

A KÖZSÉGI ADÓK

**ÁTHÁRÍTÁSÁNAK ELMÉLETI
SZEMPONTJAI**

ÍRTA
HEGEDŰS LÓRÁND.
EGYETEMI M. TANÁR.

A községi adók áthárításának elméleti szempontjai.

Az adóáthárítás tana az adók elméletének legmélyebb és legérdekesebb problémáival foglalkozik. Már maga az, hogy a kivetett adó, midőn azt az adót befizető alany magáról eltolja, akkor eltűnik a felületről és hosszabb vagy rövidebb ideig járja a társadalomnak szövevényes mélységeit: magában az is elegendő volna arra, hogy az adóáthárításnak minden tüneténye iránt fokozott figyelmet keltsen. Ha azonban ehhez még azt is hozzávesszük, hogy az adóáthárítás kutatásában, az adóáttolás legkülönbözőbb ágazatainak végén, mindig azt a nagy czélt kell a tudománynak kergetnie, hogy tényleg, valóság szerint ki, kik és mely osztályok viselik az adót vagy az adórendszer terhét: akkor kétségtelenné válik előttünk, hogy az adópolitikának minden egyes rendszabályra nézve előbb az adóáthárítás törvényeihez kell mérnie magát s ennek döntéseitől várni az eligazodást.

Az adóáthárítástanáinak fontosságát, nagysúlyú voltát fel is ismerte a pénzügytudomány. Kellő helyet adott e tünetények vizsgálatának a közháztartásokról szóló rendszerében s a legjobb erőket küldte csatába, hogy új igazságokat zsákmányoljanak az adóeltolódások elmélete számára. Mégis, ki tagadhatja, hogy az újabb időben éppen ezen a téren ellanyhulást, sőt elkedvetlenedést mutat az irodalom. Mintha kiábrándulás lohasztotta volna le a csapongásnak induló reménykedéseket. Egyszerre több helyről is komoly intelem hallatszik, mely igaz ok nélkül nem támadhatott volna. Hogy mást ne is említsünk, *Földes Béla* «*Államháztartástan*»-ában (1900) abban foglalja össze sokoldalú fejtegetésének lakonikus eredményét, hogy «az adóáthárítás egyfelől fikció, másfelől, a mennyiben mintegy árnyékként kíséri az átalakulásokat, tudományosan nem is követhető.» És: «azért sem lehet tudományosan tanulmányozni az áthárítás alakulását, mert egész különböző alakban lép föl» (198. 1.). *Földes*-nek ezek a sorai a pénzügytudomány-nak többrendbeli csalódásait fejezik ki élesen.

Bizonyára nem azt jelenti ez a «depresszió», mintha az adók áthárításában semmi igazságra nem jutott volna a kutatás. Senki sem fogja megtagadni azt, hogy az áthárítás jelentőségének fölismerésében, eseteinek szétbonczolásában, sőt némely következéseinek kiszámításában oly eredmények gyűltek össze, a melyek között széttékvén, messzire magunk mögött látjuk azt az álláspontot, melyet *Stein* Lőrincz ekképpen szólaltatott meg: «Az adóáthárítás a legkülönösebb fogalomzavarok egyike, mely a tudományban előfordult». (*Lehrbuch der Finanzwissenschaft*. IV. kiadás 1878). De megint igaz az is, hogy ma már senki sem gondol arra, hogy – (a mint az újságolvasó közönség egy része ma is még öntudatlanul megteszi) – az egyenes adók és közvetett adófajok közt az adóáthárítás fogalmát állítsa oda válaszfalul s mennél merevebben viseli magán valamely adónem az egyenes adók jellegét, annál inkább azt higgye róla, hogy nem lehet áthárítani. Hiszen, hogy minden egyéb czáfolatot mellőzünk, egészen világos, hogy még az egyenes adók katasztrális typusa, a földadó is, egész más tehermegoszlást példáz akkor, ha egy réginyomású gazdálkodásra vetik ki, melynél a pénzgazdálkodás a legszűkebb korlátok között érvényesül csak és megint más lesz szétoszlása akkor, ha ugyanaz a birtok mozgékony kereskedő kezében, a konjunktúrák járása szerint folytonosan új és új piacokon jelenik meg változó terményeivel.

A földadónak ez a példája szerény nézetem szerint, egyúttal megadja a kulcsot is ahhoz a válsághoz, mely az adóáthárítás tanában s a tudósok pessimistikus hangulatában tapasztalható. Mert ez a példa arról szól, hogy még ott is, ahol arra legkevésbé számítottunk volna, az egyéni esetek oly sokszerűek, hogy összetörik az elsietett vagy *a priori* vélelmezett általánosításokat. A túlzásba vitt általánosítások egyfelől, másfelől pedig a megfoghatatlanná finomult határozatlanságok, (melyek amaz általánosításokat árnyékaik gyanánt szokták kísérni), ezek rontották meg az adóáthárítás elméletének nekiindult fellengző reménysegeit. Alig hiszem, hogy a válságnak ezt a diagnosisát bárki is megtámadná. Az adóáthárítás kutatásának első korszaka sokat markolván, nemcsak keveset fogott, hanem sokszor nem is az után nyúlt a mit czélul látott. Ennek a visszahatása a lehangoltságnak s válságnak mai korszaka.

De ha igazi az, hogy az adóáthárítás jelenségeinek oly rendkívüli a pénzügytani és sociologiai jelentőségük (mint a hogy bevezető sorainkban vázoltuk) akkor ennyiben a dolog nem maradhat. Ha az elméletnek is, az adópolitikának is olyan nagy szüksége van minden törvényszerűsége, melyet az adóteher eltolódásáról napfényre hozhatunk, akkor a kisebb eredményeket sem szabad elhanyagolni, sőt (ha más-

ként nem megy) e megszükitett körökben kell biztos állást foglalni s a lábunkat erősen megvetni. Ha nem vetjük meg ezt a munkát, – mely persze nem olyan tetszető, mint az általánosságok csalóka ködképének kergetése, akkor nemcsak határozott eredményekre juthatunk, hanem idők folytán lépésről-lépésre annyi tért nyerhet az adóáthárítás elmélete, hogy a nagyobb, ma az elszietések által elrontott, problémák vizsgálatához is újból hozzáfoghat.

