

PFEFFER Zsolt

Adjunktus

PTE ÁJK

DOI: 10.15170/DIKE.2018.02.02.09

## A modern költségvetési jog kialakulása az európai jogi kultúrában

### *The Development of Modern Budgetary Law in the European Legal Culture*

*The states have to use public funds. It is a fundamental problem how can a state acquire money for fulfilling its obligations and tasks and how can it spend these funds properly. Basically two sides can be separated and scrutinized: the expenditures and the revenues. During the historical development the monarchs had fundamentally the power to make decisions in fiscal questions: they could prescribe taxes (contributions) and spend money without any restriction, public finances and the private wealth (expenditures) of the ruler weren't separated. Later the orders and the parliaments vindicated different rights to restrict the power of the monarchs: they could offer the taxes and since than the rulers couldn't impose taxes without their contributions. These very important restrictions appeared in different fundamental laws (for example in the Magna Charta Libertatum in England). It was very essential that the expenditures should be controlled as well. The next huge step according to that was the acquisition of the right to make detailed prescriptions on the field of expenses. In constitutional democracies many legal sources regulate the field of budgets in modern states: different principles and detailed provisions prescribe the requirements of acquisition and the spending of funds. The current financial decisions appear in the annual detailed budgets which are accepted and their execution are controlled by the parliament on the base of publicity and transparency. This paper scrutinizes the development of the legal frames of the budgets.*

**Keywords:** budget, budgetary law, expenditures, revenues, taxation

### 1. Bevezető gondolatok

Egy korszerű államháztartás alappillére a költségvetés (a közbevételek és a közkidások megfelelő tervezése és kezelése) a közfeladatok finanszírozása és teljesítése szempontjából alapvető jelentőségű kérdések. Minél több feladat teljesítését vállalja az állam, annál összetettebb jogi szabályozás megalkotása és végrehajtása szükséges.

Mióta állami funkciók léteznek, azóta szükséges valamilyen jellegű, szintű pénzügyi gazdálkodási tevékenység végzése, még akkor is, ha – *Bónis György* meghatározásával élve – adott esetben csak „*primitív államüzemről*” volt szó.<sup>1</sup> Az államok eredetileg csak a klasszikus funkciókat (jogalkotás, rend- és honvédelem, közigazgatás, igazságszolgáltatás) látták el, azonban – alig kétszáz éve – a közfeladatként meghatározható funkciók körének kibővülése kezdődött meg: megjelentek a szociális-jóléti szolgáltatások (oktatás, egészségügy, szociális igazgatás), majd ezek is kiszélesedtek

---

<sup>1</sup> MEZEY, Magyar Alkotmánytörténet 41.

további feladatokkal (például környezetvédelemmel), valamint – különösen az 1929-ben kezdődött gazdasági világválság nyomán – felmerült az igény, hogy az állam a gazdasági folyamatokba is beavatkozzon a gazdasági krízisek megelőzése és a már kialakult válságok következményeinek kezelése érdekében. E feladatok körének bővülésével egyre összetettebb államháztartási szabályok megalkotása vált szükségessé, a demokratikus jogállamoknak pedig az egyik alapvető feladata, hogy biztosítsa a megfelelő jogi szabályozást a közpénzek minél hatékonyabb, átláthatóbb és felelősségteljesebb elköltése érdekében.

A tanulmány arra vállalkozik, hogy áttekintse az államháztartás, illetve ezen belül a költségvetési jog fejlődése szempontjából releváns európai mérföldköveket arra törekedve, hogy kiemelje e jogterület alakulásának releváns állomásait és fő kérdéseit. Nem feladata az egyes korszakok történelmi sajátosságainak részletes vizsgálata, sokkal inkább a fejlődés tendenciái képezik az elemzések tárgyát. E célkitűzés alapvetően három terület elemzésével valósítható meg: a bevételekről való döntési jogosultság, a kiadásokról való döntési jogosultság valamint magának a költségvetési döntések megjelenítése (hatásköri, eljárási kérdések) illetve azok végrehajtása és ellenőrzése.

## 2. A költségvetés fogalma

A költségvetés Navratil Ákos szerint „Az a számszerű összeállítást, mely az állam, ill. köztisztület háztartásának egy következő, meghatározott tartamu időközben valószínűleg elérendő bevételeit és előreláthatólag teljesítendő kiadásait rendszeresen feltünteti és ennyiben az állam vagy köztisztület tervezett munkásságának is programját adja, állami, községi stb. költségvetésnek mondjuk. A költségvetés szó helyett nálunk is használatos az idegen származású budget szó (bouge, bougette, francia szó = bőrtáska).” Hozzátette fontos jellemzőként, hogy „Költségvetésről valamely háztartásban csak fejlett gazdasági és közjogi viszonyok között lehet szó. Pénzgazdaság kell hozzá. A naturálgazdaság a budget számszerűségét nem bírná meg. Amint fejlett közjogi viszonyokat kíván, úgy egyúttal az alkotmányosságnak, a parlamentarizmusnak is legerősebb támasza. A költségvetés a kormányzat és igazgatás irányításának és ellenőrzésének eszköze a parlamentek kezében”.<sup>2</sup>

A költségvetések jogszabályi úton kerülnek elfogadásra és kihirdetésre. Az állami (központi) költségvetések esetében ez a jogszabályi típus rendszerint törvény. A magyar Alkotmánybíróság megállapította, hogy a költségvetési törvény kiemelt kezelését a sajátos jogi jellege, különleges alkotmányos szerepe, illetve a kiemelkedő gazdasági és politikai jelentősége indokolja. A költségvetés pedig nem más a tartalma szerint, mint az állam gazdálkodásának éves terve. A költségvetés címzettjei az állam szervei, amelyeket a törvény felhatalmaz arra, hogy a költségvetésben számukra biztosított előirányzatot az egyéb jogszabályok figyelembevételével felhasználják kötelezettségeik teljesítésére vagy más, jogilag megengedett célokra. A költségvetési törvény csak az elfogadásának módját tekintve törvény, tartalma szerint viszont inkább egyedi pénzügyi döntések sorozata.<sup>3</sup>

A költségvetés biztosítja a feladatok ellátásához szükséges kiadások, valamint e kiadások fedezetéül szolgáló bevételek tervezésének és teljesítésének egy adott időszakra vonatkozó

<sup>2</sup> NAVRATIL, A társadalmi gazdaságtan és a közháztartástan vázolata 244.

