

BALÁS KÁROLY

**PARLAMENTARIZMUS ÉS PÉNZÜGYI ETHIKA**



1. Hogy a parlamentarizmus mennyire összefüggésben áll a pénzügyi szempontokkal, elég annak történeti eredetére rámutatni. A parlamentek tulajdonképpen a fejedelmi költségek és pazarlások megfékezése céljából jöttek létre. Azokban az országokban és mondhatjuk abban a mértékben tettek szert súlyra és jelentőségre, ahol és amennyiben beleszóltak a polgárok közjogi áldozatainak kiszabásába és hováfordításuk ellenőrzésébe. A mai modern parlamenteknek is ebben a funkcióban van pénzügyi szempontból a lényegük. Ennek a funkciónak közérdekű betöltése, vagy elhanyagolása adja meg erkölcsi létjogosultságuknak is talán legfontosabb alapját. Ezenkívül komolyan figyelembe kell vennünk a parlamentek szerepének megítélésénél, hogy éppen ebbeli funkciójukat, t. i. a népesség közérdekű áldozatainak ellenőrzését *nem tudták eddig semmiféle más modern intézménnyel helyettesíteni, vagy pótolni, úgy-hogy a legújabb parlament nélküli kormányzatok* — bármily történelmi hivatást, vagy nemzetmentő szolgálatot teljesítettek, vagy teljesítenek is — *az ellenőrzés biztosítékai nélkül valók, a polgárok áldozataival és adóztatásbeli erőfeszítéseivel való sáfárkodás terén.* A jól működő és közérdekű funkcióját betöltő parlamentek, vagy hasonló jellegű gyülekezetek intézménybeli nagysága és jelentősége akkor tűnik fel a pénzügyi szempontból nézve a maguk teljességében, ha jól szemügyre vesszük, hogy nivótlan és ethikailag gyöngye álparlamentarizmus mellett az ország népességének anyagi sorsát és áldozatainak hováfordítását mily léha, vagy értelmetlen módon intézhetik a „hatalomra“ jutott pártalakulatok. Bármilyen népszerű, vagy dícsért abszolutisztikus, vagy diktatórikus rendszer mellett sem tekinthető továbbá valami kulturállapotnak, vagy kulturtársadalomhoz méltó dolognak, hogy (eltekintve rövid átmeneti szükségállapotoktól és időszakoktól) egy ember, — bár a legkiválóbb ember is — teljesen tetszése szerint és kizárólag sa-

ját felfogása és becsvágya mértékével nyúlhasson mindenkinek a zsebébe.

Ebben a tekintetben nem lehet az sem közömbös, hogy kikre van bízva az adófizetők által összehozott anyagi eszközökkel való gazdálkodás. Hogy ez a kérdés is megfelelően alakuljon a közérdek szempontjából, gyakran kellene intézményes biztosítékok a közéleti, különösen pedig a pénzügyi téren szerepet játszó főbb funkcionáriusok minősítése, összeférhetlensége, megbízhatóságuk garanciái stb. dolgában.

Egészséges politikai élet és az adófizetők filléreivel való becsületes sáfárkodás csak ott képzelhető el, ahol a közügyek intézése és az ország anyagi eszközeivel való rendelkezés nem olyan emberek kezére van bízva, akikre a magunk vagyonát, gyermekeink, vagy árváink pénzének kezelését nyugodtan nem mernők rábízni. Egészséges viszonyok között, továbbá a politikai tiszttség elsősorban mindig nobile officium és nem egy jobb életmódot igénylő kasztnak megélhetési forrása.

Az adófizetők áldozataiból előteremtett anyagi eszközök hováfordításának optimumát csak olyan közéletben és társadalomban lehet megvalósítani, ahol ezeknek az anyagi eszközöknek megszerzése és hováfordítása tekintetében meg van a kellő kritika a közönség, valamint a puritán önérdéknélküliség a politikai hatalmat gyakorlók részéről. A kellő kritika és az egészséges közvélemény azonban csak ehhez megfelelően független emberek körében alakulhat ki, mert ott, ahol az a tendencia, hogy mindenki a kormányhatalomtól függjön, ahol a tisztviselők bármikor elmozdítható rabszolgák, vagy ahol az általános pauperizmus miatt mindenki minden szerepre kapható, csak néma társadalom lesz, telve rosszindulatú suttogásokkal, irigységgel és mindenkinek meggyanúsításával.

