

B 54423

30

my

ADÓZTATÁS ÉS NEMZETI JÖVEDELEM

1221
954

IRTA:

SZÁDECZKY-KARDOSS TIBOR

EGYETEMI NY. RK. TÁNÁR

Különnyomat

a Balás Károly és Heller Farkas születésének 60. évfordulója alkalmából kiadott
„ÜNNEPI DOLGOZATOK”-ból

SZEGED,
1937

XB 197052

356423

ADÓZTATÁS ÉS NEMZETI JÖVEDELEM

IRTA :

SZÁDECZKY-KARDOSS TIBOR

EGYETEMI NY. RK. TANÁR

Különlenyomat

a Balás Károly és Heller Farkas születésének 60. évfordulója alkalmából kiadott
„ÜNNEPI DOLGOZATOK“-ból

SZEGED,
1937

SZTE Klebelsberg Könyvtár



J001035344



B 54423

I.

A kulturállamokban a legutóbbi félszázad alatt az állami és egyéb közületi szükségletek erős szaporodása mutatkozik. Ennek következtében főleg a világháború kitörése óta — nemcsak a hadviselt országokban, hanem más országokban is — a közületi terhek jelentékeny mértékben súlyosodtak. Ez az általános jelenség a közületek feladatkörének kibővülésében (kulturális, szociális és gazdasági téren), a népsűrűség nagyobbodásával kapcsolatban is a közszükségletek növekedésében, továbbá a hatalmi célokra fordított kiadások megduzzadásában (fegyverkezések, háborús költségek) stb. leli magyarázatát.

Az évek óta tartó *világgazdasági válság* folytán az adók és más közszolgáltatások a nemzetgazdaságokra világszerte mind súlyosabb teherként nehezednek. A közületek szükségleteik kielégítésére az anyagi eszközöket normális körülmények között a *nemzeti jövedelemből* teremtik elő és csak rendkívüli körülmények között kivételesen, átmenetileg kerülhet sor a közületi szükségletek egy részének a nemzeti vagyonból való fedezésére.

E tanulmány céljaul annak kutatását tűztük ki: hogyan lehet az adóztatás terhét, a közterhek súlyát és a teherviselő-képességet valamely országon belül s országonkint összehasonlítva nemzetközileg helyesen megállapítani. E feladat kielégítő megoldásának a jelenlegi nehéz pénzügyi és gazdasági viszonyok között fokozott jelentősége van.

A külföldi és hazai szakirodalom egyrésze az „adóteher“ (Steuerbelastung, charge d'impôts, burden of taxation) megjelölést nem csupán az adókból, hanem más közületi bevételekből származó megterhelésre vonatkoztatva is használja. E fogalom helyes, szabatos megjelölése: a közületi teher, röviden *közteher* (Finanzbelastung, charges fiscales, charges publiques). Az adóteher a köztehernek csupán egy részét alkotja. A tágabb értelemben vett adóterhen a közgazdasági és pénzügyi írók gyakran a közterhet értik.

A *közteher* fogalmát kétféle szempontból határozhatjuk meg: közgazdasági és magángazdasági szempontból. *Közgazdaságilag* a közteher fogalma a kényszerhatalommal felruházott állam és egyéb közületek (vármegyék, tartományok, városok, községek), valamint az egyházak, a törvényen alapuló kényszertársulások (mezőgazdasági-, kereskedelmi- és iparkamarák, ármentesítő-, vízszabályozó társulatok) stb. által a közszükségletek fedezésére igénybevett anyagi eszközöket jelenti, vagy más szóval a közgazdaság anyagi eszközeinek a közcélokra elvont részét. *Magángazdasági* szempontból a közteher a magángazdaságoknak a különféle adók, jövedékek, vámok, egyházi- és felekezeti iskolai adók, kényszerjellegű járulékok és díjak (kamarai illetékek, közmunkaváltság, ármentesítő járulékok stb.) és egyéb pénzbeli közszolgáltatások formájában történő megterhelését jelenti.

A közteher problémáját nemcsak közgazdasági, hanem magángazdasági szempontból is lehet vizsgálni. Magángazdasági szempontból a termelő által a termeléssel kapcsolatban viselt közterheket termelési költségnek tekinthetjük. Lehetséges, hogy a termelő magángazdasági szempontból az általa fizetett valamely közterhet szükségtelen költségnek véli, míg adott esetben közgazdasági szempontból a közszolgáltatás igénybevételét indokoltnak, a közületi bevételek felhasználását helyesnek ítélni tudjuk meg. A közterhek súlyának mérlegelésénél tehát mindig különbséget kell tenni a közgazdasági és magángazdasági szempont között.

Beszélhetünk *tárgyi* és *alanyi értelemben vett közteherről*; az előbbi a közgazdasági, az utóbbi a magángazdasági szempontból meghatározott közteher.

A közteher közgazdasági és magángazdasági fogalma

nem fedi egymást. Vannak ugyanis olyan közszolgáltatások, amelyeket közgazdaságilag tulajdonképpen nem tekinthetünk megterhelésnek, de alanyi értelemben az adófizetők az összes közszolgáltatásokat mindig tehernek érzik.

Míg a *tárgyi* értelemben vett közterhek pontos megállapítására az alább kifejtendő szempontok kellő *figyelembevétele* mellett megvan a lehetőség, az *alanyi* közterhek súlyát nem lehet megbízhatóan megállapítani, mert e tekintetben szubjektív, lélektani tényezők és az *adóáthárítás* lehetőségei is fontos szerepet játszanak. Valamely adónak hatása adóalanyonként különböző lehet: az egyik adófizetőre erősebb, a másakra gyengébb nyomást gyakorolhat.

II.

A közületek különféle bevételeinek közteher jellege felől a *pénzügytan* és a *közgazdaságtan* irodalmában a vélemények megoszlanak; ezért e kérdést részleteiben vizsgáljuk meg. Sorra vesszük a közületek *bevételeinek* főbb neveit abból a szempontból, hogy közgazdaságilag mi jelent valóban közterhet.

Az *adók* közteher jellege nyilvánvaló. De a közületek háztartásának nem a bevételi, hanem a kiadási oldala, tehát a közületi bevételek felhasználása a döntő mindig a közterhek súlyának mérlegelésénél, amint azt alább részletesebben kifejtem. Ez a megállapítás nemcsak az adókból, hanem más forrásokból származó közületi bevételekre is vonatkozik.

Az *illetékek* közteher jellege azonban bizonyos tekintetben kétséges. Az adók és az illetékek kivetése egyaránt a pénzügyi felségjogon alapszik, de lényeges különbség mutatkozik e két közbevételi forrás között abban, hogy míg az adókat az állam és az egyéb közületek közvetlen ellenszolgáltatás nélkül vetik ki, addig az illetékek egy részénél a közületek a magángazdaságoknak közvetlen ellenszolgáltatást is nyújtanak; ilyen esetekben az illetékek adóteher jellege kétségessé válik.

Az illetékek adójellegének általános megállapítását megnehezíti az, hogy a határ az adók és az illetékek között olykor elmosódik. Egyes országokban pl. az örökösödési adó az illetékek közé tartozik (így Magyarországon, Ausztriában). Vannak olyan illetékek (az igazságszolgáltatási-, az útlevílletékek stb.), amelyeknél a magángazdaságoknak a közületek által

egyoldalúan megszabott közszolgáltatása jóval nagyobb, mint az illetékek fizetéséért végzett közületi ténykedés értéke. Ilyen esetekben az illeték adójellege előtérbe nyomul. Mivel az illetékeknek csoportosítása és bevételeiknek pontos szétválasztása ebből a szempontból a közterhek megállapításánál alig lehetséges, az illetékekből származó összes bevételeket rendszerint a tágabb értelemben vett adóterhekhez sorolják. Ámbár azokat az illetékeket, amelyekért a közületek a magángazdaságoknak megfelelő értékű közvetlen ellenszolgáltatást nyújtanak, tulajdonképpen adóterheknek nem tekinthetjük.

