



Magyary Zoltán

ÖSSZES MUNKÁI (1923)



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

Magyary Zoltán összes munkái (1923)

Magyary Zoltán összes munkái

Sorozatszerkesztő
Patyi András

**Magyary Zoltán összes munkái
(1923)**

**A magyar állam költségvetési joga
Közigazgatási jogi tanulmány**

Kritikai kiadás



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

Budapest, 2021

Szerkesztők
Auer Ádám
Patyi András

Szakmai lektorok
Máthé Gábor
Patyi András

A szöveget gondozta, a bevezető tanulmányt írta: Koi Gyula
A jegyzeteket írta: Gregóczki Etelka, Koi Gyula, Szabó Ildikó

Kiadja a Nemzeti Közszerológati Egyetem
Ludovika Egyetemi Kiadó
A kiadásért felel: Koltay András rektor

Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.
Kapcsolat: kiadvanyok@uni-nke.hu

Felelős szerkesztő: Pordány Katalin
Olvasószzerkesztő: Szabó Ilse
Korrektor: Tomka Eszter
Tördelőszerkesztő: Tihanyi József

Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt.
Felelős vezető: Orgován Katalin vezérigazgató

DOI: https://doi.org/10.36250/00941_00

ISBN 978-963-531-471-3 (nyomtatott)
ISBN 978-963-531-472-0 (elektronikus PDF) | ISBN
978-963-531-473-7 (ePub)

© A szerkesztők, 2021
© A kiadó, 2021

Minden jog védve.

Rövid tartalomjegyzék

<i>Sorozatszerkesztői előszó</i>	9
<i>Bevezető tanulmány: Magyary Zoltán költségvetési jogi monográfiájának fogadtatása.</i>	11
<i>Bibliográfia a Bevezető tanulmányhoz</i>	29
<i>Magyary Zoltán összes munkái (1923)</i>	31
<i>A magyar állam költségvetési joga. Közigazgatási jogi tanulmány</i>	33
<i>Bibliográfia.</i>	187
<i>A szövegkiadók jegyzetei.</i>	193
<i>Bibliográfia a jegyzetekhez</i>	255
<i>Jegyzékek</i>	267
<i>Mutatók</i>	275

Részletes tartalomjegyzék

Sorozatszerkesztői előszó	9
<i>Bevezető tanulmány: Magyary Zoltán költségvetési jogi monográfiájának fogadtatása</i>	11
A pénzügyi jog és a költségvetési jog tudományának hazai kialakulása	11
Az egyes hazai jogtudósok pénzügyi jogi és költségvetési jogi munkássága ..	12
A Magyary-mű keletkezése és fogadtatása	23
A szöveggel kapcsolatos helyesírási kérdések	26
<i>Bibliográfia a Bevezető tanulmányhoz</i>	29
Levéltári források	29
Monográfiák	29
Könyvfejezetek, tanulmányok	30
Cikkek	30
<i>Magyary Zoltán összes munkái (1923)</i>	31
<i>A magyar állam költségvetési joga. Közigazgatási jogi tanulmány</i>	33
A magyar állam költségvetési joga. Közigazgatási jogi tanulmány – szöveg- és kiadástörténet	34
Előszó	35
1. Bevezetés	37
2. A költségvetési jog kialakulása és a parlament által való gyakorlása	38
21. Az államháztartás közigazgatása a költségvetési jog kialakulása előtt	38
22. A mai költségvetési jog alapja és gyakorlása	45
23. Az államszámviteli rendszer fejlődése 1848 óta	68
24. A zárószámadás jogának kialakulása	75
3. A költségvetési jog elmélete	83
31. A költségvetés közigazgatási szempontból	83
32. A költségvetés jogi szempontból	92
321. A költségvetési felhatalmazás	92
3211. A költségvetés előkészítése	92
3212. A költségvetés tárgyalása	97
3213. A költségvetési törvényre vonatkozó jogszabályok	100
3214. A költségvetési törvény jogi természete	108
32141. A költségvetés részletes előirányzata	108
32142. Az appropriáció	110
32143. Az indemnitás	119
32144. Az exlex	122
322. A költségvetési törvény végrehajtása	133
3221. A költségvetési év	134
3222. Az állami tartozások keletkezése és a kiadások utalványozása	138
3223. Az állami követelések keletkezése és a bevételek utalványozása ...	145
3224. Az állami pénzkezelés	147
3225. Az állami számvitel	149

3226. Az ellenőrzés	150
3227. Az állami költségvetés végrehajtására vonatkozó szabályok jogi természetű	155
33. A költségvetés politikai szempontból	158
4. Befejezés	165
5. Mellékletek	167
51. A költségvetési felhatalmazásra vonatkozó törvények táblázata	168
52. A szövegben feldolgozott jogforrások mutatója	186
53. Betűrendes név- és tárgymutató	186
<i>Bibliográfia</i>	187
Monográfiák	189
Könyvfejezetek, tanulmányok	192
Cikkek	192
Egyéb források	192
<i>A szövegkiadók jegyzetei</i>	193
Jegyzetek <i>A magyar állam költségvetési joga. Közigazgatási jogi tanulmány</i> című monográfiához	195
<i>Bibliográfia a jegyzetekhez</i>	255
Történeti, általános jogi és közigazgatási jogi témák körében felhasznált források	257
Monográfiák	257
Könyvfejezetek, tanulmányok	259
Cikkek	260
Világhálós források	260
Pénzügyi jogi témák körében felhasznált források	261
Monográfiák	261
Könyvfejezetek, tanulmányok	261
Cikkek	262
<i>Jegyzékek</i>	267
Eltérő helyesírással írt szavak jegyzéke	269
Rövidítések jegyzéke	271
Rövidítve idézett források	271
A kötetben használatos egyéb rövidítések jegyzéke	272
Magyary Zoltán által használt rövidítések jegyzéke	273
Illusztrációk jegyzéke	273
<i>Mutatók</i>	275
Megjegyzések a mutatóhoz	277
Személynévmutató	279
Szervezeti névmutató	282
Tárgymutató	284
Jogszabálmutató	290
Címmutató	295



Magyany Lottai

Sorozatszerkesztői előszó

Tíz esztendővel ezelőtt látott napvilágot Magyary Zoltánnak a magyar állam költségvetési jogáról szóló, 1923-ban megjelent könyvének faksimile kiadása. A kötethez az Országgyűlés számvevőszéki és költségvetési bizottságának akkori elnöke, Nyikos László írt értékes előszót.¹ Az Olvasó által most kezében tartott könyv nem a 2010-es kiadás megismétlése, hanem az általunk jó öt esztendeje megkezdett munka² folytatása, amelyben nem kisebb feladatra vállalkoztunk, mint hogy Magyary Zoltán műveit keletkezési sorrendjükben, összegyűjtve és értékelő-elemző jegyzetapparátussal, valamint a mű vagy művek keletkezésének körülményeit részletesen bemutató bevezető tanulmánnyal ellátva közreadjuk. Kötetünk ezért nem egyszerűen újranyomás, nem újabb faksimile kiadás, hanem a majd száz esztendővel ezelőtt született eredeti tanulmány mai értelmezése is egyben, miközben – az első kötettel azonos módon – itt, a második kötetben is az eredeti Magyary-mű szövegéhez való teljes hűség alapján állunk.

Magyary Zoltán tudományos és szakmai pályafutása az I. világháború befejezése utánra és lényegében a trianoni békeparancsot követő időkre esik. Nehezen vitatható tény, hogy a Trianon utáni évtizedek a magyar szellemi és tudományos teljesítmény értékes korszakát, egyes tudományterületeken annak virágkorát hozták. Ebben nyilvánvalóan ott volt a békediktátum okozta általános társadalmi, szellemi és politikai sokk hatása, majd, arra válaszként, a tenni, újjászülni akarás ereje. A Magyar Királyság 1918-ban kezdődött, majd a székesfőváros román megszállásával jelképesen is teljessé vált összeomlása utáni újjászületése nem elvi követelmény volt csupán, hanem az 1920-as évtől kezdődően a nemzet életben maradásának parancsa. S mivel egy államszervezet sosem önmagától, hanem a cselekvésre felhatalmazott emberek nem cselekvése vagy rosszul cselekvése okán omlik össze, önmagától sosem válik működőképpé. Rendszerezett emberi tevékenységek egész sorozata, vagyis az állam tudatos újjászervezése kellett a magyar államgépezet ismételt működőképpé tételéhez. Ezért a nemzetközi folyamatoktól függetlenül is egyértelmű volt, hogy a közigazgatással, tágabb értelemben az államszervezéssel, magával az állammal való elméleti, tudományos foglalkozás is előbb-utóbb előtérbe kerül, megerősödik hazánkban. Nem azért, mintha a közigazgatási jog és főként a közjog általában ne lett volna addigra már tudományos diszciplínának tárgya, hanem azért, mert a hatékony, gazdaságos és eredményes közigazgatás megszervezésének feladata ténylegesen és sürgetően jelentkezett a Trianonban teljesen széttrőtt államrezon számára. Ez az időszak azonban az európai és amerikai államok életében is változások kora

1 Nyikos László: Előszó a faksimile kiadáshoz. In Magyary Zoltán: *A magyar állam költségvetési joga. Közigazgatási jogi tanulmány*. Budapest, Országgyűlés Hivatala – Multiszolg Bt., [1923] 2010. i–xii.

2 Patyi András (szerk.): *Magyary Zoltán összes munkái*. I. (1919–1922). *Kritikai kiadás*. (A bevezető tanulmányt írta és a kritikai jegyzeteket készítette: Koi Gyula, lektorálta: Máthé Gábor.) Budapest, Nemzeti Közszerkesztési Hivatal, 2015. 237.

volt, az államélet tudományos megítélése szempontjából pedig átmeneti korszaknak számított. „Az átmeneti korok tragikuma az, hogy a tudomány régi igazságait már nem tudják használni, az újak pedig még nem állnak rendelkezésre. Az átmenet éppen ezt a tudomány irányítása nélküli bolyongás korszakát jelenti. Ezt fogjuk megállapíthatni a tanulmány során a mi tárgyunkra nézve is. És célunk az, hogy elősegítsük e fontos területen a tudomány új orientációját: a keresés helyett a haladás útjának megnyitását.”³

Az idézet egyik fő munkájából származik, amely az 1936-os varsói közigazgatási kongresszuson tartott főelőadói jelentésének magyar kiadásában olvasható.

A szovjet katonák erőszakoskodásai miatt 1945-ben elkövetett öngyilkossága okán a kommunista hatalom évtizedeiben alig lehetett tőle, róla olvasni, így holtában sem fejthette ki azt a megbecsülhetetlen hatást, amelyet rendkívüli képességei és teljesítménye megalapozhatott volna. Az pedig a pusztító találgatások birodalmába tartozik, hogy mit tehetett volna és hogyan, ha sikerül élve átvészelnie a háború végét. Életében szüntelenül munkálkodott azon, amit tudományos érdeklődése középpontjában tartott, ami sem nem könnyű, sem nem egyszerű, de semmiképpen nem kikövezett úton halad, és amit egyik nagy formátumú munkája címként visel is: a közigazgatás és az emberek. Egészen biztosan nem túlzás, ha művei ismeretében ezt úgy is megfogalmazzuk: az állam és az emberek. Ebben a minden korban meghatározó viszonyrendszerben akart ő tudományosan újat és érvényeset alkotni. Megítélésem szerint sikerült neki. A maga részéről talán a legtöbbet tette, hogy a magyar államszervezésnek Trianon után a *bolyongás* helyett a *haladás* jusson osztályrészül. Nem rajta múlt, hogy végül nem így alakult. Holott ebben a korai írásában is a kezdetektől fogva rá jellemző pragmatikus, világos precizitással fogalmazza meg Magyary Zoltán a mondanivalóját és ezek között elvi tételeit. Akár rögtön az Előszóban: „A közigazgatás feladata a cselekvés. Jogállamban ezt a jogrend szabályozza. A jogszerű közigazgatásnak azonban számos komoly problémája van, amelyek megoldására nem jogszabályok, hanem a jogtudomány vannak hivatva.”

Patyi András
prorektor, tanszékvezető egyetemi tanár
a Kúria elnökhelyettese
sorozatszerkesztő

3 Magyary Zoltán: A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból. *Statistikai Közlemények*, 80. (1936), 5. 4.

Bevezető tanulmány: Magyary Zoltán költségvetési jogi monográfiájának fogadtatása

A témakör alacsonyabb szintű ismertsége miatt fontos látni és láttatni e fenti tárgykör honi történeti hátterét ahhoz, hogy Magyary költségvetési jogát kellő helyen tudjuk értékelni. Ehhez szükséges a hazai előzmények bemutatása is, valamint a monográfia befogadástörténetének megvilágítása.

A pénzügyi jog és a költségvetési jog tudományának hazai kialakulása

A nemrégiben elhunyt Nagy Tibor professzor egy korai tanulmányának megállapításai szerint a polgári pénzügytudomány nem definiálta egyöntetűen a pénzügyi jog fogalmát. 1945 előtt a költségvetési jogot, az adójogot és a pénzügyigazgatás hatásköri szabályait a pénzügyi jog szerves részének tekintették.⁴ Nagy a pénzügyi jog történetével kapcsolatosan igen szkeptikus. A pénzügyi jog „története” bizonyítja, hogy a háborúk jelentős hatással voltak a kontinens jogrendjére. A II. világháború után létrehozták a „nemzeti költségvetési jogot”. Ekkortól a pénzügyi jog nem volt már a régi autonóm pénzügyi jog.⁵ Rámutat arra is, hogy a nyugati tudomány felderítette a pénzügyi jogtudomány keletkezésének „történetét”. Eszerint francia és német területen jelenik meg először a tiszta pénzügyi jogtudomány, amely szorosan alkotmányjogi alapon vezette le a pénzügyi jogtudomány lényegét (pozitivisták történeti iskolája). A németek a kameralista irányzatot fejlesztették tovább, ez önállósult, valamint pozitivisták és dogmatikus pénzügyi művek jelentek meg.⁶ A szerző említi ezenkívül a pozitivisták történeti iskolát, azon belül Maurice Duverger (1917–2014), Cesare Cosciani (1908–1985) és Gaston Jèze (1869–1953) nevét a pénzügyi jog politikai vonulatán emeli ki. Abram Lincoln Harris (1899–1963), John Hicks (1904–1989) és Hugh Dalton (1887–1962) ezzel szemben a pénzügyi jogot a közgazdasági irányzat alapján szemlélik.⁷ Későbbi munkájában a professzor utal rá, hogy számos jogintézmény eredője a pénzügyi jogban a 19. századba nyúlik vissza. Leszögezi, hogy a magyar pénzügyi jog története más periodizációt követ, mint az általános történelemé. Ma is igaz Takács György (1890k.–1960k.) megállapítása, aki szerint a magyar állam pénzügyeinek egységes és részletesen feldolgozott

4 Mind a jelen kötet (2021), mind a Magyary Zoltán összes munkái I. (1919–1922) kritikai kiadás (2015) az NKE ÁNTK Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszéken folyó KÖFOP-kutatás, illetve az MTA TK Jogtudományi Intézete (jelenleg: TK Jogtudományi Intézete Magyar Tudományos Akadémia Kiváló Kutatóhely) Közigazgatás-tudományi Kutatócsoportjának „Az állami szerepkörök változásának hatása a közigazgatás helyére és szerepére az állami funkciók és szervek rendszerében” elnevezésű kutatása keretei között zajlott. Nagy professzor megállapításaira: Nagy Tibor: A pénzügyi jog és a pénzügyi jogi jogtudomány fejlődésének újabb irányai. *Acta Facultatis Politico-Iuridicae Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae*, 4. (1963), 3. 45.

5 Nagy (1963) i. m. (4. l.) 46.

6 Nagy (1963) i. m. (4. l.) 50.

7 Nagy (1963) i. m. (4. l.) 51.

története nincsen.⁸ Azonban Nagy jelzi azt, hogy az egyes korszakokról és nagyobb reformokról magyar vonatkozásban sok résztanulmány értekezik (1848–1849-es Kossuth-féle reformok, 1867-ben az osztrák jog recipiálása, 1897-es államszámviteli törvény, 1948-as gazdasági főtanácsai költségvetési reformok, 1968-as pénzügyi reformok).⁹ Magunk azonban nem találkoztunk azzal, hogy a pénzügyi jog és benne a költségvetési jog tudományának hazai fejlődésmenete akárcsak vázaltszerűen is fel lenne dolgozva.

Ezek után a költségvetési jog tudománya elhelyezése céljából meg kell vizsgálni a magyar pénzügyi jog helyzetét Magyaryig és Magyary életében.

Az egyes hazai jogtudósok pénzügyi jogi és költségvetési jogi munkássága

A magyar pénzügyi jog korai (Mariska Vilmos előtti) művelői hazánkban a közigazgatási jogi munkásságuk kapcsán tették közzé pénzügyi jogi (adó jogi, költségvetési jogi) nézeteiket.

Zsoldos Ignác (1803–1885), egyik legkorábbi közigazgatási jogi írónk már igen fiatalon MTA I. tag (1837), majd MTA r. tag (1838). Vele indult a közigazgatási jogtudomány hazai művelése (1842). A szolgabírói hivatallal foglalkozó fő művének második kötetében mintegy lexikonszerűen, ábécérendben sorolta fel, részletezte és elemezte a szolgabíró (és ezen keresztül a helyi igazgatás) feladatait, amelyre a Bécsből irányított központi hatalom gyengesége (legyengítettsége) miatt igen számos és széles körű feladat hárult. Érdekes olvasni az adó természetére vonatkozó fejtegetéseit. Szerinte tökéletes adózási rendszer soha nem volt, és míg emberek maradunk, nem is lesz. Azonban mind az államnak („státusnak”), mind a közigazgatásnak a tökéletesség lehető megközelítésével kell a polgárok érdeklődésére is számot tartó adórendszer fejlesztését megcselekedni egy olyan országban, ahol azok fizetnek adót, akik a legkevesebbel [legcsekélyebb mennyiségű tulajdoni tárgyakkal – K. Gy.] bírnak. Volt a korban olyan vélemény (az emberek körében), amely szerint a szolgabírói hivatalt egyedül az adószedésre hozták volna létre, holott Zsoldos rámutat, hogy adószedési feladatot e 13. században létrehozott jogintézmény csupán 1715 óta folytat. Hiszen a szolgabíró és hivatala alapvető rendeltetése a bíráskodás (törvénykezés),¹⁰ ezt mutatja be a mű első kötete, a második kötet pedig a közigazgatási feladatokat, közte az adóbeszedést is.¹¹

8 Takács György: *Adalékok a magyar közületek pénzügyi irodalmához*. Budapest, Pénzügyi Forgalmazók Lapja kiadása, 1935. 5.

9 Nagy Tibor: A pénzügytörténet és a pénzügyi jogtörténet. In Földes Gábor (szerk.): *Pénzügyi jog*. I. Budapest, KJK-Kerszöv, 2000. 38–39.

10 Alsóbb (helyi) szinteken a végrehajtó hatalom és a bírói hatalom csak 1869-től lett egyértelműen elválasztva egymástól.

11 Zsoldos Ignác: *A szolgabírói hivatal*. I. *Törvénykezési rész*. II. *Közrendtartási rész*. Pápa, Református Főiskola, 1842. II. 5–6.

Az adóval kapcsolatosan számos témát érint Zsoldos, amelyeket nem kívánunk részletesen itt ismertetni (de koraisága okán megérne egy önálló tanulmányt). A témakörök az alábbiak: az adózók – és adó alá tartozó tárgyak – összeírása; az adó alá összeírt tárgyak rovásozása (dikázása); az adó kivetése; az adónak (helybeli adózók általi) külön felosztása; az adókönyvecskékről; a beszedett adó befizetése a megyei pénztárba; az adó befizetésén való jelenlét; az adószámításokról általában; a közadószámadról; a községek házi számadása; a bírói számadások; a beszedhetetlen adóról; a szerencsétlenség érte adózó adórészének elengedéséről; az adószámvetések; az adópénztár-vizsgálatról; az úrbéri telkek mentesítése az adó alól.¹²

Récsi Emil (1822–1864) volt a magyar közigazgatási jog első tanára Magyarországon (pesti egyetem, 1852), az MTA I. tagja (1858). Fő műve a közigazgatási jog monumentális, több mint 1500 oldal terjedelmű első hazai tan- és kézikönyve,¹³ amelynek első kötete érint pénzügyi jogi témákat, és ezzel az egyik legkorábbi rendszeres hazai pénzügyi jogi munka.¹⁴

A könyv az abszolutizmus korának (Bach-rendszer) közigazgatását mutatja be. A témakörön belül főként a pénzügyigazgatás szabályaival foglalkozik. Vizsgálja a pénzügyi hatóságok rendszerét.¹⁵ A Pénzügyminisztérium négy szekciója (*departamentum*) az alábbiak voltak: 1. a pénzügyminisztériumi központi vezérlet; 2. egyenes és nem egyenes adók ügyei; 3. bányászati ügyek; 4. állami („állodalmi”) tulajdonnal kapcsolatos állami kiadások és a pénzügyminisztériumhoz tartozó pénztári ügyek. Kiemeli, hogy a pénzügyminisztérium feladata gondoskodni az államszükségletek minden ágai kellő fedezetéről, tehát a *költségvetésről*, a kiadások szabályozásáról, az államvagyon kezeléséről és az államhitel-műveletekről. E körben igen jelentős a költségvetés és a kiadásokkal kapcsolatos pénzügyminisztériumi feladatok említése. A pénzügyminiszterhez tartozik a birodalom összes kormánygazdászati, azaz állami bevételeket és kiadásokat tárgyaló ügyének fővezérlete, az ezekhez kapcsolódó üzleti (!) és bányai ügyletek igazgatása. A közönséges udvari kamara a korábbi pénzverés- és bányai kamara helyét foglalja el.¹⁶ A minisztérium alatt álló központi hivatalok gyanánt sorolja fel a kamatozó állami alap általános törlesztésének főigazgatóságát (Bécs); valamint az államadóssági kérdésekkel foglalkozó *Prefettura del Montét* (Lombard–Velencei Királyság, Mailand, azaz Milánó). Ilyen még a Hivatali Épületek Igazgatósága (Bécs), valamint a Dohánygyári Igazgatóság, továbbá a Sorsjátéki Jövedéki Igazgatóság.¹⁷ E körbe tartozik a Földíjzedő Hivatal (Bécs) és a Telekadói Kataszter Főigazgatósága (Bécs).¹⁸ Az 1850. január 9-én kelt legfel-

12 Zsoldos (1842) i. m. (11. lj.) II. 6–37.

13 Récsi Emil: *Közigazgatási törvénytudomány kézikönyve az ausztriai birodalmi törvényhozás jelen állása szerint*. I–IV. Pest, Heckenast, 1854–1855.

14 Pénzügyi jogi részek: Récsi (1854–1855) i. m. (13. lj.) I. 179–198.

15 Récsi (1854–1855) i. m. (13. lj.) I. 179–181.

16 Récsi (1854–1855) i. m. (13. lj.) I. 179.

17 Récsi (1854–1855) i. m. (13. lj.) I. 181.

18 Récsi (1854–1855) i. m. (13. lj.) I. 182.

sőbb elhatározás (Birodalmi törvény- és kormánylap 1850, 193.) és az 1850. május 21-i pénzügyminisztériumi rendelet alapján cs. k. pénzügyi országos igazgatóságok és adóigazgatóságok állítottak fel Magyarországot, Horvátországot, Tótországot, Szerb Vajdaságot és a Bánságot, Erdélyt és a Lombard-Velencei Királyság kivételével. A pénzügyi igazgatás egységes vezetését az egyenes adók ügyvezetésének egyesítésével és a többi pénzügyi ágak és az ügyvitel egyszerűsítésével kívánták megvalósítani.¹⁹ Külön is kiemelte Récsi, hogy az igazgatás költsége „kevesbítessék,” azaz az adminisztráció kiadásait csökkenteni szükséges.²⁰

A lengyelei, prágai, bécsi, trieszti, brünnei és innsbrucki, horvát- és tótországi (Zágráb), szerb vajdasági (Temesvár) hatóságokat is röviden ismerteti a szerző, de ennek taglalásától eltekintünk.²¹

Magyarország esetében a m. k. udv. kamara és a helyébe lépő ideiglenes kamarai igazgatás helyett saját vezető pénzügyi országos (központi) hatóság a magyarországi pénzügyi országos igazgatóság (Buda). Egyenes és nem egyenes adók, állami („állodalmi”) és közalapítványi („közalapi”) jóságok, pénzügyi igazgatási pénztári ügyek és a pénzügyőrség tartozik e körbe.²² Erdély esetében felállították a cs. k. erdélyi pénzügyi országos igazgatóságot, amelynek székhelye Nagyszeben (ehhez hasonló szerv a Lombard-Velencei Királyság esetében a *Prefettura delle finanze* [Mailand, azaz Milánó és Velence székhelyekkel]).²³ A járási pénzügyi igazgatóságokat is hasonló részletességgel mutatja be a munka.²⁴

Az egyenes adókat a járási (szolgabírói) hivatal és az alattuk álló cs. k. adóhivatal szedte be. A kötet tartalmazza a részletes hatásköri elhatárolásokat.²⁵

További pénzügyi közigazgatási szervek voltak még a vámhivatalok (vámszedők működtek benne). Említendő még a bélyeghivatal, a fogyasztási adóvonal hivatal (zárt városokban vám-, jövedék- és adóhivatali tevékenységet folytat). Fontosak a dohányraktárak és dohányárulási rakhelyek, sorsjátéki gyűjtők, kincstári igazgatóságok, erdőgazdasági kezelőhivatal, tisztartói, számtartói, erdészeti hivatalok.²⁶

Utal még a pénztári hivatal, a gyűjtőpénztár,²⁷ Magyarország esetében az országos főpénztár (Buda) működésére is.²⁸

Igen érdekes a pénzügyi (finánc) ügyvédséggel²⁹ kapcsolatos fejtegetés, amely egyfajta pénzügyőrségszerű szerv. Az 1850. december 20-i legfőbb elhatározás szerint a pénzügyi ügyvédség számos ügytípusban eljár. Ilyen ügykörök voltak

19 Récsi (1854–1855) i. m. (13. lj.) I. 183.

20 Récsi (1854–1855) i. m. (13. lj.) I. 184.

21 Récsi (1854–1855) i. m. (13. lj.) I. 184–185.

22 Récsi (1854–1855) i. m. (13. lj.) I. 185.

23 Récsi (1854–1855) i. m. (13. lj.) I. 185–186.

24 Récsi (1854–1855) i. m. (13. lj.) I. 186–188.

25 Récsi (1854–1855) i. m. (13. lj.) I. 188–190.

26 Récsi (1854–1855) i. m. (13. lj.) I. 190.

27 Récsi (1854–1855) i. m. (13. lj.) I. 191.

28 Récsi (1854–1855) i. m. (13. lj.) I. 192.

29 Az ügyvéd és az ügyész szó használata ekkoriban még kissé keveredett a magyar jogi műnyelvben.

az állami („állodalmi”) vagyon, minisztérium vagy hatóság által igazgatott közalapítványok („közalapok”) ügyeinek vitele, ezek bíróság előtti peres képviselete; állami („államhatalmi”) felszólításra jogi véleményadás állami („állodalmi”) vagyon és közalapítványok („közalapok”) ügyében, jogügyletek kötésénél közreműködés („közremunkálás”) azokban az esetekben, ha ezt az állami szervek („államhatóságok”) igénylik.³⁰

A pénzügyi (finánc) ügyvédség helyi szerve volt a pénzügyi őrség, amely csempészet és jövedéki rendszabályok áthágásának meggátlására, e cselekmények felfedezésére jött létre. Célja a jövedéki hivatal segítése, hivatalos cselekvései során a gyanús egyéneket, a kellő igazolvány nélküliek országba jöveteltől feltartóztatása; a katonaszökevények, engedély nélküli kivándorlók és más, erre nem jogosított személyek megakadályozása a külföldre lépésben. A pénzügyi őrség szekciókra vagy biztosságokra oszlott. Ezen belül voltak utánnézői járások és őrosztályok. Személyi állománya főfelvigyázókra,³¹ felvigyázókra, utánnézőkre (*respiciensek*) tagolódott. A legénység egy része lovas, más része gyalogos volt.³²

Karvasy (Karpf) Ágoston/Ágost (1809–1896) MTA I. tag (1846) első korszakában még a políciatudománnyal és kameralisztikával foglalkozott, de politikatudományi (azaz államtudományi) fő műve³³ már azt a korszakot előlegezte, amikor a politika tudománya alapvetően a közigazgatástannból és az alkotmánytannból állott, a közigazgatás-tudományban pedig ez volt a közigazgatástani nézetrendszer (tudomány) indulása (1843–1844), ezzel szinte évre egyidejűleg indult Zsoldossal a közigazgatási jogi nézetrendszer (tudomány). Ez a műve még tartalmazta a *Cameral-, Polize-, und Finanzwissenschaft(en)* szellemében a pénzügytudományi részt.

A pénzügytudományi („fináncstudományi”) kötet az alábbi részeket tartalmazta: Bevezetés a fináncstudományba;³⁴ A statusnak rendes kiadásai;³⁵ A domaniáljóságokról;³⁶ A reáljogokról, vagy a királyi haszonvételekről;³⁷ A véletlen jövedelmek-

30 Récsi (1854–1855) i. m. (13. lj.) I. 194.

31 Érdekesség, hogy ezekben az időkben az erdőpásztorok vezetője is a főfelvigyázó volt. Meglepő tény, hogy ma, a 2000-es években is Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében használatos tréfás kifejezés, mondás a „Te vagy a főfelvigyázó?” (főként kisebb gyermekeknek, esetleg kutyáknak címetten) arra az esetre, ha valaki (ember vagy állat) valamely felügyeletserű tevékenységet (például nagyobb gyermek a kisebbekre való vigyázást, tűzörzést, mezei munkákat, pásztorgyerek állatok felügyeletét, eb a porta őrzését) netán túlbuzgóan gyakorolja (vagy éppen hogy nem gyakorolja, de erre kívánják serkenteni). Érdekes, hogy a népi emlékezet így, ebben a megszépítő formában őrítette meg ezt a kifejezést több mint másfél évszázadon át.

32 Récsi (1854–1855) i. m. (13. lj.) I. 195–196.

33 Karvasy Ágoston: *A politikai tudományok rendszeresen előadva*. I–III. Győr, Streibig, 1843–1844.

34 Karvasy (1843–1844) i. m. (33. lj.) III. 1–3.

35 Karvasy (1843–1844) i. m. (33. lj.) III. 4–11.

36 Karvasy (1843–1844) i. m. (33. lj.) III. 13–21.

37 Karvasy (1843–1844) i. m. (33. lj.) III. 22–28.

ról,³⁸ Az adóról,³⁹ A statuskincsről⁴⁰ és a felemelt vagy új adóról,⁴¹ A statushitelről⁴² és az elidegenítésekről,⁴³ A pénzügyi ügyek kezeléséről.⁴⁴

A pénzügytudomány (fináncstudomány) eredete, megjelenése előrehaladott műveltséget feltételez, kevés szükséglet mellett nem létezik, mert ebben az állapotban a polgárok személyes szolgálata szokásos, szemben a közszolgálattal. A polgári társadalomnak („polgári társaságnak”) a műveltségben való előrehaladtával a közszolgálatok félbeszakítása felette terhes, sőt káros, tehát szükségessé vált a minden polgár által teendő szolgálatoktól elállani, és a közszolgálatot csak bizonyos, erre külön ügyességgel bíró egyénekre bízni. Az állandó közszolgálat miatt a többiektől (azaz a társadalomtól), akik a szolgálattól mentesülnek, pénzben megváltás, illetmény jár, ezen változás által ered a „finánca”. A finánciatudomány tehát azon elvek foglalatja Karvasy szerint, amelyek szerint az állam célja eléréséhez szükséges pénzeszközök legcélszerűbben összegyűjtetnek, kezeltetnek, és rendelkezésre állnak.⁴⁵ Karvasy utal rá, hogy a nemzetek vagyoni állapota különböző, ezért a közcélok elérésére nem tehetnek egyenlő kiadásokat a polgárok terhelése nélkül. Ez a mérték az ország statisztikai adataiból kiviláglik. A közkiadásokban a takarékoság kisebb-nagyobb mértékben azonban minden nemzetnél szükséges.⁴⁶

Az államnak szükséges különféle dolgokat beszereznie. 1. A szerző rámutat, hogy nem kell a legolcsóbbat venni, hanem lehetőleg a legjobbbat, akkor is, ha esetleg drágább is. Kivétel, ha az olcsóbb dolgok is ugyanolyan hasznot hajtanak. 2. Ne alkalmazzanak több tisztviselőt, mint ahány az ügyek jó ellátásához szükséges. 3. A felsőbb tisztviselők fizetései ne legyenek igen bőkezűek, és az alsóbbaké pedig felette szűken mértek.⁴⁷

Az állami költségvetés („statusbudget”) esetében Karvasy a következőkre figyelmeztet. Ahogy a magángazdaságnál, itt is kívánatos, hogy a kiadások a bevételekkel gyakran összehasonlíttassanak,⁴⁸ és a gazdasági ügyek úgy rendeztessenek, hogy a kiadások a bevételnél nagyobbak ne legyenek. A kiadások a bevétellel egyensúlyba hozassanak, nehogy az állam pénzügyi helyzetében (a status financiaállapotában) „kártékony deficit eredjen”. A bizonyos idő alatt teendő kiadások és bevételek előre meghatározatnak, ez a pénzügyi terv („fináncterv”). Ha a pénzügyi terv az államhatalom által elfogadtatik és megállapíttatik, állami költségvetésnek neveztetik. Az állami költségvetés fő részei: bevételi költségvetés és kiadási költségvetés. A költ-

38 Karvasy (1843–1844) i. m. (33. lj.) III. 29–31.

39 Karvasy (1843–1844) i. m. (33. lj.) III. 32–70.

40 „Államkincs”, ma legfeljebb az államkincstár szóban köszön vissza.

41 Karvasy (1843–1844) i. m. (33. lj.) III. 71–72.

42 Államadósság.

43 Karvasy (1843–1844) i. m. (33. lj.) III. 72–89.

44 Karvasy (1843–1844) i. m. (33. lj.) III. 90–92.

45 Karvasy (1843–1844) i. m. (33. lj.) III. 1.

46 Karvasy (1843–1844) i. m. (33. lj.) III. 9.

47 Karvasy (1843–1844) i. m. (33. lj.) III. 10.

48 Karvasy (1843–1844) i. m. (33. lj.) III. 11.

ségvetés az állami kiadásoknak és bevételeknek összes összegeit („sommáit”) a fő-rovatok (*Hauptrubriken*) szerint terjesztik elő, mindenik főrovat az ahhoz tartozó „alnemű” rovatokat (*spezielle Rubriken*) foglalja magában. A költségvetésben foglalt kiadások és bevételek bizonyosakra és bizonytalanokra tagozódnak. A bizonyosak azok, amelyeknek mind a nagysága, mind az ideje bizonyos. A bizonytalanok azok, amelyeknek a bekövetkeztének ideje is kétséges, vagy ha bizonyos is, a nagysága és egyéb körülményei bizonytalanok. Alkotmányos államokban a költségvetés többnyire az országgyűlésen a nemzet képviselői hozzájárulása által megállapítatik.⁴⁹ A pénzügyi időszak, amelyre a költségvetést kidolgozzák, az európai államokban különböző: Württemberg és Baden esetében három év, Bajorország és Svédország esetében hat év, általában pedig egy év.⁵⁰

Kautz Gyula (1829–1909) az MTA I. (1862), r. tagja (1865), majd ig. tagja (1887). A közigazgatásban, a jogtudomány, a pénzügytan és a gazdaságtörténet művelője. (Gazdaságtörténeti német monográfiáját Karl Marx is elismeréssel illette.) Közigazgatástani fő művében⁵¹ nincs külön fináncstudomány. A témát nemzetgazdasági kötetében ígérte feldolgozni.⁵² Ez meg is történt.⁵³

Az országok vagyonosodottsága különféle, egy és ugyanazon kiadási mérőszám („mérő”) nem alkalmazható.⁵⁴ Államköltségterv vagy *statusbudget* esetében alapforrásként utal a főcímnél Lorenz von Stein *Finanzwissenschaft* című művére. Az államkiadások és államjövödelmek párhuzamos összehasonlítása az állami költségvetés egyik fő feladata, létrehozatala a kormány háztartásának legfőbb számművelete. Utal a *budget* szó eredetére.⁵⁵ Két fő része a jövedelmi és kiadási büdzsé. Ezek körében rendes, rendkívüli, biztos és bizonytalan kiadás fordul elő.⁵⁶ A pénzügyi terv („Budgetterv”) állami költségvetési törvénnyé („statusfinancztörvény”) lesz.⁵⁷ A pénzügyminiszter („financminiszter”) ellenőrzi, hogy a többi minisztérium a kiadások határait ne lépje túl.⁵⁸

Mariska Vilmos (1844–1912) a pénzügyi jog és a pénzügytan egyik legjelentősebb professzora, a kortársak a jogág meghonosítójának tekintették. Először a kassai

49 Karvasy (1843–1844) i. m. (33. lj.) III. 12.

50 Karvasy (1843–1844) i. m. (33. lj.) III. 13.

51 Kautz Gyula: *Politika vagy országásztan, tekintettel a két művelt világrész államintézményeire és törvényhozására*. Pest, Heckenast, 1862.

52 Kautz (1862) i. m. (51. lj.) 52. 11. vj.

53 Kautz Gyula (1863): *Nemzetgazdaságtan és pénzügytan tekintettel a gyakorlati iparéletre, a fensőbb tanulmány szükségére, meg az államkormányzat és a törvényhozás feladataira*. Pest, Heckenast, 1863.

54 Kautz (1863) i. m. (53. lj.) 530.

55 „Mondd bodzset (!) angolul, a francia büdzsé jelentése zacskó, zseb, számműveleti tárca.” Kautz (1863) i. m. (53. lj.) 536. 3. vj.

56 Kautz (1863) i. m. (53. lj.) 534.

57 Kautz (1863) i. m. (53. lj.) 535.

58 Kautz (1863) i. m. (53. lj.) 536. 6. vj.

jogakadémia, majd a győri jogakadémia tanára volt. Igen szigorú oktató hírében állt a pesti egyetemen.⁵⁹

A finanszterv foganatosítása az államköltségvetés által történik. Értjük pedig államköltségvetésen (*budget, etat, Voranschlag/Finanzanschlag*) az államszükséglet és az állambevételek nagyságának előzetes megállapítását egy meghatározott időszakra. Az államköltségvetés, amelyet másként költség-előirányzatnak is neveznek, nem egyéb, mint a statuskiadások és -bevételek statisztikai táblázata, amely az egész államháztartás képét számadatokban tünteti elő.⁶⁰

Kautzhoz hasonlóan, de kicsit más jelentéskörrel említi, hogy a *budget* angol szó, készletlaskát, zacskót, átvitt értelemben egybegyűjtött készletet jelent. Angolból államköltségvetés jelentéssel a legtöbb európai nyelvbe átment. A budgetrendszer Sully hozta be IV. Henrik alatt.⁶¹ A budget fő részei: kiadások (szükséglet), bevételek (fedezet). Az államjövedelem-szükséglet főágai a főelőirányzatok (*Hauptetat*), ezen belül van a részleges előirányzat (*Specialetat*). Több ugyanazon jellegű előirányzat rovatai együttvéve a főelőirányzatot, ezek együttvéve az államköltségvetést eredményezik.

Mariska foglalkozik a határozott és bizonytalan bevételek/kiadások kérdésével is. A bizonytalan bevételt az utolsó évek tapasztalata szerint valószínűségi számításal határozzák meg. Az államköltségvetés fő elvei körébe tartozik, hogy a büdzsét világosság, könnyű átnézet (áttekinthetőség) jellemezze, szerkesztésében egyenlő rendszer legyen.⁶²

Az államköltségvetést a minisztérium szerkeszti (alsó hatóságok, középhatóságok, szakminisztérium). A költségtervezetet a pénzügyminisztérium készíti. A korlátlan egyeduralom esetében a fejedelem megbízásából, általa adott határok között készül a költségvetés; az alkotmányos monarchia esetében a nemzetgyűlés dönt.⁶³

Mariska egy másik, pénzügyi jogi művében⁶⁴ az alábbiakat írja. Hazánk önállóságának helyreállítása óta az 1868-as államköltségvetés az első, amelyet a magyar pénzügyminisztérium állított egybe. 1867-re nem volt költségvetés. Az államköltségvetés, vagyis a bevételek és kiadások számszerű meghatározása nálunk egy évre állapítatik meg. Alsó igazgatási közegek, középhatóságok, minisztériumok veendő figyelembe, a minisztérium a saját tárca költségvetését készíti el. A pénzügyminiszter a fedezetre ügyelve összeállítja a költségvetést. Már 1848 előtt, de különösen

59 Még a későbbi miniszterelnököt, Károlyi Mihályt (1875–1955) is megbuktatta pénzügyi jogból. Mariska Récsihez hasonlóan kiváló zongorista volt.

60 Mariska Vilmos: *Pénzügytan különös tekintettel a nevezetesebb államok háztartására*. Budapest, Petrik, 1871. 36.

61 Mariska (1871) i. m. (60. l.) 42. 2. vj.

62 Mariska (1871) i. m. (60. l.) 36.

63 Mariska (1871) i. m. (60. l.) 38.

64 Mariska Vilmos: *Magyar pénzügyi törvényisme*. Budapest, Franklin, 1875.

az 1848. évi III. törvénycikk 37. §-ában írtak alapján az állambudget körüli közreműködés az országgyűlés egyik leglényegesebb joga.⁶⁵

A magyar államköltségvetés kezdetben a nettó budget elvet követte, de nem teljes következetességgel.⁶⁶ Ugyanis a dohány- és sójővedék esetében csak a termelési költségeket vonták le az összebevételből, de nem az elárusítás költségeit, amely kezelési költségként a szükségletek közé tartozott. Az 1869. évi költségvetés már a bruttó budget elve alapján állt.⁶⁷ E költségvetésben a szükségleti rész főcsoportjai a következők voltak: 1. Rendes kiadások; 2. Rendkívüli kiadások; 3. Hitel- és pénztárművelési kiadások; a fedezet esetében ugyanezen főcsoportok voltak. A rendes kiadások 20 fejezetre tagolódtak: 1. Királyi udvartartás költségvetése; 2. Őfelsége kabinetirodája és az ide tartozók nyugdíjai; 3. A főrendi- és képviselőház szükségletei; 4. A folyó év közös ügyi kiadásai magyar koronaországokat illető része; 5. Az 1849–1867 között fennálló kormány közlegeinek nyugdíjai; 6. Nyugdíjak; 7. Államadósságok; 8. Horvát-Szlavónország beligazgatási szükségletei; 9. Fiume; 10. Államszámvévőszék; 11. Miniszterelnökség; 12. Őfelsége személye körüli miniszter; 13. Horvát-szlavón-dalmát minisztérium és személyzete; 14. Belügyminisztérium; 15. Pénzügyminisztérium; 16. Közmunka- és Közlekedési Minisztérium; 17. Földművelési, Ipar- és Kereskedelmi Minisztérium; 18. Vallás- és Közoktatásügyi Minisztérium; 19. Igazságügy-minisztérium;⁶⁸ 20. Honvédelmi Minisztérium rendes kiadási fejezetei.⁶⁹ A kötet többi része az állambevételek részletezésével foglalkozik.⁷⁰

Kmety Károly (1863–1929) kezdetben a pozsonyi jogakadémia, majd 1896-tól a pesti egyetem tanára. Alapvetően a nemzeti liberális gondolkodók közé tartozott. Jogi felfogását a marxista jogtudomány szélsőkonzervatívnak bélyegezte. Ellenezte a nők egyetemi tanulmányait (ez a korban általános felfogás volt), és ezért szüfrazettek/feministák kritikájával kellett szembenéznie. Az 1842 és 1942, azaz Zsoldos és Magyary fő műve között eltelt évszázad egyik legfajslúlyosabb életművű közigazgatási jogásza, aki ezt a figyelmet főleg a hét kiadásban megjelent tankönyvével érdemelte ki. Jelen esetben az 1897-es első kiadás és az 1927-es hetedik kiadás pénzügyi jogi részeit vizsgáljuk (az utolsó kiadás esetében csak az első kiadáshoz képest felmerült gondolati többletet elemezzük). Érdekes és eredeti meglátásokat olvashatunk a políciatudománnyal kapcsolatban. A *politia* (rendészet) szó értelmére nem tér ki részletesen, de azon még e [19.] század közepén is az egész jóléti vagy belügyi közigazgatást értették (a kettőt Kmety azonosítja), régebben az egész állami világi közigazgatást ide sorolták az egyházi igazgatással szemben. (Ez a jelentős szembeállítás a magyar közigazgatási jogi irodalomban ilyen módon csak Kmetynél van meg). Rámutat, hogy e világi közigazgatáson belül fokonként lett önálló a kül-

65 Mariska (1875) i. m. (64. lj.) 62.

66 Mariska (1875) i. m. (64. lj.) 63.

67 Mariska (1875) i. m. (64. lj.) 64.

68 Mariska (1875) i. m. (64. lj.) 65. (felsorolás).

69 Mariska (1875) i. m. (64. lj.) 65–73.

70 Mariska (1875) i. m. (64. lj.) 74–308.

ügyi szakigazgatás, a pénzügyigazgatás, az igazságügyi igazgatás, a hadügyi igazgatás. Számos francia és német forrást idéz eredetiben a bevezető részben.⁷¹

Kmety rámutat, hogy az állami költségvetés az államháztartás rendjének fontos alpművelete. A költségvetési törvény megállapítása törvényileg⁷² történik, noha az csak alakilag törvény (mint az emléktörvények – K. Gy.), mivelta szerint az államgazdasági közigazgatás alapvető aktusa. A költségvetési év azonos a naptári évvel. A költségvetést a pénzügyminisztérium állítja össze, az egyes minisztériumok és az Állami Számvevőszék elnöke által június végéig eljuttatott előirányzatokat összefoglalja, főösszeggel („fössommázattal”) látja el. Az Országgyűlés évenkénti üléseiről szóló 1847/48. évi IV. törvénycikk 6. §-ának [számadás] módosításáról szóló 1867. évi X. törvénycikk alapján a költségvetési törvény tervezetét a pénzügyminisztérium olyan módon és időben bocsátja a képviselőház elé, hogy év végéig tárgyalható legyen. Említi a bruttó összegű előirányzatokat, a rendes és rendkívüli kiadások kezelésére oszlik az előirányzat.⁷³

A költségvetés fejezetei, címei és rovatai között annyiban lehet átcsoportosításnak („átruházásnak”) helye, amennyiben azt a törvény megengedi (*virement*). Pót- és rendkívüli költségvetést módosítani lehetséges indokolt törvényjavaslatban, a minisztertanács engedélyével sürgős szükségben, ha nem ülésezik az országgyűlés, vagy ülésezési időszak van ugyan, de nincs együtt a törvényhozó testület.

A budgettörvény végrehajtása az alábbi módokon lehetséges: 1. törvény; 2. szerzett jog; 3. szerződéses teljesítés; 4. előleg, hitelnyitás alakjában számadási kötelezettséggel; 5. folytonos járandóság formájában.⁷⁴ A zárszámadás a budgetjog természetes következménye (*korollárium*).⁷⁵

Az 1927-es kötetben az alábbi új ismeretek olvashatóak. A költségvetési és zárszámadási jog keretében utal másokhoz hasonlóan az 1848. évi III. törvénycikk 37. §-ára. Fontos, hogy 1913-ig a költségvetés a naptári évvel azonos. Az 1913. évi XXVI. törvénycikk megváltoztatta ezt, így a költségvetési év július 1-jétől június 30-ig tartott.⁷⁶

A költségvetési jogot 1867 és 1897 között maga a költségvetés szabályozta. Ezen változtatott az Állami Számvevőszékről szóló 1870. évi XVIII. törvénycikk, valamint az állami számvitelről szóló 1897. évi XX. törvénycikk, illetőleg az állami számviteli törvényt módosító 1915. évi XII. törvénycikk, továbbá az államszámviteli törvény módosításáról szóló 1920. évi XXVIII. törvénycikk. A magyar pénzügyi jog irodalma körében említi Kmety Magyaryt ma már kevésbé ismert nevek társaságában.⁷⁷

71 Kmety Károly: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Budapest, Politzer, 1897.

72 Kmety (1897) i. m. (71. lj.) 696.

73 Kmety (1897) i. m. (71. lj.) 697.

74 Kmety (1897) i. m. (71. lj.) 698.

75 Kmety (1897) i. m. (71. lj.) 693.

76 Kmety Károly: *A magyar közigazgatási jog és pénzügyi jog kézikönyve*. II. *Pénzügyi jog*. Budapest, Politzer, 1927. 7.

77 Kmety (1927) i. m. (76. lj.) 8.

A költségvetésben csak valóságosan felmerülő kiadások és bevételek tüntethetők fel. Ezzel kapcsolatban idézi Magyary költségvetési jogi művét, akiről megemlíti, hogy utal a számviteli rendeletekre, és érdekesen vázolja az országgyűlési felfogások kialakulását, a költségvetés folyósítását és végrehajtását illetően. (Hasonlóképpen idézi Magyary művét 1933-ban Tomcsányi közigazgatási jog különös részét elemző műve, amely a költségvetéssel nem foglalkozik.⁷⁸ A költségvetés valódisága, reális volta fontos. A költségvetés tagozódása („tagozata”) szintén kiemelt.⁷⁹ A szerző az állami számvitelről szóló 1897. évi XX. törvénycikk rendelkezéseit ismerteti.⁸⁰ E körben szól a költségvetés benyújtásáról; az *appropriatio* és az *indemnity* kérdéséről. Az előzetes felmentés az *indemnitas*, de abban előzetes felmentés nem adatik („nem jellemzetes elnevezés”).⁸¹ A későbbiekben a budget mivolta, kötelező ereje, végrehajtása kerül terítékre az államszámviteli törvény alapján.⁸² Vizsgálja még a költségvetés végrehajtását, ellenőrzését, a Legfőbb Számszéket (számvevőszéket), valamint a zárszámadást.⁸³

Exner Kornél (1867–1938) pénzügyi jogász, a pesti egyetemen Mariska Vilmos utóda. Közigazgatási bíró, valamint pénzügyi államtitkár is volt. Munkáit pedáns pontosság, világosság, áttekinthetőség és feltétlen megbízhatóság jellemzi. A magyar pénzügyi jog irodalmának igen szegényes voltára mutat rá, és jelzi, hogy csak a legújabb időben kezdődött el a művelése. (Nyilván ezt szembe kell állítani azokkal a tényekkel, amelyeket jelen dolgozat eddig már kimutatott.) Szerinte a magyar pénzügyi jog anyagát rendszeresen csak Mariska Vilmos dolgozta fel. A hazai pénzügyi jogot mint tudományt Exner szerint Mariska teremtette meg (!), ő a honi pénzügyi jogi irodalom atyja. Azonos véleményt fejt ki Exnerhez hasonlóan Bodroghy.⁸⁴ Exner említi Kmety elvi álláspontját, amely szerint a pénzügyi jog a közigazgatási jog része, és a magyar közigazgatási jogot felölelő kitűnő munkájában elemzi.⁸⁵

Exner művében utal arra, hogy a költségvetés részletes előirányzatok alapján, osztályok, fejezetek, címek és rovatok szerint folyó készpénzben állapítja meg az előírt évben felmerülő kiadásokat és bevételeket. Vizsgálja továbbá a költségvetési törvény létrejöttét, a pénzügyminisztérium szerepét és az 1867. X. évi törvényt.⁸⁶ A jogforrás alaki jellegének bizonyításához felhasználja Földes Béla államháztartástani művének érvelését,⁸⁷ amely szerint Laband és iskolája tétele ez, és az elképzelést Exner is osztja. A költségvetés minden rendelkezését betartani és megtartani nem lehet.

78 Tomcsányi Móric: *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog. II. Különös (szakigazgatási) rész.* Budapest, saját kiadás, 1933. 471.

79 Kmety (1927) i. m. (76. lj.) 9.

80 Kmety (1927) i. m. (76. lj.) 11.

81 Kmety (1927) i. m. (76. lj.) 11–14.

82 Kmety (1927) i. m. (76. lj.) 14–17.

83 Kmety (1927) i. m. (76. lj.) 17–28.

84 Bodroghy József: *Magyar pénzügyi jog.* Budapest, OMKE, 1928. 315.

85 Exner Kornél: *Magyar pénzügyi jog.* Budapest, Athenaeum, 1901. 512.

86 Exner (1901) i. m. (85. lj.) 7.

87 Földes Béla: *A nemzetgazdaság- és pénzügytan kézikönyve.* Budapest, Athenaeum, 1885.

Törvénysértés-e, hogy az egyenes adókból nem folyt be az előírt bevétel? Ki a törvénysértő?⁸⁸ Az 1868-as költségvetés nettó összegekből állt, Lónyay Menyhért pénzügyminiszter ezt tartotta áttekinthetőbbnek. A pénzügyi bizottság a bruttó rendszer mellett foglalt állást, Deák is támogatta, a képviselőházi határozat is emellett szólt.⁸⁹ A kötet tartalmazza számos kérdés bővebb elemzését. Ilyen a zárószámadási jog,⁹⁰ a zárószámadás tartalma,⁹¹ Magyarország Ausztriával való viszonya a pénzügyek terén;⁹² pénzügyi közösség Horvát-Szlavónországgal.⁹³ Írt a szerző még egy dolgozatot az exlex állapotról.⁹⁴ Ugyanitt említendő két másik, a költségvetési jog és a delegációk problémáját elemző dolgozat, egyik Egyed István,⁹⁵ másik Tihanyi Lajos⁹⁶ tollából, de ezek elemzésétől eltekintünk.

Erekly István (1876–1943) jogtörténeti munkája⁹⁷ második kötetében foglalkozik röviden a költségvetési joggal. A pénzügyi autonómián belül található a költségvetési jog. A költségvetési időszakra vonatkozó előirányzatokkal kapcsolatos bruttó kiadásokat és bevételeket a két ház maga állapítja meg.⁹⁸ 1913 előtt az előirányzatokat havonként tárgyalták, de 1913 után a gazdasági bizottság jelentéstételre és az előirányzat bemutatására kötelezve nincsen. A megtárgyalt előirányzatot a pénzügyminiszterhez küldik meg az állami költségvetésbe történő beillesztés végett.⁹⁹ Érdekesség, hogy a magyar képviselőház kiadásai hússzorosan múlták felül a főrendiházét. A képviselőháznak nagyobb költségvetése volt, mint három minisztériumnak (a miniszterelnökségnek, a király személye körüli minisztériumnak és a horvát minisztériumnak összesen). A magyar képviselőház költségvetése az angol alsóházét háromszorosan múlta felül, ennek fő oka a képviselői tiszteletdíjak és lakpénzek igen magas összege volt.¹⁰⁰

Erekly későbbi, 1943-as műve bemutatja a modern magyar pénzügyi igazgatást. A modern magyar pénzügyi jog alapjait az abszolutizmus rakta le. Erekly így írt a korabeli helyzetről:

88 Exner (1901) i. m. (85. lj.) 8.

89 Exner (1901) i. m. (85. lj.) 9. 1. és 2. lj.

90 Exner (1901) i. m. (85. lj.) 14.

91 Exner (1901) i. m. (85. lj.) 15.

92 Exner (1901) i. m. (85. lj.) 14–25.

93 Exner (1901) i. m. (85. lj.) 25–27.

94 Exner Kornél: A költségvetésen kívüli állapot. In Exner Kornél: *Dolgozatok a magyar pénzügyi jog köréből*. Budapest, Pallas, 1904. 69–116.

95 Egyed István: A delegáció pénzügyi hatásköre. Egyetemi pályadíjjal kitüntetett dolgozat. *Joghallgatók Tudományos Egyesülete Almanachja*, 1. (1906), 7. 1–20.

96 Tihanyi Lajos: *A magyar országgyűlés költségvetési joga és a delegációk*. Közjogi és alkotmánytani tanulmány. Budapest, Athenaeum, 1914. 86.

97 Erekly István: *Jogtörténelmi és közigazgatási jogi tanulmányok*. I–II. Eperjes, Sziklay Henrik, 1917–1918.

98 Erekly (1917–1918) i. m. (97. lj.) II. 264.

99 Erekly (1917–1918) i. m. (97. lj.) II. 265.

100 Erekly (1917–1918) i. m. (97. lj.) II. 266.

„A magyar kodifikátorok egyszerűen lemásolták az abszolút korszak császári nyílt parancsait és egyéb rendeleteit s a magyar törvényhozás minden lényegbe vágó változtatás nélkül ezeket az osztrák másolatokat tette meg magyar törvényekké, vagy pedig az osztrák eredeti jogforrásokat érvényben hagyta, illetőleg – amint a mai magyar törvényhozás mondani szokta – törvényesítette. Sokszor azonban még ennyit sem tett. Több olyan pénzügyi jogforrásunk volt tehát, amelyre vonatkozóan a törvényhozás egyszerűen az elmélet embereire bízta, hogy ezen a magyar állam szuverenitásával össze nem egyeztethető idegen jogforrások kötelező erejének kérdését megoldják és kötelező erejüket a magyar szokás jogalkotó erejével magyarázzák meg. Ez a nemzeti szempontból siralmas helyzet, amely szerint a szuverén magyar állam burkoltan vagy nyíltan, de tűrte a saját területén idegen jogforrásoknak vagy ezek másolatainak uralmát, – a Wekerle-féle egyenes adóreform általános indoklása szerint az egyenes adókat illetően negyven esztendőnél hosszabb ideig maradt fenn; – s »habár Ausztria már teljesen átreformálta azt az elavult adórendszert, amelyet a 19. sz. közepe táján Magyarországra is kiterjesztett, – a magyar egyenes adók még 1909-ben is túlnyomóan a régi osztrák adórendszer itt felejtett maradványai voltak.«¹⁰¹

A Magyary-mű keletkezése és fogadtatása

A Magyary-mű keletkezésének emlékét több levéltári forrás őrzi az MTA Régi Akadémiai Levéltárában [RAL]. Magyary a Jogi Monográfia Bizottsághoz fordult a jogi monográfia segély elnyerése céljából. Budapesten, 1923. április 14-én kelt levelében kérte, hogy az MTA *A magyar parlament költségvetési joga* című művének kiadását támogassa.¹⁰² Egy 1923. október 5-i levélben az MTA II. osztályának főtítkára, Balogh Jenő közli, hogy a Jogi Monográfia Bizottság Concha Győző elnökletével Magyary Zoltán *A magyar parlament költségvetési joga* című művének ítélte oda a jogi monográfia segélyt.¹⁰³ 1923. október 21-én Magyary Zoltán levelében az MTA-nak megköszönte a neki ítélt pályadíjat, és kinyomtatott műve egy tiszteletpéldányát is megküldte (azaz október 21-én már megjelent a kötet).¹⁰⁴ A Concha Győző vezette bizottság bírálata nem maradt fent.

A mű fogadtatásának eredménye az a három könyvismertetés, amely Magyary művéről fennmaradt. A legkorábbi volt Zawadowski Alfréd (1862–1935) későbbi állami számvevőszéki alelnök (1920–1921), majd elnök (1921–1935), pénzügyi jogi szakíró, valamint közigazgatási bíró (1911–1920) anyaga.¹⁰⁵

101 Ereky István: *Adalékok a modern magyar pénzügyi közigazgatás kialakulásához*. Pécs, Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda, 1943. 3.

102 MTA RAL 593/1923 – Magyary Zoltán levele az MTA-nak, Bp., 1923. április 14.

103 MTA RAL 944/1923 – Balogh Jenő főtítkár átirata az MTA II. osztályának, Bp., 1923. október 5.

104 MTA RAL 1220/1923 – Magyary Zoltán levele az MTA-nak, Bp., 1923. október 21.

105 Zawadowski Alfréd: *A magyar állam költségvetési joga* [könyvismertetés]. *Közgazdasági Szemle*, 47. (1923), 12. 848–850.

Zawadowski szerint a Magyary-monográfia értékes mű. A szerző a magyar költségvetési jog terjedelmes elméleti és gyakorlati anyagát összevonja, de gondosan választja ki a figyelemre méltó részleteket. Két fő rész tapintható ki a recenzius szerint: 1. A költségvetési jog kialakulásának és gyakorlásának rövid, de áttekinthető historikuma. 2. A költségvetési jog elmélete közigazgatási, jogi és politikai szempontokból. Ha Magyary csak az első részt írta volna meg – mutat rá Zawadowski –, már nagy szolgálatot tett volna a költségvetés elméletével és gyakorlatával foglalkozók számára. Érdekes a második rész is, amely az elméleti jog ismertetése emellett a szerző saját nézeteit és véleményeit is tartalmazza. Az első rész a költségvetési jog és államszámviteli rendszer és a zárszámadási jog kialakulását tárgyalja, jól áttekintheti a jogforrásokat. A törvények lényeges és figyelemre méltó részeire mutat rá Magyary a recenzius szerint, ezzel együtt jelzi a törvények többrendbeli hiányosságait és következetlenségeit is. Párhuzamot von az államháztartás vitele és a költségvetés összeállítása vonatkozásában az abszolutisztikus kor utáni korszak (1866) és az úgynevezett tanácsköztársaság korszakát követő időszak között. Az 1867. év után ugyanis először 1872-ben volt teljes és indokolással ellátott magyar állami költségvetés, míg zárszámadás csak 1875 után. Az 1920. évi IV. törvénycikk (1920. február–júniusra) csak minisztériumok szerint állapítja meg a bevételeket és kiadásokat, hasonlóan az 1868. évi XXVIII. törvénycikkhez, amely ugyanígy épült fel.¹⁰⁶

Az 1921. évi XXIII. törvénycikk az 1920/1921-es költségvetési évre csak rovat szinten van részletezve, hasonlóan az 1868. évi L. törvénycikkhez. Magyary csodálkozni látszik azon, hogy eddig erre a tényre senki nem mutatott rá sem a viták során, sem a törvények indokolásában a régi hasonló törvényekre, mint precedensekre. Ennek az az oka, hogy kevesen tanulmányozták át olyan alaposan és „szisztematice” a költségvetési jogot, és e hiányt pótolja Magyary műve. Sajnálja, hogy a zárszámadásokat nem tanulmányozta hasonló alaposan, mert ott is sok anyag van. Rámutat arra a fontos kérdésre is, hogy a költségvetés megszavazása a kormány iránti bizalomnak a kifejezője-e, illetve a költségvetés a kormány vagy az ország ügye-e. Magyary idézi Deák egy beszédét, amely szerint a költségvetés megállapítása az államnak nemcsak joga, de egyben kötelessége is. Zawadowski szerint a teoretikusok még mindig a két ellenkező véleményt vitatják, holott mindkettőnek igaza van – részben. A költségvetésben az állam kötelezettségei (államadósság, tisztviselői fizetések, magánjogi szerződésekből eredő kötelezettségek) és a kormány vállalásai (új tervezetek, amelyekhez a törvényhozás hozzájárulása szükséges) együttesen vannak jelen. A szerző támogatná, hogy az állam költségvetése felől ne legyen szavazás, hanem csak a kormány munkaprogramjáról, és ezt fejlődésnek tekint.¹⁰⁷

Deák 1867. június 2-i beszédében helyesen mutatott rá, hogy „[k]öltség nélkül az államot kormányozni nem lehet, kormányozni pedig kell”. Magyary a kérdéseket

¹⁰⁶ Zawadowski (1923) i. m. (105. lj.) 848.

¹⁰⁷ Zawadowski (1923) i. m. (105. lj.) 849.

jó logikával tárgyalja, véleményei helyesek és találóak, a mű precíz és jól szerkesztett, értékes anyag – sommázza a véleményét a könyvbírálat szerzője.¹⁰⁸

Az egyik recenzió a természettudós, közgazdász és politikus Ereky Károly (1878–1952) neve alatt jelent meg a folyóirati közlés¹⁰⁹ során, azonban az időszaki kiadványban megjelentekkel szövegazonos különlenyomat¹¹⁰ már a honi közigazgatási jog egyik legkiválóbb tudós és akadémiai tag művelője, a korábban említett Ereky István nevét hordozza. Érdekesség, hogy a folyóiratcikk 1924-ben, míg a különálló kiadvány már 1923-ban megjelent. Ez annyiban nem kivételes, hogy Magyary 1919-es első, bolsevizmussal foglalkozó munkája két évvel előbb jelent meg, mint a keretül szolgáló, végül 1921-ben napvilágot látó hordozókötet. A téma alapján, valamint az életművek keretében megjelent publikációk tematikájának összehasonlításával kizárt, hogy az írást Ereky Károly (aki nem volt jogász) alkotta volna. Akkor sem, ha az MTA folyóiratában, a *Budapesti Szemlében* „Ereky Károly s.k.” aláírással jelent is meg. Ennek oka véletlen (emberi) tévedés és többszörös tévedés ugyanúgy lehet, mint egy esetleges „szervezett nyomdász”, beépített szerkesztőségi munkatárs vagy korrektor tudatos zavarkeltése, a (visszavonult) antibolsevista politikus Ereky Károly lejárata, továbbá (és, illetőleg vagy) a jogtudós báty, István kellemetlen helyzetbe hozása. Ereky István 1924-es könyvismertetésében kiemeli, hogy Magyary a költségvetési jog vizsgálatát alapvetően közigazgatási feladatnak tekinti, „mely az alkotmányjogba is felnyúlik,” de a pusztán alkotmányjogi tanulmányozása egyoldalúságra vezetne.¹¹¹ Nézete szerint a költségvetési jog elméleti része csak részben nevezhető elméletnek. Szerinte akkor lehetett volna az elméletet kifejteni, ha az 1812-es országgyűlés aktáit, valamint Lakits György Zsigmond (1739–1814), Cziráky Antal Mózes (1772–1852), Virozsil Antal (1792–1868) és Orosz Antal (1805–1873k.) – amúgy latin és német nyelvű – jogi munkái mellett Schwartner Márton (1759–1863), Fényes Elek (1807–1876) és az osztrák Johann Springer (1789–1869) statisztikai munkáit is áttanulmányozta volna.¹¹² Szerinte Magyary élesen kiemeli a számviteli rendszer osztrák eredetét, de a külföldi írók elméleteit a magyar jog fejlődésével összhangba hozni nem tudja minden esetben: utal itt a német Rudolf von Gneist (1816–1895), Julius Hatschek (1872–1926), Georg Jellinek (1851–1911), Paul Laband (1838–1918), Otto Schwartz (1876–1960), valamint a francia Gaston Jèze (1869–1953) és René Stourm (1837–1917) munkáira. Ugyanakkor dicséri azt a legtöbb esetet, amikor ez mégis sikerül.¹¹³ Magyary Laband álláspontjára helyezkedik, aki nem tesz különbséget közigazgatás és kormány között.

108 Zawadowski (1923) i. m. (105. lj.) 850.

109 Ereky István [!Ereky Károly]: A magyar állam költségvetési joga [könyvismertetés]. *Budapesti Szemle*, 67. (1924), 565. 147–157.

110 Ereky István: *Magyary Zoltán: A magyar állam költségvetési joga. Közigazgatási jogi tanulmány.* [könyvismertetés] (különlenyomat). Budapest, Stúdium, 1923. 11.

111 Ereky (1923) i. m. (110. lj.) 147.

112 Ereky (1923) i. m. (110. lj.) 148.

113 Ereky (1923) i. m. (110. lj.) 148–149.

Nálunk, Poroszországgal szemben a személyes felelős kormányzás (azaz a király személyétől elválaszthatatlan kormányzás) már 1848-ban és 1867-ben megszűnt.¹¹⁴ Értékként jellemzi a mű vonatkozásában a tételes jog megismertetését, beleértve a törvénytől való gyakorlatot is.¹¹⁵ Fontos, hogy kimutatja, hogy ötvenhét év alatt hány nap indemnitás és hány nap exlex volt. Tehát helyes Magyary azon megállapítása, amely szerint a költségvetés a közigazgatás „centrális kérdése”.

Herzog József (1880–1941) jogász, történész, levéltáros, MTA I. tag (1936) rövid ismertetése 1926-ból a legkésőbbi.¹¹⁶ A pénzügyi program és a költségvetés szerinte az állam egész életének sarkalatos kérdése. Bemutatja a Magyary által leírt korszakokat, különös élességgel utalva a kettős könyvvitel francia bevezetésére (1711) és a Johann Mathias Puechberg-féle számviteli reformra, a hazai költségvetési törvények körüli rendszertelenségekre.¹¹⁷ Rámutat, hogy Magyary alapvetően jogi szellemiségű munkája komoly forrás az újkor történetével foglalkozók számára.¹¹⁸

Szükséges megjegyeznünk, hogy jelen kiadvány nem közli Magyary Zoltán 1923-ban megjelent, jelen köteten túlmenő, először névtelenül sajtó alá került másik művét: [Magyary Zoltán]: A magyar szellemi élet válsága. *Budapesti Szemle*, 66. (ú. f. 51.) (1923), 557. 1–20. Ez a tanulmánya később (immár szerzői nevesítéssel) kötetben is megjelent: Magyary Zoltán: A magyar szellemi élet válsága. In Magyary Zoltán: *A magyar tudományos nagyüzem megszervezése. Nyolc év a magyar tudományos élet kormányzatában*. Budapest, Danubia, 1931. 12–29.

A szöveggel kapcsolatos helyesírási kérdések

A szövegközlés során tett változtatásokat az alábbiakban foglaljuk össze.

A kutatás jelen állapotában érdemes néhány szót szólni Magyary fogalmazásmódjáról. Stílusa már a vizsgált korszakban is világos (ellentétben nem egy elődjével és kortársával), azonban igen választékos és tudománytól, valamint praktikumtól is áthatott. (Ez alól talán csak legelső, 1919-es szövegének hangvétele a vizsgált korszak, valamint az életmű egésze tükrében is. E koordináta-rendszerben egy 1913-as és 1921-es, az elsődleges és másodlagos szakirodalomban sem ismert, általunk felfedezett és később közzéteendő két publikált zsenyéje egyelőre nincs elhelyezve. Ezen munkákat a Magyary kritikai kiadás harmadik kötete fogja közreadni.) Nyelvhasználatában sajátosság az „állanak” és „tömörülniök”-szerű régies és elegáns szóalakok alkalmazása (ez nem volt idegen a kortól). A jövő szót sajátosan, inkább melléknévszerűen, mint főnévként használja. Tehát „a jövő közigazgatás” nála a jövőbeli, jövőbeni közigazgatást, a jövő közigazgatását, az elkövetkezendő

¹¹⁴Erekly (1923) i. m. (110. l.) 150–153.

¹¹⁵Erekly (1923) i. m. (110. l.) 154–155.

¹¹⁶Herzog József: Magyary Zoltán: A magyar állam költségvetési joga [könyvismertetés]. *Századok*, 60. (1926), 1–3. 525–526.

¹¹⁷Herzog (1926) i. m. (116. l.) 525.

¹¹⁸Herzog (1926) i. m. (116. l.) 526.

idők adminisztrációját jelenti. A „közigazgatási jogi” kifejezést 1923 előtti írásaiban következetesen „közigazgatásjogi” alakban is használja, ezeket a kritikai kiadás első kötetében meg is hagytuk (a hasonló szóhasználatához vö.: polgári jogi versus polgárjogi, bár utóbbiak jelentésmezeje eltér). Jelen kötet címében a „közigazgatásjog” formát „közigazgatási jog” kifejezésre változtattuk, mivel a mai szemnek zavaró ortográfiai tévedésnek tűnik. (E kötetben a szerző másutt mindenütt a közigazgatási jog kifejezést használja.)

Gyakran alkalmaz idegen kifejezéseket, de nem terpeszkedően, hanem csak ott, ahol a korabeli nyelvéllapot nem használt magyar megfelelőt, vagy a hazai nyelv megoldását nem tekintették tudományosnak. Vesszőhasználata egyéni gyakorlatot tükröz. Mondaton belül a szerző gyakran nem tesz ott vesszőt, ahol amúgy indokolt lenne. Természetesen ezt a szokását tiszteletben tartja a kritikai kiadás, így nem változtattunk a szövegek mondat szerkesztésén. Vesszőt akkor sem iktatunk be, ha az a mai helyesírás szerint (is) kívánatos lenne. A Magyary által citált idézetek esetében az eredeti idézőjel-használatot (a kritikai kiadás első kötetének gyakorlatához hasonlóan) megtartottuk.

A korszakban érdekes a mássalhangzók hosszúságjelöléséből kitűnően bizonyos idegen szavak ejtése. (Például a korabeli nyelvéllapot az akadémia szó helyett ákadémia, az antant helyett ántánt kiejtést és olykor írásformát használt, vagyis egyes idegen szavaknál az a betű nyíltabb ejtésű volt az akkor is létező zárt a betűnél.) Magyary eredetileg a parlamentarizmus helyett a parlamentárizmus formát használta. (Az első kötet esetében ilyen volt a szociálizmus, amelyet szocializmusra javítottunk). Nyilván az á hang – indokoltan – a parlamentáris, szociális szavak esetében ma is jelen van. A korban szokásos módon a külföldi tudósokat – legalábbis a pályája elején, vizsgált korszakunkban – magyar keresztnéven említi. Az 1942-es *Magyar közigazgatás* című összefoglaló alapművében ez már egyedül csak Lorenz von Stein esetében történik meg, akit Stein Lőrinc néven emleget, akárcsak Concha Győző. (Némely szerzők a 2000-es években is megtartották ezt a régi hagyományt.)

A szövegben csak azt emeljük ki, ami eredetiben is kiemelt.

Az évszázadok feltüntetése egységesen arab számmal történik (tizenkilencedik század és XIX. század helyett 19. század). Ez alól kivételt csak az az eset képez, ha Magyary műcímében római számmal jelzi az évszázadot, azaz ilyen esetben a historikus elv érvényesül. A törvényszámok írásmódjánál az eredetileg használt t.-c. rövidítés helyett a tc. rövidítést alkalmazzuk a törvénycikkek jelölésére. A millió feletti összegek említésekor a szöveg eredeti gyakorlata (10,000.000) helyett a mai formát használjuk (10 000 000). A következtelen számírási gyakorlatot (olykor 10 millió alakban történő használat) meghagytuk, mert ez a szerző egyéni gyakorlatának része. Ugyanígy tettünk a felsorolásokban kiírt arab szám és szórag alakban kiírt sorszámnevekkel (2-ik, 3-ik stb.). Az esetek többségében az 1830-iki forradalom típusú szóalakokat 1830-i forradalom szókapcsolattal váltottuk fel. Kivételt képez az 1848-iki forradalom szóalak, amely száz évvel ezelőtt (és még inkább korábban) olyan korfeszítő kifejezés volt, amelynek a forrásokban való elterjedtsége miatt meg-

van a fennmaradási létjogosultsága. E problémakörhöz tartozik a XIX-ik század-szerű forma, melyet a 19. század kifejezéssel helyettesítettünk. Az 50 év, 100 év típusú alakokat ötven év, száz év formában adjuk meg.

A szerző lábjegyzetelésén (sem a tartalmi, sem a formai elemeken), ahogy az első kötet esetében sem, jelen alkalommal sem változtattunk.

Jelen kötetben a szerző sajátos (ingadozó) írásgyakorlatától eltekintettünk azokban az esetekben, amikor a jogszabályhelyek idézésekor a szakaszjel (§) után mondat közben pont áll.

Az angol, francia, latin, német kifejezéseket a korabeli helyesírással írt formában tartottuk meg.

A kritikai szövegkiadó esetleges főszövegbe kívánczó megjegyzéseit szögletes zárójelben, monogramjának kiírása mellett [K. Gy.] tüntetjük fel a textusban. Szögletes zárójelben, de a szövegkiadó monogramjának jelzése nélkül egészítjük ki a szöveget egy-egy véletlenül kihagyott határozott névelővel, határozószóval stb., ezen betoldások további jelölése a kritikai-filológiai jegyzetapparátusban megtörténik. A lábjegyzetben lévő változtatásokat az adott lábjegyzeten belül javítjuk. Egy alkalommal maga Magyary tett szögletes zárójeles szövegkiegészítést, ezt a zárójelet belül M. Z. monogram mutatja.

A kötetben az eredetitől eltérően írt szóalakok és kifejezések típuspéldáit a szövegkiadói jegyzetekben (kritikai jegyzetapparátus) közöljük. A külföldi szerzőkre vonatkozó (Marx Károly-szerű) magyaros névalakokat nem változtattuk meg, de végjegyzetben megadjuk az adott személy nevének eredeti alakját.

Megtartottuk az „állanak” és „tömörülniök”-szerű régies és elegáns szóalakokat a ma szokásos állnak és tömörülniük forma helyett, mivel ez Magyary stílusának integráns részét képezi. Az eltérő helyesírással írt (a szövegközlésben mai ortográfiával felvett, elsősorban sajátos írásképpű vagy összetéveszthető alakú) szavakat külön jegyzékben adjuk meg. Kivételt képeznek ezek alól a következők: az egybeírás és különírás szabályait, a magánhangzók rövidségét és hosszúságát, továbbá a keltezés írásmódját (a történeti forrásközlések kivételével) egységesítettük, és a mai helyesíráshoz közelítettük. Az intézménynevek esetében a kis- és nagybetűs írásmódot a szerző használata szerint hagytuk meg.

Koi Gyula
tudományos főmunkatárs (NKE ÁNTK Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék)
tudományos munkatárs (ELKH TK Jogtudományi Intézet Alkotmányjogi
és Közigazgatási Jogi Osztály)

Bibliográfia a Bevezető tanulmányhoz

Levéltári források

- MTA RAL 593/1923 – Magyary Zoltán levele az MTA-nak (Bp., 1923. április 14.)
MTA RAL 944/1923 – Balogh Jenő főtitkár átirata az MTA II. osztályának,
(Bp., 1923. október 5.)
MTA RAL 1220/1923 – Magyary Zoltán levele az MTA-nak (Bp., 1923. október 21.)

Monográfiák

- Bodroghy József: *Magyar pénzügyi jog*. Budapest, OMKE, 1928. 315.
Erekly István: *Jogtörténelmi és közigazgatási jogi tanulmányok*. I–II. Eperjes, Sziklay, 1917–1918. 402, 685.
Erekly István: *Adalékok a modern magyar pénzügyi közigazgatás kialakulásához*. Pécs, Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda, 1943. 29.
Exner Kornél: *Magyar pénzügyi jog*. Budapest, Athenaeum, 1901. 512.
Földes Béla: *A nemzetgazdaság- és pénzügytan kézikönyve*. Budapest, Athenaeum, 1885. 420.
Karvasy Ágoston: *A politikai tudományok rendszeresen előadva*. I–III. Győr, Streibig, 1843. 163, 158, 92.
Kautz Gyula: *Politika vagy országásztan, tekintettel a két művelt világrész államintézményeire és törvényhozására*. Pest, Heckenast, 1862. 524.
Kautz Gyula: *Nemzetgazdaságtan és pénzügytan tekintettel a gyakorlati iparéletre, a fensőbb tanulmány szükségére, meg az államkormányzat és a törvényhozás feladataira*. Pest, Heckenast, 1863. iv, 696.
Kmetty Károly: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Budapest, Politzer, 1897. (2), 944.
Kmetty Károly: *A magyar közigazgatási jog és pénzügyi jog kézikönyve*. II. Pénzügyi jog. Budapest, Politzer, 1927. 416.
Mariska Vilmos: *Pénzügytan különös tekintettel a nevezetesebb államok háztartására*. Budapest, Petrik, 1871. xi, (1), 500.
Mariska Vilmos: *Magyar pénzügyi törvényisme*. Budapest, Franklin, 1875. xii, 308.
Récsi Emil: *Közigazgatási törvénytudomány kézikönyve az ausztriai birodalmi törvényhozás jelen állása szerint*. I–IV. Pest, Heckenast, 1854–1855. xii, 396; viii, 355; viii, 347; viii, 408.
Takács György: *Adalékok a magyar közületek pénzügyi irodalmához*. Budapest, Pénzügyi Forgalmazók Lapja kiadása, 1935. 95.
Tihanyi Lajos: *A magyar országgyűlés költségvetési joga és a delegációk. Közjogi és alkotmánytani tanulmány*. Budapest, Athenaeum, 1914. 86.

Tomcsányi Móric: *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog. II. Különös (szakigazgatási) rész.* Budapest, saját kiadás, 1933. 480.

Zsoldos Ignác: *A szolgabírói hivatal. I. Törvénykezési rész. II. Közrendtartási rész.* Pápa, Református Főiskola, 1842. xviii, 401, 528.

Könyvfejezetek, tanulmányok

Egyed István: A delegáció pénzügyi hatásköre. Egyetemi pályadíjjal kitüntetett dolgozat. *Joghallgatók Tudományos Egyesülete Almanachja*, 1. (1906), 7. 1–20.

Exner Kornél (1904): A költségvetésen kívüli állapot. In Exner Kornél: *Dolgozatok a magyar pénzügyi jog köréből.* Budapest, Pallas, 1904. 69–116.

Nagy Tibor: A pénzügytörténet és a pénzügyi jogtörténet. In Földes Gábor (szerk.): *Pénzügyi jog.* I. Budapest, KJK-Kerszöv, 2000. 38–39.

Cikkek

Erekly István: *Magyary Zoltán: A magyar állam költségvetési joga. Közigazgatási jogi tanulmány* [könyvismertetés] (különlenyomat). Budapest, Stúdium, 1923. 11.

Erekly István [!Erekly Károly]: A magyar állam költségvetési joga [könyvismertetés]. *Budapesti Szemle*, 67. (1924), 565. 147–157.

Herzog József: *Magyary Zoltán: A magyar állam költségvetési joga* [könyvismertetés]. *Századok*, 60. (1926), 1–3. 525–526.

Nagy Tibor: A pénzügyi jog és a pénzügyi jogi jogtudomány fejlődésének újabb irányai. *Acta Facultatis Politico-Iuridicae Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae*, 4. (1963), 3. 45–64.

Zawadowski Alfréd: A magyar állam költségvetési joga [könyvismertetés]. *Közigazdasági Szemle*, 47. (1923), 12. 848–850.

Magyary Zoltán összes munkái (1923)

Vákát oldal

A magyar állam költségvetési joga. Közigazgatási jogi tanulmány

A magyar állam költségvetési joga. Közigazgatási jogi tanulmány – szöveg- és kiadástörténet

Alapszöveg: Magyary Zoltán: *A magyar állam költségvetési joga. Közigazgatásjogi tanulmány.* Budapest, Stúdium, 1923. 224.

Szövegvariáns (egyéb szövegkiadás): Rövid szövegközlés: Magyary Zoltán: A költségvetési törvény végrehajtása. In Saád ant. 2000 69–85. A Magyary (1923) 157–171., 174–190. szövegrészletek újraközlése. Fakszimile kiadása: Magyary Zoltán: *A magyar állam költségvetési joga. Közigazgatási jogi tanulmány.* Budapest, Országgyűlés Hivatala – Multiszolg Nyomda, [1923] 2010. xii, 224.

Kézirat: Hasonlóan az első kötetben közölt Magyary-írásokhoz, sem kéziratos, sem gépiratos szerzői eredeti változat nem maradt ránk, kivéve a szerzői gépirat eredeti, egy oldal terjedelmű tartalomjegyzékét. Ennek fellelhetési helye az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszékének Magyary Archívuma. (A gyűjtemény 2017 nyarán rendezés alatt állt, a tétel szakszerű levéltári besorolása nem történt meg, így saját –megközelítő – jelöléseimet tudom alkalmazni): II. Fond (Magyar Közigazgatási Intézet iratai) 4. állag (doboz) Közigazgatási statisztika, városmorfológia 4. iratcsomó („boríték”) 1. oldal. A 2018. június 10-én létrejött elektronikus Magyary-archívum a lapolvasott PDF-verziót az alábbi helyen közli: <https://magyary-archivum.uni-nke.hu/tudastar-reszletek?id=123456789/6224>. (Az elektronikus archívumban közölt „Megjelenés éve: ismeretlen” jelzés a tétel kellő fel nem ismeréséről tanúskodik.) A szerzői gépirat alapján kiderül tehát, hogy a könyv eredeti címe *A magyar parlament költségvetési joga* lett volna (ezt erősíti meg Magyary MTA-hoz írott levele is). A kéziratos tartalomjegyzék és a nyomtatott változat eltéréseit a kritikai jegyzetapparátus megfelelő helyein közöljük. E kéziratos tartalomjegyzékre „kézirat” megnevezéssel hivatkozunk a kritikai jegyzetapparátusban.

Bibliográfia: MÜK bib. 1940 216. (11. tétel); Göbel bib. 1974 16. (16. tétel); Andrassy bib. 1986 113. (6. tétel); Szaniszló bib. 1993 16. (16. tétel); Saád bib. 2000 291. (6. tétel); M. könyvészet 1921–1944 (2005) 207. 7. tétel.

Megjegyzés: A könyv címében a ma szokatlan „közigazgatásjog” formát „közigazgatási jog” kifejezésre változtattuk, hasonlóan a fakszimile kiadáshoz (lásd az előtanulmányban írtakat). Fontos közlendő, hogy Magyary Zoltán 1923. évben megjelent másik műve (tanulmánya) a kritikai életműkiadás egy jövőbeni, a hordozó művet közzétevő kötetben fog megjelenni. A tanulmány eredeti megjelenése az alábbi: [Magyary Zoltán]: A magyar szellemi élet válsága. *Budapesti Szemle*, 66. (1923), 557. 1–20. (Eredetileg névtelenül látott napvilágot.) Kötetben (immár névvel történt) újraközlése: Magyary Zoltán: A magyar szellemi élet válsága. In Magyary Zoltán: *A magyar tudományos nagyüzem megszervezése. Nyolc év a magyar tudományos élet kormányzatában.* Budapest, Danubia, 1931. 12–29.

Előszó

A közigazgatás feladata a cselekvés. Jogállamban ezt a jogrend szabályozza. A jogszerű közigazgatásnak azonban számos komoly problémája van, amelyek megoldására nem jogszabályok, hanem a jogtudomány vannak hivatva. A közigazgatás közegeinek ezért van alapos jogi képzettségre is szükségük, ezt elérni azonban nem könnyű. A közigazgatás elburokratizálása többnyire a közigazgatás aktivitásának csökkenésére vezet, anélkül azonban, hogy a közigazgatás jogszerűsége tekintetében kárpótlást nyújtana. Sajnos, közigazgatásunk jogi szempontból sok kritikára szolgált rá, az ezért való felelősséget azonban részben a jogtudomány viseli, amely még számos kérdésnek megoldásával adós.

A közigazgatásnak centrális kérdése az állami költségvetés.^I És a gyakorlati közigazgatásban résztvevők számos nehézség között botorkálnak ennek a napról napra újtjukba kerülő kérdésnek kezelésében azért, mert a számviteli törvény^{II} hézagos rendelkezéseivel be nem érhetik, de annak a sínjein túlmenni, iránytű hiányában, nincs bátorságuk. Ennek a helyzetnek felismerése indított e kérdés tudományos és rendszeres feldolgozására, amelyet az oktatás tapasztalatain csiszolt tudományos kutatás és a gyakorlati közigazgatás kombinált szemüvegén nézve igyekeztem lehetőleg kimerítően megoldani.

Legyen szabad néhány szót szólnom munkám beosztásáról, amelyre a tizedes osztályozás^{III} rendszerét választottam. Nálunk szokatlan, a külföldi irodalomban azonban tekintélyes példák vannak rá.¹¹⁹ A jogi munkánál különösen fontos logikai felépítésnek kiemelésére kiválóan alkalmasnak találom.

Végül nem mulaszthatom el, hogy hálás köszönetet mondjak a Magyar Tudományos Akadémia Jogi Monográfia Bizottságának,^{IV} mely munkám megjelenését a mai rendkívül súlyos gazdasági viszonyok között is lehetővé tette.

*Budapest, 1923. évi szeptember hó.
A szerző*

119 Pl. Paul Otlet: Les problèmes internationaux et la guerre. 1916.

Vákát oldal

1. Bevezetés

A régi magyar országgyűlésnek adómegajánlási joga^V a magyar alkotmánynak mindig sarkalatos rendelkezései közé tartozott.¹²⁰ A nemzet fontosságát felismerte és féltékenyen őrizte akkor is, amikor az nem jelentette számára a kormányzásra és a közigazgatásra való befolyást. Amikor a rendi alkotmány helyébe nyugati mintára átvette a parlamenti kormányzat rendszerét, az adómegajánlási jog kiszélesedett a költségvetés alkotásának^{VI} és végrehajtása ellenőrzésének jogává. Fontossága növekedett, tartalma lényegesen bővült, a törvényhozó hatalom hatásköre is lényegesen tágult. Mint látni fogjuk, a költségvetés készítése a közigazgatás számára nélkülözhetetlen és korábban is megvolt. A költségvetés megállapításának tartalmilag közigazgatási funkcióját vonta tehát a törvényhozás magához és ezáltal a közigazgatásra való irányító befolyását akarta biztosítani.

A parlamentek költségvetési joga^{VII} a jogtudományt is nagymértékben érdekelte. Kevés kérdés részesült oly beható tárgyalásban, mint ez.

A tudományos problémát a híres porosz alkotmányválság^{VIII} vetette fel, amikor a porosz kormány az országgyűlés alkotmányszerű hozzájárulása nélkül négy évig (1862–66) vezette tovább az államháztartást. A nézetek akörül oszlottak meg, hogy a költségvetésnek a parlament által való megállapítása az állami adók^{IX} beszedéséhez és a kiadások utalványozásához nélkülözhetetlen-e, vagy sem. Az e kérdés körül megindult tudományos vita azonban bizonyos egyoldalúságot mutat, egyrészt azért, mert érthető módon a porosz, illetve német viszonyokra vonatkozik, amelyek lényegesen eltérnek a mieinktől, másrészt azért, mert a kérdésnek csak alkotmányjogi oldalát igyekeztek megoldani.

A közigazgatás azonban, amely a nemzet életviszonyainak minden oldalról való megállapítására és a különböző állami szükségletek kielégítésére van hivatva, olyan tényezője a költségvetési jognak, amelyet figyelmen kívül hagyni nem lehet. A törvényhozásnak a költségvetés megállapításában való részvétele tehát helyesen azt a problémát veti fel, miként lehet ennek a változatlanul közigazgatási feladatnak megoldásába a parlamentet is bekapcsolni. Alapos megfigyelés itt is igazolja azt, hogy a közigazgatás az állam alapfunkciója,¹²¹ amely nélkül állami élet nincs, és amelyből a törvényhozás funkciójának különválása csak magasabb fejlődés eredménye és nem mindenféle viszonyok között állhat meg.

A költségvetésnek jogi szempontból való vizsgálata tehát akkor is, ha megalkotása a parlament hatáskörébe tartozik, nagy részében közigazgatási jogi feladat, amely felnyúlik az alkotmányjogba és oda kapcsolódik.

A következőkben a költségvetést az állami működésben való centrális helyzetének megfelelően több oldalról kívánom vizsgálni, hogy jogi természete helyesen megítélhető és a költségvetés egész joga rendszeresen kifejezhető legyen.

120 Kmety: A magyar közjog tankönyve. 1907. 386. l.

121 G. Jellinek: Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl. 612. l.

2. A költségvetési jog kialakulása és a parlament által való gyakorlása^x

21. Az államháztartás közigazgatása a költségvetési jog kialakulása előtt^{xi}

I. A magyar állami főkormányhatóságok az 1848 előtti időben a következők voltak: a kir. kancellária,^{xii} kir. helytartótanács^{xiii} és a kir. kamara.^{xiv} Az utóbbi állott a pénzügyek élén.

Az állami közigazgatás^{xv} azonban lényegesen kevesebb ügyre terjedt ki, mint ma, s ennek következtében az állam kiadásairól gondoskodó államháztartás is jóval egyszerűbb volt. A pénzügyi igazgatás a rendi alkotmány értelmében a kincstári és koronajavaknak, bányáknak és pénzverdéknek, továbbá a harmincadoknak^{xvi} és vámoknak,^{xvii} díjaknak, a posta- és lottójövedelmeknek,^{xviii} valamint az időnkint megszavazott adók jövedelme egy részének kezeléséből állott, míg a hadiadót^{xix} s az úgynevezett domesticát,^{xx} a törvényhatóságok által saját szükségleteikre fordított háziadót^{xxi} a helytartótanács, a végvidéki összes jövedelmeket^{xxii} a bécsi főhaditanács,^{xxiii} a pénzverési és bányaregále hozadékát a bécsi udvari kamara^{xxiv} kezelte. Ehhez járult, hogy az adók beszedése az autonómiájukat féltékenyen őrző várme-
gyék hatáskörébe tartozott.

Az állami jövedelmek kezelésének ez a széttagoltsága következménye volt egyrészt a királyi és a közigazgatási jövedelmek közti éles megkülönböztetésnek, másrészt az akkori politikai viszonyoknak, s nem felelt meg már sem a közigazgatás, sem a gazdasági helyzet igényeinek.

A rendek megvédték adómegajánlási jogukat¹²² és subsidium megszavazása előtt sérelmeik orvoslását igyekeztek kieszközölni, de nem tudták elérni azt, hogy adójuk hovafordítását, vagy éppen az összes közjövedelmek felhasználását ellenőrizhették volna. Követelték az ország alkotmányos önállóságát és kormányának függetlenségét, melyet legutóbb az 1790/1. évi X. törvénycikk^{xxv} biztosított is, de a kormány iránti bizalom gyökeret verni nem tudott, ami a közszolgáltatások csökkentésére való állandó törekvésben nyilvánult. Kossuth Lajos az első népképviselési országgyűlés elé 1848. augusztus 1-jén terjesztett jelentésében erre utalt, amikor megállapította, hogy: „A magyar nemzet maga volt egyedül minden alkotmányos nemzet között, mely a fonák kormányzati rendszer következtében politikai maximái közé volt kénytelen számítani azt a törekvést, hogy a kormánynak minél kevesebb jövedelme legyen; sónál, harmincadnál, adónál mindig leszállítást sürgetett, a kincstári javakat minden kivetésnél a lehetőségig terhelte s minden adóeszmétől összeborzadt. A közjövedelmek gyarapítása mindeddig nemigen tartozott az ország jogai közé.”¹²³

122 L. szépen kifejtve: Tomcsányi Vilmos Pál: A parlamentek költségvetési joga. 1908. 48. skk.

123 Magyarország pénzügyei 1848-ban. 1848. és 1849. évi költségvetések és javaslatok. A képviselőház könyvtárában.

Ez a felfogás tükröződött az adókivetésben is, melyen az adótól való szabadulás gondolata vonul végig.

„Az eddigi adórendszernek az volt legrosszabb oldala – mondja Kossuth ugyanott –, hogy a helytelen kivetésnek minden hibája másoknak vált terhére és egy adózó a másikért fizetett. Az országgyűlésileg meghatározott adó a törvényhatóságokra minden adat nélkül, önkény szerint vették ki. Az állandó katonaság behozatalakor éreztetvén az adófelosztási kulcs szüksége, tétetett portális összeírás;^{xxvi} de a törvényhatóságok közti felosztás szerencsétlen elve a kérdést megye és megye közti párbajjá tévé, mely két viharos országgyűlést foglalkoztatott siker nélkül, és a felajánlott adó végre önkény szerint lőn felosztva. És nehogy a nem számoló kormány az ország valódi erejét megtudja s az országgyűlés végperceiben körülmálózása által a nagyobb adót keresztül is vigye: egy századon át nem is gondoltak az összeírára, s csak hányták az ideális porták szerinti felosztást önkény szerint, az nézetvén a legderekkabb követnek, aki legtöbb portaszámot bírt megyéjéről le-, s másokra föllármázni. Egy század múlva ismét történt összeírás, mely tizenennyolc év óta ismét és méltán felejtve hever, mert nem volt egyéb köznemzeti és erkölcsi botránynál, mely a hitszegett hazudságot [hazugságot – K. Gy.] polgártársaink rovására mintegy polgári erénnyé emelte.

„Ekként maradt a dolog a réginél. Az országgyűlési követség magasztos állása a más törvényhatóságokbeli adózók elnyomásának eszközévé fajult. Keserű harcok után megtörtént a törvényhatóságok közti önkényes felosztás s egy megye, egy város a másikért fizetni kényszerítettett.

„Ekkor a mások terhelteésbeni harc átment a megyékbe. Miként az volt a legrosszabb követ, ki az országos adóból legnagyobb részt vitt haza, úgy az volt a legrosszabb szolgabíró, ki a megyére vetett adóból legtöbbet vitt járására.

„E harc utóbb átment az egyes községek közti felosztásra és bevégeztetett az egyéni felosztásnál.

„A dolognak rossz oldala még azon határozatlanság is volt, minő hasonlati arányban álljon egymáshoz a személy, a föld, az ingó vagyon, a kereset. Csodálatos, hogy a magyar törvényhozás sohasem tartotta méltónak e lényeges kérdéssel foglalatoskodni. Mely arány midőn először lőn megállapítva, ha a leghelyesebb kombináción épült is: az ingó és ingatlan vagyonnak, népességnek és területnek egymáshoz aránya csak félszázad alatt is végtelenül változott. Ez oka, miszerint a magyar adózási rendszer nem egyéb, mint rendszeresített mesterség attól venni, akinek nincs.”¹²⁴

A közigazgatáshoz azonban pénz kell. Kormány negációkkal nem érheti be. Az állam életének fenntartása könyörtelenül megköveteli a felmerülő szükségletek kielégítését, s vannak alapszükségletei, amelyek kielégítése megszakítást nem tűr.

A kormánysszékek, főleg a kamara a közigazgatás belső kényszerűségénél fogva arra törekedett, hogy az elérhető állami bevételeket behajtsa, s pénzügyi programot csak azok várható összegének erejéig csináljon.

124 Ugyanott. Továbbá Pap Dénes: A magyar nemzetgyűlés 1848-ban. 1866. I. kötet, 25. l.

A Habsburg-ház többi országaival való államjogi kapcsolatunk a közös uralkodó politikai terveiben való számbavételünket és ezért kormánysszékeinknek a bécsi hatóságoktól való tényleges függését hozta magával. Ez számukra főleg a pénzügyi programnak külső okokból való emelését, a bevételek szaporításának szükségességét, s általában az államháztartás fontosságát jelentette.

Akkor is tehát alapvető jelentősége volt az állami háztartás helyzetének a kormányzásra és az egész közigazgatásra nézve. S innen magyarázandó a törekvés annak állandó fejlesztésére és szervezetének s alaki rendjének kiépítésére is.

Ennek a szükségletnek felismerése a fenn jellemzett politikai viszonyainknál fogva nem nálunk, hanem Ausztriában következett be, ott fejlesztették ki a számadások rendszerét, s annak alapján a gazdálkodási tervnek előre való elkészítését: *az állami költségvetést*.^{xxvii} Éppen abszolút uralkodó, II. József alatt történt a legnagyobb méretű számviteli összpontosítás, bizonyosságul annak, hogy a költségvetés a közigazgatásnak nélkülözhetetlen eszköze, amin az a körülmény mit sem változtat, ha megalkotását a törvényhozás alkotmányjogi megfontolásból később magához vonta is.

Az állami kiadások és bevételek kezelésének szervezete és nyilvántartásuk rendszere, a számvitel, amint Ausztriában kialakult, kormánysszékeinkhez részben szolgálati úton, részben hasonló szükségletre alkalmazott analógia útján jutott el, úgy, hogy maguk a hatóságaink eltérők ugyan, de azoknak az államháztartásra vonatkozó belső munkamegosztása és eljárása az ausztriaival szemben csak lényegtelen eltéréseket mutat.

Érthető, hogy ez a kérdés akkori törvényhozásunk figyelmét is teljesen elkerülte. Ezt elősegítette az a körülmény is, hogy a rendi világban a költségvetés tartalma, mint államtitok szerepelt. Az osztrák költségvetést például csak az udvar legbefolyásosabb főhercegeivel közölték.

Hogy a parlamentarizmusra való áttérés utáni fejlődést megérthessük, szükséges előbb a számviteli rendszer kialakulását röviden áttekintenünk.

Közigazgatásunk történetének a 17–18. századra és a 19. század első felére vonatkozó forrásai azonban még nincsenek feldolgozva,^{xxviii} s különösen nem került még sor a közigazgatási szervezet változásaival kapcsolatban a bürokratikus intézkedéseknek és eljárásoknak, köztük a számviteli eljárás^{xxix} alakulásának feltárására, s ezért itt csak vázlatos kép alkotására kell szorítkoznom. A fejlődés részletes kiderítése még egyik fontos része közigazgatási történetírásunk nagyszámú adósságainak.

II. Az egész monarchia számviteli rendszerének kialakulásában több korszakot különböztethetünk meg.¹²⁵

Az első korszak a 17. század második felétől 1761-ig tartott.

125 Joseph Lichtnegel: Geschichte der Entwicklung des österreichischen Rechnungs- und Controlwesens. 1872. 391. l.

A m. kir. pénzügyminisztérium ötévi működése, 1867–1871-ig. A pénzügyminiszter megbízásából hivatalos adatok alapján szerkesztette B. Pongrácz Emil és Lukács Béla. 1873. 104. skk. lapok.

A jelzett időben kezdődött az állami bevételek új forrásainak megnyitása, aminek következtében azok kezelésére is nagyobb gondot kellett fordítani.¹²⁶ Az ausztriai uralkodóház saját dinasztikus céljainak megközelítése érdekében mindig különös figyelmet fordított az államháztartás szervezetére. A bevételek szaporodásával azonban nemcsak a közigazgatási szervezet, hanem az elszámolás is bonyolultabb lett. A különböző állami bevételeknek eltérő kezelése azoknak és a kiadásoknak áttekinthetőségét egyaránt lehetetlenné tette és ezért törekedtek elsősorban az elszámolásnak tökéletesítésére. Ekkor választották külön a pénzkezelést és a számvitelt és bízta mindegyiket külön szervekre. Ebben az időben már Európa-szerte ismeretes volt az olasz kettős könyvviteli rendszer,^{xxx} amelyet kereskedelmi célra már szélkében használtak, sőt Franciaország példa volt arra, hogy a kettős könyvvitelt az államháztartásban is alkalmazzák. Itt először 1607-ben Sully miniszternek, majd 1683-ban Colbert miniszternek kezdeményezésére, s 1716-ban harmadszor is áttértek a kettős könyvvitel alkalmazására, amelyet 1717-ben Ausztriában is elrendeltek, de tizenegy évi sikertelen kísérletezés után újból elhagytak. Ausztriában számvevőségek nyomait már a 16. században látjuk.

Amikor a hétéves háború költségeinek fedezésére és az annak következtében felszaporodott állami szükségletek fedezésére különböző bevételi forrásokat nyitottak, hitelre és kényszerkölcsönökre szorultak, újból a kezelésen és az elszámoláson múlt az, hogy rendszabályok eredményre vezessenek. A Mária Terézia által 1760-ban felállított államtanács,^{xxxi} melynek annyi közigazgatási szempontból értékes alkotásban volt része, javasolta a monarchia pénzügyi igazgatásának olyan újjászervezését, amelytől a számvitel terén uralkodó százados ingadozásnak és rendszertelenségnek megszűnését várta.

