföldiek, vagy külföldiek tulajdonában vannak-e azok. Így a *külföldiek* is hozzájárulnak belföldön levő termelő eszközeik alapján a közületi háztartás terheihöz.

Mindezek után a hozadékokból való kiindulás az adók



törzsének szolgáltatására alkalmasnak látszik. Mégis végleges ítéletet ebben a kérdésben csak akkor hozhatunk, ha e gondolat keresztülvitelének összes szempontjait megvizsgáltuk. Erre kell tehát most rátérnünk. E célból sorra kell vennünk az egyes termelési eszközöket.

Az első és jelentőségében legnagyobb termelési jószág a föld. Ez a hozadéki adógondolatnak a legnagyobb mértékben hozzáférhető. Az adóalapot nem lehet eltitkolni; termelőképesége, hozama átlagban könnyen felbecsülhető. Bizonyos osztályozásra természetesen itt is szükség van; de mérsékelt számú csoport felállításával a föld átlagos hozama megközelíthető. Csupán a földbirtokok részletes felmérésére és hozam szerint való csoportosítására, osztályozására van szükség. Bár a termés évenként különbözik, ezzel a hozadéki adónak nem kell számolnia; hiszen csak az átlagos hozadékképességet keresi, hosszabb időket tekintve pedig a termések bizonyos átlagokban egyenlítődnek ki. Bár a művelés módja nagy különbségeket okoz a hozamban, mégis a mezőgazdaság konzervatizmusánál fogva ez nagyobb nehézséget a hozadéki elv keresztülvitelében szintén nem okoz, mert az ily változásokhoz legalább szélesebb körben, hosszú idő szükséges. A mezőgazdaságban nagy átalakulások csak hosszabb idő alatt mennek végbe.

Másképpen áll már a dolog annál a jószágforrásnál, mely a legközelebb esik a földhöz; t. i. a házak megadóztatásánál. Régen ezek egyáltalában nem voltak külön adóalapok, — már amennyiben régebben a fejadót nem a házak alapján vetették ki — hanem a földadó keretében adóztak. A város fejlődése tolta a házakat, mint külön adóalapot előtérbe. Addig ugyanis, amíg mint falun, mindenkinnek van egy kis háza és kertje, ez gazdaságának tartozéka gyanánt tűnik fel. A városok kifejlődése megváltoztatja ezt az állapotot, miután az, hogy ki-kí saját kis házában folytatja foglalkozását, mindjobban háttérbe szorul és a ház a bérlakások és üzlethelyiségek kifejlődésével önálló hozadékforrás lesz. Most már a hozadéki adórend-



szernek is mint ilyennek kell a házbirtokkal számolnia és külön házadót kell rendszerébe beilleszteni. A hozadéki gondolat szigorú keresztülvitele itt is az átlagosságot kívánná. Ez keresztülvihető a házaknak a község lakosszáma és a lakrészek száma szerint osztályozásával. Ez a *házosztályadó*, mely a hozadéki elv tiszta megtestesülése, mert abból indul ki, hogy a nagyobb helységekben a ház hozama is nagyobb és figyelembeveszi emellett a ház kiterjedését, akárcsak a földnél. De csakhamar visszás helyzet állott elő. Minél inkább teret foglal ugyanis az idegen házban, tehát bérbenlakás, annál inkább lehetségessé válik a házak tényleges hozamának megállapítása. Ha pedig könnyen és nagyobb zaklatás nélkül alapul vehetem a tényleges hozadékot, miért az átlaggal operálni? Így azután kifejlődik a házadónak másik faja, a *házbéradó*. Ez már nem igazi hozadéki adó, mert nem az átlagos, hanem a tényleges hozadékra van alapítva. A házbéradó tehát áttöri a hozadéki elvet.

De vannak egyéb hozadékforrások is. Ilyen mindekelőtt a *tőke*. Régen a tőke szerepe sokkal kisebb volt, mint a kapitalizmus korában; egyébként a tőke szerepe a nyilvánosság előtt el volt rejtve és ezért a tőkének az adóztatás körébe vonása kevésbé fontos kérdésnek is látszott. Mint kölcsöntőke kisebb szerepet játszott és az adóhatóság szeme elől elrejtőzött, a termelő tőke, vagyis a tőkének a termelésben való megadóztatása volt a fő probléma, mely a munka megadóztatásával szoros kapcsolatban mutatkozott az iparban. Az iparos és kereskedő megadóztatása látszott a tulajdonképpeni problémának. Itt a tőke és munka összeműködnek és együttesen termelnek. Így keletkezett az *iparadó*, mint a hozadéki adók egyik láncszeme.

Az ipari foglalkozás sokáig igen szépen engedi meg a hozadéki elv alkalmazását. Amíg ugyanis az ipar kézműszerű természete áll előtérben, úgy a külső ismertetőjelek nyújtotta támpont, mint az átlagosság természete megvan az egyes gazdasági egységekben. A segédek és



tanoncok számából, a feldolgozott nyersanyagból az üzletkörüre meglehetősen biztossággal lehet következtetni. A bérkocsisnál a lovak száma, a mészárosnál a levágott állatok mennyisége kellő támpontot nyújt az üzlet hozamának megítélésére.

Változik azonban a helyzet, mihelyt a tőke szerepe a termelésben nagyobb lesz. Ha csak az álló tőkéről volna szó és az üzleti eredmény ezzel mindig egyenes arányban állana! De itt van a forgó tőke, melynek megítélésére nincsen támpontunk. Amíg a kisiparosnál az üzlethelyiség és az alkalmazott segéderők lehetővé tették a hozam átlagos megítélését, addig a nagyipar kifejlődésével ily támpontok már nem kielégítőek, mert ezekből magukban a hozamra még nem vonhatunk következtetést. Ezért a kapitalisztikus termelés a hozadéki gondolatnak alig hozzáférhető. Ehhez járul a társas vállalatok térfoglalása. Ezzel a nyilvános számadásra való kötelezettség van egybekötve. Itt ismét az az eset áll elő, mint a házadónál. A közzétett mérleg alapján a valóságos eredmény — vagy eltitkolásokat feltételezve, mégis megközelítőleg a tényleges üzleti eredmény — kifejezésre jut; van-e ilyen körülmények között annak értelme, hogy az átlagos hozamot vegye az adózás kiindulási pontul, midőn annak megállapítására úgylis hiányzanak a támpontok? Érthető tehát, hogy a társas vállalatok, a részvénytársaságok és szövetkezetek üzleti eredményük alapján *társulati adót* fizetnek.

De új és még nehezebb problémát nyújtott a hozadéki adóelvnek a *kölcsöntőke* megadóztatása. A tőkeki-kölcsönzés mindinkább kereseti forrás lesz. A bankok fejlődésével mind kevésbé rejtőznek el a hitelügyletek a nyilvánosság elől. De ez nem jelenti azt, hogy a tőkét könnyű megadóztatni, mert az egyes tőkések adózóképességének megítélésére alig lehet megfelelő támpontokat találni. Mi szerint becsülje meg az adóhatóság itt az átlagos hozadékokat? Külső ismertetőjelek erre nincsenek. Nincs más eszköz, mint a fél bevallása. De ez már nem illik a hozadéki elv keretébe, mert már nem tárgyi, hanem sze-



mélyi alapon nyugszik. Ugyanígy áll a dolog akkor, ha az állam a pénzügyintézeteket kötelezi a náluk kezelt tőkék bejelentésére, ami persze a tőkék csak egy részét éri utol vagy hogyha *szelvényadó* alakjában kifizetéskor az adós-nál adóztatja meg a tőke hozamát. A hozadéki adók átlagossága és a személyi vonatkozások érintetlenül hagyása itt is hiányzik.

Nincs ez másképp a *munka* megadóztatásánál sem, mihelyt a fizetett tisztviselők serege elszaporodik, pedig a nagyipar fejlődése ide vezet. A tisztviselőknél semmi szükség nincsen arra, hogy munkájuk átlagos hozamát kutassa az adóhatóság. Ez bujócskajáték volna, mert az adóhatóságok a közpénztáraknál készen kapják az eredményt. A magántisztviselőknél is egyszerű a dolog; a vállalatnak könyvet kell vezetnie és így az adóhatóság nehézség nélkül megtudja fizetésüket. Itt tehát a hozadéki elvnek nincsen tere. A munkásoknál is hasonlóképp áll a dolog; minél inkább kifejlődik a munkásbiztosítás, annál könnyebben jut az adóhatóság keresetük jegyzékének birtokába, mert megkaphatja a vonatkozó bérlistákat. Az iparadó, mely eleinte mindenféle foglalkozás eredményét felölelni igyekszik, mindinkább a *kereseti adó* jellegét ölti, mely mindjobban a tényleges és nem az átlagos keresetre van alapítva. Erősen támogatja ezt a fejlődési irányzatot a szabad foglalkozások megadóztatásának kérdése. A hozadéki adógondolat itt is alig alkalmazható. Ha bemegy az adóhatóság az ügyvédhez, vagy az orvoshoz és nézi, hogy hány szobája van és milyen a lakásberendezése, abból még csak nagyon keveset tud megítélni. Ezek a körülmények ugyanis távolról sem tekinthetők az illető egyén keresete pontos tükrének, mert személyes hajlamai és a keresetén kívül álló körülmények is erősen beleszólnak berendezkedésébe. Az adóhatóság tehát itt is a *bevallásra* kell, hogy támaszkodjék; szóval a hozadéki elv itt sem válik be.

Foglaljuk mármost össze a fentiek eredményét. A hozadéki adóelv a közgazdaság bizonyos fejlődési fokán



igen szépen alkalmazható. Ez az a fejlődési stádium, midőn a tőkének a szerepe csekély, midőn a kisipar uralkodik és az egész közgazdaságon bizonyos egyenletesség és egyformaság vonul végig. Ilyen viszonyok között a hozadéki adók tárgyasító vonása teljesen megfelel a közgazdasági élet természetének. Minél inkább elmosódnak ezek a vonások, minél nagyobb lesz a tőke szerepe, minél változatosabb lesz a közgazdasági élet, minél nagyobb lesz a tisztviselők száma, annál nagyobb lesz az a terület, melyen a hozadéki elv nem válik be. A földadóból, házadóból, iparadóból, tőkekamat- és járadékadóból, valamint kereseti adóból álló rendszerén annál több rést üt a személyi szempontok figyelembevétele.

Minél inkább bekövetkezik ez, annál nagyobb szerepet nyernek a hozadéki adók rendszere mellett amúgyis mindig alkalmazandó egyéb adónemek. Ezek részletei alább fognak bennünket foglalkoztatni. Itt csak arra kell rámutatnunk, hogy a *hozadéki adók mellett kivált a személyi viszonyokkal összefüggő ismérveket figyelembevevő adónemek szükségesek*. Hiszen a hozadéki adók ezeket teljesen figyelmen kívül hagyják, még akkor is, ha magával a termelés tényével függnek össze. Így p. o. a föld megadóztatásánál még a jelzálogi terhek levonását sem engedik meg, holott a birtok hozamára nézve ezek távolról sem közömbösök. A hozadéki adóknak tárgyasításuk folytán fontos kiegészítő része a fogyasztás és a forgalom megadóztatása. Minél sokoldalubb lesz azután a gazdasági élet, annál szükségesebb lesz a hozadéki adók mellett a kiegészítő jövedelmi adó alkalmazása, mely a már csak hiányosan keresztülvihető tárgyi adózást személyi szempontból egészíti ki. Végül a vagyonadónak is meglesz a maga szerepe, mert a járadékból és személyes közreműködésből eredő jövedelem különbségeit a hozadéki adók nem képesek az egész vonalon a kívánatos mértékben megvalósítani, minthogy a járadékszerű jövedelem egyes csoportjai, kivált a tőkejövedelmek könnyen elkerülik a



hozadéki adókat és így a vagyonadó ezirányban fontos kisegítő eszköz.

**13. A jövedelmi adóra alapított adórendszer.** Látuk, hogy a gazdasági fejlettség bizonyos fokán a hozadéki elv az adórendszer legbiztosabb alapja. A gazdasági élet továbbfejlődésével azonban kiépítésének nehézségei támadnak, mert különösen az egyre nagyobb szerephez jutó mozgó tőke különböző szerepkörei, de a különböző neműségben egyre gyarapodó munka is nehezen hozzáférhetők a tárgyi adózásnak; másrésről mintegy idejét mulja a hozadéki elv ott, ahol az adózás könnyen jut a tényleges hozamok birtokába.

Ennek a fejlődésnek a következményei két irányban érvényesíthetők az adórendszer kiépítésében. Az egyik út a hozadéki adóknak a gazdasági élet átalakulásához való alkalmazkodása felé vezet. A hozadéki adórendszer hiányai annak tisztán tárgyi alapra helyezéséből származnak. Ha tehát a hozadéki adókba személyi mozzanatokkal számoló elemeket veszünk fel, azok tárgyi alapjának merevsége és a gazdasági élet reális tényeitől való eltávolodása erősen ellensúlyozható. Ezen az úton haladt Anglia és később Olaszország is követte. A hozadéki adók itt a személyi mozzanatokhoz, az egyéni körülményekhez annyira alkalmazkodnak, hogy tárgyi természetük és az átlagos hozadéokra alapítottságuk egészen háttérbe szorul. Voltaképpen már nem is hozadéki adókkal, hanem oly jövedelmi adóval állunk itt szemben, mely az egyes hozadékforrásokra alapítottságában és így inkább csak külső felépítésében juttatja kifejezésre a hozadéki adók gondolatát, de belső lényegében már az illető hozadékforrásból származó jövedelmet a maga egyéniesített mivoltában veszi kiindulási pontul.

A második út, mely a gazdasági élet változott körülményeihez való alkalmazkodás irányában halad, kevésbé konzervatív. Habozás nélkül levonja a következtetést abból, hogy tisztán tárgyi mivoltában nem lehet a mai



gazdasági életben a szolgáltatási képességet az adózásnál alapul venni és hogy az átlagos hozamok helyett a tényleges gazdasági eredményekbe kell az adózást bekapcsolni. Ebből kiindulva elejti az adózásnak úgy a tárgyi alapra, mint az átlagos termelő képességre alapítását és helyébe az egyes adózók *tényleges gazdasági eredményének személyi alapon* való kipuhatólását állítja. Így lesz az adórendszer gerincévé az *általános jövedelemadó* mint a személy teljesítőképességének mértéke. Tudjuk, hogy a hozadéki adórendszer sem hunyhat szemet az egyéni gazdasági gyarapodás előtt; de ezt a szempontot mégsem az adórendszer alapvázának felépítésénél juttatja érvényre, hanem kiegészítő adót vesz fel a tárgyi alapon nyugvó alapszerkezete mellé és kiegészítő jövedelmi adó alakjában igyekezik a személyi szempontok megfelelő figyelembevételére. Fordítva járunk el, ha a személyes jövedelmi adót tesszük az adózás tengelyévé. A fősúlyt az egyének tényleges gazdasági eredményére helyezzük és ezzel az egész adózás sikere attól függ, mennyire sikerül az adózók jövedelmét megállapítani.

Ez az a sarkpont, mely körül az általános jövedelmi adónál az adózás megfordul. Ha csak nagyjában is kilátás van arra, hogy az adózók tényleges jövedelmét a valósághoz megközelítőleg sikerül megállapítani, akkor semmi kétség sem férhet ahhoz, hogy a fejlett közgazdaságban a jövedelmi adóra alapított adórendszer a legtökéletesebb. Persze kiegészítő adókra itt is szükség van, de hiszen ez természetes, mert tudjuk, hogy az egyetlen adó az élet sokoldalúságával sohasem tud számolni. Csak az a kérdés, van-e komoly kilátás arra, hogy valóban sikerül az adózók tiszta jövedelmét kipuhatólni? A hozadéki adók főereje abban van, hogy kiindulási pontjukból kiküszöbölik ezt a nehéz feladatot; nem is törekszenek a tényleges jövedelem megállapítására. A jövedelmi adó viszont a legnehezebb oldalról fogja meg a kérdést, mert akkor, midőn az adózók önös érdeke jövedelmük eltitkolását kívánja és tárgyi szempontok alig vezetnek az adóhatóságot nyomra,



mégis a személyes szolgáltatási képességet veszi kiindulási pontul.

A jövedelmi adó sorsa tényleg azzal is dől el, mennyire sikerül az adózók jövedelmük eltitkolására vezető indokait tompítani és háttérbe szorítani. Keresztülvitelének eszköze *a személyes bevallás* lévén, csak ott számíthat sikerre, ahol az adózók e kötelezettségnek nagyjában becsülettel tesznek eleget. Ennek két feltétele van. Az egyik a közületi szükségletekkel szemben a polgárok érzékének növelése, vagyis annak a tudatnak rendszeres neveléssel való táplálása, hogy a közületi szükségletek az egyéneknek is szükségletei. Másik feltétele a jövedelmi adó sikerének, hogy mérsékelt keretek között legyen tartható. Ha tehát az államháztartás állapota megengedi, hogy mérsékeltebb jövedelmi adó alkalmaztassék, akkor ez a mai viszonyok között az adórendszer legmegfelelőbb gerince, feltéve, hogy a polgárok nem érzéketlenek a közületi szükségletekkel szemben, hanem erős állampolgári öntudatuk van. Éppen ezért az általános jövedelmi adó csak magas fokon álló népeknél lehet gerince az adórendszernek, máskülönben nem a szolgáltatási képesség nagyobb megközelítéséhez, hanem a hozadéki adók aránytalanságai által okozottaknál is nagyobb egyenlőtlenségekhez vezet az adózásban.

További feltétele a jövedelmi adó eredményességének az adóigazgatás fejlettsége, a pénzügyi közegek szakértelme, tapintata és tapasztalata. Az utóbbi nélkül nehéz a jövedelmi adó igazságos kivetése, mert az adózók jövedelmi viszonyaiba a hatóság csak lassankint nyerhet kellő betekintést.

Sok *múlik* ezen kívül természetesen a jövedelmi adó keresztülvitelének részletein is. A progresszió elvének tudvalevőleg a jövedelmi adó a leghozzáférhetőbb; ez mindenesetre nagy előnye, mert így legközvetlenebbül tud a szolgáltatási képesség mértékéhez alkalmazkodni, míg a hozadéki adóknál ezt csak bonyolultabb eszközökkel lehet elérni. De, amint tudjuk, a progresszió elvének alkal-



mazásával óvatosnak kell lenni, mert túlfeszítése az általános jövedelmi adó sikerét a legnagyobb mértékben veszélyeztetheti.

Ez és nemcsak konzervativizmusa indította Angliát arra, hogy a hozadéki adókba építse be jövedelmi adóját. A tárgyi alap így megmaradt; kiindulásul és biztosítékkul szolgál a jövedelem megállapításánál. További biztosítéket nyert az adóalap megállapítása azzal, hogy a hozadéket, illetőleg a jövedelmet a forrásnál, tehát akkor adóztatja meg, amikor keletkezik. Ezt az elvet nemcsak a fizetések-nél, a haszonbéreknél és vállalkozói nyereségeknél alkalmazza Anglia, hanem a kölcsöntőkék kamatainál is.

Más irányban is igyekeztek biztosítéket találni a személyes bevallások hiányaival szemben. Felvetették ugyanis azt a gondolatot, hogy az adóhatóság az adózó életmódjának figyelembevételével ellenőrizze az adóbevallást. *Láttszatadóról* szólnak ilyenkor, mert külső ismérvek alapján, p. o. a fizetett lakbér, a cselédek száma, kocsitartás stb. alapján történnek az ellenőrzések. A költsékezés azonban nem mindig biztos jele a nagy jövedelemnek, mert a vagyon feléléséből és eladósodásból is származhatnak eszközei. Mindamellet külső ismérvek szolgáltatást tehetnek oly jövedelmek megadóztatásánál, melyek, mint p. o. a szabad foglalkozásúak jövedelme, könnyen kibújnak az adóztatás alól.

Láttuk, hogy a hozadéki adók rendszere merev. Az ellenkezőt kell a jövedelmi adórendszerről állítani. Az ugyanis erősen alkalmazkodni képes és mozgékony. Szükség esetén az adókulcs felemelése nem okoz nagyobb nehézséget és fejlett állampolgári érzést feltételezve — mely nélkül hiszen a jövedelmi adó amúgy sem tehető meg az adórendszer tengelyének — elvárható, hogy rendkívüli időkben az adókulcs emelése nem vezet túlságos eltitkolásokhoz, ha a jövedelmi adó már régebben életbelépett és az adóhatóságnak már kellő támpontjai vannak a bevallások ellenőrzésére.

A jövedelmi adóra alapított adórendszer kiegészítő



adói között első helyen a *kiegészítő vagyonadó áll.* A jövedelmi adó ugyanis elvileg nem tesz különbséget abban a tekintetben, hogy miből származik a jövedelem. Csupán a jövedelem nagysága érdekli, mert az adózó erőgyarapodása a kérdéses időszakban az az alap, melyre épít. Ha mégis, mint nálunk is, a személyes jövedelmi adó alapjául szolgáló bevallásnál külön kívánják az egyes jövedelmi forrásokból eredő bevételek kimutatását, ez csak azért történik, hogy a felek lelkiismeretesebbek legyenek a bevallások elkészítésénél. Amint tudjuk azonban, az a forrás, melyből a jövedelem származik, a szolgáltatási képesség megítélése szempontjából nem közömbös. Nem mindegy, hogy valakinek 30.000 pengős jövedelme földbirtokából vagy hivatalnoki illetményeiből származik-e. Ha a jövedelmi adó nem számol ezzel a körülménnyel, okvetlenül vagyonadóval kell a rendszert kiegészíteni, mely ezt a hiányt pótolja. A jövedelmi adónak, mint tudjuk, a létminimumot mentesen kell hagynia; minél nagyobb azonban ez a létminimum, annál érzékenyebben csökkenti ez a mentesség az adóbevételt; ennek ellensúlyozására a fogyasztási adók mérsékelt alkalmazása szolgálhat. A forgalmi adók a jövedelmi adórendszerben is megtartják helyüket oly jövedelmi és vagyonrészek megadóztatására, melyek az adóhatóságot egyébként elkerülnék.

Ma már magától értetődőnek tartják azt, hogy gazdaságilag fejlett országok a jövedelmi adóra építik adórendszerüket, pedig a jövedelmi adó bevezetése még Angliában sem ment símán. 1798-ban itt is mint ideiglenes adót vezették be és már 1802-ben eltörölték. Már a következő évben azonban újból életbelépett, majd 1816-ban ismét megszűnt és csak 1842 óta állandó alkatrésze az angol adózásnak. Az Egyesült Államokban is eleinte mint szükségrendszabályt vezették be és csak később építették ki. Legnagyobb ellenszenvet a francia közönség érzett a jövedelmi adóval szemben és csak 1917-ben sikerült azt itt bevezetni.

Nálunk a jövedelmi adót névleg már az abszolutizmus korszaka honosította meg és azt az 1868:XXVI. t. c. törvénybe iktatta. Helyébe 1875-ben az általános jövedelmi pót-



adó lépett, mely adókötelesnek nyilvánította a föld- és ház-birtokból, a kereseti adó alá eső keresetektől, a tőkekamatból és egyéb járadékokból, valamint a vállalkozásból eredő és az előző évben fizetett adó alapján kiszámított jövedelmeket. Az adóztatásnak ez a módja inkább a pótagó jellegét viselte, mintsem a jövedelemadóét, mert nem a tényleges jövedelmet vette alapul, hanem a különböző hozadékforrások hozama alapján vetette ki az adót. Hiányzott belőle a jövedelmi adó főkélléke, a személyi alapon való adóztatás. De nemcsak, hogy nem sımult a tényleges jövedelemhez, hanem a jövedelmet sem adóztatta meg a maga összességében, hanem részleteiben külön-külön. A követelményeknek megfelelő alakjában a jövedelmi adót nálunk csak az 1909. évi Wekerle-féle adó-reform honósította meg és a jövedelmi adó csak 1915-től lépett életbe és kiépítéséhez időre volt szükség.

**14. A vagyonadó.** Amidőn fent az adórendszer szerkezetéről és annak fejlődéséről szóltunk, már érintettük azt, hogy kezdetlegesebb gazdasági viszonyok között természetesen a vagyonban keresik az adózőképesség ismérveit. Így, amennyiben ebben a korszakban adórendszerről egyáltalában beszélni lehet, annak a középpontjába a *vagyonadó* kerül. A gazdasági fejlődés azonban idővel megdönti a vagyonadónak ezt a központi szerepét, mert mindinkább világosabbá lesz az, hogy az adózők gazdasági erejét nem annyira magában a vagyon, mint inkább a vagyon kihasználásának gazdasági mikéntje határozza meg. Így a vagyonadó mindinkább teret enged a hozadéki adóknak, amelyek hiszen szintén a vagyontárgyakból indulnak ki, de azokat termelési jószág minőségükben fogván fel, oly széles alapra helyezik, hogy az emberi tevékenység, a munka is elfér mármost az adózás emez új talapzatán.

Ha a vagyonadó ily módon — bár nem mindenhol — egy időre némileg háttérbe szorul is, úgy később az ismét felmerül az adózás színpadján. De most már nem központi szerepben, hanem új minőségben, mint *kiegészítő vagyonadó*. Miként a régi vagyonadó, úgy a kiegészítő vagyonadó sem kívánja a vagyon állagát csorbitani,



hanem voltaképpen a vagyon hozadékának a megadóztatására irányul. Csupán szerepköre más, mint a régi vagyonadónak, mert most már nem mint az adózás fő-tengelye szerepel, hanem inkább a más alapon nyugvó adórendszert abban az irányban kívánja kiegészíteni, hogy a vagyonból származó járadékszerű jövedelem szolgáltatási képességéhez mérten nagyobb terhet viseljen, mint a munkából származó jövedelem. Ezért legnagyobb szerephez a kiegészítő vagyonadó a jövedelmi adórendszerben jut. Itt ugyanis az adórendszer középpontjában álló általános jövedelmi adó nem kutatja azt, hogy járadékszerű vagy pedig személyes szolgáltatáson alapuló jövedelemről van-e szó, hanem minden forrásból származó jövedelmet a maga összességében és egyformán vesz alapul az adózásnál. Az ebből származó hiányon, t. i. azon, hogy a járadékszerű jövedelem ily módon nincsen szolgáltatási képességéhez mérten megterhelve, van hivatva segíteni a kiegészítő vagyonadó, amely a vagyonnak a jövedelmi adó keretében megfelelően meg nem terhelhető nagyobb szolgáltatási képességét külön értékesíti az adózás szempontjából.

A kiegészítő vagyonadó tehát lényegét tekintve nem igazi, azaz *nem tulajdonképpeni vagyonadó*, mert nem kíván az adózóktól vagyonrészeket elvonni, hanem csupán a vagyonból származó hozadékot, illetőleg jövedelmet akarja nagyobb mértékben megterhelni, mint a személyes tevékenységből eredő jövedelmet. Inkább csak alaki szempontból vagyonadó, amennyiben az adókivetés alapját a vagyonban keresi. Szerepe azonban tulajdonképpen csupán az, hogy a vagyonosság szempontját is érvényre juttassa a jövedelem megterhelésénél.

A gazdasági gyarapodásnak tudvalevőleg egyik fő-feltétele a termelési javak állagának megőrzése és gyarapítása. Ez az oka annak, hogy rendes viszonyok között a *valóságos vagyonadó*, amely a vagyon állagának egy részét kívánja a magángazdaságoktól elvonni, az adórendszerben csak oly irányban szerepelhet, hogy magának a



nemzeti vagyonnak az állagát nem érinti. Vannak ugyanis oly valóságos vagyoadók, amelyek a magángazdaságoktól vagyonrészeket vonnak el, anélkül, hogy magát a nemzeti vagyont megtámadnák. Ezek a pénzgazdaság jelenségeihez fűződnek, és a pénzgazdálkodás kapcsán jelentkező jövedelem- és vagyonmegoszlási viszonyokba kapcsolódnak. A magángazdaságok pénzvagyonának egy részét foglalják le a közület számára és így a nemzetgazdaság nagy természetes egységének folyását nem zavarják. Ilyen mindenekelőtt az örökösödési adó. Ez lényegében valódi vagyoadó, mert az örökösökre átszálló vagyon egy hányadát foglalja le a közületi háztartás számára. Természetbeni gazdálkodás mellett ennek sok nehézsége volna és a magángazdaságok termelő ereje szenvedne az ily vagyonelvonás következtében. Nem így a pénzgazdálkodás korában, amidőn a hagyaték vagyonrészei pénzzé tehetők és így az észszerű határok között maradó örökösödési adó a magángazdaságok életképességét nem befolyásolja. Valóságos vagyoadó az értéknövekedési adó is, mert a vagyon állagának emelkedéséből előálló többlet egy részét kívánja elvonni a közület számára.

Mindkét adónem kiegészítő része úgy a hozadéki, mint a jövedelmi adórendszernek. Az örökösödési adónak az adózást kiegészítő szerepe abban áll, hogy egyrészt az adózás elől egyébként elrejtőző vagyonrészek megadóztatására nyújt alkalmat, másrészt pedig az örökség folytán beállott gazdagodást mint a szolgáltatási képesség rendkívüli emelkedését értékesíti az adózás szempontjából. Az örökösödési adót azzal az érveléssel támadták meg, hogy az örökség folytán beálló nagyobb szolgáltatási képességet az adózás amúgy is figyelembeveszi akkor, amidőn az örökös ezentúl gyarapodott vagyonának megfelelően, tehát az örökség által okozott nagyobb szolgáltatási képesség mértékéhez viszonyítva terheli adókkal. Viszont mások az örökösödési adót feltétlenül indokoltnak tartják és indokolt voltát egyszerűen arra alapítják, hogy az állam örökösödési jogáról beszélnek; az államot mintegy



örököstárs gyanánt állítják oda, mely tehát egysorban örököl a többi örökösökkel.

Nem szükséges azonban az örökösödési adó elméleti indokolását jogi alapon keresni, bár a közület lényegéből az örökség egy részére való igénye nagyobb nehézség nélkül levezethető. Felesleges ez azért, mert új elvet vezetne be az adózásba és így az adóelv alkalmazásának egységes voltát bontaná meg. Az örökösödési adó ugyanis teljes mértékben indokolható a szolgáltatási képesség elvének alapján, csak azt kell szemünk elé állítani, hogy a szolgáltatási képesség változásai is figyelembeveendők akkor, ha erre az elvre kívánjuk az adózást alapítani. Az örökség elnyerése mindenesetre a szolgáltatási képesség oly hirtelen megnövekedése, hogy az a közületi terhekhez való hozzájárulásra különös alkalmat nyújt. Ezzel az alkalmmal él az örökösödési adó.<sup>1</sup>

Azzal is tisztában kell azonban lennünk, hogy azt a nagy rokonszenvet, amellyel újabban mind nagyobb mértékben találkozunk az örökösödési adó, nem annyira adóelméleti, mint inkább gazdaságpolitikai okokra kell visszavezetni. A szociálpolitikai irányzat győzelemre jutása, amely mindenképpen a nagy vagyonskülönbségek ellensúlyozását kívánja, legfőbb oka az örökösödési adóval szemben mind nagyobb mértékben mutatkozó rokonszenvenek. Oly esettel állunk itt tehát szemben, amidőn az adózás alapelvébe beleszól a gazdasági politika, melynek befolyása az állami lét egységénél és az állami célok szerves kapcsolatánál fogva mindaddig vissza nem utasítható, míg valamely gazdaságpolitikai elv pénzügyi téren való alkalmazása az egész gazdasági rendszer alapjait meg nem ingatja, mert ily esetben, amint tudjuk, a pénzügytanak az egész kérdést el kell magától utasítania és a gazdasági bölcsélet körébe kell utalnia.

Az értéknövekedési adó szerepét sokban hasonló

<sup>1</sup> Különösen *Treub* igyekezett az örökösödési adónak ezt a jellegét elemezni.



szempontok indokolják, mint amelyek az örökösödési adót szükségessé teszik. Pedig a tényállás itt egészen más. Nagyon népszerű ugyan a meg nem érdemelt, mert az egyén ténykedése nélkül bekövetkezett értéknövekedés — az oly hangzatosan elnevezett „unearned increment” — adózás szempontjából való igénybevétele, de igen nehéz és körülményes annak megállapítása. Ezért az értéknövekedési adó kivetése önkényeskedésnek, de kijátszásnak is erősen ki van téve és kevés a hozama. Mint állami adó kevésbé tudott elterjedni és ahol fennáll, rendesen városi adó.

Úgy az értéknövekedési adó, mint az örökösödési adó a fokozatosság elvének könnyen hozzáférhetők. Az utóbbinál nemcsak az örökség nagysága, hanem a rokonsági kapcsolat milyensége alapján is nyugszik a progresszió. Ez utóbbi körülmény egyes pénzügyi íróknak sok fejtörést okozott. Így *Pierson* különösen behatóan tárgyalja ezt a kérdést és arra az eredményre jut, hogy a rokonsági fok szerinti különbségtételt nem lehet a szolgáltatási képesség elvéből levezetni, amint azt *Treub*, *Seligman* és *Graziani* megkísérelték.<sup>1</sup> Abban mindenesetre igaza van *Pierson*-nak, hogy tárgyilagos alapon a szolgáltatási képességnek rokonsági fokok szerint különböző gyarapodását aligha lehet ténynek elfogadni, de ha egyéniesítünk, akkor az örökhagyótól távolabb álló egyéneknél rendesen mégis átlagban nagyobb az eltérés előbbi életmódjukkal szemben, mint a közeli rokonoknál, akik gyakran közös háztartásban éltek az örökhagyóval.

Az igazi vagyonadók legsúlyosabb alakja a *vagyondézsma*, melyet leghelyesebben *rendkívüli vagyonadónak* nevezhetünk, mert egészen rendkívüli eszköze az adópolitikának. Csak az államháztartás legnagyobb nehézségei között kerül rá a sor, mert csak akkor van értelme, ha igazán jelentős összegeket eredményez; nagy mértékben

<sup>1</sup> *N. G. Pierson*: Principles of Economics. Transl. by Wotzel. London, 1912. II. köt. az 502. és követk. old.



alkalmazva azonban igen nagy áldozatot kíván az adófizetőktől, mert vagyonuk egy részét foglalja le az állam számára. Az adókötelesek, ha nincsen likvid vagyonuk, csak nagy nehézségek árán tudják az adót megfizetni, ha csak, mint a földbirtokoknál nálunk 1921-ben előfordult, a törvény nem engedi meg az adónak természetben való lerovását.

A vagyondézmsma hatása — az adó súlya és fizetési határidő szerint — a vagyonmegoszlás többé-kevésbé való átcsoportosítása, mert az adózók egy része, kivált ha az adó fizetésére megfelelő halasztást nem kap, kénytelen vagyonának egy részét pénzzé tenni, hogy adóját megfizethesse; vagyonok csökkennek így és azoké gyarapszik, akik a nehéz helyzetben is jó keresethez jutnak és ezzel a mobilizált vagyonból maguknak valamit megszerezhetnek. Ezenkívül a rendkívüli vagyonadó igazságos kivetése is nehéz, mert a törvényben megszabott időpontban fennálló helyzet alapján kerül kivetésre és így a pillanatnyi szolgáltatási képességre támaszkodik.

A rendkívüli vagyonadó pártolása régebben, különösen a háborúkkal kapcsolatban nem volt ritkaság. *Hutcheson* és *Ricardo*, de mások is a napoleoni háborúk idején az államadósságoktól való szabadulás eszközeként ajánlották, de akkor nem valósult meg. Németország 1913-ban a hadsereg felszerelésének költségeit fedezte ilyen adóval és 1919-ben felgyülemlett adósságaitól igyekezett hasonló úton szabadulni. Az első világháború után Ausztria, Csehszlovákia, Lengyelország, Görögország és Olaszország is ehhez az eszközhöz fordultak, hogy pénzügyi helyzetükön könnyítsenek. Magyarországon *Hegedüs Lóránt* pénzügyminiszter kibontakozási tervének részét képezte 1921-ben a *vagyonváltás*, ahogy ő nevezte, mely azonban csak a pénz- és bankkövetelésekre, az államkötvényekre és a földbirtokoknál csak az 1000 kat. holdnál nagyobb birtokokra vonatkozólag valósult meg.

A világháború után alkalmazott vagyondézsmának nemcsak nálunk, de máshol sem volt meg a kívánt eredménye. Inkább csak pillanatnyi segítséget hozott az államháztartás számára, de sem az államadósságoknak a kívánt színvonalra való leszállítását, sem pedig az infláció elhárítását nem érték el vele.



15. A fogyasztási adók. Ha körütekintünk a fennálló adórendszerek között, hamarosan meg fogunk győződni arról, hogy oly adórendszerrel, mely csupán az eddig tárgyalt adónemekre szorítkoznék, egyáltalában nem találkozunk. Minden adórendszerben ugyanis kisebb-nagyobb szerepet játszanak azok az adók, amelyeket *fogyasztási* adóknak nevezünk, mert a fogyasztást kívánják terhelni.

Mi annak az oka, hogy minden adórendszerben megtaláljuk a fogyasztási adókat? Vajjon tényleg logikai kiegészítését nyújtják-e azok az adórendszernek, vagyis annak a törekvésnek, hogy rendszeresen a szolgáltatási képesség minden megnyilvánulására legyen irányítva az adók összeállítása, vagy pedig csupán más, e rendszeres törekvésen kívül fekvő okai vannak annak, hogy a fogyasztási adók minden adórendszerben ott szerepelnek?

Valóban nem nehéz azokat az okokat megtalálni, amelyek, amióta az adók nagyobb szerepet játszanak a közületi háztartásban, a fogyasztási adóknak fontos szerepet biztosítottak az adók között. Már a rendi államban kitűnő eszközt talált a fogyasztási adókban a központi hatalom arra, hogy a fogyasztás megadóztatásával a kiváltságos rendek adómentességét megkerülje és azokat is közvetett úton az adófizetők körébe vonja. A fogyasztási adók szerepét tehát már ekkor erősen növeli az a körülmény, hogy azok nagy részben közvetett adók, tehát ke-rülő úton érik el az adózókat. Jelentőségük ma is nagy-részben ezen alapul, mert ez a körülmény lélektani okok-ból nagy előnyt biztosít számukra.

Tudjuk a közgazdaságtanból, hogy az emberek termelői és fogyasztói minőségükben mily különböző ellen-álló képességet mutatnak. Termelői minőségükben össz-pontosítják minden erejüket és ebben a minőségükben az árváltozásokkal szemben éppoly érzékenyek, mint általá-ban bármily velük szemben támasztott követelés tekinte-tében; az ember fogyasztói minőségében ezzel ellentétben sokkal kevésbbé juttatja érvényre gazdasági erélyét, mert



mintegy fárasztó termelői tevékenysége után a fogyasztásban keresi tisztán emberi mivoltának érvényre juttatását. Ez az adótszedő központi hatalom részére oly utat jelöl ki, amely a legkisebb ellenállás irányába vezet és a pénzügyi felségjog nagyobb ellenállás nélkül való érvényre juttatására a legkönnyebben kezelhető eszközt adja a kezébe. Bevezetésükkel vagy felemelésükkel szemben az országgyűlés kisebb ellenállást szokott tanusítani, mint az egyenes adóknál. Hiszen a fogyasztó apránként fizet gyakran látszólag számba nem jövő fillérnyi többleteket.

Ez az oka annak, hogy minden korszak pénzügyi vezéreinek kedvelt eszköze a fogyasztási adókban van. Valahányszor a közületi háztartás nehéz helyzetbe jut, könnyen kezelhető és gyorsan érvényesíthető eszközt biztosítanak a fogyasztási adók. Számos más adónemmel, kivált pedig a hozadéki adókkal ellentétben, igen rugalmas és könnyen kezelhető eszközt nyújtanak az adócsavar megszorítására. Mindezek az okok elegendő magyarázatát adják annak, hogy miért találjuk meg oly nagy kiterjedésben a fogyasztási adókat minden adórendszerben és miért játszanak azok már régóta olyan nagy szerepet.

