

# ERKÖLCS ÉS PÉNZÜGYEK

ÍRTA

MAHLER SÁNDOR



KÜLÖNLENYOMAT  
A „KÖZGAZDASÁGI SZEMLÉ”-BÓL.

## Erkölc és pénzügyek.\*

Problémánk vizsgálatánál feltűnő jelenség, hogy a 18. századtól nekilendülő pénzügytani irodalom nem foglalkozik jelentőségéhez mérten kérdésünkkel, s nem gyakorol elég nyomatókos befolyást ily irányban a pénzügyi politikára.

Az abszolutizmus merkantilisztikus politikája arra törekedett, hogy minél ritkábban vegye igénybe az adófizetők áldozatkészségét, s hazafias érzelmeit, s a fogyasztási adók, s királyi kiváltságok kiépítésével igyekezett függetleníteni az államhatalmat az adózótól. A fiziokraták a föld egyedüli produktivitását hirdetve, következetesen eljutottak a földjáradék egyedüli megadóztatásának gondolatához, bevilágítva az adózás és jövedelemeloszlás kapcsolatába. Smith Ádámtól alakul ki a pénzügytan oly rendszeres elmélete, amely hol távolabbról, hol közelebről érinti az erkölcsi problémát, de rendesen belgeolvasztja az igazságosság eszméjébe. A társadalompolitikai szempontoknak az államháztartás tudományába való bevitele az erkölcsi felelősségérzet nagyobb jelentőségét hozza magával. A pénzügytan azonban minden filozófiai perspektíva mellett is, ha gyakorlati eredményeket akar elérni, s a pénzügyi politikában súlyt akar szerezni, nem tévesztheti szem elől, hogy bármily tiszteletreméltó a szociálpolitikai gondolat, az uralkodó szempont mégis az állampénzügy. Történelmileg és elméletileg egyaránt azért szedünk adót, hogy az állam kiadásait fedezzük, nem pedig azért, hogy a nemzeti jövedelem helyes eloszlását szabályozzuk. Hogy a társadalmi lelkiismeret ébredésével, s a szélesebb néprétegek politikai hatalmának növekedésével a szekundér szempontok a tudományban és törvényhozásban jelentős méltatást nyernek, az egy haladó, felfelé lendülő gazdasági korszak boldog emléke, de valahányszor a történelem vaskeze kiragad felfelé törő álmainkból, nagy nemzeti szerencsétlenségek után, a hanyatlás és tespedés krízisében újból előretör kérlelhetetlen logikával az<sup>1</sup> adó primer funkciója, ahogy azt Say formulázza: Les intérêts du Trésor doivent toujours prédominer. \*\*

\* A Magyar Közgazdasági Társaság 1925 április 28-i ülésén tartott felolvasás.

\*\* II. kötet 11. o.

Az erkölcsi gondolat a tudományban metafizikai palástban jelenhet meg, de a törvényhozásban, s a végrehajtásban sikerre csak akkor számíthat, ha arra a meggyőződésre jut az állam és az adózó egyaránt, hogy az adó említett elsődleges funkciója szolgálatában is elsőrendű fontosságú az erkölcsi elv diadala. A tudománynak pedig az a feladata, hogy ezt a tapasztalatok széles gyűjtésével, s az okok és okozatok felderítésével beigazolja s a köztudatba átvigye.

Az erkölcsi gondolat az állami pénzügyekben két irányban jelentőségteljes. Egyfelől a pénzügyi politikában kell érvényesülnie az erkölcsi elvnek, másfelől az adóigazgatásban kell megvalósulnia az adómorálnak.

A pénzügyi politika nyomorúságos századok tanulsága után jutott el ahhoz a belátáshoz, hogy úgy az állami kiadásoknál, mint az állami bevételeknél kerülni kell az erkölcsi elvvel való összeütközést. A pénzügyi történet élénk világot vet régibb korok pénzügypolitikai erkölcsseire, s a kiadások terén a pazarlás, önkény s visszaélések, a bevételnél az aránytalanság, zaklatás, kiszípolozás s privilégiumok ágyazták meg a nagy francia forradalmat s a történelem sok más robbanását. Az alkotmányos állam gondolatának kialakulása kapcsolatos a modern államháztartástani rend megvalósulásával, s ma már csodálkozva olvasuk a francia ancien régime gazdálkodásának történetét.

A pénzügyi politika erkölcsi tartalma elsősorban a kiadási politika oly alakulását követeli, amely az adózóktól beszedett<sup>1</sup> összegeket valóban közcélokra fordítja, s azokról a nyilvánosság előtt elszámol. Az állami bevételi politika erkölcsi szempontja pedig főképpen a közterheknek a társadalmi osztályok és foglalkozási ágak között való arányos eloszlásában és egyes adók erkölcsi megokolással való behozatalában vagy elejtésében domborodik ki, vagy homályosulhat el.

A kiadások takarékos és okszerű beosztásáról a forradalmak és ellenforradalmak zavarában természetesen nem lehetett kellő nyomatékkal gondoskodni, az államháztartás szanálásának folyamatban levő munkája ezen a téren gyökeres orvoslást hozott, s csak azt kell kívánnunk, hogy amit most a szanálás kényszere alatt teszünk, azt a jövőben önszántunkból be is tartsuk, s a közpénzeket egy kicsiny és szegény nemzet arányaihoz képest csakis valódi s objektív mértékkel mért közcélokra fordítsuk, s ne adjunk teret hangulatos jelszavak köntösébe öltözött parciális, egyéni és osztályérdekeknek, mert ellenkező esetben újból vagy az inflációhoz jutunk, vagy a közterhek oly fokozásához, amely a gazdasági hátrányokon kívül az adómorál kialakulását lehetetlenné teszi.

Az adómorálra kedvezően hat a közpénzek hovafordításáról való pontos és gyors elszámolás, ennek hiánya pedig suttozásra,

gyanúsításokra, balhiedelmekre vezet, amelyek mérgező anyagokkal átjárják az adózók lelkületét, s az adómorál kialakulásához szükséges közbizalmat ássák alá. Nélkülöztük az elmúlt években a költségvetések alapján való gazdálkodást, s a zárszámadások nyilvánosságra hozatalát. A költségvetésszerű gazdálkodást az infláció okozta koronaromlás lehetetlenné tette, a zárszámadások a pénzérték hullámzása folytán csak nominális értékkel bírtak volna, mégis sok alaptalan, sokszor rosszhiszemű feltevésnek állták volna útját, amelyek végeredményben az adómorál gyenge palántáját sorvasztják. Költségvetésszerű gazdálkodás és szigorú számadási rend ezen a téren gyökeres orvoslást hoznak, s hihetőség megnyugvást keltenek.

A közterhek arányos megoszlásának kérdésében a köztudat szerint eltolódás állott be oly irányban, amely az adómorálra való kihatásában is aggodalmas. Az adózó pszichológiája ugyanis nemcsak azt érzi, hogy ő mennyi közterhet visel, hanem azt is méri, hogy mások mennyi adót fizetnek. A városi lakosság köztudatában benne él, hogy a falu kisebb mértékben vesz részt a közteherviselésben, mint a város, a falusi lakosság részéről pedig felhangzik a viszonyvád. Az objektivitás érdekében megjegyezzük, hogy másutt is így van. A városi körök vádolják a mezőgazdákat, ezek viszont az iparos- és tőkésosztályokat azzal, hogy az igazságos adóztatás alól kivonják magukat.\* Jelenleg nincsenek oly adatok rendelkezésre, amelyekből következtetéseket vonhatnánk. Kimerítő, részletes s a jövedelemeloszlást és a fogyasztást is számbavevő adóstatistika volna hivatott bevilágítani a tehereloszlás kérdésébe, ennek segítségével megközelíthető valószínűséggel lehetne e perben objektív bíró gyanánt dönteni. Ennek hiányában ítélni nem lehet, csak tapogatózni. Ehelyütt rámutatunk arra a fogyatékosra, hogy nincsen rendszeres adóstatistikánk, enélkül pedig sem a tudomány, sem a pénz-ügyi politika, sem a közvélemény nem tájékozódhat a legfontosabb kérdésekben.