E javaslat alapján Mária Terézia 1761. december 23-án kelt elhatározásával a monarchia pénzügyeit (a vármegyék háziadója kivételével) három egymástól független szervre bízta, s ezzel a számvitel történetében a második korszak kezdődött. E három szerv a következő volt:

1. az udvari kamara (Hofkammer), melynek hivatása az állami jövedelmek kezelése volt;
2. a pénztári főigazgatóság (General-Kassen-Direktion),^{xxxii} amely az udvari kamara által beszedett pénzeket kezelte és azokból a kiadásokat fedezte; s
3. az udvari számvevőkamara (Hofrechnungskammer),^{xxxiii} melynek az államháztartás ellenőrzésén kívül a számviteli rendszer tökéletesítése is feladatai közé tartozott.

Az udvari számvevőkamara feladatát helyesen fogva fel, elsősorban és rövid idő alatt állami leltár felvételét rendelte el és hajtotta végre, majd az összes állami bevéte-

¹²⁶Eckhart Ferenc: A bécsi udvar gazdasági politikája Magyarországon Mária Terézia korában. 1922. 254. l.

leket és szükségleteket magában foglaló költségvetés és arra vonatkozó zárószámadás összeállítására törekedett.¹²⁷

Az új munkák végzésére alkalmas munkaerők kiképzéséről és evégből előadások és tanfolyamok tartásáról is gondoskodtak. A tanfolyamok tartásában különös
5 szerep jutott a piarista rendnek, amely a reális tudományok tanításával Magyarországon is foglalkozott. Ennek az akciónak keretében alapították 1763-ban Szempcen a piaristák által vezetett Collegium Oeconomicumot^{xxxiv} azzal a hivatással, hogy e célra kapott alapítványainak felhasználásával az állam számára számviteli és kereskedelmi kérdésekben jártas tisztviselőket képezzen.¹²⁸

10 Együttal megállapította a számvevőszék az állami számvitelnek alapelveit is, amelyek eleinte a kettős könyvvitelnek oly módon való tökéletesítését jelentették, hogy ennek segítségével legalábbis lehetővé vált a számadások vezetése és lezárása.

A számvevőkamara egyik kiváló tisztviselője, Puechberg János Mátyás^{xxxv} udvari tanácsos azonban 1762-ben megjelent munkájában: „Einleitung zu einem
15 verbesserten Kameral-Rechnungsfusse auf die Verwaltung einer Herrschaft angewandt”, melyet Adami 1763-ban latinra fordított, hogy a magyarországi kincstári gazdaságokban is hasznát vehessék, a könyvvitelnek új rendszerét dolgozta ki és ajánlotta, amely a kettős könyvvitelt megelőzőleg alkalmazott egyszerű naplószerű könyvviteli eljárást igyekezett a kettős könyvvitel előnyeivel felruházni azáltal,
20 hogy az egynemű kiadásoknak és bevételeknek számlákon való csoportosításával azok áttekinthetőségét lehetővé tette, a számlákat pedig aszerint rendezte be, hogy azokon az utalványozás és az utalványozó hatóságtól független pénztár által történt teljesítés, valamint a nem, vagy részlegesen való teljesítés esetén maradó hátralék, végül a pénztáraknál azok mindenkori készlete nehézség nélkül megállapítható legyen. Ez a rendszer egyöntetű, megbízható és gyors könyvelési eljárást, ennek alapján pontos mérlegek összeállítását és a későbbi évekre vonatkozó számítások végzését tette lehetővé, tehát mindazokat az előnyöket biztosította, amelyekkel a kettős
25 könyvviteli eljárás járt, utóbbinak komplikáltsága és nehezen való elsajátíthatósága nélkül. Ennek következtében ezt a rendszert az udvari számvevőkamara is elfogadta
30 és ezáltal olyan eljárást vezetett be az állami számvitelbe, amely más államokétól eltérően önálló szempontok és elvek szerint járt el. *Ez az osztrák könyvviteli rendszer kiindulási pontja.*

Az osztrák állami háztartás azóta, egyes kísérleti visszatérésektől eltekintve, amelyek mindig csak néhány hónapig tartottak, ezt az úgynevezett „javított egyszerű
35 számviteli rendszert” alkalmazza, amely természetesen nem maradt változatlan, hanem fokozatos fejlődésen ment át. Mai számviteli rendszerünk számos részének alapja is ebben a korban található.

II. József császár centralizáló törekvései közt megfelelő szerepe volt a számadások centralizálásának is, aminek számos előnye volt.

127 Eckhart i. m. 267. l.

128 Schack: Das kommerzielle Bildungswesen in Ungarn.

A számvevőkamarát, melynek a számvitel kiépítése körül nagy érdemei voltak, Mária Terézia 1773-ban, a fő udvari hivatalok sürgetése miatt, melyek annak nagy ellenőrző hatáskörébe és függetlenségébe nem tudtak belenyugodni, feloszlatta, s helyébe az úgynevezett második udvari számvevőkamarát szervezte, amely azonban a többi udvari hivatalokkal nem volt egyenrangú.

5

A kamarának helyzete már a következő 1774. évben megint javult, s II. József 1782-ben újból korábbi hatáskörével ruházta fel, sőt alája rendelte a magyarországi és erdélyi számvevőségeket, továbbá Németalföld és Lombardia számvevőkamaráit is. Ekkor kerültek a Habsburgokat uraló összes országok egységes számviteli ellenőrzés alá, ami által alkalma nyílt a javított új számviteli rendszernek az osztrák örökös tartományokon kívül való elterjedésre is. Az összpontosítás ezen a téren is folyt. 1783. október 27-én nyomtatott szabályzat jelent meg a cs. kir. udvari számvevőségek, 1786. szeptember 28-án a tartományi számvevőségek számára. Már 1777 óta mintaszerű zárószámadások készültek, melyek az egész államháztartást felölelték. A birodalomnak Bécsben székelő kormánya ekkor nyert először betekintést a magyar vármegyék domesticájába.

10

15

II. József halála után a decentralizáció ismét tért nyert. Az 1790/91. évi X. törvénycikk értelmében II. Lipót a magyarországi és erdélyi kormánysszékek önállóságot visszaadta, ami azonban nem jelentette egyúttal a számviteli eljárásnak, hanem csak az utalványozó és ellenőrző szerveknek megváltozását. Magyarország ekkortól kezdve pénzügyi téren ismét némi önállóságra tett szert, kormányszékei azonban, főleg az államháztartás tekintetében tényleg állandó függésben maradtak.

20

Ebben az időben a pénzügyi közigazgatás (a közvagyon, s az állami kiadások és bevételek adminisztrációja) és az ellenőrző közegek ismételten változtak. Később számviteli tekintetben is történt újítás, nevezetesen a decentralizációt tartották szükségesnek. Ezt az 1801. augusztus 26-án kelt császári rendelet az egyes szakokra nézve a következőképpen hajtotta végre:

25

az állami hitel- és központi udvari számvevőség (Staats- Credits- und Centralhofbuchhaltung)^{XXXVI} az udvari kamara hitelbizottságának;

a kamarai főszámvevőség (Kameral-Hauptbuchhaltung),^{XXXVII} mellyel a lottószámvevőség^{XXXVIII} is egyesítve volt, az államvagyon számvevősége, a magyarországi és erdélyi főszámvevőség,^{XXXIX} mely a helytartótanács mellett működött, a dohány- és bélyegjövedéki számvevőség,^{XL} az udvari építészeti, postai számvevőség^{XLI} és a bankügyi számvevőség az udvari kamarának;^{XLII}

30

az egyházi és világi alapítványi, városi, tanulmányi ügyek számvevőségei az egyesített cseh-osztrák udvari kancelláriának;

35

a magyarországi és erdélyi főszámvevőség alapítványi osztálya a magyarországi, illetve erdélyi udvari kancelláriának;

a pénzverdei és bányászati udvari kamara a pénzverdei és bányászati osztálynak; végül

40

az udvari hadi számvevőség az udvari haditanácsnak rendeltetett alá.

Az ellenőrzésre az 1805. szeptember 19-i rendelet ismét új szervet, a főszámvevőigazgatóságot (General-Rechnungs-Direktorium)^{XLIII} állította fel kiterjedt reformok kezdeményezésére is feljogosító hatáskörrel. E számvevőszéknek előzetes ellenőrzési joga nem volt, s egészen 1857-ig fennállott.

5 Ennek a szervnek a könyvviteli rendszer fejlődésére jelentős újításai a következők:

A különböző kincstári jövedékeknél a számadások oly módon készültek, hogy a központi számadást (zárszámadást) készítő szervhez a vagyon kimutatásán kívül csak a tiszta jövedelem kimutatását küldötték be, ami az illető jövedék jövedelmezőségének és gazdaságosságának megítélésére nézve kellő felvilágosítást nem adott.

10 A főszámvevőigazgatóság elrendelte a bruttó kimutatások készítését, amelyekből az összes bevétel, az annak terhére fedezett összes üzemi kiadás és ennek alapján a tiszta haszon kiolvasható volt.

1812-ben a számvevőszéki és ellenőrzési szolgálathoz szükséges ismeretek elterjedésének fokozása céljából a főszámvevőigazgatóság megfelelő államszámviteltani könyvnek megírását kívánta biztosítani és e célból az akkori viszonyok között igen jelentékeny pályadíjat: 2000 forintot tűzött ki. A díjat dr. Szarka József,^{XLIV} az államszámviteltannak tanára a pesti egyetemen, nyerte meg „Lehrbuch der Komptabilitäts-Wissenschaft”^{XLV} című munkájával, melyet Bécsben 1822-ben németül adtak ki. Egyúttal az addig a bécsi és pesti egyetemen tartott államszámviteltani előadásokon kívül ilyen előadások tartását biztosították rendes vagy magántanárok útján fokozatosan több más egyetemen és Magyarországon is a kolozsvári^{XLVI} és nagy-szebeni líceumokban.^{XLVII} 1833-ban tették az államszámviteltan tanulmányozását számviteli és pénztári szolgálatban való alkalmazás^{XLVIII} feltételévé.

1817-ben egyszerűsítési céllal átszervezték az állami pénzkezelést végző pénztárakat és azoknak a számát jelentékenyen csökkentették. Külön pénztárak, vagy ezeknek legalábbis külön osztályai voltak az állami kiadások és az állami bevételek számára. A központi pénztár a pénzügyminiszternek volt alárendelve.

Már ekkor rendszeres állami költségvetési előirányzat készült, amelynek adatait a rész költségvetésekben az egyes számvevőségek szolgáltatták, hogy azokból a központi állami előirányzat a megelőző évekre vonatkozó zárszámadás felhasználásával elkészüljön. Hogy azonban az évi vagyonsváltozások kimutatását magukban foglaló könyvek vezetése olyan legyen, amely az év végi zárlatkor az eredményeknek a költségvetési előirányzattal tételről tételre való összehasonlítását lehetővé teszi, gondoskodni kellett arról, hogy a számadások év közben is ugyanabban a rendszerben vezettessenek, amely a költségvetési előirányzatnak megfelel. Ezért a főszámvevőigazgatóság pontosan megállapította a *költségvetés rovatrendszerét*, amely mindennemű állami bevételnek és kiadásnak helyét megjelöli, beleszámítva a speciális magyarországi bevételeket és kiadásokat is. Ennek a rovatrendszernek alkalmazása 1833-ban meg is kezdődött.

40 1846 óta az évi zárszámadásnak és annak mérlege tekintetében is újabb tökéletesítő módosítások történtek.

Az előadottak azt igazolják, hogy 1848 előtt az országgyűlésnek az adómegajánlás jogán kívül az államháztartásra más befolyása nem volt. A kormány az ilyen adókat, s azonkívül az országgyűléstől függetlenül szedett királyi és egyéb állami bevételeket a törvényhozástól függetlenül kezelte és használta fel, s ezért csak az uralkodónak tartozott felelősséggel, aki azonban örökös tartományaiban abszolút uralkodó volt, összes országainak hadi és anyagi erejét közös politika céljára használta s ezért a magyar kormányshoz is a bécsi udvari főhatóságoktól való tényleges függésben tartotta. Államháztartásunk tehát a törvényhozástól függetlenül kizárólag a végrehajtó hatalom ügye volt, a végrehajtó hatalom szervezete és bürokratikus működése pedig az utolsó századokban az osztrák mintához nagyon közel állott.

5

10

22. A mai költségvetési jog alapja és gyakorlása^{XLIX}

I. A magyar alkotmány a törvényhozás költségvetési jogát csak 1848 óta ismeri.

A magyar parlament költségvetési^I jogának alapja a független magyar felelős minisztérium alakításáról szóló 1848. évi III. törvénycikk 37. §-a,^{LI} mely így szól: „A minisztérium az ország jövedelmeinek és szükségleteinek kimutatását – s a múltat nézve az általa kezelt jövedelmekről számadását országgyűlési megvizsgálás s illetőleg jóváhagyás végett – évenként az alsó táblánál bemutatni köteles.”

15

A költségvetési jog mikénti gyakorlására vonatkozó terjedelmesebb jogszabályok csak közel ötven évvel később, az állami számvitelről szóló 1897. évi XX. törvénycikkben^{LII} találhatók, amelynek I. fejezete 46 §-ban szabályozza az állami költségvetés előirányzatának készítését, a költségvetési törvény összeállítását és végrehajtását s az állami vagyon kezelését.

20

A közbeeső időben mindössze két rövid rendelkezés van, mely az országgyűlés költségvetési jogára vonatkozik: az egyik az országgyűlés évenkénti üléseiről szóló 1848. évi IV. törvénycikk^{LIII} 6. §-ában, mely szerint az évi ülés az utolsó évről bemutatott számadásnak és a következő évre vonatkozó költségvetésnek a minisztérium által leendő előterjesztése s az irántuk való határozatnak meghozatal előtt be nem rekeszthető, sem az országgyűlés fel nem oszlatható, a másik az 1867. évi X. törvénycikkben,^{LIV} mely ez utóbb idézett rendelkezést módosítja és kimondja: „Minthogy az évi költségvetésnek országgyűlésileg történendő megállapítása mindig csak egy évre terjed, s újabb megállapítás s megajánlás nélkül adót kivetni és behajtani nem lehet: oly esetben, midőn Őfelsége az országgyűlést bármely okból előbb feloszlatja, vagy annak ülését előbb elnapolja, vagy berekeszti, mint a befejezett számadások beadása és a jövő évi költségvetésnek előterjesztése a minisztérium által teljesített s az országgyűlésen e tárgyak iránt határozat hozathatott volna: az országgyűlés még azon év folyamán és pedig oly időben összehívandó, hogy mind a befejezett számadások, mind a jövő évi költségvetés az évnek végéig országgyűlésileg tárgyalathassanak.”

25

30

35

Viszont az állami számvitelről szóló 1897. évi XX. törvénycikknek az állami költségvetésre vonatkozó rendelkezéseit módosítják:

az 1913. évi XXVI. törvénycikk^{LV} az állami költségvetési év kezdetének megváltoztatásáról, amely kimondja, hogy az állami költségvetési év, amely Kossuth Lajos akkori pénzügyminiszternek 1849-re készített költségvetésétől kezdve egybeesett a naptári évvel, ezentúl július hó 1-jétől a következő év június hó 30-ig terjedjen s az 1914. év első hat hónapját felölelő csonka költségvetési időszak^{LVI} után az 1914/15. évi legyen az első megváltozott évre szóló teljes költségvetés;

az 1915. évi XII. törvénycikk^{LVII} amely az állami számvitelről szóló 1897. évi XX. törvénycikk, valamint a Legfőbb Állami Számvevőszékről szóló 1870. évi XVIII.^{LVIII} és 1880. évi LXVI. törvénycikkek^{LIX} némely rendelkezéseinek megváltoztatásáról szól, eltörölte az úgynevezett pótkelzési negyedét és némely beruházási hiteleknek költségvetési éven túl terjedő időre való lekötését és az utóbbi helyett a hitelátvitelt tette lehetővé;

az 1920. évi XXVIII. törvénycikk^{LX} megszüntette az úgynevezett „rendeletre” való utalványozás jogát, valamint módosította a pót-, valamint a rendkívüli hitelek kieszközlése körüli eljárást, amely rendelkezések, habár az 1920. évi XXVIII. törvénycikk 1–5. §-ait az 1921. évi XXXIV. törvénycikk^{LXI} 5. §-a hatályon kívül helyezte, továbbra is változatlanul érvényben^{LXII} vannak.

A magyar parlament költségvetési jogára vonatkozólag a törvénytárban tehát mindössze ez a pár tételes rendelkezés található, s azok legnagyobb része is csak azután alkotott meg, miután az országgyűlés ezt a fontos jogát harminc éven át (1867–1897) valósággal gyakorolta. Ez alatt az idő alatt tehát a gyakorlás mikéntjére nézve a parlament joggyakorlata volt az irányadó, amely mind a mai napig is megtartotta e téren fontos szerepét, mert egyrészt az 1897. évi XX. törvénycikk és ennek kiegészítései sem tartalmazzák e jog kimerítő szabályozását, tehát törvénytörő, másrészt rendelkezései a felmerült új viszonyok között nem voltak mindig alkalmazhatók és így azoktól való eltérés, tehát törvényrontó szokás fejlődött ki, illetve a költségvetési jogra vonatkozó tételes rendelkezések hallgatólagosan más gyakorlatnak adtak helyet.

Ezért a magyar parlament költségvetési jogának vizsgálatában a tételes rendelkezések vizsgálatán kívül rendkívül nagy jelentőséggel bír a parlamenti joggyakorlat vizsgálata, mert az egész jogintézmény csak így módon nyerhet kellő megvilágítást és kimerítő tárgyalást.

II. Kiindulásul azonban azokat az okokat és körülményeket kell vizsgálnunk, amelyek közt a parlamenti rendszerre való áttérés s a parlament költségvetési jogának kimondása nálunk történt.

Az 1848-as törvényhozás a parlamentáris kormányzat megvalósítására kész példát látott maga előtt. A nagy francia forradalommal megindult az Angliában kialakult parlamenti rendszernek a kontinensre való átültetése, amely a francia írott alkotmányokban és a francia végrehajtásban több tekintetben átalakult és részben annyira javult, hogy magára az angol mintára is visszahatott. Ennek a kontinentálisnak nevezhető parlamenti rendszernek volt egyik sarkalatos tétele a költségvetési jog olyan terjedelemben, hogy az állam kiadásait és bevételeit évről évre a parla-

ment állapítsa meg. E célra alkalmas költségvetési szerkezet megállapítása is a francia elme műve, s főleg ez az, amit az angol törvényhozás is 1830-ban átvett.¹²⁹

A kontinensen a francia példának leginkább utánzott átdolgozása az 1831. évi írott belga alkotmány,^{LXIII} amelynek a költségvetési jogra 110., 111. és 115. §-ai vonatkoznak.¹³⁰

A parlamentarizmusnak ez a francia–belga rendszere, a „francia modor”, amint nálunk nevezték, volt tehát a 19. század közepe táján Európában mintaszerűnek elismerve és egyáltalán ez volt az, amit általánosabban ismertek, sokkal inkább, mint az angol állapotokat.^{LXIV}

Amikor az utolsó rendi országgyűlés azt a nagy feladatot vállalta, hogy önmaga alkotja meg utódának, a parlamenti rendszernek alapjául szolgáló törvényeket, ezt a kontinentális példát tartotta szem előtt. Ez kitűnik Horváth Mihálynak, az egykorú történetírónak a független minisztériumról szóló következő nyilatkozatából is: „A minisztérium egyéb viszonyai, kötelességei, hatásköre s felelőssége stb. az Európában közönségesen uralkodó elvek szerint rendeztetek. Sajátságos csak az fordul még benne elő, hogy az ország közügyei fölötti értekezés, kodifikáció stb. végett a nádor, vagy miniszterelnök elnöklése alatt munkálkodó államtanács állítatott fel. Ezen eszme az országban létezett *franciás iskolának*^{LXV} találmánya volt, mely a minisztérium felállítását a maga elvei győzelmének tekintette, s azzal együtt a maga kedvenc tanát, a centralizációt is megalapítani igyekezett.”¹³¹ A pozsonyi országgyűlés igyekezett a reformokat a forradalmi időket mutató rövidséggel, de mégis a magyar alkotmányos rendszernek egyébként való figyelembevételével megszövegezni.

Az országgyűlésen egybegyűlt Karok és Rendek az 1848. évi március 4-én, a felsőtábla pedig 14-én elfogadta a Kossuth Lajos által előterjesztett felirati javaslatot, mely a pénzügyekről így szól.¹³²

„A magyar közállomány jövedelmeinek és szükségleteinek számbavételét és kezelés alá vételét tovább nem halaszthatjuk, mert csak így teljesíthetjük azon alkotmányos tiszttünket, hogy úgy Felséged királyi székének díszeről, mint hazánk közszükségeinek és minden jogszerű kötelességeknek fedezéséről sikerrel intézkedhessünk.” Végül pedig „minden reformok alapfeltétele és biztosítékaul” magyar felelős minisztériumot kíván.

A király március 17-én István nádorhoz intézett kéziratában tudatja vele, hogy a „hű KK. és RR.-nek, egy a fennálló honi törvények értelmében független felelős minisztérium alkotása iránti kívánságát elfogadni hajlandó”. Felhatalmazza egyúttal a nádort, hogy a miniszterségre alkalmas egyéneket jelölje ki, s ezeknek hatáskörét „a többi örökös tartományokkal legszorosabb kapcsolatban létel szem előtt tartásával *készülendő* törvényjavaslatok által megszabni igyekezzék”. Az alsótábla márci-

129 Hatschek: *Englisches Staatsrecht* I. 492. l.

130 Tomcsányi Vilmos Pál: i. m. 1908. 32. skk.

131 Huszonöt év Magyarország történelméből. III. kötet, 404. l.

132 Szeremlei Samu: Magyarország krónikája az 1848. és 1849. évi forradalom idejéről. 1868. I. kötet, 35. és 37. l.

us 18-ától permanenciában van. Aznap elfogadja a közteherviselésről szóló, 20-án az évenként Pesten tartandó országgyűlésről szóló törvényjavaslatot, s 22-én már megállapítja a független felelős minisztériumról benyújtott javaslatot.¹³³

5 Ebbe a törvényjavaslatba, *melynek elkészítésére tehát mindössze néhány nap állt rendelkezésre*, felvétellett az a szakasz, amely a minisztériumot költségvetés bemutatására és számadások előterjesztésére kötelezi. Ebből lett a III. törvénycikknek^{LXVI} utolsó előtti, 37. §-a. Az eredeti javaslat szerint a minisztérium ezeket a munkálatokat „az alsótáblának megvizsgálás, illetőleg jóváhagyás végett évenként bemutatni” köteleztetett volna, s a felsőtáblával történt izenetváltások eredménye lett a végleges szöveg, amely szerint a minisztérium a munkálatokat évenként az alsótáblánál ugyan, de *országgyűlési* megvizsgálás, *illetőleg* jóváhagyás végett köteles bemutatni.

10 A felsőtábla által is elfogadott javaslatot 24-én terjesztették a király elé, ki azt március 31-én szentesítette.¹³⁴ Ily módon vonta magához a magyar törvényhozás az állami költségvetés megalkotásának tisztán közigazgatási funkcióját és került egyúttal a költségvetés az állami titkos homályból a nemzet nyilvánossága elé és ellenőrzése alá.

Ennek a törvényes rendelkezésnek az első felelős kormány első ízben kívánt eleget tenni, amikor Kossuth Lajos pénzügyminiszter a népképviselőt alapján Pestre 1848. július 2-ára összehívott első országgyűlés elé terjesztette 1848. augusztus 1-jén 20 a július 18-án aláírt jelentését „Az országos pénzügy iránt”.¹³⁵

A jelentés előszavában rámutat arra, hogy költségvetési jog gyakorlása az eddigi magyar országgyűlések számára miért nem volt lehetséges.¹³⁶

25 Ez után hivatkozik arra, hogy a minisztériumnak harmadfél hónapi hivataloskodása közben mily nagy nehézségekkel, mennyi minden oldalról tornyosuló veszéllyel, anyagi és katonai erő nélkül, a régi organizmus bonyodalmaitól környezve „ármány, lázongás, pártütés, nemzetiségi és vallási fanatizmus által zaklatva” kellett 30 küzdenie, s ezért előkészületek teljes hiányában nincs módjában tökéletes munkálatot előterjesztenie. A pénzügyminiszter fő feladatát abban látja, hogy az eddigi rendszert gyökeresen megváltoztatva, a közjövedelmek gyarapítását biztosítsa és evégből adórendszert állapítson meg. E jelentésnek bevezetésében az eddigi adórendszerre nézve is tömör és jellemző képet ad.

Ezért az előterjesztésnek fő része az új adórendszer tervezetét, illetve az arra vonatkozó törvényjavaslatot foglalja magában.

35 Az adó-törvényjavaslatokon kívül azonban három más munkálatot is előterjesztett a pénzügyminiszter:

A) országos pénzügykezelési kimutatást 1848. április 11-től (tehát a felelős kormány megalakulásától) június utójáig;

133 Szeremlei i. m. 41. skk.

134 Szeremlei i. m. 46. és 56. l.

135 Magyarország pénzügyei 1848-ban. 1848. és 1849. évi költségvetések és javaslatok. A képviselőház könyvtárában.

136 Lásd előbb 14. l.

B) jövedelmi kimutatást s költségvetést 1848. évi június 1-jétől december utó-
jáiig;

C) jövedelmi kimutatást s költségvetést 1849-re.

E kimutatásokban, melyeket ki is nyomattak, a főbb adatok találhatók csak. Jellemző az 1849. évi költségvetés bevezetése: „Mindenekelőtt megjegyezvén azt, hogy a rendes naptári évnek a közigazgatás minden ágában behozatalát látván ok-
szerűnek, ezen költségvetés 1849. január 1. napjától december utójáig szól, s hogy Erdélyre nézve a költségvetést egészen meg nem határozhatom, míg a volt erdélyi országgyűlés által kiküldött bizottmányi érintkezés folytán hazánk ezen részének viszonyaira nézve tájékozást meríthetek.

„Van szerencsém az 1849-i költségvetést C) betű alatt bemutatni. Jelentvén a nemzet képviselőinek, miként az ezen költségvetésben csak általános összegben foglaltathatott tételeket egyes részletekben kimutatni s indokolni az illető minisztériumok feladatához tartozik. mire nézve minden kimutatások az országgyűlés rendelkezésére készen állanak. [...] A használatban levő jövedelmi kútforrások reményelhető eredménye szintűgy a C) betű alatti kimutatásban foglaltatik.”¹³⁷

Mint ebből az idézett bevezetésből is kitűnik, nem volt a költségvetés a mai értelemben vett rendszeres munkálat, amely módot nyújtott volna az országgyűlésnek arra, hogy lehetőleg részletesen megszabja a feladatokat és azoknak egyes részleteire is fordítható összegeket, szóval a részletezés által a végrehajtást lényegesen megkötötte volna, hanem inkább gazdasági terv volt, amely indokálul szolgált a jövedelmek szaporítására irányuló adórendszer-tervezetnek, valamint az előreláthatólag fedezetlenül maradó szükségletek céljaira igényelt hitelnek.

Az 1848. évi III. tc. 37. §-ának megfelelően az országgyűlés a költségvetésre nézve csak országos határozatot hozott. *Törvényjavaslat* csak deficit fedezése végetti hitelnitásra vonatkozólag volt a pénzügyminiszteri előterjesztéshez csatolva, s így szólt:

„Törvényjavaslat az ország 1848. évi közszükségeinek fedezése végetti hitelnitásról.

Amennyiben a jelen törvényhozás által 1849-re megállapított költségvetést a kijelölt közjövödelmek nem fedeznék, az ország 1849. évi közszükségeinek fedezése végett az ország kincstára számára 45 millió pengő forint erejéig hitel nyitattik. Ennek következtében: 1–7. §.”

A költségvetés előbb az osztályokhoz ment, s a központi bizottság jelentésével került a képviselőház elé, mely a pénzügyi javaslatot augusztus 28-tól szeptember 1-jéig tárgyalta. Előbb a bevételeket, az új adókat tárgyalták s azután a kiadásokat. Hamarosan bekövetkeztek azonban azok a mozgalmak, amelyek az országgyűlés további tanácskozásait zavarták, s ezért az 1848. szeptember 14-i ülésben Kossuth határozati javaslatot terjesztett elő, amelynek a pénzügyre vonatkozó része így kezdődött: „Addig is, míg az ország szükségeinek fedezése végett hitelnitás iránt al-

¹³⁷ Magyarország pénzügyei 1848-ban.

kotott törvénycikk Őfelsége által szentesíttetnék stb.”¹³⁸ amiből következik egyrészt az, hogy a költségvetés maga csak országos határozatnak volt a tárgya s viszont, hogy a költségvetési hiány fedezésére szolgáló hitelnyitás iránt alkotott törvénycikk szentesítést nem nyert. Mindez mutatja az első képviseleti országgyűlésnek a költségvetési jog gyakorlása tekintetében is zavart okozó nehézségeit, amelyek miatt a magyar parlament költségvetési jogára nézve irányadó gyakorlat tulajdonképpen csak 1867-ben kezdődött.

III. Az abszolutizmus alatt Magyarország pénzügyi alkotmányos önállását és jogait tényleg elvesztette és azokat gyakorolni nem tudta. Ez alatt az idő alatt a bécsi kormány készített a magyar kormánysszékek, valamint a hatáskörüket Magyarországra is kiterjesztő birodalmi minisztériumok számára költségvetést minden magyar alkotmányos tényező közreműködése nélkül.

IV. Amikor 1867. február 28-án Andrássy Gyula gróf miniszterelnök az új felelős kormányt a képviselőháznak bemutatta, egyidejűleg nyomban előterjesztést is tett a háznak, hogy a kormány az államháztartás vitelére a törvényhozástól felhatalmazást kapjon. Az alkotmányos viszonyoknak e téren is való mielőbbi helyreállítása érdekében az átmenet nehézségeire való tekintettel közvetítő megoldást javasolt. Mivel az 1867. évből két hónap máris eltelt, s a közigazgatás átvétele és szervezetének átalakítása, valamint rendes költségvetés készítése, végül a bevételek biztosítása végett önálló adórendszer kidolgozása hosszabb időt vesz igénybe, a kormány arra kért felhatalmazást, hogy a tényleg fennálló, tehát az abszolutizmus idejében létesített adózási rendszert ez év végéig fenntarthassa. Ez alatt azt értette, hogy a befolyt összegeket a fennakadás nélkül fedezendő beligazgatási költségekre s a magyar korona országai és Őfelsége többi országai által közösen viselt kiadásokra fordíthassa, *a tényleg fennálló gyakorlati szabályok szerint*, az utóbbiakra mindazáltal az országgyűlési megállapodások után s azok értelme szerint eszközrendő betudás, illetőleg leszámolás fenntartása mellett.

Ezt a felhatalmazást a képviselőház 1867. május 9-én azzal a megszorítással, hogy az „csupán és kirekesztőleg” az akkori minisztériumnak szól, megadta. A határozathoz a felsőház is hozzájárulván, az *országos határozattá* vált s a minisztérium 1867-ben ennek alapján vezette az ország háztartását.¹³⁹ A felhatalmazást a kormány külön költségvetés nélkül, illetve a még az osztrák kormány által készített közös költségvetés alapján használta fel, mert az igazgatás egyes ágait csak az év folyamán vette át.¹⁴⁰

Mivel azonban az év vége felé közeledett, anélkül, hogy a delegáció a közös ügyi költségvetéssel elkészült volna, előrelátható volt, hogy az 1868. évi költségvetés nem fog január 1-jéig elkészülhetni, s ezért Lónyay Menyhért^{LXVII} pénzügyminiszter

138 Pap Dénes i. m. 184. l.

139 Matlekovits Sándor: Magyarország államháztartásának története 1867–1893-ig. 1894. I. kötet, 25. l.

140 A m. kir. pénzügyminisztérium öt évi működése 1867–1871-ig. 1873. 100. l.

1867. december 16-án felhatalmazást kért az 1868. év első három hónapjára, amelyet a törvényhozás most már törvénycikk alakjában 1868. április végéig adott meg.

Az ily módon létrejött első *indemnítási törvény* az 1867. évi XVIII. tc.,^{LXVIII} az 1868. évi első évharmada folytán viselendő közterhekről a következő rendelkezéseket tartalmazza:

„1. §. Addig is, míg az 1867. XII. tc. 40. §-a értelmében a közös költségek fedezésére szükséges összegek meghatározása után az államköltségvetés a jövő évre előterjesztetik és törvényhozási tárgyalás folytán megállapítatik: a magyar korona országaiban jelenleg fennálló összes egyenes és közvetett adók, úgyszintén az állami egyedáruságok, a jövő 1868. évi január 1-től kezdve ugyanazon évi április hó 30-ig a folyó 1867. évre országos határozat által ideiglenesen elfogadott rendszer szerint érvényben maradnak.

2. §. Ha ez idő közben is bármely adónemre nézve törvényhozási intézkedés jön létre: az, a törvénynek a hivatalos lapban (Budapesti Közlöny)^{LXIX} történt közzététele után, a törvényben magában megjelölt napon és mód szerint életbe lép.

3. §. Az 1. §-ban megállapított négyhavi időszak alatt a pénzügyminiszter a beligazgatási költségek fedezésére a jelen év folytán gyakorlatban volt eljárás szerint fogja a szükséges összegeket folyókká tenni.

4. §. Addig is, míg az 1868. évre a közös költségek összege megállapítatik és az államadóságok után elvállalendő évjárulék törvényhozási úton meghatározatik: az állam bevételeiből a beligazgatási költségek fedezése után fennmaradó összeg az utólagos leszámolás fenntartása mellett, a közös pénzügyminiszternek átszolgáltatandó.

5. §. E törvény végrehajtásával a pénzügyminiszter bízatik meg.”

A provizórium tehát, melynek alapja az 1867. évre szóló országos határozat, ideiglenesen mind a bevételekre, mind a kiadásokra nézve fennmarad és különösen a kiadásokra nézve a 3. §. „a jelen év folyamán gyakorlatban volt eljárásra” utal, ami a legáltalánosabb utasítás a végrehajtó hatalom számára.

Ezúttal logikus ennek a törvénycikknek szerkezete is, hogy addig, amíg az állami bevételek rendszeresen megállapítva és az azok behajtására és biztosítására hivatott pénzügyi közigazgatás megszervezve nincs, előrebocsátja az 1. és 2. §-ban a bevételekre vonatkozó rendelkezést és csak azután következik a kiadásokra vonatkozó rendelkezés, amely teljesítésének előfeltétele, hogy azok fedezésére bevételek rendelkezésre álljanak.

Ezt a szerkezetet azonban indemnítási törvényeink azóta is megtartották, habár a költségvetési törvények, amelyek hatályának meghosszabbítását szokták tartalmazni (1897. évi XX. tc. 19. §) a kiadások megállapítását bocsátják előre, s a fedezetet azok arányában igyekeznek megállapítani.

Ebben az évben még két indemnítás^{LXX} vált szükségessé, az egyik, az 1868. évi IV. tc. június hó végéig, a másik, a X. tc.,^{LXXI} szeptember hó végéig terjeszti ki a kormány felhatalmazását.

Szerkezetük, amelyet a képviselőház központi bizottsága állapított meg, a következő:

„Az 1867. évi XVIII. t.-cikkben a közterhek viselésére kiszabott határidő folyó évi április 30-án lejárván, s a minisztérium által beadott költségvetés, s a közterhek-
5 re vonatkozó törvényjavaslatok tárgyalása be nem fejeztethetvén, rendeltetik:

1. §. A magyar korona országaiban jelenleg fennálló összes egyenes és közvet-
tett adók, úgyszintén az állami egyedáruságok folyó 1868. évi május 1-től kezdve
ugyanezen év június hó 30-ig, az 1867. évre országos határozat által ideiglenesen
elfogadott rendszer szerint érvényben maradnak.

10 2. §. Ha ez időközben is bármely adónemre nézve törvényhozási intézkedés jön
létre, az a törvényben magában kijelölt napon és mód szerint életbe lép.

3. §. Az 1. §-ban megállapított idő alatt, s amennyiben a törvényhozás ez idő
közben másképp nem intézkedik, a pénzügyminiszter mind a közigazgatás, mind
a közös költségek fedezésére szükséges összegeket a jelen év folytán gyakorlatban
15 volt eljárás szerint fogja folyókká tenni.”

A IV. s X. törvénycikk tehát, amelyeknek szerkezete teljesen egyenlő, a törvényes
felhatalmazást tartalmazó első törvénycikknek: az 1867. évi XVIII. törvénycikknek
hatályát hosszabbítják meg annak az átmenet nehézségei által indokolt fogyatköz-
sával együtt.

20 Az első rendszeres költségvetésre vonatkozó munkálat 1868. évre vonatkozott
s azt Lónyay pénzügyminiszter 1868. április 16-án terjesztette elő, kiemelve, hogy
a magyar országgyűlés a közterhek^{LXXII} megállapításának és az állami költségvetés
évenkénti megszavazásának jogát teljes mértékben első ízben fogja gyakorolni, ami
által, „ha nem is az írott jogok terén, de az alkotmányos élet tényleges gyakorlatában
25 nevezetes lépés történik”.

Ez a lépés egyúttal fontos elvi kérdések eldöntését is szükségessé tette. Mindjárt
a költségvetés formája tekintetében kellett az országgyűlésnek állást foglalnia.

A minisztérium hivatkozva az 1848. évi IV. tc. 6. §-ára, valamint az 1867. évi
X. törvénycikkre, amelyek mindegyikében költségvetés iránti határozatról, s nem
30 törvényről van szó, abban a nézetben volt, hogy az évi költségvetés országos ha-
tározat által állapítandó meg, amint 1867-re nézve is történt, s ezért a költségve-
tésről nem terjesztett elő törvényjavaslatot, de különös határozati javaslatot sem,
azt várván, hogy a ház vizsgálja át és végleg állapítsa meg az előterjesztett költség-
előirányzat egyes tételeit s így fog keletkezni egy házhatározat, amely a főrendek
35 hozzájárulásával és Ófelségéhez való felterjesztéssel országos határozat gyanánt fog
közzététetni.

„Más tekintet alá jönnek a közterhekről szóló törvények: ezek törvényjavaslat
formában tárgyalandók és Ófelsége által szentesítendőek és érvényben maradnak
mindaddig, míg más törvény által meg nem szüntettetnek, vagy módosítatnak,
40 vagy míg az idő, melyre hozatnak, le nem telik”, mondta Lónyay a költségvetés elő-

terjesztésekor tartott expozéjában, amellyel egyúttal az egész adórendszert felkaroló kilenc törvényjavaslatot is nyújtott be.¹⁴¹

Ennek az 1868. évi költségvetési előterjesztésnek egyúttal az is jellemző vonása, hogy Lónyay pénzügyminiszter egyéni felfogásának megfelelően az úgynevezett nettó rendszer^{LXXIII} szerint készült, azaz az egyes igazgatási ágakra szükséges kiadásokat az azokban elérhető bevételek levonásával tünteti fel, noha ezt az elvet nem mindenütt alkalmazták egyformán. Elítélte ugyanis a bruttó rendszert,^{LXXIV} amelyben minden bevétel és minden kiadás elősoroltatik, ezáltal mindenesetre sokkal szebb, mert nagyobb számokat tüntet fel, de nem enged teljes áttekintést és a takarékosság előmozdítására sem a legalkalmasabb eszköz.

A pénzügyi bizottság igen behatóan foglalkozott a költségvetési munkálattal, különös tekintettel arra, hogy az első szervezkedés és az átmenet nehézségei között egy egészséges és szilárd államháztartási rendszer alapjainak megvetéséhez hozzájáruljon. A budget egyes tételeinek bírálata következtében több módosítást javasolt és a jövőre nézve is több kívánságot fejezett ki, a költségvetés rendszere tekintetében pedig ellentétes állást foglalt el a pénzügyminiszterrel, mondván, hogy a bruttó budget, „mely az államháztartás teljes áttekintését és megbírálatát könnyíti, vétessék a költségvetés egybeállításánál alapul, óhajtva, hogy a jövőre ezen elvnek figyelembevételével készíttessék el az állami költségvetés”.¹⁴²

A képviselőház a pénzügyi bizottság jelentését azonban nem vehette oly módon tárgyalás alá, hogy szeptember végére, amikor az indemnitás lejárt, a költségvetést rendszeresen letárgyalhatta volna. Felmerül tehát a kérdés, mi történjék? Újabb indemnitást szavazzanak-e meg, dacára annak, hogy már rendelkezésre állott a költségvetési munkálat, vagy a ház alkalmazkodjék a költségvetési vita tekintetében a rendelkezésre álló időhöz és a hátralevő hónapokat arra fordítsa, hogy 1869-re idejében állapítsa meg a költségvetést.

Ebben a helyzetben terjesztette elő Deák Ferenc szeptember 19-én azt az indítványát, amely a konkrét helyzet megoldásán kívül az országgyűlés költségvetési jogának oly harmonikus és mély felfogását tünteti fel, amelyhez hasonlót a magyar parlament történetében többet nem találunk. Ezért mind az indítványt, mind pedig azt a beszédet, mellyel Deák indítványát szeptember 21-én indokolta, egész terjedelmében ideiktatom:

*Indítvány*¹⁴³

„Számosak és fontosak azon tárgyak, melyeket az országgyűlésnek ezen ülészaka alatt be kellene végezni; pedig az idő rövid, alig halad meg harmadfél hónapot.

„Mit leszünk képesek e rövid idő alatt végezni, azt előre kiszámítani lehetetlen; de kétséget nem szenved, hogy különösen két fontos tárgy az, melyet a jövő ülészakra semmi szín alatt nem halaszthatunk, hanem f. évi december hó 10-éig okvetlenül

141 L. a Képviselőház naplóját, az 1868. április 16-án tartott ülésről.

142 L. a Képviselőház irományait: A pénzügyi bizottság jelentése (305. sz. iromány).

143 A Képviselőház irományai, 315. sz.

be kell fejeznünk: e két tárgy az 1868. évi és az 1869. évi költségvetés; mert mind az 1848. évi IV., mind az 1867. évi X. tc. világos rendelkezése szerint minden évben az országgyűlés elé terjesztendő s megállapítandó a következő évi költségvetés is. Ha mi e két költségvetést, mindegyiket külön egész részletességgel tárgyaljuk, tartok
5 tőle, hogy *az időből teljesen kifogyunk és feladatunkat be nem végezhetjük; ez pedig kétségtelenül törvény- és alkotmányellenes mulasztás volna.*

„Figyelembe veendő az a körülmény is, hogy az a meghatalmazás, melyet az 1868-i kiadásokra és azok fedezésére nézve adott a törvényhozás, e hó végével, 11 nap múlva lejár; ezen idő alatt pedig lehetetlen volna az 1868. évi költségvetést^{LXXV} részletesen tárgyalni és végleg megállapítani; vagy az évnek végéig terjedő újabb meghatalmazást kellene tehát adnunk a minisztériumnak, vagy e részben más módról kellene gondoskodnunk, hogy a közigazgatás egy napig se akadjon meg, hogy a minisztérium eljárása az állami költségek meg nem szavazása miatt alkotmányellenes ne legyen.

15 „A meghatalmazásnak ezen év utolsó napjáig terjedő megújítását sem célszerűnek, sem lehetőnek nem tartom; mert az 1867. évi XII. tc. értelmében a delegáció által megállapított közös költségekből a magyar korona országaira eső összeg s az államadósság^{LXXVI} után elvállalt járadék a f. évi költségvetésbe is felveendő, mi az egyszerű meghatalmazás mellett alig történhetnék meg.

20 „Indítványozom tehát e folyó 1868. évi költségvetés mikénti tárgyalására nézve azt, hogy miután ezen évnek háromnegyede már lefolyt, és csak három hónap van még hátra, a ház e költségvetést, ezúttal mellőzve a részletes tárgyalásokat, csak általános összegekben szavazza meg: hogy pedig a ház ily módon járhasson el, felszólítandónak vélem a minisztériumot, hogy mielőbb terjesszen a Ház elé a f. 1868. évre
25 oly általános budgettvényt, mely tekintettel a pénzügyi bizottság által kifejezett kívánságokra, a részletek mellőzése mellett minden egyéb tekintetben megfeleljen azon kellékeknek, amelyeket hasonló pénzügyi törvényeknél megkíván az alkotmányos gyakorlat.

„Kivételes ugyan ezen eljárás a költségvetés megállapításánál, de arra az idő rövideége és *nagyobb baj elkerülése* kényszerít bennünket. S minden ebből eredő aggodalmat eloszthat az a körülmény, hogy az 1869. évre szóló költségvetés^{LXXVII} néhány hét múlva úgyis tárgyalatni fog kimerítőleg teljes részletességgel, s ha valamely elvi kérdések fordulnának elő, azok e részletes tárgyalásnál meg fognak vitattatni és abból tehát, hogy az 1868. évi költségvetés, mely már úgyis csak három
35 hónapra terjed, részletesen nem tárgyalathatott, *sem elvi, sem anyagi bajok, sem nehézségek jövőre nem következhetnek.*

„Ami pedig az 1869. évre szóló költségvetést illeti, azt lehet és kell is teljes részletességgel tárgyalni.

„Az 1869. évi budgettvényt csak akkor lehet ugyan véglegesen megalkotni, ha már a delegáció a közös költségeket megállapította: de mivel a delegációk novemberig munkájukat valószínűleg be nem végezhetik, ha pedig a költségvetés azon részeit, melyek a delegációkkal s a meg nem szentesített védelmi törvényekkel ösz-

szefüggésben nincsenek, addig nem tárgyaljuk, míg a delegációk munkájukat be nem fejezték, könnyen megtörténhetik, hogy az időből kifogyunk, indítványozom:

„Szólíttassék fel a minisztérium, hogy az 1869. évre a miniszterek költségvetéseit és mindazokat, mik a delegációkkal és a még nem szentesített védelmi törvényekkel nincsenek kapcsolatban, mielőbb terjessze elő; a t. Ház pedig határozat által mondja ki, hogy a költségvetésnek ezen részeit a delegáció működése előtt a részletes tárgyalás alá veendi, a *budgettörvény* végleges szerkesztését pedig akkorra halasztja, ha majd a delegáció munkája is be lesz fejezve.”

Deák Ferenc indítványát a képviselőházban 1868. évi szeptember 21-én a következő beszéddel indokolta:¹⁴⁴

„Tisztelt Ház! Sem a felhatalmazás megújítása, sem az esztendő végére kiterjesztése, sem az én indítványom szorosan véve nem normális, mert a normális állapot a költségvetésnek részletes tárgyalása és elhatározása volna. *Nem normális: mert a helyzet sem normális.*

„Remélem, Magyarország nem fog jövődöben azon eshetőségbe jutni, hogy egyszerre, úgyszólván vagy legalább egy pár hó különbséggel, két évi [két, egymást követő évre szóló] költségvetés álljon előtte: az egyik az, mely a már majdnem lefolyt, a másik, amely a jövő évre szól.

„A helyzet, a körülmények okozták ezen nem normális állapotot. 1867-ben s 1868-nak eddig lefolyt idejében, ha akartuk volna, sem tárgyalhattuk volna a költségvetést sem részletesen, sem általánosságban, mert az esztendő elején még nem volt kész a költségvetés. Áprilisban azt a minisztérium beadván, a Ház egy a maga kebeléből választott bizottságra bízta megvizsgálását: s éppen azért, mivel új a tárgy; éppen azért, mert átmeneti korszakra vonatkozik; éppen azért mert különféle nehézségekkel megismerkedni és azokon áthatolni volt kénytelen a bizottság, elmaradt annak bevégezése mostanáig. E nem normális helyzetből lehetőleg kimenekülni ismét nem normális módon leszünk kénytelenek, mert ha normális úton akarnánk és tudnánk abból kimenekülni, akkor Bobory Károly képviselő úr állítása helyes volna és kétségtelenül részletesen kellene azt tárgyalni és ennek nincs is más akadálya, mint az idő rövidsége miatti lehetetlenség.

„A nem normális két mód közül tehát az a kérdés, melyik célszerűbb és melyik, *hogy úgy szóljak alkotmányosabb?*

„A költségvetés megállapítása nemcsak joga a t. Háznak, hanem kötelessége is. És amely pillanatban a megállapítás lehetővé válik, azon pillanatban más mód, mint a megállapítás, alkotmányellenes. A minisztériumnak meghatalmazása semmi szín alatt, semmi tekintetben nem megállapítása a költségvetésnek, hanem egyszerűen az, aminek nevezzük, meghatalmazás arra, hogy míg a költségvetés elkészülhet, a közigazgatást folytassa bizonyos korlátok között. Most azonban előttünk van a költségvetés, megvizsgálva a Ház azon tagjai által, kiket a Ház maga választott. Mondhatjuk-e most, hogy az esztendő végéig meghatalmazást adunk, azaz nem

144 L. a Képviselőház naplóját.

állapítunk meg semmi költségvetést, hanem megbízzuk a minisztériumot, hogy a közigazgatást vezesse az eddigi módon és utólag feleljen róla? Ezt, hiszem, mondani jogunk nincsen. A Háznak, mondom, joga és kötelessége megállapítani a költségvetést, de azt mondanía, hogy nem állapítja meg egész az esztendő végéig és a jövő országgyűlésig és azon interkaláris időre is, mely a jelen országgyűlés berekesztése és a jövő országgyűlés kezdete közt le fog folyni, ami hónapokat tesz, azt mondanía, hogy mi erre nézve nem hozunk határozatot, járjanak el a minisztériumok felelősség mellett: arra azt hiszem szorosán véve alkotmányosan nincs joga a Háznak (Élénk helyeslés a jobb oldalon), *hanem arra igenis joga van a Háznak, hogy a költségvetés tárgyalásának módját meghatározza*; van joga, hogy azt mondja: meghatározom a költségvetést főtételeiben, mert reá nem érek a részletekbe belemenni. Különösen nem veszélyes és nem káros ez, miután amint az indítványban is említettem, néhány hét múlva az 1869-i költségvetést fogjuk tárgyalni, annak részleteibe pedig belemegyünk. Ha tehát valakinek az elvek ellen van kifogása, azon elveket megállapíthatjuk az 1869-i költségvetésben és így jövőre ez semmi kárt nem okoz.

„Nem ereszkedem bővebben a dologba, mert *nem tartom szükségesnek a hosszas vitatkozást*: röviden csak azt mondom, hogy a nem normális két mód között én sokkal alkotmányosabbnak tartom azt, ha a Ház meghatározza a tárgyalásnak oly módját, mely a részletek mellőzésével a főtételekre szorítkozik, de mégis megállapítja a budgetet és határozattan (!) kimondja a költségvetés összegét, mintha ismét csak felhatalmazást adunk az esztendő végéig a jövő országgyűlésig, úgy hogy ezen országgyűlés az 1868-i budgetre nézve semmi határozatot nem hozna.

„Én tehát indítványozom, méltóztassék az általam ajánlott módot elfogadni.” (Élénk helyeslés a középén. Elfogadjuk!)

A határozatban az indítvány 5. bekezdésének 4. sorába „összegekben” szó után tétetett: „minden, ebből a jövő 1869-i költségvetésre vonható következtetés nélkül”. Az utolsó bekezdés 4. sorába „kapcsolatban” után: „az 1867. évi állami számadásokkal egyetemben”.

Az indítványt a képviselőház ezzel a kevés, a lényegét nem érintő módosítással elfogadta, mire a pénzügyminiszter még ugyanebben az ülésben előterjesztette a költségvetési törvényjavaslatot,^{LXXVIII} amely változatlanul törvényerőre emelkedett az 1868. évi XXVIII. törvénycikk alakjában *s ezáltal kezdetét vette a magyar parlamentnek az a gyakorlata, hogy a költségvetési felhatalmazást törvény alakjában adja a kormánynak.*

Ez a törvénycikk létrejövele körülményeinek megfelelően csak általánosságban mozog. Az 1. §-ban megállapítja a magyar korona országainak 1868. évi összes kiadásait, rendes és rendkívüli kiadásokra széjjelválasztva, és azokat meg is ajánlja. A 2. § a kiadásokat fejezetek szerint részletezi, a nettó rendszer következtében bevételek nélkül. A 3. § pedig felsorolja mindazokat a törvénycikkeket, amelyek a rendes kiadások fedezésére fordítható állami bevételeket szabályozzák. A 4. § a közös ügyi rendkívüli költségek fedezésére, az 5. § a vasútépítésre felvett költségekből való utalványozásra, a 6. § a többi rendkívüli kiadások fedezetének kijelölésére vonatkozik,

a 7. § kizárja az átruházást (virement) a 2. §-ban elsorolt fejezetek között, végül a 8. § a törvény végrehajtásával a pénzügyminisztert bízta meg.

Ez a szerkezet maradt irányadó az appropriációs törvények tekintetében azóta is.

Deák Ferencnek e törvény megalkotásában érvényesült álláspontja, mely tökéletes összeegyeztetése az alkotmányosság kívánalmainak a parlament jogaival, nem ötletszerű, egy rendkívüli helyzet kényszeréből kivezető megoldás, hanem megnyilvánulása annak az állandó törekvésnek, hogy a jog és törvény uralmát biztosítsa. Hasonló helyzetben ugyanis, az abszolutizmus adórendszerének ideiglenes fenntartása kérdésében előbb is, 1867. március 2-án tartott beszédében többek közt a következőket mondta:

„A most fennforgó nagy fontosságú tárgyra nézve, úgy látom elismeri mindenki azon igazságot, hogy a közadók csak úgy és csak addig érvényesek, ha és ameddig azokat az országgyűlés megajánlotta. *Költség nélkül az államot kormányozni nem lehet, kormányozni pedig kell.* [...]”

„Nem akarok bővebben szólni már e tárgyról, s abba összpontosítom véleményemet, hogy *mivel kötelességünk gondoskodni a kormányzat költségeinek fedezéséről*; mivel továbbá a közadó csak úgy törvényes, ha országgyűlésileg megajánlatik, vagy behajtására a minisztérium meghatalmaztatik; mivel végre az egész adórendszert megállapítani, sem rendes költségvetést készíteni rögtön nem lehet, a kormányzat költségeinek fedezése pedig halasztást nem szenved: azért nem látok más lehetőséget, mint azt, hogy ideiglen, az esztendő végéig hatalmaztassék meg a minisztérium az eddig törvénytelen, de ezen meghatalmazás által törvényessé váló adóknak és közterheknek beszedésére; mert más mód, ezen kötelességeknek kölcsön általi fedezése¹⁴⁵ semmivel sem könnyebb, sőt kivitelében nehezebb, az országra nézve terheesebb és károsabb volna. Én tehát a minisztériumnak erre vonatkozó előterjesztését elfogadom.”¹⁴⁶ Olyan higgadt és bölcs beszédek ezek, amilyeneknek érvényesülése a budgetjogunk^{LXXIX} későbbi fejlődésében nagyon hiányzik.

Az 1868. évi XXVIII. törvénycikk megalkotása után Lónyay pénzügyminiszter október 2-án megtartotta az 1869. évre szóló költségvetéssel kapcsolatos exorzéját s egyúttal beterjesztette a költségvetésnek több füzetét, kérvén a háztól az idő rövidsége miatt is a részletekben való tárgyalást, kijelentvén, hogy „a költségvetés tételei iránt hozandó határozatai végállapodás erejére akkor fognak emeltetni, midőn a sommázat tárgyalatván, a bevételek és kiadások közti arány tudva lesz”.

Az 1869. évi állami költségvetésről szóló 1868. évi L. törvénycikk az első rendes költségvetést foglalja magában, amely az 1868. évitől nemcsak abban tér el, hogy a nettó helyett bruttó rendszerben készült, azaz külön sorolja fel az összes kiadásokat és külön a fedezetet, hanem abban is különbözik attól, hogy nemcsak az egyes minisztériumok szükségletét feltüntető summákat tartalmaz, hanem a fejezetek

¹⁴⁵ Mint Madarász József képviselő javasolta.

¹⁴⁶ Lásd a Képviselőház naplóját.

előirányzatát címekre és részben rovatokra is osztja, tehát jóval nagyobb mértékben specializál az előbbinél.

- Szerkezete egyébként hasonlatos az 1868. évi XXVIII. törvénycikkhez: az 1. § megállapítja és megajánlja a magyar korona országainak 1869. évi összes kiadásait. 5 A 2. § tartalmazza a rendes és rendkívüli kiadásoknak felsorolását, a 3. § a rendes és rendkívüli fedezet részletezését, a 4. § kijelöli a rendes kezelés hiányának, az 5. § pedig a rendkívüli kezelés hiányának fedezetét, míg a 6. §, hogy az államnak a 3. §-ban elsorolt jövedelmei folyókká tétethessenek, az 1868. évre megajánlja és megszavazza az ebben a §-ban taxatívén felsorolt törvénycikkekben megállapított 10 rendes állami bevételeket, a 7. § kizárja az átruházást és végül a 8. § a törvény végrehajtásával a pénzügyminisztert bízta meg.

- A költségvetés tárgyalása során újból felvetődött a kérdés, hogy a költségvetés 15 iránt törvényt kell-e alkotni, vagy csak országos határozatot, de a ház a költségvetésről folytatott rövid általános és hosszabb részletes vita után tárgyalás alá vette a pénzügyi bizottság által elkészített költségvetési törvény javaslatát, amelybe annak 20 tárgyalása során több kiadási tételt beillesztett. A képviselőház egyúttal a pénzügyi bizottság javaslatára határozat útján utasította a minisztériumot, hogy intézkedjék az 1870. évi költségvetési előirányzatnak legkésőbb 1869. évi szeptember hó közepéig oly módon való előterjesztése iránt, hogy a delegációk a közös költségeket már megelőzőleg megállapítsák. Ily módon kívánta biztosítani, hogy az országgyűlésnek a költségvetés tárgyalására annyi idő álljon rendelkezésére, amennyit az ily nagy fontosságú ügy megkíván.

A kormány az 1870. évi költségvetés beterjesztésére vonatkozó utasításának nem tudott pontosan megfelelni.

- 25 A költségvetés első részleteit a pénzügyminiszter csak 1869. évi október 18-án terjesztette elő, az utolsó füzet benyújtására pedig csak december 3-án került a sor. A pénzügyi bizottság a költségvetési előirányzatot gyorsan tárgyalás alá is vette és december 14-én benyújtotta a háznak jelentését, de nyilvánvalóvá lett, hogy a költségvetési törvény az év vége előtt már nem alkotható meg. Felhatalmazásra 30 volt tehát a kormánynak szüksége, annak tartalma iránt azonban eltértek a nézetek.

- Az egyik ellenzéki vélemény szerint, melyet Tisza Kálmán képviselt, a felhatalmazás csak arra irányulhat, hogy a kormány az állam bevételeit és kiadásait az 1869. évre megszavazott költségvetés értelmében kezelhesse, mert szerinte „ha 35 rendkívüli körülmények azt igénylik, hogy rendszeres, szabályszerű módon költségvetésről gondoskodni nem lehet, ebből nem az következik, hogy a képviselőház anélkül, hogy azt alaposan tárgyalta volna, magára vegye a felelősséget, hanem igenis az, hogy amit az állam szükségei, amit a fennálló törvények, mint például a honvédségről szóló törvény kívánnak, azt addig, amíg a rendszeres megszavazás megtörténik, saját felelőssége alatt teljesítse a minisztérium, kérvén, hogy a képviselőház annak 40 idején azokat a budgetbe vegye fel s ezáltal tényleg neki az indemnitást megadja.”¹⁴⁷

¹⁴⁷ L. a Képviselőház naplóját az 1869. december 20-án tartott üléséről.

Ezzel szemben állott a többség felfogása. Ez az 1869. évi XXVI. törvénycikkben^{LXXX} nyert kifejezést, amely 1. §-ában arra hatalmazta fel a minisztériumot, „hogy olyan kiadásokat, melyek a képviselőház pénzügyi bizottsága által tett előterjesztésben javaslatba hozattak, az 1870. évi január hó 1-től kezdve ugyanez év március hó 31-ig folyókká tehesse”. Ez utóbbi álláspontnak, mely az új költségvetési év első három hónapjában a benyújtott és a pénzügyi bizottság által is letárgyalt, de a törvényhozás által még el nem fogadott költségvetési előirányzat^{LXXXI} keretében való gazdálkodásra kívánt felhatalmazást adni, két nagyon helytálló argumentuma volt: az egyik, hogy az 1870. évi költségvetési előirányzat közelebb áll a normális budgethez, mint az 1868-i, a másik pedig az, hogy az elszámolásnak a költségvetés beosztásához kell-
vén igazodnia, hátrányos a helyes elszámolásra az, hogy annak alapja év közben megváltozik.

Egy újabb, áprilisa szóli indennitásra is volt szükség, amely azonban új problémát nem vetett fel.

E két indennitás tartama alatt folyt le az 1870. évi költségvetés^{LXXXII} parlamenti tárgyalása, amelynek során alakult ki először az a rendszer, amelyet a magyar képviselőház azóta követ.

Mind az 1869., mind az 1870. évi költségvetés előirányzatán kívül több címen volt póthitelre szükség, amelyeket a kormány törvényjavaslatok alakjában kért az országgyűléstől, és az azokat engedélyező törvénycikkben fedezetüket is többnyire kijelölte.

Az 1871. évi költségvetés tárgyalásának lefolyása már rendszeresnek mondható, s részletezése is sokkal terjedelmesebb az előzőknél. Viszont csak az 1872. évre szóló költségvetés volt az első, amely minden részletével egyszerre s minden minisztérium részéről kellő indokolással kíserve terjesztetett elő s amely a megelőző évre megszavazott tételekkel való összehasonlítást is tartalmazott az eltérések pontos kimutatása végett.^{LXXXIII} Úgyszintén ez volt az első költségvetés, mely már a határörvidék előirányzatát is, s ezáltal most már a kormány kezelése alatt álló valamennyi ágazat előirányzatát magában foglalja. Tehát az 1872. évi az első teljes költségvetés.

Az 1872. évi költségvetés tárgyalása során a pénzügyi bizottság szóvá tette a költségvetés beosztását, amelynek akkori alakja az 1871. évi állami költségvetésben szerepel először, felosztván a kiadásokat és bevételeket nemcsak 1. rendes, 2. rendkívüli, hanem 3. hitel- és pénztárműveleti kiadásokra, illetve bevételekre is. Ugyanezek az észrevételek 1873-ban ismétlődtek, valamint foglalkozott a költségvetés beosztásával és az egyes tételek csoportosításával az időközben az 1870. évi XVIII. törvénycikk által létesített állami számvevőszék^{LXXXIV} is. A magyar államháztartásban 1869 óta fellépő és csak 1889-ben leküzdött deficit^{LXXXV} elhárítása iránti törekvésében a törvényhozás a költségvetés berendezésének jelentőségét, valamint az ellenőrzési és zárszámadási rendszer fontosságát is egyre jobban felismerte s sürgette azok szabályozását, e kérdések fejlődésének összefüggő tárgyalásával azonban e mű-
következő fejezetei foglalkoznak. Ezúttal a költségvetési jog^{LXXXVI} gyakorlásának alakulását kísérik további figyelemmel.

Az 1875. évi költségvetés^{LXXXVII} elkészülte előtt három indemnitásra is volt szükség, amelyek közül az év első negyedére szóló felhatalmazást adó 1874. évi XXXVI. tc.^{LXXXVIII} keletkezése a képviselőház korábbi felfogásának megváltozását mutatja.

- 5 Az 1874. évi október hó 28-án előterjesztett költségvetés a deficit súlya alatt megtakarításokra^{LXXXIX} törekedett s ezért számos rovaton kisebb összegeket tartalmazott, mint az 1874. évi költségvetési törvény. Az indemnitási törvényeknek ez utóbbi években alkalmazott rendelkezése pedig (1871. évi LXV., 1872. évi XXXI. tc.) az utolsó költségvetési törvényben foglalt hitelek^{XC} szabja meg a kiadások zsinórmértékéül. Félő volt tehát, hogy, ha a felhatalmazás az 1874. évi költségvetés kereteire fog vonatkozni, akkor a kormánynak módjában lesz az 1875. évi költségvetési előirányzat szerint kielégítőknak elismert alacsonyabb hitelösszegeket túllépni. Az ellenzék tehát olyan javaslatot tett, hogy az állam szükségleteinek fedezése úgy eszközöltessék, „hogy a költségek az 1875. évi költségvetés keretébe beilleszthetők, s az abban megállapítandó összegek határai között elszámolandók legyenek”¹⁴⁸
- 10 A miniszterelnök (Bittó István) a vita során kijelentette, hogy a kormány nem szándékszik az 1875. évi költségvetési előirányzat kereteit túllépni, mire a képviselőház úgy határozott, hogy a miniszterelnöknek a kormány nevében tett eme nyilatkozatát jegyzőkönyvbe iktatta s az 1874. évi XXXVI. törvénycikkbe foglalt indemnitás a kiadási tételekre nézve az 1874. évi államköltségvetésről szóló 1873. évi XXXV. törvénycikk rendelkezéseire utal, „mert törvényben csakis szentesített költségvetésre való hivatkozást tartott helyesnek és korrektnek”. Ez az álláspont azonban nyilvánvaló ellentétben van az 1869. évi XXVI. törvénycikk 1. §-ával.¹⁴⁹

- 20 Az 1876. évi költségvetés tárgyalásakor történt először, hogy az appropriációs törvényjavaslatot nem a pénzügyi bizottság^{XCI} készítette, hanem maga a pénzügyminiszter^{XCII} nyújtotta be, amely gyakorlat akkortól állandósult.

- 30 Az 1877. évi állami költségvetésről szóló 1876. XLVI. törvénycikkben találjuk a pénzügyi bizottság ismételt felszólalásainak megfelelően a költségvetés beosztását^{XCIII} célszerűbben, a máig használt rendszerre átalakítva oly módon, hogy az eddigi csoportok helyett a kiadások rendes, átmeneti és beruházási kiadásokra s a bevételek rendesekre és átmenetiekre oszlottak, a hitelművelési kiadások s bevételek csoportja pedig újból megszüntetett.

- 35 Az 1881. évi költségvetésről szóló 1880. évi LVII. törvénycikk azt az újítást tartalmazza, hogy nem sorolja fel az állami jövedelmek folyóvá tétele végett az állami bevételeket szabályozó törvénycikkeket azok módosításával együtt, hanem egyszerűen a jövedelmi ágakat említi. Ekkortól kezdve hangzik az appropriációs törvénynek^{XCIV} 4. §-a mutatis mutandis a következő módon:

„Hogy az államnak a 3. §-ban elősorolt jövedelmei folyóvá tétethessenek, a törvényekbe iktatott egyenes és fogyasztási adók, jövedelmek, díjak, bélyegek és illeté-

148 L. a Képviselőház naplóját az 1874. évi dec. 11-i üléséről.

149 L. fenn a 43. lapon.

kek, úgyszintén az adóköteles jövedelmek után 3,5%-ban meghatározott jövedelmi pótdadó, hadmentességi díj, az út-, híd- és révvám és az állami vagyon jövedelmei s az állam egyéb bevételei, végre a határőrvidéken fennálló adók, az eddigi törvényekben eszközölt és a törvényhozás által netalán még teendő módosítások megtartásának kikötése mellett az 1881. évre ezennel megajánltatnak és megszavaztatnak.” 5
(1880. évi LVII. tc. 5. §.)

Az 1891. évi XXXVII. törvénycikk ad első ízben öt hónapi^{xcv} indemnitást.

Ezután hosszabb ideig változatlan a költségvetési és indemnitási törvények szerkezete. Az appropriációs törvény tipikusan 7 §-ból, az indemnitási törvény 5-ből, az indemnitás meghosszabbítása 3 §-ból áll, amelyek mind a felhatalmazással szorosan kapcsolatos rendelkezéseket tartalmaznak. 10

Eltérés csak az 1892. évi költségvetésnél merül fel. 1889-ben tűnt el ugyanis először a deficit, és az államháztartás^{xcvi} Tisza Kálmán és Wekerle^{xcvii} pénzügyi programjának betartása következtében fokozatosan erősödött. Ezért 1892-ben tervbe vették a tisztviselők fizetésének felemelését is, amelyre nézve a kormány a képviselőháznak előterjesztést is tett. Abban a reményben, hogy az a javaslat hamarosan a törvényerőre emelkedik, a pénzügyminiszter az 1892. évi költségvetésbe ennek realitása érdekében a fizetésemelés évi összegének felét kitevő előirányzatot be is állította. A költségvetési törvény tárgyalása azonban befejeződött anélkül, hogy a tisztviselői illetményemelés javaslatát a ház elfogadta volna, s ezért a költségvetési törvénybe (1892. évi XIV. tc.) a pénzügyi bizottság javaslatára az 1 125 000 forint felhasználásának megállapítása végett külön §-t vettek fel, az 5. §-t, mely így szól: „Az átmeneti kiadások IV. fejezetének 8. címe alatt megajánlott 1 125 000 forint felhasználása tekintetében felhatalmaztatik a kormány, hogy az állami alkalmazottaknak 1892. évi július 1-től kezdve a költségvetésileg rendelkezésre bocsátott hitelek határára belül ideiglenes pótlékot nyújthasson, a pótlék azonban ne haladja meg azt az összeget, amely az állami tisztviselők, altisztek és szolgák illetményeinek^{xcviii} szabályozására vonatkozólag az 1892. évi 4. képviselőházi irományszám alatt benyújtott törvényjavaslattal javaslatba hozatott. „Az ekként nyújtott pótlék csak ideiglenes jellegű s az állami tisztviselők, altisztek és szolgák illetményeinek szabályozására vonatkozó törvény hatálybalépésével megszűnik.” 15
20
25
30

Ezáltal az appropriációs törvény addigi megszokott kerete tehát egy 8. szakasszal bővült, amely azonban *csak a költségvetési törvény tartamára* kívánt a kormánynak pénzügyi hatású rendelet kiadására felhatalmazást adni. Ez világosan következik abból, hogy az 1892. évi XXXIII. törvénycikk, mely az 1893. év első negyedére szóló indemnitást tartalmazza, ugyanezt a rendelkezést ismétli, azzal a különbséggel, hogy a saját hatályának tartamára adja a felhatalmazást a kormánynak az állami alkalmazottak részére pótlék nyújtására. 35

Az állami tisztviselők, altisztek és szolgák illetményeinek szabályozásáról szóló javaslat 1893. évi március hó 24-én, mint 1893. évi IV. törvénycikk kihirdettetvén, az indemnitást további két hónapra meghosszabbító 1893. évi V. törvénycikkből ez a rendelkezés már hiányzik. 40

Ugyanez a felfogás tükröződik abban a rendelkezésben, amely első ízben az 1894. évi költségvetésről szóló 1893. évi XXXI. törvénycikk 7. §-át alkotja és a következőleg szól:

„Az 1888. évi IV. törvénycikk 7. §-ának ama rendelkezése, amely szerint a helyi
 5 érdekű vasutak segélyezése^{XCIX} címén az állami költségvetés évenként 300 000 forintnál nagyobb összeggel meg nem terhelhető, az 1894. évre hatályon kívül helyeztetik.” Ez a rendelkezés azóta évről évre ismétlődött és utoljára az 1920/21. évi költségvetésről szóló 1921. évi XXIII. törvénycikk 25. §-ában szerepel, habár mint látni fogjuk, utóbb az a gyakorlat alakult ki, hogy a költségvetési, vagy indemnítási
 10 törvénybe vegyes rendelkezések is felvették, amelyeknek hatálya az appropriáció hatályának megszűnte után is fennmarad. Ezért helyesebb lett volna ez utóbbi gyakorlat kialakulása alkalmával az 1888. évi IV. törvénycikk 7. §-ának idézett rendelkezését további rendelkezésig, nem pedig egy-egy költségvetési év tartamára hatályon kívül helyezni.

15 Az 1896. évi költségvetésről szóló 1896. évi VI. törvénycikk^C 7. §-ában az 1893. évi IV. törvénycikknek egy rendelkezése alól való egyszeri eltérésre ad a kormánynak felhatalmazást.

Ugyanez a rendelkezés ismétlődik a következő évi költségvetésről szóló 1897. évi XI. törvénycikk^{CI} 7. §-ában, valamint az 1899. és 1900. évekre vonatkozó appropriációs törvényekben.
 20

Az 1899. évi állami költségvetésről szóló 1899. évi VIII. törvénycikkben jelentkezik először egy szakasz, amely azóta évről évre ismétlődik. Ez a nyilvános betegápolás költségeinek fedezéséről^{CII} szóló 1898. évi XXI. törvénycikk 2. §-a alapján az országos betegápolási pótdónak arra az évre fizetendő százalékát állapítja meg.^{CIII}

25 Közben az 1897. évi XX. törvénycikkben szabályozta a törvényhozás az állami számvitelt, s a törvénycikk I. fejezete az állami költségvetésre nézve terjedelmes tételes rendelkezéseket tartalmaz. Mégis kevéssel később, 1899. évi január hó 1-jén bekövetkezett az a parlamentarizmus történetében addig precedens nélküli eset, hogy a kormánynak az államháztartás továbbvitelére vonatkozó törvényes felhatalmazása
 30 lejárt anélkül, hogy az, akár egész évre szóló költségvetési, akár rövidebb időre szóló indemnítási törvény útján megújított volna, más szóval az ország *exlexbe*^{CIV} került, amely március 19-éig tartott. Az első technikai obstrukció^{CV} megszűnése után alkotott 1899. évi I. törvénycikk volt hivatva az alkotmányos gazdálkodásban^{CVI} bekövetkezett harmadfél hónapos hézagot kitölteni, amit a felhatalmazást április végéig megadó törvény 3. §-ában a következő szavakkal tesz:

„Jelen törvény kihirdetése napján lép életbe, de az ebben foglalt felhatalmazás hatálya 1899. évi január hó 1-jétől veszi kezdetét; egyszersmind pedig a minisztériumnak a most nevezett időponttól kezdve az állami kiadások fedezésére és a közjövödelmek beszedésére vonatkozólag tett intézkedései tekintetében a felmentés megadatik.”
 40

1903. évi május hó 1-jétől 1904. évi március hó 30-ig újabb *exlex* állapot volt, amelynek az 1904. évi IV. törvénycikk vetett véget. Ennek a visszaható hatályáról^{CVII} rendelkező 3. §-a az előbbi rendelkezéstől némileg eltér, nevezetesen így szól:

„Jelen törvény kihirdetése napján lép életbe, de az ebben foglalt felhatalmazás hatálya 1903. évi május hó 1-től veszi kezdetét, egyszersmind pedig a minisztériumnak *azon tényéért* (!), hogy a most nevezett időponttól kezdve az állam kiadások fedezésére és a közjövedelmek beszedésére vonatkozólag intézkedett, a felmentés megadatik.”

5

Ezzel a módosítással a pénzügyi bizottság, amely indítványozta, azt kívánta kifejezésre juttatni, hogy a kormány csak az államháztartásnak felhatalmazás nélküli továbbviteléért kíván felmentést adni, míg az egyes utalványozásokért és azok elszámolásáért^{CVIII} való közigazgatási és közjogi felelősséget a normális úton megállapítandó felmentés megadásáig fenn akarja tartani.

10

A parlamenti obstrukció kiéleződése következtében 1905. január 1-jén másfél évig tartó exlex következett be, amelyet az 1906. évi június hó 9-én kihirdetett 1906. évi II. törvénycikk szüntetett meg.

Mivel az 1905. évre költségvetés egyáltalán nem jött létre, s ez volt az első ilyen esztendő,^{CIX} a felhatalmazást az 1904. évi költségvetés keretében való gazdálkodásra kellett megadni és az 1905. évi kezelésben előírt és létrejött kiadások és bevételek az 1904. évi állami költségvetés megállapított fejezetei, címei^{CX} és rovatai szerint számolandók el. Ennek a törvénynek is az exlex első [jav. ut. ebből: elő – K. Gy.] napjáig visszaható hatálya van, az előbbi törvényekben foglalt felmentést azonban a Fejérváry-kormánynak nem adja meg.

15

A negyedik exlex 1910. évi január hó 1-jétől augusztus hó 12-éig tartott és az egész 1910. évre indemnítást adó 1910. évi III. törvénycikk szüntette meg. Az 1910. évre sem jött tehát létre költségvetési törvény. Visszaható erő és felmentés tekintetében e törvénycikk is ugyanolyan rendelkezéseket tartalmaz, mint az 1904. évi IV. törvénycikk.

20

Az 1906. évi említett II. törvénycikk 6. §-a tartalmaz egy addig szokatlan rendelkezést, amely a magyarországi városok és községek fogyasztási adó természetű jövedelmeinek ideiglenes rendelkezéséről szóló 1899. évi VI. törvénycikk hatályának meghosszabbításáról szóló 1901. évi XVIII. törvénycikk hatályát 1905. évi január hó 1-jétől *a törvényhozás további intézkedéseig* (!), tehát nemcsak az indemnítási törvény hatályának tartamára, meghosszabbítja. E rendelkezésnek az eddigi gyakorlatól eltérő volta az indokolásban egy szóval sincs említve s a parlamenti tárgyalások során sem került szóba.

25

Az 1906. évi költségvetésről szóló 1906. évi IX. törvénycikk 7. §-a, a következő évi költségvetésről szóló 1907. évi IX. törvénycikk 8–13. §-ai, az 1908. évről szóló 1908. évi XXVII. törvénycikk 7–10. §-ai tartalmaznak először az appropriációval csak laza vagy semmilyen összefüggésben nem lévő rendelkezéseket és a koalíció kormányának ez a kezdeményezése állandósult azóta a költségvetési törvényekben, sőt a háború alatt az 1915. évi XV. törvénycikkkel kezdődő, indemnításokkal évenként át való gazdálkodás óta az indemnítási törvényekre is kiterjedt, úgy, hogy azóta egyre nagyobb számú vegyes rendelkezések találhatók appropriációs és indemnítási törvényeinkben.

35

40

A világháború kitörését közvetlenül megelőzőleg tért át a magyar állam a július 1-jén kezdődő költségvetési év rendszerére és ezért az 1914. év első hat hónapját magában foglaló csonka költségvetési időszakra külön költségvetés készült az 1914. évi I. törvénycikkben.

5 A megváltozott költségvetési évre szóló költségvetés a háború kitörése előtt csak egy jött létre, az 1914/15. évi, melyet az 1914. évi XXVII. törvénycikk foglal magában, – s azután a háború egész tartama alatt többnyire hat hónapra szóló indemnitások készültek. Az utolsónak hatálya, mely négy hónapra szólt, 1918. évi október hó végén járt le.

10 Az 1917/18. évre készült ugyan költségvetési előirányzat, amelyet ki is nyomtatnak, de az törvényerőre nem emelkedett.

Az 1918. évi október 31-én kitört forradalom óta a proletárdiktatúra bukásáig törvénynélküli és rendszertelen állapotok uralkodtak az államháztartás tekintetében is.

15 Az ellenforradalmi kormányok, melyeknek helyzete leginkább az 1867. évihez hasonló, eleinte havonként, később 1919. évi november hó 1-jétől 1920. évi január hó végéig terjedő időre részletes pénzügyi kimutatások alapján határozták meg az egyes állami intézmények szükségleteinek fedezésére fordítható hitelösszeget, s az alkotmányosság helyreállításáról^{CXI} szóló 1920. évi I. törvénycikk a kormánynak ezért az eljárásáért a felmentvényt utólag meg is adta.

Az államháztartásnak 1920. évi február–június hónapjaiban való viteléről szól az 1920. évi IV. törvénycikk, amely maga is csak megkésve, május 6-án emelkedett törvényerőre. A normális állapotba való visszatérést készíti elő oly módon, hogy bár a rendes részletezésre még nem térhetett rá, az egyes kezelési ágazatok (minisztériumok) körében felmerülő kiadásokra és bevételekre nézve legalább hitelkereteket állapít meg egyes fejezetenkénti summákban, hasonlóan az 1868. évi költségvetésről szóló 1868. évi XXVIII. törvénycikkhez, amelynek megalkotásakor a törvényhozás ugyancsak megelőző költségvetés nélküli gazdálkodást^{CXII} kívánt általa megállapított korlátok közé szorítani. Az analógiát azonban sem az 1920. évi törvényjavaslat
25 indokolása, sem az annak tárgyalásában részt vevők nem említették.

30 Azóta mindmáig, tehát ismét évek óta, újabban hozzá exlexekkel megszakított, indemnitások alapján viszi a kormány az államháztartást.

Közben bekerült ugyan egy költségvetés a törvénytárba.^{CXIII}

Az 1920/21. költségvetési évre vonatkozó appropriációs törvény, az 1921. évi
35 XXIII. törvénycikk azonban mindössze nyolc nappal a költségvetési év lejárta előtt hirdettetett ki. Ez a költségvetés azonban nem csak ennyiben tért el a normálistól. Részletezése sem volt kinyomatva, hanem közvetlenül az appropriációs javaslat, a maga, legfeljebb rovatokig terjedő részletezésével került benyújtásra és nemzetgyűlési tárgyalás alá. A kormány mégis súlyt helyezett mind előterjesztésére, mind
40 törvényerőre emelkedésére, hogy a hosszú indemnitás alapján való gazdálkodásnak, amely a forradalmak és az ország megcsonkítása óta a korábbinál sokkal nagyobb gazdasági nehézségeket okozott és az államháztartás rendjének^{CXIV} fenntartását sok-

kal inkább megnehezítette, véget vessen. Azáltal, hogy az 1920/21. évi költségvetési törvény, ha mindjárt az utolsó percben is, de mégis létrejött, az állami költségvetés berendezése és szerkezete legalább alkalmazkodott az ország megcsonkítása következtében változott viszonyokhoz, egyes fejezetek és címek megszűntek, s helyettük más újak keletkeztek. Tekintve az állami könyvvitelnek a költségvetéssel való szoros összefüggését, ez az államháztartás rendbehozatala terén is rendkívüli haladást jelentett. Ugyanaz a szempont volt ez, amely az akkori kormányt vezette abban, hogy 1903. évi május hó 1-jétől kezdve tíz hónapon át tartó exlex végeztével az 1903. évi költségvetést *az év lejárta után* 1904. évi március havában is letárgyaltatta, mert ezáltal az államháztartási és zárószámadási rendet állította legalább helyre, pedig akkor nem is változtak közben az ország viszonyai és a szükségletek annyira, mint az 1914/15. évi utolsó békeköltségvetés és az azt állandó indemnítások és részben exlex után követő 1920/21. évi költségvetés között.

Az államháztartás vitele tekintetében 1920-ban már főleg a korona értékének hanyatlása miatt bekövetkezett nehézségek azonban a kormányt közben precedens nélküli elhatározásra is kényszerítették. Az ellenforradalom után létrejött pénzügyi kimutatások, majd az 1920. évi IV. törvénycikkbe foglalt, minden részletezés nélkülöző hitelkeretek az utalványozó hatóságok gazdálkodásának érdemleges jogi korlátot nem szabtak. Ezért az 1920. évi november hó 10-én tartott minisztertanács kimondotta, hogy „Az 1920/21. évi költségvetési törvény megszavazásáig, illetve életbe léptéig költségvetési hitelként kivételesen azok a hitelösszegek irányadók, amelyek az 1920/21. évi állami költségvetési *törvényjavaslatban* az illető cím megfelelő rovatán előirányoztattak.” Ez más szóval azt jelenti, hogy a költségvetési törvény már törvényerőre emelkedése előtt minisztertanácsi határozattal az államháztartásban részt vevő összes szervek számára a kiadások tekintetében kötelezővé tétetett, ami egyértelmű a költségvetési törvényjavaslat előirányzatáig terjedő póthitelnek az összes rovatokon egy aktussal való engedélyezésével. A költségvetés azonban, ha későn is, legalább mégis törvényerőre emelkedett. (1921. évi XXIII. tc.) Nem így a következő.

A kormány az 1921/22. költségvetési évre ugyanis szintén elkészítette és kinyomatta a részletes költségvetési előirányzatot, amelyet idejében a nemzetgyűlés elé is terjesztett. Ez az előirányzat az 1921. évi XXIII. törvénycikkben foglalt appropriációtól mind berendezés, mind főleg az előirányzott összegek tekintetében (pénzünk értékének időközben való rohamos csökkenése miatt) nagy eltéréseket mutat fel. Törvényerőre azonban idejében, sőt később sem emelkedett, s ezért az 1921. évi május hó 12-én tartott minisztertanács a pénzügyminiszter előterjesztésére kimondotta, hogy az 1921. évi július hó 1-jétől, vagyis az új költségvetési évtől kezdve az állami kiadásoknak, valamint a befolyó állami bevételeknek az elszámolása az 1921/22. évi költségvetési előirányzatnak az illetékes minisztériumokkal legnagyobb részben már letárgyalt és a legfőbb állami számvevőszék kiküldöttének közreműködésével megállapított fejezetek szerinti tagolás és rovatrendszer szerint történjék. Úgyszintén kimondotta, hogy az 1921/22. évi kezelés során a felhasználandó hitelek a nem-

zetgyűlésnek benyújtott, de le nem tárgyalta költségvetési előirányzat összegeinek felelnek meg, azaz egy második költségvetési évre is minisztertanácsi határozat teremtette meg az államháztartás továbbvitelére azt az új, az utolsó költségvetési törvénytől eltérő alapot, amelyet a nemzetgyűlés kellő időre meg nem alkotott.

- 5 Az 1921. évi május hó 12-én kelt minisztertanácsi határozatot az 1922/23. költségvetési év első hat hónapjára terjedő indemnitásról szóló 1922. évi XVII. törvénycikk azután pro futuro törvényesítette azáltal, hogy kimondotta: „Minden ezen törvény alapján teljesítendő kiadás és befolyt bevétel az 1922/23. évre megalkotandó költségvetés keretébe lesz beillesztendő. Egyelőre pedig ezek a kiadások és bevételek
10 az 1921/22. évi költségvetési *előirányzatnak* rovatrendszere szerint ama fejezet, cím és rovat terhére, vagy javára utalványozandók és számolandók el, amely természetüknek megfelel. (1. § 2. bekezdés.)

„A kiadásokra nézve 1921/22. költségvetési évre egybeállított s a törvényhozás *elé terjesztett előirányzat* keretei az irányadók. (2. § 1. bekezdés.)”

- 15 Ez a rendelkezés tehát a kormány által rendeleti úton életbe léptetett intézkedéseket,^{CXV} azokért a múlta vonatkozólag adott felhatalmazás nélkül, a jövőre vonatkozólag törvényerőre emeli. Abban a tekintetben pedig, hogy az indemnitást a korábbi költségvetési törvény hatályának meghosszabbítása helyett, amint ezt az állami számvitelről szóló 1897. évi XX. törvénycikk 19. § megkívánná, egy benyújtott, de le nem tárgyalta költségvetési előirányzatra vonatkozólag adja meg, precedensét az 1869. évi XXVI. törvénycikkben találja, amelyre azonban ezúttal sem mutat rá az indokolás, sem a vitában részt vevők egyike sem.

- Ezek a magyar parlament költségvetési joga alakulásának főbb mozzanatai. A jog gyakorlásának összes eseteit a 28. [208. – K. Gy.] skk. [jelen kötetben a 168. skk.] oldalakon levő táblázat tünteti fel. Látnivaló az előadottakból, hogy élő jogról van szó, amelyet a számviteli törvényben történt kodifikációja sem merevített meg. Folytonosan módosul. Részben a jog természetéről és tartalmáról való felfogás tisztulása, részben az államháztartás deficitje elleni küzdelem, a parlament fogyatékos, vagy többször éppen hiányzó munkaképessége, újabban pénzünk értékének hullámozása, és a jóvátétel Damoklész-kardja, tehát hol anyagi, gazdasági, hol pedig politikai szempontok azok, amelyek arra vezetnek, hogy a törvényhozási joggyakorlat az alkotmányosság követelményeinek kielégítésére különböző formákat keres, s a kormány is a számviteli törvény rendelkezései közt olyan kivezető utakat talál, amelyek a parlament költségvetés-alkotó funkciójának fogyatékos működése idején is használható alapjául szolgáljanak a közigazgatásnak és az állami számvitelnek.
35

Még csak néhány olyan körülményre kell rámutatnom, amelyek jellemzők:

- Az 1915/16. költségvetési év első hat hónapjára terjedő indemnitást tartalmazó 1915. évi XV. törvénycikk, amely a felhatalmazást adó §-okon kívül szintén tartalmaz egyes rendelkezéseket, először alkalmazza utolsó §-ában azt a rendelkezést, hogy a megfelelő évre vonatkozó költségvetési törvény életbelépésekor csak az 1. és 2. §-ai, tehát az indemnitási rendelkezések veszítik hatályukat, míg a többiek,
40

a vegyes rendelkezések változatlanul hatályban maradnak. Ez a rendelkezés ekkortól kezdve állandósul.

Az 1920. évi XXVII. törvénycikkben, mely három hónapos indemnitást és szintén több vegyes rendelkezést tartalmaz, találjuk azt a rendelkezést, hogy végrehajtásával nemcsak a pénzügy, hanem a többi, a vegyes rendelkezésekben érdekelt miniszter is megbízatik. Ez a logikus változtatás azonban nem állandósul, hanem újból az a régi szöveg váltja fel, hogy tekintet nélkül az egyre szaporodó vegyes rendelkezésekre, a végrehajtással csak a pénzügyminiszter bízatik meg. Az 1923. évi XXXII. törvénycikkben foglalt indemnitási törvény utolsó szakasza újból helyesebb szöveget tartalmaz, azt mondván: „Végrehajtásával a pénzügyminiszter bízatik meg, aki a [vegyes – M. Z.] rendelkezések tekintetében az érdekelt miniszterekkel egyetértve jár el.”

Az 1922. évi I. törvénycikk, mely 30 napos exlex után 1922. évi január hó 30-án lépett csak életbe, az exlexet utolsó §-ában a következő rövid mondattal intézi el: ez a törvény „1922. évi január hó 1-jén kezdődő hatállyal a kihirdetés napján lép életbe”. Ugyanez a rendelkezés ismétlődik^{CXVI} a következő indemnitási törvényekben, az 1922. évi XVII., az 1923. évi IX. és XXXII. törvénycikkekben, amelyeket mind exlex előzött meg. Az exlexben folytatott gazdálkodásért tehát a kormány nem kért, de nem is kapott utólagosan kifejezett felmentést, mint a korábbi exlexek alkalmával, amire magyarázatul, de nem mentségül az a körülmény szolgálhat, hogy ezek az exlexek még a korábbi indemnitás hatálya alatt megkezdett parlamenti vitának egyszerű elhúzóda, nem pedig a kormány késedelme, vagy parlamenti obstrukció következtében állottak elő.

Az első évtizedek törvényalkotásának gondosságával szemben újabban szembetűnően növekvő hanyatlásnak beszédes bizonyítéka végül az az eset, hogy két egymásután következő indemnitási törvényben, az 1920. évi XL. tc. 2. §-ában és az 1921. évi II. tc. 4. §-ában ugyanaz a rendelkezés ismétlődik (a betegápolási pótdadó %-ának 1921. évre való megállapítása) s ebben a felületességben mind a javaslat készítői, mind a pénzügyi bizottság, mind végül a plénum egyaránt részesek.

V. Parlamentünk költségvetési jogának a kiegyezés utáni első alkotmányos minisztériumnak 1867. évi február 28-án történt kinevezésétől 1923. évi december hó 31-éig terjedő két hónap híján ötvenhét év (682 hónap) alatti gyakorlása tehát meglehetősen nyugtalan képet mutat. Ha a külsőségeket tartjuk szemünk előtt, az eredmény a következő:

Ötvenhét év alatt csak 47 költségvetési, s viszont 79 indemnitási törvény jött létre.

Indemnitással telt el a 682 hónapból 259, azaz 37,98%.

Ez a 259 hónap a következőképpen oszlott meg: Az alkotmányosság helyreállításától az első exlex bekövetkeztéig (1898. december 31.) terjedő 382 hónapból 106 hónapig tartott az indemnitás: 27,7%. Az 1899. évi január hó 1-jétől 1915. évi június hó 30-ig, azaz a háború előtt alkotott utolsó költségvetés lejártáig terjedő 198 hónapból 72 hónapra terjedt az indemnitás: 36,4%. Az utolsó békeköltségvetés megalkotása óta pedig állandóan indemnitás és exlex váltakoznak.

Az ötvenhét év alatt 1899. január hó 1-jén állott be először exlex, amely azóta már tízszer ismétlődött.

Exlexek voltak a következők:

	1.	1899. január 1-jétől 1899. március 19-ig	=	78	nap
5	2.	1903. május 1-jétől 1904. március 30-ig.	=	335	„
	3.	1905. január 1-jétől 1906. június 9-ig.	=	525	„
	4.	1910. január 1-jétől 1910. augusztus 12-ig.	=	224	„
	5.	1912. február 1-jétől 8-ig	=	8	„
	6.	1917. november 1-jétől 3-ig.	=	3	„
10	7.	1918. november 1-jétől 1920. május 6-ig.	=	553	„
	8.	1922. január 1-jétől 30-ig.	=	30	„
	9.	1922. július 1-jétől augusztus 11-ig.	=	44	„
	10.	1923. január 1-jétől február 10-ig	=	41	„
15	11.	1923. július 1-jétől augusztus 14-ig.	=	45	„
				1886	nap
				Átszámítva: 5 év, 61 nap.	

23. Az államszámviteli rendszer fejlődése 1848 óta

I. Az állami számvitelről szóló 1897. évi XX. törvénycikk indokolása utal arra, hogy a törvénybe első fejezet gyanánt azért volt kénytelen az állami költségvetésre vonatkozó főbb szabályokat felvenni, mert az elszámolás alapja és kiindulási pontja a költségvetés. Anélkül sem az állam számvitelét, sem az érdemleges ellenőrzés^{CXVII} gyakorlását biztos alapra fektetni és rendszeresen kiépíteni nem lehet.

Ez fordítva épp ennyi jogosultsággal mondható. A költségvetési jog illuzórius [illuzórikus – K. Gy.] akkor, ha az összes kiadási és bevételi tételeknek és államháztartási mérlegnek előirányzatából áll is, anélkül, hogy annak végrehajtását szemmel tartani és a kezelési eredményeket megismerni tudná. Oly terjedelmű háztartásban, mint az államé, okvetlenül szükség van könyvvitelre is s akkor, ha a költségvetés megalkotója súlyt helyez arra, hogy annak mikénti végrehajtásáról meggyőződést szerezhessen, meg kell szabnia a számviteli rendszer elveit is. Különbekövetkezik az, amire számviteli törvényünk megalkotás előtti időben nem nehéz példát találni, hogy fiktív elszámolások,^{CXVIII} utalványozások történnek egyes hatóságok részéről, egytermészetű kiadásokat elszórtan különböző címeken számolnak el, ami az államháztartás áttekintését nagyon megnehezíti, hogy az átfutó kezelésben rejtjenek el olyan utalványozásokat, amelyeknek nyilvánosságra hozatalát halasztani akarják, hogy különböző költségvetési évek kezelése összefolyik és ennek következtében az egyes évek gazdálkodási eredménye^{CXIX} nehezen állapítható meg stb.

A mai állami számvitel azonban a gazdálkodás^{CXX} különböző ágaihoz mérten annyira eltérő és sokoldalú, valamint elasztikus szabályozást kíván, hogy az egész állami számviteli eljárásnak minden részletében törvényhozási úton való szabályozása nem lehetséges. Ezért a magyar törvényhozás is az állami számvitelről szóló

törvénycikkbe csak az alapelveket vette fel és azok részletes kifejtését, valamint a különböző kormányzati ágak szükségleteihez való alkalmazását a kormány hatáskörébe utalta, azzal a kikötéssel azonban, hogy a pénz- és vagyonkezelésre, valamint a számvitelre és ellenőrzésre vonatkozólag kiadandó utasításokat és szabályrendeleteket az illetékes miniszter csak az állami számvevőszék elnökének előzetes hozzájárulásával bocsáthatja ki és azoknak módosítása is csak az állami számvevőszék elnökével egyetértésben történhetik. (Sz. T. 142. §.) Minthogy a legfőbb állami számvevőszék a parlament felelős szerve, a számviteli utasítások megszerkesztésében való közreműködésének kötelezővé tétele által a parlament biztosítékot szerzett magának aziránt, hogy azok a számviteli szabályok, amelyeket az általa megszabott számviteli törvény szellemében a kormány bocsát ki, szintén nem fogják csorbítani azt a jogát, hogy a költségvetési törvény mikénti végrehajtásáról mindenkor hű és teljes képet kapjon.

A számvitel a közigazgatástól elválaszthatatlan és annak számára nélkülözhetetlen. Ezért számviteli jogunk kettős irányú fejlődésen ment keresztül. Az a fejlődés, mely 1867-től 1897-ig terjedő időre esik, főleg a parlament ellenőrzési jogának biztosítására megfelelőbb elvek kialakítására és kodifikálására törekedett, ezzel szemben az 1867 előtti fejlődés, valamint az 1897 óta bekövetkezett módosítások, a közigazgatás különböző szükségleteit juttatják kifejezésre és a közigazgatás változó viszonyainak kívánnak eleget tenni.

Mai államszámviteli rendszerünk az 1848 előtt, túlnyomóan osztrák hatás alatt kialakult rendszer továbbfejlesztése. Amíg tehát költségvetési jogunkat a parlamentarizmus rendszerével együtt a francia példa nyomán honosítottuk meg, addig államszámvitelünk az Ausztriával való kapcsolat és közigazgatási tekintetben való jogi függetlenségünk ellenére is tényleges függésünk következtében az ausztriai rendszernek átvételéből fejlődött.

II. Amikor 1848-ban a felelős magyar minisztérium állítattott fel, az Budán a kir. helytartótanács főszámvevőségét találta, amelynek 7 osztálya volt^{CXXI} (t. i. 1 úrbéri, 3 ún. közadói, 1 gazdasági, 1 tanulmányi és 1 egyházi osztály).¹⁵⁰ A bécsi hatóságokkal való minden kapcsolatot a zárszámadás és a pénztárrendszer tekintetében megszüntettek, sőt e tekintetben a magyar és az osztrák pénzügyminiszterek egymással az átmenet iránt sem tárgyaltak.¹⁵¹ Számviteli rendszer tekintetében azonban újítások nem történtek, ami annál kevésbé is lett volna lehetséges, mert átvették a számvevőszéki tisztviselők nagy részét is, akik az általuk ismert rendszer alkalmazásával teljesíthettek hasznos szolgálatokat.

III. Az abszolutizmus idején Magyarország államháztartási önállóságát is megszüntették és számviteli és pénztári tekintetben is újból az egységesítésre törekedtek.

Ez a fejlődés még a szabadságharcunk alatt, az 1849. évi március 4-i császári pátenssal kiadott ún. márciusi alkotmánnyal indult meg. Ez egységes osztrák császárságot

150 Országos Levéltár. 3. tétel, VIII. szak. Történelmi folio 2.

151 Lukács Béla: Az 1848/49-iki pénzügy. 1871. 4. l.

proklamált, melynek Magyarország is, mint koronatartomány, részét alkotta. Az alkotmány 111. §-a kilátásba helyezte, hogy az évi állami számadások a Reichstag elé fognak terjesztetni, a 112. § pedig külön törvényt ígér legfőbb számvevőszék szervezéséről.

- Az 1850. évi november hó 7-én, illetve 1851. évi március hó 21-én és május hó 14-én kelt császári elhatározásokkal Magyarország és társországai három tartományra osztattak, ugyanannyi számvevősséggel, és pedig Magyarország Buda, a vajdaság és a temesi bánság Temesvár és Horvát-Szlavónország Zágráb székhellyel. 1853-ban, a helytartóság átszervezésekor, a katonai beosztásnak megfelelően Budán, Pozsonyban, Sopronban, Kassán és Nagyváradon állítottak fel helytartósági osztályokat s azokkal kapcsolatban a magyarországi számvevőség személyzetéből külön számvevőségeket, s már 1852. október hó 1-jétől Erdély számára Nagyszebenben külön számvevőséget, amelyek könyvviteli és ellenőrzési tekintetben a többi tartományok rendszerét követték. Magyarországra nézve 1860-ban (az 1860. október 18-án kelt császári elhatározással) az 1853-ban felállított helytartósági osztályok helyett újból a budai országos állami számvevőségben egyesítették a számviteli teendőket.

Mindezek azonban csak a politikai szervezetnek változásai, melyek a számviteli és pénztári szervekre szükségképpen kihatnak, de a számviteli és pénztári rendszer fejlődésében újítást, vagy haladást nem jelentenek.

- E rendszerek közül fejlődést jelentő újítások ebben az időszakban főleg a pénztári rendszer terén történtek. Mindenekelőtt 1850-ben az állami egyenes adók behajtására külön kincstári adóhivatalokat szerveztek, ami az állampénztárak szervezetére jelentékeny visszahatással volt. Egyúttal az összes pénztárakat, amelyek az államháztartással kapcsolatban működtek, a pénzügyminiszternek rendelték alá és ezáltal más közigazgatási és politikai hatóságoknak azok személyzetére és szolgálatára való minden befolyása megszűnt.¹⁵²

- Később, 1857-től kezdve, Marwalt József lovag, cs. és kir. pénzügyi főtanácsos memoranduma alapján kezdődött a pénztári rendszer gyökeres átalakítása. A memorandum alapgondolata az volt, hogy az összes állami pénztári hivatalokat, mint az állami központi pénztár fiókjait fogta fel, úgy, hogy az összes pénztárak a központi állampénztárral együtt egyetlen, az ország különböző pontjain fizető helyekkel bíró pénztárnak voltak tekinthetők.

- Ennek a rendszernek rendkívüli előnye az volt, hogy ezáltal minden állami bevétel az állampénztár bevételeinek volt tekinthető és feleslegessé vált az a gyakran rendkívül komplikált elszámolás, amely az állami pénzeknek a különböző jövedelmek és az egyes bevételi források szerint elválasztott kezeléséből származott. Ezáltal megszűnt annak a szükségessége is, hogy a pénztárak a különböző számadási ágak számára külön ellátmányokat kapjanak, mivel azok a különböző forrásokból származó szakadatlanul befolyó bevételekben a párhuzamosan felmerülő állami kiadások fedezetére megfelelő pénzkészlettel rendelkeztek. Ez a pénzküldések számát, mennyiségét és ezzel kapcsolatban költségét is nagymértékben csökkentette

¹⁵² Lichtnegel i. m. 271. l.

és pusztán az elszámolás rendszerén múlt, hogy ennek dacára a különböző pénzek eredete és hovafordítása, valamint a pénztárak pénzkészletének hullámozása, úgyszintén az egész állami pénzkészlet mindenkor áttekinthetése biztosítva legyen.

Számviteli tekintetben 1854. évi január hó 1-jétől történtek jelentékenyebb változások. Elsősorban ekkor változott meg a költségvetési év. A november hó 1-jétől október hó 31-ig tartó úgynevezett közigazgatási, vagy katonai évről áttértek a naptári költségvetési évre. Ezt a rendszert Magyarországra nézve már az első független magyar kormány is életbe léptette, de az ország önállóságának megszüntetésekor a korábbi beosztás visszatért. A többi számviteli újítás részben a költségvetés berendezésére, részben betartásának biztosítására, részben pedig arra vonatkozott, hogy a számadásokban a valódi bevételek és kiadások az átfutóktól rendszeresen szétjelválasztassanak és a folyó évi bevételek és kiadások a megelőző évektől is külön mutattassanak ki.