Ezzel szemben már régóta súlyos vádak emelnek a fogyasztási adókkal szemben. Azt vetik szemükre, hogy ellenkeznek az adózás amaz alapelvével, mely szerint a szolgáltatási képességre kell az adózást alapítani. Ellenkeznek azért, mert az alsóbb néposztályokat sokkal súlyosabban terhelik, mint a vagyonos társadalmi rétegeket, mert igazán bő hozamot csak akkor nyújtanak, ha a *nélkülözhetetlen fogyasztási cikkek*re alapítjuk azokat, ezekre pedig a kevésbé vagyonos osztályok vagyoni erejük sokkal nagyobb hányadát kénytelenek fordítani, mint azok az osztályok, melyek nagyobb gazdasági erővel rendelkeznek. Erre mutat rá az Engel-féle törvény, mely szerint a mindennapi szükségletek fedezésére a vizsgált munkásháztartások jövedelmük 95%-át, a csekélyebb fizetésű tisztviselők pedig 85–90%-át költötték. Igaz, hogy ezek az adatok 1857-ből valók és azóta a munkások helyzete



számbavehetően javult. Mégis kétségtelen az a tény, hogy a szegényebb néposztályok jövedelmük legnagyobb részét a megélhetés költségeinek fedezésére fordítják, tehát oly cikkek beszerzésére, melyeket fogyasztási adókkal gyakran terhelnek.

Egyesek, így különösen *Neumann* és *Gerloff* beható számításokat próbáltak végezni ebben az irányban és arra az eredményre jutottak, hogy valóban sokkal nagyobb mértékben terhelik a fogyasztási adók az alsóbb néprétegeket, mint a felsőket.<sup>1</sup> Ebből azután azt szokták következtetni, hogy a fogyasztási adók mintegy fordított fokozatos adók, amennyiben a csekély szolgáltatási képességű rétegeket erősebben terhelik, mint a vagyonosabb néprétegeket. *Lassalle* óta a szociáldemokrácia is erőlyesen

<sup>1</sup> *Neumann*: Zur Gemeindesteuerreform 1895. c. munkájában háztartási statisztikák alapján 5 jövedelmi csoport számára kísérlete meg a fogyasztott cikkek alapján a fogyasztási adók által reájuk rótt terhet kiszámítani. *Gerloff* folytatta munkáját. A *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* c. folyóirat III. sorozat 35. kötetében (1—34. és 145—172. old.) „Verbrauch und Verbrauchsbelastung kleiner und mittlerer Einkommen in Deutschland“ c. ckkében a következő eredményre jut:

márka jövedelem mellett	egyenes adók		közvetett adók	
	összege	%-a	összege	%-a
4000—6000	200.— M	4.00	48.10—67.50	1.04—1.48
2000—4000	50.— M	1.87	47.50—66.30	1.80—2.54
1200—2000	12.35 M	0.79	44.70—62.30	2.89—3.98
800—1200	9.90 M	0.95	37.80—52.80	3.62—5.02
800 M alatt	5.50 M	0.49	26.20—36.80	3.64—5.22

Számításai szerint tehát a fogyasztási adók valóban nagyobb hányadban terhelik az alsóbb osztályokat. Többen, így *G. v. Mayr* is, megtámadták *Gerloff* számítását, már azért is, mert az összesen csak 180 háztartási számadás alig nyújthat kellő alapot helytálló ítélet alkotására. — Németországra vonatkozólag tanulságos adatokat tartalmaz „Die steuerliche Belastung des Haushaltsbedarfs durch Verbrauchsabgaben und Zölle“ (Einzelschriften zur Statistik des Deutschen Reichs. Nr. 21. Berlin, 1932.) c. kiadvány, mely arra nézve is közöl adatokat, hogy egyes fogyasztási cikkek árának milyen hányada esett az adóra, illetőleg vámra.



állást foglalt a fogyasztási adók ellen és azok teljes kiküszöbölését követeli. A történelem számos példát mutat arra nézve, hogy amidőn forradalom segítségével az alsóbb néprétegek kerültek uralomra, azok siettek is a fogyasztási adókat eltörölni.

Vizsgáljuk egyelőre ezektől a szempontoktól eltekintve azt a kérdést, vajjon az adórendszerek akkor, ha a szolgáltatási képesség szerinti adózás célját el akarják érni, tényleg rászorulnak-e a fogyasztási adókra, avagy lehetsége-e a szolgáltatási képesség tiszteltbentartása mellett megfelelő adóbevételt előteremteni anélkül, hogy a fogyasztási adókhoz folyamodnánk. Ha erre a kérdésre válaszolni akarunk, mindenekelőtt azokra kell visszapillantnunk, amiket az egyenes adókra vonatkozólag elméleti alapon megállapítottunk.

Első eredményünk e tekintetben az volt, hogy a hozadéki adók bizonyos gazdasági fejlettség mellett kielégítő alapját nyújtják az adózásnak, de merevek, hozamuk nehezen fokozható, emelésük a vállalkozási kedvet és a termelés fejlődését aláaknázza akkor, ha magasabb tételeket kell alkalmazni. A vagyoadókra vonatkozólag az volt az eredményünk, hogy a termelési lehetőségek nagy különbözősége folytán magasabb gazdasági fejlettségi fokon azokat nem lehet az adórendszer központjába állítani akkor, ha az adózás alapelvét a teher egyenlőségében látjuk. A jövedelmi adóban hajlékony és alkalmazkodó adónemet ismertünk fel, melynek alkalmazása azonban nemcsak különös feltételekhez van kötve, így kivált az állampolgári öntudat magas fejlettségi fokához, hanem amelyet, minthogy nem lehet tárgyi alapon kivetni, csak akkor lehet igazán eredményesen kihasználni, ha nem kell magas adókulcsot alkalmazni. Az egyenes adók eme csoportjainak áttekintése tehát már világossá kell, hogy tegye azt, hogy azok egyike vagy másika kiválóan alkalmas arra, hogy az adórendszer tengelyét képezze, de akkor, ha nagyon jelentékeny közületi teher fedezetét kell előteremteni, mindezek az adónemek majd-



*nem legyőzhetetlen akadályok elé állítják a közületi háztartást.*

Mi történjék tehát akkor, ha nagy közületi szükségletek tényleg fennforognak? Mindenesetre kiegészítő adókkal kell azokat az összegeket előteremteni, amelyek beszedésénél az egyenes adók fenti tulajdonságainál fogva nehézségek mutatkoznak. A kiegészítő adóknak több fajtája van. Itt vannak mindenekelőtt a forgalmi adók. Jelentékeny összegeket teremtenek elő, de erős fokozás mellett a vagyon gyűjtését éppúgy nehezítik, ahogyan kiadáásokra ingerelnek. Ezenkívül a forgalmi adók az egyenes adók mellett egyedül alkalmazva aligha juttatják érvényre a szolgáltatási képesség elvét, mert azokat, kiknél a vagyonrészek kicserélődése nagyobb, erősebben terhelik, mint azokat, kiknél ily változások ritkán fordulnak elő. Általánosabb korrektívum után kell tehát néznünk. Ezt nyújtják a fogyasztási adók. Ezekhez kell tehát fordulni, ha, miképp a közületi lét magasabb fokán az szabálynak tekinthető, oly adóbevételeket kell előteremteni, amelyeket tisztán egyenes adókkal nem lehet biztosítani.

Mint kiegészítő adóknak a fogyasztási adóknak tagadhatatlan előnyeik vannak. A háztartások bevételi oldala nem fejezheti ki teljesen az illető háztartás egyéni lényegét és így szolgáltatási képességét sem, mert hiszen a háztartás lényege éppen az, hogy bevételi és kiadási oldalból áll egyaránt. Éppen ezért az adózást tisztán bevételi oldalra alapítani annyit jelent, mint az adózók gazdasági egyéniségét tisztán egy szempontból tekinteni. Nagyon helyesen ismerte fel a fogyasztási adók jelentőségét *Schaeffle*, amikor arra mutatott rá, hogy a fogyasztási adók az adórendszerben az *egyéniesség* eszközét képviselik. *Schaeffle* szerint az egyenes adó mindig csak a szolgáltatási képesség átlagába tud bekapcsolódni és a szolgáltatási képesség egyéniesítése a fogyasztási, valamint a forgalmi adók feladata. Ezeknél ugyanis az egyének szabad mozgása sokkal nagyobb mértékben jut kifejezésre. Ha helyesen vannak megválasztva, akkor többé-



kevésbé az adózók tetszésére bizzák azt, hogy vajjon a fokozott adók mellett is a régi színvonalon akarja-e tartani életszínvonalát vagy pedig megszorítja-e azt. Ezáltal mintegy az adóteher emelkedéséhez való egyéni alkalmazkodást teszik a fogyasztási adók lehetővé. Ha p. o. a dohánygyártmányok megdrágulnak, akkor az adózók tetszésére van bízva dohányzási szükségletük megszorítása, olcsóbb minőség fogyasztására való áttérés, vagy pedig az előbbi mértékben való kielégítése és más szükségleteik megszorítása. Nem mindig eléggé méltatott szerepe a fogyasztási adóknak az is, hogy akkor, amidőn a közület céljaira nagyobb mértékben szükséges az egyének gazdasági ereje, sokkal könnyebben kényszerítik ki a fogyasztás megszorítását, mint bármely más adónem, mert e téren közvetlenebbül hatnak. Sőt megfelelő fokozatok alkalmazásával, kivált a vámok, nagyon alkalmasak arra, hogy közvetlenül irányítólag hassanak arra, hogy a fogyasztás milyen külföldi cikkekkel élhessen könnyebben és milyenekkel nehezebben. Ha megfontoljuk azt, hogy az adózás lényege a szükségletkielégítés eszközeinek a közület és a magángazdaság között való helyes megosztása, akkor teljes mértékben méltányolni fogjuk ezt a szempontot, amely különösen válságosabb időkben a közgazdaságot megmentheti attól, hogy a vagyonosabb rétegek költsége a fizetési mérleget túlságosan megrontsa.

*Georg von Mayr* a fogyasztási adók lényegét abban látja, hogy decentralizáltan ragadják meg az adóforrásokat, míg az egyenes adók, kivált pedig a jövedelmi adó, összpontosítva veszik az adózók gazdasági erejét kiindulási pontul. Minthogy az ily összpontosítás tökéletlen eszközeinknél fogva sohasem lehet olyan, hogy teljes képet ad az adózók gazdasági erejéről, azért a fogyasztási adók nélkül, amelyek éppen a decentralizációval pótolják ezt a hiányt, az adórendszer mindig hiányos lesz. E szempont is a fogyasztási adók egyéniesítő szerepét domborítja ki, mely azokat az egyéni szolgáltatási képesség utótlérésére nélkülözhetetlenné teszi.



Dehát teljesen a légből kapottak-e azok a vádak, amelyeket a fogyasztási adókkal szemben hangoztatnak? Korántsem. Kétségtelen az, hogy a fogyasztási adók az adózásnak mindenesetre oly eszközei, amelyek fenti hivatásukat csak akkor teljesítik, ha megfelelő óvatossággal élünk velük. Ha a fogyasztást válogatás nélkül és csupán a pénzügyi eredményt tekintve, minden irányban megadóztatjuk, akkor ez mindenesetre az alsóbb néprétegek oly megterhelését eredményezi, amelyet azzal sem lehet menteni, hogy az egyenes adók viszont a vagyonosabb rétegeket terhelik erősebben. Épp ilyen kétségtelen azonban az, hogy a fogyasztási adókat másképp is lehet kezelni és azokat a hátrányokat, melyeket a rosszul alkalmazott fogyasztási adók magukkal hoznak, ezáltal el lehet kerülni. Ha jelentékeny hozamot várunk tőlük és erre rendesen szükségünk van, akkor mindenesetre olyan cikkekre kell azokat kivetnünk, melyek tömegfogyasztásnak a tárgyai: viszont azonban kerülnünk kell a legelsőbbrendű szükségleteket kielégítő tárgyakat, minők a liszt, a só, a világításra használt petróleum stb. és inkább a nélkülözhető élvezeti cikkek felé kell irányítani a fogyasztási adókat; így különösen a dohány, a szesz, a cukor és más használati tárgyak felé.

A fogyasztási adók többféle alakban valósíthatók meg a szerint, amint a *termeléssel*, a *forgalombahozatallal* vagy a *szállítással* kapcsolatban történik a kivetésük, vagy pedig *kincstári egyedárúság* alakját öltik. E módok közül a választás a szerint történik, hogy melyik alak kínálkozik az adóztatandó cikk természetét és forgalmát tekintve leginkább célszerűnek.

Az adónak a termeléssel kapcsolatban való beszedése ott célszerű, ahol a termelés nem szétszórtnan, hanem nagyobb telepeken történik. Alapul szolgálhat a feldolgozott nyersanyag (*nyersanyagadó*), a gyártási folyamat (*gyártási adó*) és a készgyártmány (*gyártmányadó*). Az utóbbi a legegyszerűbb ott, ahol egységes a gyártási folyamat. Ilyenkor a pénzügyőri felügyelet arra szorít-



kozhatik, hogy a gyárból ne lehessen a gyártmányt az adófizetés megkerülésével elszállítani.

Magát a szállítás tényét veszik alapul a vámok, melyek bizonyos határ átlépésekor szedetnek. Ezek lehetnek belső vámok (akcizák). Ilyenek főképpen a városok háztartásában játszanak szerepet, mint útvámok, követvámok, híd- és kompvámok. Ezek azonban csak alakilag vámok, mert lényegüket tekintve nem fogyasztási adók, hanem inkább a járulékokhoz, vagy a céladókhoz állnak közel, mert a közlekedési utak fenntartási költségeihez való hozzájárulások.

A külső vagy határvámok az ország területére való behozatalnál (behozatali vám), esetleg az onnan való kivitelnél (kiviteli vám) vagy az ország területén való átvitelnél (átviteli vám) szedett fogyasztási adók. Nagyobb jövedelmet a pénzügyi vámok szoktak eredményezni, melyeket az országban nem termelt általános fogyasztási cikkekre, mint a kávé, tea, déli gyümölcsök szoktak kivetni. Eredményes pénzügyi vám lehet azonban az olyan cikkekre vetett vám is, melyet, bár az ország is termeli, nagy mennyiségben hoznak be az országba, esetleg azért, mert a külföldi eredetű minőséget a fogyasztók különösen kedvelik. A védővámok hozama rendesen mérsékelt és céljuk sem az, hogy nagyobb pénzügyi eredménnyel járjanak.

Az egyedárúság végül szintén többféle alakot ölthet, amint erről már szóltunk.

Újabb formája a fogyasztási adóknak a kincstári haszonrészesedés. Ebben az esetben a törvény felhatalmazza a pénzügyminisztert, hogy egyes áruk eladási árából egy hányadot az államkincstár számára vegyen igénybe. E szerint a kincstári haszonrészesedés nem egyseges adó, hanem egyes fogyasztási cikkek után járó közszolgáltatás.

Nálunk az 1920:IV. t. c. vezette be a cukorra és az ásványolajtermékekre vonatkozólag, majd pedig a nem erjesz-



téssel előállított ecetsavra (ecetre), valamint a gyújtószer-számokra is alkalmazták. Egy ideig a kincstári házhaszonrészesedés a lakásbérekkel kapcsolatban is életben volt; a helyiségek mindenkori nyers bérének 25%-át, később kevesebbet tett ki. Az 1926:IV. t. c. a lakbéréknél a kincstári haszonrészesedést megszüntette. A kincstári haszonrészesedés fogyasztási cikkeknel az áralakulást erősen befolyásolja és oda vezetett, hogy egyes esetekben az árnak közel a felét tette ki a kincstárnak fizetendő összeg.

**16 A forgalmi adó.** Az adóknak azt a csoportját, amely közvetlenül vagyontárgyak, árúk vagy szolgáltatások forgalombahozatalát veszi alapul, *forgalmi adóknak* nevezzük. Amilyen egységesek ezek az adók abból a szempontból, hogy forgalmi tényekhez kapcsolódnak, épp olyan különbözők természetüket illetőleg. A forgalom tényeinek megadóztatásával ugyanis igen különböző célokat lehet megvalósítani és a forgalmi adók hatásukat, valamint keresztülvitelük módját illetőleg a legsokoldalúbb adók.

Céljuk természetesen ugyanaz, mint minden más adóé, t. i. a közületi bevételek növelése. De a törvényhozó szándéka igen különböző lehet aszerint, hogy csak bizonyos forgalmi tényeket, vagy magát az üzleti forgalmat, vagy pedig minden árúcsere és szolgáltatásoknak ellenérték fejében való nyújtását kívánja megadóztatni. Az első esetben bizonyos vagyoni változásokat és bevételeket, illetőleg nyereségeket óhajt a közület az adózásnak hozzáférhetővé tenni, abból kiindulva, hogy nem minden vagyongyarapodás és bevétel érhető utol a vagyon- és jövedelmi adóval. A forgalmi adóknak ez a csoportja, melyhez a vagyonátruházási, továbbá az örökösödési és a nyerményadókat, valamint a tőzsdeadót és a szállítási adót szokták sorolni, erősen el volt terjedve már a XIX. században. Ezen adók célja a vagyon-, illetőleg jövedelmi adó kiegészítése és bizonyos különleges vagyongyarapodások megadóztatása volt és csupán a szállítási adó foglalt el közöttük némileg különleges állást, amennyiben itt



nem vagyon-, illetőleg jövedelemgyarapodásról, hanem oly ténynek a megadóztatás céljára való felhasználásáról van szó, amelynek mérsékelt adóval való terhelése főképpen arra támaszkodott, hogy az utazások egy része szórakozási célt szolgál és az áruszállítás is elbír némi terhelést.

Másképp áll a dolog az üzletek forgalmát a maga egészében alapul vevő forgalmi adónál, mely talán bizonyos fokig a hozadéki adók kiegészítése gyanánt tekinthető. Ami végre az egész áruforgalomnak és a szolgáltatók nagy részének megadóztatását illeti (*általános forgalmi adó*), oly adónemmel állunk szemben, mely természeténél fogva már erősen a fogyasztási adókhoz közeledik és egy általános fogyasztási adó jellegét nyeri.

A forgalmi adóknak ez a három csoportja hatásuk szempontjából is erősen különbözik. Első csoportjuk a vagyonosabb és nagyobb jövedelmű osztályokat kívánja erősebben bevonni az adóztatásba, vagy, mint a nyereségyadó és a tőzsdeadó, különleges vagyongyarapodásokat akar megadóztatni, míg a második csoportjuk a forgalom tényének megadóztatásával kívánja jobban megközelíteni a vállalkozásnak a teherbíróképességét. Az utóbbi azonban már hatásában erősen közeledik a fogyasztási adókhoz, mert könnyen az árak emelkedését vonja maga után, míg a harmadik faja a forgalmi adóknak ugyanazt a hatást váltja ki, mely egyébként a fogyasztási adók sajátossága.

Amilyen különbözők a forgalmi adók célkitűzésük és hatásuk szempontjából, épp oly különbségek vannak közöttük adótechnikai szempontból is. Az egyes, könnyebben megközelíthető és gyakran hatósági ténykedéssel is kapcsolatos vagyónátruházásoknál ugyanis beszedésük egyszerű és sok esetben bélyegek felhasználásával is elintézhető. A második esetben a jövedelmi adóhoz hasonlóan adóvallomás szokott alapul vétetni, mely ugyan már erősebb ellenőrzést kíván, míg a harmadik esetben, midőn az ügyletkötések összességének megadóztatása a cél, az ellen-



őrzés nagyon bonyolult, mert az adóköteles forgalmi tények száma erősen megnövekszik és csak külön e célra rendelt közegek ellenőrzése mellett valósítható meg az általános forgalmi adó kivetése és behajtása.

E nagy különbségek ellenére is adóelméleti szempontból nemcsak az az alaki tény kapcsolja össze a forgalmi adók széles körét, hogy mindegyikük forgalmi tényről veszi kiindulási pontul, hanem az is, hogy minden formája a gazdasági életnek mozgásához kapcsolódik. A forgalmi adók ennél fogva erősen *dinamikus adók*, mert mindig a gazdasági élet mozgásához csatlakoznak. Ez teszi ezeket az adókat különösen alkalmassá arra, hogy főképpen az egyenesadókat kiegészítsék és azok bizonyos merevségét enyhítsék. Ezen tulajdonságuknál fogva a forgalmi adók nem alkalmasak arra, hogy az adórendszer gerincét képezzék, de kitűnő szolgálatokat tehetnek, mint kiegészítő adók a gazdasági élet körforgásához tapadó mióltuknál fogva.

Nyugodt időkben ezzel ki is merült szerepük. Az állami pénzügyek nehéz helyzetében azonban mintegy mentőöv szerepét játsszák, amennyiben a forgalom tényeinek általános megadóztatása *igen kiadás* és ennél fogva hirtelen nagyon jelentős bevételi forrást nyit a közületek számára. E szerepük erősen előtérbe lépett az 1914-ben kitört világháború befejezése után, amidőn pénzügyi nehézségeiben majdnem minden európai állam ehhez az adónemhez fordult, amelyet a múlt század hatvanas éveinek polgárháborújában és újabban is az Egyesült Államok szintén segítségül vettek pénzügyeik rendezésében.

A forgalmi adóknak ezen pénzügyi előnyök mellett jelentékeny hátrányaik is vannak, melyeknek foka azonban erősen függ attól, hogy melyik változatban lép életbe a forgalmiadó. Legáltalánosabb hátrányuknak azt szokták tekinteni, hogy a forgalmat nehezítik. A valóságban ez inkább csak akkor áll, hogyha a megadóztatás kedvéért oly forgalmi tényeket is hatósági közreműködéshez kötnek, amelyeknél erre egyébként nem lenne szükség.



Egyébként a forgalom nagyobb megnehezítéséről ott sem lehet szó, ahol egyszerűen bélyeg felragasztásával teszik lehetővé a forgalmiadó lerovását.

Azokkal a forgalmi adókkal szemben, amelyek csak egyes forgalmi tényeket ragadnak ki, mint p. o. az ingatlanvagyonátruházások, bizonyos jogosultsággal felhozható az, hogy az elidegenítés nem jelent mindig vagyoni gyarapodást. Kétségtelenül lehetnek olyan vagyoni változások, amelyek a felek szolgáltatási képességét nem emelik. Ha azonban a vevő köteles megfizetni a vagyonátruházási adót, akkor ez az ellenvetés sem áll és legfeljebb csak arra lehet gondolni, hogy az átruházás adókötelezettsége, — amennyiben a vevő köteles az adót fizetni — az ingatlanok árának alacsonyabb színvonalában jut kifejezésre. Mindezek az érvek azonban elesnek az ajándékozásnak vagy az örökösödésnek az esetében, amidőn valóban vagyongyarapodásról van szó.

A forgalmi adók ellen hangoztatott érvek közül kétségtelenül legkomolyabb az, amely kivetésüknek és behajtásuknak a nehézségeire hivatkozik. Ez azonban a forgalmi adónak főképpen arra az alakjára áll, amely mint általános forgalmi adó, az üzleti forgalmat minden részletében kívánja felölelni. Ebben az esetben a forgalmi adó behajtása valóban nagy személyzetet és az üzleti forgalomnak olyan nyilvántartását kívánja, mely könnyen zaklatásszerűvé válhatik, és amely ellen tényleg sok panaszzal hangzott el. Ezért, amilyen népszerű a közönség körében a forgalmi adók némely faja, mint p. o. a tőzsdeadó, vagy nyereségyadó, éppen olyan népszerűtlen az általános forgalmi adó úgy üzleti körökben, mint pedig a nagyközönség körében.

**17. Egyes forgalmi tények és üzletkörök megadóztatása.** Azok az adók, melyek egyes forgalmi tényeket hasznosítanak az adózás szempontjából, részben már akkor keletkeztek, amikor az adózás még fejletlen volt. Nem is mint adók, hanem mint illetékek kezdték pályafutasu-



kat és sokszor egyes országokban, p. o. nálunk, máig megtartották ezt a nevüket, pedig ma már erősen az adók jellegét mutatják. Ilyenek különösen az ingatlanok átruházásánál szedett illetékek és az örökösödési illeték, melyek a fizetendő összeg fokozásával adókká lettek.

Úgy az *ingatlanok átruházásának*, mint az *örökségeknél* és egyes *jogügyleteknek* (szerződések, okiratok stb.) megadóztatásánál arra szoktak hivatkozni, hogy vagyon- vagy jövedelemgyarapodásról van szó, mely teherbíróképeséget árul el. Az örökségnél és az ajándékozásnál ez helytálló, a többi esetben azonban nem feltétlenül biztos. Kétségtelen, hogy ha valaki p. o. ingatlant vásárol, azért teszi, mert ezt előnyösnek tartja, de voltaképpen csak vagyonszerzés következik be e ténnyel, mert a készpénzt, mellyel fizet, más elhelyezési formába vezeti át. Ezenkívül ilyen vagyonszerzés, kivált az eladó részéről, történhetik kényszer hatása alatt is. Ha ezt megfontoljuk, legalább is alacsony adókulcsot kell követelnünk az ilyen adónál. Hasonlóképpen van ez számos egyéb jogügyletnél, bérleti szerződésnél, vagy egyéb megállapodásnál, ahol nem a forgalom, illetőleg megállapodás ténye még maga a vagyon- vagy jövedelemgyarapodás, hanem az csak később fog bekövetkezni, és ha jól működik az adórendszer, amúgy is mint vagyon vagy jövedelem adóztatás alá kerül.

Ezzel azonban távolról sem akarjuk azt mondani, hogy ezeknek az adóknak nincsen jogosultságuk. Az erősen változó jövedelmek és alkalmoszerű nyereségek (p. o. a tőzsdei üzérkedésből származó kereset) megadóztatásának megvan a jogosultsága. Az egyenes adók, akár hozadéki adók, akár pedig vagyon- és jövedelmi adók, többé-kevésbé egy átlagos, hosszabb időköz (egy év) állapotának rögzítése alapján lesznek kivetve és így a változásoknak a megadóztatása nem jogosulatlan. Különösen áll ez az alkalmoszerű nyereségekre, valamint az örökségekre és az ajándékozásokra vonatkozólag. Nehezen védelmezhető azonban a hitel igénybevételének, a váltóforgalom-



nak vagy a fizetési forgalomnak, bankátutalásoknak a megadóztatása, melyek a rendes üzleti forgalom alkotórészei. Amennyiben ezek új értékek termeléséhez vezetnek, úgysis a jövedelem, illetőleg a vagyon megadóztatásánál figyelembe vétetnek, ha az adók kivetése megfelelően ki van építve.

Az ilyenfajta adók indokolását sokan abban keresik, hogy a forgalomnak szóbajövő tényei többé-kevésbbé igénybe veszik a közületi gépezetet vagy legalább is annak különleges oltalmát. Ez az érdekeltség elve, mely megindokolhat egy illetéket, de nem egy adót. Az adó, mint fentebb említettük, nem az érdekeltség elvén nyugszik és nem is oly szolgáltatás, mely a közület valamely szolgáltatásának ellenértéke volna. Ezért teljesen elhibázott a forgalmi tényeknek megadóztatására ebben az irányban keresni az indokolást. Az örökösödési- és ajándékozási-, valamint a nyereményadó kivételével az idetartozó adók csak az adórendszernek dinamikus elemekkel való kiegészítése szempontjából indokolhatók, valamint avval, hogy mérsékelt adókulcs mellett is számbavehető bevétel várható az ilyen adóktól.

Az örökösödési adó mellett különös népszerűségre tett szert az adók e csoportjában az *értékpapírforgalmi*- vagy *tőzsdeadó*. Ennek főoka az, hogy a nagy közönség a tőzsdei nyereségekre gondol és ezek megadóztatását követeli. A tőzsdei üzérkedés iránti ellenszenv, valamint az értékpapíroknak mint a vagyongyűjtés eszközeinek szélesebb körökben kevésbé kedvelt volta is alátámasztották e követelést. Ezen tényezők eredményeképpen különösen a múlt század utolsó évtizedében terjedt el erősen az értékpapírforgalmi adó, mely az értékpapírok kibocsájtását és a forgalmukkal kapcsolatos ügyleteket terheli.

**18. Az általános forgalmi adó.** A javak forgalmának általános, tehát legalább elvileg minden forgalmi tényre felölelő megadóztatása régi keletű és lényegében egyértelmű a fogyasztásnak a maga egészében való meg-



adóztatásával, legyen szó a javaknak akár közvetlen, akár a termelés céljára való felhasználásáról. A fogyasztási adók ma szokásos rendszerével szemben az általános forgalmi adó tehát voltaképpen az általános fogyasztási adót valósítja meg. Innen származik az a nagy ellenszenv, melyet vele szemben úgy a fogyasztók, mint az üzleti körök tanúsítanak. Ez utóbbiak azonban nemcsak áremelő hatása ellen fordulnak, hanem nehezményezik azt, hogy az üzleti élet zaklatásához vezet és a forgalom különböző üzemi fokozatainak egymásközötti küzdelmét is felidézi.

Azoknak az elveknek, melyeket *Smith Ádám* a helyes adóztatás vezérgondolataiként hangsúlyoz, az általános forgalmi adó valóban nem felel meg. Először is alig lehetséges oly módon való megoldása, hogy az üzleti életet erősebb ellenőrzésnek ne vetnők alá, ami esetleg nagy kényelmetlenségeket okozhat az üzleti világnak, gyárosnak, kereskedőnek egyaránt, sőt, ha igazán általános az adó, még a mezőgazdaságnak is. Második hátránya, hogy éppen azért, mert nehéz az üzleti élet minden mozzanatát ellenőrizni, az általános forgalmi adó költséges adó, tehát az adó hozamának a kezelési költségek jelentékeny részét emésztik fel. Midőn erről nálunk a huszas években panaszkodtak, *Bud János* pénzügyminiszter ugyan túlzottnak mondotta e panaszokat, de mégis kénytelen volt elismerni, hogy éppenséggel nem csekély számú forgalmi adóellenőrre van szüksége az államnak.

Ezek a szempontok vezettek arra, hogy az általános forgalmi adó kivetése terén egyszerűsítésekre törekedtek. Legtovább ezen a téren az osztrák törvényhozás ment azzal, hogy a forgalom egy szakára korlátozta az adó kivetését. Ahelyett tehát, hogy az adót a forgalom minden szakában külön vetette volna ki, egy forgalmi mozzanatra összpontosította az egyfajta cikkekre való kivetését. Ez igen bonyolult és beható számítások eszközzésével járt, de a forgalom számára könnyítést jelentett, mert az adó nem vált esedékessé minden forgalmi cselekménnyel és kivetése — az előzetes számításoktól eltekintve — egy-



szerűbbé vált. Németország nem követte ezt az eljárást, Magyarország azonban hasznosította alapgondolatát.

Magyarország, amidőn 1920-ban kénytelen volt a forgalmi adók erősebb kihasználásához folyamodni, először az általános forgalmi adót legenyhébb alakjában vezette be mint fényűzési tárgyaknak a kiskereskedelemben történő átruházásának megadóztatását. A kincstár bevételeinek fokozására azonban ez nem volt elegendő és ezért már a következő évben az általános forgalmi adó bevezetésére került a sor (1921: XXXIX.), mely alól azonban, mint-hogy az örlemények és az állatforgalom külön adóztattak meg, a mezőgazdasági cikkek kivétettek. Ez főképpen abban találja magyarázatát, hogy a háború utáni közéleti-mezési nehézségek elhárítására a kormány a legfontosabb élelmzési cikket oly adóval — az örlési adóval — kívánta terhelni, mely a malmok részéről terményben (liszt) rovatik le és így a kormány kezébe juttatja a rendelkezésre álló liszt egy részét. A mezőgazdaság másik ágát, az állattenyésztést az állatforgalmi adó terhelte. Az általános forgalmi adó — az őstermelés cikkeinek kivételével — az önálló kereseti tevékenység körében történő áruszállításokat és munkateljesítményeket terhelte és fizetésére az volt kötelezve, aki idevágó önálló kereseti tevékenységet folytat.

Azok a nehézségek, melyek az általános forgalmi adó beszedésével járnak, nálunk is jelentkeztek. A könyvvizetés hiánya a kisebb üzletembereknél, az adó kijátszása és az ellenőrzés költséges volta, de a könnyen zaklatássá váló eljárás miatti panaszok arra indították a pénzügyminisztert, hogy egyszerűsítésekre törekedjék e téren. Bár voltak, akik az osztrák ú. n. *fázisadó* bevezetését pártolták, a pénzügyminiszter mégis más megoldást tartott célszerűbbnek és egyes üzletágakban az átalányozás rendszerét kezdte bevezetni. Így keletkezett az *adóváltság* gondolatának alkalmazása, mely 1926. óta épült ki és az árunak a váltságköteles szállításnál egyszer való megadóztatását kezdte alkalmazni. Egyes könnyítések is tör-



téntek; így a péksüteményeket, később a zöldségfélüket és a húst is mentesítették az általános forgalmi adó alól.

A magyar általános forgalmi adó fejlődésének rövid áttekintése mutatja azokat a nehézségeket, melyek ennek az adónak az alkalmazása kapcsán felmerülnek. Megvilágítja ugyanis azt, hogy a közgazdaság bonyolult szerkezete milyen nehezen engedi ennek az adónak az egész vonalon egységes alapon való kivetését. Minden forgalmi tény ellenőrizni még számlázási kötelezettség mellett is nehéz, úgy, hogy mégis az üzemek és üzletek bevételeire kell alapítani az általános forgalmi adó kivetését. De ez sem egyszerű, mert vidéken a kisebb üzemek jó része nem, vagy nem kielégítő módon vezeti üzleti könyveit. Így azután becslésekhez és átalányozáshoz kell folyamodni, amivel az adó eredeti célkitűzése, minden forgalmi ügyletnek terhelése, elhomályosul. Az üzemek nagy számánál fogva óriási munkát jelent ennek az adónak a kivetése, melyet még tetéző az üzleti élet ingadozása, melyet itt nem lehet figyelmen kívül hagyni. Az átalányozás némi könnyítést hozott a kivetésbe, de az átalány nem lehet rögzítve és ezért az üzleti forgalom folytonos figyelemmel kísérése szükséges, ami által az adóköteles fél és a kivető hatóság között ellentétek származtak. A forgalmi adóváltság megállapítása a cikk forgalmi fokozatainak alapos ismeretét tételezi fel és nem mindig könnyű a váltság fizetésére kötelezendő fokozat kiválasztása. Hogy az életben megállhassa helyét, sok irányban volt tehát megalkuvásra szükség és nem csodálkozhatunk azon, ha 1927-ben *Bud* pénzügyminiszter megállapította, hogy az általános forgalmi adónak nem volt meg az a befolyása az árszínvonalra, melyet természeténél fogva elvárhattunk volna, mert leszállítása nem csökkentette az árszínvonalat.<sup>1</sup> E hatás elmaradása egyéb ellensúlyozó tényezők következménye is lehet, de kétségtelen, hogy az

<sup>1</sup> Az 1927. év január hó 25-én összehívott Országgyűlés Képviselőházának Irományai, I. köt. 44. old.



átalányozás és az adók szigorú pontossággal alkalmazásának nehézségei a teherelosztásra is kihatnak és így könnyen kérdésessé válhatik, hogy az adó enyhítésének hatása valóban elérkezik-e a végső fogyasztóhoz, vagy abból csak az üzleti élet húzza-e a hasznot.

Az előadottak megvilágítják azt, hogy miért kell az általános forgalmi adóban olyan adót látnunk, melyhez csak rendkívüli időkben szabad fordulnunk. Igazságosan nehezen keresztülvihető, könnyen zaklatással vagy legalábbis jelentős súrlódásokkal járó adónem, melynek csak megközelítő pontossággal való végrehajtása is nagy személyzetet és sok utánjárást kíván. Az általános forgalmi adó tehát a teherbíróképességhez nehezen simuló, drága adó, mely azonban igen hatályos eszköze hirtelelenül igen jelentékeny adóösszegek előteremtésének. Nálunk a forgalmi adók 1940-ben az állam adó-, illeték-, vám- és jövedéki bevételei összegének közel egy ötödét (19,27%) tették, mely hányad majdnem kizárólagosan az általános forgalmi adóból származott.

**19. Az adók közgazdasági hatásai.** Az adók a közgazdaságot alkotó gazdaságokat veszik igénybe a közületi gazdaság számára és így nem maradhatnak hatás nélkül a közgazdaság menetére. Az adóztatás révén a közületek mint a nemzeti jövedelmen az egyénekkal együtt osztozó felek jelentkeznek; hiszen az ő anyagi eszközeiknek is a nemzeti termelés eredményéből kell kikerülniök. Az adók tehát mindenekelőtt csökkentik azt a hányadot, mely a nemzeti jövedelemből a magángazdaságok rendelkezésére marad.

Ez több vonatkozásban érinti a közgazdaságot, mert hatással van az emberek tevékenységére. Hátráltatja vagy ösztönzi gazdasági tevékenységüket a szerint, hogy milyen súlyos az adóteher és milyen módon van megszerkesztve az adórendszer. Túlságosan súlyos adóteher kétségtelenül kárára van a közgazdaságnak, mert, csökkentve a nyereségkilátásokat, lelohasztja a vállalkozói



kedvet. Ezt nemcsak a vállalatok súlyosabb adókkal való terhelése idézi elő, mely már magában is nehezíti a vállalkozást, hanem az a hatás is, melyet az adóteher erős növelése a fogyasztásra gyakorol, mely nem maradhat visszahatás nélkül a termelésre. Az adók erős fokozása jelentékenyen csökkenti — bár nem minden irányban egyelőre — a fogyasztást. Emellett emeli az árakat is, mert számos adó a termelési költségeket növeli. Az árak bizonyos vonatkozásokban való emelkedése az élet megrágulásával elkerülhetetlenné teheti különösen az ipari munkabérek emelkedését, ami tovább drágítja a termelést.

Ha az adóteher nyomása túlságosan növekszik és a teher nagy része a szegényebb néposztályokra nehezedik, ez a nemzet munkakedvének és munkaképességének csökkenéséhez is vezethet, mert erősen veszélyben forog a nemzeti jövedelem egyik főtényezője, t. i. a lakosság munkakedve. De a másik tényező, a nemzeti vagyon is hátrányát érezheti a túlságos adóztatásnak, mert a szükséges felújítások és tatarozások elmaradnak és maga a termelő- és élvezeti vagyon, p. o. az épületek és berendezések, is csökkennek értékükben. Így tehát a túlzott adóztatás alatt a nemzet termelőképessége szenved.

A közgazdaság állapotának ezt a vészthozó leromlását azonban csak az adóknak erős és huzamosabb ideig tartó túlfeszítése idézi elő, mely végeredményben az adók hozamát is lesüllyeszteni. De még ilyen időkben sem szűnik meg teljesen egy ellenerőnek, t. i. annak a hatása, hogy jövedelmének az adó által való csökkenését az adózók egy része *munkájának fokozásával igyekszik ellensúlyozni*. Ez természetesen nem mindenkinek áll módjában és márcsak ezért is óvakodnunk kell e törekvésnek túlbecsüléséről, mint az némelyek által történt, midőn az adók fokozásában egyenesen a nemzeti erőfeszítés fokozásának eszközét látták. Különösen a közgazdaság súlyos pangási állapotában ennek nagy akadályai vannak. Tagadhatatlan azonban, hogy az adók emelésének bizonyos



adónemeknél van ilyen hatása. Észlelhető volt ez p. o. a fogyasztási adók egyik neménél, t. i. a nyersanyagadónál, melynek egyes iparágak fejlődése sokat köszönhet, mert a technikai fejlődést serkentették.