<sup>3</sup> 4/2006. (II. 15.) AB határozat

számszerű (pénzben pontosan rögzített) kereteit. A bevételek megszerzésének szabályai már a költségvetésen kívül esnek: külön jogszabályok rendezik a bevételek típusait – így elsődlegesen a különböző közterheket, illetve adósságot keletkeztető ügyleteket –, másrészt pedig azok megszerzését, kezelését, kikényszerítését. Ugyancsak kívül esnek a közpénzek felhasználásának jogi szabályai a költségvetés keretein: ezeket rendszerint az államháztartási, támogatási, illetve közbeszerzési jogszabályok rendezik. A megfelelő garanciális előírások kialakítása tehát kulcskérdés; ezek érvényesülése azért különösen fontos, mert ezek hiányában „*a költségvetés csak egy darab papír, kivéve, ha léteznek garanciák, amelyek lehetővé teszik a költségvetés hatályosulását. A költségvetés-készítés három részből tevődik össze: a tervzet megszüvegezéséből, a felhatalmazásból vagy elfogadásból, a végrehajtásból vagy a költségvetési kontrollból*”.<sup>4</sup>

A költségvetések alapvetően két oldalból épülnek fel: a bevételi és a kiadási oldalból. Jogtörténeti vizsgálatkor a bevételi oldalhoz kapcsolódó jogi és politikai kérdések merültek fel először, ennek megfelelően ezen terület fejlődésének alapvető kérdéseit célszerű első lépésként elemezni. A középkori Európában a hűbéri viszonyokon alapuló gazdaságok, társadalmak szerveződtek. Az ilyen államokban általában három fejlődési szakaszt szokás elkülöníteni: a patrimonialis, a rendi valamint az abszolút monarchiák korszakát. Elsőként tehát ezen korszakok államháztartási jellemzői vizsgálandók.

### 3. A költségvetési döntések bevételi oldalának fejlődése

A patrimonialis uralom időszakában az uralkodó és az állam vagyona nem különült el egymástól. Az uralkodó döntéseit, magatartását nem korlátozta tőle független szerv vagy testület, a bevételek és kiadások – azaz a költségvetés kiadási és bevételi oldalának – meghatározása tekintetében korlátok nem léteztek.<sup>5</sup> A patrimonialis uralom időszakában nem volt külön államháztartás, az uralkodó magánháztartása volt lényegében az államháztartás, amely az uralkodó birtokainak bevételein alapult (az ún. domaniális jövedelmek kiemelkedő jelentőséggel bírtak). A bevételek sorsáról (a kiadásokról) az uralkodó döntött, az uralkodói hatalom különleges természetéből folyó bevételek száma még csekély volt, és jelentőségük sem volt túl nagy. A birtokokból befolyó bevétel mellett tipikus jövedelemforrás volt például a regálé.<sup>6</sup> Az államháztartás kialakulásának kezdete a rendi dualizmus korszakához köthető. Az uralkodói birtokból befolyó jövedelmek még jelentősek voltak, azonban egyre inkább emelkedett más bevételi formák jelentősége is (pl. regálék, királyi haszonvételek, illetékek). A korszak további sajátossága volt, hogy a kiadások elkezdtek elveszíteni magánjogi jellegüket, az adók kivetése terén pedig a rendek különböző jogosítványokat szereztek. Az abszolút monarchia időszakában a rendek beleszólási jogának a korlátozása és a tisztán az uralkodó akaratától függő államháztartás megalapozása volt az elsődleges uralkodói célkitűzés.<sup>7</sup> Az abszolút állam egyik fontos jellemzője, hogy a központosító államhatalom az adóztatással

<sup>4</sup> VANDEGRIFT, Budgets and Budgetary Control 55.

<sup>5</sup> Ld. SCHULZE, Pénzügyi-jog.

<sup>6</sup> A regálé a királynak fenntartott jogosítványból származó bevétel, illetve haszonvétel, így például vadászati jogokból, bányászatból, vámszedésből, pénzverésből származó bevételek sorolhatóak ide. Ld. FÖLDES, Az államháztartástan (pénzügytan) 125., HELLER, Pénzügytan 95–133.

<sup>7</sup> HELLER, Pénzügytan 19.

megteremtette az állandó hadsereg és a kiterjedt közigazgatás alapjait, valamint hogy célul tűzték ki a modernizációt. A centralizáció mellett a régi rendi hatalmi elit már nem, az új elit, a polgárság pedig még nem volt képes befolyást gyakorolni az államhatalomra.<sup>8</sup> A modern államok (a polgári alkotmányosság) csak később, eltérő időben és módon, sajátos államtípusokat kialakítva (liberális jogállam, nemzetállam stb.) jelenik meg különleges alapelvek, követelmények érvényesülése mellett (parlamentarizmus, államhatalmi ágak szétválasztása, állam és egyház szétválasztása, jogegyenlőség stb.).<sup>9</sup>

Az egyes korszakokhoz kapcsolódóan két alapvető jogi, illetve közgazdasági kérdést kell megvizsgálni: az egyik a fedezeti elvek kérdése, a másik pedig az adómegajánlás, mint a korlátok nélküli uralkodói döntéshozatalt korlátozó jogintézmény.

A fedezeti elvek azt jelölik, hogy az állam milyen jogcímenek tud bevételekhez jutni. Ezek lehetnek magánjogiak (például kölcsön, bérbeadás, közvagyon értékesítése); ilyenkor az állam úgy viselkedik, mint egy magánjogi ügyletben egy fél (nem rendelkezik különleges hatalmi helyzettel). Lehetnek közjogi típusú bevételek: ebben az esetben az állam már a közhatalmával élve egyoldalúan állapít meg kötelezéseket bizonyos alanyi körre nézve (például adók, illetékek, járulékok kivetésével). És végül megemlíthetők a vegyes típusú fedezeti elvek, amelyek esetében a magánjogi és a közjogi elemek vegyülnek (például koncessziókból eredő bevételek).<sup>10</sup>

Az egyes történelmi korszakokban a különböző fedezeti elvek más-más arányban voltak jelen. A patrimonális uralom időszakában a magánjogi fedezeti elvek voltak dominánsak, hiszen a kiterjedt uralkodói birtokrendszer jövedelmei jelentették a kincstár fő bevételeit. Az idő előre haladásával azonban az uralkodói birtokból származó bevételek háttérbe szorultak, miután az uralkodói vagyon az adományozások folytán csökkent. Ennek ellenére nem tűnt el teljesen, azonban jelentősége csekély lett, miután az adóelv vált a természetes fedezeti elvvé. Megemlítenéd azonban, hogy voltak olyan országok még a 20. században is, amelyekben jelentős fedezeti elvként működött: Poroszországban 1914 előtt az összbevétel 50%-a, Finnországban és Svédországban 1927 és 1928 között pedig a költségvetési bevételek egyötöde az állam magángazdasági bevételeiből származott.<sup>11</sup>