A számviteli ellenőrzés terén az a változás történt, hogy az 1805 óta fennálló General-Rechnungs-Direktorium megszűnt és helyébe az 1854. március 27-én kiadott császári elhatározás a k. k. Oberste Rechnungs-Kontrollbehörde^{CXXII} állította. Ez az Ausztriában 1848-ban létesített minisztériumokkal egyenrangú és a császárnak közvetlenül alárendelt szerv volt. Az összes állami és tartományi számvevőségek közvetlenül alá voltak rendelve és függetlenek voltak a közigazgatási hatóságoktól. A helytartók és tartományi főnökök a számvevőségek felett annyiban bírtak hatáskörrel, hogy velük szemben az Oberste Rechnungs-Kontrollbehörde delegátusai voltak.¹⁵³

IV. Az úgynevezett februári pátenssel (1861. február 26.) összehívott összbírodalmi országgyűlés a számvitelnek nagy fontosságú átalakítását kezdeményezte. Az 1862. évi költségvetés tárgyalása alkalmával a számvitel reformját kívánta több fontos pontban.

A számvitelnek a kívánságok szerint kidolgozott reformját az egész polgári igazgatásra nézve az 1866. november 21-én kelt császári elhatározás a következő év január elsejével léptette életbe, s ugyanakkor a k. k. Oberste Rechnungs-Kontrollbehörde-t a legfőbb számvevőszék (Oberster Rechnungshof) váltotta fel. E reformok hatálya az ekkor már előrehaladott politikai tárgyalások miatt Magyarország, Erdély, Horvát- és Szlavónország politikai igazgatására és igazságszolgáltatására nem terjedt ugyan ki, de azokra röviden mégis ki kell térnünk, mert ez a rendszer tulajdonképpen a jelenlegi magyar állami számvitelnek is az alapja.

Az állami költségvetés berendezésére és szerkesztésére vonatkozó ekkori intézkedések olyanok, melyek a ma fennállóktól alig különböznek. Nagy haladás az is, hogy az utalványozó hatóságok nincsenek többé egyetlen pénztárhoz kötve. A Marwalt-féle javaslat teljes megvalósításával abba a helyzetbe kerültek, hogy minden kiadást és bevételt annál a pénztárnál rendelhettek el, amelynél a legcélszerűbbnek mutatkozott. A számvevőség közigazgatási segédszolgálatá lényegesen egyszerűsödött. A pénz-

153 Lichtnegel i. m. 284. skk.

táraknak kezelési szempontból való ellenőrzését az utalványozó hatóságok vették át s számvevőségeik a helybeli pénztárakat a számfejtéstől is mentesítették stb.

5 V. 1867. február 20-án megtörtént a felelős magyar kormány kinevezése, amely a politikai kormányzást azonnal, a közigazgatás vezetését pedig március 10-én vette át. Ennek a minisztériumnak volt feladata, hogy felvegye az 1848-iki elődje által elejtett fonalat.

Az 1860-ban visszaállított kormányzások helyébe újból a minisztériumok léptek, amelyek a közép- és alsó fokú közigazgatási szerveknek az abszolutizmus alatt kiépített szervezetét csak részben vették át.

10 A pénzügyi adminisztrációnak 1867-ben három fokozata volt: 1. a pénzügyi kerületi igazgatóságok, melyek helyébe 1868-ban a m. kir. pénzügyigazgatóságok léptek;

2. a felettük álló országos pénzügyi igazgatóságok Budán, Nagyszebenben és Zágrábban. A budai orsz. pénzügyi igazgatóságból alakult a m. kir. pénzügyminisztérium, mely a másik kettő felett egyelőre a harmadfokú hatóságot gyakorolta;

15 3. az osztrák cs. kir. pénzügyminisztérium, mely a független magyar kormány kinevezéséig a magyarországi pénzügyi szervek fölött is hatáskörrel bírt.

Az adóhivatalok száma Magyarország, Erdély, Horvát- és Szlavónország és a határőrvidék területén a felelős kormányzat kezdetén 360 volt s az ebből 322-t tartott fenn.¹⁵⁴

20 A számvitel tekintetében szintén szükség volt alapvető intézkedésekre, amilyenekre 1848-ban nem kerülhetett a sor. A pénzügyminiszter első és fontos teendői közé sorozta összhangzó számviteli rendszer megállapítását, amelynek alapján, tekintettel az 1848. évi III. törvénycikkben megállapított miniszteri felelősségre, egyrészről a számviteli közegek a lehető leghathatósabban támogassák az utalványozó
25 hatóságokat, másrészről pedig az állami elszámolás és az ellenőrzés a lehető leggyorsabb módon történjék.

A pénzügyminiszter mindenekelőtt 1867. évi március hó 8-án egyezményt kötött az osztrák pénzügyminiszterrel a pénzügyi szolgálat terén szükségesnek mutató átmeneti intézkedésekről. Majd javaslatára a király által 1867. december 3-án jóváhagyott ideiglenes számviteli szabályok alapján 4489/1867. P. M. szám alatt a m. kir. pénztárak és számadó hivatalok, 4574/1867. P. M. szám alatt pedig a m. kir. minisztériumi számvevőségek számára utasítást adott ki, melyek az önálló állami berendezkedés és az államháztartás akkori helyzete által megkívánt rendelkezéseket 1868. január elsejétől életbe léptetik, új számviteli rendszert és eljárást azonban
35 nem hoznak be és az addigi eljárás fenntartására, amennyiben azt az idézett utasítások maguk nem módosítják, többször utalnak. E rendeleteket a pénzügyminiszter 1868. október 2-án az országgyűlésnek is bemutatta.

Az utasítások fő elvei a következők:

40 1. a számviteli és ellenőrzési teendők egyöntetűvé tétele és gyorsítása végett a magyar és erdélyi államszámvőségek feloszlattatván, minden minisztériumban külön

¹⁵⁴ A pénzügyminisztérium ötévi működése. 11. skk.

számvevőséget állítottak fel, melynek hivatása lett ama minisztérium összes számveteli és számvizsgálati munkálatainak elvégzése; nevezetesen a közigazgatási számvevői segédszolgálat teljesítése, a részletes könyvelés és számfejtés, a sommás könyvelés, a számadó közegek számadásainak megvizsgálása és elintézése, az állami költségvetés és zárószámadás szerkesztése és a pénztári vizsgálatoknál való közreműködés. 5

2. Minden miniszter a rendelkezése alatt álló kincstári, közalapítványi, vagy intézeti vagyona, bevétele, vagy kiadásra nézve az államköltségvetés és a hazai törvények szabta korlátok között önállóság intézkedett, de közvetlen kiadási utalványozás állampénztáraknál egyelőre csupán a pénzügyminisztert illette meg. Az állampénztár ugyanis a rendelkező miniszter által kibocsátott, általa vagy megbízottja által aláírt és a minisztériumi számvevőség főnöke által ellenjegyzett formászerű utalványozási rendeleteket csak akkor fogantatosíthatta, ha azokat a pénzügyminiszter vagy megbízottja helybenhagyási záradékkal ellátta, azt aláírta és az állami főkönyvelési osztály főnöke is ellenjegyezte. (4489/1867. P. M. sz. rendelet 3. és 4. §.) 10

3. Tekintettel az átmeneti időszak nehézségeire, a kormány a törvényhozás intézkedéséig a pénzügyminisztérium kebelében „állami főkönyvelési osztály”-t állított fel, s arra bízta az egyes miniszteri számvevőségek által kimutatott kezelési eredmények egybeállítását, a közös ügyi költségek rovására teljesített fizetések elszámolását, az összes állami pénztárak kezelésének nyilvántartását, az országgyűlés elé terjesztendő költségvetés és zárószámadás elkészítését, a cselekvő és szenvedő államvagyon kimutatását, s általában minden összesített számveteli munkát elkészítését. 15 20

4. Az állami főkönyvelési osztály a törvényhozás intézkedéséig a legfelsőbb ellenőrzést oly módon gyakorolta, hogy a) minden állampénztárhoz intézett utalványrendeletet a törvényhozás által jóváhagyott költségvetés tételei szerint előzetesen ellenőrizett és hogy b) ügydarabokat szabad választása szerint elszámolási szempontból utólagosan felülvizsgált. 25

5. Az állami főkönyvet, nemkülönben a miniszteri számvevőségek főkönyvét a kettős könyvelési rendszer szerint kellett vezetni.¹⁵⁵

A fentebb tárgyalt rendelkezéseknek mai számveteli rendszerünkkel való összehasonlítása meggyőz arról, hogy utóbbi nem önálló rendszer, hanem az Ausztriában több mint száz év alatt kifejlesztett és kipróbált könyvviteli rendszernek továbbfejlesztése. Amikor 1848-ban és 1867-ben önálló állami berendezésünk megvalósításához jutottunk, a politikai szervezet átalakítására helyeztük mindig a súlyt és a könyvviteli eljárást, valamint az állami pénztári szervezetet szakkérdésnek tekintve, tartózkodás nélkül átvettük, s azokon legfeljebb szakszerű változtatásokat végeztünk. Az 1867 óta bekövetkezett fejlődés azonban a korábbi alap megtartásával ugyan, de önálló állami életünknek megfelelő autonóm irányban folyik. 30 35

VI. Számveteli rendszerünk 1867-től egészen 1897-ig csak az idézett királyi elhatározás alapján kibocsátott pénzügyminiszteri rendeletek által volt szabályozva. Ezeket a pénzügyminiszteri rendeleteket több ízben újabb pénzügyminiszteri rendeletek 40

¹⁵⁵ A pénzügyminisztérium ötévi működése. 108. skk.

módosították. Az országgyűlés mindig tisztában volt a számvitel és ellenőrzés fontosságával. Közvetve törvénybe is foglalta a könyvviteli rendszer némely alkotórészét, például az utalványozási jegyzékekről (számviteli kimutatások) szó van a m. kir. legfőbb állami számvevőszék felállításáról szóló 1870. évi XVIII. tc. 13. §-ában, valamint az annak belső szervezetéről, ügykezeléséről és az állami adósságok ellenőrzésére vonatkozó hatásköréről szóló 1880. évi LXVI. tc. 13. §-ának 2. pontjában és 14. §-ában stb., a forgalmi megállapítási kimutatásról az 1880. évi LXVI. tc. 15. §-ában, a számla- (számfejtő-) könyvekről az 1880. évi LXVI. tc. 13. §-ának 3. pontjában, az állami zárószámadás alapjául szolgáló s a tárcafőkönyvek alapján készülő pénzkezelési kimutatásokról, azokban kimutatott hátralékokról, az előírásról és lerovásról, az okmányolt számadásokról stb. ugyanezen törvénycikk 14. s következő §-aiban, az állami leltárról, az átfutó kezelés különböző tételeiről stb. ugyanennek a törvénynek 24. §-ában, mely az állami zárószámadás összeállításáról szól stb. Költségvetési és zárószámadási viták alkalmával számviteli kérdésekről gyakran esik szó, s a számviteli törvény megalkotását különösen az ellenzék sürgette. Mégis a legfőbb állami számvevőszék által, a felállításáról szóló 1870. évi XVIII. tc. 27. §-ában megállapított kötelezettsége alapján előterjesztett számviteli törvényjavaslatból csak majdnem három évtizedes vajúdás után jött létre az állami számvitelről szóló 1897. évi XX. tc., amely az állami számvitelről szóló nagyszámú rendelkezésen kívül I. fejezetében az állami költségvetésre vonatkozó nagy fontosságú kérdéseket szabályoz.

A számviteli törvénynek azóta több ízben való módosítása mindannyiszor a kormánynak adminisztratív okokból történt kezdeményezése alapján jött létre.

A nevezetesebb módosítások a következők: 1. az 1913. évi XXVI. törvénycikk megváltoztatta a költségvetési év kezdetét.

25 2. Az 1915. évi XII. törvénycikk megszüntette az úgynevezett pótutalványozást, mely a kezelési éven túl még három hónapig terjedt; a hitellekötés helyett, amely valamely beruházási hitelnek azon az éven túl, amelynek költségvetésében előirányoztatott, még további két év folyamán való felhasználását tette lehetővé, hitelátvitelt engedélyezett a beruházásokon felül bizonyos esetekben az átmeneti és rendes kiadásokra nézve is.¹⁵⁶

30 3. Az 1920. évi XXVIII. törvénycikknek több fontos rendelkezése van. A számvevőségeket kivétel nélkül a pénzügyminiszter alá rendelte, amely rendelkezést az 1921. évi XXXIV. törvénycikk 5. §-a hamarosan visszavonta, de továbbra is érvényben maradt az a rendelkezése, amely az állami költségvetésben engedélyezett hiteleknek az utalványozó hatóságok által való felhasználását azoknak a pénzügyminiszter által a pénzügyi viszonyokhoz képest való rendelkezésre bocsátásától teszi függővé. Ez a rendelkezés érdemben az 1867. évi 4489. P. M. számú pénzügyminiszteri rendelet ismertetett 3. és 4. §-ának¹⁵⁷ a mai viszonyokhoz alkalmazott felújítása. Ugyanez a törvény hatályon kívül helyezte az úgynevezett „rendeletre” való utalványozás jogát is. (1897. évi XX. törvénycikk 98. §.) Az 1920. évi XXVIII. törvénycikk 8. §-a ezzel

¹⁵⁶ L. részletesen később, 117. skk.

¹⁵⁷ L. fenn, 64. l.

szemben a pót- vagy rendkívüli hitel kieszközléséhez a pénzügyminiszter előzetes be-
leegyezése után a minisztertanács hozzájárulását minden esetben kiköti és a számve-
vőséget utalványrendeleteknek „rendeletre” való feljegyzésétől nyomatékkal eltiltja.

A számviteli rendszernek szabályozását a költségvetési és zárószámadási jog
szempontjából való fontosságánál fogva a törvényhozás magának tartotta fenn, 5
s ezért a részleges módosítások is a törvényhozás által történtek, jóllehet a fenn ki-
fejtett és a többi módosításai a számviteli törvénynek¹⁵⁸ nyilvánvalóan az államház-
tartás egyensúlyának megvédését, áttekinthetőségének biztosítását, vagy a könyve-
lésben elérhető technikai könnyítéseket, tehát túlnyomóan adminisztratív célokat
kivántak szolgálni. 10

A számviteli rendszer szabályozására fontosak egyes fenti törvényeknek végrehaj-
tási utasításai is, nevezetesen:

1. az 1897. évi XX. törvénycikk végrehajtásáról szóló 3301/1899. M. E. sz. r.,
az úgynevezett *számviteli utasítás* (Sz. U.);^{CXXIII}

2. az 1915. évi XII. törvénycikk végrehajtása tárgyában kiadott 3307/1915. M. E. sz. 15
rendelet és

3. az 1920. évi XXVIII. törvénycikk végrehajtása tárgyában kiadott 5700/1920. P.
M. sz. pénzügyminiszteri rendelet. Ez utóbbi ugyan a kibocsátásra felhatalmazást
adó 1920. évi XXVIII. törvénycikk 14. §-ának az 1921. évi XXXIV. törvénycikk
5. §-ának 2. bekezdése által való megváltoztatása következtében hatályát veszítette, 20
de megfelelő módosított új kormányrendelet kiadására mindeddig nem került sor.

24. A zárószámadás jogának kialakulása

I. A magyar állam zárószámadási jogának alapja éppen úgy, mint a költségvetési 25
jogé, a független felelős magyar minisztérium alakításáról szóló 1848. évi III. tör-
vénycikk 37. §-a. A zárószámadási jog tartalma azonban csak a joggyakorlatnak vizs-
gálatából állapítható meg, amely itt is későbbi törvényalkotásokban, országgyűlési
határozatokban és a parlament gyakorlatában nyer kifejezést.

Az állami költségvetés, számvitel és zárószámadás történeti kifejlődésük sorrend- 30
jében úgy következnek egymás után, hogy legrégebben találunk egyes megbízott va-
gyonkezelők által készített feljegyzéseket, amelyek egyes konkrét tények megörökíté-
sére szolgáltak. Az egyes közjogi testületek utóbb az egyes bevételi forrásokra, vagy
kiadásokra vonatkozó feljegyzések teljességének, majd az azokban foglalt részletek
egységes egésszé való összefoglalásának is szükségét érezték, s ez a munkálat szol- 35
gáltatta a gazdaság vitelének egy meghatározott időszakra, rendszerint egy évre visz-
szatekintő feldolgozását, amelyből a gazdálkodás eredményei és a gazdaság vitelének
tanúságai kitűntek. Ez a *zárószámadás fogalma* és egyúttal annak alapgondolata.

158 1904. évi VII. törvénycikk, 1908. évi LI. törvénycikk, 1921. évi XXXIV. törvénycikk 16. §, 1922. évi
XVII. törvénycikk 4. §.

Harmadsorban következett az a logikai lépés, hogy a részletes feljegyzés és év végi összefoglalás alapulvételével a következő gazdasági időszakra vonatkozó terv megállapítására, a várható bevételek és előre látható szükségletek előirányzására került a sor. Ez a költségvetés fogalmához vezetett, mely mint egy megkezdődő gazdasági időszak várható alakulásának és tervszerű alakításának képe jelentkezik.

Mint láttuk, modern értelemben vett költségvetési jogról csak azóta lehet szó, amióta az egyes államokban az alkotmányosságnak olyan alakulása következett be, hogy a közszükségleteknek és azok fedezetének megállapítása tekintetében az országgyűlések hatásköre elismerést nyert. Ettől az időponttól kezdve annak szoros következményeképpen megváltozott a zárószámadási jog tartalma is, amely ekkortól kezdve az országgyűlés budgetjogának szoros kiegészítője és ellenőrzése annak, hogy a kormányzat az államháztartás vitelében a törvényhozás akaratát figyelembe vette-e.

A mai számvevőszékhez hasonló intézményekkel azonban már a modern költségvetési jog kialakulása előtti időben is találkoztunk, amikor tehát a törvényhozás által megállapított költségvetések még nincsenek, hanem azok legfeljebb a végrehajtó hatalom feje, az uralkodó által a végrehajtó hatalom számára megállapított gazdasági tervek, amelyek tehát nem bírtak törvényerővel s ennek következtében ellenőrzésük is a közigazgatás belügye maradt.

Az Ausztriában 1848 előtt fennállott ellenőrző szervek alakulásaira a számvitel fejlődéséről szóló 23. fejezet kiterjeszkedett. Hatáskörük, mint láttuk, a magyarországi kormánysszékek működésére is kisebb-nagyobb mértékben kiterjedt, amennyiben azok is tartoztak a Bécsben készített egységes számadás céljára a zárlati eredményeket betérjeszteni és a Magyarországon felállított pénztárak is bizonyos jövedelmeket kötelesek voltak a bécsi központi pénztárba egészen 1848-ig beszolgáltatni és ezért a magyar állami bevételek is szerepeltek a Bécsben székelő osztrák számvevőszék által készített évi állami zárószámadásokban.

Most a későbbi fejlődést kell áttekintenünk.

II. Amikor 1848-ban független felelős magyar kormány alakult, a bécsi hatóságokkal való összeköttetés hamarosan megszakadt, de az államháztartás ellenőrzésének alkotmányunk szellemében való rendezésére az akkori háborús viszonyok közt nem került a sor.

Ausztriában akkor az 1805-ben felállított General-Rechnungs-Direktorium állott fenn, amely a korábbiakhoz képest aránylag szerényebb hatáskörrel bírt. Nem gyakorolhatta az előzetes ellenőrzést és a központi kormánysszékek ellenőrzése tekintetében nem bírt a régi hatáskörrel.

Az 1854-ben helyette felállított legfőbb számviteli ellenőrző hatóság főnöke a minisztériumokkal egyenrangú, közvetlenül a császárnak alárendelt szerv. Feladata volt a számviteli rend fenntartásának ellenőrzése és tökéletesítésének gondozása, a számvevőségek munkájának szakszerűség és pontosság tekintetében való szemmel tartása, végül az alárendelt hatóságok számadásainak vizsgálata, s a központi összesítő számadások vezetése oly módon, hogy az összes állami kiadások s bevételek igazgatási áganként áttekinthetők legyenek. Az összes állami és tartományi számve-

vőségek (akkor a magyarországiak is) közvetlenül alája voltak rendelve és függetlenek voltak a közigazgatási hatóságoktól.

Az 1866. évi november hó 21-én kiadott császári rendelet alapján 1867. évi január hó 1-jével felállított osztrák legfőbb állami számvevőszék hatásköre a fenteb-
biektől több lényeges pontban eltérően, de a történeti fejlődés nyomait jellemzően
feltűntető módon állapítottatott meg. A számviteli ellenőrzést mindkét fokon az ad-
minisztratív hatóságok számvevőségeire bízta és a legfőbb állami számvevőszék
részére tisztán az utalványozó hatóságok ellenőrzését, valamint az állami zárószám-
adásnak a többi számvevőségektől és utalványozó hatóságoktól beérkező kimutatá-
sok alapján való elkészítését bízta.¹⁵⁹

III. Ez volt a helyzet amikor 1867-ben újból alkotmányunknak megfelelően ren-
dezkedhettünk be és 1867. év február havában a király a második magyar minisz-
tériumot kinevezte. Ekkortól kezdve a magyar államháztartás önállósága is vissza-
állott és azonnal jelentkezett a szüksége egy legfőbb ellenőrző hatóságnak, amely
a zárószámadás készítésére is alkalmas. Ilyent először az 1867. év kezelési eredmé-
nyeiről kellett volna előterjeszteni.

Az 1867. évre azonban, tekintve azt, hogy erre az évre még a cs. kir. pénzügyminisz-
térium által az egységes birodalom részére készített és az 1866. évi december 28-án kelt
császári elhatározással jóváhagyott költségvetés volt mérvadó, a kezelési kimutatásokat
a magyar és az osztrák pénzügyminiszter, valamint a bécsi legfőbb számvevőszék közt
létrejött egyezmény alapján a bécsi számvevőszék, mint a magyar minisztérium megbí-
zottja könyvelte. Ennek következtében az 1867. évi állami bevételekről és kiadásokról
szóló kimutatásban, melyet Lónyay Menyhért pénzügyminiszter 1869. október 18-án
a képviselőházban előterjesztett, a m. kir. állami főkönyvelési osztály a kezelési ered-
ményeket csak „a cs. és kir. legfőbb számvevőszék által közlött számlák alapján az egyes
minisztériumok és ágak fejezetei és címei szerint” állította egybe.¹⁶⁰

Az Oberster-Rechnungshof említett működése azonban csak 1867. év végéig
tartott s 1868. évi január hó 1-jével a m. kir. pénzügyminisztériumban állíttatott
fel állami főkönyvelési osztály, amelynek feladata volt, hogy a számadások felül-
vizsgálatát és az állami ellenőrzést a m. kir. pénzügyminiszter nevében gyakorolja.
Hatáskörébe tartozott, hogy az akkor felállított miniszteri számvevőségek és a többi
számvevőségek szolgálatát ellenőrizze, kezelésüket megvizsgálja, havi utalványozási
jegyzékeiket felülvizsgálja, azok adataira vonatkozólag a pénzügyminiszter nevé-
ben a többi minisztertől felvilágosítást kérjen és a miniszteri számvevőségek által
a költségvetés berendezésének megfelelően készített negyedévi és évi pénzkezelési
kimutatások alapján az állami zárószámadást elkészítse.¹⁶¹ Ez az osztály készítette
az 1868. és 1869. évi zárószámadást.

¹⁵⁹ Lichtnegel, i. m. 333. l.

Gerber Ferenc: Az állami számvevőszékek közjogi állása, hatásköre és hivatása. 1921. 3. l.

¹⁶⁰ A pénzügyminisztérium ötévi működése. 102. l.

¹⁶¹ 4574/1867. P. M. sz. r.

A főkönyvelő osztály azonban a pénzügyminisztérium alkotórészét alkotta és ennek következtében a pénzügyminiszter, mint a kormány egyik tagja, tehát szintén érdekelte fél gyakorolta az ellenőrzést a többi miniszter felett. Ez az ellenőrzés szervezete tekintetében az országgyűlést teljesen megnyugtató megoldásnak nem volt tekinthető.

- 5 Ebből a felfogásból kiindulva a kormány nevében a pénzügyminiszter már 1868. évi december hó 1-jén terjesztett elő törvényjavaslatot a m. kir. állami számvevőszék felállításáról, minthogy azonban az országgyűlést már december hó 10-én bezárták, a javaslat nem kerülhetett tárgyalás alá, hanem azzal csak a következő, 1869–1872. évi országgyűlés foglalkozhatott. Két javaslat volt előtte, Várady Gábor képviselőé és a pénzügyminiszteré, ki javaslatát 1869. évi november hó 13-án újból benyújtotta.

Az országgyűlés hosszabb vita után megállapította a számvevőszék szervezetét és hatáskörét, úgy, amint az a m. kir. állami számvevőszék felállításáról s hatásköréről szóló 1870. évi XVIII. törvénycikkbe iktattatott. Nevét az 1914. évi IV. törvénycikk „m. kir. *legfőbb* állami számvevőszék”-re módosította.

- 15 A számvevőszék hatáskörének szabályozása alapgondolatában és főbb rendelkezéseiben megegyezik az állami főkönyvelési osztály hatáskörével, amely viszont, mint láttuk, a megelőző osztrák szervezetből és annak hatásköréből alakult ki. A lényeg mindkettőnél az, ami azóta is fő jellemző vonása számvevőszékünknek és ebben az osztrák számvevőszékhez állott mindvégig legközelebb, hogy tudniillik tiszta közigazgatási ellenőrzésre szorítkozik, azt utólag gyakorolja és a számviteli ellenőrzésben nem vesz részt.

- A m. kir. számvevőszék jogállására, mely a minisztériumnak teljesen mellérendelt szerv, az a döntő fontosságú, hogy elnöke által a parlamentnek felelős organuma, ami különösen az idézett törvénycikk ama rendelkezéseiben jut kifejezésre, amelyek szerint elnökét a parlament jelöli ki és felette az bíraskodik, hogy az országgyűlés elé jelentéseket tartozik terjeszteni és hogy általában mindennemű iratit az országgyűlés bármelyik házának kívánságára, vagy magának a háznak, vagy bizottságainak megvizsgálása elé köteles terjeszteni, valamint kitűnik az 1897. évi XX. törvénycikk 142. §-ából, amely szerint a miniszterek a pénz- és vagyonkezelésre, valamint a számvitelre és ellenőrzésre vonatkozólag kiadandó utasításokat és rendeleteket csak az állami számvevőszék elnökének *előzetes* hozzájárulásával bocsáthatják ki és azoknak módosítását is csak annak egyetértésével eszközölhetik.

- Zárszámadási jogunkra vonatkozólag ezenkívül még két fontos törvényünk van: a legfőbb állami számvevőszék belső szervezetéről, ügykezeléséről és az állami adósságok ellenőrzésére vonatkozó hatásköréről szóló 1880. évi LXVI. törvénycikk, amely többek közt 23–27. §-aiban tartalmazza az állami zárszámadások készítésére és szerkezetére vonatkozó tételes rendelkezéseket és a mindkét előbbi törvénycikk rendelkezéseinek lényegesebb módosítását magában foglaló 1915. évi XII. törvénycikk, amely a számvevőszéket némely addig kötelező munkálatoktól tehermentesíti.

Ezek a törvényes rendelkezések azonban a zárszámadás jogát kimerítően nem szabályozzák, annak egész tartalma csak a parlament gyakorlatából vezethető le.¹⁶²

162 L. Pap Dávid: Az állami zárszámadás joga. 1897. (Az 1897. évi XX. törvénycikk előtt jelent meg.)

Az 1870. évi október hó 31-én a pénzügyminiszter által benyújtott 1869. évi zárószámadás volt az első, amelyet a képviselőház nyomban az állami számvevőszéknek adott ki tárgyalás végett, s az 1870. évről szóló zárószámadás volt az első, melyet maga a számvevőszék készített. Az 1867. és 1868. évi zárószámadást közvetlenül a képviselőház pénzügyi bizottsága vizsgálta s tett arról a képviselőháznak politikai szempontból jelentést, de számviteli szempontból való felülvizsgálat végett utóbb ezeket is megkapta a számvevőszék. 1874. október 26-án alakított a képviselőház először külön zárószámadási bizottságot s azóta a zárószámadások a pénzügyi bizottság helyett az elé tartoznak. A számvevőszék elnöke nem lévén tagja az országgyűlésnek, az állami zárószámadást a képviselőházban a miniszterelnök nyújtja be.

Az 1873. évi zárószámadásnak 1876. évi május hó folyamán történt tárgyalásakor állapította meg a képviselőház elvileg a zárószámadások mikénti tárgyalásának kérdését. Ekkor a ház abban állapodott meg, hogy nemcsak a bizottság jelentését, hanem magát a zárószámadást is, illetve annak fejezeti címeit fel kell olvasni, s azokhoz is hozzá lehet szólni.

A zárószámadási jog gyakorlásának ügye érdemben már egy évvel hamarabb, 1875-ben jött alkotmányos kerékvágásba.

Az 1869. évi zárószámadás tárgyalása alkalmával merült fel a kérdés, hogy az országgyűlés a zárószámadási jogot törvényalkotás vagy országos határozat alakjában gyakorolja-e. A kérdésre a zárószámadási bizottság hívta fel a figyelmet, mert az 1848. évi törvényekből ez a kérdés, miként a költségvetés alkotása sem volt kétségtelenül eldönthető, 1848-ból pedig nem volt precedens. Az 1867. és 1868. évi zárószámadásokra nézve országos határozat jött létre, s a ház az 1869-i zárószámadásra nézve is úgy határozott, hogy a felmentést országos határozat alakjában adja meg, a korona hozzájárulása nélkül s azóta ez a változatlan gyakorlat.

Külön vita tárgya volt ugyanakkor az is, hogy a főrendiháznak a zárószámadási jog gyakorlása tekintetében milyen szerepe legyen, amit a képviselőház többsége úgy döntött el, hogy a zárószámadásokat hozzájárulás végett átküldi a főrendiházhoz, úgy, hogy a zárószámadás felett csak mindkét ház egybehangzó határozatából keletkező országos határozattal lehet dönteni.

A felmentésre vonatkozó országos határozat szövege a következő volt:

„1. Az 1870. évi állami költségvetési törvényben, valamint az időközben póthitel alakjában a minisztérium részére engedélyezett hitel ellenében az 1870. évi állami zárószámadás szerint előforduló túlkiadások, valamint a felmerülő kevesebb bevételek jóváhagyatnak.

2. Az 1870. évi állami zárószámadás, mely az 1870. évi állami háztartás eredményül a következő összegeket tünteti ki:

előírányzott kiadás	206 662 377	frt	27½	kr.
előírányzott bevétel.	184 332 859	„	—	„
költségvetési hiány	22 329 518	„	27½	„
előírt kiadás	242 914 232	„	88	„
előírt bevétel	216 278 679	„	72½	„

	mutatkozó hiány	26 635 553	„	15½	„
	levonván a jövedelmet nem képező, illetőleg beruházásokra fordított, tehát költséget nem tevő tételekből				
5	eredő különbözetet.	15 083 020	„	37½	„
	marad valóságos hiány.	11 552 532	„	78	„
	mely a költségvetési hiány ellenében kedvezőbb	10 776 885	„	49½	„
10	összeggel ezennel jóváhagyatik és a minisztériumnak e tekintetben a tör- vényszerű felmentés megadataik.” ¹⁶³				
	Az 1886. évi zárszámadás tárgyában hozott határozat volt az első, amely számok idézését elhagyja, s <i>azóta ez a gyakorlat állandósult</i> . Ennek a határozatnak szövege a következő:				
15	„Az 1886. évi költségvetés és azt kiegészítő törvények által a minisztérium részére engedélyezett hitelek ellenében az 1886. év zárszámadása szerint előfordult túlkia- dások, előirányzat nélküli kiadások és kevesebb bevételek – ideértve a Ludovika Aka- démianál ^{CXXIV} felmerült címek közti átruházást is – jóváhagyatnak; és úgy ezekre, valamint az államháztartásnak az 1886. évi zárszámadásban részletezett összes ered- ményeire vonatkozólag a minisztériumnak a törvényszerű felmentés megadatik.” ¹⁶⁴				
20	A zárszámadásra vonatkozólag a képviselőház különösen az 1872., 1880., 1883., 1884., 1885. és 1893. évi zárszámadások tárgyalása alkalmával hozott fontosabb ha- tározatokat. Ezek közül különösen kitűnik az 1885. évi zárszámadás tárgyalásából kifolyólag 1889. november 5-én hozott nyolc pontból álló határozatoknak, az általá- ban úgynevezett „1889-i országos határozatoknak” nagy fontossága, melyeknek na- gyobb része azonban számviteli törvény hiányában inkább a számvitelre vonatkozik és ezért csak közvetve tartozik a zárszámadásra.				
25	A zárszámadási jog gyakorlása tekintetében általában kiváló fontosságúak a számvitelre vonatkozó törvények, amelyek a zárszámadás alapjául szolgáló szá- madások készítését és vezetését állapítják meg, valamint azok a rendeletek is, ame- lyek a számvitelre vonatkozólag az állami számvevőszékkal egyetértésben kiadatnak.				
30	Valahányszor azonban a parlament működése, vagy a közigazgatásnak a mun- kája külső vagy belső okokból akadályokba ütközik, ez nemcsak a költségvetésnek, hanem a zárszámadásnak a jogára is visszahatással van. Nem szólva ezúttal arról, hogy a hosszabb-rövidebb indemnitások az egész számvitel és az erre épülő zár- számadás tekintetében mennyi munkatöbbletet és nehézséget okoznak, szembetűnő ez különösen az exlexek és a világháborúban beállott munkatorlódás esetében.				
35	A Fejérváry-kormány kinevezése miatti obstrukció következtében 1905. évre nem jött létre költségvetési törvény és ezért a hosszú exlex után az államháztartás ideiglenes vitelére felhatalmazást adó 1906. évi II. törvénycikk 3. §-ában úgy ren-				

¹⁶³ Országgyűlési irományok. 5363. sz.

¹⁶⁴ A képviselőház naplója az 1888. évi március 12-én tartott ülésről.

delkezik, hogy az 1905. évi kezelésben tényleg előírt, valamint a tényleg befolyt bevételek és a tényleg utalványozott, valamint a tényleg teljesített kiadások az 1904. évi állami költségvetésről szóló 1904. évi XXI. törvénycikkben megállapított rovatrendszer (fejezetek, címek és rovatok) szerint számolandók el és 1905. évi költségvetés hiányában az állami zárszámadásban, az 1870. évi XVIII. törvénycikk 22. §-ában és az 1880. évi LXVI. törvénycikkben foglalt rendelkezésektől eltérőleg, előirányzati tételekkel nem hasonlítandók össze. 5

1910-ben a koalíciós kormány felmentése körüli huzavona és az új választások következtében szintén nem jött létre állami költségvetés és ennek következtében az 1910. évi III. törvénycikk, mely az 1910. évben viselendő közterhekről és fedezendő állami kiadásokról^{CXXV} rendelkezik, 3. §-ában az 1906. évi precedenstől részben eltérőleg azt rendeli, hogy minden kiadást és bevételt az 1908. évi L. törvénycikkkel törvénybe iktatott 1909. évi állami költségvetésben megállapított ama fejezet, cím és rovat terhére vagy javára kell utalványozni, amely az 1909. évi részletes előirányzatok alapján természetének megfelel, de a kiadások és bevételek az 1910. évre vonatkozó zárszámadásban ezúttal igenis összehasonlíthatók az évi költségvetés hiányában, a megelőző 1909. évre megállapított költségvetéssel. 10 15

A háború alatt, mint láttuk, az államháztartás rendjére állandóan zavaróan hatott az, hogy a háború folyamán nem jött létre új költségvetési törvény, hanem szakadatlan indemnítások alapján vezette tovább a kormány az állam háztartását. Hogy ez számviteli tekintetben mit jelent, arra később visszatérünk, de itt rá kell mutatnunk arra, hogy ez a körülmény, kapcsolatban azzal az állapottal, hogy a tisztviselők száma a katonai behívások következtében jelentékenyen csökkent, odavezetett, hogy a könyvelési munkálatok terén egyre nagyobb hátralék keletkezett, úgy, hogy máig az 1915/16. kezelési évre vonatkozó állami zárószámadás az utolsó, amelyet a legfőbb állami számvevőszék többévi késedelemmel ugyan, de mégis szabályszerűen befejezni és az országgyűlésnek előterjeszteni tudott. 20 25

A háború későbbi éveire és az azután lefolyt évekre nézve azonban a hátralék többé nem volt leküzdhető és e tekintetben különösen döntő akadályul szolgált az ország megcsonkítása, aminek következtében a számadások nagy része elveszett, valamint a forradalmak és főleg a bolsevizmus garázdálkodása az állami hivatalokban, amely a számadások és egyéb számviteli eszközök jelentékeny részét megsemmisítette. Ezért, hogy a számviteli rend legalább a forradalmak leküzdése utáni valamely időponttól kezdve újból helyreálljon, rendkívüli intézkedésre volt szükség. Rendes állami zárószámadások ezekre az abnormis évekre vonatkozólag nem lévén készíthetők, arra, hogy milyen eltérés legyen megengedve, a törvényhozás felhatalmazása kellett két okból. Egyrészt abból a formai okból, hogy törvényt kellett megváltoztatni, másrészt pedig azért, mert a parlament eminens jogát alkotó költségvetési joghoz szorosán hozzátartozó számonkérés jogának mikénti gyakorlását kellett megállapítani. Az 1920. évi XXVII. törvénycikk (indemnítás) 6. §-ának első bekezdése kimondotta, hogy az 1916. évi július hó 1-jétől 1920. évi június hó végéig terjedő időre, tehát az 1916/17., 1917/18., 1918/19. és 1919/20. költségvetési évekre vonatkozólag a rendes 30 35 40

állami zárószámadások helyett később röviden úgynevezett utalványozási kimutatások készítették oly módon, hogy az első az 1916/17., a második az 1917/18. költségvetési évekre, a harmadik az 1918. évi július hó 1-jétől 1918. évi október hó 31-ig a forradalom kitöréséig, a negyedik az 1918. évi november hó 1-jétől 1919. évi március hó 20-ig, azaz a bolsevizmus kitöréséig, a következő 1919. évi március hó 21-től augusztus hó 6-ig, tehát a bolsevizmus idejére és végül az utolsó az 1919. évi augusztus hó 7-től, tehát az ellenforradalmi kormány megalakulásától 1920. évi június hó végéig terjedő időszakokra vonatkozzék. Ezek a kimutatások a teljes zárószámadástól alaki berendezés tekintetében is eltértek, amely berendezést a pénzügyminiszter állapította meg,¹⁶⁵ s arra nézve az idézett törvénycikk csak annyit mondott ki, hogy azok a történt utalványozásokat és előírt bevételeket oly módon tüntessék fel, hogy azokból az egyes fent említett időszakokra nézve az államháztartás vitele elbírálható legyen. A fő eltérés a zárószámadásokkal szemben az, hogy megelégszik az utalványozások és az előírt és kivetett bevételek kimutatásával, s elengedi annak feldolgozását, hogy azokból mennyi került lerovásra és milyen hátralékok maradtak.

Az 1922. évi XVII. törvénycikk (indemnitás) 4. §-ában az 1920/21. költségvetési évre is kiterjeszti azt a rendelkezést, hogy rendes zárószámadás helyett az imént említettekhez hasonló utalványozási kimutatás készítettő, tehát csak az 1921/22. költségvetési évtől kezdve van rá kilátás, hogy újból rendes zárószámadás alapján lesz az államháztartás vitele elbírálható.

Végül rá kell mutatni arra, hogy az 1922. évi XVII. törvénycikk 3. §-ában még az 1921/22. évi zárószámadásra vonatkozólag is tartalmaz egy kivételes rendelkezést, azt tudniillik, hogy az 1921/22. évi költségvetési előirányzat rovatrendszere alapján lesz készítettő, amely költségvetési előirányzat, mint fent említettem, benyújtott ugyan a nemzetgyűlésnek, de törvényerőre sohasem emelkedett, csak közvetve rendelkezte el ugyancsak az 1922. évi XVII. törvénycikk 2. §-ában, hogy előirányzati keretei az 1922. évi július hó 1-jétől kezdődő indemnítások alatt irányítandók. Az 1923. évi IX. törvénycikk (indemnitás) 2. §-a ehhez hozzáteszi még azt, hogy az 1921/22. évi számadási évben történt utalványozások és bevételi előírások az 1921/22. évi költségvetési előirányzat hitelösszegeivel hasonlítandók össze.

Ugyanilyen rendelkezéseket tartalmaz az 1922/23. számadási évre nézve az 1923. évi XXXII. törvénycikk 3. §-a.

A parlament zárószámadási jogára nézve is tehát a helyzet ugyanaz, mint a költségvetési jogra nézve, hogy a tételes jog és a joggyakorlat nem fedik egymást, s csak a kettő egybevetésével lehet az élő jogot megállapítani.

Ennek az élő jognak a vizsgálata a tárgya a következő elméleti résznek.

¹⁶⁵ 93.923/1921–I. a. sz. pénzügyminiszteri rendelet.

3. A költségvetési jog elmélete

A történeti részben előadottak annak bizonyítására szolgáltak, hogy a magyar állam költségvetési jogának rendszeres tárgyalása nem szorítkozhatik a tételes jog kifejtésére, mert az egyrészt nem kimerítő, másrészt aránylag csak későn jött létre és azonkívül a törvényhozási akaratkijelentésekben a törvényhozó felfogásának gyakori megváltozása, sőt számos esetben következetlensége állapítható meg. 5

Ez a változás, illetve következetlenség okát azonban nem egy esetben kényszerítő külső körülményekben találja, amelyek súlyával a törvényhozónak is számolnia kell. Ezek a parlament számára részben a közigazgatásban találhatók.

A költségvetési jog tárgyalása tekintetében minden irányban helytálló megoldáshoz csak oly módon juthatunk, ha a kérdésnek ezeket a szövevényes szétágazásait is felderítjük. Ezért a továbbiakban a kérdést 10

1. közigazgatási,
 2. jogi és
 3. politikai
- szempontból kell tárgyalás alá vennünk.¹⁶⁶ 15

31. A költségvetés közigazgatási szempontból

I. A gazdálkodás az emberi élettől elválaszthatatlan feladat és az emberek társas alakulatai is szükségleteik kielégítésében gazdasági javakra, azok megszerzése végett pedig gazdálkodásra szorulnak. A gazdasági alanyok jelentékeny része kizárólag, vagy túlnyomó részben gazdálkodás céljára alakult, más nagy része azonban a gazdálkodást csak mint másodrendű célt, mint az elsőrendű céljának elérésére szolgáló eszközt tekinti. Ez utóbbi gazdasági alanyok alkotják a háztartó gazdaságok csoportját. A háztartás fogalmának lényeges alkotó eleme az adott fedezetből kielégíthető szükségleteknek fontosság szerint és a gazdasági alany céljának megfelelően való kiválogatása. 20

Az állam szintén nem kivétel ez alól a szabály alól és szükségleteinek kielégítésére gazdasági javakra van utalva. Az állam szükségletei közszükségletek és azok a szervek, akik e közszükségletek kielégítésére vannak hivatva, nem mint saját háztartásuk vezetői, hanem a köz háztartásának megbízottjaiként járnak el. Az állam háztartására jellemző az a körülmény is, hogy szükségletei nemcsak nagyszámúak, 25

166 Irodalom részben idézve van a jegyzetekben, s azon kívül összegyűjtve található a következő művekben: Tomcsányi Vilmos Pál. A parlamentek költségvetési joga, 1908. V–X. l. Magyar Jogi Lexikon. Állami költségvetés, Appropriáció címek alatt. Heckel. Das Budget. 1898. Bibliographia 305–354. l. Handwörterbuch der Staatswissenschaften. Budget és Budgetrecht címek alatt. Jéze. Cours élémentaire de Sciences des finances. 1912. 5. édition. Stourm. Le budget. 6. édition 1909. Irodalom idézve a jegyzetekben. 2–3. l. Société des Nations. Memorandum sur les finances publiques 1921. Genève.

hanem egész területén szétszórva, sőt részben külföldön jelentkeznek és elégtendőők ki. Ez a szétszórtan, nagyszámú megbízott által vitt gazdaság ennek következtében is egységes irányításra szorul. A modern államháztartásnak különleges jellemvonása továbbá az, hogy bevételei, amelyekkel nagyszámú kiadásait fedezheti, túlnyomó
 5 részben nem magángazdasági jövedelemből származnak, hanem szuverén hatalmának gyakorlásával a hatalmának alávetett gazdasági alanyok jövedelmének kisebb-nagyobb részét veszi közszolgáltatásokra igénybe. Ezekből a tényezőkből meg-
 rajzolódik az állam gazdálkodásának természete.

Az állam, mint gazdasági alany, a nagy gazdasági egységek közé tartozik. Ennek
 10 következtében szüksége van mindazokra a gazdasági, szervezeti és technikai berendezésekre, amelyeket a gazdasági élet e célból a maga használatára kifejlesztett. Mindenekelőtt nem nélkülözheti a könyvvitelt. A vagyonváltozásokat fel kell jegyezni, 1. hogy azok feledésbe ne menjenek, 2. hogy a feljegyzések alapján a gazdálkodó alany vagyona és annak egyes részei megállapíthatók, 3. a gazdálkodás eredménye
 15 kiszámítható legyen és 4. hogy a megbízottak működése a számadások segítségével ellenőrizhető, azok működésükért felelősségre vonhatók legyenek. A könyvvitel ma már oly tudományos fejlettségi fokon van, hogy annak számára nem probléma a gazdálkodás bármilyen alakulásának nyomon kísérése. A különböző természetű és irányú gazdasági alanyok céljaira megfelelő különböző könyvviteli rendszerek
 20 alakultak ki. A magyar államháztartás ebben a tekintetben, mint láttuk, meglehetősen megállapodottságra jutott el, amely megállapodottság mutatja azt, hogy megoldatlan kérdések, új célkitűzések e téren nincsenek.

A könyvvitel csak akkor éri meg a ráfordított munkát, és a könyvviteli rendszer csak akkor érdemli meg a tudományos tekintélyt, ha alkalmas a gazdálkodás
 25 eredményeinek kimutatására. Az eredményt folytatólag vitt gazdaságnál, amilyen az államé is, szabályszerűen visszatérő időpontokban, évenként, vagy annak meghatározott szakaszaiban szokták kimutatni. Ez a vállalatoknál a számlák lezárása és a mérlegkészítés, az államnál a zárószámadás.

Eredmény csak úgy állapítható meg, ha a könyvvitel adatai megbízhatók. A megbízhatóság egyrészt arra vonatkozik, hogy a vagyonváltozások hűen, összességében
 30 pontosan legyenek megörökítve és másrészt, hogy a feljegyzések teljesek legyenek, azaz a vagyonnak minden változásáról felvilágosítást adjanak. Ha ezeknek a feltételeknek megfelelnek, akkor alkalmasak egyúttal a vagyonkezelésben részt vevő megbízottak sáfarkodásának ellenőrzésére, hűségük megállapítására. Ezért kifejlődött a könyvvitel helyességének ellenőrzése és annak alapján a vagyonkezelők meg-
 35 számoltatása, s ezek alkották a parlamentek költségvetési jogának kialakulása előtt fennállott számvevőszékeknek is feladatát.

Az államháztartás méreteinek növekedésével, mint láttuk, terjedt és egyre tökéletesedett annak könyvviteli rendszere s könyvelésének megbízhatósága is, valamint
 40 törekedtek lehetőleg az állam egész gazdálkodását feltűntető zárószámadások kitermelésére. A számadási eredmények szolgáltak ugyanis az államban is, mint minden gazdaságban, a múltra vonatkozó tanulságok alapjául és a gazdálkodás folytatásában

követendő útmutatásul. Ezek a hasznai a könyvvitelnek általánosak minden gazdaságra nézve és ezért függetlenek az ország alkotmányos berendezéseitől. Egyaránt előfordulnak magánosok, közjogi testületek gazdaságában, abszolút vagy alkotmányos, monarchikus vagy köztársasági, rendi vagy parlamentáris alkotmány szerint élő államokban.

5

A gazdálkodás folytatására vonatkozó tanulságok és a jövőre szóló tervek szintén csak írásba foglalva szolgálhatnak állandó irányításul. Háztartó gazdaságban, ahol a fedezendő szükségleteknek jellegzetes kiválogatására van szükség, hogy a háztartó gazdaság céljainak elérése szempontjából fontos szükségletek kielégítése biztosítható, az írásba foglalásnak a kielégítendő szükségletek felsorolására és azok terjedelmének megállapítására, a rájuk fordítandó összegek megállapítására is ki kell terjednie. Viszont a bevételek megállapítása azért szükséges, hogy a kiadások határa kitűnjék. Vagy szaporítani kell a bevételeket, hogy nélkülözhetetlen kiadások fedezetet találjanak, vagy pedig a bevételek növelésének lehetetlensége esetén a szükségletek szállíttassanak le, végül abban az esetben, ha a kiadások a bevételek korlátai közé nem szoríthatók, tehát a kezelés hiányt mutat fel, abban az esetben a modern államnak is módjában van a hitelt igénybe vennie.

10

15

A kiadások és bevételek ily részletes előirányzása, amelynek célja a gazdálkodásnak egy következő időszakban való tervszerű folytatása és amellel az államháztartás gazdasági egyensúlyának lehető biztosítása, ez a *költségvetés fogalma*.

20

Ha költségvetés alapján folyik az államháztartás továbbvitele, akkor biztosítva van annak anyagi rendje, mert a pénzügyi igazgatás látja minden intézkedés anyagi horderejét és megvan a lehetősége az anyagi egyensúly fenntartására szükséges pénzügyi rendszabályok kiválasztásának és indokolásának. Együttal az államháztartásban kellő takarékoságnak érvényesítése mellett a költségvetés zsinórmértékül szolgál arra is, hogy az állam adóztatási hatalmával polgárainak vagyoni erejét milyen mértékű közszolgáltatásokra^{CXXVI} vegye igénybe. Végül a modern állam nem nélkülözhetvén a közhitelnek igénybevétele, költségvetés és zárószámadás a legalkalmasabbak a hitel bizalmának felkeltésére. Különösen alkotmányos államokban, ahol az államháztartás vitelének nyilvánossága biztosítva van, szolgál a költségvetés az államháztartás helyzetének megítélésére megbízható alapul, ami a hitelnyújtásnak előfeltétele. Különösen áll ez akkor, ha az állam nemcsak saját polgárainak, hanem a külföldnek hitelnyújtását is igénybe akarja venni, amely hitel rendszerint csak tisztán üzleti alapon szokott rendelkezésre állni.

25

30

A költségvetés tehát fontos abból a szempontból, hogy az állam, mint a közgazdasági élet egyik tényezője, a többi közgazdasági alanyok támogatását megszerezhesse, amikor tehát azokkal szemben alárendelt viszonyban van. De fordítva is nagy jelentősége van amiatt, mert viszont az államháztartás helyzete a többi gazdasági alanyok sorsára igen nagy befolyással van, az államháztartás egyensúlya egyrészt a polgárok vagyoni erejének kímélését: kisebb adóterhet jelent, másrészt az ország gazdasági helyzetének általános felvirágzására, a többi gazdasági alanyok helyzetének általános javulására vezet.

35

40

- Az államháztartás irányítása tehát az ország egész sorsára kiható jelentőségű. E fontosságánál fogva az a kívánatos, hogy ne ötletszerű legyen, a mindenkori erősebb vagy hangosabb érdekeknek kielégítéséből álljon, hanem nagy körültekintéssel, messze kitűzött célokkal és a gazdasági élet szakadatlan folytonosságával számolva történjék. Tehát nagystílú pénzügyi programra van szükség, amely az egész közgazdasági élet berendezkedésének alapjául szolgál, a termelés, fogyasztás, jövedelemképzés, bel- és külkereskedelem tekintetében hosszabb időre szóló tervek szolid [szilárd – K. Gy.] kidolgozására és reális megvalósítására lehetőséget és biztosítékot nyújt. Ez mind kifejezésre jut az állami költségvetésben. Ezért közgazdasági szempontból kívánatos, hogy a költségvetés is, mint a pénzügyi program, hosszabb időre készüljön. A pénzügyi kormányzat nem változtathatja évről évre célkitűzéseit. Ez nem jelenti azt, hogy hosszabb időre való program megállapítása teljes merevséggel történjék. Számolnia kell az élet változó viszonyaival, amelyek gyakran új szükségleteket vetnek fel s régieket csökkentenek vagy megszüntetnek. A gazdasági élet szövevényessége és egyre sűrűbb és erősebb nemzetközi összefüggései tehát mind magának a pénzügyi tervnek időnkint való módosítását, fejlesztését, mind annak a konkrét időszakra, az adott szükségletekhez való alkalmazását teszik szükségessé. Ez a kétirányú változás azonban nem történik egyenlő ütemben. A pénzügyi program mindig hosszabb időre szól, nagyobb vonásokban nyer kifejezést, a konkrét gazdasági program viszont annak keretében és annak szellemében rövidebb időszakokra. A költségvetés tehát mintegy a pénzügyi program vetülete, amely a nap állásához igazodik: egyszer nagyobb, egyszer kisebb, de szabályszerű időközökben változik és mindig ugyanannak a programnak a kifejezője.¹⁶⁷
- Ez egyúttal jelenti azt is, hogy az államnak mindig kell pénzügyi programjának lennie, mert gazdasági szempontból jó költségvetés másként, mint egy nagystílú program megvalósításának egyik lépcsője, nem is képzelhető.
- Ennyit a költségvetésnek magyarázatára abból a szempontból, hogy az nagy háztartás tervszerű vitelére pusztán gazdasági szempontból is szükséges.
- II. Ezenkívül azonban a költségvetés az állami háztartásban más jelentőséggel is bír. A modern centralizált állam^{CXXVII} igen sokféle szükséglet kielégítését tekinti feladatául. E szükségletek nagy része erkölcsi célok elérése, közrend, közbiztonság, közoktatás stb., más része a szociális kérdések megoldása, közegészség, közjólét stb. gondozása s csak egy részük vonatkozik céljánál fogva a közgazdaság terére. Mégis, mint fent kifejtettük, nincs az állami életnek egyetlen tere sem, amelynek kielégítése anyagi javak felhasználását nem tenné szükségessé, s ezért kell az államnak céljai elérése végett háztartást vinnie. Az állami konkrét célok megvalósítása nagyszámú tisztviselő és munkás közreműködésével történik, akik közzolgálati viszonyuknál fogva hivatali kötelességük teljesítéseképpen vezetik és kezelik az állam háztartását is, nincsenek — az állami üzemek némely tisztviselőit és alkalmazottait kivéve —

¹⁶⁷ Heckel. Das Budget. 8. lap.

kötelességük pontos elvégzésében és munkateljesítményük minősége tekintetében anyagilag érdekelve, sem nekik, sem főnökeiknek nem fűződik semmiféle érdeke ahhoz, hogy bármely állami szükséglet kielégítése milyen anyagi áldozattal történik.

Ehhez járul az a helyzet, amelyre fent szintén rámutattunk, hogy az államnak sokoldalú és nagyon változékony szükségletei szétszórta, egyidejűleg a földkerekség igen különböző pontjain elégitendők ki, úgy, hogy azoknak konkrét megállapítása a centrumból nem lehetséges, hanem az állami szervek hierarchikus felépítése mellett általános szabályozásra van szükség, amely az egyes szerveknek hatáskörét és működésük irányelveit megszabja, azok részletes kivitelét pedig erkölcsi és jogi felelősség mellett egyéni belátásukra bízza.

Ez az általános szabályozás, a kötelező irányadás elkerülhetetlen az állam háztartásának vitelében is, ahol az államháztartás vitelében részt vevők anyagi érdekeltségüknél fogva nem, hanem csak hivatali kötelességüknél fogva köthetők meg az állam anyagi javainak felhasználásában. A közszolgálati kötelezettségből folyik a felelősségre vonás, ami az államháztartás tekintetében az összes kiadásoknak és bevételeknek különböző szempontból való ellenőrzésében nyilvánul. Az ellenőrzés vonatkozik egyrészt a pénz- és vagyonkezelés hűségére, ez a kezelési ellenőrzés, másrészt a kiadások és bevételek elrendelése tekintetében a költségvetésben és más jogszabályokban felállított részletes kötelező irányelvek és korlátok pontos betartására, amit közigazgatási ellenőrzésnek neveznek.¹⁶⁸

A költségvetés az államháztartásra nézve tehát sokkal több, mint olyan pénzügyi szabály, amely a kiadások és bevételek egyensúlyának biztosítására szolgál. Pusztán ez elérhető volna azáltal is, ha a kormánynak bizonyos átalányösszeg állana rendelkezésére, vagy legfeljebb az egyes igazgatási ágak szükségletei volnának külön-külön összegekben meghatározva. A közigazgatás szempontjából a költségvetés jóval több: az összes állami szükségletek mérlegelése és elfogadása vagy elutasítása, tehát az állam egész működési körének és annak egész tartalmának tárgyi szempontok, szükségesség és hasznosság szerint való elbírálása s annak vizsgálata, hogy a fennálló törvények a kitűzött állami célok szempontjából milyen fontosságúak. Ilyen szempontból véve az állami költségvetés az állam egész működési programjának, nemcsak egy pénzügyi programnak felállítása. Ez magyarázza egyúttal azt, hogy az állam szükségleteinek beható megfontolás alapján való megállapítása járhat azzal az eredménnyel, hogy az azok kielégítéséhez szükséges összeg felülmúlja a fedezetül rendelkezésre álló bevételeket, azaz hogy a költségvetés a gazdasági időszak elején már hiánnyal állapíttassék meg. Ez akkor, ha a költségvetés tisztán pénzügyi rendszabály volna, vagy ha az állam tisztán gazdasági alany volna, nem volna lehetséges. A költségvetés ily módon felfogva, úgy tudniillik, hogy az az összes állami feladatok mérlegelését és rendszeres összefoglalását jelenti, egyúttal magasrendű kormányzati tevékenységet is jelent: az egész állami élet szervezését.

¹⁶⁸ Vö. alább 3226. alatt.

Mi az organizáció? Legmélyebb értelmében: részek egységbe foglalása, részekre oszló egység, amely észszerű cselekvés céljára jön létre! Különböző elemei vannak.¹⁶⁹

5 Az ember lelki szükségleteihez tartozik a társulás, embertársával való egyesülés. Köszükségletek felismerése, az ebből származó közös célkitűzések, amelyek együttesen valósíthatók meg, társadalmi alakulatokat hoznak létre. A társadalmi alakulatok egymástól abban különböznek, hogy azokat más-más szabályok tartják össze. Ezáltal az emberek kisebb-nagyobb száma egy-egy önálló társadalmi egységgé tömörül, amely keletkezésénél fogva összetett marad. Az összetartó kapocs a közös cél és az együttműködést biztosító közös szabályok, amelyek lehetnek erkölcsi, nyelvi, 10 vallási, jogi stb. szabályok.¹⁷⁰ Az összetartozás azonban az emberek szabadságát jelentékeny mértékben megköti. E kötelék fenntartásának fontos feltétele tehát a célok helyes kitűzése, oly módon való megállapítása, hogy azok a közösség, az egész szervezet céljainak ismertessenek el és így elfogadásuk a szabadsággal összeegyeztethetetlen ne legyen.

15 A szabadságon kívül a társas kapcsolat másik eleme, hogy annak tagjai egyéni önállóságuk megtartása mellett egyúttal egy magasabb rendű egésznek is részei. Egész és rész tehát egyidejűleg mindenki. Ez minden közösség ismertetőjele. E ket-tős szerep a közösség céljainak megvalósítása szempontjából mint munkamegosztás és munkaegyesítés jelentkezik. Munkamegosztás kisebb-nagyobb fokban minden 20 társadalmi közületben előfordul. Nemcsak a családban, a műhelyben, az irodában és a harctéren, hanem a szellemi termelés, a tudományos és karitatív működés terén is stb. A hivatások kialakulása a munkamegosztásnak intézményes kifejezése a társadalomban.

Végül az organizáció harmadik eleme a gazdaságosság. A közös célnak munkamegosztás útján való megvalósításában irányító a gazdaságosság elve, az hogy 25 mentül kisebb áldozattal mentül nagyobb eredményt, minden áldozattal a lehető legtöbbet érjük el. És ez az a pont, ahol a *költségvetés, mint az egész állami élet szervezésének alkalmá és egyúttal kényszerűsége jelentkezik.*

30 Az állam a legmagasabb rendű társadalmi alakulat. Élete elvben örökkévaló, tagjai állandóan megújulnak. Céljai, azaz szükségletei, amelyek mind a közösség szükségleteiként jelentkeznek, igen sokfélék és szétszórtan jelentkeznek, s azonkívül állandóan változnak, úgy, hogy azoknak időről időre visszatérő módon való szám-bavétele és elbírálása szükséges.

Ezeknek a köszükségleteknek időről időre való elbírálása és újból való megál-lapítása a költségvetés összeállítása által történik, ami azonban fogalmilag magával 35 hozza a gazdaságos megvalósításra való törekvést. Ez elsősorban annak elbírálását jelenti, hogy csak olyan szervei legyenek az államnak, amelyek az állami célok megvalósítására alkalmasak, ugyanazt a munkát ne végezzék többen és többfelé, mint

169 H. Niklisch. Organisation. 1920.

Arnold van Gennep. Le génie de l'organisation, 1915.

A. L. Galéot. Précis de l'organisation théorique et pratique. 1920.

170 Somló. Juristische Grundlehre. Leipzig, 1917. 249. l.

amennyire szükség van. Szervek és eszközök létesítése és fenntartása nem öncél, hanem csak eszköz a célok megvalósítására.

Oly nagy és komplikált szervezet áttekintése és vezetése, mint az államé, a szervezésből származó munkamegosztás reciprokját, a munkaegyesítést, az analízissel szemben a szintézist, az igazgatással szemben a kormányzást jelenti. Ezt a szintézist végezni kell minden körülmények között, s ha nem is lehet szakadatlan figyelem tárgya, sűrűn vissza kell térni rá. Végezni lehet s ez a szabályszerűen visszatérő alkalom, mely egyúttal kényszerűség is, a költségvetésnek évről évre való összeállításánál, ami elkerülhetetlenné teszi a szükségleteknek fontosság szempontjából való elbírálását és így eldöntését annak is, hogy valamely állami szerv felállíttassék vagy fenntartassék, fejlesztessék vagy megszüntetessék-e? Ennek nagy fontossága van a közigazgatási szervek működésének jósága szempontjából. A munkamegosztás, a hatáskörök helyes megállapítása, a felesleges tagolás kiküszöbölése és az állandó ellenőrzés biztosítása azok az eszközök, amelyekkel az állami tevékenység színvonalát magas fokra emelhető. Amit eddig a költségvetésről mondtunk, az mind arra vall, hogy a költségvetés készítése és megalkotása a közigazgatás feladatai közé tartozik. A közigazgatás az általánosságban kitűzött állami céloknak konkrét megvalósítása. Az általános iránynak megfelelő részcélok kitűzése. A megvalósításra hivatott szervek kijelölése és irányítása, működésük feltételeinek megteremtése, mindez a költségvetés alkotásának is tartalma.

Az anyagi javak fontossága maga elég ok arra, hogy a pénzügyi tárca kiváló jelentőségű legyen. Az állami közigazgatás szervezésének a költségvetéssel való szoros összefüggése azonban és az általános pénzügyi programmal való kapcsolata a pénzügyminiszternek szerepét a kormány tagjai közt különleges súlyhoz juttatja és neki az egész állami életre nagy befolyást biztosít. Ezért azok az uralkodók a múlt századokban is, akik jó szervezők és akiknek messzelátó céljaik voltak, a pénzügyekre mindig rendkívül nagy súlyt helyeztek. Napóleon minisztereivel, Mollien-nel és Gandin-nel a pénzügyi igazgatás apró részleteibe is elmélyedt.¹⁷¹ A pénzügyminiszter szerepe és súlya azonban a mai közigazgatási és miniszteri szervezetben csak tényleges és csak erkölcsi eszközökkel lehet biztosítva, annak jogi megállapítása a többi miniszterek felelősségének elvével nem egyeztethető össze.

A kormány tagjai közötti tényleges erőviszony ceteris paribus^{CXXVIII} a pénzügyminiszter javára dönti el a mérleget, ami könnyen és aránylag sűrűn odavezet, hogy a pénzügyminiszter veszi át a kormány vezetését, vagy a kormányelnök a pénzügyminisztériumét, ami a hatásköröknek megfelelő elrendeződésére is vezet. Erre külföldön s nálunk is Kossuth Lajostól kezdve számos példa merült fel. A pénzügyminiszteri tárcának eme kiváló súlya azonban nem szorul jogi biztosításra. Ezért volt elhibázott az a törekvés, mely nálunk az 1920. évi XXVIII. törvénycikk megalko-

171 Say: Nouveau dictionnaire d'économie politique. Art. Budget.

tásában nyert rövid időre kifejezést,¹⁷² s a pénzügyminiszternek a többi miniszter hatáskörébe való benyúlásra jogi lehetőséget adott.

Hogy azonban a fejlődés eredménye bizonyos körülmények közt lehet a pénzügyek vezetőjének a többi szervek fölötti intézményes kiemelkedése, arra meggyőző
 5 példa van a magyar alkotmány történetében. A királyság első századaiban a királyi háztartás dománialis^{CXXIX} természetére való tekintettel a pénzügyigazgatás az alispánok vezetése alatt álló vármegyék és a királyi palota ispánjának, a nádornak vezetése alatt álló udvari gazdaság közt volt megosztva. A nádornak és az alája rendelt udvarnokoknak funkciója ebben az időben a királyi magánuradalmak magángazdasági
 10 terményszolgáltatásainak behajtásában és a beszolgáltatott jövedelmek kincstári kezelésében állott. A királyi háztartás kezelésének decentralizálása következtében a nádor, aki kezdetben a vármegyés ispánokkal egyenrangú, sőt tekintettel az uralkodótól való közvetlenebb függését, alárendeltebb helyzetű volt, a központi ellenőrzés gyakorlására nyert megbízást és ez ellenőrző pénzügyigazgatási^{CXXX} funkciójából
 15 indult ki jogállásának az a fejlődése, hogy idővel a vármegyék legfőbb hatóságává és az ország első közjogi méltóságává emelkedett.¹⁷³

A pénzügyigazgatás vezetésének, illetőleg a központi ellenőrzésének funkciói később önálló embert tettek szükségessé és áthárultak a királyi terményjövedelmek
 20 kezelésével és őrzésével megbízott tárnokok mesterére, akikből az 1291. évi IX. törvénycikk óta a központi pénzügyigazgatás feje, és a nádort rangban és tekintélyben közvetlenül követő országos főméltóság lett.¹⁷⁴

Ez a magyar jogtörténetből vett tanulságos bizonyítéka a hatáskör fontosságának, s megfelelő példa a jogállás fokozatos kifejlődésére is.

A modern alkotmányos államokban a parlamenti rendszer mellett az állami
 25 költségvetés megállapításának jogát a parlamentek gyakorolják. Ezt a jogukat az alkotmány egyik sarkételének, egyik legnagyobb fontosságú jogosítványuknak tekintik, s annak kivívásáért és védelmére mindig a legnagyobb áldozatokkal harcoltak és feltékenyen vigyáztak. A parlamentek költségvetési jogának elméleti alapja két tételben található. Az egyik az, hogy az általános állami célkitűzés a törvényhozás ha-
 30 táskörébe tartozván, a költségvetés megállapítása, amely az általános célok konkrét részletekben való kitűzését és megvalósításuk terjedelmének megállapítását jelenti, szintén a törvényhozás által teljesítendő. A másik az, hogy az állam magángazdasági jövedelmei ma már számottevő szerepet nem játszanak, hanem kiadásai túlnyomó
 35 részét adóztatási hatalma által az állampolgárok vagyoni erejének igénybevétele útján fedezi. A magántulajdon elvének ez a flagrális megsértése, helyesebben korlátozása azonban az államnak olyan térre való átnyúlását jelenti, amelyen a modern alkotmányok az államhatalom önkorlátozását: az egyén jogkörének sértetlenségét

¹⁷² Az 1921. évi XXXIV. tc. 5. §-a hatályon kívül helyezte.

¹⁷³ Hóman Bálint: A magyar királyság pénzügyei és gazdaságpolitikája Károly Róbert korában. 1921. 32. l.

¹⁷⁴ Uo. 45. l.

biztosítják és ennek következtében e szabály alól való kivételt is csak a törvényhozás állapíthatja meg.¹⁷⁵

A parlamentarizmus lényegét éppen abban látják, hogy maga a nép képviselői útján állapítsa meg azokat a terheket, amelyeket az állam érdekében vállalni és viselni hajlandó és a költségvetési jog tartalma egyrészt e terhek pontos megállapítása, másrészt ugyancsak a parlament által való ellenőrzése annak, hogy az adókból és egyéb közterhekből származó bevételek tényleg a parlament által megszavazott célokra fordítottak-e.

E célok minél precízebb megvalósítása érdekében a parlamentnek arra kell törekednie, hogy a közszükségleteket minél kisebb időközökben állapítsa meg és azok felhasználását minél sűrűbben megvizsgálja. Egyrészt a parlamentnek eme törekvése, másrészt gazdasági szempontból helytálló pénzügyi program ama természeté, hogy az hosszabb időre, lehetőleg évek sorára előre állapítandó meg és közben alapelveiben ne változzék, ellentétes törekvések és a köztük való kompromisszum eredménye az az általános gyakorlat, hogy az állami költségvetést a parlamentek 1-1 évre állapítják meg és az állami zárószámadások is ugyanerre az időszakra vonatkoznak.

Az a körülmény azonban, hogy a költségvetés megállapításának jogát a törvényhozás magának tartja fenn, nem változtat a funkció természetén. A költségvetés megállapítása lényegileg közigazgatási funkció marad és annak a törvényhozó hatalom által való végzése az államhatalmak Montesquieu által felállított megosztásának elvébe ütközik.¹⁷⁶ Ebből szorosan következik az, hogy a törvényhozás költségvetési és zárószámadási jogának gyakorlásában maga is alá van vetve a közigazgatás szakszerűsége követelményeinek és ez nem olyan terület, amely a törvényhozás szuverén korlátlanságának érvényesítésére alkalmas. Éppen ezért, mint látni fogjuk, magának a parlament költségvetési jogának alakulása számos esetben közigazgatási, pénzügytechnikai és gazdasági okokból megy át módosulásokon.¹⁷⁷ Különösen mutatkozik e momentum hatása a költségvetési időszaknak, a költségvetés tagozatának, a költségvetéstől való eltérések engedélyezésének, a számvitel szabályozásának és a zárószámadás berendezésének megállapítása és fejlődése stb. tekintetében.

¹⁷⁵ Concha. Politika. I. 488. l.

Tomcsányi Vilmos Pál, i. m. 135. skk.

¹⁷⁶ Laband: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 1901. IV. k. 483. l.

¹⁷⁷ „Az egyes állami feladatoknak (pénzügy, rendészet, közigazgatási politika stb.) változhatatlan törvényektől függő belső természete van... A közigazgatás a maga saját életelvei szerint működő nagy jelenségekört alkot, mint külön erő érvényesül, sőt esetleg az alkotmány alapirányára is módosítólag hat, amit úgy fejezünk ki, hogy az alkotmányban kifejezett nagy elvek a gyakorlatban teljesen nem érvényesülnek, az életbe nem mennek át.” Concha: Politika. II. k. 3. l.

32. A költségvetés jogi szempontból

I. A modern pozitív jogban több költségvetési rendszert lehet megkülönböztetni. Ezek legfontosabbjai:

1. Az angol rendszer,^{CXXXI} melyet az észak-amerikai Egyesült Államok is nagyjából átvettek, abban áll, hogy nincs egységes budget, nincs olyan törvény, amelyet költségvetési törvénynek hívnának, hanem a kiadások és bevételek egyaránt megoszlának részben olyanokra, amelyek állandóan érvényesek és részben olyanokra, amelyek évről évre változó összegekben szavaztatnak meg.

2. A francia költségvetési rendszer.^{CXXXII} Ezt vette át Belgium, s annak közvetítésével mi is. Ebben a budget előírányozza az összes kiadásokat és az összes bevételeket és azok évről évre esnek a parlament megállapítása alá.

3. A porosz^{CXXXIII} és az azt átvevő német birodalmi költségvetési rendszer, úgy, mint az a világháború végéig fennállott, a tudományos irodalomban legbehatóbb feldolgozásban részesült és leginkább juttatta kifejezésre azt a körülményt, hogy a költségvetés megállapítása tulajdonképpen közigazgatási, nem pedig törvényhozási funkció és ezért a törvényhozás funkcionálásának hiányában a közigazgatás szükségai irányadók.

Ezekkel a rendszerekkel azonban behatóan nem foglalkozhatunk, csak akkor térünk ki rájuk, amikor az tárgyunk megvilágítására közvetlen haszonnal jár.

II. A költségvetés megállapítása, mint mondtuk, közigazgatási tevékenység, amelyet nálunk a törvényhozás saját hatáskörébe vont. Megjelenési formája: törvény. Jogi jelentősége van, amelyet vizsgálnunk kell abban a tekintetben, hogy nincsenek-e az egyéb törvényekre érvényes szabályoktól és elméleti megállapításoktól eltérő vonásai, valamint tanulmányoznunk kell azt, hogy végrehajtása során, tehát a közigazgatásban milyen jogi momentumok merülnek fel és azokat is pontosan meg kell határoznunk.

321. A költségvetési felhatalmazás

3211. A költségvetés előkészítése

Az állami költségvetés kezdeményezése és előkészítése tekintetében a kormánynak különleges helyzete van. Amíg minden más törvényjavaslatot az országgyűlés bármely tagja kezdeményezhet és akár a képviselőházban, akár a főrendiházban előterjeszthet, addig a költségvetésre nézve már az 1848. évi III. törvénycikk óta törvénybe van iktatva az a rendelkezés, hogy azt a képviselőházban kell előterjeszteni s a számviteli törvény (3. §) több évtizedes megelőző gyakorlatnak megfelelően kimondja, hogy a pénzügyminiszter ott a minisztertanácsban véglegesen megállapított állami költségvetési előirányzatot köteles benyújtani.

Az előkészítés oly módon történik, hogy a miniszterek és az állami számvevőszék elnöke, tehát azok a hatóságok, akik közvetlenül a számviteli törvény alapján

bírnak utalványozási joggal, előkészítik a saját kezelésükre vonatkozó kiadásoknak és bevételeknek következő évi részletes előirányzatát és azt minden év december hava közepéig, tehát a költségvetési év kezdetét megelőző hat és fél hónappal a pénzügyminiszterhez juttatják. Hogy ezt tehessék, a miniszterek kénytelenek az alájuk rendelt utalványozó hatóságoknak és állami intézményeknek várható bevételeiről és szükségleteiről tájékozást szerezni, hogy annak alapján állíthassák össze saját tárcájuk előirányzatát. 5

A pénzügyminiszter a minisztertanácsai által hozzá juttatott tárca-előirányzatokat, valamint saját tárcájának előirányzatát az állami költségvetésbe foglalja össze, hozzá főösszmázatot és mérleget készít és végleges megállapítás végett a minisztertanács elé terjeszti. 10

Mindezek a körülmények indokolják azt, hogy a költségvetési törvény kezdeményezésére a törvényhozás egyes tagjai nem vállalkozhatnak, mert nem rendelkeznek az állam várható szükségletei és bevételei tekintetében olyan tájékozottsággal, hogy a költségvetés előirányzatát figyelemre méltó pontossággal készíthetnék elő. Ennek következtében a számviteli törvénynek idézett rendelkezését (3. §), valamint az egész magyar parlamenti gyakorlatot szokásjognak elfogadva, tekinthetjük tilalomnak is arra nézve, hogy a költségvetési törvény tekintetében egyes képviselők kezdeményezési joggal éljenek, illetve kétségtelen, hogy a képviselőház netalán benyújtott ily tárgyú javaslatot nem venne tárgyalás alá. 15 20

A pénzügyi tudomány a költségvetési javaslattal szemben általában a következő követelményeket támasztja:

1. egység és teljesség, 2. valóság és pontosság, 3. rendszeresség és végül 4. részletesség.¹⁷⁸

Ezeknek a magyar állami költségvetések a következő módon felelnek meg:^{CXXXIV} 25

ad 1. Az egység és teljesség követelménye azt jelenti, hogy az államnak egy költségvetésben kell összes bevételeit és kiadásait összefoglalnia, hogy ily módon az államháztartás egész terjedelmében áttekinthető legyen, az államháztartás alakulására befolyást gyakorló összes körülmények a költségvetésben helyt foglaljanak és azonkívül más gazdasági tényezők működésével számolni ne kelljen. 30

Hogy a magyar állami költségvetés ennek a feltételnek megfelel, az következik a számviteli törvény 21. §-ából, mely kimondja, hogy minden állami kiadást vagy bevételt a költségvetés valamely fejezetének, címének és rovatának terhére vagy javára kell utalványozni, mégpedig úgy, amint az a költségvetés részletes előirányzatának leginkább megfelel. A 23. § pedig kimondja, hogy az egyes kezelési ágakra megszavazott hitelek a miniszterek és az állami számvevőszék elnöke nem növelhetik semminemű külön jövedelemmel, hanem kötelesek az évi kezelésben felmerülhető bármily jövedelmet, amennyiben azt előirányzatukba fel nem vehették, a bruttó számadási rendszernek megfelelően, a zárszámadásban mint „előirányzat nélküli” bevételt kimutatni. 35 40

¹⁷⁸ Tomcsányi Vilmos Pál: A parlamentek költségvetési joga. 202. skk.

ad 2. A költségvetés valódisága és pontossága alatt azt értjük, hogy a tételek a valóságban tényleg létező szükségletekre és valóban befolyó bevételekre vonatkoznak, azokra a célokra irányoztassanak elő, amelyekre tényleg fordíttatni fognak, vagy amely forrásokból tényleg származnak, végül, hogy a tételek olyan összegekkel
5 szerepeljenek, amelyek az államháztartásnak a költségvetési év folyamán várható alakulásának lehetőleg pontosan megfelelnek.

Ez utóbbi kettőt jelent: 1. azt, hogy mivel az államháztartás a mai pénzgazdálkodás következtében az állam pénztárába befolyó bevételek és azok terhére kifizetett kiadások alakjában bonyolódik le, a kiadások és a bevételek a költségvetésben
10 a bruttó rendszer szerint, tehát mind a kiadásoknál, mind a bevételeknél egyfelől a kiadási ágakkal kapcsolatos bevételek, másfelől a bevételi ágakkal szemben előforduló kiadások elkülönítve, ne pedig kompenzáltan; 2. hogy az előirányzat tételei a gazdasági életnek megfelelő egységárak és a közigazgatás szükségletének alapos kiszámítása alapján irányoztassanak elő.

A magyar állami költségvetés e feltételnek megfelel, amennyiben a számviteli törvény 5. §-a kimondja, hogy az előirányzás mind a kiadásokra, mind a bevételekre nézve bruttó összegekben, a 12. § pedig, hogy folyó készpénzben történjék.

A számviteli utasítás gondoskodik arról, hogy a költségvetésnek azok a tételei, melyek nem állandók, tehát nem külön törvényekben, állami szerződésekben, vagy
20 az állami közigazgatás állandó szabályaiban megállapított összegekkel irányozandók elő, mint a civilista,^{CXXXV} az államadósságok kamatterhe, a Magyar Tudományos Akadémia segélye (1923. évi I. törvénycikk) stb., röviden a változó tételek előirányzata három alap egybevetésével számíttassanak ki: a) az utolsó állami költségvetés és b) a költségvetési évet megelőző rendszerint három úgynevezett tapasztalati év
25 eredményei, c) az időközben alkotott törvények, intézmények, létszámszaporítások vagy csökkentések és általában mindazon viszonyok és körülmények alapján, amelyek az a) és b) alatt felsorolt tényezőktől eltérő eredményt helyeznek kilátásba.

ad 3. A költségvetés rendszeressége alatt azt értjük, hogy abban az egyes előirányzati tételek oly módon legyenek megkülönböztetve és csoportosítva, hogy a nagyszámú tétel és a különböző szükséglet és bevétel között az eligazodás s a felettük való
30 áttekintés lehetséges legyen.

A költségvetés berendezését vagy szerkezetét a számviteli törvény állapítja meg. Az 5. § szerint mind a kiadásoknak, mind a bevételeknek főosztálya 2-2 osztályra oszlik: A) 1. a rendes és 2. a rendkívüli kiadások, B) 1. a rendes és 2. a rendkívüli
35 bevételek osztályára.

A rendes kezeléshez tartoznak az állami háztartásban évenként állandóan előforduló valódi kiadások és valódi bevételek (7. §). A rendkívüli kezelés osztályába oly kiadások és bevételek valók, melyek állandó jelleggel nem bírnak, hanem csak
40 egyszerismindenkorra merülnek fel, vagy ha több éven át ismétlődnek is, az állami háztartás rendes folyamánát nem képezik.

A rendkívüli kiadások osztálya két alosztályra oszlik: a) az átmeneti kiadások és b) a beruházások alosztályára (8. §).

A kormány a számviteli törvényben nyert felhatalmazás alapján a legfőbb állami számvevőszék elnökével egyetértésben úgy rendelkezett, hogy „beruházások” alatt számviteli szempontból csakis az ingatlan államvagyonba fektetendő kiadások értendők, melyekkel szemben az ingatlan államvagyon leltárában megfelelő gyarapodás, ellenérték áll elő. (Sz. U. 29. §.) Viszont az átmeneti kiadások alosztályába tartozik mindennemű rendkívüli kiadás, mely beruházásnak nem minősíthető (Sz. U. 27. §).

5

Mind a rendes, mind a rendkívüli kezelés részletes előirányzata fejezetekre, címekre, rovatokra és alrovatokra oszlik, melyeket a költségvetési előirányzat összeállításakor a kormány a számvevőszék elnökével egyetértésben állapít meg.

10

Általában külön fejezetet alkotnak a közvetlen állami szervek (államfő, törvényhozás), az egyes minisztériumok és a velük egyenrangú állami hatóságok (Legfőbb állami számvevőszék, Közigazgatási Bíróság,^{CXXXVI} Földbirtokrendező Bíróság), az állami adósságok s az állami élet más hasonló nagy csoportjai és újabban az állami üzemek (Sz. U. 37. §.)

15

Az egyes fejezetek háztartása a körükbe tartozó kormányzat és közigazgatás különböző irányai vagy feladatai szerint címekre oszlik, melyeket számadási ágnak is hívnak. (Sz. U. 38. §.)

A címek körében előforduló egynemű kiadások, esetleg bevételek rovatonként, a rovatok körében előforduló ilyen csoportok alrovatonként irányozandók elő. (Sz. U. 39., 48. §.) Különösen fontos az egyes címeken belül a személyi járandóságok és dologi kiadások széjjelválasztása külön-külön rovatokra.

20

A magyar állami költségvetésnek ez a szerkezete alapján a számviteli törvény megalkotása óta megvan. Már 1868 óta elfogadta az országgyűlés ezt a berendezést, melynek mintája az olasz költségvetésben volt,¹⁷⁹ csak 1870-től 1877-ig különböztek meg a rendes és rendkívüli bevételeken és kiadásokon kívül hitel- és pénztárműveleti kiadásokat és bevételeket is, ami az államháztartás akkori kialakulási korszakában találta magyarázatát. A fejezetek, címek és rovatok rendszere csak fokozatosan kristályosodott ki úgy, amint azt azután a Sz. U. kodifikálta. Eleinte előfordult, hogy amit egyik tárcánál fejezetnek neveztek, az a másik tárcánál cím volt, majd, hogy következtelenül alkalmazták a címek és rovatok közti megkülönböztetést, később azonban ezek a zavarok fokozatosan megszűntek, amiben a számvevőszék működésének is jelentékeny része volt.

25

30

A költségvetésnek eme rendszer szerint való összehasonlítása adja egyúttal magyarázatát annak az említett lehetőségnek, sőt elkerülhetetlen kényszerűségnek a kormány számára, hogy mivel az előirányzás érdekében a kormányzat és közigazgatás összes szerveivel és feladataival kell foglalkoznia, azok szükségességét, hatáskörét és egymáshoz való viszonyát megfontolás tárgyává tegye, organizálja. Az ezirányú állásfoglalás helyesen másként nem történhetik, mintha az állam összes céljait rendszerbe foglalja és csak azokat a szerveket, valamint csak azokat a szük-

40

179 Várnai: A budgetjog és gyakorlása, 1898. 31. l.

ségleteket fogja indokoltnak és az állami költségvetés terhére fenntarthatóknak elfogadni, amelyek az állami organizmus architektúrájába beillenek és üzemének fenntartásához különösen hozzájárulnak.

5 Ezzel kapcsolatban nyer megoldást szerény nézetem szerint az a régi vitakérdés, amelyet a németek Organisation durch das Budget^{CXXXVII} cím alatt tárgyaltak.

A magyar parlament többek közt az 1890. évi költségvetés tárgyalásakor foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy a költségvetésbe nem állítható be oly intézmény költsége, melynek felállítása iránt az országgyűlés még nem határozott, nevezetesen az igazságügyi orvosi tanács és a honvédségi szervezet átalakításának költségei al-
10 kalmából. Az előbbinek tétele a költségvetés tárgyalásakor tényleg függővé is tétetett a külön törvény elfogadásától, viszont a honvédelmi költségvetést elfogadták ugyan, de világosan kifejezték, hogy ez csak kényszerhelyzet következménye, mely precedensül nem szolgálhat, mert organikus törvényt budgettörvényben módosítani nem lehet.¹⁸⁰

15 A közigazgatási szervezés tulajdonképpen nem költségvetési, hanem jogi kérdés, a szervezésre hatáskörrel bíró valamely állami szerv akaratnyilvánítása, amely azonban, mondhatni, kivétel nélkül anyagi következményekkel jár. Az anyagi szükséglet rendszerint személy alkalmazásával is jár. A számviteli törvény 33. §-a értelmében pedig a miniszterek és az állami számvevőszék elnöke kötelesek a vezetésük alatt álló
20 hatóságok és hivatalok személyzeti és igazgatási állományát az évi részletes előirányzatban az országgyűlés jóváhagyása elé terjesztetni és oly járandóság senkinek sem utalványozható, mely a jóváhagyott fizetési és személyzetállomány-rendszeren nem alapszik.

Ezért új állás szervezése, vagy új állami szolgálat létesítése az erre jogosultak
25 szervezési hatáskörében is csak azzal a feltétellel történhetik, ha a törvényhozás a megfelelő költségvetési fedezetet rendelkezésre bocsátja és amennyiben az be nem következik, vagy a törvényhozás a fedezetet kifejezetten megtagadja, ez egyértelmű az új szerv működése előfeltételeinek megtagadásával. A budget maga tehát nem organizál, általán az intézmények létét nem alterálja, csak következményei lehetnek
30 ilyen kihatásúak. A hitel megtagadása annyi, mint a szervezet tényleges megszüntetése, amit ennek következtében követnie kell a jogi megszüntetésnek.

Ha a szervezés a törvényhozás hatáskörébe tartozik, az erre vonatkozó törvényben a költségvetési törvény keretén kívül is engedélyezhető a megfelelő pót-,
vagy rendkívüli hitel, ha pedig a kormány hatáskörében történik a szervezés, egy-
35 idejűleg gondoskodnia kell a megfelelő hitelnek külön törvényjavaslat útján, vagy az 1920. évi XXVIII. törvénycikk 6. §-a szerint való kieszközléséről. Viszont, ha a költségvetési törvénybe hitelt vesznek fel valamely új célra, ezáltal az még nincs

180 Földes Béla: Költségvetési kérdések. Budapesti Szemle, 1891. IV. 263. lap.

megszervezve, csak felhatalmazás van a megszervezésére és a parlament kifejezésre juttatja ezáltal azt a felfogását, hogy megszervezését kívánatosnak tartja.¹⁸¹

ad 4. A költségvetéssel szemben támasztott negyedik követelmény: a részletesség azt jelenti, hogy a költségvetés úgy legyen összeállítva, hogy abból a kormány programja, szándékai megállapíthatók legyenek, vagy legalábbis kitűnjenek mind- azok a tervek, amelyekre nézve a törvényhozás elhatározása szükséges. A részletezés helyes mértékének megtalálása éppoly nehéz, mint amilyen fontos. A részletezés elhanyagolása a parlament hatáskörének elvonását, működésének merő formasággá való sülyledését jelenti. Viszont a túlságos részletezés átteszi a végrehajtó hatalmat a parlament kezébe, a kormány a költségvetési törvény által minden lépésében és el- határozásának szabadságában túlságosan kötve van és az eredmény, hogy a közigaz- gatási élet tökéletesülése megáll, a fejlődés de facto megszűnik, mert a parlament a régi tételeket könnyen átengedi, az újakat igen nehezen, s így tespedés következik be a végrehajtás minden ágában.¹⁸²

Állami költségvetésünkre nézve e tekintetben a megelőző pontban, a költségve- tés tagozatára vonatkozólag elmondottakon kívül a következő részletes rendelkezé- sek irányadók:

A részletes előirányzatba felvett összegek az utolsó folyó évi költségvetési törvény megfelelő összegeivel összehasonlíthatók, amely célra külön hasámban minden té- tellel szembeállítatnak a megelőző költségvetés megfelelő rovatai és a kedvezőtlen eltérések külön indokolásban igazolandók. (Sz. T. 4. §.) Ha a költségvetési törvény- ben külön törvényeken alapuló kiadások és bevételek fordulnak elő, ezekre nézve a költségvetési törvény illető tételeinél hivatkozni kell azokra a törvényekre, melyek ama kiadásokat, illetőleg bevételeket megállapították. (Sz. T. 13. §.)

3212. A költségvetés tárgyalása^{CXXXVIII}

A magyar állami költségvetés tárgyalásánál a parlament eljárása ma ugyanaz, mint bármely más törvényjavaslat tárgyalásánál. A *képviselőház*, ma a nemzetgyűlés, a kormány által nyomtatásban előterjesztett részletes költségvetési előirányzatot az ez idő szerint 30 tagból álló pénzügyi bizottság elé utasítja megvizsgálás és jelen- tésétel végett. A bizottság egy főelőadót és esetleg az egyes tárcák részére külön-kü- lön szakelőadókat bíz meg a költségvetés átvizsgálásával s a bizottság azok előadása mellett foglalkozik az előirányzattal.

A bizottság álláspontját magában foglaló jelentést a főelőadó terjeszti a plénum elé, mely azt előbb általános, majd részletes vita tárgyává teszi és a részletes vita eredmé- nyeképpen előbb a kiadásoknak, majd a bevételeknek címeit, esetleg rovatait egyen- ként szavazza meg.

181 L. az 1892. évi XIV. tc. 5. §-át, s újabban különösen az indemnitási törvényekbe felvett különböző „felhatalmazásokat” állások, hivatalok szervezésére, fizetésrendezési kormányrendeletek kibocsá- tására stb.

182 Tóth Lajos: A budgetjogról, 1904. 58. l.

A részletes előirányzatnak tárgyalása során a képviselők az egyes költségvetési tételeknek leszállítását, vagy törlését, valamint azok felemelését vagy újaknak felvételét is egyaránt indítványozhatják. A képviselőknek ez a joga nincs korlátozva, ha mindjárt ez a demokratikus választójog korában a költségvetés egyensúlyának veszélyeztetését is jelentheti. Igaz az angol parlamentre vonatkozólag elhangzott mondas: „Ha tapsvihart akarsz magadnak biztosítani a képviselőházban, úgy tarts dicsérő beszédet a takarékos-ságról általánosságban; ha pedig biztos vereséget akarsz szenvedni, javasolj megtakarítást valamely tételnél.”¹⁸³ Angliában ezért a budgettélék felemelését a képviselők nem is indítványozhatják, nálunk azonban nem merült fel szüksége hasonló rendelkezésnek.

A költségvetési részletes előirányzatnak a képviselőház által ily módon történt letárgyalása és elfogadása után 1875 óta a pénzügyminiszter, azelőtt a pénzügyi bizottság, benyújtja az úgynevezett felhatalmazási (appropriációs) törvényjavaslatot, melynek szerkezetét a 35. lapon [jelen kötetben az 52. skk. oldalakon] közöltük. Ebben a javaslatban összefoglalja a képviselőház határozatait a költségvetés egyes tagozataira megszavazott hitelekre nézve olyan részletességgel, amint a szavazás történt, nevezetesen előbb a kiadásokra, azután a bevételekre, a költségvetés osztályai, alosztályai, fejezetei, címei és többnyire rovatai szerint részletezve. Az alrovatok részletezését mindig, a rovatok szerinti részletezést némelykor elhagyja s az utóbbi esetben egy-egy cím egész hitelét egy összegben foglalja magában, ami olyan címe-knél szokott előfordulni, amelyeknél személyi és dologi szükségletek külön-külön nem szerepelnek. Az appropriációs törvényjavaslat többi rendelkezései a költségvetési mérleget és az esetleges hiány fedezésére szolgáló eszközök megjelölését, továbbá különböző esetleges rendelkezéseket foglalhatnak magukban.

Ez a törvényjavaslat ugyanazt az utat járja meg, mint a részletes előirányzat a bizottság és a plénum előtt.

A felhatalmazási törvényjavaslat tárgyalásának célját tömören fejezte ki Hegedüs Lóránd^{CXXXIX} előadó az 1911. évi javaslat bemutatásakor: „Feladatunk az, hogy kimutassuk, mennyiben felel meg a pénzügyminiszter úr által benyújtott törvényjavaslat egyrészt a képviselőház azon határozatainak, amelyeket az egyes tárcák költségvetéseinek tárgyalása alkalmával hozott, másrészt pedig az 1897. évi XX. törvénycikknek, mely az állami számvitelről szól”¹⁸⁴ Mégis megengedettnek kell tekinteni azt is, hogy a költségvetés részletes tárgyalása során megállapított tételek a felhatalmazási törvény tárgyalása során módosíttassanak.

A főrendiház a költségvetés részletes előirányzatával nem foglalkozik, hanem közvetlenül a képviselőház által általánosságban és részleteiben elfogadott felhatalmazási törvényjavaslat kerül a főrendiház elé, amely ugyancsak bizottsági előkészítés és előadói jelentés alapján foglalkozik azzal más törvényjavaslat módjára

¹⁸³ Bagehot: Englische Verfassungszustände, német kiadás 179. lap. Idézi Földes Béla idézett helyen. 247. lap.

¹⁸⁴ Képviselőházi napló, 1911. évi június 30-i ülés.

általánosságban, majd részleteiben. Ez a különbség a tárgyalásban csak gyakorlaton alapul, mert a főrendiházat a költségvetés tárgyalásánál ugyanazok a jogok illetik meg, mint a képviselőházat, azzal a kivétellel, hogy a javaslatot az 1848. évi III. tc. rendelkezése értelmében a képviselőháznál kell benyújtani. Ennek a gyakorlatban ugyan az a következménye, hogy a képviselőház a javaslatnak tárgyalására a rendelkezésre álló időnek többnyire túlnyomó részét lefoglalja, úgyhogy a főrendiháznak rendszerint alig jutott ideje beható budget-vitára, többnyire csak egy-két ülésen foglalkozott vele. Ez azonban nem jogi különbség.

A költségvetés tárgyalásának módja az országgyűlés házainak házszabályaiban és azok gyakorlatában van szabályozva.

A rendszer általában megfelel az úgynevezett kontinentális budgetjogi rendszernek, amely Angliától egyrészt abban tér el, hogy az utóbbinál az egész ház alakul át bizottsággá és ily módon készíti elő a plénumbeli tárgyalást. A másik pontja az eltérésnek pedig az, hogy az angol költségvetés két részből áll, az állandóból és a változóból, és az országgyűlésnek csak az utóbbi résszel kell évről évre foglalkoznia. Ennek a különválásnak az angol gazdasági és parlamenti viszonyok történeti fejlődésében rejlik a magyarázata. Az állami szükségletek egy része ott már a 18. században oly állandóságot mutat, hogy azokat évről évre ismétlődőknek ismerték fel és a bevételi források közül az állandó jövedelműekből alapokat létesítettek, amelyek mindegyikét a kiadások egy csoportjának fedezésére jelölték ki. Ezeket az alapokat később 1787-ben Consolidated fund^{CXL} név alatt egybeolvasztották, mely azóta a kijelölt, állandóan megállapított kiadások fedezésére szolgál. Az évenként megállapításra kerülő szükségleteket Supply services^{CXLI} névvel jelölik. A költségvetés állandó és változó részének egymáshoz való aránya azonban az utóbbi javára állandóan eltolódik. 1875-ben a változatlan rész 28 000 000, a változó 56 000 000 font sterlinget tett ki, úgyhogy a változatlan rész fele volt az évenként megszavazottnak.¹⁸⁵ 1906/7-ben 142 000 000 font sterling összes kiadásból változó volt 111 000 000 font sterling és állandó csak 31 000 000 font sterling,¹⁸⁶ a bevételeknek pedig mintegy negyede esik a Consolidated fundra.¹⁸⁷

A költségvetés nálunk való tárgyalásának fenn ismertetett rendszere azonban ideiglenesnek tekintendő. A parlament munkaképessége érdekében ugyanis az utóbbi időben a képviselőház házszabályait többször módosították. Ezek közül legfontosabb módosítások: a koalícióé 1908. évből és a Tisza [István]-féle 1913-ból.

Az 1908. évi házszabály-módosítás a költségvetés tárgyalására vonatkozó különleges rendelkezéseket nem tartalmazott és hatálya az 1906. évi országgyűlés utolsó ülésszakával véget ért. A Tisza [István]-féle házszabályok azonban a parlament munkaképességének érdekében több erélyes módosítást léptettek életbe és a költségvetési és indennitási felhatalmazások tárgyalására a parlamenti cloture-t,^{CXLII}

185 Gneist: Budget und Gesetz. 1867. 13. lap.

186 Jéze: Cours élémentaire de Sciences des finances, 27. l.

187 Stourm: Le budget, 314. lap.

illetve angol példára a [parlament – K. Gy.] guillotine-t^{CXLIII} is behozták.¹⁸⁸ Mint a magyar parlament költségvetési jogának gyakorlásáról a 22. fejezetben elmondottak igazolják, a parlament munkaképességének legalább ezen a téren való helyreállítása a parlament költségvetési jogának védelmére is nélkülözhetetlenül szükséges.

- 5 Nagy kár, hogy az 1920 óta ülésező nemzetgyűlések ezt a házszabályt nem vették át. A mai helyzet e téren ugyanis az, hogy az első nemzetgyűlés 1920. évi február hó 18-án tartott második ülésén Rakovszky István akkor megválasztott elnöknek indítványára kimondotta, hogy: „A nemzetgyűlés szervezetére, eljárására és tanácskozásának rendjére nézve ideiglenesen, ameddig a nemzetgyűlés másképpen intézkedni szükségesnek nem tartja, az országgyűlés képviselőházának 1908. évi házszabályai legyenek irányadók a változott helyzetből folyó, taxatív felsorolt eltérésekkel.”¹⁸⁹
- 10 Mivel a nemzetgyűlések másképpen intézkedni azóta sem tartották szükségesnek, ma is tehát az 1908. évi házszabályok vannak érvényben, habár a korábbi szigorítást előidéző okok fokozottan megvannak.

- 15 Az, hogy a költségvetési törvényjavaslat a részletes előirányzat letárgyalása után és annak eredményei alapján kerül a ház elé, nem pedig a részletes előirányzattal egyidejűleg, ez a magyar parlamenti gyakorlat specialitása, amely azonban logika tekintetében nem kifogásolható.

- A főrendiház jogkörét illetőleg vita tárgya volt, hogy annak joga van-e budget-tételt felemelni. 1878-ban az osztrák–magyar vámtarifa tárgyalásánál keletkezett a vita, amikor a főrendiház egyes tételeket emelni kívánt. Széll pénzügyminiszter konstátálta ebből az alkalomból, hogy közjogunkban az alsóház kizárólagos joga költségvetési indítványokra kodifikálva nincs, habár az elv helyessége elismerést érdemel. Javaslat tétellett a főrendiház szervezetének módosításáról szóló 1885. évi
- 20 VII. tc. előkészítésekor arra, hogy a főrendiház kezdeményezési joga három kérdésre nézve: 1. újoncállítás és véderő, 2. évi állami költségvetés és általában adóügy, kölcsönök felvétele és újabb kiadások megszavazása, 3. 1867. évi XII. tc.-ből folyó közös ügyek tekintetében kizárassék. A javaslat azonban ilyen alakban nem emelkedett törvényerőre, hanem helyette került az 1885. évi VII. tc.-be annak 13. §-a.¹⁹⁰
- 25

3213. A költségvetési törvényre vonatkozó jogszabályok

- 30 Az appropriációs törvényre vonatkozólag 1897-ig a parlament gyakorlata, a számviteli törvény megalkotása óta pedig ez utóbbinak tételes rendelkezései a parlament gyakorlata az irányadók.

Az appropriációs törvényre vonatkozó rendelkezéseket három csoportba lehet osztani:

188 Lásd beható és szép tárgyalását Ereky Istvánnak Jogtörténeti [(!) Jogtörténelmi] és közigazgatási jogi tanulmányok c. műve, II. kötet 288–295. és 392–442. lapjain.

189 Lásd a Képviselőház Naplóját az 1920. évi február hó 18-i ülésről.

190 Várnai: i. m. 65. l.

1. A költségvetési felhatalmazásnak kiadásokra és bevételekre nézve egyaránt előre, a költségvetési időszakot megelőzően meg kell adatnia.

2. A kiadások rendeltetésük és összegük szerint pontosan megállapíthatnak, a bevételek forrásaik és várható hozadékuk szerint szintén, az egyes bevételek azonban nem külön kijelölt szükségleteknek, hanem az összes állami kiadásoknak együttes fedezetéül szolgálnak.

3. A költségvetési hitelösszegek hitelkereteknek tekintendők, amelyektől való kedvező eltérés, tehát az, hogy a kiadások az előirányzott összegen alul maradjanak, vagy a bevételek az előirányzott összeget túlhaladják, minden további nélkül meg van engedve.

Ad 1. A számviteli törvény 3. §-a kötelezi a pénzügyminisztert, hogy az állami költségvetés előirányzatát minden évben oly időben terjessze az országgyűlés képviselőháza elé, hogy annak országgyűlési tárgyalása a költségvetési év végéig befejezhető legyen. Azonkívül a 19. § rendelkezést tartalmaz arra az esetre, ha a költségvetési törvény a költségvetési év kezdőnapjára létre nem jönne, amiből szintén következik, hogy a törvényhozás a költségvetési törvénynek előre való megalkotását kívánja.