Már *Rau* rámutatott az adózásnak arra a hatására, hogy az adózás nagyobb erőfeszítésre indítja az embereket.<sup>1</sup> E hatás azonban nemcsak attól függ, hogy az egyeseknek vannak-e e téren lehetőségei, hanem az egyének és társadalmi osztályok tulajdonságaitól is. Ha megvan annak a lehetősége, hogy valaki az adó által lesüllyesztett jövedelmét nagyobb erőfeszítéssel növelje, akkor viselkedése attól fog függni, hogy egyéni hajlama szerint a fokozott munkával járó fáradságot érdemesnek tartja-e magára venni azért, hogy jövedelmét emelje. A jövedelemhez való ragaszkodás és az érte hozandó áldozat egymáshoz való viszonyát *jövedelmi elaszticitásnak* nevezzük. Ha az egyén mereven ragaszkodik előbbi életszínvonalához és a megfelelő jövedelemhez, akkor hajlandó lesz azt az áldozatot magára venni, mely az adó fizetése mellett is régi életszínvonalát biztosítja; ellenkező esetben nem. Cselekvése nem független a jövedelem nagyságától és ennek az adó által való leszállításának mértékétől sem, mert ha a felemelt adó mellett is marad annyi jövedeme, amennyivel beéri, nem lesz hajlandó nagyobb erőfeszítésre.

Ha a nemzeti jövedelemnek a közületek és a magángazdaságok között való felosztása közvetlenül történnék, akkor az adóknak magára a jövedelemeloszlásra, amint az a magángazdaságok között végbemegy, nem volna további hatásuk. Az adókat azonban, mint tudjuk, a közületek a magángazdaságoktól már azután szedik be, miután azok a nemzeti jövedelemből hányadukat megkapták, vagyis helyesebben annak alapján vetik ki, hogy a közületek megítélése szerint milyen arányban osztoznak a magángazdaságok a nemzeti jövedelmen. Ezzel az adók

<sup>1</sup> E. i. m. a 410. old.



befolyást nyernek magára a *jövedelemeloszlásra* is, mert az egyes magángazdaságok rendelkezésére maradó hánynak nem egyenlően érintik. Az adóknak a jövedelemeloszlásra gyakorolt hatása nemcsak elkerülhetetlen a dolog lényegénél fogva, hanem egyenesen szándékolt is, amidőn a közület a teherbíróképességet, vagy az áldozategyenlőséget veszi alapul az adóztatásnál. Ezzel az adók egyenesen és szándékosan beleszólnak a jövedelemeloszlás folyamatába, bár nem azzal a célzattal, hogy azt megváltoztassák, hanem azzal, hogy az adóban hozott áldozatot helyesen osszák fel. Ha valóban ezen az alapon nyugszik az adórendszer, akkor hatása a jövedelemeloszlás egyenlőtlen voltának bizonyos ellensúlyozása és bizonyos adónemek kiépítésével, mint p. o. az örökösödési adó erősebb alkalmazásával, a nagy vagyonok keletkezésének megnehezítése. Természetesen ellenkező az adók hatása a jövedelemeloszlásra ott, ahol a fogyasztási adók állnak előtérben, vagy egyéb olyan adók, melyek a szegényebb néposztályt terhelik.

A jövedelemeloszlást és ezzel a lakosság életszínvonalát azonban az adók nemcsak közvetlen úton befolyásolják, midőn a tehetőség fokához mérik az adót és nagyobb összegeket követelnek a tehetősebb elemektől. Az adók nagy része ugyanis nem kapcsolódik közvetlenül a jövedelemhez, vagy a vagyonhoz, hanem, mint tudjuk, a termelés vagy a forgalombahozatal tényéhez és ezzel költségelemmé lesz a forgalomban. Ezek azok az adók, melyeket *Balás* találóan *áradóknak* nevezett.

Az áradókkal az adóztatás közvetlen befolyást nyer az áralakulásra. Mint mondtuk, egyenesen költségelemmé lesz az üzleti számításban. Ezzel indul meg az árrendszerre való hatása, mert eltolja az árak egymáshoz való viszonyát, tehát megváltoztatja a viszonylagos árakat, az árfelepítést. Ez a hatása különösen a fogyasztási adóknak. Ha magasak és számosak, — néha egyes cikkeknek az árak a felét is teszik — akkor a természetes, azaz a termelési- és keresleti viszonyból adódó helyzettől szem-



ben valósággal eltorzíthatják az árfelépítést az érintett viszonylatokban.

Az adóknak az árakra való hatása itt mutatkozik a legnagyobb közvetlenséggel, de ezzel még nincs kimerítve, mert az adók nemcsak az árat, hanem ezen keresztül, sőt ezen kívül is érintik a piac alaptényezőit, a keresletet és a kínálatot. A közületek számára elvont összeggel csökken azon árúk kereslete, melyeket a szóban forgó összegekkel vásároltak volna. Minél enyhébb az adóztatás, annál kisebb ez a hatás, de erősebb adóztatásnál tetemesen növekszik és keresleti eltolódásokat is eredményez, mert a merev keresletű cikkek fogyasztása kevésbé zsongorodik össze, mint a rugalmas keresletűeké.

A kereslet változtatásán keresztül kihat az adózás a kínálatra is, mert a kereslet csökkenéséhez hosszabb időközökben alkalmazkodnia kell a termelésnek is. E hatás különösen az adóztatás mértékének változásával válik érezhetővé. Komolyabb nehézségek ebből kifolyólag főképpen oly termelési ágakban mutatkozhatnak, melyekben jelentős az állótóke szerepe, mert ezek számára a kereslet csökkenése az egységköltség növekedését jelenti.

Az adóknak természetesen a *tőkeképződésre* is van hatásuk. Minthogy vásárlóerőt vonnak el az adózóktól, e hatás csak a tőkeképződés ütemének lassításában állhat. E hatást azonban nem szabad túlozni, mint ahogy azt különösen régebben sokszor tették, amidőn azt gondolták, hogy a nagy jövedelmek erősebb adóztatása megakasztja a tőkeképződést. A tőkeképződésnek számos tényezője van, melyek közül a jövedelem nagysága kétségen kívül a legfontosabb. De a józan keretek között tartott adók, melyek a kisebb és a középső jövedelmeket nem sujtják túl erősen, a tömegek tőkeképzését lassítják, de nem szüntetik meg.<sup>1</sup> A nagyobb jövedelmek viszont az erősebb

<sup>1</sup> Az adórendszernek a tőkeképződésre gyakorolt hatásával erősen foglalkoztak Németországban. *H. Herkner* e viták eredményét abban foglalta össze, hogy a kisebb jövedelmű adózók kíméletes



adóztatás mellett is táplálják a tőkeképződést, ha megadóztatásuk terén a törvényhozás nem ragadtatja magát túlzásokra. Amíg az adók emelkedésének üteme lassúbb, mint a nemzeti termelékenységéé, a tőkeképződés megszűnésétől nem kell tartani.

Az adók eddig tárgyalt hatásain kívül van még egy nagyjelentőségű csoportja a hatásoknak, melyek abból származnak, hogy az adózók az adót tehernek érzik, melytől a lehetőség szerint szabadulni igyekeznek. E hatások is nagyrészt közgazdasági természetűek és komoly figyelembevételt igényelnek az adórendszer szerkesztésénél. Ezért a következőkben külön kell velük foglalkoznunk.

**20. Az adófizetés kikerülésére és könnyítésére irányuló törekvések.** Annak, hogy az állampolgárok az adóteherből szabaduljanak, vagy adóterhüket könnyítsék, többféle módja van. Alkalmat kínál erre ugyanis mindjárt az, hogy alkotmányos államokban az adókat a törvényhozás szavazza meg és így, ha sikerül elérni azt, hogy a törvényhozás bizonyos körökre, vagy bizonyos feltételeknek megfelelő személyekre, illetőleg alakulatokra ne terjessze ki az adófizetési kötelezettséget, ezek szabadulnak az adóteherből. Régen p. o. a nemesség általában *adómentességet* élvezett, azaz el tudta magától háritani az adófizetési kötelezettséget. Magyarázatát ez abban találja, hogy a középkori jogrend a nemeseket terhelte a honvédelmi kötelezettséggel és ennek fejében mentes maradt a nemesség az adózás alul. Ezt a jogot a nemesség később is sokáig meg tudta őrizni, amíg azután a *közteherviselés* elve azt el nem törölte. Ezzel az általános adómentességek kora letűnt, de nem szűnt meg a lehetősége annak, hogy a személyek, illetőleg a gazdasági ala-

adóztatása éppen olyan fontos a tőkeképződés számára, mint a nagy jóvedelműeké. (V. ö. Kapitalbildung und Steuersystem. Weltwirtsch. Arch. 33. köt. 1931. a 147—160. old. L. a 154. old.) A tőkeképződés demokratikus korában e megállapítás bizonyára helytálló.



kulatok bizonyos csoportjai meghatározott feltételek fennforgása esetében mentesek maradjanak egyes adók fizetésének kötelezettsége alól. Az erre irányuló törekvés, illetőleg ennek eredménye az, amit *adóelhárítás*nak nevezünk.

Minthogy itt mindig bizonyos csoportok törekvéséről van szó, az adóelhárítás *kollektív* megmozdulás eredménye. Azok, akik valamely tervezett adó alul mentesülni szeretnének, vagy pedig általában ellenzik a tervezett adó megvalósítását, igyekeznek érveiket felsorakoztatva a közvéleményt és ezen keresztül az országgyűlést álláspontjuk számára megnyerni. Nagy segítséget nyújt ebben egyes foglalkozási ágak szervezkedése, mert az ilyen érdekképviseltek kitűnő szakerőket tudnak munkájuk számára biztosítani, kik az érvek hatásos csoportosításával erősen tudják álláspontjukat védelmezni. Már *Schäffle* rámutatott arra, hogy az elhárítási törekvések gyakran nem csekély szerepet játszanak az adótörvények keletkezésénél és az érdekképviseltek kiépülése erősítette befolyásukat. Küzdelmük természetesen elsősorban az ellen irányul, hogy a termelést megbénító túlterheléseket vagy zaklatásokhoz vezető adóztatási módokat elhárítsák a vállalkozástól, de nem ritkán tisztán a termelés közvetlen szempontjaihoz tapadó nézőpontjuk oly teher elhárítását is elérheti, mely általános szempontból jogosan volna az illető csoport vállaira rakható.

Minthogy a termelők a szervezkedésnek általában inkább hozzáférhetők, mint a fogyasztók, az elhárítási küzdelmekben előnyösebb helyzetben vannak az utóbiaknál. Ebből az adórendszerre hátrányok származhatnak, mert a fogyasztók nehezebben tudják érdekeiket védeni, a törvényhozás pedig az állami szükségletek fedezéséről valamilyen módon mégis kénytelen gondoskodni. Az adóelhárítási küzdelmek így nehezíthetik a közterheknek a helyes adóelvek szerint való elosztását.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Érdekesen vázolja a svájci adóelhárítási küzdelmeket *Eugen Grossmann*: Steuerentlastungskämpfe in der Schweiz. (Schweize-



Nemcsak egyes osztályok, hanem az egyes állampolgárok is gyakran akarják elkerülni azt az adóterhet, amelyet szolgáltatási képességük és a fennálló adótörvények alapján kellene viselniök. Ez a törekvésük az adóhatóság munkájának megnehezítésében, jövedelem- és vagyoneeltitkolásban, adóköteles cselekedetek eltitkolásában stb. nyilvánul meg. E tényező hatásával annál nagyobb mértékben találkozunk, minél kisebb valamely állam polgáraiban a közületi érzés és minél magasabbak az adók. Minthogy az adózók nem érzik az egész adóterhet egyszerre és így nagyobb terhet is különböző időkre és cselekedetekre felosztva könnyebben viselnek el, az adóteher ily úton való elkerülésére irányuló törekvések annál kisebbek lesznek, minél ügyesebben van ebben a tekintetben az adórendszer kiépítve. Ez is mutatja, mennyire nem közömbös az adózás keresztülvitelének módja és mennyivel jobban képes a megfelelően kidolgozott adórendszer a szolgáltatási képesség szerint való teherviselés elvét megvalósítani, mint az egyetlen adó, mely egy összegben rakja az adófizetők vállára a terhet és így e terhet viszonylagosan súlyosabbá téve erősen megnöveli az eltitkolások útján való adóelhárításra irányuló törekvést. Az egyénenkénti adóelhárítást *adókijátszásnak* nevezzük, és vele szemben a közületnek büntetésekkel és a jövedéki eljárás kiépítésével kell védekeznie.

Úgy az adóelhárításra irányuló törekvések, mint pedig az adókijátszások csökkentésére legbiztosabb eszköz az *adóerkölcs* növelése. A közösségi érzet emelése, a felelősségérzet és a kötelességtudás növelése a legnagyobb biztosítéka ugyanis annak, hogy mindenki az állam iránti kötelességeit is teljesítse. Feltétele ennek azonban az adók igazságos felosztása és annak a tudatnak az ápolása, hogy a közületek tagjaik szolgáltatásaival érdekükben gazdálkodnak és őket valóban csak a szükséges mértékben veszik adófizetéssel igénybe. E tudat felkeltése annál fontosabb, minél inkább a gazdasági életben a jövedéki törvények a 21–36. old.).



tosabb, minél nagyobb mértékben kénytelen a közület tagjait adófizetésre igénybevenni és minél inkább tér rá oly adókra, melyek a személyes bevalláson alapszanak.

Az adóelhárítás és adókijátszás az adóteher viselésének bizonyos vonatkozásokban teljes, vagy legalább is részleges elkerülésére irányulnak. Bennök a közösségi tudat érzésének hiányával állunk szemben. Nem ilyen természetű az a törekvés, midőn egyes termelők az által igyeksenek adóterhükön könnyíteni, hogy termelésüket tökéletesítik. Ha ez sikerül, akkor ugyanis a termelés megadóztatásának bizonyos módjai mellett kisebb terhet jelent számukra az adó. Ez természetesen az adóztatás módjával függ össze.

Leggyakrabban ott fordul elő, ahol a termelés nyersanyagát vagy félgyártmányát adóztatják meg. A termelés technikai tökéletesítése a nyersanyag tökéletesebb kihasználásával vagy általában a gyártási folyamat javítása útján az adóteher lényeges könnyebbítését hozza itt ugyanis magával. Ha p. o. cukornak vagy a szesznek a megadóztatása a répa, illetőleg a szeszfőzésre használt burgonya, tengeri vagy gyümölcs mennyisége alapján állapítatik meg oly módon, hogy bizonyos kihasználási arányt tételez fel a törvény, akkor mindazok, akiknek sikerül üzemük tökéletesítésével e kihasználási arányt megjavítani, tehát ugyanannyi répával több cukrot, vagy burgonyából több szeszt előállítani, mint amennyit a törvény az adó megállapításánál alapul vett, az adóterhet sokkal kevésbé fogják érezni, mint azok az üzemek, amelyek a régi előállítási módokat alkalmazzák.

Az adóteher megkönnyítésének egy igen fontos, bár inkább részleges jelenségével állunk itt szemben, amelynél a legtöbb esetben az az egész kivételes jelenség következik be, hogy e törekvés a közület, az összesség érdekeivel összhangban áll. *A gazdasági haladás nem keveset köszönhet az adókönyítési törekvéseknek.* A cukorgyártás, valamint a szeszgyártás legkimagaslóbb példái ennek. Teljesen megérthetjük, hogy ha a világháború által



óriási méretekben megnövelt adóteher elviselhetővé tétele érdekében egyes német írók, így p. o. *Lansburgh* nagy súlyt helyeztek e tényező kihasználására és oly adók behozatalára, amelyek az adókönnyítés ily úton való megvalósítására teret nyitnak. E törekvés ugyanis végeredményben oda vezet, hogy a gazdasági élet teljesítő képességének növelésével valóban nagyobb adóterhet képes a közgazdaság elviselni, mint annakelőtte.

Természetesen nemcsak technikai javításokról lehet ily esetekben szó, hanem üzemi és szervezeti tökéletesbítésekről is, amelyek az üzemek gazdaságosabb megszervezésében, esetleg a kevésbbé gazdaságos üzemek megszüntetésében és a termelés összpontosításában, valamint az üzemek közötti munkamegosztás fejlesztésében is nyilvánulhatnak. A technikai javítások mellett ezeket a szervezeti tökéletesbítéseket éppenséggel nem szabad alsóbbrendűnek vagy kisebb fontosságúaknak tartani, mert **míg a technikai javítások a gazdasági élet természeti feltételeinek tervszerűbb és tökéletesebb kihasználását hozzák magukkal, addig ezek a gazdasági élet társadalmi tényezőinek, tehát a gazdasági élet társadalmi elemeinek tökéletesebb egybeillesztését eredményezik.**

Előfordulnak azonban az adókönnyítésnek olyan esetei is, amelyek nem a gazdasági élet tökéletesbítésében, hanem a fogyasztók megkárosításában nyilvánulnak. Ilyen a forgalomba hozott minőség rosszabbítása, az árukba olcsóbb, gyakran oda nem való alkatrészek bekeverése, az adagok csökkentése és hasonló visszaélések. Ezek ellen csak a forgalomba kerülő áruk hatósági ellenőrzésével és rendőri intézkedésekkel lehet védekezni.

**21. Az adók piaci vonatkozású hatásai.** Az eddig tárgyalt eseteken kívül az adóteher elkerülésére, illetőleg könnyítésére vannak egyéb módok is, melyeknek az a közös vonásuk, hogy a forgalom tényére támaszkodnak és a piacot használják fel céljuk megvalósítására. A forgalom ugyanis alkalmat nyújt arra, hogy az adók az árala-



kulással kapcsolatba kerüljenek és ezen az úton az adót fizetőknek a piacon való helyzetét is érintsék, mégpedig vagy eleve elzárva annak a lehetőségét, hogy az adót fizető elkerülje az adó viselését, vagy pedig módot adva arra, hogy az adót másnak vállaira hárítsa. Az első eset az *adóátörlesztés* vagy *adófelszívódás*, a második az *adóátörlesztés*.

Az adóátörlesztés akkor forog fenn, ha valamely jószágot mint jövedelemforrást terhelnek meg állandóan fizetendő adóval. Minthogy ilyenkor a jövedelemforráshoz mint ilyenhez tapad az adó, ez nem maradhat hatás nélkül értékelésére és az árra, melyet a forgalomban elidegenítésekor érte elérhetünk. Aki nem egyszeri vagyondadóval, hanem évenként visszatérő vagyonszázzal megadóztatott földbirtokot vagy értékpapírt vásárol, azt mindenesetre alacsonyabban fogja értékelni, mint hogyha az illető földbirtok vagy értékpapír adómentes volna. Hiszen tudjuk, hogy a termelési javakat hozadékuk alapján értékeljük, ezt a hozadékot pedig az adóterher állandóan csökkenti. Ennek nem lehet más eredménye, mint az, hogy az ily termelési javaknál a vevő az adóterhet mintegy negatív tőkésíti, azaz hogy annak tőkésített értékét az illető termelési jószág hozama alapján megállapított értékéből levonja. Ez az amit adóátörlesztésnek neveznek.

Mi a következőkben adófelszívódásról fogunk szólni, mert a tőkésítés pozitív jelenség, míg itt értékalakulás szempontjából negatívumról, levonásról van szó, mit jobban fejez ki a felszívódás kifejezés, melyet *Seligman* hoz javaslatba munkája egyik helyén,<sup>1</sup> a nélkül, hogy a későbbiek folyamán e szerencsés elnevezést használná. Végül eredménye e jelenségnek az, hogy az ily adót voltaképpen azok viselik, akik az illető termelési jószágnak akkor vannak birtokában, amidőn az illető adónemet a törvényhozás meghonosítja. Épp az ellenkezőjével állunk itt

<sup>1</sup> On the Shifting and Incidence of Taxation. 3. kiad. New York, 1910. a 222. old.



szemben, mint amit a mezőgazdasági vámok hatására vonatkozólag megállapítottak, hogy t. i. azok előnyeit voltaképpen csak azok a birtokosok élvezik, akik a vámemelés pillanatában a föld tulajdonosai. Mihelyt ugyanis a vámemelés bekövetkezett, a birtokok vevői a vámozta áremelkedések alapján fogják a földbirtok hozamát kiszámítani és ennél fogva magasabb árat fizetnek a földért. Ami itt végbemegy, az a járadék tőkésítése. Teljes tükörképét látjuk ennek az adótőkésítésnél, ahol nem pozitív, hanem negatív irányban mutatkozik a hozam befolyásolásának a föld árára való hatása.<sup>1</sup>

Ezt a jelenséget már régebben megfigyelték és *Wagner Adolf* úgy fejezi ki, hogy az adó dologi teher jellegét nyeri a földbirtokon. Mint már előbb érintettük, ugyanezzel a jelenséggel más hozadékforrásoknál, így az értékpapiroknál is találkozunk. Az adótőkésítés jelenségét ezekre vonatkozólag különösen behatóan *Pierson* vizsgálta. A bizonyos értékpapirokra kivetett szelvényadó azok értékét csökkentik, mert ha a régi áron kínálnák tulajdonosaik az így megadóztatott értékpapírokat, nem akadhatnának vevőkre, minthogy a régi árfolyam mellett azok csupán a befektetett tőkének az adóval csökkentett hozamát nyújtanák. Ennek az a következménye, hogy az így megadóztatott részvények, kötvények vagy záloglevelek árfolyama az adó felszívódó összegének megfelelően csökken mindaddig, amíg szelvényadó mellett is nagyjában oly kamatozást biztosítanak, mint az adómentes értékpapírok. Közgazdasági szempontból fontos következményei lehetnek ennek a jelenségnek az értékpapír-

<sup>1</sup> Egyébként kitűnő munkájában *Dalton* az adótőkésítésre vonatkozó felfogást (e. i. m. 70—71. old.) azzal utasítja vissza, hogy az adóval sujtott földet vásárló vevő is fizeti az adót. Ez igaz, de ennek tőkésített értékét igyekszik is levonni a föld árából. Ha az adót később eltörlik, akkor természetesen ő nyer azzal, hogy az olcsóbban vásárolt föld ismét többet ér. Az adótőkésítés tétele ellen legfeljebb arra való utalással lehet érvelni, hogy a föld ára a kereslet változásaitól is függ, nemcsak a rá kivetett adótól.



piac befolyásolása folytán, ami az államhitel állapotát is érintheti.

Már az eddigiekből is kitűnik az, hogy az adófelszívódásnak határozott feltételei vannak. E jelenség mindezekelőtt csakis termelési javaknál és hozadékforrásoknál léphet fel, mert csak ezek értékelése történik hozamuk alapján, de e javaknál sem kell az adófelszívódás jelenségének minden körülmények között fellépnie. Legalkalmasabb talaja a termelés vagy jövedelemszerzési alkalmak különböző megadóztatásában van, mert ez esetben különös rikítóan mutatkozik a megadóztatott és a meg nem adóztatott termelési jöszág értékének különbözősége és az egyik, mint a másik által nyújtott kereseti lehetőség eltérő volta. Hogy a csak egyszer fizetendő adó tökécsítésére alkalmat nem nyújt, az természetes, mert hiszen ez esetben nem állunk a hozadék állandó csökkentésével szemben. Ezért p. o. az egyszeri vagyoadó nem vezethet adófelszívódásra. *Pierson* arra is rámutat, hogy csakis a hozadéki adók nyújthatnak alapot az adófelszívódásra. Pontosabban azt kell mondanunk, hogy az adófelszívódás tüneménye *a termelési javakat és járadékforrásokat terhelő tárgyi adókra szorítkozik.*

Az állandó jöszágforrások megadóztatásától eltérő a hatás, ha maguk a termelt áruk vagy a keletkező jövedelmek kerülnek adóztatás alá. Ilyenkor ugyanis a piac lehetőséget nyújthat arra, hogy az adó a forgalomba kerülő javak vagy szolgáltatások árába beszámíttassék és ez által mások vállaira háruljon. Ez az adóáthárítás, melynek lehetőségét már régóta felismerték. Erre a fogyasztási adók terjedése adott alkalmat.

Annak a kérdésnek megítélésénél, hogy lehetséges-e a fogyasztási cikkekre vetett adót áthárítani, kezdettől fogva az a gondolat állott előtérben, hogy vannak bizonyos osztályok, melyek semmiképpen sem képesek az adók terhét viselni, mert jövedelmük oly csekély, hogy éppen csak a legszükségesebb megélhetésre telik belőle. Már akkor, amidőn az általános fogyasztási adóval kísérleteztek, töb-



ben azt hangoztatták, hogy ez az adó a tehetősebb osztályok vállaira hárul, mert a munkások csekély keresetükből nem fizethetik azt. Akadtak azonban már ekkor is védelmezői annak az álláspontnak, hogy az általános fogyasztási adónak lehet az a hatása is, hogy a munkások életszínvonalát leszállítja. Az a gondolat is felmerült a régebbi vitákban, hogy a fogyasztási adókat végeredményben a kereskedő osztály viseli.

A fiziokraták elutasították ezt a nézetet és a legnagyobb határozottsággal azt hirdették, hogy minden adó végeredményben a földbirtokosok vállaira kell, hogy háruljon. Ez következett a termelékenységre vonatkozó felfogásukból, mely szerint tudvalevőleg csak az őstermelés termelékeny és ennél fogva csak a földbirtokosnak áll igazán tiszta jövedelem rendelkezésére, mely egyedül alkalmas arra, hogy belőle adót lehessen fizetni.

Amidőn azonban ezt a tételüket felállították, a fiziokraták nem tagadták annak a lehetőségét, hogy akár a munkáosztály, akár pedig más, szerintük nem termelékeny osztály átmenetileg is viselheti az adó terhét. Ők ugyanis teljesen tisztában voltak azzal, amit ma *adóáthárítási küzdelemnek* nevezünk, t. i. avval, hogy a piaci felek között küzdelem indul meg az áralakulás révén arra nézve, hogy kit terheljen az adó. A fiziokraták tehát már tisztán látták azt, hogy az adók az árakra hatnak és hogy az áthárítás körül küzdelem fejlődik, csak hogy ők azt hitték, hogy a piac kiegyensúlyozódása folytán e küzdelemnek nem lehet más vége mint az, hogy a földbirtokos kénytelen minden adót fizetni.

Már a fiziokraták áthárítási elméletének háttérében a költségelmélet állott, mely szerint azt, ami szoros értelemben véve termelési költség, állandóan nem lehet adóval terhelni. A klasszikusok ezt az álláspontot fejlesztették tovább, azt annyiban módosítva, hogy a termelékenységet tágabban értelmezték és ezért nemcsak a földbirtokos képes szerintük adók viselésére, hanem a vállalkozó is, mert neki is lehet tiszta nyeresége. *Smith* álláspontja



ebben még nem volt oly határozott, mint *Ricardoé*. A költségelv szigorú keresztülvitelével *Ricardo* ugyanis azt tanította, hogy a földbirtokos is csak annyiban képes adót viselni, amennyiben földje után járadékot élvez, mert a határtermelő, kinek ily járadéka nincsen, csak költségei megtérítését találja meg a földtermékek árában. A munkások *Ricardo* szerint sem viselhetik az adók terhét, mert a munkabér csak létfenntartásuk fedezésére elegendő; ha pedig adót is kell a munkásnak béréből fizetnie, akkor ez megtizedeli a munkásságot, úgy, hogy a munkakínálat esökkenése folytán végre is a vállalkozónak kell az adó terhét nyeresége rovására magára vállalnia, ahogy a gabonaár emelkedése is végső kihatásában a vállalkozó nyereségét terheli. Ha azonban valamely termelési ágban az adó a nyereséget a többihez viszonyítva erősebben terheli, akkor a tőke igyekszik a jobban jövedelmező, mert adóval kevésbé terhelt termelési ágakban elhelyezkedni és az erősebben terhelt termelési ág elsorvad.

A termelési költségek elmélete háttérben, melyet legélesebben *Ricardo* fejtett ki, a gazdasági élet kiegyensúlyozódásra irányuló törekvésének gondolata állott. Erre támaszkodott az adóáthárításnak egy másik elmélete is, mely azonban a klasszikusokétól eltérő eredményre jutott. Már a XVIII. század végén *Piero Verri* érintette azt a gondolatot, hogy minden adó az embereket fogyasztásuk szerint terheli és ezért a piac önműködőleg azokra hárítja az adókat, akik azokat leginkább elviselni képesek. *Nicolas François Canard* karolta fel azután ezt a gondolatot és belőle azt a következtetést szűrte le, hogy minden régi adó jó és minden új adó rossz, mert csak a piac önműködő szerkezete képes az adók terhét úgy elosztani, hogy azt mindenki legkevésbé érezze. Ez egy folytonos áthárítási küzdelem alapján történik, melyben mindenki továbbhárítja az adónak azt a részét, amely őt képességén felül terheli és így bizonyos idő letelte után a gazdasági élet a tehernek olyan elosztását biztosítja, mely a legelőnyösebb mindenki számára. Hasonló okfej-



téssel *Thiers* is azt igyekezett bizonyítani, hogy az adók hatása az időben érvényesül oly módon, hogy azok mindjobban eloszlanak az egész lakosság között úgy, hogy mindenkire végül csak egy elenyésző hányad jut belőlük. Az adók időbeni hatását a fénynek a térben való terjedéséhez hasonlította, mely szétfolyik, betöltve az egész teret. Ezért *Thiers* az adók diffúziójáról beszélt és így kapta ez az elmélet a *diffúziós elmélet* nevet.<sup>1</sup>

A diffúziós elmélet, mint látjuk, francia termék volt, de Németországban is akadtak hívei. Itt különösen *Pritt-witz* foglalt ezen az alapon minden adóreform ellen állást és a múlt század elején Németországban többen, mint p. o. *F. E. Lotz* és *Malchus* rokonszenvet mutattak evvel a felfogással, de már *Rau* bírálta azt, hangsúlyozva, hogy adóreformok elkerülhetetlenek.<sup>2</sup>

A régi adóáthárítási elméleteket, mint látjuk, bizonyos abszolutizmus jellemezte abban az értelemben, hogy egyes adók feltétlen átháríthatóságában, illetőleg abban hittek, hogy bizonyos osztályok vagy jövedelmek nem viselhetnek adót, vagy, mint a diffúziós elmélet, hogy az áthárítást feltétlen adottságnak fogták fel, mely magától a teher legelőnyösebb elosztásához vezet. Hogy e felfogások mindegyike messzemenő általánosításokon nyugszik és túlságosan leegyszerűsíti az adóáthárítás kérdését, ezt már akkor is többen látták, midőn az árelmélet újabb irányú elmélyítése még nem indult meg. *Vocke* ebből azt a következtetést vonta le, hogy az áthárítási lehetőségek teljesen áttekinthetetlenek.<sup>3</sup> Ezóta azonban az árelmélet erős fejlődése sok irányban alapos betekintés lehetőségeit nyitotta meg e kérdésben, melyek közelebbi megvilágítást érdemelnek.

<sup>1</sup> Az adóáthárítási elmélet történetére vonatkozólag l. *E. R. A. Seligman: On the Shifting and Incidence of Taxation 1892.*

<sup>2</sup> *Grundsätze der Finanzwissenschaft. 1. Abt. 5. kiad. Leipzig és Heidelberg, 1864. a 418. old. Rau* egyébként is kétkedő a diffúziós elmélettel szemben.

<sup>3</sup> *Die Abgaben, Auflagen und die Steuer vom Standpunkte der Geschichte und der Sittlichkeit. Stuttgart, 1887. a 358. old.*



**22 Az adóáthárítás folyamata.** Míg régen az adóáthárítás elmélete a jövedelem természetéből indult ki és arra keresett feleletet, hogy milyen jövedelmek képesek és milyenek nem képesek az adó elviselésére, addig az ár-elmélet fejlődésével a figyelem mindjobban közvetlenül az áralakulás folyamata felé fordult, melyről kiderült, hogy az távolról sem oly merev, mint ahogy ezt régebben gondolták. A régi elmélet ugyanis a szabad versenyre alapítottságában abból indult ki, hogy a javak túlnyomó többségénél — a tetszés szerint szaporítható javaknál — a költségtörvény feltétlenül érvényesül; ebből következett az, hogy az a jövedelem, mely költségelem jellegű, adót nem viselhet, hanem azt, ha ilyennel sujtják, feltétlenül elhárítja magától. Ezzel szemben újabban mindinkább utat tört magának annak belátása, hogy a költségtörvény a piac tökéletlenségeinél fogva távolról sem érvényesül oly pontosan, hogy az ár csak költségelemeket tartalmazhatna, mert az ár a piaci küzdelem eredménye és a gazdasági tényezők csak az árhatárokat szabják meg, melyeken belül bizonyos szabad mozgása van az árnak.

Az áralakulás rugalmasságának hangsúlyozásával az új árelmélet új távlatot nyitott az adóáthárítás elmélete számára. Rávilágított nevezetesen arra, hogy az adó átháríthatósága legtöbbször nem a jövedelem természetétől, hanem elsősorban attól függ, hogy *milyen alakban valósítjuk meg az adót.*

*A kínálatot* mindenekelőtt *csakis olyan adó érinteti közvetlenül, amely a termelési költségeket befolyásolja.* Ez éppenséggel nem következik be minden adónemnél. Így a jövedelmi adó, a vagyoadó, az örökösödési adó és egyes más adónemek közvetlenül *semmi összefüggésben sincsenek a termelési költségekkel és ezért mintegy a fogantyú hiányzik ezek áthárítására.*<sup>1</sup> Ezzel szemben a fogyasztási adók és a hozadéki adók a termelési

<sup>1</sup> Ez azonban még nem egyértelmű avval, hogy ezen adónemek mindegyike feltétlenül átháríthatatlan.



költségeket közvetlenül érintik, mert ezek az adónemek a javak előállításába, illetőleg forgalombahozatalába kapcsolódnak be. Ezek tehát a termelés, illetőleg a piacrahozatal lehetőségeinek közvetlen érintésével az ártényezőök összetételére, nevezetesen a kínálat alakulására közvetlen befolyást nyernek. Növelik természetesen a termelési, illetőleg a piacrahozatali költségeket és ezzel *befolyásolják egyúttal a termelés mennyiségét is*, minthogy annak lehetőségei a piacra termelés esetében a termelési költségektől függenek.

A fent előadottak alapján feltétlen ténynek fogadjuk el azt, hogy *minden olyan adónemnél, amely a termelési, illetőleg a piacra hozatali költségeket közvetlenül érinti, a kínálat részéről megvan a törekvés arra, hogy az adóterhet a keresletre hárítsa át*. Ebből azonban még nem következik, hogy a kínálat minden esetben érvényesítheti is ezt a törekvést. Nemcsak képzelhetők, hanem tényleg észleltettek is oly esetek, amelyekben a kínálat inkább volt hajlandó az adóterhet magára vállalni, mint a piaci egyensúlyt megbontani. Elméletileg ugyanis minden ár változtatása szűkebb vagy szélesebb körben megbontja a piaci egyensúlyt, mert az ár emelése esetén a kereslet a javak többségénél összehúzódik és így kérdéses, jobban jár-e a kínálat az áremelés okozta keresletösszehúzódás mellett, vagy pedig az adó magára vállalása esetében.

Az áthárítás lehetőségei a kereslet és a kínálat rugalmasságának fokától függenek. *Minden adó, melyet merev kereslettel bíró cikkekre vetnek ki, könnyen áthárítható*, mert az árnak az adó összegével való emelése esetén is legfeljebb kis mértékben csökken az illető jószág iránti kereslet. Ez azonban természetesen csak akkor áll, ha a szóbanforgó cikk más jószággal nem, vagy csak nehezen helyettesíthető. Mihelyt ugyanis a helyettesítés lehetősége kisebb-nagyobb mértékben fennforog, számbavehetőbb áremelkedés esetén a fogyasztás egy része az olcsóbb cikket karolja fel. Ebből azt is látjuk, hogy az átháríthatóság nemcsak a kereslet rugalmasságának fokától és a



cikk *helyettesítési lehetőségeitől* függ, hanem az *adó nagyságától* is. Minél kisebb az adó, annál könnyebb annak áthárítása, mert az ár kisebb mértékű emelkedése még közepes rugalmasságú cikkeknel is aránylag kisebb mértékű keresleti változást okoz.

De még ezzel sem merítettük ki az átháríthatóság összes tényezőit. A keresleti görbe rugalmassága ugyanis nem egyenletes egész lefolyásában, ami azt jelenti, hogy a keresleti görbe nem minden szakaszán, tehát nem minden árfekvés esetében érzi meg egyformán az árváltozás hatását. Vannak érzékenyebb és kevésbé érzékeny pontjai. Az áthárítás lehetősége ennél fogva a szerint is különböző, hogy *milyen magas az ár az adóval terhelés idején*.

Az adóáthárítás lehetősége természetesen nemcsak a keresletnek, hanem a kínálatnak a rugalmasságával is összefügg. Itt természetesen fordítva áll a dolog. *Minél rugalmasabb a kínálat, annál könnyebb az adót a vevőkre hárítani*, mert a kínálat ebben az esetben az áremelés okozta keresleti összehúzódáshoz alkalmazkodni tud. Kevesebbet állít elő, de azt az adóval felemelt áron adja el. Ha azonban merev a kínálat, akkor könnyen megtörténhetik, hogy az adót egészen vagy részben magára vállalja, mert az adóokozta áremelkedés annyira összeszűkítené a keresletet, hogy ebből több kára származnék, mint az adó viseléséből.

Mindenesetre befolyásolja azonban az áthárítási lehetőségeket az is, hogy gyorsabban vagy lassabban történhetik-e a kínálat összehúzódása. *Minél gyorsabban tud a kínálat alkalmazkodni a csökkent kereslethez, annál könnyebb lesz az adó áthárítása*. Ha az alkalmazkodás hosszabb időt igényel, akkor, legalább is átmenetileg, az eladók kénytelenek az adót kisebb-nagyobb mértékben magukra vállalni és közben olyan változások történhetnek, melyek az áthárítást nehezítik. Így p. o. új cikkek jelenhetnek meg a piacon, melyek esetleg versenyt támaszt-



hatnak az adóval jobban terhelt cikkeknek és így az áthárítást továbbra is nehezítik.

De még evvel sincsenek kimerítve az áthárítást befolyásoló tényezők. Ezek között ugyanis nem jelentéktelen a *termelékenységi törvények* befolyása. A fenti tényezők ugyanis csak állandó termelékenység esetében érvényesülnek zavartalanul. Mihelyt a termelési költségek számbavehetően változnak az előállított mennyiséggel, ez befolyásolja az áthárítás lehetőségeit. Csökkenő termelékenység esetében ugyanis a termelés megszorítása nem emeli, hanem csökkenti a termelési költségeket; ha tehát az adó okozta áremelkedés mellett a piac felvevő képessége csökken, ezt ellensúlyozhatja az, hogy kisebb mennyiséget olcsóbban lehet előállítani. Fordítva van a dolog növekvő termelékenység esetében, mert itt kisebb mennyiség előállításánál az *egységköltség* növekszik és így növeli azt a veszteséget, melyet a kereslet csökkenése okoz.

A *piac szerkezete* sem lehet közömbös az áthárítás kilátásaira. Tudjuk, hogy minél tökéletesebb a verseny, annál egységesebb a piac; ez pedig nehezíti az adó áthárítását, mert annak előnye van a versenyben, aki olcsóbban tudja a közönséget kiszolgálni. Ezért a verseny arra indítja az eladókat, hogy költségmegtakarításokkal igyekezzenek egyensúlyozni az adóokozta költségemelkedést és így áthárítva az adótehernek legalább egy részét a költségelemeikre, vagyis a termelési javak piacára, törek-szenek az előbbi ár tartására, esetleg annak árán is, hogy az adó terhének egy részét magukra vállalják.