Lényeges eltolódás állott be a köztudat szerint a termelő és a szorosan vett fogyasztó osztályok teherviselése között az utóbbiak rovására. Az infláció adóprémium volt a termelő iparos, mezőgazda és kereskedő osztályra nézve, az adóteher jóformán megszűnt az infláció alatt. Épen ezért szoknak olyan nehezen hozzá ahhoz a tényhez, hogy a pénz stabilizálódása folytán újból érezhető adókat kell viselniük, mert ettől elszoktak. Ezzel szemben az infláció a járadékosok, a hitelezők és a fizetésből és munkabérből élők, mint Hegedűs Lóránt egyszer nevezte, a rideg fizetésűek kényszeradója, legelső sorban az állami alkalmazottak véres könnyéből és nyomorából sajtolt adója volt. A városi polgárság panasolja a falusi lakosság adó-

\* Dr. Schwarz Ottó: Adó- és illetékügyi szemle 1913. évfolyam 70. o.

praerogatíváit, megszokott azonban feledkezni arról a másik eltolódásról, amely az által állt elő, hogy a magyar állam háztartásának súlypontja a fogyasztási természetű adókra ment át, Az egyenes adók háttérbe szorulása pedig ép oly kedvezmény a termelő osztályoknak, mint a kisüst a gazdának. Az adómorál szempontjából az egyik ép oly kevésbé épületes, mint a másik. Wekerle nagy célkitűzése\* a gyengébb vállakról az erősebbekre való teheráttolás volt, óvakodjunk a gyengébb vállak súlyosabb terhelésétől, s az erősek megterhelésének csökkenésétől. Az igazságosság és erkölcs követelményeképen és súlyos szociális rázkódások megelőzése végett vissza kell erről az útról fordulni, mert hogy mit jelent a túlságig feszített fogyasztási természetű adórendszer, arról a történelem elég tanúsággal szolgál. Ne tévesszen meg, hogy az egyenes adókiivetés minden fejlesztésre irányuló kísérlet az érdekeit falusi és város termelő osztályok kitűnően szervezett és képzett érdekképviselőinek feljajdulása kíséri, kevésbé veszélyes ez, mintha a fogyasztási terhek további növelésével, vagy az infláció átkozott, bódító mérgével visszük romlásba államunkat.

Tudományunk alapvető elve, hogy az állambevételi forrásoknak nem szabad az erkölcsiség követelményeit megsérteniök. „Ha biztos alapra kívánja az állam a társadalmi rendet fektetni, minden életnyilvánulásában saját magának is erkölcsösnek keli lennie.” \*\* Ily erkölcsi szempontokból szüntették be 1897-ben a számsorsjátékot, s részben erkölcsi érvek sorakoznak a forgalmi adó és a házhaszonrészesedés állandósítása ellen. Másfelől erkölcsi motívumok új adónemeket hoznak létre, a hadinyereségadó elvi kiinduló pontja az erkölcsi megnyugvás és kiegyenlítésre való törekvés vagyoni elégtétel adása útján. Ez sajnos csak kis mértékben sikerült, s az erkölcsi igazságérzetnek ez a tökéletlen kielégítése még ma is kóranyag közéletünkben. A háború és a forradalmak megbontották a vagyon és jövedelemeloszlás kereteit, s a nem mindig tiszta forrásokból táplálkozó eltolódásokat az adópolitikának nem sikerült követni és kiegyenlíteni, sőt az inflációval szárnyat adott neki. A hadinyereségek és háború utáni nyereségek e sikertelen, s technikai okokból részben lehetetlen utólerése által okozott keserűség ad tápot még ma is a két oldalról jelentkező radikalizmusnak. Erkölcsi motívuma volt a hadiváltságoknak is, amelyet azonban végre nem hajtottak. Erkölcsi szempontok szóltak meg a fényűzési forgalmi adó megokolásánál, s a fényűzési lakásadónál. Helyes szervezés mellett a fényűzési adóknak szerepe lehet, az 1875-ben létesített, s később hatályon kívül helye-

\* Dr. Exner Kornél: Magyar Pénzügyi jog II. kiadás 158. o.

\*\* Mariska: Az államgazdaságtan kézikönyve, 5. kiad. 53. o.

zett fényűzési adók balsikerének a törvény enyhe szerkesztése, s főképen nem őszinte végrehajtása volt az oka.\*

Az erkölcsi és igazságossági elvek szemmel tartásával felépített helyes adórendszer sikeres végrehajtása szempontjából kardinális pont az adóerkölcs. Enélkül a leghelyesebb elvek mellett alkotott rendszer is hajótörést szenved, mert pénzügyileg eredménytelen lesz, s a pénzügyi kormány kénytelen az elméletileg tökéletesbb, de meddő rendszer helyébe egy tökéletlenebbet, de kiadósabbat állítani. Az adóerkölcs a modern adórendszer; elengedhetetlen feltétele, ha ez csődöt mond, akkor le kell mondani a tudomány által javasolt, s a legtöbb törvényhozás által elfogadott direkt adók előnyomulásáról, s a direkt adóknak a személyi adók elvei alapján való megszervezéséről. A teherviselési képesség szerint való arányosítása a teherviselésnek az egyenes adókban juttatható legtökéletesebben kifejezésre, mégpedig a jövedelemadóban. A progresszió, a létminimum adómentessége, a fundált jövedelem különbozeti adóztatása, a terhek levonhatása ma már communis opinio. A jövedelemadó helyes kivetéséhez pedig nélkülözhetetlen az adóalanyoknak és az extraneusoknak közreműködése. A jövedelemadónál részletes bevallásokon, üzleti könyvek vezetésén s bemutatási kötelezettségén, felvilágosítasadási kényszeren, eskün vagy becsületszóval való megerősítésen épül fel a helyes adókivetés, g csak akkor lehet megnyugtató, ha a szükséges biztosítékokat megszerezzük arra, hogy a valóságnak megfelelnek. Önáltatás azt hinni, hogy az adózók kötelességérzete, áldozatkészsége nélkül a személyi adókkal célt érünk. Mennél fejlettebbé válik a gazdasági élet, mennél jobban előrehalad a városodás, annál inkább fog szaporodni azoknak a jövedelmeknek a száma és jelentősége, amelyeket nem lehet hatalmi szóval kifürkészni. Az állampolgáriás érzés, s ethikai fegyelem nélkül a jövedelemadó olyan, mint az üres hordó, zeng, de tartalom nélkül van, s akarva, nem akarva átalakul a valóságban hozadéki adóvá, amely a valódi jövedelem kutatása helyett átlagokkal dolgozik, sémákat állít fel, tarifái, akkor pedig szükségtelen a jövedelemadó fikciója, mert tarifaadót kisebb adminisztratív költséggel, tehát gazdaságosabban lehet megvalósítani. Nem elég műveltebb és haladottabb államok adórendszerét recipiálni, azok szellemét is át kell venni, az angol tisztességet, s a német kötelességtudást.

Minden bevalláson alapuló adó a legnagyobb kísértésnek teszi ki ;az adózót, erkölcsi teherpróba. A bevallás lelkiismeretlensége a becsületes adózók .agyonterheléséhez vezet, mert a pénzügyi eredménytelenség az adókulcsok emelését vonja maga után s az adócsaló nemesak az államot, hanem becsületes adótársait is megcsalja. Ha nem is osztjuk Schäffle álláspontját,

hogy jövedelemadót behozni, mielőtt a kívánt feltételek biztosítva vannak, annyi, mint a tetőt feltenni, mielőtt az alapfalak állanak, az bizonyos, hogy a jövedelemadó s általában az arányos teherviselés elvén épülő adórendszer az adómorált feltételezi s az állam és a tisztességes adózók érdeke egyaránt az adómorál. Amíg egy állam bevételeinek zöme állami jószágokból, privilégiumokból s fogyasztási adókból kerül ki, mint a merkantilizmus korában, vagy míg külső s a hatóság által hivatalból is észlelhető ismertetőjeleken alapuló hozadéki adókra építünk, addig az adómorál alárendelt jelentőségű. Amint a hozadéki adórendszerrel szakítunk, fokozott jelentőséget kell tulajdonítanunk az adómorálnak, őszintén kell szembenéznünk e kérdéssel, mert az adócsalásnál nem kevésbé káros az öncsalás, az áltatás.