A forradalmi kormányzatoknak, a diktatúráknak, a politikai terror korszakainak rendszerei ezért nem kedvezőek az állami pénzügyek egészséges alakulása és kezelése szempontjából kulturviszonyok között elkerülhetetlenül szükséges ellenőrző közvélemény és kritika kialakulására, nem is szólva az érésben mindennél fontosabb tényezőről, a független emberekből álló törvényhozó testületről. A diktatúrák és más erőszakos kormányzati alakulatok ugyanis éppen a szabadabb véleménynyilvánítást zárják ki az egészséges és szükséges kriti-

kával együtt a közéletből és csak egyetlen pártra, csoportra, egyetlen dícsérő sajtóra kénytelenek támaszkodni. A támogató csoportot ellenben közpénzekből jutalmazni, részben eltartani kénytelenek. Kénytelenek maguknak gyakran védelmező, sőt terrorizáló gárdát teremteni és évégett sokszor a legveszedelmesebb munkakerülő, vagy munkanélküli elemet politikai célokra kitartani, ami főleg az ifjú nemzedékeknek improduktív irányú megélhetés felé terelésében is nyilvánul meg. Mindez azonban csak ideig-óráig biztosítható és folyton újabb elégedetlenségeknek, összeesküvéseknek, puccsoknak a forrása. Ezért — eltekintve teljesen rövid átmeneti szükségállapotoktól — az államgazdaság szempontjából a közepes minőségű parlamentarizmust is jobbnak kell tartanunk a diktatúránál és a hozzájuk közelálló rendszereknél. A jó parlamentarizmust viszont (s ennek példájául elsősorban az angolt hozhatjuk fel az egymást ellensúlyozó két, vagy kevés párt rendszerével, tagjainak függetlenségével és etikai színvonalával) az egészséges államháztartás és pénzügyek szempontjából pedig olyan kedvező berendezésnek kell tekintenünk, amelyhez képest a legjobb diktatura, vagy erőszaki kormányzat is csak ideiglenes gyarlóság, vagy szükségalakulat.

A modern társadalom adófizetőinek anyagi áldozataival való legjobb sáfárkodás, vagyis az államháztartás optimumának kedvező kialakulása szempontjából ekként közérdeknek nem a parlamentarizmus megsemmisítését, hanem megjavítását, közérdekűbbé, puritánabbá való intézményesítését kell tartanunk, nem pedig a diktatúrákat és hasonló erőszaki kormányzatokat, amelyekben a végrehajtó politikai hatalom egyaránt elnyomja a bírói és törvényhozói hatalmat és szuverénitást, meg az egyéni függetlenséget és mindezekkel együtt az ország és az egyes emberek anyagi eszközeinek helyes felhasználásához fűződő érdekek megvédelmezésének a szankciói is.

Pénzügyi realitást csak közgazdaságilag és politikailag is megfelelően reális közélet termelhet ki magából. Ezért érdeklük a gazdasági és pénzügyi dolgoknak ezek az etikával összeszővődött kérdései a közületi háztartások tanát is, mégpedig nemcsak elvontan és magától értetődő pium desideriumként, hanem az állampolgárok zsebeibe nyúló és anyagi sorukba vágó aktualitással.

A közületek (állam, község) vezetői ma sokkal inkább az anyagiakban való üzletvezetői is az adófizetőknek és termelőknek, mint ezelőtt. A közélet társadalom-ethikai színvonala tehát ma sokkal inkább anyagi érdeke is az adófizetők nagy tömegének. Minél több oda nem való embert, vagy közéleti parasitát helyeznek el az adófizetők pénzéből fenntartott állásokban, annál kevesebb odavaló ember jut be azokba a közéleti állásokba, amelyekben szükség volna rájuk.