A fedezeti elvek közül az adóelv csak a későbbi fejlődési korszakban vált egyeduralkodóvá. Eleinte az adókat inkább rendkívüli bevételi forrásokként alkalmazták, a domaniális (a királyi birtokrendszeren nyugvó) államháztartásban az illetékek, vámok, regálék voltak a jellemzők, de még a királyi birtokok elzálogosítása is alkalmazható eszköznek bizonyult. Csak akkor kezdett felértékelődni az adóztatás, amikor a korábbi megoldások már nem bizonyultak elégségesnek. Ezt a fejlődési utat bejárta Anglia, Franciaország, a német tartományok és Magyarország is, bár ez az átmenet eltérő módon és időben valósult meg. Magyarországon később ment mindez végbe: először *Habsburg Albert* kért rendkívüli segítyt hadi célokra 1439-ben (bár adótermészetű közbevételek már *Szent István* kora óta léteztek). Ezzel szemben Angliában már a 12. században megjelent az adó általános jellemzőjével rendelkező vagyonadó, a 13. században pedig az adóviselési kötelezettség elvét elismerik a parlament adómegajánlási jogával kapcsolatban. Magyarországon a

<sup>8</sup> KAJTÁR – HERGER: Egyetemes állam- és jogtörténet 75.

<sup>9</sup> KAJTÁR – HERGER: Egyetemes állam- és jogtörténet 133–160.

<sup>10</sup> HELLER, Pénzügytan 95.

<sup>11</sup> HELLER, Pénzügytan 101.

regálészerű bevételek (például pénzverési haszon) csak lassan kezdtek el adójelleget öltetni. Ennek ellenére ezeket is csak a rendek beleegyezésével lehetett emelni.<sup>12</sup> Előtérbe került tehát az adóelv, és egyoldalúan, a bevételi viszonylatban igyekeztek a közjogi elemeket kiterjeszteni. A rendi parlamentarizmus kifejlődésével azonban mind a bevételi, mind pedig a kiadási oldalon érvényre kívánták juttatni a közjogi elemet: a magánjogi bevételek csak maradványszinten maradnak meg, az adóelv győzedelmeskedett, a bevételi és a kiadási oldal közüggé vált. A rendi parlamentarizmus pénzügyi rendszere minden vonatkozásban közjogi jellegű, a népakarat következményeként kerül meghatározásra.<sup>13</sup>

A másik fontos kérdés tehát az említett adómegajánlási jog kialakulása és gyakorlása. E jogot abból szokás levezetni, hogy az adózás eredendően önkéntes hozzájárulás volt – erre utalnak az adóra az egyes idegen nyelvekben használt kifejezések (így például a latin *subsídium* vagy az angol *aid*) –, és ez az önkéntes szolgáltatás csak fokozatosan vált kényszerszolgáltatássá. A középkorban szerepe volt az önkéntességeknek – azaz az adómegajánlás (*contributio*) jogának – a hűbérurak és az államfő közötti kapcsolatban, azonban a jobbágyokat terhelő adók esetében semmiféle önkéntesség nem mutatható ki, ahogy a kényszerjelleg az adók elnevezéséből is megállapítható (például a latin *taxa*, *decima* vagy az angol *duty*).<sup>14</sup>

Angliában 1215-ben a Magna Charta Libertatumban már szerepelt a renddé szerveződő társadalmi csoportok adómegajánlási joga, de teljes körű elismerését és kifejezését az 1689. évi Bill of Rights tartalmazta, amikor az új uralkodópár (*Orániai Vilmos* és *Stuart Mária*) és a parlament közötti hatáskörmegosztást szabályozta.<sup>15</sup> A Magna Charta Libertatum 12. cikkelye előírta, hogy általános nemesi hozzájárulás nélkül nem lehet hozzájárulást (adót – angol szóval „*aid*”) valamint pajzspénzt („*scutage*”) megállapítani, kivéve például, ha mindez váltságdíj megfizetése érdekében történik. A szöveg által említett „*scutage*” (*scutagium*) egy olyan pénzbeli hozzájárulás (adóként is viselkedő közteher) volt, amellyel a bárók személyes katonai szolgálatukat válthatták meg. Ez azon alapult, hogy a hűbéri jogviszonyban a vazallus szolgálni tartozott urát (a hűbér nagyságához igazodó haderővel és felszereltséggel hadba kellett vonulnia hűbérura oldalán), azonban e szolgálatot pénzösszeg megfizetésével megválthatta. A király ezt rendszeres adóvá tette lényegében (egyre gyakrabban szedette be), 1214. május 26-án pedig utasítást adott, hogy olyan mértékben szedjék be, amely példa nélküli volt. Az északi bárók, akik később részt vettek a Magna Charta aláírásának kikényszerítésében, megtagadták mind a katonai szolgálatot, mind pedig a *scutage* fizetését arra hivatkozással, hogy nem tartoznak tengerentúli szolgálattal. A Magna Charta létrejöttének az egyik vezető oka a *scutage* volt, de nem a mértéke, hanem inkább annak gyakorisága. *I. János* manipulatív módon és bárók ellenőrzésére használta fel a feudális adóztatást (ha előírta olyanoknak is adó megfizetését, akik nem tudtak fizetni, akkor e tartozást a politikai fegyelem megszüldítésére használhatta fel). Ezen kívül további adóemelések és intézkedések is születtek. E fejlemények érthető módon nyugtalanították a bárókat, így felkelés szervezésébe fogtak. Nemcsak a bárók, hanem az egyház is szenvedett a magas adóteherből, így a papság – és

<sup>12</sup> NAVRATIL, A társadalmi gazdaságtan és a közháztartástan vázlata 271. Lásd még JUSZTINGER: Adótörténeti szemelvények a régi magyar jogból 50–58.

<sup>13</sup> HELLER, Pénzügytan 19.

<sup>14</sup> MEZNERICS, Pénzügyi jog a szocialista gazdálkodásban és a nemzetközi kapcsolatokban 252–253.

<sup>15</sup> NAVRATIL, A társadalmi gazdaságtan és a közháztartástan vázlata 249.

mellettük több társadalmi csoport – is támogatta a bárók törekvéseit. A bárók bevonultak Londonba, és arra kényszerítették a királyt, hogy Runnymede mezején írja alá 1215. június 15-én a Magna Chartát, amelyre úgy tekintenek, mint az első olyan dokumentumra, amely korlátozza az uralkodói hatalmat, és amely egy fontos lépés volt a jog uralmának, azaz a jogállamnak a megteremtése útján. Valójában már korábban, 1100-ban *I. Henrik* is írt alá olyan dokumentumot, amely az adóztatási hatalom korlátozását tartalmazta (*Charter of Liberties*, vagy más néven *Coronation Charter*). A Magna Charta csak egy fontos kezdeti lépés volt egy hosszú vitában, illetve harcban, amelyet a nemesség és az uralkodó egymással folytatott évszázadokon át.<sup>16</sup> A korabeli angol viszonyokra egyébként az volt jellemző, hogy a hadba vonulásra kötelezettek inkább fizették a pajzspénzt, minthogy személyesen teljesítsék a fegyveres szolgálatot, viszont voltak olyan csoportok, amelyeknek különös nehézséget okozott a fizetési kötelezettség teljesítése.<sup>17</sup>

