

A magyar pénzügyi jog fejlődése 1848-tól 1949-ig

I. Bevezető gondolatok

A pénzügyi történetet-pénzügyi jogtörténetet a pénzügyi jogot vizsgáló tudományként tartja számon a szakirodalom.² A pénzügyi jogi szabályozás folyamatosan változik: tudatos jogalkotói reformok, történelmi viharok, rendszerváltások és forradalmak írhatják felül a pénzügyi jogi jogszabályokat és a pénzügyi rendszert is. Egy-egy korszakváltás azt is eredményezheti, hogy tudatosan szembehelyezkednek a korábbi szabályozással, ahhoz elítélően közelítenek, és igyekeznek a pénzügyi jogi rendszert az új körülményekhez, elvárásokhoz vagy éppen kihívásokhoz igazítani.

A tanulmány a XIX. század második és a XX. század első felének magyar pénzügyi (jogi) fejlődést vázolja fel, illetve néhány korabeli intézményt, jogintézményt vizsgál oly módon, hogy a főbb változásokat, intézményeket, jogszabályokat tekinti kiindulópontnak. A magyar pénzügyi jog e közel száz év alatt számos irányba indult el, sokszor oly módon, hogy az előző korszakot tagadni kívánta, vagy éppen egy korábbi időszakhoz kívánt az alapok tekintetében visszatérni.

II. Az 1848-as év pénzügyi jogi vívmányai

A modern magyar pénzügyi jog alapjainak kiépítése az 1848-as évhez kötődik. Az első felelős magyar kormányban *Kossuth Lajos* töltötte be a pénzügyminiszteri tisztséget. Az 1848. évi VIII. törvénycikk rendelkezett „a közös teherviselésről”: „Magyarország s a kapcsolt részek minden lakosai, minden közterheket különbség nélkül egyenlően és aránylagosan viselik.” Ezáltal valósulhatott meg az adórendszerrel szemben támasztott *általánosság* követelménye, amely azt jelenti, hogy nem léteznek adómentességet élvező kiváltságos csoportok (mint amilyen például korábban a nemesség volt). Amíg az adók kivételesek és csekély mértékűek voltak, addig ez elviselhető volt az adóterhet viselő társadalmi csoportok számára. Így mikor ez már nem volt elmondható, akkor e kiváltságok lebontása politikai kérdéssé vált. Ahogyan *Kossuth Lajos* fogalmazott: „Nem játszi szó, hanem a legkomolyabb valóság, miszerint a magyar adózás rendszerint nem egyéb, mint rendszeresített mesterség, attól venni a kinek nincs.” A korszerű adómentességek nem osztálykiváltságokon alapulnak, hanem fontosabb állami (társadalmi, gazdasági) érdekeket szolgálnak. Az általánosság követelménye azonban nemcsak kiváltságok biztosításával, hanem meghatározott társadalmi csoportok külön adóterherrel való sújtásával is megsérthető. Példaként említhető, hogy egy időben Gácsországban a zsidók gyertyagyűjtési adót fizettek minden szombaton meggyűjtött gyertya után. De ugyanígy sújthattak más kisebbségeket (pl. városokban megtelepedett görögöket), vallási csoportokat (pl. anabaptistákat) is különadókkal.³

A független magyar felelős ministerium alakításáról szóló 1848. évi III. törvénycikk 37. §-a megfogalmazta a *költségvetéskészítési és a zárszámadási kötelezettséget*: „A ministerium az

¹ Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pénzügyi Jogi Tanszék, tanársegéd

² Ld. Földes Gábor (szerk.): Pénzügyi jog. Osiris Kiadó, Budapest, 2003. 27-32. o.

³ Földes Béla: Az államháztartástan (pénzügytan). Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, Budapest, 1912. 198-200. o.

ország jövedelmeinek és szükségeinek kimutatását – s a multa nézve az általa kezelt jövedelmekről számadását országgyűlési megvizsgálás, s illetőleg jóváhagyás végett – évenként az alsó táblánál bemutatni köteles.”⁴

Az országgyűlés évenkénti üléseiről szóló 1848. évi IV. törvénycikk 6. §-a garanciális jelleggel fogalmazta meg, hogy „Az évi ülés az utolsó évről számadásnak, és következő évi költségvetésnek a ministerium által leendő előterjesztése, s az irántoki határozatnak meghozatala előtt be nem rekesztethetnek, sem az országgyűlés fel nem oszthatik.” Az 1848. évi XIII. törvénycikk eltörölte a papi tizedet.

Az 1848-as eseményekhez kapcsolódóan említést kell tenni a *Kossuth-bankőröl*. Miután megkezdődött a szabadságharc és az állam nem rendelkezett elegendő bevétellel, fedezetlen papírpénzt hoztak forgalomba, amelynek forgalmi értékét két tényező biztosította: egyrészt jogszabályi úton tették kötelezővé az elfogadását, másrészt a közpénztárak kötelesek voltak ezüstpénz helyett elfogadni. A jegyeket 1000, 100, 10 és 5 forintos, valamint 30 és 15 krajcáros címletekben hozták forgalomba. Miután a szabadságharcot orosz segítséggel 1849-ben levertek, a Kossuth-bankókra kárpótlás nélküli beszolgáltatási kötelezettséget állapítottak meg, és a beszolgáltatott jegyeket megsemmisítették. Megjegyzendő, hogy létezett ércfedezettel rendelkező pénz is ebben az időszakban: ezt a forradalmi kormány által adott felhatalmazás alapján egy magánbank, nevezetesen a Pesti Magyar Kereskedelmi Bank bocsátotta ki. Ezeket a szabadságharc leverését követően osztrák bankjegyekre átváltották.⁵

Az 1848. évben megvalósult a feudális viszonyok lebontása. Nemcsak a közteherviselés került bevezetésre, hanem megszüntették azokat a kötelező erejű szolgáltatásokat is, amelyeknek teljesítésével a jobbágyok tartoztak a földbirtokos nemességnek. Ennek megfelelően eltörölték a robotot, a dézsmát és más pénzbeli fizetéseket. Mivel a korábbi jogosultakat ebből adódóan kár érte (hiszen számukra hasznos kötelező szolgáltatásoktól fosztották meg őket), az Országgyűlés szükségét érezte annak, hogy e jogosultakat „*kármentesítse*”. E törekvés jegyében az 1848. évi IX. törvénycikk megfogalmazta egyrészt, hogy „A törvényhozás a magán földesurak kármentesítését, a nemzeti közbecsület véd-paizsa alá helyezi”, másrészt elrendelte, hogy ki kell dolgozni a részletes szabályokat erre nézve: „Ő Felsege a magán földesuraknak akénti kármentesítése iránt, hogy az eddigi urbéri tartozásokkal felérő tőke érték részükre a közállomány által hiány nélkül kifizetessék, a legközelebbi országgyűlésnek részletesen kidolgozandó törvényjavaslatot fog magyar ministeriuma által előterjesztetni.” A kármentesítés érdekében fogadták el a hitelintézetéről szóló 1848. évi XIV. törvénycikket is, amely a kölcsönnyújtásra vonatkozó szabályok alkalmazásával is részt kívánt venni a folyamatban.

III. Az osztrák jog uralma a szabadságharc leverését követően

A szabadságharc leverését követően az osztrák jog uralmának korszaka következett. A központosítási törekvések a pénzügyi jogalkotást és a pénzügyi igazgatást sem kerülték el (még az osztrák közszállítási – azaz közbeszerzési – szabályokat is bevezették 1851-ben).⁶ Az adóigazgatást kivették a vármegyék jogköréből, amelyek 1848 előtt e feladatokat ellátták. Egyes reformok olyan értékűek voltak, hogy még a kiegyezést követően sem tértek vissza a

⁴ A törvénycikkről ld. Matlekovits Sándor: Magyarország államháztartásának története: 1867-1893. Magyar Királyi Általános Nyomda, Budapest, 1894. 1-6. o.

⁵ Varga István: Az újabb magyar pénztörténet és egyes elméleti tanulságai. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1964. 20. o.

⁶ Az osztrák szakirodalomban ezt a rendszert nevezték „Ausbietungs- und Submissions Verfahren”-nek. A magyar gyakorlatban az írásbeli nyilvános versenytárgyalás vagy egyszerűen a versenytárgyalás, illetve a nyilvános árlejtés kifejezést használták. Magyarországon az építészeti főigazgatóság (K. K. Generalbaudirektion) által kiadott ezen 1851-es szabályozás jelentette a közszállítások első rendeleti szabályozását. Halkovics László: A közszállítás szerepe a magyar ipar fejlődésében, 627. o. In Statisztikai Szemle, 1998/7-8., 625-648. o.

korábbi állapothoz: „A pénzügyigazgatás szervezetét az alkotmányos kormány az abszolutizmustól teljesen átvette. Az adóigazgatást nem adta vissza a vármegyéknek. Meghagyta az állami adóhivatalok hálózatát, valamint a számviteli és pénztári szolgálat tekintetében is fenntartotta az addigi rendszert és eljárást. Ugyanez történt az ügykezelésre és ügyrendszerre nézve is hasonlóan ahhoz, mint 1848-ban. Legjobban kiépített és kidolgozott közigazgatásunk a pénzügyi, tehát alapjaiban jórészt osztrák alkotás.”⁷

Ezen túlmenően az országot felosztották, és négy országos pénzügyi igazgatóságot alakítottak ki (Budapesten, Temesváron, Nagyszebenben és Zágrábban egyet-egyed). A kiadott jogszabályok az osztrák adórendszert ültették át, amelyek azonban a kiegyezést követő adójognak is az alapjául szolgáltak. Önálló magyar költségvetési jog sem létezett, az ún. „magyar” költségvetés – amely szerves részét képezte az osztrák birodalmi költségvetésnek – Bécsben készült. Az alkotmány rögzítette, hogy a költségvetést és az adókat törvénybe kell foglalni, azonban a császárt is feljogosította törvényi szintű jogforrás kibocsátásának jogával, amellyel lényegében korlátok nélkül élhetett. Ezeket a jogi normákat a császár helyett a valóságban a Minisztertanács alkotta meg, és pátens alakjában a császár nevében adták ki. Az 1850 és 1867 közötti pénzügyi jogalkotás rendkívül aktív volt, számtalan különböző szintű jogforrás jelent meg.⁸