Más a helyzet korlátozott verseny esetében. Minél tökéletlenebb a verseny, annál inkább növekszik az adótehernek a fogyasztókra háritásának a lehetősége, mert az egyes eladókkal szemben álló vevők kereslete nem olyan rugalmas, mint teljes verseny mellett. Különösen áll ez minőségi cikkekre. Az áthárítási lehetőségeknek azonban a helyettesítési lehetőségek itt is korlátot szabnak.



Teljes monopólium esetében az eladó még kedvezőbb helyzetben van, *ha az adó az eladott mennyiséggel arányos*. A monopolista ugyanis nyereségkilátásai szerint alakíthatja a forgalombahozott mennyiséget és ezt úgy fogja tenni, hogy nyeresége a legnagyobb legyen. Ha az adóval felemelt ár mellett eladott kisebb mennyiség mellett is egyenlő, vagy nagyobb a nyeresége, ezt az utat fogja választani és áthárítja az adót a fogyasztóra. Azt, hogy azt meddig és milyen mértékben teheti meg, az eladható mennyiségnek az árral való változása és a termelési költségeknek az előállított mennyiséggel való változása határozza meg. Áll ez akár növekvő, akár csökkenő költségekkel dolgozik, mert mindig azt a megoldást választja, mely mellett a bevételei és a költségei között legnagyobb a különbség. Mégis csökkenő termelékenységgel, vagyis növekvő költségek esetében könnyebb az adónak teljes összegében való áthárítása, mert a költségek csökkenése is alátámasztja a mennyiség csökkentését, míg növekvő termelékenységgel esetében a költségeknek a mennyiséggel való csökkenése kevésbé előnyössé teszi az eladott mennyiség csökkentését.

*Megváltozik azonban a helyzet, ha az adó nem a termelt vagy eladott mennyiségekkel arányos*. Ebben az esetben, t. i. akkor, ha a monopolistának akár nyers, akár tiszta bevételeit adóztatják meg, annak az ellenkezője következik be, mint amit gondolni szoktak, hogy t. i. a monopolista mindig átháríthatja az adót. A monopolista ugyanis kezdettől fogva úgy alakítja a termelt mennyiséget, hogy nyeresége maximum legyen. Ha emeli az árat, nyereségét nem növelheti, mert különben ezt már előbb is megtette volna. Az eladott mennyiség megállapításánál a költségek alakulását is figyelembevette és így nincsen lehetősége az adónak a fogyasztóra való áthárítására.

A nyereség alapján való megadóztatás természetesen nem tartozik a könnyen megoldható feladatok közé, mert a nyereség kiszámításának gondos ellenőrzését teszi szük-



ségessé. A monopóliumok terjedésével azonban azoknak az árakra való befolyása, valamint nyereségük alakulása a kormányzat fokozott figyelmét érdemlik meg és ezzel kapcsolatban az adópolitika is nagyobb gondot fordíthat megfelelő módon való megadóztatásukra.

Külföldi viszonylatban, vagyis a vámokat illetőleg az áthárítás tényezői lényegileg ugyanazok, mint a belföldi piacon. Ezek döntenek el azt, hogy az árut behozó és azt elvámoló ország lakossága kénytelen-e a vámot viselni, vagy azt részben vagy egészen sikerül-e neki a külföldre áthárítani. Az utóbbira akkor van kilátás, ha az ország piaca az árut termelő országra nagy fontossággal bír és a külföld kínálata merev, ellenben a behozó országnak a kereslete az illető árúban rugalmas. Ilyenkor piacának megtartása érdekében a külföld sokszor kénytelen a vám terhét magára vállalni, míg akkor, ha a belföld kereslete merev és a külföld könnyen máshol is elhelyezheti árúját, a behozó ország lakosságára fog a vám terhe hárulni.

**23. Az adók szerepe a közületi háztartásban.** Mint már említettük, régen az adóknak az államháztartásban csak kisegítő szerepük volt és a bevételek túlnyomó része más bevételi forrásokból származott. Ma azonban nincsen már olyan szorosabb értelemben vett közület, melynek bevételei között az adók nem játszanának döntő szerepet. Áll ez elsősorban az államra, melynek háztartása a kifejlett közhatalom természeténél fogva az adóztatási jogra támaszkodik. A közgazdaság állapotának és az államszerkezetnek megfelelően hol az egyenes adókon, hol pedig inkább a fogyasztási adókon van a súly, de a bevételek oroszlánrészét az adók szolgáltatják. Ez felel meg az állam mai elgondolásának, mert a közteherviselés elvéből folyó követelmény, a teher egyenlő megosztása csakis ezen az úton valósítható meg.

Az adónak az államháztartásban játszott szerepére vonatkozólag tájékoztatást nyújtanak a Nemzetközi Sta-



tisztikai Intézet adatai, melyeket első ízben 1913-ra vonatkozólag dolgoztak fel.<sup>1</sup> Későbbi adatok szerint 1926-ban Hollandiában az állami bevételek 79.4%-a, Angliában 68.3%-a származott az adókból. Ha a fogyasztási adókhoz hozzáadjuk a vámokat, az adóbevételek hányada Hollandiában 89.8%-ra, Angliában 81%-ra emelkedik.<sup>2</sup> Ezen az alapon számítva, a Német Birodalomban 92.1%, Olaszországban 76.9%, Finnországban 77.7%, Franciaországban 71.4% volt az adók hányada és az Egyesült Államokban is megközelítette a 71%-ot. Egyéb forrásokból, mint látjuk, Hollandiában csak valamivel több mint 10%, a többi említett országokban pedig 20–30%-a kerül ki a bevételeknek, melyekből Belgiumban, Franciaországban és Olaszországban az illetékek szerepe emelkedik ki. Ezek hányada Belgiumban 27.5%, a másik két országban 20% körül volt. Belgiumban azonban még így is az állami bevételeknek több mint a fele adókból és vámokból származott. Ott, ahol, mint p. o. Norvégiában és Finnországban az illetékek szerepe kisebb, vagy, mint Svédországban, egészen elenyésző, az adók mellett az állam magángazdasági bevételei jelentősek. Újzélandban az utóbbiak majdnem az állami bevételek ötödrészét szolgáltatják, de az adó- és vámbevételek hányada itt is 76.3%. E hányadok számításánál a hitelműveletekből származó bevételek figyelmen kívül hagyattak.

A m. kir. pénzügyminiszterium összeállítása szerint, mely a hitelműveleteken kívül a magángazdasági bevételeket is figyelmen kívül hagyja, az adóbevételek az utolsó békeévben, 1938-ban, a bevételek 71.40%-át szolgáltatták és e hányad a vámok hozzászámításával 76.48%-ra emelkedett.<sup>3</sup> Ha azt a 10.16%-ot hozzáadjuk, mely az állami jövedékekből származott és mint tiszta jövedelmi ered-

<sup>1</sup> *Annuaire International de Statistique*. VIII.

<sup>2</sup> Ezeket és a következő számokat közlik *Wl. Woytinsky: Die Welt in Zahlen* VI. köt. Berlin, 1927. a 119. old.

<sup>3</sup> *Adóstatistika*. IX. füzet (1938.) a 11. old.



mény szintén adó természetű bevétel, e hányad  $86\frac{1}{2}\%$  fölé emelkedik. A hátralevő hányad az illetékekre esik. Ez az eredmény alkalmas arra, hogy a fenti nemzetközi eredményekkel nagyjában összehasonlítsuk, mert az állami üzemek nálunk nem képeztek számbajövő bevételi forrást a szóbanforgó időszakban.<sup>1</sup>

Minthogy az önkormányzati közületek számos feladatot látnak el a közületi élet terén, természetesen ezek is rászorulnak az adóztatásra. Ennek jogát az állam tőlük meg nem tagadhatja, annál kevésbbé, mert számos irányban veszi közreműködésüket állami feladatok ellátásánál is igénybe. Az önkormányzatok adóztatási jogának azonban szervesen bele kell illeszkednie az állami adóztatás kereteibe és ezért az államnak kell megszabnia azokat a kereteket, melyeken belül az önkormányzatok az adóztatás jogát gyakorolhatják. Ez annál is inkább elengedhetetlen, mert az adórendszernek, ha a szolgáltatási képesség elvét érvényre akarjuk juttatni, teljességében szerves egészet kell alkotnia.

A feladat nem könnyű, mert a vármegyei, városi és községi adókat is ugyanazok viselik, akik az állami adókat fizetik. A megoldás legegyszerűbb és legegyszerűbbnek is látszó módja bizonyos adónemeknek az önkormányzati testületek részére való átengedése. Így nálunk az állam 1922-ben a kereseti adót engedte át a községeknek, 1923 óta pedig egyes fogyasztási adókat is juttat nekik, mely utóbbiak közül a borfogyasztási adó a községek igen nagy részében tetemes bevételi forrás, míg a húsfogyasztási adó, továbbá a sör- és szeszfogyasztási adó a községek túlnyomó részében nagyobb jövedelmet nem nyújtanak. A borfogyasztási adóból származó bevétel 1940-ben már egészen közel jutott a községek legnagyobb adóbevételéhez.

<sup>1</sup> 1938-ban ráfizetést jelentettek, mely azonban összforgalmukhoz mérve nem volt nagy.



teli forrásának, az általános kereseti adónak hozamához.<sup>1</sup>

Kevésbé szerencsés, de erősen alkalmazott eszköz az egyenes adókhoz, vagy azok egy részéhez pótlékok, vagyis *pótadók* szedésének a megengedése. Nálunk az 1922: XXIV. t. c. alapján azokra vetendő ki a községi pótadó, akik a községben földadó, házadó, társulati- vagy tantième-adó fizetésére kötelesek. Az 1940. évi adatok szerint az ország 4.553 községéből (beszámítva Kárpátalja 3 közigazgatási kerülete községeit is) 236 községben ezen adók összege az 1000 pengőt sem érte el és 1942 községben is csak 1000–5000 pengő között mozgott.<sup>2</sup> A kivetés alapjául szolgáló adók összegének alacsony volta egyik oka annak, hogy csak 440 községben volt a pótadó százaléka 50%-on alul és 840 községben 100%-on feletti pótadóra volt szükség.<sup>3</sup> Azoknak a községeknek a száma, melyekben 100%-on feletti pótadóra volna szükség a fennálló és általában elég szerény keretek közt mozgó szükségletek<sup>4</sup> fedezésére, több mint megháromszorozódnék, ha az állam az említett adók átengedésén kívül nem sietne más irányban is a községi pénzügy segítségére. Pótadó nélkül 1940-ben csak 12 község tudta háztartását kiegyensúlyozni.

<sup>1</sup> V. ö. Magyarország községeinek háztartási viszonyai az 1940. évi községi költségelőirányzatok szerint. Magy. Stat. Közl. 115. köt. Budapest, 1943. az 55. old. — További adatokra vonatkozólag v. ö. *Gidófalvy Elemér*: A magyarországi községek költségelőirányzata. (Magy. Stat. Szemle XVII. évf. I. köt. 1939. a 144–157. old.) A községek háztartására *Buday László* fent említett munkáján kívül alapos és az újabb adatokat magában foglaló tájékoztatást nyújt *Szigeti Gyula*: Magyarország községeinek háztartási viszonyai az 1934. évi költségelőirányzatok szerint. (Magy. Stat. Közlemények. Új sorozat. 93. köt. Budapest, 1935.)

<sup>2</sup> A pótadó kivetésének alapjául szolgáló állami adók összegére vonatkozólag az 1940. évi előirányzatok alapján készült munka nyújt felvilágosítást. V. ö. a 33\*. old.

<sup>3</sup> U. o. a 35\*. old. táblázata. (A 36\*. oldalon *Gidófalvy* 428 községről szól.)

<sup>4</sup> A 4.553 nagy- és kisközség közül 2.787-ben a fedezeti összeg 10.000 pengőn alul volt. (E. i. m. 25\*. old.)



Mint a külföldön, úgy nálunk is intézményesen meghonosodott ugyanis az erre szoruló községek *állami segélyezése*. Ehhez az 1927: II. t. c. nyújtott törvényes alapot. A községek összes szükségletei fedezetének 1940-ben 9.2%-a került ki ebből a forrásból, míg a rendes és rendkívüli bevételek a szükségletek 57.7%-át, a pótló pedig 33.1%-át fedezték.

Az adókon kívül jelentős szerepet játszanak a községi vagyongból származó bevételek. Kivált az Alföld egyes gazdagabb vidékein e szerep erősen növekszik; így p. o. Csongrád megye községeiben a bevételeknek majdnem egyharmada kerül ki e forrásból és a csanád-, győr- és békésmegyei községekben is 26–28% között van e hányad. Viszont vannak vidékek, ahol a vagyoni bevétel igen csekély (7–8%).

Az önkormányzatok azonban nagy részben helyi természetű feladatokat oldanak meg és ezért itt az illetéki elv alkalmazása és bizonyos, a község által nyújtott szolgáltatások után díjak szedése kínálkozik megoldásként, amivel egyes községek kiadósan szoktak élni. A vármegyékben különösen az útügygel kapcsolatban lépnek ezek előtérbe (útadó, közmunkaváltság). Ezekre esett 1938-ban a vármegyék önálló egyenes adóbevételének több mint a fele. Budapesten és a törvényhatósági városokban a statisztikában vegyes adók címen elkönyvelt bevételek fejlődtek ki.<sup>1</sup> Ezek az inségjárulék, a házbérfillér, a vízdíj, a csatornadíj és csatornázási járulék, valamint egyéb járulékok, a közlekedési adó, vigalmi adó stb. Hasonló bevételek szerepelnek a külföldi városoknál is.

Közelebbről vizsgálva a magyar városok adóbevételeit, mindenekelőtt megállapíthatjuk, hogy városaink összes bevételeinek majdnem a felét (1940-ben 48.8%-át)

<sup>1</sup> Bővebb tájékoztatást nyújt ezekre nézve Szőnyi Gyula: Nem állami egyenesadók az 1927–1938. években. (Magy. Stat. Szemle. XIX. évf. 1941. a 865–1887. old.)



az adók szolgáltatják.<sup>1</sup> A városok összes adóbevételeiből 48.7% esett az állam által részükre átengedett adókra. 22% az önálló városi adókra, melyeket szabályrendeleteik alapján szednek és 27.8% a községi pótdóra. Az utóbbi szerepe tehát a városoknál is nagy.<sup>2</sup> Az önálló városi adók között Budapesten a házbérfillér, a többi városoknál az ingatlan vagyónátruházási illeték kerül első helyre és a bevételek jelentős részét teszi a szesz- és sörfogyasztási adópótlék is. Azokat a különbségeket, melyek az átengedett állami adók bevételeiben a főképpen mezőgazdasági lakosságú városok rovására fennállnak, az állam a forgalmi adóból adott részesedés segítségével igyekszik kiegyenlíteni úgy, hogy a forgalmi adótöbbletből ad nagyobb segílyt.

Az önkormányzati közületek rendelkezésére álló bevételek a külföldön is ugyanazok, melyekből a magyar önkormányzatok kiadásait fedezik, t. i. az állami adókból átengedett hányadok, az önkormányzatok által kivetett adók, pótdók, állami hozzájárulások és üzemeikből, valamint vagyonukból származó bevételek, ezenkívül, mint nálunk is, alkalmoszerű hitelműveletekből származó bevételek. A szerep azonban, mely az egyes bevételi forrásoknak jut, nagyon különböző. Nagy a különbség p. o. az önkormányzati adók szerkezetében. Angliában az önkormányzati adók a földjáradék megterhelésén alapszanak, Svédországban az önkormányzati adózás főképpen a jövedelmi adóra támaszkodik, míg Franciaországban és Olaszországban a fogyasztási adók és a városi vámok lépnek előtérbe. Az önkormányzati pénzügy állami ellenőrzése

<sup>1</sup> Erre nézve l. a Budapest Székesfőváros Statisztikai Havi Füzetek mellékleteként megjelenő Statisztikai Értesítő 1943. márciusi füzetében: *Balogh József*: A magyar városok adóbevételei. (63—72. old.)

<sup>2</sup> Budapest kivételével, mely az átlagot lenyomja, a törvényhatósági városokban a községi pótdó hányada 33.8%, megyei városokban 32.3%.

<sup>3</sup> Az önkormányzatok pénzügyére vonatkozólag érdekes adatok találhatók *Woytinsky* e. i. munkájában.



sem mindenhol egyforma; a fokozott állami ellenőrzés rendszere a centralisztikus Franciaországban található a legnagyobb mértékben, ahol, mint újabban nálunk is, a kormány szigorú felügyelete alatt áll az önkormányzatok pénzügye.

#### IV. FEJEZET.

### A közületi hitel.

#### 1. A közületi hitelre vonatkozó nézetek fejlődése.

A különböző bevételek nem folynak be egyenletesen a közületek pénztárába; olyan szükségletek is fellépnek a közületeknél, melyeket nehéz a folyó bevételekből fedezni, mert egyszerre olyan nagy kiadást jelentenek, mely a folyó kiadások keretébe nehezen vagy sehogysem illeszthető be. Mindkét esetben a közületek is ahhoz az eszközhöz kénytelenek folyamodni, melyet ilyenkor a magángazdaságok is alkalmaznak: hitelt vesznek fel.

Ennek jogosult voltát a közületekre nézve a tudomány sokáig nem akarta elismerni és részükről a hitel igénybevételét a legnagyobb mértékben elítélte. Ezen nem is csodálkozhatunk azon tapasztalatok után, melyeket sok évszázad gyakorlata nyújtott. Hitelhez a fejedelmek már akkor is folyamodtak, amikor még nem is volt igazi államháztartás. Elzálogosították birtokaikat és bevételeiket, a kölcsönöket sokszor a legsúlyosabb feltételek mellett vették igénybe és nagyon sokszor nem tudtak adósságaiktól másképpen szabadulni, mint szőszegéssel, vagyis a vállalt kötelezettség nemteljesítésével.

Az adósságok keletkezésének oka is legtöbbször olyan volt, hogy nehezen nyerhette meg azok tetszését, akik a közület szempontjából ítélték meg a kérdést. A fejedelmi udvar fényűzése, kegyenceknek való juttatások és túlzott méretű hivatalnoki kar tartása voltak nagyrészen az eladósodás forrásai, úgyhogy a fejedelmek hitelei fogyasztási hitelek voltak, melyek visszafizetése éppen ezért a



legnagyobb nehézségekbe ütközött és nyomasztó adókhoz vezetett. Ugyanígy volt ez a királyság kifejlődése után a kezdődő államháztartásban: A könnyelmű költekezés csábított kölesönök felvételére, amit a pénzügyi tudomány csak elítélhetett.

Nem tudta a tudomány helyeselni a háborús adósságokat sem, mert a magángazdaságból merített felfogásukban a régi közgazdák mindent, ami nem eredményez közvetlenül anyagi gyarapodást, terméketlennek tartottak. Olyan terhet láttak benne, amely nem teremti elő a visszafizetés eszközeit és ezért csak zavart okozhat az államháztartásban. A merkantilisták különösen a külföldi adósságokat ítélték el, mert pénzt visznek ki az országból a kamatok fizetésével és a német kameralisták is az államadósságok ellen foglaltak állást. A fiziokraták sem tudtak rokonszenvezni az államhittel, amint *Hume* és *Smith* is erősen kidomborították hátrányait. A klasszikusok közül különösen *Say* foglalt élesen állást az államadósságok ellen.

Az államhatalom megerősödésével azonban a tudomány ellenzése dacára az államadósságok állaga egyre erősebben növekedett. Mindjobban nyilvánvaló lett, hogy az államháztartás menete az állami szükségletek növekedésével nélkülözhetetlenné teszi időnként hitelek felvételét. A fejedelmi fényűzés céljait szolgáló hitelek helyébe egyre inkább már az állam szükségleteivel összefüggő hitelek léptek. Mindez a közületi hitelre vonatkozó nézetek módosulását készítette elő. Elkezdtek az elmélet emberei is belátni, hogy a hitel oly eszköze a közületi gazdálkodásnak, mely, ha vannak is hátrányai, adott körülmények között nélkülözhetetlen.

*Ricardo* már ebben a szellemben foglalkozott az államhittel. Nem tagadta azt, hogy hitelre szüksége lehet az államnak és a meddő elutasítás helyett párhuzamba állította az állami szükségleteknek hitel vagy adók útján való fedezését. Az államadósságok ezzel mintegy polgárjogot nyertek a pénzügyi tudományban, mert a velük



szemben felmerülő aggályok ellenére is elismerték bizonyos körülmények között elkerülhetetlen voltukat és lassankint kezdtek velük behatóbban foglalkozni. *Ricardo*, aki higgadt megfontolással szemlélte a gazdasági életet, főképpen azért kifogásolta az adóztatás helyett a hitel igénybevételét, mert azt tartotta, hogy kölcsönök felvétele a könnyelmű költekezést segíti elő. Az adók emelése ugyanis mindig ellenszenvvel találkozik és bizonyos ellenállás legyőzését teszi szükségessé, míg hitel fölvételébe a törvényhozások könnyebben egyeznek bele, mert nem jelent azonnali megterhelést az államháztartás számára.

*Ricardo* és hívei, valamint a fejlődő német pénzügyi tudomány a klasszikus hitelelmélet szemszögéből nézték a közületi hitelt, mely hitelelmélet a hitel szerepéről való ama felfogás ellenhatásaként keletkezett, amelynek úttörője *John Law* volt. *Law* a hitelben a közgazdaság és az államgazdaság dinamikus erejét látta, melytől csodás eredményeket várt. Túlzásai és súlyos eltévelyedései dacára *Law* a hitelben oly eszközt ismert fel, amely mintegy felszabadítja a közgazdaságot és az államot attól, hogy csak a jelen erőivel számoljon és ezáltal hatalmas távlatokat nyit meg a fejlődés számára. A hitel mint a jelent és jövőt összekapcsoló tényező tűnt fel, mely erőket szabadít fel nagyarányú feladatok megoldására. A hitel igénybevételével oly eszközt velt a *Law* nyomán haladó gondolkodás felfedezni, mely az adóztatás erősebb igénybevétele nélkül is pénzt tud a közületek rendelkezésére bocsátani magasröptű tervek megvalósítására. A hitel e szerint nem szorítkozik már meglevő tőkék rendelkezésre bocsátására, hanem új tőkéket teremt, melyeket az állam is bátran használhat. Hasonló irányban gondolkodott *Isaac Pinto* is, dicsőítve a hitel igénybevételét állami szükségletek kielégítésére. Ilyen túlzásokra a német tudomány ugyan nem ragadtatta magát, de *Heinrich Dietzel* itt is lelkesen védte az államadósságokat. Ő is azt hirdette, hogy az államadósságok növekedése nem aggasztó tünet, hanem fokozása az állam anyagi erejének.



A pénzügyi tudomány művelői e nézet ferdeségét és veszélyeit behatóan megvilágították. Rámutattak arra, hogy semmiből nem lehet tőkét teremteni és az államnak, ha hitelt vesz igénybe, a meglevő tőkékre kell támaszkodnia. Ennek hangsúlyozása azonban most már nem jelenti az államhitelnek mint fedezeti elvnek teljes elutasítását. Az állam is rászorulhat a közgazdaságban felgyülemlett tőkék felhasználására és, amint mindjobban elismerik, a hitel igénybevétele hasznos szolgálatokat is tehet a közületeknek.

*Stein Lőrinc* és *Wagner Adolf* már ezen az állásponton voltak és az előbbi különösen az állam bankadóságainak a szerepét világította meg, melyet előtte sokan elhanyagoltak.

Általában azt mondhatjuk, hogy az államadósságok elmélete csak azután kezdett elmélyülni, miután belátták, hogy a hitelnek a közületeknél is van jogosultsága. Ekkor kezdték a közületi adósságok különböző alakjait elemezni és azok szerepét közelebbről megvilágítani. Felismerve azt, hogy úgy a rövid, mint a hosszú lejáratú hitelnek megvan a maga szerepe a közületi háztartásban, közelebbről elemezték az adósságok felvételének módozatait és ezeknek a közületi háztartásra való hatásait.

2. A hitel szerepe a közületi gazdaságban. A hitel nem sajátos eszköze a közületi gazdálkodásnak, hanem a gazdasági élet magasabb fokán a gazdasági erő előteremtésének a közgazdaságban is nagy mértékben igénybe vett eszköze. Azok az okok, amelyek a közületeket hitel igénybevételére indítják és az a szerep, amelyet a hitel a közületi gazdaságban játszik, igen sok érintkezési pontot mutatnak a közgazdaság vonatkozó tüneteivel. Csak a közületnek, mint kényszertársulásnak jellege módosítja bizonyos irányokban a hitel szerepét a közületi gazdaságban.

A hitel lényegének megfelelően az idő folyásával kapcsolatos nehézségeket van hivatva áthidalni, valamint



oly feladatok megoldását lehetővé tenni, melyek gyümölcsai csak a jövőben várhatók. Meg akarja kímélni a gazdaságot egyrészt attól, hogy rendkívüli körülményekre, valamint a terjeszkedésre és a feladatok növekedésére való tekintettel nagyobb gazdasági erőt kelljen készenlétben tartania, mint amilyent állandóan gyümölcsözően alkalmaz, másrészt pedig módot ad a fejlődés lehetőségeinek előre való leszámítolására. A közületi gazdaságban is ezeket a célokat szolgálja a hitel. Megkíméli a közületet attól, hogy pénzügyi felségjogának igénybevételel a különböző eshetőségekre való tekintettel nagyobb terhet kelljen a közgazdaságra rónia, mint amely a közület üzemben tartásához szükséges, avagy a régen alkalmazásban volt kincsgyűjtés eszközéhez kelljen fordulnia, másrészt pedig lehetővé teszi azt, hogy a közületi gazdaság adott erőviszonyainál nagyobb gazdasági erőkre támaszkodhassék és így a jelen túlterhelése nélkül, a jövőre kiható feladatokat oldhasson meg.

A hitel eredeti alakjában nem jelenti új tőkének a teremtését, hanem csak már meglevő tőkének időleges átengedését. Feladata tehát elsősorban az, hogy azt az erőfelesleget, mellyel egyes gazdaságok saját szükségletükön felül rendelkeznek, oda juttassa, ahol annak felhasználása célszerűen eszközölhető. Ez lehet a közület is, mely az összesség szempontjából felmerülő szükségletek kielégítésére, beruházásokra, de egyéb a közületi háztartás menetében felmerülő célokra is felhasználhatja a felgyülemlett tőkéket. *Amíg a közületi hitel természetes eszközével, a szabad egyezkedéssel él, addig az általa kínált feltételek versenyre lépnek a magángazdasággal és a tőkés szabadon választhatja tőkéjének elhelyezési módját.* Ilyen körülmények között a tőke helyes elosztása nincsen vesze.lyeztetve a közületi hitel által, mert magában véve az, hogy a közület nemcsak szorosabb értelemben vett gazdasági célokra használja a tőkét, nem jelent veszedelmet. Az iskolák vagy kórházak építésére felhasznált tőke, ha nem is gazdaságilag gyümölcsöző, közületi célt szolgál,



sőt végeredményben gazdaságilag is hasznos, mert növeli a termelőképeséget és ezzel — az adózóképeség emelésével — közvetve még gazdaságilag is kifizetődik.

Mint tudjuk, a hitel azonban nemcsak már meglevő tőkék rendelkezésre bocsátásával támogathatja a gazdasági életet. A bankok a közönségtől felszívott tőkéken túlmenőleg is rendelkezésre állhatnak a hitelt keresőknek, ha ez készfizető képességüket nem veszélyezteti és biztosnak ítélik meg a kihelyezést, vagyis bíznak abban, hogy a kihitelezett pénz nem fog elveszni, hanem oly célra fordítatik, mely visszafizetését lehetővé fogja tenni. Ezzel mintegy a jövőre nyújtanak előleget és a gazdasági élet dinamizmusával számolnak. A jövő bizonytalanságára való tekintettel azonban ez csak rövidebb időközökre történhetik és hosszú lejáratú hitelszükségletek ezen az úton ki nem elégíthetők. Áll ez a közületi hitelekre is. Rövidebb időre a hitelintézetek segítségére lehetnek a közületnek nemcsak a hozzájuk befizetett összegekkel, hanem, ha kell, ezen túl is, de beruházások céljára ez az út a közületeknél éppen úgy nem járható, mint a magángazdaságoknál. Beruházásoknál az eszközöket vagy az országban vagy a külföldön már meglévő tőkékből kell meríteniök.

A hitel az azt igénybevevő gazdaság szempontjából mindig gazdasági erő előlegezéséből áll. Józan igénybevételének feltétele az, hogy a szóbanforgó vagyoni erő az azt legjobban alkalmazni tudó kezekbe kerüljön és így egy bizonyos idő leforgása után a felhasznált tőke reprodukálódjék. A hitelt igénybevevő gazdaság tehát mindig saját jövőjének egy részét előlegezi arra számítva, hogy bizonyos idő leforgása után a felhasznált tőke megtérül. A közgazdaságban egyrészt a hitel rövid lejáratú, a hosszú lejáratú hitelnél pedig biztosíték nyújtása, másrészt pedig a fizetendő kamatnak a felhasznált tőke jövedelmezőségével való összehasonlítása szigorú ellenőrzést gyakorolnak ebben az irányban.

A szorosabb értelemben vett közületi hitelnél, amennyiben t. i. nem a közületi üzemekről van szó, ez a biz-



tosító szelep hiányzik. Mindenekelőtt az állam hivatásából kifolyólag nemcsak olyan célokra veszi a hitelt igénybe, melyek közvetlenül hoznak jövedelmet. Ezért az áldozatnak az eredménnyel való közvetlen összehasonlítása a legtöbb esetben nem lehetséges. Az államhitel nagy méretei és az államgazdaság nagy egészének nehezen áttekinthető volta igen megnehezítik azoknak az erőknak idejekorán való érvényesülését, amelyek a hitel túlfeszítésének vészjelét adják. Ezért a közületeket, kivált pedig az államot a túlságos eladósodás veszélye inkább fenyegeti, mint az üzleti vállalkozást.

A hitel túlságos igénybevételének veszélyét fokozza a közületeknél az is, hogy a hitel igénybevétele a törvényhozásban rendesen kevesebb ellenállásra talál, mint az adók fokozása. Némelyek annyira mentek, hogy a hitelt oly eszköznek jelentették ki, mely általában jogosult eszköze a közületek rendkívüli kiadásai fedezésének. Józan és lekiismeretes államférfiak szerencsére ezzel a felfogással sohasem értettek egyet, mert megértették azt, hogy bár a hitel rendkívüli fedezeti elv, ez nem jelenti azt, hogy általában a rendkívüli kiadások fedezésére volna hivatva. Pénzügyi és közgazdasági bajok felidézése nélkül a hitel csak olyan rendkívüli kiadások teljesítésére vehető igénybe, amelyekről az adott helyzetben valóban nem lehet vagy nem tanácsos adóztatás útján gondoskodni. Ilyen kiadások elsősorban nagy nemzeti köz munkák, mint a vízszabályozás, vasútépítés vagy az ország biztonsága érdekében szükséges fegyverkezési költségek stb. Veszedelmes, bár néha elkerülhetetlen hitelnek a felvétele költségvetési hiányok pótlására és veszedelmes minden olyan hitel, melynek igénybevétele a kiadások józan megszorításával vagy az adóbevételek nagyobb megteremtés nélküli emelésével elkerülhető volna.

Mint a magángazdaságoknál, úgy a közületeknél is a hitel nagy feladatok megoldásának lehet eszköze. Ez kápráztatta el azokat, akik szenvedélyes hívei lettek az államadósságoknak és azoknak csak előnyeit látták.



A pénzügyi történet megcáfolta optimizmusukat, mert a közületeknek adósságaik sokszor igen nagy gondot okoztak és növekedésüknek súlyos adóztatás és pénzügyi zavarok lettek a következményei.

Keletkezésük szerint az államadósságokat három főcsoportba oszthatjuk. Ezek a nemzeti *beruházásokból*, a költségvetési *hiányok* fedezéséből származó adósságok (*deficitadósságok*), és a *háborús adósságok*. Az államnál az eladósodásnak kétségtelenül legbőségesebb forrása a háború, mert hosszabb háborúban a költségek fedezésénél kölcsönök felvétele elkerülhetetlen. Egyéb közületeknél, mint p. o. a városoknál az üzemek fejlesztése és egyéb beruházások vezetnek főképpen az adósságok növekedéséhez. A túlságos eladósodás veszélyét a helyi közületeknél a törvényhozás azzal igyekszik megakadályozni, hogy költségvetésük felett felügyeletet gyakorol. Az államnál a túlságos eladósodás megakadályozása a parlament feladata, melynek mindig szem előtt kell tartania, hogy bekövetkezhetnek olyan idők, amikor a hitel felvétele elkerülhetetlen és ilyenkor sokkal könnyebb az állam helyzete, ha még nincs nagyobb adósságokkal terhelve, mint akkor, hogyha jobb időkben is könnyelműen élt a kölcsönök felvételével.

Mint a közgazdaságban, úgy a közületeknél is a hitel szerepe az idők folyamán jelentősen emelkedett. Ez különösen két körülményben találja magyarázatát. Egyrésztől ugyanis a közületi szükségletek erősen megnövekedtek és úgy az állam mint a helyi közületek, kivált a városok gyakran oly feladatokkal kerülnek szembe, melyek rövid idő alatt nagy összegeket követelnek. Másrésztől a kölcsönök felvételét a közvagyonosodás növekedése erősen megkönnyítette. Míg régen leginkább csak a nagy tőkések jöhettek szóba a kölcsönök jegyzésénél, addig a vagyonosodás növekedésével és az adósság technikai fejlődésével sikerült a közgazdaságban elszórtan rendelkezésre álló tőkeerőt is a közkölcsönöknek hozzáférhetővé tenni. A köt-



vények demokratizálódtak és széles körökben is népszerűségre tettek szert.

Arra vonatkozólag, hogy az államok túlnyomó része már az első világháború előtt is milyen mértékben élt a hitellel, bizonyos tájékoztatást nyújt az, hogy az államadóssági szolgálat, tehát a kamat és a törlesztés mennyire terhelte az államháztartást. *Woytinsky* összeállítása szerint 1913-ban csak kevés országban (p. o. az Egyesült Államokban, Svájcban, Németországban) volt az államadóssági szolgálat hányada az összkiadásokban 10% alatt, míg p. o. Angliában már 12, Franciaországban 22, Olaszországban 23% fölé volt, de Bulgáriában 40, Kínában pedig 60% fölé emelkedett.<sup>1</sup> Lényegesen megváltozott természetesen a helyzet a világháború kitörésével. Ugyancsak *Woytinsky* adatai szerint 1924-ben Anglia kiadásainak 44,7%-a, az Egyesült Államoknak 31,9%-a jutott az adóssági szolgálatra és a semleges Svájcban is e hányad 39% fölé szökkent fel.<sup>2</sup> Azokban az országokban, melyekben a huszas évek inflációja nagy részben megsemmisítette a belföldi adósságokat, komoly gondokat csak a külföldi adósságok okoztak. Ezek azonban olyan összegeket értek el, hogy különböző egyezmények váltak szükségessé azok terhének elviselhetővé tétele érdekében, az 1931. évi válság után pedig egyes országok kénytelenek voltak a kamatfizetést és a törlesztést beszüntetni.

**3. A közületi adósságok osztályozása.** Már említettük, hogy noha a közületi hitel alapján igen sok érintkezést mutat a magánhitellel, mégis több irányban különbözik attól. Ha igénybevételénél a befektetési, az üzemi és a fizetési hitel indokainak hasonlatosságát meg is találjuk, ezen az alapon mégsem jutunk el az államadósságok oly csoportosításához, mely azok tulajdonképpeni jellegének megfelel. Más alapon kell azokat tehát csoportosítanunk, ha igazán hasznavehető áttekintést akarunk nyerni.

A pénzügytan rendszeren kettős alapra szokta felosztásukat helyezni. Egyrésztől közigazgatási, vagyis inkább közjogi alapon osztja fel azokat, *közigazgatási és pénzügyi*

<sup>1</sup> V. ö. e. i. m. VI. köt. 139. old.

<sup>2</sup> U. o. a 160. old.



adósságokat különböztetve meg, másrésről pedig a pénzügytechnikai alapból indulva ki, *függő* és *állósított* adósságokat különböztet meg. Az első megkülönböztetés az államhitei igénybevételének okaira, a másikat annak eszközeire támaszkodik. Eltekintve attól, hogy e felosztások egy igen fontos, közgazdaságilag és pénzügyileg is messze kiható szempontot mellőznek és így ebből a szempontból hiányosak, más irányban is bizonyos kiegészítésre szorulnak.

Az első megkülönböztetés, amely keletkezésük okai és körülményei szerint csoportosítja az államadósságokat, kivált a német tudományban honosodott meg. *A közigazgatási adósságok* oly tartozások, melyek a közületek közigazgatási működéséből erednek. Különösen két forrásuk van. Az egyik az a körülmény, hogy a közületek a csereforgalomba bekapcsolódva az ellenszolgáltatást nem nyújtják mindig azonnal a szolgáltatás igénybevételekor, hanem gyakran, a közületi háztartás alakai szempontjainál fogva, jóval később. Ilyen alapon tartozások keletkeznek. Ilyenek a vállalati úton végrehajtott közmunkákból eredő tartozások, továbbá a közigazgatási gépezet működésével kapcsolatban az egyes közigazgatási ágaknál előálló egyéb tartozások. Az állam és a közhatóságok ezenkívül letéteket, óvadékokat és egyéb pénzeket vesznek át kezelésre vagy megőrzésre, melyek így szintén tartozást képviselnek. Az utóbbiaknál a hitelezés tényálladéka teljesen hiányzik, míg a közületeknek szállításokért való tartozásainál csak annyiban van hitelezésről szó, amennyiben azok kifizetése — főképpen az előírt alakiságok következtében — nem történik azonnal. Itt sincs tehát hitelműveletről szó, hanem csak arról, hogy a közülettől vásárlásainál szállítói nem követelnek azonnali fizetést. Ezért ezeknek az adósságoknak a szabályozása a pénzügyi közigazgatás keretébe tartozik. Kezelésüket az államháztartási törvény szabályozza és a törvényhozás egyébként nem foglalkozik velük, mert a költségvetés keretein belül keletkeznek. Ezeket meggondolva a közigazgatási



adósságok a közületi hiteleméletből kiküszöbölődnek. Kétségtelenül a közület tartozásai és — amennyiben ki nem fizetett, de már esedékes összegekről van szó — adósságai is a közületnek, de nem állnak hitelműveletekkel kapcsolatban.

Ellenkezőleg áll a dolog a *pénzügyi adósságok*nál, melyek már az államháztartás, lehetőleg általában a közületi háztartás pénzügyi jellegéből a *közületi feladatok hitel útján való finanszírozásából* állanak elő. Ide tartoznak mindazok az adósságok, amelyek az egyéb fedezeti elveken kívül álló új gazdasági erőt vannak hivatva a közületi gépezet számára rendelkezésre bocsájtani. Ezek a szorosabb értelemben vett közületi adósságok, mert nem egyszerű tartozásai a közületnek, hanem hitelműveletekből származó adósságok. Annak megfelelően, hogy a hitel rendkívüli fedezeti elv, keletkezésükhöz a törvényhozás elhatározása szükséges, mert itt nem egyszerű közigazgatási ténykedésről, hanem teher vállalásáról van szó éppen úgy, mint az adóztatásnál.

A pénzügyi adósságok lejáratauk szerint *függő*, vagy pedig *állósított adósságok*. Az első csoportba a rövid lejáratú, a másodikba a hosszú lejáratú adósságok tartoznak. Az utóbbiakat a német irodalomban *fundált adósságoknak* is szokták nevezni, ami annak a maradványa, hogy régebben záloggal biztosították a hosszabb lejáratú kölcsönöket.