Az angol történelemben a bevételi döntések kérdése egyébként az észak-amerikai gyarmatokon is kulcskérdésnek számított: a gyarmatok a 18. században követelték, hogy beleszólhassanak az őket érintő adóztatási kérdésekbe, azonban az angol kormányzattal folytatott hosszas küzdelmek nem hozták el számukra a kívánt eredményt. A „nincs adózás képviselő nélkül” („*No taxation without representation*”) elvből adódó sorozatos konfliktusok végül a gyarmatok függetlenségének deklarálásához vezetett 1776-ban, létrehozva ezzel az Amerikai Egyesült Államokat.<sup>18</sup>

Franciaországban az általános rendi gyűlést, az états généraux-t is megillette az adómegajánlás joga, az abszolutizmus korszakában azonban nem gyakorolhatták, viszont 1795-ben a directorium alkotmánya elismerte. Magyarországon *I. Mátyás* (1458 – 1490) uralkodása idején, 1471-ben fogalmazták meg, hogy ne szedjen a király semminemű rovást az ország lakosaitól azok akarata nélkül.<sup>19</sup> A mohácsi vész korában keletkezett *Érdi Kódex* jellemzően mondta az adóról, hogy az a „*jobbágyt nagy ostar adoval gyettry*”.<sup>20</sup> A határozott időre szóló adómegajánlás egyébként közjogi vita tárgyát képezte a 19. századi Magyarországon: a reformkorban voltak olyan álláspontok, amelyek szerint az adótörvényeknek nem határozott időre kell szólniuk, hanem addig, amíg a hatályukat meg nem szüntetik. Ezzel biztosítható, hogy a közkiadások ne maradjanak fedezetlenül, még akkor sem, ha az Országgyűlést nem hívják össze vagy nem sikerül az uralkodónak és az Országgyűlésnek megegyeznie. *Deák Ferenc* azonban az adómegajánlás jogát az alkotmányosság szempontjából kulcsfontosságúnak tartotta, kiemelve, hogy a felhatalmazás csak határozott időre szólhat. Felszólalásában megfogalmazta, hogy „*A mi jus publicumunk czáfolthatlan axiomája s az országnak tagadhatatlan jussa szerint a magyar adófizető csak annyi adót fizethet, mennyit a diaeta felajánlott, s csak addig fizethet, a meddig felajánlotta, és minden fillér, melyet az ajánlott summán felül, s minden nap, melyen a kiszabott időn túl fizet, törvénytelen. [...] Ha már az állana, hogy Magyarországon az adó soha meg nem szűnhetik, akkor természetesen következésképpen, hogy ha a nemzet és fejedelem között az adó iránt valamely országgyűlésen a tractatus meg nem készülne, s a diaeta a nélkül oszlanék el, akkor az előbbi adó tovább folyna s*

<sup>16</sup> COCKFIELD – MAYLES, *The Influence of Historical Tax Law Developments on Anglo-American Laws and Politics* 43–49.

<sup>17</sup> BÁRÁNY, Az „elkorcsosult feudalizmus” fogalma, megítélése és hagyománya az angol történetírásban 65.

<sup>18</sup> Ld. COCKFIELD – MAYLES, *The Influence of Historical Tax Law Developments on Anglo-American Laws and Politics* 58–62.

<sup>19</sup> NAVRATIL, A társadalmi gazdaságtan és a közháztartástan vázlata 249.

<sup>20</sup> MEZNERICS, Pénzügyi jog a szocialista gazdálkodásban és a nemzetközi kapcsolatokban 252–253.

*a magyar adózó oly adót fizetne, melyet az országgyűlése meg nem ajánlott, oly időre fizetné, melyre ajánlva nem vala*.<sup>21</sup>

A költségvetési jog fejlődése szempontjából kiemelkedő jelentőségű elvi dokumentum a francia Nemzetgyűlés által 1789-ben elfogadott *Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozata*, amelynek XIII. és XIV. cikke a következő követelményt fogalmazta meg: „XIII. A karhatalom 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”.<sup>22</sup> E rendelkezésekből egyértelműen megállapítható az arra vonatkozó igény, hogy a polgárok (a társadalom tagjai) legyenek a kiindulópontjai a bevételek és kiadások meghatározásának, választott képviselők útján ők határozzák meg a költségvetésre (a bevételekre és kiadásokra) vonatkozó döntéseket, és ne pedig uralkodói önkény.

Megvalósult tehát az ancienne regime pénzügyi rendszerének átalakítása, a kiváltságok (adómentességek) megszüntetése. Az adó kifejezés (*impôt*) helyett ezért alkalmazták inkább a hozzájárulás (*rate*) szót, mivel az jobban kifejezésre juttatta azt az elvet, hogy a közterheket egyenlő arányban szétosztják, és e felosztás a terheket viselők hozzájárulásán alapult. Ezt a hozzájárulást pedig a képviselők útján tették meg, a törvényhozást illette meg az adók megszavazásának joga, a költségvetési szabályok megalkotása nem függött többé a király jóváhagyásától. A monarchia titkos pénzügyei helyébe – amelyben bármilyen visszaélés elképzelhető volt – a közpénzügyek nyilvánossága és megvitathatósága lépett.<sup>23</sup>

A modern, jogállami pénzügyi jogban a *nullum tributum sine lege* elv érvényesülése folytán a népképviselői elven nyugvó törvényhozás hatáskörébe tartozik a kötelező jellegű befizetések előírása, és ezáltal a költségvetés alapvető forrásait jelentő adók meghatározása. E garanciális jelentőségű alapelv érvényre jutása biztosítja, hogy az adókat ne a végrehajtó hatalom írhasa elő saját belátása (önkénye) szerint, így az adók határozott időre történő megajánlása szükségtelessé vált (azok a vonatkozó törvények módosításáig, illetve hatályon kívül helyezéséig fizetendőek), bár nem kizárt, hogy valamely jogrendszer az évenkénti szavazást az adókra nézve előírja.<sup>24</sup>

#### 4. A kiadási oldal szabályozásának fejlődése

A költségvetés másik oldalát a kiadások megállapítása jelenti: a megszerzett bevételek elköltésének jogi kérdései is rendkívüli jelentőségűek, hiszen ha a megajánlott bevételeket nem a megszavazott (engedélyezett) célra költi a jogosult (az uralkodó, a kormány), hanem a társadalom szempontjából hasznossággal nem járó javakat és szolgáltatásokat vásárol belőle (például mértéktelen fényűzés fenntartására fordítja az uralkodó), akkor a befizetések – az adófizetői áldozatvállalások –

<sup>21</sup> KÖNYI, Deák Ferencz beszédei <http://mek.oszk.hu/02200/02213/html/>

<sup>22</sup> <http://mek.oszk.hu/00000/00056/html/228.htm>

<sup>23</sup> BRISSAUD, A History of French Public Law 567.