Kautz Gyula az osztrák jog uralmának időszakáról a következőket írta: „Az adóztatást illetően, a birodalmi kormány 1851-től fogva szakadatlan sorozatban bocsátá ki rendelvényeit, melyekkel a különböző adó-nemeket, közvetett és közvetlen adókat életbeléptet. Így jelesül a bélyeg-illetéki adót, a fogyasztási adókat, a jövedelmi adót, telekadót, azután a ház és épület-adót, a személyes kereseti vagy fej-adót. Ugyanevvel egykorulag honosított meg a *dohány-egyedáruság*, *emeltetett* magasabbra a só és lőpor-ár, fejlesztetett ki a regalitás és a fiskalizmus minden ágaiban; míg másfelől a magyar domaniál és koronajóságok, és az alapítványi javak vétettek egészen osztrák pénzügyi kezelés alá és hasznosítottak a közbirodalmi kincstár érdekében és javára.”⁹

A viszonylag önálló magyar pénzügyi fejlődés a kiegyezést követően – az Osztrák-Magyar Monarchia és a duális államszerkezet keretében – indult meg, azonban e fejlődés az osztrák rendszer alapjain valósult meg. *Exner Kornél* mindezt a következőképpen írta le: „Az abszolút korszakból ránk maradt pénzügyi jog anyagához harmincöt esztendő előtt nyúlt alkotólag hozzá a magyar törvényhozás, hogy azt a saját tetszésére formálja. Az 1875. évben létesített adótörvények sorozata azonban korántsem bírt az eredetiség jellegével, s a törvénybe iktatott egyes szakaszok inkább csak az elnyomatás korszakában érvényben volt adórendszer alapján kifejlett gyakorlat gyarló fotografái, a megszokott eljárás pillanatfelvételei voltak, sem mint önálló alkotások.”¹⁰

IV. A duális államberendezkedés főbb pénzügyi sajátosságai

Az 1867. évi XII. törvénycikk („kiegyezés”) eredményeképpen létrejött az Osztrák-Magyar Monarchia, mint egy speciális reálunió a magyar és az osztrák fél között. A kiegyezési törvénycikk kijelölte a közös ügyeket: a külügyet, a hadügyet és a meghatározottak fedezésére vonatkozó pénzügyet (16-17. §): „A pénzügyet annyiban ismeri a magyar országgyűlés közösnek, a mennyiben közösek lesznek azon költségek, melyek a fenebbiekben közöseknek elismert tárgyakra fordítandók. Ez azonban úgy értelmezendő: hogy az említett tárgyakra

⁷ Magyary Zoltán: Magyar Közigazgatás. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942. 66. o.

⁸ Kiss Lászlóné – Szita János: A pénzügyi jogalkotás és jogforrási rendszer főbb vonásai a feudalizmustól a felszabadulásig, 150. o. In Dolgozatok az állam- és jogtudományok köréből, 18 (1987), 145-164. o.

⁹ Kautz Gyula: A nemzetgazdasági eszmék fejlődési története és befolyása a közviszonyokra Magyarországon, Heckenast Gusztáv, Pest, 1868, reprint 1987. 518. o.

¹⁰ Kiss Lászlóné – Szita János: i. m. 151. o.

megkivántató összes költségek közösen határozottassanak meg. [...] Magyarország minden egyéb államköltségét, a magyar felelős ministerium előterjesztésére, az országgyűlés alkotmányos uton fogja elhatározni; azokat, mint általában minden adót, a magyar ministerium, minden idegen befolyás teljes kizárásával, saját felelőssége alatt veti ki, szedi be és kezeli.” A törvénycikk meghatározta a „közösügyi bizottságok” (delegációk) megalakítását, működését és az alkufolyamatot (azaz a hozzájárulás arányáról való megegyezést).¹¹

Az összetett államokban (államszövetségek, szövetségi államok stb.) meg kell határozni, hogy az alkotó tényezők (tagállamok, tartományok stb.) hogyan és milyen mértékben járulnak hozzá a közös költségekhez. Ha a kapcsolat lazább az országok között, akkor nincs egységes adórendszer, ugyanis a részes államok megőrzik önálló adórendszerüket: ilyen esetben a kvóta oldja meg a hozzájárulás biztosítását. (Németországban a világháborút követően jutottak el a birodalmi jövedelemadó¹² kivetéséig, így ott is kvótarendszer működött sokáig.) Az Osztrák-Magyar Monarchia nem jutott el közös adó kivetéséig, a fennállásának idején végig *kvótarendszert* alkalmaztak. Ilyen esetben alapvető probléma, hogy a felek hogyan, milyen szempontok alapján határozzák meg a hozzájárulás mértékét. Az 1867-es megállapodás 30:70 arányt rögzített, 1903 utáni időszakra már 34,4%-ot tett ki a magyar hozzájárulás mértéke. A kvótarendszer nemcsak a pénzügyeket, hanem a gazdaságpolitikát is meghatározta. A közös ügyekben egyébként a „valamit valamiért” elv érvényesült. Különösen igaz volt ez a vámügyben: a tárgyalásokon Magyarország rendszerint a mezőgazdaság, Ausztria pedig az ipar érdekeit képviselte. Azt is számításba vették, hogy egy-egy intézkedés milyen hatással van a másik országrészre: így például amikor Magyarország javaslatot tett arra, hogy mezőgazdaságának védelme érdekében emeljék meg a déligyümölcsökre vonatkozó vám mértékét, akkor az osztrákok ezt azon az alapon utasították el, hogy ez a magyar fél részére toltá volna el a közös vámrendszerből származó bevételeket, ugyanis a déligyümölcs import 80%-a Ausztriában realizálódott.¹³

Az 1867. évi XVI. törvénycikk rendelkezett „a magyar korona országai és Ő Felsége többi királyságai és országai közt kötött *vám- és kereskedelmi szövetségről*”. A törvénycikk által becikkelyezett egyezmény I. cikke deklarálta, hogy „Mindkét fél államterülete e szövetség idejére és annak értelmében egy vám- és kereskedelmi területet képez, melyet egy közös vámhatár vesz körül. Ennek következtében, e szövetség ideje alatt, a két fél egyikének sem lesz joga azon forgalmi tárgyakra, melyek az egyik fél területéből a másik fél területére vitetnek, bárminemű beviteli, kiviteli vagy átviteli vámilletéket vetni, és a végből közbenső vámvonalat állítani.” A szövetség 10 éves határozott időtartamra szólt, így a megújításáról időnként gondoskodni kellett.

Az említett törvénycikk alapján megjegyzendő, hogy bár a magyar és az osztrák fél autonómiája a pénzügyek területén – így az adójogi jogalkotás terén is – meglehetősen tág volt (önálló adórendszerrel rendelkeztek), azonban egyes területeken a „jogharmozáció” elkerülehetetlen volt. Így vám- és kereskedelmi szövetségről rendelkező törvénycikk XI.

¹¹ A delegációk működéséről ld. Nagy Ernő: Magyarország közjoga (államjog). Athenaeum Irodalmi és Nyomdai R-T. Budapest, 1907. 429-433. o.

¹² Az I. világháborút követően az általános jövedelmi adó egész Németország területén egységes birodalmi adóvá (Reichseinkommensteuer) vált (egységes módon és alapon alkalmazták). Mindezt az Erzberger-féle Finanzreform valósította meg (Reichseinkommensteuergesetz, 1920. március 29.). A törvény a gyakorlatban nem vált be, mivel feltűnően magas progresszív adózást (60%-ig emelkedő kulcsokkal) állapított meg, amely az adóforrások sérelmét eredményezte, különös tekintettel a fokozódó pénzromlásra: „Igazolta a régi tapasztalást, hogy a túlságba vitt adótételek a legdrágább rendszabályok dacára sem érik el céljukat s azonkívül aláássák az adómorált is.” A szabályozást az 1925. augusztus 10-ei birodalmi jövedelmi adótörvény reformálta meg ebből adódóan. Balás Károly: Pénzügytan. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1935. 337. o.

¹³ Csikós-Nagy Béla: A XX. század magyar gazdaságpolitikája. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1996. 25-26. o.

cikke meghatározta azokat a közterheket, amelyek tekintetében a két fél egyetértése kellett mind a szabályozás kialakításához, mind pedig a módosításához: „A só- és dohányjövedék és azon közvetett adók, melyek az ipartermelésre közvetlen befolyással vannak, névszerint a pálinka-, sör- és cukoradó, mindkét államterületen e szerződés ideje alatt egyenlő törvények és igazgatási rendszabályok szerint fognak kezeltetni.”

V. Intézményi reformok

A pénzügyi jog fejlődéséhez kapcsolódóan két intézményi, szervezeti reformról kell említést tenni a vizsgált korszakban: egyrészt az Állami Számvevőszék megalakításáról, másrészt pedig a pénzügyi közigazgatási bíróságok felállításáról.

Az Állami Számvevőszék felállításáról s hatásköréről szóló 1870. évi XVIII. törvénycikk állította fel első alkalommal a *Számvevőszéket*: „Az állam bevételeinek és kiadásainak, az államvagyonnak és az államadósság kezelésének s általában az állam számvitelének ellenőrzése végett ’állami számvevőszék’ állíttatik fel,” amely „a ministeriumtól független, önálló hatáskörrel bír”. A törvénycikk megállapította a tagok (elnök, fő- és számtanácsosok és egyéb hivatalnokok) vonatkozásában az összeférhetetlenségi szabályokat, így pl. nem lehettek képviselők az Országgyűlés egyik házában sem, nem lehettek kormánytagok hozzátartozói, nem viselhettek más állami vagy magánhivatalt, vállalkozási tevékenységet nem folytathattak. A Számvevőszék vizsgálta a számviteli rendszereknek való megfelelést, az utalványozások szabályszerűségét, a kiadások jogszerűségét, szabályszerűségét, az államadósságot és a nyilvántartásának szabályszerűségét, a nyugdíjazási szabályok megtartását.

A számvevőszék elnevezését az 1914. évi IV. törvénycikk 1. §-a megváltoztatta: „Az Állami Számvevőszék neve a jövőben: ’M. kir. legfőbb állami számvevőszék’.” A szervezetet a központi állami ellenőrzésről szóló 1949. évi 17. törvényerejű rendelet szüntette meg. A szocializmus korszakában nem működött, csak az 1989. évi XXXVIII. törvény rendelkezett az újbóli felállításról, az ÁSZ a működését ennek megfelelően 1990. január 1-jével kezdte meg ismét.