Közgazdasági szempontból igen nagy jelentőségű az államadósságoknak aszerint való megkülönböztetése, hogy *a közgazdaságban már meglevő, vagy a bankok által rendelkezésre bocsájtott vevőerők felhasználásával keletkeznek-e, vagy pedig az állam pénzügyi felségjoga alapján pénz kibocsájtásával elégíti-e ki hitelszükségletét*. Addig ugyanis, amíg már meglevő tőkék táplálják az államhitelt, ennek nincsen közvetlen hatása az árszínvonalra és az államhitel nem zavarja a közgazdaság menetét. Ha azonban az állam a pénzszaporítás eszközéhez fordul, ezt az egész közgazdaság megérzi, mert a pénzmennyiség növe-



kedésével megindulnak az áremelkedések, melyek megbontják a közgazdaság egyensúlyát. Ezért egymással élesen szembe kell állítanunk az államadósságoknak e két csoportját.

Amíg az államháztartás rendes mederben folyik és az állami pénzügyek rendezettek, az állam tartózkodik a pénzszaporítástól és meglevő tőkék felhasználására szorítkozik, vagyis a tőkésekhez fordul hitelért. Kölcsönei kibocsájtásánál szerződést köt hitelezőivel és a tőkések szabadságában áll a szabott feltételeket elfogadni, vagy a kölcsön adásától tartózkodni. Csak az államháztartás súlyos helyzetében fordul elő az, hogy az állam a kölcsön nyújtására kötelezi őket. Ez a *kényszerkölcsön*, mely egészen sajátos eszköze az államháztartásnak, mert az államhatalom felhasználása hitel nyerésére. Ilyenkor azonban az állam maga is kényszerhelyzetben van és ez indokolja ennek az egészen rendkívüli eszköznek az igénybevételét.

**4. A közületi hitel eszközei.** A hitel természete ugyanaz, akár magánosok, akár közületek veszik igénybe a hitelt. Ezért a közületek is, az alább említendő eltérésektől és kivételektől eltekintve, ugyanazokkal az eszközökkel élnek hitelszükségletük kielégítésénél, mint a magángazdaságok.

Ezek az eszközök, mint tudjuk, elsősorban aszerint különböznek, hogy rövid- vagy hosszúlejáratú hitelekről van-e szó.

Rövidlejáratú hitelszükségletüket a közületek is főképpen a bankok igénybevételével elégítik ki, mégpedig *váltóhitel*, *folyószámlahitel* és *lombardhitel* igénybevételével. Az első esetben az államkincstárra szóló váltókat állítanak ki, melyeket a jegybankhoz vagy valamely nagybankhoz nyújtanak be leszámítolásra, a másodikban a magánosokhoz hasonlóan folyószámlát nyittat magának az állam, míg a harmadik esetben kötvényei vagy egyéb értékpapírai elzálogosításával szerzi a hitelt. Így keletkeznek a *bankhitelek*, melyekre azért van szükség, mert



a közületek bevételei nem folynak be abban az ütemben, melyben kifizetések esedékesek. Ezért különösen az államnak vannak ilyen természetű adósságai.

Az állam rövidlejáratú hitelszükségletének kielégítésére sajátos eszközként fejlődtek ki a *kincstári jegyek* és a *kincstári utalványok*. Az előbbiek néhány hónapra, rendszeren legfeljebb egy évre szólnak. Csak nagyobb összegekről szokták azokat kibocsájtani, mert elsősorban a nagy bankok rövidlejáratú tőkéi elhelyezésére szolgálnak, és így a közönség kezébe ritkán kerülnek. Gyakran az állam a rövidlejáratú kölcsönt *kincstári váltók* ellenében veszi fel, melyeket a nagybankok a magánkamatláb levonásával leszámítolnak. A kincstári utalványok hosszabb időre, 4–10 évre szólnak és szelvényívvel szoktak ellátva lenni. Minthogy úgy a kincstári jegyek, mint a kincstári utalványok csak az állam bevételei és kiadásai közötti időbeli különbségek áthidalására szolgálnak, visszafizetésüknek a rendes bevételekből kell történniök. Előfordul az is, hogy a kincstári utalványokat adófizetésnél is elfogadják úgy, hogy a fél adóját ezekben is fizetheti. Így van ez p. o. Angliában a kincstári utalványok némely fajánál (*exchequer-bills*). Ilyen kincstári utalványokat a Német Birodalom és később Svájc is adott ki. A kincstári utalványok hol névre szólnak, mint a svájciak, hol pedig bemutatóra, mint Németországban; az utóbbi esetben tőzsdei forgalom tárgyát képezhetik.

Ha a kincstári jegyek és utalványok túlságosan elszaporodnak, előbb-utóbb az adósság állósításáról kell gondoskodni. Így volt ez nálunk a múlt század hetvenes éveinek közepén, amidőn azután 1875–1879-ben a magyar törvényhozás ezt a műveletet végre is hajtotta.

A hosszúlejáratú hitelnek főeszköze a közületi háztartás keretében az *értékpapírkibocsájtás*. Ez lehetséges zálogjogi biztosítás alapján és e nélkül. Régebben a közületi hitel keretében a közjövödelmek zálogi lekötése gyakori volt; a pénzügyek megszilárdulásával azonban majdnem teljesen háttérbe szorult és csak a kevésbbé rendezett



pénzügyeket felmutató államokban, vagy a közületi háztartás kétségbeesett helyzeteiben fordul elő. A magánhitel terén a részvényektől eltekintve, amelyek nem mutatják a hitelnyújtást tiszta formájában, mert a vállalatba való belépéssel kapcsolatosak, csakis meghatározott időben visszafizetendő értékpapíradósságok fordulnak elő. A közületi hitel terén ezek mindjobban háttérbe szorultak. Régebben a közületek értékpapírhitele is meghatározott időre szólt, miként az a zálogleveleknél és kötelezvényeknél előfordul. A hitelező felmondási joga a közületi hitel terén azonban igen kényelmetlennek, sőt nem ritkán teljesen illuzoriusnak bizonyult, mert az államháztartás jövőbeni állapotát igen nehéz előrelátni és nagyon nehéz meghatározott időre olyan összegeket előteremteni, amilyenekről a közületi hitel terén szó van. Tudjuk, hogy a hitelező felmondási jogának korlátozása a magánhitel terén is szerepet játszik, különösen a földhitelnél, ahol a fejlődés ugyancsak annak korlátozására, majd kizárására irányul. A közületi hitel terén ez még könnyebb. Egyrésztől ugyanis a közületi háztartás széles keretei, valamint annak a pénzügyi felségjogra való támaszkodása könnyítette meg e folyamatot, másrésztől pedig nagyon elősegítette ezt a közvagyonosodás térfoglalása, amennyiben a közgazdaságok fokozódó tőkeerejével egyre gyarapodott azoknak a hitelezőknek a száma, akik örömmel látják azt, ha állandó befektetéseket találnak és így a felmondási joggal élni nem is kívánnak. Miként a földhitelnél, úgy itt is az adós felmondási joga igen gyakran épségben marad. E folyamat teremtette meg azután a közületek hosszúlejáratú hitelének két kategóriáját. Az egyik a *határozott idő múlva visszafizetendő adósság*, vagy *törlesztéses adósság*, a másik a *járadékadósság*. A hitelező egyik esetben sem mondhatja fel az adósságot. Az első esetben azonban a közület, mint adós, meghatározott idő múlva visszafizetési kötelezettséget vállal, míg a második esetben egyáltalában nem vállal visszafizetési kötelezettséget, hanem csupán állandó járadék fizetésére kötelezi magát. Tudjuk, hogy



az állandó járadék fizetési kötelezettségétől a mai jogfelfogás idegenkedik, mert el akarja kerülni állandó függési viszony keletkezését. A közületek terén azonban e függőségi viszonytól, legalább rendes körülmények között, nem kell tartani és így a modern jogfelfogás dacára tért hódíthatott a járadékadósság.

A törlesztéses adósságok az értéknapirok különböző típusaival élhetnek. Mindenekelőtt lehetnek *amortizációs kölcsönök*. Ezeknél az évi kamaton kívül a törlesztési terv alapján a tőke egy részét is visszafizeti a közület, úgy, hogy meghatározott idő alatt letörleszti az egész összeget. Az amortizációs kölcsönök lehetnek mindekenélőtt *évjáradékok (annuitások)*, melyek bizonyos időn keresztül — Angliában alkalmazták 99 éves tartammal — járadékot biztosítanak a hitelezőnek, azután megszűnnek. De lehetnek *sorsolási kötvények* is. Ezeknél a hitelező kamat élvezetében részesül mindaddig, míg kihúzzák kötvényét, amidőn azután egész tőkéjét egyszerre visszakapja. A hitelező élettartamához kötik a kölcsönzés módját az *életjáradékok*. A hitelező évjáradékot élvez ezek alapján, mely élettartamával megszűnik. Módosított alakja, melyet *Lorenzo Tonti* nápolyi bankár honosított meg XIV. Lajos hitelszükségletének új vonzóerővel való kielégítésére, a *tontina*, vagy *túlélési csoport*. Ugyanazon életkorban levő hitelezők társulnak e célra egyenlő betéttel és évjáradékban részesednek, mely változatlan marad a csoport egyes tagjainak elhalálozásával, míg csak egy tagja is él a csoportnak; a túlélők tehát osztoznak az elhaltak járadékán is. Már a tontinák is a játékszenvedély bizonyos kihasználására vannak alapítva. Tisztán lép ez előtérbe a *nyereménykölcsönöknél*, melyeknél a közület rendes sorsolást tart és a kihúzott sorsjegyek a tőke visszafizetésén kívül nyereményt is kapnak. Az ily sorsjegykölcsönök lehetnek kamatozók és kamatnélküliek, amint a sorsolásban való részvételen kívül még kamatra is igénye van a hitelezőnek, vagy nem.

A járadékadósságoknál szintén különböző módoza-



tokkal találkozunk. Lehetnek azok a *tőkeérték megnevezésével* kiállított örökjáradékok, vagy pedig *valódi örökjáradékok*, melyeknél csupán a járadék van feltüntetve; maga a tőke nincs megnevezve, mert visszafizetésére nem gondol ezekenél az állam. Különböznek ezenkívül a járadék-adósságok aszerint is, hogy *értékpapirokban* öltenek-e testet, vagy pedig tisztán *könyvadósságok*, vagyis csak az állami adósságkönyvbe jegyeztetnek be, mely feljegyzésről a hitelező csak egyszerű értesítést kap. Az utóbbi eljárás különösen a valódi járadékadósságoknál fordul elő, ahol a hitelező a járadékra való jogosultságáról kap értesítést.

Könnyen átlátható, hogy a hosszúlejáratú kölcsönök lényegileg főképpen a szerint különböznek, törlesztéses, avagy járadékadósságról van-e szó. Sőt még ez a különbség sem olyan lényegbe vágó, mint hinnők, mert az állam visszafizetési jogát — ha csak arról kifejezetten le nem mond — fenntarthatja és így csupán az utóbbi járadék-adósságok igazi örökjáradékok. A törlesztéses adósságok különböző alakjai — az amortizációs kölcsönök, az annuitások, az életjáradékok, a tontinák és a nyereménykölcsönök — inkább csak bizonyos változatosságot kívánnak a kölcsönzés módjába hozni, azért, hogy a tőke hajlandóságát a közkölcsönök részére felkeltsék, Hogy a törlesztés különböző módzatai a közületi háztartás helyzetével miképp függnek össze és mily indokok hatnak ebből a szempontból a különböző említett típusok megteremtésére, arról a törlesztés módzatainál lesz szó. A járadékkölcsönök értékpapír- és könyvadósságok szerint való felvétele még kevésbbé jelent lényegbeli különbséget és inkább az államadósságok kezelésének módzataival függ össze.

Az államadósságoknak egészen különleges neve a papírpénzadósság. Jelleget az adja meg, hogy az állam nem a közgazdaságban már meglevő tőkéket von magához, hanem pénzszaporítással biztosítja magának a fizetési eszközöket. Ezzel felhigítja a közgazdaság vérkeringésében szereplő vásárlóerőt, ami *infláció*hoz vezet. Ennek



maga az államháztartás is csakhamar megérzi a hatását, mert kiadásai is emelkednek a pénz elértéktelenedésével.

A papírpénz kibocsájtása történhetik *államjegyek* forgalombahozatalával, amikor az állam maga bocsájtja ki a pénzjegyeket. De történhetik burkoltan is, t. i. úgy, hogy az állam a jegybanknál vesz fel hiteleket, melyeket ez csak újabb *bankjegyek* rendelkezésre bocsájtásával tud nyújtani. A látszat szerint egyszerű bankkölcsönről van csak szó; a valóságban azonban ezek a hitelek már lényegileg azonosak az államjegyek kibocsájtásával, mert a bankjegyeket ilyenkor a jegybank már nem bankszerűen, tehát a közgazdaság pénzszükségletének megfelelően, hanem az állam pénzszükségletének fedezésére hozza forgalomba. A hatás tehát ugyanaz, mint hogyha az állam bocsájtana ki jegyeket.

Míg az előbb említett hiteleknél az államnak, illetőleg más közületnek konkrét hitelezői vannak, addig államjegyek kibocsájtásánál ilyenek nincsenek. A bankjegyhitelnél, melyet a jegybank nyújt, alakszerűleg a jegybank a hitelező, de minél szorosabb függésben van az utóbbi az államtól, annál inkább válik ez pusztá alakszerűséggé. A papírpénzadósság, legalább is tiszta formájában, jogi értelemben nem is igazán adósság, mert nincsen hitelező és nincsen szerződés. Közgazdaságilag azonban a papírpénz is adósság, ha nem is tartozása az államnak, mert az államháztartásnak oly terhe, amelynek rendezése nélkül sem az államháztartás, sem pedig a közgazdaság rendes menete nem biztosítható.

##### 5. A közületi kölcsönök felvételének módzatai.

Régebbi időkben, midőn az értékpapírok még ki nem fejlődtek, a fejedelem kölcsön felvétele iránt bankárokhöz fordult, akik rendszeren fejedelmi vagy állami javak elzálogosítása alapján nyújtották a kölcsönt. Addig, míg az állam hitele meg nem szilárdult, kivált külföldi kölcsönöknél, ez később is előfordult. Így p. o., amidőn



1867-ben a magyar országgyűlés a vasutak és csatornák építésére kölcsön felvételét határozta el, Lónyay Menyhért pénzügyminiszter br. Haber frankfurti bankárhoz fordult, ki az építendő vasutak és csatornák biztosítékul való lekötése és 2% jutalék ellenében helyezte kilátásba a 40 millió ezüstforintra szóló kölcsönt. Mihelyt azonban az állam hitele megszilárdul, zálogjogi biztosítéokra többé nincsen szükség. Ezentúl ez csak kivételesen rendkívüli viszonyok között fordul elő. Ez volt az eset az 1924-ben felvett népszövetségi kölcsönnél, amelynek biztosítására a Magyar Államnak a vámjövedék, a cukoradó és a dohányjövedék nyers bevételeit és a sójövedék tiszta bevételeit kellett lekötnie. Bankoknak az igénybevétele a kölcsönök kibocsájtásánál azonban ezentúl is gyakori.

Ez kétféle módon történhetik. A bank ugyanis *meghatározott áron* átveheti a kötvényeket, hogy azokat saját kockázatára eladja a közönségnek, vagy pedig tisztán mint *bizományos* szerepelhet. Az első esetben nyeresége az átvételi és az eladási ár különbözetében áll, míg a második esetben *jutalékot* köt ki magának. Különösen Angliában a kölcsön átvételére versenytárgyalást is szoktak hirdetni, hogy a legelőnyösebb ajánlatot fogadhatta el a kincstár. A kötvények átvétele nem terjed ki mindig a kölcsön egész összegére, hanem esetleg csak annak egy részére. Ez utóbbi esetben a bank *opciót* köthet ki magának a hátralevő részre, hogy amennyiben a kötvények elhelyezése simán megy, a hátralevő kötvények is a kikötött feltételek mellett rendelkezésére álljanak.

A kötvényeknek a közönség körében való elhelyezése a *kibocsájtás (emisszió)*. Minthogy ennek sikere sok körülménytől, mint a tőkepiac helyzetétől, a közönség bizalmától, a kibocsájtási árfolyamtól és a kamatlábtól függ, a bankok gyakran *konzorciumot* alakítanak a kölcsön átvételére. Ezek, mint p. o. a már a múlt század hatvanas éveiben a porosz állami bank vezetésével alakult Preussen-Konsortium, vagy a svájci nagybankok konzorciuma, rendszeren átvételi és kibocsájtási konzorciumok, melyek állami



és városi, de gyakran egyéb nagyobbarányú kibocsájtásoknál is együttműködnek.

A kölcsönök sikere számos tényezőtől függ. Ilyen mindenekelőtt a kibocsátás *időpontja* és a *tőkepiac helyzete*. Pénzbőség esetében jobbak a kilátások, mint hogyha a magángazdaság is nagy mértékben igényel tőkét. Nagy befolyással van azután a kölcsön feltételeinek olyan megállapítása, mely a közönség számára vonzóvá teszi a kölcsön jegyzését. Régebben különösen Angliában és Franciaországban kedvelt alakja volt az államkölcsönnek az év- vagy életjáradék, mert a hitelezőknek bizonyos számú évre vagy élethosszigan járadékjövedelmet biztosít. Különösen Franciaországban a XVIII. században a tontinák gyakoroltak nagyobb vonzóerőt a közönségre. Még ma is használatos forma a *nyereménykölcsön* vagy *sorsjegykölcsön*, mely a visszafizetésen és esetleg a kamaton kívül nyereményeket helyez kilátásba. Régebben néha azzal igyekeztek vonzóbbá tenni az államkölcsönök jegyzését, hogy *praemium* fizetését ígérték a kölcsön visszafizetésénél. Ez voltaképpen egy, a visszafizetéskor esedékes felár a kölcsönért. A hitelező 100 pengős címletet vesz kézhez, melyért, ha visszafizetésre kerül, p. o. 110 pengőt kap. E módszer előnye a névértéken alúli kibocsájtással szemben, melyre azonnal rátérünk, az, hogy a kincstár a folyó kamatláb mellett veheti fel a kölcsönt és a kamatot csak 100 pengő után fizeti és így a kincstárt csak a felár terheli.

Egy további módja a jegyzési kedv fölkeltésének a kölcsönök utáni *adómentességnek* a kilátásba helyezése, mégpedig nemcsak a tőkekamatadóra, hanem egyes más adókra vonatkozólag is. Így p. o. a német birodalom az 1920 után felvett kölcsöneinél az örökösödési, a vagyon- és a jövedelmi adó alóli mentességet is biztosított egyes esetekben.<sup>1</sup> Ez különösen külföldi kölcsönök felvételénél szokott előfordulni. Az ilyen adómentességek jelentékeny előnyöket nyújtanak az állam hitelezőinek, mely előny

<sup>1</sup> V. ö. W. Dieben: Anleihetechnik. Berlin, 1931. a 154—156. old.



annál inkább növekedik, minél jobban emelik az adókat. Az ilyen adómentességek megrövidítik a kincstárt, mert csökkentik az adók hozamát. E hátrányhoz járul még az is, hogy az ilyen adómentességek előnyeit legnagyobb mértékben a gazdagok élvezik. Ezért Anglia és Svájc nem élnek ezzel az eszközzel.

Enyhébb eszköz a kölcsönök jegyzésének előmozdítására az, midőn az állam kötvényeit azzal a kiváltsággal ruházza fel, hogy azokat felveszi az *óvadékképes papírok* jegyzékébe, vagyis alkalmasoknak nyilvánítja arra, hogy óvadék vagy bánatpénz gyanánt fogadtassanak el és bennük árvapénzek stb. helyezettessenek el.

A kölcsönök jegyzésére ösztönző eszközök közül leginkább a *kibocsájtási árfolyamnak* a kötvény névértékén alúli megállapításával szoktak élni. Ha ugyanis a kölcsönt névértéken alúli áron kapja a hitelező (*parin alúli emisszió*), a *tényleges kamat* nagyobb mint a *névleges kamat*. Ha p. o. azt a kötvényt, melynek 100 pengője után 5 pengő kamat jár, 90 pengőért tudom megszerezni, akkor tőkéim nem 5%-ot, hanem több mint  $5\frac{1}{2}\%$ -ot jövedelmez. A hitelezőket azonban nemcsak ezért vonzza a parin alúli emisszió, hanem más okból is. Ha t. i. a viszonyok javulnak, emelkedik az ilyen kölcsönök árfolyama is, és így még tőkenyereséghez is jutnak. Így p. o. Anglia a parin alúli emissziót az 1914-es világháborúban felhasználta a hadikölcsönök jegyzésénél. Hadi takarékosági jegyek (War Savings Certificates) címen  $15\frac{1}{2}$  shillingért címleteket bocsájtott ki, melyeket 5 év múlva egy fontért váltott be.

A parin alúli emissziót indokolhatják a körülmények, t. i. az, hogy a kötvények elhelyezhetőségét javítja. A kölcsönt felvevő közületre azonban e kibocsájtási módnak az a hátránya, hogy több kötvényt kell kibocsájtani ahhoz, hogy egy meghatározott összeg befolyjék. A közület ugyanis a kibocsájtott névértéknél kevesebbet kap, de az egész névértéket kell visszafizetnie, ha csak nem tudja a címleteket, legalább részben, még alacsony árfolyamon



visszavásárolni, aminek pedig akadályá lehet az árfolyamnak idővel való emelkedése. Szélsőséges példát hoz fel *Pierson*. Az Egyesült Államok a polgárháború idején 1861–1865 között több mint  $2\frac{1}{2}$  milliárd dollár kölcsönt vettek fel 6%-os kamattal, melynek árfolyama oly alacsonyra süllyedt, hogy a kölcsönből nem egészen 1.7 milliárd dollár folyt csak be. *Pierson* véleménye szerint helyesebb lett volna parin 12 vagy akár 15%-os kölcsön kibocsájtása, mert röviddel a háború befejezése után a kamatláb 3%-ra süllyedt és így előnyös lett volna a magas kamatozású kölcsönt 3%-ra felvett pénzzel visszafizetni.<sup>1</sup> Könnyű azonban ezt utólag megállapítani. A kölcsön felvételekor a jövőt alig lehetett meglátni és a parin alúli kibocsájtás nehéz körülmények között nem ritkán az egyedüli lehetőség. Hátránya annál kisebb, minél magasabb árfolyamon sikerült a kölcsönt kibocsájtani, illetőleg a paritást megközelíteni.

A kibocsájtás sikerére egyéb tényezők is befolyást nyerhetnek. Így p. o. a tőkések várakozásai a kamatláb alakulását illetőleg. Ha a kamatláb süllyedésével számolnak, akkor szívesen fognak oly kölcsönt jegyezni, mely csak hosszabb idő múlva kerül visszafizetésre és a fennálló magasabb kamatlábat biztosítja számukra.

Háború esetén, midőn az államnak ismételtlen kell kölcsönt felvennie, az is előfordult, hogy a hitelezőket arról biztosították, hogy amennyiben az állam később magasabb kamatra vesz fel kölcsönt, ezt ők is élvezni fogják. Hadikölcsöneiknél úgy Anglia, mint Franciaország éltek evvel az eszközzel.

Államok, melyeknek hitele még gyengébb lábon áll, gyakran ahhoz az eszközhöz is folyamodnak, hogy külföldi hitelezőiknek külföldi értékben való visszafizetést helyeznek kilátásba. Ezt tette p. o. Magyarország az 1868. évi, külföldön kibocsájtott vasúti kölcsönnél, midőn

<sup>1</sup> Principles of Political Economy. Transl. by Wotzel, London, 1912. II. köt. a 626. old.



azt a kötelezettséget vállalta, hogy a kölcsönszolgálatot abban a pénznemben teljesíti, mely az illető beváltó helyen törvényes fizetési eszköz, tehát Angliában fontokban, Franciaországban frankokban stb. Különösen bizonytalan időkben, vagy romló valuta esetében szokásos az *aranyzáradék* alkalmazása, mely szerint a kölcsön aranyértékre szól. A hitelezőt ezzel a pénz értéksüllyedése ellen kívánják biztosítani.

Amint említettük, nemcsak a városok, hanem az állam is kölcsönök kibocsájtásánál valamilyen formában a bankok segítségét szokták igénybevenni, mert ez a címletek elhelyezését a bankok sokoldalú összeköttetésénél fogva nagyon megkönnyíti. Mégis a bankok igénybevétele nem feltétlenül szükséges. Az állam ugyanis maga is kibocsájthatja a kölcsönt *közaláírás* útján. Ez mindenekelőtt a könyvadósságnál történik, mely különösen Franciaországban terjedt el oly módon, hogy erre kijelölt helyeken jegyezhető a kölcsön, melynek összegét bejegyzik az államadóssági könyvbe. Az ily *könyvadósság*, ha róla címetet nem szolgáltatnak ki, nem forgalomképes és azt csak azok kedvelik, akik ily módon állandó járadékot akarnak maguknak biztosítani. Szélesebb körökben való elterjedése érdekében lehetővé tehető az is, hogy a könyvadósság fejében is kívánatra címetet szolgáltat ki az állam. A közaláírásokkal kibocsájtott kölcsönöknél egyébként a jegyzés előmozdítására az állam a bankokat is igénybe szokta venni oly módon, hogy a jegyzés náluk is történhetik. Ilyenkor a bankok ügyfeleik figyelmének felkeltésével széles köröket mozgathatnak meg a kölcsön jegyzése érdekében.

A közvetlen kibocsájtás egyes kölcsönöknél oly módon is történhetik, hogy a bankok, a biztosító intézetek (ide számítva a társadalombiztosítást is), valamint a nagyipar nyújtják közvetlenül a kölcsönt. Ez a módszer különösen a kincstári utalványok kibocsájtásánál alkalmazható sikerrel, kivált azóta, mióta a nagyipar érdekképviseletei kifejlődtek és a társadalombiztosítás nagyarányú



térhódításával intézményeinél jelentékeny összegek összpontosultak. Ezt az eljárást alkalmazta a magyar pénzügyminiszter 1942-ben kincstári utalványok kibocsájtásánál és már korábban az 1941. évi erdélyi kölcsönnél is.

Az államkölcsönök közvetlen kibocsájtásának lehetőségei annál nagyobbak, minél jobban tudja az állam a tőkésekkel megkedveltetni tőkéjüknek államadósságokban való elhelyezését, továbbá minél közvetlenebb kapcsolatot talál a tőkésekkel. Franciaországban úgyszólván állandósítva volt az államkölcsönöknek ily módon való jegyzése, mert a tőkések szívesen helyezték el ezen az úton tőkéjüket. Teljesen szilárd államhitel esetén esetleg a postatakarékpénztár tehetne ezen a téren hasznos szolgálatokat az államnak, ha nemcsak takarékbetéteket, hanem államadóssági jegyzéseket is fogadna el. Feltétele volna ennek azonban szélesebb körök vagyonosodása is, mert ezen az úton elsősorban a kistőkések jegyzéseire lehetne számítani.

Régen az a gondolat is felmerült, hogy az államhitel kilégítésére külön bankot kellene alapítani. 1703-ban Banco del Giro névvel Ausztriában történt ilyen bankalapítás; az intézet azonban két év múlva kénytelen volt működését befejeztetni. Megszűnése után a bécsi városi bankot alapították, melyet azonban szintén tönkretett az állam által való túlságos igénybevétele.

**6. A belföldi kölcsönök közgazdasági hatásai.** Pénzügyi szempontból minden kölcsönnek közvetlen hatása a közületi háztartáson való könnyítés azáltal, hogy új eszközöket bocsájt a közület rendelkezésére. Azzal a többlettel, amelyet a hitel a bevételi oldalon jelent, természetesen terhelés keletkezik a kiadási oldalon, amely a jövőben lesz esedékes. E teher egyrészt a kamatfizetésből, másrészt pedig a törlesztésből származik. Maga a tőketartozás, ha nem túlságosan nagy, nem nehezíti a közületi háztartásnak a jövőben való lebonyolítását. Ha azonban az adósságok halmozódnak, akkor erősen megnövelheti a kamatterhet, nehezítheti a törlesztést és kedvezőtlenül befolyásolhatja újabb kölcsönöknek a jövőben való felvéte-



lét. Ezért minden közületnek törekednie kell arra, hogy olyan időkben, amidőn erre nincsen feltétlenül szükség, ne engedje adósságterhét nagyobb mértékben növekedni, hogy a hitelnek megfelelő feltételek mellett való igénybevétele nyitva álljon számára olyan előre nem látott esetekben, amidőn, mint p. o. háborús bonyodalmak beálltakor, nagyobb mértékben lesz hitel felvételére rászorulva.

A közületi hitelnek a közgazdaságra való hatása elsősorban a tőke felhasználásával és a kamatláb alakulásával van összefüggésben. A közületi hitel ugyanis tőkeelhelyezési lehetőségeket teremt, amelyek abban a mértékben vannak hatással a kamatláb alakulására, amilyen terjedelemben igényel a közület tőkét. Általában azt mondhatjuk, hogy a közületi hitel igen lényeges tényezője a kamatláb alakulásának, mert jelentékeny tőkemennyiségek elhelyezésére alkalmas. Ha a közületek nem igényelnének hiteleket, akkor nagyszámú tőkeelhelyezési lehetőségek maradnának el, aminél fogva a kamatlábnak süllyednie kellene.

Az a verseny, amelyet a közületi hitelszükségletek a magánvállalkozásnak a tőkepiacon támasztanak, magábanvéve természetesen nem tekinthető károsnak, mert amennyiben a közületek helyzetük által valóban indokolt szükségletek kielégítésére keresik a tőkét, az összesség szempontjából ez ott épp oly gyümölcsöző elhelyezést talál, mint a magánvállalkozásban. Hogy ez a tőkeelhelyezés, legalább közvetlenül nem törleszti önmagát, vagyis nem mindig közvetlenül gazdasági jövedelmezőséget jelent, nem érvényteleníti azt a megállapításunkat, hogy a közület rendelkezésére álló tőkemennyiségnek egy része leggyümölcsözőbben a közületeknél talál elhelyezést, mert hiszen a közületek célja nem tisztán gazdasági és a tőkének nem közvetlenül gazdasági célokra való igénybevétele lehet a tőkének oly felhasználási területe, mely a közület tagjainak összessége szempontjából előnyösebb, mint valamely magánvállalkozás céljaira való felhasználás.



Azt azonban sohasem szabad elfelejteni, hogy a közgazdaságban a tőke felhasználását mindig a maga egészében kell tekinteni és hogy ennél fogva a közületek mindaddig, amíg a szabad piacon szerzik be tőkeszükségletüket, versenyt támasztanak a magángazdaságok tőkeszükségletének. Ameddig a közületi hitel felvétele a szabad piacon történik, addig szabadon érvényesül a verseny a közületi- és magántőkeelhelyezések között. A közületi kölcsönök felé azok a tőkék fognak áramlani, amelyek mérsékelt kamatozás mellett a tőkeelhelyezés biztonságát tartják szem előtt és ezért, ha nem túlságosan nagy méretű hitel felvételéről van szó, a közületi hitel a szabad piacon kialakult kamatlábat alátámasztja ugyan, de tovább nem befolyásolja. Amíg ugyanis szabad tőkék állnak rendelkezésre és a tőkések szabadon választhatnak az elhelyezési lehetőségek között, semmi ok sincs a kamatláb változására. Mihelyt azonban a közületi hitel égetően szükségessé válik, és nagy tőkeösszegeket kíván, ez a kamatláb emelkedését idézi elő, ami a magánvállalkozás tőkeszükségletének kielégítését megnehezíti. Ilyenkor ugyanis az állam csak úgy tudja magához vonni az igényelt tőkét, hogy a tőkéseknek a magánvállalkozásnál kedvezőbb feltételeket, tehát magasabb kamatlábat ajánl. Ilyen körülmények között tehát az állam nagyobb hitelszükséglete a magánvállalkozás tőkeszükségletének kielégítését nehezíti.

A belföldi kölcsönök azonban nemcsak a rendelkezésre álló tőkéken való csztozkodást jelentenek a magánvállalkozás és a közületek között, hanem egyúttal jövedelmi eltulodásoknak is lesznek forrásai. A kölcsön ugyanis vásárlóerőnek ellenszolgáltatás fejében való rendelkezésre bocsátása és ezzel alkalom teremtése arra, hogy a tőkés a rendelkezésére álló tőkét gyümölcsöztesse. Ennél fogva a közületi kölcsönök is a tőkésosztály jövedelmi helyzetének alátámasztását eredményezik. Ha megállapítjuk azt, hogy a közkölcsönök a tőkések részére jövedelemforrást nyitnak meg, akkor azonban ezt nem szabad úgy felfognunk,



mintha ezáltal a tőkésosztály valami különleges támogatást nyerne a közületek részéről. Az a tőke ugyanis, amely a közületekhez áramlik, itt éppen úgy elhelyezést keres, mint a magánvállalkozás körében és mindkét esetben egyformán jövedelem forrásává válik. Az kétségtelen, hogy, mint említettük, a közületi kölcsönök bővítik a tőkeelhelyezés lehetőségét, ami a tőkések számára kétségtelenül előnyös. Ha azonban a közületek tényleg csak akkor vesznek hitelt igénybe, amikor ez közszempontból indokolt, akkor valóban a közérdek támasztja alá azt a folyamatot, amelyből a tőkések megengedett jövedelmi alkalmatossága származik. Ennélfogva nehéz azt a fel fogást osztani, amely úgy látja a dolgot, mintha a közületi hitel az adózók hátrányára és a tőkések előnyére szolgálna. Az tagadhatatlan, hogy a tőkések a közület tőkesszükségletéből előnyökhöz jutnak, de ha a közületek hitellel csak akkor élnek, ha erre valóban szükségük van, akkor az ebből a tőkések számára keletkező jövedelem csupán olyan következmény, amely a hitelnek a magángazdaságok által való igénybevétele és ezáltal elhelyezési alkalmak teremtése és kamatjövedelmek keletkezése által a közgazdaságban számukra általában keletkezik. Azt sem szabad a kérdés elbírálásánál figyelmen kívül hagyni, hogy a tőkéseket az államnak nyújtott hitelek révén súlyos veszteségek is érhetik, t. i. akkor, ha az állam túlságosan vette igénybe a hitelt és adósságaitól nem tud másképp szabadulni, mint szerződésszegéssel, mire alább még rátérünk.

Mindez azonban nem zárja ki azt, hogy adott körülmények között a közületi hitel haszonélvezői a tőkések lehetnek. Az, hogy a tőkésosztály a közületi hitel kapcsán az összesség rovására jut-e előnyhöz, attól függ, hogy egyrészről kellő gondossággal jártak-e el a közület szervei a hitel felvételénél és feltételei megállapításánál, másrészről pedig attól, hogy a kamatfizetéshez és a tőketörlesztéshez szükséges összegeket megfelelő módon teremtik-e elő. Ha az adóztatás, melynek révén ezek az összegek előkerül-



nek, az egyes osztályok teherbíróképességéhez alkalmazkodik, akkor minden osztály kiveszi a maga részét azokból a terhekből, amelyek a közületi hitel igénybevételével előállottak. Ilyenkor tehát nem lehet mondani, hogy a közületi hitel végeredményben a szegényebb osztályokat terheli a tőkések javára. Ahol azonban az adórendszer olyan, hogy aránytalanul terheli a szegény osztályokat, ott az államhitel valóban a közérdek által meg nem engedett mértékben a tőkések javára befolyásolja a jövedelemeloszlást. Kirívó és igazán elijesztő példáit nyújtották ennek a forradalom előtti Franciaország, valamint I. Lipót kora óta sokáig Ausztria is.<sup>1</sup>

Ha ezeket átgondoljuk, belőlük csak azt a következőt vonhatjuk le, hogy a közületeknek nem szabad a hitelt könnyelműen igénybevenniök és mindig tisztában kell lenniök azzal, hogy *a hitellel oly terhet vállalnak magukra, amelyet később többé-kevésbé adókból kell fizetniök* és, ha adórendszerük nem megfelelő, akkor hiteleikkel valóban oly helyzetet idézhetnek fel, amelyben a kevésbé tehetős néposztályokat is súlyosan kell terhelniök a tőketörlesztés érdekében, sőt esetleg még a kamatfizetés céljából is.

Egyoldalú volna azonban a közületi hitel megítélése, ha tisztán a teher oldalát néznők és nem volnánk tekintettel arra, hogy a közületi hitelnek előnyei is vannak, ha helyesen élnek vele. Ha a kölcsönök a közgazdaság számára gyümölcsöző befektetéseket tesznek lehetővé, emelik a lakosság jólétét és ezzel teherbíróképességét is, mert a közgazdasági fejlődés útját egyengetik. Hatásuk tehát nem áll csupán azokban a jövedelmi eltolódásokban, amelyek szempontjából ítéli meg elsősorban a kölcsönöket *H. Dalton*, aki erősen hangsúlyozza a jövedelemeloszlásra gyakorolt hatásukat. De még akkor is, ha más közületi

<sup>1</sup> Az utóbbira vonatkozólag v. ö. *Max Reinitz*: Das österreichische Staatsschuldenwesen von seinen Anfängen bis zur Jetztzeit. München u. Leipzig, 1913. a 25—39. old.

<sup>2</sup> E. i. m. a 254—258. old.



cél érdekében, p. o. a közoktatás fejlesztésére, vagy a közegészségügy javítására használják fel a kölcsönöket, az a haszon, amely ebből a közületre hárul, jelentékenyen felülmúlhatja azt a terhet, amelyet a kamatszolgáltatás és a törlesztés alapján a közület magára vállal. A hitel könnyelmű igénybevételénél természetesen könnyen felülkerekedhetnek hátrányos oldalai, ahogy mindenesetre a súlyosabb adóztatásnak csak elhalasztásához vezet az, ha költségvetési hiányok okozzák a kölcsönfelvételt.

Súlyos megpróbáltatást jelentenek a közgazdaságra a *kényszerkölcsönök*. Ezeknél a tőkepiac szerepe teljesen kikapcsolódik és az állam nincsen többé tekintettel arra, hogy a vállalkozástól vonja el a tőkét. Ennélfogva a kényszerkölcsönök a közgazdaság folyását nehezítik és tőkehiányt idéznek fel. A kényszerkölcsönök elsősorban a jobbmódúakat veszik igénybe és hatásukban egészen közel jönnek a szorosabb értelemben vett vagyondóhoz, vagyis a vagyonszárazsághoz. De tőkében szegényebb országokban ilyen módon a szükséges összeg nehezen teremthető elő és ezért a jegyzési kényszer körét erősen kiterjesztik. Ha az állam ily kölcsönök után kamatozást is ígér, akkor a kamatok előteremtése is újabb gondot okoz. Ha azután a kényszerkölcsön segítségével sem tud a kormány úrrá lenni a pénzügyi nehézségeken és az inflációhoz kénytelen nyúl, akkor széleskörű vágyonpusztulás következik be.

A kinestári infláció hatásaival nem kell bővebben foglalkoznunk, mert azok eléggé ismeretesek. Az államháztartás hiányaiból kifolyólag kibocsájtott fizetési eszközöknél még arra sem lehet utalni, amit a „szabályozott infláció” hívei hangoztattak, amidőn azt a másodlagos depresszióból való kiemelkedés eszközeként ajánlották.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Erre nézve v. ö. R. Nöll von der Nahmer: Die Deckung des öffentlichen Bedarfs durch nichtinflationistische Papiergeldausgabe. (Finanz-Archiv. N. F. I. köt. 1934. a 459—483. old.), továbbá u. o. (IV. köt. a 116—154. old.), ahol Nöll bírálóival is foglalkozik.



Az államháztartás hiányainak fedezésére kibocsájtott papírpénz is élénkíti ugyan a közgazdaság menetét, de egészségtelen módon, mert nem a közgazdaság, hanem az államháztartás igényeihez alkalmazkodik. Az, hogy államjegyek vagy bankjegyek alakjában kerül-e forgalomba, közömbös. A hatás mindig a pénz értékének süllyesztése és a gazdasági számítás megbénítása.