Az adómorálról pedig őszinte véleményünk, hogy az nálunk nincs, vagy legjobb esetben gyengén pislákol. Távoll állunk minden illúziótól e részben s nem gondoljuk, hogy máshol tökéletes az adómorál. A morál maga is a relativitás törvénye alatt áll s korok s nemzetek szerint eltér, hogyan hihetnők akkor legfrissebb hajtásáról, amely csak az állampolgári öntudat ébredésével született meg, hogy már mélyen eresztette gyökerét a néplélekbe. Az adó a történelemben súlyos kényszerek hatása alatt lépett. Bodin, ki egyébként a pénzügyet az állam idegének nevezte, azt tartotta, hogy adót csak súlyos szükség esetében szabad szedni.\*

A pénzfizetési kötelezettség a függőség jele volt s a hűbéri államban az adó subsidium, segély, ajándék. Az állampolgári öntudaton alapuló alkotmányos államban az adót bizony szintén csak tehernek érzik. Adót senki sem fizet szívesen, ahogy Földes mondja, kevés ember tartja ünnepnek, amikor adót kell fizetni. Az emberi önzésből fakadó, természettől velejáráó tulajdonság ez, amellyel számolnunk kell problémánknál. Mindenki igyekszik adóterhét csökkenteni az adóáthárítással és az adókibúvással. Az adóáthárítás gazdasági, az adókibúvás erkölcsi probléma s az adómorál inkább eszmény, mint valóság. Pitt első jövedelemadójának csekély eredményét a skandalózus tesalásoknak tulajdonította. Svájcra írja Schanz, hogy ott is az egyesek egoizmusa gyakran győzedelmeskedik a kötelességérzet felett. Smith Idám még Zürichet, mint az adóerkölcs mintáját említi. Essler Józsefnek *Die direkten Steuern in Kanton Zurich und ihre Reform* című, 1910-ben megjelent tanulmánya statisztikai adatok nyomán kiábrándít ebből. Dr. Schwarz Ottó mondja, hogy azok a becslések, amelyeket újabban különböző közgazdák a német nemzeti vagyonra és jövedelemre vonatkozólag, ha eléggé bizonytalan alapon is, eszközöltek, megengedhetővé teszik azt az életnek egyéb alkalmi tapasztalataiból is merített

\* Les six livres de la république 1577.

feltevést, hogy jelenleg még mindig elég jelentékeny adóköteles összegek nem kerülnek megadóztatás alá s az adókötelesek által nem is vallatnak be.† Poroszországra és Ausztriára nézve perdöntő Meisel Ferenc. Zur Reform des österreichischen Finanzstrafprocesses s főképp Moral und Technik bei der Veranlagung der preussischen Einkommensteuer című mélyszántása tanulmánya elvonja a fátyolt sok kegyes hazugságról. Rámutat joggal arra, hogy Poroszországban a jövedelemadó 20-ik kivetési évében minden negyedik vallomást helyesbíteni kellett. A bevallások helytelenségének állandó jelensége természetesen befolyásolja a kivetés technikáját, bizalmatlanság kél nyomában. A jövedelemadó büntetőjoga nem funkcionál, ez Meisel vészkiáltása. A jövedelemadó jövője az állam és a magángazdaság békés, egészséges viszonylatában rejlik. A béke csak akkor térhet vissza, ha a kölcsönös bizalmatlanság elenyészik. Ehhez azonban más morál és más technika kell. Meisel megítélését osztja Eheberg, Delbrück, Michaelis, Mengel, Stier-Somló, Claassen, s Waldecker kritikáját fényes elmeélel veri vissza Meisel Wahrheit und Fiskalismus bei der Veranlagung der modernen Einkommensteuer című tanulmányában.\* Kétségtelen tehát, hogy az adóeszmény csak tökéletlenül valósult meg mindenütt, de a nyugati államokban, az angolszász kultúrákban száz év elegendő volt ahhoz, hogy az eszmény megközelíttessék. Nem osztjuk tehát Demmer pesszimizmusát, hogy az a törekvése az államnak, hogy magát az adót, illetve az adószolgáltatást etnikai területen megökeresítse, nem sikerül.\*\*

Nálunk azonban a kezdet kezdetén vagyunk. A múltban legalább fel sem tételezték az adómorált. Magyarországon a múltban az adóstatisztika szerint az ügyvédek átlagos jövedelme 426 frt. G5 kr.-t tett ki. Ez volt a III. o. kereseti adó 10%-os adókulcsával. Azóta áttértünk olyan adórendszerre, amely az adómorált feltételezi. Adóstatistikánk jelenleg nincs, de tájékozódunk gyakorlati szakembereknél, akik benneólnak az adókivetésben, s jóhiszeműségük késégen felül áll, egybehangzó a válasz: a bevallások zöme használhatatlan. Idézem nagytekintélyű férfiak nyilatkozatát. Baloghy György szerint az adózók legnagyobb része — és itt nem tesz kivételt az intelligencia sem, mert adómorál nincs — mindig hajlandó, sőt kész a jövedelemcsontitáshoz. Ezt nyugodt meggyőződéssel, lelkiismereti furdalás nélkül teszi meg, mert ebben a tekintetben erkölcsi érzéke eltompult\*\*\* Székács Aladár szerint az a körülmény, hogy a tudomány is adó-

† Adó- és illetékügyi szemle 1913. évfolyam 70. o.

\* Sohanzaircihiv 1914. év 2. köt.

\*\* Dr. Demmer Károly: A pénzügyi delictum. Adó- és illetékügyi szemle 1915. évfolyam 111. o.

\*\*\* Dr. Baloghy György: Jövedéki büntetőeljárásunk reformjához. Adó és ill. szemle 1913. év 63. o., 1912. év 244. o.



morálról beszélt, mintegy hivatalos elismerése volt annak, hogy az adózás terén a legkifogástalanabb jellemű embertől sem leheti oly morális felfogást várni, amelyet az élet más vonatkozásában több joggal elvárhatunk. A külön adómorál tette lehetővé azt, hogy integer virek az államot évről-évre ezekkel károsíthassák meg az adótárgyak eltitkolása által. A külön adómorál okozta azt, hogy a pénzügyi hatóságoknak és közegeknek fondorlatos kijátszása nem a bűnügyi statisztikában feldolgozott; bűncselekmények számát szaporította, hanem a hazai anekdotakincset gazdagította. A csalás büntette, ha annak a törvényes adóval megrövidített állam volt a sértettje, a törvény előtt legfőbb pénzügyi kihágás volt, a közvélemény előtt pedig egy sikerült tréfa. Az adómorál immorálitása a néplélekben oly mélyen gyökerezett, hogy azzal a harcot az állam sem merte felvenni.\* „Hogyan szolgáltasson igazságot a bíró ott, ahol minden egyes adat körmönfont valótlan, ahol hamis a vallomás, megtevesztés eredménye a gyűjtött hivatalos adat, adóalapeltitkolási szakértő műve a hiteles kereskedelmi könyv.” Halász mondja, hogy hazánkban ma adómorálról komolyan beszélni nem lehet.\*\* Benedek Sándor szerint az adóerkölcs hiánya régi magyar betegség.\*\*\* Nyugodtan állítjuk tehát, hogy adómorál nálunk legfeljebb csirájában van meg. A pénzügyi politika eredményessége s a terhek arányos eloszlása érdekében keresni kell ennek okát és gyógyszerét.

Kiindulunk abból a pszichológiai jelenségből, hogy áldozatot viselni az egyénre nézve mindig kellemetlenség. Az egyén és az adóketető hatalom e tekintetben mindig küzdelemben állanak. Fokozottan áll ez oly országban, amely nem bírt a múltban a nemzeti önállóság lényeges attribútumaival, ahol a pénzügyi igazgatás idegen érdekeket is szolgált, s sokszor elsősorban azokat szolgálta. Ezért mondja Benedek, hogy nálunk az adómorál defektusa nem csupán társadalmi tünet, hanem történelmi folyamat is. Más országban is adóharc folyt a rendek és az államfő között, de az államfő a nemzeti állam eszményét képviselte a területiális rendekkel szemben, míg nálunk a rendek képviselték a nemzeti önállóságot, a nemzeti gondolat felett álló, s idegen kultúrájú államfői hatalommal szemben. Az adóztatás tehát úgy jelentkezett, mint egy idegen hatalom szuverenitásának nyilvánulása, az adómegtagadás pedig a nemzeti ellenállás fegyverévé emelkedett s a nem adózást nemzeti dicsfény vette körül. Az 1848-1849-iki eseményeket követő abszolutizmus modern állami rend alapjait vetette meg, amelyekhez sok pénz kellett, a pénzügyi törvények egész sora zúdult az országra, amely gyűlölte az

\* Székács Aladár: Morál és adómorál. Adó 1920. évfolyam 87. o.

\*\* Halász Fenenc: Adóreform és pénzügyi kibonfcaikjkozás. Adó 1922. év 237. o.