Ez utóbbi esetben a kormány külön törvényjavaslatban felhatalmazást tartozik kérni arra, hogy a legutóbbi költségvetési törvény keretében az állam jövedelmeit folytatólag beszedhesse és kiadásait fedezhesse. Ez az *indemnitás*, mely egy vagy több hónapra szól. Hogy hány hónapra, azt a törvényhozás magában a felhatalmazási törvénycikkben határozza meg. Ha az indemnitási törvény lejártának időpontjára sem készült még el a költségvetési törvény, akkor újabb felhatalmazásra van szükség, viszont ha az új költségvetési törvény kihirdettetik, az indemnitás hatálya ugyanazzal a nappal megszűnik, tekintet nélkül arra, hogy eredetileg milyen időre szólt. A kormány egyúttal köteles az indemnitás tartama alatt eszközölt összes kezelést az új költségvetési törvény keretébe beilleszteni. (Sz. T. 19. §.) Az újabb törvényhozási gyakorlat azonban több ízben a Sz. T. eme rendelkezéseire sem volt figyelemmel. Az Sz. T. 19. §-a szerint az indemnitási felhatalmazást a kormány arra tartozik kérni, hogy „a legutóbbi költségvetési törvény keretében” vezethesse tovább az államháztartást. Ettől eltérően az 1922. évi XVII. törvénycikk, valamint az annak hatályát meghosszabbító 1923. évi IX., majd XXXII. törvénycikk úgy rendelkeztek, hogy a kormány ne az utolsó appropriációs törvény (1921. évi XXIII. tc.), hanem a nemzetgyűlés elé terjesztett, de az által még le nem tárgyalott 1922/23. évi költségvetési előirányzat keretében gazdálkodjék.

A Sz. T. 14. §-a szerint a felhatalmazás (appropriáció vagy indemnitás) nem foglalhat magában oly határozatot, mely természeténél fogva külön törvény hozatalát igényli. Az indokolás szerint a költségvetési törvények sajátlagos tárgyát egyedül az évi budget megállapítása képezheti, ennél fogva sem oly pénzügyi intézkedés, adófelemlés vagy leszállítás, új adónemek behozatala, vagy régiék megszüntetése, kölcsönök felvétele stb., amely külön törvény megalkotását igényli, a költségvetési törvénybe nem foglalható.

Ezzel szemben, mint az első fejezetben láttuk, évtizedek óta kifejlődött és egyre általánosabbá váló gyakorlat szerint az appropriációs és indenmitási törvények egyre nagyobb számú vegyes rendelkezést tartalmaznak önálló szakaszokba foglalva. Ez oly mértékben kezdett általánossá válni, amely mértékben lett nehezebbé és kiszámíthatatlanabbá a parlament működése és ezért politikai kényszerűségből szorult a kormány arra a megoldásra, hogy a törvényhozás felhatalmazását ennek hatáskörébe tartozó kérdésekre nézve olyan törvényjavaslatnak keretében kérje, amelynek megalkotása időhöz van kötve és amely azért is alkalmas keretül szolgált e célra, mert aránylag sűrű időközökben ismétlődött. Különösen megkönnyíti a egyes rendelkezések törvényerőre emelését, ha egyes parlamentek, amelynek, mint láttuk, az angol és egy ideig a magyar, a költségvetés és az indenmitás tárgyalására különleges eljárási szabályokat (parlamenti guillotine-t) állapítottak meg.

A költségvetési hitel előzetes engedélyezésének kötelezettségéből folyik, hogy ha évközben, tehát olyan időben, amelyre nézve költségvetési törvény vagy legalább indenmitás van, merül fel oly *jelentékenyebb* szükséglet, melynek fedezésére a megszavazott hitel nem elegendő, vagy amelyről a költségvetési törvényben gondoskodás nincsen, az érdekelt miniszter az összegnek kiutalványozása előtt indokolt törvényjavaslatban, az első esetben az alacsony hitel felemelésére póthitelt, az utóbbi esetben a hiányzó célra rendkívüli hitelt kér (Sz. T. 16. §), amely javaslatban egyúttal előterjesztést tesz a fedezet módozatai iránt is.

A Sz. T.-nek ez a szakasza csak annak 98. §-ával egybevetve érhető. Az utóbbi § ugyanis szabályozza az úgynevezett „rendeletre” való utalványozás jogát, ami alatt azt kell érteni, hogy ha valamely tervezett utalványrendelet a költségvetési hitellel szemben túlkidást, előirányzat nélküli kiadást, vagy költségvetésileg nem engedélyezett hitelátruházást foglalna magában, vagy valamely más fennálló szabályba ütközik, a miniszter számvevőségének figyelmeztetése dacára is elrendelheti annak foganatosítását, az utalványnak a miniszter külön aláírt rendeletére való kibocsátása azonban a felelősségnek a miniszter által ezért a rendeletért külön való kifejezett elvállalását jelenti. Csak eme rendeletre való utalványozási jog teszi érthetővé, hogy a 16. § csak „jelentékenyebb” szükséglet felmerülése esetén kívánja pót-, illetve rendkívüli hitelnek előzetes kieszközlését. Kevésbé jelentékeny előirányzat nélküli kiadások rendeletre való utalványozás útján voltak elintézhetőek.

Arra nézve, hogy milyen összegű kiadás tekintessék már jelentékenyebbnek, vagy tekinthető még kevésbé jelentékenynek, azaz hogy milyen összegig terjedhet a rendeletre való utalványozás, sem tételes szabályozás, sem egységes gyakorlat nem alakult ki. Ellenkezőleg, ez a kérdés nagymértékben összefügg a mindenkor miniszterek feyelemzettségével és lelkiismeretességével. Különösen a forradalmak lelkiállapota és az általa felszínre vetett emberek oda juttatták a dolgot, hogy a rendeletre való utalványozás oly mértékét öltött, amely az államháztartás vitelében minden tervszerűséget lehetetlenné tett. Ezért látta szükségesnek a kormány ennek a rendelkezésnek módosítását. Az 1920. évi XXVIII. tc. 8. §-a a számveteli törvény 98. §-át, tehát a rendeletre való utalványozást ugyanis hatályon kívül helyezte és így

azóta minden előirányzat nélküli kiadás, pót- vagy rendkívüli hitel céljára előzetesen kell a minisztereknek hitelt kieszközölniök.

A pót-, illetve rendkívüli hitelnek kieszközlése a törvényhozástól minden körülmények közt hosszadalmas, olyan esetben pedig, amikor a parlament más fontos javaslatoknak esetleg hosszadalmas tárgyalásával van elfoglalva, vagy munkaképessége bármely egyéb okból korlátozva van, esetleg egyáltalán keresztülvihetetlen. Mivel azonban a közigazgatási gépezet és az államháztartás meg nem állhat, lehetnek tehát esetek, amikor előirányzat nélküli kiadás kieszközlésével a törvényhozási felhatalmazást bevárni nem lehet.

Erre az esetre a számviteli törvény 16. §-a azt a rendelkezést tartalmazza, hogy ily kiadás utalványozását az illetékes miniszter a minisztertanács beleegyezésével teljesítheti, azaz a parlament előzetes hozzájárulásának kikérése helyett az egész minisztérium kollektív felelőssége mellett a pót- vagy rendkívüli hitel kérése mellőzhető, s az ily kiadásokra nézve a kormány a zárószámadásokban kér és ennek letárgyalása alkalmával nyerhet felmentést. Ez a rendelkezés az 1920. évi XXVIII. tc. 7. §-a által annyiban változott, hogy nem elég előirányzat nélküli kiadás utalványozásához a minisztertanács előzetes beleegyezése, hanem szükséges e beleegyezés után az összegnek a pénzügyminiszter által való rendelkezésre bocsátása, ami az utóbb idézett törvény később részletesen tárgyalandó 6. §-ának logikus következménye.

A minisztertanácsnak előirányzat nélküli kiadások engedélyezésére vonatkozó határozatai az állami számvevőszékkel hivatalból közlendők, mely azokról a minisztertanács útján az országgyűlésnek félévenként jelentést tenni tartozik. (Sz. T. 16. §, 1915. évi XII. tc. 4. §.)

Az előirányzat nélküli kiadásokra vonatkozó engedély megszabása tekintetében is változott idők folyamán a gyakorlat. Míg az 1867. utáni évtizedekben rendszerint külön törvényjavaslatokban kértek a miniszterek pót- vagy rendkívüli hiteleket, amelyek a törvénytárban jelentékeny számban szerepelnek,¹⁹¹ addig az utóbbi évtizedekben az előirányzat nélküli kiadások ugyan nem, de az azokat engedélyező külön törvénycikkek száma jelentékenyen csökkent, sőt ilyenek ma már alig fordulnak elő. Ez a változás is kétségtelen eltolódást jelent az államháztartás vitele tekintetében a törvényhozás és a végrehajtó hatalom közt az utóbbi javára, ami a törvényhozás funkcionálásának nehézségeiben találja magyarázatát.

ad. 2. A költségvetési törvény és még inkább a költségvetésnek részletes előirányzata a kiadások tekintetében aránylag nagy részletességig megy el. Az 1921. évi XXIII. tc., mely az utolsó appropriációt tartalmazza, 640 kiadási és ezzel szemben 254 bevételi tételt tartalmaz. Az egyes tételek rovatokat, vagy egy összegben megszavazott címetek, vagy ugyanígy megszavazott fejezeteket jelentenek. Egy összegben szokták megszavazni, tehát anélkül, hogy a részletes költségvetésben esetleg előforduló rovatokra való előirányzást figyelembe vennék, többek közt a vallás- és közoktatásügyi tárcánál az egyházak segélyezésének címét, vagy a művészeti cé-

¹⁹¹ L. a függelékben 51. alatt a felhatalmazási törvények táblázatának 13. hasábját.

lok támogatása, valamint a tudományos és közművelődési célok támogatása cím előirányzatát stb. A fejezetek közül egyetlen összeget tartalmaz a civillistának, ma a kormányzó tiszteletdíjának fejezete stb.

A költségvetés minden tételének más-más, pontosan megállapított és világosan kifejezett rendeltetése van, azaz a kiadások részletesen megállapított rendeltetéssel állapíttatnak meg. (Sz. T. 12. §.) Nevezetesen a kiadások tekintetében a költségvetés részletezése háromirányú megköttést jelent.

a) A cél tekintetében. Utalványozni^{CXLIV} csak a részletes előirányzatokban megállapított célokra lehet. A költségvetési törvény végrehajtásának^{CXLV} legfőbb elve, hogy az abban megállapított hitelek betartassanak, s hogy a hitelek csak azon célokra használtassanak fel, amelyekre engedélyeztetnek. (Sz. U. 68. §.) Törvényes felhatalmazásnak csak az tekinthető, ami törvényhozási intézkedéssel világosan és kifejezetten adatik meg. A részletes előirányzatokat kísérő miniszteri indokolásokban, vagy egyéb előterjesztésekben kifejezett egyszerű szándék, ha mindjárt a törvényhozás által tudomásul is vétetett, még nem tekinthető törvényes felhatalmazásnak a költségvetésbe fel nem vett kiadások vagy bevételek eszközzésére. (Sz. U. 71. §.) Abból, hogy a költségvetési törvénnyel szervezést végezni nem lehet, következik, hogy ha valamely célra hitel előirányoztatik is, az nem pótolhatja az illető állami szolgálat megszervezésének szükségét és ezért az előirányzat mindössze felhatalmazásnak tekintendő a szervezés megvalósítására. Az előirányzat csak a végrehajtási lehetőséget jelenti arra az esetre, ha a szervezés tényleg megtörténik.

A költségvetés egyes tételének szövegében meghatározott és a részletes indoklásban kifejtett céltól való eltérésnek a jogi lehetősége egy esetben van meg, ez a hitelátruházás (virement) esete.

A hitelátruházás azt jelenti, hogy a költségvetés valamely rovatán elért megakarítást ugyanazon cím valamely más rovatán az előirányzattal szemben felmerülő túlkiadás fedezésére szabad igénybe venni. Tehát a hitel valamely része más célra fordíttatik, mint amelyre a költségvetési törvényben ki van jelölve.

Ez az eltérés azonban csak a törvényhozás kifejezett felhatalmazásával történhetik, ami az appropriációs törvény 5. §-ában szokott foglaltatni. Ez a szakasz, amely 1868 óta egészen a legutóbbi évekig kisebb-nagyobb terjedelemben elő szokott fordulni az appropriációs törvényekben, taxatív sorolja fel azokat a rovatokat, amelyek között hitelátruházást enged. A Sz. T. 15. §-a szerint hitelátruházásról lehetne szó fejezetek, címek vagy rovatok közt, arra azonban a gyakorlatban példa csak ugyanazon cím rovatok közt fordul elő és sohasem különböző címek vagy éppen különböző fejezetek között.

De erre a kérdésre vonatkozik a számviteli törvénynek 22. §-a is. A 15. § így szól: „A költségvetési törvény fejezetei, címei vagy rovatok között csak annyiban lehet helye az átruházásnak, amennyiben a törvény ezt kifejezetten megengedi.” A 22. § első bekezdése még tovább megy, amikor kimondja, hogy: „A részletes költségvetés alapján egy összegben megszavazott hitel csakis a részletes költségvetés elfogadott

rovatai és alrovatai¹⁹² és a költségvetést kísérő indokolásban kitüntetett célokra használható fel és az átruházás csak a rovatok keretén belül gyakorolható.”

Ez utóbbi tagadhatatlanul nem kifogástalanul fogalmazott rendelkezést a törvénynek mindenben megfelelően magyarázza a Sz. U. 110. §-a s ezért meglepő a Sz. U. 107. §-ának 2. bekezdése, mely azt mondja, hogy: „A költségvetési törvény valamely fejezete alatt egy összegben megszavazott hitelnek a részletes költségvetésben foglalt címei vagy rovatai között azonban az átruházási jog a költségvetési törvény külön felhatalmazása nélkül is gyakorolható. Ugyanez áll a költségvetési törvény valamely címe alatt egy összegben megszavazott hitelnek a részletes költségvetésben foglalt rovataira nézve is.” Ez a rendelkezése a Sz. U.-nak kétségtelenül ellentétben van a Sz. T. 22. §-ának idézett 1. bekezdésével és ennek az ellentétnek alapjául a számviteli törvény egyetlen rendelkezése sem szolgálhat. Az eset tehát az, hogy egy kormányrendelet rendelkezése törvénybe ütközik, miért is ezt a rendelkezést érvénytelennek kellett volna tekinteni. Mégis a gyakorlat a rendeletet követte, mert a közigazgatás érdekeinek jobban megfelel. És azáltal, hogy az országgyűlés az állami zárószámadás tárgyalásakor a kormány részére a felmentést mindig megadja, ezt a gyakorlatot a törvényhozás közreműködésével kifejlődött törvényrontó szokásnak kell tekintenünk. Kíváncos volna, ha ez a törvénybe ütköző rendelet és annak alapján kifejlődött gyakorlat a tételes joggal a Sz. T. 22. §-a 1. bekezdésének hatályon kívül helyezése útján összhangba hozatnék.

b) Összeg tekintetében. Kiadások csak a részletes költségvetési előirányzatban meghatározott összegek, vagy az esetleg engedélyezett pót- és rendkívüli kiadások erejéig utalványozhatók.

A hiteleknek pontosösszege meghatározása annyira fontos, hogy a költségvetési törvény keretén kívül külön törvényes felhatalmazás alapján eszközrendelések kiadások és bevételek a felhatalmazásra vonatkozó törvényjavaslatban lehetőleg számszerűen megállapítandók, vagy ha számszerű megállapításuk magában a törvényjavaslatban nem eszközölhető, összegüket legalább hozzávetőleg a törvényjavaslat indokolásában jelezni kell. (Sz. U. 72. §.)

Az összegtől való eltérés jogi lehetősége a már tárgyalt előirányzat nélküli kiadások útján lehetséges.

c) Idő tekintetében. A kiadások idő tekintetében a felhatalmazás tartama által vannak megkötve. Az utalványozási jog a költségvetési év végéig terjed. A kiadások a költségvetési törvényben meghatározott célra és az abban foglalt összegek keretében csak a költségvetési év végéig utalványozhatók.

Ezektől a korlátoktól való eltérés, amennyiben a számviteli rendelkezések által nincs teljesen lehetetlenné téve, a költségvetési törvény megsértését jelenti. De a költségvetési hitelek felhasználásának időbeli korlátozásáról való eltérés is megvan egy módon engedve. Ez a *hitellekötés*, illetve újabban a *hitelátvitel* esete.

¹⁹² Ezek olyan részletek, amelyeket a költségvetési törvény a költségvetés részletes előirányzatából nem is vesz át.

Amíg hitelátruházás (virement) alatt valamely költségvetési rovat hitelének ugyanazon költségvetési év keretében más rovat céljára való felhasználását értjük, addig hitellekötés, illetve hitelátvitel valamely költségvetési címen vagy rovaton egyik költségvetési évre megszavazott, de annak letelte előtt fel nem használt összegnek ugyanerre a célra, tehát ugyanazon a rovaton, esetleg címen való elszámolás mellett a következő számadási évre való átvitelét, azaz a második, illetve harmadik év folyamán való felhasználásának lehetőségét jelenti.

A számviteli törvény a hitellekötést iktatta törvénybe 27. és 28. §-ában. Ennek lényege az volt, hogy: valamely költségvetési év hiteléből fennmaradt építkezési, valamint építkezési jelleggel bíró átalakítási vagy felszerelési hitelek az úgynevezett pótkezelési negyed¹⁹³ végéig az esetben, ha a munka, amelyre vonatkoznak, nem fejeztetett ugyan még be, de már elrendeltetett, nem utalványozható ugyan még ki, de ha az utalványozásnak a következő költségvetési év folyamán való lehetőségét biztosítani lehet, a maradék hitel felhasználása a következő évre is fenntartható. Sőt a felhasználás a második év végén ugyanily módon a harmadik évre is kitolható. A második, illetve harmadik év folyamán történt felhasználásról való elszámolás tehát, mint az eredeti év számadásának hátraléka jelentkezik és ennek következtében az egyes évek kezelési eredménye teljesen csak két év múlva, a lekötött hitelek felhasználása vagy elévülése után állapítható meg.

A törvényhozás a hitellekötést éppen azért, mert a kezelési eredmények megállapítását hátráltatta és a számadásoknak két további évbe való átvonszolását jelentette, az 1915. évi XII. törvénycikkkel hatályon kívül helyezte. Helyette a hitelátvitel rendszerére tért át, ami azt jelenti, hogy beruházási hitelek a költségvetési éven túl még két évre, átmeneti és bizonyos rendes kiadások hitelei a költségvetési éven kívül még egy évre vihetők át olyan esetekben, ha a több éven át való felhasználás gazdaságosabbnak és célravezetőbbnek látszik és ha erre az érdekelt miniszter az eredeti költségvetés előterjesztésekor a részletes indokolásban, tehát a hitelnek első ízben való kérése alkalmával előre engedélyt kért. Ha a törvényhozás az engedélyt nem is kifejezetten adja, hanem az indokolásban foglalt kérelemre kifejezetten meg nem tagadja, az megadottnak tekintendő. (2. §.)

A költségvetési év végén fennmaradó hitelösszeg ily esetben a következő egy, illetve két évben nem, mint az előző év kezelésének keretébe tartozó, az új költségvetési kezeléssel párhuzamos kezelés szerepel, hanem a költségvetési év végén annak a kezelése teljesen befejeződik és amennyiben hitelek a következő évre átvitetnek, azok az új költségvetési törvényben ugyanarra a célra megszavazott újabb összeg növelésére szolgálnak és oly módon nyernek elszámolást, mintha hasonló összegű póthitel engedélyeztetett volna, amennyiben pedig az új költségvetésben ugyanolyan cím vagy rovat nem szerepel, akkor az áthozott hitel ugyanoly módon kezeltetik, mint a rendkívüli hitel.

¹⁹³ L. alább.

Ezáltal a változtatás által elérhető volt az, hogy az egyes kezelési évek gazdálkodása közt átnyúló szálak megszűntek és a kezelési év végén a számadások lezárhatók.

Az állami bevételek tekintetében a helyzet lényegesen más. Az állam bevételei nem alapulnak a költségvetési törvényen. Az appropriáció megadja ugyan a nélkülözhetetlen előfeltételét azok jogszerű beszedésének, de azok eredetének és nagyságának szabályozása különböző jogszabályokon, adó-, illetéktörvényeken, kormány-, miniszteri stb. rendeleteken alapszik. Azoknak hozadékát az államháztartás adminisztrációja és a gazdasági előrelátás érdekében beillesztik ugyan a költségvetési törvénybe, de e beillesztés által azok eredménye alig befolyásolható. Az előirányzásuk inkább konstatálás jellegével bír. Az appropriációban nyert felhatalmazás a bevételek beszedésére jelenti ugyan a végrehajtó hatalom számára azt a kötelezettséget, hogy az állami bevételek biztosítására és behajtására a törvényes lehetőségeket ki-
merítse, a bevételek tényleges nagysága azonban sokkal kisebb mértékben függ tőle, mint amennyire a kiadásokra nézve a felelőssége megállapítható.

A bevételek az egységes költségvetés rendszerénél fogva nincsenek külön-külön kiadások fedezésére rendelve, hanem az állam pénzkészletét, illetve aktíváit gyarapítják s a pénzügyminiszter által a szükség szerint bocsáttatnak a különböző tárcák rendelkezésére.

A rendi állam korában államháztartásunk egységessége nem volt ily mértékben megállapítva és különösen a 18. századig a különböző állami bevételek külön-külön célra fordítottak, sőt e célból külön-külön is kezeltettek.

Amennyiben ma is előfordul még az, hogy egyes bevételek külön célra állapítanak meg, azok az állam rendes bevételei közt vannak előirányozva és a megfelelő összeget a költségvetés bruttó rendszerének megfelelően külön kell a kiadások között előirányozni. Példa erre a lóversenyeknél az üzletszerűen való nyilvános fogadások és kölcsönös fogadások jövedelméből az 1921. évi II. törvénycikk 7. §-a alapján az állampénztárba beszállítandó összeg, mely az ugyanezen törvényben meghatározott célra fordítandó. Ez az összeg mégis a vallás- és közoktatásügyi, illetve a földművelésügyi tárca bevételeiben és kiadásaiban szerepel megfelelő összegekkel.¹⁹⁴

ad 3. A költségvetési előirányzat összege különböző hatású felhatalmazást jelent.

A kiadások tekintetében kötelezettségét jelenti a kormánynak a törvény végrehajtására és ezáltal az állami szükségleteknek oly arányban való fedezésére, mint amilyen arányban a törvényhozás a költségek megszavazása által azok kielégítésére vonatkozó akaratát kifejezésre juttatta. A terjedelem azonban a szükségletekre vonatkozik és amennyiben a kormány kielégíthette azokat anélkül, hogy a költségvetés kiadási előirányzatát fel kellett volna használnia, vagy pedig ha valamely szükséglet fedezése a törvényhozás akaratnyilvánítása óta beállott viszonyok következtében értelem szerűen mellőzhetővé vagy lehetetlenné vált, abban az esetben a kormánynak nem áll fenn a kötelezettsége a költségvetési hitel elköltésére, hanem megtakarítás fog

¹⁹⁴ A vallás- és közoktatásügyi tárcában a Testi nevelés, a földművelésügyi tárcában az Állami lótenyésztőintézetek címén.

előállani. Fordítva, ha a szükséglet a törvényhozás által szándékolt mértékben nem is nyert kielégítést, de a költségvetési fedezet már ki van merítve, ez a kormányt mentesíti a költségvetés végrehajtásáért való felelősségre vonás esetén. Hogy a költségvetés végrehajtásában a kormány nincs kötelezve az egész fedezet elköltésére, az az állandó felfogáson és gyakorlaton kívül kitűnik a számviteli törvény több rendelkezéséből is. Többek közt annak 26. §-ából, mely azt mondja, hogy a költségvetési év végéig ki nem utalványozott hitel vagy hitelmaradvány elévül, valamint a hitelátruházás (virement) megengedéséből (15. §), mert mindkét rendelkezés csak úgy érthető, hogy a törvényhozó valamely rovaton való megtakarítás lehetőségével számol.

A bevételek tekintetében az előirányzati összeg az előző pontban mondottaknál fogva konstatáló jelentőségű és amennyiben az appropriációs törvény által megajánlott állami bevételi forrásokból a költségvetési előirányzatban foglalt összegeknél több folya be a felhatalmazás a többlet bevételére is vonatkozik. Viszont, ha a bevételek valamely tétele nem éri el az előirányzati összeget, ez a kedvezőtlen eltérés nem lévén a kormány, sem a törvényhozás által befolyásolható, aziránt az előirányzat nélküli kiadások engedélyezéséhez hasonló eljárás nincsen s az eredmény csak a zárószámadás útján jut az országgyűlés tudomására.

3214. A költségvetési törvény jogi természete

Az előadott tételes rendelkezésekből és joggyakorlatból kell most megállapítanunk a magyar költségvetési törvény jogi természetét. E tekintetben négy kérdés vár tisztázásra:

1. a költségvetés részletes előirányzatának,
2. az appropriációnak,
3. az indemnitásnak, és
4. a költségvetés nélküli állapotnak, az exlexnek kérdése.

32141. A költségvetés részletes előirányzata

A költségvetés részletes előirányzata a kormány cselekvési programjának a törvényhozás elé való terjesztése annak áttekintését és elbírálását megkönnyítő formában. Olyan kérdésre vonatkozván a kormány szándékának ez a kifejezése, amelynek megállapítása túlesik hatáskörén, e tervezetnek jogi jelentősége nincs. Tulajdonképpen előmunkálat az országgyűlés tárgyalásához.

A költségvetés részletes előirányzatának a törvényhozás valamely házának pénzügyi bizottságában való tárgyalása és a bizottságnak e tárgyban hozott határozatai az országgyűlés illető házának házszabályai szerint bírálandók el. A plénumnak az előirányzatra vagy annak tételeire vonatkozó határozatai ház-, illetve országos határozatok. Mint ilyeneknek van jogi jelentőségük, amely a költségvetés megállapítására is elegendő lehet, a mi közjogunk szerint azonban a költségvetés az 1867 óta

követett joggyakorlat, valamint az 1897. évi XX. törvénycikk 12. és következő §-ai szerint törvénnyel állapítandó meg.

A joggyakorlat azonban nem egy esetben ahhoz a tényhez kapcsol jogi következményeket, hogy a költségvetés részletes előirányzata az országgyűlésnek előterjesztett, vagy a pénzügyi bizottságban, illetve a ház plénumában már tárgyalatott. Példa erre az 1922. évi XVII. törvénycikk, mely az indemnitást oly módon adja meg, hogy a kormányt nem az utolsó költségvetési törvény, hanem a benyújtott, de még bizottságilag sem letárgyalt 1921/22. évi költségvetési előirányzat keretében való gazdálkodásra hatalmazza fel. Viszont az 1869. évi XXVI. törvénycikk az 1870. év első három hónapjában viselendő közterhekről és fedezendő kiadásokról akként gondoskodik, hogy a minisztériumot felhatalmazza azon kiadásokra, melyeket a képviselőház pénzügyi bizottsága hozott a plénumnak javaslatba, amely azonban az 1870. évi költségvetéssel foglalkozni akkor még nem tudott. Ilyen esetektől eltekintve, a költségvetés részletes előirányzata végeredményben törvényjavaslat jelentőségével sem bír, mert az appropriáció törvényjavaslatát a részletes előirányzat vitája eredményeképpen hozott határozatnak megfelelően terjeszti elő a pénzügyminiszter, vagy, mint láttuk, eleinte a pénzügyi bizottság.

A költségvetés részletes előirányzata, felfogásom szerint, két szempontból jelentős: 1. A részletes előirányzat tárgyalása az appropriációs törvény szakszerű előkészítése, tartalmának megvitatása, amit a tartalomnak fogalmazása és hagyományos, szakszerű formába való öntése csak később követ. Ez tehát tulajdonképpen a költségvetési törvény megalkotásánál a törvény tartalma által kívánt szakszempontról való előkészítésnek a minden kodifikálásban szerepet játszó jogász munkától való széjjelválasztása, olyan eljárás, amelynek minden nagyobb törvény megalkotását meg kell előznie, akkor is, ha ez a szakszempontról való előkészítés nem az országgyűlés, hanem különböző szakkörök által történik. Például közoktatásügyi törvényjavaslatoknak pedagóguskörökkel, mezőgazdasági, ipari, kereskedelmi kérdéseket szabályozó törvénynek a gazdasági szakférfiakkal való megvitatása. Itt szakértőül leghivatottabb a parlament, amely a kormány egész működésének irányt szab. 2. Az a körülmény, hogy a költségvetés részletes előirányzatával csak a képviselőház foglalkozik, s a főrendiház azonnal a felhatalmazási törvényjavaslat tárgyalásával kezdi, felhívja a figyelmet előbbinek e kérdésben fontosabb szerepére, ami abból származik, hogy a képviselőház azoknak a választottjaiból alakul, akik az állami jövedelmeket szolgáltatják, tehát a törvényhozóin kívül érdekképviseleti szerepet is tölt be. A részletes előirányzatnak csak a képviselőház által való tárgyalása tehát emlékeztet arra a szokásra is, hogy fontosabb törvényjavaslatok előkészítése során azok előterjesztése előtt az érdekelt érdekképviselőknek alkalmat adnak a hozzászólásra.

32142. Az *appropriáció*

I. A parlamenti joggyakorlat és 1897 óta a tételes jog szerint is, a magyar állami költségvetést törvénnyel kell megállapítani, ezért jogi jelentősége csak a költségvetési törvénynek van.

5 Jogi természetének megállapíthatása végett vizsgáljuk mindenekelőtt a magyar költségvetési, vagy úgynevezett *appropriációs* törvény tartalmát.

Hagyományos szerkezetét a 42. oldalon [jelen kötetben az 58. skk. oldalakon] tárgyaltuk.

Sajátos rendelkezései tehát a következők:

- a) a kiadások egy év tartamára való végösszegének és részletezésének megállapítása,
- b) a bevételek előirányzatának megállapítása,
- c) a kiadások megajánlása,
- 10 d) a különböző állami bevételeknek egy év tartamára való megajánlása.

Ezekon kívül vannak esetleges, vegyes rendelkezések.

A kiadások és bevételek megállapítása tekintetében különbség van. A kiadások végösszege, mégpedig külön a rendes, külön az átmeneti és külön a beruházási kiadások végösszege megállapíttatik és azt követi a részletes előirányzat.

15 A bevételek tekintetében nincsen a végösszeg megállapítva, hanem csak előirányzat van.

ad a) Az állam egy évben felmerülő *kiadásai* jogi szempontból kétfélék. Egy részük olyan, amely valamely fennálló, vagy a közigazgatási szervek tetszésétől függetlenül keletkező köz- vagy magánjogi kötelezettségen alapszik, amelyből az állam fizetési kötelezettsége folyik, például ilyen kiadások: az államadósságok utáni kamatfizetési kötelezettség, az 1921. évi XXXIII. törvénycikkbe beiktatott trianoni békeszerződésből folyó jóvátétel, a kinevezett tisztviselők fizetése, a nyugdíjasok nyugdíja, szerződéssel vállalt, vagy jogerős bírói ítéletből származó kártérítési kötelezettség stb. Ezeket a kiadásokat nevezhetjük *jogilag kötelező kiadásoknak*. Tágabb értelemben ide tartoznak azok a kiadások, amelyek valamely törvénnyel létesített szerv vagy funkció céljára szükségesek, például: hadsereg, igazságszolgáltatás, kórházak stb. fenntartására, amikor tehát a kiadás szükségességének alapja egy objektív jogszabály.

20 A kiadások másik része azonban olyan, amelyek iránt önálló rendelkezésre, azok keletkeztetése végett valamely intézkedésre, megrendelésre, megbízásra, tehát valamely fizetési kötelezettséget keletkeztető jogügyletre van szükség. Ezeket a kiadásokat ilyen jogügylettel keletkezőknek, ezektől függőnek, tehát *tetszés szerint vállalhatóknak* nevezhetjük.

25 A költségvetés előmunkálatai során is kitűnik e kétfajta kiadás közti különbség. A költségvetési előirányzat összeállításánál az első lépés az előbbieken jogilag kötelezőknek nevezett kiadások összeállítása, aminek műneve a *realitások* előirányzása. Ezenkívül van a szabadon vállalható kiadások előirányzása s az utóbbiakra vonatko-

zik csak az előirányzat megállapítása tekintetében a szabadság, az jelenti azt a teret, amelyen a kormányzati koncepció vagy a közgazdasági szempont érvényesülhet.

ad b) Az állam bevételei jogi szempontból szintén kétfélék. Részen közvetlenül törvényeken alapulnak és megállapításuk közigazgatási szerv közreműködése nélkül történik, például a közvetett adóknál, vagy tarifa szerint valamely állami szolgálat igénybevételekor, például aki levelet küld, annak bélyeget kell vásárolnia, aki igénybe veszi az államvasutat, annak hozzá kell járulnia a vasút bevételeihez stb. Részen azonban az állami bevételek olyanok, hogy csak a közigazgatási hatóság közreműködésével nyernek határozott alakot, csak annak aktusával keletkezik valakinek fizetési kötelezettsége. Ez esetben tehát utóbbinak alapja nem a törvény, hanem a közigazgatási aktus.^{CXLVI} Például egyenes adónál az adófizetés. Az állami bevételeket tehát általában részben 1. közvetlenül törvényen alapulóknak vagy *automatikusaknak*, részben 2. *közigazgatási intézkedéseken alapulóknak* nevezhetjük.¹⁹⁵

Költségvetési előirányzás tekintetében mindkét fajta állami bevétel természete ugyanaz: mindkettőnek végösszege bizonytalan, mert az állami kiadások az állami hatóságok elhatározásától, az állami bevételek azonban többnyire az állampolgárok magatartásától, cselekedeteitől [jav. ut. ebből: cselekedeitől – K. Gy.] függnék. Az előbbiek az állam által irányíthatók, az utóbbiak csak követhetők. Ezért lehetséges az állami kiadásoknak összesszerű pontos előirányzása, imperatív megállapítása, míg a bevételek csak tapasztalat és kalkuláció alapján hozzávetőleg, várakozás szerint irányozhatók elő.

ad c) A kiadások megajánlása felhatalmazást jelent a kormány részére, amely felhatalmazás azonban kétféle aszerint, hogy jogilag kötelező, vagy tetszés szerint vállalható kiadásról van-e szó. Valamennyi kiadásra nézve egyaránt jelenti a felhatalmazást azok fizetésére. Tetszés szerint vállalható kiadásoknál ezenkívül jelenti még a felhatalmazást azok keletkeztetésére is, olyan közigazgatási intézkedések tételére, amelyek állami kiadások szükségességét vonják maguk után.

Ez az utóbbi felhatalmazás nem meghatározott olyan aktusoknak elvégzésére szól, amelyek kiadást vonnak maguk után, hanem konkrétan meg nem határozott kiadásokra vonatkozik, amelyek együttevén a költségvetési törvényben meghatározott összeget meg nem haladják. Ennek fontos jogi következménye az, hogy valamely ilyen kiadást maga után vonó közigazgatási aktus érvényességének nem feltétele az, hogy a megfelelő fedezet költségvetésszerűen az utalványozó hatóság rendelkezésére álljon. A miniszter által kibocsátott utalványrendelet például érvényes tekintet nélkül arra, hogy fedezet áll-e rendelkezésre, de csak akkor fizethető, ha a fedezet megvan.

ad d) Az állami bevételek megajánlása különböző értelmű, szintén aszerint, hogy közvetlenül törvényen, vagy közigazgatási intézkedésen alapuló bevételről van-e szó. Mindkettőre nézve jelenti a felhatalmazást azok beszedésére, az utóbbiaknál azonkívül jelenti még a felhatalmazást egyúttal azok keletkeztetésére és behajtására is.

195 L. részletesebben 3224. alatt

II. A kiadásokra és bevételekre vonatkozó felhatalmazás a parlament költségvetési jogának lényege. A költségvetési törvényben foglalt részletezés és a számadatok azt a célt szolgálják, hogy a felhatalmazás tartalma és terjedelme konkrétan (!) meghatározott legyen.

5 Amíg a szükségletek kiválasztása, meghatározása, a kiadások és bevételek arányának megállapítása közigazgatási feladat, addig a felhatalmazásnak a parlamentáris kormány számára a törvényhozás által való megadása a parlamentarizmus fogalmából következik, tehát ez tartalmilag is a törvényhozás hatáskörébe tartozik.

10 A törvényhozás ugyanis azáltal biztosítja feltétlen befolyását a kormányzásra és az egész közigazgatásra, hogy ő kívánja megállapítani, mire szabad állami pénzt felhasználni. Ennek szankciójaképpen az állami kiadásokat lehetővé tevő bevételek beszedésének engedélyezését magának tartja fenn és az engedélyt csak időről időre, mindig meghatározott időszakra adja meg. A törvényhozás által megadott ez az engedély a feltétele tehát minden közigazgatás alkotmányos vitelének. Ez a feltétel vonatkozik egyaránt azokra a kormányzati tényekre, amelyek törvényben nyertek szabályozást és esetleg elrendelést és azokra is, amelyek nem törvényen alapszanak.

Nem látszik tehát a magyar viszonyok közt meggyőzőnek a költségvetési jognak az az elmélete, amely azt mondja, hogy az állami feladatok és bevételek végleges és perfekt megállapítása egységes aktusban nem történhetik, hanem az azokra vonatkozó általános elveket a törvényhozás állandó törvényekben szabályozza, míg azok terjedelmét, vagyis a velük járó kiadásokat és a bevételek konkrét nagyságát a költségvetési törvényben állapítja meg.¹⁹⁶ Az állami feladatoknak mondhatjuk túlnyomó részét ugyanis általánosságban törvény nem szabályozza, hanem 25 a végrehajtó hatalom akaratnyilvánításai által van szabályozva, s a költségvetési törvény mégis ez utóbbiakra is, vagyis az egész állami közigazgatásnak területére vonatkozik. A költségvetési törvény, illetve az abban mind a kiadásokra, mind a bevételekre vonatkozó felhatalmazás tekintetében magyarázóbb és helyesebb, nézetem szerint, az a felfogás, amely a költségvetési törvényt feltételt tartalmazó jogügyletnek tekinti. Az államháztartás alkotmányos vitelének feltétele az, hogy 30 a törvényhozás a felhatalmazást a költségvetési törvényben a bevételek és kiadások foganatosítására megadja. A közigazgatás során keletkező közigazgatási tények alkotmányosak, ha a felhatalmazás megvan és az alkotmányba ütköznek, ha a felhatalmazás nincs meg. Az alkotmányosságnak tehát feltételét tartalmazza a költségvetési törvény.¹⁹⁷

35 További kérdés, hogy kell-e ennek a feltételnek törvény alakjában jelentkezni és ha igen, mi annak jogi értelme?

Az 1848. évi III. törvénycikk 37. §-ának rendelkezéséből nem következik, hogy a felhatalmazás törvény alakjában adassék meg. 1848-ban nem gondoltak törvé-

196 Tomcsányi Vilmos Pál: i. m. 249. l.

197 Jéze: Verwaltungsrecht der französischen Republik 1913. 24. lap.

nyes felhatalmazásra, s 1867-ben is vita folyt a kérdésről. 1867-ben azonban, tehát az első gyakorlati alkalommal, amellelt foglalt állást az országgyűlés, hogy a felhatalmazás törvényben adassék meg. Ennek a logikája megtalálható abban a szigorúan törvényes felfogásban, amely szerint az állami bevételek előteremtése olyan területre való átnyúlását jelenti az államhatalomnak, amelyre az alkotmány a polgárok tulajdonjogának érintetlenségét biztosította, tehát alkotmányos ígéret alól való kivétel statuálásáról van szó, amelyet szintén csak a törvényhozás eszközölhet.¹⁹⁸ 1867 óta ez a törvényhozás állandó joggyakorlata és 1897 óta egyúttal tételes törvény is.

III. Ezek után megítélhetjük a költségvetési törvény jogi természetét a magyar alkotmány szerint.

A törvényhozó hatalom a maga akaratát általános érvénnyel törvény alakjában fejezi ki. Törvény a magyar alkotmány szerint az, amit az állam törvényhozó hatalma: a király és az országgyűlés (ma a nemzetgyűlés) törvény formájában adott.¹⁹⁹

A magyar törvények közt az alkotmányjog szempontjából nincs különbség. Nincsen törvény, amelynek létrehozatala vagy megalkotása a többiektől eltérő módon történne, vagy amelynek megváltoztatása külön szabályokhoz volna kötve, tehát meg volna nehezítve. Az alaptörvény fogalma tehát mai jogunkban ismeretlen. De fordítva, olyan törvényünk sincs, amelynek ereje például tartalma miatt gyengébb, így az csak forma szerinti törvény volna, más szóval ismeretlen jogunkban az anyagi és alaki értelemben [jav. ut. ebből: érelemben – K. Gy.] vett törvények közti különbség is.

Ennek az utóbbi különbségnek a törvény fogalmával való kapcsolása nem igazolható, hanem csak a törvényeknek tartalmuk szerint való osztályozására használható. Ennek következtében költségvetési törvényeink jogi szempontból egyenlő minőségűek az összes többiekkel.

A költségvetési törvénynek vannak sajátosságai, de azok a jogi természetét nem érintik.

Az, hogy a költségvetési felhatalmazás mindig meghatározott időre szól, a törvényhozás szuverén elhatározásából történik és így a költségvetési törvény jogi természetére semminemű következménnyel nem jár, ami kitűnik abból is, hogy amióta költségvetési törvényeinkbe mindennemű vegyes rendelkezéseknek felvétele is gyakorlatba jött, a költségvetési törvénynek csak a felhatalmazást tartalmazó szakaszai veszítik hatályukat a felhatalmazási időszak lejártakor, míg a többi szakaszok jogereje a törvényhozás további intézkedéséig éppúgy megmarad, mint bármely más törvényé.

¹⁹⁸ L. fent 94. l.

¹⁹⁹ Joó Gyula: A magyar törvény fogalma és jogi természete. 1906. 46. l. Az 1920. évi I. tc. 13. §-a.

A költségvetési felhatalmazás kétségtelenül nem jogszabályt tartalmaz. De a magyar törvénytarban számos olyan törvénycikket találunk, amelynek tartalma nem jogszabály.

5 Sajátsága a költségvetési törvénynek az is, hogy rendelkezései nem olyan imperatív rendelkezések, amelyektől való eltérés megengedhetetlen volna. Minthogy a jövőre vonatkozik, megállapításai csak olyan határozottsággal történhetnek, mint amennyi biztossággal a jövőbe tekinthetünk.²⁰⁰ Ez azonban szintén nem ütközik a magyar törvény fogalmába.

10 Abból viszont, hogy a felhatalmazási törvény rendes törvény, következik, hogy azáltal valamely más törvény az alkotmányosság szempontjából megtámadhatatlannul módosítható stb.

15 Anyagi értelemben vett jogi jelentősége a felhatalmazásnak az, hogy a kormány az államháztartás viteléért számadással tartozván, azokért a cselekedeteiért, amelyekre a felhatalmazást a költségvetési törvényben előre megkapta, jogilag felelősségre nem vonható. A felelősség, amellyel ilyen gazdálkodásért tartozik, csak politikai és számviteli felelősség.

20 Azokban az esetekben azonban, amikor olyan cselekményekről van szó, amelyekre a költségvetési törvény felhatalmazása nem terjed ki, a kormány utólagosan jogi felelősséggel is tartozik. Ez fordul elő exlexben való gazdálkodás esetén, valamint mindannyiszor, valahányszor a kormány pót-, vagy rendkívüli hitelt az 1920. évi XXVIII. törvénycikk 7. §-a alapján vesz igénybe. Az előbbiért a kormány a felmentést az exlex idején folytatott gazdálkodásért felmentést adó törvényben, az utóbbiért a zárószámadás elfogadásakor kapja meg.²⁰¹

25 A jogi felelősség tartalmát legszabadosabban a második exlex utáni indemnitási vitában Tisza István gróf miniszterelnök fejtette ki:

30 „A haza és a közügy érdekében – mondotta – az exlexben való továbbkormányzást feltétlenül szükséges, tehát helyes, hazafias cselekedetnek tartottuk, amelyért a felelősséget nyugodt lélekkel vállaljuk el. És ha itt tisztelt barátom, Barta Ödön, folytonosan a politikai felelősségről beszélt, engedje meg, hogy én egy nagy lépéssel továbbmegyek és a politikai felelősség mellett a kormány által elvállalt jogi felelősség momentumait domborítom ki. Hiszen ha csak politikai felelősségről volna szó, akkor semmi szükség nem volna a törvényben adni felmentvényt. A politikai felelősség kérdése egyszerűen házhatározatokkal döntenek el, egyszerű bizalmatlansági szavazat, vagy bizalmi nyilatkozat útján, vagy valamely ilyen nyilatkozat elvetésével

35 a politikai felelősség kérdése elintézését nyer. Itt azonban egyébről van szó, arról, hogy a kormány akkor, amidőn beszédte az államnak meg nem ajánlott jövedelmeit és az állam céljaira fordította olyankor, amidőn arra törvényes felhatalmazása nem volt, törvénytelen cselekedetet követett el, megszegte a közjognak sarkalatos

200 Laband: i. m. IV. 198. l.

201 Desider Márkus: Ungarisches Verwaltungsrecht. (Das öffentliche Recht der Gegenwart, Band XVI.) 139. l.

diszpozícióit és ezen törvényellenes eljárásnak összes jogi következményei alatt áll mindaddig, amíg ezen következmények alól a törvényhozás fel nem menti. Azt hiszem, tisztelt Ház, ez az egyedüli helyes alkotmányjogi felfogás. Gondolom, nem ütközöm ebben a tekintetben nézeteltérésbe, de szükségesnek tartom ezt a kérdést teljes világításba hozni azért, hogy nyíltan dokumentáltassék az, hogy bárminő jövőre való tekintettel az a kormány, amely ilyen lépésre határozza el magát, nemcsak politikai felelősségét angazsálja és e tekintetben semmiféle vis majorral vagy szükségjoggal nem védekezhetik, hanem a jogi felelősség összes vagyoni jogi és büntetőjogi következményei alatt áll és ezen következmények alól csak a törvényhozás által menthető fel.²⁰²

IV. A jogi felelősségnél azonban rá kell mutatnunk annak az élő jog szempontjából való nagy jelentőségére, hogy az állami kiadások nagy része jogilag kötelező és a bevételek túlnyomó része automatikusan befolyik. Ennek a körülménynek a költségvetési felhatalmazás alkotmányvédelmi értékére is megvan a maga nagy kihatása, de ezeknek a kérdéseknek vizsgálata célszerűbben történhetik alább, az ex-lex tárgyalásánál.

V. Amint a 22. §-ban láttuk, utóbbi időben egyre nagyobb mértékben fordul elő az, hogy a törvényhozás a költségvetési törvényben különféle egyéb kérdéseket is szabályoz, számos korábbi törvényt módosít vagy kiegészít stb. Szóval olyan kérdéseket rendez egy-egy § által, amelyeket azelőtt, vagy ma is helyesebben, külön törvénycikkben szabályoznak. Ez ellen a gyakorlat ellen az ellenzék részéről többször hangzottak el kifogások, sőt voltak felszólítások, amelyek ezt alkotmányba ütköző eljárásnak minősítették.

Ez a gyakorlat politikai viszonyok kényszeréből származott, mint arra már rámutattunk és kifogásolható ugyan kodifikációs technikai szempontból, mert a tételes jog áttekintését nagyon megnehezíti, kifogásolható a törvényhozás működésének eleganciája szempontjából is, mert tagadhatatlanul a törvényhozás foglalkozására, működésének nehézkességére mutat, az feladatát olyan viszontagságok közt tudja csak végezni, hogy akaratnyilvánításának formájára súlyt nem helyezhet, de nem kifogásolható alkotmányos vagy jogi szempontból. A törvényhozásnak ugyanis megvan a joga arra, hogy egyetlen törvénycikkbe különböző, egymással kapcsolatban nem lévő kérdésekre vonatkozó rendelkezéseket foglaljon és annak következtében, hogy a költségvetési felhatalmazás nálunk törvény alakjában adatik, amely törvény alkotmányunk értelmében más törvényektől jogi természete tekintetében mit sem különbözik, az kétségtelenül alkalmas bármilyen jogszabálynak vagy törvényhozási akaratkijelentésnek jogerős kifejezésére. A múltban állandó gyakorlata volt királyainknak, hogy egy-egy országgyűlés összes határozatait együtt hirdették ki dekrétumaikban, amelyek ily módon szintén egyes rendelkezéseket tartalmaztak. Az azonban tagadhatatlan, hogy kétségtelen haladás volt a törvényhozási technika szempontjából az az állapot, amikor a kü-

202 L. a Képviselőház naplóját, az 1904. március hó 12-én tartott ülésről.

lönböző önálló törvényekben nyertek szabályozást és ezzel szemben a mai állapot mindenestre újabb visszaesést jelent.

5 Igaz, hogy az 1897. évi XX. tc. 14. §-a is tiltja, hogy a költségvetési törvénybe oly intézkedések foglaltassanak, melyek természetüknél fogva külön törvény hozatalát igénylik. Erre a rendelkezésre alapítható az a felfogás, amely egyes rendelkezéseknek a költségvetési törvénybe való felvételét alkotmányba ütközőnek tartja. Ez a felfogás azonban jogi szempontból nem helytálló.

10 Mint mondtam, alkotmányunk nem ismeri az alaptörvények^{CXLVII} kategóriáját. A számviteli törvény sem alaptörvény abban az értelemben, hogy annak jogereje eltérő volna a többiekétől, például a költségvetési törvényekétől. Bizonyos, hogy a számviteli törvény a sarkalatos törvények sorába tartozik. Kétségtelen az is, hogy a költségvetési törvényre vonatkozó rendelkezésekkel a törvényhozás önmagát kívánta megkötni. Így az idézett 14. §-szal is. Ezeknek a rendelkezéseknek a törvényhozás megalkotásuk alkalmával nyilvánvalóan azt a szerepet szánta, 15 hogy saját későbbi eljárásában irányadók legyenek, azokat maga a törvényhozás figyelembe vegye és ezáltal fontosnak felismert kérdésekben a következetes eljárás és a legmegfelelőbbnek elismert megoldás nyerjen alkalmazást. Az ilyen rendelkezéseket a régibb közjogi irodalom sarkalatos törvényeknek²⁰³ nevezte, amely kifejezés e célra ma is teljesen megfelelő. A sarkalatos törvényi rendelkezéseknek sincs 20 azonban jogi szankciójuk. A törvényhozás azoktól nemcsak oly módon térhet el, hogy előbb a sarkalatos törvényt megváltoztatja, hanem hallgatólagosan is azáltal, hogy későbbi törvényekben másként jár el, mint a számviteli törvény 14. §-ával szemben is történt.

25 A fentiek konklúziója röviden abba foglalható össze, hogy az élő magyar jog ezen a ponton sem egyezik a tételes magyar joggal.

VI. A magyar költségvetési törvény helyes megítéléséhez hasznos szempontokat ad a külföldi jog vizsgálata is.

30 Az appropriáció fogalma Angliából indult ki. Ott azonban a költségvetés nem egységes törvényhozási elhatározásban, hanem kettéváltan jelentkezik. A kiadások az Act of Appropriationban^{CXLVIII} állapítatnak meg, a különböző kiadásokra megszabott összegek egységes költségvetési rendszerbe foglaltatnak össze. Kihirdetése meglehetősen ünnepélyességgel történik.

35 Keletkezése a második forradalom idejére nyúlik vissza. Megelőzőleg a subsidiumokat célmeghatározás nélkül szavazták meg az angol rendek, azaz tetszés szerinti felhasználásra bocsátották a király rendelkezésére, 1688-ban vették fel azonban először a megszavazásba azt a záradékot, amely szerint az újonnan megszavazott összeg csak a parlament határozatának megfelelő célra használható. Ezt nevezték appropriációs záradéknak. A parlament ezentúl a felfogásának és a helyzetnek megfelelően alkalmazta. Anna királynő (1702–1714-ig) idejétől

203 Kiss István: Magyar közjog. 1888. 41. l.

lett állandó parlamenti gyakorlattá.²⁰⁴ Így keletkezett az az eljárás az állami kiadások megállapítására nézve, amely Angliában azóta is fennáll és onnan részleteiben módosítva a parlamentáris kormányrendszert elfogadó államokban is elterjedt.

A bevételek tekintetében az angol parlament külön bizottság, a Committee^{CXLIX} of ways and means^{CL} útján állapítja meg az appropriációban megszavazott kiadások fedezetét, amely külön törvényben (Financial act)^{CLI} nyer kihirdetést.²⁰⁵

Ez mutatja tehát azt, hogy az appropriáció igazi értelme a kiadások összegének pontos meghatározása és azoknak a céloknak kijelölése, amelyekre állami kiadások engedélyeztetnek, míg nálunk a parlamenti, sőt a tudományos nyelv is az egész felhatalmazási törvényt, vagy szűkebben az angollal éppen ellentétben a bevételek beszedésére adott felhatalmazást hívja így.

Angliában a vegyes rendelkezéseket tacksnak nevezik. Előfordulásuk és jelentőségük változó. Az appropriation actbe az angol parlament csak a hitelek elosztására és az évi kiadások teljesítésére vonatkozó felhatalmazásokat vesz fel. Más a helyzet 1861 óta a bevételeket megszavazó törvényben (Finance Act). Itt egyetlen törvénybe vannak foglalva az állami bevételekre vonatkozó összes rendelkezések, mégpedig nemcsak a bevételeknek egy további év folyamára való beszedésére vonatkozó felhatalmazás, hanem az adók rendszerezésére, kiszabására és behajtására, megszüntetésére vagy megváltoztatására és kezelésére vonatkozó összes rendelkezések. Ennek az eljárásnak eredménye az lett, hogy a lordok házának hatalma nemcsak a költségvetési jog, hanem az állam összes pénzügyei tekintetében is nagyon megszorítottatott. Ez a helyzet természetesen nem alakulhatott ki észrevétlenül vagy ellenállás nélkül, de ma már általánosan az összes pártok által elfogadottnak tekinthető.

Franciaországban a költségvetés elvileg egységes, de a költségvetési törvény szerkezete eléggé komplikált. Több fejezetre oszlik. Az 1923. évre vonatkozó költségvetési törvény javaslatának, amely a hagyományos szerkezetben jelent meg, beosztása a következő:

I. cím. Általános költségvetés.

1. §. Megnyitott hitelek. A miniszterek számára az 1923. költségvetési évre az általános költségvetésben megállapított kiadások fedezésére az ezen költségvetés A) mellékletében foglalt részletes előirányzatnak megfelelő hitelek bocsáttatnak rendelkezésre.

2. §. Megajánlott adók és bevételek.

II. cím. Az általános költségvetéshez csatolt költségvetések. (Budgets Annexes.) Ide tartoznak egyes állami üzemeknek (állami pénzverő, állami nyomda, állami takarékpénztár, becsületrend, államvasút stb.) költségvetései, amelyeknek száma 8. Korábban több volt.

204 Gneist: Gesetz und Budget. 94. l.

205 Hatschek: i. m. 455. skk.

III. cím. Az állampénztár különleges megbízásai. (Services spéciaux du trésor.)^{CLII} Ebben történik gondoskodás a rövid lejáratú kincstári utalványok kibocsátása, kontingentálása, visszafizetése, valamint Páris városának községi pénztári bonjai iránt.

IV. cím. Vegyes rendelkezések. (Adjonctions budgétaires.)^{CLIII} A francia költségvetési törvény összes paragrafusainak száma aránylag igen nagy. 1889-ben 79, 1890-ben 55, 1891-ben 72, 1892-ben 44, 1897-ben 119, 1908-ban 83, 1909-ben 106, 1921-ben 126, 1922-ben 105 volt s az 1923. évi törvényjavaslatban 129 §.

A vegyes rendelkezések a legkülönbébb kérdéseket rendszertelen összevisszaságban szabályozzák. Például az 1921. évi költségvetési törvényben rendelkezések találhatók a következő kérdésekre vonatkozólag: bányászati engedély, különböző adótörvények változtatása, önkormányzati adókra engedélyek, a köztársaság elnöki dekretjeinek approbálása, háborúban elpusztult vasutak helyreállítása, fizetések javítása, a tanszemélyzet illetményeinek reformja (20 oldalon), számviteli rendelkezések, a hadsereg létszáma és tartalékos tisztekre vonatkozó rendelkezések, munkásnyugdíjak, tengeri kikötők, agronómiai kutatások, repülés, születések számának előmozdítása, gyermekágyas asszonyok segítése, szanatóriumok, egyetemek stb.

V. cím. Államadósságokra vonatkozó és egy évre szóló rendelkezések. (Moyens de services et dispositions annuelles).^{CLIV} Ez a cím különböző rendelkezéseket tartalmaz, itt vannak a beruházások finanszírozására és a felhatalmazásra vonatkozó rendelkezések.

Ugyanebben a címben van a tilalom meg nem szavazott adók beszédésére és behajtására, 1816 óta csaknem szó szerint változatlanul a következő szöveggel: „Ebben az 19.... évre megállapított költségvetési törvényben megszavazottakon kívül tilos bármiféle egyenes vagy közvetett adónak bármely címen vagy elnevezés mellett való beszédése és az e tilalom ellen vétő utalványozó hatóságok, valamint adókivetést és behajtást végző alkalmazottak mint zsarolók fognak büntettetni stb.”²⁰⁶

Ez utóbbi rendelkezésnek a mi költségvetési törvényünkkel való rokonsága abban is nyilvánul, hogy ez a szigorú szankció csak a bevételekre vonatkozólag áll fenn, míg analóg rendelkezés a kiadásokra nézve nem található.

A felhatalmazási törvénynek fejezetekre való osztása újabban nálunk is indokolt volna.

A költségvetési törvényben vegyes rendelkezések a többi külföldi államokban is fontos szerepet játszanak.

Belgiumban talán legkevésbé fordulnak elő. Ott a kiadásokról szóló törvényből a vegyes rendelkezéseket question préalable^{CLV} útján szokták kizárni, míg a fedezeti törvénybe olyan vegyes rendelkezéseket szoktak csak felvenni, amelyek az adókra és állandó bevételekre vonatkoznak, feltéve, hogy azok csak részletváltoztatások és javítások.²⁰⁷

206 Stourm i. m. 221. l.

207 Jèze, Cours 54. l.

Az észak-amerikai Egyesült Államokban a vegyes rendelkezéseket *ridersnek*^{CLVI} szokták nevezni és szintén nem ritkán fordulnak elő. Alkalmazták ezt az eljárást részben azért, mert a kongresszusnak nem volt ideje egyes rendelkezéseket a rendes eljárás útján törvényerőre emelni, másrészt azonban azért is, mert a törvényhozó testület két háza közti politikai harc eszköze gyanánt használták.²⁰⁸

5

A német birodalomban a vegyes rendelkezéseket Budgetzusätzlich^{CLVII} hívják és ritkábban fordulnak elő.

VI. A vegyes rendelkezések azonban nem jellemzők a költségvetési törvényre. Jogi jelentősége a felhatalmazási §-okban van. Ezek azok a rendelkezések, amelyekben az alkotmányos szabadság legfőbb biztosítékait látták, s ezért ennek a felhatalmazásnak megadását vagy megtagadását a parlament szubjektív jogának tekintették. Hogy helyesen-e, arra a kérdésre később visszatérünk.²⁰⁹

10

32143. Az indemnitás

I. Ha a törvényhozás azt akarja, hogy az államháztartás vitele akaratának megfelelően történjék, akaratát előre kell kifejezésre juttatnia. Ez egy-egy évre szokott történni a költségvetési törvénnyel, amely időtartam az, amelyre több-kevesebb valószínűséggel előre láthatók a kiadások és bevételek. Abban az esetben, amely az összes parlamentáris államokban elég gyakori, hogy a költségvetési törvény nem jön létre a költségvetési év kezdete előtt, két eset lehetséges. Vagy az, hogy a törvényhozás túri a kormány gazdálkodását előre megállapított program nélkül abban a tudatban, hogy a felhatalmazás nélküli időszakban teljesített kiadásokat és bevételeket attól utólag számonkérheti, vagy az, hogy a költségvetési törvény megalkotásáig eltelő közbeeső időre ideiglenes felhatalmazást ad. Az előbbi az *exlex*, az utóbbi az *indemnitás*. Az indemnitás tartama egy vagy több hónap és az a szükség szerint meg is hosszabbítható. Az alkotmányosságnak kétségtelenül sokkal inkább megfelel az indemnitás, mint az *exlex*.

15

A magyar parlamentáris törvényhozás történetében, mint tudjuk, kivételszámba megy a költségvetési törvénynek kellő időre való megalkotása. Ennek következtében sűrűn fordul elő az, hogy a kormány előre látva a költségvetési törvény megalkotásának késedelmét, kénytelen felhatalmazásának lejártá előtt idejében azzal a javaslatlal fordulni a törvényhozáshoz, hogy hosszabb-rövidebb időre, rendszerint arra az időtartamra, amennyit a költségvetési törvény megalkotása előreláthatólag késni fog, felhatalmazást adjon az államháztartás továbbvitelére a lejárt költségvetési törvény keretében, ami tehát egyértelmű a régi költségvetési törvény hatályának meghosszabbításával.

25

30

A felhatalmazás azonban nem mindig a régi törvény hatályának meghosszabbítására vonatkozik. Az 1869. évi XXVI. tc.-nek már idézett 1. §-a az új költségvetési

208 Jèze, Cours 54. l.

209 L. 212. l.

előirányzatnak a pénzügyi bizottság által már letárgyalt, de a plénum által még el nem fogadott költségvetési előirányzat keretében való utalványozásra ad felhatalmazást. Hasonló a helyzet az 1922. évi XVII. tc. és az 1923. évi XXXII. tc. tekintetében azzal a különbséggel, hogy itt csak a benyújtott előirányzatról, nem pedig a pénzügyi bizottság javaslatáról van szó.

A Sz. T. 19. §-a az odáig kifejlődött gyakorlatnak megfelelően a következőket iktatja törvénybe: „Ha a költségvetési törvény azon év január hava elsejéig, amelyre szól, létre nem jöhet: a kormány külön törvényjavaslatban felhatalmazást tartozik kérni arra, hogy a legutóbbi költségvetési törvény keretében az állam jövedelmeit folytatólagosan beszedhesse és kiadásait fedezhesse.

„Ily rendkívüli felhatalmazás időtartamát a törvény világosan meghatározza ugyan, de a felhatalmazás s ezzel együtt a törvény hatálya azzal a nappal szűnik meg, amelyen az új költségvetési törvény kihirdetetik.

„A kormány az e napig eszközölt összes kezelést az új költségvetési törvény keretébe illeszti.”

Az indemnitási törvény benyújtását és tárgyalását csak annak bizottsági tárgyalása előzi meg, s hiányzik ilyenkor a kiadások és bevételek mérlegelésére vonatkozó tárgyalás, amely a költségvetés részletes előirányzata tárgyalásának felelne meg. A felhatalmazás tehát csak hozzávetőleges abban a reményben, hogy az új költségvetési törvény a tényleges szükségleteknek megfelelő változásokra figyelemmel lesz és az indemnításban nyert felhatalmazás alapján eszközölt összes kezelés, azaz kiadás és bevétel a meghosszabbított hatályú költségvetési törvénynek némelykor már elavult keretei helyett a tényleges szükségletnek megfelelő esetleg tágabb keretekre utólag kiegészíthető lesz.

Ez a következmény mutatja, hogy az indemnítás az államháztartás zavartalan továbbvitelét akadályozza. Az élet által megkívánt változtatásokra és módosításokra nem nyújt lehetőséget, stagnációt idéz elő, vagy pedig arra kényszeríti a kormányt, hogy fokozott mértékben nyúljon a számviteli törvény 16. §-ában szabályozott pótvagy rendkívüli hitel saját felelősségére való engedélyezésének expedienséhez. Különösen nagy mértékben érvényesülnek ezek a káros hatások akkor, ha az indemnítások ismétlődnek, sőt egész költségvetési évre elnyúlnak, úgyhogy egyes költségvetési törvények megalkotása idejét múlja és így a költségvetési törvények sorozatában, valamint az államháztartás szisztematikus továbbfejlesztésében hézagok állnak elő.

Az indemnitási törvény jogi természete a költségvetési törvény jogi természetétől eltérő vonásokat nem mutat. Lényege a kormány számára felhatalmazás adása állami kiadások teljesítésére és az állami jövedelmek beszédésére, esetleg behajtására. Ez teljesen megegyezik azzal, amit a költségvetési törvényben megajánlásnak neveznek, azzal a különbséggel, hogy a felhatalmazás időtartama tér el a költségvetésétől, valamint hogy az összeg meghatározása nem közvetlenül, hanem valamely korábbiösszezszerű megállapításra való utalás útján történik.

Egy fontos körülményre kell itt a figyelmet felhívunk. Az indemnítás a számviteli törvény idézett 19. §-a szerint arra ad felhatalmazást, hogy a kormány a legutób-

bi költségvetési törvény keretében az állam jövedelmeit a törvényben megállapított időtartam alatt folytatólagosan beszedhesse és kiadásait fedezhesse.

A joggyakorlat e szöveg értelemszerű alkalmazása helyett a gyakorlati élet nyomása alatt betű szerinti magyarázatát követte és a régi költségvetés kiadási hitelei-
nek nemcsak az indemnitási hónapokra eső hányadát, hanem az indemnitás alatt
esetleg az illető költségvetési tagozatnak egész évi hitelét felhasználta, más szóval
a számviteli törvény betű szerint lehetséges tágabb értelmezéséhez folyamodott
azért, hogy a póthitelnek minisztertanácsi határozattal való engedélyezését elkerül-
hesse. Ez a zárószámadásban mindig a törvényhozás tudomására jutott és az a fel-
mentvényt ezért kivétel nélkül megadta és így ezt a törvényt magyarázatot szokásjo-
gilag szentesítette.

Az indemnitás útján való gazdálkodás tehát lehet közigazgatási, közgazdasági
vagy politikai szempontból hátrányos, jogi szempontból az alkotmányba nem üt-
közik.

II. Ugyanerre az eredményre jutunk akkor, ha a többi parlamentáris államok pél-
dáját vizsgáljuk.

A költségvetési törvény késedelmes megalkotása mind Angliában, mind Francia-,
Olaszországban és Belgiumban gyakori s Németországban is előfordul. Az egyes álla-
mok azonban a különböző történelmi fejlődésnek és alkotmányos felfogásoknak meg-
felelően a kérdést különféleképpen szabályozzák. Angliában szabály az, hogy a költ-
ségvetési törvények (Act of appropriation és Financial act) három-négy hónappal
a költségvetési év kezdete után jönnek létre. A közbeeső időre az angol törvényhozás
különböző megoldásokat alkalmaz. A hadi és haditengerészeti budgetet előre egész
évre megszavazza, a többi szükségletek fedezésére pedig több-kevesebb részletben
a Consolidated Fund terhére előlegeket szavaz meg (Votes on accounts),^{CLVIII} amely
előlegek a Finance act megszavazása után az adókból térítettnek meg a Consolidated
Fund javára.²¹⁰

Belgiumban és Franciaországban a mi indemnitásunknak megfelelő felhatalma-
zást douzièmes provisoires-nak^{CLIX} nevezik.

Belgiumban a douzièmes provisoires a költségvetési eljárás során hosszú tapaszt-
alat alapján rendes intézménnyé fejlődtek. Ott a törvényhozás december 31-e, azaz
a költségvetési év lejártá előtt a következő évre rendszerint csak a bevételeket sza-
vazza meg, míg a kiadások megállapítása iránti vita az új költségvetési évbe sokszor
augusztus vagy szeptember hónapig is átnyúlik és erre az időre a pénzügyminiszter
javaslatára hónapról hónapra szavazza meg a törvényhozás a kiadások összegeit,
amely eljárás ellenvetéssel vagy feltűnéssel nem jár, az már alkotmányos szokássá
lett. Ez a rendszer megkönnyíti a kormány számára az államháztartásnak alkotmá-
nyos továbbvitelét, de tagadhatatlanul tökéletlen gazdasági szempontból, mivel elő-
re szavazza meg a bevételeket, amelyeknek csak később megállapított kiadásokkal
kell az egyensúlyt tartaniok.

210 Hatschek i. m. I. 461–469. l.

Franciaországban szintén szokás a bevételek előzetes megszavazása. Mégpedig a január 1-jén kezdődő költségvetési évet megelőző öt-hat hónappal megszavaz a törvényhozás egy loi spéciale-t az egyenes adók kivetésére, mivel a kivetés munkálatainak elvégzése négy-öt hónapig eltart és a megyei tanácsok, amelyeknek közreműködésével történik, munkájukat a nyár végén elkezdik. Ez azonban csak az előmunkálatokra vonatkozó felhatalmazást jelenti, mert a loi spéciale a következő záradékot tartalmazza: „Az ennek a törvénynek végrehajtása során kiállított adóívek nem hitelesíttetnek és nem adatnak ki a préfet-ek által és nem hajthatók be addig, míg az évre szóló költségvetési törvény azok behajtására a felhatalmazást meg nem adja.”²¹¹

A douzièmes provisoires-ra vonatkozó törvény tartalma nagyjából egyezik a mi indemnítási törvényeink rendelkezéseivel: 1. megállapítja a hitelt, amelyet a kiadások fedezésére a kormány rendelkezésére bocsát, 2. felhatalmazást ad az adók behajtására, 3. különböző vegyes rendelkezéseket tartalmaz.

A különbség az, hogy a hitelt nem a megelőző költségvetési törvényre való utalással határozza meg, hanem en bloc bocsát hevenyészve és nagyjából kalkulált összeget a kormány rendelkezésére, amelynek az egyes minisztériumok és az egyes költségvetési fejezetek közt való felosztása a miniszterek ellenjegyzése mellett a köztársaság elnökének rendeletével történik. Azáltal, hogy időről időre a tényleg felmerült szükségletek ismeretével állapíttatik meg a kiadások végösszege és annak mikénti felosztása a végrehajtó hatalomra bízatik, meglehetősen számol a közigazgatás szükségletével és ennyiben tökéletesebb megoldás a mi indemnítási törvényeinknél. Ehhez a megoldáshoz áll közel az 1922. évi XVII. törvénycikk ismertetett rendelkezése.

A német birodalom is ismeri az indemnítást és a douzièmes provisoires-hoz hasonlóan Zwölftelnnek^{CLX} nevezi.

Olaszországban az indemnítás ritkaság. Ha kivételesen a költségvetési törvénynek megalkotása vagy kihirdetése idejében nem történhetik meg, akkor a kormány külön felhatalmazás nélkül gazdálkodik tovább és csak az új költségvetési törvénybe vétetik fel egy §, mely az exlex idején teljesített kiadásokért a felhatalmazást utólag megadja.²¹²

32144. Az exlex

I. Az exlex nem jogi fogalom. Jelenti éppen a költségvetési törvény hiányát. Ez a hiány kétféleképpen állhat elő. Vagy úgy, hogy a törvényhozás megtagadja a költségvetés megszavazását, aminek különböző okai lehetnek. Vagy úgy, hogy habár a törvényhozásnak vagy legalábbis a parlament többségének nincs szándékában

²¹¹ Stourm i. m. 201. l.

²¹² Otto Schwarz: Formelle Finanzverwaltung, 55. l.

a költségvetést megtagadni, de különböző körülmények miatt az a megelőző felhatalmazás lejártának időpontjáig nem jön létre.

A két eset lényegesen különbözik. Az első eset a magyar parlament történetében nem fordul elő. Felvethető a kérdés és ezzel a politikai irodalom elég sokat foglalkozik is, van-e egyáltalán joga a parlamentnek a költségvetés megtagadására? Erre a magyar tételes jog alapján nem válaszolhatunk. Alkotmányunk e kérdést nem szabályozta, erre vonatkozó precedens pedig nem fordult elő.²¹³ Ez alkotmányunknak hézaga.

Abból, hogy a parlament a költségvetési felhatalmazás megszavazásakor szabadon mérlegeli azt, hogy milyen kiadásokat engedélyez és milyen bevételekre ad felhatalmazást, következik logikailag annak lehetősége is, hogy elhatározása nemcsak egyes költségvetési tételekre, hanem azok valamennyiére is elutasító lehet. Ez tehát logikailag kétségtelenül koncedálandó.

Mit jelent azonban az állami költségvetés megtagadása? Minthogy a költségvetési törvény azt jelenti, hogy a kormány alkotmányos felhatalmazást kap kiadások teljesítésére és bevételek beszedésére, ennek következtében a felhatalmazás megtagadása ugyanezeknek tilalmazását kell, hogy jelentse. Ez egyértelmű minden állami tevékenység megszüntetésével, az állami kötelezettségeknek megtagadásával, az egész állami rend megbomlásával. Tisztviselők nem kapnák meg fizetésüket, a katonák illetményüket, a nyugdíjasok és az állami adósságok hitelezői jogszerű követelésüket, az állam pénztárai bezárnák ablakaikat és viszont megszűnnének az összes állami bevételek, az állam fokozatosan elszegényednék és tönkremenne,

213 A Fejérváry-kormányt ugyan az 1905. évi június hó 21-i 409. sz. képviselőházi határozat eltiltotta nem felhatalmazási javaslat elutasítása, hanem külön indítvány elfogadása által attól, hogy az állam bevételeit tovább kezelje és kiadásait eszközölje. Eredmény nélkül, megtorlásra azonban nem került a sor. A képviselőház zárószámadási bizottsága az erre az időszakra vonatkozó 1905. évi zárószámadásról szóló jelentésében a következő javaslatot tette:

„Minthogy a jelenlegi kormány elnöke a bizottságnak bejelentette, hogy a kormány tagjai a kormány elvállalásakor és annak feltételeként a királlyal szemben felelősséget vállaltak azért, hogy az 1905. évben báró Fejérváry Géza elnökle alatt működött kormány tagjai hivatalos minőségben elkövetett cselekedeteikért vád alá helyezettetni nem fognak, minthogy ennél fogva a Fejérváry-kormány vád alá helyezése természetsszerűleg maga után vonná a jelenlegi kormány tagjainak lemondását, ami által a bizottság meggyőződése szerint az ország eredményében és hatásában kiszámíthatatlan politikai válságba sodortatnék, ennél fogva kizárólag az ország nyugalma és a jelenlegi politikai rend fenntartásához fűződő lényeges országos érdek tartva szem előtt és azokat méltányolva, a bizottság eltekintett attól, hogy a képviselőháznak a Fejérváry-kormány vád alá helyezését indítványozza.”

E helyett a következő indítvánnyal járul a t. Ház elé:

„Mondja ki a képviselőház, hogy az 1905. évben báró Fejérváry Géza elnökle alatt működött kormány azon eljárását, mellyel minden törvényes felhatalmazás nélkül, sőt a képviselőház 1905. június 21-én hozott 409. sz. határozata ellenére az állami bevételeket beszedte és az állami kiadásokat teljesítette, elítéli, kárhoztatja és ezen eljárást a parlamenti kormányrendszer alapelveibe és alkotmányunk sarkalatos rendelkezéseibe ütköző visszaélésnek minősíti.” (1036. sz. nyomtatvány.)

Az 1909. évi március hó 29-én tartott ülés ezt a javaslatot elfogadta és ezzel az ügy be volt fejezve.

a közrend és közbiztonság megszűnnék, a határok védelme lehetetlenné válnék stb. A költségvetés megtagadása az államtól ezekkel a beláthatatlan következményekkel járna, úgy, hogy azt az állam öngyilkosságának, az ország dezorganizálásának joggal nevezik.²¹⁴

- 5 Ezeknek a konzekvenciáknak előidézése nem lehet törvényhozó törekvése. A gyakorlati életben tehát nem lehet arról szó, hogy a költségvetés az államtól tagadtassék meg, hanem igenis arról, hogy azt a parlament megtagadja valamely kormánytól, vagy annak valamely tagjától, főleg abból az okból, hogy nem viseltetik iránta bizalommal. Ezért a költségvetés megtagadásának kielégítő magyarázata csak
- 10 parlamenti kormányzattal rendelkező államra nézve található. Ez a kérdés azonban a 33. §-ban fog tárgyalás alá kerülni.

- II. Az exlex másik esete, amelyre a magyar parlament történetében, mint láttuk, már tizenegy precedens volt, alkotmányunkban szintén nincs szabályozva. Amikor azonban 1899. évi január hó 1-jén először következett be az exlex a képviselőház
- 15 kisebbségének magatartása következtében, a kormánynak, mint az állam cselekvő hatalmát gyakorló szervnek, vizsgálnia kellett az előállott helyzet összes következményeit és annak megfelelő elhatározásra jutnia. Szemben állott az ország dezorganizálásának veszélye az állami kiadások és bevételek teljes beszüntetése következtében, másrészt pedig az az alternatíva, hogy lemondva az államháztartás továbbvitele
- 20 tekintetében olyan lépésekről, amelyek törvényben kifejezetten tiltva vannak, a nem tiltott bevételek felhasználásával azokat a kiadásokat, amelyek jogi kötelezettségen alapulnak, amelyeket tehát a fentiekben jogilag kötelező kiadásoknak neveztünk, valamint az állami közigazgatás fenntartásához nélkülözhetetlen kiadásokat utalványozza. És ezt tegye annak ellenére, hogy törvényes felhatalmazással nem rendelkezik, de bízva abban, hogy a kiadások szükségességének indokolása elől a parlament
- 25 többsége nem fog elzárkózhatni és így nemcsak a politikai, hanem a jogi felmentvényt is utólag meg fogja kapni.

- Ez volt a helyzet az első exlex alkalmával, amikor a kormány egyúttal azt is megtette, hogy elhatározásának és az exlexszel szemben tanúsítandó magatartásának lényegéről az országgyűlés számára a legfőbb állami számvevőszék elnökének előterjesztésével kapcsolatban maga is jelentést tett. Ez a jelentés, amely nagy fontosságú a jogi kérdés vizsgálatában, egész terjedelmében a következő:

571. számú iromány²¹⁵

- Jelentése a m. kir. kormánynak azokról az intézkedésekről, amelyeket az a körülmény tett szükségessé, hogy egyes törvényjavaslatok 1898 végéig törvényerőre nem emelkedhettek

Ámbár a kormány az 1899. évre szóló állami költségvetést még 1898. évi szeptember hó 9-én mutatta be, azon esetre pedig, ha a költségvetés az év végéig tárgyalható nem volna, az 1899. év négy első hónapjában viselendő közterhekről

214 Stourm: Le budget. 377. lap.

215 Benyújtotta Lukács László pénzügyminiszter a miniszterelnök helyett 1899. évi január hó 3-án.

és fedezendő állami kiadásokról szóló törvényjavaslatot még 1898. évi október hó 14-én terjesztette elő: az országgyűlés a folyó évi költségvetés iránt a múlt év végéig nem határozott, amennyiben az eziránt tett kormányi előterjesztéseket sem el nem fogadta, sem el nem vetette.

Minthogy ily körülmények között a kormánynak kötelessége volt, hogy az állami kormányzat zavartalan továbbviteléről saját alkotmányos felelősségére gondoskodjék: a kormány a törvényhozás utólagos jóváhagyásának reményében e részben megtette a szükséges adminisztratív intézkedéseket. Megkönnyíti a kormány felelősségét e tekintetben az a körülmény, hogy az országgyűlés együtt lévén, a kormány által elrendelt intézkedések annak állandó ellenőrzése mellett történhetnek, s az országgyűlésnek mindig módjában van a kormány intézkedései felett bírálatot gyakorolni.

A kormány által tett intézkedéseket illetőleg bátor vagyok tisztelettel a következőket jelenteni:

A kormány megtette azokat az intézkedéseket, amelyek úgy a közjogi, mint a magánjogi címen alapuló állami kiadások fennakadás nélküli teljesítésére, a törvényeken alapuló közjövödelmek biztosítására és az állami háztartás a törvényekben és törvényszerű rendeletekben szabályozott alaki rendjének fenntartására, az utóbira nézve a m. kir. állami számvevőszék törvényes ellenőrzésének változatlan gyakorlása mellett szükségese.

Nevezetesen elrendelte, hogy az összes állami kiadások úgy, amint azokat az 1898. évi állami költségvetésről szóló 1898. évi VI. törvénycikk és az azóta alkotott külön törvények és törvényes intézkedések megállapították, további intézkedésig teljesíttessenek. Szintúgy megtétessenek további intézkedésig a fennálló törvényekben és szabályokban gyökerező azok az intézkedések, amelyek az idézett törvénycikkben és az azóta alkotott külön törvényekben megállapított összes állami bevételek biztosítására szükségesek.

Utasítás adatott, hogy az utalványozás (előírás) az utalványozó hatóságok részéről és a számvevőségek hivatásszerű szolgálata a fennálló törvények és szabályok szerint és akképpen teljesíttessenek, hogy minden utalványozás (előírás) az 1899. év négy első hónapjában viselendő közterhekről s fedezendő állami kiadásokról előterjesztett törvényjavaslatban kért felhatalmazás elnyerése esetén az állami költségvetésbe akadálytalanul beilleszthető legyen. Eszerint az államszámvitel alaki berendezése semmiféle változást nem szenved.

Egyébiránt a kormány akképpen rendelkezett, hogy a közsadók, a közsadók módjára beszedendő kincstári követeléseknek és egyéb tartozásoknak végrehajtás útján való behajtása a magyar korona országainak egész területén egyelőre további intézkedésig beszüntetessék.

Midőn a kormány nevében a tett intézkedéseknek jóváhagyó tudomásulvételét kérem, egyúttal tisztelettel jelzem, hogy tekintettel arra, hogy az 1899. év négy első hónapjában viselendő közterhekről és állami kiadásokról szóló törvényjavaslat csak 1899. évi január hó elseje után fog törvényerőre emelkedni, a törvényjavaslat rész-

letes tárgyalása alkalmával a kormány abba oly értelmű rendelkezés felvételét fogja javasolni, amely szerint az állami kiadások 1899. január 1-jétől megállapítottaknak, a közjövödelmek pedig 1899. január 1-jétől megajánlottaknak lesznek tekintendők.

- 5 Az utóbbi intézkedést alkotmányjogi szempontból és avégből is elkerülhetetlenül szükségesnek tartja a kormány, hogy utólag senki se vonhassa ki magát a köztörvényeken alapuló közszolgáltatások ama részének teljesítése alól, amely 1899. január 1-jétől a többször említett javaslat törvényerőre emelkedéséig terjedő időre esik.

- (Itt következnek több oly átmeneti intézkedésről szóló jelentések, amelyek némely vám, fogyasztási adóra és a bankügyre vonatkozólag benyújtott törvényjavaslatoknak eddig való el nem fogadása következtében szükségesek.)

Végezetül van szerencsém még:/: alatt bemutatni az állami számvevőszéknek az államháztartás vitelének az 1898. év végén túl leendő számvevőszéki ellenőrzése tárgyában az országgyűlésnek tett jelentését.

Budapest, 1899. évi január hó 1-jén.

- 15 Báró Bánffy Dezső^{CLXI} s. k.,
miniszterelnök.

:/: alatti melléklet az 571. számú irományhoz

- 20 *A m. kir. állami számvevőszék jelentése az államháztartás vitelének az 1898. év végén túl leendő számvevőszéki ellenőrzése tárgyában*

Minthogy a törvényhozás az 1899. évi államkötségvetésnek tárgyalását be nem fejezhette, valamint az 1899. év négy első hónapjában viselendő közterhekről és fedezendő állami kiadásokról szóló törvényjavaslat tárgyalása is, bár az megkezdett, az év végéig elintéztést nem nyerhetett, szükségessé vált, hogy a törvényhozás további intézkedésig az állami számvevőszék kebelében rendelkezzen az ellenőrzésnek

- 25 folytatólagos és szakadatlan gyakorlása iránt.

E célból a következő rendeletet adtam ki:

A m. kir. állami számvevőszék elnökétől

1733/898. eln. szám.

Rendelet az állami számvevőszék fő- és ügyosztályaihoz

- 30 A törvényhozás az 1899. évi költségvetésnek tárgyalásait az év végéig be nem fejezhette és az előbbi költségvetési törvény kereteinek időleges fenntartására vonatkozó törvényjavaslatot el nem intézhette.

- A tárgyalások ezen befejezetlensége következtében tehát a kormány nem hivatkozhatik törvényes felhatalmazásra az állam pénzügyi kezelésének folytatásában, de
35 viszont ez a felhatalmazás nem is vonatott meg tőle, s a törvényhozás azt nem is tagadta meg a kormánytól. S ezek szerint az 1899. évi pénzkezelésre való felhatalmazás kérdésének tárgyalása megkezdett ugyan, de be nem fejeztethetvén, függőben maradt anélkül, hogy a törvényhozás akár egyik, akár másik irányban döntött volna.

Azon súlyos helyzetbe jutottunk tehát, hogy e fontos kérdések idejében elintézhettek nem lévén, a kormány saját felelősségére kénytelen intézkedni a további teendőről és az ország pénzügyeinek kezeléséről.

Hogy a kormány törvényhozási felhatalmazásának kérdése miként fog megoldatni, az elsősorban politikai kérdés, amelybe az állami számvevőszéknek ez idő szerint beleavatkozni vagy amelyben állást foglalni sem jogában, sem hivatásában nem áll.

Másrészt azonban a számvevőszék, mely a minisztériumtól független önálló hatáskörrel bír, azon helyzetbe jutott, hogy az 1870. évi XVIII. törvénycikken alapuló közjogi felelőssége alapján intézkedjék az állam bevételeinek és kiadásainak, az államvagyonnak és az államadósság kezelésének folytatólagos hatályos ellenőrzése iránt, s kétségtelen, hogy addig is, amíg a kormány felhatalmazásának kérdése törvényhozási úton megoldást nyer, érintetlenül fennáll az állami számvevőszéknek felelőssége, mely az 1870. évi XVIII. törvénycikk szerint nemcsak törvényellenes eljárásért, hanem elsősorban minden mulasztásért terheli. Ugyanezen felelősségénél fogva kötelessége az állami számvevőszéknek ellenőrzési feladatát és hivatását folytatólag teljesíteni, munkáját háborítatlanul tovább folytatni. Kötelessége ez nemcsak törvényeinknél fogva, de azért is, mert mint a törvényhozásnak ellenőrző közege, egy pillanatig sem hagyhatja az ország pénzügyi kezelését ellenőrzés nélkül és legkevésebbé akkor, amidőn a kormány törvényhozási felhatalmazás nélkül a saját felelősségére jár el.

Ez a kötelessége a függőben maradt kérdések mellett nemcsak nem szűnt meg, hanem éppen a fennforgó viszonyok miatt még fokozottabb gonddal kell azt teljesítenie.

Az állami számvevőszék tehát eddigi törvényeink és nevezetesen az 1870. évi XVIII., az 1880. évi LXVI. és az 1897. évi XX. törvénycikkek alapján, tekintet nélkül az ország politikai viszonyaira, törvényszerűen folytatni fogja ellenőrző kötelességét addig is, amíg a törvényhozás bölcsességének sikerülni fog a függő kérdéseket egyik vagy másik irányban megoldani. Kötelessége ez azért is, hogy annak idejében, midőn a megoldás időpontja elérkezik, az állami számvevőszék saját ellenőrzési és nyilvántartási adatainak alapján bármikor teljes és hű képét nyújthassa az ország ez idő alatti államháztartási, pénzügyi és közvagyonai állapotának, számviteli kezelésének.

Ebből kiindulva, nem szükséges ugyan az állami számvevőszék tisztviselői karát külön felhívni vagy utasítani, hogy kötelességét és hivatalos teendőit továbbra is pontosan teljesítse, csak szükségét látom annak, hogy e kötelességteljesítés irányára rámutassak.

E tekintetben pedig útmutatóul szolgálnak törvényhozásunk harmincéves gyakorlata és törvényeinknek egyes intézkedései is, amelyek szerint, ha egy évnek költségvetése idejekorán nem volt letárgyalható, a további kezelés és ellenőrzés mindaddig, míg az új költségvetési törvény életbe nem lépett, az előző költségvetési törvény alapul vétele mellett eszközöltetett.

Ennek alapján rendelem tehát, hogy a törvényhozásnak további intézkedéséig a számvevőszék ügyosztályai és tisztviselői az ellenőrzést és nyilvántartást az eddigi módon az 1898. évben érvényben volt költségvetési törvény alapján és keretében teljesítsék.

- 5 Miről a fő- és ügyosztályok és azok útján a tisztviselői kar ezen határozattal értesíttetnek.

Budapesten, 1899. évi január hó 1-jén.

- 10 E rendeletemet azzal van szerencsém a t. Háznak bejelenteni, hogy ez intézkedésemet jóváhagyólag tudomásul venni méltóztassék.

Budapesten, 1899. évi január hó 1-jén.

*Rakovszky István s. k.,
elnök.*

15

A törvényhozás az utólagos felmentést az 1899. évi I. törvénycikkben tényleg megadta. A második exlex alkalmával, 1903-ban, az akkori kormány hasonló jelentést terjesztett elő. A felmentés, melyet az 1904. évi IV. törvénycikk tartalmaz, precízebb szövegű.²¹⁶

- 20 A később bekövetkezett exlexek alkalmával a kormány ilyen jelentést többé nem is terjesztett elő, eljárása azonban lényegében teljesen változatlan maradt.

A Fejérváry-kormány az 1906. évi II. törvénycikkben az exlex alatti gazdálkodásért nem kapta ugyan meg utólag sem a felmentést, de viszont ennek semmi jogi következménye rá nézve nem lett. Hasonlóképpen nem kaptak felmentést a forradalmi kormányok gazdálkodásukért, ami mindkét esetben a kormánynak a parlament többsége által való kárhoztatását juttatta kifejezésre. Más a helyzet az 1922. évi I. és XVII., 1923. évi IX. és XXXII. törvénycikkek esetében, amelyek mind rövidebb exlex után emelkedtek törvényerőre, de nem tartották szükségesnek a kormány számára az exlex alatti gazdálkodásért az 1899 óta szokásos felmentést megadni. Ennek az eljárásnak magyarázata lehet az, hogy ez utóbbi esetekben az exlex nem a többség és kisebbség közti eldöntetlen harcnak következménye, hanem oka a felhatalmazási vita egyszerű terjengőssége volt, ez azonban az eljárás mentségül nem szolgálhat, mert a szigorú alkotmányosság és későbbi precedensek szempontjából kárhoztatandó pongyolaságot jelent.

- 30 az eljárásnak magyarázata lehet az, hogy ez utóbbi esetekben az exlex nem a többség és kisebbség közti eldöntetlen harcnak következménye, hanem oka a felhatalmazási vita egyszerű terjengőssége volt, ez azonban az eljárás mentségül nem szolgálhat, mert a szigorú alkotmányosság és későbbi precedensek szempontjából kárhoztatandó pongyolaságot jelent.
- 35 III. Mi a jogi természete ennek a most ismertetett, a törvényhozási joggyakorlatban ismétlődő exlexnek? A kormány azáltal, hogy a törvényhozás felhatalmazása nélkül jár el olyan ügykörben, amelyhez ezt az előzetes felhatalmazást az alkotmány megkívánja, a törvényhozás hatáskörébe avatkozik, rendeletével a törvényhozás hatáskörét vonja magához, ennek következtében az a szükségrendelet fogalma alá

²¹⁶ L. fenn, 44. l.

esik.²¹⁷ A szükségrendelet a jogrendnek erkölcsileg helytálló okból való megsértéséből származik. A jogrend helyreállítása azután csak a törvényhozástól nyert felmentés vagy a jogsértő kormány megbüntetése által történhetik. Ebből a felfogásból következnek az alábbi megállapítások:

a) az 1922. évi I. és XVII., 1923. évi IX. és XXXII. törvénycikkekből a törvényhozási kifejezett felmentése hiányozván, azok az alkotmányos felfogás szerint a szükségrendelet miatt megkívánt utólagos felmentést nem tartalmazzák, habár nem lehet fel, hogy a törvényhozás azt a kormánytól megtagadni kívánta volna; 5

b) a kormánynak az az eljárása, amely szerint az 1897. évi 16. §-a, illetve az 1920. évi XXVIII. törvénycikk 7. §-a alapján pót- vagy rendkívüli hiteleket minisztertanácsi határozattal szavaz meg, szintén megannyi szükségrendeletnek tekintendő, amelyekért a törvényhozás utólagos felmentését kell megkapnia. Ezt kéri is a zárószámadás benyújtása által; 10

c) a zárószámadás mindig foglal magában olyan költségvetéstől való eltéréseket, amelyekre vonatkozó rendeletei a kormánynak szükségrendeletnek minősítendőek. Ezért a törvényhozás hatáskörének eme megsértésével szemben az alkotmány teljes restitúciója csak törvény útján következhetik be, amiért is azt a parlamenti gyakorlatot, amely nálunk 1868 óta kifejlődött, hogy tudniillik a zárószámadások elfogadása és a kormánynak az államháztartás viteléért való felmentés megadása országos határozattal történik, a szigorúan alkotmányos felfogás szempontjából aggályosnak tartjuk és az országos határozat helyett ebben az esetben éppúgy, mint a b) alatt felsorolt esetben is, törvényalkotás látszanék helyénvalónak.²¹⁸ 15 20

A zárószámadásokra vonatkozó joggyakorlat azonkívül következetlen is. Az 1848. évi III. törvénycikk 37. §-ából ugyanis nem állapítható meg az, hogy az akkori törvényhozás intenciójának akár a költségvetésnek, akár a zárószámadásnak elfogadása országos határozat vagy törvényalkotás alakjában felelt volna-e meg? Mint láttuk, 1848-ban a költségvetést országos határozattal állapították meg, zárószámadások előterjesztésére azonban nem került sor. 1867. után a törvényhozás vita után úgy határozott, hogy a költségvetési felhatalmazást törvénycikk alakjában kívánja megadni, a zárószámadásokról pedig országos határozatokat hozott. 25 30

Az exlex elkerülésére némely külföldi alkotmányban, például Badenben (1888. évi július hó 24-i törvény 13. §-a), valamint Japánban^{CLXII} az a rendelkezés áll fenn, hogy olyan esetben, ha a törvényhozás tényezői a költségvetési felhatalmazás tekintetében kellő időre megegyezésre nem jutnak, a régi költségvetési törvény hatálya hosszabbíttatik meg. Ez a rendelkezés a kormány pozícióját kétségtelenül megkönnyíti.²¹⁹ 35

Még annak a kérdésnek vizsgálata van hátra, hogy az exlex alatt az állami kiadások és bevételek tekintetében mi a helyzet. Az 1867. évi X. törvénycikk szerint

217 Erekly István: Jogtörténelmi és közigazgatási jogi tanulmányok II. 578. l.

218 Molnár Kálmán: Kormányrendeletek. 1912.; 130. l.

219 O. Schwarz: Formelle Finanzverwaltung. 54. l.

az „évi költségvetésnek országgyűlésileg történendő megállapítása mindig csak egy évre terjed, s újabb megállapítás s megajánlás nélkül adót kivetni s behajtani nem lehet”. A törvényhatóságokról szóló 1886. évi XXI. törvénycikk 20. §-a szerint a törvényhatóságok „az országgyűlés által meg nem szavazott adó tényleges behajtására”
5 vonatkozó rendeletek végrehajtására nem kötelesek. Ez az a két törvényes rendelkezés, amely a bevételek tekintetében útmutatóul szolgálhat, míg a kiadások tekintetében ennyi rendelkezés sincsen.

Ennek következtében a kormányok exlex alatt is mindig teljesítették azokat a kiadásokat, amelyek az állammal szemben fennálló magán- vagy közjogi követelések
10 kiegyenlítésére szolgálnak és a kormány, illetve az egyes miniszterek szabad mérlegelésének tárgya az, hogy milyen más kiadások utalványozását tartják az állam érdekében halaszthatatlannak.

Jellemző a helyzetre az, hogy a legfőbb állami számvevőszék elnöke is utalványozó hatóság lévén, maga is gyakorolja ezt a jogot és ezért a felmentést rá is ki kellene
15 terjeszteni.

A bevételek tekintetében az a kormány helyzete, hogy a kö zadók kivetésére és beszedésére, valamint a jövedékek kezelésére hiányzik a törvényes alapja. Mégis 1898. december végén a küszöbön álló exlexre való tekintettel a pénzügyminiszter úgy rendelkezett, hogy „az állami kiadások teljesíthetése érdekében
20 bőlt további intézkedésig megteendők a fennálló törvényekben és szabályokban gyökerező mindazok az intézkedések, melyek az 1898. évi állami költségvetésről szóló 1898. évi VI. törvénycikkben és az azóta alkotott külön törvényekben és törvényes intézkedésekben megállapított összes állami bevételek biztosítására szükségesek...”²²⁰ A pénzügyminiszter egy más rendeletében²²¹ utasította az összes pénzügy-igazgatóságokat és a budapesti királyi adófelügyelőt, hogy további
25 intézkedésig „a kö zadóknak, a kö zadók módjára beszedendő kincstári követeléseknek és egyéb tartozásoknak végrehajtás útján való behajtását egész általánosságban szüntesse be”.

A beszüntetés tehát csak a végrehajtásra vonatkozott, míg a kivetési előmunkálatok és az állami bevételek biztosítására szolgáló egyéb eljárások teljesítettek,
30 valamint elfogadtattak a kö zadótartozásokra történő mindennemű befizetések is, akár egyenes, akár közvetett adókról volt szó.

Az adók beszedésére szolgáló jogalap a kö zadók kezeléséről szóló 1883. évi XLIV. törvénycikk 39. §-ának 2. bekezdése volt, amely szerint „addig, míg a folyó
35 évre történt adó kivetés eredménye az adózó adókönyvecskéjébe bejegyezve nincsen, az évnegyedi részletek a megelőző évi adókirovás szerint fizetendők”. Ez a rendelkezés a kö zadók kezeléséről szóló újabb törvénybe, az 1923. évi VII. törvénycikk 19. §-ába is átvétetett. E rendelkezésre való tekintettel a közigazgatási bíróság is el-

220 Közigazgatási bíróság pénzügyi osztályának 1900. évi 234. számú döntvénye.

221 3568/1898. P. M. sz. A fenti döntvény tévesen az előbbi idézetet származtatja ebből a pénzügyminiszteri rendeletből, amely azonban csak az utóbbi rendelkezést tartalmazza.

fogadhatónak minősíti az exlexben történt adófizetéseket,²²² mert azt quasi naturalis obligatiónak tekinti.

Ugyanilyen értelemben nyilatkozott Wekerle Sándor miniszterelnök és pénzügyminiszter egy képviselőházi beszédében. „Az, amit én az adófizetési kötelezettségről, mint naturalis obligatióról mondtam, nem itt ugyan, hanem más helyen, nemcsak az én véleményemet képviseli, hanem képviseli a bíróságoknak és pedig úgy a közigazgatási, mint a polgári bíróságoknak judikatúráját. Akkor, amikor a bírói gyakorlat eldöntötte ezt a kérdést, azt hiszem joggal foglalhattam el azt a jogi álláspontot, sőt mint a végrehajtó hatalomnak olyan közege, aki eljárásában ezen bírói ítéletekhez van kötve, nem is foglalhattam el más álláspontot, mint azt, hogy naturalis obligatio áll fenn és a költségvetési törvény csakis ezen kötelezettségek érvényesítésére adja meg a módot.”²²³

Ezért van az, hogy az exlexet megszüntető indemnitási törvényekben kivétel nélkül helyt foglal az a rendelkezés is, amely az indemnitás hatályát az exlex keletkezési időpontjáig visszaható erővel állapítja meg, hogy ezáltal a kormánynak jogalapot nyújtson a köztartozásoknak visszaható erővel való követelésére.

Kétségtelen, hogy az exlex alatt teljesített adófizetések nem egy már esedékessé vált tartozás törlesztését jelentik, ennek következtében az ilyen önkéntesen befizetett adók után kamattérítés nem jár.²²⁴ Viszont magától értetődik, hogy az exlex alatt elmulasztott adó- vagy illetékfizetés miatt a későbbi fizetés alkalmával az exlex tartamára késedelmi kamat ki nem vethető.²²⁵

IV. Az exlex alatt tehát az az államháztartás helyzete, hogy befolyanak az úgynevezett automatikus bevételek, s az egyéb bevételek közül is jelentékeny rész, s ezeket a kormány be is szedheti, mert az idézett törvényhelyek a meg nem ajánlott (meg nem szavazott) adóknak csak „kivetését és behajtását”, nem pedig beszedését is tiltják.²²⁶ S hogy e kétféle bevételnek összege egymáshoz hogyan aránylik, azt meggyőzően mutatja például a legutolsó, az 1922/23. évi állami költségvetési előirányzat, mely szerint az állam összes bevételei a következőképpen oszlanak meg:

222 1900. évi 234., 1909. évi 852. számú döntvény.

223 A Képviselőház naplója az 1906. évi június 2-án tartott ülésről.

224 A közigazgatási bíróságnak 1909. évi 852. számú döntvénye.

225 A közigazgatási bíróságnak 1900. évi 234. és 235. számú döntvénye.

226 A kiváló jogtudós Kmetynek azt a nézetét, hogy „bár az 1867. évi X. tc. csak a kivetésről és behajtásról szól, de e szó itt nem végrehajtási behajtást, hanem általán beszédést jelent, azért az önkéntes fizetés útján való beszédést is a törvény által tiltottnak kell tartanunk” (Közjog, 4. kiadás, 396. l. jegyzete) a törvényhozó intenciójával egyezőnek azért nem találom, s élő jognak is azért nem tekinthetjük, mert a törvényhozás ily irányú felfogását az exlexekért felmentést adó javaslatok tárgyalása során nem fejezte ki, holott ezt a kérdést a kormánynak idézett 1899. évi előterjesztése nyíltan felveti, s annak a vita során szóba kellett volna kerülnie.

	I.	feje-	Kormányzóság.	20 926 000	K
	II.	zet.	Nemzetgyűlés.	90 000	„
	III.	„	Állami adósságok.	7 172 357 000	„
	IV.	„	Külügyminisztérium.	1 500 000 000	„
5	V.	„	Belügyminisztérium.	109 486 000	„
	VI.	„	Pénzügyminisztérium.	87 892 188 000	„
	VII.	„	Kereskedelemügyi min.	566 578 000	„
	VIII.	„	Földművelésügyi min.	572 689 000	„
	IX.	„	Népjóléti és munkaügyi min.	367 500 000	„
10	X.	„	Vallás- és közoktatásügyi m. .	584 108 000	„
	XI.	„	Igazságügyi minisztérium. . .	108 834 000	„
	XII.	„	Honvédelmi minisztérium. . .	45 026 000	„
		„	Állami üzemek:		„
	XIII.		Kereskedelemügyi min. . .	47 112 229 000	„
15	XIV.	„	Földművelésügyi min.	1 352 860 000	„
	XV.	„	Pénzügyminisztérium.	<u>289 000 000</u>	
		„	Összesen:	148 693 871 000	K

Ezek közül a VI. fejezetnek, a pénzügyminisztérium bevételeinek címenkénti részletezése a következő:

20	1.	cím.	Központi igazgatás.	500 000	K
	2.	„	Jogügyi igazgatóság.	600 000	„
	3.	„	Földadónyilvántartás, állami földmérés és állami térképészet.	470 000	„
	4.	„	Bányakapitányságok.	20 418 000	„
25	5.	„	Állami pénztárak.	160 000	„
	6.	„	Pénzügyőrség.	300 000	„
	7.	„	Egyenes adók.	19 200 000 000	„
	8.	„	Forgalmi adók.	36 000 000 000	„
	9.	„	Fogyasztási és italadók.	10 877 620 000	„
30	10.	„	Határvámjövedék.	9 200 000 000	„
	11.	„	Dohányjövedék.	10 703 465 000	„
	12.	„	Egyéb állami jövedék.	1 230 736 000	„
	13.	„	Állami épületek.	45 132 000	„
	14.	„	Bányamérnöki és erdőmérnöki főiskola. . . .	2 153 000	„
35	15.	„	Pénzverés és bányászat.	49 010 000	„
	16.	„	Állami nyomda.	537 005 000	„
	17.	„	Különféle bevételek.	<u>24 619 000</u>	„
			Összesen:	87 892 188 000	K

Ebből a kimutatásból nyilvánvaló, hogy a 148 milliárdot kitevő összes állami bevételekből mindössze 19,2 milliárd egyenes adó, tehát 12,9% az a része az állami bevételeknek, amelyeknek behajtását az exlex akadályozza, de ennek is azzal a részével,

amelyet a megelőző évi kivetés alapján az adózó önként befizet, vagy előre befizetett, a kormány rendelkezik.

