
A pénzügyi közigazgatás szervezete Magyarországon 1849 és 1883 között

Stipta István^{*}

a magyar pénzügyigazgatás az 1880-as évek elején heves bírálatok keresztüzébe került. A szakértő kortársak, a kormánypárti és ellenzéki politikusok mindenekelőtt a *szervezetrendszer egyszerűsítését* követelték, hiszen a kiegyezés utáni kabinetek a rendi régmúlt és a Bach-korszak intézményeinek kíméletével kusza, egyre nehezebben áttekinthető organizációt alakítottak ki. Az évről-évre növekvő bevételi hiány ellenére a közpénzügyek országos és helyi fórumai átfedő hatáskörrel, koordinátlanul és alacsony hatásfokon működtek. A pénzügyi közigazgatás szervezetének célszerű átalakítására jóval az állami önállóság megszerzése után, az 1889. évi XXVIII. tc. révén került sor.

A korabeli közpolitika második államháztartási penzuma a pénzügyi alkalmazottak megfelelő *javadalmazása* volt. Ez a dualizmus egész időszaka alatt megoldatlan maradt, hiszen – elvi alapú szabályozás híján – olyan informális érdekeltégi rendszer alakult ki, amely a hivatali közreműködőket a kivetett adók és illetékek arányában premizálva a jogszerűséggel szembeni erős késztetést generált. A harmadik reformigény a pénzügyi normák *kodifikációjára*, a polgárok adó, illeték és jövedék-kötelezettségeit tételesen meghatározó, a mulasztásokat azonos elvi alapon szankcionáló anyagi és eljárásjogi normák megalkotására vonatkozott.¹ Ez is sürgető feladat volt, hiszen 1871 decemberében maga *Bittó István* igazságügy-miniszter ismerte el, hogy „a pénzügyi szabályok mai állapotukban oly nagy terjedelmű és oly chaoticus egészet képeznek, hogy abban nem mindenki tud eligazodni.”² A tartalmi jogösszefoglalást, de legalább a gyakorlati jogalkalmazást technikailag elősegítő unifikációt a végrehajtó közegek is sürgették. Ezen a téren a törvényhozás eredményesebb volt, hiszen az adónemekről, az adók kezelésének és behajtásának módjáról 1883-ig, a pénzügyi közigazgatási bíróság létrehozataláig számos törvény született, így lassan adottá váltak a közigazgatási judikatúra anyagi jogi feltételei.

A tanulmány a pénzügyi közigazgatás dualizmus-kori szervezetét tekinti át, figyelemmel kísérve az állami és önkormányzati apparátus kapcsolatát, a közigazgatási jogvédelem szervezeti feltételeit, és a finansiális organizáció –

^{*} Egyetemi tanár, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Jogtörténeti Tanszék.

¹ „Pénzügyi kodifikáció.” *Magyar Közigazgatás*. IX. évf. 33. sz. 1891. augusztus 16.

² Az 1869-dik évi április 20-ára hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai. Képviselőház. 411. országos ülés 1871. december 21. Napló (Szerk.: Nagy Iván) XX. köt. Pest, 1872. 8. o.

egyéni jogokat korlátozó – működési zavarait. Tézisünk, hogy az anyagi közkötelezettségek megállapítását, kivetését és behajtását ellátó korabeli magyar közigazgatás szervezet hiányosságai jelentős mértékben hozzájárultak az állammal szembeni bizalmatlansághoz, egyben az adózási fegyelem folyamatos hanyatlásához. A célszerűtlen szervezeti rendszer volt az egyik oka annak, hogy a politikai szféra az 1880-as évek elejére pártállástól függetlenül reformokat követelt, és lassan a kormánypárt tagjai is elismerték a polgárok állammal szembeni védelmének igényét, a pénzügyi közigazgatási bíráskodás szükségességét.

1. A neoabszolutizmus-kori előzmények

A szabadságharc bukása után a magyar pénzügyeket is az osztrák birodalmi kormányzat ragadta magához, amelynek központi szerve a bécsi császári és királyi pénzügyminisztérium volt. A minisztérium négy szekcióba vonta az összbirodalom pénzügyeit: az általános, az egyenes és fogyasztási adók, a bányászati ügyek, továbbá az állami tulajdon kezelésével összefüggő feladatok tartoztak ide.³

A történeti Magyarország területén a birodalmi pénzügyminisztériumnak alárendelt –nagyjából egyenlő kiterjedésű – négy finansziális körzet létesült. Ide tartozott a (térseben széttagolt öt osztállyal és 21 kerületi igazgatósággal működő) *budai* császári és királyi országos pénzügyigazgatóság, amely az egykori udvari kamara hatáskörét kapta. Illetékességi területén ez a szerv felelt az egyenes és fogyasztási adók ügyeiért, és ez irányította a pénzügyőrséget.⁴