<sup>24</sup> Lásd többek között a belga alkotmány (1831. február 7.) 171. cikkét. <http://www.verfassungen.eu/b/belgien31-index.htm>

hiábalónak bizonyulnak. Éppen ezért kulcsfontosságú az a kérdés, hogy az uralkodóval szemben álló csoportok milyen jogosítványokat képesek megszerezni a kiadási oldalt illetően.

Az angol történelemben is a Parlament és az uralkodó közötti küzdelemként írató le az a folyamat, amelynek során a törvényhozás végül megszerezte a költségvetési döntések feletti jogot. A 18. századtól kezdve a törvényhozás arra törekedett, hogy mind az adók és egyéb bevételek (például kölcsönfelvételek engedélyezése) eldöntésének joga ne a király (a kormányzat), hanem a Parlament jogkörébe kerüljön, viszont a bevételek megszavazásának joga még nem jelentette azt, hogy a kiadások feletti kontrollt is érvényesíthették, a tényleges jogi és egyéb feltételeket később alakították ki ehhez kapcsolódóan. 1911-től a népképviselői elven választott Képviselőház hozhat csak pénzügyi döntéseket, a Lordok Háza ilyen kérdésekben nem dönthet.<sup>25</sup> Megjegyzendő, hogy az említett változást megalapozó 1911-es brit törvény<sup>26</sup> külön rendelkezik a pénzügyi tárgyú törvényjavaslatokhoz (*Money Bill*) kapcsolódó jogalkotási hatáskörökről, lépésekről. Elsőként meghatározta a tárgykörök nevesítésével, hogy mit is sorol ebbe a körbe (azaz mi minősül *Money Bill*-nek). Így például ide tartozik az adók, közterhek kivetése, visszavonása, csökkentése, módosítása, szabályozása, kölcsönfelvétel. A törvény kifejezetten említi, hogy nem tartoznak a helyi közpénzügyek a hatálya alá (így a helyi hatóságokat, szervezeteket megillető bevételek, kölcsönök).<sup>27</sup> A törvény első cikkének első bekezdése értelmében „*Ha egy Képviselőház által elfogadott és legalább az ülés befejezése előtt egy hónappal felterjesztett törvényjavaslatot a Lordok Háza módosítás nélkül nem fogadja el egy hónapon belül azt követően, hogy hozzá felterjesztették, a Képviselőház eltérő rendelkezése hiányában a törvényjavaslatot be kell mutatni Őfelségének és a kinyilvánított hozzájárulása alapján a Parlament által elfogadott törvénnyé válik annak ellenére is, ha a Lordok Háza azt nem támogatta*”. Ez azt jelenti, hogy egy hónappal halaszthatja el a Lordok Háza az ilyen tárgyú törvényjavaslatok elfogadását.

Ahhoz, hogy a kiadási oldal feletti tényleges kontroll érvényesülhessen, feltétlenül szükség van arra, hogy a kiadásokat is megfelelő módon megtervezzék, a kiadási előirányzatokat kellő módon részletezzék, hiszen ennek hiányában hiába hagyják jóvá a kiadási tételeket, ha azok megfogalmazása nélkülözi a konkrétumokat. Ilyen esetben ugyanis a kiadások teljesítése terén túlságosan nagy mozgástér illeti meg az előirányzat feletti rendelkezést gyakorló személyt (az uralkodót), amely mozgástér akár akkora is lehet, hogy teljesen kiüresíti a jóváhagyás tartalmát.<sup>28</sup>

A részletezés ezen említett gyakorlata Angliában II. Károly (1660 – 1685) uralkodása idején vette kezdetét abból a megfontolásból, hogy a Németalföld ellen viselt háborúra megszavazott költségeket ténylegesen az ehhez kapcsolódó kiadásokra fordítsák, és ne pedig az udvar költségeit finanszírozzák belőlük. Túl általános előirányzat-meghatározás esetében ugyanis a parlament képtelen kontrollálni a kormányt. Viszont az sem célszerű, ha túlságosan kis összegű,

<sup>25</sup> BUNBURY, Control of Public Expenditure in Great Britain 726.

<sup>26</sup> An Act to make provision with respect to the powers of the House of Lords in relation to those of the House of Commons, and to limit the duration of Parliament, 1911 [1&2 Geo. 5. Ch. 13.] Ld. még BRADLEY – EWING, Constitutional and Administrative Law 207–215., illetve a Jackson v Attorney General, UKHL 56, [2005] 4 All ER 1253. számú esetet.

<sup>27</sup> Az önkormányzatokról, illetve az adóztatás lehetőségéről lásd COPUS – ROBERTS – WALL, Local Government in England. Centralisation, Autonomy and Control 158–159.

<sup>28</sup> FÖLDES, Az államháztartástan (pénzügytan) 59–61.



minden részletre kiterjedő kiadási tételeket foglalnak a költségvetésbe, hiszen ilyen esetben a kormány tényleges szükséges és indokolt pénzügyi mozgástere szűnne meg.<sup>29</sup>

Ahogy arról a bevételek körében szó volt, az 1789-ben elfogadott Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozatának XIV. cikke a közteherviseléshez hozzákapcsolta a kiadások meghatározását, valamint a végrehajtáshoz kapcsolódó kontroll jogosultságát is. Ez azért volt különösen fontos lépés, mert a 18. századi Franciaországban sem volt közügy a pénzügy és a költségvetés kérdése. Az abszolút monarchiák időszakában a költségvetéssel kapcsolatos adatok, döntések nem voltak nyilvánosak, sőt Franciaországban egy időben jogszabályi úton kifejezetten tiltották a költségvetési adatok közlését, nyomtatását, terjesztését, azt a király és minisztereinek magánügyévé tették. *Richelieu* bíboros nézete szerint egyenesen el kellett rejteni a profán szemek elől, mivel hogy a pénzügyi-költségvetési döntések képezik az államok idegeit. Mindebből az is következett, hogy egy 1764. március 28-ai rendelet megtiltotta minden olyan mű nyomtatását, árusítását, amely a közpénzügyek kezelésére vonatkozott.<sup>30</sup> (Az állam idegeinek tekintette a költségvetési-pénzügyi döntéseket egyébként a 16. században *Jean Bodin* is.)<sup>31</sup>

## 5. A modern költségvetési jogok kialakulása a 19. században és a magyar polgári modernizáció

A költségvetési jog fejlődésének szempontjából kulcskérdés volt, hogy a parlamentarizmus kiteljesedésével milyen jogi garanciák biztosíthatóak a költségvetések tervezése, elfogadása, végrehajtása és ellenőrzése szempontjából. A 18. század utolsó évtizedeiben megjelentek az első írott alkotmányok (Egyesült Államok, 1787; Franciaország, 1791), amelyeket a következő évszázadban újabbak követtek.

