

25. A közületi kiadások megállapításának alapelvei

A közületi kiadások megállapításánál iránytűként szolgáló elvek sarkpontjai a pénzügyi politikának. Helyes elvek felállítása a közületi kiadások mértékénél legjobb biztosítékai a költségvetés egyensúlyának és a közületi bevételek józan irányításának, mert a meggondolatlan költségek borítja fel legkönnyebben a közületi háztartás egyensúlyát és vezet leggyakrabban a közületi terhek oly felcsigázásához, mely mellett a helyes tehermegosztás biztosítása épp oly nehézségekbe ütközik, mint az adók behajtása. Legnagyobb gondot kell tehát fordítanunk a közületi kiadások megállapításánál szem előtt tartandó elvek kidolgozására.

A pénzügytan egyik legnagyobb tekintélyes, *Wagner Adolf*, három ily irányelvet állított fel. A közületi háztartás ellenőrzésének helyes megszervezése, a takarékoság szem előtt tartása és a kiadásoknak mindenkor a közület teherbíró képességével való arányba hozatala kell, hogy legyenek szerinte a közületi kiadások irányítói.

Ez elvek egyike ellen sem lehet józanul kifogást tenni. Azok mindegyike azonban még igen tág értelmű, és így törekedni kell azok tartalmát kissé közelebről megvizsgálni, bár azzal is tisztában kell lennünk, hogy mint minden elv, úgy a kiadások irányelvei is mindig bizonyos általánosságban maradnak és gyakorlati keresztülvitelük mindig az illető közületben uralkodó közszellemtől függ.

Ha a logikai sorrendet be akarjuk tartani, első helyre a *takarékosság* elvét kell állítanunk. Ez a gazdálkodás lényegéből következik, mert minden gazdaságnak arra kell törekednie, hogy a rendelkezésére álló eszközöket az elérendő célokhoz legszorosabban szabva használja fel. A takarékoság elve azonban csak az indokolatlan kiadásokat ítéli el, de a közületi célok kitűzésére vonatkozólag legfeljebb annyit mond, hogy a közületi kiadásoknak a közületi anyag erejével mindenkor összhangban kell maradnia. Wagner második és harmadik alapelve tehát lényegében egybefolyik.

A takarékoság elve a fényűzési kiadásokat lényegében nem ellenzi, aminthogy a fényűzés mindaddig nem ellenkezik a gazdaságosság elvével, amíg a szükségletek sorrendjét betartjuk. A pénzügytan is megerősíti tehát a közgazdaságtannak azt a tételét, hogy a fényűzés teljesen viszonylagos fogalom, amely mértékét csupán a szükségletek sorrendjének betartásával és a gazdálkodó alanyok anyagi erejében találja meg. Ezért nem minősíthetjük fényűzésnek azt, ha gazdagabb közületek oly kiadásoktól sem riadnak vissza, amelyeket a szegényebb közületek maguknak józanul meg nem engedhetnek. Csak arra kell gondolnunk, hogy Magyarország a háború előtt minden fényűzés nélkül oly intézményeket és beruházásokat engedhetett meg magának, melyek ma az ország anyagi erejét messze felülmúlnák. A fényűzés a szükségletek fejlődésének és ruganyosságának egyik tünete, és éppen ezért magában el nem elítélhető, ahogy a takarékoság elvével nem kerül ellentmondásba mindaddig, amíg a szükségletek sorrendjét betartja és a közület anyagerejével összhangban marad.

A jelen és jövő összekapcsolásának lehetősége, melyet a hitelműveletek nyújtanak, még bonyolultabbá teszi a kérdést, mert a gazdálkodó alany anyagi erejét

tágíthatóbbá teszi és teljesen helytelen volna természetesen kimondani azt, hogy a közület anyagi erejével ellentétben áll mindaz, aminek fedezetét kölcsön útján kell keresnie.

Tartalmilag tehát igen nehéz körvonalazni úgy a takarékoság elvét, mint pedig azt az elvet, hogy a kiadásoknak a közület erejével összhangba kell maradniok. *Ez elvek betartásának biztosítékait tehát a közszellem helyes nevelésén kívül inkább alaki téren, elsősorban a pénzügy szervezetében kell keresnünk.*