A német tudomány érezte azt, hogy az áthárítási válságából ezen a szűk ösvényen lehet csak kimenekedni s ezért részlet-kutatói valószínűleg halálmegvetéssel dobták magokat oly kicsinyesebb adóáttolások kifürkészésére, mint a minő például egy újonnan behozott söradónak ár-zavargó hullámzása. E rövid tanulmány azonban más oldalról akarja a válságnak ugyanazt a lecsapolását, az adóáthárítás kutatásainak ily szilárdabb körzetekre való szűkítését megbeszélni. És pedig: *fővonásai-ban kívánná tisztázni azt a kérdést, hogy az adóáthárítás elméletének mely továbbépítését tenné lehetővé a községi adók áthárításának külön vizsgálata?*

A községi adókkal az állami adók mellett a pénzügytan mindmáig túlságosan mostohán bánt el. A mint az államadó-hatalma a jelenlegi társadalmi rendben lassanként eltakarta a régi adó-souverenitásokat, azon módon az állami adók elmélete mellett a másnemű adófajok kutatása sarokba szorult. De éppen az utóbbi éveknek pénzügyi eseményei fognak oly nyomást gyakorolni a pénzügytudományra, melynek folytán a községi adók méltóbb térhez jutnak s törvényszerűségeik vizsgálata behatóbb figyelmet és szélesebb érdeklődést keltend.

E pénzügyi események alatt *Miquel*-nek 1893-iki porosz községi adóreformját s a helyi adók megvitatására kiküldött angol királyi bizottságnak (*Royal commission on Local Taxation*) 1901-ben elkészült nagyjelentőségű reportját értem. Azok a kisebb, de szintén érdekes új kísérletek, melyek többek közt a *bajor* pénzügyminister által 1903. októberber benyújtott telekérték-megadóztató javaslatban vagy *Braunschweig* hercegségnek 1904. július havában közzétett (s mindenesetre igen elhibázott) községi forgalmi adójában mutatkoztak, már csak kisebb tünetei voltak a nagyobb átalakulásnak.

Maga a nagy porosz reform s a mélyreható angol kutatás világosan elárulja azt a fordulást, mely új és modernebb életfejlődést akar a községi adózásnak biztosítani. Míg azelőtt a községi adók mindig úgy jelentek meg szemünk előtt, mint azok a felfutó növények, melyek összefonódó indáikkal rákapaszkodnak az erős fára s csak azon – az állami adózás fáján – tudnak megélni, addig most arról van szó, hogy a városok és községek adózása önálló talajba bocsáthassa le gyökereit.

A porosz reform a gyakorlati megvalósulást is kezébe vette, a mikor egyes állami adókat 1893-ban a községeknek engedett át s külön községi adók helyét is kijelölte. Elméleti szempontból, az adóztatás állami és községi oldalainak külön-külön való megvilágítása tekintetéből pedig hatalmasabb adathalmazra a legényenczebb kutató sem számíthatott, mint a melyet a nagy angol bizottság 1901. május 28-án kelt *Final report*-jával terjesztett a brit törvényhozás elé. Öt esztendeig (1896. augusztusától kezdve) dolgozott és gyűjtött ez a bizottság; 162 tanú-szakértőt hallgatott ki, a községi adózás kérdéseit a legkülönbözőbb oldalról megforgatta, az egyes eseteket szálaire szedte és saját nagy reportján kívül oly becses dolgozatokat bocsátott közre, mint Sir Edward *Hamilton* és Sir George *Murray* beható külön véleményező tervezete, valamint a városi telek értékek (*site values*) megadóztatásáról szóló emlékirat, melyet a most nevezettekén kívül lord *Balfour of Burleigh*, *J. B. Balfour* és *James Stuart* jegyezték alá. Nyilvánvaló, hogy midőn az angol parlament ily mélyen fölásatja s megrostáltatja a községi adók talajföldjét, akkor az adóelméletnek csak ki kell nyújtania kezét, hogy az eredményeket garmadába gyűjtse; s mihelyt gyűjteni kezd, a hatás nem maradhat el.

Úgy a gyakorlati megvalósítás, mint a széleskörű kutatás terén ezek szerint a községi adók új és fontosabb szerephez jutottak. Nyilvánvaló, hogy új korszakuk nyílik, sőt részben már meg is kezdődött, mely nekük nagyobb önállóságot és változatosabb tenyészetet fog hozni, így állván a dolgok, azt hiszem, nem járok egészen helytelen nyomon, ha úgy nézem, hogy a községi adóknak azt az új evolúcióját a pénzügytan azon részének kell hasznára fordítani, mely elsőrangú fontosságánál fogva azt megkövetelheti, válságos állapotánál fogva pedig arra rászorul. A községi adók új eredményeit és kísérleteit az adóáthárítástan továbbépítésére kell felhasználni. Ez a mondás pedig nem csak jámbor óhajtást fejez ki, hanem az elmondottak után egy kényszerű következtetést akar egyszerűen följegyezni. Ha az adóáthárítás tana oly rendkívüli jelentőségű, ha ez a fontos tan azért jutott válságba, mert több helyütt a kódös általánosítások kihúzták alóla a szilárd talajt, – ha segítséget ez ellen úgy nyerünk, hogy szűkebb körzetben próbálunk új kiindulási pontokat találni: akkor meg kell ragadnunk minden oly alkalmat, mely áttekinthető és egyszerűbb, ám azért modern adó-jelenségeket tár elénk; akkor a községi adóknak új korszaka nagyobb önállósítási kísérleteivel és részletezőbb megvívázásaival, éppen kapóra jön; akkor meg kell okvetlenül kísérteni azt, hogy az adóáthárítás elméletének válságából és pessimistikus benyomásaiból nem lehet-e éppen a községi adók kerék-fordulásával kimenekedni.