A Számvevőszék mellett tárgyalandóak a *pénzügyi közigazgatási bíróságok*, amelyekről az 1883. évi XLIII. törvénycikk rendelkezett. A törvénycikk 1. §-a általános jelleggel deklarálta, hogy „A Budapesten felállítandó pénzügyi közigazgatási bíróság utolsó fokon és véglegesen ítél azon felebbezések felett, melyek a közigazgatási hatóságok által egyenes adó- és illetékügyekben hozott a fennálló törvények értelmében ezen bíróságnak ítélete alá bocsátható határozatok ellen beadatnak.” A pénzügyi közigazgatási bíróság felállítására a bíraskodás és a közigazgatás elválasztását követően kerülhetett sor annak felismerésével, hogy a közigazgatás – így az adóigazgatás – működésének jogszerűségét külső – a közigazgatási szervezeti rendszeren kívüli – bírósági ellenőrzés alá kell vonni.¹⁴ A folyamat befejezéséeként 1896-ban létrejött a Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság, amelybe (szervezetileg) beolvadt a pénzügyi közigazgatási bíróság is.¹⁵

¹⁴ Paulovits Anita: A közigazgatási határozatok jogereje a magyar jogtudományban Boér Elektől Magyar Zoltánig. 5. o. In Miskolci Jogi Szemle, 2011/1. 5-30. o.

¹⁵ A közigazgatási bíraskodás rendszerének kiépüléséhez ld. Bencsik András: A közigazgatási bíraskodás helyzete és jövője – az új Alaptörvény tükrében. In Varga Norbert (szerk.): Az új Alaptörvény és a jogélet reformja. SZTE AJTK Doktori Iskolája, Szeged, 2013. 37. o.

VI. Az állami számvitelről szóló 1897. évi XX. törvénycikk

Az 1898. január 1-jét hatályba lépett törvény nem a mai értelemben vett számviteli törvény volt, hanem államháztartási törvénynek tekintendő. A törvénycikk szabályozta a következőket: az állami költségvetés készítését, az államadósságot, az ellenőrzést és a végrehajtás egyes kérdéseit (például az utalványozást).

A törvénycikkben megjelentek már egyes államháztartási (költségvetési) alapelvek is. *Az éves költségvetés elvét* az alábbiak szerint határozta meg: „A költségvetési év megegyezik a naptári évvel.” Ez alól csak a több évre átnyúló építkezéseket határozta meg kivételként: „Ha valamely építésnek végrehajtása több évre oszlik el: az évi előirányzatban azon részletösszeg veendő fel, mely a költségvetési év (1. §) alatt befejezni szándékolt munkálatok eszközlése végett tervszerűleg szükségeltetik.” Tartalmazta a jogszabály a *bruttó elszámolás elvét* is: „Az előirányzás úgy a kiadásokra, mint a bevételekre nézve bruttó összegekben történik.” Végül szükséges megemlíteni a „közbeszerzési kötelezettség” követelményét is, ugyanis a törvénycikk deklarálta, hogy „szerződésnek, egyezménynek az állam nevében való megkötése, vagy azokat pótló ajánlatok elfogadása, illetve szerződések vagy egyezmények jogerejével bíró jegyzőkönyvek megállapítása nyilvános verseny útján történik.” Meghatározta a kivételeket is, így említette az államtitok körébe eső beszerzéseket, a kísérleti eszközöket, a halaszthatatlanságot, illetve a csekély értékű beszerzéseket. *Az áttekinthetőség, illetve valóság követelményének* feleltethető meg az az előírás, amely szerint „Minden kiadást vagy bevételt azon fejezet, cím és rovat terhére vagy javára kell utalványozni, a mely a részletes előirányzatok alapján természetének megfelel.”

A törvénycikk 19. §-a rögzítette az *indemnitást* is (az átmeneti gazdálkodásra vonatkozó felhatalmazást arra az esetre, ha nem fogadják el az éves költségvetést): „Ha a költségvetési törvény azon év január hava 1-ig, a melyre szól, létre nem jöhet; a kormány külön törvényjavaslatban felhatalmazást tartozik kérni arra, hogy a legutóbbi költségvetési törvény keretében az állam jövedelmeit folytatólagosan beszédhesse és kiadásait fedezhesse. Ily rendkívüli felhatalmazás időtartamát a törvény világosan meghatározza ugyan, de a meghatalmazás s ezzel együtt a törvény hatálya azzal a nappal szűnik meg, melyen az új költségvetési törvény kihirdetetik. A kormány az e napig eszközölt összes kezelést az új költségvetési törvény keretébe illeszti.”

VII. A virilizmus

A virilizmus azt jelenti (azt jelentette), hogy a települések (városok, községek) képviselőtestületének (bizottságának) tagjává – azaz képviselővé – válhatnak (válhattak) meghatározott adóteljesítménnyel rendelkező helyi lakosok (akár automatikusan, akár külön rájuk vonatkozó speciális választási szabályok alapján). A virilizmus a dualizmus korában is ismert volt mind az egyesített fővárosban, mind pedig a vidéki településeken.

Az elvi kiindulópontot az jelentheti a virilizmus esetében, hogy azok az adózók, akik a legtöbb adót fizetik a közösség (a társadalom) számára, azok a közügyek intézésében aktívabban vehessenek részt mint döntéshozók, vagyis a közterhekhez való nagyobb mértékű hozzájárulás jogosultságot biztosít a döntéshozatalban való aktív részvételre, mégpedig nemcsak választóként.

A Buda-Pest fővárosi törvényhatóság alakításáról és rendezéséről szóló 1872. évi XXXVI. törvénycikk rögzítette, hogy „A fővárosi törvényhatóság egyetemét a fővárosi bizottság képviseli, s a mennyiben a törvény kivételesen másként nem intézkedik, a hatósági jogokat a törvényhatóság nevében a bizottság gyakorolja. A bizottság 400 tagból áll. A

választóképesek a bizottsági tagok egyik felét a kellő számú póttaggal együtt az 1200 legtöbb egyenes államadót fizetők sorából (36. §) másik felét és a megfelelő számú póttagokat az összes választók sorából választják.” A 36. cikk meghatározta a névjegyzék vezetésére vonatkozó szabályokat is: „A legtöbb adót fizetők névjegyzékét, az adóhivatalok hivatalos kimutatásai segítségével, az igazoló-választmány állítja össze, és ugyanaz igazítja ki évenként azok névsorát. Ezen jegyzékbe azon ezerkétszáz választó veendő fel, ki legtöbb egyenes államadót fizet.” Ugyanígy rögzítette a virilizmust a községek rendezéséről szóló 1871. évi XVIII. törvénycikk: „A képviselőtestület felerészben a választó közönség választottaiból, hason felerészben pedig a legtöbb egyenes államadót fizető községi lakos vagy birtokos nagykorú honpolgárokból áll.” Ha egyenlőség esete merült fel, akkor sorsolást kellett tartani: „Midőn ketten vagy többen fizetnek hasonmennyiségű államadót, ezek között a sorshuzás dönt; midőn pedig ezen eset olyan egyének közt fordul elő, kik közül az egyik egyszeresen, a másik pedig kétszeresen számított államadó folytán juthatna a képviselő-testületbe: az utóbbi bír elsőbbséggel.”¹⁶ A törvényhatósági bizottságok esetében is a törvényhatósági bizottsági tagok felét „a törvényhatóság területén legtöbb egyenes államadót fizető állampolgárok” alkották.¹⁷

A közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. törvénycikk is tartalmazott virilizmuson alapuló választójogi rendelkezéseket a törvényhatósági bizottságok tekintetében, azonban az új szabályozás értelmében a törvényhatósági bizottság kétötödét kitevő virilistákat maguk a legtöbb adót fizetők választották (azaz megjelent a választási elem az automatikus tagság helyett). Megjegyzendő, hogy a fővárosban kezdettől fogva finomított virilizmus érvényesült, de ezt is eltörölték 1920-ban (1920. évi IX. törvénycikk).¹⁸ A virilizmuson alapuló névjegyzék összeállítását külön büntetőjogi rendelkezések is védték.¹⁹

A törvényhozás a rendszer indokoltságával, illetve módosításával – a jogosultságok körének szűkítésével – kapcsolatban 1929-ben megfogalmazta, hogy „kétségtelen az, hogy az eddigi rendszernek, amely szerint a törvényhatósági bizottság felerészét az adójuk nagyságának sorrendjében felvett legtöbb adófizetők alkotják, volt egy – úgyszólván pótolhatatlan – előnye. Ezen a jogon rendszerint magasabb értelmi színvonalon álló higgadtabb, tárgyilagosabb, értékes, konzerváló erő jutott az önkormányzati képviselőbe. Ilyen erőtenyezőre pedig a törvényhatósági közéletben jövőre is feltétlenül szükség van a végből, hogy a bizottságban a nyugodt megfontolás maradjon mindig túlsúlyban és ilyen módon esetleges túlzásokkal szemben biztosítva legyen az eredményes munkához szükséges nyugalom. De nemcsak a *higgadt megfontolás* érvényesüléséhez fűződő szempontok kívánják meg, hanem a *méltányosság* is azt követeli, hogy a törvényhatósági bizottságban legalább szószólóhoz jussanak azok, akik az önkormányzati életműködésből eredő anyagi terheknek túlnyomó részét viselik és akik eddig minden választási eljárás nélkül felerészét alkották a törvényhatósági bizottságnak. Ezeknek figyelembevételével biztosítja azt, hogy az önkormányzati ügyekben anyagilag legjobban érdekelt állampolgárok, ha már a virilizmus jogcímén nem is foglalhatnak helyet a törvényhatósági bizottságban, ott legalább képviselőhöz jussanak.”²⁰ A jogalkotó tehát elsősorban arra alapította a rendszer finomított jellegű fenntartását, hogy a legtöbb adót fizetőkéről feltételezi, hogy „higgadtabb”,

¹⁶ Ld. 34-35. §-okat. Ld. még a 1871. évi XVIII. törvénycikket hatályon kívül helyező, a községekről szóló 1886. évi XXII. törvénycikk 32-33. §-át a virilizmus tekintetében.

¹⁷ Ld. a törvényhatóságokról szóló 1886. évi XXI. törvénycikk 22. §-át.

¹⁸ Mezey Barna (szerk.): Magyar Alkotmánytörténet. Osiris Kiadó, Budapest, 2002. 350., 354. o.

¹⁹ Ld. az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1925. évi XXVI. törvénycikk 184. § (2) bekezdését, amelynek értelmében büntetendő volt az is, aki a választói névjegyzékhez kapcsolódó hamisítási „cselekményt olyan célból követi el, hogy a legtöbb egyenes adót fizetőknek a törvényhatósági bizottság vagy a községi képviselőtestület alakítására szolgáló névjegyzékébe arra nem jogosult vétessék fel, vagy arra jogosult fel ne vétessék.”

²⁰ Az 1929. évi XXX. törvénycikk indokolása.