\*\*\* Benedek Sándor: A magyar egyenesadórendszer. Adó 1923. év 3. o.

idegen beamtert, mennyivel inkább gyűlölte tehát az idegen fináncot. Az ötvenes években az adótartozásoknak körülbelül egyharmada erőszakos módon hajtatott be, Földes szerint erre 1859-ben 120.473 katonára volt szükség. Az adó nem fizetése, a finánc becsapása ekkor lett nemzeti erénnyé. Az alkotmányosság helyreállítása után is az ország egy részének tudatában mindig benne élt az az érzés, hogy az áldozatokat idegen, s a nemzeti ideálokat nem tisztelő nagyhatalom részére hozza. Erre mutat rá Balogh Adódefraudáció Adó 1920. évi 166. o.) Az egymást felváltó ex lexek az adómorált rontották, s az emlékezetes nemzeti ellenállás a Fehérvári kormány idejében is az adómehtagadás<sup>1</sup> jegyében állott, s valóban az adómorál kialakulására nincs károsabb, mintha az államhatalom és a polgárok egymással politikai meghasonlásban állanak, s ha ennek folytán csökken az állampolgárok készsége az állam érdekében áldozatot hozni.

Az alkotmányosság helyreállítása óta követett pénzügyi politika évtizedeken át az adómorálra nagyobb súlyt nem helyezett. Mezőgazdasági lakosságunk túlnyomó részénél hiányzott a kellő iskolázottság, az iparunk és kereskedelmünk pedig hirtelen, tradíciók nélkül szökkent magasba és a fővárosba tömörült, ott pedig a legkönnyebb a kibúvás lehetősége, tehát legnagyobb az ingere. Nemzetünkben egyébként is hiányzik az áldozatkészségre való hajlam robotos, szürke napokban. Hiányzik a szervezettség iránti érzék. Egyházi, társulati, szövetségi, községi, egyesületi tagsági díjak beszédese még műveltebb osztályoknál is nehézségekbe ütközik. Ez nemzeti betegség, az adómorál hiánya ennek csak tünete. A baj gyökere mélyebben van, társadalmunk erkölcsi kultúrájának embrionális állapotában, amely mindig csak vár és követel, de áldozni csak akkor fog, ha rákényszerítik, s alóla ki nem bújhat.

A modern adórendszernek a nemzeti emelkedés napjaiban kellett volna bevonulni s mélyen sajnáljuk, hogy a Wekerle-féle 1909. évi nagy adóreform annak idején politikusok taktikázása miatt életbe nem léphetett. Nem közömbös egy adóreform, s az adómorál szempontjából, hogy mily életviszonyok között állja ki a gyakorlat tűzpróbáját Mély igazság rejlik Hegedűs Lóránt szavaiban, hogy ha valamely bevalláson alapuló adónak beplántálásáról van szó, – s ilyen a jövedelmi adó – akkor az első kivetésnek válságideje mindörökre megmérgezi az egész új szervezetet.\* A jövedelemadó Európában az iparosodás és a demokrácia jegyében tartotta bevonulását. Az angol jövedelemadó első formulázásában ugyan a napóleoni háborúk gyermeke s hadicélokat szolgált, de a háború végével meg is szüntették a földbirtokosok nyomására. Amikor aztán Angliában a XIX.

\* Pénzügyeink és az adóreform reformja. Adó és ill. szemle 1914. év 207. o.

század első évtizedeiben nőtt az iparosodás és kommerciálizálás, akkor a szabadkereskedelemmel karöltve, a fogyasztási adók és vámok romjain vonult be 1842-ben újból, s most már véglegesen a jövedelemadó Peel csillagzata alatt. Németországban, s itt elsősorban Poroszországban a nemzeti emelkedés, az új birodalom gazdasági és politikai expanziójának hátterében valósult meg a jövedelemadóztatás. Gazdasági és politikai fellendülés talaján könnyebb adómorált megvalósítani, mint egy nemzeti összeomlás, erkölcsi elzúllás közepette. Ha az 1909. évi reform idejében életbe lép, akkor a háború alatt már kimunkált adóalapunk lett volna, s az adminisztrációnak nem lett volna más dolga, mint az eltolódásokat regisztrálni.

Az 1909. évi adóreform gerincét tévő jövedelemadó az 1915. évben részlegesen, bocsánatkérések között, mint hadsegélyezési adó lépett életbe. Megmaradt mellette a régi, idejét múlt, az adómorál hiányára alapozott kereseti adórendszer. A mellékajton becsempészett jövedelemadó mellett a régi kereseti adók az 1922. évi reformig éltek. Ez a reform végre eljuttatta a jövedelem- és vagyonadót a magyar adóztatás első vonalába. Közben azonban lejátszódott a háború véres színjátéka, az összeomlás, a forradalmak, s vele az erkölcsi debacle. Az adómorál ily környezetben meg nem születhetett, s ha volt, veszendőbe ment. A pénzügyi igazgatás képtelen volt személyzet hiányában az adóalapokat behatóan kimunkálni, s ellenőrizni, a bevonult gyakorlott tisztviselők helyébe novíciusokat alkalmaztak. A régi kereseti adók fenyegető kulcsai a jövedelemadóvaltomások helyességét már előre befolyásolták. A jövedelemadó szellemével ellenkező szorzások sem szolgáltak épülésül. A pénzérték romlása pedig lehetetlenné tette az adómunkálatok helyes elkészítését.

Az adótörvények és utasítások folytonos változása növelte a bizonytalanságot és bizalmatlanságot. A pénzügyi kormányzat rajtaütésszerű intézkedései, a bankjegyek lebélyegzése, a pénzintézeti betétek, a, külföldi értékpapírok lefoglalása, a vagyonváltásnak tárgyi, tehát egyenlőtlen és igazságtalan megvalósítása az ahhoz fűzött s az igazságtalanságot a gyors siker útján kiegyenlíteni vélt remények teljesülése nélkül, a hadikölcsönöknek s a konzervatív vagyon jelentékeny részének prédára jutása, a sok csalódás az államba vetett bizalom megsemmisüléséhez vezetett. Már pedig az adómorál feltétele a bizalom.

Az adócsődöt betetőzte az infláció, amely adóvalorizáció nélkül adómentességgé vált, mert az évekkel késő adókimunkálás az adóköteles jövedelmeket sem kimunkálni, sem utólag nem tudta, a késedelmes adófizetés pedig még az így megállapított összegeket is illuzóriusokká tette a sorozatos koronaromlás foly-

tán. Ennek következményeképpen az adózástól elszoktak. Növelte az adómorál összeomlását, hogy az infláció szennyében oly láthatatlan és utolérhetetlen jövedelmek jutottak túlsúlyra, mint a tőzsdejáték, közvetítés, kijárás. Ezekről a rétegektől tisztességes adózási készséget várni nem lehetett, kinyomozni lehetetlen volt, s ez demoralizálta a megmaradt tisztességet is. Mindez nem bírálat, csak megállapítás, keresvén az adómorál hiányának okait. Hogy meg lehetett volna-e állítani? Meddő kérdés, s problémánk szempontjából közömbös.

Ma azonban adózó és adóhatóság ellenségként áll szemben, Hiányzik teljességgel az adómorálhoz megkívánt kölcsönös bizalom. A hiba adózókban és pénzügyi hatóságokban egyaránt benne rejlik. Az adózó teljesen értéktelen vallomásokkal, nyilvánvaló kibúvási szándékával a pénzügyi hatóságokat idegessé és bizalmatlanná teszi a tisztességes adózókkal szemben is. A pénzügyi hatóság részéről elkövetett hibák pedig megfosztják az adózót bizalmától. A múltban is hajlott a pénzügyi igazgatás arra, hogy jóhiszeműen bár a kincstár érdekei szolgálatában, egyoldalú legyen, a bírói elfogulatlanságát elhomályosította ügyféli volta. Ma a helyzet rosszabbodott. Megnőtt a pénzügyi igazgatás hatalomköre, ezzel csínján bánni sok tapasztalat, önfejelem, szakképzettség kell. A tisztviselő osztály mérhetetlen sokat szenvedett az infláció éveiben, ma is a létminimum határán van, ez sem múlhat el nyomtalanul, ez idegessé, az idegesség pedig elfogulttá tesz. A tisztviselő nem érti meg a többi társadalmi osztályt, azok pedig a tisztviselőt, osztály elfogultság, s gyűlölet kél ennek nyomában. Az adózó elviselhetetlennek érzett terhektől való félelmében, s előtte ismeretlen, tehát nem mérlegelhető vagyoni veszély érzetében nem meri feltárni őszintén anyagi helyzetét a pénzügyi tisztviselő előtt, nem megértő segítőtársat, hanem ellenséget lát benne, aki ellen mindenképpen védekezni kell. Ez a puritánságig tisztességes embereknél észlelhető. Benne van a köztudatban, hogy az adó ellen mindenképpen védekezni kell, a belenyugvásból csak baj származhat, mert ki tudja, hogy ezután még mit szednek be, milyen lefoglalás, többszörözés, kényszerkölcsön jön, hogy nem-e következtet a finánc a belenyugvásból arra, hogy háromszorannyi jövedelme van. Ahol a tisztességes emberek is abszolút bizalmatlannak, ott súlyos hiba van nemcsak az adózók moralitásában, hanem az adótörvényekben, s az adóhatóságokban is.