Úgy gondolom, hogy ez lehető is, szükséges is; ezért néhány elméleti szempontot kíván e szerény dolgozata erre a célra kitűzdelni.

Nézzük meg közelről, hogy a községi adók vizsgálatában, hogyan és hol lehetne oly támpontokat találni, melyek az adóáthárítás tanának szilárd állásfoglalásokat biztosítanak. Oly stratégiai gyűjtő-helyek kijelöléséről van szó, melyek először a községi adók pozícióin uralkodnak, de azután úgy körül vannak sánczolva, hogy később megkezdődhetik belőlük a kifejlődés az állami adók nagyobb hadtömegeinek kikémlése felé is.

Az adóteher különféle eltolódásainak pontosabb megügyelése okából azért alkalmasak különösen a községi adók, mert szorosan körülvevett, jobban áttekinthető területen jelentkeznek. Ezért a községi adók hatása világosabban meglátszik, a különféle adónemek halmazata könnyebben szétválasztható alkotó elemeire és ugyanazért egyes községeket, városokat könnyebb is, megengedhetőbb is egymással összehasonlításul szembeállítani, míg két nagy állam adórendszerének az összehasonlítása, annyira eltérő és bonyolult viszonyaiknál fogva, alig enged meg valamely határozott következtetést. Legalább is az adóáthárítás törvényeire nézve igen kevésre mehetünk a különféle államok pénzügyi egybevetése útján, holott az egyes községeket adóikkal hamar egymás mellé rakhatjuk s így a tüneményeket ellenőrizhetjük.

Vonjuk le ebből az elénk toluó következtetést. Mivel a községi adók illetén (most rajzolt) természete lesz a mi erősségünk, ennél fogva egyelőre nem használhatjuk fel a községi adóknak azokat a nemeit, a melyek az állami adóknak egyszerű folytatásai, pótlékai. A községek, városok szempontjából nagy jelentőségű jövedelmi források lehetnek a pótlékok s nálunk Magyarországon különösen azok. De abból a szempontból nézve, a melyet az áthárítás elméletéért el kellett foglalnunk, az adópótlékok közigazgatási választóvonalára elmosódik s az állami adók egyszerű nyúlványainak mondhatjuk őket. Belső természetük szerint tényleg az állami adók fokozásai. Ezért a pótlékok áthárítási jelenségei már az állami adók áthárításával kerülnek egy kalap alá. Legtöbbször a községi pótlék csak mennyiségileg növeli az állami adót s ennél fogva öregbíti az állami alap-adónak az áthárulásokban mutatkozó természetét. Igaz s tagadni senki sem fogja, hogy midőn egy állami adófajra mindjobban ránehezedik valamely községi pótlék, lassanként oly súlya lehet ennek a függelék-adónak, hogy nagy terhével az alapját képező állami adónak átruházását is elhajlítja, ebbeli tulajdonságait elgörbíti. Egy szóval előállhat és elő is áll az, a fizikában gyakori tünemény, a mikor a kvantitatív változás addig fokozódik, míg kvantitatív eltérés támad. Azonban ezek az esetek sem téveszthetnek meg

bennünket abban, hogy még ilyenkor is teljesen az állami adók alapján állunk s a községi adó súlya csak ugyanazt a változást idézi elő az illető adónak viselkedésében, mint a mely bekövetkezett volna akkor is, ha a községi pótlék behozatala vagy növelése helyett maga az állami alap-adó duzzadt volna föl ugyanannyival. Tehát, bárha az ilyen esetekben a községi adó halmazódása az állami adó áthárítását minőségileg is megváltoztatja, még ez a változás is tényleg az állami adó természetéből kifolyólag megy végbe. Még mindig az állami adók törvényszerűségei között járunk tehát ilyenkor is, s az áthárítás szempontjából nézve nem jutottunk még bele abba az elhatárolt területbe, melyet a községi adók áthárításának kipécéztünk. Nem azt jelenti e következtetésünk, mint hogyha talán a községi adópótlékok nem mutatnának egymással, vagy az állami adókkal szemben érdekes áthárítási tünetenyeket. Sőt még azt sem jelenti, mintha e tünetenyek kikutatása elől mindörökre be akarnók csukni az ajtót. Hanem igenis azt hirdeti ez a felfogás, hogy a mikor az adóáthárítás elméletének válságából a községi adók szűkebb, de szilárdabb talaján át akarunk kimenedni, akkor először egészen vissza kell vonolnunk arra a terepre, a melyen az áthárítás nézőpontjából a községi adók tiszta vonását föl ismerhetjük. Ha majdan a kutatás ezekkel az utóbbiakkal egészen tisztába jött, akkor következik el ideje annak, hogy az állami adókba kapaszkodó pótlékokat oly átmenetnek tekintse, *melyeken át* az állami adók egyes fajainak áthárítási tünetenyéhez észrevétlenül előnyomulhat.

Első, önálló támpont gyanánt vessük szemünket oly alakulatra, melyben a községi életnek eleven ereje úgyszólván egy nagy áthárításban fonódik össze. Találunk is ilyet. A «helyi adók» (local taxation) körül végzett nagyszerű angol kutatás jelentésébe nem ok nélkül van belefűzve a «*Separate report on urban rating and site values*» (külön jelentés a telek-értékek s azok városi megadóztatása tárgyában). Nem kisebb férfiak, mint a bizottság elnöke: lord Balfour of Burleigh és J. B. Balfour, Sir Edward Hamilton, Sir George Murray és James Stuart írták alá. Hogy az a tervük, mely szerint az angol poor rate alá tartozó adóbecsléseknél ezután a házak értéke külön becsültessék s megint külön a telkeké, hogy ez a terv ajánlott módszerükkel keresztülvihető-e és kifizeti-e magát: a mi írószobánkából alig dönthető el. Általán az angol községi adózás tényleges viszonyai-ban csak nagy óvatossággal lépegethet az idegen, a midőn látja, hogy a «poor rate» alapja jórészt még mindig Erzsébet királyné háromszáz esztendőös (1601) törvénye s észreveszi azt a casuistikát, mely e háromszáz éves a törvényes alapon községenként külön-külön megadóztatja az

illető község határába eső vasút-darabokat (!) (*Final report* 56. 1.); ez esetben az 1836. «Parochial Assesments Act» is mellék-segélyül szolgál, bár szintén a vasutak építése előtt keletkezett). Nem is erről van szó. Hanem szó van arról, hogy a községi adók áthárításának becses és könnyen kiaknázható szempontja előtt állunk akkor, mikor a telek-értékek megadóztatásához érkezünk.