Az újszülött belga királyság 1831. február 7-én elfogadott alkotmányában rögzített szabályok modellértékű mérföldkőnek tekinthetők. Ezen alkotmány többek között az 1791. évi francia alkotmányon és az 1815. évi holland alaptörvényen alapult; az előbbiből egy sor rendelkezést átvett a közpénzügyek rendszerére vonatkozó szabályok körében is.<sup>32</sup> A belga alkotmány alaptételként rögzítette a parlament költségvetési jogát, amely a későbbi alkotmányok legnagyobb részébe is bekerült.<sup>33</sup> A hatályos szöveg<sup>34</sup> egyébként az V. részben (a 170–181. szakaszokban) foglalkozik a közpénzügyekkel, és többek között rendelkezik a *nullum tributum sine lege* elvről (az adót törvény állapíthatja meg), illetve az állam által felhatalmazott szervezetek adóztatási lehetőségéről, továbbá tartalmazza azt az előírást is, amely szerint az adókról évenként kell szavazni, és megújítás hiányában csak egy évig hatályos a bevezető jogszabály. A költségvetés elfogadásának jogát a Képviselők Házának jogkörébe utalja az alkotmány, emellett rendelkezik arról is, hogy a vallon, a flamand és a német közösség pénzügyi rendszerét külön törvények szabályozzák. Külön alapelvként rögzítik a költségvetések és az elszámolások (zárszámadások) közzétételének

<sup>29</sup> FÖLDES, Az államháztartástan (pénzügytan) 59–61.

<sup>30</sup> LEROY-BEAULIEU, Pénzügytan 12.

<sup>31</sup> HELLER, Pénzügytan 27.

<sup>32</sup> BOCKEN – DE BONDT, Introduction to Belgian Law 50–51.

<sup>33</sup> NAVRATIL, A társadalmi gazdaságtan és a közháztartástan vázlata 249.

<sup>34</sup> <http://www.verfassungen.eu/b/belgien94-index.htm>

követelményét. A közpénzügyi szabályok tárgyalása a Számvevőszékre vonatkozó előírások megfogalmazásával zárul.

A következőkben röviden áttekintésre kerül a magyar költségvetési jog fejlődése. Az 1848. év a pénzügyi jog fejlődése szempontjából is jelentős volt Magyarországon. Az 1848. évi VIII. törvénycikk rendelkezett a közös teherviselésről: „Magyarország s a kapcsolt részek minden lakosai, minden közterheket különbség nélkül egyenlően és aránylagosan viselik”. A független magyar felelős ministerium alakításáról szóló 1848. évi III. törvénycikk 37. §-a megfogalmazta a költségvetéskészítési és a zárszámadási kötelezettséget: „A ministerium az 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”.<sup>35</sup> 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 rekeszthetnek, sem az országgyűlés fel nem oszlatatik”.

Az 1848/49-es szabadságharc leverését követően, az osztrák jog uralmának időszakában 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 pátenis alakjában a császár nevében adták ki. Az 1850 és 1867 közötti pénzügyi jogalkotás rendkívül aktív volt, számtalan különböző szintű jogforrás jelent meg.<sup>36</sup>

Az osztrák-magyar közjogi kiegyezés eredményeként, magyar részről az 1867. évi XII. törvénycikkkel 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 fenebbieken közöseknek elismert tárgyakra fordítandók. Ez azonban ugy értelmesebb: hogy az említett tárgyakra megkívántató 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).

Az I. világháborút követően önállóvá vált Magyarországon elsődleges kérdés volt az államháztartás rendezése. Az ehhez szükséges kölcsön a Népszövetség közreműködésével valósult meg, azonban cserébe Magyarország lemondott a pénzügyi szuverenitásáról (1924. évi IV. törvénycikk), hiszen népszövetségi főbiztos (Jeremiah Smith) ellenőrizte a bevételeket és a kiadásokat, a pénzeszközök felhasználását (meg is vétózhatott kiadásokat), a zálogként lekötött állami bevételek pedig zárolt számlákra érkeztek, és e számlák feletti rendelkezéshez a főbiztos hozzájárulására volt szükség.<sup>37</sup>

<sup>35</sup> A törvénycikkről lásd MATLEKOVIITS, Magyarország államháztartásának története 1–6.

<sup>36</sup> KISS – SZITA, A pénzügyi jogalkotás és jogforrási rendszer főbb vonásai a feudalizmustól a felszabadulásig 150.

<sup>37</sup> KOVÁCS, Pénzügyi ellenőrzés változó erőterben 94. 73. lábjegyzet.

A II. világháború utáni időszakban az állami pénzügyekről szóló 1979. évi II. törvény (Ápt.) emelhető ki, amely célul tűzte ki az állami pénzügyek rendszerének, irányításának, működésének és ellenőrzésének alapvető szabályozását. Egy ilyen jellegű törvény, mint az ún. államháztartási törvény, régi vágya volt a pénzügyi jog tudománya művelőinek, azonban az 1980-as évek végére már nem feltétlenül volt korszerűnek tekinthető, mivel fontossá vált a monetáris és a fiskális politika megfelelő elhatárolása, valamint az, hogy a költségvetés és a bankok pénzügyei önállósuljanak.<sup>38</sup> Az Ápt. szabályozta az állami költségvetés céljait, bevételeit és kiadásait, a kapcsolódó eljárási szabályokat, a tanácsok költségvetését, a nemzetközi pénzügyeket, a bankrendszert, a vállalati pénzügyi rendszert, az ellenőrzést és a számvitelt.

Az Országgyűlés hatalma 1948-at követően erőteljesen korlátozott volt, gyakorlatilag elveszítette jogalkotói funkcióját. A szovjetblokk országaiban általánosan érvényesülő közjogi felfogásnak megfelelően az Alkotmány ugyanis a következő jogkört biztosította a kollektív államfői testület, a Népköztársaság Elnöki Tanácsa (NET) számára: „Ha az Országgyűlés nem ülésezik, az Országgyűlés jogkörét az Elnöki Tanács gyakorolja; az alkotmányt azonban nem változtathatja meg”.<sup>39</sup> Az alkotmányi felhatalmazásnak megfelelően a NET törvényerejű rendeleteket alkothatott, és mivel az Országgyűlés évente átlagosan csak 8,5 napot ülésezett, ezért a törvényalkotási tevékenysége nem volt jelentős, évente csak néhány törvény került elfogadásra. Az 1982-es év abból a szempontból kiemelkedő, hogy mindössze két törvényt fogadtak el: az egyik a zárszámadási, a másik pedig a költségvetési törvény volt.<sup>40</sup> Az Ápt. meghatározta az állami költségvetés fogalmát is: a definíció szerint az állami költségvetés a központi költségvetést és a tanácsok költségvetését foglalta magában, ugyanakkor a rendszerébe beletartoztak az elkülönített állami pénzalapok is. Fontos jellemző volt, hogy a független költségvetési (államháztartási) ellenőrzés rendszere sem működhetett, miután 1949-ben megszüntették az Állami Számvevőszéket és csak a rendszerváltás időszakában, 1989-ben döntöttek az újbóli felállításáról.