A közületi háztartások bevételeinek kisebb csoportját alkotják a különféle *díjak*, amelyeket egyes adórendszerek részben a „vegyes adók“ közé helyezik (pl. a vízdíjat, a csatornadíjat, a szemétkihordási díjat). Elméletileg nyilván helyesebb volna, ha ezeket a közszolgáltatási bevételeket a közületek üzemi bevételeinek csoportjában foglalnák össze. A különféle díjak közteher jellegének megállapítása az illetékekéhez hasonló mérlegelést igényel.

A *vámokból* eredő közbevételeknek ez irányú vizsgálatánál különbséget tehetünk a *védővámok* és a *pénzügyi vámok* között. A *védővámokkal* az állam nem a belföldi magángazdaságokat akarja megterhelni, hanem ellenkezőleg a fejlesztésre szoruló belföldi termelést igyekszik olymódon támogatni, hogy egyes külföldi termékeket a támogatás mértékéig védővámokkal sújtja. Ezzel szemben a *pénzügyi vámok* célja: a közületek jövedelemszerzése. A pénzügyi vámok a fogyasztási adókhoz hasonlóak és a közteher jelleg tekintetében az adókkal egyenlő elbírálás alá esnek.

A *vámok* olykor a belföldi árszínvonal emelkedését és így a belföldi fogyasztás megdrágítását okozzák. Ezek a közterhek tehát nemcsak közvetlenül nehezedenek a fogyasztókra azáltal, hogy anyagi eszközeiknek egy részét közületi célokra elvonják, hanem olykor közvetve is: a vámoknak és a fogyasztási adóknak az árszínvonalra gyakorolt hatása által. A közterhek hatása a fogyasztási adókkal és a vámokkal sújtott fogyasztási cikkek áralakulásában világosan kifejezésre jut. (Itt közvetlenül megjegyezhetem, hogy a vámoknak a belföldi áralakulásra gyakorolt hatását nem lehet számszerűen megbízhatóan kimutatni; ez a hatás főleg a konjunktura változásaitól függ.)

A közterheknek az *árszínvonalra* gyakorolt hatása nemcsak *belföldi*, hanem *külföldi* vonatkozásaiban is figyelmet érdemel. Ha valamely országban a közületi terheket nagy mértékben emelik, akkor a belföldi vállalkozók a külföldiekkel szemben hátrányos helyzetbe kerülnek s a belföldi termelés produktumainak versenyképessége a világpiacon csökken. E hátrány annál inkább mutatkozik, minél kisebb szerepet tölt be valamely ország kivitele a világpiac keresletének az illető árucikkkel való ellátásában. Viszont ha a közterhek a belföldi termelés tökéletesítését eredményezik, ilymódon a belföldi vállalkozások világpiaci helyzetére is előnyös hatást gyakorolhatnak.¹ De a közterhek emelkedését a termelés produktivitásának növelésével csak egy bizonyos határig lehet ellensúlyozni; a közterhek nagyarányú fokozásával a gazdasági erőmegfeszítés nem tarthat lépést.

A közterhek megállapításánál számításba kell venni az állami és egyéb közületi *monopoliumok* tiszta nyereségeit is. E monopoliumok pénzügyi, közgazdasági vagy társadalompolitikai szempontokból a magánosok versenyét kizárják. A *pénzügyi monopoliumokból* eredő közületi bevételek a vállalkozói nyereségen és az illetéken kívül adójelleget is tartalmaznak. A pénzügyi monopoliumok tiszta nyereségeit tehát nem tekinthetjük teljes összegükben köztehernek, mert egyrésztük vállalkozói nyereség. Lehetséges, hogy valamely állami vagy más közületi monopolium ármegállapításánál nem érvényesül a nyereszkedési szándék vagy az árakat úgy szabják meg, amint szabad verseny esetén a magánvállalatok állapítanák meg. Elméletileg az állami vagy más közületi monopoliumok közül csak azoknak tiszta nyereségeit lehet a közterheknél számításba venni, amely monopoliumoknak ármegszabásánál az adóztatási szándék nyilvánvaló s abban az esetben is e monopoliumok bevételeiből a vállalkozói nyereségnek megfelelő rész levonandó.

A tudományos irodalomban sokat vitatott kérdés az, hogy vajjon a *közüzemek* bevételei is közterheknek tekintendők-e. Egyesek felfogása szerint a közüzemek tiszta nyereségeinek

¹ Lásd Heller Farkas: Pénzügytan. I. köt. Elméleti pénzügytan. Budapest, 1921. 187. l.

semmi esetben sincs adójellege, akár állami monopolüzemekről, akár a magánvállalatokkal szabad versenyben álló közüzemekről van szó.

Ezzel szemben Wilhelm *Gerloff* a közüzemek nyereségeiben a népesség pénzügyi megterhelését látja; nézete szerint amit az állam és a községek üzemeiknek tiszta nyereségeiből elgádzálkodnak, vagyis amit így „közvetlenül a nemzeti jövedelemből elvesznek, a népesség jövedelmének megrövidítése“ s ilyen esetekben a népesség adózóképesége csekélyebb, mintha a közüzemek tiszta nyereségei a magángazdaságokhoz folynának osztalékok, tantiémek, a magánvállalatok igazgatóinak magas fizetései stb. formájában. *Gerloff* abban az esetben is adóterhet állapít meg, ha a közüzemeknek nincs nyereségük, hanem ellenkezőleg veszteségük van, ha a közüzemeket akár-milyen (társadalompolitikai, gazdaságpolitikai vagy más) okokból nagyobb költségek terhelik, mint a magánvállalatokat.² Ez a felfogás sem mentes minden tévedéstől. Ha valamely közüzem mérlege veszteséggel zárul, a közüzemi hiányokat más közületi bevételekből fedezik, az államnak vagy a községeknek ilyen veszteséges üzemei közgazdasági szempontból kétségtelenül terhet jelentenek. Viszont a közüzemek tiszta nyereségeiben nem állapíthatunk meg minden esetben közteher jelleget.

Más kérdés az, hogy helyes-e, ha az állam és az egyéb közületek üzemeik által nagyarányú gazdasági tevékenységet fejtenek ki s ilymódon a magángazdaságtól jelentékeny tevékenységi kört és kereseti forrásokat vonnak el. A közüzemek tiszta nyereségeit a közületek saját szükségleteik fedezésére vagy a közüzemek céljaira használják fel, míg ha ezek a vállalatok is a magánkezekben volnának, e nyereségek a magánvállalatok tulajdonosainak és vezetőinek jövedelmét növelnék. A közüzemek körét határok közé kell szorítani és meg kell akadályozni azt, hogy a közüzemek a magánüzemeknek versenyt támasszanak ott, ahol a magánvállalkozás a szükségletet megfelelően, reálisan ki tudja elégíteni.