A szerb vajdaság és a temesi bánóság számára *Temesvár* székhellyel szintén önálló pénzügyi országos igazgatóságot szerveztek. A hat kerületi igazgatóságot átfogó igazgatóság négy kerületi felügyelőséget foglalt magában, hatásköre a stratégiai jelentőségű Béga folyóra és a Ferenc-csatornára is kiterjedt. Horvátország és Szlavónia (a hivatalos közlöny szerint Tótország) részére is önálló pénzügyi országos igazgatóságot alapítottak. Ide tartozott minden pénzügy, kivéve az egyenes adókat, melyeket ezen a területen külön adóigazgatóság irányított. A *Zágráb* központú igazgatóság négy kerületi felügyelőséggel működött. A korábbi erdélyi kincstár hatáskörét az újonnan felállított császári és királyi erdélyi pénzügyi országos igazgatóság kapta meg. A *Szeben* székhelyű szervezeti egység élén a pénzügyi igazgató állt, aki általában irányította a pénzügyeket, de hatásköre nem terjedt ki az egyenes adókra, amelyek kezelését a belügyi kormányzat alá tartozó szebeni tartományi főbiztosságra bízták. Erdélyben az általános politikai igazgatás

³ Récsi Emil: *Közigazgatási törvénytudomány kézikönyve, az ausztriai birodalmi törvényhozás jelen állása szerint különös tekintettel Magyarországra*. I. köt. Pest, 1854. (a továbbiakban: Récsi) 180-181. o.; Zsolt K. Lengyel: *Österreichischer Neoabsolutismus in Ungarn. Grundlinien, Probleme und Perspektiven der historischen Forschung über die Bach-Ära. Südst-Forschungen* 56 (1997) S. 213-278.

⁴ Récsi 185-186. o. A jogforrási háttér: 1850. sept. 8. elhatározás alapján pénzügyminiszteri bocsátmány 1850. sept. 18. Magyarokoronaországot illető Országostörvény- és Kormánylap (Landesgesetz- und Regierungsblatt für das Kronland Ungarn) 1850. 310. sz.

körébe utalták az ideiglenes telekadó-rendszer bevezetésével összefüggő feladatokat is.⁵

Az osztrák rendszer eredményesen törekedett a tartományok pénzügyigazgatási szervezetének integrálására és homogenizálására. Ennek következtében a korábbi helytartótanács és az erdélyi kormányzék felügyelete alatti ún. alapigazgatóságok – pénzügyi tevékenységük körében – a központosított finánciális szervezet alkotórészeivé váltak. Az egyenes adókkal összefüggő ambiciózus állami feladatokat az országos pénzügyigazgatóságok, középszinten az adófelügyelőkkel megerősített megyei (kerületi) hatóságok, lokálisan a helyi ismeretekkel rendelkező szolgabírói, és a szakképzett személyzettel rendelkező adóhivatalok látták el. A kerületi igazgatóságok a fogyasztási adók, a monopóliumok, a dohány, a só, a lottó, a vám- és bélyegjövedék, továbbá az állami és közalapítványi birtokok ügyeit igazgatták.⁶

A neoabszolutizmus időszakában kísérlet történt az igazgatási területi egységek arányos felosztására, a finánciális hivatalok egységesítésére, továbbá a pénzügyigazgatási és általános közigazgatási egységek koordinációjára. Noha az adófizetésre kötelezettek szervezett jogvédelmének szempontja fel sem merült, a közigazgatási rendszer háromszintű tagolása (igaz, csupán az apparátuson belüli korrekciós hatáskörben) az ügyek döntő többségében kétfokozatú jogorvoslatot tett lehetővé.⁷

2. A pénzügyi igazgatás hazai szervezete 1867 és 1875 között

2.1. A szervezet-rendszer közjogi alapjai. Közjogi önállóságunk helyreállítása után az 1867. február 20-án kinevezett felelős minisztérium a legfelsőbb politikai kormányzást még aznap, a közigazgatás tényleges vezetését 1867. március 10-én vette át. Ezzel az 1848 előtti dikasztériális kormányrendszer megszűnt, a végrehajtó hatalom – benne az országos közpénzügyekkel kapcsolatos feladatkör – a független magyar felelős minisztérium hatáskörébe került. Az alkotmányos restaurációt követő (tárgyunkba vágó) első intézkedés a magyar királyi pénzügyminisztérium megszervezése volt. A legfelsőbb pénzügyi fórum belső hivatali rendje az uralkodó által 1867. április 29-én jóváhagyott szabályzat nyomán alakult ki. A minisztériumi feladatok között legnagyobb hangsúlyt az adóügy

⁵ Pénzügyminiszteri bocstámány 1850. máj. 24. Bir. törv. lap. 1850. 207. sz.; 1850. sept. 5. legfelsőbb elhatározás alapján pénzügyminiszteri bocstámány 1850. sept. 18. Bir. törv. lap. 1850. 356. sz.; Pénzügyminiszteri bocstámány 1850. oct. 10. Bir. törv. lap. 1850. 372. sz.