Az adómorál hiányának és e hiány okainak megállapításával azonban nem elégedhetünk meg. Ebbe belenyugodni annyi, mint lemondani a közterhek arányos megosztásáról, az igazságos adóztatásról, a modern adórendszer meggyökereztetéséről, s felszabadítani az adóreakciót annak gazdasági és társadalmi veszélyeivel együtt. Nemcsak gazdasági, nemcsak igaz-

ságossági, nemcsak erkölcsi okokból, hanem a fiskus legszorosabb állampénzügyi érdekében kell az adómorál feltételeit megteremteni, s a pénzügyi kormányzat célkitűzései közé ezt felvenni.

Mivel az adómorál az általános morál hajtása, az erkölcsi színvonal emelése vezet a célhoz. Ez összefügg az ország gazdasági és kulturális színvonalának emelkedésével. Egymagában azonban nem elegendő, hozzá kell járulni még az állampolgári érzés erőteljesebb kialakulásának. Az egyéni és osztályönzés örök emberi, de belátás, nevelés ezt határok közé szoríthatja, hogy a közérdek rovására ne érvényesüljön. Iskoláinkban a nemzeti irányú nevelést ki kell egészíteni az állampolgári kötelességérzetre való neveléssel. A nemzeti szolidaritás átérzésére kell szoktatni, amely a nemzet és állam fogalmát azonosítja. Ily nevelés nélkül nem remélhetjük, hogy népünknek individualizmusnak szépített fegyelmetlenségét, s a közérdek iránti érzéketlenségét az állampolgári kötelességtudás váltja fel. Intenzívebbé kell tenni az állampolgári nevelést, tanítani és népszerűsíteni az adótörvényeket, s terjeszteni azok ismeretét. Tanítást és rendszeres felolvasásokat tart szükségesnek Moll a porosz jövedelemadó nemesbítéséről szóló tanulmányában.\*

A társadalom értékítéletének is meg kell változnia az adózás kérdésében. A társadalom szankciója a büntetőtörvénykönyvnél is hatásosabb, másfelől a büntetőtörvény mitsem használ a társadalom kényszerével szemben, amint ezt a párbaj bizonyítja. A nemzet intelligenciájának emelkedett, vezető egyéniségeire az a feladat várna, hogy a társadalom erkölcsi értékelését befolyásolják a társadalmi egyesületek útján is oly irányban, hogy széles köztudata váljék, hogy az államot becsapni nemcsak nem virtus, hanem szégyenletes dolog, s a társadalmi tisztelet és becsülés elvesztését vonja maga után. Köztudattá kell emelni, hogy aki jövedelmét, vagyont az adózás alól elvonja, polgártársait károsítja meg, mert az állam kényszerülve lesz a becsületes adózókat megterhelni.\*\*

Állampolgári nevelés és társadalmi kényszer azonban hosszú évtizedek munkájának eredménye, máról holnapra meg nem valósítható. A ma-feladata a pénzügyi politikának és a pénzügyi igazgatásnak oly irányú fejlesztése, hogy a tisztességes emberek megfélemledése megszűnjék, s a tisztességes bevételekre buzdító motívumok megerősödjenek, az adóelvonásra ingerlők intenzitása pedig a lehetőségig csökkentessék.

Az adóterhek megosztásánál kerülni kell ezért bármely osztály kedvezményezését. Az állami bevételek összegét a szük-

\* Schanz: Finanzarchiv. 1918. év 95. o.

\*\* Kullmann Lajos: Könyvvizsgálat az adóztatásban. Adó- és ill. szemle 1918. év. 557. o.

seglet determinálja, de hogy ezeket a bevételeket az adózók között miként osztjuk meg, erre nézve csakis a teherviselőképeség lehet az irányadó. A kevésbé súlyos adó is súlyossá válik, s ezért az adóelvonásra ösztönző ingert erősíti, ha az adóteher elosztása igazságtalan, s bármely társadalmi osztály adóprivilegiumot élvez.

Az adótehernek elviselhetőnek kell lenni. Ez nem jelent alacsony adót. Elfogulatlan embernek be kell látni, hogy veszített háború után, egy megtépázott, s nemzetközi, súlyos kötelezettségekkel terhelt államban alacsony adók nem lehetnek. Nézetünk szerint az adóteher abszolút mértékkel mérve nem elviselhetetlen, csak azért kelt oly felzúdulást, mert elszoktunk éveken keresztül a komoly adózástól, s most az infláció megszűntével csökkenő bevételek mellett emelkedik az adó, s így az életstandard korlátozását okozza. Ez azonban minden adózásnak következménye. Az ország gyógyulása pedig súlyos adók nélkül lehetetlen, s csak így kerülhető el az infláció, szorítható vissza a jövedelemeloszlás rendes medrébe, s lép a kockajáték helyébe a munka becsülete. Az alacsony adókulcs azonban épen úgy nem alacsony adó, amint a magas adókulcs nem magas bevétel.

Régi igazság ez. Már Swift Jonathan angol szatirikus 1728-ban megjelent dolgozatában megírta az adóegyszeregy elméletét, mely szerint az adótételek emelése esetében 2X2 nem 4, hanem csak 3, esetleg 2, vagy 1 lesz.\* Az alacsony adókulcs lehetővé teszi az adómorált, míg a magas adókulcs eleve megöli azt, mert az adó ott a legkisebb, ahol az adókulcs a legmagasabb. Földes szerint az állam és az adózó ilyenkor büntársak, mert az állam azért alkalmazott magas kulcsot, mert abból indul ki, hogy hamis bevallásokat fog kapni, az adózók pedig hamisan vallanak, mert az állam ezen feltevésben a kulcsot túlmagasra csigázta. Az államra nézve semmi veszéllyel nein jár az adókulcs leszállítása, mert az adóketésnek a hozadéki adókból átszivárgott gyakorlata úgyis az adóhoz keresi az adóalapot, s nem megfordítva, alacsonyabb kulcs mellett nagyobb adóalap után pedig az eredmény ugyanaz, sőt nagyobb, mert az adózók elhatározására befolyással bíró tényezők közül ezáltal megerősítjük a helyes bevallás motívumait, az adózó mérlegelni fog, s rossz üzletnek, nagy kockázatnak fogja tartani a fenyegető hátrányokra tekintettel az adóeltitkolást. Magas kulcsok mellett a büntetésben rejlő fenyegetés visszatartó ereje mindig gyengébb lesz, s az elvonásra ösztönző inger erősödik. Az adókulcsokat az adómorál érdekében túlzottaknak annál inkább tartjuk, mert a jövedelemadón kívül egyéb adók is nehezeden az adózóra.

Az adómorál érdekében kerülni kell ugyanazon adóforrás-

\* Tyszka 99. o. W. Lotz: Zur Lehre vom Steuereinnahmeins. Festschrift L. Brentano 1916.

nak többféle közteherrel való megterhelését, ez egyfelől az egyébként normális adókulcsú jövedelemadó terhét megfeszíti s így a jövedelemadó kulcsának emelésével egyenlő hatású, másfelől az adóteher áttekinthetőségét s mérlegelését nehezíti, s így a közterhek mérlegelésénél az adómorállal szemben hat, mert az adózó fantáziája elé több ós súlyos adó képét vetíti, amelyek a bevallott jövedelmet mértéken túl terhelik. Az általános kereseti adó ilyen szempontból is a jövedelemadót károsan befolyásoló tényező. Az adózóra nézve egészen irreleváns, hogy a kereseti adó nem az államot, hanem a községet illeti. A jövedelemadó alapjára nehezebb községi teher ép oly gátló képzet az adómorál szempontjából, mint a jövedelemadó magas kulcsa. Ugyanez vonatkozik minden oly közszolgáltatásra, amely a jövedelemadóhoz kapcsolódik. Az adómorál érdekében az volna kívánatos, ha a jövedelemadóval semmiféle egyéb szolgáltatás megállapítását nem kapcsolnák össze.