Kényszerkölcsönhöz természetesen az állam csak akkor fordul, ha más úton nem tud hitelhez jutni és a hitelre múlhatatlanul szüksége van. A most folyó világháború folyamán nem egy államban merült fel ennek szüksége. Így p. o. Bulgária fordult ehhez az eszközhöz, kötelezve a 100.000 leván felüli vagyonnal bíró állampolgárokat vagyonukkal fokozatosan növekvő összegű kölcsön jegyzésére. Románia eleinte önkéntes kölcsönnel kísérletezett, de ennek sikertelenségénél fogva kénytelen volt a kölcsön jegyzésére kényszert alkalmazni.

**7. A külföldi kölcsönök hatása.** Ha az állam, vagy valamely más közület külföldi kölcsön útján fedezi hitelszükségletét, a belföldi tőkepiacra való hatások természetesen elmaradnak. Ehelyett az ilyen hitelek elsősorban a fizetési mérleget befolyásolják. Az országnak a külfölddel szemben tartozásai keletkeznek, amelyeket árúk szállításával, vagy egyéb szolgáltatások nyújtásával kell kiegyenlítenie. Abban az esetben, ha vannak fejlődés-képes termelési ágai, amelyek a kivitel számára megfelelő áron feleslegeket szolgáltatnak, az ily kölcsönök a termelésre előnyös befolyást gyakorolhatnak. Egyrészt ugyanis tőkét hoznak az országba, másrészt pedig oly termelési ágakat fejleszthetnek és erősíthetnek, amelyekben az ország kedvező feltételekkel rendelkezik.

Így volt ez p. o. akkor, amidőn Magyarország 1867 után külföldi kölcsönöket vett igénybe, amelyek elsősorban nagy nemzeti beruházásokra szolgáltak és a vasútépítést, valamint a vízszabályozást oly arányokban tették lehetővé, amilyenekről az ország akkori teljesítőképese-



sége mellett egyébként nem lehetett volna szó. Az akkori-  
ban igen kedvezőtlen feltételek mellett felvett kölcsönök,  
bár két évtizedre megzavarták a magyar állam költség-  
vetésének egyensúlyát, mégis végül igen gyümölcsözőknek  
mutatkoztak, mert a közgazdaság nagyméretű fejlődésé-  
nek alapjait rakták le.

Ez az eredmény azonban csak akkor állhat elő, ha  
valóban a közgazdaság alapfeltételeinek fejlesztésére for-  
dítatnak az ilyen kölcsönök, és komoly kilátás van arra,  
hogy az ország feleslegeivel képes lesz a kölcsönből szár-  
mazó terheket elviselni. Magyarország említett kölcsönei  
szempontjából e feltételek meg is voltak, mert elsősorban  
Magyarország mezőgazdasága még erősen fejlődésképes  
volt és egy ideig jó gabonaárak is elősegítették a kölcsön-  
szolgálat terheinek elviselését akkor, amidőn az európai  
országok nagy része a Magyarországból származó élelmi-  
szerbevitelre erősen rá volt szorulva.

A külföldi kölcsönök szolgálata két dolgot tételez  
fel. Az egyik a fizetendő összegeknek az *előteremtése*,  
tehát adóztatás útján való elvonása a közgazdaság-  
ból. Ez azonban magábanvéve még nem elegendő, mert  
az *átutalás*, vagyis *transzferálás* lehetőségének is fenn kell  
forognia, ami annyit jelent, hogy a külföld felé teljesítendő  
fizetéseket be kell illeszteni a fizetési mérlegbe. Ez  
csak akkor lehetséges, ha a külföldnek valóban szüksége  
is van a belföldről szállítandó árúkra, vagy a hazai köz-  
gazdaság egyéb szolgálataira. Ha ezek a feltételek meg-  
vannak, ha tehát a hazai közgazdaság nagyobb nehéz-  
ségek nélkül elő tudja teremteni azokat az árúkat, illetőleg  
szolgáltatásokat, amelyeket a külföld tényleg hajlandó  
fizetés fejében elfogadni, akkor a külföldi kölcsön számba-  
vehető előnyöket jelent a hazai közgazdaság számára.  
Ebben az esetben nevezetesen nem áll az, hogy a külföldi  
kölcsön szolgálata a belföldi fogyasztástól vonná el azo-  
kat a javakat, amelyekkel a kamatokat, illetőleg törlesz-  
tést fizetik. Ilyenkor tényleg a hazai közgazdaság fejlesztését  
szolgálja a külföldi tőke, mert piacot is teremt egyes



termelési ágaknak és ezzel a nagyban való termelés előnyeit nyújthatja azoknak.

Ha azonban ezek a feltételek nem forognak fenn, a külföldi kölcsön a közgazdaságra nézve nagy terhet és zavarok forrását jelentheti. Ilyenkor valóban arra kerül a sor, hogy csak a hazai fogyasztás megszorításával lehet a külfölddel szemben az adósságszolgálatot teljesíteni. Ilyen esetekben a súlyos adóztatás elkerülhetetlen, ami megbénítja a hazai termelést és alacsony színvonalra süllyeszti a megélhetési lehetőségeket.

Ha nagy összegekről van szó, akkor nemcsak ezeknek adóztatás útján való előteremtése ütközhetik nehézségbe, hanem az átutalás, vagyis a külföldi pénzben való kifizetés is. Minthogy ugyanis a fizetési mérleg kiegyensúlyozásának főszköze árúknak a szállítása és a külföld számára szolgálatok nyújtása, ott ahol ezek iránt nincsen meg a kereslet, a devizák megszerzése komoly gondná válik. Németország óriási jóvátételi tartozásait nem is tudta másképpen teljesíteni, mint külföldi kölcsönök felvételével, melyek útján egy ideig sikerült a szükséges devizákhoz jutnia. Nagy baj származott számára azonban abból, hogy csak rövidlejáratú kölcsönökhöz sikerült jutnia, melyek azután az 1931. évi nagy megrázkódtatást okozták.

Külföldi adósságok könnyen bizonyos függésbe is hozzák az országot, mely, ha az állam tőkeszükségletének beszerzésénél állandóan egy országra támaszkodik, politikai függéssé válhatik. Súlyos külföldi eladósodás az állam önállóságát is veszélyeztetheti. A külföldi hitelezőkkel való megegyezés ugyanis ahhoz is vezethet, hogy pénzügyi ellenőrzés alá kerül az állam háztartása. Hazánk is kénytelen volt államháztartását ilyen pénzügyi ellenőrzésnek alávetni, amidőn 1924-ben a valuta rendezésére nagyobb külföldi kölcsönt vett igénybe.

Az is előfordult, hogy az állam külföldi hitelezői testületbe tömörülve igyekeztek hitelezői jogaikat megvédeni. Így



1868-ban az angol tőkések alkottak a külföldnek nyújtott hitelek megvédésére testületet és később Franciaországban és Svájcban is alakult ily hitelezői testület.

**8. Adósságteher és közgazdaság.** Annak eldöntése, hogy mily adósságteher válik végzetessé a hitellel élő gazdasági egység számára, a vállalatnál sem könnyű. Kétségtelen ugyanis, hogy az az adósságok természetétől, attól a céltől, melyre a hitelt igénybeveszi, a jövő alakulásától és az adósságok esedékességének időpontjától függ. Annyi azonban bizonyos, hogy egy vállalat adósságainak határt szab a vállalati vagyon nagysága és hogy minél jobban megközelíti az adósságok összege a vállalat vagyonát, annál nagyobb számára a csődbekerülésnek veszedelme, mert annál nehezebb lesz számára a kamatok fizetése és a törlesztési határidők betartása.

Ennek mintájára szokták az állam eladósodásának határát is elképzelni, midőn a nemzeti vagyon nagyságában látják azt. Helyesen mutatott rá *Otto Donner* arra, hogy ez az elgondolás téves.<sup>1</sup> A nemzeti jövedelem ugyanis pénzbeli becslés, mely az árszínvonallal változik és e mellett a nemzeti vagyon nem is olyan értelemben vett vagyon, mint a vállalat vagyona, mert egyáltalában nem forgalmi vagyonállag. A nemzeti vagyon nem az állam vagyona; benne foglaltatik a polgárok vagyona is. Ezért legfeljebb arról lehetne szó, hogy a *nemzeti jövedelemben* kereshetjük azt a mértéket, mely a veszély nélküli eladósodás határait az állam számára megszabja. De ez is pénzbeli nagyság és ezért az áraktól is függ. Ennek dacára kétségtelen, hogy a nemzeti jövedelem nagysága bizonyos határokat szab az államadósságoknak, mert végeredményben a nemzeti jövedelemből kell előkerülnie az államadósságok kamat- és törlesztési szolgálatának.

Közelebbről megjelölhető határt azonban a nemzeti jövedelemre való vonatkozás sem nyújt és éppen oly

<sup>1</sup> Die Grenzen der Staatsverschuldung. Weltwirtsch. Arch. 56. köt. 1942. a 183—226. old.



kevéssé adódik ilyen határ abból, ha az állami kiadások hányadában akarjuk megjelölni a kölesönszolgálat maximumát. Ezen nem is csodálkozhatunk, mert a teherbírásnak pontosan számszerűleg megállapítható határa csak a mechanikában van, de a szerves életben a ható tényezők sokaságánál fogva ilyen nem található. Ez persze nem jelenti azt, hogy az állam eladósodása veszély nélkül határtalanul fokozható, hanem csak azt, hogy a határ számszerűleg sem a nemzeti jövedelemmel, sem az állami kiadásokkal kapcsolatban meg nem állapítható.

Megállapítása már csak azért sem lehetséges, mert az államadósságok terhe az idő folyásával érezteti hatását és ezért ennek figyelembe vétele nélkül el nem dönthető az a kérdés, hogy a közgazdaság milyen adósságterhet bír el. Egy fejlődésben levő közgazdaság a pillanatnyilag elviselhetetlennek látszó adósságterhet esetleg nagyobb nehézségek nélkül elviselheti, ha nemzeti jövedelme növekszik. Feltétele ennek mindenestre az, hogy az adósságok természete meg ne akassza a fejlődés menetét.

A veszély erre nézve leginkább abból származik, hogy a növekvő kiadások sem az adókban, sem pedig a már meglevő tőkéket igénybevevő kölesönökben nem találván fedezetet, az állam a pénzszaporítás veszedelmes eszközéhez folyamodik. Ezzel könnyen bekövetkezik az infláció, mely, ha nagyobb mértéket ölt, megzavarja a gazdasági számítást, bizonytalanná teszi a közgazdaság talaját és sokszor egészségtelen irányban befolyásolja a befektetéseket. Ahhoz pedig, hogy a közgazdaság egészséges irányban fejlődjék, biztos számításra és erőinek higgadt megfontolások alapján való felhasználására van szükség. A múlt tapasztalatai ezt nagyon megerősítették és fokozott óvatosságra intenek az inflációval szemben, melyet pedig különösen egy hosszabb háború folyamán nehéz elkerülni.

Ennek felismeréséből származik az a törekvés, hogy amíg lehetséges, már meglevő, továbbá a háborús kon-



junktúrában keletkező tőkék segítségével igyekeznek az államok finanszírozni a háborút. E célra kötvényeket bocsájtanak ki, hogy ezen az úton a hadi célok szolgáltatába állítsák a képződő tőkéket. Ennek előmozdítására korlátozzák, vagy szükség esetén eltiltják a magánvállalkozás tőkeemelését és a nagyobb tőkét igénylő vállalatok alapítását. Ezzel tehát már a tőkebefektetés irányításának eszközeihez nyulnak.

A háború sajátos viszonyai között azonban a nagyobb infláció elkerülésére ez sem elegendő. A nyersanyag-hiány és a fokozódó áruhiány folytán nemesak az árak szabályozása, hanem a fogyasztás közvetlen korlátozása is szükségessé válik. Hiába rögzítjük ugyanis az árakat, ha a fokozódó kincstári megrendelések finanszírozása folytán újabb és újabb vásárlóerő áramlik a közgazdaságba. A fizető erővel alátámasztott kereslet és a rendelkezésre álló árumennyiség között az egyensúly megbomlik. Elkerülhetetlenné válik az árukiszolgáltatás korlátozása legalább egyes vonatkozásokban. Ezt a célt szolgálja a jegyrendszer különböző változataival. Ezek a rendszabályok azonban nem ölelik fel a fogyasztás egész területét és az ár-szabályozás, legalább részben, kikapcsolja a kényszertakarékossgot. Ezért a mostani háború eleje óta felmerült az a gondolat, hogy az emelkedő munkabérek bizonyos hányadát zárolni kellene oly módon, hogy azt be kellene fizettetni valamely pénzütemezethez, mely azt csak bizonyos idő múva, p. o. a háború befejezése után folyósítja. Ez a terv, melyet *J. M. Keynes* vetett fel, sokak részéről helyesléssel találkozott, mert kétségtelen, hogy az árak szabályozása nem elegendő a hosszabb háború folyamán fenyegető infláció elhárítására.<sup>1</sup> Avval tisztában kell lennünk, hogy egy nagyobbmértű, hosszabb háború alatt az inflá-

<sup>1</sup> *Keynes* terve széleskörű vitát idézett fel. Bírálatára vonatkozólag v. ö. többek között *Francesco Vito*: Das Zwangsparen als Mittel der Kriegsfinanzierung. (Weltwirtsch. Arch. 54. köt. 1941. a 481—507. old.)



ciót nem lehet elkerülni. Ez a leggazdagabb országoknak sem sikerülhet. Ezért legnagyobb figyelmet érdemel az a kérdés, hogy hogyan lehet legalábbis bizonyos korlátok közé szorítani az inflációt. Innen származik a *vásárlóerő lefölözésének* gondolata, vagyis az a törekvés, hogy a pénzforgalomnak a háború által elkerülhetetlenné váló kiterjesztése a lehetőség szerint mérsékeltesse. Az egyszer megindult infláció ugyanis önmagát fokozza, mert az árak emelkedésével a pénzszükséglet újból és újból emelkedik. Ennek a következményei különösen súlyosbodnak akkor, ha, mint a háborúban, a kincstár pénzszükséglete amúgy is növeli a pénzmennyiséget.

Elsősorban természetesen arra kell törekedni, hogy a háborús költségek jelentékeny részét adókkal fedezzék. A mostan folyó világháborúban nagyjában az alakult ki, hogy az adó és egyéb bevételek legalábbis a háborús költségek felét fedezzék, úgy, hogy csak a másik fele legyen hitellel fedezendő. Minél kisebb ugyanis a hitel útján fedezendő hányad, annál mérsékeltabb az infláció.

Helyesen mutatott rá *B. Benning*<sup>1</sup> arra, hogy a hitel felvételének módja is hatással van arra, hogy kisebb vagy nagyobb mértékben lépnek-e fel inflatorikus hatások. Ezek legközvetlenebb forrása a jegybank igénybevétele, mely közvetlenül pénzszaporításhoz vezet. Közvetve ugyanez a következménye a pénzpiacba bekapcsolt intézeteknek kölcsönök kibocsátásánál való felhasználásának. Ezzel szemben az oly kibocsátások, melyek a szorosabb értelemben vett tőkepiacra és ennek intézeteire támaszkodnak, nem növelik a vásárlóerőt, hanem azt inkább felszívják, ha a jegyzések már meglevő tőkékből származnak. Éppen ezért *Benning* elsősorban az adóssági címleteknek közvetlenül a közönség körében való elhelyezését ajánlja, hogy a vásárlóerő ily módon felszívassék, és mintegy megköttessék. Helyesen utal arra is, hogy a közönség ilyen időkben

<sup>1</sup> Expansion und Kontraktion der Geldmenge. (Weltw. Archiv 58. köt. (1943. 205—245. old.)



inkább az elhelyezés biztonságát tartja szem előtt, mint a kamat magasságát és ezért pénzügyileg is előnyösebb az ilyen közvetlen elhelyezés, mint a pénzpiac igénybevétele.

Az infláció által okozott pénzhiány a hitelintézeteket hitelek kiterjesztésére teszi hajlamossá. Ezért tervszerű hitelpolitika, vagyis a vállalkozás részére nyújtott hitelek engedélyezésének szabályozása kell, hogy egészítse ki az infláció mérséklésére való törekvést. Ezzel egyúttal korlátok közé szorítható az üzérkedési vágy is, mely ilyenkor könnyen felüti a fejét.

Az első világháború tapasztalataiból két érdekes példát vizsgál *Benning*. Az egyik Angliáé, melyben az államadósságok állaga 1914-ben 649.8 millió font, 1918-ban 5871.9 millió font volt és 1939-ben 8163.2 millió fontra emelkedett. Az angol kormány az adósság konszolidálásával és konverziókkal igyekezett a helyzetet rendezni, úgy, hogy a kamatszolgálat, mely 1927–1928-ban az állami költségvetés 45.2%-át vette igénybe, az adósságok emelkedése ellenére is 1938–1939-ben 24.8%-ra süllyedt. Ezzel szemben az Egyesült Államok adóssága, mely 1914-ben 1188.2 millió dollárt tett ki és 1918-ban 12.236.6 millió dollárra, majd 1919-ben 25.482 millió dollárra emelkedett, 1930-ban 16.185.3 millióra apadt törlesztések folytán. Itt tehát erélyes törlesztés ment végbe, melyet e gazdag állam helyzete tett lehetővé. Az új gazdasági terv azután persze óriási méretekben — 1939-ben már 40.445.4 millió dollárra — növelte az adósságot, szemléltető példáját nyújtva annak, hogy milyen szorosan függ össze az állam eladósodása a gazdasági politika bizonyos irányjaival.

A nagyobb méretű infláció elkerülése nemcsak a háború alatti idő szempontjából fontos, hanem azért is, mert a közgazdaságnak a háború után való magához térését és ezzel az adósságteher elviselésére való képességét — megfelelő békefeltételektől eltekintve — csak akkor lehet biztosítani, ha minél simábban vezethető vissza rendes működésének keretei közé. Ez viszont az



adósságteher elviselésének nem kevésbé fontos tényezője, mint magának az adósságtehernek a nagysága.

**9. A közületek adósságterhének könnyítése.** A hitel, mint fedezeti elv abban különbözik a többi fedezeti elvektől, hogy *nem ellenszolgáltatás nélkül és nem véglegesen vonja el a közgazdaságtól* a közületi háztartásban felhasználni kívánt tőkét. Az egyik is, a másik is a hitel természetéből folyik. A hitel ugyanis a magángazdaságban a cserétől, a közületi gazdaságban az adótól abban különbözik, hogy nem végleges, hanem ideiglenes átengedése a vagyoni erőnek, és mint magánjogi ügyletnek a természetéből folyik az is, hogy a tőkehasználat átengedése fejében ellenszolgáltatásra kötelez. A közületek kezében némileg módosulnak ugyan ezek az alapelvek, de lényegileg itt is fennállanak.

Módosulást szenved nevezetesen a hitel az örökjáradékoknál, amennyiben ezeknél elvileg a hitelező csak állandó járadékra nyer jogot, míg a tőke visszafizetésére az állam nem kötelezi magát. Nem nehéz azonban belátni, hogy ez a hitel lényegén nem változtat semmit. Az a körülmény, hogy az állam örökjáradék fizetésére kötelezheti magát, csupán az állam élettartamának elvileg korlátlan voltából folyik. Az államháztartásra nézve az örökjáradék is terhet jelent, melytől, ha erre módja van, igyekeznie kell megszabadulni. Ha ugyanis magánjogilag az örökjáradék fizetési kötelezettségének elvállalása eszközölhető is oly módon, hogy az állam a tőke visszafizetésére egyáltalában nem vállal kötelezettséget, ez nem akadályozhatja e kötelezettségnek a hitelezők beleegyezésével való megszüntetését.

A közületi adósságok összes többi nevei a tőke visszafizetési kötelezettségét illetőleg a magánhitellel szemben inkább csak formai eltéréseket mutatnak és a tőke visszafizetésének kötelezettségét teljes mértékben érvényre juttatják. Kivétel csak a papírpénzadósság, mely-



nek forrása azonban nem a magánjogi szerződés, hanem az állam pénzügyi felségjoga, akár az állam maga adja ki a pénzt, akár pedig oly mértékben vesz föl a jegybanktól kölcsönt, hogy annak jegykibocsájtási körét tágítja. Hogy az ez által keletkező inflációt minél előbb meg kell szüntetni, nyilvánvaló.

Csak tévedésen alapulhat ezek után az a felfogás, amely jogi és közgazdasági érvek alapján úgy igyekszik a dolgot feltüntetni, mintha az állam véglegesen rendelkezhetnék a kölcsönvett tőke felett és minthogyha ez célszerű volna. Az ily felfogás a hitel lényegét teljesen megtagadja, mert elfelejtí azt, hogy még a tőkevisszafizetés jogi kötelezettségének elvállalása nélkül is állandó teherként nehezedik a kölcsönvett tőke a közületi háztartásra és így a közületi háztartás természete is megkívánja az ily tőke törlesztését. Csakis a perpetuum mobile felfedezéséhez hasonló bűvészkedés tüntethetné el ugyanis a hitelnek azt a tulajdonságát, amelynél fogva az a hitelt igénybevevő félre állandó terhet ró.

Azt szokták felhozni, hogy az államkölcsönök útján felszívott gazdasági erő nem teher a közületre nézve, mert alkotásokban testesül meg és így állandó követelési tétel áll vele szemben. Ámde ez a körülmény, a fogyasztási hiteltől eltekintve, a magánhitel terén is teljesen fennáll és annak alapján a magánhitelnél is úgy lehetne érvelni, hogy a vállalatokba befektetett tőke, mint követelési tétel áll szemben a kölcsönvett összeggel, és hogy ennél fogva a tőkeösszeg visszafizetése fölösleges. A magánhitel terén így érvelni bizonyára senkinek sem jutna eszébe és a részvénytársaságok a teher rovatukba igen helyesen beállítják a részvénytőkét és felvett egyéb kölcsöneiket. Semmi ok sincsen arra, hogy a közületi hitelre vonatkozólag máskép gondolkozzunk. Egyesek azzal akarják indokolni azt, hogy az állam adósságait legalább részben nem törlesztheti, hogy az állam gyakran nem anyagi, hanem immateriális javak előállítására hasz-



nálja az igénybevett tőkéket, azok tehát gazdaságilag nem reprodukálhatók. Ezt igyekezett bizonyítani p. o. *Carl Dietzel*, azzal érvelve, hogy éppen ezért a tőke az államnál a hitellel eszközölt alkotásokból nem vonható úgy ki, mint a vállalatokból, melyek a forgalmi gazdaság számára termelnek.<sup>1</sup>

Az ilyen felfogás azonban a közületi háztartás egész lényegével jut ellentétbe. Hiszen a közületek mint ilyenek egyáltalában nem foglalkoznak anyagi javak előállításával, hanem társadalmi javak teremtésére használják fel anyagi erejüket; ez teszi szükségessé gazdaságuknak a másodlagos gazdaság jellegével való felruházását. Ebből azonban nem következik, hogy korlátlanul vehetnek gazdasági erőket igénybe; nem következik ez az adózásnál és épp oly kevésbé következhetik a hitelnél. Ha a közületek tevékenysége nem irányul anyagi javak előállítására, mégis adóztatási hatalmuknál fogva módjukban áll a kölesönök visszafizetéséhez szükséges eszközöket előteremteni, midőn ezt a hitel lényege megkívánja.

Ennek elvi elismeréséből, így okoskodnak némelyek, még nem következik annak célszerű volta is. Így azt hangoztatják, sokkal célszerűbb a magángazdaságok kezében hagyni azokat a tőkéket, amelyek a közületi adósságok törlesztéséhez szükségesek volnának. E felfogással szemben nagyon helyesen utal arra *Pap Dezső*, aki kitűnő munkájában<sup>2</sup> a törlesztés kérdésének igen szép összefoglalását adja, hogy a közület nem akkor vonja el a magángazdaságoktól a tőkét, amidőn az adósságokat törleszti, hanem akkor, amidőn a kölesönt fölveszi. Tudjuk egyébként, hogy a tőkének a közületi gazdaság körében való foglalkoztatása mindig párhuzamban áll annak a magán-

<sup>1</sup> Das System der Staatsanleihen. Heidelberg, 1855. V. ö. különösen a 117. old.

<sup>2</sup> *Pap Dezső*: A törlesztéses államadósságok különféle nemei, előnyei és hátrányai. Budapest, 1906.



gazdaság terén való felhasználásával és így nemcsak pénzügyileg, hanem közgazdaságilag is indokolt lehet a nemzet tőkeerejének gyarapodásával e tőkeerő egy részét, amely szétforgácsoltan van meg a közgazdaságban, adóztatás útján abból kivonni és az államadósságok törlesztése útján összpontosítva a közgazdaságnak ismét visszaadni.

Némelyek éppen a közgazdaság erőgyarapodásából kívánnak fegyvert kovácsolni az államadósságok visszafizetése ellen. Arra hivatkoznak, hogy a nemzet vagyonosodásának emelkedésével a közületi adósság terhe mindig könnyebb lesz és így annak törlesztése feleslegessé válik. Könnyen át lehet látni, hogy ez a felfogás csak akkor volna vitatható, ha az adósságteher megállapodnék. Tényleg azonban éppen ellenkezőleg van a dolog, mert a nemzet vagyonosodásának gyarapodásával új meg új közületi feladatok szoktak előállni, amelyek azután újabb kölcsönök felvételét teszik szükségessé. De még, ha a közület a további adósságoktól tartózkodik is, és a közgazdaság, ez által közvetve a közületi gazdaság megerősödésével a kamatteher könnyebben is viselhető, az mégis állandó teher a közületi háztartás számára és semmilyen háztartásnak sem szabad oly terhet állandóan tűrnie, melytől nagyobb megerőltetés nélkül lehetne szabadulni. A legdöntőbb érv azonban a mellett, hogy a közületek is kell hogy levonják a hitel lényegéből folyó következtetést és ne tekintsék örök időkre átengedettnek a kölcsöntőkéket, az, hogy mindig bekövetkezhetnek a közületi életben oly helyzetek, melyek nagyobb adósságteher vállalásához vezetnek; ha már úgylis jelentősebb terhei vannak a közületnek, akkor ezek válságos helyzeteket idézhetnek fel.

Az utóbbi szempont az, amely a hitel lényegétől eltekintve szükségessé teszi a közületek adóssághénekei időnként való könnyítését. A közületeknek ugyanis mindig számolniuk kell oly esélyekkel, amelyek kölcsön felvételét elkerülhetetlenné, vagy legalább is nagyon kívánatossá



teszik. Ha nem gondoskodnak oly időszakokban, melyek ezt megelőzik, adósságterheik könnyítéséről, akkor a kölcsönök felvétele mindig terhesebb feltételek mellett történhetik csupán, sőt az állam hitele teljesen ki is merülhet. A közületi hitel címletei ugyanis épp úgy piaci cikkek, mint a tőkepiac egyéb címletei. Meghatározott kereslettel adott kínálatuk áll szemben. Minél inkább gyarapszik a nemzet vagyonosodása, annál inkább növekszik a kereslet az ily címletek után, mert a fölös tőkeerők egy része ezekben keres elhelyezést. Viszont azonban minél jobban növekszik az ily címletek kínálata, annál nehezebb azokat a piacon elhelyezni és annál kedvezőtlenebb feltételeket lehet a piacon elérni. Ha kínálatuk túlságosan megnövekszik, akkor oly időpont is bekövetkezhetik, amelyben azok elhelyezése teljesen lehetetlen. Ennek mindenképpen elejét kell venni, mert a hitelt mint kisegítő fedezeti elvet a közületi gazdaságoknak épp úgy készenlétben kell tartaniok, mint a magángazdaságoknak.

De ettől eltekintve a hitel csak addig gazdaságos fedezeti elv, amíg az azt igénybevevő gazdaságok, mihelyt gazdasági erejük megengedi, a törlesztéshez látnak. Ha ugyanis ezt elmulasztják, akkor könnyen lehetséges, hogy kamatokban nagyobb áldozatot hoznak, mint amilyen a cél elérésére szükséges. Éppen azért, mert a hitel mindig ellenszolgáltatásokkal jár, mindenkor gondosan mérlegelni kell, megéri-e a kamatfizetés terhe azt, hogy az igénybevett tőke lekötve marad. Az igénybevett hitel könnyen holt teherré válik, ha az adósnak módjában állana törleszteni és azt mégis elmulasztja.

Felesleges ezek után tovább szaporítanunk azokat az érveket, amelyek a közületi hitel terén is szükségessé teszik az adósságtehernek csökkentését, mihelyt erre mód nyílik. Mód nyílik pedig erre akkor, ha a közgazdaság erejének gyarapodása ennek lehetőségét megnyitja, vagyis ha az adózás segítségével a szükséges fedezet nagyobb nehézség nélkül előteremthető.



A közületi terhek csökkenése részben önmagától állhat be, részben pedig a közület céltudatos eljárásának lehet eredménye. Az első esetben *természetes törlesztésről* szoktak szólni. E megjelölés félrevezető, mert törlesztésről ily esetben nem lehet szó, csupán a hatás hasonló némileg ahhoz, amennyiben az adósságteher súlya kisebb lesz. A nemzet vagyoni erejének gyarapodása idézheti elő ezt legelsősorban, mert állandó adósságteher és jelentékenyen emelkedő nemzeti vagyonosodás mellett az adósságteher viselése a közület kisebb megerőltetését tételezi fel. Ugyanezt a hatást idézheti elő a pénzérték csökkenése is, amely mindig az adósnak kedvez. Az úgynevezett természetes törlesztéssel szemben az adósságteher csökkentésére irányuló céltudatos eszközök annak nemcsak aránylagos, hanem tényleges csökkentésére irányulnak. Három ily eszközt ismerünk. Az első a *törlesztés*, a második a *konverzió*, a harmadik az *államcsőd*. Az alábbiakban az adósságteher emez eszközeivel külön kell foglalkoznunk.

**10. A közületi adósságok törlesztése.** Az adósságtól való szabadulásnak legegyszerűbb és legtermészetesebb módja az *adósság egyszerre való visszafizetése*. Kisebb összegű adósságokra vonatkozólag ennek a közületeknél sincsen akadálya. Másképpen áll azonban a dolog nagy összegeknél. Ezeknél a visszafizetés oly terhet jelent, mely a közületi háztartás rendes keretei között nem találhat helyet.

Mindamellett, kivált a háborús adósságokra vonatkozólag az egyszerre való visszafizetés gondolata nem kisebb tekintély, mint *Ricardo* részéről pártolásra talált. Abból kiindulva, hogy akinek 10.000 font vagyona és 2000 font adóssága van, annak vagyona csak 8000 fontot ér, *Ricardo* az ily adósságtól való szabadulás eszközéül az *egyszeri vagyonadót* ajánlotta,<sup>1</sup> melynek hozamából az

<sup>1</sup> A közgazdaság és adózás alapelvei. Ford. Nagy D. Budapest, 1940. a 193—194. old.



adósságot visszafizetve, az ország megszabadul a túladóztatás hátrányától, melyet a súlyos adósságszolgálat egyébként maga után von.

Az egyszeri vagyonadót, mint a háborús adósság egyszerre való visszafizetésének eszközét az 1914-ben megindult világháború után is sokan pártolták Angliában. Ez a gondolat azonban ekkor sem jutott a tervezgetésen túl, amin a teher nagyságát és a terv keresztülvitelének nehézségeit tekintve nem is csodálkozhatunk. A bekövetkező pangás is érthetővé teszi, hogy a tervet nem valószínűsítették meg; az azonban Angliában a huszas években komoly vita tárgya volt.<sup>1</sup> Az egyéb kísérletekről már a vagyonadónál szoltunk.

Nagy adósságoknál tagadhatatlanul igen nagy erőfeszítést jelent az egyszerre való visszafizetés és ezért a részletekben való visszafizetés, vagyis a *törlesztés* eszközhöz folyamodnak. Miként a visszafizetés, úgy a törlesztés is természetesen csak feleslegekből vagy más céloktól elvont összegekből történhetik. A könnyebbség csak abban áll, hogy ezek előteremtése részletekben történhetik. Ez néha új kölcsön felvételével is történhetik, akkor t. i. ha szerződésileg vállalt kötelezettség kényszeríti a közületet oly időben való törlesztésre, amidőn nincsenek feleslegei, vagy olyankor, ha törlesztendő adósságánál kedvezőbb feltételek mellett tud kölcsönt felvenni. Ilyenkor *névleges törlesztésről* szolunk, mert *tényleges törlesztés* csak az, ha az adósságteher igazán csökken.

Amidőn *magánfelek* egymással hitelezői és adós viszonyba lépnek, a visszafizetés módját előre meg szokták állapítani. Hosszú időn keresztül szabály volt ez a közületi hitel terén is. A törlesztésnek ezt a nemét *szer-*

<sup>1</sup> Az angol parlament által kiküldött Colwyn Committee behatóan tárgyalta a kérdést és 1927-ben terjedelmes jelentést tett közzé tárgyalásairól. V. ö. továbbá: *H. Dalton: Principles of Public Finance*, 9. kiad. London, 1936. a 270—275. old.



*zöldésses törlesztésnek* szokták nevezni. A közület ebben az esetben szerződésszerű kötelezettséget vállal aziránt, hogy mikor és mily módozatok mellett fizeti vissza a kölcsönvett tőkét. A gyakorlati élet tapasztalatai ezt az eljárást a közületi hitel terén célszerűtlennek, sőt veszélyesnek mutatták. A közületi gazdaság másodlagos gazdaság és így nemcsak önmagától, hanem főképpen a közgazdaságtól és annak állapotától függ. Ez pedig nehezen számítható ki előre, különösen hosszú időre. Éppen ezért a szerződésszerű törlesztés a közületi gazdaságot nagy nehézségek elé állíthatja. Ez azután a kölcsönszerződések oly módosításához vezetett, hogy a közület a hitelezőkkel szemben nem vállalt határozott kötelezettséget a *törlesztés* időpontjára nézve; hogy azonban ennek menetét biztosítsa, önmagát kötötte le, törvényben állapítván meg a kölcsönvett tőke visszafizetésének módozatait és a törlesztés mikéntjét. *Törvényi törlesztésnek* nevezték ezt az eljárást. A közület azonban törleszthet akkor is, ha nem köti le magát ezirányban, de erőfeleslegei ezt mégis megengedik. A törlesztés e módja, melyet *szabad törlesztésnek* nevezünk, a legjobban számol a közületi gazdaság másodlagos természetével, mert a közgazdaság menetéhez való alkalmazkodást a legnagyobb mértékben engedi meg. Az állam e módozat mellett a tőke visszafizetésére vonatkozólag időbelileg egyáltalában nem vállal kötelezettséget, mégis a fentismertetett okokból megkezdi a tőke visszafizetését, mihelyt ezt a közületi háztartás körülményei megengedik.

A szerződéses és a törvényi törlesztést együttesen *kötött törlesztésnek* nevezhetjük, mert a közület mindkét esetben a törlesztés menetét illetőleg meg van kötve. Ezzel szemben áll a *szabad törlesztés*, mely a törlesztés idejét illetőleg teljes szabadágot biztosít az államnak.

A törlesztés eszközei hosszú kísérletezés útján alakultak ki. A törlesztés fentemlített válfajainak a törlesztési eszközöknek különböző fajtái felelnek meg.

Legkötöttebb a *törlesztés módját illetőleg* rendesen a



szabad törlesztés. A kölcsönszerződés maga a törlesztés tekintetében semmit sem tartalmaz és ennél fogva a hitelezők önkéntes beleegyezése szükséges ahhoz, hogy a visszafizetés megtörténhessék. Ha az állam erre való kötelezettség nélkül, csupán saját kezdeményezéséből akar törleszteni, akkor erre oly módot kell keresnie, amely mellett a hitelezőket rábírhatja arra, hogy a visszafizetést elfogadják. Különösen az örökjáradékok jöhetnek itt szóba. Az állam járadékfizetési kötelezettségét a megfelelő tőke visszafizetésével akarja megváltani. Ezt az alább tárgyalandó adósság-átváltoztatástól (konverzió) eltekintve csak oly módon teheti, hogy a tőzsdén visszavásárolja a vonatkozó kötelezvényeket. Természetesen ez nem mindig gazdaságos és pénzügyileg csak akkor előnyös, ha névértékükön alól, vagy pedig legfeljebb névértékükön tudja a tőzsdén a szóbanforgó papirokat visszavásárolni. Ezért a *tőzsdei visszavásárlás* nem mindig alkalmazható fennakadás nélkül; ki kell ugyanis várni a kedvező időpontot, amikor a címletek visszafizetése az árfolyam alakulása folytán nem terheli túlságosan a közületet. Akkor persze, ha a közület p. o. az annuitásoknál a tőkevisszafizetés jogát előre kikötötte, a sorsolás útján való törlesztés útja is nyitva áll előtte.

A törlesztés legváltozatosabb alakjait a szerződéses törlesztés nyújtja, mert a közület a legkülönbözőbb alapokon egyezhetik meg hitelezőivel. E megegyezés nevezetesen mindenekelőtt abban állhat, hogy a közület egy bizonyos ideig fizeti a kamatokat és azután az egész tőkét egyszerre törleszti. A közületi háztartás lényegével ez ellentétben áll, ha csak nem gondoskodik a közület kölcsön útján arról, hogy a visszafizetés idejére valóban rendelkezésére álljon az ahhoz szükséges nagy összeg. A közület ugyanis a közgazdaságból való lassú felszívás útján teremtheti elő legelőnyösebben azokat a tőkéket, amelyeket a közületi létbe mintegy befektetett és így csak ezeknek a lassú felhalmozása hozhatja abba a helyzetbe, hogy egyszerre fizethesse vissza az egész tőkét. Ezért a



közületi háztartás egész lényegével legjobban az egyezik, hogy amily mértékben reprodukálódik, vagy szívatik fel a közgazdaságból a törlesztéshez szükséges gazdasági erő, oly ütemben történik a törlesztés is. Ez tehát a *fokozatos törlesztést, az annuitást*, teszi oly törlesztési móddá, amely a közületi háztartás igazi lényegének megfelel. A fokozatos törlesztés is több módon vihető keresztül.

Az első módszer *évjáradékok* fizetése. Ezek az *annuitásos kölcsönök*, melyek a kamat mellett törlesztési részletet is tartalmaznak, oly módon, hogy bizonyos idő múlva az egész tőke törlesztődik. Az évjáradékok lehetnek egyenlők és lehetnek változók. Az előbbi esetben, tehát fix járadék mellett a törlesztés menete gyorsabb és a törlesztés olcsóbb is, mert a járadékként fizetett összeg állandó maradván, abból mindig kisebb hányad esik a kamattartozásra és egyre nagyobb hányad a tőketörlesztésre. Ezzel szemben a *változó járadék* egyenlő részletekre osztja fel a tőketörlesztést és ehhez a mindenkor még fennálló tőketartozás utáni kamatot csatolja. Ebből áll elő csökkenő irányzata, mert hiszen a tőke fokozatos törlesztésével a kamattartozás is csökken. Minthogy az állandó annuitás mellett gyorsabb és olcsóbb a törlesztés, a változó annuitások már nem használatosak. A tőke és a kamat az évjáradékban nem jelentkeznek külön, hanem egységesen lépnek fel és azt egy összegben kapják a hitelezők. Közgazdasági szempontból a törlesztés e módja annyiban hátrányos, hogy a tőkések apró részletekben kapván vissza tőkéjüket, annak nagyobb gazdasági célokra való felhasználása számukra nehézségekbe ütközik. Az évjáradékoknál tehát e szempontból az összes hitelezők egyforma elbánásban részesülnek és mind úgyis szólván darabonként kapják vissza tőkéjüket.