Az elmélet vizsgálódásaira nézve pedig az angol példa – éppen megfordítva – rendkívül értékes, sőt megbecsülhetetlen ugyanazon sokszerűségénél fogva, mely mint valamely prizma, széttöri alkatelemeire az egységesnek látszó jelenségeket. Úgy a *Final report*, mint a *Separate report* teljes erővel mennek a városi telek-értékek, ezek adójának s az adó áthárításának kutatásába. Maga az anyag, melyre ily nagy adatgyűjtés után támaszkodhatnak s mely annyi szakértő rostáját járta meg, rendkívül gazdag és kiterjedt. De a megkülönböztetéseknek, melyek éppen az áthárítás tana tekintetéből, a támpont kitűzését jelentik, pompás alkalmát azért kapjuk meg itt, mert a bonyolult angol élet sajátosságai itt teljes erejükkel az elmélet javára jelentkeznek.

Könnyű kimutatni azt, hogy az 1901-ben befejezett brit ankét, csakugyan ezt az alkalmat hozta meg. A mint maga a «*Separate Report*» is kifejti (153. 1.), Nagy-Britanniában a mi megszokott telek-tulajdonrendszerünkön kívül, még két más alakja is van a telekbirtoklásnak. Egyik a «telekjáradék» (*rentchargé*) rendszer, melyben a tulajdonos vagy örökre, vagy 999 évre engedi át területét járadék fizetése fejében. A másik a londoni (de más nagy városokban is előforduló) *leashold*, a hol a városi föld ura 99 évre (néha 80 esztendőre) adja át az építkezőnek telkét, s a «lease» letelte után épületekkel együtt visszanyeri azt a «lessors a bérlő «lessee»-tól. Miután mind a két esetben a tulajdonost és tulajdonát egymástól nemzedékek választják el, ennél fogva az albérlő (építő) után, még a jogalanyoknak egész sora tolódhatik be és tényleg így is történik. A telekértékének emelkedése ennél fogva a legkülönbözőbb változatokban oszlik meg az újabb meg újabb járadékokban, a mi által a telek (ház-) adónak minden neme a külön felismerhető adóviselő sorozatára bomlik széjjel. Ugyanezért az adóáthárítás tana nemcsak a közelről meglátható eseteknek egész sorozatával gazdagodik itt, hanem oly skála bontakozik ki a megfigyelők előtt, melyben az adóáthárításoknak külön stádiumai külön is megfoghatók. Az angol telek-járadékoknak az a szétbontozolása tehát, melyhez a Royal Commission oly gonddal látott hozzá, úgy hat a községi adók ezen fajának áthárítására, mint a színképelemzés a sugár vegyi elemeknek fölismerésére. És éppen erre nagyon szükség.

Midőn az elméleti szempontok felkutatásának útját járjuk, nem

lehet célom az, hogy azokat az egyes analiziseket ismertessem, melyeket teszem föl a londoni County Council szószólója (Separate Report 158. 1.), *Harper*, a londoni Assistant Valuer, *Fletcher Moulton* (Separate Report 161. 1.) terjesztettek elő. Ám a külön jelentés alájegyzői reformjukat éppen abból az okból követelik, a melyet *Fletcher Moulton* ekként fejezett ki: a jelenlegi községi ingatlan-hozadéki adó («rate») azért igazságtalan, mert rendesen azokat terheli, a kiket a tulajdon élvezetének csak egy része, még pedig kis része illet (160.1.). így azután reformjuk érdekében nemcsak arra törekednek, hogy szemben a közkeletű általánosításokkal, a telek-értékek növekedésében részesülő különböző érdekeltséget szétválasszák. Nemcsak a régebbi Town Holdings Committee álláspontját fogadják el abban, hogy a telek-tulajdonosok közvetlen megadóztatása szükséges «politikai és érzelmi okokból». (Separate Report (165. 1.), Hanem tovább mennek, midőn azt tűzik ki célul, hogy az a közteher, mely jelenleg közvetve és rendetlenül éri magát a városi telkek értékét (illetőleg az érték folyamatos megjelenését, a járadékot), közvetlenül, láthatóan s lehetőleg egyenletesebben zuhanjon arra. Erre való a példának gazdag sokasága s megállapítása azon jeleknek, melyek odamutatnak, hogy az építésre bérelt telek terhe a szerződés kezdetén visszahárul a föld urára (167. 1.), míg a későbbi időben a «lessee» és nem a «lessor» tekintendő tulajdonosnak az adó szempontjából is (164. 1. és 39. 1.). Ily módon a községi adók áthárítása, a melyet a Final Report elején «baffling question»-nak nevez, lassanként subtilis szálakra kezd válni, a mint tovább haladunk. És éppen ez ok volt az, a miért a községi adók ezen részénél látjuk első sorban megköthetőnek úgy a talajt, hogy az adóáthárítás törvényszerűségei ne vesszenek el a futó homok szétszóródásával.