2. Az állami főhatalom alaptípusainak, t. i. a törvényhozó, bírói és végrehajtóhatalom szuverenitásának elválasztásában és egymást ellensúlyozó párhuzamosságában, valamint ezen az elválasztáson keresztül érvényesülő *synthesis*ben mély bölcsesség és hosszú politikai tapasztalatok vannak leszűrve. Közgazdasági és pénzügyi szempontból is nagy biztosítékok ezek abban a tekintetben, hogy az áldozatot hozók nagy tömegei legalább bizonyos intézményeken keresztül ellenőrizhessék az anyagi javaikkal való sáfárkodást. Igaz, hogy ennek megértéséhez meglehetősen államtudományi műveltség, objektivitás és elmélyedés is kell, mondhatjuk a kulturiskolázottságnak egy néme, mely a „hatalmat” nem annak parasitikus-utilitaristikus vonatkozásaiban értelmezi, mely szerint az mások kézben tartásában, elcsaphatásában, adófizetői kihasználásában és saját elhelyezkedésének biztosításában áll elsősorban.

A kulturember szemében a hatalom elsősorban a Köz érdekében való szolgálatot tevés eszköze. Az a képesség, amely a tömegek, az adófizető polgárok sorsát jobbá, az ország és társadalom berendezését célszerűbbé, nagyobb biztonságot és emberi boldogságot, kulturát nyújtóvá tudja tenni. Minden diktatura, abszolútizmus, szóval a főhatalmi típusok egyensúlyát megbontó uralom modern viszonyok között csak *átmeneti* jellegű lehet. Azért is, mert ilyesmi egy-egy ember életéhez van kötve, meg azért is, mert a törvényhozó, bírói és végrehajtó hatalmak egyensúlyba helyeződésének törekvései mögött milliók gazdasági, egyéni, szabadságbeli és biztonságbeli érdekei vannak, amelyek elcsendesedhetnek rövid időre, egy kivételes nemzeti szerencsétlenség, vagy felbuzdulás idejében, de sohasem tűnnek el és mint olyan érdekek és tulajdonságok, melyek a kulturembernél erősebben vannak kifejlődve, annál hatalmasabban nyilvánulnak meg később, az elnyomás, vagy a felbuzdulás megszűntével.

Ezért azokban az országokban, ahol nincs kilátás rá, hogy ilyen diktatura, vagy hasonlóféle kísérlet útján a nemzetre nézve valami életbevágóan nagyot és maradandót lehetne elérni, sokkal jobb, ha nem is kísérleteznek az ilyesmivel egyes ambiciózus államférfiak, hanem ehelyett a *konzervatív autonómiák* fenntartására és kiépítésére fordítják tehetségeiket. Értjük ezekkel a nemzeti célkitűzés, meg fenntartóakarás szellemében működő testületeket, önkormányzati szerveket, történelmi intézményeket szellemi és anyagi egyetemességükben. Ezek ugyanis a társadalomnak megannyi védőváráivá válnak és maradnak még radikális rendszerváltozások esetén is. Míg velük szemben a diktátori mindent központosító hatalom egy lapra tesz fel mindent. Ezért bukásával általános összeomlás következhetik be, többek között éppen a pénzügyek terén is.

Kedvezőtlen, de korszerű tünetként szoktak rámutatni, hogy a végrehajtóhatalom gyakran tapasztalható túltengésével a parlamentekkel szemben, vagy talán a megfordított esetben is, a parlamentek demokratizálódásával, tagjainak színvonalbeli leszállásával, a törvényhozásokban növekvő osztály- és magánérdekek előtérbenyomulásával és ezzel a korrupció, a klikkuralmak és protekciós rendszerek felülkerekedésével, a törvényhozó testületek pénzügyi ellenőrző-tevékenysége, puritánsága, függetlensége, szakértelme és gerincessége is egyre bizonytalanabbá válik, sőt sokszor úgyszólván el is tűnik.