Az adómorál szempontjából az is figyelemreméltó . szempont, hogy nem szabad túlságos sokszor teherpróba elé állítani az adózót, nem szabad túlságos sokszor igénybevenni az adózó közreműködését az adó megállapításánál. Eheberg figyelmeztet, hogy a jelen feladatainál a jelen érzületével kell számolni, s célt akkor érünk, ha ez érzületet nem túlságosan érezhető módon tesszük próbára.\* Bonyolódott s magas kulcsú adóknál, az adómorál kezdetén lévő társadalomban minél több adat hivatalból állapítandó meg s minél kevesebbet kell kérdezni az adózótól, s amit kérdezzük, azt világosan úgy kérdezzük, hogy azt minden értelmes ember akkor is megértse, ha véletlenül nem pénzügyi tisztviselő. Ez ellen az elv ellen a kontinentális jövedelemadók sokat vétének. Valóságos művészettel tömörítik a bevallási nyomtatványban a törvény minden elképzelhető kazuisztikáját. Ne csodálkozzunk azon, hogy művelt adózók is húzódoznak a bevallások kitöltésétől. Helyesen mondja Tyszka, hogy kerülni kell mindent, ami az adózók. Steuerfreudigkeitjét kedvezőtlenül befolyásolhatja. Tartsuk szem előtt Smith elvét: az adók legyenek kényelmesek.

Felesleges különben az adózók egész táborát bevallásokkal zaklatni. A kis adózóktól csak akkor érdemes vallomást kérni, ha gyanú merül fel, hogy hivatalos adatokból meg nem állapítható vagyona vagy jövedelme is van, vagy a becslésszerű jövedelem és vagyon a valóságtól lényegesen eltér. Ezáltal ép azoknál a társadalmi osztályoknál, amelyeknél részben tudatlanságból is kisebb az adómorál valószínűsége, enyhítenők a súrlódási felületet, s csökkentenők az adómorállal való konfliktusok számát. Nincs demoralizálóbb, mintha olyan törvényeket hozunk, s olyan büntetésekkel fenyegetődzünk, amelyeket úgysem alkal-

\* Eheberg: Handwörterbuch der Staatswissenschaften.

mázunk, mert elvégre egy millió embert nem lehet becsukni. Nem volna szabad szem elől téveszteni azt az elemi igazságot, hogy a vallomási kényszernek minden kiterjesztése növeli a veszélyt, hogy a kötelezett nem fog kellő megértést tanúsítani.\* Akiktől vallomást kérünk, azoktól is csak a legszükségesebbeket kérdezzük, s csak pozitívumokat, amelyeknél a tévedés valószínűtlen.

Az adómorálhoz vezető úton el kell oszlatni az adózó félelmét. Ehhez világos, kételyeket kizáró adótörvények szükségesek, mert az adóterheket mérlegelhetőbbé teszik. Újabb törvényeinkről Bodó Farkas közigazgatási bíró úr írja, hogy sajnos, az újabb pénzügyi törvényeink nem eléggé világosan vannak szövegezve. Az azok végrehajtásáról szóló rendeletek pedig a törvényeken túlterjeszkedő irányt mutatnak. Emiatt aztán az rendelkezések homályosak, hézagosak és gyakran ellentmondást tartalmazók. A külföldi törvényhozásra pedig jellemző Dr. Pauly kritikája: „nem a régi értelemben vett törvényekről van ma szó, amelyeket szakemberek bevonásával alaposan és gondosan készítenek el a minisztériumokban, hanem kompromisszumos törvényekről, amelyek nemcsak az alapelvek, hanem a törvényszöveg formulázása tekintetében is heves parlamenti pártharcok véletlenektől függő kiegyenlítéseinek homályos s gyakran ellentmondó leverődősei, s sokszor a művelt laikus részére is érthetetlenek.”\*\* Waldecker pedig jellemzően Galopp und Kompromissgesetzmachereinek nevezi. (Finanz und Steuerrecht als juristische Disciplin Schanz Finanzarchiv 1917. évi I. kötet). Az átmenet nehézségei közt ez menthető. Az államháztartás egyensúlyának megvalósulása után azonban vissza kell térni a jogi elvekhez, a kerettörvények s köteles utasítások helyett szabatos, kimerítő és világos adótörvényekre kell törekedni. „A végrehajtási utasítás ne váljék mellékvágánnyá, amelyen az adóigazgatás és az adókötelesek közötti érintkezés lebonyolódik, miközben a törvény által létesített fővágányt kihasználatlanul a feledés rozsdája marja.” (Siebenschein Adó és ill. Szemle 1912. évi 1. sz.) Az adótörvényeken bizonyos konzervativizmusnak is kell nyilvánulni. Minden új törvény az adóáthárítás küzdelmén kívül a vitás kérdések 'hosszú sorát nyitja meg, a bizalmatlanság csiráit rejti magában. Ezért klár döntő ok nélkül törvényeket és utasításokat változtatni. Az lévről-évre való változtatás bénító a közigazgatásra, a határozatlanság elemét viszi az adózásba, s növeli a jogszabályok nem ismerése folytán a bizalmatlanságot.

\* Moll: Zur Veredelung der preußischen Einkommensteuer. Schanz-Finanzarchiv 1918. év 97. o.

\*\* Zwangsanleihe und erste Vermögensteuer und Einnahmensteuer für 1922.



Az adómorál kiépítésének fundamentuma a tisztességes, bizalmat keltő, objektív, szakképzett pénzügyi közigazgatás. A pénzügyi igazgatás puritánságának ügyésznél és fegyelmi hatóságnál erősebb vára a becsületes fizetés. A pénzügyi közigazgatásra reabízzuk a legnagyobb anyagi és erkölcsi értékeket, gondoskodni kell arról is, hogy az ilyen hatalommal felruházott tisztviselőnek íme legyenek anyagi gondjai. A jól fizetett tisztviselőnek gyengül a termelő osztályokkal szemben esetleg táplált ellenszenvé, megizmosodik elfogulatlansága. Az elfogulatlanság egyik erős alkotó tényezője a szakképzettség. A pénzügyi -tisztviselőnek igen széles tudásra van szüksége. A «szűkebb szakismerten kívül jogászai készség és gazdasági érzék mellőzhetetlenek. Ére a képzésre kellő gondot nem fordítanak. A pénzügyi fogalmazói vizsga megelőző komoly tanfolyam nélkül nem elég biztosítéka a szakképzettségnek, az államvizsga pedig a jogászai készségnek. A gazdasági érzék megszerzésére még ily problematikus biztosítékok sincsenek. A pénzügyi tisztviselő önhibáján kívül nem ismeri a gazdasági élet ezer szálát, s összefüggését, az íróasztal bürokratája, s idegen a gazdasági élet forgatagában. Magasabb jogászai kvalifikáció, mélyebb gazdasági képzés az előfeltétele annak az objektív mérlegelő képességnek, amely kiválthatja a pénzügyi tisztviselővel szemben a bizalmat. Sajnálatosnak tartanak, ha bekövetkeznék az adóketésnek a mai szerény jogi kvalifikációval sem bíró adótiszttekre való bízása.

A pénzügyi tisztviselővel szemben okkal vagy ok nélkül, de állandóan feltámad az egyoldalú fiskalitás vádja. A bizalmatlanságnak ez egyik forrása. Ha a pénzügyi tisztviselő nem a pénzügyi jogrendnek, a tételes törvényeknek az öre, hanem a törvényeken túl igyekszik a kincstárnak előnyöket szerezni, akkor vele szemben joggal támad bizalmatlanság, a kincstár pedig végeredményben veszít az ilyen túlbuzgóságon. A bizalom csak akkor erősödhet meg, ha a pénzügyi tisztviselők elfogulatlansága iránt kétely nem támad. Ezt pedig csak akkor érjük el, ha visszavezetjük a pénzügyi tisztviselőt minden jogrend kútfejéhez: a törvény tiszteletéhez. A pénzügyi tisztviselő ne csináljon pénzügyi politikát, hanem alkalmazza a törvényeket a törvényhozó intenciójához híven, a pénzügyi tisztviselő legyen a törvényhozó akaratának páratlan végrehajtója. A törvénykönyvvel kezében jogászai felelőségérzettel „ítélkező" tisztviselővel szemben fel fog ébredni a bizalom, s a kölcsönös bizalom légkörében az adómorál ki fog nyílni a tisztességes emberek körében.