A városi (községi) telkek értékének és érték-növekedésének megadóztatása ekként a kutatások legintenzívebb fénykörébe jutott bele. Első látszatra is világos, hogy mennél jobban sikerül az érték-alakulást szálakra fosztani, annál világosabban tűnik ki az egyes részekre tapadó adótehernek megoszlása is, a mi egyjelentőségű az adóáthárítások valóságának megállapításával vagy megközelítésével. Azonban, éppen az adóáthárítás elméletének nézőpontjából nemcsak ezt az oldalát kell meglátnunk ennek a kutatásnak. A községi (városi) ingatlanok (első sorban telkek) értéke és érték-növekedése, vagy az árban, vagy a járadékban érvényesül, lép a világ elé. Mind a két formát kiválaszthatja adójának tárgyául az adóztató hatalom; az adó tehát lehet ingatlan-vagyonadó s például forgalmi adóval sújtjuk, vagy lehet bér(házbér)-adó, a minő az angol városi poor rate is ma legnagyobb részében, akár mostani egységes fajtájában, akár a Separate Report által terve-

zett bifurkációjában: ház- és telekadó. Kétségtelen azonban, hogy mind a két esetben az egésznek a gyökere: az érték egy és ugyanaz s ezért a kétféle nyilvánulás nem változtatja meg az érték-képződés egységes természetét. Már pedig éppen ez a sajátos érték-születés az, mely miatt, szerény nézetem szerint, az adóáthárítás tana számára is itt kell kijelölni az első horgonyzó állomást.

Ha közelebbről nézzük a községek területén belül lévő ingatlanoknak érték-természetét, akkor az egyesek érték-előállító működésén kívül (minő a ház-építés), egy másik, nevezetesebb érték-elemet találunk ott; sőt a telkek értékében majdnem csak ezt az utóbbit. A külső jogi burkot félretelva, egy nagyszerű érték áthárítás folyamatát pillantjuk meg. A községi, városi társadalom maga, összeségének munkájával, a helyi szervezkedés tényénél és következményeinek egymásba fonódó sorozatánál fogva, az egyéni munkák fölött, azokat túlhaladva értéket termel. Ez verődik le láthatatlan processusban, a telkek árában vagy járadékában. Ez az első állomás. A telkek azonban egyesek tulajdonában vannak s így a község, az általa termelt értéket tényleg átadja e tulajdonosoknak. Ez a második állomás, mely egyúttal az első érték-áthárítást jelenti. Az érték azonban még nem pihent meg. A község, szükségleteinek fedezése okából az értéknek egy részét – akár vagyoni, akár járadékszerű mutatkozásában – adóban visszaveszi. Ekkor a harmadik helyzetbe jutunk el s ugyanazon értékforrás-termelvénye másodszor gördül. Végül a megadóztatott az adó által okozott hiányát igyekszik másokra tolni, vagyis oly művelet kezdődik, mint mikor az elgurult kő helyére több felől kődarabok gördülnek le a lejtőn, helyét betöltendő. Ez a harmadik érték-áthárítás, mely egyúttal adó-áthárítást jelent.

Hogy csakugyan ez a folyamat vetített képe, alig lehet kétséges. A Royal Commission egésze is, egyes tagjai is figyelték azon eseteket, a midőn a város először terjeszti ki értékvarázsoló hatalmát valamely új teleksorra, – vagy a mint olvassuk, a földterületek «megérnek», elébe érnek a városi használatnak s annak árainak. Ugyancsak az általunk leírt alakulat lebegett a bajor pénzügyi kormány előtt is, midőn 1903. októberében a Telekérték adó (*Grandwertsteuer*) behozataláról szóló javaslatát azzal magyarázta és indokolta meg, hogy az a földadót egészen érintetlenül fogja hagyni, mert az új adó oly rendes, külön egyenes adó lesz, melyet csak ott szednek, a hol a község határába eső területek beépítetlen állapotukban, a természetes hozadékuknak megfelelő árnál magasabb értéket képviselnek.

A városi telek-értékek illetően megadóztatása, akár vagyoni állaguk, akár járadék-hozadékuk szerint történjék is, természetesen társa-

dalom-politikai tekintetből is nagy jelentőségű. Egy perczig sem tagadjuk ezt, sőt megerősítjük, daczára annak, hogy jelenleg nem ezt az oldalát kívánjuk kidomborítani a tüneménynek, hanem csupán azt, mely az adóáthárítás folyamatát egy hasonló érték-áthárítási lánczolatba kapcsolta bele. Semmiképen sem akarom azonban elhomályosítani, vagy eltüntetni azt, hogy mihelyt magára a «betterment» kérdésre térünk át akkor abba belejátszik a munkával ki nem érdemelt nyereség (*unearned increment*) megadóztatásának socialpolitikai alapon nyugvó problémája s hogy voltaképen a «Grundwertsteuergesetz» kísérleteknél *George Henry single tax*-ának a községekbe központosított eseteiről van szó. Ki kellett emelnem ezt azért, mert egyrészt semmiképen sem oszthatom *Smart* tanárnak azt a szakvéleményét, hogy az értéknövekedés minden ily megadóztatása abból az alapelvből indul ki, hogy a földnek magántulajdonban tartása rablás s megint nem tehetem magamévá *Row-Fogo* nézetét, a ki szerint: «the appropriation of unearned increment has no more to do with orthodox finance than any other dispute about the ownership of certain things» (*Row-Fogo: An Essay on the reform of local taxation in England* 353. l.). Ismétlem tehát, hogy szemben a most idézett véleményekkel, teljesen elismerem ezen adókövetelményeknek társadalom-politikai tartalmát és pénzügytani szerepét. Azonban ehelyütt nem a folyamatnak erre az oldalára kellett figyelemmel lennünk, hanem ama másik jelentőségére, mely abból áll, hogy a községi adók áthárítása éppen ezekben az esetekben mint egy nagyobb értékáthárítási lánczolatnak megvigyázható tagja jelenik meg. Ez nem mond egyebet, mint azt, hogy az adóáthárítás ezen (községi) tüneményei nem oly elszigetelt értékjelenségek, melyeknek kezdete és vége a homályban vész el, hanem igen is, ki vannak ragadva izoláltságukból s az adóáthárítás kutatójának a többi, ugyanazon láncz-sorozatban lévő értékjelenségek segítségével a magok törvényszerűségeinek megfigyelhető tanúságaival. Ezért tartom ezt a pontját a községi adózásnak az adóáthárítástan elsőrendű támpontjának.