Azonkívül exlex alatt a kormány az állami kiadások közül is a jogilag kötelezőket, valamint az állami érdekből halaszthatatlanokat teljesíti, mint azt az 1899-i előterjesztés is kifejezetten bejelenti, úgyhogy mondhatjuk, hogy *a felhatalmazási törvény hiánya az államháztartás továbbvitelében számottevő változást nem idéz elő.*

Mivel pedig a kormány a felhatalmazás nélküli továbbgazdálkodásért való felelősséget a *salus reipublicae suprema lex* elvére való utalással mindig kénytelen vállalni, s az ezért való felmentésre nemcsak a precedensek, hanem erkölcsi joga alapján is biztosan számíthat, *meg kell állapítanunk, hogy a parlament költségvetési joga csak akkor érvényesül, ha azt szabályszerű időben előre gyakorolja.* Az indemnitás vagy az exlex, főleg ha azokra a parlament munkaképességének bajai miatt kerül a sor, nem más, mint a költségvetés-megállapítás tartalmilag közigazgatási funkciójának a törvényhozás hatásköréből a végrehajtó hatalom hatáskörébe való visszaengedése.

Ez mutatja egyúttal Deák Ferenc álláspontjának nagy igazságát is, hogy t. i. a költségvetésnek idejében való megállapítása a parlamentnek nemcsak joga, hanem kötelessége.²²⁷

322. A költségvetési törvény végrehajtása

A modern államháztartás rendkívül nagy összegeket forgat. A magyar államnak 1922/23. évi költségvetési előirányzatában például az összes bevételek 152 802 434 200 koronát, az összes kiadások pedig 193 455 324 700 koronát tesznek ki.

A költségvetési törvény végrehajtása nagyszámú különböző összegű kiadásnak és bevételnek lebonyolítását jelenti, amelyek együttvéve adják ki a fenti végösszeget. A végrehajtásnak a költségvetési törvény keretében és szellemében kell történnie. Gondoskodni kell arról, hogy mindazokra a szükségletekre, amelyeket a törvényhozás megállapított, fedezet jusson, azok együttvéve és részleteikben a költségvetési törvényben megállapított egyes hitelek túl ne haladják és a fedezet azokból a bevételi forrásokból kerüljön ki, amelyeket a költségvetési törvény megjelöl.

Számviteli rendszerünk szerint egyrészt az állami bevételek és kiadások felől való rendelkezés, másrészt azok teljesítése és a pénzkészlet kezelése külön-külön szervekre van bízva. Rendnek, pontosságnak és gyorsaságnak kell uralkodnia abban a tekintetben, hogy az összes kiadások a közérdeknek legmegfelelőbb módon használtassanak fel, jogos követeléseinek tekintetében mindenki kielégítést nyerjen, az állam bevételei összegyűjtessenek, a pénzkezelésben teljes megbízhatóság uralkodjék. Mindez csak olyan eljárás útján biztosítható, amely egyszerűnek nem mondható. Ennek egyúttal magában kell foglalnia a kiadások és bevételek elrendelése, valamint

227 V. ö. fenn 39. l.

azok végrehajtása tekintetében is a hatékony és állandó ellenőrzést, amelynek nélkülözhetetlen eszköze a könyvvitel.

- 5 A költségvetés végrehajtását részletesen vizsgálva, annak három fokozatát különböztethetjük meg: 1. a fizetési kötelezettségnek az állam terhére vagy az állam javára való keletkezése; 2. a fizetési kötelezettség megállapítása, folyósítása: az utalványozás és 3. a fizetés.

- 10 Ezen a helyen rá kell mutatnunk arra a különbségre, mely a költségvetésnek végrehajtásában a bevételek és kiadások tekintetében fennáll. Az állami kiadások a közigazgatás minden ágával a legszorosabb kapcsolatban vannak. „Gouverner c'est dépenser.”²²⁸ A kiadások utalványozásában az összes miniszterek és az állami számvévőszék elnöke is részt vesznek, viszont az állami bevételek gyűjtésének feladata túlnyomórészt a pénzügyminiszterre hárul. A magyar állam 1922/23. évi költségvetési előirányzata szerint az összes rendes bevételek kereken 149 milliárdot tesznek ki. Ebből az állami üzemekre eső kereken 50 milliárd levonása után fennmaradó,
- 15 s az egyes tárcákra eső 99 milliárdnyi bevételből kereken 88 milliárdot a pénzügyminiszter gyűjt össze. A miniszterek túlnyomó részben tehát az állami kiadások lebonyolításában töltenek be jelentős szerepet, s ezért fontos különösen azoknak egyöntetű módon való szabályozása. Ehhez járul az is, hogy a kiadások tekintetében nagyobb egyöntetűség érhető el, mint a bevételek kezelése tekintetében, amelyek-
- 20 nek a különböző bevételi források természetéhez kell alkalmazkodniok. Ezért van az, hogy a költségvetés végrehajtása tekintetében a kiadásokra vonatkozó eljárás és az azt teljesítő szervek szolgálata van csak a számviteli törvényben összefoglalóan szabályozva, míg az állami bevételek kezelésére vonatkozó szabályok elsősorban az azokra vonatkozó törvényekben és rendeletekben találhatók.

- 25 Végül hangsúlyozni kell azt, hogy a költségvetési törvény végrehajtásában kiváló jelentősége van annak az időtartamnak, amely alatt a végrehajtás történhetik.

Ezek szerint a költségvetés végrehajtásának tárgyalása a következő kérdéseket öleli fel:

- 30 1. a költségvetési év,
2. az állami tartozások keletkezése és a kiadások megállapítása,
3. az állami követelések keletkezése és a bevételek megállapítása,
4. a fizetés,
5. az államvagyon kezelése,
6. az állami számvitel.

3221. A költségvetési év

- 35 I. A költségvetési időszak nálunk egy év. Ezt már az 1848. évi III. tc. 37. §-a is így rendeli. Ez volt az állandó gyakorlat is azoktól a csonka időszakoktól eltekintve, amelyekre külön költségvetés készült. Ilyenek voltak az 1848. évi, amelyben cson-

²²⁸ Stourm: Le budget, 475. l.

ka előirányzat készült az alkotmányos kormány megalkotásától június hó végéig, majd a július hó 1-jétől 1848. év végéig terjedő időszakra, azután az 1867. évnek alkotmányos kormányzás alatt eltelt idejére készült egy költségelőirányzat, amely azonban törvényerőre szintén nem emelkedett. Szabályszerű költségvetési törvény csonka időszakra csak egy készült, az 1914. évi I. törvénycikkben, mely azért volt szükséges, mert a költségvetési év megváltozott és fél évvel eltolódott. 5

Nálunk egy évnél hosszabb költségvetési időszak, amilyen például Bajorországban és némely kisebb német államban előfordult, soha szóba nem jött, még kevésbé volt gyakorlatban.

A költségvetési év ma nem esik össze a naptári évvel. Ez nem ritkaság. Nálunk is, mint láttuk az 1848 előtti időben, valamint az abszolutizmus elején is a költségvetési év összeesett az úgynevezett katonaévvvel és november hó 1-jétől a következő év október végéig tartott. Kossuth tért át a naptári évvel egyező költségvetési év rendszerére, és ugyanez a gyakorlat fejlődött ki az alkotmányosság helyreállítása után is. Az ellen a helyzet ellen, hogy a költségvetési törvény többnyire nem jött létre január 1-jére és így az indemnity elkerülhetetlenné vált, ily módon kerestek orvoslást, amit többnyire az ellenzék szónokai indítványoztak, hogy a költségvetési év kezdetét megváltoztassák avégből, hogy előreláthatólag kellő idő jusson azoknak a parlamenti feladatoknak elvégzésére, amelyeknek a költségvetést meg kell előzniök. Elsősorban vonatkozott ez a delegációk tárgyalásának megtartására, amelyeknek határozatait a közös költségek tekintetében az országos költségvetésbe kellett beilleszteni. A másik ok, amely a költségvetési év kezdetének elhalasztását látszott kívánatosnak tenni, az volt, hogy a parlament nyári szünete későn végződven, az ősztől újévig rendelkezésre álló idő részben más halaszthatatlan törvényhozási teendőkkel telt el. A javaslatok azonban sohasem kerültek tárgyalás alá, míg 1913-ban maga a kormány nem indítványozta a költségvetési év megváltoztatását, amelyet azután az 1913. évi XXVI. tc. iktatott a törvénytárba. 10 15 20 25

Ez a változtatás az osztrák kormánnyal való előzetes egyetértés alapján történt, ami biztosította a költségvetési évnek egyidejűleg a monarchia másik államában való megváltoztatását is, mert különben a közös ügyek tekintetében az államháztartás számára nehézségek keletkeztek volna. 30

A költségvetési év kezdetének eltolására nézve különböző időpontok jöhetnek figyelembe egyrészt az említett indítványok, másrészt a külföldi analógiák alapján. Például Angliában és Poroszországban a költségvetési év április hó 1-jén, Olaszországban, az Amerikai Egyesült Államokban július hó 1-jén kezdődik, míg Franciaország megtartotta a naptári évvel egyező költségvetési évet. 35

Törvényhozásunk az idézett törvénycikk indokolásában kifejtett okokból arra határozta el magát, hogy július hó 1-re tolja el a költségvetési év kezdetét. Ily módon az 1914. évi XXVII. tc. alakjában jött létre az első változott időre szóló költségvetési törvény, amelyet azóta csak egy követett, az 1921. évi XXIII. tc., ez utóbbi azonban csak a költségvetési év utolsó hónapjában készült el. Az 1913. évi XXVI. tc. megalkotása óta bekövetkezett események egyébként sem igazolták a költségvetési év 40

megváltoztatásához fűzött azt a reménységet, hogy ezáltal az indemnitások szüksége meg fog szűnni, vagy legalábbis nagymértékben csökkenni fog. Azóta államháztartásunk vitele sokkal több nehézségbe ütközik és sokkal több abnormitást tüntet fel, mint azelőtt bármikor.

- 5 Ennek következtében újabb indítványok is hangoztak el arra nézve, hogy állítassék vissza a naptári évnél és költségvetési évnél összhangja, amely indítványnak az a fő erőssége, hogy a közgazdasági élet, de még a közjogi testületek (törvényhatóságok, községek) sem fogadták el háztartásukra az állami költségvetési év beosztását sőt az állam maga is kénytelen volt egyes adónemekre nézve a naptári évről
10 vonatkozó kivetést fenntartani és ennek következtében az előbbi költségvetési évnél visszaállítása nemcsak a közgazdasági életben általában, hanem magában az állam háztartásában is több összhangot és ennek következtében bizonyos előnyöket biztosítana. Ez a helyzet a költségvetési év kezdőpontjára vonatkozólag. Másik kérdés, amely szintén vizsgálatot kíván, a költségvetési év végződésének kérdése.

- 15 II. Mikor végződik a költségvetési időszak? Pontosan a tizenkét hónap lejártakor-e, vagy némely vonatkozásban később, mennyi idő múlva és milyen esetekben? Végül mi az egyes eseteknek a jogi jelentősége?

- Az utalványozási jog a költségvetési év végéig, azaz ez idő szerint június hó 30-ig terjed. (1897. évi XX. tc. 25. § módosítva az 1915. évi XII. tc. 1. §-a által.) Az egyes
20 bevételekre és kiadásokra nézve az utalványozási jog (előírások elrendelése) csak a költségvetési év végéig gyakorolható. (1915. évi XII. tc. 2. §.)

- Ez azt jelenti, hogy azok a bevételek és kiadások, amelyek a költségvetési év végéig el nem rendeltettek, azon túl el nem rendelhetők. Ez folyik a költségvetési törvényben nyert felhatalmazásnak időhöz kötöttségéből. A felhatalmazás egy évre, indemnitásnál a meghatározott számú hónapra vonatkozik és annak lejártával hatályát
25 veszti. Ha a költségvetési törvényben megállapított kiadások valamely rovaton vagy címen a határidő lejártáig kimerítve nincsenek, a fel nem használt részre vonatkozó utalványozás joga a felhatalmazás lejártakor megszűnik és a hitelmaradványok elévülnek, azaz felhasználhatatlannak válnak. Az elévülés vonatkozik mindarra a felhatalmazásra, amely a költségvetési vagy indemnitási törvény hatályának tartamára
30 többnyire magában ugyanabban a törvényben adatott, például költségvetési hiány fedezésére, rövid lejáratú hitel felvételére adott engedélyre is stb.

- A felhatalmazás elévülésétől jól meg kell különböztetnünk az utalványozások végrehajtására vonatkozó felhatalmazást és az azok elszámolására vonatkozó szabályokat.
35

- A bevételek és kiadások, amelyek június 30-ig elrendeltettek, ugyanaddig az időpontig nem lesznek mind végrehajthatók. Lesznek mindig kisebb-nagyobb számban olyanok, amelyeknek végrehajtása a következő költségvetési év folyamára esik. Az a körülmény, hogy végrehajtásuk nem történt meg a költségvetési év végéig,
40 a rendeletek érvényességére befolyással nem lehet. Az államnak a kivetett adó iránti követelése, ha az adóköteles azt nem fizette meg a kivetési évben, fennáll és az adóköteles azt kénytelen később megfizetni. Fordítva az, aki valamely állampénztárból

utalványozott járandóságot nem vett fel a költségvetési év végéig, igényét ezáltal nem veszti el. A költségvetési év vége azonban irányadó a kiadások és bevételek elszámolására.

Az elszámolás tekintetében ugyanis kétféle eljárás lehetséges: 1. a június hó 30-a után teljesített kifizetések, vagy átvett bevételek kivétel nélkül az új költségvetési év számadásába vezetendők be, vagy pedig 2. a korábbi évre vonatkozó és már a korábbi költségvetési év folyamán elrendelt kiadások és bevételek akkor is, ha később, legalább is egy meghatározott időpontig kerülnek lerovásra, még az előző, ún. tárgyév számadásába illesztendők be. Az utóbbi esetben az az irányadó, hogy a gazdasági időszakra, helyesebben egy költségvetési törvény végrehajtására vonatkozó vagyonváltozások egy számadásba kerüljenek. Az előbbi esetben a kezelésnek időpontok szerint való elhatárolása játssza a nagyobb szerepet, tekintet nélkül az egyes költségvetési törvényekből származó vagyonváltozások elkülönítésére. Az utóbbit nevezi a francia jog, amely ezt alkalmazza, système de l'exercice-nek,^{CLXIII} az előbbit système de la gestion-nak.^{CLXIV} A système de l'exercice-nek logikus kiegészítése még egy másik rendelkezés, amely az 1915. évi XII. tc. életbeléptéig nálunk is hatályban volt. Az állam közigazgatása oly szövevényes és oly sok tényező hatása alatt áll, hogy elkerülhetetlen az a helyzet, hogy a költségvetési törvény végrehajtása iránt tett összes intézkedések közül némelyek az év végén még függőben vagy folyamatban ne legyenek, habár a kormány, vagy annak alárendelt szervei számítottak azoknak ebben a költségvetési évben való lebonyolítására és a költségvetési hitelnek egy részét e célra fenn is tartották. Esetleg kevéssel a költségvetési év lejárta után a hátralévő rendelkezések megtehetőek és sor kerülhet a költségvetési hiteleknek tervszerű felhasználására. Ha az a cél, hogy az egy költségvetési törvény végrehajtására vonatkozó intézkedések és azok végrehajtása ugyanabba a számadásba kerüljenek, nem lehet kitérni annak megengedése elől, hogy utalványozások is történhessenek a költségvetési év tizenkét hónapjának letelte után olyan célra, amelynek jogcíme a múlt évben gyökerezik.

Az osztrák számviteli rendszerből átvett gyakorlat szerint 1867-től kezdve az volt a helyzet, hogy a költségvetési törvény végrehajtására nem tizenkét, hanem tizenöt hónap állott rendelkezésre, azaz a három hónapi úgynevezett pótutalványozási negyed alatt felmerülő oly kiadások, melyeknek jogcíme a múlt évben gyökerezett, a múlt év terhére voltak utalványozandók és ennek következtében ugyanannak keretében is nyerek elszámolást.

Ez a rendszer alkalmas arra, hogy az egyes költségvetési törvények mikénti végrehajtásáról precízebb képet nyújtson. Teljes pontosságról természetesen le kell mondani a számadásoknak kellő időben való lezárhatása érdekében és ezért nálunk három hónapban volt korlátozva a várakozás időtartama. Később felmerülő kiadások még akkor is az új költségvetés keretében voltak elszámolandók, ha jogcímük az előző évben gyökerezett.

Megemlítsérem, hogy a pótkelési negyedre a kormánynak világos törvényes felhatalmazása mindaddig nem volt, míg azt a számviteli törvénybe nem ik-

tatták, úgyhogy ezt csak tényleg, bár állandó zárószámadási felmentés mellett gyakorolta.²²⁹

5 Az 1915. évi XII. tc. a pótutalványozási időszakot eltörölte és ezzel a számadások tekintetében a Franciaországban alkalmazott rendszerről áttért az angol rendszerre, amely szerint nem a keletkezés jogcímének időpontja, hanem magának a keletkezésnek időpontja irányadó az elszámolásra és így minden kiadás vagy bevétel abban az évben számolandó el, amelyben elrendeltetett, illetve végrehajtatott. Ez a rendszer az elszámolás szempontjait tolja előtérbe, ami szintén, különösen a költségvetés végrehajtása ellenőrzésének megkönnyítése miatt fontos szempont és amely hivatkozhatik arra, hogy ha a formai precizitást a számadások tekintetében elhanyagolja is, érdemben a kezelési eredményeket lényegesen nem változtatja, mert az év elején és végén történő eltolódások egymást nagyjából kiegyenlítik.

10 A költségvetési évben gyökerező jogcímű kiadásoknak ugyanannak az évnek számadásaiba való beillesztését szolgálta a hitellekötésnek rendszere is, melyet az előbbi szakaszban²³⁰ tárgyaltunk és amelyet az 1897. évi XX. tc. szabályozott. Az 1915. évi XII. tc. azonban, amely a számadási év alapjáról áttért a költségvetési év alapjára, ebben a tekintetben is logikusan járt el, amikor a pótkelzési negyed megszüntetésén kívül a hitellekötés rendszerét is hatályon kívül helyezte és helyette a hitelátvitel rendszerét alkalmazta.

20 A költségvetési év végéig ki nem utalványozott hitel vagy hitelmaradvány a számviteli törvény 26. §-a szerint elévül és új törvényhozási felhatalmazás nélkül azon túl fel nem használható. Az elévült hiteleknek ilyen külön törvényes felhatalmazás alapján való felhasználására volt példa: az 1907. évi IX. tc. 8. §-ában, az 1908. évi XXVII. tc. 10. §-ában stb.

25 A költségvetési hitelek elévülésének francia rendszere, a pótkelzési időszakot ismerő rendszer szerint tehát a költségvetés első hónapjaiban két párhuzamos számadás van: egyik az új évre megnyitott, a másik a múlt évre vonatkozó, de még le nem zárt számadás. Ennek következtében a könyvelési eljárás során gondos mérlegelést kíván mindig annak megállapítása, hogy valamely vagyonsvltkozás melyik számadás keretébe tartozik. Ez az 1915. évi XII. tc. rendelkezései óta megszűnt és azóta párhuzamos számadásoknak esete nem forog fenn; az egyiket le kell zárni akkor, amikor a másik megnyitására kerül a sor.

3222. Az állami tartozások keletkezése és a kiadások utalványozása^{CLXV}

I. Az államháztartásban élesen meg kell különböztetnünk egymástól a tartozásokat és a kiadásokat.

35 Állami tartozás kétféle módon *keletkezik*. Vagy közvetlenül valamely jogszabály rendelkezéséből folyik, úgyhogy a jogszabály és az igényjogosult közé nem kell

²²⁹ Lásd a Sz. T. 25. §-ának indokolását.

²³⁰ Lásd fenn, 121. l.

a közigazgatási hatóságnak lépnie, hogy megállapítsa, mi az egyén követelése. Ilyen például a tartozatlan fizetés, amelyet az állam visszatéríteni tartozik.

A másik eset az, amely nagyobb számú, amikor az állam tartozása nem alapszik közvetlenül valamely jogszabályon, hanem valamely hatóságnak akaratnyilvánításán, amellyel megállapítja az egyén követelését és annak jogcímét. Ebben az esetben tehát a jogszabály és az egyén közt áll a közigazgatási hatóság a maga intézkedésével. Az állam tartozása tehát ilyen esetben nem közvetlenül a törvényből, hanem ebből a közigazgatási tényből származik. Pl. szerződés kötése, tisztviselő kinevezése olyan közigazgatási tények, amelyekből az állam tartozása áll elő.²³¹

Ahhoz, hogy az ilyen állami tartozás kifizetésére kerüljön a sor, hogy tehát a tartozásból kiadás legyen, ahhoz a közigazgatási hatóságnak külön elhatározása és intézkedése: az *utalványozás* szükséges.

Számviteli törvényünk az állami tartozások vállalása tekintetében nem rendelkezik, hanem 20. §-ában, illetve az 1920. évi XXVIII. tc. 6. §-ában csak azt mondja, hogy a miniszterek és az állami számvevőszék elnöke azon számadási ágakat illetőleg, amelyekre nézve a költségvetési törvényben felhatalmazást nyertek, a rendelkezésükre álló hitel erejéig utalványozhatnak az állami pénztáraknál kiadásokat. Nincs azonban a magyar jogban korlátozás és ellenőrzés abban a tekintetben, hogy a miniszterek olyan elhatározásokat adhassanak ki, amelyeknek végrehajtása előbb vagy utóbb valamely kiadás keletkezését vagy növelését fogja előidézni. Kétségtelenül nehéz sokszor meghatározni azt, hogy mely intézkedések vagy elhatározások idézik elő valamely kiadás keletkezését, még nehezebb olyan ellenőrzésnek szervezése, melynek a hivatása miniszteri elhatározásoknak abból a szempontból való vizsgálata, hogy azok tartozás vállalását rejtik-e magukban. Viszont nyilvánvaló, hogy a mai helyzet, amely szerint a számviteli törvényben és a költségvetési törvényben szigorú korlátok vannak állítva az utalványozás számára, de nincsen korlátozás a tartozások vállalása tekintetében, rendkívül tökéletlen. Ez legjobban nyilvánul akkor, ha meggondoljuk, hogy olyan tartozás vállalása az állam terhére, amelynek kifizetésére költségvetési hitel nincs, harmadik személlyel szemben mégis jogerős és előbb-utóbb annak kifizetésére kell a sornak kerülnie, sőt a késedelem esetleg megfelelő kártérítési igény támasztására is alapul szolgálhat.

Az állami tartozások vállalásának ellenőrzésével, azaz a költségvetés betartása hatékony ellenőrzésének kísérleteivel külföldön találkozunk. Ez az ún. előzetes közigazgatási ellenőrzés. Más- és másként van szervezve Angliában, Belgiumban, Olaszországban.

Röviden csak azt a rendszert ismertetem, amely a költségvetési rendszer tekintetében hozzánk legközelebb álló Franciaországban áll fenn. Ott az 1890. évi december hó 26-i törvény elrendeli minden minisztériumban a tartozások vállalására irányuló elhatározások ellenőrzésére külön szervnek beiktatását. (Contrôle de l'engagement de dépenses.)^{CLXVI} Ez a szerv az ellenőrzött miniszter és a pénzügyminiszter kö-

231 Fleiner: Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts. 1913.; 171. skk.

zös megállapodásával neveztetik ki és egyrészt állandóan figyelmezteti a minisztert elhatározásainak pénzügyi következményeire, másrészt havonként jelentést tesz, amelyből a pénzügyminiszter idejekorán látja a kiadások közeledését és be tud avatkozni a költségvetési hitelek túllépésének megakadályozására. A rendszer a franciák bevallása szerint is csak tökéletlenül működik.²³² Az ellenőr figyelmeztetésének vagy tiltakozásának nincs szankciója és nem akadályozza a minisztert elhatározásában, ha ahhoz ragaszkodik. Mégis ez a megoldás kíméli a miniszteri felelősség elvét és alkalmas kivitelben az ellenőrzés eredményes gyakorlását lehetővé teszi, anélkül, hogy az ellenőr és a miniszter közti konfliktusokra vezetne.

- 10 Ennek a szükségletnek érzéséből származott nálunk egy még tökéletlenebb kísérlet a hiteltúllépések megakadályozására az 1920. évi XXVIII. törvénycikk 1–5. §-ának ama rendelkezéseiben, amelyek az összes számvevőségeket szolgálati és ellenőrzési tekintetben közvetlenül a pénzügyminiszternek rendelték alá. Ez a kísérlet egy évig sem tarthatta magát: az 1921. évi XXXIV. törvénycikk 5. §-a visszaállította a korábbi állapotot. Eltekintve attól, hogy a miniszteri felelősséggel nem volt összeegyeztethető, hibája egyrészt az volt, hogy csak a kiadások utalványozásának megakadályozására, nem pedig a tartozás keletkezésének meggátolására irányult, másrészt, hogy ennek a ki nem elégítő célnak megvalósítására is megbontotta az utalványozó hatóságok szervezetét és szolgálati fegyelmét, szóval azért, hogy egy irányban eredményt érjen el, más irányban ugyanolyan, ha nem nagyobb áldozatot hozott.²³³

- Az 1920. évi XXVIII. törvénycikk által elérni kívánt célt ugyan szintén csak a kiadások korlátozásával, de szerencsésebb módon kívánta az 1867. utáni első években érvényes számviteli utasítás elérni, amidőn azt kívánta, hogy az összes miniszterek utalványai csak a pénzügyminisztérium láttamozásával voltak érvényesek és ezért, mielőtt a pénztárakhoz küldettek volna végrehajtás végett, előzőleg a pénzügyminisztériumba kerültek.²³⁴

- II. A költségvetés végrehajtásának más fázisa a *tartozás megállapítása*. Ez annak megvizsgálását jelenti, hogy a tartozás fennáll-e, s nem szűnt-e meg törlesztés, elévülés következtében vagy más okból. Megállapítás esetén a tartozás kiegyenlítéséül megfelelő állami kiadás elrendelésére van szükség, ami két részből áll; egyrészt a fizetendő összeg megállapításából, műneven: a közigazgatási számfejtésből,^{CLXVII} másrészt az írásbeli fizetési meghagyás kibocsátásából, az *utalványozásból*, ami csak oly módon történhetik, hogy a költségvetési hitelnek egy határozottan megállapított tételét kell fedezetül kijelölni.

Ezt a területet a számviteli szabályok már részletesen szabályozzák. (Sz. T. 20., 21. §.)

232 Jéze: Verwaltungsrecht der französischen Republik. 294. l.

233 L. szerzőtől: Az 1920. évi XXVIII. törvénycikk megváltoztatása, Számviteli Közlöny, 1921. évi 9. szám.

234 Lásd fenn, 64. l.

- A tartozás megállapítása, összegének meghatározása és a fizetési utalvány kiállítása három olyan művelet, amelyek logikailag szorosan egybekapcsolódnak és többnyire egybeolvadva jelentkeznek és egyaránt az utalványozó hatóság hatáskörébe tartoznak. Az utalványozásra a számviteli törvényünk idézett rendelkezése (20. §) értelmében a miniszterek és az állami számvevőszék elnöke vannak feljogosítva. Ilyenek ezenkívül a nemzetgyűlés elnöke, a kormányzóság gazdasági irodája, a közigazgatási és a földbirtokrendező bíróság elnöke és a vitézi szék. Ezeknek van tehát utalványozási joguk közvetlenül a számviteli, illetve a felhatalmazási törvény alapján. Összes számuk 16. 5
- Lehetséges azonban, hogy a miniszterek saját utalványozási hatáskörüket, illetve annak meghatározott részét átruházzák alájuk rendelt hatóságokra vagy közegekre, mely esetben az a költségvetési hitel, amelynek terhére utóbbiak utalványozhatnak és utalványozásuk terjedelme pontosan meghatározandó. Ez utóbbiakat alárendelt utalványozó hatóságnak hívják. A számviteli utasítás 79. §-a értelmében külön törvények és rendeletek határozzák meg az alárendelt utalványozó hatóságokat. 10 15
- Alárendelt utalványozó hatósága ma nincs minden miniszternek. A pénzügyminiszternek alárendelt utalványozó hatósága a pénzügyigazgatóságok, a budapesti adófelügyelőség, a kincstári jogügyi igazgatóság, bányai igazgatóságok, az állami vasgyárak igazgatósága stb. A kereskedelemügyi miniszternek vannak alárendelve a következők: posta- és távírda-vezérigazgatóság, posta- és távírda-igazgatóságok, postatakarékpénztár, államvasutak igazgatóságai és elnöki igazgatója stb. A földművelésügyi miniszternek: a lótenyészintézetek igazgatósága, erdészeti igazgatóságok. A honvédelmi miniszternek korábban a honvéd kerületi parancsnokságok, később a körlet-, ma a vegyes dandárparancsnokságok, a vallás- és közoktatásügyi és a népjóléti és munkaügyi miniszternek újabban szűkebb hatáskörben a pénzügyigazgatóságok. Az alárendelt utalványozó hatóságok összes száma ma 78. 20 25
- Az állami szervek és intézetek száma ennél sokkal nagyobb. Állami pénzek felhasználására ezeknek is szükségük van, de nincs utalványozási joguk. Ezért valamely utalványozó hatóság utalványozza ki részükre az állami költségvetésből rájuk eső részt, amelyet azok az állampénztártól felvéve, számadás kötelezettsége mellett használnak fel. Ugyancsak az állampénztárba kell beszállítaniok, a bruttó költségvetési rendszer miatt, esetleges bevételeiket. Például egy állami főgimnázium dologi szükségleteire a vallás- és közoktatásügyi miniszter a helybeli állampénztárnál utalványozza ki az évi ellátmányt. Az igazgató azt két részletben veszi fel, fordítja a kijelölt célokra és ad róla számot. Viszont az iskola tandíjbevételeit a postatakarékpénztár útján be kell szállítania az állampénztárba. 30 35
- A tartozás megállapítását és összegének meghatározását számviteli utasításunk *közigazgatási számfejtésnek* nevezi (239. §). Ez többnyire csak számlák vagy más igazolások átvizsgálása, tények megállapítása és jogszabályok alkalmazása segítségével lehetséges. 40

Kiadások véglegesen csak törvény, szerzett jog, végzett munka vagy teljesített szállítmány alapján utalványozhatók. (Sz. T. 24. §.) A közigazgatási számfejtéskor tehát meg kell állapítani, hogy e jogcímek valamelyike fennáll-e?

5 A közigazgatási számfejtéskor többek közt meg kell állapítani azt, hogy az állami tartozás elévülés folytán nem szűnt-e meg?

Az elévülés különbözőképpen van szabályozva. Bizonyos közjogi tartozásokra nézve három évben van megállapítva. Nevezetesen az állami, vármegyei és államvasúti alkalmazottak családi pótlékáról és egyéb intézkedésekről szóló 1912. évi XXXV. törvénycikk 20. §-a szerint az állami, vármegyei vagy államvasúti alkalmazottnak bármily illetménye csak annyiban utalványozható, amennyiben annak esedékessé vált és a kérvény benyújtása között három évnél hosszabb idő nem telt el, hasonló rendelkezést tartalmaz a nyugdíjtörvény, az 1912. évi LXV. törvénycikk 117. §-a, a nyugdíjakra nézve. Magánjogi követelésekre nézve viszont a harminckét évi magánjogi elévülés érvényes.

15 Érdekes ezzel a rendszerrel szemben rámutatni a francia számviteli jognak egy rendelkezésére, az ún. déchéance quinquennale-ra.^{CLXVIII} Ez alatt azt kell érteni, hogy az államnak minden hitelezője, aki saját mulasztásából öt éven át nem érvényesítette követelését, jogát elveszti. Az ötévi elévülési idő kezdőpontja mindig annak az évnek január elseje, amelyben a követelés érvényesíthetővé vált és így az elévülés határpontja mindig valamely költségvetési év végével esik egybe. Eltekintve attól, hogy ez a rendelkezés, melyet az 1831. évi január hó 29-i törvény léptetett életbe, számviteli tekintetben nagy egyszerűsítést jelent, üdvös azért is, mert elejét veszi régi és meglepő módon váratlan időben érvényesíthető követelések felhalmozásának, ami a rendszeres gazdálkodást megnehezíti.

25 III. Az utalványozás alatt a kiadásnak valamely pontosan megjelölt költségvetési hitel terhére való elrendelését és a pénztárnak a teljesítésre való utasítását értjük.

Mindig írásban kell történnie, amelyet a számviteli törvény utalványrendeletnek nevez (21., 24. §). Ez is egyike azoknak az eseteknek, amikor törvényeink terminológiája nem egységes és nem szerencsés. Sem nem határozatról, sem döntésről, hanem egyszerű intézkedésről van szó, amelyet az erre felhatalmazott hatóság egy alája rendelt hivatalhoz intéz. A rendelet szót jogszabály megjelölésére kellene fenntartani, s a szóban forgó esetben az intézkedés közelebbi megjelölése végett egyszerűen utalvány volna használható.

35 Fel kell említenem, hogy a közigazgatási gyakorlat szerint az utalványrendelet másolatát többnyire közlik a fizetésre igényjogosult féllel. Ő ezáltal értesül arról, hogy az állampénztár a részére való fizetésre utasítást kapott. Az esetek nagyobb részében azonban, egyszerű értesítésnél sokkal több. Helyesebben az értesítésen kívül egyúttal jogügylet, amely a fél számára követelési jogot biztosít. Például valaki vételre ajánlatot tesz az államnak. Ajánlata elfogadásaképpen egy utalványrendelet másolatát kapja, amely arról szól, hogy az általa felajánlott tárgy vételáraképpen megfelelő összeg részére folyósított. Ez az értesítés egyúttal a vétel megkötésére vonatkozó nyilatkozat is, amelyből az eladóra és a vevőre nézve az adásvételi jog-

ügylet összes jogi hatásai keletkeznek. Ebben az esetben tehát ugyanaz a kiadvány többféle hatású.

Az utalványozás a költségvetés végrehajtásának az a momentuma, amelyben a költségvetési hitelek felhasználásának ismertetett korlátai cél, összeg és idő tekintetében érvényesülnek.²³⁵ Hozzá kell tennünk, hogy a miniszterek és az alájuk rendelt utalványozó hatóságok az eddig tárgyalt korlátozásokon kívül további korlátozásoknak is alá vannak vetve, amelyek azonban nem a parlament költségvetési jogából, hanem a közigazgatás érdekeiből származnak.

1. A miniszterek és az alárendelt utalványozó hatóságok közti viszony abban nyer legvilágosabb kifejezést, hogy a miniszterek a rendelkezésükre álló hitelnek általuk meghatározandó részére korlátozzák az alárendelt hatóság utalványozási jogát. Ez szükségessé teszi az évi hitelüknek az alájuk rendelt utalványozó hatóságok között a közigazgatási szükségletek arányában való felosztását. Ez az úgynevezett *hitelfelosztás* technikailag oly módon történik, hogy a miniszter a költségvetés némely címén és rovatán előírányzott hitelnek az alárendelt hatóságok közt való felosztását velük év elején közli oly módon, hogy a hitelnek változó százalékát önmagának tartja fenn egyrészt azért, hogy abból közvetlen utalványozásokat fedezhessen, másrészt azért, hogy az alárendelt hatóságok részére az év folyamán szükségessé váló és általuk a minisztertől kért póthitelek abban fedezetet nyerjenek.

2. A másik korlátozás új keletű. Az 1920. évi XXVIII. törvénycikk 6. §-a szerint az állami költségvetésben engedélyezett hiteleket a pénzügyminiszter bocsátja a pénzügyi viszonyokhoz képest a minisztereknek (a legfőbb állami számvevőszék elnökének) rendelkezésére és ezek az állami pénztáraknál csakis az ily módon rendelkezésükre bocsátott vagy alárendelt utalványozó hatóságok, a miniszterek által a hitelfelosztás során nekik engedélyezett hitelrészletek erejéig utalványozhatnak kiadásokat.

Ez a rendszer, amely *hiteligénylés és hitel rendelkezésre bocsátás* név alatt ismeretes, pénztártechnikai okokból származik. Ezt keletkezésének időpontja is mutatja, mely a forradalmak utáni pénzromlási időszakra esik. Ekkor került az államjegyek kibocsátására is a sor, az állampénztáraknak kellő fizetési eszközzel való ellátása állandó nehézséggel járt az egyre növekedő költségvetési deficit miatt és ezért a fizetési eszközök tervszerű kihasználásának biztosítására vált szükségessé ez a rendelkezés.

Magától értetődik, hogy az alárendelt utalványozó hatóságok közti hitelfelosztás ennek következtében annyiszor ismétlődik, ahányszor a pénzügyminiszter részéről a hitel rendelkezésre bocsátása történik. Ez eddig havi hitelösszegekben ugyan, de háromhavonként egyszerre történt.

Az utalványrendeletek elévülése is szabályozva van. Ha a jogosult fél az utalvány keltétől számított egy év leforgása alatt a kijáró összeget nem veszi fel, az utalvány elévül és az utalványozott összeget az utalványozó hatóság az állam tartozásából törli. (Sz. T. 30. §.) A jogosult fél kérelmére azonban a követelés elévülési idején belül

²³⁵ Lásd fenn, 114. skk.

az utalvány megújítható, de ebben az esetben a kiadás annak az évnek a kiadási hitelét terheli, amelyben a megújítás történt. Az utalványok elévülésének ilyen szabályozása tehát főleg azt a célt szolgálja, hogy a költségvetési hitelt régebb időből származó utalványozások ne terheljék, hanem az egyes évek kezelése számadási tekintetben lehetőleg különválasztassék.

IV. Az állammal szemben fennálló követelések érvényesítése, közvetve tehát utalványozásának kikényszerítése, különböző mértékben részesül bírói jogvédelemben. A magánjogi igények polgári peres úton, egyes közjogi igények a közigazgatási bíróság előtti panasz útján (1896. évi XXVI. tc.)^{CLXIX} érvényesíthetők, az ilyen védelemben nem részesülő követelések azonban ki nem kényszeríthetők. A miniszter utalványozásra jogilag nem kényszeríthető, s olyan esetben, ha az utalványozást azért nem teljesíti, mert költségvetési hitellel nem rendelkezik, pót- vagy rendkívüli hitel engedélyezésének kieszközlésére sem vele, sem a törvényhozással szemben nincs kényszereszköz.

Ebben a tekintetben tehát jogrendünknek érzékeny hézagai vannak.

Ebben az összefüggésben kell kitérnünk a trianoni békeszerződésnek a költségvetési jogot érintő kihatásaira.

A békeszerződést magában foglaló 1921. évi XXXIII. tc. 162. §-ában Magyarország kötelezte magát, hogy a más §-okban megállapított feltételek közt „jóvátési mindazokat a károkat, amelyeket a szövetséges és társult hatalmak polgári lakosságában és javaiban szárazföldi, tengeri és légi támadása okozott az alatt az idő alatt, amíg a szövetséges és társult hatalmak bármelyike háborút viselt Magyarországgal”. A 163. § szerint „azoknak a károknak összegét, amelyeknek jóvátételére^{CLXX} Magyarország köteles, szövetségi bizottság”, az ún. Jóvátételi Bizottság állapítja meg. Ez evégből időnként köteles megvizsgálni Magyarország jövedelmi forrásait és teljesítőképességét (164. §). A 180. § szerint pedig „a Jóvátételi Bizottság részéről engedélyezhető kivételek fenntartásával Magyarország minden vagyona és jövedelme rangsorbeli elsőbbséggel szavatol a jóvátételi követelések megfizetéséért”.

Ezek a rendelkezések súlyos megterhelését okozzák az államháztartásnak, sőt lehetőséget nyújtanak a Jóvátételi Bizottságnak arra, hogy az ország teherbíró képességének végső határát megállapítsa. Az így előállott helyzet a költségvetési jog szempontjából azt jelenti, hogy a jóvátétel összege az állam terhére keletkezett tartozás, amelyet utalványozni, s ennek következtében fedezetét az állami költségvetésben előirányozni kell. Tehát ún. jogilag kötelező kiadás, amely más hasonlóktól mindössze annyiban különbözik, hogy a „szövetséges és társult hatalmak” követelésük védelmére a zálogjogról gondoskodnak, s annak érvényesítésére módjukban volna kényszereszközöket is alkalmazni.

A kormány ezért a fenn ún. realitások²³⁶ számbavétele során kénytelen volt mind az 1921/22., mint az 1922/23. évi költségvetési előirányzatba a rendkívüli kiadá-

236 Vö. a 122. lappal. [Vö. a 32142. ponttal, amely a jelen kritikai kiadásban a 110. lapon található – K. Gy.].

sok közé egy külön fejezetet: „A háborús utókölségek” céljára (Átmeneti kiadások, V. fejezet) beilleszteni, amelynek „A békeszerződés végrehajtásával kapcsolatos költségek” címen gondoskodott a jóvátételi és különböző szövetségközi (katonai, léghajózási stb.) ellenőrző bizottságok költségeiről, a jóvátételi szolgáltatások, döntőbíróóságok költségeiről, a Nemzetek Szövetsége költségeihez való hozzájárulásról stb. A nemzetgyűlés, amelynek költségvetési jogát a békeszerződés egyébként alakilag nem érinti, ezeket az előirányzatokat az azóta alkotott indemnitási törvényekben el is fogadta.

5

3223. Az állami követelések keletkezése és a bevételek utalványozása

I. Az állami kiadásokat állami tartozásoknak kell megelőzniük. Hasonlóképpen az állami bevételt állami követelés szokta előidézni.

10

A tartozásoknál kivételes eset, hogy az magán a törvényen alapuljon és láttuk, hogy többnyire a jogszabály és az alattvaló kötelezettsége közé a közigazgatási hatóság intézkedése ékelődik. Ugyanez az eset sokszor az állami követelések és bevételek tekintetében is, habár a bevételeknek aránytalanul nagyobb része keletkezik közigazgatási aktus nélkül. A közigazgatási hatóságok külön közreműködésére valamely állami követelés keletkeztetéséhez különböző okból lehet szükség. Vagy a kötelezettség fennállásának feltételeit kell megállapítani, vagy a kötelezettség nagyságának megállapítása szorul bővebb vizsgálatra és ezért az egyenes adóknál vagy bizonyos illetékeknel a megállapítás külön közigazgatási aktus által történik. Viszont a közvetett adóknál és az illetékek nagy részénél a fizetési kötelezettség közvetlenül a törvényes rendelkezésen, az adó- és illetéktörvényeken alapul és ezért azok keletkezéséhez valamely közigazgatási hatóság közreműködése nem szükséges.²³⁷

15

20

E tényállásnál fogva az állami követelések keletkezése és az állami tartozások keletkezése közt van különbség.

A fő különbség az egyenes adókra és a közigazgatási aktussal megállapított illetékekre vonatkozólag különösen az, hogy a megajánlás azok keletkezésének alkotmányos előfeltétele, mert meg nem ajánlott adókat kivetni és behajtani nem szabad, tehát azok felhatalmazási törvény nélkül nem is keletkezhetnek. A kiadásoknál láttuk, a keletkezésnek nincs jogi akadálya, csak az utalványozásnak.²³⁸

25

Vannak bevételek, amelyeket állami követelés nem előz meg, például adományok vagy segélyek, amelyek az állampénztárba különböző célokra befolyanak. Ezekre, valamint a magángazdasági állami bevételekre (üzemek), továbbá közigazgatási aktus nélkül keletkező bevételekre a költségvetési felhatalmazás hiánya közömbös, azok anélkül is létrejönnek és befolyanak az állampénztárba.

30

Különbség van azonkívül a kiadások és bevételek közt azok utalványozása tekintetében is. Ez a bevételeknél is rendszerint egyszerre történik a közigazgatási szám-

35

²³⁷ Fleiner i. h.

²³⁸ A közigazg. bíróságnak 1900. évi 234. sz., 1909. évi 852. sz. döntvénye.

fejtéssel, de a különbség pénzügyi jogunk szerint az állami követelést meghatározó szervben nyilvánul. Azoknak az állami bevételeknek megállapítása, amelyek közigazgatási aktusok útján keletkeznek, hatóságoknak, túlnyomórészt a pénzügyigazgatóságoknak hatáskörébe tartozik. Viszont a jogszabályon alapuló, vagy magánjogi jogcímen keletkező állami bevételek (például vámok, állami dohányjövedék áruinak eladásából származó jövedelmek) különböző más szervekre, hivatalokra vannak bízva. Különösen jellemző különbség az, hogy amint az állami kiadások tekintetében alapelv, hogy azok elrendelése az utalványozó hatóság és végrehajtása a pénztárak között kell, hogy megosztassék, ugyanez a helyzet a bevételek közül is az egyenes adókra nézve, de a jogszabály alapján keletkező bevételeket, például illetékeket a vonatkozó táblázatok, tarifák és más jogforrások alapján gyakran maga az állampénztár állapítja meg, amelynél azok befizetése történik.

II. A megállapítás lényege jogi szempontból a bevételekre nézve is annak vizsgálata, hogy a követelés fennáll-e az állam javára és nem évült-e el.

Az elévülésre nézve más időhatár van megállapítva, mint a köztisztviselők illetményeire nézve, nevezetesen nem három év, hanem a közadók kezeléséről szóló 1923. évi VII. törvénycikk 82. §-a szerint a közadók módjára behajtandó összes követelések kivetési joga, amennyiben az illető szolgáltatásról szóló törvény a kivetési jog elévülését másként nem szabályozza, elévül, ha azokat nem vetik ki, illetőleg nem érvényesítik öt év alatt annak a naptári évnek utolsó napjától számítva, amelyben a követelési jog beállott, illetőleg az államkincstárnak tudomására jutott, hogy az illető a közszolgáltatást követelheti.

III. Az állami követelésekre jogi szempontból jellemző, hogy azok érvényesítésére külön jogszabályok nyernek alkalmazást. A közadók és azok módjára behajtandó minden követelés behajtására külön végrehajtási eljárás van, amely minden olyan esetben alkalmazást nyer, valahányszor a törvényekben vagy rendeletekben közigazgatási úton való behajtásról van szó. Ez az eljárás legújabbban az 1923. évi VII. törvénycikk V. fejezetében van részletesen szabályozva.

Az állami követelések behajtása tekintetében az állam különleges jogállása szintén feltűnő kifejezést nyer abban, hogy míg magánfél javára végrehajtás csak megelőző bírói ítélet alapján lehetséges, addig a közadók módjára behajtandó követelések tekintetében a végrehajtási eljárás első érdemleges lépését, a zálogolást mindazok ellen, akik hátralékaikat a fizetési meghagyásban, illetőleg határozatban, írásbeli megintásban, avagy hirdetményben kitűzött határidő alatt le nem fizetik, a határidő letelte után azonnal meg kell indítani (1923. évi VII. törvénycikk 37. §). Ennek az eljárásnak indoka az a közérdek, hogy az állami bevételek minél gyorsabban és könnyebben biztosíthatók, beszedhetők legyenek, valamint az a tétel, hogy az állam csak közérdekből helytálló és jogilag is alapos követeléseket érvényesít.

Az állam különleges jogállásának következménye ennek a helyzetnek fordítottja is. Tudniillik az állami tartozások megállapításánál jogorvoslat lehetséges polgári vagy a közigazgatási bíróság előtt, vagy védekezni lehet kérelem alakjában, de az állammal szemben végrehajtás vezetésének nem lehet helye és az állami javak még

bírói ítélettel megállapított követelések biztosítására sem foglalható[k] le. Az állam, mint erkölcsi testület, fogalmával nem egyeztethetné össze kötelezettségeinek elmulasztását abból az okból, hogy azok teljesítésére kényszereszközzel nem szorítható.

Ugyanennek a gondolatnak, tudniillik az állam által képviselt közérdeknek logikus következménye a három évnél nem régebb köztartozások elsőbbsége ingatlan-végrehajtás és csőd esetében minden egyéb követeléssel szemben még akkor is, ha az ingatlanra telekkönyvileg bekebelezve nem voltak is (1923. évi VII. törvény-cikk 74. §).

3224. Az állami pénzkézelés

Az állami tartozások és követelések kiegyenlítése, az ezek megállapítását tartalmazó utalványrendeletek vagy kivetési megállapítások lerovása, foganatosítása túlnyomó részben készpénz útján történik.

Az állam pénzkészletének kezelése, az állami kifizetéseknek ennek terhére való teljesítése, s az annak gyarapítására szolgáló bevételeknek átvétele az állami pénztáraknak feladata.

A pénztári szervezetnek felépítése az állami költségvetés végrehajtásával és a számvitel rendszerével szorosan összefügg. Ezért a pénztári szervezet megállapítását is a törvényhozás magának tartotta fenn, s a Sz. T. II. fejezetében, valamint az alább említendő törvénycikkekben szabályozta.

I. Az állam pénztári szolgálatának lebonyolítása az államháztartás terjedelménél és az állami közigazgatási szervek sokaságánál és sokféleségénél fogva csak nagyszámú és többféle pénztár útján lehetséges. Háromféle pénztár van. 1. Általános pénztárak (azelőtt adóhivatalok). Az államháztartás egysége, ami az állami költségvetés egységében találja legjellemzőbb kifejezését és egyúttal garanciáját, szükségessé teszi a pénzkészlet egységes kezelését is, ami azáltal érhető el, hogy a pénztárak is egységes rendszerbe vannak fűzve és egy központi állampénztár, mint gyűjtő és ellátmányi pénztár fiókjai gyanánt tekinthetők. Az egységes pénztári rendszer tagjai a minisztereknek és az állami számvevőszék elnökének, valamint az ezeknek alárendelt hatóságoknak rendelkezése alatt állanak és ezek a kiadásai vagy bevételeik lebonyolítására azt az általános pénztárt vehetik igénybe, amely területi illetékesség szerint arra legmegfelelőbb. 2. Vannak továbbá a jövedékek és egyéb iparüzleti és jövedelmi ágak kezelésével megbízott különös állami pénztárak, melyek csak a szakminiszter rendelkezése alatt állnak (például posta táviráda, államvasúti pénztárak, vámhivatalok stb.), végül 3. az állami kiadások bizonyos nemeinek apróbb részletekben való teljesítésére rendelt kezelési pénztárak (például házipénztárak stb.), amelyek azonban az egységes pénztárrendszert alkotó általános pénztárakkal vannak olyan viszonyban, hogy feleslegüket oda tartoznak beszállítani vagy hiány esetén ellátmányukat is onnan nyerhetik. (Sz. T. 47. §.)

II. Nem annyira az állami kiadások és bevételek lebonyolítása, mint inkább a pénzkészlet kezelése tekintetében kiegészítik e hálózatot a m. kir. Postatakarék-

pénztár (1885. évi IX. és 1889. évi XXXIV. törvénycikk²³⁹ és a Pénzintézeti Központ (1920. évi XXXVII. törvénycikk) s betetőzi az Állami Jegyintézet (1921. évi XIV. törvénycikk), előbb az Osztrák–Magyar Bank. Az állam kiadásai vagy bevételei ugyanis az egyes pénztáraknál nincsenek minden időpontban egyensúlyban és így a pénztári szolgálat lebonyolítása pénzkészleteknek átszállítását teszi szükségessé. A szállítások redukálására szolgál az a rendelkezés, hogy a pénztárak összes bevételeiket együttesen kezelik, úgy, hogy azoknak különböző eredete és természete csak számadásaikban tűnik ki, az elkerülhetetlen pénzszállítások lebonyolítására pedig a Postatakarékpénztár és a Pénzintézeti Központ pénztárhálózatát, valamint az Állami Jegyintézet fiókjait használják fel, amelyek szintén jelentékeny pénztári forgalom felett rendelkeznek és így azok helybeli pénzkészleteivel való kompenzáció is redukálja a tényleges állami pénzszállításokat. Azok a kiegyenlítések, amelyek az említett három állami jellegű pénzintézetnél folyószámlákon való jóváírás vagy megterhelés útján elintézhettek, készpénz használata nélkül történnek.

III. Az Állami Jegyintézet, valamint korábban az Osztrák–Magyar Bank pedig, mint amely intézetek az egész közgazdasági életnek bankjeggyel, illetve államjeggyel való ellátását vannak hivatva teljesíteni, az államnak fizetési eszközökkel való ellátása terén tölt be különleges szerepet.

Az állam ugyanis csak egyike lévén a közgazdaság alanyainak, számos tekintetben, s így különösen fizetési eszközök tekintetében a többi közgazdasági alanyoktól miben sem különbözik. Mivel a bankjegyek, illetve ma az államjegyek mennyiségének meghatározására az egész közgazdaságnak, közte az államháztartásnak szükséglete együttesen irányadó, az államnak pénztári szolgálatával is az Állami Jegyintézet ügyfelei közé kell belépnie. Ez abban nyilvánul, hogy a központi állampénztár az egységes pénztárrendszerben felgyülemlett nélkülözhető pénzkészletét az Állami Jegyintézetnek adja át folyószámlája javára, viszont szükség esetén folyószámla-követelése terhére attól nyerhet ellátmányt úgy, hogy az alól az automatikus szabályozása alól a jegyforgalomnak, melyet normális gazdasági viszonyok közt a jegy kibocsátó intézet ki tud fejteni, az állam pénztárrendszere sem kivétel.

IV. Mivel az állam egyes évszakokban vagy egyes korszakokban saját bevételeiből egész pénztári szolgálatának lebonyolítására nem rendelkezik elegendő pénzkészlettel, tehát az Állami Jegyintézetnél sincs folyószámla-követelése, pénztári készletét ilyenkor különböző más forrásokból egészíti ki, nevezetesen:

a) Vannak pénzintézetek, melyek vagy tisztán államiak, mint a m. kir. Postatakarékpénztár, vagy nagy állami érdekeltséggel keletkeznek, mint a Pénzintézeti Központ, mely utóbbinak célja „egyrészt a Magyarország területén működő pénzintézetek és ezek révén a közgazdaság érdekeinek, másrészt az állam pénz- és hiteligényeinek ápolása és előmozdítása” (1920. évi XXXVII. törvénycikk 1. §), az Országos Központi Hitelszövetkezet (1898. évi XXIII. és 1920. évi XXX. törvénycikk)

²³⁹ Legújabb szervezeti szabályzata a kereskedelemügyi miniszternek a pénzügyminiszterrel egyetértésben kiadott 86.505/1923. számú rendeletében.

stb., amelyek szervezetüknek és hatáskörüknek megfelelő passzív bankügyleteket kötnek és így a magángazdaságból tőkéket vonnak magukhoz. Az állam tehát pénztári hiányainak időnként való fedezésére elsősorban ezeknek pénzkészletét veszi igénybe.

b) Szükség esetén az állam pénztári készleteinek kiegészítésére rövid lejáratú kölcsönt vehet fel a közgazdasági élettől, többnyire bankoktól, vagy kincstári utalványokat bocsát ki. Ezeknek felvételére és összegére azonban szintén a törvényhozás felhatalmazására van szükség.

c) Az Állami Jegyintézet jogosítva van az államnak államjegykölcsönt nyújtani, mely feladatát az 1921. évi XLVI. törvénycikk 2. §-a állapítja meg.

Ezek azok a források, amelyekből az állam szukcesszíve pénztári készleteinek kiegészítéséről gondoskodik.

V. A pénztárak szolgálatának a költségvetési törvény végrehajtásával való összehangját biztosítja az úgynevezett *pénztári számfejtés*, melynek célja megvizsgálni azt, hogy fizetés csak olyannak kezéhez történjék, aki arra jogosult és csak olyan összegben, amilyen értékösszegre jogosult. Ez a Sz. U.-ban megállapított iratok vizsgálata útján történik, ami egyúttal kapcsolatban van az elszámolás követelményeivel.

3225. Az állami számvitel

A könyvvitel elsősorban gazdaságtechnikai feladat. A feljegyzéseknek oly módon való végzése, hogy azok ne csak a vagyon részeinek és a vagyonszármazásoknak megörökítésére, hanem a gazdálkodás eredményeinek megítélésére is alapul szolgálhassanak, tudományos tanulmányozás és rendszerezés tárgya. Megbízottak közreműködésével, vagy éppen kizárólag megbízottak által vitt gazdaságban azonkívül minden ellenőrzésnek alapja a vagyonszármazások hiteles feljegyzése. Mint 31. alatt is jeleztük, a gazdaság természetének és céljainak megfelelően különböző rendszerei alakultak ki, s magának az állami könyvvitelnek is bő irodalma van. Ennek vizsgálata azonban nem ide, hanem a könyvvitel (számvitel) körébe tartozik.²⁴⁰ De ide való annak a kérdésnek megvilágítása, hogy amikor egy alkotmányos úton megállapított költségvetési törvénynek végrehajtásáról van szó, a könyvvitelnek azt a célt kell szolgálnia, hogy a költségvetési törvény helyes megszerkesztését, vala-

240 Bochkor: A gazdasági számtartás rendszere (Államszámvitel), VI. kiadás, 1906. Irodalom 17–19. l.

Wallon: A magyar állami számvitel kézikönyve, II. kiadás, 1916.

Papp Antal: A magyar állami számvitel kézikönyve, 1918.

Velösy János: A pénzügyi forgalmi könyvelés, 1913.

G. Seidler: Leitfaden der Staatsverrechnung. 9. Aufl. I. Teil 1913, II. Teil 1917.

G. Seidler: Lehrbuch der österreichischen Staatsverrechnung 1913.

Heckel: Das Budget, 1898.

L. Gomberg: Grundlegung der Verrechnungswissenschaft, 1908. [jav. ebből: 1918.] th. (K. Gy.)

Handwörterbuch der Staatswissenschaften. Art. Buchhaltung.

mint pontos végrehajtását és annak ellenőrzését lehetővé tegye, ami által a számvitel a parlament költségvetési joga szempontjából nagy jelentőséghez jut.

- Kifejtettük, hogy számvitelünk egészen 1897-ig törvényesen szabályozva nem volt, az abszolutizmusban kifejlődött alakjában nem nagy változtatásokkal volt tovább is használatban és a végrehajtó hatalom szabályozta a közigazgatás szükségleteinek megfelelően. De a parlament költségvetési joga szempontjából való fontosságának felismerése megnyilvánult már abban, hogy egyrészt a számviteli törvény előkészítése aránylag korán megindult és azt ismételten sürgették, másrészt abban, hogy törvény megalkotását be nem várhatva, az országgyűlés ház-, majd országos határozatok alakjában igyekezett arra befolyását biztosítani és elérni azt, hogy a kincstári könyvvitelnek kérdései a különféle lehetséges megoldások közül oly módon nyerjenek gyakorlati megoldást, amely nemcsak a közigazgatás szükségletei, hanem a parlament költségvetési joga szempontjából is elfogadható. A számvitel a közigazgatással való szoros kapcsolatánál fogva minden részletében azzal a merevséggel, amely törvényalkotással együtt jár, meg nem állapítható és ezért törvényhozásunk attól tartózkodott is, de az irányelveket, melyek a könyvvitel egész rendszerét meghatározzák, valamint a költségvetési törvény végrehajtásának ellenőrzését biztosítják, s az állami gazdálkodás eredményének^{CLXXI} feltüntetésére alkalmasak, törvényben megállapítani lehet és ez számviteli törvényünkben meg is történt. Például ilyen fontos rendelkezések: a 31. § második bekezdésében az, hogy semmiféle valódi kiadást vagy bevételt az átfutók közt elszámolni nem szabad, a 102. §-ban a főkönyvek lezárásának időpontjára, a 109. §-ban a főkönyvek alapján pénzkészlet kimutatások készítésére, a 113. §-ban azok felszerelésére vonatkozó rendelkezések stb., végül a 142. §-nak az a sarkalatos rendelkezése, hogy a számvitelre és az ellenőrzésre vonatkozó utasításokhoz a számvevőszék elnökének hozzájárulása szükséges stb.

3226. Az ellenőrzés

I. A kormány a költségvetés végrehajtásáért a parlamenttel szemben többféle felelőséggel tartozik. Mégpedig:

1. *Számviteli felelősséggel*, ami alatt azt értjük, hogy az elszámolt kiadások és bevételek a valóságnak mindig megfelelők és a számadások számtani szempontból pontosak legyenek. Ebből azonban közvetve az is következik, hogy a pénz- és vagyonkezelés hűsége is ez alá a felelősség alá tartozik, mert a számadásoknak az állam egész vagyonát fel kell ölelniök és így nem elég, hogy az azokban felemlített vagyonváltozások valódiak legyenek, hanem egyúttal az összes vagyonváltozásoknak elő kell bennük fordulniok.
- Hogy a kormány által előterjesztett számadások számviteli helyességére a parlament súlyt helyez, az nyilvánvaló többek közt abból az eljárásból, amelyet az országgyűlés a legfőbb állami számvevőszék működésének megkezdése előtt követett. Az 1867. és 1868. évi zárszámadást ugyanis az országgyűlés 1870-ben tárgyalta és a kormánynak a kezelésért a felmentést 1870. április hó 1-jén meg is adta. Ezt

a felmentést politikai felmentésnek nevezték, de a számadást számszerű megvizsgálás végett kiadták az időközben felállított számvevőszéknek, úgy, hogy a kormány az említett két évre vonatkozó gazdálkodásért a számtani felmentést csak 1875. január 19-én kapta meg.

Másik jellemző példa a második exlexnek véget vető 1904. évi IV. tc., mely az 1899. évi I. tc.-nek megfelelő rendelkezését akként módosította, hogy a minisztériumnak csak „azon tényért” ad felmentést, hogy az exlex ideje alatt az állami kiadások fedezésére és a közjövödelmek beszedésére vonatkozólag intézkedett, nem kívánt azonban a számszerű vizsgálat megejtése előtt számtani felmentvényt is adni.

2. *Jogi felelősség.* A parlament költségvetési jogának lényege, mint láttuk, az, hogy magának tartja fenn annak megállapítását, hogy a kormány milyen célra milyen összeget fordíthasson a közpénzekből és az appropriáció lényege az, hogy a kormány felhatalmazást kap a parlament által ily módon megállapított hiteleknek tényleges felhasználására, az azok keretében való gazdálkodásra. Az előzetes felhatalmazásból következik, hogy ha a felhatalmazás kereteit túl nem lépte, magának a felhatalmazásnak felhasználásáért felelősségre jogilag nem vonható.

Mivel láttuk, hogy a költségvetési törvény számos más pénzügyi törvény végrehajtásának feltételét tartalmazza és az teszi lehetővé ezeknek a többi törvényeknek végrehajtását is, a költségvetési törvény végrehajtása rendszerint nem választható szét a többi törvények végrehajtásától.

A kormány tehát tartozik annak igazolásával, hogy a költségvetési és a többi törvények, valamint más pénzügyi jogszabályok betartásával gazdálkodott-e és amennyiben a költségvetési törvény végrehajtása során azok bármelyikét túllépte, akár az összeg nagysága, akár rendeltetése, akár az idő tekintetében, azért utólag kell felmentést kapnia. Ilyen tényeivel ugyanis törvényt sért és ezért gondoskodni kell a megsértett jogrend helyreállításáról.

A kormánynak ez a felelőssége következik a parlament költségvetési jogának gondos védelméből, amely jognak csak ez a felelősség biztosítja tartalmát. A felelősség viszont nyilvánul a kormányokkal szemben állandóan gyakorolt ellenőrzésben és az ellenőrzés lehetőségének kiépítésében. Ez a jogi felelősség a gyakorlatban kétfelé válik. A jogi felelősségre vonásnál az első kérdés az, volt-e a kormánynak egyáltalában felhatalmazása a gazdálkodásra vagy nem. A másik kérdés lehet csak azután az, hogy a felhatalmazást nem lépte-e túl és a felhatalmazást elhatároló jogszabályokat betartotta-e. Mindkét szempontból való felelősség jogi felelősséget jelent. Az első kérdés szempontját lehetne *közjogi*, a másodikat *közigazgatási jogi felelősségnek* nevezni.

3. *Politikai felelősség.* Mint a következő fejezetben látni fogjuk, a költségvetési felhatalmazás megadása a parlament állandó gyakorlata szerint politikai bizalom kifejezését is tartalmazza. Ennek következtében a kormány mint minden cselekedete, úgy gazdálkodása tekintetében is kénytelen a parlamenti többség politikai felfogásával számolni és azzal ellentétbe nem kerülhet. A kormány felelősségre vonása tehát járhat azzal a következménnyel, hogy a számadás sem számviteli, sem jogi

szempontból nem kifogásolható, vagy legalábbis a parlament által elfogadtatik, de mégis megrendíti a kormány iránti politikai bizalmat. A politikai felelősség tehát a kormányt az államháztartás viteléért is kétségtelenül terheli. Ez a felelősség azonban gyakran elmosódik, részben azért, mert a zárószámadások rendszerint csak 5 többévi késedelemmel készülnek el, úgyhogy az a kormány, amelynek gazdálkodására vonatkozik, gyakran már nincs a helyén, amikor a zárószámadása tárgyalás alá kerül, részben pedig azért, mert a kormány politikai felelőssége parlamentáris államban annyi sok más kérdéssel kapcsolatban is felvethető, hogy a költségvetés végrehajtásáért való politikai felelősség azok közt különleges természetű és jelen- 10 tőséggel nem bír.

E három, illetve négyféle felelősség alkalmazásában követett gyakorlat, valamint az erre a kérdésre vonatkozó tudományos irodalom ingadozó és sem a fogalmakat nem választja élesen és következetesen szét, sem a terminológia nem megállapodott.

Mindenesetre megnehezíti a fejlődést az, hogy a különböző irányú felelősség 15 részben egymásba fonódva jelentkeznek. Például a számviteli és a közigazgatási jogi felelősség vizsgálata és megállapítása practice nem válik külön, s viszont mint láttuk a közjogi és politikai felmentés megadása is a törvényhozónál lélektanilag egyet jelent.

Innen van az, hogy például az 1867. és 1868. évi kezelésért a számviteli felmen- 20 tés bevárása nélkül megadottat politikai felmentésnek nevezték, holott a számviteli felmentés alatt a közigazgatásnak, a politikai felmentés alatt pedig az általunk közjoginak nevezett felmentést is akarták érteni.

Az irodalomban tapasztalható zavar viszont részben abban is leli magyarázatát, hogy annak művelői a gyakorlati élettől többnyire távol állanak és így a vizsgált kér- 25 dés összes elágazásait nem ismerik fel.

II. Az ellenőrzés, amelynek eredménye a kormánynak a költségvetés végrehajtásáért a fenti szempontokból való felelősségre vonása, 1. részben állandóan, a költségvetési év egész folyama alatt, 2. részben a költségvetési év végén történik.

ad 1. Az állandó ellenőrzés irányul: *a)* a pénz- és vagyonkezelők, tehát az utal- 30 ványrendeletek végrehajtói ellen, *b)* maguk az utalványozó hatóságok ellen.

ad 2. Az év végi ellenőrzés csak a kormány ellen irányul és annak alapja az állami zárószámadás.

A parlament az ellenőrzés tekintetében önállóan nem járhat el, mert az a szám- 35 adásoknak, számos okmányoknak és ügyiratnak oly beható és oly sok szakértelmet kívánó vizsgálatát teszi szükségessé, hogy a parlament sem a megfelelő szakértelemmel, sem a kellő idővel nem rendelkezik, sem a fizikai lehetősége nincs meg arra, hogy az ellenőrzést mindazokon a pontokon gyakorolja, amelyek az nélkü- lözhetetlen. Ezért van szükség a legfőbb állami számvevőszékre, amely mint láttuk, alkotmányunk szerint a kormánytól független és a parlamentnek van csak aláren- 40 delve. A legfőbb állami számvevőszék azonban központi szerv lévén, a törvényho- zás a számviteli törvény útján úgy rendelkezett, hogy egyúttal a minden utalvá-

nyozó hatóság mellett szervezett számvevőségek is részt vegyenek az ellenőrzésben és evégből az utalványozó hatósággal szemben bizonyos függetlenségük legyen.

A pénz- és vagyonkezelés hűségének ellenőrzése végett viszont a pénztári tisztviselők közül van minden pénztárnál ellenőr kijelölve.

A különböző ellenőrzési hatáskör ezek közt a felsorolt szervek közt a következőképpen oszlik meg: 1. a kezelő hivatalokkal szemben az ellenőrzést az egész év folyamán a kormány gyakorolja és a felelős számadók felelősségre vonását a törvényhozás egészen meghagyta a közigazgatás hatáskörében, aminek az a magyarázata, hogy a számadók a miniszterek és az ezeknek alárendelt utalványozó hatóságok rendeleteit foganatosítják, azoknak utasításai szerint tartoznak eljárni, tehát azok tudják csak megítélni, hogy rendeleteiket megtartották-e és a vagyonkezelés és számvitel tekintetében kellő szakértelemmel és pontossággal járnak-e el.

A kezelő hivatalok ellenőrzését teljesítik: a) szolgálati tekintetben az általános pénztárak felettes hatóságai: a pénzügyigazgatóságok és a pénzügyminiszter; b) számviteli tekintetben az ellenőr, aki a pénztárossal együtt felelős számadó; c) számadási tekintetben a számvevőségek amaz utalványozó hatóságok intézkedéseire nézve, amelyek mellett működnek; d) a legfőbb állami számvevőszék (1870. évi XVIII. tc. 24. §). Ez utóbbi azonban tapasztalatait csak közölheti a minisztertanáccsal, szükség esetén jelentést tehet az országgyűlésnek, de maga közvetlenül nem intézkedhetik.

A kezelő hivatalok ellenőrzését *kezelői ellenőrzésnek* is szokás nevezni. Ehhez tartozik a számadások vizsgálata során a kezelői hivatalokkal szemben felmerült észrevételek tárgyalása és a felelős számadók felelősségének megállapítása, valamint a megállapítás eredményéhez képest azoknak felelősségre vonása is. Az eljárást és a hatásköröket e felelősségre vonás tekintetében a törvényhozás a Sz. T. V. fejezetében maga állapította meg és ezt az eljárását a szaktudomány szempontjából kifogásolható módon *számadási perrendtartásnak* nevezte.

Az alábbiakból kitűnik, hogy e kifejezés éppen a mi viszonyaink között nem helytálló.

A kincstár és a számadók közti viszony ugyanis hasonló ahhoz, amit a magánjogban megbízó és megbízott közti viszonyoknak nevezünk. Ha a megbízó a megbízott elszámolását kielégítőnek nem találja, ellene követeléssel léphet fel, de a jogrend értelmében csak független bíróság előtt. Az állam és a felelős számadó közti felelősségre vonást ennek analógiájára számos külföldi állam akként szabályozza, hogy egy mindkettőtől független szervet, többnyire a számvevőszéket bízza meg a számadók felelősségének végleges megállapításával és a számadóval szemben való ítélkezéssel.

A mi számvevőszékünk hatásköre azonban e tekintetben csak az osztrák számvevőszékhez hasonlíthatóan akként van megállapítva, hogy erre nem terjed ki, hanem a felelős számadók felelősségre vonása és a felettük való ítélkezés a miniszterek, tehát az egyik érdekelt fél kezében van, s ezzel szemben csak két kautela van a számviteli törvényben. Az egyik az, hogy az előkészítés során a számvevőséget a számadókkal

való önálló levelezési jog illeti meg (87. §, Sz. U. 223. §), a másik az, hogy az elmarasztaló végzés ellen a számadónak jogában áll a rendes perútra lépni (Sz. T. 138. §).

Nyilvánvaló, hogy ebben az eljárásban nincsenek meg azok a kellékek, amelyek a perrendtartás jogi fogalmát kimerítik. A fegyelmi eljárásnak egy minősített esetéről van szó.²⁴¹

Az utalványozó hatóságokkal szemben gyakorolt ellenőrzést *közigazgatási ellenőrzésnek* szokás nevezni. Ennek az ellenőrzésnek tekintetében különbséget kell tennünk a miniszterek és az alárendelt utalványozó hatóságok között.

Év közben állandó ellenőrzés alatt áll mindkettő, az év végén azonban ilyen ellenőrzés csak a miniszterrel szemben nyer alkalmazást, aki az alája rendelt utalványozó hatóságok működéséért is viseli a felelősséget és ezért azokkal szemben ő is állandóan gyakorolja az ellenőrzést.

Az utalványozó hatóságokkal szemben való ellenőrzést végzik *a)* a melléjük rendelt számvevőségek, előzetesen és utólagosan; *b)* a legfőbb állami számvevőszék nálunk csak utólagosan.

ad *a)* Az utalványozó hatóságok utalványrendeletei csak akkor érvényesek és azokat a pénztár csak akkor teljesíti, ha a számvevőségnek bejegyzési záradéka rajta van.²⁴² Az utalványrendeletet a számvevőség azonban könyveibe csak akkor jegyezheti be, ha a költségvetési hitellel, illetőleg a pénzügyminiszter által az 1920. évi XXVIII. tc. 6. §-a szerint rendelkezésre bocsátott hitelösszeggel szemben túlkiadást, vagy előirányzat nélküli kiadást nem foglal magában, vagy ha az utalvány valamely más fennálló szabályba nem ütközik. Az 1920. évi XXVIII. tc. 8. §-ának utolsó bekezdése értelmében az utalványrendelet eme fel- és ellenjegyzését teljesítő tisztviselők felelősek a hitelek meg nem engedett túllépéséből, valamint azok helytelen felhasználásából eredő károkért, amennyiben azok a nyilvántartások hibás vezetése, a hitelhiány bejelentésének, illetve az ellenjegyzés megtagadásának elmulasztása, vagy a fennálló törvények, utasítások és szabályok rendelkezéseinek figyelmen kívül hagyásából keletkeznek.

ad *b)* A számvevőségek az általuk vezetett tárcafőkönyveknek arról az oldaláról, ahova az utalványrendeleteknek a pénztárhoz való kibocsátásuk előtti ilyen bejegyzés történik, aminek megtörténtét igazolja az utalványrendeletre vezetett és annak érvényességéhez szükséges záradék, pontos kivonatot készítenek, az úgynevezett *utalványozási jegyzéket*. Ezeket hónaponként lezárva el kell küldeniök a legfőbb állami számvevőszékhez, amely ily módon értesül először, tehát utólagosan, az utalványozó hatóságok által történt utalványozásokról. Annak átvizsgálása után, amennyiben szükségesnek látja, nyomban felvilágosítást kérhet az illető minisztertől, esetleg észrevételeket közöl vele, s amennyiben nem kap kielégítő felvilágosítást, félvényként az országgyűlés elé terjesztett jelentésében a tapasztalt körülményekre az országgyűlés figyelmét felhívja.²⁴³

241 V. ö. Gerber i. m.

242 Sz. T. 96. §, Sz. u. 81. §.

243 1870. évi XVIII. tc. 21. §, 1915. évi XII. tc. 4. §, 1923. évi IX. tc.

Ily módon az utalványozó hatósággal szemben az általunk fent közigazgatási joginak nevezett ellenőrzést a számvevőségek és a legfőbb állami számvevőszék gyakorolják az év egész folyamán.

A számvevőségek avégből, hogy ezt az ellenőrzést kellő hatékonysággal végezzék, az utalványozó hatóságoknak az előzetes és az utólagos ellenőrzés tekintetében nincsenek alá-, hanem mellérendelve és az utalványozó hatóságoktól tényleg függetlenek, kivéve magát a miniszter személyét, akinek személyi és szolgálati tekintetben szintén alá vannak rendelve és tőle valóban függenek,²⁴⁴ ezt a függést azonban kielégítő módon ellensúlyozza egyrészt a miniszternek politikai felelőssége, másrészt jogi érzéke és törvénytisztelete, ami a miniszterekben a mi viszonyaink között alaposan feltételezhető. 5 10

A miniszterrel szemben év végén gyakorolt ellenőrzés alapja az állami zárószámadás, melyet az utalványozó hatóságok által az év folyamán és az év végén szolgáltatott és a legfőbb állami számvevőszék által átvizsgált számadások alapján a számvevőszék készít és terjeszt a miniszterelnök útján az országgyűlés elé. 15

Az állami zárószámadás a kormány egész gazdálkodásának képét és a költségvetési törvény végrehajtásának összes részleteit és eredményét kimerítően magában foglalja. Olyan módon van szerkesztve és a számvevőszék elnökének jelentése által kísérve, hogy az a parlament számára lehetővé teszi a kormány gazdálkodásának megítélését. Ezáltal jut az országgyűlés abba a helyzetbe, hogy a kormány gazdálkodásáról számviteli, jogi és politikai tekintetben bírálatot mondhasson és annak eredményéhez képest a kormánynak felmentést adjon, vagy marasztaló határozatot hozzon. 20

Ezt a határozatot az országgyűlés házai külön zárószámadási bizottságaik javaslata alapján és plenáris tárgyalás útján hozzák.

Együttal ebből az eljárásból világosodik meg a legfőbb állami számvevőszéknek hatásköre és szerepe a mi alkotmányunkban. Nevezetesen ez a hatóság a parlament bizalmi szerve, amely a költségvetés végrehajtásának ellenőrzésében arra szolgál, hogy a parlament számára mindazokat a munkálatokat végezze, részben a költségvetési év folyama alatt, részben annak végén, amelyekre a parlamentnek szüksége van, hogy az ellenőrzés alatt álló kormánnyal szemben a maga ellenőrzési jogát hatékonyan, alaposan, a tényeknek és a közérdeknek megfelelően gyakorolhassa, de amelyek elvégzésére maga nem alkalmas. 25 30

3227. Az állami költségvetés végrehajtására vonatkozó szabályok jogi természete^{CLXXII}

I. A jogforrások és szabályzatok közti megkülönböztetést a kötelező erő különböző terjedelmére vezetik vissza. Azok az állami akaratkijelentések (kútfők), amelyek általánosan, mindenkivel szemben kötelező erővel bírnak, jogforrások, azok pedig, amelyek pusztán az állam különböző közegeire, azok működésére, a közszolgáltatásra szorítókozó hatállyal jelennek meg, az úgynevezett szabályzatok. A jogforrások 35

244 Sz. T. 87. §.

jogszabályokat s ezeknek eredményeképp jogrendet, a szabályzatok pedig csak viszonylagosan kötelező közzszolgálati rendet teremtenek.²⁴⁵

5 A költségvetési törvény végrehajtására vonatkozó tételes szabályok túlnyomó részét és legfontosabbjait az állami számvitelről és a legfőbb állami számvevőszékről szóló törvények és részben kormány- (miniszteri) rendeletek foglalják magukban. Az állami számvitelről szóló 1897. évi XX. tc. különböző kérdéseket szabályoz, nevezetesen: I. fejezetében az állami költségvetést (előirányzat, költségvetési törvény, a költségvetési törvény végrehajtása és az állami vagyonkezelés), II. fejezetében a pénztárak és anyagkezelő hivatalok szolgálatát, III. fejezetében a számvevőség
10 szolgálatát, IV. fejezetében az állami adósságok kezelését, V. fejezetében a számadási perrendtartást. A későbbi törvények különböző rendelkezéseit módosítják.

Az állami számvevőszékről szóló törvények (1870. évi XVIII. és 1880. évi LXVI. tc.) pedig e hatóság szervezetéről és hatásköréről szólnak, mely az állam bevételeinek és kiadásainak, az államvagyonnak, az államadósság kezelésének s az állam számvitelének, tehát általában az állami költségvetési törvény végrehajtásának ellenőrzéséből áll, s az állami zárószámadás létrejövetelét és szerkezetét is megállapítja. S azonkívül itt ismét utalnunk kell a számvevőszék hatáskörének ama fontos pontjára is, melyet az 1897. évi XX. tc. 142. §-a tartalmaz.

20 A kérdés, amely még tisztázásra vár, az, hogy ezek a költségvetési törvény végrehajtására vonatkozó szabályok jogszabályoknak, vagy szabályzatoknak tekintendők-e?

A kérdés bonyolult egyrészt azért, mert a normák törvényeknek és olyan kormány (miniszteri) rendeleteknek alakjában jelentkeznek, amelyek mindkét fajta kútfőt tartalmazhatnak, másrészt pedig, mert részben olyanok, amelyek kétségtelenül csak a céltudatosságnak, rendnek és összhangnak a közzszolgálat terén való biztosítására szolgálnak s így csak a közzszolgálaton belül érvényesülnek.

25 Ezért a szóban forgó normák kútfői természetének meghatározása magyarázat kérdése, amely részben a kútfő alkotójának intenciójára, részben pedig arra fog támaszkodni, hogy a jogforrás jellegű rendelkezések közvetlenül a kútfő kibocsátójának saját akaratnyilvánításai-e, vagy csak más szervtől származó akaratkijelentésekre való hivatkozások, vagy esetleg azok ismétlései és kifejtései?²⁴⁶

30 II. A költségvetési törvény végrehajtására vonatkozó ún. szolgálati rendeletek, a számviteli utasítások²⁴⁷ természete kétség nélkül megállapítható. A törvény rendelkezéseit többnyire ismétlik, és azok korlátai közt a törvényi szabályokat csak a közzszolgálati szervezet tagjaira vonatkozó hatállyal kiegészítő és azok egyöntetű eljárását biztosítani kívánó utasításokat tartalmaznak. Az ellen, hogy szabályzatnak tekintessenek, aggály nem merül fel.

A számviteli és az állami számvevőszékre vonatkozó törvények kútfői természetének megállapításánál a következőkre kell figyelemmel lennünk:

245 Ereky i. m. 159. skk. és 316. l.

246 Ereky i. m. 327. l.

247 Lásd fenn, 65. l.

Ezek elsősorban szervezésre irányulnak. Részben új szerv felállítását mondják ki (1870. XVIII. tc.), részben a törvény alkotása előtt is fennálló szervek (utalványozó hatóságok és számvevőségek) szervezetét törvénnyel állapítják meg, tehát e kérdések szabályozását a törvényhozó ezáltal magához vonta. A hatóságok szervezésére vonatkozó normák mindig jogszabályoknak tekintendők, mert az állami akaratképződésre alapvető fontosságúak.²⁴⁸ A szóban forgó törvények azonkívül a szervezéssel kapcsolatban a hatásköröket és az eljárás főbb elveit is rendezik. Ily utóbbi, az eljárásra vonatkozó rendelkezések többnyire csak a közszolgálati szervezeten belül érvényesülnek, annak eljárását akarják műszaki (pl. könyvviteli), vagy bármely célszerűségi okból egyöntetűvé, működését pontosná stb. tenni, tehát a fenti elhatározás szerint szabályzatnak tekintendők, aminek az esetleges törvényi forma nem állja útját. A szóban forgó eljárási szabályokra nézve azonban más a helyzet. A törvényhozás ezeknek önmaga által való megalkotását azért tartotta fontosnak, mert bennük féltékenyen őrzött költségvetési jogának garanciáit látja. A költségvetés megállapítása funkciójának lényegében közigazgatási természetéből származik, hogy a parlament költségvetési jogának biztosítékait csak részben találja a törvényhozás, nagy részben azonban a közigazgatás terén. A költségvetési hitelek betartásának ellenőrzése pl. megghiúsulhatna, ha a kincstári könyvvitel és a zárószámadás rendszerét, vagy a közigazgatási ellenőrzés gyakorlásának szabályozását és az ezt végző szervek függetlenségnek biztosítását a törvényhozás elhanyagolná. Ennek a törvényhozó részéről való tudatosságát kétségtelenül mutatja a Sz. T.-nek többször idézett 142. §-a, tehát a törvényhozás saját ellenőrző szervének közreműködését még erre a térre is kiterjeszteni kívánta. Mindezeknél fogva az állami számvitelre és a számvevőszékre vonatkozó törvényes rendelkezéseknek jogszabály jellegét határozottsággal megállapíthatóknak tartjuk.

A Sz. T. tehát jogszabály, míg a Sz. U. szabályzat jellegű kútfő, ami nem zárja ki azt, hogy az előbbiben elvétve szabályzat, az utóbbiban ugyanígy jogszabály jellegű rendelkezések ne fordulhassanak elő.

III. Végül ebben az összefüggésben domborodik ki egész jelentőségében az elméleti részben foglalt fejtegetéseknek végeredménye.

A magyar parlament költségvetés-megállapítási joga teljesen csak akkor érvényesül, ha a parlament a felhatalmazási törvényt a költségvetési év kezdetére megalkotja, de az a gyakorlatban a kivételek közé tartozik, s ezért minden körülmények közt csak a kormánynak a gazdálkodásnak (felhatalmazással vagy anélkül való) továbbviteléért való utólagos felelősségre vonását gyakorolhatja. *Ennek következtében a parlament költségvetési jogának sokkal fontosabb biztosítékai a számviteli törvények és a legfőbb állami számvevőszék, mint az a törvényes rendelkezés, hogy „meg nem szavazott adót sem kivetni, sem behajtani nem szabad”.* Más szóval a biztosíték kevésbé az alkotmánynak ez az annyira hangoztatott, ma már részben anakronisztikus tétele, mint inkább a közigazgatásnak jogszerűsége ezen a téren is.

248 Fleiner i. m. 63. l., 38. jegyzet.

33. A költségvetés politikai szempontból

I. Az állami költségvetés közigazgatási és jogi jelentőségén kívül parlamentáris ál-
 lamban egyúttal nagy fontosságú politikai intézmény is. A parlament, amely az ál-
 lami kiadások és bevételek megállapításának jogát gyakorolja, a megszavazás alkal-
 mából kénytelen a közigazgatás minden részét beható vizsgálat alá venni, mert csak
 5 így alkothat magának véleményt arról, hogy valamely kiadás szükséges-e és milyen
 összegben és ennek következtében milyen összegű bevételek engedélyezése szükse-
 ges. A költségvetés megállapítása tehát az egész közigazgatás kritikáját jelenti. Még-
 pedig jelenti minden vonatkozásban, mert a parlament a maga felfogását érvényesi-
 teni kívánja a közigazgatás egész szellemére, a költségvetési hitelek felhasználásának
 10 mikéntjére és szellemére is. Ez a kritika tehát nemcsak gazdasági, nemcsak köz-
 igazgatási, nemcsak organizációs és nemcsak alkotmányjogi szempontból vizsgálja
 a költségvetési előterjesztést, hanem a saját politikai felfogásának érvényesülését is
 biztosítani kívánja abban a szellemben, amelyben az állam kormányzása folyni fog.

A költségvetésnek politikai szempontból való vizsgálata magával hozza azt a tö-
 15 rekvést, hogy a parlament szankciót keres felfogásának érvényesítésére. Ez a szank-
 ció abban áll, hogy a többség soraiból alakított kormány iránt van csak bizalommal.
 Ez a parlamentarizmus íratlan törvénye, amely nem jogilag, hanem tényleg biztosít-
 ja azt, hogy az ország kormányzása csak a választók többsége által képviselt felfogás-
 nak megfelelő szellemben történjék.²⁴⁹

Ez a szankció a költségvetésen keresztül különféle mértékben érvényesülhet.

1. A költségvetési vita végződhetik valamely költségvetési tételnek lényegtelen,
 jóformán csak névleges megváltoztatásával, ami által a többség pusztán kifejezés-
 re juttatja felfogását az illető kérdésben, a közigazgatás illető ágára nézve és ebből
 a kormány irányítást kap a maga eljárása számára.

2. A parlament jelentékeny módosításokat eszközöl a költségvetési előirányzati
 25 tételeken, sőt egész címeket vagy fejezeteket törölhet, vagy viszont újakat állíthat
 be, ami által organikus reformokat kényszeríthet ki, vagy legalábbis súlyos nyomást
 gyakorolhat a kormányra avégből, hogy az a parlamentnek tetsző magatartást vagy
 irányt kövessen, szóval magát a parlament akaratának alávesse vagy távozzék.

3. Legerősebb fegyvere a parlamentnek az, ha valamely kormánynak vagy mi-
 niszternek az egész költségvetést megtagadja. Ha a parlament egyes költségvetési
 30 tételeket törölhet, amely jogát senki kétségbe nem vonja, akkor el kell ismerni azt
 a jogát is, hogy megtagadja valamely kormánynak, vagy miniszternek az összes költ-
 ségvetési hiteleket. A kormány ilyen esetben a parlamentarizmus szabályai szerint
 35 köteles lemondani és helyét másiknak átadni. Ez adja egyúttal elméleti megoldá-
 sát a költségvetés-megtagadási jognak. Az államnak, mint láttuk, fennmaradásá-
 hoz nélkülözhetetlenül szüksége van bizonyos szükségleteinek kielégítésére és így
 az azok ellátásához szükséges anyagi eszközökre. Számos kötelezettsége jogilag is

²⁴⁹ Concha: Politika I. 608. l.

terheli és kikényszeríthető. Ezért vezet abszurd következményekre, ha a költségvetés megtagadásának jogát nemcsak mint politikai, hanem mint jogi lehetőséget fogjuk fel. Ez utóbbi esetben ugyanis az egyértelmű az állam dezorganizálásával, az állami funkciók folytonosságának megszakításával, a célnak (az államnak) az eszközért (parlament), az egésznek a részért való feláldozásával. Míg politikai eszköz gyanánt a költségvetés megtagadása az anyagi eszközöknek nem az államtól, hanem csak egy kormánytól való megtagadását jelenti.

5

Az összes államokban kifejlődött parlamenti gyakorlat szerint a költségvetési felhatalmazás megadása valamely kormány számára tehát a parlament részéről élvezett bizalom kérdése és mértéke.

10

Ugyanez vonatkozik arra az esetre is, amikor a felhatalmazásnak nem egész évre, hanem csak rövidebb időre való megadásáról van szó, tudniillik az indemnitásról. Sőt ez utóbbinak tárgyalásánál azok a kérdések, amelyek rendszeres költségvetési tárgyaláskor a politikai szempont mellett el nem homályosítható fontos szerepet játszanak, tudniillik a közigazgatási és közgazdasági szempontok, amelyek a politikai bizalom szempontját többé-kevésbé háttérbe szoríthatják, aránytalanul kisebb jelentőségűek, úgyhogy a parlament indemnitás megadásában rendszerint nem lát egyebet tisztán bizalmi kérdésnél.

15

II. Mindez így van nálunk is, de e politikai felfogás kialakulása tekintetében több fokot különböztethetünk meg.

20

Az 1867 után kezdődő alkotmányos korszakban kifejlődő gyakorlat eleinte nem volt egyöntetű. Bár az ellenzék egy része elejétől kezdve azon az állásponton volt, hogy mivel a kormány iránt politikai okokból nincs bizalommal, nem szavazza meg részére a költségvetést, sem pedig az indemnitást. Ezzel szemben az ellenzék mérsékelt tagjai nem tévesztették szem elől azt, hogy a költségvetés az államháztartás folytonosságára és az állami funkciók ellátására nélkülözhetetlen és ezért annak megtagadásáért a felelősséget vállalni nem akarták. Jellemző e tekintetben Tisza Kálmánnak az ellenzéken tanúsított magatartása, aki a Lónyay-kormányának három költségvetését és indemnitását szavazta meg. Állásfoglalását 1869. december 26-án tartott beszédében a következő módon indokolta: „Nem akarva, hogy az államháztartásban zavar álljon elő, most nincs egyéb hátra, mint arra törekednünk, hogy ha már az államháztartás zavartalan fenntartására szükséges, a jövő év első negyedére, vagy legalább bizonyos részére felhatalmazás útján intézkedjünk.” Majd áttérve a felhatalmazással kapcsolatos bizalmatlanság kérdésére, kijelentette: „Ily módú indítvánnyal fellépni nem akarok. Megmondom az okát. Nem állok ilyennel elő azért, mert amint ma a képviselőház állását ismerem, ily indítvánnyal nem eszközölhetnénk egyebet, mint, hogy nagy diadalt aratna a minisztérium abban a percben, midőn arra legkevésbé érdemes.”²⁵⁰

25

30

35

Ugyanennek, az ország érdekét szem előtt tartó alkotmányos gondolkodásnak legplasztikusabb kifejezése Deák Ferencnek idézett beszéde és indítványa, melyet

40

250 L. a képviselőház naplóját.

az 1868. évi költségvetés tárgyalása során tartott, s amely az országgyűlés kötele-
ségének tekinti a költségvetés megállapítását. Ez a felfogás felel meg az igazi par-
lamentáris gondolkodásnak, amely tisztában van azzal, hogy a parlament erkölcsi
kötelezettségeknek van alávetve és szuverenitását nem tekintheti korlátlan szubjek-
tív jognak, amellyel szeszélye, hatalmi érdekei vagy pártszempontok szerint élhet,
hanem köteles azt a közérdeknek megfelelően gyakorolni.

Az első évtizedekben előforduló indemnításoknak tényleg a parlamenten kívül
álló okai voltak. Eleinte az alkotmányos berendezéshez szükséges hosszabb idő,
majd többnyire a delegációk tárgyalásának elhúzódása, amelyek által megállapí-
tandó közös költségvetés adatai az állami költségvetésbe voltak beállítandók és így
az utóbbi a delegációk határozatainak bevétele nélkül nem volt megalkotható.

Később azonban ez a helyzet romlott és az ellenzék pártszempontjai az orszá-
gos szempontokat egyre jobban elnyomták, ami kifejezésre jutott nemcsak abban,
hogy magát a felhatalmazást tekintették bizalmi kérdésnek, nemcsak az indemnítás,
hanem az appropriáció alkalmával is, hanem odáig mentek, hogy magának a költ-
ségvetési előirányzatnak tárgyalását is, ami pedig a felhatalmazási törvénynek csak
fogalmazása volt, bizalom hiányából visszautasították.

Ez a felfogás nagyon világosan tükröződik motívumaival együtt Bizony Ákos-
nak^{CLXXIII} egyik beszédében: „Nagy Ferenc tisztelet képviselőtársam azt állította, hogy
a felhatalmazás megszavazása nem bizalmi kérdés és ő megszavazná a felhatalmazást
akkor is, ha a kormány iránt bizalommal nem viseltetnék. Ezt a nézetet azonban én
részemről nem osztom. A mi parlamentáris gyakorlatunk értelmében még a költ-
ségvetés megszavazását is bizalmi kérdésnek tekintik, aminek igen helyes és a mi régi
országgyűlési történetünkbe visszanyúló okai és előzményei vannak. Ez a nemzet
ugyanis hozzá volt szokva ahhoz, hogy amidőn törvény által biztosított jogait az élet-
ben is annyira, amennyire legalább élvezni akarta, mindig fel kellett használnia az al-
kalmat akkor, amikor tőle a kormány, illetőleg az uralkodó kért valamit. Éppen ezért
az volt nálunk a parlamentáris vagyis a régi rendi országgyűlések gyakorlata, hogy mi-
előtt a királyi proposíciók tárgyalásába belefogtak volna, előbb sérelmeiket adták elő.

„Miután az én nézetem szerint ezek a tények csak látszólag, csak forma szerint
változtak, de a lényeg ma is ugyanaz: nem lehet tőlük rossz néven venni azt, hogy
a költségvetés tárgyalását mi is felhasználjuk arra, hogy előadjuk azt, ami a lelkün-
ket nyomja. Ez az oka annak a nézetem szerint helyes parlamentáris gyakorlatnak,
hogy még a költségvetés megszavazását is bizalmi kérdésnek tekintettük és tekint-
jük, pedig a költségvetés megszavazása még nem hatalmazza fel a kormányt arra,
hogy a megszavazott összegeket beszédhesse, illetőleg kiadja, mert ahhoz még kü-
lön felhatalmazás szükséges. Hogyne tekintenők tehát bizalmi kérdésnek az indem-
nity megszavazását.”²⁵¹

Ezt a felfogást, amely szerint a felhatalmazás megadása bizalom kérdése, ebben
az időben az ellenzék már tradicionális alapon is követi. Ez jellemzően tűnik ki pél-

251 A képviselőház naplója az 1902. évi november hó 13-án tartott ülésről.

dául Kossuth Ferencnek egy beszédéből, melyben így szól: „A magyar képviselőházban 1867 óta soha meg nem szűnő gyakorlat az, hogy az indemnity megszavazását bizalmi kérdésnek tekintik. Annak a vitatásába nem bocsátkozom bele, hogy ez helyesen van-e így, vagy nem, azt sem akarom konstatálni, hogy az angol parlamentben ez nincs így, mert hiszen mi nem Angliában, hanem Magyarországon vagyunk, nálunk pedig az állandó szokás az, hogy az indemnity bizalmi kérdés.”²⁵² 5

Még jellemzőbb Apponyi Albert^{CLXXIV} grófnak 1904-ben tett következő nyilatkozata: „Reflexiót akarok tenni arra az itt gyakran megvitattott teorikus [teoretikus – K. Gy.] tételre, hogy az úgynevezett indemnity megszavazása bizalmi kérdés-e vagy nem? Hát, tisztelt Képviselőház, megvallom egészen őszintén, hogy az én teorikus [teoretikus – K. Gy.] meggyőződése erre nézve az, hogy sokkal helyesebb volna ebből bizalmi kérdést nem csinálni. Már az ellenzéki taktika szempontjából is érthetetlen dolog, hogy minek segít az ellenzék időnként a kormánynak bizalmi szavazathoz jutni, ami önként bekövetkezik, ha a bizalmi kérdés felvettetik. De, tisztelt Képviselőház, ezen háznak és az ellenzéki pártnak eddigi praxisa már minket, hogy úgy mondjam, túlvitt ezen és én a jelenlegi alkalommal, hol igen világosan kell az álláspontoknak megjelöltetniök és ahol semmiféle ilyen formai frontváltozás által nem szabad a közvéleményt az egyes faktorok állásfoglalása iránt félrevezetni, magam is ragaszkodom az eddigi praxishoz, amidőn úgy a magam, mint elvbarátaim nevében kijelentem, hogy a felhatalmazási törvényjavaslatot el nem fogadjuk, ennek okául pedig éppen a politikai bizalmatlanságot mondjuk ki.”²⁵³ 10 15 20

A főrendiház sokkal tovább megtartotta a régi álláspontot, mint a képviselőház. Így például még az 1893. évi V. törvénycikk tárgyalásakor is Máriássy József^{CLXXV} báró úgy nyilatkozik, hogy a kormány irányában bizalommal nem viseltetik, de az államháztartás iránt való tekintetből megszavazza a javaslatot. Ugyanakkor Szapáry Géza gróf határozottan tiltakozik azon elmélet ellen, mely a törvényjavaslat megszavazását bizalmi kérdésnek tekintené.²⁵⁴ 25

A bizalmi álláspontot a kormányok is kénytelenek voltak tudomásul venni. Tisza Kálmán, mint miniszterelnök és pénzügyminiszter 1888. évi december hó 7-én így nyilatkozott a képviselőházban: „A képviselő urak a bizalom terére helyezték a kérdést. Nem lehet ellene kifogásom, hiszen más okból nem is utasíthatnák vissza, amennyiben az állam szükségletei fedezéséről bizonyosan ők is gondoskodni akarnak.” 30

Hasonlóképpen Széll Kálmán miniszterelnök 1902. évi november 19-én tartott beszédében: „Abba a kérdésbe, hogy jogosult-e az indemnitás kérdéséből bizalmat vagy bizalmatlanságot faragni, nem megyek bele. Nekem e részben megvannak a nézeteim; már 1869-ben azt vitattam, hogy nem helyes. Ámde a Ház hosszas gyakorlat után más felfogásba ment bele. Végre is a dolog érdemére ez egészen mindegy. Nem vitatom tehát, hogy jogosult-e vagy nem a költségvetésbe és az indemnity- 35

252 A képviselőház naplója az 1902. évi november hó 4-én tartott ülésről.

253 A képviselőház naplója az 1904. évi március hó 12-én tartott ülésről.

254 A főrendiház naplója az 1893. évi március hó 15-én tartott ülésről.

tásba bizalmi vagy bizalmatlansági kérdést belevonni, mert hiszen a bizalmi kérdést minden percben fel lehet vetni az ellenzék részéről.”

Annak a felfogásnak azonban, hogy a felhatalmazás megadását bizalmi kérdésnek deklarálták, nagyon sajnálatos következménye volt a parlament költségvetési és indemnitási vitáinak színvonalára. Addig ugyanis, amíg nem volt elég a pusztá bizalmatlanságra hivatkozni ahhoz, hogy valaki a költségvetés elutasítását indokolja, tárgyi okokat kellett a kormány előterjesztésének bírálatában felhozni és ez szakszerű hozzászólást tett szükségessé. Azóta azonban, amióta a bizalmi kérdés kizárólagossá lett, az ellenzéki szónokok azt a kényelmes álláspontot foglalták el, hogy röviden kinyilatkoztatták a kormány iránti elvi bizalmatlanságukat és csak a bizalmatlanságukat, nem pedig az előirányzat visszautasítását indokolták. Az utolsó évtizedek hosszadalmas budget- és indemnitási vitáinak képviselőházi naplói tesznek tanúságot arról a sokszor teljesen sivár szófecsérlésről, amellyel az egyes szónokok a maguk jelentéktelen sérelmeit vagy kicsinyes szempontjait adták elő, vagy az unalomig ismételték azokat a többnyire közjogi sérelmeket, amelyeknek kifejtésében alig lehetett újat mondani. Ennek a gyakorlatnak lett tehát következménye a vitának elsőkélyesedése, az alapkérdésnek, a költségvetési és az államháztartás kérdésének teljes elsikkadása és a vitának az ország érdekeire való tekintet nélkül pártpolitikai szempontok szerinti kiaknázása.

Ennek a parlamenti szellemnek volt következménye az is, hogy a költségvetési törvény késedelmes megalkotásának és ennek következtében az indemnítások szükségességének oka hovatovább nem különböző külső körülmény, például a delegáció késedelmes tanácskozása volt, hanem az a parlament munkaképességének csökkenéséből, tehát belső bajokból származott és lett állandóvá.

Logikus fejlődés volt ezen az úton az, hogy exlex állapot ismételten bekövetkezett anélkül, hogy egyetlenegyszer is a parlament többsége tagadta volna meg a felhatalmazást a kormánytól. Mindannyiszor a kisebbség akadályozta meg a költségvetési tárgyalás kellő lefolyását azáltal, hogy a maga kisebbségi akaratát akarta a többségre ráoktrojálni. Ez a parlamentarizmus csődje.

A legsajnálatosabb pedig az, hogy ma, amikor az Ausztriával való közösség megszűnt és ennek következtében tárgyalanná váltak az ebből származtatott különböző bizalmatlansági okok, a parlament tárgyalásai költségvetési és indemnitási viták alkalmával épp annyira terjengősek és szétfolyók, mint azelőtt, sőt újabban úgy látszik, rendszerré válik az exlex különösebb politikai feszültség nélkül is, pusztán azért, mert a nemzetgyűlés egyrészt nem érzi azt az erkölcsi kötelezettséget, amelyet Deák Ferenc oly meggyőzően formulázott, másrészt azért mert házszabályai nem alkalmasak arra, hogy ilyen erkölcsi felelősségérzet hiányában kényszeríthető legyen az államháztartás rendjének figyelembevételére.