Gerloff imént bírált véleményéhez közel áll az a másik

² *Wilhelm Gerloff*: Steuerbelastung und Wiedergutmachung. Ein Beitrag zur Reparationsfrage. Schriften des Vereins für Sozialpolitik. Deutsche Zahlungsbilanz und Stabilisierungsfrage. 168. köt. 1. rész. München und Leipzig, 1924. 10—12. 1.

felfogás, amely szerint a közüzemeknek az adóssági szolgálat levonása után megmaradó tiszta nyereségei az adókhoz hasonlóak, mert az állam és a községek csak azáltal jutnak közüzemi nyereségekhez, hogy a nyújtott szolgáltatásokat vagy javakat „némileg az önköltségükön felül közvetett adóval is megterhelik“.³

A közüzemek egy részének valóban monopol-jellege van. De még sem tekinthetjük az összes közüzemek tiszta nyereségeit az adókhoz hasonlóaknak. Az állam és az egyéb közületek az adókat közvetlen ellenszolgáltatás nélkül a pénzügyi felségjog alapján vetik ki, míg üzemeik teljesítményeivel a magán-gazdaságoknak közvetlen ellenszolgáltatást nyújtanak. A közüzemek tiszta nyereségeinek nem tulajdoníthatunk közteherjellegget akkor, ha a közüzemek tevékenységét a piacra alapítva kizárólag a keresetgazdasági cél irányítja, vagyis ha a közüzemek a magánvállalatokkal szabad versenyben állanak. Ha ellenben a *közüzemeknek monopol-jellege* van és ármegszabásuknál adóztatási szándék érvényesül, akkor az ilyen közüzemek *tiszta nyereségeit* az adóztatáshoz hasonló megterhelésnek tekinthetjük. Egyes monopolszerű közüzemek teljesítményeinek vagy általuk termelt javaknak ármegállapítása ugyanis elsősorban a közületi háztartások bevételeinek növelésére szolgál. Az állam és más közületek monopol-jellegű üzemeinek tiszta nyereségeit tehát közterheknek minősíthetjük. Itt is felmerül elméletileg annak a szükségessége, hogy a közterhek megállapításánál a közületek monopol-jellegű üzemeinek tiszta nyereségeiből a vállalkozói nyereségnek megfelelő rész levonassék, amit azonban gyakorlatilag nehezen lehet megoldani.

A közületek közjogi és magánjogi rendes bevételei gyakran nem elegendők a közszükségletek kielégítésére. Ilyen esetekben közkölcsönök felvételére kerül sor. Ha az állam kényszeríti polgárait a közkölcsön nyújtására, az ilyen *kényszerkölcsönökből* származó közületi bevételeknek szintén közteherjellege van. Mivel a közterhek nagyságának alakulását az igénybevett közületi kölcsönök összege is befolyásolja, ezért a

³ Waldemar Holz: Sind internationale Vergleiche steuerlicher Belastungen möglich? Probleme des Geld- und Finanzwesens. 2. füzet. Leipzig, 1924. — U. a.: Über den Vergleich steuerlicher Belastungen. Allg. Stat. Archiv. 1921/22. évi 13. kötet. 395. l.



közterhek kutatásánál az illető ország vagy országok közületi kölcsöneinek nagyságát, felhasználási célját és belföldi vagy külföldi eredetét is figyelembe kell venni.

A *közületi bevételek* többi nemeit ebből a szempontból tovább nem részletezem, hanem csupán annak megállapítására szorítkozom, hogy a közterhek vizsgálatánál figyelembe kell még venni az *állami és egyéb közületi javak* tiszta hozadékait is, amennyiben azokat is a közszükségletek fedezésére használják fel.

Vitás kérdés azonban, hogy vajjon az u. n. *szociális terhek*, a *társadalombiztosító intézmények* bevételei a közterhekhez számítandók-e. Egyik figyelemre méltó felfogás szerint a társadalombiztosítási járulékokat nem lehet köztehernek tekinteni. Viszont a másik felfogás a szociális terheket az adóterhek közé sorolja.

III.

Az *adóztatás terhének* mérlegelésénél nem elegendő annak megállapítása, hogy az állam és más közületek szükségleteik fedezése céljából az anyagi eszközöket milyen mértékben és milyen forrásokból teremtik elő (adókból, illetekekből, különféle díjakból, vámokból, közkölcsönökből vagy más bevételi forrásokból), hanem igen fontos annak vizsgálata is, hogy a közületek a *magángazdaságtól elvont vásárlóerőt mire használják fel. Az adóbevételek felhasználási céljától* függ mindig az, hogy az adóztatás reproductivnak bizonyul-e vagy sem. Általánosságban nem áll meg az a tétel, hogy minden adó reproductív jellegű.

A *közületek kiadásainak* közgazdasági hatása a termelés, az áralakulás és a jövedelemeloszlás terén egyaránt mutatkozik. A közületek kiadásaival most csupán a közteherviselés szempontjából foglalkozom röviden.

A közületek *személyi kiadásainak* kérdését a pénzügytan irodalma különféleképpen ítéli meg. Így pl. Wilhelm *Röpke* professzor pénzügytanában a közületek személyi kiadásaival kapcsolatban azt hangoztatja, hogy a közhivatalnoki kar fenntartása a szociálproduktum megfelelő részének igénybevételével jár, csökkenti a szociálproduktum többi részét és azonkívül sok

embert von el a tulajdonképpeni termeléstől.⁴ Nézete némileg emlékeztet a fiziokrata François Quesnay-nek álláspontjára, aki a termelő osztállyal (*classe productive*) szemben terméketlen osztályt (*classe stérile*) különböztetett meg, — igaz ugyan, hogy terméketlen osztálynak az iparosokat és a kereskedőket tekintette. Röpke professzornak avval az érvével szemben, hogy a közhivatalnokok alkalmazása sok embert von el a tulajdonképpeni termeléstől, rá kell mutatnunk arra, hogy a jövedelemeloszlás bármilyen rendszere mellett a köz érdekében éppen úgy szükség van a közhivatalnokokra, mint a termelőkre s az előbbieket még közgazdaságilag sem lehet terméketlen osztálynak minősíteni.

Közgazdasági és közháztartási szempontból valóban hátrányos, ha a közületi alkalmazottak száma a tényleges szükségletet meghaladja és ennek következtében a személyi kiadások túlságosan emelkednek. Ha valamely országban a közalkalmazottak száma túlteng, akkor a közületek rendszerint nem képesek a nagy köztisztviselői kart megfelelően fizetni és számukra a közbevételekből olyan jövedelmet nyújtani, amely anyagi függetlenségüket biztosítaná. A magas köztisztviselői létszám mellett a nyugellátások összegének megduzzadásával is számolnunk kell. A közületek háztartásában a *személyi kiadások* túlságos megnövekedése a *közterhek* alakulására tehát káros hatással van.

A közületek *dologi kiadásaival* kapcsolatban a közszállítások kérdését kell érintenünk. Gazdaságpolitikai és egyben pénzügypolitikai szempontokból is kívánatos, hogy a közületek dologi szükségleteinek fedezésénél lehetőleg belföldi vállalkozókat foglalkoztassanak, mert valamely országban minél élénkebb a gazdasági élet, annál nagyobbak az adóbevételek.

Közgazdaságilag a legelőnyösebb, ha a közületek a magángazdaságoktól elvont vásárlóerőt *hasznos beruházások* segítségével vezetik vissza az ország közgazdasági szervezetének vérkeringésébe. A szakirodalomban rendszerint *produktív és improduktív beruházásokat* különböztetnek meg aszerint, hogy a beruházások közvetlenül gazdasági célt szolgálnak-e vagy sem. A határt a produktív és az improduktív beruházások között

⁴ Finanzwissenschaft. Berlin-Wien, 1929. 35. l.

azonban igen nehéz pontosan megvonni. Kérdés, hogy a *termelékenység* fogalmának meghatározásánál melyik felfogásból indulunk ki.⁵ Ha az angol klasszikus közgazdaságtani iskola álláspontjára helyezkedünk és csak az anyagiakkal közvetlenül összefüggésben álló jószágszaporítást tekintjük termelékenynek, úgy a közületi beruházásoknak sokkal szűkebb körét nevezhetjük produktívnak, mint akkor, ha nem csupán az anyagi, hanem a szellemi, erkölcsi javak szaporítását is produktívnak minősítjük.