Második olyan jelenség-csoportnak, melynél az áthárítás kutatója szilárd talajra találhat, az *állami adókból községi adókká tett szolgáltatásokat* s azok törvényszerűségeit látom. Kétségtelen dolog, hogy az adóáthárítás elméletének mai válságát, a reménységeknek megcsalódását nagy részben az okozta, hogy azok az adók, a melyek régi idő óta s folytonosan fennállanak és mindig állami adók voltak, (még ha koronként számszerű tételeikben változtak is): az ilyen adók úgyszólván éppen megrögzött természetüknél fogva, ellentálnak az adóáthárítás tüzetes megfigyelésének. Mindjárt el kell ismernünk ezt, ha akármely városban körülnézünk és a házbéradó jelenségeit akarjuk leírni mert azt

találjuk, hogy a házbérek nem annyira a *házak*, mint inkább a városrészek, üzleti negyedek szerint nivellálódnak, oly általános mértékeket teremtve, melyek a lakás (vagy telek) árának megállapításánál irányadóul szolgálnak s így az adóáthárítás tekintetében nincs alkalmunk a lakásbérlő és a háztulajdonos harcát megfigyelnünk. Miután az adó régi, tehát általános, sőt szinte öntudatlan teherré változott s ezért mondhatjuk azt, hogy az ilyen adónál az áthárítás kutatója hasztalanul kopogtat legfinomabb műszereivel is. Ezen a kemény ellentálláson azonban abban a pillanatban rés nyílik, a mikoron a valamely adót egyik adóztató hatalom kezéből a másikba adjuk át; a mikor gyökerestől kivesszük az egyik talajból s más földbe ültetjük. Ilyenkor annak az adónak addig elrejtett gyökérszállai is napvilágra jutnak, az *átültetés időszaka alatt*.

Az adók tanát, a midőn azt állapítjuk meg róla, hogy csak a változások alatt tud valamely tüneményt – a jelen esetben az adóátruházást megügyelni, ezért szemrehányás nem illetheti, mert minden tudomány-ág osztozik ebben a sorsban. A hogy a filozófia megismeréstana szerint valamely örökké változatlan «jelenség» emberi szervekkel soha sem lenne fölismerhető: úgy a fizikus a levegőt csak mozgásaiból írhatja le, a jogász pedig codificatiókhöz is mindig akkor fogott, mikor a régóta fennálló s szinte öntudatlanná lett jogrenden az új körülmények változást parancsoltak. Ugyanez és nem más a mit az adóáthárítás tanában tapasztalunk. Nem azért alkalmas az általunk emiített pillanat az adóáthárítás elméletének különös gazdagítására, mert éppen állami adók léteztek eddig s azok egy része éppen községi szolgáltatásokká változik át. Igaz, hogy az adóztató hatalom körének illetén megszűkítése is megkönnyíti a vizsgálódást. De maga az hogy változás, hogy átültetés történik, ez adja meg a szerencsés és fontos alkalmat. Az adó oly fordulatot tesz, eddigi helyzetéből kimozdulván, mely mellett eddig elfödött tulajdonságait is megpillanthatja a tudomány.

Ezért összegezhethük minden túlzás nélkül nézetünket abban, hogy az adóáthárítások törvényszerűségeinek vizsgálata újabb, szilárd kutatási területet nyer ott, hol állami adók a községek (városok) kezére adatnak át. Ha pedig azt a föltevésünket valósággá akarjuk változtatni, akkor kitűnően s egymást kiegészítve játszik kezünkre az a két pénzügyi esemény, melyet értekezésem elején nevezetességgül följegyeztem.

Poroszországban látjuk a gyakorlati kérdést. *Miguel* 1891-ben megkezdett nagyszabású adóreformját 1893-ban tetőzte azzal, hogy az állami és községi adózás viszonyát bátran tisztázta s az utóbbit is lehetőleg önálló fejlődésre serkentette. Nem csak a községi pénzügyek különféle ágazatait hozta ezáltal rendszeresen egyensúlyba, hanem éppen az egyes adófajoknak községi szerepét és viszonyát is pontosan

körülírta. Sok társadalom-politikai szempontnak az érvényesítése is teljesült. A törvény 54-59. §-aiban az adótehernek különböző adófajták közt való megosztásáról is gondoskodik. A mi azonban bennünket itt leglobban érdekel, megtörtént az, hogy a porosz állam három nagy hozadéki adóját, a föld-, ház- és iparkereseti adót kikapcsolta az állami adórendszerből s azokat átbocsátá a városok, községek szükségleteinek fődözésére. A nagy átültetés tehát oly közjövödelemre nézve történik meg, melyek egyrészt a földnek, a beépítetlen és beépített teleknek járadékából, másfelől az ipar hozadékaiból kerülnek elő. S ránk nézve ebben van a jelentősége az egész nagy reformnak.

Az, hogy a törvény 27 §-a külön megengedi a beépítés alá kerülő s ezért árukban emelkedő telkeknek erősebb megadóztatását: ez mutatja, hogy a mi előbbi, «első támpontunk» itt is érvényesül. Az adóáthárítás e két vizsgálódása között tehát az összefüggés nem hiányzik. Ez még inkább megerősíthet bennünket abban, hogy nem olyan eret bányászunk, mely hirtelen megszakad és elvész. Főszempontunk azonban e helyütt, a második támpont föltárása tekintetéből az kell hogy legyen, hogy Poroszországban e legújabb időben az adórendszernek oly alkatrészei mozdultak ki helyükből, melyek százados állami adók, melyek közül a földadó – a régi fejadók után – a legrégebb egyenes adók közé tartozik s melyek közül mindhárom adó állami minőségében nagy történeti múltnak lerakódását s megszokottságát mutatja. Mennél inkább igazak ezek az ismérvek, annál fontosabb ritkább és jelentősebb kimozdításuknak pillanata.