A rendszerváltást követően szükségessé vált az államháztartás rendbetétele (is), így alapvető jelentőségű kérdés volt a megfelelő pénzügyi jogi szabályozás kialakítása. Az államháztartás komplex jogi szabályozását az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (régii Áht.) elfogadásával alkotta meg az Országgyűlés. Ezt megelőzően átmeneti szabályokat alkottak a költségvetésről, az államháztartás viteléről. Ilyen törvény volt a Magyar Köztársaság 1991. évi állami költségvetéséről és az államháztartás vitelének 1991. évi szabályairól szóló 1990. évi CIV. törvény, amely a preambulumban rögzítette, hogy az Országgyűlés az államháztartási rendszer újraszabályozását megelőzően, a közpénzekkel való hatékony és ellenőrizhető gazdálkodás igényével az 1991. évi állami költségvetésről és annak végrehajtásához kapcsolódóan az államháztartás vitelének egyes átmeneti szabályairól szól. Ugyancsak átmeneti államháztartási szabályokat rögzített a 1991. évi XLVII. törvény a költségvetés mellett. Megjegyzendő, hogy e törvény az 1992-es év legnagyobb feladataira is kitért bevezetőjében: „az 1992. évi gazdaságpolitika középpontjában a gazdaság strukturális átalakítása, az infláció mérséklése, valamint – a piacgazdaság építésével együttjáró – foglalkoztatási és szociális gondok enyhítése áll. A hosszabb távra szóló gazdasági növekedés megalapozása érdekében fokozatosan mérsékelni kell a költségvetésen keresztüli jövedelemátcsoportosítást úgy, hogy

<sup>38</sup> SZENTIVÁNYI, Bankjog 123–124.

<sup>39</sup> A Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 30. § (5) bekezdés.

<sup>40</sup> MEZEY, Magyar Alkotmánytörténet 406–407.

*közben a kiadások belső arányai is módosuljanak az alapvető társadalmi és gazdasági követelményekhez igazodóan*”. Ilyen előzmények alapján került megalkotásra a régi Áht., amely már egységes jelleggel, az államháztartási alapelvekre hivatkozással kívánta az államháztartást átfogó jelleggel szabályozni.

A közpénzügyi rendszer teljes reformja valósult meg 2011-ben: a korábbi alkotmányt új Alaptörvény váltotta fel, amely már külön közpénzügyi fejezetet is tartalmaz. Külön törvényeket fogadott el az Országgyűlés a gazdasági stabilitásról és a nemzeti vagyonról (több más jelentős törvény mellett is). Az alapvető célkitűzés a stabil, fenntartható költségvetési és pénzügyi gazdálkodás, továbbá az államadósság elleni küzdelem jogi alapjainak (feltételeinek) megteremtése volt.

A központi költségvetésre vonatkozó szabályozás mellett a helyi önkormányzatok pénzügyeinek fejlődését is szükséges röviden áttekinteni. A dualizmus korában a köztörvényhatóságok rendezéséről szóló 1870. évi XLII. törvénycikk 2. §-a deklarálta, hogy „*Önkormányzati jogánál fogva a törvényhatóság saját belügyeiben önállólag intézkedik*”, ennek keretében pedig rögzítette „*az önkormányzat és közigazgatás költségeit megállapítja, s a fedezetéről gondoskodik*”. A törvényhatóságok (azaz a vármegyék, szabad királyi és más városok stb.) határozatban<sup>41</sup> rendelkeztek a költségvetésükről. A törvénycikk ezt olyan, a közgyűlés hatáskörébe tartozó feladatként definiálta, amely csak miniszteri jóváhagyás után volt végrehajtható (a törvénycikk emellett rendelkezett részletszabályokról is); a Buda-Pest fővárosi törvényhatóság alakításáról és rendezéséről szóló 1872. évi XXXVI. törvénycikk is hasonló szabályokat tartalmazott. Ugyancsak tartalmazott költségvetésekre vonatkozó előírásokat a községek rendezéséről szóló 1871. évi XVIII. törvénycikk. A közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. törvénycikk a törvényhatósági bizottság közgyűlésének jogkörébe utalta a saját gazdasági természetű ügyek irányítását, valamint a költségvetés és zárszámadás elfogadását. A II. világháborút követően az első tanács törvény (1950. évi I. törvény) a tanács kizárólagos határozathozatali jogkörébe sorolta a helyi gazdasági terv, illetve a költségvetés megtárgyalását és elfogadását (az összeállítás a végrehajtó-bizottság feladata volt). A második tanács törvény (1954. évi X. törvény) deklarálta, hogy a tanács vezeti – egyebek mellett – a helyi gazdasági tevékenységet, ennek keretében pedig a hatáskörébe tartozott az állami népgazdasági terv és az állami költségvetés keretein belül a költségvetés megállapítása, továbbá irányította és ellenőrizte a terv és a költségvetés végrehajtását, megvitatta az ezzel kapcsolatos beszámolókat. Az utolsó tanács törvény (1971. évi I. törvény) úgy rendelkezett a pénzügyi terv és a költségvetés elfogadásáról, mint át nem ruházható tanácsi hatáskorról; ezen kívül említést tett a költségvetési beszámolóról is. A rendszerváltást megelőzően az Ápt. is szabályozta a tanácsok költségvetését, továbbá általános jelleggel rögzítette, hogy az állami költségvetés a központi költségvetést és a tanácsok költségvetését foglalja magában. A rendszerváltás időszakában új alapokra kellett helyezni a helyi közigazgatást: az önkormányzati rendszer kiépítése lehetőséget kínált a helyi közügyek ténylegesen demokratikus intézésére. Az autonómia azonban csak a pénzügyi autonómia<sup>42</sup> biztosításával juthat érvényre, ennek megfelelően került sor például a helyi adókra vonatkozó törvény megalkotására az önkormányzati törvény mellett. A 2011-es reform az önkormányzatok gazdálkodását is alapjaiban érintette, hiszen új önkormányzati törvény (2011. évi

<sup>41</sup> A hatályos jogszabályok szerint jogszabályban, rendeletben fogadják el az önkormányzatok a költségvetéseiket.