⁶ Mariska Vilmos: *A magyar pénzügyi törvényisme kézikönyve*. Harmadik, teljesen átdolgozott kiadás. Franklin Társulat. Budapest, 1882. (a továbbiakban: Mariska 1882.) 6. o.; Exner Kornél: *Dolgozatok a magyar pénzügyi jog köréből*. Pallas Irodalmi és Nyomdai Részvénytársaság. Budapest, 1904. 17. o.

⁷ Zsolt K. Lengyel: *Neoabszolutizmus-Probleme. Verwaltungsgeschichtliche Aspekte zum Fall Ungarn. Levéltári közlemények* 70. évf. (1999) 1-2. sz. 83. o.; Sashegyi Oszkár: *Az abszolutizmus kori levéltár*. Budapest, 1965; uő: *A neoabszolutizmus rendszere 1849-1867*. In: *A magyarországi polgári államrendszerek* (Tanulmánykötet). Szerk.: Pölöskei Ferenc-Ránki György. Budapest, 1981. 81-139. o. A korabeli levéltári források lelőhelyei és értékelése: Kállay István: *Magyar Országos Levéltár. Az abszolutizmus kori pénzügy igazgatási levéltár*. Repertórium. Budapest, 1970.

kezelése, és a különféle járadékokkal kapcsolatos országos feladatok központi irányítása kapott.⁸

Az 1867. évi XII. tc. által hazánkra adaptált kiegyezési konstrukcióban a pénzügy csak annyiban volt közös, amennyiben közösek lettek azon költségek, melyeket a külügy és a hadügy kiadásaira fordítottak. A delegációk által megállapított és szentesített költségvetés alapján a két államterületre eső költséghányad kivetése, beszedése és közös pénzügyminisztériumhoz juttatása az elkülönült államok feladata volt. A közös pénzügyminisztérium hatásköre csupán az államok pénzügyminiszterei által beszolgáltatott havi részletek átvételére és rendeltetés szerinti felhasználására terjedt ki. A magyar államháztartás ügyeit ezután – idegen befolyástól mentesen – elvileg a magyar országgyűlés és a hazai pénzügyminisztérium intézte.⁹

Az 1867-es kiegyezés egyéb közjogi kötöttségei miatt hazai pénzügyünk igazgatási önállósága mégsem lehetett teljes. Az egységes pénzügyigazgatási rendszer kialakítását hátráltatta az a – kiegyezési törvények szerves részét képező – közjogi megállapodás, miszerint Magyarország a só és dohányjövedéket, továbbá az ipari termelést közvetlenül befolyásoló indirekt adókat (égetett szesz-, sör-és cukoradó) legalább tíz évig az ausztriaival „egyenlő törvények és igazgatási rendszabályok szerint kezeli.”¹⁰

Az új magyar kormány a korábbi osztrák háromszintű pénzügyi igazgatási rendszert – bevallottan takarékosági okból – egyszerűsíteni kívánta. Ennek megfelelően Magyarországon már 1867-ben, Horvát-Szlavóniában 1876-ban kétfokozatúvá tömörítették a pénzügyi szféra hatósági szervezetét. Az 1868-ban elfogadott adótörvények végrehajtására és az adókvetési ügyek intézésére is kétszintű fórumrendszert állapítottak meg. Az első szervezeti reformok révén megszűnt a korábbi feladat-homogenitás, a pénzügyi szervek és részegységeik korábban ismeretlen, gyakran jellegüktől idegen feladatokat is kaptak.

Az ország kormányzásának átvételét tehát nyomban követte az új pénzügyigazgatási rendszer kiépítése; e gyors átalakítási igyekezetben természetesen szerepe volt a múlttal történő szakítás igényének is. Ezt szolgálta a szoros értelemben vett pénzügyi igazgatás (az adók, a jövedékek, az illetékek, a hitelműveletek igazgatása, a pénzkézelés), és az állami vagyonkezelés gyors

⁸ Mariska 1882. 6. o.; *Magyarországi Törvények és Rendeletek Tára* (a továbbiakban: MTRT). Első folyam 1867. Pest, 1868. 1. sz. Királyi leirat az országgyűléshez, 1867. febr. 17-ről az alkotmány visszaállítása tárgyában. 6. o.; 12. sz. Királyi rendelet 1867. évi febr. hó 20-ról, a magyar felelős ministerium kinevezése tárgyában. 22-23. o.; 13. sz. Miniszteri rendelet 1867. évi febr. hó 23-ról az ország valamennyi hatóságához, az ország kormányának átvétele tárgyában. 23-24. o.

⁹ Cieger András: Kormány a mérlegen-a múlt században. A kormány helye és szerepe a dualizmus politikai rendszerében (1867-1875). *Századvég* 14. évf. 1999. 80-81. o.; Mariska 1882. 7. o.; Sente Zoltán: *Kormányzás a dualizmus korában*. A XIX. századi európai parlamentarizmus és Magyarország kormányformája a kiegyezés után. Atlantisz Könyvkiadó, 2011. East-European Non-Fiction sorozat. 12. o. Az előszentesítési jogot is kimondó minisztertanácsi határozat olvasható: Iványi Emma (szerk.): *Magyar Minisztertanácsi Jegyzőkönyvek az első világháború korából*. Akadémiai Kiadó. Budapest, 1960. 531-542. o.