Nem így van ez a *sorsolási kötvényeknél*. Ezek a törlesztés kérdését szintén olyképpen oldják meg, hogy a közület részletekben fizeti vissza a felvett kölcsönt, a hitelezők azonban nem részletekben, hanem egyszerre kapják vissza tőkéjüket. Ezzel elkerülhető az előbb említett hát-



rány, amennyiben a hitelezők mégis nagyobb tételekben, a kötvények darabolásánál megfelelő egységekben kapják vissza tőkéjüket. Ez azonban olyképpen, hogy az állam mégis részletekben törleszthessen, csak úgy oldható meg, hogy a hitelezők közötti egyenlőség megbontatik és sorshúzás által állapíttatik meg az, hogy a törlesztésre szánt összegen belül kik kapják vissza a kötvényük értékének megfelelő tőkét. Itt tehát sorshúzás dönti el, hogy az állam kiknek a tőkéjét fizeti vissza. A többi hitelező addig, míg kötvényüket kihúzzák, csak kamatban részesül.

A részletenként való törlesztésnek van egy másik módja is, amely az annuitáshoz hasonló módon, de lényegileg mégis egészen más úton intézi el a törlesztés kérdését. Ez az *életjáradék*. Lényegileg nem is igazi törlesztés, hanem biztosítási szerződés. A közület e kölcsönök révén oly módon köt a hitelezővel biztosítást, hogy annak élettartamára tőkéje ellenében állandó járadékot helyez kilátásba. Kölcsönök felvételének ez a módja Angliában és Franciaországban nagyobb vonzóerőt gyakorolt, míg a biztosítás ki nem fejlődött. Megfelelő biztosítástechnikai alap nélkül az életjáradékok kockázatosak is voltak az államra nézve és lassanként háttérbe szorultak.<sup>1</sup>

**11. A törlesztési alap.** Az államadósságok növekedésével az a gondolat is felmerült, hogy külön alap létesíttessék, melynek rendeltetése a törlesztéshez szükséges összegek előteremtése. Ez az eljárás igen természetesnek látszik, mert intézményes és állandó gondoskodás arról, hogy a törlesztéshez szükséges eszközök rendelkezésre álljanak. Legegyszerűbb alakjában a *törlesztési alap* gondolata hasonlít ahhoz, midőn valaki bevételeinek egy részét arra szánja, hogy vele adósságát visszafizesse. A siker természetesen attól fog függeni, hogy bevételei valóban a remélt mértékben fognak-e befolyani és valóra

<sup>1</sup> Részletesen foglalkozik velük *Leroy-Beaulieu*: Pénzügytan. Ford. Láng L. II. köt. Budapest, 180.



tudja-e váltani szándékát, mely szerint az idő folyamán tényleg az elhatározott összeget félreteszi a törlesztés, illetve visszafizetés céljára. E szándék betartása azonban nem mindig könnyű, mert újabb szükségletek felmerülése és nehéz helyzetek bekövetkezése könnyen ahhoz vezethetnek, hogy a tervbevett megtakarítás elmarad vagy éppen a már félretett pénzt más célra fardítjuk.

Hogy ez az államnál sincs másképp, azt a törlesztési alappal tett tapasztalatok ismételten bebizonyították. Nehány korábbi kísérlettől eltekintve Anglia létesített 1716-ban törlesztési alapot, melyet azonban már 1733-ban különböző kiadások fedezésére is kezdtek felhasználni, úgy, hogy 1735-ben az alap már teljesen kimerült. 1786-ban új kísérletet tettek a törlesztési alappal, melyből azonban 1819 óta ismételten folyó kiadásokat is fedeztek, úgy, hogy 1828-ban ez az alap is elfogyott. Az angol példát hasonló sikertelenséggel utánozták Franciaország, mely 1816-ban és Ausztria, mely 1817-ben létesített az államadósságok törlesztésére alapot. Mindkét országban az 1848. év vált végzetessé az alap számára, midőn folyó kiadások teljesítésére is kezdtek használni az alapot, melyet azután megszüntettek. Így tehát elsősorban súlyos idők bekövetkezése okozta a törlesztési alapok csődjét. Nem kevésbé járult azonban ehhez az eredményhez az, hogy a törlesztési alapon olyan csodaszert véltek találni, mely önmaga teremti elő a törlesztéshez szükséges eszközöket.

Ez a gondolat *Richard Price*től származott, aki arra alapította tervét, hogy egy meghatározott tőke kamatos kamatra kihelyezve gyorsuló ütemben növekszik és így egy erre a célra szánt alap nagyobb megerőltetés nélkül lehetővé teszi az államadósságok visszafizetését. Feltétele ennek — azon kívül, hogy az adósság törlesztésére létesített alapot más célra nem használják — természetesen az, hogy nemcsak az alap kamatai csatoltassanak az alaphoz, hanem az is, hogy az alaphoz minden legcsekélyebb része is azonnal gyümölcsözőleg helyeztessék el.

A gyakorlatban ez nem történt meg. Az alap nem



nyert külön gyümölcsöző befektetést, hanem önmagának fizette a visszavásárolt címletek után járó kamatokat, sőt újabb adósságokat is vettek fel az alap táplálására. Így azután a kamatos kamattal való gyümölcsözése tisztán számításbeli műveletté lett. Az állam önmagának fizetett kamatot és a törlesztési alap különböző célokra kölcsönöket nyújtott az államnak, melyek kamatait ismét az állam fizette. E mellett az alapnak költségvetési fedezetekből való táplálása is ismételten fennakadt, sőt mint említettük, az alapból költségvetési hiányokat is fedeztek és bizonyos, az alap céljával össze nem függő kiadásokat is eszközöltek. Ezek után nem csodálkozhatunk azon, hogy az egész terv kudarcot vallott.

Abból, hogy ilyen körülmények között a törlesztési alap rendszeresítése nem vezetett a várt sikerre, természetesen nem következik, hogy a törlesztési alap létesítésének gondolata magában véve hibás volna. Ha az alapot költségvetési feleslegekből vagy külön adókból megfelelően táplálják és a közgazdaság fejlődése, valamint a vezető politikusok szilárd akarata valóban megóvják az alapot attól, hogy más célokra is felhasználtassék, akkor hatályos eszköze lehet az adósságok törlesztésének. Így volt ez az Egyesült Államokban, midőn Gallatin pénzügyminiszter ezen az alapon végezte a polgárháború adósságainak törlesztését. Az államadósságok törlesztésének ezt a rendszerét róla *Gallatin-féle rendszernek* szokták nevezni.

**12. A konverzió.** A törlesztés az adósság végleges megszűnését vonja maga után és így a közület ezen az úton véglegesen szabadul az adósságtehortól. Nem így annál a műveletnél, amelyet *konverzió*nak hívunk. Az adósságok átváltoztatásáról van itt szó, és pedig oly módon, amely a magánhitel terén is előfordul, bár korántsem oly széles körben, mint a közületi hitelnél.

Az adósság átváltoztatásának különböző céljai lehetnek. Legközelebb fekvő cél a *kamatteher csökkentése*. A konverziót azonban más célokra is fel lehet használni.



Így nevezetesen elérhető vele az a cél is, hogy szerződés-szerűleg vállalt, de a közületi háztartás változásai folytán kényelmetlenné, avagy lehetetlenné vált törlesztést a közület beszüntesse. A konverzió ebben az esetben különösen arra alkalmas, hogy a szerződésszerű törlesztés helyébe a szabad törlesztés léphessen, tehát a meghatározott időben és meghatározott módon *visszafizetendő kölcsönöket örökjáradékká változtassa át*. Fel lehet használni a konverziót a *tőkeálladék csökkentésére*, avagy *újabb kölcsönök felvételére* is. Végül igen fontos eszköze a konverzió annak, hogy az állam *rövidlejáratú hitelét hosszulejáratú hitellé változtassa át és függő kölcsöneit állósított kölcsönök alakjába öltöztesse*. Aszerint, amint a konverzió az egyik vagy másik célt kívánja szolgálni, annak más-más feltételei is vannak.

Mielőtt e feltételek taglalására rátérnénk, különbséget kell tennünk az *önkéntes-* és a *kényszerkonverzió* között. Az első alak a rendes, a második a kivételes. Tudjuk, hogy a hitel lényegileg magánjogi fedezeti elv és ennél fogva a közület és hitelező között való megegyezésen alapszik. Az egyszer megállapított feltételeket ennél fogva a közület még pénzügyi felségjogára hivatkozva sem változtathatja meg. Ezért az adósság átváltoztatásának feltétele a hitelező hozzájárulása. Ennek elnyerése nem ütközik nagyobb akadályokba akkor, ha a piaci viszonyok változtak és hogyha a közület képes tőkéjüket azoknak visszafizetni, kik az új kölcsöntypus mellett nem hajlandók többé tőkéjüket a közület rendelkezésére bocsájtani.

Bizonyos kölcsöntypusok szigorúan értelmezve a konverziót kizárják. Ilyen typus mindenekelőtt az életjáradék, avagy az olyan kölcsön, amelynél a közület a visszafizetés jogáról bizonyos időre lemond. Az újabb jogfejlődés irányzata azonban az, hogy bizonyos idő után még ily esetekben is megadja az adósnak a visszafizetés jogát, ezzel megkönnyítvén a konverziót is. Nem konvertálhatók továbbá a nyereménykötvények sem, mert a kölcsönszerződés itt megállapított játéktervvel kapcsolatos.



Szükség esetén, amidőn a közület helyzete ezt parancsolólag követeli, természetesen a rendes körülmények között nem konvertálható adósságok átváltoztatásának is megvan a módja. Ez a *kényszer-konverzió*, vagyis a hitelezőknek az állami főhatalom segítségül vételével arra való kényszerítése, hogy az adott kölcsöntípus helyett egy másikat fogadjanak el. E művelet azonban már a részleges államesőd jellegét viseli. Az állam lényegével összhangban azonban ez, mint látni fogjuk, csak akkor vihető keresztül, ha az összesség érdeke ezt feltétlenül követeli.

A *kamatteher csökkentésének* legegyszerűbb módja az, amely *tőkeáldozat*, tehát nagyobb tőketeher elvállalása nélkül közvetlenül arra irányul, hogy a magasabb kamatozású címletek a piac helyzetének, avagy az államhitel javult állapotának megfelelő alacsonyabb kamatozású címletekkel cseréltessenek ki. A konverzió e módszere kényszer nélkül csakis akkor vihető keresztül, ha a piacon kamatlábecsökkenés állott be, vagy pedig az állam hitele számbavehetően javult. Ilyenkor a közület sikert remélhet attól, ha hitelezőit a magasabb kamatozású címletek helyett alacsonyabb kamatozásúak átvételével kínálja meg. Tekintettel arra, hogy rendesen nagy összegekről van szó, kivált az államnak, ha valóban konverziót s nem nagyobbfokú törlesztést akar véghezvinni, súlyt kell arra helyeznie, hogy lehetőleg a régi hitelezőkkel tudja keresztülvinni a műveletet, vagyis, hogy azok többsége a változott viszonyok folytán hajlandó legyen a magasabb kamatozású címletek helyett az alacsonyabb kamatozásúakat elfogadni. Ha nem akar kényszert alkalmazni, akkor azoknak, kik e cserébe nem hajlandók belemenni, vissza kell fizetni tőkájüket, mi nagyobb mértékben nincs szándékában akkor, ha valóban csak konverziót akar. Kivált jelentékenyebb kamatlábecsökkenés esetében erre elegendő kilátás is nyílik.

Mindamellett gyakran bizonyos ellenszolgáltatás nyújtása mutatkozik ily esetekben is célszerűnek. Ilyen *ellenszolgáltatás* lehet mindenekelőtt *annak az elvállalása*,



hogy bizonyos időn belül a közület a *további kamatcsökkentéstől tartózkodni fog*. Kivált állandóan süllyedő kamatláb mellett ezzel sikeresen gyakorolhat nyomást hitelezőire. Módosított alakja ennek a *fokozatos vagy elhalasztott konverzió, vagyis a kamatcsökkentésnek fokozatosan való keresztülvitele*. Goschen-féle rendszernek is szokták ezt az eljárást nevezni *G. J. Goschen* angol pénzügy-miniszterről, aki azt először alkalmazta. Egy további eszköz, mellyel a régi hitelezők a konverzióra rábírhatók, a kicserélésre kerülő címletek után *praemium* fizetése. Ha az államhitelek állapota jelentékenyen javul, akkor a konverzió gyakran ily eszközök alkalmazása nélkül is sikerrel járhat, mert a hitelezők nagy része hajlandó lesz arra való tekintettel elfogadni az alacsonyabb kamatozású címleteket, hogy azok jelentékenyebb árfolyamemelkedésére lehet számítani.

A kamatcsökkentésre irányuló konverzió azonban nem mindig vihető végbe *tőkeáldozat* nélkül. Ilyenkor a közület a kamatcsökkentést azzal vásárolja meg, hogy vagy az *alacsonyabb kamatozású címleteket magasabb tőkeösszegekről állítja ki*, vagy a régi címleteket névértékben váltja be, az újakat pedig alacsonyabb árfolyamon engedi át a hitelezőknek.

A piaci kamatláb csökkenését az állam adósságai apasztására is felhasználhatja. Ha a konverzió a *tőkeálladék csökkentésére* irányul, akkor a közület lemond a piaci helyzet, avagy a közületi hitel javulása által lehetővé váló kamatcsökkentésről és a helyzetet arra használja fel, hogy az előbbiekkal azonos kamatozású címleteket kisebb tőkéről szóló címletekkel cseréli fel. Ilyen tőkecsökkentéssel járó konverzió p. o. az, ha a fennálló 6%-os kötvényeket ugyancsak 6%-os címletekre cseréli fel oly módon, hogy 100 pengő tőke helyett 90 vagy 80 pengőről szóló címleteket állít ki. Az ily művelet a hitelező számára az árfolyamemelkedés reményét nyújtja, mert a kicserélt címletek az újabb névérték alapján magasabb kamatozásnak felelnek meg, míg a közületre nézve



e művelettel az az előny jár, hogy a tőkeálladék újabb kamatfizetési kötelezettség vállalása nélkül csökken, emellett pedig a várható árfolyamemelkedés hitelének is javára válik.

Ha a konverziót a *törlesztés beszüntetésére* kívánja a közület felhasználni, akkor ezzel a közületi háztartás változásának megfelelően attól a kötelezettségétől akar szabadulni, melyet a tőkevisszafizetéseket illetőleg vállalt és amelynek a változott viszonyok folytán nem tud vagy nem akar eleget tenni. Legfontosabb esete az ilyen konverzió az, amidőn az állam a szerződéses törlesztés különböző alakjai helyett a tőkevisszafizetés bizonytalan időre való elhalasztása céljából örökjáradék fizetésére akarja magát kötelezni. Ha a közületnek kilátása van arra, hogy bizonyos idő letelte után újból felveheti a törlesztés fonalát, akkor örökjáradék fizetése helyett bizonyos idő múlva megkezdődő sorsolást kilátásba helyező sorsolási kötvényekre vagy nyereménykölcsonőkre is kicserélheti a hitelezők kezében levő címleteket. Évjáradékoknak ily címletekre való kicserélése a hitelezőkre előnyt képviselhet, mert tőkájüknek apránként való kézhezvétele helyett a sorsoláskor azt egyszerre kapják vissza; a nyerési esély is indíthatja a hitelezőket az ily konverzió elfogadására.

Igen fontos esete a konverzió az a *konzolidálás*. Ennek célja a különböző időkben különböző feltételek mellett felvett kölcsönök egységesítése. Ez sok előnnyel jár, mert a címletek forgalomképességét azok egyformásítása erősen előmozdítja. Előnyös az tehát a hitelezőkre, de előnyös magára a közületre is, mert adóssági kezelését egyszerűsíti és hitelét javíthatja. A konzolidálás természetesen a különböző kölcsöntípusok egységesítését a konverzió különböző eszközeivel érheti el és így a tiszta kamatcsökkentéssel, a tőkeálladék csökkentésével, avagy tőkeáldozattal is lehet kapcsolatos.

A konverziót *újabb tőkeösszegeknek* a közületi háztartás részére való biztosítására is fel lehet használni.



Ennek első eszköze a *soulte*, melyre a kamatláb süllyedésével nyílik alkalom. Az állam ugyanis hitelezőinek azt az ajánlatot teheti, hogy továbbra is ugyanazt az összeget fogja kamat fejében fizetni, melyet eddig fizetett, de a süllyedt kamatlábnak megfelelően alacsonyabb kamatozású kötvényekkel cseréli fel a címleteket, ha a hitelezők hajlandók tőkeráfizetéssel megváltani azt, hogy bizonyos időtartamra a süllyedt kamatláb ellenére sem csökken kamatjövedelmük. Az állam tehát a kamatláb csökkenését ebben az esetben nem arra használja fel, hogy kamatterhén könnyítsen, hanem arra, hogy újabb tőkéhez jusson, hitelezői pedig abban az előnyben részesülnek, hogy jövedelmük nem csökken, amit azonban a változott helyzetnek megfelelően tőkeráfizetéssel váltanak meg. A művelet alapja tehát a kamatlábnak a piacon bekövetkezett süllyedése. Ez ugyanis lehetővé tenné a magasabb kamatozású címleteknek alacsonyabb kamatozásúakra való kicserélését, mert az állam alacsonyabb kamatra is kapna hitelt, mellyel magasabb kamatozású kölcsönét visszafizethetné és a tőkések a visszakapott összegeket az adott piaci viszonyok mellett nem tudnák a régi kamatozás mellett kihelyezni. Hogy tehát előbbi kamatjövedelmüket megtarthassák, hajlandók áldozatot hozni. A ráfizetés az, ahonnan a „*soulte*” elnevezés származik. E módszerrel ugyanis Fould francia pénzügyminiszter alkalmazta elsőnek 1862-ben; innen a francia elnevezés.

A kamatláb emelkedését is fel lehet használni arra, hogy az állam újabb tőke birtokához jusson. Lehetségessé válik ez ugyanis akkor, ha az állam hajlandó kamatterhét növelni, azért, hogy újabb tőkék álljanak rendelkezésére. Azt ajánlja tehát hitelezőinek, hogy ezentúl ő is magasabb kamatot fizet az alacsonyabb kamat mellett adott kölcsöneik után, ha ezt az áldozatát tőkeráfizetéssel hajlandók megváltani. Az állam ezzel új tőkéhez jut anélkül, hogy adósságterhe, vagyis tőketartozása növekednék. Az áldozat, melyet ezért hoz, kamatterhének a növekedése. Ezt az áldozatot, ha újabb hitelre van szüksége,



meg kellene hoznia azonban akkor is, ha nem régi hitelezőivel egyezkednék, mert a változott kamatláb mellett kapna csak újabb hitelt. Viszont a kincstár hitelezőit az teszi hajlamossá az ajánlat elfogadására, hogy a kezükben levő alacsonyabb kamatozású címletek értéke süllyedt, mert a változott helyzet most már jobb kamatozást biztosít a tőkének. A régiek helyett kapott magasabb kamatozású kötvények árfolyama magasabb lesz és ez is csábítja a hitelezőket. A szóbanforgó műveletet a kölesönök öntözésének (arrozálásának) nevezzük. A közület p. o. 5%-os címleteit 6%-os címletekre cseréli ki oly módon, hogy 100 pengő tőke után ugyancsak 100 pengő tőkéről szóló címletet ad, a különbözetet azonban, mely az 1%-os kamatemelkedésének megfelelő, tőkésítve befizetteti a hitelezők által.

A kamatláb leszállításával járó konverziót általában kedvezőnek tartják. Ezen nem is csodálkozhatunk, ha tekintebe vesszük, hogy p. o. Anglia, midőn 1716-ban 6%-os adósságát 5%-osra változtatta át, ezzel 322.000 font, 1727-ben és 1750-ben újabb konverziókkal 400.000 és 600.000 font kamatmegtakarítást ért el. Még nagyobb volt az a megtakarítás, melyet 1932-ben 2.6 milliárdnyi 5%-os hadikölesön konverziója eredményezett, mert az nem kevesebb mint 300 millió évi kamatmegtakarítást eredményezett. Ez mindenestre igen jelentékeny könnyítése az államadóssági szolgálatnak, ha a tőketéher emelése nélkül sikerül a konverzió. De nem szabad elfelejteni, hogy a konverzió is költségekkel jár, különösen akkor, ha az adóssági címletek jelentékenyebb része külföldön nyer elhelyezést, mert ilyenkor a bankok, illetőleg banksoportok közreműködése gyakran elkerülhetetlen, amint ez p. o. a 6%-os magyar aranyjáradék kölesönnek 1881-től 4%-os aranyjáradékká való átváltoztatásánál is volt.

Ha a konverzió csak a tőkeálladék növelésével lehetséges, akkor az előny természetesen kisebb. Így p. o. az említett aranyjáradék konverziója — tekintettel arra, hogy egy része Angliában volt elhelyezve — angol font



értékben történt és a kötvények átlagban csak valamivel 74 fölötti árfolyamon értékesítették, úgy, hogy az 1881. júl. 1-től 1885. január 1-ig elért 3.2 millió aranyforint kamatmegtakarítással a tőkethehernek 400 millió aranyforintról 545 millió aranyforintra emelkedése és a kibocsájtási költségek (1.2 millió forint) álltak szemben.<sup>1</sup>

Közgazdasági hatásai is vannak a konverciónak. Ha összhangban van a kamatláb csökkenő irányzatával, akkor ezt erősíti és megkönnyíti a zálogleveleknek és vállalati kötvényeknek alacsonyabb színvonalon való kibocsájtását is. Kevésbé szerencsés esetekben azonban tőzsdei játékra is ösztönözhet, amint ez Angliában az 1890. évi konverzióánál történt. A jövedelemeloszlásra is hatással van, mert ha nagyobb arányú, a tőkések jövedelmét csökkenti. Ezzel kapcsolatban arra is szoktak utalni, hogy az adóbevételeket is csökkenti. Ez a hatás azonban csak nagyarányú konverzióknál lehet számottevő.

**13. Az államcsőd.** Magánjogi tartozásoknál az adóssághoz tartozó szabadulás eszköze a tőketartozás teljesítése, illetőleg a tőke visszafizetése. Ha nyilvánvaló, hogy az adós tartozásai és követelései figyelembevételével fizetési kötelezettségének már sehogyan sem tud eleget tenni, tehát fizetéképtelensége kétségtelen, beáll a csőd. A hitelezők kívánságára ilyenkor a bíróság folytatja le azt az eljárást, mely megvédi a hitelezők érdekeit és gondoskodik arról, hogy megkapják a csődtömegből azt a hányadot, amely őket a törvény szerint megilleti. Magánfelek számára a csőd hitelük elvesztését jelenti.

Az adósság túlságos elszaporodása folytán az állam is kényszerülhet arra, hogy vállalt kötelezettségeinek teljesítését megtagadja. Ekkor *államcsődről* beszélünk, bár az államnál ennek módja és következményei is több tekin-

<sup>1</sup> A magyar konverziókról bővebb adatokra nézve v. ö. *Matkovits Sándor*: Magyarország államháztartásának története 1867—1893. Budapest, 1894.



tetben eltérnek attól, amit a magángazdaságokra vonatkozólag csődnek nevezünk.<sup>1</sup>

Mindenekelőtt az államnak felségjogánál fogva módjában áll a vállalt kötelezettségekből folyó fizetések teljes megtagadása. Ez a *teljes államcsőd*, mely az összes adósságok törlésével egyenlő. Az állam ilyenkor tehát azt teszi, amit tenni magánosoknak nem áll módjukban, mert azok megmaradt vagyonukkal adósságaikért felelősek maradnak és összvagyonukat a bíróság rendelkezése alá bocsájtani kötelesek. Ezt kívánja meg a kötelmi jog, amely feltétele az egész hitelrendszer kifejlődésének. Az állam fennmaradása és háztartásának rendbehozatala azonban az egész nemzet érdeke és az állam maga kénytelen a fölött határozni, hogy a nemzet érdekében meddig mehet el kötelezettségei teljesítésében. Bekövetkezhetik az az állapot, melyben nincs más kivezető út az államháztartás rendbehozatalára, mint az adósságok törlése.

Az államnál azonban nemcsak akkor beszélünk csödről, ha ehhez a szélső eszökhöz nyúl, hanem akkor is, ha a szerződésileg vállalt kötelezettségeit egyoldalúan, tehát a hitelezők beleegyezése nélkül rovásukra módosítja. Ez a *részleges államcsőd* esete, mely többféle változatban fordul elő.

A részleges államesőd legenyhébb alakja az, mely a *törlesztési határidő be nem tartásában*, vagy a *törlesztési kötelezettség megszüntetésében* áll. Az állam kijelenti, hogy a megszabott időben nem képes a tőke visszafizetésére vállalt kötelezettségének megfelelni és a visszafizetés, illetőleg törlesztés határidejét elhalasztja. Az államcsőd eme formája inkább régebben fordult elő, amikor a szerződéses törlesztésnek nagyobb tere volt. Tudjuk, hogy éppen az e téren tett tapasztalatok vezettek azután a szerződéses törlesztés háttérbe szorulására.

A tőketartozás kapcsán fellépő második alakja az államcsődnek a *tőkevisszafizetési kötelezettség megszüntetése*.

<sup>1</sup> V. ö. Manes: Staatsbankenrotte. Berlin, 1919.



tetésében áll. Az állam oly kölcsönre vonatkozólag, amelyet visszafizetési kötelezettséggel vállalt, ezt a kötelezettségét akarja megszüntetni. Ha ez nem sikerül szabad egyezkedés útján, akkor kényszereszközhöz kell folyamodnia és ez az eszköz a kényszerkonverzió. Az állam egyszerűen kimondja, hogy szóbanforgó adósságát vissza nem fizetendő adóssággá, tehát járadékadóssággá változtatja át.

A harmadik eszköz, amelyhez az állam a tőketartózással szemben folyamodhatik, a *tőkeleszállítás eszköze*. Ez már durva megsértése a vállalt kötelezettségnek, mert a tőketartozás egy részének egyszerű törlésével jár és az államhitelezők igényét meghatározott összeggel leszállítja.

A *kamatfizetés* körül vállalt kötelezettségeknek megsértése is többféle módon jelentkezhetik. Állhat az mindekelőtt a kamatok fizetésének ideiglenes beszüntetésében. Ez az államesőd egyik enyhébb alakja, mert az állam kötelezettségét nem tagadja le, csak fennálló helyzetére való tekintettel *felfüggeszti* kötelezettségének teljesítését. Az persze, hogy valóban módjában áll-e mulasztását később pótolni, mindig nagyon kérdéses, mert a nem fizetett kamatok az évek folyamán nagy összegre szaporodnak fel. Formailag is súlyosabb sérelem esik a hitelezőkön, ha az állam egyszerűen *leszállítja* szorult helyzetére való tekintettel *adósságainak kamatát*. Itt ismét a kényszerkonverzió egyik nemével állunk szemben.

A kamatok leszállítása egyébként kerülő úton is elérhető azáltal, hogy az állam *adósságcimleteit*, melyek adómentesek voltak, *tőkekamatadónak veti alá, vagy pedig a kamatadót felemeli*. Igazi államesődről, azaz a vállalt kötelezettségeknek a pénzügyi felségjogból származó megsértéséről a kamatadónál voltaképpen csak akkor lehet szó, ha az állam a kölcsönösszeg fölvételénél az adómentességet, illetőleg a tőkekamatadó fel nem emelését kilátásba helyezte. Ha ily ígéretet nem tett hitelezőivel szemben, akkor nem lehet államesődről szólni, bár a hitelezők akkor is rövidséget szenvednek. Egyesek különbséget igyekeznek tenni az államadósságok kamatainak



tőkekamatadóval sujtása esetében a belföldi és külföldi hitelezők között, azt vitatván, hogy az állami címletekre alkalmazott kamatadó a belföldi hitelezőkkel szemben jogosult lehet, a külföldi hitelezőkre vonatkozólag azonban jogsérelmet jelent azért, mert ezekre az állam pénzügyi felségjoga ki nem terjed. Ez az érvelés egészen téves, mert a tárgyi adók, melyek közé tartozik a tőkekamatadó is, a hozadék keletkezéséhez és nem az adófizetők személyéhez kapcsolódnak és így téves az az állítás, hogy az államnak azok megadóztatására nem volna joga. Abban a tekintetben, hogy éri-e jogsérelem a hitelezőket az állami címletek megadóztatásával, illetőleg az azokra vonatkozó kamatadó fölemelésével, tisztán csak az lehet irányadó, kilátásba helyezte-e az állam az ily címletek adómentességét, illetőleg csak meghatározott adóval való terhelését, avagy nem.

Az államesőd sajátos alakját kell látnunk a papírpénzadósság erőszakos megszüntetésében. Itt is mutatkozik az a fentebb már kidomborított alapvető különbség, amely a tőkeerő felszívásával és a vevőerők teremtésével kapcsolatos hitel között van. A tőkefelszívással kapcsolatos hitelműveletekre vonatkozó államesőd mindig közvetlen magánjogi jogsérelmet tartalmaz; az állam adott hitelezőkkel, a kötvénytulajdonosokkal szemben vállalt kötelezettségeit sérti meg. Nem így a papírpénzadósságnál, melynél az állammal nem állnak szemben igazi hitelezők és amely nem is ölti magára ennél fogva a hitelművelet tiszta típusát, hanem mindig az állam pénzverési jogával függ össze. Éppen ezért az állam a papírpénzadósság megsemmisítésével, vagy csökkentésével nem sért közvetlenül szerződést, hanem pénzverési joga keretében követ el olyan ténnyt, amelyből a jogsérelmek egész sorozata származik. Természetesen abból, hogy itt közvetlen jogsérelem nem forog fenn, távolról sem következik, hogy az államesőd ezen alakja enyhébb megítélés alá esnék.

A papírpénzadóssággal kapcsolatos államesődnek is két alakja van. Az egyik a *repudiatio*, midőn teljesen ér-



téktelennek nyilvánítja az állam a kiadott papírpénzt, a második a *devaluatio*, amidőn annak értékét törvényileg a névérték egy hányadára szállítja le. Mindkét esetben az államcsődöt, mint egyúttal jogi intézkedést is élesen el kell választanunk a papírpénz elértéktelenedésének egyszerű tényétől. Csak az első eset az államesőd, míg a második esetben pusztán a gazdasági élet törvényszerű tüneteményével állunk szemben. Persze az utóbbi tényleges fejleményei azok, amelyek a papírpénz repudiációját, illetőleg a devalvatiót elkerülhetetlenné tehetik. Az állam ugyanis csak akkor fordul ezekhez az eszközökhöz, hogyha a forgalomban a papírpénz vagy igen jelentékenyen veszített értékéből, vagy pedig teljesen értéktelenné vált.

**14. Az államcsőd hatásai.** Az államesőd hatásai különböző irányokban nyilvánulnak. A közvetlenül szándékolt hatás az államháztartás rendezése. E célt az államesőd el is éri akkor, ha az államháztartás egyensúlyának megbomlása az államadósságokra vezethető vissza. Ilyenkor az adósságteher megszüntetése, vagy csak könnyítése is megteremtheti az alapját annak, hogy az államháztartás ismét rendbehozható legyen. Erre vezethető vissza az, hogy egyes írók az államesődben az államgazdasági élet újjászületésének eszközét látják. Valóban az is lehet az államesőd, bár mindenestre nagy és súlyos áldozatok árán. Ily súlyos áldozatot kell látnunk mindenekelőtt abban az erkölcsi tényben, illetőleg ellenmondásban, hogy az állam, melynek feladata a jogbiztonság felett örködni, azt maga sérti meg. De pénzügyi szempontból is hátrányos az államesőd, mert többé-kevésbbé mindig megrendíti az állam hitelét. E tekintetben azonban a hatásokat gyakran túlozzák. A tények ugyanis azt mutatják, hogy az oly államok is találnak hitelt, amelyek csak nemrégiben sértették meg kötelezettségeiket. Ennek oka az, hogy az államhitel igen fontos tőkeelhelyezési alkalom, amelyet a hitelezőknek mindig nagy része kíván felhasználni. Igaza van *Humenak*, hogy az államhitelezők kevésbé érzékenyek.



Mindamellett természetesen mindig megbosszulja magát az államcsőd, mert következő kölcsöneinél az állam kedvezőtlenebb feltételek közé kerül és hitelezői magasabb követeléseket támasztanak vele szemben.

Ha pénzügyileg az államcsőd segítséget is hozhat és néha egyetlen eszköze lehet az államháztartás újjászülésének, ez nem változtat azon, hogy közgazdaságilag annak igen súlyos következményei vannak. Az államhitel igen nagy összegekre rug és címletei a legszélesebb körű forgalomnak tárgyai. Minden, ami az ily címletekre vonatkozó kötelezettségeket érinti, éppen ezért a legszélesebb körben idéz elő hatásokat. Legyen szó a tőketartozás módosításáról vagy letagadásáról, a kamat leszállításáról, vagy a kamatfizetés elhalasztásáról, a közgazdaság széles rétegei mindig erősen meg fogják azt érezni és pedig annál erősebben, minél inkább demokratizálódik az államhitel. Addig, míg csak egyes hatalmas pénzemberek hiteleztek az államnak, tisztító zivatarnak lehetett az államcsődöt tekinteni, amely az államon élőködő uzsorások követeléseit időről-időre törli, miután uzsoráskodásukkal már amúgy is eleget nyereszkedtek az államon. Minél jobban kifejlődik azonban az értékpapírkapitalizmus, minél szélesebb körbe hatolnak be az értékpapírok, annál inkább sujtja az államcsőd a szélesebb néprétegeket is. Annak mostmár nemcsak kétes módon összeharácsolt vagyonok, hanem hosszú évek takarékoságából felgyülemlett erőtartalékok is áldozatul esnek, még pedig vakon, minden válogatás nélkül, mert ily válogatás keresztül nem vihető. A hitelgazdaságban egyik követelés a másikba és egyik tartozás a másikba kapcsolódik és így a tartozások és követelések egész láncolata áll fönn. Az államcsőd a magángazdaságok tartozásai és követeléseitől sok helyen kirántja a támaszt és így a magáncsödek egész sorozatát válthatja ki. Azok, akiknek követeléseit állampapírokban fekszenek, képtelenek lesznek kötelezettségeiket teljesíteni és így az államcsőd gazdasági válságot is idézhet elő. Mindig súlyosan érzi meg az állam-



esődöt a tőzsde, mert forgalmának jelentékeny részét az állampapírok teszik. A tőzsde pedig a gazdasági erőtar-  
talékok vására és az értékpapírkapitalizmusra épített ter-  
melési rendszer központi szerve. A tőzsde megrázkódása  
megrendíti az egész gazdasági életet és megingathatja a  
termelés alapjait.

De nemcsak gazdasági, hanem politikai válságot is  
felidézhet az államcsőd. Már az államhitei hatásainak tag-  
lalásakor utaltam azokra a politikai következményekre,  
amelyek a külföldi hitelezés sarkában járhatnak. Ezek  
természetesen az államcsőd esetében válnak aktuálissá és  
idézhetik fel az állam pénzügyi felségjogának teljes meg-  
bénítésát és a legmesszebbmenő külföldi beavatkozást.  
Az államcsőd politikai hatásai természetesen általában a  
külföldi kölesönök nyomán állanak elő és ezért az állam-  
csőd lebonyolításánál a külföldi hitelezőkkel szemben gyak-  
ran a belföldiekkel szemben követettől eltérő eljárás nyer  
alkalmazást. Áll ez kivált akkor, ha valóban nemzetközi  
beavatkozásra vezet az államcsőd és a hitelező államok  
karöltve tesznek lépéseket az alattvalóik sorából kikerült  
hitelezők érdekében. Amíg a belföldi hitelezőkkel szemben  
az államcsőd lényeges különbséget mutat a magánjogi  
csődeljárástól, amennyiben a hitelezők érdekében bírói be-  
avatkozásról itt nem lehet szó, addig a külföldi hitelezők  
érdekében a rendes csődeljáráshoz némileg hasonló le-  
bonyolításban részesül az államcsőd akkor, ha a külföldi  
államok alattvalóik érdekében közbelépnek. Ekkor ugyanis  
külön tárgyalás állapítja meg a hitelezők kielégítésének  
sorrendjét és módozatait. A külföldi hitelezőkre vonat-  
kozólag egyes államok ismételten maguk is ily tárgyalá-  
sokat indítottak meg, egyezkedni óhajtván hitelezőikkel.  
Mintán kivált egyes délamerikai államok ismételt csődje  
többször nagyobb veszteségekkel sújtotta a külföldi hite-  
lezőket, azok szervezkedés útján kerestek az ily károsodá-  
sok ellen védelmet. Egyébként a tőzsde is bizonyos kény-  
szerítő eszközt adhat a külföldi hitelezők kezébe, mellyel  
az államcsődből származó károsodásokkal szemben véde-



kezhetnek. Így nevezetesen a londoni tőzsde alapszabályai értelmében a tőzsdén olyan állam értékpapírai nem jegyezhetők, amely adóssági kötelezettségét megszegte; a tilalom addigra szól, amíg a szóban forgó állam vállalt kötelezettségeinek ismét nem felel meg. Perszé mindezek az eszközök csak addig hatályosak, amíg inkább az illető állam készsége hiányzik a fizetésre és nem valóban a fizetés lehetősége. Az utóbbi esetben ugyanis egyáltalában nincs eszköz, amellyel a hitelezők károsodása el volna hárítható.



## TÁRGYMUTATÓ.

- Abszolút monarchia háztartása 19.
- Adóalany 180.
- Adóalap 161.
- Adóátalány 185.
- Adóáthárítás 180, 237, 243.
- Adóegység 181.
- Adóelhárítás 233, 234.
- Adóelméletek 134—139.
- Adóerkölcs 234.
- Adóelv 124—128.
- Adófelszívódás 237.
- Adófelszólamlási bizottság 184.
- Adófizető 180.
- Adóforrás 181.
- Adók (általános rész) 124—128.
- Adókijátszás 234.
- Adókivető bizottság 184.
- Adókontingentálás 184.
- Adókönyvités 235.
- Adókulcs 181.
- Adólab 161.
- Adólabtarifa 163.
- Adólagstrom 190.
- Adóliquiditás 140.
- Adómegajánlási jog
- Adómentességek 232, 272.
- Adópótlékok 132.
- Adóösszeg 163.
- Adóösszegettarifa 163.
- Adóreform 175.
- Adórendszer 170—176.
- Adórögzítés 184.
- Adósságteher 285, 290.
- Adósságteher könnyítése 290—295.
- Adó szociálpolitikai fogalma 127.
- Adótárgy 181.
- Adótarifa 182.
- Adóteher elosztása 139.
- Adótétel 181.
- Adótökésítés 237.
- Adóvallomás 182, 201.
- Adóváltság 225.



Adóviselő 180.  
 Akcizák 217.  
 Akciza vita 28.  
 Alapelvek adóztatásnál 139—141.  
 Alapok 55—57.  
 Alapszerű kezelés 45, 47, 55.  
 Áldozategyenlőség 142.  
 Áldozatelmélet 147—153.  
 Áldozatelv 142.  
 Alkalomszerű adók 190.  
 Alkotmányos ellenőrzés 60.  
 Aranyzáradék 275.  
 Államcsőd 295, 309—316.  
 Államháztartás 25.  
 Államháztartástan 23.  
 Állami egyedárúságok 118—124.  
 Állami költségvetés 37.  
 Államjavak elidegenítése 101, 102.  
 Államjegyek 270.  
 Államszövetségi háztartás 26.  
 Államvagyon 100.  
 Államvasutak 104, 105.  
 Állandó illetékek 118.  
 Állósított adósságok 264.  
 Általános adóreform 175.  
 Általános érdekelttség 115.  
 Általános fedezeti elv 126.  
 Általános fogyasztási adó 168, 186.  
 Általános forgalmi adó 219, 223—227.  
 Általános jövedelmi adó 186, 200.  
 Általános jövedelmi pótdadó 203, 204.  
 Amortizációs kölcsön 268.  
 Annuitás 268, 299.  
 Appropriáció 44.  
 Árások 191, 230.  
 Arányos adózás 143, 181.  
 Arrozálás (kölcsönöknél) 308.  
 Átalányozási rendszer 75.  
 Áthárítási küzdelmek 240.  
 Átlagos hozadék 192.  
 Átmeneti bevételek  
 Átmeneti kiadások 48, 85.  
 Átutalás 283.  
 Átviteli vámok 217.