Az abszolút tisztességes és abszolút tisztességtelen emberek kisebb csoportjain kívül a túlnyomó többség ingadozó s a körülmények lefolyása alatt áll. Ezeknél az dönti el az adómorált, hogy mely motívumok a túlnyomó erejűek, amelyek; az adómorál képzetét determinálják, vagy amelyek azt gátolják. Ezek-

nél tehát erősíteni kell az adómorálra ható és buzdító momentumokat, s növelni az adóeltitkolás veszélyét. Következésképpen, az összes adókon keresztül vonuló, s összekapcsolódó ellenőrzés erős gátló tényező az adóeltitkolás ingerével szemben! A fogyasztási adók egyik titka a hatályos ellenőrzés lehetősége. Mindennemű ellenőrzés helyes, amely nem jár jelentékeny közgazdasági érdekek sérelmével. Nyilvánosság, pontos adókataszter, adatgyűjtés, adatszolgáltatási kényszer, adódetektívek láncszemei egy szerves ellenőrzésnek. Mindez nem rokonszenves egy alácsúszott moralitása társadalomban, de szapranbuborék adómorált akarni komoly ellenőrzés nélkül napjainkban és társadalmunkban. Az ellenőrzés hiányának tudata már az adómorált gyengítő körülmény, s ellenkezőjének sejtése már gátló képzet az adóeltitkolásra.

Az adómorálnak König szerint egyetlen gyógyszere van: javítani kell az adóforrás megragadásának technikáját.\* Egyetlen gyógyszerként túlzott álláspont, de hogy fontos gyógyszer, az kétségtelen. Az ellenőrzés kérdésében a pénzügyzetek adatszolgáltatási kérdése oly pont, ahol az adóigazság elve gazdasági érdekekkel kereszteződik. A bizalmatlanságra jellemző Weimar takarékpénztárának alapszabálya, amely kimondja, hogy az adókievető hatóság tagjai nem lehetnek az igazgatótanács tagjai, s nem bízhatók meg a takarékpénztár revíziójával.\*\* Szükségesnek tartjuk a könyvvizetés bizonyos határig kötelezővé tételét, s emellett a könyvvizetés alaki és anyagi tekintetben való szabályozását, amelyre azután az adózó teljes biztonságát alapíthassa. Ha alaki és anyagi tekintetben kifogástalan könyvvizetés ellenére az adókievetés nem erre épít, akkor természetesen felébred a közönségben a bizalmatlanság, s gondolva, hogy úgy sem fogadják el könyveit az adóztatásnál alapul, nem is fektetnek súlyt az adózási kötelezettségek megfelelő könyvvizetésre. Az egyenlő védekezési jog, az ügyfélegyenlőség biztosítása az adómorál érdekében is szükséges. Az adóhatóságoknak az adózó közönséggel szemben tanúsított megértő, udvarias bánásmódja sem közömbös, mert akkor bizalommal fordulnak hozzá. Nem nélkülözhető az adómorál érdekében az adóamnesztiát sem. Mert sokan, akik régóta kényelmetlennek és magukhoz méltatlannak találják azt, hogy adózási dolgokban is ne az általuk egyébként megszokott őszinteséget és becsületességet kövessék, azért nem tértek az egyenes útra, mert féltek a súlyos büntetés következményeitől.\*\*\* Nagyon érdekes Buck táblázata a bajor Kapitalrentensteuer eredményéről 1878-tól 1912-ig, amely minden általános amnesztia után meglepően je-

\*Zur meorie der Steuern, Wilhelm König.

\*\* Steraermoral und Sparkassen, Dr. Walter Werner. *Schanzarchiv* 1919. év 538. o.

\*\*\* Perin Bene Dr. Adó- és ill. szemle 191.4. év 147. o.

tentékeny emelkedést mutat. Ez tehát pénzügyi szempontból sem rossz üzlet.

Az adómorálra való törekvésünkben elkerülhetetlen végül minden jogásznak ultima ratiója: a büntetőjog. Az adóeltitkolásnak joghátrányok útján való megtorlása nem új dolog. A legkülönbözőbb korok társadalmában megtaláljuk hol szigorúbb, hol enyhébb formában, sokszor egész bizarr módon. Hogy ennek ellenére az adóeltitkolás nem szűnt meg, épúgy nem érv a büntetésekkel szemben, mint ahogy a lopás félelmetes statisztikája sem a büntető törvénykönyv elleni argumentum, hanem a kor gazdasági és morális képének tükré. S a bűnözés áradata megdűzzadásánál nemcsak a gazdasági és morális gátakat kell megerősíteni, hanem a büntetőtörvénykönyvet is szigorúan kell kezelni. Tényleg igen kevés ügy kerül a büntetőbíróság elé, anélkül azonban, hogy ezt az adómorál fejlettsége okozná. Az igazság inkább az, amit a német Buck mond, hogy a büntetőjog adóügyekben csődöt mondott. Ennek okául részben azt a nehézséget említi, amelyet az adócsalás bizonyítása okoz, amely nem nyilvánul oly kézzelfogható, érzékelhető folyamatban, mint pl. a lopás, másfelől a bíróság ellenszenvét a reájuk nézve idegen és bonyolódott bűncselekményeket üldözni. Úgyhogy a pénzügyi hatóságok irtóznak egy adóügyet a büntetőbírósághoz áttenni? Nálunk ez a kép még vigasztalanabb., mert nálunk még kevésbé ment át a nép jogi meggyőződésébe a pénzügyi büntetőjog, úgy hogy ez tisztán jogászjog, s nálunk a pénzügyi büntetőjog páratlanul bonyolódott rendszere azt a büntetőbíró előtt még ellenszenvesebbé teszi, ezért vélik észlelni a pénzügyi hatóságok bíróságaink részéről a támogatás hiányát, bizonyos kedvetlenséget. A pénzügyi hatóságok sem veszik komolyan a törvény súlyos fenyegetéseit, mert nem alkalmazzák. A német Wehrbeitrag súlyos büntetését mindössze 3 esetben alkalmazták, a vagyonváltságtörvényünk is drákói büntetésekkel fenyegetett, de vajjon hány embert büntették meg azért, mert valutáit be nem jelentette? Vaktöltéssel való lövöldözés az olyan büntető szabály, amelyet nem alkalmaznak, a végén azután a büntető fenyegetés elveszti komolyságát. Az adómorálért való küzdelemben azonban a büntetés elengedhetetlen eszköz. Ennek a büntetésnek komolynak kell lenni, hogy hatályos legyen, s gyorsnak, hogy elrettentsen. Az adómorál és az adóeltitkolás lelki küzdelemben egyéb motívumok mellé alapos hátrányokat kell a serpenyőbe helyezni, hogy a lazább lelkiismeretű adózók mérlegeléseiben is az adómorál kerekedjék elül. Az adóeltitkolás kalkuláció kérdése is. Amint az adózók túlnyomó része arra a meggyőződésre jut, hogy az adóeltitkolás rossz, vagy legalább is veszélyes és kétes üzlet, akkor az adómorálra ható erkölcsi erők sza-

\* Zur Frage der Auskunftspflicht der Banken und Sparkassen iß Steuersachen. Schanz Finanzarchiv 1918. II. kötet 636. o.

badabban fognak érvényesülni. A külföldön is a fennálló büntető rendelkezéseik szigorítására törekcszenek.

Hogy milyen messze mennek ezen a téren az alkotmányos szabadság mintaképe gyanánt ismert államok is, arra csak azt hozom fel, hogy Hollandiában a hamis bevallást, ha ünnepelesen meg lett erősítve, hat évig terjedő börtönnel büntetik, s hogy a francia törvényhozás nemzetközi jogszabályokat javasolt az adóletagadás meggátlására.\*

Pénzügyi büntetőjogunk mai állapota semmiképen sem alkalmas arra, hogy hatályos fegyver legyen az államkincstár védelmére, s nevelő eszköz az adózók moráljának fejlesztésére, fenyeget ugyan, de csak a levegőbe suhint, s ezért nem is veszik komolyan. Mai struktúrájában bonyolult jogterület, ez pedig a legjobb mód az elbúvársra. A pénzügyi kormány évtizedek óta kísérletezik, s halogat, ahelyett, hogy szembenézne e kérdéssel s jól-rosszul megoldaná. Bármily megoldás orvoslás; lenne a mai jogbizonytalansággal szemben.