Az állam és más közületek beruházásainak legnagyobb részénél a közgazdasági *termelékenység* nem jár karöltve a magángazdasági *jövedelmezőséggel*. E beruházásoknál többnyire nem lehet összeegyeztetni a közgazdasági produktivitás és a magángazdasági rentabilitás szempontjait. Vannak olyan közületi beruházások, melyek *produktívak* és többnyire *pénzügyileg gyümölcsözőek* is (pl. a kikötők, tárházak, villamos-áramfejlesztő telepek, gázművek, vízművek építése és fejlesztése). A közületi beruházások másik túlnyomó nagy csoportja pénzügyileg ugyan nem gyümölcsöző, de *közgazdaságilag produktív*; (ilyenek a közutak, vasutak, hidak, csatornák építése, folyamszabályozás, fásítás stb.). A közületi beruházásoknak további csoportját az *állag fenntartása* teszi indokolttá és feltétlenül szükségessé.

A közületi beruházásokhoz szükséges összegek nagyobb része lehetőleg *közkölcsönökből* fedezendő; így az állandó használatra szolgáló közületi javak gyarapításának és tökéletesítésének terhei a beruházás idején élő és a következő nemzedékek között megoszlanak, ami a beruházás idején élő nemzedék közterheinek alakulása szempontjából nem lényegtelen.

Az állam és az egyéb közületek bevételeiket nem csupán az igénybevett szolgálatok fizetésére, nyugdíjakra, dologi javak megszerzésére vagy beruházásokra használhatják fel, hanem a közületi bevételek egy részét különféle *segélyek, támogatások, járadékok* formájában egyes belföldi gazdasági ágaknak vagy magánosoknak ellenszolgáltatás nélkül juttatják. Ilymódon csak eltolódás történik a nemzeti jövedelemben, éppen úgy, mint

⁵ V. ö. Imrédy Béla: Produktivitás és fizetési mérleg. Közgazdasági Szemle, 1928. évi 71. köt.

a közületek belföldi kölcsöneinek tőketörlesztésénél és kamatfizetésénél.

Az állami kiadások közgazdasági hatását tekintve a leghátrányosabb az, ha az adóbevételeket a *külföldnek ellenszolgáltatás nélkül* háborús jóvátételek vagy hadisarc fizetésére fordítják és ezzel a belföldi gazdasági erőket sorvasztják.

A közületi bevételek különféle felhasználási lehetőségeinek e vázlatos áttekintéséből kiténik, hogy valamely ország *nemzeti jövedelméből* az *adóztatás* és más közületi bevételi források útján a magángazdaságoktól elvont anyagi eszközök túlnyomó része normális körülmények között rövidebb vagy hosszabb idő alatt visszakerül az illető ország gazdasági életének vérkeringésébe. Ebből a körfolyamatból a közületi bevételeknek a külföldi kötelezettségek teljesítésére felhasznált része marad ki teljesen; ezért közgazdaságilag a leghátrányosabbak az állami kiadások közül a külföldnek ellenszolgáltatás nélkül fizetett összegek.

IV.

Az *adóztatás terhének* és általában a *közterhek* vizsgálatánál különbséget kell tennünk egyfelől a csupán egy országra kiterjedő és másfelől a nemzetközi összehasonlító kutatás között. Mindkét (a belső és a nemzetközi) kutatási területen részint közös, részint egymástól eltérő célkitűzések is vannak, amelyeknek elérésére különféle módszereket alkalmazhatunk.

A *belső* kutatási területen a közterheket egyrészt időbeli változás, másrészt társadalmi rétegződés, gazdasági és foglalkozási ágak szerint és — ha kellően részletezett, széleskörű anyag áll rendelkezésre — e szempontok egybevetésével lehet megragadni.

Valamely ország adó- és egyéb közterheinek *időbeli változásait* rendszeres adatgyűjtés esetén minden nagyobb nehézség nélkül nyomon követhetjük. Az ezirányú vizsgálódásoknál természetesen az illető ország valutájának értékében végbe menő változásokat is számításba kell vennünk s a pénz értékének ingadozása esetén az adóterhek és egyéb közterhek névleges összegét megfelelő indexszámok segítségével reális értékben fejezhetjük ki.

Nagy jelentősége van az egyes országokon belül az adó-

terhek gazdasági-, ill. foglalkozási ágak⁶ és társadalmi rétegek szerint való vizsgálatának. E kérdés részletes megvilágítása és tanulságainak megállapítása a *pénzügyi politika*, a *gazdaság-politika* és annak egyik ágát alkotó *társadalompolitika* szempontjából egyaránt fontos. Az erre vonatkozó széleskörű tudományos kutatások eredményei alapján lehet csak megbízhatóan arra a kérdésre válaszolni, hogy valamely ország adórendszere valóban megfelel-e az adóztatás legfőbb követelményének: az *adóteher arányos és igazságos felosztásának*. Ha a vizsgálódások eredményei ennek ellenkezőjét bizonyítják, akkor a pénzügyi politika feladata lesz az olyan adórendszer kiépítése, amely az illető országban az egyes gazdasági, ill. foglalkozási ágak és társadalmi rétegek teherviselőképességének jobban megfelel; ily módon a *nemzeti jövedelem* egészségesebb megoszlására is lehetőség kínálkozik.

Valamely ország egészére vonatkozólag az *összes közterheknek* társadalmi rétegek, foglalkozási, ill. gazdasági ágak szerint való megoszlását nem lehet pontosan kimutatni, mert az ehhez szükséges megbízható adatok hiányosak. E hiányok pótlására becslések segítségével lehet törekedni. A képviseleti módszer alkalmazásával pedig a különféle foglalkozási kategóriák vagy egyes gazdasági ágak köréből a magángazdaságoknak vagy gazdasági üzemeknek egy részét kiválasztva közteheradataik alapján a figyelembe vett rétegek egész tömegének közteherviselésére következtethetünk. Ha a megfigyelés egységeit tervszerűen és céltudatosan választják ki és az adatgyűjtést elég széles körben hajtják végre, e módszer alkalmazása is tanulságos eredményekhez vezethet. Az ily módon nyert adatok felhasználásánál azonban nem szabad megfeledkeznünk a képviseleti módszer alkalmazásával járó hátrányokról sem. A különböző gazdasági, ill. foglalkozási ágak és társadalmi rétegek összes adóterheinek *tényleges viseléséről* sohasem nyerünk teljesen tiszta képet, mert csak arra vonatkozólag vannak adataink, hogy ki *fizeti* az egyes adónemeket, de annak megbízható megállapítását, hogy valóban ki *viseli*, az *adóáthárítás* szövevényes folyamata meggátolja.

⁶ V. ö. *Fellner* Frigyes: Adótehermegoszlás. Statisztikai Közlemények. (Szerkeszti: *Illyefalvi* I. Lajos) 79. köt. 3. sz. Kiadja: Budapest Székesfőváros Statisztikai Hivatala. Budapest, 1936.

Mivel a közterhek jelentékeny részének (pl. a fogyasztási adók, vámok stb.) tényleges viselését egy ország összes társadalmi rétegei, gazdasági, ill. foglalkozási ágai szerint nem lehet kimutatni, ezért az ilyen irányú vizsgálódásoknál többnyire csak az egyenes adók és pótlékaik (a jövedelmi adó, vagyonaadó stb.) hozadékának adatait használják fel. Az erre vonatkozó abszolút számok — az illető társadalmi rétegekbe, gazdasági, ill. foglalkozási ágakba tartozó népesség nagyságának ismerete nélkül — hiányos, megtévesztő képet nyújtanak. E tekintetben a fejenkénti adó- és közteherátlagok megfelelőbbeknek látszanak, de a vizsgált rétegek *közteherviselési képességéről* nem tájékoztatnak. Ezt a hiányt egyesek azzal akarják pótolni, hogy a nyers fejenkénti adóátlagok mellett feltüntetik a fejenkénti jövedelmi átlagokat is. Az ilyen szűkebb körű kutatások azonban — bármennyire érdekesek — nem oldhatják meg a fentiekben körvonalazott feladatot.