Mi ennek a politikai gyakorlatnak a következménye? A parlament költségvetési jogának megsemmisítése.

A felhatalmazási törvény azzal a szankcióval, hogy meg nem szavazott adót behajtani és a vele praktice mindig együtt járt másik következménnyel kapcsolatban, hogy meg nem szavazott újoncot kiállítani nem szabad, csak akkor hatályos eszköze

az alkotmány védelmének, ha annak hiányában a kormány számára az államháztartás vitele azonnal, vagy legalább is rövid idő alatt lehetetlenné válik. Amint azonban fentebb az első exlex óta kialakult gyakorlatot és törvénytárgyalást kifejtettük, kitűnt, hogy az államnak oly nagyszámú jogilag kötelező kiadásai vannak és annyi, mondhatni automatikusan befolyó bevétele van, hogy az exlex hatása mindössze az egyenes adók behajtásának a szünetelésében áll, mert még az azoknak biztosítására vonatkozó intézkedések is megtörténnek. Hogy azonban az egyenes adók elmaradása által a kormány az államháztartás továbbvitelében mily csekély mértékben van feszélyezve, az legjobban kitűnik akkor, ha a különböző forrásokból származó állami bevételek összegeit összehasonlítjuk, mint tettük fentebb.

Ezenkívül utalok arra, amit a pót- és rendkívüli hiteleknek az 1920. évi XXVIII. törvénycikk 7. §-a alapján való engedélyezéséről, valamint a számviteli törvény többi módosításairól kifejtettem és mindezekből nyilvánvalóvá lesz az, hogy ha a parlament ahelyett, hogy költségvetési jogával élne, azzal visszaél, *tulajdonképpen saját maga mond le jogának gyakorlásáról. Minden exlex, sőt minden indemnitás, tehát a költségvetési törvény megalkotása tekintetében felmerülő minden rendszertelenség az államháztartás továbbvitele tekintetében hatásköri eltolódást idéz elő a törvényhozás és a végrehajtó hatalom között az utóbbi javára.* Viszont akkor, ha a parlament a költségvetés megalkotását idejére elvégzi, beható vitában módjában van az államháztartás keretét, sőt az állam egész működésének irányát és terjedelmét előre kötelező erővel megszabni és az államháztartás vitelében a kormányt hathatósan ellenőrizni. A költségvetési jog csak akkor értékes intézménye az alkotmánynak, ha az az állami kiadásokkal szemben előzetesen érvényesül. Mind az indemnitás, mind az exlex ezzel szemben azt jelenti, hogy utólagosan készül el, ha egyáltalán elkészül az új költségvetési évről vonatkozó költségvetési törvény s a közbeeső időben a kormánynak megvan a bő lehetősége arra, hogy a régi költségvetési törvénytől a számviteli törvényben nyert felhatalmazása alapján kisebb-nagyobb mértékben eltérjen és ezért az eltérésért az utólagos felmentést joggal remélhesse, mert igaza volt Helfy Ignácnak^{CLXXVI} az 1892. évi X. törvénycikk tárgyalásakor előterjesztett határozati javaslatában, melyben többek közt így szólt: „A költségvetés utólagos tárgyalása a parlamentet vagy a bevégzett kormányzati tények előtt való meghajlásnak, vagy ama tények utólagos felforgatásának kényszere alá helyezi s egyik esetben az alkotmányosság lényege, másik esetben az ország közviszonyainak szilárdsága szenved súlyos megtámadtatást.”

III. Kevés vigasztalást meríthetünk ezekkel az állapotokkal szemben abból a körülményből, hogy a parlamentarizmus eme betegségei másutt is jelentkeznek. E tekintetben is elsősorban a másutt is több analógiát mutató francia parlamenti viszonyokra hivatkozunk.

Az indemnitás ott is állandó intézménnyé lett.

A douzième provisoire-t először 1816-ban alkalmazták. Az 1815-i fordulat után ugyanis csak 1823-ban jött létre először rendes időben a költségvetés s a közbeeső években indemnitásra volt szükség. A zavar az 1830-i forradalom után jelentkezett ismét s csak 1834-ben volt először újból rendes időben költségvetés. Az 1848-iki forra-

dalom után 1850-ben két költségvetést szavazott meg a parlament és így 1851-ben már nem volt szükség indemnitásra. Az 1870/71-i események után csak 1872-ben került indemnitásra a sor, s ezután csak 1870-ben fordult újból elő, amit azonban 1877-ben nagy parlamenti válság előzött meg, amely többek közt a költségvetésnek Mac Mahon^{CLXXVII} elnök által kinevezett, de a többség bizalmát nem bíró kormánnyal szemben való megtagadására is vezetett. Ezután 1887-ben fordult elő újabb indemnitás, mégpedig ezúttal először anélkül, hogy különös parlamenti vagy országos akadályok idézték volna elő az ideiglenes megoldás szükségességét. Azóta sűrűn előfordult: 1888-ban, 1892-ben, 1893-ban, 1895-ben, 1897-ben, 1899-ben, 1905-től 1908-ig stb.²⁵⁵

10 Franciaországban a költségvetés megtagadására még egy másik példa is fordult elő, amikor 1896-ban a szenátus tagadta meg bizonyos hitelek megszavazását, amire a Bourgeois-kabinet lemondott és a szenátus bizalmát is bíró új kormány neveztetett ki.²⁵⁶

15 Szintén politikai okokból lett szokássá, mint láttuk, Franciaországban a költségvetési és indemnitási törvényben vegyes rendelkezések halmozása.

A példák más parlamentek történetéből is könnyen szaporíthatók volnának.

255 Stourm: Le budget. 321. l.

256 Jèze: Verwaltungsrecht. 274. l.

4. Befejezés

A magyar állam költségvetési jogának vizsgálata kimondottan jogászi feladat. A vizsgálatra nagymértékben érezteti hatását az a megállapítás, amelyet mindjárt kezdetben tennünk kellett, s amely a szakirodalomban közhelynek tekinthető, hogy tudniillik a budget megállapítása tulajdonképpen közigazgatási funkció, amelynek gyakorlását azonban a parlament főleg politikai okokból magának tartotta fenn. A közigazgatási funkció mivoltából következik, hogy a jog jelentőségének és tartalmának kimerítése anélkül nem lehetséges, hogy a költségvetési törvény végrehajtását is kimerítően tárgyaljuk.

A vizsgálatnak kiterjesztése azonban szükséges más okból is. Amint kifejtettük, a magyar parlament költségvetési jogára vonatkozó tételes jogszabályok száma mindössze kevés, azok túlnyomó része is aránylag csak későn jött létre (1897. évi XX. törvénycikk) és ezért a költségvetési jog terjedelme és tartalma részben csak a törvényhozás gyakorlatából ismerhető meg. Ez a gyakorlat pedig változó, sőt sokszor következetlen és változik azóta is, amióta a költségvetési jog gyakorlására nézve tételes jogszabályok is vannak. Ez a körülmény további nagy fontosságú problémákat vet fel.

Elsősorban alkalmas téma a magyar törvényhozás jogászi szellemének vizsgálatára. A költségvetési felhatalmazás kérdése az a kérdés, amellyel a magyar parlamentnek legtöbbször kellett foglalkoznia. Több mint száz törvény van erre vonatkozólag törvénytárunkban. Ez az a kérdés tehát, amelyben a törvényhozásnak legjobban el kellett merülnie, amely területen alkalma volt legmélyebben szántania és így megítélhető az, hogy munkája méltó-e ehhez a par excellence jogásznak nevezett nemzethez. Látva a joggyakorlat ingadozásait, következetlenségeit, a precedensek elhanyagolását és a saját maga alkotta jogszabályok negligálását, ítéletünk nem lehet más, mint hogy parlamentünk munkájának jogászi tökéletességével nincs jogunk büszkélkedni.

Másik fontos kérdés azoknak az okoknak kiderítése és hatásoknak megállapítása, amelyek a költségvetési jog gyakorlásának változásaira vezetnek és azokat irányítják.

A jogi normák szorosan összefüggnek azokkal a társadalmi tényekkel, amelyekre szabva vannak. És azok a jogszabályok, amelyek az eleven életbe átmennek, nemcsak normatív tényezők, hanem sokszor fontos kauzális mozgató erők.

Azok az életviszonyok, amelyekkel a parlament költségvetési joga van összefüggésben, az állam közigazgatására vonatkoznak, ami alatt az állam legéletbevágóbb funkcióját kell értenünk. De a költségvetési jog gyakorlása elkerülhetetlenül a politikának hatása alatt áll. Így e három tényező: közigazgatás, jog és a politika egymással szoros viszonyba kerülnek. A rendszer normális viszonyok közt beválik. A költségvetési jog érvényesülni tud, ha a politika a parlament funkcionálását nem akadályozza és akkor a jog keretei közt az oltalmazni kívánt közérdek is megtalálja legmegfelelőbb megoldását. Ha azonban az egyensúly megbomlik, ha a politika a parlament kezében öncéllá válik, ahelyett, hogy a köz érdekei legmegfelelőbb szolgálatának eszköze volna, a parlament költségvetési joga vallja kárát.

Ha egy jogszabály nem tud érvényesülni, ez nem jelentheti annak az életviszony-
nak megszűnését, amelyet szabályozni kíván, hanem ellenkezőleg azt, hogy az az élet-
viszony fennáll és saját belső természetének és fontosságának megfelelően jogi
szabályozás nélkül is érvényesül. Mivel a közigazgatás, amelynek a költségvetésre nél-
külözhetetlenül szüksége van, az állam legelemibb életnyilvánulása – s ezt a mai nem-
zedék, mely átélte az állami egzisztenciának a fegyverek erejére, tehát az önfenntartás
legkritikusabb megnyilvánulására való bízását, a parlamentünk költségvetési jogát ki-
alakító nemzedéknél is jobban átérezhette – érvényesülni fog akkor is, ha a parlament
költségvetés-megállapítási jogát nem, vagy rosszul gyakorolja. Állam közigazgatás
nélkül nincs, modern állam költségvetés nélkül szintén nincs. De parlament nem oly
rég van. A magyar alkotmány azért vette át nyugati példa után, mert életérdekeinek
kielégítésére a rendiség elavult rendszerénél alkalmasabbnak találta.

Mert a nemzet érdeke a legelőbbre való! Tehát a parlament érdeke, hogy az ál-
lam háztartására megszerzett irányító befolyásának megtarthatása végett azt úgy
gyakorolja, hogy mindig az élettel haladó kormány előtt járhasson. Saját létét ássa
alá az a parlament, amely nem öröködik gondosan állandó munkaképessége fölött.

5. Mellékletek

51. A költségvetési felhatalmazásra vonatkozó törvények táblázata

Folyószám	Melyik országgyűlés?	Törvénycikk száma	Költségvetés	Indemnitás	A törvény-javaslat benyújtása	A képviselőház tárgyalta	A főrendiház tárgyalta
1	2	3	4	5	6	7	8
1	1848–49	–	1849	–	1848. VIII. 1.	1848. VIII. 28. – IX. 1.	–
2	1865–68	Orsz. határozat	–	1867. III–XII.	1867. II. 28.	1867. III. 2–9.	1867. III. 4.
3	„	1867. XVIII.	–	1868. I–IV.	1867. XII. 16.	1867. XII. 20–22.	1867. XII. 23.
4	„	1868. IV.	–	1868. V–VI.	1868. IV. 16.	1868. IV. 25–27.	1868. IV. 27.
5	„	1868. X.	–	1868. VII–IX.	1868. VI. 22.	1868. VI. 25–26.	1868. VI. 30.
6	„	1868. XXVIII.	1868	–	1868. IV. 16.	1868. IX. 24–26.	1868. IX. 28.
7	„	1868. L.	1869	–	1868. X. 2.	1868. XI. 12. – XII. 6.	1868. XII. 7.
8	1869–72	1869. XXVI.	–	1870. I–III.	1869. XII. 18.	1869. XII. 20–21.	1869. XII. 21.
9	„	1870. IV.	–	1870. IV.	1870. III. 24.	1870. III. 25.	1870. III. 26.
10		1870. XI.	1870	–	1869. X. 18.	1870. I. 15. – IV. 6.	1870. IV. 26–27.
11	„	1870. XLVIII.	–	1871. I–II.	1870. XII. 16.	1870. XII. 19–21.	1870. XII. 22.
12	„	1871. II.	–	1871. III.	1871. II. 21.	1871. II. 24.	1871. II. 25.
13	„	1871. X.	1871	–	1870. X. 26.	1871. I. 21. – III. 21.	1871. III. 28.
14	„	1871. LXV.	–	1872. I–II.	1871. XII. 15.	1871. XII. 20–21.	1871. XII. 22.
15	„	1872. VII.	1872	–	1871. IX. 16.	1871. XI. 30. – 1872. II. 5.	1872. II. 20–21.

Kihirdetett	§-ok száma	Miniszterelnök	Pénzügy-miniszter	Póthiteleket engedélyező törvény-cikkek	Zárószámadás benyújtása	Jegyzet
9	10	11	12	13	14	15
–		Batth[y]ány Lajos gróf	Kossuth Lajos	–	–	
–	5	Andrássy Gyula gróf	Lónyay Menyhért	–	1868. X. 2.	
1867. XII. 27.	5	„		–	–	
1868. IV. 29.	3	„		–	–	
1868. VI. 30.	4			–	–	
1868. IX. 30.	8			–	1869. X. 18.	
1868. XII. 9.	8			–	1870. X. 31.	
1869. XII. 23.	3			1869. III., XXII., XXIV.	–	
1870. III. 31.	2			–	–	
1870. IV. 30.	7			1870. VIII., XXI., XXXVI., XL., XLIV–XLVI.	1872. II. 15.	
1870. XII. 30.	6	„	Kerkápoly Károly	–	–	
1871. II. 28.	3	„	„	–	–	
1871. III. 31.	7			1871. XII., XIII., XIX–XXI., XXIII., XXX., XLVI.	1872. XI. 23.	
1871. XII. 24.	5	Lónyay Menyhért gróf		–	–	
1872. II. 28.	7	„		1872. XVII., XX–XXIII.	1873. XI. 10.	

Folyószám	Melyik országgyűlés?	Törvénycikk száma	Költségvetés	Indemnitás	A törvényjavaslat benyújtása	A képviselőház tárgyalta	A főrendiház tárgyalta
1	2	3	4	5	6	7	8
16	1872–75	1872. XXXI.	–	1873. I–III.	1872. XII. 7.	1872. XII. 14–16.	1872. XII. 17.
17	„	1873. V.	–	1873. IV.	1873. III. 19.	1873. III. 27–28.	1873. III. 28–29.
18	„	1873. XXI.	1873	–	1872. IX. 17.	1873. I. 18. – III. 30.	1873. IV. 25.
19	„	1873. XXXV.	1874	–	1873. V. 21.	1873. VI. 19. – XII. 22.	1873. XII. 29.
20	„	1874. XXXVI.	–	1875. I–III.	1874. XI. 30.	1874. XII. 9–12.	1874. XII. 14.
21	„	1875. V.	–	1875. IV.	1875. III. 15.	1875. III. 18–19.	1875. III. 19.
22	„	1875. XVIII.	–	1875. V.	1875. IV. 20.	1875. IV. 22–23.	1875. IV. 23.
23	„	1875. XXXIII.	1875	–	1874. X. 28.	1875. I. 27. – V. 7.	1875. V. 12–13.
24	1875–78	1875. LV.	1876	–	1875. IX. 19.	1875. XI. 11. – XII. 12.	1875. XII. 20–21.
25		1876. XLVI.	1877	–	1876. X. 6.	1876. XI. 18. – XII. 16.	1876. XII. 20.
26		1877. XXX.	–	1878. I–III.	1877. XII. 11.	1877. XII. 11–18.	1877. XII. 19.
27		1878. III.	–	1878. IV–V.	1878. III. 16.	1878. III. 22–23.	1878. III. 23.
28	1875–78	1878. XIV.	–	1878. VI.	1878. V. 17.	1878. V. 20–21.	1878. V. 21.
29	„	1878. XVII.	1878	–	1877. X. 30.	1878. IV. 2. – VI. 15.	1878. VI. 22.
30	1878–81	1878. XXXII.		1879. I–III.	1878. XII. 9.	1878. XII. 16–18.	1878. XII. 18.
31		1879. VI.	–	1879. IV.	1879. III. 22.	1879. III. 26–27.	1879. III. 27.

Kihirdetett	§-ok száma	Miniszterelnök	Pénzügy-miniszter	Póthiteleket engedélyező törvény-cikkek	Zárószámadás benyújtása	Jegyzet
9	10	11	12	13	14	15
1872. XII. 23.	5	Szláv József	„	–	–	
1873. III. 31.	3	„		–	–	
1873. IV. 29.	7		„	1873. XXIV.	1875. I. 29.	
1873. XII. 30.	7		Szláv József	1874. III., V–VII., XXI., XXVI., XXXI., XXXVIII.	1875. XI. 5.	
1874. XII. 21.	5	Bittó István	Ghyczy Kálmán	–	–	
1875. III. 24.	3	Wenckheim Béla báró	Széll Kálmán	–	–	
1875. IV. 30.	3	„		–	–	
1875. V. 18.	7			1875. XXXII., XXXIV., XLIX.	1876. XI. 17.	
1875. XII. 28.	7			1876. VIII., XXII., XXIV–XXVI., XXIX., XXX., XXXIV., XLI., XLIII., XLV., LI.	1877. XI. 12.	
1876. XII. 30.	7	Tisza Kálmán		1877. VI., VII., XV., XVII.	1878. XII. 16.	
1877. XII. 24.	5	„		–	–	
1878. IV. 2.	3		„	–	–	
1878. V. 29.	3	Tisza Kálmán	Széll Kálmán	–	–	
1878. VI. 28.	7	„	„	1878. II., VIII., IX., XII., XV., XVI.	1879. XI. 18.	
1878. XII. 22.	5		„	–	–	
1879. III. 29.	3		„	–	–	

Folyószám	Melyik országgyűlés?	Törvénycikk száma	Költségvetés	Indemnitás	A törvényjavaslat benyújtása	A képviselőház tárgyalta	A főrendiház tárgyalta
1	2	3	4	5	6	7	8
32	„	1879. XII.	1879		1879. I. 5.	1879. II. 17. – IV. 2.	1879. IV. 4.
33	„	1879. XLVI.	–	1880. I–III.	1879. XI. 21.	1879. XII. 1–2.	1879. XII. 3.
34		1880. X.	–	1880. IV–V.	1880. III. 6.	1880. III. 10–11.	1880. III. 11.
35	„	1880. XXI.	1880	–	1879. X. 28.	1880. II. 9. – IV. 30.	1880. V. 7.
36	„	1880. LVII.	1881	–	1880. X. 4.	1880. XI. 15. – XII. 6.	1880. XII. 11.
37	1881–84	1881. LXII.	–	1882. I–III.	1881. XI. 26.	1881. XII. 3–5.	1881. XII. 6.
38		1882. IV.	1882	–	1881. X. 19.	1882. I. 12. – III. 13.	1882. III. 18–20.
39	„	1882. XLVIII.	–	1883. I.	1882. XII. 16.	1882. XII. 18–19.	1882. XII. 21.
40		1883. III.	1883	–	1882. X. 12.	1882. XI. 28. – XII. 21.	1883. I. 13.
41		1883. XLV.	–	1884. I–III.	1883. XII. 1.	1883. XII. 7–8.	1883. XII. 13.
42		1884. I.	1884	–	1883. X. 13.	1884. I. 14. – II. 9.	1884. II. 19–20.
43	1884–87	1884. XLI.	–	1885. I–II.	1884. XII. 12.	1884. XII. 15–16.	1884. XII. 17.
44	„	1885. II.	1885	–	1884. X. 25.	1884. XI. 29. – 1885. II. 7.	1885. II. 14–16.
45		1885. XXVIII.	–	1886. I–III.	1885. XII. 1.	1885. XII. 14–15.	1885. XII. 18.

Kihirdetett	§-ok száma	Miniszterelnök	Pénzügy-miniszter	Póthiteleket engedélyező törvény-cikkek	Zárószámadás benyújtása	Jegyzet
9	10	11	12	13	14	15
1879. IV. 7.	7		Szapáry Gyula gr.	1879. XXI–XXI-II., XXV., XXX., XXXII., LIX.	1880. XI. 6.	
1879. XII. 12.	5	„		–	–	
1880. III. 20.	3		„	–	–	
1880. V. 19.	7			1880. III., XIX., XXXIX., XLII., XLVIII., XLIX., LII., LXV., LVIII.	1881. X. 21.	
1880. XII. 16.	7			1881. IX., XII., XXII., XXVIII., XLIX–LII., LVIII.	1882. X. 13.	
1881. XII. 17.	5		„	–	–	
1882. III. 30.	7			1882. IX., XIV., XVII., XXI., XXII.	1883. X. 13.	
1882. XII. 24.	5		„	–	–	
1883. I. 17.	7		„	1883. II., XII., XVI., XXVI., XXVIII., XXXVI., XXXVIII.	1884. X. 25.	
1883. XII. 23.	5			–	–	
1884. II. 29.	7			1884. IV., VIII., IX., XIII., XIX., XXIV., XL.	1885. X. 15.	
1884. XII. 24.	5		„		–	
1885. II. 27.	7			1885. V.	1886. X. 30.	
1885. XII. 27.	5				–	

Folyószám	Melyik országgyűlés?	Törvénycikk száma	Költségvetés	Indemnitás	A törvényjavaslat benyújtása	A képviselőház tárgyalta	A főrendiház tárgyalta
1	2	3	4	5	6	7	8
46		1886. VI.	1886	–	1885. X. 15.	1886. I. 12. – II. 23.	1886. III. 8–9.
47		1886. XXXV.	–	1887. I–III.	1886. XI. 27.	1886. XII. 6–7.	1886. XII. 18.
48		1887. XII.	1887	–	1886. X. 30.	1887. I. 15. – III. 2.	1887. III. 15.
49	1887–92	1887. XLII.	–	1888. I–III.	1887. XI. 24.	1887. XII. 1–2.	1887. XII. 13.
50		1888. VI.	1888	–	1887. X. 22.	1888. I. 16. – II. 22.	1888. II. 27–28.
51		1888. XXXIII.	–	1889. I–III.	1888. XI. 29.	1888. XII. 7–10.	1888. XII. 17.
52	1887–92	1889. IV.	–	1889. IV–VI.	1889. II. 12.	1889. II. 25–26.	1889. III. 6.
53		1889. XXI.	1889	–	1888. X. 18.	1889. V. 1. – VI. 5.	1889. XI. 12.
54		1889. XLIV.	–	1890. I–III.	1889. XI. 11.	1889. XI. 27–28.	1889. XII. 14.
55		1890. IV.	1890	–	1889. X. 15.	1889. XI. 19. – 1890. III. 4.	1890. III. 11.
56		1890. XXXIX.	1891	–	1890. X. 2.	1890. XI. 4. – XII. 11.	1890. XII. 18.
57	„	1891. XXX-VII.	–	1892. I–V.	1891. X. 7.	1891. X. 16–23.	1891. XI. 12.
58	1892–96	1892. X.	–	1892. VI–VII.	1892. IV. 21.	1892. IV. 27. – V. 3.	1892. V. 14.
59		1892. XIV.	1892	–	1891. X. 7. 1892. II. 27.	1892. III. 30. – VI. 23.	1892. V. 4–5.
60		1892. XXVIII.	–	1893. I–III.	1892. XI. 4.	1892. XI. 23. – XII. 1.	1892. XII. 3.
61		1893. V.	–	1893. IV–V.	1893. II. 21.	1893. III. 3–7.	1893. III. 15.

Kihirdetett	§-ok száma	Miniszterelnök	Pénzügy-miniszter	Póthiteleket engedélyező törvény-cikkek	Zárószámadás benyújtása	Jegyzet
9	10	11	12	13	14	15
1886. III. 21.	7			1886. III., XVI–XVIII.	1887. X. 22.	
1886. XII. 28.	5				–	
1887. III. 20.	7			1887. II., XI., XVI., XVII., XIX.	1888. X. 18.	
1887. XII. 24.	5		Tisza Kálmán		–	
1888. III. 21.	7			1888. XVII.	1889. X. 15.	
1888. XII. 28.	5	„			–	
1889. III. 15.	3	Tisza Kálmán	Tisza Kálmán	–	–	
1889. VI. 16.	7		„	1889. II., VII., VIII.	1890. X. 2.	
1889. XII. 20.	5		Wekerle Sándor	–	–	
1890. III. 14.	7			1890. IX., XII., XXIII., XXVIII., XXXVIII.	1891. X. 7.	
1890. XII. 28.	7	Szapáry Gyula gr.		1891. VI., IX., XXIII., XXXII., XXXIX.	1892. X. 1.	
1891. XI. 21.	3			–	–	
1892. V. 31.	2			–	–	
1892. VII. 18.	8			1892. XVI.	1893. IX. 27.	
1892. XII. 19.	4	Wekerle Sándor		–	–	
1893. III. 24.	2			–	–	

Folyószám	Melyik országgyűlés?	Törvénycikk száma	Költségvetés	Indemnitás	A törvényjavaslat benyújtása	A képviselőház tárgyalta	A főrendiház tárgyalta
1	2	3	4	5	6	7	8
62		1893. VII.	1893	–	1892. X. 1.	1892. XII. 12. – 1893. IV. 23.	1893. V. 9–10.
63	„	1893. XXXI.	1894	–	1893. IX. 27.	1893. XI. 9. – XII. 14.	1893. XII. 18–19.
64		1894. XXXIV.	–	1895. I–II.	1894 XII. 4.	1894. XII. 10–12.	1894. XII. 17.
65		1895. II.	–	1895. III–IV.	1895. I. 28.	1895. II. 4–5.	1895. II. 13.
66		1895. IV.	1895	–	1894. X. 9.	1894. XI. 12. – 1895. III. 13.	1895. III. 20.
67		1895. XLIX.	–	1896. I–III.	1895. XI. 22.	1895. XII. 5–6.	1895. XII.
68		1896. II.	–	1896. IV–V.	1896. II. 21.	1896. III. 3–5.	1896. III.
69	„	1896. VI.	1896	–	1895. IX. 30.	1895. XI. 6. – 1896. IV. 29.	1896. V.
70	1896–1901	1896. XXXV.	–	1897. I–IV.	1896. XII. 1.	1896. XII. 7–9.	1896. XII. 18.
71		1897. XI.	1897	–	1896. XII. 1.	1897. I. 12. – III. 31.	1897. IV. 8–9.
72	„	1897. XLIII.	–	1898. I–IV.	1897. IX. 27.	1897. X. 23–26.	1897. X. 29.
73		1898. VI.	1898	–	1897. XII. 6.	1898. I. 25. – III. 29.	1898. IV. 2.
74		1899. I.	–	1899. I–IV.	1898. X. 14.	1898. X. 17. – 1899. III. 4.	1899. III. 11.
75		1899. VIII.	1899	–	1898. IX. 6.	1899. III. 13. – IV. 20.	1899. IV. 24.
76		1899. XL.	–	1900. I–IV.	1899. X. 30.	1899. XI. 6–8.	1899. XI. 27.
77		1900. VI.	1900	–	1899. X. 9.	1900. II. 1. – IV. 3.	1900. IV. 23.

Kihirdetett	§-ok száma	Miniszterelnök	Pénzügy-miniszter	Póthiteleket engedélyező törvény-cikkek	Zárószámadás benyújtása	Jegyzet
9	10	11	12	13	14	15
1893. V. 21.	7	„		1893. III, VIII., IX, XIII.	1894. X. 9.	
1893. XII. 27.	8			1894. XIX., XXVIII.	1895. IX. 30.	
1894. XII. 26.	3	„	„	–	–	
1895. II. 23.	2	Bánffy Dezső br.	Lukács László	–	–	
1895. IV. 3.	8	„	„	1895. XV., XVII.	1896. IX. 11.	
1895. XII. 25.	3			–	–	
1896. III. 28.	2			–	–	
1896. V. 12.	9			1896. I., XVIII.	1897. IX. 27.	
1896. XII. 25.	3		„	–	–	
1897. IV. 20.	9			1897. V., XVIII., XXX.	1898. IX. 9.	
1897. XI. 25.	3	„		–	–	
1898. IV. 15.	9	„		1898. XIII.	1899. X. 9.	
1899. III. 19.	3	Széll Kálmán		–	–	Exlex 1899. I. 1–III. 19.
1899. IV. 29.	11			1899. IX., XIV., XXVI., XXVIII., XXIX.	1900. X. 10.	
1899. XII. 19.	3		„	–	–	
1900. IV. 27.	12	„		1900. IV., V., VIII., XIX., XXXIV.	1901. XI. 23.	

Folyószám	Melyik országgyűlés?	Törvénycikk száma	Költségvetés	Indemnitás	A törvényjavaslat benyújtása	A képviselőház tárgyalta	A főrendiház tárgyalta
1	2	3	4	5	6	7	8
78		1900. XXXI.	–	1901. I–III.	1900. XII. 5.	1900. XII. 13–15.	1900. XII. 21.
79		1901. IV.	1901	–	1900. X. 10.	1900. XI. 28. – 1901. III. 19.	1901. III. 22.
80	1901–06	1901. XXVIII.	–	1902. I–IV.	1901. XI. 23.	1901. XII. 3–6.	1901. XII. 14.
81		1902. VI.	–	1902. V–VI.	1902. IV. 8.	1902. IV. 22–23.	1901. IV. 28.
82		1902. XII.	1902	–	1901. XI. 23.	1902. I. 28. – V. 16.	1902. V. 27–28.
83		1902. XXIV.	–	1903. I–IV.	1902. X. 22.	1902. XI. 4. – XII. 13.	1902. XII. 22.
84		1904. IV.	–	1904. I–VI.	1903. XII. 11.	1904. III. 12–19.	1904. III. 26.
85	1901–06	1904. V.	1903	–	1902. X. 22.	1904. III. 22–24.	1904. III. 29.
86	„	1904. XV.	–	1904. VII–VIII.	1904. VI. 6.	1904. VI. 13–17.	1904. VI. 27.
87		1904. XXI.	1904	–	1904. V. 10.	1904. VI. 23. – VIII. 11.	1904. VIII. 17.
88	1906–11	1906. II.	–	1905. I. – 1906. VII.	1906. V. 29.	1906. VI. 1–6.	1906. VI. 8.
89	„	1906. IX.	1906	–	1906. VI. 13.	1906. VII. 14–28.	1906. VII. 28.
90	„	1906. XXII.		1907. I–II.	1906. XII. 12.	1906. XII. 17–18.	1906. XII. 21.
91		1907. IX.	1907	–	1906. X. 12.	1906. XI. 22. – 1907. II. 4.	1907. II. 9.

Kihirdetett	§-ok száma	Miniszterelnök	Pénzügy-miniszter	Póthiteleket engedélyező törvény-cikkek	Zárószámadás benyújtása	Jegyzet
9	10	11	12	13	14	15
1900. XII. 30.	3			–	–	
1901. III. 28.	11	„		1901. III., V., XII., XV.	1902. X. 22.	
1901. XII. 28.	3		„	–	–	
1901. IV. 30.	2		„	–	–	
1902. VI. 10.	10	„	„	1902. VII., VIII.	1903. XII. 30.	
1902. XII. 29.	3	„	„	–	–	
1904. III. 30.	5	Tisza István gr.	„	–	–	Exlex 1903. V. 1. – 1904. III. 30.
1904. IV. 2.	9	Tisza István gr.	Lukács László	1903. III.	1904. X. 28.	
1904. VI. 30.	2			–	–	
1904. VIII. 30.	9			1904. XIV., XVIII., XXXV.	1906. VI. 13.	
1906. VI. 9.	7	Wekerle Sándor	Wekerle Sándor	–	1905. évre nézve 1906. X. 12.	Exlex 1905. I. 1. – 1906. VI. 9.
1906. VIII. 1.	10			–	1907. XII. 28.	
1906. XII. 31.	3			–	–	
1907. II. 25.	14			1907. XXIX., XXXIII., XXXV.	1908. XI. 11.	

Folyószám	Melyik országgyűlés?	Törvénycikk száma	Költségvetés	Indemnitás	A törvényjavaslat benyújtása	A képviselőház tárgyalta	A főrendiház tárgyalta
1	2	3	4	5	6	7	8
92		1907. LII.	–	1908. I–VI.	1907. X. 22.	1907. X. 29. – XI. 12.	1907. XII. 11.
93		1908. XXVII.	1908	–	1907. X. 22.	1908. V. 6. – VI. 2.	1908. VI. 10.
94	„	1908. L.	1909	–	1908. IX. 22.	1908. XI. 18. – XII. 17.	1909. XII. 21.
95	1910–15	1910. III.	–	1910. I–XII.	1910. VIII. 1.	1910. VII. 22–27.	1910. VIII. 4.
96		1910. XIX.	–	1911. I–IV.	1910. XI. 17.	1910. XI. 28. – XII. 14.	1910. XII. 20.
97		1911. X.	–	1911. V–VI.	1911. IV. 4.	1911. IV. 25–26.	1911. IV. 29.
98	„	1911. XIII.	–	1911. VII.	1911. VI. 20.	1911. VI. 24–26.	1911. VI. 30.
99		1911. XIV.	1911	–	1910. X. 26.	1911. III. 13. – VII. 6.	1911. VII. 21.
100		1911. XXV.	–	1912. I.	1911. XII. 18.	1911. XII. 20–21.	1911. XII. 22.
101		1912. V.	1912	–	1911. X. 12.	1911. XI. 10. – 1912. I. 29.	1912. II. 1.
102		1912. LXVI.	1913	–	1912. IX. 17.	1912. XI. 28. – XII. 18.	1912. XII. 21.
103		1914. I.	1914 I–VI.	–	1913. X. 30.	1913. XII. 5–6.	1913. XII. 29.
104	„	1914. XXVII.	1914/15	–	1914. III. 19.	1914. IV. 23. – V. 15.	1914. V. 22.
105	„	1915. XV.	–	1915. VII–XII.	1915. IV. 20.	1915. V. 3–7.	1915. V. 21.

Kihirdetett	§-ok száma	Miniszterelnök	Pénzügy-miniszter	Póthiteleket engedélyező törvény-cikkek	Zárószámadás benyújtása	Jegyzet
9	10	11	12	13	14	15
1907. XII. 29.	3			–	–	
1908. VI. 24.	13			1908. XVII., XXIX., XXX., XXXI.	1909. XII. 17.	
1908. XII. 29.	12	„	„	1909. I.	1910. X. 26.	
1910. VIII. 12.	7 3	Khuen-Héderváry Károly gr.	Lukács László	1910. IV.	–	Exlex 1910. I. 1. – VIII. 12.
1910. XII. 31.		„	„	–	–	
1911. V. 1.	3			–	1910. évre nézve 1911. X. 12.	
1911. VII. 1.	2			–	–	
1911. VII. 31.	19	„		–	1912. IX. 17.	
1911. XII. 30.	3			–	–	
1912. II. 8.	14		„	1912. XXXVII., XLVII.	1913. X. 8.	Exlex 1912. II. 1–8.
1912. XII. 31.	14	Lukács László	Teleszky János	–	1914. XI. 25.	
1914. I. 1.	14	Tisza István gr.		1914. VI., XII., XVIII., XXXII., XXXVIII., XLIV.	1915. XI. 30.	
1914. VI. 24.	16	„			1917. X. 20.	
1915. VI. 15.	10			1915. XXII.	–	

Folyószám	Melyik országgyűlés?	Törvénycikk száma	Költségvetés	Indemnitás	A törvényjavaslat benyújtása	A képviselőház tárgyalta	A főrendiház tárgyalta
1	2	3	4	5	6	7	8
106	„	1915. XXI.	–	1916. I–VI.	1915. XI. 30.	1915. XII. 7–14.	1915. XII. 20.
107	„	1916. XXII.	–	1916. VII–XII.	1916. VI. 7.	1916. VI. 14–16.	1916. VI. 23.
108	„	1916. XL.	–	1917. I–VI.	1916. XII. 5.	1916. XII. 13–14.	1916. XII. 18.
109		1917. IX.	–	1917. VII–X.	1917. VI. 21.	1917. VI. 23–28.	1917. VI. 28.
110	„	1917. XIII.	–	1917. XI. – 1918. II.	1917. X. 16.	1917. X. 20–26.	1917. X. 30.
111	„	1918. III.	–	1918. III–IV.	1918. II. 16.	1918. II. 20–25.	1918. II. 26.
112	„	1918. VIII.	–	1918. V–VI.	1918. IV. 23.	1918. IV. 25–27.	1918. IV. 29.
113	„	1918. X.	–	1918. VII–X.	1918. VI. 14.	1918. VI. 18–25.	1918. VI. 27.
114	„	1918. VI. népt.	–	1918. XI.	–	–	–
115	1920–22 nemzetgy.	1920. IV.	–	1920. II–VI.	1920. III. 17.	1920. IV. 12–27.	–
116	1920–22	1920. XIV.	–	1920. VII–IX.	1920. VI. 17.	1920. VI. 25–26.	–
117	„	1920. XXVII.	–	1920. X–XII.	1920. IX. 21.	1920. IX. 27–28.	–
118		1920. XL.	–	1921. I–III.	1920. XII. 17.	1920. XII. 18–19.	–
119		1921. II.	–	1921. IV–V.	1921. III. 5.	1920. III. 18–21.	–

Kihirdetett	§-ok száma	Miniszterelnök	Pénzügy-miniszter	Póthiteleket engedélyező törvény-cikkek	Zárószámadás benyújtása	Jegyzet
9	10	11	12	13	14	15
1915. XII. 29.	15			1916. XIII., XXV.	1915/16. évre nézve 1921. II. 23.	
1916. VI. 30.	8		„	–	–	
1916. XII. 31.	11	„	„	–	–	
1917. VI. 30.	18	Esterházy Móric gr.	Gratz Gusztáv	1917. XV.	–	
1917. XI. 3.	4	Wekerle Sándor	Wekerle Sándor	–	–	Exlex 1917. XI. 1–3.
1918. III. 1.	6		Popovics Sándor	1918. XXIII.	–	
1918. V. 1.	5		„	–	–	
1918. VII. 1.	9	„	„	–	–	
1918. XII. 15.	2	–	–	–	–	Exlex 1918. X. 1. – 1920. V. 6.
1920. V. 6.	28	Simo- nyi-Semadam Sándor	Korányi Frigyes br.	1920. XXXIII.	–	
1920. VII. 1.	3	Simo- nyi-Semadam Sándor	Korányi Frigyes báró	–	–	
1920. X. 1.	7	Teleki Pál gróf	„	–	–	
1920. XII. 28.	4		Hegedüs Lóránd	–	–	
1921. III. 31.	9	„		–	–	

Folyószám	Melyik országgyűlés?	Törvénycikk száma	Költségvetés	Indemnitás	A törvényjavaslat benyújtása	A képviselőház tárgyalta	A főrendiház tárgyalta
1	2	3	4	5	6	7	8
120		1921. XVI.	–	1921. VI–VII.	1921. V. 20.	1921. V. 25–30.	–
121		1921. XXIII.	1920/21	–	1920. IX. 14.	1921. V. 3. – VI. 11.	–
122		1921. XXXIV.	–	1921. VIII–XII.	1921. VIII. 5.	1921. VII. 19–30.	–
123	„	1922. I.	–	1922. I–VI.	1921. XII. 10.	1921. XII. 20. – 1921. I. 27.	–
124	1922–27	1922. XVII.	–	1922. VII–XII.	1921. VI. 23.	1911. VI. 30. – VIII. 3.	–
125	„	1923. IX.	–	1923. I–VI.	1922. XII. 5.	1922. XII. 14. – 1923. I. 30.	–
126		1923. XXXII.	–	1923. VII–XII.	1923. VI. 8.	1923. VI. 20. – VIII. 13.	–

Kihirdetett	§-ok száma	Miniszterelnök	Pénzügy-miniszter	Póthiteleket engedélyező törvény-cikkek	Zárószámadás benyújtása	Jegyzet
9	10	11	12	13	14	15
1921. V. 31.	10	Bethlen István gr.		1921. XXXVI.	–	
1921. VI. 22.	26			–	–	
1921. VII. 31.	21	„	„	–	–	
1922. I. 30.	32		Kállay Tibor	–	–	Exlex 1922. I. 1. – 30.
1922. VIII. 11.	38	„		–	–	Exlex 1922. VII. 1. – VIII. 11.
1923. II. 10.	5			–	–	Exlex 1923. I. 1. – II. 10.
1923. VIII. 14.	23			–	–	Exlex 1923. VII. 1. – VIII. 14.

52. A szövegben feldolgozott jogforrások mutatója (a kritikai kiadás az ötféle mutatóban teszi közzé [K. Gy.]

53. Betűrendes név- és tárgymutató (a kritikai kiadás az ötféle mutatóban, külön-külön teszi közzé [K. Gy.]

Bibliográfia



https://doi.org/10.36250/00941_05

Vákát oldal

Monográfiák

- Bagehot, Walter: *Englische Verfassungszustände*. Berlin, Carisius, 1868. xiv, 350.
- Bochkor Károly: *A gazdasági számtartás rendszere*. Budapest, Nagel, 1906. xv, 596.
- Concha Győző: *Politika. I. Alkotmánytan*. Budapest, Eggenberger (Hoffman és Molnár), 1895. xii, 619.
- Concha Győző: *Politika. II. Közigazgatástan*. Budapest, Grill Károly, 1905. vii, 447.
- Eckhart Ferenc: *A bécsi udvar gazdaságpolitikája Magyarországon Mária Terézia korában 1780–1815*. Budapest, MTA, 1922. 492.
- Erekly István: *Jogtörténelmi és közigazgatási jogi tanulmányok. I–II*. Eperjes, Sziklay, 1917–1918. 402, 685.
- Fleiner, Fritz: *Institutionen des deutschen Verwaltungsrecht*. Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1913. xi, (1) 358.
- Galéot, Antoine L.: *Précis de l'organisation théorique et pratique*. Paris, Nouvelle Librairie Nationale, 1920. 144.
- Gennep, Arnold van: *La génie de l'organisation. La formule française et anglaise opposée à la formule allemande*. Paris, Payot, 1915. 115.
- Gerber Ferenc: *Az állami számvevősékek közjogi állása, hatásköre, és hivatása*. Budapest, 1921. 15.
- Gneist, Rudolf von: *Budget und Gesetz nach dem konstitutionellen Staatsrecht England, mit Rücksicht auf die deutsche Reichsverfassung*. Berlin, Julius Springer, 1867. 45.
- Gomberg, Léon: *Grundlegung der Verrechnungswissenschaft*. Berlin, Duncker und Humblot, 1908. xi, 242.
- Hatschek, Julius: *Englisches Staatsrecht mit Berücksichtigung der für Schottland und Irland geltenden Sonderheiten. I–II*. Berlin, J. C. B. Mohr, 1905–1906. 692, 722.
- Heckel, Max von: *Das Budget*. Leipzig, C. H. Hirschfeld, 1898. xvi, 354.
- Hóman Bálint: *A Magyar Királyság pénzügyei és gazdaságpolitikája Károly Róbert korában*. [Budapest], Budavári Tudományos Társaság, 1921. 306.

Jellinek, Georg: *Allgemeine Staatslehre*. Berlin, Häring, 1914. xxxii, 837.

Jèze, Gaston – Boucard, Max: *Cours élémentaire des sciences finances*. Paris, V. Giard – E. Brière, 1912. 1133.

Jèze, Gaston: *Verwaltungsrecht der französischen Republik*. 1913. Tübingen, J. C. B. Mohr – Paul Siebeck, xvi, 528.

Joó Gyula: *A magyar törvény fogalma és jogi természete*. I–II. Kecskemét, Sziládi Nyomda, 1906. 292, 337.

Kiss István: *Magyar közjog. Magyar államjog*. Budapest, Eggenberger, 1888. xii, 499.

Kmety Károly: *A magyar közjog tankönyve*. Budapest, Politzer, 1907. xxxi, 563.

(Kossuth Lajos): *Jelentés. Az országos pénzügy iránt*. [Buda], [Egyetemi Nyomda], (1848). 18.

(Kossuth Lajos): *A pénzügyministeri jelentés vége*. [Buda], [Egyetemi Nyomda], (1848). 23.

Laband, Paul: *Das Staatsrecht des Deutschen Reichs*. I–II. Tübingen, J. C. B. Mohr, 1901. 832.

Lichtnegel, Joseph: *Geschichte der Entwicklung des österreichischen Rechnungs- und Kontrolwesens*. Graz, saját kiadás, 1872. 391.

Lukács Béla: *Az 1848/49-iki pénzügy*. Budapest, Athenaeum, 1871. vi, 128.

Lukács Béla – B. Pongrácz Emil: *A m. kir. Pénzügyminisztérium ötévi működése 1867–1871*. Budapest, [k. n.], 1873. 120.

Márkus Dezső (Desider): *Ungarisches Verwaltungsrecht*. Tübingen, J. C. B. Mohr, 1912. xi, 579.

Molnár Kálmán: *Kormányrendeletek*. Eger, Egri Érseki Líceumi Könyvnyomda, 1912. 185.

Niklisch, Heinrich: *Der Weg aufwärts. Organisation. Versuch einer Grundlegung*. Stuttgart, C. E. Poeschl, 1920. vi, 124.

N. N.: *Magyarország pénzügyei 1848-ban. 1848. és 1849. évi költségvetések és javaslatok*. [h. n.], [k. n.], [é. n.]. 112.

- Pap Dávid: *Az állami zárszámadás joga*. Budapest, Grill, 1897. 103.
- Pap Dénes: *A magyar nemzetgyűlés 1848-ban*. I–II. Pest, Ráth, 1866. (4) 439 (6).
- Papp Antal: *A magyar állami számvitel kézikönyve*. Kolozsvár, Keszey, 1918. 23 (7).
- Puechberg, Johann Mathias: *Einleitung zu einem verbesserten Kameralrechnungsfuss auf die Verwaltung einer Herrschaft angewandt*. Wien, Johann T. Trattner, 1762. cxxviii, 22 (6) 265.
- Schack Béla [Sásdy-Schack Béla]: *Das kommerzielle Bildungswesen in Ungarn*. Wien, Alfred Hölder, 1913. 261.
- Schwarz, Otto: *Formelle Finanzverwaltung in Preussen und im Reich*. Berlin, Heymann, 1907. 509.
- Seidel, Georg: *Lehrbuch der österreichischen Staatsverrechnung*. Leipzig, Deuticke, 1913. 139.
- Seidel, Georg: *Leitfaden der Staatsverrechnung*. I–II. Wien, Alfred Hölder, 1913–1917. viii, 98; viii, 95.
- Somló Bódog (Felix): *Juristische Grundlehre*. Leipzig, Meiner, 1917. ix, (1) 556.
- Szarka József: *Lehrbuch der Comptabilitätswissenschaft, systematisch entworfen*. I–II. Wien, Schulbücher-Verschleiss-Administration, 1822–1823. 212, 323.
- Société des Nations: *Memorandum sur les finances publiques 1921*. Genève, Société des Nations, 1922. 162.
- Stourm, René: *Le budget*. Paris, Alcan, 1909. xv, (1) 623.
- Tomcsányi Vilmos Pál: *A parlamentek költségvetési joga*. Budapest, Benkő, 1908. x, 261.
- Tóth Lajos: *A budgetjogról. Közjogi és politikai tanulmány*. Budapest, Hornyánszky, 1904. 61.
- Várnai Sándor: *A budgetjog és gyakorlása*. Budapest, Hornyánszky, 1898. 273.
- Velősy János: *A pénzügyi forgalmi könyvelés*. Budapest, [k. n.], 1913. 160.
- Wallon Dezső: *A magyar állami számvitel kézikönyve*. Budapest, Athenaeum, 1901. (4) 336.

Könyvfejezetek, tanulmányok

Dziatzko, Karl: Buchhaltung [címszó]. In Johannes Conrad et al. (szerk.): *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*. II. Berlin, Fischer, 1899. 1122–1137.

Polner Ödön: Appropriáció [címszó]. In Márkus Dezső (szerk.): *Magyar jogi lexikon öt kötetben, számos szakférfiú együttműködésével*. I. A–Bíró. Budapest, Pallas, 1898. 276–280.

Polner Ödön: Állami költségvetés [címszó]. In Márkus Dezső (szerk.): *Magyar jogi lexikon öt kötetben, számos szakférfiú együttműködésével*. I. A–Bíró. Budapest, Pallas, 1898. 464–466.

Schantz, Georg: Budget/Budgetrecht [címszó]. In Johannes Conrad et al. (szerk.): *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*. II. Berlin, Fischer, 1899. 1138–1178.

Say, Léon: Budget [címszó]. In Léon Say – Joseph Chailley-Bert (szerk.): *Nouveau dictionnaire d'économie politique*. I. Paris, Guillaumin, 1891–1892. 44–45.

Cikkek

Földes Béla: Költségvetési kérdések. *Budapesti Szemle*, 68. (1891), 179. 247–263.

Magyary Zoltán: Az 1920. évi XXVIII. törvénycikk megváltoztatása. *Számviteli Közlöny*, 12. (1921), 9. 138–141.

Egyéb (nem közigazgatási és pénzügyi jogi vagy számviteli tárgyú) források

Horváth Mihály: *Huszonöt év Magyarország történelméből*. III. Pest, Ráth, 1868. 508.

Otlet, Paul: *Les problèmes internationaux et la guerre*. Genève–Paris, Librairie Kundig – Rousseau & C^{ie}, 1916. 503.

Szeremlei Samu: *Magyarország krónikája az 1848. és 1849. évi forradalom idejéből*. I–II. Pest, Ráth Mór, 1868. 337, 360.

A szövegkiadók jegyzetei



Vákát oldal

Jegyzetek A magyar állam költségvetési joga. Közigazgatási jogi tanulmány című monográfiához

- I. Az állami költségvetés központi elemei az államot megillető bevételek és kiadások összessége, amelyben az állam bevételeket szerez ahhoz, hogy a rábízott közfeladatokat el tudja látni. Bathó Ferenc – Horváth Ibolya: Fókuszban a költségvetés. *Pénzügyi Szemle*, 43. (1998), 11. 874. Ennek keretében érvényesül az újraelosztás elve, amely alapján a költségvetési bevételek arányosság és szükségesség elve szerint kerülnek elosztásra. (G. E.)
- II. Minden költségvetés alapja a szakszerű, pontos, naprakész elszámolás (számvitel), hiszen enélkül nem lehet a költségvetést megtervezni, végrehajtani és elszámolni. Domokos László: Az előrelátást nehezítő átláthatatlanság a költségvetés tervezésében és végrehajtásában. *Pénzügyi Szemle*, 55. (2010), 4. 713–719. A számvitel vonatkozásában pedig a törvényi alapok képesek azt biztosítani, hogy valódi kötelezettségről legyen szó, és ezt mindegyik fél (állam és állampolgár) elfogadja és betartsa. (Sz. I.)
- III. A tizedes osztályozás kifejezés ebben a speciális esetben a Magyary által idézett Otlet-mű fejezetrendszerének átvételét jelenti. A korban még újdonságnak számító fejezetrendszert annyiban formailag megváltoztatva szokás alkalmazni, hogy minden számjegy között pont van. Paul Otlet (1868–1944) volt egyben az Egyetemes Tizedes Osztályozás (ang. *Universal Decimal Classification*; fr. *Classification décimale universelle*; ném. *Universelle Dezimalclassifikation*; or. *Универсальная десятичная классификация*; rövid.: ETO) könyvtári rendszer egyik megalkotója is. Erre vonatkozó, Henri La Fontaine-nél (1854–1943) közös műve: Henri La Fontaine – Paul Otlet: *Manuel Abrégé du Répertoire Bibliographique Universel*. Bruxelles, Institut International de Bibliographie, 1905. 178. A Magyary-féle fejezetrendszer-alkalmazás tudomásunk szerint a korabeli (hazai) jogtudományban egyedülálló. Mindez a világ új és hasznos jelenségei iránti rendkívüli érdeklődésének és az új iránti fogékonyságának figyelemre méltó jele. Szövegkritikai kiadványunk a Magyary által követett eredeti fejezetrendszert tartotta meg. (K. Gy.)
- IV. A Magyar Tudományos Akadémia Jogi Monográfia Bizottságával kapcsolatos adatok száma csekély. Rövid ideig állott fent, vélhetőleg az I. világháború által okozott szellemi kártételek kiküszöbölésére hozták létre már a háború idején (véltetően 1916-ban). Ezeket a kártételeket igazán súlyossá a Károlyi-kormány (1918) és a Tanácsköztársaság (1919) tevékenysége tette. 1923-ban az ún. „jogi monographia segélyt” *A magyar állam költségvetési joga* című, Magyary Zoltán által írt kötetnek ítélte

oda a Concha Győző akadémikus vezette bizottság. A díj összege évi 2000 korona volt. Az *Akadémiai Értesítő* című folyóiratban csupán 1916-ban, 1919-ben, 1920-ban és 1924-ben tűnik fel a jogi monográfia segély kifejezés (a bizottság neve egyszer sem). Az 1916-ban meghirdetett és 1920-ban elbírált pályázatot 1924 végi várható készültség (és 1925-ös kifizetés) jellemezte. Vinkler János (1886–1968) pécsi jogakadémiai tanárnak, jogtörténésznek 4000 korona pályadíjat ítéltek oda a magyar igazságszolgáltatási szervezet és peres eljárás a mohácsi résztől 1848-ig témakörben. A pályázat meghirdetése: *Akadémiai Értesítő*, 27. (1916), 313–324. 414., az eredményhirdetés: *Akadémiai Értesítő*, 31. (1920), 361–372. 227. Jogi monográfia segélyt kapott Ereky István 1917-ben és 1918-ban, két kötetben megjelent *Jogtörténelmi és közigazgatási jogi tanulmányok* című 402 és 685 oldalas, vagyis együttesen közel 1100 oldal terjedelmű munkája, amellyel kapcsolatban felvetődött, hogy a Sztrokay-jutalmat is megkapja. Erre a szabályzatok lehetőséget adtak volna, de a pénzszűke okán csupán az első kötet esetében a 2000 korona jelentékeny részének, a második esetben pedig a 2000 korona egészének odaítélésére került sor. A Sztrokay-jutalom előadója a művet az 1917–1918-as két esztendő legkiemelkedőbb jogi munkájaként jellemezte. Lásd: Balogh Jenő – Budai László – Magyary Géza: Jelentés a Sztrokay-jutalomról. *Akadémiai Értesítő*, 30. (1919), 349–360. 181–182. 1924-ben a jogi monográfia segélyre a költségvetés 2000 koronát juttatott, 1925-re azonban már csak 800-at. *Akadémiai Értesítő*, 35. (1924), 409–420. 137. és 221. Magyary Zoltán munkájával kapcsolatos jogi monográfia segélyre nyomtatott forrás alapján nincs ismeret (vö. még e kritikai kiadás előtanulmányát is azonban a kéziratos forrásokra, és a bizottság, valamint Magyary kapcsolatára). (K. Gy.)

V. Az adómegajánlási jog központi kérdése, hogy az állami költségvetés kiadási oldalának biztosításához az adómentességet élvező nemesség biztosítja a bevételi oldalt, azaz az adókat. A nemesség az Országgyűlés keretei között az uralkodó által megjelölt célok (uralkodói kiadások, háborúk) fedezésére adókat ajánl fel. A feudális államberendezkedésben az adómegajánlási jog a nemesség egyik legfőbb jogosítványa. Mindezek alapján az adómegajánlási jog határozta meg az állami bevételeket egészen a 19. századig. Ilonka Mária: *Az adózás története az őskortól napjainkig*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 2004. (Sz. I.)

VI. A költségvetés alkotása uralkodói jogosítvány volt a 19. századig, hiszen ezáltal kerül meghatározásra, hogy a költségvetést lefedő időszakban mely állampolgárnak milyen pénzügyi kötelezettségei lesznek, és milyen támogatásban fog részesülni. Hegedűs Ágnes: Fenntartható fejlődés, fenntartható költségvetés a nemzetközi gazdasági és pénzügyi szervezetek szemszögéből. *Pénzügyi Szemle*, 55. (2010), 2. 312–325. A mai

- demokratikus berendezkedés keretében a költségvetés megalkotása az Országgyűlés feladata. (Sz. I.)
- VII. Az államberendezkedés megváltozásával a költségvetés alkotásának joga az uralkodótól a parlamentekhez kerül. A modern demokráciában ez a jog egyértelműen az Országgyűléshez kerül telepítésre azzal, hogy a költségvetés szisztematikus elkészítése a Kormány feladata, de a költségvetés elfogadásában az Országgyűlés és annak bizottságai is részt vesznek. Muraközy László: Milyen a magyar költségvetés? *Közgazdasági Szemle*, 36. (1989), 4. 480–492. (Sz. I.)
- VIII. A porosz alkotmányválság (1862–1866) idejében a porosz kormány a törvényhozás felfüggesztésével gyakorolta a hatalmat. Így új állami költségvetés sem került elfogadásra. Henrik Friedjung: *Harc a német hegemoniáért 1859–1866*. Budapest, MTA, 1902. I. 59–60. (K. Gy.)
- IX. Az állam által megállapított adókötelezettségek alapjául meghatározott adók az egyedüli fizetési kötelezettségek, amelyek közteherként minden állampolgárt érintenek. A közteherviselés kötelezettségének fogalma ehhez kapcsolódóan alakult ki, hiszen a feudalizmus (Magyarország esetében: familiaritás) fennállásának egész időszakában érintetlenek maradtak azok a kiváltságok, amelyeknek a feudális nemesség érvényt szerzett. A sarkalatos nemesi kiváltságok közé tartozott az adómentesség, tehát az a jog, hogy az államnak a nemes csak harcosként állt rendelkezésére, de adót nem fizetett. Adót kizárólag a jobbágyok és a polgárság fizettek. Így a polgári átalakulásért harcolók egyik legfontosabb követelése a közteherviselés volt.
- A közterhek eredetileg az állam hagyományos funkciói – védelmi, igazságszolgáltatási stb. – teljesítésének anyagi fedezetét biztosították. A gazdasági, szociális, kulturális funkciók új anyagi terheket hárítottak az államra, illetve az állampolgárookra. Ugyanakkor a közteherviselésből származó bevételeknek gazdaságpolitikai és egyéb szerepük is lett.
- Magyarországon az 1707–1711. évi Rákóczi-szabadságharc idején próbálkoztak először a közteherviselés megvalósításával, majd a közteherviselésről szóló 1848. évi VIII. törvénycikkben jelent meg ténylegesen elsőként jogszabályi környezetben.
- A magyar közjogban kezdetben a közteherviselés fogalma a mainál tágabb értelemben szerepelt, hiszen magában foglalta az adófizetés mellett bizonyos közhivatalok viselését (esküdt, községi bíró), közmunkavégzést, katonai dologi szolgáltatásokat. Cserne Péter: *Közteherviselés*. In Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég, 2009. 2645–2662.
- Ezt követően azonban többen többféleképpen értelmezték ezt a fogalmat. Szepesi György szerint a társadalmi közteherviselés „egy sajátos újraelosztási mechanizmus, amelynek az a lényege, hogy bizonyos nagy

fontosságú társadalmi és szociális célok valóra váltásához a társadalom tagjai jövedelmük, vagyonuk arányában járuljanak hozzá”. Szepesi György: Elosztási viszonyaink: jelen és jövő. Ösztönzés, szociálpolitika, közteherviselés. *Társadalmi Szemle*, 40. (1985), 9. 49. Ferenczy Endre szerint a közteherviselés tartalma arra irányul, hogy a társadalmi közös fogyasztás költségeihez adók, vámok, díjak formájában minden jövedelemmel rendelkező hozzájárul. Ezt a jogrendszer alapelveként jeleníti meg, amely alól nincs kivétel. Ferenczy Endre: Az általános közteherviselés mint társadalmi közmegegyezés. *Jogtudományi Közlöny*, 51. (1996), 9. 348–352. Pitti Zoltán szerint „a közteherviselés nem más, mint az önállósult nemzet államok alkotmányaiban rögzített jövedelem-, fogyasztás- és vagyonarányos hozzájárulás a közösségi kiadások finanszírozásához, vagyis a közteherviselés egyidejűleg alkotmányos jog és kötelesség”. Pitti Zoltán: A közteherviselés intézményi rendszere. *Pénzügyi Szemle*, 41. (1996), 1. 34.

Álláspontom szerint a közteherviselési képesség elve az adórendszerrel szemben támasztott olyan követelmény, amelyben érvényre kell jutnia olyan igazságossági-méltányossági szempontoknak, mint a haszonelvűség és közteherviselő képesség elve. Haszonelvűség alatt ebben a megközelítésben azt értem, hogy egy adórendszer akkor méltányos, ha az adóterheket az adófizetők olyan arányban viselik, ahogyan a közkiadásokból részesednek. A közteherviselő képesség elve szerint pedig mindenkinek teherviselő képessége arányában kell kivennie részét a közkiadások finanszírozásából, illetve mindenkire akkora adóterhet kell hárítani, amekkora a többiekkel azonos hasznosságról való lemondást eredményez.

Minderre tekintettel megállapítható, hogy a közteherviselés olyan kötelezettség, amely a közjó érdekében általános, és minden állampolgárra kiterjed. Erkölcsi alapja az igazságosság, a szolidaritás és a felebaráti szeretet. A közteherviselés évszázados küzdelem eredménye, a polgári jogegyenlőség vívmánya, amely ellentétet mindennemű előjoggal. Szabó Ildikó: A feltételes adó-megállapítás, mint a közteherviselési kötelezettség teljesítését elősegítő jogintézmény. In Lajkó Dóra – Varga Norbert (szerk.): *Alapelvek és alapjogok*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2015. 419–430. (G. E.)

- X. A kézirat szerinti eredeti forma: A parlament költségvetési jogának kialakulása és gyakorlása. (K. Gy.)
- XI. A kézirat szerinti eredeti forma: A végrehajtás és a számvitel kialakulása és a rá vonatkozó jogszabályok (a kéziratban eredetileg 23. számon szerepel). (K. Gy.)
- XII. A királyi kancellária közigazgatási, bíraskodási és külügyekkel foglalkozó államszerv, az egyetlen (világi) központi hivatal 1526 előtt. A III. Béla

(ur. 1172–1196) által létrehozott kancellária előtt az egyházi kötődésű királyi kápolna látott el szórványos jelleggel hasonló feladatokat. Az Anjou-kortól kezdődően, a Zsigmond-korban megszilárdulva jött létre a nagy- vagy főkancellár és a titkos, később kiskancellár tisztsége, valamint az alájuk tartozó hivatali szervezet. A főkancellária a belső államügyekkel és az adományozásokkal foglalkozott, a kiskancellária pedig a királyi bíróságok írásbeli munkáját segítette. Mátyás egyesítette a két kancelláriát. 1526 után Erdélyben kifejlődött a fejedelmi kancellária, míg a Habsburgok a magyar kancelláriára vonatkozó ügyeket egy királyi titkár vezetésére bízták (kilenc osztály, azaz *expeditio* közül egy foglalkozott a magyar ügyekkel, a többi Ferdinánd többi országaival). Az 1550-es évekre relatíve a magyar *expeditio* volt a legönállóbb. Később számos magyar érdekeltségű kül- és hadügyet más bécsi kormány-szervek/kormányzések (*dikasztériumok*) intéztek. A magyar rendek 1608 és 1687 között folyamatosan követelték, hogy a magyar ügyeket legkevesebb két hazai kancelláriai tanácsos vigye. 1690-ben végre újjászervezték Bécsben a magyar kancelláriát, amely 1848-ig azonos szervezetben működött. Hatásköre kezdetben igazságszolgáltatási, kegyelmi és adományozási ügyekre terjedt ki. Eleinte 4 tagú, közvetlenül 1848 előtt pedig már 12 tagú kollégiumban működött. Először 1848-ban, majd 1860 és 1867 közötti ideiglenes működést követően szűnt meg Magyarországon, Erdélyben, és egy évvel később, alig évtizedes önálló működés után Horvát-Szlavónországban. MAJK 576–578.; Bélay Vilmos: *Magyar kancelláriai levéltár*. Budapest, MOL, 1973. 13–168. Az erdélyi kancellária anyagára: Trócsányi Zsolt: *Erdélyi kormányhatósági levéltárak*. Budapest, Akadémiai, 1973. 31–125.; Eckhart Ferenc: *Magyar alkotmány- és jogtörténet*. Budapest, Politzer, 1946. 102–104., 236. (K. Gy.)

- XIII. A királyi helytartótanács (lat. *Consilium Regium Locumtenetiale Hungaricum*) a mai kormánynak megfelelő központi kormány szerv/kormányzék (dikasztérium), 1723-tól működött. Előzménye a 16–17. századi bíráskodó szerv, a helytartóság volt. Erre: R. Kiss István: *A magyar helytartóság I. Ferdinánd korában és 1549–1551. évi leveleskönyve*. Budapest, MTA, 1908. iii–cxviii. 1790-től csak az uralkodónak tartozott felelősséggel. Feladata a közigazgatás irányítása, pénzügyek és az igazságszolgáltatás kivételével valamennyi központi kormányzati feladat. Ellenőrizte a jogszabályok végrehajtását, felügyelte a megyéket, a városokat és a legtöbb szakigazgatást, valamint számos egyházi kérdéssel is foglalkozott. (Lásd a helytartótanácsi osztálystruktúráról írt CXXI. végjegyzetet is.) Az 1776-ban szervezett horvát helytartótanácsot 1779-ben a magyar társszervbe olvasztották. Székhelye 1783-ig Pozsony, majd ezt követően Buda lett. Élén a nádor állt, helyettese a helytartó volt. Kezdetben 4 főpapi, 10 főnemesi és 8 köznemesi tanácsos alkotta. 1784-ben

118, 1848-ban 268 hivatalnok tette ki a *subaltern* személyi állományt. 1848-ban megszűnt, 1861-ben újra felállították, mígnem 1867-ben felváltotta az új magyar kormány. Récsi Emil 1854–1855-ös négykötetes *Közigazgatási törvénytudomány kézikönyve* első kötetében megjegyzi, hogy a szerzőnek a helytartótanács köriratait, szabályrendeleteit az eredeti példányokból más köröztetésekkel összefűzött gyűjteményekből kellett kikeresnie, ezekhez sem időrendi mutató, sem tárgymutató nem tartozott. Erre: Récsi Emil: *Közigazgatási törvénytudomány kézikönyve az ausztriai birodalmi törvényhozás jelen állása szerint*. Pest, Heckenast, 1854. I. 11–12. Azonban tegyük hozzá, hogy a helytartótanácsi jog magyar jog volt, azaz e szabályok a hazai közigazgatási jog korai emlékei. Lásd: Eckhart (1946) i. m. (XII. vj.) 243., 249–251.; MAJK 426–427. Az alapleltár: Felhő Ibolya – Vörös Antal: *A helytartótanácsi levéltár*. Budapest, MOL, 1961. Az ügyintézéshez: Ember Győző: *A magyar királyi helytartótanács gazdasági és népvédelmi működése*. Budapest, Sárkány Nyomda, 1933.; Ember Győző: *A m. kir. helytartótanács ügyintézésének története 1724–1848*. Budapest, MOL, 1940. (K. Gy.)

XIV. A királyi kamara kezdetben a király hálókamráját jelentette, mert itt tárolták az értékeket. A 13. században Magyarországon a kamara tárolta a királyi pénzjavakat. Központja kezdetben Esztergomban, majd Budán volt. A központi kamarán kívül voltak helyi kamarák is. Az újkori kamara először Budán (1528), majd Pozsonyban (1784) működött. A szepesi kamara Kassán székelt, mely a Rákóczi-szabadságharc idején újra magyar fennhatóság alá került. A magyar kamara feladata a központi pénzügyigazgatás volt. Az alapleltár: F. Kiss Erzsébet – Nagy István: *A magyar kamara és egyéb kincstári szervek*. Budapest, MOL, 1995. A kamarai irattár: Maksay Ferenc: *A magyar kamara archívuma*. Budapest, MOL, 1992. Egy helyi kamaráról: Szücs Jenő: *A szepesi kamarai levéltár 1567–1813*. Budapest, MOL, 1990. (K. Gy.)

XV. Állami közigazgatáson részben érthetjük az állam által gyakorolt igazgatási tevékenységet, szembeállítva a magánigazgatással. De értelmezhető a fogalom a helyi igazgatás és az államigazgatás, azaz a központi és középszintű általános és szakigazgatás szembeállításaként. Nálunk 1867 után a fogalmat ebben a formában használták. Azaz az állami közigazgatás a régi vármegyei élet, a „jó táblabírák” korszakának ellentétét jelentette. Mocsáry Lajos: *Állami közigazgatás*. Budapest, Singer és Wolfner, 1890. 1–17.; Egyed István: *Vármegyei önkormányzat*. Budapest, Eggenberger, 1929.; Ereky István: *Közigazgatás és önkormányzat*. Budapest, MTA, 1939. 192–376. (K. Gy.)

XVI. A harmincad (lat. *tricesima*) eredetileg a vásárvámokból a királyt illető részt jelentette. Harmincadot később a főútvonalak mentén felállított harmincadhelyeken szedtek, amelynek mértéke külkereskedelmi vám-

ként az áru értékének 1%-a volt, de az Anjou-korban ez a mérték módosult, és az áru értékének 3,33%-a lett. Fodor Pál: A váci „harmincad” és egy hódoltsági főember a 16. századból: Oszmán aga, cselebi és bég. *Történelmi Szemle*, 52. (2010), 3. 329–340. (Sz. I.)

- XVII. A vám olyan adószerű kötelezettség, amelyet az államok kivetnek a vámhatárt átlépő árukra. A vám célja az állam bevételeinek növelése és az ország gazdaságának szabályozása: az adott ország piacán forgalomban lévő áruk szerkezetének és árának befolyásolása, leggyakrabban a hazai termékek, vagyis a hazai termelők védelme. A vámok a külkereskedelmi politika fontos eszközei közé tartoznak, habár torzítják a piaci mechanizmusokat. Ugyanakkor a vámok jelentősége a szabadkereskedelmet előmozdító nemzetközi megállapodások következtében mára jelentősen csökkent, hiszen a szabadkereskedelmi egyezményekben az államok kölcsönösen engedményeket tesznek egymásnak a gazdasági kapcsolatok élénkítése érdekében. (G. E.)
- XVIII. A posta- és lottójövedéket illetően I. Ferenc postajövedéket vetett ki a magyar posta intézményeire. Az intézkedés fő érve az volt, hogy a postajövedék és a postai díjak megszabása királyi jognak számított. A lottójövedékre vonatkozó rendelkezéseket pedig a 1868. évi XV. tc. tartalmazta. A törvénycikk 2. §-a szerint a lottógyűjtők által a magyar koronához tartozó országok területén beszedett játékbevételek – függetlenül attól, hogy a játékbevételek a magyar korona alá tartozó országokban vagy Őfelsége többi országában történő lottóhúzásokra vonatkoznak-e – a magyar királyi kincstárba folynak be, valamint e betétekre eső nyereményeket is az fizeti ki. A törvénycikk 3. §-a szerint a jótékony célokra engedélyezett s a bécsi lottóigazgatóság által rendezett államsorsjátékok jegyei a viszonyosság alapján Őfelsége többi országában is árulhatók. PSzRGy IV. 203. (Sz. I.)
- XIX. A hadiadó (lat. *subsidiium*) a háborúk által megnövekedett kiadások fedezésére szolgált. Magyarországon Hunyadi Mátyás vezette be első alkalommal a rendkívüli hadiadót, amelynek mértéke portánként évente egy forint volt. A 16–17. században a törökök elleni hadjáratok és a végváarak fenntartásának költségeire szedték a hadiadót, amely azonban a Temesközben a törökök kiűzése után is egészen 1848-ig rendszeres adónemmé vált. (G. E.)
- XX. A háziadó (lat. *domestica*) a vármegye közigazgatási feladatait fedező adó. A nemesi vármegye az önkormányzati feladatkörökön túl számos állami közigazgatási teendőt is ellátott, ezen adó megállapításának engedélyezésével az uralkodók elismerték a vármegye jogát önálló adó bevezetésére, amely adóból a vármegye a hatásköréhez kapcsolódó kiadásait fedezte. A háziadót a vármegye házipénztárába fizették. A háziadót I. Károly vezette be, amelynek megfizetésére Luxemburgi Zsigmond

a nemeseket is kötelezte. Hunyadi Mátyás ugyanakkor az uralkodóhoz küldendő követek és választott nemesek költségeire a főpapok, bárók és az összes nemesek kötelezettségévé tette a háziadó fizetését. I. (Habsburg) Ferdinánd a háziadót a nemesség önkéntesen teljesítendő adójának minősítette. A 16–17. század fordulójára a háziadó beszedése a vármegye általános adóztatási jogává vált. 1973-ban valamennyi nemest felmentettek a háziadó fizetése alól. (G. E.)

XXI. A háziadó kezdetben az országgyűlésre s a királyi udvarba küldendő követek tiszteletdíjait és kiadásait fedezte, de legalább ilyen fontosak voltak a vármegyei tisztviselők ingyenesen végzett munkája során fölmerült készkiadások, a kezelői személyzet fizetése, a köztevékenységgel járó költségek is. Ide sorolható a vármegyére terhelt katonaállítás, a hadi feladatokkal kapcsolatos kiadások alkalmi fizetése is. (G. E.)

XXII. A végvidéki jövedelmek a végvárakhoz kapcsolódtak. A végvárak alatt azon saját, állandó helyőrséggel ellátott várak értendők, amelyekben az uralkodó saját jövedelmeiből fenntartott katonaság állomásozott – függetlenül attól, hogy azok királyi tulajdonban voltak-e, vagy sem. Számuk az 1580-as években 100-120 között mozgott, de később folyamatosan csökkent. A 16. század végén évi kétmillió rajnai forintot igénylő védelmi rendszer csak a Habsburg Birodalom többi országának és tartományainak anyagi hozzájárulásával volt fenntartható. A Magyar Királyság bevételei ugyanis legfeljebb a költségek harmadát fedezték. Az osztrák örökös tartományok, illetve a cseh korona országainak hozzájárulásai azonban még a Német-Római Birodalom rendjeinek török segélyével együtt sem bizonyultak elegendőnek. Ezzel magyarázható, hogy a végváriak teljes egészében sohasem juthattak hozzá zsoldjukhoz, de a dologi kiadások (erődítési munkálatok, hadianyag beszerzése stb.) előirányzatai is elmaradtak a szükségestől. A fővárakat éppen stratégiai jelentőségük okán az uralkodó igyekezett saját kezelésébe venni, látván, hogy tulajdonosaik jövedelmek hiányában nem képesek védelmükről gondoskodni. A királyi kézbe került várakat (például Szigetvár, Eger, Gyula) és tartozékaik igazgatását a pénzügyi kormány szerv, a magyar kamara vette át. Jóllehet ezt követően immáron a vártartomány minden jövedelmét az adott fővár fenntartására lehetett fordítani, az távolról sem fedezte a kiadásokat. A katonaság zsoldját, az erődítési munkálatokat és egyéb, kiadási oldalon szereplő tételeket csak más forrásokból lehetett részben fedezni. (Sz. I.)

XXIII. A bécsi főhaditanácsot, azaz udvari haditanácsot, 15. századi előzmények után 1556-ban I. Ferdinánd (ur. 1526–1564) hozta létre. Illetékessége minden Habsburg országra, így magyar területekre is kiterjedt. Feladata a háborúval kapcsolatos intézkedésekben, a határvédelemben, kinevezési kérdésekről való döntésekben öltött részt. Kezdetben

öt, majd hét tagja volt (tábornokok), az elnök pedig egy kiváló hadvezér volt. A 38 elnökének túlnyomó része osztrák volt, kivéve a magyar Hadik András (1710–1790) grófot, aki 1774 és 1790, illetőleg a szintén magyar Gyulay Ignác (1763–1831) grófot, aki 1830 és 1831 között volt a testület elnöke. 1848-ban feladatát a hadügyminisztérium vette át. Oskar Regele: *Der österreichische Hofkriegsrat 1556–1848*. Wien, Österreichischen Staatsdruckerei, 1949.; Eckhart (1946) i. m. (XII. vj.) 237–238.; MAJK 1158–1159. (K. Gy.)

XXIV. A bécsi udvari kamarát (ném. *Hofkammer*) 1527-ben I. Ferdinánd szervezte meg. Feladata az állami javakkal való gazdálkodás ellenőrzése volt. A különféle országokból befolyó jövedelmeket kezelte, de célját az egységes költségvetés és zárszámadás hiánya miatt nem érthette el. A testületet elnök vezette. 1782-ben II. József egyesítette a cseh–osztrák kancelláriával és más központi szervekkel, de 1791-től 1849-es megszűnéséig újra önálló lett. Eckhart (1946) i. m. (XII. vj.) 236–237.; MAJK 1157–1158. (K. Gy.)

XXV. A Magyarország és a hozzákapcsolt részek függetlenségéről szóló 1790/91. évi X. tc. szerint az ország karainak és rendjeinek alázasos előterjesztésére, Ő szent felsége is kegyesen elismerni méltóztatott, hogy Magyarország, a hozzá kapcsolt részekkel együtt, szabad és kormányzatának egész törvényes módja tekintetében független, azaz semmi más országnak vagy résznek alá nem vetett, hanem saját állami léttel és alkotmánnyal rendelkezik. Ennél fogva a törvényesen megkoronázott örökös királyától, örököseitől, Magyarország királyaitól, tulajdon törvényei és szokásai szerint igazgatandó és kormányozandó ország. (Sz. I.)

XXVI. A portális összeírás célja a portaadó kivetése, amely a 14. század közepe óta a nem nemes népességtől szedett állami (királyi) egyenes adó egyik elnevezése, amely az adóbeszedési eljárásból vette a nevét. Rovásokra, dicakra (innen: dicális összeírás), azaz négyszögletes fadarabokra rótták fel a portánként beszedett adót. A rovásadót eredetileg porták, azaz minden olyan kapu (innen: kapuadó) után szedték, amelyen egy szénával megrakott szekér keresztül tudott menni. A 17. század elejétől az adóbeszedésnek ez a módja már túlhaladtá vált, mert a lakosság szaporodásával, a jobbágytelkek aprózódásával egy portán (telken, aminek eredetileg egy kapu felelt meg) már több család élt, így a kapuk alapján kivetett adó már nem fedte a tényleges jobbágygazdaságok számát. Ettől kezdve a királyi adózás alapja egy eszmei portafogalom lett, amely alatt 4 jobbágygazdaságot, illetve 12 zsellérgazdaságot kellett érteni, majd a 18. századi adókivetésnél már számba vették egy-egy parasztgazdaság összes adóköteles vagyonát. Juhász Lajos: *A porta története 1526–1648. Jobbágygazdálkodásunk egysége és az adóegység*. Budapest, Egyetemi Nyomda, 1936. Az állami adó beszedését összeírások előzték

meg (portális, dicalis összeírás). A 17–18. századtól az állami adó porció néven ismert. Bakács István: A dicalis összeírások. In Kovacsics József (szerk.): *A történeti statisztika forrásai*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1957. 51–81. (G. E.)

XXVII. Az osztrák költségvetés egészen az 1867-es kiegyezésig (a magyarral együtt) önálló volt. A kiegyezési törvények közül a legfontosabb az 1867. évi XII. tc. volt, amely a *Pragmatica Sanctio*ban foglalt közös és viszonyos kötelezettségekből, az uralkodó közösségéből és a két ország feloszthatatlan és elválaszthatatlan birtoklásából eredeztette a két állam közös ügyeit. A kiegyezési törvény értelmében a dualizmus két állama között végeredményben egy sajátos realunió jött létre, a közös uralkodó személye és az államközösségből folyó közös szervek létrehozása okán. Részletesen szabályozta a kiegyezési törvény a közös költségvetés megállapítását. A közös birodalmi költségvetést a közös minisztériumok mindkét állam kormányzatának együttműködésével készítette el. A közös egyetértéssel megállapított költségvetés az osztrák és a magyar országgyűlések által további tárgyalás alá már nem voltak vehetőek. Mindkét állam ezután viselni tartozott a közös költségvetésből rá eső terheket, majd ezt a költségvetési összeget a nemzeti költségvetésekben mint közös ügyi szükségletet kötelesek voltak szerepeltetni. (Sz. I.)

XXVIII. A (hazai) közigazgatás történetének 17–18. századra vonatkozó és a 19. század eleji feldolgozatlan forrásai már 1922-ben is foglalkoztatták Magyaryt Államtudományi oktatásunk reformja című írásában, amely szöveghelyen „Közigazgatásunk története mindmáig nincs megírva” formában utalt a problémára. Magyary Zoltán: Államtudományi oktatásunk reformja. In MZÖM I. [1922] (2015) I. 152. 7. sor. A Magyary-iskolának köszönhető, hogy részben annak égisze alatt Ember Győző a magyar közigazgatás történetének a Mohácsi-tól a török kiűzéséig terjedő részét megírta. Erre: Ember Győző: *Az újkori magyar közigazgatás története Mohácsi-tól a török kiűzéséig*. Budapest, „Budapest” Irodalmi, Művészeti és Tudományos Intézet, 1946. A 18. századtól a tanácsrendszer kezdetéig: Csizmadia Andor: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*. Budapest, Akadémiai, 1976. A korábbi (16. század előtti) közigazgatás-történetről összefoglaló feldolgozás nincs, továbbá az 1949 és 1989 közötti korszakról sem ismert ilyen átfogó munka. A 19. századot illetően főleg intézményi levéltári forráskiadások megjelentetésére került sor (Csizmadia munkáján felül). Az egyes hazai közigazgatás-tudósok munkásságára átfogóan: Szamel Lajos: *A magyar közigazgatás-tudomány*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1977.; valamint az 1769 és 1945 közötti hazai (és az 1705 és 1945 közötti külhoni) korszak közigazgatás-tudósaira: Koi Gyula: *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése. Külföldi hatások*

a magyar közigazgatási jog és közigazgatástan művelésében a kameralisztika időszakától a Magyar-iskola koráig. Budapest, Nemzeti Közszerológiai és Tankönyv Kiadó, 2014. Az 1842 és 1942 közötti korszak négy jelentős hazai közigazgatás-tudósára (időrendben: Zsoldos Ignác, Récsi Emil, Concha Győző, Magyar Zoltán): Koi Gyula: *Évszázadok mezején*. Négy magyar közigazgatás-tudós útkeresése és életpéldája. Zsoldos Ignác (1803–1885), Récsi Emil (1822–1864), *Concha Győző (1846–1933)*, *Magyar Zoltán (1888–1945)*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem – Nemzeti Közszerológiai és Tankönyv Kiadó, 2013. (K. Gy.)

XXIX. Ebben az esetben a számviteli eljárás alatt az államháztartás számvitelét kell értenünk, amely a költségvetési számviteltől és a pénzügyi számviteltől áll. A költségvetési számvitel a bevételi és kiadási előirányzatok alakulásának, a követelések, kötelezettségvállalások, más fizetési kötelezettségek és ezek teljesítésének, továbbá a támogatások felhasználásának a valóságnak megfelelő, folyamatos, zárt rendszerű, áttekinthető nyilvántartását és az éves költségvetési beszámoló ezekre vonatkozó részei megbízható és valós összképet mutató elkészítését biztosítja. A pénzügyi számvitel a vagyon és annak összetétele, a tevékenység eredménye valóságnak megfelelő, folyamatos, zárt rendszerű, áttekinthető nyilvántartását és az éves költségvetési beszámoló ezekre vonatkozó részei megbízható és valós összképet mutató elkészítését biztosítja. (G. E.)

XXX. Az olasz kettős könyvvitelt Luca Bartolomeo Pacioli (1447–1517) olasz ferences szerzetes nevéhez kapcsolják, aki a 15. század végén megírta a világ első számviteli témájú könyvét, amelyben a kettős könyvvitel alapjait is bemutatja. (Más források szerint családneve Paccioli vagy Pacciolo, egyébként Leonardo da Vinci munkatársa is volt.) A könyvvezetés az a tevékenység, amely folyamatosan nyilvántartja a gazdasági eseményeket és azok hatását a vállalkozás vagyoni és jövedelmi helyzetére. A könyvvezetés lehet egyszeres könyvvitel, amelynek során csak a pénzeszközökben beállt változásokat követik nyomon, illetve kettős könyvvitel, amely a vagyont kettős vetületben veszi számításba, minden egyes gazdasági eseményt – pénzmozgástól függetlenül – nyilvántart. A kettős könyvvitel rendszerében minden gazdasági eseménynél valaki ad, és valaki kap. A kettős könyvvitel célja, hogy a gazdasági tevékenységről valós és megbízható információk álljanak a külső szereplők rendelkezésére, ami elengedhetetlen ahhoz, hogy a vállalati tevékenység számszaki leképezése megfelelő szabályozás és zárt rendszer keretében valósuljon meg, amely lehetővé teszi az ellenőrzést is. (Sz. I.)

XXXI. Az (osztrák) államtanács a miniszteri konferenciát (ném. *Ministerkonferenz*) felváltó tanácsadó szerv, amely 1760-ban jött létre. Kezdetben az volt a célja, hogy a birodalomban foganatosított intézkedések ne mondjanak ellent egymásnak, és a belső kormányzásban egységes elvek

érvényesüljenek. Az államtanácsnak minden fontosabb ügyet tárgyalnia kellett, mielőtt az uralkodó elé került volna. A mezőgazdasági, kereskedelmi, népesedési, tanulmányi, vallási ügyeket nem közös tanácson intézték, hanem egy előadó felterjesztette az államtanácsosoknak, akik közül a legrövidebb idő óta államtanácsosként szolgáló személy nyilvánított véleményt elsőnek írásban, a végén pedig a rangidős. Ezután egy (vagy több) államminiszter megfogalmazta a döntési tervezete(ke)t, amelye(ke)t az uralkodó jóváhagyott, vagy megváltoztatott. Az Államtanácsnak végrehajtási jogosultsága nem volt. Foglalkozott magyar, németalföldi és lombard-velencei ügyekkel is. II. József idejére ügymenete elsekélyesedett, mivel számos kisebb jelentőségű közigazgatási ügygel halmozták el. Ez a tendencia I. Ferenc idején is folytatódott. Az osztrák államtanács első magyar tagja Izdenczy József (1724–1811) báró, államminiszter volt. A magyar államtanácsot az 1848. évi III. tc. kodifikálta, de annak felállítására nem került sor. Eckhart (1946) i. m. (XII. vj.) 239–240. (K. Gy.)

XXXII. Az uralkodó melletti kamara tárgyi hatásköre az állami jövedelmek kezelésére terjedt ki, azonban az adók kivetése és behajtása az udvari kamara mellett a pénztári főigazgatósághoz (ném. *General-Kassen-Direktion*) is tartozott. Az állam kiadásai között a legnagyobb tételt a királyi kormányzat tisztviselőinek fizetése jelentette. Másik csoportja katonai jellegű volt, és a katonaság élelmezésére irányult, végül jelentős összegeket fordítottak a kincstár által fölvett kölcsönök visszafizetésére. Hiába nőttek meg a kamara bevételei a sójövedelemből, e bevételi többletet mégsem költhette el az országban, még kincstári fejlesztésre sem használhatta fel, mert 1747-ben újra bevezették az udvari kvóta rendszerét. A kvóta olyan nagy összegre rúgott (évi 1,5 millió forint), hogy teljes egészében elvitte a sóbevétel többletét. Mivel a királyi udvar Bécsben rendezkedett be, a kincstári jövedelmekből fedezett költségei közvetve Bécsnek, az osztrák örökös tartományoknak a gazdasági fejlődését gyorsították meg. Ami az egyéb kincstári bevételekből maradt – az egész kétötöde –, azt szinte teljes egészében fölemésztette a királyi kormányzat tisztviselőinek fizetése, valamint a kölcsönök kamatainak és tőkeösszegének törlesztése. Így az ország gazdasági életének fejlesztésére a 18. században a kincstár jövedelmeiből nem fordítottak semmit. (Sz. I.)

XXXIII. A bécsi udvari számvevő kamara (ném. *Hofrechenkammer*) az összes számvevőségek birodalmi központja volt. Az osztrák udvari kamarai főszámvevőségtől kizárólag az egyesített magyar–erdélyi udvari főszámvevőség különült el, és minősült önálló intézménynek. A magyar–erdélyi kamarai számvevőség a számvevő kamarától függött, de hivatali helyisége a magyar kancellária épületében volt. A magyar–erdélyi bányászati ügyeket azonban továbbra is a bányászati departamen-

- tum (a bécsi bányászati kamara) intézte, amely részben a bécsi udvari kamarától, részben a magyar udvari kancelláriától függött. Az udvari pénzügyi központ feladata arra irányult, hogy a számvevő kamara által közölt jövedelmi kimutatások alapján a politikai (közigazgatási) udvari hatóságokkal együtt közreműködjék a birodalmi költségvetés kidolgozásában. Az udvari pénzügyi központ a pénztári jelentésekből győződik meg a költségvetés (a birodalmi költségvetés magyar vonatkozású része) betartásáról, a bécsi számvevő kamara pedig a hozzá felküldött pénztári naplókából a tényleges bevételekről és kiadásokról. (Sz. I.)
- XXXIV. A Collegium Oeconomicum, vagyis Kamarai Közgazdaságtudományok Intézete (lat. *Collegium Scientiarum Politico-Oeconomico Cameralium*) 1763 és 1780 között működött. Mária Terézia hozta létre a Pozsony melletti Szempcen (Szencen) a *politico-cameralis* tudományok oktatására. Itt 20 helyet magyar, 16 helyet osztrák hallgatóknak tartottak fent. Az intézet 1776-ban leégett, és nem építették újjá, hanem Tatára költözött, ahol megszűnt 1780-ban. (K. Gy.)
- XXXV. Johann Mathias Puechberg (1708–1788) az osztrák udvari kamara főkönyvelője volt. (K. Gy.)
- XXXVI. Az állami hitel- és központi udvari számvevőség (ném. *Staats- Credits- und Zentralhofbuchhaltung*) hatáskörébe tartozott az állam által felvett és nyújtott hitelek nyilvántartása, valamint az állami bevételek és kiadások összesítése. Az intézmény önállósága 1801-ben szűnt meg, és ezt követően feladatait az udvari kamara hitelbizottsága látta el. (Sz. I.)
- XXXVII. A kamarai főszámvevőség (ném. *Kameral-Hauptbuchhaltung*) a kamara közvetlen bevételeit és kiadásait tartotta nyilván és ellenőrizte 1801-ig, amely időponttól egybeolvasztották a lottószámvevőséggel, és a két intézmény összeolvadását követően jött létre az államvagyon számvevőség. (Sz. I.)
- XXXVIII. A lottóbevételek és -kiadások felügyelete 1801-ig a lottószámvevőséghez tartozott. 1801-től összevonták a kamarai főszámvevőséget és a lottószámvevőséget, amely két intézmény összevonását követően létrejött az államvagyon-számvevőség. (Sz. I.)
- XXXIX. A közvetlen állami bevételeket a magyarországi és az erdélyi főszámvevőség tartotta nyilván, felügyelte és ellenőrizte, amely tevékenységét a helytartótanács mellett végezte. 1801-től pedig közvetlenül az udvari kamara részévé vált. (Sz. I.)
- XL. A speciális számvevőségtípust illetően közvetlen adók terhelték a dohánygyártmányokat, a bélyegeket és egyes jövedéki termékeket. Ezen befizetéseket ellenőrizte a dohány- és bélyegjövedéki számvevőség, amely 1801-től az udvari kamara irányítása alá került. (Sz. I.)
- XLI. Az udvari építészeti-, postai számvevőséget illetően az építészet és a postai tevékenység is közvetlen állami ellenőrzés alá tartozott, amelyet

- az említett szervezet végzett el. Ez az intézmény is 1801-től az udvari kamarához tartozott. (Sz. I.)
- XLII. A bankügyi számvevőség a pénzügyi tevékenységek felügyeletéért tartozott felelősséggel, amely az udvari kamarához került 1801-et követően. (Sz. I.)
- XLIII. A központi hatalom erősödésével II. József újból a korábbi hatáskörrel ruházta fel a kamarát. Ekkor került a monarchia mindegyik országa egységes számviteli ellenőrzés alá. Az 1805-ben felállított főszámvevőigazgatóság (ném. *General-Rechnungs-Direktorium*) 1854-ben megszűnt, és helyébe a császári-királyi Legfelső Számviteli Ellenőrző Hatóságot állították. A magyar és erdélyi állami számvevőségeket felosztatták, és minden minisztériumban külön számvevőségeket hoztak létre. A Pénzügyminisztérium keretében főkönyvelőségi osztályt szerveztek. A pénzügyminiszter gyakorolta az ellenőrzést a többi miniszter pénzgazdálkodása felett is. (Sz. I.)
- XLIV. Szarka József (1764–1827) az államszámviteltan külhonban is ismert művelője, filozófiai doktor, fizikus. A pesti egyetemen a természettan helyettes tanára (1791–1792). A pécsi collegium tanára (1792–1809), ezt követően a győri collegiumban találjuk (1809–1819). Később kinevezik a pesti egyetem államszámviteltan-oktatójává (1819–1827). Szinyeyei írja, hogy a pesti egyetem rektorává választották 1826. augusztus 26-án (MIE XIII., ezt a másodlagos életrajzi források is kritikátlanul átveszik). 1825–1826-ban azonban Reisinger János (1784–1852), valamint 1826–1827-ben Krobót János (1770–1833) volt a rektori székhely. Német államszámviteltani munkája mellett írt két latin nyelvű, fizikai tárgyú művet. 1807-ben kiadta (sajtó alá rendezte) Horváth János fizikatanakönyvének ötödik kiadását. (K. Gy.)
- XLV. Szarka József: *Lehrbuch der Comptabilitätswissenschaft, systematisch entworfen*. I–II. Wien, Schulbücher-Verschleiss-Administration, 1822–1823. A kétkötetes mű jelentős korai, hazai szerző által írt államszámviteltani munka. Jelenleg három ismert közgyűjteményi példánya van, az OSZK-ban, a Szegedi Tudományegyetemen, valamint a Piarista Központi Könyvtárban. A kötetet Magyary korábbi munkáiban is említi, szövegazonosan. „Egy magyar ember, dr. Szarka, 1822-ben nagy sikert aratott Bécsben megjelent *Lehrbuch der Comptabilitäts-Wissenschaft* c. művével.” Magyary Zoltán: A közigazgatási reform és államtudományi oktatásunk mai állapota. In MZÖM I. [1922] (2015) I. 143. 26–27. sor; valamint Magyary Zoltán: Államtudományi oktatásunk reformja. In MZÖM I. [1922] (2015) I. 151. 37–38. sor. A Szarka-féle mű digitalizált formátumban is elérhető az ÖNB honlapján: http://digital.onb.ac.at/OnbViewer/viewer.faces?doc=ABO_%2BZ159046705 (I. kötet); illetőleg http://digital.onb.ac.at/OnbViewer/viewer.faces?doc=ABO_%2BZ159046808 (II. kötet). (K. Gy.)

- XLVI. A kolozsvári líceum, azaz a kolozsvári jogakadémia (joglíceum). (K. Gy.)
- XLVII. A nagyszebeni líceum, azaz a nagyszebeni jogakadémia (joglíceum). (K. Gy.)
- XLVIII. Az államháztartási számviteli képzés alapja volt annak előírása, hogy 1833-tól pénzügy-számviteli területen csak olyan személy volt alkalmazható, aki az államháztartás számvitelét is ismeri. Napjainkban az államháztartási mérlegképes könyvelő végzi az államháztartási könyvviteli szolgáltatás körébe tartozó feladatok irányítását, vezetését, elkészíti a költségvetési beszámolót, kialakítja a számviteli politikát, a könyvviteli elszámolás, a beszámolóképzés rendszerét, módszerét, ideértve a belső információs rendszert is, ellátja a számlarendhez, a könyvvezetéshez, valamint a beszámolóképzéshez szükséges szabályzatok elkészítésével, rendszeres karbantartásával kapcsolatos feladatokat, valamint biztosítja a valóságnak megfelelő belső és külső információk előállítását, szolgáltatását, az elszámolások, az adatok jogszerűségének, szabályszerűségének, megbízhatóságának bizonylatokkal való alátámasztottságát a számviteli alapelvek betartásával. (G. E.)
- XLIX. A kézirat szerinti eredeti forma: A költségvetési jog alapja és a jog gyakorlása (a kéziratban eredetileg 21. számon szerepel). (K. Gy.)
- L. A „költségvetés” szó magyar reformkori szóalkotás. A nyelvújítás óta használják a költségvetést mint valamely háztartás bevételeinek és kiadásainak kimutatását. Nemzetközi általános szóhasználat a költségvetés: a budget. A „budget” szó a latinból gallá lett „bulga” szóból (zsák, táska) származik, amely az ófrancia nyelvhasználatban „bouge” vagy „bougette” szóra változott. Ezt a szót a normannok vitték át Angliába, ahol mint „budget” – körülbelül a mai értelemen – abban az időben honosodott meg, amikor Franciaországban még a latin „status” szóból származó „état” kifejezés volt használatban a költségvetés megjelölésére (état du roi). Angliában 1763-tól a parlamentben kezdett meghonosodni. Ugyanis így nevezték azt a börténkát, amelyben a kincstári miniszter a segélyekről (subsídium) szóló törvényjavaslatot az alsóházba magával vitte és ott előterjesztette (opening the Budget). A költségvetési jog mint jogi kategória azonban későbbi eredetű. A 19. század alkotmányai a költségvetési jogot mindenütt biztosították az országgyűlések részére. A porosz–német költségvetési rendszerben az I. világháború végéig a költségvetés megállapítása közigazgatási és nem törvényhozási funkció volt. Poroszországban Albrecht Achill (1414–1486) már a 15. században az állami igazgatásra is irányadó költségvetéseket készítettett. Az első általános költségvetés az összes állami bevételekről és kiadásokról 1688-ban készült, s azóta az államháztartás vitele az éves költségvetésen alapszik, amelyet 1820-ban hoztak először nyilvánosságra. Az angol–amerikai költségvetési rendszerben eredetileg nem volt egységes költségvetés és erről szóló törvény, hanem állandóan érvényesülőkre

(ezeket csak tudomásul vették) és időről időre változókra, amelyekről a parlament szavazással döntött. Ehhez a „csonka” költségvetési joghoz is kapcsolódó joganyag volt az adójog, amely a jövedelmeket biztosította az akkor még szűk körű államháztartás javára Bősze Zoltán (2003): A kormányzati szektor – új felfogásban (XXVIII. rész). Költségvetés-készítés az Amerikai Egyesült Államokban. *Pénzügyi Szemle*, 48. (2003), 10. 994–1011.

A francia–belga költségvetési rendszerben (ezt vettük át mi is) a költségvetés előirányozza az összes kiadást és bevételt, és ezekről a parlament évről évre dönt. Franciaországban az első rendszeres költségvetési előirányzat 1601-ben IV. Henrik uralkodása és Sully pénzügyministersége alatt készült. Az első nyomtatott költségvetés Necker pénzügyministersége alatt 1781-ben jelent meg, amelyet 1789-ben már az első teljes és alkotmányos költségvetés követett. A francia forradalom egyik alapvető dokumentuma, az Emberi és polgári jogok nyilatkozata (*La Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen*) kimondta: „XIII. A károhatalom és a közigazgatás költségeinek fedezésére nélkülözhetetlenül szükséges mindenkinek közös hozzájárulása; s e hozzájárulást, kinek-kinek képessége szerint, a polgárok összessége közt egyenlően kell elosztani. XIV. A polgároknak saját személyükben vagy képviselők útján joguk van e közös hozzájárulás szükségességét megállapítani s azt szabadon megszavazni, valamint felhasználását nyomon követni, s meghatározni mennyiségét, alapját, elosztását, behajtását és időtartamát. XV. A társadalomnak joga van a közigazgatás minden tisztviselőjét számadásra vonni. XVI. Az olyan társadalomnak, amelyből e jogok biztosítékai hiányoznak, s ahol a törvényhozó és a végrehajtó hatalom szétválasztását nem hajtották végre, semmiféle alkotmánya nincs.” A bevételek felhasználása, tehát a kiadás megállapítása is parlamenti aktus tárgya lett. Ettől kezdve a modern alkotmányok kivétel nélkül az államhatalmi szerv hatáskörébe utalják az állami költségvetés és az annak ellenpólusát képező zárszámadás megállapítását. Hazánkban a független magyar felelős minisztérium alakításáról szóló 1848. évi III. tc. 37. §-a rendelte el a költségvetésnek és zárszámadásnak évenkénti bemutatását. (Sz. I.)