„nyugodtabb” munkavégzést biztosítanak, képzetebbek, műveltebbek és ezeket a képességeket – ha már a korábbi létszámukat szűkítették – valamilyen szinten megjeleníthessék.

A második világháborút követően átalakított közigazgatás már nem ismerte a virilizmus intézményét. Az első tanács törvény, a helyi tanácsokról szóló 1950. évi I. törvény a tanács tagok választásánál már nem tesz említést bármiféle vagyoni helyzethez vagy adóteljesítményhez kapcsolódó előjogról (ilyen szabályozás idegen lett volna a korabeli ideológiától, illetve politikai berendezkedéstől).

VIII. Az adóreformok

A II. világháborút megelőző korszakból három adóreformot szükséges megemlíteni. Az első adóreform 1868-ban valósult meg: ekkor fogadták el többek között a söradó, a szeszadó, a lottójövedékre, a dohányjövedékre, bor- és húsfogyasztási adóra, a cukoradóra, a házadóra, a földadóra, a személyes kereseti adóra, a jövedelemadóra és az illetékekre vonatkozó törvénycikkeket, továbbá szabályozták az „adózás rendjét” is (1868. évi XXI. törvénycikk a közadók kivetése, befizetése, biztosítása, behajtása és pénzügyi törvényszékek felállítása iránt). Ugyancsak a közadók kezeléséről rendelkezett az 1883. évi XLIV. törvénycikk, valamint az 1923. évi VII. törvénycikk. A közadók kezeléséről szóló törvénycikkek szabályozták a hatásköröket, az adókivetést, a befizetést, a méltányosságon alapuló fizetési halasztást (kedvezményt), a végrehajtási eljárást, az elévülést, a szankciókat és a jogorvoslatot. A „közadók” kezelésének fogalmát *Magyary Zoltán* a következőképpen határozta meg: „A közadók kezelése kifejezésen értenünk kell az adóalanyok és adótárgyak összeírását, az adóbevallások gyűjtését, az adók kivetését, beszedését, könyvelését, kényszerrel való behajtását, biztosítását, a jogorvoslatok elbírálását, a jövedéki kihágások és adócsalások üldözését.”²¹

A pénzügyi közigazgatás szervezetének változtatásáról szóló 1889. évi XXVIII. törvénycikk átalakította az adóigazgatás szervezetrendszerét: meghatározta (újraszabályozta) a pénzügyi igazgatóságok és az egyéb résztvevők (közigazgatási bizottságok, főispánok stb.) feladatait.

A második nagy, 1909-es adóreform *Wekerle Sándor* nevéhez fűződik. Ebben az évben fogadták el a következő adókra vonatkozó törvénycikkeket: házadó, a nyilvános számadásra kötelezett vállalatok kereseti adója, általános kereseti adó, a tőkekamat- és járadékadó, továbbá külön törvénycikket alkottak a közadók kezeléséről, valamint új szabályokat alkottak a földadó megállapításáról. Az 1909. évi adótörvények csak kis részben hatályosultak, nagyrészüket csak a háború alatt lépett életbe számos módosítással, más részük pedig nem került végrehajtásra.²²

Megemlítendő továbbá az 1922-es év is, amikor ismét több fontos tárgyban született új adójogi szabályozás, így a földadó, az általános kereseti adóra, a társulati adóra, illetve a házadó, fényűzési lakásadó nézve alkottak új törvényeket.

Az adórendszerrel kapcsolatban végül célszerű megemlíteni *Bibó István* gondolatait, aki a magyar közigazgatásnak három alapkomponensét különböztette meg: a vármegyei nemesi igazgatást, a *Habsburg Birodalom* igazgatási apparátusát, valamint a városi igazgatást. Megállapította, hogy a pénzügyi igazgatás a Habsburg birodalmi igazgatásra épült, amelynek alapjait egyébként I. Ferdinánd építette ki. A Birodalom számára kulcsfontosságú volt, hogy Magyarország pénzügyi és katonai erőforrásait hasznosíthassa. Ennek megfelelően kialakult egy a nemesi igazgatásnál fejlettebb, szakszerű, nyugat-európaibb jellegű pénzügyi igazgatás

²¹ Magyary Zoltán: i. m. 455. o.

²² Bodroghy József: A magyar pénzügyi jog. OMKE Lapkiadó Rt., Budapest, 1928. 12. o.

(a katonai adminisztráció mellett). Megfogalmazta, hogy „A Habsburg-igazgatás azonban nyelvében is és egész eljárásában is még a nemesi vármegyei igazgatásnál is idegenebb volt, s ez az idegensége a történelem folyamán alig tudott feloldódni. Ezt az apparátust ugyanis sem saját közösségi feltételei, sem az általa igazgatott társadalmi rétegek visszahatása nem szorította nagyobb erővel arra, hogy a maga rideg eredményességre és célmegvalósításra beállított szellemiségén változtasson. A magával hozott szakszerűség tehát megmaradt, de az itteni étellel való közeli és emberi kapcsolat nélkül. Az eredmény tehát, bár teljességgel más igazgatási technikák és más észjárás jegyében alakult ki, a magyar nép számára ugyanolyan fajta igazgatást jelentett, mint a nemesség igazgatása: *olyan igazgatást, mely a maga belső világában elérte a szakszerűség bizonyos fokát, azonban alapjellegét hatalmi feladatai adják meg s így mindenekelőtt ridegen célszerű és eredményes.* Ennek megfelelően az alávettettekkel szemben a szakszerűségből elsősorban *az élettől való idegenséget, vaskalaposságot, nehézséget és kicsinyességet* mutatja.” A Monarchia megszűnését követően „az igazgatottakhoz való viszonyuk semmit sem változott, mert ezek továbbra sem fejtettek ki velük szemben olyan ellenállást, mely arra kényszerítette volna őket, hogy rideg célszerűségüket és bürokratikus idegenségüket feladják. Annál kevésbé, mert hiszen az igazgatást szenvedő tömegek ezt a helyi és általános igazgatással szemben sem tudták kivívni, még kevésbé tudták tehát ilyen szakigazgatási ágakkal szemben. A Habsburg-eredetű igazgatás tehát a Habsburg-uralom meggyengülése, majd megszűnése után is megtartotta a maga alapjellegét, csak éppen bürokratai hűségét átvitte a melegen és mélyen *tisztelt* császárokról az absztrakt és szabályos módon *szolgált* magyar államra. Nem véletlen, hogy a pénzügyi és a hadügyi igazgatásunk az, mely mind nyelvezetében, mind eljárásmódjában, mind ügyintézésében mind a mai napig a legfeltűnőbb, helyenként komikus módon megőrizte eredeti vonásait. *Az az absztrakt, minden emberi közelségből kivetkőzött hangsúly, mely az 'adóalany' és az 'állításköteles egyén' kifejezésekhez tapad, ma is világosan magán viseli egy olyan igazgatás szellemét, mely az érdekelteket az igazgatás szenvedő alanyainak, pusztán tárgyainak tekinti, s nem él benne az a tudat, hogy egy vele azonos, vele emberi közelségben levő 'anyag'-ról van szó.*”²³

IX. A jegybank a dualizmusban és a két világháború között

A dualizmus korszakában nem létezett önálló magyar jegybank, a Monarchia központi bankja az Osztrák-Magyar Bank²⁴ volt 1878-tól bécsi székhellyel. Az osztrák-magyar bank

²³ Bibó István: Különbség. Bethlen Gábor Kiadó, Budapest, 1990. 49-50. o. A „tisztelt” és a „szolgált” szavak kiemelése Bibó Istvántól származik. Az optimális adórendszer kérdéseiről ld. Szilovics Csaba: Az optimális adórendszerre irányuló kutatások áttekintése. In: Lentner Csaba (szerk.): Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás. Közpénzügyek és államháztartástan. NKE Szolgáltató Kft., Budapest, 2015. 281-308. o.

²⁴ Előzményként meg kell említeni az önálló osztrák jegybankot – a *Privilegierte Österreichische Nationalbank*ot (Szabadalmazott Osztrák Nemzeti Bank) –, amely 1816-ban jött létre I. Ferenc (1792-1835) császár pátense nyomán, miután a napóleoni háborúk elmúltával az állami papírpénz-kibocsátás megszűnt. Ez volt az első osztrák jegybank, jogában állt a kormány által neki átadott vagy általa más módon szerzett ezüst, illetőleg arany alapján bankjegyeket kibocsátani, amelyeket azonban köteles volt kérésre ércpénzre váltani. Joga volt ezen kívül kereskedelmi váltókat leszámítolni, sőt korlátolt mértékben jelzálogkölcsönöket is nyújthatott. Alaptőkéjét és tartalékait túlnyomórészt állampapírban tartozott elhelyezni. A bank 1848-ig fenntartotta a készpénzt. A forradalmi időkben az állam nagyobb kölcsönt vett fel, és mikor az állam már 200 millió forinttal tartozott, felfüggesztette a bankjegyeinek ezüstre való beváltását, így a bankjegy kényszerárfolyammal rendelkező papírpénzzé lett. Ezt követően az állam hol törlesztette a bankkal szembeni adósságát, hol újabb kölcsönöket vett fel, így a beválthatóság újbóli elrendelésére nem került sor, de forgalomban maradtak az ércpénzek. Így a szerződő feleknek minden egyes tranzakciónál ki kellett kötniük, hogy a teljesítés melyikben történik (kifejezett kikötés hiányában el kellett fogadni a rosszabb pénzt, azaz a papírpénzt). Varga István: i. m. 21. o.

létesítéséről és szabadalmáról szóló 1878. évi XXV. törvénycikk 1. §-ában deklarálta, hogy „Az osztrák-magyar monarchia mindkét államát önálló jegybankok felállítása tekintetében megillető és kölcsönösen elismert jog a legközelebbi 10 évre igénybe nem vétetvén, az 1878. évi július 1-től 1887. évi december 31-ig terjedő időre egy osztrák-magyar bank létesítése határoztatik el.” A törvénycikk tartalmazta az Alapszabályt is. Az 1. cikk értelmében „Az osztrák-magyar bank, melylyé a ’szab. osztr. nemzeti bank’ átalakul, részvénytársaság, mely alapszabályszerű működését a birodalmi tanácsban képviselt királyságokban és országokban, és a magyar korona országaiban gyakorolja. Czége német nyelven: ’Österreichisch-Ungarische Bank’, magyar nyelven: ’Osztrák-magyar bank’.” A „szabadalom” újabb 10 évre szóló meghosszabbításáról az 1887. évi XXIV. törvénycikk rendelkezett első alkalommal. A törvénycikkhez (a törvénycikk javaslatához) kapcsolódó indokolás kiemelte, hogy „az országnak azon joga, hogy jegybank ügyét belátása szerint önállóan és függetlenül rendezhesse, érintetlenül fenn van tartva, ki van ugyanis e törvényjavaslatban mondva, hogy a monarchia mindkét részének azon joga, hogy önálló független jegybankokat állíthasson, mindkét részről kölcsönösen el lévén ismerve, mindkét rész egyezségileg arra kötelezi magát, hogy ezen jognak gyakorlását a legközelebbi 10 évi időre igénybe nem veszi.”