¹⁰ Az 1867. évi XVI. tc.-ben rögzített vám-és kereskedelmi szövetségi szerződés XI. cikke. Szita János: *A magyar alkotmány történetének vázlata 1848-1945*. Pécs, 1993. (a továbbiakban: Szita 1993.) 246-247. o.; Lukács 1876. 8-30. o.

szervezeti elkülönítése is. A kerületi pénzügyigazgatóságok megszűnésével az egykori országos igazgatóságok pénzügy-igazgatási feladatait – az alacsonyabb beosztású tisztviselők kinevezési és az alárendelt tiszti személyzet feletti fegyelmezés jogával együtt – az újonnan szervezett pénzügyigazgatóságok látták el. Az országos igazgatóságok államvagyonnal összefüggő hatáskörét a sebtében létrehozott jószág- és bányai igazgatóságokra testálták.¹¹

A pénzügyi igazgatás területi tagoltsága is növekedett, hiszen a Zágráb székhelyű pénzügyi igazgatóság országos jogállást nyert. A magyar pénzügyminiszter – az 1868. évi XXX. tc. értelmében – Horvát-Szlavóniában az adókra, a jövedékekre és illetékekre, továbbá az állami javakra kiterjedő végrehajtó hatalmát az igazgatóság útján gyakorolta. A horvát társországban röviddel ezután átszervezés történt: a pénzügyigazgatóság alá rendelt eszéki, zágrábi és fiumei pénzügyi felügyelőségek 1876 augusztusának végére megszűntek. E szervezetek egyenes adókkal összefüggő teendőit a királyi adófelügyelőkre, a közvetett adókezelés (új) feladatait a zágrábi központi szervezetre telepítették. A kiegyezés után a volt határőrvidék horvát-szlavón részeit a zágrábi fő-hadparancsnokság, magyar területét a temesvári katonai parancsnokság keretében alakított, pénzügyigazgatósági hatáskörrel felruházott pénzügyi osztály igazgatta. Ez utóbbi az 1872. július 9-i uralkodói döntéssel megszűnt, jelentős számú intézetlen ügyeit a temesvári pénzügyigazgatóság vette át.

Andrássy Gyula államháztartási reformja előírta ugyan a pénzügyi adminisztráció javítását, de a frissen alakult nemzeti kormánynak az adók megállapításával és a beszedésekre vonatkozó szabályok szigorításával kellett kezdenie tevékenységét. A képviselőház az ország pénzügyi érdekeire tekintettel előre felhatalmazta a minisztériumot, hogy az 1867-re (az osztrákok által) kivetett adókat, és a korábbi évekről fennmarad hátralékokat „Magyar és Erdélyország területén behajthassa, a közvetett adókat, illetékeket és az állam-egyedárúságokat fenntarthassa, a begyűlt pénzeket az ország kiadására és az közös költségekre fordíthassa.” A határozat világossá tette, hogy az önkormányzatoknak részt kell venniük az állami bevételek népszerűtlen összegyűjtésében. A határozott hangú döntés szerint ugyanis „az ország összes törvényhatóságai s azok tisztviselői személyes felelősség terhe alatt kötelesek lesznek az egyenes és közvetett adók behajtásához segédkezet nyújtani s a közjövödelmeket illető ministeri rendeleteket pontosan végrehajtani.”¹²

Az új időszak alapvető közjogi kérdése volt, hogy miként alakul a vármegyék általános hatásköre, és pénzügyi igazgatási jogosultsága. Az országgyűlés jogmegerősítő határozata szerint a „megyei és kerületi törvényhatóságok folytonos gyakorlatában voltak azon jognak, hogy saját beligazgatási költségeikről a

¹¹ Az 1887. évi szeptember hó 26-ára hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai. Képviselőház. Irományok. XIII. köt. Budapest, 1889. 368. sz. „Indokolás a pénzügyi közigazgatás szervezetében eszközrendő változtatásokról szóló törvényjavaslathoz.” (a továbbiakban: Indokolás) 287. o.; Lukács 1876. 33. o.

¹² MTRT Első folyam 1867. Pest, 1868. 15. sz. Miniszteri előterjesztés és határozati javaslat 1867. február 25-ről; Határozati javaslat az 1867-ik évi közterhekről. Elfogadtatott 1867. évi március 2-án a képviselő, s március 4-én a főrendiház ülésében. 26-28. o. A korabeli angol párhuzamról: Lukács Béla: *Államháztartás és adózás Angliában*. Budapest, 1884. 171. o.