- LI. Az 1848. évi III. tc. szól a független magyar felelős kormány (*ministerium*) alakításáról, amely alapján 1848. március 17-én István nádor kormányalakításra kérte fel Batthyány Lajost. A következő tárcák felállítására került sor: Belügyek; Országos pénzügy; Közmunka és közlekedési eszközök, és hajózás; Földművelés, ipar és kereskedelem; Vallás és közoktatás; Igazságszolgáltatás és kegyelem; és Honvédelem osztályai. (Sz. I.)
- LII. Az 1897. évi XX. tc. szól az állami számvitelről. Ez a jogszabály a magyar pénzügyi jog leghosszabb karriert befutó jogszabálya, amely egészen

- 1949-ig hatályban volt, és nem szakmai, hanem politikai okok miatt helyezték hatályon kívül. A törvénycikk rendezte az állami számvitel rendjét, a költségvetés megalkotását és elfogadását, az előirányzatok megváltoztatásának módját, az ellenőrzés szabályait és a vagyon- és pénzkezelés szabályait PSzRGy II. XCII–CX. (Sz. I.)
- LIII. Az 1848. évi IV. tc. az országgyűlés évenkénti üléseiről szól, amely megteremtette a jogi alapját a Pesten ülésező, kétkamarás, évenként összehívandó országgyűlés létrehozásának. E törvénycikk alapján a képviselőket három évre választották. Garanciális eleme a törvénycikknek, hogy az országgyűlés évi ülése nem rekeszthető be és nem osztható fel az utolsó évi számadásnak, a következő évi költségvetésnek a minisztériumi előterjesztése és az országgyűlési határozathozatala előtt. (Sz. I.)
- LIV. Az 1867. évi X. tc. az 1847/1848. évi IV. tc. 6. §-ának, azaz a költségvetési cikknek a módosításáról szól. Minthogy az évi költségvetést az Országgyűlés mindig csak egy évre állapítja meg, s újabb megállapítás s megajánlás nélkül adót kivetni s behajtani nem lehet. Oly esetben, midőn Öfelsége az Országgyűlést bármilyen okból előbb felosztatja, vagy annak ülését előbb elnapolja vagy berekeszti azt megelőzően, hogy a számadások beadására, a minisztérium által költségvetés előterjesztésére és annak az Országgyűlés által elfogadására sor kerülne, akkor az Országgyűlés még ugyanazon évben összehívandó, hogy az Országgyűlés megtárgyalhassa mind a befejezett számadásokat, mind a jövő évi költségvetést az év végéig. (Sz. I.)
- LV. Az állami költségvetési év kezdetének megváltoztatásáról szóló 1913. évi XXVI. tc. 1. §-a szerint az 1914. év július hó 1-jétől fogva az állami költségvetési év minden év július havának 1-jétől a következő év június havának 30-áig tart. A miniszterek és az állami számvévőszék elnöke, a saját kezelésükhöz tartozó kiadásoknak és bevételeknek a következő költségvetési évre vonatkozó részletes előirányzatát minden év december hava közepéig készítik el és juttatják a pénzügyminiszterhez. A megelőző költségvetési évre vonatkozó zárszámadást az állami számvévőszék elnöke észrevételeivel együtt legkésőbb március hó 1-jéig tartozik a minisztertanáccsal közölni. Az 1897. évi XX. tc.-nek az állami költségvetési és számadási évvel kapcsolatos határidőkre vonatkozó összes egyéb rendelkezései az állami költségvetési év tartalmának megfelelően értelemszerűen módosulnak. A törvénycikk 2. §-a szerint a részvénytársaságok és szövetkezetek, ha üzletvitelüket az állami költségvetési évvel összehangolják, akkor az üzleti évük végétől az állami költségvetési év kezdetéig terjedő időszakról külön mérleget kell készíteniük és annak alapján állapíthatják meg osztalékot. (Sz. I.)
- LVI. Az 1914. év hat hónapos költségvetési év volt az 1913. évi XXVI. tc. szerint. A csonka költségvetési évet az okozta, hogy a január–december

- időszakra vonatkozó költségvetési év helyett 1914-től július–június időszakra vonatkozott a költségvetési év. (Sz. I.)
- LVII. Az 1915. évi XII. tc. 1. §-a szerint a pótutalványozási időszak az 1914/15. költségvetési évtől kezdve megszűnik. Ennek következtében a számvevőségek, valamint a pénztárak és anyagkezelő hivatalok által vezetett főkönyvek úgy a pénztári tényleges eredményre, mint a kiadási utalványozásra és bevételi előírássra nézve a költségvetési év utolsó napjával zárandók le. E rendelkezés egyben el is törölte a *pótutalványozási negyedtet*. Mivel a költségvetési tárgyalásokat a költségvetési év kezdőpontjának eltolása ellenére sem tudták idejében befejezni, megpróbálták ugyanis pótutalványozási vagy pótkézelési időszak beiktatását. A pótutalványozási időszak rendszere azt jelenti, hogy a költségvetési év lejártá után bizonyos ideig még lehet múlt évi jogcímen alapuló kiadásokat és bevételeket az előző év hitele terhére utalványozni és elszámolni. Ha pedig a pótidőszak alatt a pénztári kezelést is elkülönítve vezetik, beszélünk pótkézelési időszakról. Ez nálunk (1912-ig) és a régi porosz jogban 3, Franciaországban 4-6 óra terjedt. Ugyanezt a célt szolgálja és sokszor a pótutalványozási időszakkal együtt is előfordul a hiteltekötés, amelynek során a függőben maradt munkálatokra vagy a hátralékos kiadások teljesítésére szükséges összegeket a zárszámadásban hátralékként kezelik, a következő évre átviszik, és ott csak ezekre a kiadásokra használják fel. E megoldásokkal egy ideig a magyar jog is kísérletezett, és csak az 1915. évi XII. tc. tért át a pótutalványozás és hiteltekötés módszeréről a hitelátvitelére. Ennél a hitelmaradványt vagy egy részét átvittek a következő költségvetési év kezelésébe, felemelték vele a következő évi költségvetési hitelt, és annak keretében használták fel. Később esetenként a hitelátvitelt is eltiltották, majd újra megengedték, de csak a beruházások keretében és legfeljebb két évre. Majd végleg eltörölték, mert nem volt olyan jelentős szerepe, a fenntartása pedig több hátránnyal, mint előnnyel járt. (Sz. I.)
- LVIII. Az állami számvevőszék felállításáról és hatásköréről szóló 1870. évi XVIII. tc. 1–3. §-a rendelkezik az intézmény jogállásáról, amelyben meghatározták, hogy az állam bevételeinek és kiadásainak, az államvagyonnak és az államadósság kezelésének s általában az államháztartáshoz tartozó pénzügyi és pénzügyi ellenőrzése végett „állami számvevőszéket” állítanak fel (1. §), az állami számvevőszék a minisztériumtól független, önálló hatáskörrel bír (2. §), az állami számvevőszék egy elnökből, egy fő számtanácsosból, a szükséges számú számtanácsosokból és a segédszemélyzetből áll, akikhez a kezelő személyzet járul (3. §). (Sz. I.)
- LIX. Az 1880. évi LXIV. törvénycikk 1. §-a szerint a budapesti királyi ítélőtáblánál a pótbírák számát 37-re emelték. A törvénycikk 2. §-a alapján az igazságügyminisztert felhatalmazták, hogy a budapesti királyi ítélő-

LX.

táblánál felszaporodott ügyhátralék feldolgozására az első folyamodású királyi törvényszék bíráit – amennyiben az igazságszolgáltatás hátránya nélkül eszközölhető – a budapesti királyi ítélőtáblához, az 1881. év végéig, kellő számban alkalmazhassa. Saját akarata ellenére azonban székhelyén kívül egy bíró sem alkalmazható. Az 1880. évi LXIV. törvénycikk 3. §-a szerint a nem Budapesten székelő királyi törvényszékektől e törvény alapján a királyi ítélőtáblához behívott bíró, alkalmaztatása tartamára, fizetése és lakbére felének megfelelő működési pótlékban és szabályszerű útiköltségben részesül. A törvénycikk 4. §-a alapján a kinevezendő pótbírák fizetésének és lakbérének, valamint az alkalmazandó királyi törvényszéki bírák működési pótlékának és útiköltségének fedezésére póthitelt kell nyitni, mely az 1881. évre szóló állami költségvetési törvény 2. §-a XX. fejezete 4. címénél lesz elszámolandó. (Sz. I.)

Az állami számvitelről szóló 1897. évi XX. törvénycikk némely rendelkezésének módosításáról és kiegészítéséről szóló 1920. évi XXVIII. törvénycikk 1–5. §-ai szerint az egyes miniszterek számvevőségi teendőit ellátó számvevőségek, valamint az állami vagyon és jövedelmek kezelésének igazgatásával megbízott, valamint az utalványozási joggal felruházott hatóságok és hivatalok mellé rendelt számvevőségek a pénzügyminiszter alá rendeltetnek. Ez a rendelkezés kiterjed egyes minisztériumok és hatóságok azon osztályaira is, amelyek számvevőségi teendőket teljesítenek. A jelentéstétel és a közigazgatási segédszolgálat, valamint az évi részletes előirányzatok elkészítése tekintetében a számvevőségek az illetékes minisztériumoknak, illetve az igazgató hatóságoknak vannak alárendelve, ellenben úgy az előzetes, mint az utólagos számviteli ellenőrzés tekintetében önállóan működnek, és a működésükért csak a pénzügyminiszternek felelősek.

A számvevőségek tisztviselőinek, ideértve a számvevőségi igazgatókat is, személyes ügyeire nézve, nevezetesen azoknak kinevezése, előléptetése, áthelyezése (szolgálati csere), szabadságolása, fizetési előlegek engedélyezése, pénzbeli segélyezése és jutalmazása és bármily egyéb javadalmazása (óradíjak stb.), továbbá fegyelmi ügye, a szolgálat alól való felfüggesztése, ideiglenes vagy végleges nyugalmazása és a szolgálatból való elbocsátása illetve végkielégítése tekintetében a pénzügyminiszter határoz. Az egyes minisztériumok számvevőségi igazgatói az idevonatkozó előterjesztéseiket közvetlenül a pénzügyminiszterhez teszik meg. Az állami vagyon és jövedelmek kezelésének igazgatásával megbízott, valamint az utalványozási joggal felruházott hatóságok és hivatalok mellé rendelt számvevőségek főnöke a vezetésére bízott tisztviselők személyes ügyeiben az illető miniszteri számvevőség igazgatójához tesz előterjesztést, aki ezeket az előterjesztéseket saját véleményével együtt a pénzügyminiszterhez köteles küldeni.

A számvevőségek személyi járandóságai utalványozása tekintetében a pénzügyminiszter különleges rendelkezéseket léptethet életbe, a dologi kiadásokat ellenben az illető miniszter, illetve az illető utalványozási joggal felruházott hatóság utalványozza. A fegyelmi eljárást megelőző vizsgálatot a számvevőségek tisztviselőire nézve a pénzügyminiszter is elrendelheti.

Az egyes miniszteri számvevőségek és az állami vagyon és jövedelmek kezelésének igazgatásával, valamint az utalványozási joggal felruházott hatóságok és hivatalok mellé rendelt számvevőségek a pénzügyminiszterhez is kötelesek jelentést tenni oly ügyekről, amelyekre nézve a pénzügyminiszter által véleményadásra elhívatnak, vagy saját kezdeményezésükre, valahányszor azt a számviteli szolgálat érdekében szükségesnek vélik. (Sz. I.)

LXI. Az 1921/22. költségvetési év augusztus 1-től december végéig viseendő közterhekről és fedezendő állami kiadásokról szóló 1921. évi XXXIV. törvénycikk 1. §-a szerint az 1920/21. évi állami költségvetésről szóló 1921. évi XXIII. tc. 1–7. §-aiban foglalt határozatoknak hatálya az 1921. évi december hó végéig kiterjesztetik azzal, hogy minden a jelen törvénnyel adott felhatalmazás alapján teendő kiadás az 1921/22. évi állami költségvetés keretébe lesz beillesztendő. A törvénycikk 5. §-a szerint az 1920. évi XXVIII. törvénycikknek 1–5. §-ai hatályon kívül helyezték. Így az egyes miniszterek számvevőségi teendőit ellátó számvevőségek, valamint az állami vagyon és jövedelmek kezelésének igazgatásával megbízott, úgyszintén az utalványozási joggal felruházott hatóságok mellé rendelt számvevőségek az egyes miniszterek alá visszarendeltetnek. (Sz. I.)

LXII. 1920-ban megszüntették a számvevőszékek rendeleti úton való utalványozásának lehetőségét, azaz a számvevőszékek csak abban az esetben teljesíthettek egy utalványt (kifizetést), ha azt a pénzügyminisztérium jóváhagyta. Azonban ezt a rendelkezést egy éven belül hatályon kívül helyezték, és valójában soha nem épült be a gyakorlatba. Ennek főként a praktikum az oka, hiszen minden egyes utalványozás tekintetében a pénzügyminiszter válaszának megvárása esetén összedőlt volna a teljes állami költségvetési rendszer. (Sz. I.)

LXIII. A belga alkotmány (1831) a mai napig hatályban van. Flamand, francia és német szövegváltozata egyaránt hivatalos fordításnak minősül. Belgiumban a miniszteri ellenjegyzés a király hivatalos cselekményeinek alapvető kelléke. Az alkotmány elsőként rögzítette a helyi (*municipális*) hatalom fontosságát, amely a francia forradalom vívmánya. Az alkotmány szövegfordítását és első mélyebb hazai elemzését Concha Győzőnek köszönhetjük. Concha Győző: *Újkori alkotmányok*. I. Budapest, MTA, 1884. 18–120. (K. Gy.)

- LXIV. A költségvetés jogi szabályozásának eredete Angliába vezet vissza. Anglia ugyanakkor az egyedüli olyan ország, ahol a költségvetési jog megszakítás nélkül, folyamatosan fejlődött. Angliának nincs írott alkotmánya, s így egy megszakítatlan jogfolytonosság áll fenn, amelynek alapjait az egyes meghatározó jogi dokumentumok adják. Az adómegállapítás jogának kiterjesztéséről szóló első dokumentum az 1215-ben kiadott Magna Charta, amely szerint az adók csak a koronahűbéresek megajánlása mellett vethetők ki. Míg az 1297-es megerősítése szerint adó nem szedhető az érsekek, püspökök, hercegek, bárók, lovagok és az ország többi szabad polgárainak beleegyezése nélkül. Ennek a dokumentumnak a jelentősége abban rejlik, hogy az adók kivetéséhez egyre nagyobb társadalmi csoport beleegyezését írták elő, amiből kiemelkedő a polgári elem megnevezése. Mindez feltételezte azt is, hogy az adók elfogadásának s beszédésének nagyobb legitimitást tudnak ezzel adni. A 15. századra teljes mértékben a parlament joga lett az adómegajánlás az uralkodóval szemben. Ez a parlament olyan megerősödött funkciójává vált, amelyet nem volt képes az uralkodó megkerülni. Sőt a jogok csorbitása ellenkező hatást váltott ki. I. Károly önkényes adómegajánlását egyszerűen nem teljesítették, s a bevételek szűkössége miatt éppen a parlament jogait kellett még jobban megerősíteni az uralkodónak az 1628-as *Petition of Rights*-ban: szabad ember adónak vagy más, önkényes adománynak szolgáltatására a parlamentnek törvény alakjában történő beleegyezése nélkül nem kényszeríthető. A modern költségvetés kialakulásának döntő mozzanata a felhatalmazási klauzula bevezetése, amely a megajánlott pénzek hovafordításáról dönt, tehát nemcsak a bevételek, hanem a kiadások elosztására is a parlamentnek van joga dönteni. (G. E.)
- LXV. A franciás iskola a költségvetési jog francia irányzatát jelenti. Franciaországban az adómegajánlás joga szintén a patrimonális állam felbomlásával, illetve a háborúk miatt megnőtt kiadások következtében egyre szélesebb körben bekerült a társadalom hatáskörébe. 1314-ben a király ígéretet tett, hogy az *Etats Généraux* beleegyezése nélkül nem vet ki adókat. 1355-ben a költségvetési jog fejlődésének egyik fontos állomásaként kilenc superintendenst választottak meg, akik az adó behajtásának ellenőrzése mellett vizsgálták azt is, hogy a bevételeket mire fordítják, s erről jelentést készítettek a parlament számára. A fejlődés azonban megszakadt, ugyanis az uralkodói hatalom megerősödése lehetővé tette, hogy 1614–1789 között a király ne hívja össze a parlamentet, és annak beleegyezése nélkül vessen ki adókat, használja fel az állami pénzeket. Az 1789-es Emberi és polgári jogok nyilatkozatában rendelkeztek ezen jogok visszaállításáról: a polgárok joga akár közvetlenül, akár képviselők útján a közadózás szükségességét megállapítani, ahhoz szabadon hozzájárulni, hovafordítását ellenőrizni, s annak hányadát, kivetését és besze-

dési módját, tartalmát meghatározni. A dokumentumnak a költségvetési jog szempontjából három fontos elemét kell kiemelni: a meghatározást, a hovafordítást és az ellenőrzés fogalmát. Ezek azok az összetevők, amelyek ma is a költségvetés lényegi politikai szerepét lefedik. Mindehhez az 1971-es francia alkotmány hozzászölte, hogy a költségvetést évente kell megállapítani. (Sz. I.)

LXVI. A független felelős minisztérium [kormány] alakításáról szóló 1848. évi III. törvénycikk 37. §-a a költségvetés bemutatásáról és a számadások előterjesztéséről szól. A költségvetési jog parlamentáris berendezkedése esetén a költségvetés bemutatása a kormány, ezen belül is a pénzügyminiszter hatáskörébe tartozott. A költségvetés végrehajtását követően a számadások előterjesztése is a kormány, és a pénzügyminiszter feladata. Azonban mind a költségvetés, mind a számadások elfogadása ténylegesen az Országgyűlés által kerül megvalósításra. Nagy Tibor: *Költségvetés és költségvetési jog 1848/49-ben. Állam és Igazgatás*, 7. (1955), 3–4. 221–232. (G. E.)

LXVII. Lónyay Menyhért (1822–1884) 1871 és 1872 között miniszterelnök, az MTA I. (1858) t. (1861) ig. tagja (1866), az MTA negyedik elnöke (1871–1884). 1849-ben a Szemere-kormányban államtitkár. Széchenyi hagyatékának gondozója volt az Akadémián. Lásd: Izsák Lajos et al. összeáll. (2002): *Magyar miniszterelnökök*. Budapest, Kossuth, 2002. 26–27. (K. Gy.)

LXVIII. Az 1867. évi XVIII. tc. az első hazai indemnitást (átmeneti időszakra költségvetési törvény megalkotását) lehetővé tevő törvényi rendelkezés. (Sz. I.)

LXIX. A *Budapesti Közlöny* a mindenkori kormány (egyik) hivatalos lapja volt 1867 és 1944 között. (K. Gy.)

LXX. A parlamentáris kormányformájú államok kormányai, ha a parlament a költségvetési törvényt idejében nem tudja elfogadni, akkor az ügyek további vitelére törvény útján megadható ideiglenes felhatalmazást (*indemnity*) kérnek az országgyűléstől, az előző évi költségvetés keretében. Ezt az országgyűlések rendszerint három-hat hónapra szokták megadni.

Az *angol jogban*, ahol a költségvetések a költségvetési év eltolása ellenére rendszerint nem készülnek el idejében, az indemnitás lehetőséget biztosít arra a kormány számára, hogy utólagos felmentést kapjon a költségvetés nélkül történő gazdálkodás jogkövetkezményei alól. Ennek alapján az indemnitástörvények végrehajtása törvénytelen cselekedet, amelyet utólag törvényesítenek, és a törvényt közérdekből megszegő személyeket mentesítik a felelősség alól. Jogi természetük tehát hasonlít a szükségrendeleteket tudomásul vevő parlamenti határozatokéhoz. A *kontinentális jogokban* viszont, és így a magyarban is, nem az utólagos

felmentést, hanem a felhatalmazás előzetes megadását fejezzük ki ezzel az elnevezéssel. A *francia és belga jogban* ilyenkor az előző költségvetés $x/12$ -ének megszavazását szokták kérni egy-egy hónapra (fr. *douzième provisoire*). Az V. francia köztársaság alkotmánya (1958, Art. 47) azonban új eljárást hozott. Eszerint, ha az alsóház (fr. *Assemblée nationale*) a költségvetési törvényjavaslatról annak benyújtása után negyven napon belül első olvasásban nem határozott, akkor a kormány a javaslatot a felsőház (fr. *Sénat*) elé terjeszti, amely tizenöt napon belül határozni tartozik. Ezután a javaslat, a rendes eljárás menetének megfelelően, a másik ház, nézeteltérés esetében még vegyes bizottság (fr. *commission mixte paritaire*) elé is kerül. Ha a parlament, hetven napon belül, ezek után sem határoz, a javaslat rendelkezései rendeletileg (fr. *par ordonnance*) hatályba léptethetők. Ha pedig a költségvetési törvényt nem hirdetik ki a költségvetési év lejárta előtt, a kormány sürgős felhatalmazást kér a parlamenttől az adók beszédésére, és a megszavazott szolgálatok hitelét rendeletileg (fr. *par décret*) megnyitja. A fenti határidők azonban csak a parlament ülésezése idején érvényesek. Az *olasz alkotmány szerint* a költségvetés ideiglenes meghosszabbítása (ol. *l'esercizio provvisorio del bilancio*) csak törvénnyel és legfeljebb összesen négy hónapra engedélyezhető. Náluk a felhatalmazási törvény alapján az előző évi költségvetési hitelnek csak a felhatalmazási törvény időtartama alatt esedékessé váló hányadát lehetett igénybe venni, s akkor is a régi fejezet, cím stb. alatt, ha az új tervezet máshol kívánta elszámolni. Nem voltak teljesíthetők a felhatalmazási törvény alapján olyan kiadások és bevételek sem, amelyek az új költségvetési törvényjavaslatba felvéve már nem voltak. Viszont azokat a halaszthatatlan kiadásokat, amelyek sem a volt költségvetési törvényben, sem a felhatalmazási törvényben nem szerepeltek, az új költségvetési törvény megalkotásáig előirányzat nélküli kiadásként kellett elszámolni. Ugyanez állt az előirányzat nélküli bevételekre is. *Ausztriában* ha a szövetségi kormány által idejében benyújtott költségvetési előirányzatot a képviselőház (ném. *Nationalrat*) a pénzügyi év lejárta előtt nem tárgyalja le, akkor a következő költségvetési év első két hónapjában automatikus költségvetési provizórium áll be. Ilyenkor az adókat és egyéb járandóságokat a fennálló előírások szerint beszedik, a kiadások azonban csak a következő pénzügyi törvényben megállapítandó hitelekre folyósíthatók, s felső határuk a javaslatba hozott összeg havonta esedékes $1/12$ -ed része. Ha a nemzetgyűlés a költségvetési javaslatot a pénzügyi év első két hónapjában sem intézi el, a törvény megalkotásáig szövetségi törvénnyel kell költségvetési provizóriumot létrehozni, ami már rendes indemnitástörvény. Még tovább ment a kormány felhatalmazásában az *argentín alkotmány* (1949) alapján kialakult törvényhozás, amely megengedi a költségvetés alkalmazá-

sát annak lejárta után is mindaddig, míg az új költségvetés létre nem jön. Hasonlóan az utolsó *egyiptomi alkotmány*, amely szerint, ha az új költségvetés jóváhagyása az új pénzügyi év kezdete előtt nem történt meg, akkor a jóváhagyásig egyszerűen az előző év költségvetését kellett alkalmazni. Az Alaptörvény elfogadását követően a *hazai szabályozás szerint* átmeneti gazdálkodásról szóló törvényt nem lehet alkotni. Az elmúlt bő két évtized tapasztalata szerint erre túl nagy igény nem is mutatkozott. Ugyanakkor Magyarország történetében volt rá példa: az országgyűlés 1916. december 5-i ülésén Teleszky pénzügyminiszter betérjesztette az indemnitásról szóló törvényjavaslatot, amely az 1916/17. költségvetési év első hat hónapjában viselendő közterhekről és fedezendő állami kiadásokról szóló 1916. évi XXII. tc. 1. és 2. §-aiban foglalt rendelkezések hatályát az 1916/17. költségvetési év végéig kiterjeszti. (Sz. I.)

LXXI. Az 1868. évi július hó elsejétől ugyanazon év szeptember hó 30-áig viselendő közterhekről szóló 1868. évi X. törvénycikk abból az okból került elfogadásra, hogy az 1868. évi IV. törvénycikkben a közterhek viselésére kiszabott határidő folyó évi június hó 30-án lejárt, és a minisztérium által beadott költségvetés és a közterhekre vonatkozó törvényjavaslatok tárgyalása még nem fejeződött be. Az 1868. évi X. törvénycikk 1. §-a szerint a magyar korona országaiban jelenleg fennálló összes egyenes és közvetett adók, úgyszintén az államjövedékek folyó 1868. évi július 1-jétől kezdve, ugyanezen évi szeptember 30-áig, az 1867. évre országos határozat által ideiglenesen elfogadott rendszer szerint érvényben maradnak. A 1868. évi X. törvénycikk 2. §-a alapján ha ezen idő alatt bármely adónemre nézve törvényhozási intézkedést fogadnak el, akkor az a törvényben kijelölt napon és módon hatályba lép. A 1868. évi X. törvénycikk 3. §-a szerint a pénzügyminiszter mind a törvénykezési (azaz bíraskodással kapcsolatos) és közigazgatási, mind a közös költségek fedezésére szükséges összegeket a jelen év folytán gyakorlatban volt eljárás szerint fogja folyókká tenni. A 1868. évi X. törvénycikk 4. §-a alapján e törvény, legfelsőbb szentesítése és az országgyűlésen való kihirdetése után, azonnal életbe lép. (Sz. I.)

LXXII. Köztehernek minősül a kirótt kötelezettség az állam felé; mindenkire kiterjedő, általánosan kötelező hozzájárulás, amit az állam kiró az állampolgáira, gazdasági vállalkozásokra, vállalatokra, pénzintézetekre a saját fenntartása és működése érdekében (például adó, illeték, járulék, sorkatonai szolgálat, közmunka). Szabó (2015) i. m. (IX. vj.) uo. (G. E.)

LXXIII. A nettó rendszer szerint a költségvetés egyes fejezeten belül kell a bevételeket és a kiadásokat meghatározni. Így a konkrét fejezet lesz köteles a bevételt előteremteni, és abból fedezheti a szükséges kiadásokat. A nettó finanszírozás eredményeként jelentős államháztartási megtakarítás keletkezhet, és hatékonyabbá válik a készpénz-gazdálkodás is.

- Halmos Istvánné – Orosz Ferenc: Az önkormányzati költségvetés realizálása nettó finanszírozás mellett Budapest-Csepel Önkormányzata gazdálkodásában. *Magyar Közigazgatás*, 46. (1996), 9. 551–557. (G. E.)
- LXXIV. A bruttó rendszer szerint az összes bevétel szolgál az összes kiadási előirányzat fedezetéül. Ugyanennek az elvnek megfelelően minden bevételt és kiadást teljes egészében, egymással szembeni beszámítás nélkül kell feltüntetni. Az uniós szabályozásban is érvényesül a bruttó rendszer. Kengyel Ákos: Európai uniós források a 2007–2013 közötti időszakban I. A közös költségvetés pénzügyi keretei. *CEO Magazin*, 7. (2006), 4. 1–8. A Pénzügyi rendelet azonban meghatároz bizonyos bevételeket, amelyeket kizárólag egyedi kiadások finanszírozására lehet fordítani. Szemlér Tamás: Az EU-költségvetés mérföldkövei: a rendszer reformjától a szervezett káoszig. *Külgazdaság*, 50. (2006), 7–8. 77–89. (G. E.)
- LXXV. A kiegyezés után Magyarországnak önálló államháztartást kellett létrehozni. Az Ausztriától való elválás és az önállósulás ezen a téren járt a legtöbb gyakorlati nehézséggel. Az 1867. év bevételei azonban végül is felülmúlták az előzetes várakozást, és biztató eredménnyel zárult az első szabályszerű költségvetési év, 1868 is. A kiegyezés után az állami költségvetésre nézve meghagyták az osztrák kormány által 1867. évre készített költségvetést, mivel a kormány az év folyamán vette át az igazgatást, és még nem terjeszthetett elő Magyarországra nézve önálló költségvetést. Az osztrák és magyar pénzügyminiszterek között 1867. március 8-án létrejött, és az 1867. március 13-án tartott minisztertanács által jóváhagyott megegyezés értelmében azonban a magyar- és erdélyországi költségvetést 1867. március 14-től kezdve elkülönítve kezelték. A magyar állam költségvetési és zárszámadási jogának alapját az 1848. évi III. tc. 37. §-a teremtette meg. A kormány gazdasági ellenőrzésében az országgyűlés jelentős jogosítványt kapott: hatáskörébe tartozott az állami költségvetés meghatározása. A parlament a költségvetés megszavazásával a kormány által előterjesztett kiadások szükségességét és nagyságát bírálta el. A zárszámadás keretében pedig a költségvetési előirányzatoknak a gazdálkodás eredményeivel történő összevetését végezte el. Az első állami költségvetést Lónyay Menyhért pénzügyminiszter – a közös ügyi költségeket megszavazó delegációk elhúzódo tárgyalásai miatt – csak jelentős késéssel, 1868. április 16-án terjesztette elő a képviselőházban. Az 1868. évi államköltségvetésről szóló törvénycikket (1868. évi XXVIII. tc.) 1868. szeptember 30-án hirdették ki. (Sz. I.)
- LXXVI. Az államadósságügy, államhitelügy, államkölcsonügy annyiban jelentenek azonos fogalmakat, hogy ezekben mindig az állam az adós, a hitelezők belföldi és külföldi természetes vagy jogi személyek, államok vagy nemzetközi szervezetek is lehetnek. Ezekben az esetekben ez a három kifejezés szinonimaként használható. Államadósság keletkezhet elvi-

leg akkor is, ha az állam nem tudott fizetni, és nem vett igénybe kölcsönt (hitelt), és így a költségvetési év végén adósi pozícióba került. Ez azonban a jelenlegi gazdasági rendszerben egyenlő az államcsőddel. Az államadósság okozója a költségvetési hiány (deficit), amelyet megterveznek, tehát szabályozni kell a deficit fedezésének módját. Ebből keletkezik a költségvetési adósság, amelynek a naptári évre vonatkozó tényleges végösszege nem a költségvetési törvényből, amely csupán terv, hanem a zárszámadási törvény adatából derül ki. A költségvetési deficit keletkeztető oka lehet külső körülmény, például nemzetközi gazdasági helyzet, továbbá belső ok, például ha az állam több feladatot vállal, mint amelyeket finanszírozni tud a költségvetési bevételből, tehát politikai ambíció is lehet az egyik kiváltó ok. Barcza György: Az államadósság szerepének változása a közgazdaságtanban és a magyar adósságkezelés alapelvei. *Pénzügyi Szemle*, 60. (2015), 4. 444–457. Az államadósság kérdését már a klasszikus pénzügytani irodalom is tárgyalta. Rámutattak kedvezőtlen közgazdasági hatásra, például hogy a magas adósság kamataival terheli a költségvetést, emellett hátrányos, mert pénzt von el a magángazdaságtól az állam részéről a deficit kiegyenlítésére felvett hitel, az államok rendszerint – ez a történelmi tapasztalat is – improduktív célokra használták fel ezeket a hiteleket. Baksay Gergely et al.: Az államadósság alakulása 1998 és 2012 között Magyarországon: trendek, okok, hatások. *MNB Szemle*, 8. (2013), 1. Klnsz. (online). Államkölcsön (államhitel) révén a kormányok bevételekhez jutnak, de a törlesztés a következő nemzedék által fizetett adókból történik. Mindezekre figyelemmel megkülönböztetendő a költségvetési hiány és az államadósság fogalma. A költségvetési hiány: adott költségvetési évben a költségvetés (államháztartás) bevételeinek és kiadásainak különbözete, amikor a kiadások meghaladják a bevételek összegét. Államadósság: az állam összes tartozása hitelezői felé. Fazekas Tamás – Nagy Rózsa: Az államadósság elméletben és a gyakorlatban. *Public Debt in Theory and Practice. Economica*, 4. (2011), 10. 62–72. Az államadósság az évek során felhalmozott (és nem törlesztett) költségvetési hiányok és ehhez kapcsolódó járulékos fizetési kötelezettségek (például kamat) összessége. Matolcsy György: Államadósság. *Nemzeti Érdek*, 5. (2011), 17. 22–34. Az államadósság formailag kölcsönügylet vagy értékpapír (államkötvény). Az éves adósságszolgálat az adott évben lejáró (fizetendő), az államot (költségvetést) terhelő pénzügyi kötelezettség összessége. A maastrichti szerződés szerint a valutáris integráció konvergenciakritériumai közé tartozik (a stabilitás, a kamatpolitika és az árfolyampolitika mellett) a költségvetési politika: az államháztartás folyó deficitje a GDP 3%-át, illetve az adósságállomány a GDP 60%-át nem lépi túl. E kritérium rugalmasan alkalmazandó; ha a deficit, illetve az adósságállomány hosszú

- távú trendje csökkenő irányzatú, a magasabb ráta átmenetileg elfogadható. Török Ádám: Intézményépítés a túlzott államadósság elleni védekezés érdekében. *Közgazdasági Szemle*, 58. (2011), 7–8. 577–591. (G. E.)
- LXXVII. Az 1869. évi költségvetés az első modern kori költségvetése Magyarországnak, hiszen a kiegyezést követően az 1868. évi XXVIII. tc. az 1869. évre már újra önálló, a magyar parlament által felügyelt költségvetést tett lehetővé. Ekkor kezdett kialakulni az a költségvetés kialakítására vonatkozó szokásjogi normarendszer is, amit aztán az 1897. évi XX. tc. emelt kötelező erőre. Az osztrák és a magyar költségvetés fejlődésének közös ívét az I. világháború és a világháborút lezáró béke törte félbe. (Sz. I.)
- LXXVIII. A költségvetési törvényjavaslat keretében az államháztartásért felelős miniszter javaslatára a kormány március 31-ig meghatározza a gazdaság- és pénzügypolitika fő irányait, így különösen az adópolitika és a költségvetési politika céljait, rögzíti az államadósság csökkentésével összhangban álló költségvetési egyenleg célt (költségvetési irányelvek). Szabó István: A költségvetés adóbevételeinek alakulása – az adóelvonás szintjének alakulása, valamint az adópolitika céljai. *Számvitel, Adó, Könyvvizsgálat*, 57. (2015), 7–8. 324–325.
- Az államháztartásért felelős miniszter ennek megfelelően kidolgozza a tervezés részletes ütemtervét és tartalmi követelményeit, így különösen a kiadások felülvizsgálatának irányait, a tervezés során érvényesítendő számszerű és szabályozási követelményeket, a tervezéshez használt dokumentumokat, az előírt adatszolgáltatások teljesítésének módját, valamint a központi költségvetésről szóló törvény fejezeteinek tervezett kiadási főösszegeit (tervezési körirat). Tóth G. Csaba: A költségvetés fenntarthatóságát mérő mutatók előrejelző képessége. *Pénzügyi Szemle*, 59. (2014), 4. 544–561.
- A fejezetet irányító szerv az államháztartásért felelős miniszter által meghatározott részletességgel – a fejezetre nézve megállapított tervezett kiadási főösszeg megtartásával – május 31-ig megtervezi az adott fejezetbe sorolt költségvetési szerv, központi kezelésű előirányzat és fejezeti kezelésű előirányzat, valamint az elkülönített állami pénzalap és a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai tervezett bevételeit és kiadásait. A fejezetet irányító szerv a megtervezett bevételeket és kiadásokat július 31-ig egyezteteti az államháztartásért felelős miniszterrel, egyidejűleg tájékoztatást ad a költségvetési bevételeket és a költségvetési kiadásokat befolyásoló jogszabályok, közjogi szervezetszabályozó eszközök, szerződések vagy más kötelezettségek módosításának lehetőségéről, módjáról. Mindezek alapján az államháztartásért felelős miniszter elkészíti a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat tervezetét, amelyet az abban

- foglaltak megalapozásához szükséges törvénymódosításokat tartalmazó önálló törvényjavaslattal együtt a kormány elé terjeszt. (Sz. I.)
- LXXIX. A budgetjog megegyezik a költségvetési jog szűkebb értelmével, amely a törvényhozó testületet az államháztartás megállapítása körül megilleti, és amely különösen a költségvetés megszavazásának, illetőleg megtagadásának jogában és ennek kapcsán az államháztartás törvényszerű vitelének ellenőrzésében nyilvánul meg. E jog a legfontosabb alkotmányjognak tekinthető, és ez e körüli küzdelmekben fejlődött a modern alkotmányjog, amelynek ez az egyik legfontosabb vívmánya. Különösen Franciaországban és Angliában a politikatörténet legkülönösebb jelenségei azok a problémák, amelyek a költségvetési jog gyakorlása körül fölmerültek. E küzdelmek eredménye azon jognak elismerése, hogy a nép, illetőleg annak képviselője az állami bevételeket és kiadásokat évenként megszavazza. E jog jelentősége abban rejlik, hogy ezáltal határozott kifejezést nyer a nép szuverenitása, mert csak szuverén népek gyakorolják e jogot; olyan népek, amelyek a szuverenitástól meg vannak fosztva, az államháztartás megállapításába nem folynak bele, legalábbis nem döntően. Továbbá a költségvetés megállapítása útján a kormányzati túlköltekezés megállítására is van lehetőség. A költségvetési jog fontossága abban is keresendő, hogy annak gyakorlása útján a parlament a kormányt kényszerítheti, hogy vagy az általa kívánt szellemben kormányozzon, vagy pedig a kormányzás lehetőségét átadja másnak. Wlassics Gyula: A felsőház és a költségvetési jog. *Jogállam*, 30. (1931), 1–2. 3–5. Végül pedig a költségvetési jog gyakorlása útján a kormányzat vitele és a közigazgatás egészében és részleteiben a parlament ellenőrzése alatt áll. Ennek tulajdonítható, hogy a költségvetési vita elhagyva szűkebb medrét, a kormányzat általános tárgyalása útján alakul át, amelyben gyakran igény szerény rész jut a valós költségvetési vitának. Földes Béla: Államháztartástan (Pénzügytan). Budapest, Grill, 1912. 31–32. (Sz. I.)
- LXXX. A bonyolult elnevezésű 1869. évi XXVI. törvénycikk az 1870. év január 1-től ugyanazon év március 31-ig viselendő közterhekről és fedezendő kiadásokról szól. Az ötödik indemnitási (indemnitási időszakról rendelkező) törvény volt. (G. E.)
- LXXXI. Az eredeti költségvetési előirányzat az éves költségvetés várható bevételeit és kiadásait tartalmazza. A módosított előirányzat az intézmény részére megállapított kiadási és/vagy bevételi előirányzatok növelése vagy csökkentése. Az előirányzat átcsoportosítása a költségvetés bevételi és kiadási főösszegének változatlansága mellett végrehajtott módosítás. Az intézmények elemi költségvetésének előirányzatait és módosításait a fenntartó hagyja jóvá a költségvetési rendeletében. Az eredeti előirányzat elfogadásának határideje február 15., ha a költségvetési tör-

- vény kihirdetésére a költségvetési évben kerül sor, a benyújtási határidő a költségvetési törvény kihirdetését követő 45. nap. A költségvetési rendeletnek tartalmaznia kell a működési és felhalmozási célú bevételeket és kiadásokat, ezen belül költségvetési intézményenként a személyi jellegű kiadásokat, a munkaadókat terhelő járulékokat, a dologi jellegű kiadásokat, az ellátottak pénzbeli juttatásait, a speciális célú támogatásokat, a költségvetési létszámkeretet, illetve a helyi önkormányzat által kijelölt felhalmozások (beruházások, felújítások és az egyéb felhalmozási célú kiadások, támogatások) előirányzatait. Halustyk Anna (szerk.): *Pénzügyi jog*. I. Budapest, Pázmány Press, 2013. 300. (G. E.)
- LXXXII. Magyary az 1870-es költségvetés jellegadó, rendszerszervező, megalapozó sajátosságaira hívja fel az olvasó figyelmét. (K. Gy.)
- LXXXIII. Részletes költségvetés. A költségvetés az állami bevételek és kiadások részletes és teljes körű előirányzása, amelynek célja az állami gazdálkodás egy adott időszakban való tervszerű folytatása, lehetőség szerint az államháztartás gazdasági egyensúlyának biztosításával. Maiyalehné Gregóczki Etelka: *Államháztartási ismeretek*. Budapest, BCE Közigazgatás-tudományi Kar, 2010. 94. A költségvetési jog történetében a jogfejlődés két területen bontakozott ki: először a központi államhatalom politikai akaratának kifejeződéseként jelent meg, majd az államhatalom helyi, területi szerveinél (helyi önkormányzatoknál) a közigazgatási jog keretében költségvetési-gazdálkodási jogként mint a belügyi igazgatás része. (G. E.)
- LXXXIV. Az Állami Számvevőszék az Országgyűlés legfőbb pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve, amely az Országgyűlésnek alárendelve látja el feladatát, és amely általános hatáskörrel végzi a közpénzekkel, illetve az állami és önkormányzati vagyonnal való gazdálkodás ellenőrzését. Az Állami Számvevőszék jogállását és hatáskörét az Alkotmány és az ÁSZ-törvény határozza meg. Az ÁSZ Stratégiája kimondja, hogy a szervezet küldetése az, hogy „szilárd szakmai alapon álló, értékteremtő ellenőrzéseivel előmozdítsa a közpénzügyek átláthatóságát, rendezettségét, és hozzájáruljon a jó kormányzáshoz”. Kovács Árpád (szerk.): *Az ellenőrzés rendszere és módszerei*. Budapest, Perfekt Zrt., 2007. 320. Már az 1848-as forradalom során elvárás volt egy olyan intézmény, amely függetlenül felügyeli, elszámoltatja a Kincstárt, és a köz javára azt nyilvánossá teszi. A kiegyezést követően, 1868-ban létrejött a Császári és Királyi Legfőbb Számvevőszék, amely nyilvántartotta és ellenőrizte az Osztrák–Magyar Monarchia közös külügyi, hadügyi és általános pénzügyi kiadásait. Az első önálló magyar Állami Számvevőszék (magyar királyi Legfőbb Állami Számvevőszék) 1870-ben jött létre Gajzágó Salamon vezetésével. Neve 1914-ben Legfőbb Állami Számvevőszékre (LÁSZ) módosult. A jelenlegi számvevőszékhez hasonlóan már a LÁSZ is a kormánytól

független, önálló hatáskörű szervezetként ellenőrizte a közpénzekkel, a közvagyonnal való gazdálkodást. 1949-ben, a II. világháborút követő politikai fordulat során szüntették be működését rendeletileg, és állami felügyelet alá került. Negyven év múltán, 1989. október 23-án alakult újjá a Magyar Köztársaság kikiáltásával egyidejűleg. Az Alkotmánybíróság mellett a másik, a magyar demokrácia garanciáját jelentő legfőbb intézmény. Székhelyének egy történelmi múlttal rendelkező épület ad otthont – megőrizve annak építészeti, esztétikai értékeit. Kovács Árpád: Tények és gondolatok az Állami Számvevőszékről. *Új Magyar Közigazgatás*, (2009), 8. 2–8.

Napjainkban az Állami Számvevőszék szerepe kiemelt a költségvetési törvényjavaslat elfogadásában. Az Állami Számvevőszék az Országgyűlés legfőbb pénzügyi-gazdasági ellenőrző szerveként jött létre, amely csak az Országgyűlésnek és a törvényeknek van alárendelve. Az Állami Számvevőszék az állam legfőbb pénzügyi ellenőrző szerve. Az Állami Számvevőszék törvényben meghatározott feladatkörében általános hatáskörrel végzi a közpénzekkel, valamint az állami és az önkormányzati vagyonnal való gazdálkodás ellenőrzését. Az Állami Számvevőszék ellenőrzi ennek megfelelően az államháztartás gazdálkodását, ennek keretében a központi költségvetési javaslat megalapozottságát, a bevételi előirányzatok teljesíthetőségét, az állami kötelezettségvállalással járó beruházási előirányzatok felhasználásának törvényességét és célszerűségét. Domokos László: Megújított közpénzügyek, megújított Állami Számvevőszék. *Polgári Szemle*, 10. (2014), 1–2. 39–59. (G. E.)

LXXXV. A költségvetési hiány az adott költségvetési évben a költségvetés (államháztartás) bevételeinek és kiadásainak különbözete, amikor a kiadások meghaladják a bevételek összegét. Ábel István – Kóbor Ádám: Növekedés, deficit és adósság – fenntartható keretben. *Közgazdasági Szemle*, 58. (2011), 6. 511–528. (Sz. I.)

LXXXVI. Az állam szükségletei közszükségletek, amelyek nagyszámúak, az állam egész területén jelennek meg és elégítendőek ki. Az állami bevételek döntően nem magánjogi, hanem közjogi, az állami szuverenitás gyakorlása során megszerzett bevételek (vagyis tipikusan adó jellegű bevételek). A költségvetés pénzügyi szabály, amely határozott időszakra felhatalmazást ad a bevételek beszedésére és a kiadások teljesítésére; továbbá biztosítja megismerhetőséget és ezáltal a közbizalmat az állami pénzügyek irányt. Ugyanakkor a költségvetés pénzügyi terv, program a kormányzati gazdaságpolitikai célkitűzések végrehajtására, ennek következtében pénzügyi értelemben a bevételek és kiadások nyilvántartása, azonban jogi tekintetben a költségvetés jogszabály (törvény). Báger Gusztáv: Programalapú költségvetés. *Pénzügyi Szemle*, 51. (2006), 3. 281–301.

A központi költségvetést, az elkülönített alapok és a társadalombiztosítás költségvetését az Országgyűlés fogadja el (törvényi formában), a helyi önkormányzatok költségvetéseit a helyi képviselő-testületek fogadják el (rendeletet alkotva a költségvetésekről).

Az Alaptörvény 36. cikk (3) bekezdése szerint a központi költségvetésről szóló törvény elfogadásával az Országgyűlés felhatalmazza a kormányt az abban meghatározott bevételek beszedésére és kiadások teljesítésére. A költségvetési törvény egyik legfontosabb funkciója az Országgyűlés által a kormánynak adott felhatalmazás, hogy a törvényben meghatározott bevételeket beszedje, a kiadásokat pedig teljesítse. A költségvetési bevételeket és a költségvetési kiadásokat pénzforgalmi szemléletben kell számba venni. A pénzforgalomban megvalósuló tételek mellett a pénzforgalommal nem járó kiegészítő tételeket is el kell számolni költségvetési bevételként vagy költségvetési kiadásként. Kármán András: A magyar költségvetés kiadási szerkezete nemzetközi összehasonlításban. *Hitelintézeti Szemle*, 7. (2008), 6. 665–677.

Költségvetési bevétel: *a*) a közhatalmi bevételek: adók, illetékek, járulékok, hozzájárulások, bírságok, díjak és más fizetési kötelezettségek, *b*) a közfeladatok ellátása során nyújtott közszolgáltatások ellenértékei, *c*) az európai uniós forrásokból és az államháztartáson kívülről érkező támogatásokból származó bevételek, *d*) a nemzeti vagyonnal kapcsolatos bevételek és *e*) a kapott kamatok. Költségvetési kiadás: *a*) a költségvetési szervek működési és felhalmozási kiadásai, *b*) az államháztartáson kívül ellátott közfeladatok finanszírozásával kapcsolatos kiadások, *c*) az európai uniós tagságból és más nemzetközi kötelezettségekből származó fizetési kötelezettségek, *d*) a társadalombiztosítás pénzügyi alapjaiból finanszírozott ellátások, *e*) a nemzeti vagyonnal kapcsolatos kiadások és *f*) az államháztartás alrendszereinek adósságával kapcsolatos kiadások. Az adókhöz lásd: Domokos László: Az adózási rendszer az állami funkciók gyakorlásának alapja. *Számvitel, Adó, Könyvvizsgálat*, 57. (2015), 9. 424–425. (Sz. I.)

- LXXXVII. Az 1875. évi államköltségvetésről szóló 1875. évi XXXIII. tc. 1. §-a szerint az 1875. évre a magyar korona országainak rendes kiadásai: kétszáz-hétmillió-egyszázkilencvenötezer-tizenkét o. é. forintban; rendkívüli kiadásai: huszonhatmillió-hatszázkilencezer-hatvanhárom o. é. forintban; hitel- és pénztárműveleti kiadásai: ötmillió-hetvenkétezer-egyszázharminckét o. é. forintban állapítatnak és ajánlatnak meg. (Sz. I.)
- LXXXVIII. Az 1875. év I. negyedében viselendő közterhekről és fedezendő államköltségekről szóló 1874. évi XXXVI. törvénycikk 1. §-a alapján a minisztérium felhatalmaztatik, hogy a magyar korona országaiban jelenleg fennálló adókra és államjövedékekre vonatkozó összes törvényeket, azoknak időközben bekövetkező módosításaival, az 1875. év első

negyede folytán érvényben tarthassa, s az azok alapján befolyó adókból és egyéb bevételekből az állam szükségletét a következő szakaszban meghatározott módon fedezhesse. A törvénycikk 2. §-a szerint a kiadási tételekre nézve a felvett 54 millió ezüstforint névértékű államkölcsön első törlesztési részlete 852 600 forinttal, valamint az 1874. évi XIV. tc. alapján felvett 76,5 millió forint ezüstforint kölcsön után 1875. évi február 1-jén lejáró 2 409 750 forint félévi 6% kamat is a kiadási tételekhez sorozandók. A törvénycikk 3. §-a alapján az ezek folytán teendő költségek az 1875. évi államköltségvetés keretébe lesznek beillesztendők. A törvénycikk 4. §-a szerint jelen törvény hatálya az 1875. évi államköltségvetésről szóló törvény kihirdetése napján megszűnik. A törvénycikk 5. §-a alapján ezen törvény végrehajtásával a pénzügyminisztert bízták meg. (Sz. I.)

- LXXXIX. A megtakarítás alapvető funkciója, hogy jövőbeli váratlan helyzetekre forrást csoportosítsunk. Farkas Péter: Beruházás, megtakarítás és nettó transzfer a világgazdaság térségeiben. *Statistikai Szemle*, 89. (2011), 7–8. 839–858. A költségvetés mérlege akkor van egyensúlyban, ha a kormányzati kiadások és az állami megtakarítások összege egyenlő az adókkal. Megtakarítás alapjául szolgálhat például a költségvetési tartalék, amely konkrét cél meghatározása nélküli kiadási előirányzat. Nem tervezett kiadásokra lehet fordítani, célja, hogy adott esetben a kormány gyorsan tudjon cselekedni. A tartalékok között megkülönböztethetünk rendkívüli kormányzati intézkedésekre szolgáló tartalékot, céltartalékot és fejezeti tartalékot. A központi költségvetésről szóló törvényben rendkívüli kormányzati intézkedésekre szolgáló tartalékot kell képezni az előre nem valószínűsíthető, nem tervezhető költségvetési kiadásokra és az előirányzott, de elháríthatatlan ok miatt elmaradó költségvetési bevételek pótlására. A rendkívüli kormányzati intézkedésekre szolgáló tartalék előirányzata nem lehet több a központi költségvetésről szóló törvény kiadási főösszegének 2%-ánál, és nem lehet kevesebb 0,5%-ánál. A rendkívüli kormányzati intézkedésekre szolgáló tartalék terhére – az éves hatást tekintve – annak legfeljebb 40%-os mértékéig vállalható kötelezettség az első félévben. Ennél nagyobb kötelezettségvállaláshoz az Országgyűlés jóváhagyása szükséges. A céltartalék olyan, a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott kiadási előirányzat, amely évközi kormányzati intézkedés fedezetül szolgál, és amelynek célját és rendeltetését egyidejűleg meghatározták, azonban az előirányzat felhasználásának fejezet, cím, alcím szerinti megoszlása a központi költségvetésről szóló törvény elfogadásakor még nem ismert. Ha a központi költségvetésről szóló törvény más tartalék létrehozásáról rendelkezik, a központi költségvetésről szóló törvényben meg kell határozni a tartalék célját, felhasználásának módját és feltételeit. A központi

- költségvetésről szóló törvény eltérő rendelkezése hiányában a tartalékok felhasználásáról a kormány egyedi határozatban rendelkezik. (Sz. I.)
- XC. A költségvetési hiány hitelekkel fedezhető, amelyek beépülnek a költségvetésbe, és ezáltal a hitel teljes körű visszafizetéséig a költségvetés része lesz, és növeli a költségvetés kiadási oldalát. Ennek következtében a költségvetési törvényben foglalt hitelek valamilyen állami kiadás fedezeteként kerülnek felvételre, ami azonban hosszú távon megnehezíti a jövőbeli tervezést. Mindezek figyelembevételével ma is helytálló Magyar Zoltán kijelentése, miszerint a költségvetési törvénybe foglalt hitelek szabják a kiadások zsinórmértékét. (G. E.)
- XCI. A pénzügyi bizottság az Országgyűlés pénzügyi kérdésekkel foglalkozó bizottságát jelenti. A zárszámadás ellenőrzése vonatkozásában már a kiegyezés után a bizottság maga kérte, hogy ezt a feladatot a megalakítandó számvevőszék („Legfelsőbb Állami Számszék”) lássa el annak nehézsége miatt. A 20. század második felétől költségvetési és pénzügyi bizottság néven működött, jelenleg csupán költségvetési bizottság létezik. (K. Gy.)
- XCII. A pénzügyminiszter a pénzügyi központi kormányzati szerv élén álló személy. Az első magyar pénzügyminisztérium 1848-ban jött létre a független felelős magyar kormány („minisztérium”) pénzügyi alosztályaként. (Később, 1867 után az alosztályokra, osztályokra is elkezdtek alkalmazni a minisztérium nevet, míg a kormányt a félrevezető, jogiatlan „összminisztérium” névvel illették.) Az abszolutizmus idején nem volt magyar pénzügyminisztérium, csupán a bécsi pénzügyminisztériumnak alárendelt dekoncentrált szervek (pénzügyigazgatóságok). A kiegyezéstől a pénzügyminiszterek regnálása folyamatos, úgy is, mint a mindenkori kormány egyik alapvető figurája. A pénzügyminiszter gyakorolta a pénzügyi ellenőrzést a többi minisztérium felett. Az első pénzügyminiszter Kossuth Lajos (1848) volt, a második Batthyány Lajos (1848), a harmadik Duschek Ferenc (1848–1849). 1849 és 1867 között a pénzügyi jogköröket a bécsi kormány gyakorolta. A negyedik pénzügyminiszter Lónyay Menyhért volt (1867–1870). Az ötödik pénzügyminiszter, Kerkapoly Károly (1870–1873) egyetemi tanárként a közigazgatásban egyik művelője volt, akinek könyvműveit (litografált) egyetemi jegyzetének első kiadását Koi Gyula tárta fel. Koi (2014) i. m. (XVIII. vj.) 200. (K. Gy.)
- XCIII. A központi költségvetés fejezetekre tagozódik. A fejezet a költségvetési tervezés, végrehajtás és beszámolás szempontjából önállóan felügyelt, irányított szervek és előirányzatok összessége. A költségvetési fejezetek költségvetési címekre, alcímekre tagozódnak. A költségvetési fejezet saját kezelésű, nem a központi költségvetési szervekhez rendelt előirányzatai az úgynevezett fejezeti kezelésű előirányzatok. A költség-

vetési törvényben szereplő címek címrendet képeznek. A költségvetés alapegységei az előirányzatok és a kiemelt előirányzatok. A fejezetrend jellemzői: viszonylag állandó, szervezeti (miniszteriális) szemléletmód uralja, az egyes hatalmi ágakat megtestesítő szervezetek önálló fejezetet alkotnak, önálló fejezetet alkotnak a fontosabb államigazgatási szervek is, speciális esetben más, kisebb szervek is alkothatnak önálló fejezetet. Esetenként a funkcionális (tárgyi) szemléletmód is megjelenik. Halus-tyik (2013) i. m. (LXXXI. vj.) 300. (Sz. I.)

XCIV. Az appropriáció során az Országgyűlés a költségvetési törvénnyel ha-
talmazza fel a kormányt a költségvetésben előírt bevételek beszedésére
és a kiadások teljesítésére. A felhatalmazás a költségvetési jog lényege.
A költségvetésben foglalt részletes számadatok azt a célt szolgálják,
hogy a felhatalmazás tartalma és korlátai egyértelműen meghatározott
legyen. Györffy Dóra: Válság és válságkezelés Görögországban. A puha
költségvetési korlát szerepe a gazdasági összeomlásban. *Közgazdasági
Szemle*, 61. (2014), 1. 27–52. Az appropriáció fogalma az angol költség-
vetési jogból eredeztethető. 1688 óta a király számára megszavazott
összeg csak a parlament által meghatározott célra fordítható (appropri-
ációs záradék). (Sz. I.)

XCV. 6 öt hónapi [jav. ebből: 5 hó napi] sh. (K. Gy.)

XCVI. Az államháztartáson általában az állam gazdálkodását értjük, amely-
nek során az állam anyagi javakkal rendelkezik. Nem tartozik az ál-
lamháztartás körébe: a monetáris politika, illetve az állam magánjogi
jogviszonyai. Az államháztartás alrendszerének száma és funkciója or-
szágonként és időben is eltérő lehet. Ma a magyar államháztartás két al-
rendszerre tagolódik: a központi alrendszerre, valamint az önkormány-
zati alrendszerre. Az államháztartás központi alrendszerébe tartozik
az állam, a központi költségvetési szerv, a törvény által az államháztartás
központi alrendszerébe sorolt köztestület, és a köztestület által irányí-
tott köztestületi költségvetési szerv. Az államháztartás önkormányzati
alrendszerébe tartozik a helyi önkormányzat, a helyi nemzetiségi önkor-
mányzat és az országos nemzetiségi önkormányzat, a jogi személyiségű
társulás, a többcélú kistérségi társulás, a térségi fejlesztési tanács és a he-
lyi önkormányzati, helyi nemzetiségi önkormányzati, országos nem-
zetiségi önkormányzati költségvetési szerv. Gerencsér Balázs Szabolcs:
Nemzetiségi törvények Magyarországon. In Gyeney Laura (szerk.): *Ki-
sebbségvédelem Európában: Kisebbségvédelmi alapismeretek*. Budapest,
Kisebbségi Jogvédő Intézet, 2015. 45–58. (G. E.)

XCVII. Wekerle Sándor (1848–1921) az első magyar polgári származású mi-
niszterelnök. Az első olyan kormányfőnk volt, aki háromszor alakított
kormányt (1892–1895; 1906–1910; 1917–1918). Jogot végzett, külhoni
egyetemeken szélesítette pénzügyi ismereteit. 1870-ben közgazgatási

és pénzügyi jogból doktorált. Az MTA ig. (1914), majd t. tagja (1918). 1892-ben helyreállította az államháztartás egyensúlyát. Első kormányzása idején vezette be az egyházpolitikai reformokat. Erős híve volt a magyar szupremáciának. 1907-ben második kormánya hozta meg a népiskolai törvényt (*Lex Apponyi*). Harmadik kormánya a választójog kiszélesítésén munkálkodott. Izsák et al. (2002) i. m. (LXVII. vj.) 44–49. (K. Gy.)

XCVIII. Az illetmény elnevezés Magyar korában nem volt egységes, mint ahogy a személyi állomány megnevezése általánosságban közhivatalnok volt (szemben a magántisztviselőkkel), és gyakran használták a közalkalmazott elnevezést. Koi (2014) i. m. (XVIII. vj.) 85., 147., 164. A korabeli közalkalmazott olyan személy, aki jogviszonya alapján havonta illetményre jogosult. Az illetmény ma alapilletményből, illetménykiegészítésből és illetménypótlékból áll. Waldmann Gábor: A tizenharmadik havi illetmény szabályozása a közszférában. *Munkaügyi Szemle*, 50. (2006), 7–8. 75–76. (Sz. I.)

XCIX. A Magyar Nyugati Vasút egykor közös magyar–osztrák vasúttársaság volt, amelynek kilencvenévi időtartamra szóló engedélyét az 1869. évi V. törvénycikk tartalmazta. A magyar vonalak építésére mérföldenként 36 400 forintot biztosítottak, Stájerország 5%-ot biztosított 719 800 forint építési tőke után mérföldenként. A különböző vonalváltozások, továbbá a grazi pályaudvar költséges építése pénzügyi zavarokat idéztek elő, ehhez járult később a győri, székesfehérvári stb. közös pályaudvarok költsége is. Ezek fedezése végett Stájerország az építési tőkét mérföldenként 728 000 forintra emelte föl, továbbá 3 276 400 forintra újabb elsőbbségeket adtak el. Amikor a magyar kormány az 1875. évi XLI. törvénycikk és az 1876. évi XI. törvénycikk alapján meghatalmazást nyert a vasutak segélyezésére, a Magyar Nyugati Vasút 571 000 forintot kapott, amelyhez az osztrák kormány azzal járult, hogy a stájerországi vonalak tiszta jövedelmét 332 000 forint erejéig biztosította. Ennek ellenére 1885-ben 373 510 forint függő adóssága volt a társaságnak és ennek fedezésére a szelvények értékét kellett csökkenteni 1 forint 25 krajcárral, sőt az újabb beruházások érdekében az 1874. évi kölcsönt megnövelték. Végül 1888. augusztus 19-én mindkét kormány lefoglalta a vasutat, majd 1889. január 1-jétől az 1889. évi XIV. törvénycikk értelmében a magyar állam vasúti hálózatához csatolták. (Sz. I.)

C. Az 1896. évi VI. tc. szólt az 1896. év (azaz a millenniumi év) államkiadásairól. Az 1896. évre a magyar korona országainak rendes kiadásai: négy-százharminchétmillió-háromszáznolcvanhatezer-hétszázhuszonhat o. é. forintban; átmeneti kiadásai: kilencmillió-négy-száznegyven-hétezer-kétszáz-tizenkilencezer o. é. forintban; a beruházási kiadásai: tizenkilencmillió-öt-száz-nolcvanezer-kilenc-száz-huszonegy o. é. forint-

- ban; rendkívüli közös ügyi kiadásai: hatmillió-hatszázhuszonnyolcezer-háromszázhat o. é. forintban határozottak el. (K. Gy.)
- CI. Az 1897. évi XI. tc. az 1897. évi államköltségvetésről szól. Az 1897. évre a magyar korona országainak rendes kiadásai: négyszáznegyvenegymillió-kétszázötvenhatezer-háromszáznyolcvanegy o. é. forintban; átmeneti kiadásai: nyolcmillió-tizenháromezer-kilencszázötvenkét o. é. forintban; beruházási kiadásai: tizenkilencmillió-egyszázegyezer-hatszázötvenegy o. é. forintban; rendkívüli közös ügyi kiadásai: hatmillió-nyolcszázkilencvenhétézer-nyolcszáznyolcvanhat o. é. forintban állapítottak és ajánlottak meg. (K. Gy.)
- CII. A nyilvános betegápolás költségeinek fedezéséről szóló 1898. évi XXI. törvénycikk 1. §-a szerint a nyilvános betegápolási költségek terhének egyenletes megosztása végett „országos betegápolási alap” létesítetik. A törvénycikk 2. §-a alapján az országos betegápolási alap a folyó (t. i. a költségvetési) évben közigazgatásilag előirt egyenes államadók (földadó, házadó, keresetadó, nyilvános számadásra kötelezett vállalatok és egyletek adója, bányaadó, végre a tőkéik kamatai és járadékok után járó tőkekamat- és járadékadó) alapján kivetett országos betegápolási pótagóból létesítetik. Az ideiglenes házadómentesség nem mentesít a betegápolási pótagó viselése alól. Az országos betegápolási pótagó az említett egyenes államadók 3%-át meg nem haladhatja. Az országos betegápolási pótagó tényleges % nagyságát évről évre a belügyminiszter a pénzügyminiszterrel egyetértés mellett az állami költségvetésben hozza javaslatba. A belügyminiszter az országos betegápolási alap állapotáról az országgyűlésnek, az állami költségvetés bemutatásakor, évenként jelentést tesz. Az országos betegápolási pótagó kivetése, esedékessége és behajtása, valamint az esedékes részletek után járó késedelmi kamatok tekintetében az egyenes államadókra nézve fennálló szabályok irányadók; úgy a kivetés, mint a behajtás az illető egyenes államadókkal egyidejűleg és együttesen történik. (Sz. I.)
- CIII. 1899. évi állami költségvetés és 1898. évi XXI. tc. viszonya az 1899. évi VIII. tc. és a nyilvános betegápolás költségeinek fedezéséről szóló 1898. évi XXI. tc. közötti viszonyt jelenti. Utóbbi jogszabály 1. §-a szerint a nyilvános betegápolási költségek terhének egyenletes megosztása végett „országos betegápolási alap” létesítetik. (K. Gy.)
- CIV. Ha a központi költségvetésről szóló törvényt az Országgyűlés a naptári év kezdetéig nem fogadta el, akkor jön létre az exlex állapot, amelyben a kormány jogosult a jogszabályok szerinti bevételeket beszedni és az előző naptári évre a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott kiadási előirányzatok keretei között a kiadásokat időarányosan teljesíteni. Halustyik Anna (szerk.): *Pénzügyi jog*. II. Budapest, Pázmány Press, 2014. A helyi önkormányzatok tekintetében, ha a képvi-

selő-testület a költségvetési rendeletet a költségvetési év kezdetéig vagy az átmeneti gazdálkodásról szóló rendelet hatályvesztéséig nem alkototta meg, és az átmeneti gazdálkodásról rendeletet nem alkotott, vagy az átmeneti gazdálkodásról szóló rendelet hatályát veszttette, a polgármester jogosult a helyi önkormányzatot megillető bevételek beszédésére és az előző évi kiadási előirányzatokon belül a kiadások arányos teljesítésére. Az exlex állapot során folytatott gazdálkodásról a képviselő-testület részére a polgármester beszámol. A képviselő-testület az átmeneti gazdálkodás vagy az exlex állapot során beszédett bevételeket és teljesített kiadásokat az új költségvetési rendeletbe beépítve fogadja el. Patyi András: *Az önkormányzatok funkcióiról, szerepük szabályozási lehetőségeiről, különös tekintettel a társadalmi felzárkóztatásra. In Esélyek és lehetőségek a XXI. században. A szociális gazdaság szövetkezeti modelljeinek helye a gazdasági és a társadalmi fejlődésben. A magyar foglalkoztatás-, felzárkózás-politika, és a vidékfejlesztés új dimenziói.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2015. 83–91. (Sz. I.)

CV.

A parlamentáris demokráciákban a technikai obstrukció a törvényhozás akadályozása technikai eszközökkel, amely gyakorlatilag azt jelenti, hogy napirend előtti felszólalásokkal a valós parlamenti munkát időben teljesíthetetlenre teszik. A magyar parlament munkáját az 1903–1905-ös időszakban az ellenzéki obstrukció gyakorlatilag lehetetlenné tette. Az 1890-es évek második felében Tisza Istvánt pártjának, a Szabadelvű Pártnak szinte állandósult kormányzati válsága és az Osztrák–Magyar Monarchia külpolitikai helyzetének, főként a Balkán sorának alakulása nyugtalanította. Emiatt halaszthatatlan feladatnak tartotta a véderő fejlesztését, a centripetális erők visszafogását, a nemzet egységének visszaállítását és megerősítését. S amikor az országgyűlési ellenzék az obstrukció alkalmazásával egyre-másra elvetette a véderő-fejlesztési javaslatot, és 1897-ben megakadályozta a vámszövetség meghosszabbítását Ausztriával, sőt az évi rendes költségvetés elfogadását is, Tisza István döntéséhez nem férhetett kétség. Szinte belevetette magát a pártpolitikai életbe, amelytől egyébként sohasem idegenkedett. A századfordulón azonban már mindenféle kormányzati és parlamenti szerepkör betöltésére vállalkozott. Egyedül önmagát tartotta alkalmasnak a Monarchia felett kavargó viharfelhők elhárítására. Megoldandó feladatai közé sorolta az obstrukció letörését, a Monarchia két állama közti harmónia helyreállítását, a birodalom nagyhatalmi állásának megerősítését, a belső társadalmi és nemzeti-nemzetiségi béke, valamint a rend biztosítását. Az 1904. november 18-ai ülés jórészt a technikai obstrukció jegyében telt el. A zárt ülés végeztével Tisza István így zárta beszédét: „Itt egy marad hátra: vagy sorsára bízni az országot, vagy véget vetni az egész komédiának.” A nagy hangzavarban ezt még feljegyezték

a gyorsírók, az elnöklő Perczel Dezső szavait azonban már senki sem hallotta. Amikor pedig az előre megbeszélte taktika szerint Tisza elővette a zsebkendőjét, a szabadelvű párti többség felállt, s az elnök ezzel a házszabályreform-javaslatot elfogadottnak nyilvánította. Válaszul november 19-én formailag is megalakult az ellenzéki koalíció és „vezérlő bizottsága”. Benne találjuk a Függetlenségi Pártot, a Katolikus Néppártot, Bánffy Dezső Új Pártját, Vázsonyi Vilmos Demokrata Pártját, Apponyi Albert pedig átlát a függetlenségi párthoz. Később Andrássy disszidensei is csatlakoztak a koalícióhoz, ők alapították meg az Alkotmánypártot. Pölöskei Ferenc: A két Tisza. Tisza Kálmán és Tisza István portréja. *Rubiconline*, 6. (1996), 10. 4–7. (G. E.)

CVI. A gazdasági alkotmány célja a relatív jólét biztosítása és a polgárok gazdasági biztonságának elősegítése. Ennek érdekében elsődleges a gazdasági szabadságjogok elismerése és garantálása. A gazdasági alkotmány alkotmányjogi felfogásával függ össze a gazdasági alkotmányjog, illetve a gazdasági alkotmányosság fogalma is. Drinóczi Tímea: Gazdasági alkotmány az Alaptörvényben. *Jogtudományi Közöny*, 67. (2012), 10. 369–383.; Cserne Péter et al.: A gazdasági alkotmányosságról. *Fundamentum*, 9. (2005), 4. 75–94. A gazdasági alkotmányjog a formális értelmű gazdasági alkotmány materiális értelemben felfogott kiegészítése, gazdasági alkotmányosságról pedig akkor lehet beszélni, ha a gazdasági alkotmányban felállított követelményeknek a tényleges állapot minél jobban megfelel. Drinóczi Tímea: A gazdasági alkotmányról I. *Magyar Közigazgatás*, 55. (2005), 4. 239–248. Az alkotmányi szabályok a gazdasági viszonyokat vagy tiszta alkotmányjogi normák felhasználásával, vagy a materiális alkotmányjog területén rendezik. A vegyes alkotmányjogi normák is a materiális alkotmányjog területén maradnak, de ezek valójában behatolnak valamely szakjogágba. Ennek indoka az, hogy az alkotmányjog az alkotmányos jogállamiság szintjén és a szociális piacgazdaság megvalósítása érdekében nemcsak a közjog más jogágaiba, hanem a magánjogba is beáramlik. Az ilyen szabályozási tárgyú rendelkező vegyes alkotmányjogi norma az ágazati jogi alapelvekben, vagy egyes szervek szervezeti felépítésében és annak alapelveiben jelenhet meg. Ennek a kiterjedése az állam gazdasági alkotmányától függ. (G. E.)

CVII. A jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé. Filó Mihály: Radbruch naivitása. Herbert L. A. Hart a visszaható hatály tilalmáról. *Világosság*, 51. (2010), 143–156. A visszaható hatály tilalma azt jelenti, hogy a jogszabály a kihirdetését megelőző időre vonatkozóan jogot nem vonhat el és nem korlátozhat, visszamenőlegesen nem állapíthat meg új kötelezettséget, és a korábbi kötelezettséget sem teheti terheesebbé. Az Alkotmánybíróság több határozatában kimondta, hogy

- valamely jogszabály nemcsak akkor minősül a visszamenőleges hatály tilalmába ütközőnek, ha a jogalkotó a jogszabályt kifejezetten visszamenőleges időpontra vonatkoztatva léptette hatályba, hanem akkor is, ha a jogszabály így kifejezetten nem rendelkezik, ám a szabályokat a hatálybalépés előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell. Fontos még hangsúlyozni, hogy a visszaható hatály alkalmazása általánosan nem tiltott, akkor jogszerű, ha az érintettek részére a korábbinál kedvezőbb szabályozást tartalmaz, előnyöket visszamenőlegesen is nyújthat. (G. E.)
- CVIII. A közsféra valamennyi szereplője cselekedetei során az államot testesíti meg, tevékenységétől függően más emberek sorsáról, valamint a közpénzek elköltéséről dönt(het). Következésképp a közszolgálat komoly és nagy felelősséggel járó hivatás, amelyben a tevékenységgel összefüggő felelősség és elszámoltathatóság garanciáját meg kell teremteni. Az elszámoltathatóság azt jelenti, hogy a személyek, a szervezetek és a közösség felelősséget viselnek a közpénzekkel és a nemzeti vagyonnal való gazdálkodásért, és kötelezhetők arra, hogy elszámoljanak a rájuk bízott erőforrások felhasználásával. Az elszámoltathatóság elve csak abban az esetben érvényesíthető, amennyiben a kompetenciák és a felelősségi körök beazonosíthatóak, a közpénzügyi folyamatok szabályozottak, átláthatóak és nyomon követhetőek. Lentner Csaba: Korruptió – büntetés, integritás, kompetencia. *Polgári Szemle*, 9. (2013), 1–3.; Domoikos László: Átláthatóság, elszámoltathatóság, integritás – az etikus közpénzügyi menedzsment három alapelve. *Polgári Szemle*, 11. (2015), 4–6. 13–20. A számvevőszékek az elszámoltathatóságnak ellenőrzései révén szereznek érvényt. Kovács (2007) i. m. (LXXXIV. vj.). Mivel azonban a legtöbb állami számvevőszék nem hatóság, ezért a felmerült szabálytalanságok kapcsán nem rendelkezik közvetlen szankcionálási lehetőséggel. A feltárt jogsértésekre más hatóságok figyelmét hívja fel, amelyek az adott jogsértés szankcionálására jogosultak, így segíti elő az elszámoltathatóság érvényesülését. (G. E.)
- CIX. Az államháztartás alrendszerében a gazdálkodást éves költségvetés alapján kell folytatni. A felhatalmazás mindig egy teljes évre szól, a költségvetési év egybeesik a naptári évvel, a költségvetést előzetesen, a költségvetési év kezdete előtt kell jóváhagyni. (Sz. I.)
- CX. A költségvetési fejezetek költségvetési címekre, alcímekre tagozódnak. A költségvetési cím szervezeti és szabályozási szempontból összetartozó, tovább részletezett előirányzatok összességét jelenti. A költségvetési törvényben szereplő címek, alcímek képezik összességükben az úgynevezett költségvetési címrendet. A költségvetési címeken belül az alábbi előirányzat-csoportokat kell elkülöníteni: működési célú előirányzat-csoport, felhalmozási célú előirányzat-csoport, kölcsönök előirányzat-csoport, egyéb speciális előirányzat-csoport. A működési

előirányzat-csoporton belül kiemelt előirányzatként szükséges meghatározni a személyi juttatások, a munkaadókat terhelő járulékok, a dologi kiadások, az ellátottak pénzbeni juttatásai, az egyéb működési célú támogatások, kiadások, valamint a kamatfizetések előirányzatait. A felhalmozási előirányzat-csoporton belül kell elkülöníteni a beruházások, a felújítások, valamint az egyéb felhalmozási célú támogatások, kiadások előirányzatait. Pontet Julianna – Udvari Beáta: Költségvetés-támogatás a törekeny államokban: anomália vagy paradoxon? *Külgazdaság*, 59. (2015), 9–10. 88–114. (Sz. I.)

CXI. Az alkotmányosság helyreállítása kifejezés Magyarország esetében részben a Bach-rendszernek nevezett abszolút uralom utáni (1861), részben a népköztársasági (1918) és tanácsköztársasági (1919) időszak utáni (1920-tól kezdődő) idősziakra használatos elnevezés. 1861-ben az Ideiglenes Törvénykezési Szabályokban az 1848 előtti régi jog, az 1848-as új jog, valamint az oktrojált osztrák jog anyagi és eljárási szabályok közötti választásnak lehetünk tanúi. 1920-ban az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről szóló 1920. évi I. tc. a *Corpus Juris Hungarici* 1920. évi kötete végén sorolta fel a hatályon kívül helyezendő törvényeket. (K. Gy.)

CXII. A költségvetés nélküli gazdálkodás ténylegesen olyan helyzetre utal, amelyben az Országgyűlés által elfogadott költségvetés nélkül történik az állami bevételek beszedése és a kiadások finanszírozása, ilyen például az exlex állapot. (G. E.)

CXIII. Magyarország esetében a törvénytár a *Corpus Juris Hungarici* (CJH) volt a korban, amely könyvsorozat millenniumi emlékkiadásának célja a hatályos magyar jog egybegyűjtése volt. Már a 16. században felmerült egy ilyen gyűjtemény igénye (1504-ben, 1507-ben, illetve 1514-ben törvényben fejezte ki a nemzet ezt a kívánságot). Ilosvay István (1500 k. – 1559) egri prépost 1544-ben összegyűjtött egy olyan anyagot, amely a későbbi CJH alapjául szolgált. 1581-ben Zsámboki János (1531–1584), a tudós humanista jelentette meg törvénykiadványát Antonio Bonfini (1427–1502) munkájának függelékeként (ez volt az első nyomtatott hazai törvénytár). Mossóczi Zakariás (1542–1587) és Telegdi Miklós (1535–1586) püspökök gyűjtésében 1584-ben Nagyszombatban jelent meg *Decreta, constitutiones et articuli regum inclity regni Ungariae* címmel a törvénytár. Az 1628-as bécsi kiadásba már bekerült a Tripartitum (megjelent: Bécs, 1517) mint jogtudósi mű. E magánmunkálatok mellett fontos Bodó Lajos (1590 k. – 1636 u.) 1636-os műve, amely csupán kéziratok másolataiban maradt fenn (elvileg létezett nyomtatott kiadása), és a törvények címmutatója volt. Hasonló, szintén latin nyelvű tematikus mutatók (témakör + hozzá tartozó törvények listája) megjelentek Werbőczy munkájáról is két jogtudós tollából:

Aszalai István (1600 k. – 1655 u.) 1694-es műve; valamint Szegedi János (1699–1770) 1734-es kötete. (Szegedi nem keverendő Szegedy Jánossal [1741–1806], aki teológus, filozófus, kanonok volt. Mindketten a mezőszegedi predikátumot viselték, és jezsuita áldozópapok voltak.) Később ezekhez a művekhez tetemes további latin nyelvű Werbőczyánus jogirodalom csatlakozott. Az 1696-os Szentiványi Márton (1633–1705) jezsuita szerzetes, egyházjogász által sajtó alá rendezett kiadás már a *Corpus Juris Hungarici* elnevezést viselte, és alapvetően megfelelt a törvénytárak iránti modern követelményeknek. 1751-ben Szegedi János a kétkötetes, ékítményei okán királyképes kiadásnak nevezett CJH-ban a törvényeket cikkekre és szakaszokra osztotta. Kovachich Márton György (1744–1821) és fia, Kovachich József Miklós (1798–1878) forráskutató jogtörténeti munkássága állapította meg, hogy több törvény is kimaradt a törvénytárból (a *Vestigia Comitiorum* című 1790-ben készült műben mintegy húsz, *Syllogae decretorum* című 1818-as munkájában az apa 33 addig ismeretlen dekrétum szövegét közölte). Kovachichék küzdelmei ellenére sem az 1822-es, sem az 1848-as kiadásba ezek nem kerülhettek be (ekkorra már hat kiadása, pontosabban fordítása, verziója volt számtalan újrakiadásban, „változatlan lenyomatban” a CJH-nak). Készült egy kevésbé sikeres magyar fordítás 1866-ban Gegus Dániel (1820 k. – 1880 u.) tollából. Az 1896-ban induló úgynevezett CJH millenniumi emlékkiadás szerkesztője Márkus Dezső (1862–1912) volt. Ennek első kötete az 1000–1526. évi törvénycikkeket (valamint Szent István intelmeit fiához); a második a Tripartitumot (1514/1517); a harmadik az 1526–1608. évi törvénycikkeket; a negyedik az 1540–1848. évi erdélyi törvénycikkeket; az ötödik az 1608–1657 közötti törvénycikkeket; továbbá a hatodik az 1657–1740 közötti törvénycikkeket; a hetedik az 1740–1835. évi törvénycikkeket; a nyolcadik az 1836–1868 közötti törvénycikkeket (eddig tart a CJH úgynevezett régi [történeti] köteteinek sora), a kilencedik az 1869–1875. évi törvénycikkeket tartalmazta (innen két évente-évente jelent meg a kiadvány). 1844 előttig a latin és a magyar szöveget is közreadták. (Az 1836. évi III. tc. egyik hivatalos nyelvvé tette a magyart, ekkor a törvények még latin és magyar nyelvűek voltak, a magyar 1844-től lett kizárólagosan a törvényeink nyelve.) A kilencedik kötet 1896-ban jelent meg, az 1–8. kötetek pedig 1899-ig folyamatosan. 1905-ben látott napvilágot az 1000 és 1902 közötti törvények tárgymutatókötete. Az 1905. és az 1919. év nem jelent meg a CJH kiadásában. A kiadványsorozat 1948-ig élt. A millenniumi emlékkiadás fő értéke egyrészt a régi törvények latinból történő újrafordítása, illetve a teljes hazai törvénykorpusz egybegyűjtése, másfelől a Márkus Dezső jogi író és kir. törvényszéki bíró által írt értékes jogi, történeti és latin szövegfilológiai jegyzetei voltak. Werbőczy Hármaskönyvét, továbbá

az 1342 és 1659 közötti törvényeket, illetőleg az 1540 és 1848 közötti erdélyi törvényeket Kolosváry (Kolosvári) Sándor (1840–1922) MTA I. tag és Óvári Kelemen (1844–1925) MTA I. tag, kolozsvári jogtörténész-professzorok fordították (magukra vállalva a transláció oroszlánrészét). Az Árpád-kori törvényeket Nagy Gyula (1849–1924) MTA I. tag, levéltáros; az 1659 és 1740 közötti törvényeket Tóth Lőrinc (1814–1903) MTA r. tag, magánjogász, a büntetés-végrehajtási jog tudósa, kúriai tanácselnök; az 1740 és 1830 közötti törvényeket Csiky Kálmán (1843–1905) műegyetemi közigazgatási jogászprofesszor, alkotmányjogász fordította. (Utóbbi szintén lefordította sorozaton kívül a Hármaskönyvet.) A törvénytár közhitelességét az 1881. évi LXVI. tc. 3. §-a mondta ki. A Kovachich által gyűjtött (főleg 1267-re, 1291-re és 1298-ra vonatkozó) dekrétumok csak a CJH 1999-es CD-kiadványába kerültek bele, amelyet Pomogyi László szerkesztett. (Azonban e kiadvány nem tartalmazza az értékes jegyzetanyagot.) Knauz Nándor (1831–1898) MTA r. tag az 1397-es temesi országgyűlésen kiadott, Hajnik Imre (1840–1902) MTA r. tag pedig az 1386. augusztus 27. utáni törvények közlésével hozott újat. A hazai törvényeink történetére Szlemenics Pál (1783–1856) MTA r. tag MTA-évkönyvbeli tanulmányai, Kovách Pál (1810–1888) és Kovách Sándor (1815 k. – 1861 u.), Párniczky Mihály (1759–1834), valamint Erdélyi László (1868–1947) MTA I. tag munkássága világított rá legélesebben. Jelenlegi törvénytárunk 2011-től a Nemzeti Jogszabálytár. MAJK 174–175.; Kolosvári Sándor: *Corpus Juris Hungarici* [címszó]. In Márkus Dezső (szerk.): *Magyar jogi lexikon*. II. Bíró–Dézsma. Budapest, Pallas, 1899. 681–690.; Joó Gyula: *A magyar törvény fogalma és jogi természete jogtörténeti és összehasonlító alapon*. I. Kecskemét, Sziládi László Könyvnyomda, 1910. 230–231.; Szilágyi Loránd: Árpád-kori törvények. Kézirat. Budapest, Felsőoktatási Jegyzetellátó, 1955. 5–114.; Bácskai Vera – Bónis György – Döry Ferenc: *Decreta regni Hungariae. Gesetze und Verordnungen Ungarns 1301–1457*. Budapest, Akadémiai, 1976. 39–66.; Koi Gyula: Jogalkotásunk szabályozásának fordulópontjai. A kezdetektől a 2010. évi CXX. törvényig. *Jog Állam Politika*, 3. (2011), 3. 63–95. (K. Gy.)

- CXIV. Az államháztartás fő feladatai: az erőforrások begyűjtése, elosztása, a gazdasági egyensúly megőrzése, önfenntartás, és e feladatok ellátásához szükséges jogi keret kialakítása. Az állami költségvetés tervezésének menetét és szabályait az államháztartási törvény állapítja meg. A költségvetés tervezetét minden évben a kormány nyújtja be törvényjavaslat formájában, és az országgyűlés fogadja el. Daniel Bergvall: Költségvetés-tervezés Magyarországon (OECD-tanulmány). *Pénzügyi Szemle*, 51. (2006), 3. 259–280. Ezt a feladatot az államháztartás megfelelő működési rendben teljesíti. (G. E.)

- CXV. A rendeleti szabályozás – főszabály szerint – egy kiegészítő jellegű szabályozás, amelynek célja, hogy a törvényi felhatalmazás alapján, alacsonyabb szinten is szabályozható, kiegészítő jellegű rendelkezések is jogi formát ölthessenek. Azonban a törvényeket a törvényhozó hatalom (általában parlament) fogadja el. Magyarországon törvényalkotásra kizárólag az Országgyűlés jogosult. A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény egyéb szerveket (kormány, miniszterek stb.) csak rendelet alkotására jogosítja fel. Korábban a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa jogkörébe tartozott – az Alkotmány kivételével – bármely törvény módosítása törvényerejű rendelet formájában. Ilyen jogkört jelenleg Magyarországon az Országgyűlésen kívül egyetlen más szerv sem gyakorolhat. A köztársasági elnök jogkörébe tartozik az elfogadott törvény visszaküldése, illetve az Alkotmánybírósághoz való továbbítása kihirdetés előtt. A jogalkotásról szóló törvény 4. §-a szerint ha egy tárgykört törvény szabályoz, törvényben kell rendezni az alapvető jogintézményeket és a szabályozási cél megvalósulásával összefüggő lényeges garanciákat. (Sz. I.)
- CXVI. Az évről évre ismétlődő rendelkezések, azaz a törvény főszabálya alól teremtett kivételek képzésére a kor pénzügyi jogi legisztikájában bevett jogtechnikai műfogások voltak. (K. Gy.)
- CXVII. A (pénzügyi) ellenőrzés tartalmi célja a közpénzügyek szabályos és célszerű felhasználásának vizsgálata és ezzel a közfinanszírozás biztonságának a szolgálata. Meggyőződik arról, hogy ez a biztonság fennáll, s beavatkozást indukál, ha ennek hiánya vagy kockázata tapasztalható. Megjelöli, hogy – tapasztalatai alapján – ennek az alapvető érdeknek és értéknek az érvényesítésében milyen lépésekre van szükség. Ezt segítik az ellenőrzés alapvető technikai céljai: a megelőzés és a hibajavítás, végső soron szankció kezdeményezése. Az ellenőrzési tapasztalatok minden esetben nemcsak a múlttól és a jelenről, hanem a jövőről is szólnak, hiszen a társadalomban sajátos kockázati közösséget alkotunk, mégpedig nagyon bonyolult kockázatmegosztási rendszerben, amely az adófizető képességet, a vásárlóképességet, a fogyasztói szokásokat, a szolidaritást, a potenciális kárnagyságot vagy a kieső hasznot egyidejűleg igyekszik számításba venni Báger Gusztáv: Az Állami Számvevőszék a közpénzek szolgálatában. In Báger Gusztáv – Bod Péter Ákos (szerk.): *Gazdasági kormányzás. Változás és alkalmazkodás a magyar gazdaságirányítás intézményrendszerében*. Budapest, Aula, 2008. 105. (G. E.)
- CXVIII. Amennyiben a nyilvántartások, bevételek és kiadások elszámolása nem felel meg a valós eseményeknek, akkor fiktív elszámolásról beszélünk. Lehet fiktív maga az ügylet, annak időpontja, tárgya, a megvalósítás módja, értéke. A beszámoló bármely részének valótlanága ahhoz vezet, hogy azt fiktívnek kell tekinteni. (G. E.)

- CXIX. Földes Béla (1848–1945) szerint a gazdálkodás az alábbi elvek megtartását követően válhat eredményessé: 1. Az *önérdek*, amely szerint mindenki lehetőleg iparkodik saját előnyét előmozdítani. 2. A *magántulajdon*, amely elsőként az önérdeknek jogi biztosítója. Ugyanakkor a magántulajdon az egyik alapintézményét képezi gazdasági életünknek. A magántulajdon következménye ugyanis, hogy a vagyontárgyaknak jelentős része az egyes személyek tulajdonát képezi, bár az azok termeléséhez szükséges munka és annak feltételei nemzetgazdaságilag kerülnek megszervezésre. A magántulajdon az öröklés következtében az egyéni életen túlmutat. 3. A *gazdasági szabadság* szerint a gazdálkodókat érdekeik követésében szabadság illeti meg, és korlátok csak annyiban léteznek, amennyiben a közérdek, a társadalmi, állami érdek ezt szükségessé teszi. 4. A *verseny*, amelyben a gazdasági alanyok szabad küzdelme ezt eredményezi, hogy a gazdaság területén mindenki a legnagyobb erőfeszítésre kényszerül. 5. A *munkamegosztás*, amely szerint a foglalkozások sikeres folytatására a társadalom minden tagja egy-egy határozott körű munkát végez, ami a termelés fokozódását roppant mértékben elősegíti. 6. A bizonyos gazdasági célokra való *társulás*, amelyhez vagy több munka, vagy jelentősebb tőke szükséges, és ezt egyesülés útján lehet elérni. Földes Béla: *A nemzetgazdaság- és pénzügytan kézikönyve*. Budapest, Athenaeum, 1885. 8–9. (Sz. I.)
- CXX. A gazdálkodás nem más, mint a napról napra megújuló szükségletek kielégítése. Gondoskodni kell tehát arról, hogy az elfogadott javak helyébe mindig újak járuljanak a gazdaságba. Ha ezen javak rendes megszerzéséről gondoskodva van, az újonnan belépő javak összessége a jövedelem, ha kockázattal járó gazdasági tevékenységből származik, tágabb értelemben nyereség. De nyereség a nem várt vagyonszaporodás is, az egyéb vagyonszaporodást bevételnek nevezzük. Jövedelem tehát a hivatalnok fizetése, bevétele. Minden csökkenés, mely a gazdaságban a javak mennyiségében előfordul, általában véve kiadás, ha a szükség kielégítése érdekében történt, fogyasztás, ha tekintettel valamely előnyre, költség, anélkül pedig veszteség. A gazdaság tehát folyton szaporodást és csökkenést mutat a javak mennyiségében. A gazdaság végeredményét megtaláljuk, ha a gazdaságba belépett összes új javakat az abból kilépett összes javakkal összehasonlítjuk. Ezen összehasonlítást a bevételeknek és kiadásoknak gazdasági számadásnak, mérlegnek nevezzük. A mérleg fölösleget mutat föl, ha a bevételek nagyobbak a kiadásoknál, vagy hiányt, ha a kiadások nagyobbak a bevételeknél. Az első esetben a mérleget kedvezőnek, a másikon kedvezőtlennek nevezzük. A fölöslegnek összegyűjtése és félretétele későbbi időkre megtakarításnak, a hiány pótlása a törzsvagyomból, vagy más úton, mi által a szükség-kielégítés

a jövőben veszélyeztetik, pazarlásnak neveztetik Földes (1885) i. m. (CXIX. vj.) 7–8. (Sz. I.)

- CXXI. A helytartótanács osztálystruktúráját az alábbi szervek alkották, szám szerint közel 50 ügyosztály. 1845-től a magyar neveken működtek. Ha a latin név magyar jelentése és a későbbi magyar név eltér, azt külön jelezzük. Magyarý témája szempontjából a Közadói Osztály és a Hadiadó Osztály bírt nagy jelentőséggel. 1. Megyei Igazgatási Osztály (*Departamentum politicum comitatum* – újabb világos bizonyíték a latin politica szó közigazgatás értelmére a magyarországi nyelvhasználatban!), 1845-től Vármegyei Osztály (*Departamentum comitatum*); 2. Vármegyei Jegyzőkönyvvizsgálati Osztály (*Departamentum revisionis protocolli comitatensis*); 3. Nemesi Testőrségi Osztály (*Departamentum turmae praetoriae*); 4. Megyei Területátcsatolási Osztály (*Departamentum in- et excorporationale*), a megyei területeknek a határörvidékhez történő csatolását intéző osztály volt; 5. Jászkun Kerületi Osztály (*Departamentum Jazygum et Cumanorum*); 6. Városi Osztály (*Departamentum civitatense*); 7. Céhügyi Osztály (*Departamentum cechale*); 8. Köz- és Városrendészeti Osztály (*Departamentum politiae in genere et civitatibus*); 9. Kenyérínségügyi Osztály (*Departamentum penuriae panis*); 10. Közigazgatási Osztály (*Departamentum publico-politicum*); 11. Kegyelemi Osztály (*Departamentum aggrationale*); 12. Zsidósági Osztály (*Departamentum judaeorum*); 13. Cigányügyi Osztály (*Departamentum Zingarorum*); 14. Nemesi Osztály (*Departamentum nobilitare*); 15. Árvaügyi Osztály (*Departamentum pupillare*); 16. Urbéri Osztály (*Departamentum urbariale*); 17. Könyvvizsgálati (Cenzúra) Osztály (*Departamentum revisionis librorum*); 18. Országos Biztossági Osztály (*Departamentum comissariatium*); 19. Közadói Osztály (*Departamentum exactorale-contributionale*); 20. Közgazdasági Osztály (*Departamentum oeconomicae publicae*); 21. Kereskedelmi (és Közlekedési) Osztály (*Departamentum commerciale*); 22. Postai Osztály (*Departamentum postale*); 23. Egészségügyi Osztály (*Departamentum sanitatis*); 24. Közoktatási Osztály (*Departamentum litterario-politicum*); 25. Közoktatási Gazdasági Osztály (*Departamentum litterario-oeconomicum*); 26. Elemi Iskolai Osztály (*Departamentum scholarum nationalium*); 27. Egyházi Bizottság (*Commissio ecclesiastica*); 28. Egyházi, Világi Papi, Szerzetesi és Házassági Osztály (*Departamentum ecclesiasticum cleri saecularis et regularis*); 29. Egyházi Gazdasági Osztály (*Departamentum ecclesiasticum oeconomicum*); 30. Egyházi Alapítványi Osztály (*Departamentum ecclesiasticum foundationale*); 31. (Papi) Szemináriumi Osztály (*Departamentum seminaristicum*); 32. Egyházi Vallási Osztály (*Departamentum religionario-ecclesiasticum/Departamentum ecclesiasticum extrase-riale*); 33. Evangélikus Felekezeti Osztály (*Departamentorum religionare*

augustanae et helveticae confessionis); 34. Görög Nem Egyesült Felekezeti Osztály (*Departamentum religionare graeci ritus non unitorum*); 35. Tanulmányi Alapítványi Javak Osztálya (*Departamentum fundi literari bonorum*); 36. Egyházi Javak Gazdálkodási Osztálya (*Departamentum ecclesiasticum oeconomicum bonorum*); 37. Világi Alapítványi Osztály (*Departamentum foundationum saecularium [politicum]*); 38. Szegényintézeti Osztály (*Departamentum instituti pauperum*); 39. Zálogházi Osztály (*Departamentum fiduciarium*); 40. Hadiadó Osztály (*Departamentum subsidium*); 41. Hadbiztossági Osztály (*Departamentum quaestoriale*); 42. Pénztári Osztály (*Departamentum cassale*); 43. Kebelbeli Osztály [Mai kifejezéssel: Személyzeti, Dologi és Szervezeti Osztály, a helytartótanács belső ügyeit intézte] (*Departamentum gremiale ordinarium*); 44. Kebelbeli Rendkívüli Osztály (*Departamentum gremiale extraordinarium*); 45. Kebelbeli Számvevőseni Osztály (*Departamentum gremiale exactorale*); 46. Összeírási Osztály (*Departamentum conscriptionale*); 47. Földmérési Osztály (*Departamentum dimensionale*); 48. Birtokeladási Osztály (*Departamentum venditionis bonorum*). Felhő-Vörös (1961) i. m. (XIII. vj.) 144–367.; Eckhart (1946) i. m. (XII. vj.) 251., MAJK 427., Ember Győző: *A helytartótanács egyháziügyi bizottságának kialakulása*. Budapest, Stephaeum, 1943. 1–24. (K. Gy.)

CXXII. *Oberste-Rechnungs-Kontrollsbeförde*, azaz legfelsőbb számviteli ellenőrző hatóság, az 1866-ban felállított osztrák legfőbb számvevősenek elődszerve a Bach-rendszer idején. (K. Gy.)

CXXIII. A Számviteli Utasítás (röv. SZ. U.) az állami számvitelről szóló 1897. évi XX. törvénycikk végrehajtásáról szóló 3301/1899. M. E. sz. r., a törvény végrehajtási szakjellegű utasítása. Napjainkban is a számvitel utasítás alapján készül el a számviteli politika, amelynek keretében írásban rögzíteni kell – többek között – a gazdálkodóra jellemző szabályokat, előírásokat, módszereket. Botka Erika: A számviteli politika 2016. évi módosítása. *Önadózó*, 1. (2016), 1. 40. Ezekben kerül meghatározásra, hogy mit tekint a számviteli elszámolás az értékelés szempontjából lényegesnek, jelentősnek, nem lényegesnek, nem jelentősnek, kivételes nagyságú vagy előfordulási bevételeknek, költségeknek, ráfordításnak továbbá meghatározza azt, hogy a törvényben biztosított választási, minősítési lehetőségek közül melyeket, milyen feltételek fennállása esetén alkalmaz, az alkalmazott gyakorlatot milyen okok miatt kell megváltoztatni. (Sz. I.)

CXXIV. A Ludovika Akadémia, pontosabb nevén magyar királyi honvéd Ludovika Akadémia (lat. *Ludoviceum*) 1808-ban alapított, az 1808. évi VII. tc.-kel becikkelyezett, Habsburg-Estei Mária Ludovika magyar királynéról (1787–1816) elnevezett magyar katonai felsőoktatási intézmény. Pollack Mihály által tervezett épülete alapkövét 1831-ben tette le József nádor. A négyéves tisztképző oktatás 1872 és 1945 között folyt. 1919-ben a bol-

sevikok az épületet megostromolták, a harcokban részt vevő ludovikás hallgatókat internálták. Számos neves oktatója közül kiemelkedik kápolnai Pauer István (1833–1896) hadtudós, hadtörténész, MTA I. tag (1881), valamint rónai Horváth Jenő (1852–1915) hadtörténész, katonai író, az MTA I. (1888), majd t. tagja (1910). Jelenleg a 2012-ben alapított, a Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar tekintetében jogutód Nemzeti Közszoigoláti Egyetem található a Ludovika Akadémia felújított impozáns palotájában. Történetére: Rada Tibor: *A magyar királyi honvéd Ludovika Akadémia és testvérintézeteinek összefoglalt története*. I–II. Budapest, Gálos Nyomdász Kft., 1998.; Vághó Ignác: *Adalékok a m. kir. honvéd Ludovika Akadémia történetéhez*. Budapest, Pesti Könyvnyomtató, 1899.; Siposné Kecskeméthy Klára – B. Kalavszky Györgyi: *A Ludovika*. Budapest, HM Zrínyi Média Kft., 2011. 15–154.; Csáky Imre: *A Ludovika Akadémia vármegyecímerei*. Budapest, NKE, 2014. 15–96. (K. Gy.)

CXXV. Az állami kiadások tekintetében különbséget tehetünk elsőként kiadások és költségek között. A költségek azon kiadások, amelyek állami szolgáltatások előállítása során felmerülnek, kiadások más okból is felmerülhetnek, például az államadóssági kamatok. Az állami kiadások alatt az állami feladatok ellátásának a pénzben kifejezett ellenértékét tekintjük. Az állami kiadások sem foglalnak magukban minden egyes tételt, hiszen vannak olyan szolgáltatások, amelyeket természetben végzünk az állam javára, és annak ellentételezése nem jelenik meg (önkéntesen végzett munka).

Produktív és improduktív kiadásokról is beszélhetünk, hiszen szűkebb értelemben csak a gazdasági célok érdekében tett és ténylegesen értékteremtő kiadásokat lehet produktívnak tekinteni. Minthogy az állami kiadásoknak nagyobbbrészt csak közvetve van értékteremtő volta, ezért célszerű vagy minden kiadást produktívnak tekinteni, vagy ezt a típusú osztályozást elvetni.

Az állami kiadásokat osztályozhatjuk az állami feladat elhelyezkedése szerint, ez alapján megkülönböztetünk az alkotmány vagy a kormányzat érdekében teljesített kiadásokat. Az alkotmány által követelt kiadások például az államfő intézményére fordított kiadások, az alkotmány egyéb intézményeire (Országgyűlésre) fordított kiadások. A kormányzat által igényelt kiadások ismét a kormányzat egyes ágai szerint lehetnek: hadügyi, külügyi, belügyi, igazgatásügyi, pénzügyi kiadások.

Az állami kiadások ugyanakkor a célok szerint lehetnek jogrendi vagy kulturális kiadások. Kállai Lajos: *Költségvetés és kultúra. Társadalmi Szemle*, 35. (1980), 12. 29–36. Jogrendi kiadásnak minősül az igazságügyi, hadi, külképviseleti és rendészeti kiadás. Móra Zoltán: *Az igazságügyi költségvetés és a törvénykezési reform. Jogállam*, 29. (1930), 5. 161–168.; Patyi András: *A rendészeti igazgatás és a rendészeti jog alapjai*. In

Lapsánszky András (szerk.): *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásának köréből*. Budapest, CompLex Wolters Kluwer, 2013. 135–169. Míg kulturális kiadásnak tekinthető a közgazdasági, közegészségügyi, közoktatási kiadás.

Az állami kiadások között vannak ugyanakkor közvetlenül az állami célokat szolgáló kiadások, és ezen célokat elősegítő beszerzési költségek.

Az állami kiadások továbbá lehetnek szükséges, hasznos, fényűző vagy céltalan kiadások.

Különbséget tehetünk kötelező vagy fakultatív kiadások között. Amennyiben a kiadás törvényen alapul, akkor kötelező kiadásról van szó, ilyen például az egyes szociális ellátások rendszere. A fakultatív kiadások azok, amelyek nem jogszabályi előírásokon alapulnak, hanem bizonyos ösztönzési célokat szolgálnak, például nemzetgazdasági teljesítmény ösztönzése. Adorján Richárd – Kukovecz Máté: Teljesítménymenedzsment és teljesítmény-költségvetés Finnországban. *Közigazgatási Szemle*, 2. (2008), 1. 98–110.

Vannak ugyanakkor állami és önkormányzati kiadások. Ezek aránya a közigazgatási rendszertől függ. Általában megállapíthatjuk, hogy minél decentralizáltabb az állam, annál nagyobb az önkormányzati szabadság, feladatkör és ezzel együtt az önkormányzati költségvetés. Péteri Gábor: Államépítés és autonómia: költségvetés decentralizáció a Balkánon. *Közigazgatási Szemle*, 1. (2007), 1. 83–93.

Az állami kiadásokat aszerint is megkülönböztethetjük, hogy azok személyes szolgáltatásra vagy javak beszerzésére irányulnak, és ez alapján személyi vagy dologi kiadásról van szó.

Emellett fontos a rendes és rendkívüli kiadások megkülönböztetése. Földes (1912) i. m. (LXXIX. vj.) 70–72. (Sz. I.)