Bankadósságok  
 Bankhitel 263.  
 Bankjegyek 270.  
 Bányák 101.  
 Belföldi kölcsönök 276—282.  
 Belső vámok 217.  
 Bélyegkek 185.  
 Bélyegilletékek 118.  
 Bérlet egyedárúságnál 120.



Bérleti szállítás 82.  
 Beruházási program 89.  
 Beruházások 48, 86, 87—90, 261.  
 Biztosítási elinélet (adónál) 136.  
 Bruttóköltségvetés 49.  
 Budgetjog 40—44.

Céladók 126.  
 Centralizált adók 191.  
 Családtagok adója 186.  
 Csereelmélet adónál 135.

Decentralizált adók 191.  
 Deficit 51.  
 Deficit adósságok 261.  
 Degresszív adó 182.  
 Devalváció 313.  
 Diffúziós elmélet 242.  
 Díjak 111.  
 Dologi kiadások 70, 79—84.  
 Domaniumok 100.  
 Dynamikus adók 187, 220.

Egyedárúságok 97, 118—124, 216.  
 Egyenesadók 31, 188.  
 Egyenletes progresszió 162.  
 Egyenlő teherviselés 142.  
 Egyetlen adó 167—170.  
 Egyetlen földadó 168.  
   „ házadó 168.  
   „ jövedelmi adó 170.  
   „ tőkeadó 169.  
   „ fényűzési adó 168.  
   „ fogyasztási adó 168.  
 Egyszeri vagyonadó 208, 209, 295.  
 Elárúsítási monopólium 120.  
 Elhalasztott konverzió 305.  
 Előleges ellenőrzés 60.  
 Ellenőrzés (közületi háztartásnál) 38, 58—60.  
 Ellenőrző szervek 38.  
 Ellenszolgáltatási elmélet (adónál) 135.  
 Emisszió 271.  
 Erdőbirtokok 101.  
 Exlex 41.  
 Életjáradék 300.  
 Érdekeltségi elv 24.  
 Értéknövekedési adó 206.  
 Értékpapírforgalmi adó 223.  
 Értékpapíradósságok 266, 269.  
 Évjáradék 299.

Fázisadó 225.  
 Fedezeti bevételek 133.



- Fedezeti elvek 95.
  - Fedezeti gazdaság 17.
  - Fejadó 176, 186.
  - Felhasznált adóforrásokon nyugvó adók 191.
  - Felhatalmazás 44.
  - Felhatalmazási törvény 54.
  - Felmentvény 37, 54.
  - Felosztásos adók 183.
  - Fényűzési adók 168, 180.
  - Fizikai létminimum 145.
  - Fiziokraták 31, 169.
  - Fogyasztási adók 179, 187, 210—218.
  - Fokozatos adó 148, 182.
  - Fokozatos illetékek 118.
  - Fokozatos konverzió 305.
  - Fokozatos törlesztés 299.
  - Folyószámlahitel 265.
  - Forgalmi adók 179, 181, 218—227.
  - Főadónem 174.
  - Földadó 168, 194.
  - Fővállalkozói rendszer 82.
  - Fundált adósságok 264.
  - Fundált jövedelem 147.
  - Függő adósságok 264.
- 
- Gallatin-rendszer 302.
  - Gazdaadóssági adóelmélet 136.
  - Goschen-féle rendszer 305.
  - Gyártási adó 216.
  - Gyártmányadó 216.
  - Gyorsított progresszió 162.
  - Gyökösített jövedelem 147.
- 
- Haszonvételek 109—110.
  - Határhaszonelmélet és adózás 148—153.
  - Határkiigazítások 164.
  - Határozott időben visszafizetendő adósság 267
  - Határvámok 217.
  - Háborús adósságok 261.
  - Házadó 194.
  - Házbéradó 195.
  - Házosztályadó 195.
  - Háztartás (közületi) 14.
  - Hiány 261.
  - Hitel mint fedezeti elv 129, 254, 257.
  - Hitel (költségvetési) 53.
  - Hitelátruházás 53.
  - Hitelműveletek 96.
  - Honvédelmi kiadások 74.
  - Hosszúlejáratú hitel 266.
  - Hozadéki adók 178, 186.
  - Hozadéki adórendszer 191—199.
- 
- Igazságügyi kiadások 75.



Illetékegyenérték 118.  
 Illetékek 112—118.  
 Illetéki elv 96.  
 Illetékmentesség 114.  
 Indemnitás 54.  
 Individualisztikus állammelmélet 134.  
 Ingatlanátruházási adó 222.  
 Iparadó 195.

Járadékadósság 267.  
 Járulékok 24, 97.  
 Járulékos bevételek 133.  
 Jövedelemeloszlás és adózás 230.  
 Jövedelmi adó 186, 200.  
 Jövedelmi adórendszer 199—204.  
 Jövedelmi elaszticitás 229.  
 Jövedékek 123.  
 Jövedéki büntetőjog 123.  
 Jövedéki kihágások 123.  
 Jura coronalia 111.  
 Jura curalia 111.  
 Jura regalia majora 110.  
 Jura regalia minora 111.  
 Jutalék 271.

Kamara haszna 110.  
 Kamatfizetés felfüggesztése 311.  
 Kamatteher csökkentése 304, 311.  
 Kameralisztika 29.  
 Kataszter 182.  
 Keletkező adóforráson nyugvó adók 191.  
 Kényszerű kiadások 93.  
 Kereseti adó 197.  
 Kényszerkonverzió 303, 304.  
 Kényszerkölcsön 265, 281.  
 Kényszerszolgáltatás 125.  
 Kézpénzben fizetendő illetékek 118.  
 Kétszeres adóztatás  
 Kiadások 61.  
 Kibocsátás 271.  
 Kibocsátási árfolyam 271.  
 Kiegészítő adók 174.  
 Kiegészítő vagyonadó 203, 204.  
 Kincstári egyedárúságok 97, 118—124, 216.  
 Kincstári haszonrészesedés 217.  
 Kincstári jegyek 266.  
 Kincstári utalványok 266.  
 Kivetett adók 190.  
 Kiviteli vámok 217.  
 Klasszikusok 32.  
 Konszolidálás 306.  
 Konverzió 302—309.  
 Konzorcium 271.



Könyvadósság 269.  
 Költségvetés 36, 45—55.  
 Költségvetési jog 40—44.  
 Költségvetési felesleg 51.  
 Költségvetési hiány 261.  
 Költségvetési mérleg 50.  
 Könyvadósságok 269, 275.  
 Kötött törlesztés 297.  
 Közaláírás 275.  
 Közgazdasági kiadások 75.  
 Közhatalmi kiadások 69.  
 Közigazgatási adósságok 263—264.  
 Közigazgatási ellenőrzés 60.  
 Közigazgatási illetékek 118.  
 Közigazgatási kiadások 49, 74.  
 Közjogi fedezeti elv 96.  
 Közjogi kiadások 74.  
 Községi háztartás 24.  
 Községi kiadások 91.  
 Közszállítások 81, 82.  
 Közteherviselés 232.  
 Közületi bevételek 94.  
 Közületi gazdaság 13.  
 Közületi gazdaságtan 4.  
 Közületi kiadások 61.  
 Közületi szükségletek 6—13.  
 Közületi üzemek 103—106.  
 Közvetett adók 188.  
 Közvetett progresszió 167.  
 Közvetlen progresszió 166.  
 Külföldiek adóztatása 193.  
 Külföldi kölcsönök 282—285.  
 Külön alapok rendszere 55.  
 Különös érdekelttség elve 115.

Láncolt tarifa 165.  
 Lajstromszerű adók 190.  
 Lassított progresszió 162.  
 Láaszatadó 202.  
 Legfőbb Állami Számvevőszék 59.  
 Lépcsőzetes tarifa 164.  
 Létező adóforrásokon nyugvó adók 191.  
 Létnminimum adómentessége 143—145.  
 Lombardhitel 265.  
 Lucrum camera 110.

Magángazdasági bevételek 99—109.  
 Magángazdasági fedezeti elv 95.  
 Másodlagos gazdaság 16, 31.  
 Megalapozott jövedelem 147.  
 Mezőgazdasági birtokok 101.  
 Munkabéradó 197.



Nem fundált jövedelem 147.  
 Netto költségvetés 49.  
 Névleges kamat 273.  
 Névleges törlesztés 296.  
 Normálköltségvetés 43.  
 Nyereményadó 223.  
 Nyereménykölcson 268—272.  
 Nyersanyagadó 216.

Okirati illeték 118.  
 Opció 271.  
 Osztályadók 186.  
 Óvadékképes papírok 273.

Önadóztatás 183.  
 Önkéntes kiadások 93.  
 Önkéntes konverzió 303.  
 Önkezelés 83.  
 Önkormányzati kiadások 90—94.  
 Öntözés (kölcsonöknél) 308.  
 Örökjáradék 269.  
 Örökösödési adó 206, 222.

Papírpénzadósság 269.  
 Papírpénzrepudiáció  
 Parin és pari alatti kibocsájtás 273.  
 Parlamentarizmus pénzügye 19.  
 Patrimoniális államháztartás 18, 99.  
 Pénzbírságok 133.  
 Pénzürték flexibilitása 159.  
 Pénztári hiány 51.  
 Pénztári felesleg 51.  
 Pénztárkezelés 38.  
 Pénzügyi adósságok 264.  
 Pénzügyi bevételek 133.  
 Pénzügyi bíróságok  
 Pénzügyi ellenőrzés 60.  
 Pénzügyi felségjog 21, 96.  
 Pénzügyi jog 36.  
 Pénzügyi kiadások 75.  
 Pénzügyi monopólium 121.  
 Pénzügyi politika 5.  
 Pénzügyi vámok 217.  
 Pénzügyminisztérium 38, 64.  
 Pénzverési jog 110.  
 Póthitel 54.  
 Pótkelési időszak 40.  
 Pótutalványozási időszak 40.  
 Praemium 272, 305.  
 Progresszív adó 1. Fokozatos adó

Regalitás elve 97.  
 Regálék 109—112.



Rejtett progresszió 167.  
 Rendes kiadások 47.  
 Rendes bevételek 132.  
 Rendes költségvetés 47.  
 Rendi államháztartás 18.  
 Rendkívüli bevételek 132.  
 Rendkívüli hitelek 54.  
 Rendkívüli kiadások 47, 48, 84—87.  
 Rendkívüli költségvetés  
 Rendkívüli vagyonadó 205.  
 Repartíciós adók 183.  
 Repudiáció 312.  
 Részesedés vállalatokban 106.  
 Részleges adóreform 175.  
 Részleges államcsőd 310.  
 Részleges ellenszolgáltatás elve 115.  
 Részleges monopólium 120.  
 Reziduális adók 191.  
 Rögzítés adóknál 184.  
 Rövidlejáratú hitel 265—266.

Sorsjegykölcsön 272.  
 Sorsolási kölcsön 268, 272.  
 Sorsolási kötvény 279.  
 Soulté 307.  
 Statikus adók 187.  
 Szabad jövedelem 146.  
 Szabadkézi vásárlás 80.  
 Szabad társadalmi együttműködés 68.  
 Szabad törlesztés 297.  
 Szállítási adó 218.  
 Számvevőségek 59.  
 Százalékos illetékek 118.  
 Szelvényadó 197.  
 Személyes bevallás 182.  
 Személyi adók 186.  
 Személyi adózás 176—177.  
 Személyi kiadások 72, 76—79.  
 Szerves államelmélet 138.  
 Szerződészerű törlesztés 296.  
 Szociális kiadások 76.  
 Szolgálati díj 112.  
 Szolgáltatási képesség szerinti adózás 141—147.

Takarékosság 64.  
 Takarékoság és tőkeképződés adóügyi  
 vonatkozásai 153—154.  
 Tarifaadó 190.  
 Társadalmi létminimum 145.  
 Társulati adó 196.  
 Tartományi háztartás 25.  
 Tárgyi adók 186.



Teljes államcsőd 310.  
 Teljes egyedárúság 120.  
 Termékeny beruházások 88.  
 Terméketlen beruházások 88.  
 Termelékeny kiadások 71.  
 Termelési adó 216.  
 Termelési egyedárúság 120.  
 Természetes törlesztés 95.  
 Tényleges felesleg 151.  
 Tényleges hiány 51.  
 Tényleges kamat 273.  
 Tényleges törlesztés 296.  
 Tiszta jövedelmi adóelmélet 143.  
 Tisztviselői kiadások 77—78.  
 Továbbhárítás 240—242.  
 Tontina 268.  
 Tőkeadó 196.  
 Tőkeálladék csökkentése 305.  
 Tőkekamatadó 311.  
 Tőkeképződés és adózás 231, 232.  
 Tőkeleszállítás 311.  
 Törlesztés 295, 296.  
 Törlesztés beszüntetése 306.  
 Törlesztéses adósság 267.  
 Törlesztési alap 300—302.  
 Törvényhatósági háztartás 25.  
 Törvényi törlesztés 297.  
 Törvénykezési illetékek 118.  
 Tőzsdeadó 223.  
 Tőzsdei visszavásárlás (államadósságoknál) 298.  
 Transzferálás 283.  
 Túlélési csoport 268.

Univerzalisztikus államelmélet 138.  
 Utalványozás 38.  
 Utólagos ellenőrzés 60.  
 Üzemi bevételek 96, 133.  
 Üzemi kiadások 49, 69.

Vagyonadó 177, 186, 204, 205.  
 Vagyonátruházási illeték 117.  
 Vagyondézsma 208, 209.  
 Vagyonváltság 209.  
 Valódi hiány 51.  
 Valóságos felesleg 51.  
 Valóságos költségvetési hiány 51.  
 Valóságos vagyonadó  
 Vallás és közoktatásiügyi kiadások 76.  
 Váltóhitel 265.  
 Vámok 217.  
 Városi háztartás 24.  
 Városi kiadások 92.



Vásárlóerő lefoglalása 288.  
Vegyes természetű fedezeti elvek 96.  
Vegyes vállalat 120.  
Versenytárgyalás 81.  
Virement 53.

Zárószámadás 37, 58.  
Zárszámadási jog 58.



## NÉVMUTATÓ.

- Adams 35, 190.  
Amonn Aliréd 101.  
Balás Károly 35, 63, 140, 191, 230.  
Balogh József 253.  
Bálványi Gyula 119.  
Bastable C. F. 35.  
Bene Lajos 92.  
Benning B. 288, 289.  
Besold Christoph 27.  
Bodin Jean 27, 28.  
Bräuer Karl 167.  
Bud János 224, 226.  
Buday László 35, 57, 91, 94, 251.  
Canard Nicolas François 241.  
Calonne Charles Alexander 32.  
Clamageran 73.  
Conigliani Carlo A. 149.  
Cohen Stuart 35, 149, 151.  
Colm Gerhard 154.  
Craig John 33, 148.  
Dalton Hugh 10, 238, 280, 296.  
Deák Ferenc 50.  
Deckert Mathew 168.  
Dieben W. 272.  
Dietzel Carl 256, 292.  
Dienner Otto 285.  
Einaudi 34.  
Exner Kornél 36.  
Fellner Frigyes 35.  
Fisher Irving 156, 157, 158, 159.  
Forbonnais 113.  
Földes Béla 15, 35, 71, 127, 191.  
Freycinet 89.  
Frisch Ragnar 159, 160.  
Fulda 14, 33.  
Geffken 155.  
Gerloff Wilhelm 212.  
Gilbon Gwilym 94.



Gidófalvy Elemér 251.  
 Goschen G. J. 305.  
 Graziani Augusto 12, 34, 149, 208.  
 Gross Herbert 119.  
 Grossmann Eugen 183, 233.  
 Grotius Hugo 135.  
 Guetti 27.  
 Guicciardini Francesco 27.

Hamilton Robert 33.  
 Harl 33.  
 Heckscher Ely 103.  
 Hegedűs Lóránt 35, 209.  
 Helferich J. A. R. 128.  
 Herkner Heinrich 231.  
 Hobbes Thomas 135, 168.  
 Hoffmann Johann Gottfried  
 Hume David 255.  
 Hutcheson Francis 209.

Jakob Ludwig Heinrich v. 33.  
 Järvinen Kyösti 101.  
 Jèze Gaston 43, 63.  
 Jostock Paul 183.  
 Justi Johann Heinrich Gottlob v. 29, 30,  
 74, 135.

Kaitzll Joseph 12.  
 Kautz Gyula 72.  
 Keynes John Maynard 287.  
 Klock Kaspar 27, 110.  
 Kovero Ilm 156.  
 Kröncke 135.

Laband 41.  
 Laky Dezső 36.  
 Lamarque A. 119.  
 Lansburgh 236.  
 Law John 256.  
 Lehmann Fritz 154.  
 Leroy Beaulieu Paul 102, 135, 136, 300.  
 Leser E. 28.  
 Lindahl Erik 137.  
 Locke John 168.  
 Lotz Fr. Eusebius 14, 242.  
 Lotz Walter 104, 111, 117, 189, 190.

Mac Culloch John Ramsay 136.  
 Magvary Zoltán 36.  
 Malchus Karl August 33, 242.  
 Manes 310.  
 Márffy Ede 36.  
 Mariska Vilmos 15, 17, 35, 123, 124.  
 Matlekovits Sándor 72, 309.



Mazzola Ugo 12, 13, 34, 149.  
 Mayr Georg v. 128, 188, 190, 212, 215.  
 Mees Willem Cornelis 35, 149.  
 Meyer Robert 148, 150, 152, 155, 156, 157.  
 Mill John Stuart 142, 154, 185.  
 Mirabeau Victor Riquetti 135.  
 Mischler Ernst 11.  
 Montesquieu Charles 135.  
 Mun Thomas 28.

Natorp T. báró 119.  
 Neumann Friedrich Julius v. 134, 148, 153,  
 189, 212.  
 Nina 119.  
 Nöll von der Nahmer 281.

Oppenheimer Franz

Palgrave Inglis 155.  
 Palmieri 27.  
 Papp Dezső 292.  
 Petty William, Sir 28, 33, 135.  
 Pierson N. G. 35, 149, 208, 238, 239, 274.  
 Pinto Isaac 256.  
 Pozsonyi Gábor 167.  
 Price Richard 301.  
 Prittwitz 242.

Quesnay Francois 32.

Rau Heinrich 33, 34, 35, 229, 242.  
 Ricardo David 66, 185, 241, 255, 256, 295.  
 Ricca Salerno 12, 34, 149.  
 Ricci Umberto 9.  
 Ritschl Hans 137, 162, 163.  
 Roscher Wilhelm 34, 113.  
 Rousseau Jean Jaques 135.

Sax Emil 12, 13, 34, 136, 151, 152, 153,  
 156, 157.  
 Say Jean Baptiste 66, 136, 255.  
 Schall Karl Friedrich v. 114, 127.  
 Schäffle Adalbert 12, 34, 189, 214, 233.  
 Schlözer August Ludwig v. 136.  
 Schmalz Theodor A. H. 14.  
 Seckendorff Veit Ludwig v. 29.  
 Seligman Edwin R. A. 28, 33, 127, 168, 208,  
 237, 242.  
 Sismondi Simonde de 135.  
 Smith Adam 101, 108, 139, 140, 141, 185,  
 223, 240, 255.  
 Soden Fr. Julius H. Gr. 33.  
 Sonnenfels Joseph báró 29, 30.  
 Stein Lorenz 34, 35, 112, 257.  
 Sully Maximilien Gr. 135.



Szigeti Gyula 251.  
Szőnyi Gyula 252.

Teleszky János 35, 123.  
Thiers Louis Adolphe 136, 242.  
Tonti Lorenzo 268.  
Treub M. W. F. 149, 207, 208.  
Turgot Anne Robert Jacques 32, 135.

Umpfenbach Karl Friedrich 14.

Verri Pietro 241.  
Viti de Marco 34, 117, 123, 137, 156.  
Vito Francesco 287.  
Vocke Wilhelm 127, 136, 242.

Wagner Adolf 12, 34, 64, 73, 111, 117, 126,  
127, 189, 238.  
Wetzel 119.  
Weyermann M. R. 190.  
Wick Harald 167.  
Wicksell Knut 8, 35, 137.  
Wieser Friedrich v. 13.  
Woytinsky Wladimir 249, 253, 262.

Zeiler A. 170.



## TARTALOMJEGYZÉK.

### Bevezetés.

	Lap
1. A pénzügytan feladata — — — — —	3
2. A közületi szükségletek — — — — —	6
3. A közületi gazdaság — — — — —	13
4. A közületi gazdaság közjogi jellegének kifejlődése — — — — —	17
5. A közületi háztartás viszonya a közgazdasághoz — — — — —	20
6. A közületi gazdaság alanyai — — — — —	23
7. A pénzügytan fejlődése — — — — —	26

### I. RÉSZ.

#### A közületi háztartás áttekintése.

1. A közületi háztartás alaki rendje — — — — —	37
2. A költségvetési jog — — — — —	40
3. A költségvetés készítésének alapelvei — — — — —	45
4. A költségvetés elrendezése — — — — —	47
5. A költségvetési mérleg — — — — —	50
6. A költségvetés felhasználása — — — — —	53
7. Az alapszerű kezelés — — — — —	55
8. A közületi háztartás ellenőrzése — — — — —	58

### II. RÉSZ.

#### A közületi kiadások.

1. A közületi kiadások megállapításának alapelvei — — — — —	61
2. Közületi célkitűzés és közületi kiadás — — — — —	65
3. A közületi kiadások osztályozása — — — — —	69
4. A közületi kiadások részletezése — — — — —	72
5. A személyi kiadások — — — — —	76
6. A dologi kiadások — — — — —	79
7. A rendkívüli kiadások — — — — —	84
8. A beruházások — — — — —	87
9. Az önkormányzati közületek kiadásai — — — — —	90

### III. Rész.

#### A közületi bevételek.

##### I. Fejezet.

##### A közületi bevételek áttekintése.

1. A fedezeti elvek áttekintése — — — — —	95
2. A magángazdasági bevételek — — — — —	99
3. A magángazdasági bevételek elvi és gyakorlati szempontjai — — — — —	106



	Lap
4. A regálék — — — — —	109
5. Az illetékek — — — — —	112
6. Az állami egyedárúságok — — — — —	118
7. Az adók — — — — —	124
8. A hitel, mint fedezeti elv — — — — —	129
9. A közületi bevételek osztályozása — — — — —	132

## II. Fejezet.

## Adóelmélet.

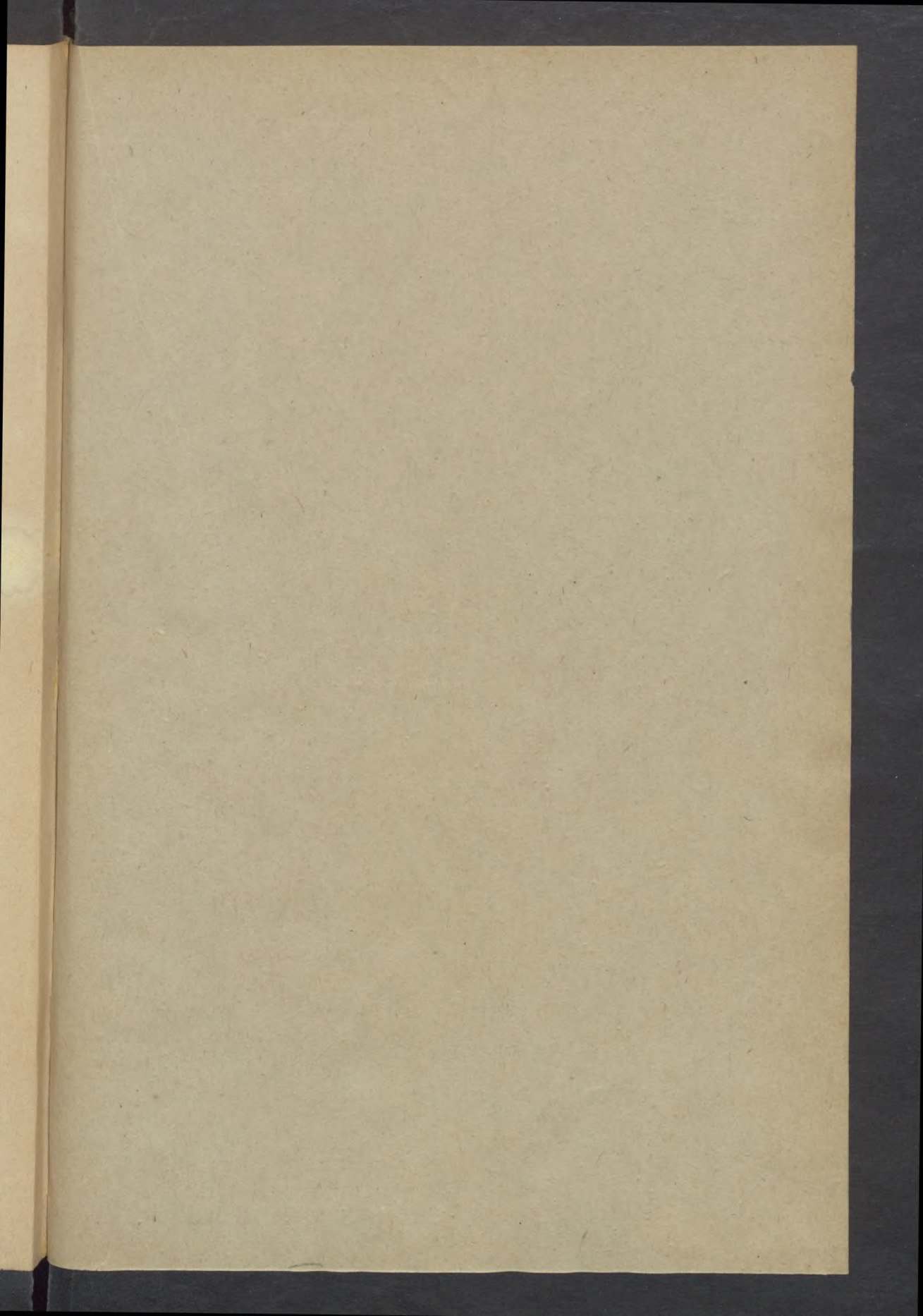
1. Az adóelmélet fejlődése — — — — —	134
2. Az adóztatás alapelvei — — — — —	139
3. Az adóteher felosztása a szolgáltatási képesség elve alapján — — — — —	141
4. Az áldozatelmélet — — — — —	147
5. A fokozatos adó elvi alapja — — — — —	153
6. A fokozatos adózás a gyakorlatban — — — — —	160
7. Az egyetlen adó eszméje — — — — —	167
8. Az adórendszer — — — — —	170
9. Az adóztatás kiindulási pontjai — — — — —	176
10. Az adóztatás technikája — — — — —	180
11. Az adók osztályozása — — — — —	185
12. A hozadéki adórendszer — — — — —	191
13. A jövedelmi adóra alapított adórendszer — — — — —	199
14. A vagyoadó — — — — —	204
15. A fogyasztási adók — — — — —	210
16. A forgalmi adó — — — — —	218
17. Egyes forgalmi tények és üzletkörök megadóztatása — — — — —	221
18. Az általános forgalmi adó — — — — —	223
19. Az adók közgazdasági hatásai — — — — —	227
20. Az adófizetés kikerülése és könnyítésére irányuló törekvések — — — — —	232
21. Az adók piaci vonatkozású hatásai — — — — —	236
22. Az adóáthárítás folyamata — — — — —	243
23. Az adók szerepe a közületi háztartásban — — — — —	248

## III. Fejezet.

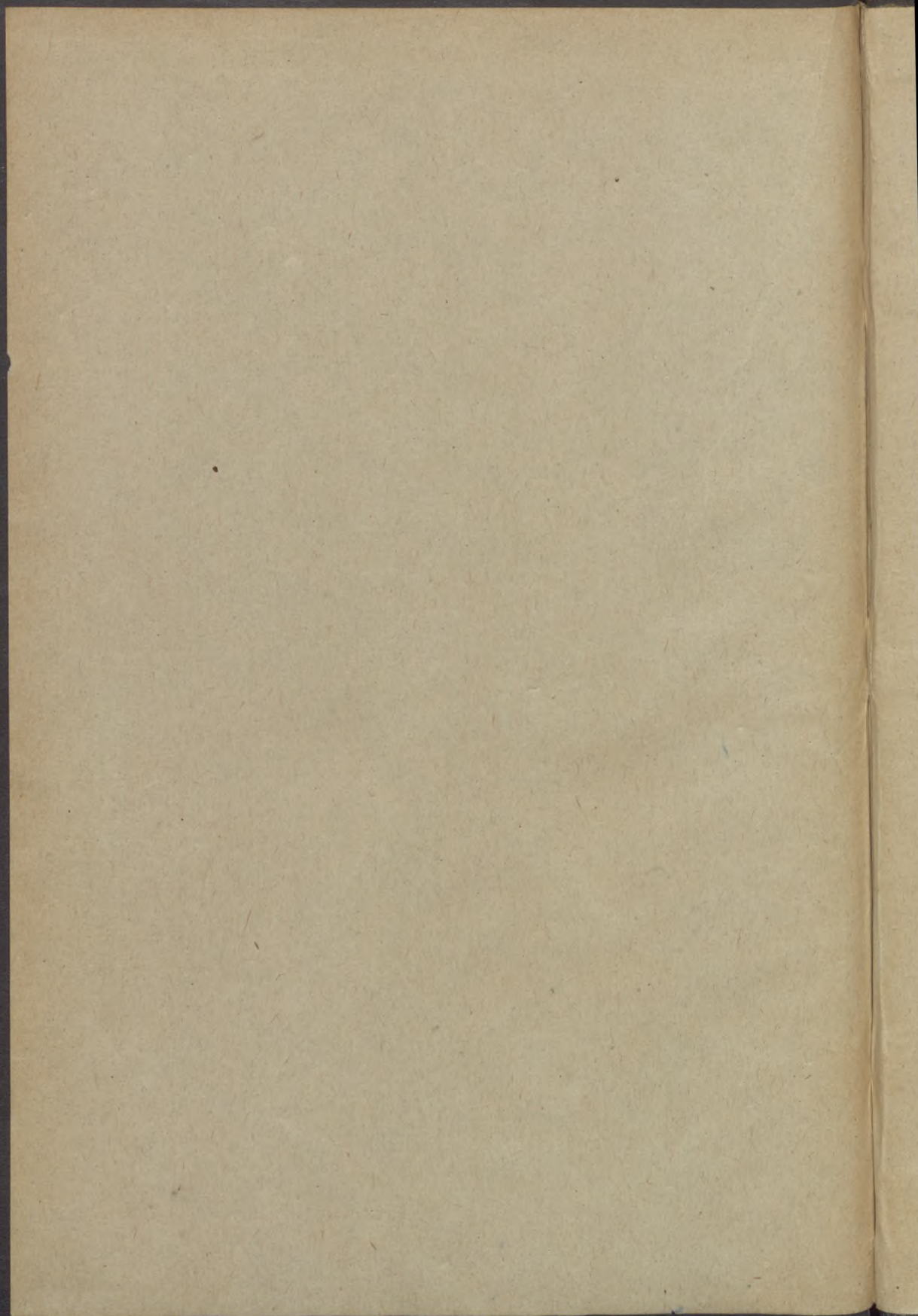
## A közületi hitel.

1. A közületi hitelre vonatkozó nézetek fejlődése — — — — —	254
2. A hitel szerepe a közületi gazdaságban — — — — —	257
3. A közületi adósságok osztályozása — — — — —	262
4. A közületi hitel eszközei — — — — —	265
5. A közületi kölcsönök felvételének módozatai — — — — —	270
6. A belföldi kölcsönök közgazdasági hatásai — — — — —	276
7. A külföldi kölcsönök hatása — — — — —	282
8. Adósságteher és közgazdaság — — — — —	285
9. A közületek adósságterhének könnyítése — — — — —	290
10. A közületi adósságok törlesztése — — — — —	295
11. A törlesztési alap — — — — —	300
12. A konverzió — — — — —	302
13. Az államcsőd — — — — —	309
14. Az államcsőd hatásai — — — — —	313

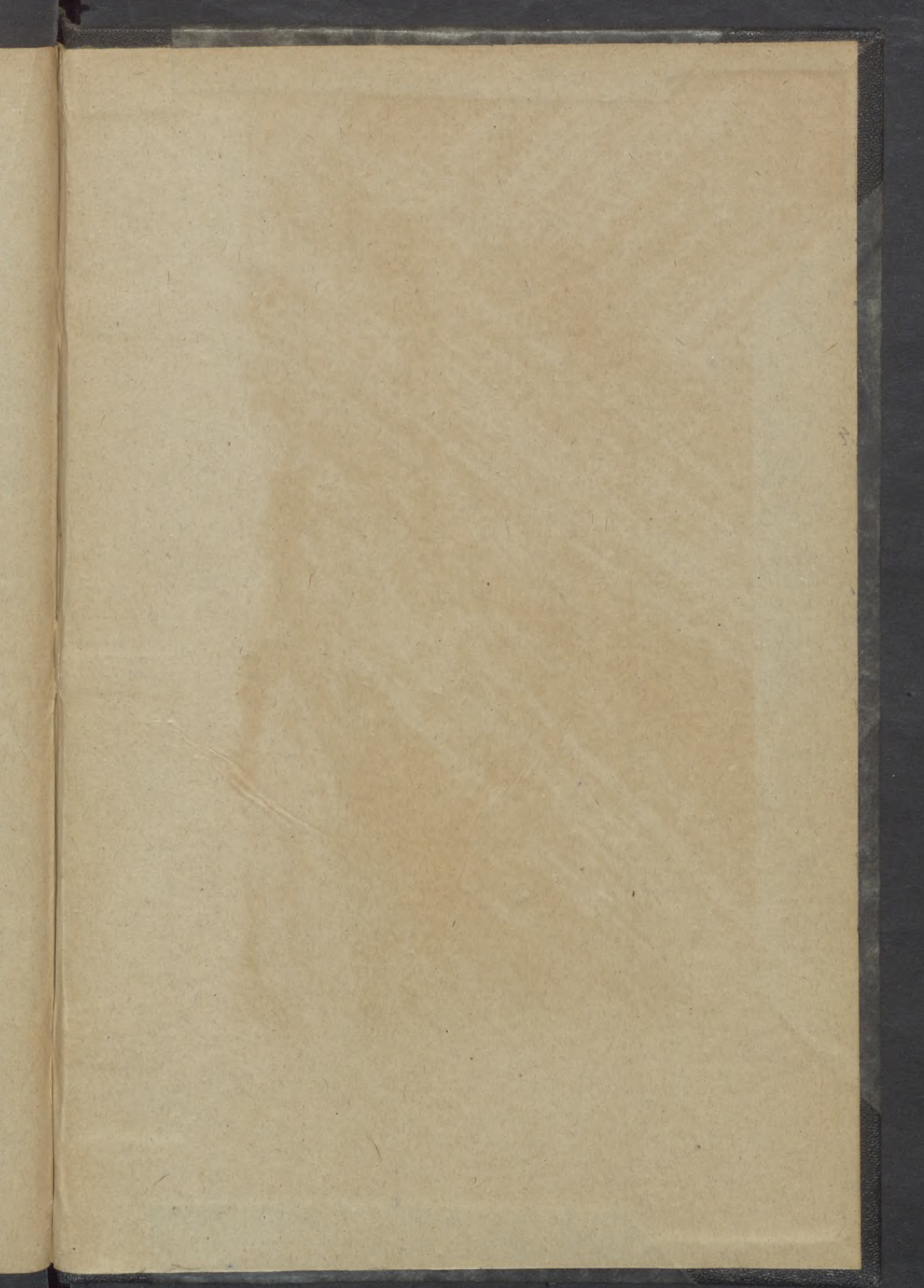




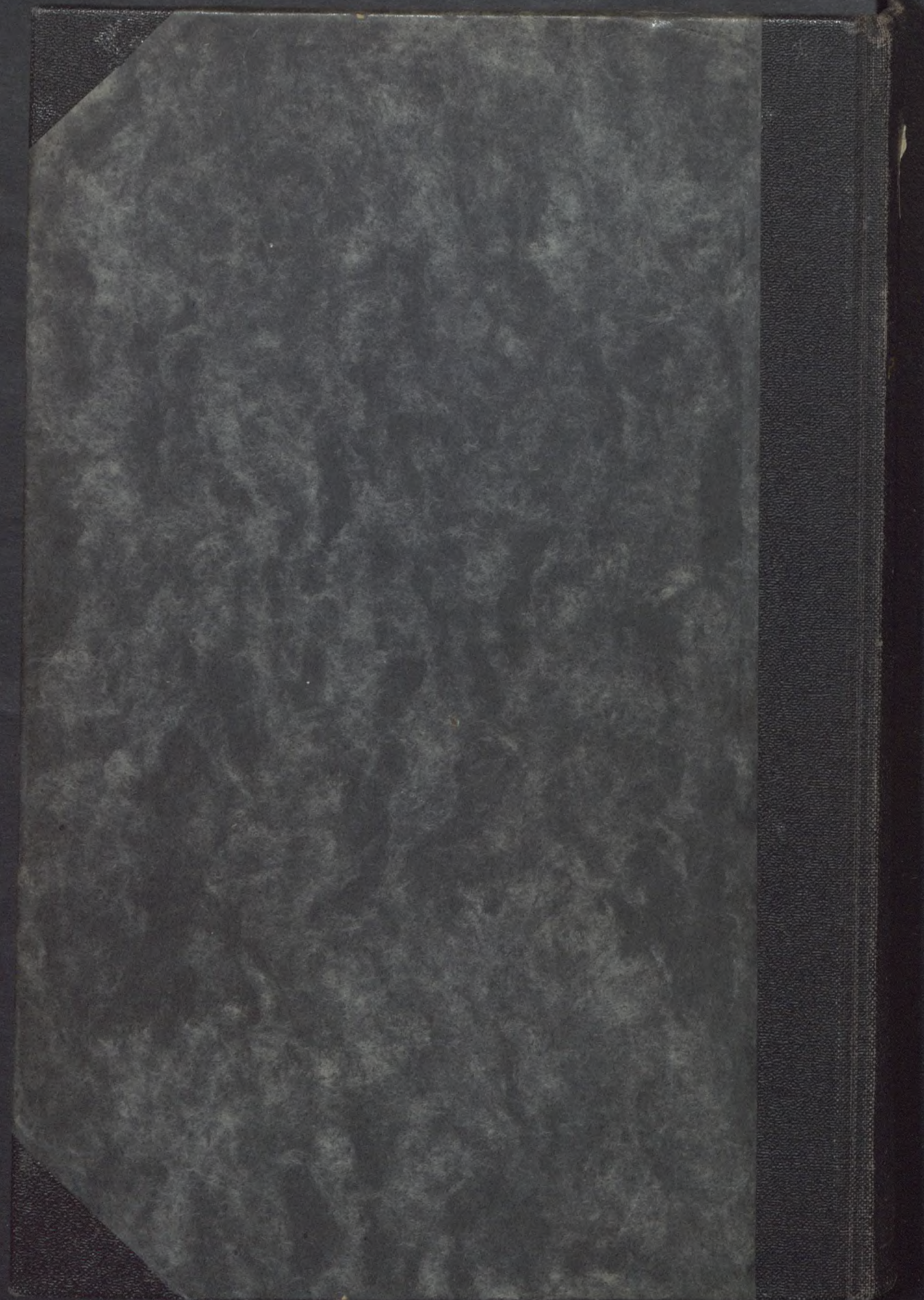














147095

HELLER  
PÉNZÜGYTAN

N. M.