Módszertanilag kétségtelenül helyesebb volna, ha az adóteher- és közteher adatokat nem az egész népességhez, hanem a kereső népességhez viszonyítanák. Az egyes országok kereső népességének adatait azonban csak hosszabb időközönként a népszámlálások eredményei alapján, tehát többnyire csak tíz évenként állapítják meg. Az egyenes adóknál az adóbevételeket az adófizetők számához arányíthatjuk.

Találunk az irodalomban olyan adalékokat is, amelyek az adóknak bizonyos nemeit (leggyakrabban az *egyenes adókat* és a *közvetett adókat*) csoportosítva az egyenes és közvetett adók százalékos részesedését és olykor az illető ország népességének számához viszonyított fejenkénti adóteher átlagát tüntetik fel. Az egyenes és közvetett adók szabatos meghatározása, határvonaluk pontos megjelölése igen nehéz feladat. Az ilyen csoportosítások többé-kevésbé mindig hibaforrásokat rejtenek magukban. Mégis bizonyos fenntartásokkal az ily módon nyert arányszámok és fejenkénti adóteherátlagok a közteherviselésnek *penzügypolitikai* és *társadalompolitikai* szempontból való vizsgálatánál némi tájékoztatásul szolgálhatnak.

Ha valamely országban a közvetett adók aránya és fejenkénti átlaga az egyenes adókéhoz képest túlságosan magas, ebből többnyire kedvezőtlen adótehermegoszlásra, a szegényebb néprétegeknek viszonylag súlyos megadóztatására következ-

tenek. A közvetett adók közül az elsőrendű szükségleti cikkek-re kivetett fogyasztási adók, a dohány- és sójövedékek stb. ugyanis az alsó és középső jövedelmi osztályok adófizetési képességét jóval erősebben használják ki, mint a gazdaságilag erősebb, vagyonosabb rétegeket, amelyeknek teherviselőképessége jóval nagyobb. Az ilyen következtetéseket azonban az illető ország gazdasági és pénzügyi viszonyainak alapos ismerete és a vonatkozó adatok beható vizsgálata alapján szabad csak megkockáztatni, mert lehetséges, hogy az u. n. közvetett adók százalékos részesedésének növekedése nem csupán az adótehermegoszlás kedvezőtlen alakulását, hanem a nagytömegű alsó néprétegek vásárlóképességének javulását is jelenti.

Valamely ország összes közterheinek *horizontális*, egyes vidékek szerint való kutatása — a tudományos igényeket tekintve — nem biztat sok eredménnyel. A *vagyon- és jövedelmi adók* hozadékáról területileg részletezett adatok nem tükrözik vissza mindig híven a *tényleges* adóteherviselést, mert egyes adófizetők vagyontárgya, illetve jövedelemforrása az országnak nemcsak azon a területén fekszik, ahol az adóalanyok vagyonuk és jövedelmük után kivetett adókat befizetik. A *fogyasztási adók* és a *jövedékek* hozadéka sem mindig azokon a helyeken folyik be, ahol a közterheknek e neveit viselik, vagyis ahol a fogyasztási adókkal és a jövedékekkel sújtott tárgyakat fogyasztják.

A *vámbevételek* területi részletezésénél pedig rendszerint a vámhivatalok helyei az irányadók. E megfontolások alapján kétségesnek tartjuk azt, hogy megbízhatóan lehessen megállapítani valamely ország összes közterhei *tényleges* viselésének *területi* megoszlását. De *egyed-egy adónemek* hozadékának területi részletezése — főleg pénzügypolitikai célokra — nem felesleges.

V.

A közterhek behatóbb kutatásánál és főleg *nemzetközi összehasonlításánál* a már fentebb kifejtett szempontok mellett figyelembe kell még venni a vizsgálódás körébe vont országok nemzeti jövedelmét, nemzeti vagyonát, a népesség jövedelem- és vagyaneloszlását, a tulajdonból és a munkából származó jövedelmeknek egymáshoz való arányát, a népesség fizikai és

kulturális létminimumát, az érvényben lévő adórendszert, az adók kivetésénél és beszedésénél alkalmazott eljárásokat, az egyenes- és közvetett adók arányát, továbbá az országok történeti fejlődését, földrajzi helyzetét, kulturális viszonyait, társadalmi és foglalkozási tagozódását, a népesség kormegoszlását, a keresők és eltartottak arányát, az adózásnál érvényesülő erkölcsi felfogást, mely tényezők mind hatással vannak az egyes országok *adózási teljesítőképességére*.⁷ A közterhek nemzetközi egybevetésénél is szükséges volna a közületek feladatkörének, a közületek gazdasági tevékenységi körének megállapítása, a közületi gazdaságok és a magángazdaságok határvonalaának megjelölése, mert nagy különbség van két ország közterhének magassága között aszerint, hogy az egyik országban a közületek oly feladatokat is végeznek, amelyek a másik országban kizárólag vagy túlnyomórészt a magángazdaságokra hárulnak.

A közterhek nemzetközi összehasonlításánál is mindig nagy súlyt kell helyeznünk annak kutatására, hogy az egyes országokban a közületi bevételeket mire használják fel. A közterhek nemzetközi összehasonlításánál tekintetbe kell venni a vizsgálódás körébe vont országok közgazdaságának szerkezetét is.

Van a közteherviselésnek olyan formája, melyet nem lehet egyszerűen kifejezni és így nem is szerepelhet a közületi háztartások költségvetéseiben és zárszámadásaiban: ezek a *természetbeli közterhek*, pl. egyes országokban az állampolgárok általános hadkötelezettsége, esküdtszéki tisztsége, a közületek által igénybe vett egyéb természetbeli szolgáltatások, az állampolgárok által *nobile officium* gyanánt végzett különféle közfunkciók. Azok a nem pénzbeli szolgáltatások, amelyekre az állam kötelezi polgárait munkaerejüknek, idejüknek vagy tulajdonuknak ellenszolgáltatás nélkül való igénybevételeivel, tulajdonképpen szintén megterhelést jelentenek.

A *természetbeli közterhek pénzbeli egyenértékét* azonban nem lehet pontosan kiszámítani, mert hiányzanak az ehhez szükséges támpontok. A közterhek nemzetközi egybevetésénél

⁷ V. ö. Findlay *Shirras*: Taxable Capacity and the Burden of Taxation and Public Debt. Journal of the Royal Stat. Soc. 1925. évi LXXXVIII. kötet 537—538. lapok.

az állampolgároknak ezt a megterhelését sem hagyhatjuk figyelmen kívül, mert ezek a természetbeli közterhek a különböző országokban egymástól lényegesen eltérő mértékűek. Pl. egyes országokban az állampolgárok bizonyos korosztályainak általános hadkötelezettsége áll fenn, míg más országok zsoldos hadsereget tartanak fenn; az utóbbi rendszer az államháztartás sokkal nagyobb megterhelését, tehát végeredményben az állampolgárok anyagi szolgáltatásainak a közcélokra jóval erősebb igénybevételét teszi szükségessé, mint az általános hadkötelezettségi rendszer.

Bár elméletileg ez a szempont sem lényegtelen, gyakorlatilag a természetbeli közterheknek megbízható, számszerű megragadásához vajmi kevés reményt fűzhetünk.

VI.

A tágabb értelemben vett *adóterhek*, a *közterhek* mérésére és nemzetközi összehasonlítására eddig alkalmazott vagy javasolt módszerek a fentiekben megindokolt követelményeket nem elégítik ki teljesen s így tudományos szempontból nem kifogástalanok.