Az Osztrák-Magyar Bank 1919. december 31-éig működött, az év utolsó szakaszában érdemben már csak Ausztria és Magyarország vonatkozásában. Megszüntetésére az 1919. december 31-ei állapot szerint került sor, a Monarchia utódállamai által 1922. március 14-én Bécsben kötött megállapodás értelmében. A megállapodás rögzítette, hogy Ausztria és Magyarország is mentesült a bankkal szembeni minden tartozásától, valamint a Bank aranykészlete az utódállamok között meghatározott arányban felosztásra került. A Bank megszűnésével Ausztria és Magyarország gazdasági és pénzügyi élete közötti kapcsolat megszűnt. Mivel ekkor még nem kezdődött meg az önálló jegybankok megszervezése, ezért az Osztrák-Magyar Bank ügyvitelétől teljesen függetlenül a kormányok felkérésére és hozzájárulásával 1920. január 1-jével megalakult egyrészt az „Osztrák-Magyar Bank Osztrák Ügyvitele” bécsi, másrészt az „Osztrák-Magyar Bank Magyar Ügyvitele” budapesti székhellyel, amelyek azonban már elkülönített módon vezették számadásaikat.²⁵

A trianoni békeszerződés (kihirdette az 1921. évi XXXIII. törvénycikk) is rendelkezett az Osztrák-Magyar Bank felszámolásáról. E szerződés is rögzítette, hogy az Osztrák-Magyar Bank felszámolásának műveletei az Ausztriával kötött Békeszerződés aláírását követő napon kezdődtek. A felszámolást a Jóváételi Bizottság részéről erre a célra kinevezett biztosok végezték.

A közös jegybank megszüntetésére tekintettel szükségessé vált az önálló magyar jegybank kialakításának megkezdése. Ennek jegyében született a pénzforgalom ideiglenes szabályozásáról szóló 1921. évi XIV. törvénycikk, amelynek II. fejezete rendelkezett a *Magyar Királyi Állami Jegyintézet* felállításáról, illetve működéséről: „A pénzforgalom fenntartása, annak szabályozása, a fizetések kiegyenlítésének megkönnyítése, a mezőgazdasági, kereskedelmi, nagy- és kisipari hitelügyek kielégítése, az állami fizetési szolgálat ellátása végett addig is, míg jegybank létesíthető lesz, Budapest székhellyel, közhivatali jelleggel a pénzügyminiszter főfelügyelete alatt működő, önálló jogi személyiséggel fölrüházott m. kir. állami jegyintézet létesíttetik.” (8. §). A Magyar Nemzeti Bank létesítéséről és „szabadalmáról” az 1924. évi V. törvénycikk rendelkezett, amely jogszabály alapján megszűnt az Állami Jegyintézet. Az MNB megalakítása az ún. Szanálási törvénycikkben (erről a későbbiekben részletesen szó lesz) rögzített azon nemzetközi kötelezettségvállaláson alapult, amelynek értelmében a magyar fél a népszövetségi közreműködéssel megvalósult kölcsön egyik feltételeként vállalta a kormánytól független jegybank létrehozását.

²⁵ Varga István: i. m. 33. o.

A jegybankról szóló törvénycikkhez kapcsolódó indokolás kitért néhány további szempont elemzésére is: így megfogalmazták például, hogy elejét akarták venni a fedezetlen pénzkibocsátásnak, és így a pénzromlásnak is, hiszen normális körülmények között a hagyományos jegybanki eszközök (például „céltudatos és okszerű hitel- és devizapolitika”) elegendők. Ezen túlmenően kiemelték a jegybanki függetlenséget is: garanciális jelentőséggel bírt a jogalkotó szerint az MNB magántársaság jellege, a tőkéje és az államtól való függetlensége.

X. A valutareformok

Az 1868. évi VII. törvénycikk (a magyar kir. pénzverdékben veretendő pénzek alakja, belértéke és súlya iránt) arany, ezüst forintok, ezüst és réz krajcárok verését határozta meg. A koronaérték megállapításáról szóló 1892. évi XVII. törvénycikk arany alapon álló koronát vezetett be: „Az eddigi ausztriai érték helyébe az aranyérték lép, a melynek számítási egysége a korona.”

A korona valutára (a korábbi forintról) a Monarchia tehát 1892-ben tért át. Megállapították, hogy 1879 és 1891 között a Napoleon d’or-nak (arany Napoleon-érmének) mi volt az átlagos árfolyama a bécsi tőzsdén és az új *pénzlábat*²⁶ ennek alapján alakították ki. Ekkor jött létre a korona, mint a Monarchia valutáris egysége. A korona aranydeviza-valuta volt. Az áttéréshez szükséges arany mennyiséget az osztrák és a magyar kormány szerezte meg, és bocsátotta a Bank rendelkezésére oly módon, hogy a tulajdonjogot fenntartották maguknak (az I. világháború kitörését megelőzően változtattak csak ezen). A Bank által kibocsátott bankjegyek ércfedezetének nagy része „earmarked” (megjelölt) aranyból állt, és ugyanúgy beszámítottak a bankjegyek ércfedezetébe, mintha a Bank tulajdonában álltak volna.²⁷

Az I. világháborút követően – a szocialista rendszer kiépítéséig – három valutareformot kell megemlíteni: az 1921. évi államjegyek kibocsátását, a pengő (a pengőérték) bevezetését (1925/1927), végül pedig a hiperinfláció áldozatául esett pengő felváltását a jelenlegi *forinttal* (1946).

Megjegyzendő, hogy a *Tanácsköztársaság* idején (1919. március 21. – 1919. augusztus 1.) annak lehetőségét is megvizsgálták elméleti szinten, hogy a pénzgazdálkodást megszüntetik, azonban belátták, hogy ez a célkitűzés megvalósíthatatlan. *Varga Jenő* megfogalmazta például, hogy az átmeneti gazdaság idején a pénzfunkciók ellátása szükséges, és a pénz azonnali megszüntetése gazdasági zűrzavart eredményezne. A kommunizmus időszakára nézve pedig azt fejtette ki, hogy létezhet valamiféle pénzhez hasonló utalvány, de a pénz, nem mint az emberek előtt ismeretlen folyamatok kifejezője fog létezni. *Lengyel Gyula* a pénz teljes megszűnését nem tartotta teljesen valószínűnek, és valamilyen pénzhez hasonlót fenntarthatónak vélt. E nézetét azzal indokolta, hogy a dolgozók napi 5-6 óra munkaidő után szabadidejükben szabad javakat fognak termelni és ezért lehetővé kell majd tenni, hogy ezekért bizonyos ellenszolgáltatást kapjanak, így a pénz megszűnése csakis a közvetlen szükségletek ellátásánál fog bekövetkezni. A Szovjetunióban azonban történtek próbálkozások ilyen téren a kezdeti időszakban, így például 1918-ban *Nyikolaj Buharin* a pénz teljes megszüntetését tűzte ki célul. 1919-től egyes munkahelyeken természetben adták a fizetéseket, főként az állami alkalmazottak részére, 1921-ben bevezették a TRED-et

²⁶ A pénzláb nem más, mint az *árak mércéje*. A pénzláb szabad döntés eredménye, de úgy érdemes meghatározni, hogy ne okozzon felesleges kényelmetlenséget. Példa: egy egyszerű termék (pl. egy kiló kenyér) ne milliós nagyságrendbe kerüljön (és ennek megfelelően pl. egy havi átlagbér több százmillió egységet tegyen ki), és nem úgy kell meghatározni, hogy 0,0003 legyen egy kiló kenyér ára (és ennek megfelelően csak néhány száz egység legyen a havi munkabér). Ld. Magyar Gábor: *Pénzügyi navigátor*. Invent, Budapest, 2001. 18-20. o.

²⁷ Varga István: i. m. 25-26. o.

(munkaegységet), de nem mint tényleges pénzt, hanem csak mint számolási egységet. 1921-ben az új gazdaságpolitika (NEP) a pénzt visszahelyezte eredeti szerepébe és növelte a jelentőségét, így az említett természetbeni fizetéseket megszüntették. A Szovjetunió pénzügyminisztere szembeszállt a pénz megszüntetésével, mert Marx nem írta elő a pénz megszüntetését, csupán azt szögezte le, hogy az áru nem válhat spekuláció tárgyává.²⁸

Az Osztrák-Magyar Monarchia szétesését követően vált lehetővé – és egyben szükségessé – az önálló magyar pénzügyi rendszer megteremtése. A háborút követő összeomlás következményeként a pénzforgalom bonyolítására különböző pénznemeket használtak: létezett „kék pénz”, „jó fehér pénz”, a tanácsköztársasági hónapokban „szovjet pénz” stb. Az önálló magyar pénzrendszer létrejötte 1920 márciusához köthető: ekkor bélyegezték felül az Osztrák-Magyar Bank által kibocsátott bankjegyeket. Ezzel jött létre az önálló magyar korona. A magyar koronát a Magyar Nemzeti Bank létrejöttéig a Postatakarékpénztár, illetve az Állami Jegyintézet bocsátotta ki.²⁹

A pénzforgalom ideiglenes szabályozásáról szóló 1921. évi XIV. törvénycikk államjegyek kibocsátásáról rendelkezett. A jogszabály alapját a fentiek szerint az képezte, hogy az Osztrák-Magyar Bank „szabadalma” megszűnt és biztosítani kellett a rendes pénzforgalmat addig is, míg a magyar nemzeti jegybank felállításra nem kerül.

Az önálló magyar rendszer megteremtésével gondoskodni kellett a korona helyébe lépő új fizetőeszköz kibocsátásáról.³⁰ E szükség eredménye lett a *pengő* (a pengőérték), amelynek bevezetéséről a pengőérték megállapításáról és az ezzel összefüggő rendelkezésekről szóló 1925. évi XXXV. törvénycikk rendelkezett. Az 1. § deklarálta, hogy „A koronaérték helyébe új érték lép. Az új érték arany érték. Számolási egysége: a pengő. A pengő száz fillérre oszlik.” A törvénycikk szabályozta a nemesfémtartalmakat, az érmék leírását és a koronának a pengőre való átszámítását. A koronát a pengő 1927-ben váltotta fel: „A koronában való kötelező számítás helyébe a 1927. évi január hó 1-től a pengőértékben való kötelező számítás lép.”