Az egész porosz községi adóreformok tényleges hatását *Wagner* ezekkel a szavakkal fogja össze: «Az 1893-iki községi adóreformnak nagysúlyú jelentősége már a törvény végrehajtásának első esztendejében mutatkozott, még abban, hogy az egyes adófajták között eltolódott az adóteher, a községi pótlékok lecsökkentek (a hozadéki adóknál is, amennyiben t. i. itt azt kell számba venni, hogy az eddigi állami adók átengedtetek a községeknek), a hozadékadókra az eddiginél nagyobb, a jövedelmi adóra az eddiginél kevesebb teher jutott; a községekben más, közvetett fogyasztási és forgalmi adók fejlődtek ki s végük az adószükséglet csökkent, ha nem is absolute, de viszonylag, még pedig azért, mert más rendes közjövödelmek, különösen illetékek, járulékok keletkeztek. Minderre kétségkívül külön nagy befolyása volt annak, hogy a három nagy állami adó a községek kezére ment át.» (*Wagner Adolf: Lehrbuch der Finanzwissenschaft. IV-ik kötet 1899.*) I. félkötet, 91. lapon). Ha ily nagy változás történt, megengedhető lenne-e, hogy az adóáthárítás tana ezt a ritka alkalmat elszalassza és elképzelhető-e, hogy üres kézzel fog visszatérni akkor, mikor egy ilyen

fordulat oly adóalakulatokat mozdít meg, melyeket azelőtt éppen megszokottságuk és merevségük miatt nem tudott megfigyelni? Sem megengedni, sem elképzelni ezt nem lehet. Legkevésbé lehet pedig azért, mert a porosz adóátültetések nem egyedül álló, bár legfontosabb jelenségek, hanem egy szélesebb sornak tagjai a melyben már előzőleg helyet fog *Goschen* 1888-iki reform-terve (mely nagyobb részében törvényt is lett) s a mely nálunk azokban a megújuló követelésekben ölt testet, melyek a hús- és borfogyasztási adónak a községek háztartásába való átengedését sürgetik.

Míg Poroszországban találjuk meg főfontosságú példáját azon változásnak, a mely valamely állami adófajtát községivé tesz s ezáltal új alkalmat szerez az adóáthárítás tanának arra, hogy területet nyerjen: addig az Angliában összegyűjtött megbecsülhetetlen adat bányából már ugyanezen jelenségek elméleti megvilágítására is kapunk segítséget és biztatást. Világos és jelentős példája ennek *Row-Fogo* kutatása, mely éppen a Royal Commission on Local taxation eredményeit értékesíti. Fentidézett könyvében külön s igen részletes fejezetet szentel «*The effects and the transfer of local rates*» (106 és 182 l.) címmel a községi adók áthárítási problémáinak. Még pedig ott töri fel a talajt, a hol mi ezen második támpontot megjelöltük. Külön vizsgálja az áthárítás kérdéseit először arra az esetre, ha egyenletes, egykulcsú házadóval van dolgunk; megint külön vizsgálódás alá vonja azokat az eseteket, a mikor különböző, «egymással versenyző» területeken a ház- vagy telekadó nagysága is eltérő. A két külön kezelt jelenségcsoportnak ily szembeállítása lényegesen hozzájárul a kérdések tisztázásához, annyival is inkább, mert hogy a házadónak quasi fogyasztási adó természetét domborítja ki. Ez ismét az adóáthárítás tanának válik előnyére, mert hiszen általában a fogyasztási adók jobban hajlanak az áthárításra. Ugyanezt a megkülönböztetést követi *Row-Fogo* a boltokat, üzleti helyiségeket terhelő községi adókkal (local duty on trade premises) szemben is, mutatván, hogy tényleg alig lehet megállani az érdekes megfigyelések sorozatában, mihelyt a kutatás ezen a téren megindul.

Harmadik soron ott segíti a községi adózás s jelesül annak újabb alakulása az adóáthárítás tanát, a hol is önálló s új községi adófajták keletkeznek, a melyeket nem árnyékolnak be az állami adók s nem is azokba kapaszkodnak. A németországi újabb – bár még csak szórványos – adókísérletek, épp oly példái ennek, minő Budapesten a kerékpáradóval, vidéki városokban a szikvíz megadóztatásával tett próbák, avagy a fővárosban a vámvonalon át behozott vad-hús-nak megvámolása. Régi ősük ez adófajoknak a kutya-adó. Fontosságuk

a múlthoz képest azonban azért nő, mert a mint egy angol közigazgatási szaktektentély *igen* találóan mondta az egyesült New-York «char-tájának» elkészülése alkalmával (1897): a jövő nagy kérdése az lesz, hogy lehet város-óriásokat demokratikus alapon kormányozni.

Az adóáthárítás elméletét azért érdeklik ez új fejlemények, mert mindannyiszor az ilyen adó határának területe könnyebben körülszabható s az ekként elválasztott adózó és nem-adózó körzetek között oly összehasonlítások történhetnek, melyekre alig van mód, alkalom az állami adóknál. Így a városi területek korlátjaival úgyszólván kipécézhethetjük az ilyen adók hatásának határait is, sőt olykor ott le is mérhetjük a hatásokat, megláthatjuk az adóalanyok között tovahullámzásukat, holott az államnak nagy területén és okszerű viszonyai között ily próbatevésekre nem vállalkozhatunk. Mennél újabb valamely községi adó s mentől jobban elhatárolható, annál alkalmasabb kezdő megfigyelésekre, míg viszont az így nyert eredmények azokat a községi (fogyasztási) adófajokon által, a melyek az állami fogyasztási adók nagyobb tarifájába behelyezkedtek, kitűnő átmenetet nyújtanak az állami adók tágabb körében mutatkozó áthárítási tünetényeknek további megfigyelésére.