Pénzügyi büntetőjogunknak – közhasználat szerint jövedéki büntetőjogunknak – alapforrása ma is az 1788. évi harmincadrendtartás és az 1842. évi harmincadhivatali utasítás. Ez teljesen elavult, a mai kor eszméivel ellenkező terminológiájával s szellemével anachronizmus élő jogunk testében. Ezekre a forrásokra azután százakra menő törvény és rendelet indái fonódnak, » hogy azután ebből a tömkelegből mi az élő jogszabály, azt kiásni sokszor meddő, mindenesetre fáradságos törekvés! Az 1920: XXXII. t.-c. a múlttal való összefüggés nélkül új fogalmat állított be: az adócsalást. Az adócsalást közönséges crimen, s a közönséges büntetőbírótság ítélezik felette. A régi jövedéki büntetőjogot azonban el nem törölte, s így párhuzamosan él a jövedéki kihágás s az adócsalás. Az 1924: XIX. t.-c. (a vámtörvény) ezt a komplikált helyzetet még jobban összebonyolította, mert a vámjövedéki kihágások sui generis fogalmát létesítette olyképei<sup>1</sup>, hogy az eljárást nem érintette, a vámjövedéki kihágások tehát továbbra is a jövedéki büntető bíró elé tartoznak, az anyagi általános jogszabályok jelentékeny részét azonban újonnan szabályozta, de csakis a vámjövedéki kihágásokra kiterjedő érvénynyel. Háromféle rendszer fog tehát egymás mellett fennállani. Az adócsalás büntetőbírótság elé tartozó közönséges bűncselekmény, reá a büntetőtörvénykönyv és büntető perrend alkalmazandó csekély eltérésekkel, a jövedéki kihágás a jövedéki büntető bírótság elé tartozik, s reá a jövedéki büntetőjog és eljárás szabályai érvényesek, a vámjövedéki kihágások szintén a jövedéki büntetőbírótság elé kerülnek, reájuk a jövedéki büntető eljárás szabályai alkalmazandók, a jövedéki büntetőjog anyagi szabályai helyett azonban a vámtörvény és a büntetőtörvények

\* A magyar egyenes adórendszer. Benedek Sándor. Adó 1923. év. 5. o.

általános rendelkezései lépnek. Az egyszeresen is összekuszált pénzügyi büntetőjogunk helyett most már három is van, anélkül, hogy eredmény volna.

Az eredménytelenség egyik oka pénzügyi büntetőjogunknak ez a rendszertelen felépítése, másik jelentős oka azonban a pénzügyi hatóságok helytelen gyakorlata. Nem a büntetések enyhék, hanem az elég súlyos büntetésekre nem is kerül sor, mert a pénzügyi hatóságok túlnyomórészen kiegyeznek a terheltekkel. Egy régi jogszabály engedi meg ezt az alkudozást a rendes eljárás mellőzése címen, s lehetővé teszi, hogy a terhelt bizonyos pénzösszeg lefizetése ellenében szabaduljon a büntetőjogi következményektől. Ez egy kiválóan közjogi területen magánjogi eszmekörnek felburjánzása, s amikor a fiskus közjogi jellege még nem domborodott ki, meg is felelt a kor gondolatvilágának, de egy közjogi szellemű alkotmányos államban elmúlt jogi felfogás csökevénye, s csakis bagatell ügyeknél van létjogosultsága, de ahol a jóv. kihágásban a kriminalitás akár a veszélyeztetett érték nagysága, akár az elkövetés fondorlatossága miatt előtérbe lép, ott nem lehet helye. Az adócsalásnál pedig nincs is tételes alapja, s helytelen gyakorlat terjesztette ki. Az államra lealacsonyító ez az alkudozás, az adómorál szempontjából pedig káros, mert ezzel a legszigorúbb büntetés is elveszti elrettentő hatását, ha azt olcsón ki lehet kerülni, s meg lehet hivatalos formák mellett vásárolni a büntetlenséget. A pénzügyi hatóságoknál a törekvés nem a bíróság elé állítás, hanem a kiegyezés, mert így az eljárás egyszerűbb, gyorsabb, s nincs kitéve a bíróság szabad mérlegelésének, s esetleges felmentő ítéleteknek. A gyorsaságot pedig még vonzóbbá teszi a befizetett összegekből járó jutalék. A ludas adózóra a legdiszkrétebb mód kikerülni a büntető bírói eljárás ódiúmat, az ártatlannak megéri, hogy elkerüli a meghurcoltatást. Kényelmes eljárás ez, s kényelmessége miatt nem kerülnek a bíróság elé a felfedezett deliktumok, s ez az egyik oka annak, hogy hatástalanok a törvények fenyegetései. Ez pedig erkölcstelen állapot, s az adómorálra káros rendszer. Tessék büntetni, szigorúan büntetni, de nem a közigazgatás clair-obscurjében egyezkedni. A független bíróság elé a minden rendű és rangú adócsalókkal és eltitkolókkal, s nem telik bele két év, kevesebb lesz nemcsak a jutalék, de az eltitkolás is.

A jutalékok rendszere is reformra szorul. Tisztes tradíció volt évtizedek óta, hogy a fogalmazási személyzet jutalékban nem részesíthető. Ezt csak az utolsó időkben törték át egyes adó-nemeknél, s ez ellen a pénzügyi fogalmazási tisztviselők egyesülete ismételten tiltakozott, s nem kért belőle. Ezt a tradíciót vissza kell állítani, mert nem szabad a pénzügyi fogalmazási tisztviselő elfogulatlanságában való hitet megrendíteni. Egyébként pedig, ha már az emberi gyarlóságnál fogva nem lehet nélkülözni a jutalékrendszert, azt át kell alakítani oly irányban, hogy

a visszaélések korlátoztassanak, s hogy a tényleges érdem jutalmaztassék, ne pedig a véletlen, s a szolgálati beosztás. A pénzügyminiszter úr legújabban a forgalmi adók körében megszüntette a jutalékokat, de a jövedéki kihágásoknál megmaradt. A jutalék átmenet nélkül eltörlése veszélyes is az ellenőrzés lelkiismeretessége szempontjából, eltörlés helyett átszervezés, s egyöntetű szabályozás eredményesebben vezet a célhoz.

Az adómorálért való harcban kívánnunk kell, hogy a pénzügyi kormányzat a pénzügyi büntetőjoggal végre oly komolyan foglalkozzék, amennyit a pénzügyi politika eredményességére is kiható jelentőségénél fogva megérdemel. Egységes és modern pénzügyi büntetőjogot és eljárást kell alkotni, akár a büntetőjogba való beolvasztással, akár a büntetőjog szellemében, de önálló szerkezettel.

Büntetésekkel egymagában azonban még semmiféle társadalmi bajt gyógyítani nem lehetett. Az adómorál hiánya pedig szociális Betegség. Benedek Sándor egy ékesszóló előadásából idézem, hogy az adóerkölcs a néplélekben élő polgári kötelességből fakad, s a polgári kötelesség olyan belső tulajdonság, melyet nem alkothat egészze sem a büntetéstől való félelem, sem az anyagi előny.\* A nemzet gazdasági és kulturális színvonalának emelése, állampolgári erkölcsének, kötelességérzetének felélesztése, igazságos és elviselhető adórendszer, tisztessége, elfogulatlan, jóakarató közigazgatás, s végül kiszikkadt életünket termékenyítő gazdasági politika nélkül semmiféle büntetése a világnak nem fogja ebből a megtépázott, csalódott, szomorú nemzetből az adómorált kicsiholni.

Nem élek az álmok világában, nem ringatnak illúziók. Az adómorál felé vezető út hosszú és küzdelmes, s talán soha el nem érhető, csak megközelíthető. Előre azonban csak eszmények vittek, s a pénzügyipolitikában is eszményekre van szükség. Át kell itatni ennek a megtaposott nemzetünknek lelkületét az adófizetés kötelezettségének tudatával. A feltámadáshoz, amelynek ábrándja és hite emel fel e törpe kor sorából, csakis az áldozatos hazafiság vezethet. Az adómorált csak küzdelmes részletmunkával lehet elérni, csodaarkánnummal nem, ez azonban nem ok arra, hogy lemondjunk róla, hanem, hogy szívósabban állítsuk be a pénzügytan és pénzügyi politika tengelyébe, s ennek elérésére gazdasági gondolkodásunk prófétájának Széchenyi Istvánnak szellemében: lépten-lépve, mákszem-mákszemre hordva, csep-pet-esepphez adva dolgozzunk.\*\*

*Dr. Mahler Sándor.*

\* Benedek: A magyar egyenes adórendszer. Adó 1923. éy 6. o.

\*\* Széchenyi: Akadémiai elnöki megnyitó beszéde 1846. dec 20-án.