A pengő aranydeviza valuta volt, 1 kg színarany 3800 pengővel volt egyenlő. A bank arany kiszolgáltatására nem volt kötelezve, de köteles volt a pengő nemzetközi árfolyamértékét a paritáson, illetőleg annak közelében tartani. A pengő bevezetése tulajdonképpen csak az alkalmazott számok nagyságában és az elnevezésben jelentett változást, a pénzmechanizmus terén nem.³¹

A II. világháborút követően a pengő hiperinflációját nem lehetett megfékezni, így egy újabb valutareform vált szükségessé. Az infláció korábban is ismert jelenség volt, azonban irreális mértékűvé 1945-ben vált: a hiperinfláció Budapest szovjet megszállását követő hetekben vette kezdetét. Az áruforgalom bonyolításában addig a 100 pengő volt a legnagyobb címletű bankjegy. A legnagyobb vásárlók a szovjet hadsereg tagjai lettek. A szovjet katonai parancsnokság 5 milliárd pengő értékben nyomtatott rossz papírminőségű pengőt (megjelentek az ún. „vöröshasú” 1000 pengő címletű bankjegyek). Rövid idő leforgása alatt végbement a pengő 1:10 átértékelése. Ez vált a további inflációs folyamat bázisává az ország általános gazdasági állapota folytán. Az inflálódás 1945 második felében gyorsult fel, így nem lehetett tovább halogatni a valutareformot (eredetileg 1947-1948-as bevezetésről szóltak a viták). Az infláció mértéke miatt elterjedt a csere, a munkások megtagadták, hogy pénzben vegyék fel a fizetésüket. 1946-ban az adóterhek teljesítésére bevezették az *adópengőt*,³² majd

²⁸ Varga István: i. m. 37-38. o. A pénz szerepéről a szocializmusban, illetve a kommunizmusban ld. még a 154-162. o. A tanácsköztársaság pénzrendszeréről ld. Ambrus Béla: A Magyarországi Tanácsköztársaság pénzrendszere (Akadémiai Kiadó, Budapest, 1979.)

²⁹ Csikós-Nagy Béla: i. m. 82. o.

³⁰ A törvényhozás 1924-ben még külön törvénycikket bocsátott ki a korona értékcsökkenésének meggátolására irányuló egyes intézkedésekről (1924. évi X. törvénycikk)

³¹ Varga István: i. m. 51. o.

³² Az adópengőről ld. Tóth János: i. m. 188-189. o. és Varga István: i. m. 105-116. o.

ezt hivatalos valutává is nyilvánították, de a problémákat ez sem oldotta meg. 1946 júliusában a pengő képtelenné vált a pénzfunkciók ellátására. Ennek megfelelően a 9000/1946 (VII. 28.) M.E. rendelet 1946. augusztus 1-jével bevezette a forintot, amely azóta is törvényes fizetőeszköz Magyarországon (egészen addig az időpontig, amíg az euró fel nem váltja). Az áttérés aránya a következő volt: 1 forint = 400.000 quadrillió pengő.³³ A M. E. rendelet rögzítette – és rögzíti a mai napig, mint hatályos jogszabály –, hogy „A pengőérték helyébe az 1946. évi augusztus hó 1. napjától kezdődőleg új érték lép. Az új érték aranyérték, számolási egysége: a forint. A forint 100 fillérre oszlik.” Bár a fillér jogi értelemben létezik, azonban az érméket – az infláció okozta eljelentéktelenedésükre tekintettel – az 1990-es években folyamatosan kivonták, utoljára az 50 filléres érméket vonta be a Magyar Nemzeti Bank 1999-ben.³⁴ (A forint törvényes fizetőeszköz jellegét és a rá vonatkozó szabályokat a Magyar Nemzeti Bankról szóló hatályos törvény rögzíti.)

A pengő mellett szükséges megemlíteni a „forint” elnevezés eredetét, amely az olasz városhoz, Firenzéhez kötődik. A város neve németül Florenz, ahol már 1252 óta vertek egy florenusnak (többes szám: floreni, olaszul fiorini d'oro) elnevezett aranyérmét. Ezt I. Ferdinánd 1559-ben a Német-római Birodalomban általános érvénnyel rendelkező érmévé tette. Az ezüst forintok csak a XVII. század közepe óta terjedtek el Közép-Európában. A sok kis állam létezése folytán a pénzverési felségjog is megoszlott, így azonos elnevezéssel sokféle ezüsttartalmú forint volt forgalomban.³⁵

XI. Az 1924. évi szanalási törvénycikk

Az I. világháborút követően alapvető jelentőségű kérdéssé vált a magyar államháztartás helyzetének javítása, a gazdasági konszolidáció, különös tekintettel arra, hogy az államra komoly terhek hárultak a korábbi gazdasági kapcsolatok megszűnése, az államadósság és a jóvátételi kötelezettségek, valamint a menekültek, illetve a hadirokkantak stb. ellátásának szükségessége folytán.

Magyarország számára új lehetőséget jelentett a stabilizáció szempontjából, hogy 1922. szeptember 18-án a Népszövetség közgyűlése felvette a tagok sorába, ezt követően pedig nem sokkal később aláírták azt a jegyzőkönyvet, amely Ausztria pénzügyi szanalását is lehetővé tette. A magyar kormány ebből kiindulva kezdett el foglalkozni egy kölcsön gondolatával, amelynek megszerzésével a nehéz helyzetben lévő költségvetés rendbetétele megvalósulhatott volna, de abban is bíztak, hogy sikerül a megállapított jóvátételi kötelezettségek megszüntetését vagy legalábbis mértékük csökkentését elérni. A megvalósítás előkészítése 1922 végén kezdődött el egy angol bankár, *William Good* közreműködésével. Egy jól fogadott diplomáciai előkészítést követően *Bethlen István* miniszterelnök egy európai körutat tett (ellátogatott Londonba, Párizsba, Rómába), amelynek során lehetősége nyílt április 6-án arra, hogy a Jóvátételi Bizottság elé terjessze a kölcsönkérelmet. A fogadtatás azonban nem volt teljes mértékben elfogadó (pl. az angolok nem támogatták a terv minden részletét és a kisantant is hevesen tiltakozott). Az is kiderült, hogy a kölcsön összege jóval kisebb lesz, mint amennyit a magyar állam igényelt, továbbá a felhasználása korlátozott és a magyar állampolgároktól súlyos áldozatokat vártak. A népszövetségi kölcsön végül megvalósult: a Jóvátételi Bizottság áttette az ügyet a Népszövetséghez (október 17.), annak pénzügyi bizottsága november végén elfogadta a tervezetet, egy albizottság pedig a helyszínen ismerkedett meg a magyar viszonyokkal (és mellett nyilatkozataiban tanácsokat

³³ Csikós-Nagy Béla: i. m. 115-119. o.

³⁴ Ld. a 2/1992. (MK 30.), a 2/1996. (MK 22.) és az 1/1999. (MK 23.) MNB hirdményeket. Először az alumíniumból készült 2 és 5 filléres érméket, majd 1996-ban a 10 és 20 filléres érméket, végül 1999-ben az 50 filléres érméket vonták be.

³⁵ Varga István: i. m. 15. o.

osztogatott a lakosságnak a takarékoság és az áldozatvállalás szükségességéről). 1924. március 5-14. között minden érdekelt aláírta a magyar kölcsönről és a szanálás követelményeiről szóló két jegyzőkönyvet, amelynek eredményeképpen közel 250 millió korona kölcsönhöz jutott a magyar állam, és amelyet két és fél év alatt részletekben vehetett fel. Ezen kívül jövátételt sem kellett ez idő alatt fizetni.³⁶

Az államháztartás egyensúlyának helyreállításáról szóló 1924. évi IV. törvénycikk („szanálási törvény”) tehát nemzetközi megállapodást hirdetett ki. E megállapodásban Magyarország a következőkre vállalt kötelezettséget többek között a helyreállítási kölcsönre vonatkozó szabályok megállapítása mellett:

- reformprogramot készít a bevételek és kiadások átalakítására;
- törvényt nyújtanak be a központi bank felállításáról, mégpedig a jegybanki függetlenséget biztosító szöveggel („a bank alapszabályainak különösen biztosítania kell a bank teljes önkormányzatát a kormánnyal való viszonyában és tilalmaznia kell, hogy a kormány résztvehessen igazgatásában”); e kötelezettségvállalás eredményeképpen született meg a Magyar Nemzeti Bank létesítéséről és szabadalmáról szóló 1924. évi V. törvénycikk;
- hozzájárult Magyarország ahhoz, hogy a Népszövetség főbiztost nevezzen ki a reformprogram végrehajtásának felügyeletére;
- a helyreállítási kölcsön biztosítékeként zálogként kötötte le az állam egyes adóbevételeit (pl. a vámjövédék, a cukoradó és a sójövédék bevételeit).

Magyarország a népszövetségi kölcsönért cserébe lemondott a pénzügyi szuverenitásáról. A Népszövetség a kötelezettségvállalás értelmében népszövetségi főbiztost jelölt ki egy bostoni ügyvéd, *Jeremiah Smith* személyében, aki 1924. május 1-jétől 1926. június 30-áig Magyarországon tevékenykedett. A főbiztos ellenőrizte a költségvetést, és minden olyan kiadást megvétőzhatott, amely veszélyeztethette a reformprogram végrehajtását, valamint új adók bevezetését, illetve a meglévők emelését is kérhette a kormánytól (ha pedig e kérésnek nem tett eleget a magyar fél, akkor korlátozhatta a magyar fél javára teljesítendő kifizetéseket a főbiztos). A kölcsön összegéről is ő rendelkezett, a felhasználáshoz a beleegyezésére volt szükség. A zálogként lekötött állami bevételek zárolt számlákra érkeztek, és e számlák feletti rendelkezéshez a főbiztos hozzájárulására volt szükség. A program végrehajtásáról havonta beszámolt a főbiztos a népszövetségi ellenőrző bizottságnak.³⁷

Bár eleinte adódtak nehézségek a program végrehajtása során, a kölcsönművelet lebonyolítása rendkívül sikeres volt. A hiány megszüntetésére már a kölcsön első részletét sem kellett teljes egészében felhasználni, a következő években pedig erre a célra a kormány semmit nem használt fel belőle. *Jeremiah Smith* javaslatára az összegeket sorra felszabadították beruházási célokra. Hogy mindez megvalósulhatott, annak két oka volt: egyrészt az adók (földadó, kereseti adó, illetékek stb.) jelentős mértékű megemlése, másrészt pedig a kiadások nagymértékű csökkentése. A vasút hiányát úgy oldották meg, hogy a tarifákat 30%-kal megemelték. A kiadások csökkentésének jegyében 33 ezer állami alkalmazottat bocsátottak el (az eredetileg vállalt 15 ezer helyett), felállították továbbá az Országos Takarékosági Bizottságot, amelynek feladata a további racionalizálási tervek kidolgozása volt (a javaslatára jó néhány feleslegessé vált intézményt megszüntettek, így például a közlélmzési minisztériumot, az árvizsgáló hivatalt vagy a szénkormánybiztosságot). A magyar fél áldozatvállalása alapján *Royall Tyler*, a Magyar Nemzeti Bank mellett működő amerikai szakértő úgy vélte, hogy a szanálás valójában a

³⁶ Ormos Mária: Magyarország a két világháború korában. Csokonai Kiadó, Debrecen, 2006. 94-96. o.