A közületi háztartás takarékoságának és az anyagi eszközök összhangban maradásának legnagyobb biztosítékát a *pénzügyek helyes értelemben vett demokratizálásában* kell keresni. A pénzügyeknek egészen szűk körben való intézése, szélesebb körök betekintésének akadályozása és a költségvetési tárgyalások pusztá formalitássá süllyesztése legnagyobb ellenségei a takarékoságnak. Bőven igazolja ezt a pénzügyi történet, mely azt mutatja, hogy a parlamenti és számvevői ellenőrzés kifejlődése akadályozták legnagyobb mértékben meg a régen sokszor a legszertelenebb mértéket öltő pazarlást. De még a józanabb pénzügyi vezetés mellett is sokat jelent a parlamenti ellenőrzés, mire jó példát szolgáltat Dánia, hol a parlamenti korszak előtt a deficitek napirenden voltak, a parlamenti ellenőrzés hatása alatt pedig megszűntek. *Wagner* első alapelve, a pénzügyi ellenőrzés tehát így szintén bekapcsolódik a takarékoság kérdésébe, mert annak legnagyobb biztosítéka. Csak nem szabad a pénzügyi ellenőrzés körét túl szűkre szabnunk és alatta csupán a számszéki ellenőrzést érteni. A közületi háztartás ellenőrzésének már a költségvetés készítésénél kell kezdődnie és annak letárgyalásánál folytatódnia. A pénzügyi helyzetnek mindenkor való alapos feltárása, áttekinthető, jól szerkesztett és minden érdeklődőnek hozzáférhető nyomtatványok útján való megvilágítása a pazarlás legjobb ellenszerei. Nálunk, sajnos, ezt még kevésbé méltányolják. Képviselőházunknak szerencsére sikerült elérnie azt, hogy 1904. óta az állami alkalmazottak létszámáról évenként kimutatás kerül az országgyűlés elé, de már arról csak bonyolult számítások alapján lehet tájékozódni, hogy az állami kiadások mily hányada az, melyez a tisztviselői létszám fölemészt. Az ilyen és hasonló számok évenkénti nyilvánosságra hozatalát az országgyűlésnek meg kell követelnie. Hiszen nemcsak a parlamentnek, hanem az egész közvéleménynek állást kell foglalnia a pénzügyi politikával szemben, minek első feltétele azonban a pénzügyi helyzetbe való betekintés lehetővé tétele, sőt minél inkább megkönnyítése. Ez az eszköz természetesen csak magasabb műveltségi fokon álló közületekben lehet hatályos. Itt azonban nagyon nagy a jelentősége. A *Wicksell* és mások részéről kifejtett gazdasági adóelmélet elméleti hiányait a pénzügytan elmélete megvilágította¹ ezek azonban nem változtatnak azon, hogy mint pénzügypolitikai elv a közületi terheket viselőkhöz lehető széleskörű befolyása a kiadások megállapítására ne állaná meg a helyét. Ha a közületi háztartás már célkitűzéseiben keresi az adófizetőkkel és azok szükségleteivel a kapcsolatot, ezzel rakja le a takarékoság legbiztosabb alapjait.

A kormányok bölcsességén kívül az akadályozhatja meg legjobban az indokolatlan költségekét, amit a pénzügy közjogi szervezetének nevezhetünk, tehát a költségvetés parlamenti, és pedig az ország közvéleményével lehető szoros kapcsolatot kereső parlamenti letárgyalása. Az ily költségek leggyakoribb előidézője ugyanis a

¹ A gazdasági adóelméletről l. *Heller*: Pénzügytan 1. köt. 81. old.

költségvetés szűkkörű előkészítése és pusztán formális letárgyalása. Sajnos a magyarországi gyakorlatot itt is sok szemrehányás érheti, mert nálunk a költségvetés általános vitájában pártszempontok és a felszólalók speciális kerületi és nem mindig országos érdekei uralkodnak, míg a részleges vita úgyszólván merő alakisággá süllyedt. Pedig a közületi pénzügy minden lépését a lehető legjobban meg kell fontolni és minden oldalról megvizsgálni. E tekintetben határozottan Anglia áll a legmagasabb fokon, melynek parlamenti gyakorlata szerint kiadással járó határozatokról a bizottságnak a háznak rögtöni jelentést nem tehetnek.² Szabály szerint az ily határozatok egy napon a tárgyalásnak csak egy fokán mehetnek keresztül. Ezzel az angol parlament igen bölcsen annak akarja elejét venni, hogy pillanatnyi befolyások hatása alatt döntsön a ház valamely kiadás elvállalása felett és igen helyesen számol azzal, hogy az elhamarkodás mindig megakadályozza a kérdése összes szempontjainak megvilágítását. Franciaország 1900-ban szintén megszorította a kamarának a kiadások emelésére irányuló jogát. A kiadási tételek emelése iránt indítványt eszerint a francia kamarában csak az illető fejezetre vonatkozó kamarai jelentés szétosztása utáni három első ülésben lehet tenni, de új állásokat és illetményeket a kamara egyáltalán be nem állíthat.³ A demokratikus országokban a választók megnyerése végett sokszor könnyelműen emelni javasolt személyi kiadások növelését kívánja ez az igen megszívlelendő intézkedést elhárítani.