A különböző országok adóterheinek és egyéb közterheinek abszolút számokkal való egybevetésénél elsősorban megfelelő *összehasonlítási alapot* kell találnunk a valuták értékkülönbözeteire és értékváltozásaira való tekintettel. A világháború előtt, amikor a vezető kulturállamok valutái alig ingadoztak, erre a célra az *érmeparitás* kétségtelenül alkalmas átszámítási alapul kínálkozott. A világháború kitörése óta azonban a helyzet ebben a vonatkozásban is lényegesen megváltozott. Jelenleg, amidőn a nagy és gazdaságilag erős államok valutáinak értéke is jelentékenyen ingadozik, az abszolút számokban kifejezett évi közterhek nemzetközi összehasonlításánál az adatoknak közös nevezőre való hozatala komoly nehézségeket okoz. Méginkább megnehezíti az átszámítást az, hogy az egyes országok valutájának belső és külső értéke egymástól különbözik. A közterheknek háború előtti és háború utáni egybevetésénél az *árszínvonal változásait* nem szabad számításán kívül hagyni.

Az adóterhek és az egyéb közterhek nemzetközi összehasonlítása abszolút számokban bizonyos valutára vagy egy va-

luta aranyértékére átszámítva egyáltalán nem megfelelő módszer; alkalmazása esetén nemcsak az egyes országok közteherviselőképességére befolyással levő különféle tényezők szerepe marad teljesen figyelmen kívül, hanem az országok népességének nagysága is.

Utóbbi szempontot veszi figyelembe, bár nem megfelelő az a módszer sem, amelynek eredménye: az egyes országok tágabb értelemben vett adóbevételeinek a népesség számával történő elosztása alapján az átlagos fejenkénti adóterhet tünteti fel. Az ilyen nyers adóteher- vagy közteher-átlagok számításának hiányosságai is szembetűnőek. Ez a módszer csak a népesség nagyságát veszi számításba, de az adózási teljesítőképessegre hatással levő fontos tényezőket nem. Alább az *adóztatás* és a *nemzeti jövedelem* vonatkozásainak tárgyalásánál majd részletesebben kifejtem, hogy nemzetközi összehasonlításokra a fejenkénti adóteher vagy közteher alapulvétele azért helytelen, mert a nagy nemzeti jövedelemmel rendelkező, gazdag országok magasabb fejenkénti adóteher- vagy közteher-átlaga a valóságban kevésbé nyomasztó, mint a szegény országok alacsonyabb adóteher- vagy közteher-átlaga. Az ilyen nyers adóteherátlagok az egyes országok *adózási teljesítőképességéről* egyáltalán nem tájékoztatnak.

Eltételezve itt a kisebb jelentőségű módszerektől, egy másik eljárás nem az adóbevételek, hanem az *adótételek* alapján igyekszik az adóterheket nemzetközileg összehasonlítani. Ez az u. n. adótarifális módszer, melyet a gyakorlatban Lloyd George alkalmazott, nincs tekintettel a vizsgált országok adórendszerének sajátosságaira, népességének egymástól eltérő életfeltételeire és életszokásaira. Az u. n. adótarifális módszer további hibájául róhatjuk fel azt, hogy ha a figyelembevett országok közül egyik vagy másik valutájának értéke csökken, az adótételek alapulvételéből nyert eredmény teljesen megtévesztő lesz. Ez a módszer helytelen azért is, mert az adótétel csak a törvény által szándékoltt adóztatás mértékét tünteti fel. Két ország azonos adónemének egyenlő adótétele még nem jelenti az adó egyenlő mérvű hozadékát. Az adótételek túlzott emelését rendszerint nyomon követi az adókötelesek adóelhárítási törekvése. Ennélfogva megtörténhetik, hogy valamely közület az adótételek felemelése után kisebb adóbevételhez jut, mint an-

nak előtte; az adók hozadékának alakulása persze az egyes országokban uralkodó *adóerkölestől* nagymértékben függ. Az adótételek nemzetközi egybevetése alapján azért sem lehet az egyes országok adóterhére biztosan következtetni, mert a különféle adónemek (pl. a jövedelmi adó, a vagyoadó, a kereseti adó) hozadéka nemcsak az adótételektől, hanem az adóalap megállapításától, továbbá az adómentesség határától, az adóbehajtás szigorúságának mértékétől is függ, s e tényezők országokként ugyancsak különbözőek. A Lloyd George által alkalmazott u. n. adótarifális módszer sem elméletileg, sem gyakorlatilag nem kielégítő.

A pénzügyi politikának másik — nemzetközileg elismert — szaktekintélye, a nemrég elhunyt Louis *Loucheur* pedig oly módon kísérelte meg az adóterhek nemzetközi összehasonlítását, hogy néhány ország *fejenkénti adóátlagát* átszámította *munkanapokra* az ipari munkások átlagos évi munkajövedelme alapján, vagyis arra a kérdésre óhajtott feleletet adni, hogy évente átlagosan hány napon át dolgozik az állam részére pl. az angol, a francia vagy a német állampolgár.⁸ De e módszer segítségével sem juthatunk a nemzetközi összehasonlítások céljára a tudományos követelményeknek megfelelő, szilárd kutatási alaphoz.

Gyakran alkalmazott módszer: az adóterheket, a közterheket a nemzeti jövedelemhez viszonyítja. Ez az eljárás az imént bíraltaknál kétségtelenül finomabb, magasabb igények kielégítésére törekvő, mert az adóterhek, a közterhek mellett számításba veszi az egyes országok nemzeti jövedelmét is, amelynek nagyságától és megoszlásától az adózási teljesítőképesség első sorban függ. Ezzel a módszerrel kissé behatóbban kell foglalkoznunk.

VII.

Valamely ország tágabb értelemben vett adóterhének, közterheinek viszonyítása a nemzeti jövedelemhez módszertani szempontból mindenek előtt azért nem kifogástalan, mert míg egyrészt a *közterhekről* pontos adatok állanak rendelkezésre, addig másrészt a *nemzeti jövedelem* nagysága felől csak *becs-*

⁸ A két utóbbi módszerről lásd *Gerloff* i. m. 28—32. ll.

lések alapján tájékozódhatunk s a becslések általános gyengéje, hogy a szubjektív mozzanatok közrehatása folytán az eredmények hibaforrásokat tartalmaznak.

A *nemzeti jövedelem* csak képzeletbeli fogalom, amire vonatkozólag a tudományos irodalomban különféle meghatározásokat találunk. A *nemzeti jövedelem fogalmának* pontos körülhatárolása és annak megállapítása, hogy mik tartoznak a nemzeti jövedelem elemei közé, már sok tudományos megvitatásra adott alkalmat,⁹ de a vitát még nem tekinthetjük lezártnak.

Még nehezebb feladat a *nemzeti jövedelem* megbízható, számszerű *becslése*. E tanulmány szűk keretében nem bocsátkozhatom a nemzeti jövedelem becslésére alkalmazott különféle módszerek bírálatába. Vizsgált problémánkkal kapcsolatban itt csak néhány megállapításra szorítkozhatom.

A nemzeti jövedelem becslésére eddig ajánlott és alkalmazott módszerek közül bármelyiket is vesszük szemügyre: a tárgyi (reális, objektív), a személyi (perszonális, szubjektív) vagy az u. n. vegyes módszert, mindeniknek vannak kifogásolható, támadható pontjai s a legnagyobb gondossággal és lelkiismeretességgel végzett számítások sem lehetnek hibátlanok. *A nemzeti jövedelem becslésének még nincsen általánosan elismert s elméletileg minden tekintetben elfogadható módszere.*

Felmerült már az a kérdés is, hogy egyáltalán lehetséges-e a nemzeti jövedelmet megbízhatóan kiszámítani, hiszen egy ország gazdasági ereje soha sincsen nyugalmi állapotban, hanem állandó folyamatban van. Mint szakkörökben ismeretes, a német közgazdák egy része — élükön Karl *Diehl* professzorral — a nemzeti jövedelem becslésének értékét kétségbe vonja. Viszont mások, köztük neves tudósok e tekintetben nem kételkedők, a nemzeti jövedelem becslésének szükségességét és tudományos jelentőségét elismerik. A világháború előtt és azóta is nyilvánosságra kerültek különböző országok nemzeti jövedelméről alapos számítások eredményei.