A *negyedik* megfigyelő helyet a községi adók újabb alakulása számunkra oly különös jelenségeknél adhatja, a melyek nem szorosan vett adóáthárítások, hanem az adónak oly nevezetes mellékhatásai, a melyek az áthárítások velejárói gyanánt tekinthetők. Oly esetek értek, a melyeket az angol tudomány nem az «*incidence*» régibb, hanem az «*effects*» újabb kifejezése alá akar itt befoglalni. Magyarul ekként jellemezhetem e sajtáságos tüneteket: *az adó negatív hat olyanokra, kik vele összeköttetésbe nem jutottak.*

Első pillanatra bizonyára különösnek látszik, hogy az adóban levő nagy dinamikus erő még olyanokat is elérjen, kik nem nyúltak hozzá s hogy ezt a negatív hatását mi összeköttetésbe hozzuk az adóáthárításokkal. Pedig tényleg így van. Az adónak illetén hatását leginkább ahhoz a fizikai tünetényhez hasonlíthatjuk, a midőn a villám beleüt egy szobába. Néhány tárgyat közvetlenül talál, másoknak csak egyes alkatrészeit olvasztja ki és végül a villámcsapással járó légnyomás a szobában levő személyeket odaveti, odaszorítja a falhoz. Az adóban rejlő nagy erő néha szintén ily különös mellékhatásokat hoz létre, nem merül ki abban, hogy vagy az adóalanytól magától szed el bizonyos értéket (az illetőben a hiány érzetét keltve) vagy továbbhatva érték-részleteket von el azoktól, kik vele érintkeznek, hanem mindezeneken túl még negatív hatását érezteti olyanokkal is, kik közelébe jutottak ugyan, de érintkezésbe vele nem kerültek. Kitűnő példáját látjuk

ennek a kerékpár-adó hatásában. Az a kereskedősegéd vagy irodában ülő hivatalnok, ki a lakásviszonyoknál fogva kénytelen irodájától, üzletétől távol bérelni lakást, nem sportból, hanem rendes életmódja által reá-kényszerített közlekedési eszközül tartja a kerékpárt. A városi kerékpár-adó behozatván, ő adóalannyá változik. Miután az adó őt egyik kenyérkereseti eszközében sújtja, igyekszik annak terhét vagy munkaadójára tolni azzal, hogy fizetését felemelteti, vagy a gép megvételekor a gép árát nyomja le annyira, mint a mennyi adó néhány évig a gépet terhelni fogja. Ha sikerül bármelyik próbálkozása – (és ha egész osztálynak általános föllépése történik, akkor valószínűleg sikerülni fog) – úgy adóáthárítás állott elő, az első esetben a munkaadó, a másodikban a kerékpár-gyártó rovására. Ha azonban azokat az eseteket rögzítjük meg, a mikor a kerékpár-adó behozatala folytán az a hivatalnok vagy magasabb képzettségű előmunkás *nem* veheti meg a kerékpárt, akkor kétségtelenül megállapíthatjuk, hogy e be nem fizetett adó taszította el őt a gép megvásárlásától. Nagyobb érték-méreték szerint fog ugyanez az eset megisméltódni ott, a hol a kerékpár-adó folytán a gyáros nem terjesztheti ki a csökkenő kereslet miatt gyártelepét, a miként előzőleg tervezte; így a mellette levő s a kiterjesztést váró telek tulajdonosa nem kapja meg telkéért azt az áremelkedést, melyre bátran számíthatott és számított. Ő hozzá is elhatott tehát az adó rugó-ereje, értékére befolyást gyakorolt ismét a nélkül, hogy az adó terhe őt akár egyenest, akár közvetve érte volna.

A kerékpár-adó esete, mely különben Budapesten is megfigyelhető, *Edgeworth* példája. Kétségtelen, hogy a tünemény, melyről szó van, adó-jelenség s az áthárítással kapcsolatos. Magam részéről nem fognám az adóáthárítás fogalma alá, mert a mikor adóáthárítás alatt azt a jelenséget értem, melyben az adóalany az általa fizetett adó terhét más személyre vagy személyekre tolja át, akkor mindig pozitív tartalmat látok e fogalom mögött, az adónak magának tovább gördülései. Még akkor is így van ez, ha az adóáthárítás előbb történik meg, mintsem az adó befizetése, tehát például abban a fönti esetben, mikor a kerékpár árából előre levonja a vevő az ezután esedékes adót. Ekkor is tényleg maga az adóterhe háramlik. A mostani tüneményekben ellenben az adóteher megoszlásán felől, mely positive megtörténik, még negatív mellék-jelenségek is mutatkoznak. Ezért nevezném inkább az ilyeszerű eseteket az adóáthárítás velejároinak, a mi nem kisebbíti az adóáthárításnak magának fontosságát. Sőt ellenkezőleg. Ha ily módon «egy 5 shillinges adó-összhatása 20 shillingre is rúghat» (*Row-Fogo*), ha az adóáthárítás maga oly alap-tünemény gyanánt lép föl, a melynek mellék-hatásai is ily erősen mutatkozhatnak, akkor még jobban

kidomborodik az áthárítás jelentősége, akkor még inkább vonz kutatása, s éppen a kikutatáshoz ad kezünkbe újabb eszközöket a most vázolt negatív adóhatások felbukkanása és tudományos megügyelése.

A községi adózás újabb fejlődése tehát itt is meg fogja tenni kettős szolgálatát. Egyfelől pontosabban kimért hatáiraival koncentrálna a megfigyelés látkörét, másrésztől újabb s önállóbb adófajtáival oly változatos adó-jelenségeket állít szemünk elé, melyek érdekes tünetekben bővelkednek s könnyen megközelíthetők.

Az adóáthárítás tanának azt a négy támpontját, melyet az elmondottakban körvonaloztam, a községi adók oly hadműveleti alapul nyitják meg a pénzügyi tudománynak, hol az összegyűjtheti túlságosan szerte kalandozó erőit s honnét mind a négy pontból – a községi adók áthárításának megfigyelése után átmenet vezet az állami adók és azok áthárításának megismerése felé. Ha csakugyan sikerül majd nagy és hosszú munka után, a községi adók áthárításának törvényszerűségeit, ezekben a keretekben megállapítani, akkor a gyakorlati adótechnika visszafizette azt, a mivel az adók elméletének tartozik.

Mert a községi adók tényleges fejlődése, most folyó válsága lesz az, mely nagy élő erejével megszünteti azt a másik válságot, mely az adóáthárítás elméletében ma uralkodik.