<sup>42</sup> Lásd az Alkotmánybíróság 41/2005. (X. 27.) számú határozatát, Kiss László különvéleményét.

CLXXXIX. törvény) került elfogadásra; átalakították az önkormányzatoknak nyújtható támogatások rendszerét is az ún. feladatfinanszírozás bevezetésével (a támogatásokat úgy kell megállapítani, hogy az önkormányzatok bevételi érdekelttségét fenntartsák), emellett feladatalapú támogatás is nyújtható, továbbá egyéb támogatásokat is biztosíthat a törvényhozás.

## 6. Összegző megállapítások

A költségvetési jogra vonatkozó szabályozás fejlődése egyes országokban különböző módon alakult: eltérő történelmi események, gazdasági környezet, hagyományok és politikai rendszerek következtében különböző utat jártak be az egyes államok. A tanulmány arra vállalkozott, hogy a fejlődés főbb közös elemeit, jellemzőit, tendenciáit, eredményeit mutassa be példákkal alátámasztva.

A költségvetési jog kialakulása lényegében nem más, mint pénzügyi konfliktusok eredője és azok története. A polgári modernizáció kora előtt, a patrimonialis uralom időszakában, a rendi illetve az abszolút államokban, az államtípus függvényében eltérő pénzügyi politikát látunk. Ebben az időszakban költségvetési jogról beszélni még túlzás lenne. A patrimonialis monarchiákban az uralkodó akarata érvényesült, azt más kötelező erővel bíró tényezők nem befolyásolhatták, az uralkodó és az állam vagyona egymástól nem különült el, az alapvető bevételi források a birtokokból befolyó (domaniális) jövedelmek voltak, de az adóztatás is alkalmazott megoldás volt. A királyi birtokrendszer jelentős részének eladományozása miatt kibontakozó rendi monarchiákban a megerősödő rendek már korlátozni kívánják az uralkodói döntéseket – adott esetben az önkényt –, és jogi garanciákat követelnek maguknak a bevételi oldalt illetően, amelynek nyomán elismerést nyert az adómegajánlási jog. Az abszolút monarchiákban a parlamentek, illetve rendi gyűlések jelentősége visszaszorul, az uralkodók és kormányaik magánügyévé válnak, kiváltva ezzel az újabb konfliktusokat. Az átgondolatlan pénzügyi döntések sorozata állami krízisekhez, forradalmakhoz vezethetett, így a 18. század végétől kulcskérdéssé vált a költségvetések alkotmányos garanciáinak megteremtése, a törvényhozó testületek jogainak deklarációja, a végrehajtó hatalom jogosítványainak korlátozása, a hatékony ellenőrzés és elszámoltathatóság megteremtése, a felelős közpénzfelhasználás biztosítékainak érvényesítése. Fontos azonban, hogy a végrehajtó hatalom sem lehet eszköztelen, hiszen az ő feladata a költségvetések végrehajtása, amely feladatot csak akkor tudja ellátni, ha a kellő rugalmasság biztosított.

A megfelelő jogi szabályozás kialakítása azért különösen indokolt, mert az államok feladata egyre inkább bővül, újabb és újabb feladatok ellátását vállalja fel. Már nemcsak különböző közfeladatokat, közszolgáltatásokat kell finanszírozniuk, hanem a gazdasági folyamatokba is beavatkoznak a válsághelyzetek kezelése érdekében. A finanszírozó költségvetésektől eljutottak az országok a beavatkozó költségvetésekig, amikor is már nemcsak a bevételek és a kiadások megfelelő megtervezése és végrehajtása a lényeges, hanem azoknak a gazdaságra és a társadalomra gyakorolt hatása is. Mindez azonban a hagyományos költségvetési jog keretein kívül esik, hiszen ezek már általános, gazdaság- és társadalompolitikai kérdésekké tekinthetők.

## Felhasznált irodalom

- BÁRÁNY Attila: Az „elkorcsojult feudalizmus” fogalma, megítélése és hagyománya az angol történetírásban. In: BESSENYEI József – FÜGEDI Márta – Ö. KOVÁCS József – RINGER Árpád, SCHIMERT Péter (szerk.): Történelmi Tanulmányok. Miskolci 1999
- BOCKEN, Hubert – DE BONDT, Walter (szerk.): Introduction to Belgian Law. Brüsszel 2001
- BRADLEY, Anthony Wilfred – EWING, Keith D.: Constitutional and Administrative Law. Harlow, 2007
- BRISSAUD, Jean: A History of French Public Law. Washington D.C. 2001
- BUNBURY, Henry: Control of Public Expenditure in Great Britain. Taxes – The Magazine, 1948. August.
- COCKFIELD, Arthur J. – MAYLES, Jonah: The Influence of Historical Tax Law Developments on Anglo-American Laws and Politics. Columbia Journal of Tax Law 2013/1. sz. 40–68.
- COPUS, Colin – ROBERTS, Mark – WALL, Rachel: Local Government in England. Centralisation, Autonomy and Control. London 2017
- FÖLDES Béla: Az államháztartástan (pénzügytan). Budapest 1912
- HELLER Farkas: Pénzügytan. Budapest 1943
- JUSZTINGER János: Adótörténeti szemelvények a régi magyar jogból. Jura 2018/1. sz. 50–58.
- KAJTÁR István – HERGER Csabáné: Egyetemes állam- és jogtörténet. Budapest – Pécs 2013
- KISS Lászlóné – SZITA János: A pénzügyi jogalkotás és jogforrási rendszer főbb vonásai a feudalizmustól a felszabadulásig. Dolgozatok az állam- és jogtudományok köréből XVIII. Pécs 1987
- KOVÁCS Árpád: Pénzügyi ellenőrzés változó erőterben. Budapest 2003
- KÓNYI Manó: Deák Ferenc beszédei, I. (1829 – 1847) <http://mek.oszk.hu/02200/02213/html/> (letöltve: 2018. 12. 01.)
- LEROY-BEAULIEU, Paul: Pénzügytan. Budapest 1880
- MATLEKOVITS Sándor: Magyarország államháztartásának története: 1867 – 1893. Budapest 1894
- MEZEY Barna (szerk.): Magyar Alkotmánytörténet. Budapest 2002
- MEZNERICS Iván: Pénzügyi jog a szocialista gazdálkodásban és a nemzetközi kapcsolatokban. Budapest 1972
- NAVRATIL Ákos: A társadalmi gazdaságtan és a közháztartástan vázlatá. Budapest 1908
- SCHULZE, Hermann: Pénzügyi-jog. Jogtudományi Közlöny 1878/39–45. sz. 313., 322., 332., 348. 262.
- SZENTIVÁNYI Iván: Bankjog. Budapest 1988
- VANDEGRIFT, Rolland A.: Budgets and Budgetary Control. Tax Magazine 1934/2. sz. 55–90.