A *nemzeti jövedelem* fogalmi meghatározásának és kiszámítására alkalmazott eljárásoknak különbözőségein kívül főleg a világháborút követő években a népesség természetbeli önel-

⁹ Lásd *Fellner* Frigyes: Csonka-Magyarország nemzeti jövedelme. Budapest, 1930. 3. és köv. lapjait.

látásának egyre növekvő fontossága, az egyes országok pénzértékében, a fogyasztásban mutatkozó gyakori ingadozások, az árszínvonal különbségei és gyors változásai, s általában a nemzeti jövedelem becslésénél alapul szolgáló bizonyos vagyontárgyaknak értékét csökkentő vagy növelő gazdaságpolitikai és pénzügypolitikai események: mind olyan tényezők, amelyek a nemzeti jövedelem megbízható becslését és nemzetközi összehasonlítását igen megnehezítik.¹⁰

Számolnunk kell azzal, hogy a különböző országok nemzeti jövedelmét nem lehet mindig azonos eljárással megállapítani, mert az ehhez szükséges adatokat, pl. az alanyi módszer alkalmazása céljából a megbízható jövedelemadó- és vagyonszámtartási adatokat nem mindenütt gyűjtik és hozzák nyilvánosságra. Az egyéb módszertani nehézségek közül még megemlíthetem azt, hogy az adóteher vagy a közterhek és a nemzeti jövedelem egybevetésénél a nemzeti jövedelemnek tárgyi módszer segítségével nyert adatai azért nem megfelelőek, mert e módszer hívei a személyes szolgáltatásokból származó jövedelmeket nem tekintik a nemzeti jövedelem elemeinek, már pedig az adóztatás ezeket az u. n. származékos (derivált) jövedelmeket is megragadja. Ha az adóterheket vagy a közterheket a nemzeti jövedelemhez viszonyítják, a tárgyi módszer alapján kiszámított nemzeti jövedelem összegéhez a származékos jövedelmek és a vagyonszámtartásból eredő jövedelmek is hozzáadandók.

A nemzeti jövedelem fogalmával körülhatárolt javak összességét mindig *pénzértékben* kell kifejezni. A nemzeti jövedelem becslésénél tehát számításba kell vennünk a pénz vásárlóerejének változásait is. De az olyan évről vagy évekről, amelyekben valamely ország pénzértéke állandóan ingadozik, nehezen lehet a nemzeti jövedelem becslését megbízhatóan végezni, mert hiányzik a reális, biztos számítási alap. A *pénz vásárlóereje* nemcsak országonként mutat időbeli változást, hanem valamely vizsgálati időpontban egy országon belül vidékenként (pl. a nagyvárosban és a falun) is különböző.

Mindezeknek a körülményeknek figyelembevétele mellett

¹⁰ V. ö. W. C. Mitchell and S. Kuznets: Current Problems in Measurement of National Income. La Haye 1934. 4. és köv. lapok.

kétségtelen, hogy a nemzeti jövedelemre vonatkozó számítások eredményeinek mindig csak relatív értéket tulajdoníthatunk.

E nagy, szinte leküzdhetetlen nehézségek és hiányok ellenére sem mellőzhetjük a nemzeti jövedelem becsléseit különféle fontos közgazdasági és pénzügypolitikai kérdések tárgyalásánál; így e számítások eredményeit az *adóztatás* terhének és általában a közterhek mérlegelésénél bizonyos tekintetben tájékoztató, összehasonlító alapul használhatjuk fel. Különösen gazdasági válság idején, amikor a *nemzeti jövedelem* a válság kimélyülése során rendszerint egyre csökken, e módszer segítségével mutatják ki azt, hogy országonként a közterhek aránya a nemzeti jövedelemhez viszonyítva milyen mértékben emelkedik. De tulajdonképpen nem helyes az, hogy az egyes országok közterhét a nemzeti jövedelemmel állítják szembe, mert a közterhek csak a pénzben jelentkező egyéni jövedelmeket terhelik; tehát a közterhek súlyának vizsgálatánál az *egyéni jövedelmek* összegéből kell kiindulni.¹¹

Olykor az egyes országok *nemzeti jövedelmének* és adóterheinek vagy közterheinek összegét a *népesség számával* elosztják s az így kiszámított fejenkénti átlagokat egymással szembe állítják. De azoknak a különféle tényezőknek figyelembe vétele nélkül, amelyek a *köztehverviselőképeséget* országonként egymástól lényegesen eltérően alakítják ki, a nemzeti jövedelem és a közterhek egymáshoz való aránya vagy fejenkénti átlaga nemzetközi összehasonlításban nem nyújthat reális képet. A különböző valutákban kimutatott nemzeti jövedelem és közteher összegeknek vagy fejenkénti átlagainak átszámítása egységes alapra — különösen a jelenlegi viszonyok között — nagy akadályokba ütközik.

A *nemzeti jövedelem* és a tágabb értelemben vett *adóterhek* aránya vagy fejenkénti átlaga sohasem tükrözheti vissza híven a különböző országok közgazdaságára nehezedő terhek súlyát. Nyilvánvaló, hogy gazdaságilag minél fejlettebb, természeti kincsekben minél gazdagabb valamely ország, minél magasabb annak nemzeti jövedelme, az egyéni jövedelmeknek annál nagyobb részét vonhatják el közületi célokra anélkül,

¹¹ V. ö. *Matolcsy Mátyás és Varga István: Magyarország nemzeti jövedelme 1924/25—1934/35. Laky Dezső előszavával. A Magyar Gazdaságkutató Intézet 11. sz. különkiadványa. Budapest, 1936. 100. l.*

hogy a belföldi közgazdaság fogyasztási- és tőkeszükségletének kielégítése hiányt szenvedne. Viszont a szegény országokban, amelyeknek nemzeti jövedelme a népesség létfenntartására és közgazdaságának tőkeellátására is alig elegendő, a közterheknek a nemzeti jövedelemhez képest csekélyebb mértéke is a valóságban a magángazdaságok súlyos, nehezen viselhető megterhelését jelenti.

A különböző országok közteherviselő képességéről és tényleges megterheléséről csupán a nemzeti jövedelem és a közterhek adatainak szembeállítására alapján tehát nem nyerünk megbízható nemzetközi összehasonlítást.

Nem szabad arról sem megfeledkezni, hogy az *adóztatás* nem közvetlenül a *nemzeti jövedelmet* ragadja meg, hanem az egyes személyeket, tárgyakat, cselekményeket vagy tényeket.

A *szolgáltatási képesség elve* szerint az egyén jövedelmének a megélhetési költségek levonása után megmaradó részét, az u. n. *szabad jövedelmet* lehet adóztatás alá vonni. Az egyes országok adóterheinek nemzetközi egybevetésénél a nemzeti jövedelemnek a népesség *létminimuma* felett levő részét tekinthetjük az elméletileg megfelelőbb összehasonlítási alapnak. Ha két ország adóterheinek a nemzeti jövedelemhez viszonyított aránya azonos is, abban az országban, amelyikben a nemzeti jövedelemnek a *népesség u. n. létminimuma* felett levő része nagyobb, természetesen az adónyomás gyengébb lesz.

Ha az adóztatás terheit és általában a közterheket a nemzeti jövedelemhez arányítják, megállapítandó volna, hogy az egyes országok nemzeti jövedelmének a közületi célokra el nem vont részéből, vagyis amellyel a magángazdaságok szabadon rendelkeznek, egyfelől mennyi jut a népesség létszükségleteinek kielégítésére, másfelől mennyi marad a közgazdaság tőkeszükségleteire és a megtakarításokra. Ennek a szempontnak mérlegelése elméletileg kétségtelenül indokolt, gyakorlatilag azonban nagyon nehéz.