költségvetést elkészítették, azt az illető kormányzékhez, az 1848-iki törvények szerint a belügyminiszterhez felterjesztették, s a helybenhagyott költségvetés szerint az adót az egyes adózókra kivetették, beszédtek, és pontos számadás mellett a kitűzött célra fordították.” A törvényhozás 1867-ben még nem kötötte meg a *kis kiegyezést*, nem döntött arról, hogy milyen szerepet szán a területi önkormányzatoknak az állam pénzügyi és egyéb érdekeinek közvetítésében. A határozat szerint a „törvényhozás fog jövőre nézve intézkedni az iránt, hogy a megyék és kerületek ezen önkormányzati jogukat a jelen év végétől kezdve miképp gyakorolják.”¹³

A közterheket azonban már a kiegyezési törvények elfogadása előtt megállapították, az adóketés is megtörtént, ezért a minisztérium az 1867-re korábban kirótt, és az általa beszédendő adók összegéből minden megyének és kerületnek annyit juttatott, „a mennyit a megye s illetőleg a kerület által megállapítandó s a belügyminiszternek is fölterjesztendő, s ez által jóváhagyandó megyei és kerületi költségvetés” igényelt. A kiosztott összeget a megye köteles volt (számadás terhe mellett) saját tisztviselői által kezelni, és a beligazgatás költségeire fordítani. Ezek szerint pénzügyi közigazgatás korábbi kulcsszervei sem lehetettek biztosak abban, hogy megtarthatják korábbi széles körű pénzügyigazgatási autonómiájukat.

A törvényhozási felhatalmazás 1867 végéig szólt, a Deák-párt a következő évre már alkotmányos minisztériuma által összeállított költségvetést ígért. Az új törvényhozás 1867 márciusában tehát a Bach-korszak adórendszerét tartotta meg, ezzel – igaz, aktuális államháztartási kényszerből – legitímálta a neoabszolútizmus egyik legellenszenvesebb intézményét. Rövidesen kiderült azonban, hogy a politikailag elutasított, morálisan megkérdőjelezett és szakmailag is vitatott osztrák pénzügyi rendszert a magyar állam nem tudja nélkülözni. Az 1868. évi XI., továbbá az 1868. évi XIV-XXVI. törvények átnevezve-elpalástolva 1875-ig fő elemeiben a Lajthán túli adóigazgatási szisztémát tartották fenn.

Az állami bevételekkel összefüggő kormányzati elvárás *Wenckheim Béla* belügyminiszter és *Lónyay Menyhért* pénzügyminiszter a minisztertanács 1867. március 11-i ülésén öntötte rendeleti formába. Eszerint „a törvényhatóságoknak meghagyatik figyelmeztetni a lakosságot, hogy adótartozásának önként s pontosan eleget tegyen s ez által a kormányt a teljes alkotmányosság helyreállításának nehéz munkájában hazafiúi készséggel támogassa.” A rendelet világossá tette a hivatalos szervek feladatait is. „Egyébiránt Magyar és Erdélyország összes törvényhatóságai s azok tisztviselői személyes felelősség terhe alatt köteleztetnek, a közvetlen és közvetett adók behajtása és az állam-egyedárúságok fenntartása körül, a magyar királyi pénzügyminisztérium rendeleteinek pontos végrehajtásában annak közegeit nem csak erkölcsi befolyással, hanem szükség esetén hivatalos közreműködésükkel is támogatni.”¹⁴ Az adók egyébként az alkotmányos időszakban a korábbihoz képest már 1868-ban emelkedtek, és ez a tendencia (eltérően

¹³ MTRT Első folyam 1867. Pest, 1868. 15. sz. 25. o.

¹⁴ MTRT. Első folyam 1867. Pest, 1868. 20. sz. Miniszteri rendelet 1867. március 11-ről, Magyar és Erdélyország összes törvényhatóságaihoz az adók tárgyában. 37-38. o.

Ausztriától) az 1880-as évekig folyamatos volt. Ez is az egyik oka a jogvédelem iránti határozott igény megjelenésének.¹⁵

Az új kormányzat egyelőre átvette az egyesített tartományi pénzügyigazgatóság személyzetét, és annak valamennyi adóügyi feladatát. A neoabszolútizmus-kori 32 anyaországi körzeti pénzügyigazgatóság pénzügyi felügyelőség néven működött tovább.¹⁶ A közpénzügyi szervezet irányítása ezzel jelentősen megnehezült, hiszen az egykori császári pénzügyminisztériumnak csupán kilenc tartományi felügyelőséget kellett vezetnie, míg a magyar pénzügyminisztérium 32 részegység munkájáért felelt.