Kérdés ilyen viszonyok között, mi volna a teendő? Milyen intézményeket kellene felállítani, megerősíteni és gondos függetlenségi biztosítékokkal felruházni az állami, illetőleg közületi pénzügyi gazdálkodás efficiens ellenőrzése végett?

A feleletet csak a számonkérő-természetű főhatalmi funkciók megerősítésében, a számonkérésre alkalmassá tevésben és evégett az illető szervek megfelelő függetlenségének biztosításában és szankciókkal való ellátásában találhatjuk meg. Nagyon természetes, hogy a végrehajtó és törvényhozó hatalmak kívánatos működésének visszaállítása is a főteendő emellett.

A szabados, akadékoskodó parlamentarizmussal szemben, mint több ország példája mutatta eddig, elsősorban a költségvetés elintézésének, az ügyek letárgyalásának, az obstrukciók kizárásának a biztosítékai az orvosszerek, melyekkel bő-

vebben foglalkozni kívül esik itt tárgyunk keretén. A törvényhozótestületek normális működési tempója, a költségvetésnek és pénzügyi jelentőségű intézkedéseknek és javaslatoknak késedelem nélkül való megtétele maga az államháztartás vérkeringésének az alapbiztosítója.

A végrehajtóhatalom túlkapásait, könnyelmű gazdálkodását, a pénzügyi intézkedések terére is átcsapó klikkuralmát ellensúlyozni rendszerint akkor kellene, amikor a parlamentek, illetőleg tagjaik nem alkalmasak erre, mégpedig rendszerint a végrehajtóhatalomtól való túlnagy függőségüknél fogva. Ez a függőség származhatik az alkotmányos intézmények kellően ki nem fejlesztett voltából, t. i. a parlament jogainak, joggyakorlatának elégtelenségéből, de származhatik tagjainak morális és gazdasági tekintetben való meg nem felelő lekötelezett, anyagilag függő voltából is. Az első esetben elegendőnek látszik az alkotmányjogok szigorúbb körülbástyázása, újabb kiépítése, mint erre például a régi magyar alkotmányos küzdelmekben találunk gyakorlatot. Ez azonban csak gerinces, független tagokból álló törvényhozótestületeknél elegendő garancia. Modern viszonyok között — sajnos — az egyének és pártok felülről, vagy alulról való túlságos függőségében és emiatt az ellenőrzésre való megbízhatatlanságban van többnyire a bajok forrása.

Ilyen körülmények között a parlament színvonalának ethikai emelése, elsősorban pedig az országgyűlési tagok választásának, illetőleg a tagságok betöltésének közérdekű megjavítása a feladat az egészségesebb kiválasztódás érdekében. Ez a feladat a választójogi reformok eszmeharcait tárja elénk, amellyel való foglalkozás ismét tárgykörünkön kívül esik.

3. Hangsúlyoznunk kell azonban, hogy *a parlamentarizmus gyakorlatában kifejlődött alaki biztosítékok megtartása pénzügyi szempontból is a legfontosabb garanciák közé tartozik.* A költségvetés betérjesztésére, letárgyalására, megszavazására vonatkozó alakszerűségek és szabályok szigorú megtartása egyúttal az adófizetők érdekében való legjelentősebb biztosítékok egyike is abban a tekintetben, hogy a tőlük követelt áldozatokat legalább a megvitatáshoz, a hozzászóláshoz és kritikához szükséges eljárási szabályok mellett állapítsák meg. Valamint a perrendtartásnak, különösen a büntető perrend