³⁷ Kovács Árpád: Pénzügyi ellenőrzés változó erőtérben. Perfekt Gazdasági Tanácsadó, Oktató és Kiadó Részvénytársaság, 2003. 94. o., 73. lábjegyzet

magyar adófizetők műve volt. Viszont azt is meg kell említeni, hogy e megállapodások hiányában nem oldották volna fel ideiglenesen a jóvátételi kötelezettségek biztosítására vonatkozó, az államot terhelő zálogjogot (ennek hiányában pedig nem juthatott volna további fontos kölcsönökhöz a magyar állam), valamint a jóvátétel kérdése is bizonytalan maradt volna.³⁸

XII. A közszállítások jogi szabályozása

A közszállítások – a mai szóhasználattal élve: a közbeszerzések – magyar jogi szabályozása a XIX. században indult fejlődésnek. A szabadságharc leverése után, az 1851-ben bevezetett osztrák szabályozást követően az állami számvitelről szóló 1897. évi XX. törvénycikk rendelkezett az állam nevében és javára történő szerződéskötésről is: a versenyeztetés követelménye mellett tartalmazott kivételeket, speciális eseteket is (ezek nagymértékben hasonlítanak a mai törvény által tartalmazott esetekhez, pl. államtitok köre, halaszthatatlanság, kísértékű beszerzések).³⁹ Az iparfejlesztésről szóló 1931. évi XXI. törvénycikk 4. fejezete rögzítette a „Közszállítási és hazai beszerzés kötelezettségét” a legfontosabb szabályok megalkotásával, valamint felhatalmazási szabályokat tartalmazott a részletszabályok miniszteri rendeletben történő megállapítására. Fontos jogszabály volt a felhatalmazásnak megfelelően a kereskedelemügyi és a belügyminiszter által kiadott 50.000/1934. számú rendelet a közszállításokról és a hazai beszerzés kötelezettségéről, azaz a Közbeszerzési Szabályzat, amely részletesen rendelkezett többek között az ún. kiírásokról, az ajánlatok bírálatáról, az ajánlattevőkről és a szerződések odaitéléséről.⁴⁰

A korszakban a közszállítások kérdése nem került el a közigazgatási tudomány művelőinek figyelmét sem. Így például a közbeszerzésekre vonatkozó különböző statisztikai adatok gyűjtésének kérdésével *Magyary Zoltán* már 1932-ben foglalkozott, és rámutatott annak fontosságára. Miután megállapította, hogy a „közszállítási statisztika” hiánya nagyon megnehezíti az állami beszerzések terén a legkedvezőbb feltételek elérését, javasolta a közigazgatás racionalizálására vonatkozó programjában, hogy minél hamarabb kerüljön megszervezésre egy „közszállítási statisztika”.⁴¹ Ugyanakkor az is megemlítené, hogy a közbeszerzési statisztikai kimutatások léteztek Magyarországon már a XIX. században is, mégpedig elsőként a vasútépítésekhez kapcsolódóan (a vasutak közbeszerzési tevékenységét bemutató adatok 1882-től rendelkezésre állnak), később pedig a minisztériumok évente tájékoztató kimutatásokat készítettek a közszállítás keretében beszerzett termékekről.⁴² (A hatályos jog is szabályozza az éves statisztikai összegezek készítésének és közzétételének kötelezettségét).⁴³

A II. világháborút követően Magyarországon a közbeszerzési jog lényegében megszűnt a politikai, gazdasági és társadalmi környezet megváltozásának eredményeképpen. Az állami beruházások, beszerzések a központosított gazdaságirányítás, a tervgazdaság

³⁸ Ormos Mária: i. m. 126-128. o.

³⁹ Ld. 1897. évi XX. törvénycikk 38-42. cikkei.

⁴⁰ A Szabályzat szakirodalmi feldolgozottságára ld. Kőházi Endre: Közszállítási kódex. A közszállítási szabályzat és a vele kapcsolatos jogszabályok, magyarázattal és gyakorlattal. Monopol Könyvkiadó Vállalat, Budapest, 1938. II. kiadás

⁴¹ Magyary Zoltán: A magyar közigazgatás racionalizálásának programja (1932). In Csizmadia Andor: Bürokrácia és közigazgatási reformok magyarhonban. Gondolat Kiadó, Budapest, 1979. 445. o.

⁴² Az 1934-ben kiadott Közszállítási Szabályzat (a kereskedelmi és a belügyminiszter 50.000/1934. számú rendelete) is részletesen szabályozta a hatálya alá tartozó szervezetek számára a „kimutatás”-készítési kötelezettséget határidőket megállapítva és iratmintát is rögzítve. Ld. Kőházi Endre: i. m. 277-281. o. A közszállítási statisztika történetéről ld. Halkovics László: i. m. 633-636. o.

⁴³ Elsődlegesen ld. a közbeszerzési és tervpályázati hirdetmények feladásának, ellenőrzésének és közzétételének szabályairól, a hirdetmények mintáiról és egyes tartalmi elemeiről, valamint az éves statisztikai összegezésről szóló 44/2015. (XI. 2.) MvM rendelet 40. §-át.

részévé váltak, értelemszerűen idegen volt a korszak berendezkedésétől – az állami tulajdonon alapuló rendszertől – a független, kompetitív vállalkozások versenyeztetése. Ennek megfelelően a szerződéses partner kiválasztása rendszerint központi döntésen (kijelölésen) alapult. Olyan jogszabályi rendelkezések is léteztek, amelyek előírták, hogy az állami vállalatok lehetnek csak főszabály szerint kivitelezők, a jogszabály rögzítette azokat az értékhatárokat, amelyek alatt lehetőség volt szövetkezetet, illetve kisiparost kiválasztani (a cél a magánszektor háttérbe szorítása volt ezen a területen is).⁴⁴ A szocializmus korszakában különböző rendeleti szintű jogforrások léteztek egyes ágazatokra, területekre.⁴⁵ A közbeszerzési jog későbbi megalapozásában – pontosabban a közbeszerzési jogi jogintézmények alapjainak (előképeinek) megteremtésében – fontos lépcsőfokként említhető a vállalkozással és a szállítási szerződéssel kapcsolatos versenytárgyalásról szóló 14/1982. (IV. 22.) MT rendelet, valamint a későbbi, a versenytárgyalásról szóló 1987. évi 19. törvényerejű rendelet.

XIII. A vizsgált korszak és egyes intézmények megítélése a II. világháborút követően

A II. világháborút követően megkezdődött Magyarországon a szovjet típusú gazdasági-társadalmi rendszer kiépítése. Ennek megfelelően a világháborút követő időszakban – hasonlóan más jogágakhoz – a pénzügyi jogot is a korabeli szocialista hatalomgyakorlás jellegéhez igazították. Említhetőek azonban olyan intézkedések is értelemszerűen, amelyek megtételére a gazdasági-társadalmi ideológiától függetlenül került sor (pl. a hiperinfláció eredményeképpen értékét veszített pengő felváltása a forinttal 1946-ban).

Nemcsak az adórendszert alakították át az új elvárásoknak megfelelően, hanem az intézményi rendszert is: a Legfőbb Állami Számvevőszéket az 1949. évi 17. törvényerejű rendelettel megszüntették (hiszen nem illeszkedett az új rendszerbe egy, az államhatalomtól független, kritikai álláspontokat is megfogalmazó ellenőrző szervezet), a bankok államosítását (1947. évi XXX. törvény) követően pedig megvalósulhatott a Magyar Nemzeti Bankra épülő egyszintű bankrendszer kiépítése (1948), a jegybanki függetlenség egyidejű felszámolása mellett.⁴⁶

Még az 1980-as években is az a hozzáállás volt a jellemző a politikai döntéshozókra, hogy a II. világháborút megelőző polgári korszak fogalmait igyekeztek kerülni, még akkor is, ha a politikai ideológia jegyében korábban megszüntetett jogintézményeket vissza kívánták állítani. A klasszikus piacgazdasági pénzügyi fogalmakkal kapcsolatos előítéletek még az 1980-as évek közepén is fennálltak. Így, amikor például 1984-ben az MSZMP Gazdaságpolitikai Bizottságának egyik ülésén döntés született a váltó és a kereskedelmi hitel 1985. január 1-jei ismételt bevezetéséről, a testület úgy foglalt állást a „rossz emlékek” alapján, hogy a politikai nyilatkozatokban és a propagandában a kereskedelmi hitel helyett a „vállalkozói hitel”, a váltó helyett a „fizetési kötelezvény”, a későbbiekben pedig a leszámítolás és a visszleszámítolás helyett a „vásárlás” és „visszavásárlás” kifejezések használatát írják elő.⁴⁷

⁴⁴ Ld. pl. a közületi magasépítkezések tárgyában kibocsátott 4197/1949. (VIII. 12.) Korm. rendeletet, valamint a közületi magasépítkezések vállalatba adásának újabb szabályozása tárgyában kiadott 89/1950. (III. 25.) MT rendeletet.

⁴⁵ Így pl. az állami szervek, minisztériumok, a tanácsok, a felügyeletük alatt álló vállalatok, egyéb állami gazdálkodó szervek, társadalmi szervezetek beruházásait, felújításait a 45/1961. (XII. 9.) Korm. rendelet szabályozta.

⁴⁶ Ld. Pfeffer Zsolt: A pénzügyi jog Magyarországon a szocialista korszakban. Jura, 2014/2. 104-115. o.