2.2. Az adó- és illetékkezelő szervezet

a) A pénzügyigazgatóságok. A pénzügyi igazgatás legfontosabb szervei a neoabszolútizmusból örökölt, a kiegyezés után némileg átalakított *pénzügyigazgatóságok* voltak. A pénzügyigazgatóságok az anyatartományban és az erdélyi részekben a volt budai és nagyszebeni országos pénzügyigazgatóságok helyébe léptek. 1875. március 20-ig összesen 18 ilyen szerv működött. Ekkor a beregszászi, a győri és (1880. január 1-től) az aradi pénzügyigazgatóság megszűnt, így 1883-ban a magyar állam egész területén 15 pénzügyigazgatóság állt fenn.¹⁷

A pénzügyigazgatóságok 1876. november 1-ig az egyenes adókat is kezelték. Hatáskörük – az adófelügyelői hálózat kiépítése után – csak a fogyasztási adókra, a bélyeg és illetékügyekre, a határvámokra, továbbá a só-, dohány és lottójövedékre terjedt ki. A pénzügyigazgatóság személyzete egy igazgatóból, egy pénzügyi tanácsosból, 4-6 titkárból, 4-12 fogalmazóból, fogalmazó-gyakornokokból, irodatisztekéből, és kezelési gyakornokokból állt. A magyarországi pénzügyigazgatóságok létszámát – az 1882-es állományi adatok szerint – 13 pénzügyi igazgató, 14 pénzügyi tanácsos, 70 titkár, 88 fogalmazó, négy térképtárnok, 13 irodavezető, 13 iktató, 13 kiadó, 13 lajstromozó, 55 irodatiszt, 33 segédtsiszt, 28 fogalmazó gyakornok, 27 kezelési gyakornok és határozatlan számú díjnok tette ki. A zágrábi országos pénzügyi igazgatóságnál egy miniszteri tanácsos, három pénzügyi főtanácsos, négy pénzügyi tanácsos, nyolc titkár, egy erdészeti előadó, tíz fogalmazó, hat fogalmazó gyakornok, egy segédhivatali igazgató, két aligazgató, nyolc irodatiszt, nyolc segédtsiszt, egy térképtárnok, egy

¹⁵ Lukács 1876. 34-35. o.; Lukács Béla: A magyar pénzügyi igazgatás története. *Pesti Napló* 24. évf. 93. sz. 1873. ápril 23.

¹⁶ A m. k. pénzügyminiszternek 1867. aug. 6-án kelt rendelete Magyarország valamennyi pénzügyi felügyelőségéhez, a pénzügyi felügyelőségek hatáskörének tágítása iránt. MTRT Első folyam 1867. Pest, 1868. 114. sz. 286-289. o.; Szita János: Az adóigazgatás szervei a dualizmus első felében. *Jogtörténeti tanulmányok*. Emlékkönyv Csizmadia Andor hetvenedik születésnapjára. Pécs, 1980. (a továbbiakban: Szita 1980.) 387. o.

¹⁷ Ezek a következők voltak: a zágrábi, a Budapest fővárosi (pesti oldalon), a Budapest vidéki (budai oldalon), a pozsonyi, a besztercebányai, a kassai, a szatmári, a debreceni, a temesvári, a szegedi, a pécsi, a soproni, a kolozsvári, a nagyszebeni és a fiumei igazgatóságok. Ez egészült ki a horvát-szlavón határőrvidéki terület számára a császári és királyi zágrábi fő-hadparancsnokságnál pénzügyigazgatósági hatáskörrel szervezett pénzügyi osztállyal. Lukács Béla: A magyar pénzügyi igazgatás története. *Pesti Napló* 24. évf. 100. sz. 1873. május 1. Jogügyi képviseltetés.

gazdászati gondnok, egy gazdászati ellenőr, és egy gazdászati tiszt kapott alkalmazást.¹⁸

A pénzügyigazgatóságok kifejezett kötelessége volt „az illetékességükhöz tartozó állambevételek emelésére, a hivatalkezelésben takarékosagra törekvés.” Kötelességük volt továbbá a „hozzájuk utalt bevételeket idejekorán és kitelhető eréllyel behajtani, beszolgáltatni és szabályszerű elszámolása felett intézkedni és őrködni.” Nagyobb fontosságú, vagy a kincstár érdekeit jelentős mértékben érintő ügyekben csak a pénzügyminiszter jóváhagyásával dönthettek.¹⁹

b) A magyar királyi adóhivatalok. A királyi adóhivatalok a pénzügyi igazgatás abszolútizmus idejéből örökölt szervei, a közpénzügyek szétágazó feladatokkal túlterhelt mindenesei voltak. Megnevezésük a kiegyezés évétől *magyar királyi adóhivatalra* változott. Legfontosabb feladatuk az egyenes adók és illetékek kivetése, beszédése és beszolgáltatása volt. Hatáskörük 1867 óta kétszer módosult, először 1868-ban, másodsor – az adófelügyelői intézmény létrehozatalával – 1876-ban. Az önálló magyar pénzügyi kormányzat első feladatai közé tartozott az adóhivatali kerületek és a visszaállított megyék tevékenységének összehangba hozatala. Ennek következtében számos adóhivatal megszűnt, míg néhány helyen újakat állítottak fel. A neoabszolútizmus idején az adóhivatalok hatásköre szűkebb volt. A ház-, a jövedelmi és személyes kereseti adót külön adófelügyelők vetették ki, a beszédést a megyei hatóság, az adóvégrehajtást a katonaság foganatosította. A magyar pénzügyi igazgatás szervezésével mindez, vagyis a teljes adókezelés az adóhivatal feladata lett.