Az *adómentes létminimum* fogalma a pénzügytanban és a pénzügyi jogban az egyenes adók egy részénél már régóta polgárjogot nyert. A létminimum nagyságának megállapítása egy adott időpontban egyenként is nehéz, valamely országra vonatkozólag egységesen pedig aligha lehetséges. A létminimumnak pénzértékben kifejezendő nagysága ugyanis nemcsak országon-

kint, hanem valamely országon belül foglalkozási ágankint és társadalmi rétegenként is jelentékeny különbségeket mutat és az árszínvonal változásaival ingadozik; e tényező mellett az éghajlat, az évszakok, a gazdasági és kulturális fejlődés, a faj, a népesség életszokásai stb. mind hatást gyakorolnak a létminimum nagyságának alakulására. *Valamely ország egész területére vonatkozólag egységesen a népesség fizikai vagy kulturális létminimumát pontosan sohasem lehet meghatározni.*

Sem elméletileg, sem gyakorlatilag nem megfelelő az adóterhek nemzetközi egybevetésére javasolt az a módszer, amelynek lényege — nagy vonásokban a következő: A különböző országokban a családi háztartási számadások alapján bizonyos „tipikus“ családoknak átlagos jövedelme állapítandó meg, majd létminimuma számítandó ki és e „tipikus“ családok jövedelmének a létminimum levonása után megmaradó részéhez viszonyítandó az adóterhek; az ilyen számítások eredményei — az illető országok valutája belső vásárló erejének figyelembevételével — szolgálhatnak e javaslat szerint a nemzetközi összehasonlítás alapjául.¹² Nem tekintve most azt, hogy az u. n. tipikus esetek kiválasztása — mint ismeretes — többé-kevésbé mindig önkényesen történik, ez a módszer a nemzetközi összehasonlító vizsgálódásokra azért sem alkalmas, mert a tipikusnak vélt családi háztartások létminimumon felüli jövedelmei és fizetett adói alapján nem lehet megbízhatóan következtetni valamely ország különféle társadalmi rétegeiből, foglalkozási ágaiból összetevődő egész népességének közteherviselőképességére.

Az egyes országok közteherviselőképességének és tényleges közteherviselésének vizsgálatánál nemcsak a *nemzeti jövedelem nagyságának* ismerete szükséges, hanem az is, hogy a *nemzeti jövedelem milyen forrásokból származik*. Ezért a közterheknek a nemzeti jövedelemhez való viszonyítása esetén a *nemzeti jövedelem különféle forrásai* is számításba veendőek. A szolgáltatási képesség elve szerint történő adóztatás a tulajdoni- vagy járadékszerű- és a munkajövedelmeket (fundált és

¹² Az adóterhek nemzetközi összehasonlítására ezt a módszert ajánlotta Alberto *Pirelli*, a Dawes-bizottság volt olasz tagja a Nemzetközi Kereskedelmi Kamarának Bruxelles-ben 1925. júniusában megtartott ülésére alkalmával.

nem fundált jövedelmeket) különbözőképpen értékeli. Valamely ország közteherviselőképességének megállapítása céljából nagy figyelmet érdemel a nemzeti jövedelemben a *tulajdoni*- vagy *járadékszerű*- és a *munkajövedelmek* részesedési aránya is.

A *munkajövedelmekre* fontos tényezők: a konjunktura változásai, a munkapiac helyzete, a munkanélküliség érzékeny hatást gyakorolnak. A *tulajdoni* jövedelem többnyire biztosabb, állandóbb, mint a munkajövedelem, ezért a tulajdoni (járadékszerű) jövedelmek erősebb megadóztatása indokolt. A nemzeti jövedelem és a tágabb értelemben vett adóterhek fejenkénti átlagának azonos aránya esetén is két ország közül abban, amelyikben a munkajövedelmek a nemzeti jövedelemnek nagyobb arányát alkotják, az adóteher súlya nyomasztóbb. E kérdés megvilágítása elméletileg bármennyire is fontos, mégis számolnunk kell a gyakorlati nehézségekkel, így elsősorban a *vállalkozói nyereség* bizonytalan csoportosítási lehetőségeivel.

A *tulajdoni jövedelmek* megadóztatásánál különbséget tesznek a jövedelmek különböző fajai szerint. A közterhek súlyának nemzetközi összehasonlításánál tehát meg kellene állapítani országonként a nemzeti jövedelemben a *tulajdoni jövedelmek fajait* is, azt pl., hogy az egyes országok nemzeti jövedelméhez a mezőgazdasági, a bányászati, az ipari stb. jövedelmi források milyen arányban járulnak.

E szempontok gondos mérlegelése után nyilvánvaló, hogy az adóterheknek és az összes közterheknek a nemzeti jövedelemhez való arányítása nem megfelelő módszer az egyes országok közteherviselőképességének nemzetközi összehasonlítására.

Mivel e módszer segítségével nem jutunk megbízható felvilágosításhoz a különböző országok közteherviselőképességéről, az így nyert eredményekből csak nagy óvatossággal szabad *pénzügypolitikai* és *gazdaságpolitikai* következtetéseket vonni.

VIII.

Fejtegetéseim tanulságai szerint az egyes országok teherviselőképességéről, az adóztatás súlyáról nem lehet a közterheknek a nemzeti jövedelemhez való arányításával a tudományos követelményeknek mindenben megfelelően tiszta képet

alkotni. Még kevésbé kielégítő erre a célra az adóterhek összegének vagy a fejenkénti adóátlagoknak figyelembevétele. Ezek az adatok a kérdés tanulmányozásánál legfeljebb kiindulási alapul szolgálhatnak.

Az ilyen nemzetközi vizsgálódásoknál nemcsak az állami adóterhekre, hanem az állami és egyéb közületi (önkormányzati) összes közterhekre, a monopol-jellegű közüzemek tiszta nyereségeire, valamint az egyházak adóira, a mezőgazdasági-, kereskedelmi- és iparkamarák illetékeire, a vízszabályozó-, az ármentesítő társulatok járulékaire stb. is ki kell terjeszkedni. Teljesen elhibáztak azok a nemzetközi összehasonlítások, amelyek csak az állami adóterhek adatait veszik számításba, hiszen az egyik országban, amelyikben a közületi feladatok megoldásának túlnyomó része az erősen központosított állami hatalomra hárul, természetesen az állami adóterhek — ceteris paribus — viszonylag sokkal súlyosabbak, mint abban az országban, ahol a közületek tevékenységének jelentékeny részét az önkormányzati testületek vagy a társadalmi szervezetek végzik. Sok függ attól is, hogy az egyes országokban a társadalom milyen igényekkel lép fel az állammal és egyéb közületekkel szemben. Ezért a közterhek nemzetközi egybevetésénél országonként a *közületek feladatkörének*, a közületi gazdaságok és a magángazdaságok határvonalának ismerete nélkülözhetetlen.

A probléma teljes megvilágítása céljából az egyes országok *közteherviselőképességére hatással levő különféle tényezőket*: a nemzeti jövedelmet, a nemzeti vagyont, a jövedelem- és vagyoneeloszlást, a tulajdonból és a munkából származó jövedelmek arányát, az adóteher megoszlását termelési- és foglalkozási ágak, társadalmi rétegek szerint, továbbá a vizsgálat körébe vont országok közgazdasági szerkezetét, népességének foglalkozási- és kortagozódását, a keresők és eltartottak arányát, a közületi bevételek felhasználását, a közületi adósságok állandékát is behatóan tanulmányozni kell.

A fentiekben körvonalazott széleskörű vizsgálódások az egyes országok teherviselőképességéről, az adóztatásnak a közgazdaságra nehezedő súlyáról részletes, átfogó képet nyújthatnak s azok alapján az eddiginél biztosabb eredményekhez juthatunk.



B 54423