A pénzügyek fenti értelemben vett demokratizálása és a kiadások letárgyalásának józan ütemre szorítása minden esetre előnyére válnak a pénzügynek. Tisztában kell azonban lennünk azzal is, hogy éppen a demokratizálódás sok veszélyt is rejt magában pénzügyi szempontból. Igaz, hogy nem abban az irányban, melyben azt az előbbiekben kívánatosnak jeleztük. A pénzügyi helyzetnek széles körök részére betekinthetővé tétele – kivételes helyzetektől eltekintve – nem rejt magában veszedelmet. Maga a demokrácia igen is, mert nagyon helyesen utaltak arra, hogy választóiknak való kedvezés érdekében egyes képviselők könnyelműen tehetnek olyan javaslatokat, amelyek kiadásokat vonnak maguk után. *Geffken* helyesen mutat e tekintetben Franciaországban a második császárság idejére, amidőn a francia költségvetés épp ennek hatása alatt erősen megduzzadt.⁴ Anglia itt is a helyes úton járt, amennyiben pénzügyi terhet maga után vonó javaslatot a ház csak a kormány előterjesztésére tárgyal.

A takarékoság legnagyobb ellensége az egyéni érdek. Úgy az állami, mint a városi, sőt a községi háztartás is számtalan példát szolgáltat e téren. E szempontból oly fontos, hogy a szükségesnek látszott fent azzal röviden foglalkozni. Mindenekelőtt a személyi kiadásoknál kell, mint láttuk nagy óvatosságra törekednünk ez irányban. Tudjuk, hogy régen, a sinekurák egész tömege terhelte a közületi háztartást. E tekintetben Anglia, de más országok is nagy eréllyel jártak ugyan el, mégis ki állíthatná, hogy csupán szükséges hivatalok és állások vannak rendszeresítve. A közületek irányítóinak gondos kiválasztása, azok lelkiismeretessége és népszerűség-hajhásztól mentessége nyújthatnak csupán biztosítékot az iránt, hogy e tekintetben az állapotok javulni fognak. A közerkölcs alapja a józan közületi létnek minden irányban és ez alól a

² Erre vonatkozólag bővebb adatokat l. *Lukács B.*: Államháztartástan és adózás Angliában. Budapest, 1884. című munkájában 50-51. old.

³ L. *Schwartz*: Die Finanzsysteme der Grossmächte. I. köt. 36. old.

⁴ L. A *Schönberg*-féle Handbuch e. i. kötetében 4. kiad. 32. old.

pénzügy sem kivétel. A lelkiismeretlenség és oktalanság ellen teljes védelem nincsen, csak annak mértékét lehet helyes berendezkedéssel csökkenteni. A hatalmi körök helyes szétválasztása, a költségvetés világos volta, helyes demokratizálás és publicitás itt is a legfontosabb védelmi eszközök.

Éppen a közületi pénzügy és a magánérdekek közötti összefüggésre vetett rövid pillantásunk is azt mutatja, hogy téves volna e tekintetben csupán a személyi kiadásokra gondolni. A dologi kiadásoknál is indokolatlan költsékezésre vezethetnek a magánérdekek. Miként a személyi kiadásoknál, úgy itt is indokolatlan létesítményeknél, még nem korszerű, vagy a közület erejét felül múló beruházásoknál, vásárlásoknál stb. kezdődik a takarékoság szelleme ellen való vétés és folytatódik indokolatlan árak fizetésében és a teljesítmények hiányos ellenőrzésében. A már a személyi kiadásoknál említett szempontokon kívül *az intéző közegek szakértelme*, valamint a bürokratikus *nehézkesség kerülése* nyújtanak e tekintetben legjobb védelmet. Bővebben e kérdéstről itt nem kell szólnunk, mert utalhatunk arra, amit a közület dologi szükségletei beszerzéséről mondtunk.

Wagner három pénzügyi irányelve tehát erősen egybefonódik akkor, ha azok valódi értelmét keressük. Mindhárom elvet a fentiekén kívül erősen támogatja az, ha a különböző közületek egymás között megfelelő munkamegosztást létesítenek és minden kiadást arra a közületre hárítanak, amely annak előnyeit élvezzi és terheit viseli. Bizonyos természetes megosztás e tekintetben magától adódik. A helyi közületek pénzügyi kifejlesztése mindenesetre erősen hozzájárult ahhoz, hogy a kiadások vezérelve helyesen alkalmaztassanak, mert az feltételezi, hogy az előnyök és terhek által érintett közület maga döntsön a kiadások felett. A helyi szükségleteket a helyi közérdek tisztábban tudja megítélni, mint a nemzet összessége, viszont a nagy nemzeti célok érdekében szükséges kiadások feletti döntés az egyetemes nemzeti szempontot szem előtt tartó országgyűlés hatáskörébe tartozik. A helyi közületek kifejlesztése és erősítése tehát pénzügyi szempontból és a kiadások keretei helyes kijelölése szempontjából mindenesetre fontos.