Az állami függetlenség visszaszerzése utáni években az egyes szakigazgatási ágak szervezeti korszerűsítése – a közjogi alapok bizonytalansága és irányadó alkotmányos normák hiánya miatt – halasztást szenvedett. Ez is közrejátszott abban, hogy az adók, az illetékek kivetésére és beszédésére vonatkozó régi, és az újabb keletű anyagi jogi szabályrendszer egyre áttekinthetlenebbé, a múltból öröklődött eljárási rend a közreműködő hivatalok számára egyre követhetlenebbé vált. A kiegyezést követő években a pénzügyek terén rendkívüli mértékben megsaporodtak a tudatos és véltlen hatósági visszaélések. Hiába volt hangsúlyozott hazafias kötelesség az államot fenntartó anyagi bevételek pontos teljesítése, a lakosság részéről is egyre erősödött az adóelkerülő szándék, a „most sem fizetünk” hangulat.

A pénzügyi közigazgatási rendszer az 1870-es évek közepére áttekinthetlenné vált. Ennek is szerepe volt abban, hogy a neoabszolútizmusból örökölt *adóhátralék* tovább *szaporodott*, a magyar földadó-hátralék 96,8%-ra rúgott az osztrák 21,3%-al szemben.²⁰ Ez volt a legfontosabb beligazgatási szakterület, amelyben az 1867-

¹⁸ Mariska 1882. 20. o.; Lukács Béla: A magyar pénzügyi igazgatás története. *Pesti Napló* 24. évf. 94. sz. 1873. ápril 24.

¹⁹ Lukács Béla: A magyar pénzügyi igazgatás története. *Pesti Napló* 24. évf. 98. sz. 1873. ápril 29.; Mariska 1882. 21. o.

²⁰ Szita 1980. 394. o. „Az adóhátralék zárszámadásainkban mutatkozó nagy tömege az effélékhez nem szokott külföld előtt állami hitelünket csorbítja, s lehetlenné teszi a rendes pénzügyi gazdálkodást” panasolta Ghyczy Kálmán pénzügyminiszter 1874-ben. Az 1872. évi szeptember hó 1-jére hirdetett

es közjogi reform után is csaknem változatlan formában éltek tovább az 1848 előtti és neoabszolútizmus-kori szervezeti elvek, a rendi jellegű intézmények, továbbá az anyagi jogi normák és hivatali szokások. Az 1867 utáni szervezeti átalakítások nélkülözték az átfogó koncepciót, halogató jellegük miatt elbizonytalanították a hivatali apparátust, és egyre kiszolgáltatottabb helyzetbe szorították az adózókat is. A pénzügyi igazgatás korabeli hiányosságai miatt növekedett az állammal szembeni bizalmatlanság. A pénzügyi közigazgatás szervezeti és működési zavarai is szerepet játszottak abban, hogy a korabeli közvélemény egyre határozottabban követelte az állammal szembeni jogvédelmet, mindenekelőtt a közigazgatási bíráskodást.

3. Az 1875-ös szervezeti reformok

Tisza Kálmán már ellenzéki politikusként harcosan kiállt az adóügy, és ezen belül az adóigazgatás reformja mellett. Kormányra kerülve ráadásul szembesülnie kellett az államháztartás siralmas állapotával, és a pénzügyi adminisztráció súlyos működési zavaaraival. Rövid időn belül az anyagi adójogot alapjaiban megváltoztató javaslatokat készítettett, amelyet pártjának országgyűlési többsége gyorsan elfogadott.²¹ A kormány a közpénzügyek terén szigorú intézkedéseket ígért, és ehhez a hátralékosok egyénenkénti elszámoltatásának jogát is kérte az országgyűléstől, amelyet az 1876. évi XXV. tc. feltétel nélkül biztosított számára. Egy év múlva sor került az adóigazgatás rendszerének és szervezetének átalakítására is. A szervezeti reform során az egyenes adók, továbbá az illetékek és díjak kezelésére új, *regionális* hatáskörű szervet hoztak létre, amely kapcsolatot teremtett az általános közigazgatási és az adóügyi szervezet között. Az intézményi reformok tükrözték *Tisza* kormányzati felfogását, amely a megyei törvényhatóságoknak és a koordináció céljára alkotott közigazgatási bizottságoknak a pénzügyi szakigazgatás terén is kiemelt szerepet szánt.

Az egyenes adókat 1876. évi november 1-ig a pénzügyigazgatóságok és a királyi adóhivatalok kezelték. A gyakorlatban azonban ezen a területen is komoly hiányosságok adódtak; már az egyenes adók és a többi bevételforrás egyesített kezelése is jelentősen hátráltatta a hivatali szervek ügymenetét. A pénzügyigazgatóságok 4-8 megye pénzügyi feladatait látták el, munkaterhük a kiegyezés óta fokozatosan növekedett. A királyi adóhivatalok is túlterheltek voltak, oly mértékben el voltak foglalva a pénztári szolgálattal, továbbá a különböző nemű bevételek, kiadások elszámolásával, hogy – fő feladatukra – a pontos adóbefizetés ellenőrzésére alig tudtak figyelmet fordítani. Az előző tíz év örökölt igazgatás-szervezési hiányossága volt, hogy az adóigazgatás és közigazgatás egyéb területe között hiányzott minden szerves kapcsolat. Az adókezelés nagy pontatlansággal,

Országgyűlés Nyomtatványai. Képviselőházi Irományok. XIX. köt. Buda, 1874. Indokolása a közadók kezeléséről szóló törvényjavaslatnak (a továbbiakban: Közadók indokolása). 216. o.