CXXVI. A közszolgáltatás alapvetően a Horthy-rendszer vége felé inkább már a közüzemi szolgáltatásokat (víz-, gáz- és villamosenergia-szolgáltatás körét) jelentette. Magyary műve a fogalmat egészen sajátos tartalommal használja. A kifejezés korabeli adójogi értelmében a vámok fizetését és a közadók módjára behajtandó követelések kivetését tekintették az 1920-as években (és korábban) a magyar jogban közszolgáltatásnak. E speciális értelemben ilyen követelésnek minősült az állami egyenesadó, a vármegyei útdadó, az általános kereseti adó, a rokkantellátási adó, a betegápolási adó, a mezőgazdasági kamarai illeték, a vízszabályozási járulék, valamennyi községi adó (telekértékadó, csatornadíj, kéményseprési díj, tűzvédelmi járulék, városi rendészeti járulék, a mező- és erdőőri költségek, a legeltetési díj, a párbérszolgáltatás stb.) kivetése, fizetése, szolgáltatása. [A részletes szabályozásra lásd a 60 000/1927. PM. rendelet A közadók kezelésére vonatkozó törvényes rendelkezések hivatalos összeállításáról 9. § (4) bek. rendelkezéseit.] Napjainkban a köz-

- gazdaságtan által használt értelmezés szerint közszolgáltatás minden, ami nem mezőgazdasági tevékenység, illetve nem ipari tevékenység. Ma az állam (a jogalkotó) által szabályozott, széles értelemben vett közös szükségletkielégítés, amely országonként eltérő tartalmiságot foglal magában, a fogalommagyarázat elején adott modern értelmezés, a közüzemi szolgáltatások szellemiségében (ezeken túlmenően pl. szociális és egyéb közszolgáltatások). Emiatt a külföldi mai szakirodalom a közszolgáltatás fogalmát vagy nem határozza meg, vagy hallgat erről a tartalmi alapproblémáról mint (vélt) köztapasztalati tényről. (K. Gy.)
- CXXVII. A 19. században kialakult modern centralizált állam (modern polgári állam) eszméje Magyarországon az 1848-as mozgalmakban felmerült, de tökéletes kiépítése 1867 után történhetett csak meg (vö.: állami közigazgatás előtérbe nyomulása). Központosított, jól szervezett, aktív jogállam, amely különféle neveken ma is él (fejlesztő állam). (K. Gy.)
- CXXVIII. Ceteris paribus, azaz a többi változatlanul hagyásával. Összetett gazdasági viszonyok olyan, lépésről lépésre történő elemzési módszere, amikor a lehetséges változtatások hatását figyelve egyszerre csak egy tényezőt változtatunk meg. (K. Gy.)
- CXXIX. A dománialis javak állami javak, a királyi magángazdaság jövedelmei, szemben a regálejővedelmekkel (királyi haszonvételek). (K. Gy.)
- CXXX. A pénzügyi igazgatás tényleges megvalósítása a pénzügyi hatóságok feladata, amelyek szemben a pénzügyminisztériummal mint a pénzügyi kormányzat csúcsával, közép- és alsó fokú hatóságok. Ezen hatóságok területi és szakszervezetei gondoskodnak a pénzügyi kormányzati feladatok megvalósulásáról. (Földes [1912] i. m. [LXXIX. vj.] 534.) (G. E.)
- CXXXI. Angol rendszer. Az angol (jog)rendszerben nem kardinális elem az éves költségvetés elfogadása, hiszen a költségvetés sarokpontjai egyéb jogszabályokban jelennek meg, és annak éves megerősítése nélkül is alkalmazandóak, ilyenek például az adók és az egyes intézmények kiadásai, amelyek csak akkor kerülnek a parlament elé, ha valamilyen módosításra van szükség. (Sz. I.)
- CXXXII. A francia költségvetési rendszernek három jellemvonása van, mégpedig, hogy tartalmazza (a) az összes bevételt és (b) az összes kiadást, amelyet (c) az adott évre vonatkozóan összezszerűen a költségvetési törvény tartalmaz. A kontinentális jogrendszerek jelentős része ezt a mintát vette át, így Magyarország is. (Sz. I.)
- CXXXIII. A porosz költségvetési rendszer lényege, hogy a bevételeket és a kiadásokat éves bontásban kell megállapítani és összegezni, azonban ezt nem foglalják jogi normába, hanem csak közigazgatási szinten kerül elfogadásra és végrehajtásra, azaz valójában egy pénzügyi terv, és nem törvény. (Sz. I.)

- CXXXIV. Tomcsányi Vilmos Pálra (1880-1959) hivatkozva Magyary Zoltán a költségvetési javaslattal szemben az alábbi négy követelményt támasztja: egység és teljesség; valódiság és pontosság; rendszeresség, és részletesség. Ezen követelményeket ma a költségvetés alapelvei között tartjuk nyilván. (Sz. I.)
- CXXXV. Civillistának nevezik az uralkodó és udvartartása részére megszavazott állami költségvetést a monarchiákban. (K. Gy.)
- CXXXVI. A Közigazgatási Bíróság, azaz magyar királyi Közigazgatási Bíróság a közigazgatási (és az alkotmányos) jogvédelem egyik legjelentősebb intézménye Magyarországon. Előzménye az 1883-ban létrejött Pénzügyi Közigazgatási Bíróság. A Közigazgatási Bíróságot az 1896. évi XXVI. tc. 1897. január 1-jei hatállyal hozta létre. A Kúriával egyenrangú felsőbíróság volt, a miniszter felügyelete alatt működött. A Kúria és a Közigazgatási Bíróság elnöke közötti rangelsőbbséget az határozta meg, hogy melyikük volt az idősebb. A másodelnök a Kúria másodelnökével volt azonos rangban. Az elnök és a másodelnök főrendiházi tag volt. Az ügyek az általános közigazgatási osztály, illetve a pénzügyi osztály hatáskörébe és illetékességébe tartozhattak. Volt még két elnöki titkár, tanácsjegyzők, tanácselnökök, bírák, ezek az elnökkel és a másodelnökkel együtt ítéldbírának számítottak. A bírák felét az 1869. évi IV. tc. 6–7. §-ai, illetve az 1891. évi XVII. tc. II. fejezete szerint a bírói képesítéssel rendelkező hivatalnokok közül kellett választani. A bírák másik fele a valamely közigazgatási ágazatban legalább ötévi szolgálatot teljesített közalkalmazottak közül került ki, akik legkevesebb három évet magasabb hivatali állásban töltöttek el. Az eljárás egyfokú volt és maradt. Általában ötös tanácsban bíráskodtak. 1911-től az 1911. évi I. tc., a Polgári Perrendtartás (Pp.) egyes rendelkezéseit is alkalmazták. A Királyi és Országos Legfőbb Fegyelmi Bíróság (1872–1943), mint különbíróság, a királyi táblák elnökei, alelnökei, ítéldbírái, valamint a koronaügyész fegyelmi ügyeiben járt el. Az eljáró bírák fele 1920 után a közigazgatási bírák közül került ki. A Közigazgatási Bíróság előtti eljárásokban általában a magánfél és a hatóság állt egymással szemben. A Közigazgatási Bíróságot az 1949. évi II. törvénnyel szüntették meg. A bíróság iratanyagának szinte egésze megsemmisült, így alapvetően a jól dokumentált döntvényjog tanulmányozható. A későbbiekben csak szűk körben volt lehetőség az ekkor már államigazgatásinak nevezett határozatok megismerésére, ezek köre bővült, illetve 1973-tól az akkori új Pp., az 1952. évi III. tv. XX. fejezete határozta meg ezek körét. Alapvető irodalom: Patyi András: *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei. Tanulmány a magyar közigazgatási bíráskodásról*. Budapest, Logod Bt., 2003. 15–244. Patyi András: *Közigazgatás – alkotmány – bíráskodás*. Győr, Universitas-Győr, 2011. 13–267. Lásd még: MAJK 647.; Koi Gyula: A közérdek, mint érték

- a közigazgatásban. In Smuk Péter (szerk.): *Az állam és jog alapvető értékei*. Győr, SZE ÁJDI, 2010. I. 188–200. (K. Gy.)
- CXXXVII. Az Organisation durch das Budget kifejezés azt a vitát veti fel, hogy mi (mely intézmény) finanszírozható a költségvetésből. A jelenlegi szabályozás szerint a költségvetésből kizárólag közfeladat finanszírozható. (Sz. I.)
- CXXXVIII. A kézirat szerinti eredeti forma: A költségvetés tárgyalása és megszavazása. (K. Gy.)
- CXXXIX. Hegedüs Lóránd (1872–1943) közgazdasági író, pénzügyminiszter, az MTA I. (1920), t. (1934), majd ig. tagja (1935). A miniszteri tárca válságos időszakban, 1920–1921 között tartozott hozzá. (K. Gy.)
- CXL. A költségvetés egyes tevékenységek célirányos finanszírozása érdekében állami pénzalapokat hoz létre, amelyek közül a mai magyar gyakorlatban két nagy csoportot különböztethetünk meg: a társadalombiztosítás pénzügyi alapjait és az elkülönített állami pénzalapokat. (Sz. I.) Szövegkiadói szempontból megjegyzendő, hogy a Consolidated fund, illetve a Consolidated Fund alakban történő írásmódot illetően az angol nyelv gyakorlata száz évvel ezelőtt sem volt, illetőleg mára sem lett egységes, így a Magyar által vegyesen alkalmazott két eltérő írásmódot nem változtattuk meg. Véltetően nyomdahibából eredően az alapszövegben egyes esetekben a fund (alap, pénzalap) szó helyett found áll. Utóbbi jelentése: alapít, alapoz, alapul; illetve (fémet) olvaszt, (ki)önt; valamint (meg)talált, megkérdezett, megtudakolt, megkeresett, megálapított. A téves szóalakot az alapszövegben javítottuk. (K. Gy.)
- CXLI. A supply services az angol költségvetési jogban az évenként megállapítandó szükségleteket jelenti, az általános forgalmi adó körében ma is használatos kifejezés. (K. Gy.)
- CXLII. A cloture (clôture) vagy klotúr a polgári korszak parlamentjében a felszólalási idő korlátozását jelentette a parlamenti kisebbség obstrukciójának megakadályozása érdekében. Magyarországon az I. világháború előtt a Házszabály 231–233. §-ai értelmében a következő évi költségvetés tárgyalása 20 napig tarthatott, a vitát az elnöknek a 20. nap utolsó órájában be kellett rekesztenie, és a tárgyalás alatt levő részt, tekintet nélkül a hátralévő felszólalók számára, szavazás alá kellett bocsátania. A franciában a parlamenti ülészak berekesztését jelentette (clôture la session / du parlement/). MAJK 605.; Ereky István: *Jogtörténelmi és közigazgatási jogi tanulmányok*. I–II., Eperjes, Sziklay, 1917–1918. II. 291–292. (K. Gy.)
- CXLIII. A parlamenti guillotine, azaz a határidős cloture angol elnevezésének (cloture/closure by comportements) kifejeződése a kontinentális európai parlamenti jog irodalmában. Azt jelentette, hogy fontos kérdések egésze vagy egy része felett egy előre meghatározott időpontban vita nélkül határoztak. Maga az angol parlamenti jog kevesebb figyelmet

szentelt a problémának, mint a kontinens, a szabályozók nem is nevesítették. (May nagy kézikönyve három mondatot szentelt a kérdésnek.) Alkalmazását külön házhatározattal kellett elrendelni. A jogintézményt 1887 és 1906 között hétszer, 1905 és 1908 között tizenegyszer alkalmaztak. Anson így summázta a helyzetet: „Mindez [ti. a parlamenti guillotine] csupán az utóbbi három évben vált a [parlament] eljárás elfogadott részévé, főként akkor, amikor a jelentős kormányzati törvénytervezeteket a teljes házbizottság elé bocsátották megvitatás céljából.” (Ford.: Koi Gyula). Thomas Erskin May: *A Treatise of the laws, proceedings, and usage of Parliament*. London, Charles Knight, 1844. 342. 3. lj. William Raynall Anson: *The law and custom of the Constitution*. I. Oxford, Clarendon Press, 1886. 264.; Joseph Redlich: *Recht und Technik des englischen Parlamentarismus*. Leipzig, Duncker und Humblot, 1906. 199., 215., 225., 600.; Barabási Kun József: Anglia kormányzata. [Sidney Low: *The Governance of England*. London, T. Fisher Unwin, 1909.]. *Budapesti Szemle*, 69. (1909), 391. 174–203.; Ereky (1917–1918) i. m. (CXLII. vj.) II. 410–411., 418–419. (K. Gy.)

CXLIV. Az utalványozás mint tudományos kérdés Magyary 1919 és 1922 közötti munkásságának egyik fontos vizsgálendő problematikája. Kifejezetten erről ír két 1921-es írásában: Magyary Zoltán: *A tanszemélyzet véleményei utalványozásának decentralizálása*. In MZÖM I. [1921] (2015) 67–72.; Magyary Zoltán: *A hitfelekezeti tanítók államsegélyeinek gyorsabb utalványozása*. In MZÖM I. [1921] (2015) 73–77. (K. Gy.)

CXLV. A költségvetés végrehajtása az előírt bevételek beszedését jelenti, a kiadások vonatkozásában pedig a feladatok teljesítését. A feladat vagy a tevékenység jogszabályban szerepel, ezekre tekintettel kell tehát az elfogadott költségvetés kereteiben a feladatok végrehajtására kiadásokat teljesíteni.

A fejezetet irányító szerv a költségvetési törvény elfogadását követően megállapítja az államháztartás központi alrendszerébe tartozó költségvetési szerv és a fejezeti kezelésű előirányzat kiemelt előirányzatait, valamint az elkülönített állami pénzalapok és a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai bevételeit és kiadásait, vagyis a kincstári költségvetést.

Az államháztartás központi alrendszerébe tartozó költségvetési szervek, a fejezeti kezelésű előirányzatok, az elkülönített állami pénzalapok, a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai kincstári költségvetésben, a helyi önkormányzatok, valamint az általuk irányított költségvetési szervek költségvetési rendeletben, határozatban megállapított bevételei és kiadásai közgazdasági tartalom szerinti további részletezéséről elemi költségvetés készül.

A költségvetés végrehajtásának – tehát a gazdálkodásnak – törvényben kijelölt szervei a költségvetési szervek, amelyek a Ptk. szerint jogi sze-

mélyek. A költségvetési szerv jogszabályban vagy az alapító okiratban meghatározott közfeladat ellátására létrejött jogi személy.

Valamely költségvetési szerv jogi személyiségének megítélésénél az Áht. és végrehajtási rendeletei veendők figyelembe. Az Áht. (és nem utolsósorban az aktuális költségvetési törvény) határozza meg, hogy mely szervek minősülnek jogi személyiséggel felruházott, perképes költségvetési szervnek.

A kincstári körbe tartozó kincstári ügyfélnek az előirányzat-gazdálkodás szempontjából a Kincstár által nyilvántartott, kiemelt előirányzatokat tartalmazó költségvetése a kincstári költségvetés. A költségvetési törvény elfogadását követően a fejezetet irányító szerv az államháztartás központi alrendszerébe tartozó költségvetési szerv és a fejezeti kezelésű előirányzat kiemelt előirányzatait, valamint az elkülönített állami pénzalapok és a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai bevételeit és kiadásait kincstári költségvetés kiadásával állapítja meg. A kincstári körbe tartozik az államháztartás központi alrendszerébe tartozó jogi személyek és előirányzatok pénzforgalma. A kincstári kör fizetési számlái kizárólag a kincstárnál vezethetők.

Az államháztartás központi alrendszerébe tartozó költségvetési szervek, a fejezeti kezelésű előirányzatok, az elkülönített állami pénzalapok, a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai kincstári költségvetésben, a helyi önkormányzatok, nemzeti önkormányzatok, többcélú kistérségi társulások, jogi személyiségű társulások, térségi fejlesztési tanácsok, valamint az általuk irányított költségvetési szervek költségvetési rendeletben, határozatban megállapított bevételei és kiadásai közgazdasági tartalom szerinti további részletezéséről elemi költségvetés készül.

A központi, illetve a fejezeti kezelésű előirányzatnak, a költségvetési szervnek, az elkülönített állami pénzalapnak és a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak – a bevételeket és a kiadásokat részletes jogcímenként és tevékenységenként (funkciónként) tartalmazó, a foglalkoztatottak létszámára és összetételére, a költségvetési feladatmutatókra is kiterjedő – költségvetése az elemi költségvetés.

Az államháztartás központi alrendszerébe tartozó költségvetési szerv az elemi költségvetést a fejezetet irányító szervnek küldi meg a fejezetet irányító szerv által meghatározott időpontig.

A fejezetet irányító szerv a megküldött elemi költségvetést felülvizsgálja, és dönt annak jóváhagyásáról. A jóváhagyott elemi költségvetésekről a fejezetet irányító szerv a költségvetési év február 28-áig adatot szolgáltat a Kincstárnak. (Sz. I.)

- CXLVI. A közigazgatási aktus hivatalos és jogérvényes, a közigazgatás szervei által foganatosított, jogi hatás kiváltására irányuló cselekvés. A közigazgatási aktus a francia közigazgatási jogi gondolkodásból került át a né-

met jogi tudományosságba, ahol Otto Mayer (1846–1924) fejlesztette (közigazgatási) aktustanná. Erre: Otto Mayer: *Theorie des französischen Verwaltungsrecht*. Strassburg, Trübner, 1886. 5–720. Az aktustan kritikáját kötetében Tamás András adta: Tamás András: *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat, 1997. 342–344. Az alapkérdésekre: Patyi András: *A közigazgatási aktustan alapkérdései*. In Patyi András – Varga Zs. András: *Általános közigazgatási jog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2010. 199–246. A közigazgatási aktustan kétségtelenül a közigazgatási jogdogmatika egyik legbonyolultabb, legtöbb felől megközelített, könyvtárnyi irodalommal rendelkező kérdése. (K. Gy.)

CXLVII. Alaptörvényeknek a 19–20. századi jogtudomány a legfontosabb törvényeket mondta. Korábban (a középkorban) nevezték ezeket sarkalatos törvényeknek (lat. *leges cardinales*). Ilyenek voltak: az 1222-es Aranybulla; a trónbetöltést és a trónról való lemondást szabályozó törvények, egyes királyi hitlevelek, az ország területi integritását visszaállító 1790/1791. évi X. tc., az Erdélyi Approbaták és Compiláták egyes részei (vallásszabadság, három nemzet uniója). A 19. században ilyen volt az országgyűlésről (összehívása, évenkénti tartása, feloszlatása), a kormányról, a választójogról szóló törvények sora, a kiegyezési törvény (1867. évi XII. tc.), a bírói függetlenségről szóló 1869. évi IV. tc., a sajtóval, a tanszabadsággal és a vallásszabadsággal foglalkozó törvények. (K. Gy.)

CXLVIII. A parlamentek az állami költségvetésről és annak végrehajtásáról (a zárszámadásról) törvényt alkotnak (Act of Appropriation). A felhatalmazás naptári évre vonatkozik (több államban a költségvetési év nem január 1-jével kezdődik, így például az USA-ban). (Sz. I.)

CXLIX. 5 Committee [jav. ebből: Comittee] sh. (K. Gy.)

CL. Az Egyesült Királyságban a Committee of ways and means nevű különbizottság feladata a költségvetés végrehajtásának ellenőrzése. Magyarországon az Országgyűlés költségvetési ügyekkel foglalkozó bizottsága látja el a költségvetési törvényjavaslat tárgyalása során a törvényalkotási bizottság feladatait. A költségvetési ügyekkel foglalkozó bizottság összegző jelentése benyújtásáig felkérheti a törvényalkotási bizottságot, hogy a költségvetési törvényjavaslattal szembeni követelményeknek való megfelelést vizsgálja meg, és azzal kapcsolatos véleményét a költségvetési ügyekkel foglalkozó bizottsággal közölje. A központi költségvetés és a költségvetési fejezetek bevételi és kiadási főösszegére és egyenlegére kizárólag a költségvetési ügyekkel foglalkozó bizottság nyújthat be módosító javaslatot. Ha a költségvetési ügyekkel foglalkozó bizottság megismételt részletes vitára kéri fel a tárgyaló bizottságot vagy a tárgyaló bizottságokat, a megismételt részletes vita lefolytatására határidőt szab, és erről értesíti a házelnököt. A költségvetési törvényjavaslat részletes vitáját – a mentelmi bizottság kivételével – valamennyi

állandó bizottság és a nemzetiségeket képviselő bizottság is lefolytatja. A költségvetési törvényjavaslat tárgyalása során a költségvetési ügyekkel foglalkozó bizottság kijelölt bizottságnak, a többi állandó bizottság és a nemzetiségeket képviselő bizottság vitához kapcsolódó bizottságnak minősül. A központi költségvetésről szóló törvény módosítását tartalmazó törvényjavaslat tárgysorozatba vételére kijelölt bizottságként a költségvetési ügyekkel foglalkozó bizottság jár el. (Sz. I.)

CLI. A költségvetés végrehajtásának megfelelőségét az Egyesült Királyságban a Financial Act elfogadása jelenti, míg Magyarországon ezt a célt szolgálja a zárszámadás elfogadása. (Sz. I.)

CLII. A services spéciaux du trésor a kincstár speciális szolgáltatásait jelenti, amelynek keretében a kincstár látja el a költségvetés végrehajtása során az egyes kifizetéseket, kezeli az államadósságot, és banki szolgáltatásokat nyújt az állam működéséhez. Ennek részeként speciális kincstári szolgáltatás az egységes kincstári bankszámla, amelyen keresztül valósul meg minden kormányzati tranzakció. Jelenleg feladatkörét az 1991-ben felállított Francia Kincstári Hivatal (fr. *Agence France Trésor*) látja el. (Sz. I.)

CLIII. Az adjonctions budgétaires jelentése költségvetési kiegészítések, amelyek a költségvetési törvény végén helyezkednek el. Célja olyan egyedi rendelkezések szabályozása, amelyek kizárólag az adott évre vonatkozóan tartalmazznak előírást. A mai magyar szabályozás szerint ezek a rendelkezések átmeneti rendelkezésnek minősülnek, amelyet akkor kell alkotni, ha az új szabályozás szükségessé teszi, hogy előre meghatározott vagy előre meg nem határozható átmeneti időszakban, a jogszabály hatálya alá tartozó meghatározott esetekben, a jogszabály alkalmazandó rendelkezéseitől eltérő szabályokat kelljen alkalmazni. Az átmeneti rendelkezések között az új szabályozás bevezetéséhez szükséges konkrét teendőkről kell intézkedni. Az átmeneti időszak tartamát úgy kell meghatározni, hogy ne alakuljon ki tartós párhuzamos szabályozás. Nem állapítható meg egyazon társadalmi viszonyra, jogintézményre vagy szabályozási tárgykörre nézve több különböző jogszabályban több átmeneti rendelkezés. (Sz. I.)

CLIV. Az államadósság finanszírozását szolgáló kiadások (fr. *moyens de services et disposition annuelles*) a költségvetés önálló részét képezik. Magyarországon az államháztartás központi alrendszerének hiányát és az alrendszer adósságának esedékes visszafizetéseit finanszírozó forint- és devizakibocsátásokat az államháztartásért felelős miniszter által elfogadott középtávú államadósság-kezelési stratégia határozza meg. Az adósságkezelés feladata, hogy az adott évi költségvetés finanszírozási szükségletét hosszú távon minimális költséggel, elfogadható kockázatok vállalása mellett finanszírozza. Az államadósság-kezelési stratégia részét képező teljesítménymutatók (benchmarkok) határozzák meg az adós-

- ságportfólió kívánatos szerkezetét. A nemzetközi tőkepiaci válság hatására jelentősen ártértékelődtek a kockázatok. A hagyományos piaci kockázatokon, a kamat- és devizaárfolyam-kockázaton túl nagy fontosságot kapott a megújítási és finanszírozási kockázat kezelése. (Sz. I.)
- CLV. A belga költségvetési szabályozás azzal lép fel a vegyes rendelkezések ellen, azaz hogy egy-egy költségvetési döntés között megbújjon olyan rendelkezés is, amelyet egyedileg nem tárgyaltak meg, hogy az előzetes kérdésekkel (*question préalable*) ezen rendelkezések tartalmának kibontását megkövetelik. A jelenleg hatályos magyar szabályozás szerint a költségvetési törvény kizárólag magát a költségvetést tartalmazza. Amennyiben más törvények módosítása is szükséges a költségvetési törvénnyel összefüggésben (például adótörvények), akkor azt egy külön törvényként tárgyalja az Országgyűlés, ezt a törvényt nevezzük a költségvetést megalapozó törvénynek. (Sz. I.)
- CLVI. Az Amerikai Egyesült Államok költségvetési jogában *riders* az elnevezése annak a törvénynek, amelyet az éves költségvetési törvény mellett elfogadnak. (Sz. I.)
- CLVII. Budgetzusätzlichnek nevezi a német költségvetési jog azt a törvényt, amelyet az éves költségvetési törvény mellett fogadnak el. (Sz. I.)
- CLVIII. *Votes on accounts*: az Egyesült Királyságban az éves költségvetés elfogadására az esetek többségében nem került sor december 31-ig, azonban a költségvetés nem állhatott le, azaz a kiadásokat és bevételeket a megszokott ütemben kifizették és beszédtek, azonban így a költségvetési törvény elfogadásakor már nem a tervről, hanem a tényleges helyzetről (számlákról) döntöttek (szavaztak). Mindez jelentősen növeli az ország gazdasági kiszámíthatóságát. (Sz. I.)
- CLIX. Az *indemnités* ideiglenes tizenketted (*fr. douzièmes provisoires*) néven önálló jogintézménnyé vált Belgiumban, ahol bevett gyakorlat volt, hiszen az esetek többségében a következő évi költségvetés elfogadására nem december 31-ig, hanem a rá következő év augusztusáig, szeptemberéig került sor. (Sz. I.)
- CLX. A *Zwölfteln* a német szabályozásban a belga ideiglenes tizenketted (*douzièmes provisoires*), azaz az *indemnités* megfelelője. (Sz. I.)
- CLXI. Bánffy Dezső (1843–1911) jogot és államtudományt Kolozsvárt, Berlinben és Lipcsében hallgatott. Az 1880-as évektől főispán, később a Szabadelvű Párt képviselője. 1895 és 1899 között miniszterelnök. 1899-ben megkapta a Szent István-rend nagykeresztjét. (K. Gy.)
- CLXII. Az *exlex* elkerülése Badenben és Japánban: a költségvetés december 31-ig történő elfogadásának hiányát egyes országokban nem átmene-ti rendelkezésekkel kezelték, hanem azt az általános elvet fogadták el, hogy ebben az esetben az előző évi költségvetés alkalmazandó automatikusan, amely elvet *exlex* állapotnak hívjuk. Ezt alkalmazta Baden és Ja-

- pán is. A mai magyar jogrendben is az exlex szabályozás jelenik meg, nem pedig az indemnitás (átmeneti gazdálkodás szabályozása). (G. E.)
- CLXIII. A système de l'exercice a francia jogban azt jelenti, hogy a költségvetésben szereplő kiadásokat, ha annak tényleges kifizetésére nem a tárgyévben, hanem az azt követő év meghatározott részéig sor kerül, akkor még a tárgyévhez kell számítani. Az elszámolás ezen elvét a „rendszerév” elvének tekintjük. (Sz. I.)
- CLXIV. A système de la gestion a francia jogban azt jelenti, hogy ha a tárgyévi költségvetésben szereplő kifizetésre nem kerül sor a tárgyévben, akkor azt már az elszámolás tekintetében a következő évre vonatkozó elszámolásokban kell figyelembe venni. Ez az elv a „rendszerfelügyelet” elve. (Sz. I.)
- CLXV. A kézirat szerinti eredeti forma két külön alpont volt: 3222. Az állami tartozások keletkezése; 3223. Az utalványozás. (K. Gy.)
- CLXVI. A contrôle de l'engagement de dépenses a francia költségvetési rendszerben került kidolgozásra, olyan módon, hogy az egyes minisztériumok folyamatosan beszámolnak, hogy az adott évi költségvetési keret felhasználása hogyan alakul. Jelenleg Magyarországon ez a feladat nemcsak a minisztériumokat kötelezi, hanem minden költségvetési fejezetet irányító szerv vezetőjének felelőssége. Egyidejűleg a Magyar Államkincstár számára kötelezettség a teljes költségvetés tekintetében a kiadások, kötelezettségvállalások alakulásáról való folyamatos számadás. (Sz. I.)
- CLXVII. Magyar Zoltán közigazgatási számfejtésnek nevezi azt az eljárást, amelyet ma pénzgazdálkodásnak, pénzellátásnak nevezünk. (G. E.)
- CLXVIII. A francia jog szerint az a hitelező, aki nem érvényesíti hitelezői jogát öt éven át, annak ez a joga elvész, azaz elévül. Ez a jogintézmény az ötéves veszteség (fr. *déchéance quinquennale*). Jelenleg Magyarországon az elévülést a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény szabályozza. (Sz. I.)
- CLXIX. A magyar királyi közigazgatási bíróságról szóló 1896. évi XXVI. tc. az első magyar közigazgatási bírósági törvény, amely a bíróság szervezését (1–21. §§), továbbá hatáskörét (22–83. §§) szabályozza. Meghatározza a közigazgatási bíróság előtt követendő eljárást, azaz a közigazgatási pert (84–151. §§). A törvény negyedik része az átmeneti rendelkezéseket és „zárhatózatokat” tartalmazza (152–160. §§) (vö.: PSzRGy II. LXV–XC). (K. Gy.)
- CLXX. Magyarország I. világháború utáni jóvátételi kötelezettségét az 1920. június 4-én aláírt trianoni békeszerződés VIII. része csak elvileg mondta ki. Bár természetbeni szállításokat Magyarország addig is teljesített, konkrétan a Nemzetek Szövetsége (Népszövetség) úgynevezett Jóvátételi Bizottsága állapította meg a fizetendő összeget 1923-ban. Ez az összeg 200 millió aranykoronára rúgott, amelyet az eredeti ütemezés szerint

még az 1940-es években is fizetni kellett volna. A II. világháború után az 1945. január 20-án aláírt fegyverszüneti egyezmény állapította meg a Magyarország által fizetendő jóvátételt, amit később az 1947-es békeszerződés is megerősített. Ennek összege 300 millió amerikai dollár volt, amelyet hat év alatt kellett teljesíteni. A jóvátételi összeg kétharmada a Szovjetuniót, egyharmada pedig Csehszlovákiát és Jugoszláviát illette. (Sz. I.)

- CLXXI. Földes Béla (1848–1945) szerint a gazdálkodás az alábbi elvek megtartását követően válhat eredményessé: az önérdek, mely szerint mindenki lehetőleg iparkodik saját előnyét előmozdítani. A *magántulajdon*, amely elsőként az önérdeknek jogi biztosítója. Ugyanakkor a magántulajdon az egyik alapintézményét képezi gazdasági életünknek. A magántulajdon következménye ugyanis, hogy a vagyontárgyaknak jelentős része az egyes személyek tulajdonát képezi, bár az azok termeléséhez szükséges munkát és annak feltételeit nemzetgazdaságilag szervezik meg. A magántulajdon az öröklés következtében az egyéni életen túlmutat. A *gazdasági szabadság* szerint az gazdálkodókat érdekeik követésében szabadság illeti meg, és korlátok csak annyiban léteznek, amennyiben a közérdek, a társadalmi, állami érdek ezt szükségessé teszi. A *verseny*, amelyben a gazdasági alanyok szabad küzdelme ezt eredményezi, hogy a gazdaság területén mindenki a legnagyobb erőfeszítésre kényszerül. A *munkamegosztás*, amely szerint a foglalkozások sikeres folytatására a társadalom minden tagja egy-egy határozott körű munkát végez, ami a termelés fokozódását roppant mértékben elősegíti. A bizonyos gazdasági célokra való *társulás*, amelyhez vagy több munka, vagy jelentősebb tőke szükséges, és ezt egyesülés útján lehet elérni. Földes (1885) i. m. (CXIX. vj.) 8–9. (Sz. I.)
- CLXXII. A kézirat szerinti eredeti forma: A költségvetési törvény végrehajtásának ellenőrzése (a kéziratban eredetileg 323. számon szerepel). (K. Gy.)
- CLXXIII. Bizony Ákos (1846–1922) jogász, politikus. A Függetlenségi Párt miskolci országgyűlési képviselője 1901-től. 1905-ben választókerületében még magát Tisza Istvánt is legyőzte több mint 100 szavazattal. A rövid életű Hadik-kormány (1918) idején az igazságügyi tárcát, majd a házelnöki tisztséget kínálták fel neki, amelyeket visszautasított. Hagyatékából felesége révén 10 000 pengő az MTA-ra háramlott. Miskolc városa a Bizony Ákos Kitüntető Jogi Díjat 2011-ben róla nevezte el. (K. Gy.)
- CLXXIV. Apponyi Albert (1846–1933) politikus, az MTA t. (1898), majd ig. tagja (1908). Pesten és Bécsben végezte jogi tanulmányait. 1872-től több mint hatvan éven át volt képviselő. (A vele azonos évben született és Apponyival egyidejűleg elhunyt Concha Győző (1846–1933) is hatvan évnél tovább volt a tudományos pályán.) Valamennyi nagy nyugati nyelvet kiválóan beszélt. (Concha is.) Az 1860-as években Apponyi Deákot

tolmácsolta olaszra egy dalmát küldöttséggel folytatott tárgyaláson. 1904-től az ellenzék vezére. Apponyi Albert 1906 és 1910, valamint 1917 és 1918 között volt vallás- és közoktatásügyi miniszter. 1914-től a 48-as párt elnöke. 1920. január 26-án Versailles-ban mondta el a trianoni békediktátummal szembeni védőbeszédét angol, francia és olasz nyelven. Ez azonban a végeredmény tekintetében hatást gyakorolni nem tudott. A védőbeszéd magyar szövege: Apponyi Albert: *Trianoni védőbeszéd*. Párizs, 1920.

Hátralévő életszakaszát a királykérdés és a trianoni békediktátummal megcsonkított magyarság ügyének szentelte. Nemzetközileg is jelentős szónoknak tartották, aki anyanyelvén kívül kiváló rétor volt angol, francia, német, valamint olasz nyelven is. (K. Gy.)

- CLXXV. Máriássy József (?–?) parlamenti képviselő, báró. Az egyik legrégebb, törzsökös felső-magyarországi család sarja. Államháztartási ügyekkel foglalkozott a 19. század végén. (K. Gy.)
- CLXXVI. Helfy (Helfer) Ignác (1830–1897) Kossuth mellett tolmács 1848-ban. Kossuthtal és a Kossuth-emigrációval kapcsolatban maradt. 1878-tól Debrecen képviselője. Először közjogi, majd pénzügyi és közgazdaságtani kérdésekkel foglalkozott a Képviselőház Pénzügyi Bizottságában. Sajtó alá rendezte Kossuth iratait. (K. Gy.)
- CLXXVII. Patrice de Mac Mahon (1808–1893) köztársasági elnök, politikus, marsall, Magenta hercege. A francia–porosz háborúban tüntette ki magát. 1873 és 1879 között a Francia Köztársaság elnöke. Számos hadtörténeti munkát írt. Egy Franciaországban népszerűnek mondható marha- és búranyestek készítése módját nevezték el róla (a fehérborral és húslével sült kisebb hússzeleteket pirított burgonyával és apróra vágott nyers hagymával tálalják). (K. Gy.)

Vákát oldal

Bibliográfia a jegyzetekhez



https://doi.org/10.36250/00941_07

Vákát oldal

Történeti, általános jogi és közigazgatási jogi témák körében felhasznált források

Monográfiák

Anson, William Raynall: *The law and custom of the Constitution*. I. Oxford, Clarendon Press, 1886. 340.

Bácskai Vera – Bónis György – Döry Ferenc: *Decreta regni Hungariae. Gesetze und Verordnungen Ungarns 1301–1457*. Budapest, Akadémiai, 1976. 491.

Bélay Vilmos: *Magyar kancelláriai levéltár*. Budapest, MOL, 1973. 195.

Concha Győző: *Újkori alkotmányok*. I. Budapest, MTA, 1884. xii, 314.

Csáky Imre: *A Ludovika Akadémia vármegyecímerei*. Budapest, NKE, 2014. 100.

Csizmadia Andor: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*. Budapest, Akadémiai, 1976. 560.

Eckhart Ferenc: *Magyar alkotmány- és jogtörténet*. Budapest, Politzer, 1946. 468.

Egyed István: *Vármegyei önkormányzat*. Budapest, Eggenberger, 1929. 468.

Ember Győző: *A magyar királyi helytartótanács gazdasági és népvédelmi működése*. Budapest, Sárkány Nyomda, 1933. 95.

Ember Győző: *A m. kir. helytartótanács ügyintézésének története 1724–1848*. Budapest, MOL, 1940. 298.

Ember Győző: *A helytartótanács egyháziügyi bizottságának kialakulása*. Budapest, Stephaneum, 1943. 24.

Ember Győző: *Az újkori magyar közigazgatás története Moháctól a török kiűzéséig*. Budapest, „Budapest” Irodalmi, Művészeti és Tudományos Intézet, 1946. 625.

Erekly István: *Jogtörténelmi és közigazgatási jogi tanulmányok*. I–II. Eperjes, Sziklay Henrik, 1917–1918. 402, 686.

Erekly István: *Közigazgatás és önkormányzat*. Budapest, MTA, 1939. 382.

Felhő Ibolya – Vörös Antal: *A helytartótanácsi levéltár*. Budapest, MOL, 1961. 599.

F. Kiss Erzsébet – Nagy István: *A magyar kamara és egyéb kincstári szervek*. Budapest, MOL, 1995. 575.

Friedjung, Henrik [Heinrich]: *Harc a német hegemoniáért 1859–1866*. I. Budapest, MTA, 1902. viii, 392.

Izsák Lajos et al. (összeáll.): *Magyar miniszterelnökök*. Budapest, Kossuth, 2002. 231.

Joó Gyula: *A magyar törvény fogalma és jogi természete jogtörténeti és összehasonlító alapon*. I–II. Kecskemét, Sziládi László Könyvnyomda, 1910. 292, 37 (1).

Koi Gyula: Évszázadok mezsgyéjén. Négy magyar közigazgatás-tudós útkeresése és életpéldája. Zsoldos Ignác (1803–1885), Récsi Emil (1822–1864), Concha Győző (1846–1933), Magyary Zoltán (1888–1945). Budapest, Nemzeti Közzolgálati Egyetem – Nemzeti Közzolgálati és Tankönyv Kiadó, 2013. 178.

Koi Gyula: *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése. Külföldi hatások a magyar közigazgatási jog és közigazgatástan művelésében a kameralisztika időszakától a Magyary-iskola koráig*. Budapest, Nemzeti Közzolgálati és Tankönyv Kiadó, 2014. 487.

La Fontaine, Henri – Paul Otlet: *Manuel abrégé du Répertoire Bibliographique Universel*. Bruxelles, Institut International de Bibliographie, 1905. 178.

Maksay Ferenc: *A magyar kamara archívuma*. Budapest, MOL, 1992. 225.

May, Thomas Erskin: *A Treatise of the laws, proceedings, and usage of Parliament*. London, Charles Knight, 1844. 496.

Mayer, Otto: *Theorie des französischen Verwaltungsrecht*. Strassburg, Trübner, 1886. 727.

Mocsáry Lajos: *Állami közigazgatás*. Budapest, Singer és Wolfner, 1890. 284.

Patyi András: *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei. Tanulmány a magyar közigazgatási bíráskodásról*. Budapest, Logod Bt., 2003. 254.

Patyi András: *Közigazgatás – alkotmány – bíráskodás*. Győr, Universitas-Győr, 2011. 271.

R. Kiss István: *A magyar helytartóság I. Ferdinánd korában és 1549–1551. évi leveleskönyve*. Budapest, MTA, 1908. cxcviii, 454.

Rada Tibor: *A magyar királyi honvéd Ludovika Akadémia és testvérintézeteinek összefoglalt története*. I–II. Budapest, Gálos Nyomdász Kft., 1998. 791, 1218.

Redlich, Joseph: *Recht und Technik des englischen Parlamentarismus*. Leipzig, Duncker und Humblot, 1906. 881.

Regele, Oskar: *Der österreichische Hofkriegsrat 1556–1848*. Wien, Österreichischen Staatsdruckerei, 1949. 105.

Récsi Emil: *Közigazgatási törvénytudomány kézikönyve az ausztriai birodalmi törvényhozás jelen állása szerint*. I. Pest, Heckenast, 1854. xii, 396.

Siposné Kecskeméthy Klára – B. Kalavszky Györgyi: *A Ludovika*. Budapest, HM Zrínyi Média Kft., 2011. 228.

Szamel Lajos: *A magyar közigazgatás-tudomány*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1977. 412.

Szilágyi Loránd: *Árpád-kori törvények. Kézirat*. Budapest, Felsőoktatási Jegyzetelátó, 1955. 128.

Szücs Jenő: *A szepesi kamarai levéltár 1567–1813*. Budapest, MOL, 1990. 279.

Tamás András: *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat, 1997. 363.

Trócsányi Zsolt: *Erdélyi kormányhatósági levéltárak*. Budapest, Akadémiai, 1973. 783.

Vághó Ignác: *Adalékok a m. kir. honvéd Ludovika Akadémia történetéhez*. Budapest, Pesti Könyvnyomtató, 1899. 109.

Könyvfejezetek, tanulmányok

Koi Gyula: A közérdek, mint érték a közigazgatásban. In Smuk Péter (szerk.): *Az állam és jog alapvető értékei*. I. Győr, SZE ÁJDI, 2010. 188–200.

Kolosvári Sándor: *Corpus Juris Hungarici* [címszó]. In Márkus Dezső (szerk.): *Magyar jogi lexikon*. II. *Bíró–Dézsmá*. Budapest, Pallas, 1899. 681–690.

Magyary Zoltán: *A tanszemélyzet illetményei utaltványozásának decentralizálása*. In MZÖM I. [1921] 2015. 67–72.

Magyary Zoltán: *A hitfelekezeti tanítók államsegélyeinek gyorsabb utaltványozása*. In MZÖM I. [1921] 2015. 73–77.

Magyary Zoltán: *A közigazgatási reform és államtudományi oktatásunk mai állapota*. In MZÖM I. [1922] 2015. 133–146.

Magyary Zoltán: *Államtudományi oktatásunk reformja*. In MZÖM I. [1922] 2015. 147–154.

Molnár Kálmán: *Államelméletek lecsapódásai a tételes alkotmányjogban*. In Mártonffy Károly (szerk.): *Fejezetek a közjog és a közigazgatási jog köréből (Némethy Károly emlékkönyv)*. Budapest, Pallas, 1932. 31–37.

Patyi András: *A közigazgatási aktustan alapkérdései*. In Patyi András – Varga Zs. András: *Általános közigazgatási jog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2010. 199–246.

Cikkek

Balogh Jenő – Budai László – Magyary Géza: *Jelentés a Sztrókay-jutalomról*. *Akadémiai Értesítő*, 30. (1919), 349–360. 178–195.

Barabási Kun József: *Anglia kormányzata*. [Sidney Low (1904): *The Governance of England*. London, T. Fisher Unwin, 1909.]. *Budapesti Szemle*, 69. (1909), 391. 174–203.

Koi Gyula: *Jogalkotásunk szabályozásának fordulópontjai. A kezdetektől a 2010. évi CXX. törvényig*. *Jog Állam Politika*, 3. (2011), 3. 63–95.

Világhálós források

Apponyi Albert: *Trianoni védőbeszéd*. Párizs, 1920. Online: https://hu.wikipedia.org/wiki/Apponyi_Albert_trianoni_%22v%C3%A9d%C5%91besz%C3%A9de%22

Pölöskei Ferenc: *A két Tisza. Tisza Kálmán és Tisza István portréja*. *Rubiconline*, 6. (1996), 10. 4–7. Online: www.rubicon.hu/magyar/oldalak/a_ket_tisza_tisza_istvan_es_tisza_kalman_kettos_portreja

Pénzügyi jogi témák körében felhasznált források

Monográfiák

Földes Béla: *A nemzetgazdaság- és pénzügytan kézikönyve*. Budapest, Athenaeum, 1885. 420.

Földes Béla: *Államháztartástan (Pénzügytan)*. Budapest, Grill, 1912. 552.

Halustyyik Anna (szerk.): *Pénzügyi jog*. I. Budapest, Pázmány Press, 2013. 470.

Halustyyik Anna (szerk.): *Pénzügyi jog*. II. Budapest, Pázmány Press, 2014. 279.

Ilonka Mária: *Az adózás története az őskortól napjainkig*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 2004. 147.

Juhász Lajos: *A porta története 1526–1648. Jobbágygazdálkodásunk egysége és az adóegység*. Budapest, Egyetemi Nyomda, 1936. 84.

Kovács Árpád (szerk.): *Az ellenőrzés rendszere és módszerei*. Budapest, Perfekt, 2007. 320.

Maiyalehné Gregóczki Etelka: *Államháztartási ismeretek*. Budapest, BCE Közigazgatás-tudományi Kar, 2010. 95.

Könyvfejezetek, tanulmányok

Bakács István: A dicalis összeírások. In Kovacsics József (szerk.): *A történeti statisztika forrásai*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1957. 51–81.

Báger Gusztáv: Az Állami Számvevőszék a közpénzek szolgálatában. In Báger Gusztáv – Bod Péter Ákos (szerk.): *Gazdasági kormányzás. Változás és alkalmazkodás a magyar gazdaságirányítás intézményrendszerében*. Budapest, Aula, 2008. 105–128.

Cserne Péter: Közteherviselés. In Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég, 2009. 2645–2662.

Gerencsér Balázs Szabolcs: Nemzetiségi törvények Magyarországon. In Gyeney L. (szerk.): *Kisebbségvédelem Európában: Kisebbségvédelmi alapismeretek*. Budapest, Kisebbségi Jogvédő Intézet, 2015. 45–58.

Patyi András: A rendészeti igazgatás és a rendészeti jog alapjai. In Lapsánszky András (szerk.): *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből*. Budapest, CompLex – Wolters Kluwer, 2013. 135–169.

Patyi András: Az önkormányzatok funkcióiról, szerepük szabályozási lehetőségeiről, különös tekintettel a társadalmi felzárkóztatásra. In *Esélyek és lehetőségek a XXI. században. A szociális gazdaság szövetkezeti modelljeinek helye a gazdasági és a társadalmi fejlődésben. A magyar foglalkoztatás-, felzárkózás-politika, és a vidékfejlesztés új dimenziói*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem, 2015. 83–91.

Szabó Ildikó: A feltételes adó-megállapítás, mint a közhatalviselési kötelezettség teljesítését elősegítő jogintézmény. In Lajkó Dóra – Varga Norbert (szerk.): *Alapelvek és alapjogok*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2015. 419–430.

Cikkek

Adorján Richárd – Kukovecz Máté: Teljesítménymenedzsment és teljesítmény-költségvetés Finnországban. *Közigazgatási Szemle*, 2. (2008), 1. 98–110.

Ábel István – Kóbor Ádám: Növekedés, deficit és adósság – fenntartható keretben. *Közgazdasági Szemle*, 58. (2011), 6. 511–528.

Baksay Gergely et al.: Az államadósság alakulása 1998 és 2012 között Magyarországon: trendek, okok, hatások. *MNB Szemle*, 8. (2013), 1. Klsz. 14–22. Online: www.mnb.hu/letoltes/baksay.pdf

Barcza György: Az államadósság szerepének változása a közgazdaságtanban és a magyar adósságkezelés alapelvei. *Pénzügyi Szemle*, 60. (2015), 4. 444–457.

Bathó Ferenc – Horváth Ibolya: Fókuszban a költségvetés. *Pénzügyi Szemle*, 43. (1998), 11. 874–890.

Báger Gusztáv: Programalapú költségvetés. *Pénzügyi Szemle*, 51. (2006), 3. 281–301.

- Bergvall, Daniel: Költségvetés-tervezés Magyarországon (OECD-tanulmány). *Pénzügyi Szemle*, 51. (2006), 3. 259–280.
- Botka Erika: A számviteli politika 2016. évi módosítása. *Önadózó*, 1. (2016), 1. 40–40.
- Bösze Zoltán: A kormányzati szektor – új felfogásban (XXVIII. rész). Költségvetés-készítés az Amerikai Egyesült Államokban. *Pénzügyi Szemle*, 48. (2003), 10. 994–1011.
- Cserne Péter et al.: A gazdasági alkotmányosságról. *Fundamentum*, 9. (2005), 4. 75–94.
- Domokos László: Az előrelátást nehezítő átláthatatlanság a költségvetés tervezésében és végrehajtásában. *Pénzügyi Szemle*, 55. (2010), 4. 713–719.
- Domokos László: Megújított közpénzügyek, megújított Állami Számvevőszék. *Polgári Szemle*, 10. (2014), 1–2. 39–59.
- Domokos László: Az adózási rendszer az állami funkciók gyakorlásának alapja. *Számvitel, Adó, Könyvvizsgálat*, 57. (2015), 9. 424–425.
- Domokos László: Átláthatóság, elszámoltathatóság, integritás – az etikus közpénzügyi menedzsment három alapelve. *Polgári Szemle*, 11. (2015), 4–6. 13–20.
- Drinóczi Tímea: A gazdasági alkotmányról I. *Magyar Közigazgatás*, 55. (2005), 4. 239–248.
- Drinóczi Tímea: Gazdasági alkotmány az Alaptörvényben. *Jogtudományi Közlöny*, 67. (2012), 10. 369–383.
- Farkas Péter: Beruházás, megtakarítás és nettó transzfer a világgazdaság térségeiben. *Statisztikai Szemle*, 89. (2011), 7–8. 839–858.
- Ferenczy Endre: Az általános közteherviselés mint társadalmi közmegegyezés. *Jogtudományi Közlöny*, 51. (1996), 9. 348–352.
- Fazekas Tamás – Nagy Rózsa: Az államadósság elméletben és a gyakorlatban. Public Debt in Theory and Practice. *Economica*, 4. (2011), 10. 62–72.
- Filó Mihály: Radbruch naivitása. Herbert L. A. Hart a visszaható hatály tilalmáról. *Világosság*, 51. (2010), 143–156.

Fodor Pál: A váci „harmincad” és egy hódoltsági főember a 16. századból: Oszmán aga, cselebi és bég. *Történelmi Szemle*, 52. (2010), 3. 329–340.

Győrffy Dóra: Válság és válságkezelés Görögországban. A puha költségvetési korlát szerepe a gazdasági összeomlásban. *Közgazdasági Szemle*, 61. (2014), 1. 27–52.

Halmos Istvánné – Orosz Ferenc: Az önkormányzati költségvetés realizálása nettó finanszírozás mellett Budapest-Csepel Önkormányzata gazdálkodásában. *Magyar Közigazgatás*, 46. (1996), 9. 551–557.

Hegedűs Ágnes: Fenntartható fejlődés, fenntartható költségvetés a nemzetközi gazdasági és pénzügyi szervezetek szemszögéből. *Pénzügyi Szemle*, 55. (2010), 2. 312–325.

Kállai Lajos: Költségvetés és kultúra. *Társadalmi Szemle*, 35. (1980), 12. 29–36.

Kármán András: A magyar költségvetés kiadási szerkezete nemzetközi összehasonlításban. *Hitelintézeti Szemle*, 7. (2008), 6. 665–677.

Kengyel Ákos: Európai uniós források a 2007–2013 közötti időszakban I. A közös költségvetés pénzügyi keretei. *CEO Magazin*, 7. (2006), 4. 1–8.

Kovács Árpád: Tények és gondolatok az Állami Számvevőszékről. *Új Magyar Közigazgatás*, 2. (2008), 8. 2–8.

Lentner Csaba: Korruptió – büntetés, integritás, kompetencia. *Polgári Szemle*, 9. (2013), 1–3. Online: <https://polgariszemle.hu/archivum/112-2013-majus-9-evfolyam-1-3-szam/konyvvilag/542-korruptio-buentetes-integritas-kompetencia>

Matolcsy György: Államadósság. *Nemzeti Érdek*, 5. (2011), 17. 22–34.

Móra Zoltán: Az igazságügyi költségvetés és a törvénykezési reform. *Jogállam*, 29. (1930), 5. 161–168.

Muraközy László: Milyen a magyar költségvetés? *Közgazdasági Szemle*, 36. (1989), 4. 480–492.

Nagy Tibor: Költségvetés és költségvetési jog 1848/49-ben. *Állam és Igazgatás*, 7. (1955), 3–4. 221–232.

- Péteri Gábor: Államépítés és autonómia: költségvetés decentralizáció a Balkánon. *Közigazgatási Szemle*, 1. (2007), 1. 83–93.
- Pitti Zoltán: A közteherviselés intézményi rendszere. *Pénzügyi Szemle*, 41. (1996), 1. 34–42.
- Pontet Julianna – Udvari Beáta: Költségvetés-támogatás a törékeny államokban: anomália vagy paradoxon? *Külgazdaság*, 59. (2015), 9–10. 88–114.
- Szabó István: A költségvetés adóbevételeinek alakulása – az adóelvonás szintjének alakulása, valamint az adópolitika céljai. *Számvitel, Adó, Könyvvizsgálat*, 57. (2015), 7–8. 324–325.
- Szemlér Tamás: Az EU-költségvetés mérföldkövei: a rendszer reformjától a szervezett káoszig. *Külgazdaság*, 50. (2006), 7–8. 77–89.
- Szepesi György: Elosztási viszonyaink: jelen és jövő (Ösztönzés, szociálpolitika, közteherviselés). *Társadalmi Szemle*, 40. (1985), 8–9. 38–49.
- Tóth G. Csaba: A költségvetés fenntarthatóságát mérő mutatók előrejelző képessége. *Pénzügyi Szemle*, 59. (2014), 4. 544–561.
- Török Ádám: Intézményépítés a túlzott államadósság elleni védekezés érdekében. *Közgazdasági Szemle*, 58. (2011), 7–8. 577–591.
- Waldmann Gábor: A tizenharmadik havi illetmény szabályozása a közsférában. *Munkaügyi Szemle*, 50. (2006), 7–8. 75–76.
- Wlassics Gyula: A felsőház és a költségvetési jog. *Jogállam*, 30. (1931), 1–2. 3–5.

Vákát oldal

Jegyzékek



Vákát oldal

Eltérő helyesírással írt szavak jegyzéke

A következő szavakat, kifejezéseket – külön megjelölés nélkül – a mai helyesírás szabályainak megfelelő alakban közöljük. A jegyzék a tipikus helyesírási eltérések példatárának tekintendő.

1-én • 1-jén
 25 év • huszonöt év [műcímekben is]
 31-ike • 31-e
 37,98% • 37,98%
 9 törvényjavaslatot • kilenc törvényjavaslatot
 XIX-ik század • 19. század
 18-iki • 18-i
 akképen • akképpen
 alsó tábla • alsótábla
 analogia • analógia
 anachronisztikus • anakronisztikus
 arranézve • arra nézve
 bruttó-kimutatás • bruttó kimutatás
 egyszersmint • egyszersmind
 előíránytáblánküli • előíránytábla nélkül
 élőjog • élő jog
 északamerikai Egyesült Államok • észak-amerikai Egyesült Államok
 egzisztenciának • egzisztenciának
 financírozására • finanszírozására
 főfeladatát • fő feladatát
 három és fél % • 3,5%
 jogi monográfiabizottság • Jogi Monográfia Bizottság
 közösügyi • közös ügyi
 legnagyobbméretű • legnagyobb méretű
 liceum • líceum
 mitsem • mit sem
 természetes kötelezettség • naturalis obligatio
 pedagógus-körökkel • pedagóguskörökkel
 programm • program
 résztvétel • részvétel
 sívár • sívár
 sköv. l. • skk. [során következő lapok, idézés során csak kezdőlappal megadott forrás esetén]
 sköv. • skk. [során következők, idézés során csak kezdőlappal megadott forrás esetén]
 szemmel tartani • szemmel tartani
 szuverénítés • szuverenitás

t.-c. • tc.

teherbíróképesség • teherbíró képesség

tulajdonképen • tulajdonképpen

u.n. • ún.

utoljáig • utójáig

u. o. • uo.

végefelé • vége felé

vígasztalást • vigasztalást

v.ö. • vö.

Rövidítések jegyzéke

Rövidítve idézett források

- Andrássy bib. 1986 = Andrássy Mária (összeáll.): Magyary Zoltán munkássága. Válogatott irodalomjegyzék. In Andrássy Mária (szerk.): *Diagnózis és terápia. Magyary Zoltán társadalomszervező tevékenysége. Szöveggyűjtemény.* II. Budapest, Országos Közművelődési Központ, 1986. 113–115.
- Göbel bib. 1974 = Göbel József (összeáll.): *Magyary Zoltán (1888–1945) munkássága. Annotált bibliográfia.* Budapest, [k. n.], 1974. 110. (Gépirat; Magyary Archivum; jelzet nélkül).
- MAJK = Pomogyi László (összeáll.): *Magyar alkotmány- és jogtörténeti kézisztár.* Budapest, M-érték, 2008. 1343.
- MÍÉ = Szinnyei József (összeáll.): *Magyar írók élete és munkái.* I–XIV. Budapest, Hornyánszky, 1891–1914. Online: <http://mek.oszk.hu/03600/03630/>
- MJL = Márkus Dezső (szerk.): *Magyar jogi lexikon öt kötetben, számos szakférfiú együttműködésével* I. A–Bíró. Budapest, Pallas, 1898. 806.
- M. könyvészet 1921–1944 = Kertész Gyula – Kégli Ferenc – Komjáthy Miklósné (összeáll.): *Magyar könyvészet 1921–1944. Betűrendes mutatóval, pótlásokkal, javításokkal.* I–VIII. CD ROM. Budapest, Arcanum, 2005.
- MÜK bib. 1940 = [Magyary ünnepi kötet] Magyary Zoltán nyomtatásban megjelent fontosabb írásai. In Kiss István (szerk.): *Dolgozatok a közigazgatási reform köréből. Magyary Zoltán egyetemi tanársága és a Magyar Közigazgatás-tudományi Intézet alapítása tízéves évfordulójára írták tanítványai a Magyar Közigazgatás-tudományi Intézet munkatársai.* Budapest, Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó, 1940. 216–221.
- MZÖM = Patyi András (szerk.): *Magyary Zoltán összes munkái.* I. (1919–1922). *Kritikai kiadás.* (A bevezető tanulmányt írta és a kritikai jegyzeteket készítette: Koi Gyula, lektorálta: Máthé Gábor). Budapest, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, 2015. 237.
- PSzRGy = Zawadowski Alfréd – Pavlinovic Bernard (összeáll.): *Pénzügyi szabályok és rendeletek gyűjteménye.* [1867–1911] I–V. Budapest, Stephaneum, 1909–1913. xxxii, 928; cxxviii, 924; 853, cxxxix; 859; 1469.
- Saad ant. 2000 = Saád József (vál., bev., jegyz.): *Magyary Zoltán.* Budapest, Új Mandátum, 2000. 295.
- Saad bib. 2000 = Saád József (összeáll.): Válogatott kronologikus bibliográfia. In Saád József (vál., bev., jegyz.): *Magyary Zoltán.* Budapest, Új Mandátum, 2000. 291–294.
- Szaniszló bib. 1993 = Szaniszló József: Magyary Zoltán tudományos műveinek jegyzéke. In Szaniszló József: *A Magyary-iskola és háború utáni sorsa. Közigazgatás-tudomány-történeti visszpillantás.* Budapest, Verzál, 1993. 161–170.

A kötetben használatos egyéb rövidítések jegyzéke

ang.	angolul
br.	báró
et al.	et alii, és mások
é. n.	évszám nélküli kiadvány (bibliográfiában)
főhg.	főherceg
fr.	franciául
gr.	gróf
hg.	herceg
h. n.	megjelenés helye nélküli kiadvány (bibliográfiai leírásban)
id.	idős, idősb
ifj.	ifjú, ifjabb
ig.	igazgatósági (tag) [MTA]
ill.	illetve
i. m.	idézett mű
jav. ebből	javítva ebből [kézirati, vagy nyomtatott eredeti hibás forma, és a korrekt forma feltüntetése; elől a kritikai kiadás sorának száma, a korrekt forma, a jav. ebből jelzés, a téves alak, végül, hogy nyomdai sajtóhiba (sh.) vagy szerzői (kézirati) tollhiba (th.) következménye-e, azaz az eredeti szöveg hibás formáit, szóhasználatát, esetleges tárgyi tévedéseit jelezni kell]
jav. ut.	javítva utólag
k. n.	kiadó feltüntetése nélküli kiadvány (bibliográfiai leírásban)
lat.	latinul
lj.	lábjegyzet
MOL	Magyar Országos Levéltár
ném.	németül
N. N.	szerző nélkül(i nyomtatvány), ismeretlen nevű szerző (bibliográfiai leírásban) [a Numerius Negidius név rövidítése, a római peres eljárások iratmintáiban egy peres fél neve, jelentése: „fizetést megtagadó”]
o. é.	osztrák értékű [forint]
ol.	olaszul
or.	oroszul
ÖNB	Österreichische Nationalbibliothek (Bécs)
összeáll.	összeállító
pl.	például
r.	rendes (tag) [MTA]
röv.	röviden, rövidítve
sh.	sajtóhiba

skk.	soron következők [idézés során csak kezdőlappal megadott forrásrészlet esetén]
stb.	és így tovább
t.	tiszteleti (tag) [MTA]
th.	tollhiba [szerzői kéziratban]
ú. f.	új folyam
uo.	ugyanott
ur.	uralkodott (fejedelem, király, császár)
vj.	végjegyzet
vö.	vesd össze (a bevezető tanulmány vagy a szövegkritikai végjegyzet-apparátus szövegében)
(!)	sic, így [Magyary Zoltán, vagy a bevezető tanulmányban említett más személy által sajátos formában használt szóalak, vagy szokatlan vélemény, megjegyzés]
()	nyomtatványból pótoltt hiányzó adat (bibliográfiai leírásban); számozatlan oldalak terjedelmjelzése (bibliográfiai leírásban)
[]	külső forrásból pótoltt hiányzó adat (bibliográfiai leírásban); pótlás (bibliográfiai leírásban, idézetben)
[!]	nyomtatványon a valóditól eltérő szerző nevének jelzése (bibliográfiai leírásban)
[...]	lényegét nem érintő szövegkihagyás jelzése (csak másodlagos forrás esetében)

Magyary Zoltán által használt rövidítések jegyzéke

a. sz.	alatti számú (rendelet)
f.	folyó (évi)
i. h.	idézett hely(en) [forrásműben, (jog)forrásszövegben]
i. m.	idézett mű
k.	kötet
l.	lap (lapok)
L.	lásd
sz.	számú
vö.	vesd össze

Illusztrációk jegyzéke

Exlexek voltak a következők [exlexek listája]

A költségvetési felhatalmazásra vonatkozó törvények táblázata

Vákát oldal

Mutatók



https://doi.org/10.36250/00941_09

Vákát oldal

Megjegyzések a mutatóhoz

A Magyary kritikai kiadás második darabjaként megjelent *A magyar állam költségvetési joga. Közigazgatási jogi tanulmány* című kötetben a szerző maga egy egységes mutatóban tette közzé a személynevek, szervezeti nevek, jogszabályok listáját, illetőleg a tárgymutatót, a címek mutatóját. Ezeket a kritikai kiadás első kötetével azonos szerkezetben tesszük közzé, azaz az ötféle mutatót külön-külön. Alapvetően nem tértünk el a Magyary-féle mutató szóanyagától, kivéve egyes, Magyary mutatójából kimaradt, de az alapszövegben szereplő jogszabályok felvételét illetően, amelyeket zárójelbe tett csillaggal (*) jelöltünk. A személynevek esetében a főnemesi rangokat a név után, zárójelben, rövidítve közöljük, hasonlóan az ifj., id. toldathoz. A külföldi neveknél a családnév áll elől, ezt követi a keresztnév (vagy keresztnemek) vesszővel elválasztottan. (Magyary a műcímek esetében jelen kötet vonatkozásában gyakran csak a külföldi szerzők családnévét adta meg, vagy a keresztnévet csak kezdőbetűvel, több keresztnév esetében kezdőbetűkkel jelezte azokat.) Névváltoztatás esetén a Magyary-kötetben használt névalakot követően szögletes zárójelben feltüntetjük a később ismeretes névformát. Azonos nevű személyek esetében a megkülönböztető jelleget kerek zárójelben tüntettük fel. (Ezeket a szerző is feltüntette, de zárójel nélkül.) Az olyan magyar szerzőket, akik idegen nyelven írt, a Magyary-alapkötetbe felvett műveikben idegen keresztnévet használtak, teljes magyar nevükkel vettük fel, amelyet kerek zárójelben követ idegen nyelvű keresztnevük. A tárgymutatóban egyes rövid magyarázataink szintén szögletes zárójelben állnak. Az eredeti mutatóban csak a jogszabályok száma szerepel, mi a jogi normák elnevezéseit is felvettük. Az első kötethez hasonlóan zárójeles évszámmal szerepelnek a hatályba nem lépett jogszabályok, jogi dokumentumok. Igaz ez azon jogforrásokra is, amelyeket külön a jogszabálymutatóban Magyary nem nevezett meg. Viszont abban az esetben, ha az eredeti tárgymutatóban az adott jogszabály sajátos, meghonosodott elnevezéssel szerepel (pl. felirati javaslat, februári pátenst), akkor ezen esetekben a historikus elv miatt a tárgyszó a jogszabálymutató mellett a tárgymutatóban is feltüntetésre kerül. Amennyiben egy jogszabály egy másik jogszabály konkrétan megjelölt szakaszának módosításáról szól, egy szóval vagy tömönddal a módosított szakasz témakörét szögletes zárójelben megadjuk. Néhány olyan (döntően külföldi) jogszabály esetében, amely a hazai történeti jogszabályok közismert megismerési forrásaiban nem lelhető fel, ezek fellelhetési helyeit lábjegyzetben adtuk meg. A műcímek mutatója eredetileg szerzők neveihez kötöten szerepel. Az első kötet gyakorlatát követve a kötetben Magyary által említett és általa felvett műcímeket vettük alapul, ezt követi a szerző neve és a kötetben alapul vett kiadás évszáma. Egyes indokolt esetekben – tárgykörtől függetlenül – szükség szerint utalócímszót helyeztünk el. Egy-egy kevésbé ismert rövidítést (például jogszabály címében) szögletes zárójelben oldottunk fel. A jogszabály esetleges megkülönböztető elnevezését is ilyen módon jelöltük.

Szükséges e mutatóban két külföldi (osztrák) jogszabályra vonatkozó egyes ismeretekről számot adni. Az alapszövegben említett 1849-es oktrojált olmützi alkotmány az alábbi forrásokból ismerhető meg: Reichsverfassung für das Kaisertum Österreich (okroyirte Märzverfassung) (kihirdette: Reichsgesetzblatt für das Kaisertum Oesterreich. Jahrgang Nr. 150/1849. 151–165). Magyar kiadása: I. Ferenc József: Az Ausztriai Császárság engedményezett (ocroyirte) birodalmi alkotmánya. Pest, Landerer és Heckenast, 1849. 16. Lásd még egy részletét: A birodalmi képviselőket illető alaptörvény. In Rajkai Friebeisz István: *Megyei alkotmányos mozgalmak 1860. október 20-tól 1861. április 2-ig, mint a Nemzetgyűlés megnyitása napjáig. Adatok történelmünkhez.* Pest, 1861. Müller Gyula – Beimel József és Kozma Vazul. I. rész 17–20. (Az egy bibliográfiai egységet alkotó nyomtatvány első részében lévő dokumentumok oldalszámozása arab számos, a második részben lévőké római számos.) A szintén említett alapjogi pátens fellelhetése: Grundrechtspatent, más néven Kaiserliches Patent vom 4 März 1849 über die durch die constitutionelle Staatsform gewährleisteten politischen Rechte (kihirdette: Reichsgesetzblatt für das Kaisertum Oesterreich. Jahrgang Nr. 151/1849.). Magyarországon sem az olmützi alkotmány, sem az alapjogi pátens nem lépett soha hatályba. Az 1861-es februári pátens forrásaihoz: 22. Kaiserliches Patent, womit die Auflösung ständigen und verstärkten Reichsrates verfügt, die Einsetzung eines Staatsrathes angeordnet und das Statut für letzteren kundgemacht wird. In Reichsgesetzblatt für das Kaisertum Oesterreich. Jahrgang 1861. IX. Stück (Birodalmi Törvénytár az Osztrák Császárság számára. 1861. évfolyam 9. szám). A jogszabály Magyarországon teljes egészében soha nem lépett hatályba. Magyar kiadása tudomásunk szerint csak az októberi diplomának van, amelynek eredetije: 226. Kaiserliches Diplom vom 20. October 1860 zur Regelung der inneren Staatsrechtlichen Verhältnisse der Monarchie (1860. október 20-i császári diploma a Monarchia belső államjogi viszonyainak szabályozásáról). In Reichsgesetzblatt für das Kaisertum Oesterreich. Jahrgang 1860. LIV. Stück (Birodalmi Törvénytár az Osztrák Császárság számára. 1860. évfolyam. 54. szám). Magyar kiadása: Császári diploma a monarchia bel-államjogi viszonyainak rendezésére. In Rajkai Friebeisz István: *Megyei alkotmányos mozgalmak 1860. október 20-tól 1861. április 2-ig, mint a Nemzetgyűlés megnyitása napjáig. Adatok történelmünkhez.* Pest, 1861. Müller Gyula – Beimel József és Kozma Vazul. II. rész II–IV.

Koi Gyula

Személynévmutató

Adami, Ernst Daniel 42
Andrássy Gyula (id., gr.) 50, 169
Apponyi Albert (gr.) 161

Bagehot, Walter 98
Barta Ödön 114
Bánffy Dezső (br.) 126, 177
Bittó István 60, 171
Bizony Ákos 160
Bochkor Károly 149
Bonaparte Napóleon 89

Colbert, Jean-Baptiste 41
Concha Győző 91, 158

Deák Ferenc 53, 55, 57, 133, 159, 162

Eckhart Ferenc 41, 42
Erekly István 100, 129

Fleiner, Fritz 139, 145, 157
Földes Béla 96, 98

Galéot, Antoine L. 88
Gennep, Arnold van 88
Gerber Ferenc [Teghze-Gerber Ferenc] 77, 154
Gneist, Rudolf von 99, 117
Gomberg, Léon 149

Hatschek, Julius 47, 117, 121
Heckel, Max von 83, 86, 149
Hegedüs Loránd 98, 183
Helfy Ignác 163
Horváth Mihály 47
Hóman Bálint 90

István nádor [Habsburg-Lotaringiai István Ferenc Viktor (főhg.)] 47

Jellinek, Georg 37

Jèze, Gaston 83, 99, 112, 118–119, 140, 164

Joó Gyula 113

II. József 40, 42–43

Kiss István 116

Kmety Károly 37, 131

Kossuth Ferenc 161

Kossuth Lajos 39, 46–49, 89, 135, 169

Laband, Paul 91, 114

Lichtnegel, Joseph 40, 70–71, 77

II. Lipót 43

Lónyay Menyhért 52–53, 57

Lukács Béla 40, 69

Lukács László 124, 177, 179, 181

Madarász József 57

Magyary Zoltán 140

Marwalt József (Marwalt, Josef von [lovag]) 70

Matlekovits Sándor 50

Máriássy József (br.) 161

Mária Terézia 41, 43

Márkus Dezső (Desider) 114

Molnár Kálmán 129

Montesquieu, Charles-Louis Secondat (br.) 91

Nagy Ferenc 160

Napóleon → Bonaparte Napóleon

Niklisch, Heinrich 88

Pap Dávid 78

Pap Dénes 39, 50

Papp Antal 149

Puechberg János Mátyás (Puechberg, Johann Mathias) 42

Rakovszky István (házelnök) 100

Rakovszky István (számvevőszéki elnök) 128

Say, Léon 89

Schack Béla [Sásdy-Schack Béla] 42

Schwarz, Otto 122, 129

Seidler, Gustav 149
Somló Bódog (Felix) 88
Stourm, René 99, 118, 122, 124, 134, 164
Sully, Maximiliane de Béthune (hg.) 41, 210

Szapáry Géza (gr.) 161
Szarka József 44
Szeremlei Samu 47–48
Széll Kálmán 100, 161, 171, 177

Tisza István (gr.) 99, 114, 179, 181
Tisza Kálmán (gr.) 58, 61, 159, 161, 171, 175
Tomcsányi Vilmos Pál 38, 47, 83, 91, 93
Tóth Lajos 97

Várady Gábor 78
Várnai Sándor 95, 100
Velősy János 149

Wallon Dezső 149
Wekerle Sándor 61, 131, 175, 179, 183

Szervezeti névmutató

Alsótábla [kamara, képviselőház: a magyar Országgyűlés alsóháza 1608–1848 között] 47

Államtanács 41, 47

Állami Jegyintézet 148–149

Collegium Oeconomicum → Szempci Collegium Oeconomicum

Fejérváry-kormány 63, 80, 123, 128

Felsőtábla [főrendi tábla, „főtábla”: a magyar Országgyűlés felsőháza 1608–1848 között] 48

Főrendiház [a magyar Országgyűlés felsőháza 1848 és 1927 között, az 1918–1919-es népköztársaság és tanácsköztársaság kivételével. 1918 és 1927 között az Országgyűlés egykamarás volt, 1927 és 1944 között a kétkamarás működés visszaállításra került] 79, 92, 98, 99, 100, 109, 161, 168, 170, 172, 174, 176, 178, 180, 182, 184

Főkönyvelési osztály 73, 77–78

Főszámvevőigazgatóság 44

General–Kassen–Direktion 41

General–Rechnungs–Direktorium 44, 71, 76

Helytartótanács 38, 43, 69

Hofkammer 41

Hofrechnenkammer 41–42

Jegyintézet → Állami Jegyintézet

Kamara, bécsi udvari 38, 41

Kamara, főszámvevőség (Kameral-Hauptbuchhaltung) 43

Kamara, magyar királyi 38–39

Kancellária 38

Képviselőház [a magyar Országgyűlés alsóháza 1848 és 1927 között, az 1918–1919-es népköztársaság és tanácsköztársaság kivételével. 1918 és 1927 között az Országgyűlés egykamarás volt, 1927 és 1944 között a kétkamarás működés visszaállításra került] 20, 22, 38, 49–50, 53, 55–61, 77, 79–80, 92–93, 97–100, 109, 115, 123–124, 131, 159–162

Képviselőház központi bizottsága 52

Kormányshékek 39–40, 43, 45, 50, 72, 76

Közigazgatási Bíróság, magyar királyi 95, 130–131, 144, 146

Központi bizottság → Képviselőház központi bizottsága

Magyar Tudományos Akadémia 94

Nemzetgyűlés 100–101, 113, 132, 141, 145, 162

Oberste Rechnungs-Kontrollbehörde 71

Oberster Rechnungshof 71

Országos Levéltár (magyar) 69

Osztrák–Magyar Bank 148

Pénzügyi Központ 148

Pénztári Főigazgatóság 41

Pénzügyi Bizottság 53–54, 58–61, 63, 67, 79, 97, 109, 120

Piarista rend 42

Postatakarékpénztár 141, 147, 148

Staats- Credits- und Zentralhofbuchhaltung 43

Számvevőkamara → Hofrechenkammer

Számvevőség 41, 43–44, 69–73, 76–77, 102, 125, 140, 153–157

Számvevőszék, m. kir. 42, 44, 46, 59, 65, 69, 71, 74, 76–81, 93, 95–96, 103, 124–128,
130, 139, 142–143, 147, 150–157

Számvevőszék, osztrák 76–77

Szempci Collegium Oeconomicum 42

Vármegyék 41, 43, 90, 142

Zárószámadási bizottság 123, 155

Tárgymutató

Abszolutizmus 50, 57, 69, 72, 135, 150

Adóhivatalok 70, 72, 147

Adómegajánlási jog 37, 38, 45

Adórendszer 39, 48–50, 53, 57

Államadósság 54, 94, 110, 118, 127, 156

Államszámviteltan 44, 149

Anglia 46–47, 92, 98–100, 102, 116–117, 121, 138, 161

Appropriáció 57, 60–64, 83, 98, 100–104, 107–119, 151, 160

Átfutó kezelés 68, 74

Átmeneti kiadások 61, 94

Ausztria 40, 42–43, 45, 69, 72, 76–78, 135, 137

Baden 129

Bajorország 135

Békeszerződés → 1921. évi XXXIII. tc.

Belgium 92, 118, 121, 139

Beruházások 74, 80, 94–95, 118

Betegápolási pótló 62, 67

Bevételek 39–44, 49–53, 56–60, 63–66, 70–71, 76–77, 80–82, 85, 87, 91–95, 97–99,
101, 104–105, 107–108, 110–113, 115, 117–125, 129–134, 136–137, 145–147,
158, 163

Bruttó költségvetés 141

Centralizáció 47

Civillista 94

Cloture (clôture) 99

Consolidated Fund 99, 121

Császári elhatározás 70–71, 77

Decentralizáció 43, 47

Déchéance quinquennale 142

Deficit 49, 59–61, 66, 143

Douzième(s) provisoire(s) 163

Egyszerű (javított) számviteli rendszer 42–43

Ellenforradalmi kormány[ok] 64–65, 82

Ellenőrzés 84, 87, 89–91, 125–127, 134, 138–140, 149–157

Ellenzék 58, 60, 74, 115, 135, 159–162

Elévülés 106, 136, 138, 142–144, 146

Előirányzat nélküli kiadás 80, 102–103, 154
Élő jog [jus vigens] 66, 82, 115, 131
Eltolódás a törvényhozás és a közigazgatás közt 103, 138, 163
Erdély 43, 49, 70, 72
Észak-amerikai Egyesült Államok 92, 119, 135
Exlex 62–65, 67–68, 80, 108, 114, 119, 122–133, 151, 162–163, 177, 179, 181, 183, 185

Februári pátens (1861) 71
Felirati javaslat (1848) 47
Felmentés (felmentvény) a kormánynak 62, 64, 114
Felületesség a kodifikációban 66–67, 115
Forgalmi megállapítási kimutatás 74
Forradalom 46, 64, 82, 116, 163
Főkormányhatóságok 38
Főkönyv 74, 150, 154
Franciaország 41, 117, 121, 123, 135, 138–139, 164
Franciás iskola 47

Guillotine [költségvetési] 100, 102

Házszabályok 99–100, 108, 162
Háztartás 40, 68, 79, 81, 83, 86, 90, 94–95, 136
Helyi érdekű vasutak 62
Hétéves háború 41
Hitel (közgazdasági) 85
Hitelátruházás 102, 104, 106, 108
Hitelátvitel 46, 74, 105–106, 138
Hitelfelosztás 143
Hiteligénylés 143
Hitelkeretek 64–65, 101
Hitellekötés 74, 105–106, 138
Hitel rendelkezésre bocsátás 143

Ideiglenes számviteli szabályok 72
Indemnítás 80–82, 97, 99, 101–102, 108–109, 114, 119–122, 131, 133, 136, 145, 159–164, 168, 170, 172, 174, 176, 178, 180, 182, 184

Japán 129
Javított egyszerű számviteli rendszer 42
Jogforrás 146, 155–156
Joggyakorlat 66, 75, 82, 108–109, 113, 121, 129, 165

Jogi felelősség 87, 114–115, 151–152

Jogilag kötelező kiadások 110, 124

Jogtudomány 35, 37

Jóvátétel 110, 144–145

Kezelési ellenőrzés 87

Kezelési kimutatások 77

Kodifikáció → Felületesség a kodifikációban

Kormányshékek 39–40, 43, 45, 50, 72, 76

Költségvetés kezdetei 44–45

Költségvetés 1849-re 49

Költségvetés 1867-re 50

Költségvetés 1868-ra 52

Költségvetés 1869-re 54, 57

Költségvetés 1870-re 58–59, 109

Költségvetés 1871-re 59

Költségvetés 1872-re 59

Költségvetés 1892-re 61

Költségvetés 1914 I. felére 46

Költségvetés 1914/15-re 64

Költségvetés 1917/18-ra 64

Költségvetés 1920/21-re 64

Költségvetés 1921/22-re 65

Költségvetés 1922/23-ra 66

Költségvetési államtitok 40

Költségvetés berendezése 64

Költségvetés egysége és teljessége 93

Költségvetés előterjesztésének időpontja 56–58

Költségvetési év 46, 59, 62, 64, 66, 68, 71, 74, 81, 93–94, 101, 105–106, 108, 119–122,
134–138, 142, 152, 157, 163

Költségvetés fogalma 85

Költségvetés formája 52

Költségvetési hitelek háromirányú megkötése 104

Költségvetési jog gyakorlásának összes esetei 66

Költségvetés kezdeményezése 92

Költségvetés nyilvánossága 48, 85

Költségvetés parlamenti tárgyalási rendje 64–65

Költségvetés rendszere (bruttó, nettó) 53–54, 56–57, 94, 107

Költségvetés rendszeressége 94–95

Költségvetés részletes előirányzata 95, 108–109, 120

Költségvetés részletessége 97

Költségvetés rovatrendszere 44, 65–66, 82

Költségvetési tételek száma 93–94

Költségvetésre vonatkozó jogszabályok 100–108

Költségvetés valódisága és pontossága 93–94

Könyvvitel 42, 44, 65, 68, 70, 73–74, 84–85, 134, 149–150, 157

Könyvvitel összefüggése a költségvetéssel 64–65

Közigazgatási bíróság 95, 130–131, 144, 146

Közigazgatási ellenőrzés 87, 139, 154, 157

Közigazgatás jogi felelőssége 63

Közigazgatási számfejtés 140

Közigazgatásunk története 40–41

Közjogi felelősség 63, 127

Leltár, állami 41, 74, 95

Lombardia 43

Megajánlás 38, 45, 110–111, 120, 130, 145

Miniszterelnök 47, 50, 60, 79, 114, 124, 126, 131, 155, 161

Minisztertanács 65–66, 75, 92–93, 103, 121, 153

Minisztérium 45, 47–48, 50, 52, 54–59, 62, 65, 69, 71–72, 75, 77–78, 80, 89, 95, 109, 122, 127, 139, 150

Nádor 47, 90

Nettó költségvetés 22, 53, 56–57

Németalföld 43

Német Birodalom 119, 122

Obstrukció [jav. ebből: Obstukció] sh. (K. Gy.) 62–63, 80

Olaszország 40, 121–122, 135, 139

Organizáció 88, 158

Országos határozat 49–52, 58, 69, 80, 108, 129

Osztrák könyvviteli rendszer 137

Parlamentarizmus 40, 47, 62, 91, 112, 158, 162–163

Parlamenti joggyakorlat 46, 110

Parlament költségvetési joga 66, 112, 133, 150, 165

Parlament munkaképessége 99

Pénzérték hanyatlása 65

Pénzkezelési kimutatás 65, 74, 77

Pénztárak 42, 44, 70–73, 76, 132, 139–140, 143, 146–149, 153, 156

Pénztári főigazgatóság 41

Pénztári számfejtés 149

Pénzszükségleti kimutatás 64

Pénzügyigazgatás ujjaszervezése 41, 72

Pénzügyi program 86

Pénzügyminiszter, m. kir. 90, 92–93, 98, 100–101, 103, 107, 121, 124, 130, 134,
139–140, 143, 148, 154, 161

Pénzügyminiszter, osztrák 69

Piarista rend 42

Politikai felelősség 114–115, 151–153, 155

Poroszország 135

Póthitel 59, 65, 79, 102, 106, 121, 143

Pótkezelési negyed 46, 106, 137–138

Pótutalványozás 74, 137–138

Proletárdiktatúra 64

Realitások 144

Rendeletre való utalványozás 102

Rendes kezelés 58, 94

Rendi állam 107

Rendkívüli hitel 102–103, 114, 120, 129, 144, 163

Supply services 99

Système de la gestion 137

Système de l'exercice 137

Szabályzat 148, 155–157

Számadási perrendtartás 153, 156

Számvitel 74–81, 91–96, 98, 101–106, 108, 118, 127, 133–134, 137, 139–142, 147,
149–153, 156–157, 163

Számviteli felelősség 114

Számviteli rendszer kialakulása 40–45, 68–82

Számviteli törvény indokolása 68

Számviteli törvény módosítása 74–75, 116, 120–121

Szervezés 87–90, 96–97, 104, 138, 157

Szerző → Magyary Zoltán

Szokás, törvénytöltő és törvényrontó 46, 93, 105, 109, 121–122, 128, 161, 164

Szükségrendelet 128–129

Tanfolyamok 42

Tárnokmester 90

Tárcaelőirányzat 95, 108–119

Tetszés szerint vállalható kiadások 110–111

Tizedes osztályozás rendszere 35

Trianoni békeszerződés → 1921. évi XXXIII. tc.

Utalványozás 138–145

Utalványozási jegyzék 154

Utalványozási kimutatások 82

Utalványozó hatóságok 42, 65, 71–72, 74, 77, 93, 111, 118, 125, 140–141, 143, 146, 152–155

Változó tételek előirányzata 94

Vegyes rendelkezések 62–63, 66, 102, 110, 113, 115, 119, 122, 164

Végrehajtási záradék 51, 57, 67

Virement 57, 104, 106

Zárószámadás 43–44, 59, 69, 75–82, 84–85, 91, 103, 105, 108, 114, 121, 123, 129, 131, 152, 155–157

Zárószámadás 1867-re 79

Zárószámadás 1868-ra 77, 79

Zárószámadás 1869-re 77, 79

Zárószámadás 1870-re 79

Zárószámadás 1886-ra 80

Zárószámadás 1905-re 81

Zárószámadás 1910-re 81

Zárószámadás 1915/16-ra 81

Zárószámadás 1920/21-re 82

Zárószámadás 1921/22-re 82

Zárószámadás 1922/23-ra 82

Zárószámadási határozat 79

Zárószámadási jog 75, 78–82

Zárószámadás tárgyalási módja 79

Zwölftehn 122

Jogszabálymutató

1291. évi IX. tc. A nádor, a tárnokmester, az alkancellár, és országbíró tisztségének betöltéséről 90
- 1790/1791. évi X. tc. Magyarország és a hozzákapcsolt részek függetlenségéről 38, 43
1848. évi III. tc. A független felelős minisztérium [kormány] alakításáról 49, 99, 134
1867. évi X. tc. Az 1847/48. évi IV. törvény 6. §-ának [éves költségvetés] módosításáról 54, 131
1867. évi XII. tc. A magyar korona országai és Ófelsége uralkodása alatti többi országok között fennforgó közös érdekű viszonyokról és ezek elintézési módjáról 54, 100
1867. évi XVIII. tc. Az 1868. év első évharmada során viselendő közterhekről 51
1868. évi IV. tc. Az 1868. év május hó elsejétől ugyanazon év június 30-ig viselendő közterhekről 51
1868. évi X. tc. Az 1868. év július hó elsejétől ugyanazon év szeptember 30-án viselendő közterhekről 51
1869. évi XXVI. tc. Az 1870. év január 1-től ugyanazon év március 31-ig viselendő közterhekről és fedezendő kiadásokról 119
1870. évi XVIII. tc. Az Állami Számvevőszék felállításáról s hatásköréről 74, 153–154
1871. évi LXV. tc. Az 1872. január és február hóban viselendő közterhekről és fedezendő államkiadásokról 60
1872. évi XXXI. tc. Az 1873. év első negyedében viselendő közterhekről és fedezendő államkiadásokról 60
1873. évi XXXV. tc. Az 1874. évi államköltségvetésről 60
1874. évi XXXVI. tc. Az 1875. év első negyedében viselendő közterhekről és fedezendő államkiadásokról 60
1876. évi XLVI. tc. Az 1877. évi államköltségvetésről 60
1880. évi LXVI. tc. A megyék 1881. évi közigazgatási, árva-, és gyámhatósági feladatainak fedezéséről (*) 74
1880. évi LVII. tc. Az 1881. évi államköltségvetésről 60–61
1880. évi LXVI. tc. Az Állami Számvevőszék belső szervezetéről, ügykezeléséről, és az állami adósságok ellenőrzésére vonatkozó hatásköréről 74
1883. évi XLIV. tc. Az 1884. év első negyedében viselendő közterhekről és fedezendő államkiadásokról 130
1885. évi VII. tc. A főrendiház szervezetének módosításáról 100
1885. évi IX. tc. A m. kir. Postatakarékpénztárról 148
1886. évi XXI. tc. A törvényhatóságokról 130
1888. évi IV. tc. A helyi érdekű vasutakról szóló 1880. évi XXXI. törvény módosításáról és kiegészítéséről 62
1889. évi XXXIV. tc. Az 1885. évi IX. törvény kiegészítéséről, illetve a csekk- és clearingforgalomról 148

1891. évi XXXVII. tc. Az 1892. év öt első hónapjában közterhekről és fedezendő államkiadásokról 61
1892. évi X. tc. Az 1892. év öt első hónapjában közterhekről és fedezendő államkiadásokról szóló 1891. évi XXXVII. tc. hatályának kiterjesztéséről az 1892. év július végéig 163
1892. évi XIV. tc. Az 1892. évi állami költségvetésről 61, 97
1892. évi XXXIII. tc. Az 1889. évi közös ügyi zárszámadásra alapított végleges leszámítolás szerint Magyarország terhére mutatkozó tartozás fedezéséről, és az 1891. évi közös ügyi kiadásokra Magyarország által pótlólag fizetendő összegről 61
1893. évi IV. tc. Az állami tisztviselők, altisztek, és szolgák illetményeinek szabályozásáról, és a megyei törvényhatóságok állami javadalmazásának felemeléséről 61–62
1893. évi V. tc. Az 1893. év első negyedében viselendő közterhekről és fedezendő állami kiadásokról szóló 1892. évi XXVIII. törvénycikk hatályának az 1893. évi május végéig történő kiterjesztéséről 61, 161
1893. évi XXXI. tc. Az 1894. évi államköltségvetésről 62
1896. évi VI. tc. Az 1896. évi államköltségvetésről 62
1896. évi XXVI. tc. A magyar királyi Közigazgatási Bíróságról 144
1897. évi XI. tc. Az 1897. évi állami költségvetésről 62
1897. évi XX. tc. Az állami számvitelről (az ún. számviteli törvény) 51, 74, 116, 136, 138, 156
1898. évi VI. tc. Az 1898. évi állami költségvetésről 125, 130
1898. évi XXI. tc. A nyilvános betegápolás költségeinek fedezéséről 62
1898. évi XXIII. tc. A gazdasági és ipari hitelszövetkezetekről 148
1899. évi I. tc. Az 1899. év első négy hónapjában viselendő közterhekről és fedezendő állami kiadásáról 62, 128, 151
1899. évi VI. tc. A magyarországi városok és községek fogyasztási adó természetű jövedelmeinek ideiglenes rendezéséről 63
1899. évi VIII. tc. Az 1899. évi állami költségvetésről 62
1901. évi XVIII. tc. A magyarországi városok és községek fogyasztási adó természetű jövedelmeinek ideiglenes rendezéséről szóló 1899. évi VI. tc. hatályának meghosszabbításáról 63
1904. évi IV. tc. Az 1904. év első hat hónapjában viselendő közterhekről és fedezendő állami kiadásokról 62–63, 128, 151
1904. évi VII. tc. A szolgálati biztosítékok megszüntetéséről 75
1904. évi XXI. tc. Az 1904. évi állami költségvetésről 81
1906. évi II. tc. Az államháztartás ideiglenes vitelére vonatkozó felhatalmazásról 63, 80, 128
1906. évi IX. tc. Az 1906. évi állami költségvetésről 63
1907. évi IX. tc. Az 1907. évi állami költségvetésről 63, 138
1908. évi XXVII. tc. Az 1908. évi állami költségvetésről 138

1908. évi L. tc. Az 1909. évi állami költségvetésről 81
1908. évi LI. tc. Az állami számvitelről szóló 1897. évi XX. törvénycikk 85. §-ának módosításáról [A miniszterek külön számvevőségeiről] 75
1910. évi III. tc. Az 1910. évben viselendő közterhekről és állami kiadásokról 63, 81
1912. évi XXXV. tc. Az állami, vármegyei, és államvasúti alkalmazottak családi pótlékáról és egyes egyéb intézkedésekről 142
1912. évi LXV. tc. Az állami alkalmazottak, valamint azok özvegyeinek és árváinak ellátásáról 142
1913. évi XXVI. tc. Az állami költségvetési év kezdetének megváltoztatásáról 46, 74, 135
1914. évi I. tc. Az 1914. év első felében viselendő közterhekről és fedezendő állami kiadásokról 64, 135
1914. évi IV. tc. A m. kir. Állami Számvevőszék szervezetének módosításáról 78
1914. évi XXVII. tc. Az 1914/1915. évi állami költségvetésről 64, 135
1915. évi XII. tc. Az állami számvitelről szóló 1897. évi XX. tc., valamint A m. kir. Legfőbb Állami Számvevőszékről szóló 1870. évi XVIII. és 1880. évi LXVI. törvénycikkek némely rendelkezéseinek megváltoztatásáról 46, 74–75, 78, 103, 106, 136–138, 154
1915. évi XV. tc. Az 1915–16. költségvetési év első hat hónapjában viselendő közterhekről és fedezendő állami kiadásokról 63, 66
1920. évi I. tc. Az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről 64, 113
1920. évi IV. tc. Az államháztartásnak 1920. év február–június végéig való viteléről 64–65
1920. évi XXVII. tc. Az 1920/1921-es költségvetési év első három hónapjában viselendő közterhekről és fedezendő állami kiadásokról szóló 1920. évi XIV. törvénycikk hatályának 1920. december hó végéig való kiterjesztése tárgyában 67
1920. évi XXVIII. tc. Az állami számvitelről szóló 1897. évi XX. törvénycikk némely rendelkezéseinek módosításáról és kiegészítéséről 74–75, 89–90, 96–97, 102–103, 114, 129, 139–140, 143, 154, 163
1920. évi XXX. tc. A gazdasági és ipari hitelszövetkezetekről szóló 1898. évi XXI-II. törvénycikk módosításáról és kiterjesztéséről 148
1920. évi XXXVII. tc. A Pénzügyi Központtról 148
1920. évi XL. tc. Az 1920/1921. költségvetési év első három hónapjában viselendő közterhekről és fedezendő állami kiadásokról szóló 1920. évi XIV. törvénycikk hatályának 1921. évi március hó végéig való kiterjesztése tárgyában 67
1921. évi II. tc. Az 1920/1921. költségvetési év első három hónapjában viselendő közterhekről és fedezendő állami kiadásokról szóló 1920. évi XIV. törvénycikk hatályának 1921. évi május hó végéig való kiterjesztése tárgyában 67, 107
1921. évi XIV. tc. A pénzforgalom ideiglenes szabályozásáról 148
1921. évi XXIII. tc. 1920/1921. évi állami költségvetésről 62, 64–65, 101, 103, 135

1921. évi XXXIII. tc. Az Észak-Amerikai Egyesült Államokkal, a Brit Birodalommal, Franciaországgal, Olaszországgal, Japánnal, továbbá Belgiummal, Kínával, Kubával, Görögországgal, Nikaraguával, Panamával, Lengyelországgal, Portugáliával, Romániával, a Szerb-Horvát-Szlovén Állammal, Sziámmal, Cseh-Szlovákországgal 1920. június 4-én a Trianonban kötött békeszerződés becikkelyezéséről 110, 144
1921. évi XXXIV. tc. Az 1921/22. költségvetési év augusztus 1-től december végéig viselendő közterhekről és fedezendő állami kiadásokról 46, 74–75, 90, 140
1921. évi XLVI. tc. Az 1921/22. költségvetési év augusztus 1-től december végéig viselendő közterhekről és fedezendő állami kiadásokról szóló 1921. évi XXXIV. tc. módosítása és az ezzel kapcsolatos intézkedések tárgyában 149
1922. évi I. tc. Az 1921/22. költségvetési év augusztus 1-től december végéig viselendő közterhekről és fedezendő állami kiadásokról szóló 1921. évi XXXIV. tc. hatályának 1922. évi június hó végéig való kiterjesztése tárgyában 67, 128–129
1922. évi XVII. tc. Az 1922/23-as költségvetési év első hat hónapjában viselendő közterhekről és fedezendő kiadásokról 66–67, 75, 82, 101, 109, 120, 122
1923. évi I. tc. A Magyar Tudományos Akadémia állami támogatásáról 94
1923. évi VII. tc. A közadók kezeléséről 130, 146
1923. évi IX. tc. Az 1922/23. költségvetési év első hat hónapjában viselendő közterhekről és fedezendő állami kiadásokról szóló 1922. évi XVII. törvénycikk hatályának 1923. évi június hó végéig való meghosszabbítása tárgyában 67, 82, 101, 128–129, 154
1923. évi XXXII. tc. A magyar Szent Korona országai egyesített címerének és az ország külön címerének magánosok és magánjellegű testületek, vállalatok és intézetek által való használhatásáról szóló 1883. évi XVIII. törvénycikkkel megállapított engedélydíj újabb felemeléséről 67, 82, 120
1848. március 14-i felirati javaslat 47
- (1849) 1849. márciusi 4-i oktrojált olmützi alkotmány (császári pátens: alkotmány az Osztrák Császárság számára és alapjogi pátens) (*) 69–70
1849. évi költségvetés tb. [tárgyabani/tárgyában kelt] országos határozat 46, 49–50
- (1861) Februári pátens (Császári nyílt parancs, mely felosztatja az állandó és kibővített Birodalmi Tanácsot, elrendeli egy Államtanács összehívását és kihirdeti ez utóbbi szabályzatát) 71
1866. november 21-én kelt császári rendelet az Osztrák Legfőbb Állami Számvevőszék felállításáról (*) 71
1867. évi költségvetés tb. [tárgyabani/tárgyában kelt] országos határozat 50–52
1868. évi költségvetés tb. [tárgyabani/tárgyában kelt] országos határozat (*) 79
1869. évi költségvetés tb. [tárgyabani/tárgyában kelt] országos határozat (*) 79
1867. évi 4489 PM rendelet az 1867. december 3-án jóváhagyott ideiglenes számviteli szabályok alapján a m. kir. pénztárak és számadó hivatalok számára kelt utasításokról 72

1867. évi 4574 PM rendelet az 1867. december 3-án jóváhagyott ideiglenes számviteli szabályok alapján a m. kir. számvevőségek számára kelt utasításokról 72
1898. évi 3568 PM rendelet a kö zadóknak, a kö zadók módjára beszedendő kincstári követeléseknek és egyéb tartozásoknak végrehajtás útján való behajtását egész általánosságban történő beszüntetéséről 130
1899. évi 3301 ME rendelet az 1897. évi XX. törvény végrehajtásáról (ún. számviteli utasítás /SZ.U./) 75, 94–95, 104–105, 141, 149, 153–157
1915. évi 3307 ME rendelet az 1915. évi XII. törvény végrehajtása tárgyában 75
1920. évi 5700 PM rendelet az 1920. évi XXVIII. törvény végrehajtása tárgyában 75
1921. évi 93.923 PM rendelet a teljes zárszámadástól alaki berendezésben való eltérés 82
1923. évi 86.505 KM – PM rendelet a m. kir. Postatakarékpénztár szervezeti szabályzatáról 148
1900. évi 234. számú m. kir. közigazgatási bírósági döntvény 131
1900. évi 235. számú m. kir. közigazgatási bírósági döntvény 131
1909. évi 852. számú m. kir. közigazgatási bírósági döntvény 131

Címmutató

- A bécsi udvar gazdaságpolitikája Magyarországon Mária Terézia korában (Eckhart Ferenc, 1922) 41, 42
- A budgetjog és gyakorlása (Várnai Sándor, 1898) 95, 100
- A budgetjogról (Tóth Lajos, 1904) 97
- A gazdasági számtartás rendszere (Bochkor Károly, 1906) 149
- Allgemeine Staatslehre (Georg Jellinek, 1914) 37
- A magyar állami számvitel kézikönyve (Papp Antal, 1918) 149
- A magyar állami számvitel kézikönyve (Wallon Dezső, 1916) 149
- A m. kir. Pénzügyminisztérium öt évi működése 1867–1871 (Lukács Béla – B. Pongrácz Emil, 1873) 40, 69
- A magyar törvény fogalma és jogi természete (Joó Gyula, 1906) 113
- A Magyar Királyság pénzügyei és gazdaságpolitikája Károly Róbert korában (Hóman Bálint, 1921) 90
- A magyar közjog tankönyve (Kmety Károly, 1907) 37, 131
- A magyar nemzetgyűlés 1848-ban (Pap Dénes, 1866) 39, 50
- A parlamentek költségvetési joga (Tomcsányi Vilmos Pál, 1908) 38, 47, 83, 91, 93, 112
- A pénzügyi forgalmi könyvelés (Velősy János, 1913) 149
- Az állami számvevőszékek közjogi állása, hatásköre, és hivatása (Gerber Ferenc, 1921) 77, 154
- Az állami zárszámadás joga (Pap Dávid, 1897) 78
- Budget und Gesetz (Rudolf von Gneist, 1867) 99, 117
- Cours élémentaire des sciences finances (Gaston Jèze, 1912) 83, 99, 118, 119
- Das Budget (Max von Heckel, 1898) 83, 86, 149
- Das kommerzielle Bildungswesen in Ungarn (Schack Béla, 1913) 42
- Das Staatsrecht des Deutschen Reichs (Paul Laband, 1901) 91, 114
- Einleitung zu einem verbesserten Kameralrechnungsfusse... (Johann Mathias Puechberg, 1762) 42
- Englisches Staatsrecht I–II. (Julius Hatschek, 1905–1906) 47, 117, 121
- Englische Verfassungszustände (Walter Bagehot, 1868) 98
- Formelle Finanzverwaltung (Otto Schwarz, 1907) 122, 129
- Geschichte der Entwicklung des österreichischen Rechnungs- und Kontrolwesens (Joseph Lichtnegel, 1872) 40, 70, 71, 77
- Grundlegung der Verrechnungswissenschaft (Léon Gomberg, 1918) 149

Huszonöt év Magyarország történelméből III. (Horváth Mihály, 1868) 47

Institutionen des deutschen Verwaltungsrecht (Fritz Fleiner, 1913) 139, 145, 157

Jelentés az „országos pénzügy iránt” (Kossuth Lajos, 1848) 38, 48

Jogtörténelmi és közigazgatási jogi tanulmányok I–II. (Erekly István, 1917–1918)
100, 129

Juristische Grundlehre (Somló Bódog, 1917) 88

Kormányrendeletek (Molnár Kálmán, 1912) 129

Költségvetési kérdések (Földes Béla, 1891) 96, 98

La génie de l'organisation (Arnold van Gennep, 1915) 88

Le budget (René Stourm, 1909) 83, 99, 118, 122, 124, 134, 164

Lehrbuch der Komptabilitätswissenschaft (Szarka József, 1822) 44

Lehrbuch der österreichischen Staatsverrechnung (Georg Seidler, 1913) 149

Leitfaden der Staatsverrechnung I–II. (Georg Seidler, 1913–1917) 149

Magyar Jogi Lexikon I–VI. (Márkus Dezső /szerk./) (1898–1907) 83

Magyar közjog (Kiss István, 1888) 116

Magyarország krónikája az 1848. és 1849. évi forradalom idejéből (Szeremlei Samu,
1868) 47–48

Memorandum sur les finances publiques (Société des Nations, 1921) 83

Nouveau dictionnaire d'économie politique (Léon Say, 1891–1892) 89

Organisation (Heinrich Niklisch, 1920) 88

Politika I. Alkotmánytan (Concha Győző, 1895) 91, 158

Politika II. Közigazgatástan (Concha Győző, 1905) 91

Précis de l'organisation théorique et pratique (Antoine L. Galéot, 1920) 88

Ungarisches Verwaltungsrecht (Márkus Dezső, 1912) 114

Verwaltungsrecht der französischen Republik (Gaston Jèze, 1913) 140, 164

A *Magyary Zoltán összes munkái* című kritikai kiadássorozatnak immár a második kötete lát napvilágot. A honi közigazgatás-tudomány nemzetközileg is ismert iránymutató professzora költségvetési jogi tárgyú, pénzügyi irányultságú első monográfiájában pragmatikus, világos precizitással fogalmazza meg mondanivalóját és ezek között elvi tételeit. Akár rögtön az előszóban: „A közigazgatás feladata a cselekvés. Jogállamban ezt a jogrend szabályozza. A jogszerű közigazgatásnak azonban számos komoly problémája van, amelyek megoldására nem jogszabályok, hanem a jogtudomány vannak hivatva.”

A kötet szerkesztő-lektora, egyben a sorozat szerkesztője Patyi András, Máthé Gábor szakmai lektorként, Auer Ádám pedig szerkesztőként vett részt a kiadásban. A sorozat első kötetéhez hasonlóan a bevezető tanulmány és az alapszöveg gondozása – kritikai szövegkiadóként – Koi Gyula munkája. A kritikai jegyzetapparátust Gregóczki Etelka, Szabó Ildikó, valamint Koi Gyula készítette.