szabályainak a megtartása a modern állampolgárok jogainak, egyéni szabadságaiknak és emberi méltóságuknak egyik leg-  
alapvetőbb garanciája, épúgy szükségesek ilyen biztosítékok  
az adófizető polgárok érdekében avégett, hogy a mamár jöve-  
delmeiknek, munkájuk eredményének sokszor túlnyomó részét  
elvevő adók és egyéb közjogi járadékok mértékét legalább ne  
játszi könnyelműséggel, sokszor oda se figyellel szabhassák  
ki és pocsékolhasák a „hatalom“ gyakorlóit, hanem legyen  
szent kötelességük a kellő szabályszerűségek betartása és vele  
a kritika, az érdekvédelem érvényesülési lehetőségeinek meg-  
adása. Szigorú garanciák szükségesek továbbá pénzügyi érdek-  
ből és a költségvetési alkotmányos biztosítékok ki nem játszá-  
sa végett abban a tekintetben is, hogy a költségvetési törvény-  
be más; odá nem tartozó rendelkezéseket, így eljárási szabá-  
lyokat, vagy éppen az ellenőrzési biztosítékok módosításait és  
külön törvényekkel létesítendő intézményekről való rendelke-  
zéseket be ne csempésszenek. Különösen veszedelmesek a költ-  
ségvetési törvényekbe csúsztatott messzemenő rendkívüli fel-  
hatalmazások, könnyítések, ellenőrzési rendszabály-meglazítá-  
sok a végrehajtóhatalom részére.

Az alkotmányos alakszerűségek a költségvetések, az adó-  
megajánlások, közkölcsönfelvételek stb. tekintetében a gondos  
gazdálkodásra, meg ennek számonkérésére való törekvésnek,  
valamint a polgárok pénzbeli áldozataival való könnyelmű in-  
tézkedések és elintéztések megakadályozásáért folytatott küz-  
delmeknek hosszú tapasztalataiból szűrődtek le. Könnyelmű,  
incidentális okokból való félredobásukat ennél fogva az adófize-  
tők zsebei, vagyoni és jövedelmei és ezzel együtt az ország  
adóforrásai sínylik meg előbb-utóbb.

A parlamentek pénzügyi tekintetben való funkcionálása  
céljából ekként egyrészt munkaképességük biztosítására, más-  
részt pedig tagjaikkal, valamint a végrehajtóhatalom parla-  
menti képviselőivel a szükséges alakszerűségek és eljárási ga-  
ranciák szigorú megtartására van szükség, vagyis szükség van  
a lakosság anyagi javaival való sáfárkodás lelkiismeretessé-  
gének biztosítása végett a kitapasztalt, mondhatni perrendsze-  
rű alkotmányos intézményekre. Az adófizetésre való kötelez-  
tetés alkotmányos eljárásában úgyis az adóalanyok mindig az  
„elmarasztaltak“. A legkevesebb, amit az adóviselők egyete-

messége s a „névtelen adófizetők“ milliói megkívánhatnák az, hogy fizetésre köteleztetésük a kötelezés módjainak és biztosítékainak lelkiismeretes megtartásával történjék.

A leghatásosabb érdekvédelmi garanciákat azonban a számonkérés, az ellenőrzés, illetőleg a bírói *cognitio* kategóriái nyújthatják — ha szerveik és ethikai biztosítékaik kellően ki vannak építve.

Ebből a célból a legfelsőbb, a végrehajtóhatalom egész gazdálkodását alkotmányosan ellenőrző *számvevőszékeknek és a pénzügyi bíráskodásnak* messzemenő hatáskörrel, feltétlen és teljes politikai, anyagi és bírói függetlenséggel való kiépítése elkerülhetetlen követelmény. Állásaik betöltését függetlenné kell tenni a napipolitikától, meg a mindenkori kormánytól és az illető magas testületek autonóm jelöltjei közül kell a betöltést eszközölni. Enélkül a végrehajtóhatalom pénzügyi gazdálkodásának reális ellenőrzése mindig kijátszható lesz. Függetleneknek kell lenni természetesen ezeknek a számszéki és bírói állásoknak, illetőleg viselőiknek is a politikától és mindenkori kormánytól, mert független funkciójukat csak így tölthetik be. *Ebbeli függetlenségüket pedig a modern alkotmányok legfőbb bírói állásainak ebbeli biztosítékaival kell megvalósítani, ha őszintén és komolyan akarjuk az ellenőrző funkciók megvalósítását a gyakorlatban.*