⁴⁷ Botos János: Pártpolitikai döntések a magyar bankrendszer működéséről 1948-1989. In Rab Virág (szerk.): Válságos idők tegnap és ma. Pro Pannonia Kiadó Alapítvány. 82-83. o.

Ugyancsak ide sorolható az az eset, amikor a csekket olyan *okirat*ként határozták meg a szocializmus korszakában, amelyben a kibocsátó arra utasítja a számláját vezető pénzügyintézetet, hogy a csekk alapján követelése terhére meghatározott pénzügyösszeget fizessen.⁴⁸ Az értékpapír mint kifejezés idegen lett volna a korabeli politikai-gazdasági rendszertől, így kerülték ennek használatát, helyette a lényegesen semlegesebb okirat fogalmi elemet definiálták.

XIV. A pénzügyi jog tudománya a vizsgált időszakban

A pénzügyi jog tudománya, illetve a pénzügyi joghoz kapcsolódó tudományok közül a *pénzügytan* művelése magas fokon állt a vizsgált időszakban. Olyan szerzők említhetők meg (a teljesség igénye nélkül) a korszakból, mint *Mariska Vilmos*, *Heller Farkas*, *Navratil Ákos*, *Balás Károly*, *Földes Béla*, *Kautz Gyula*, *Takács György*, *Exner Kornél* vagy *Kmetty Károly*. A közigazgatás-tudomány kiváló képviselője, *Magyary Zoltán* egyes műveiben foglalkozott az állami pénzügyek (például a költségvetés) vizsgálatával is.

A pénzügyi jogtudomány fejlődését behatárolta (korlátozta) az 1848-as szabadságharc leverését követő időszakban, hogy a pénzügyi jogot elsősorban a katonai kiadások (a megszálláshoz kapcsolódó költségek) fedezetének biztosítására alkalmazták. A fedezetet elsődlegesen az adóztatás biztosította, így különösen kockázatos volt az adóztatásra vonatkozó elemző, kritikai irodalmi tevékenység végzése, hiszen ez akár lázításnak is volt tekinthető. Mindazonáltal az osztrák pénzügyi jog bevezetése is számos kérdést eredményezett, így az abszolutizmus időszakában is számtalan pénzügyi jogi tárgyú tanulmány született. Az első olyan műnek, amely a pénzügyi jog anyagát felölelte és rendszeresen tárgyalta, *Mariska Vilmos* 1875-ös munkáját lehet tekinteni, valamint ez a mű is egyben a pénzügyi jogtudomány magyarországi megteremtője.⁴⁹

Mariska Vilmos egyszerre művelte a pénzügyi jogot és a pénzügytant, művei hosszú évtizedeken át meghatározóak voltak. *Exner Kornél* volt az első szerző, aki a pénzügyi jogot önálló jogágként ismerte el (szemben azokkal a megközelítésekkel, amelyek a közigazgatási jog részének tekintették), ugyanakkor a pénzügyi jog keretébe illesztette a pénzügyi alkotmányjogot, a pénzügyi közigazgatási jogot és a pénzügyi büntetőjogot. A pénzügyi jog irodalmára jellemző volt, hogy egy-egy tankönyv sokáig forgalomban volt, és inkább a jogszabályok monografikus feldolgozására, gyakorlati ismeretek publikálására törekedtek. *Takács György* a jogdogmatikai irodalom kiváló művelője volt, vizsgálta például a „pénzügyi jogi kötelek” kérdéskörét,⁵⁰ a jogviszonyokat, továbbá elhelyezte elsőként a nemzetközi pénzügyi jogi kérdéseket a pénzügyi jog kereteibe.⁵¹

A pénzügyi jogtudomány meglehetősen fiatalnak tekinthető: *Kmetty Károly* a XX. század elején megállapította, hogy a pénzügyi jogtudomány a többi jogtudománnyal ellentétben nem rendelkezik kikristályosodott fogalmi rendszerrel, szilárd, általánosan

⁴⁸ Szentiványi Iván: A lakossági pénzügyi szolgáltatások jogi kérdései. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1979. 209-213. o.

⁴⁹ Nagy Árpád: A pénzügyi jog jogági önállóságának kialakulása, helye és szerepe a szocialista jogrendszerben. Ádám Antal (szerk): In Dolgozatok az állam- és jogtudományok köréből. 5. évf. 1975., 93. o.

⁵⁰ Ld. Takács György: Pénzügyi jogi kötelek. In Polgári Jog, 1936. december (különlenyomat)

⁵¹ Nagy Tibor: A pénzügyi jogtudomány irányzatai. In Állam és Jogtudományi Enciklopédia, K-Z. Akadémiai Kiadó Budapest, 1980. 1330. o. Exner Kornél megfogalmazása: „A pénzügyi jogot, mint kisebb kört nem zárja magába a közigazgatási jog, mint nagyobb kör; a körök csak metszik egymást s ezen kívül a pénzügyi jog messze belenyulik a pénzügytanba is, nemkülönben a közjogba és a büntető jogba, tehát ama tudományágakba is, melyekkel együttesen a nyilvánjogot alkotja. Ez is csak annak bizonyossága, hogy a tudományok mezején az egyes szakok nem határolhatóak el egymástól oly élesen, mint a sakktabla koczkái.” EXNER Kornél: Pénzügyi jog. In Dolgozatok a magyar pénzügyi jog köréből (Pallas Irodalmi és Nyomdai Részvénytársaság, Budapest, 1904), 10. o. Vö. Szontágh Vilmos: Van-e sui generis pénzügyi jog? In Miskolci Jogászélet Könyvtára, 20. 1937.

elfogadott elméleti alapokkal, és a pénzügyi jogot tárgyaló szakirodalom is fejlesztésre szorult, valamint összegyűjtötte korának legfontosabb munkáinak címeit. Összefoglaló megállapítása szerint „A jogtudományok ősrégi ágainak arisztokratikus társaságában a pénzügyi jog fiatal tudománya nem könnyen éri el az egyenrangúságot.”⁵²

A korszakban a klasszikus pénzügytan (mint a pénzügyi jogtudomány rendkívül fontos segédtudománya) is rendkívüli jelentőségű. A pénzügytan – mivel részben államtan, részben pedig közgazdaságtan – a közgazdaságtudomány képviselőinek figyelmét sem kerülte el, az állami kiadások, bevételek, az állami pénzügyek és ezek törvényszerűségeinek kutatása, vizsgálata az ő érdeklődésükre is számot tarthatott. Így különösen fontosak ezen a területen *Heller Farkas, Földes Béla és Kautz Gyula* művei.

XV. Összegző megállapítások

A vizsgált közel száz év alatt a pénzügyi jog gyökeres változásokon ment keresztül, és különböző korszakokra osztható:

1. Az 1848-as év a polgári átalakulás jegyében biztosította a független, korszerű pénzügyi jog megalapozását, azonban a szabadságharc fegyveres kibontakozása és annak leverése nem tette lehetővé az önálló, alkotmányos alapokon nyugvó pénzügyi szabályozás kialakítását.

2. Miután 1849-ben a szabadságharc az osztrák fél győzelmével zárult, sor került az osztrák jog átültetésére: az osztrák pénzügyi jogi jogszabályok (adórendszer, illetékek stb.) kerültek bevezetésre Magyarországon.

3. Az 1867-es kiegyezést követő időszak páratlan lehetőségeket kínált. A dualizmus korszakában Magyarországon a pénzügyi jog is erőteljes fejlődésen ment keresztül: a kiegyezést követően kialakításra került a magyar adórendszer (a korábban bevezetett osztrák adójogi jogszabályokra építve), létrejött a Számvevőszék, az anyagi adójogi jogszabályok mellett külön törvényben szabályozták az eljárási kérdéseket (a „közadók kezelését”), a két világháború között pedig kialakításra került a független magyar pénzügyi rendszer, különös tekintettel az önálló jegybankra. E korszakban már részletesen szabályozták a közszállításokat is (a versenytárgyalást, azaz a mai szóhasználattal élve a közbeszerzéseket).

4. Az Osztrák-Magyar Monarchia szétesését követő rövid időszakot (a Tanácsköztársaság időszakát) nem számítva a pénzügyi jog fejlődése a korábbi hagyományok talaján folytatódott, azonban az önálló állami lét nyomán szükségessé vált változások nem maradhettek el. Ugyancsak szükségszerű volt az államháztartás konszolidációja, a függetlenséghez kapcsolódó reformok megvalósítása (például a Magyar Nemzeti Bank felállítása).

5. A II. világháborút követően kiépült új gazdasági-társadalmi rendszer a korábbi időszak tagadására épült, még a hagyományos, a piacgazdasághoz kapcsolódó fogalmak

⁵² „Mit szóljunk a jogtudományi irodalomról? A jogtudományok ősrégi ágainak arisztokratikus társaságában a pénzügyi jog fiatal tudománya nem könnyen éri el az egyenrangúságot. Nincsenek eléggé kidolgozott fogalmai, kijegecesedett kategóriái, közelismert elméletekre visszavezetett fejleményei; csupa ujság, csupa határozatlanság, *csupa mindennapi élet*, csupa lappalia, melyekkel nem érdemes törődni az ezer éves jogtudományok emlőin nagyra nevelkedő, a mai jogélet újabb származású intézményeit félvállról pillantó jogtudósnak. (!) Derekas tankönyveinken és buzgó gyakorlati embereinknek a pénzügyigazgatás hivatalnokai számára nemcsak szorgalommal, de nem ritkán jogászai szempontból is alapossággal szerkesztett commentárjain, gyűjteményes művein kívül, a tudományos jogirodalom csak gyéren foglalkozik a pénzügyi jognak kérdéseivel. Jogtudományi folyóirataink csak itt-ott vesznek tudomást a pénzügyi közigazgatás vagy a közigazgatási bíraskodás által nagy számban felszínre hozott, s a tudományos megvilágításra szoruló pénzügyi jogi problémákról, melyeknek miként való megoldása ezeket közvetlenül érdekeli.” Kmety Károly: A magyar közigazgatási és pénzügyi jog kézikönyve. Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, Budapest, 1911. 64-65. o.

használatát (például értékpapír) is kerülni kívánták. A pénzügyi rendszert (a bankrendszert, a jegybankot, az adórendszert és az államháztartási ellenőrzést) és a gazdaságpolitikát (tervgazdálkodás) teljes mértékben a szocialista rendszer követelményeinek rendelték alá.

A magyar pénzügyi jog tehát a vizsgált közel száz év alatt számos irányba indult el, sokszor oly módon, hogy az előző korszakot tagadni kívánta, vagy éppen egy korábbi időszakhoz kívánt az alapok tekintetében visszatérni.