Ez még a gyarmatok pénzügyeinél és beigazolódott. Anglia a gyarmatok önkormányzatának fejlesztésével pénzügyi téren is szép eredményeket ért el, míg Franciaországban az ún. asszimilált gyarmatok, amelyek az anyaország départementjai gyanánt kezeltettek, könnyelmű gazdálkodást folytattak. Az 1899-ben a gyarmati pénzügy tanulmányozására kiküldött bizottság adatai szerint az ily gyarmatok közigazgatási költségei fejenként 1 frank 13 centimot tettek ki, míg az anyaországban e költségek fejenként hányada 23 centime volt.⁵ A gyarmatok bevételei ily gazdálkodás mellett a személyi kiadásokat is alig tudták fedezni. Ezzel szemben a Tunisban kipróbált pénzügyi önállósítása és felelősséggel felruházása a gyarmatoknak *Fallot* szerint igen szép eredményeket ért el. Ez újabb bizonyítéka annak, hogy a politikai szervezet mily messzemenő hatást gyakorol mindig a pénzügyre is.

A tisztán pénzügyi szempontokon kívüli gazdaságpolitikai szempontok sem mellőzhetők a közületi kiadásokkal kapcsolatban. Már a merkantilisták észrevették ezt,

⁵ V. ö. E. Fallot: Les finances-coloniales de la France. *Revue économique internationale*. 6. année Vol. I. Nr. 3. (1909.) 549-584. old.

amidőn arra helyezték a súlyt, hogy a közületi célokra fordított összegek lehetőleg az országban maradjanak. E szempont változatlanul ma is fenn áll, mert a nemzeti lét józan önzésének kifolyása, amely elsősorban a nemzetgazdaság erősítését és saját fiainak foglalkoztatását kell, hogy tartsa szem előtt. A vámpolitikával és az iparfejlesztési politikával érintkezik a pénzügyi politika e szempontból, mert ezek mindegyik a hazai erők foglalkoztatását és a hazai termelési tényezők kifejlesztését akarja elérni. Csak arra kell figyelniük, hogy ez az elv nem csak általánosságban kíván figyelembe vételt, hanem részleteiben is. Ez annyit jelent, hogy a helyi szempontok is figyelembe veendőek e tekintetben. Méltán panaszkodik a közgazdaság erősen centralizált államokban, hogy a főváros ipara és kereskedelme látja elsősorban hasznát azoknak az összegeknek, amelyeket a közületi háztartás elkölt. Ez is azt mutatja, hogy mily fontos közgazdasági szempontból is a helyi közületek fejlesztése.

A közületi kiadások iparfejlesztési szempontjait a legtöbb államháztartás figyelembe veszi és a közszállításokat elsősorban a hazai iparnak igyekszik biztosítani. Még csak arra kell itt utalnunk, hogy a közületi kölcsönöknél sem közömbös az, hogy belföldi vagy külföldi tőkéről van e szó. Minthogy azonban a pénzügytan elmélete behatóbban foglalkozik e kérdéssel, annak további tárgyalása itt mellőzhető.

Nem lehet végül érintetlenül hagyni azt sem, hogy a közületi kiadások a szociálpolitikával is erősen érintkezésbe jönnek. A közmunkák helyes időbeli elosztása, a megfelelő szabványfüzetek kidolgozása, és a szükségmunkák azok az érintkezési pontok, amelyek a szorosabb értelemben vett szociális kiadásokon kívül a közületi kiadások szociálpolitikai szempontból való irányítása mellett felmerülnek.

A közületi kiadások fenti tárgyalása beigazolta azt, hogy a pénzügyi politika terén az utolsó másfélszázad nagy haladást hozott. Ez az állami élet kibontakozásával és a pénzügyi politikai szempontok behatóbb megismerésével függ össze. Legnehezebb problémája a pénzügyi politikának a háborús pénzügy marad, míg a forradalmi pénzügy a pénzügyi politika szempontjából teljesen reménytelen, mert a pazarlás és ellenőrzés hiánya a forradalom természetéből folynak.

Forrás: *Heller Farkas*: Pénzügyi politika 1. füzet A közületi kiadások
Budapest Német József Kiadóvállalata I. Horthy Miklós út 15.