²¹ A vonatkozó törvények: 1875. évi VII., XXI-XXIX., LXVI-XLVIII., és az 1876. évi IV. tc. Vö: Kozári Monika: *Tisza Kálmán és kormányzati rendszere*. Napvilág kiadó. Budapest, 2003. 289. o.; Stipta István: A vármegyei szervezet átalakítása *Tisza Kálmán* miniszterelnöksége idején. *Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae*. Acta Juridica et Politica. Tom. XLVI. Fasc. 5. Szeged, 1995. 64 o.

kevés sikerrel, „sőt amennyiben az adózók a kivetés késedelme miatt sokszor az év vége felé sem tudták, hogy mennyire megy folyó évi adó tartozásuk, a polgárok fölösleges terheltetésével” történt.²²

3.1. A királyi adóhivatalok. A magyar királyi adóhivatalok hatásköre jelentősen csökkent, amikor az 1875. évi XXV. tc. létrehozta az illetékkiszabási hivatalokat. A szaporodó jogszabályok egységesítésének igényével megalkotott, a közadók kezeléséről szóló 1876. évi XV. törvény szintén hatásköri átrendezést eredményezett. A királyi adóhivatalok egyenes adók kivetésével kapcsolatos feladatait is elvonták, és a pénzügyi szakigazgatás megyei csúcsszervévé a királyi adófelügyelőket tették. Az adóhivatalokat a pénzügyigazgatóságoknak rendelték alá, kivéve azon eseteket, amikor letéti pénztárként jártak el. Növelte az *irányítási* és *hatásköri* zavart, hogy az alispán és a törvényhatósági jogú város polgármestere is „felhívásokat” intézhetett hozzájuk, hiszen szerepük volt a helyhatósági adók kivetésében és kezelésében is.

A királyi adóhivatalok 1876-tól állampénztárként működtek. Részben saját hatáskörben, részben a pénzügyigazgatóság felügyelete mellett kiszabták, nyilvántartották és behajtották a bélyeg- és jogilletékeket, továbbá az illeték-egyenértéket.²³ Az egyenes állami adók terén kivetési jogkörük nem volt. Fontos feladatuk volt viszont az egyenes adók községenkénti, városenkénti, illetve a közvetlenül fizető adózók egyénenkénti könyvelése, bevételezése, az adó tartozások és *hátralékok behajtása*. Közvetlenül az adóhivataloknak fizették adóikat az évi száz forintnál, majd kétszáz koronánál nagyobb együttes egyenes adóval terhelt községi lakosok. Az 1883. évi XLIV. tc. alapján a közvetlen adózás minimumául szabott száz forintot pénzügyminiszteri engedéllyel emelni lehetett, ha az eredeti határ érvényesítése a királyi adóhivatalnak túlzott munkát okozott volna. Az adó nagyságától függetlenül valamennyi városi lakos a városi adóhivataloknál adózott. A hivatalok az illetékek és díjak kapcsán számfejtési, nyilvántartási és beszédési teendőket láttak el. Ha a fél az illetéket a jogügylet bejelentésekor kívánta befizetni, és helyben csak adóhivatal volt, ez is kiszabhatta az illetéket. Az adóhivatal ügyköréhez tartozott a bélyeganyag kezelése és a bélyegjelzés is.

A királyi adóhivatalok szolgálati, személyes és fegyelmi ügyekben közvetlenül a pénzügyigazgatóságokhoz tartoztak, de a királyi adófelügyelő a hatáskörébe tartozó adóügyekben közvetlenül intézhetett hozzájuk rendeleteket, és az adóhivatali közegek által az egyenes adóügyek ellátása körül elkövetett fegyelmi vétségek esetén szintén az adófelügyelő elnöklete alatt eljáró fegyelmi bizottság ítelt. A királyi adóhivatal személyzetét a pénztárnok, az ellenőr (a hivatal előljárói), a pénzkezelő tisztek, és gyakornokok képezték. Az illetékek számfejtésével és nyilvántartásával összefüggő teendők ellátására 1881-ben a nagyobb ügyszámú adóhivatalokhoz egy-egy számtisztet neveztek ki.

A magyar kormány az adóhivatalok számát *folymatosan csökkentette*, már 1867-ben 16 hivatal szűnt meg. Ez év végén magyar állam egész területén 360, 1872 decemberében 340, 1876 utolsó hónapjában már csak 248 adóhivatal

²² Mariska 1882. 9. o.

²³ *Állami pénzügyigazgatás*. Szerk.: Margitai József. Budapest, 1901. 25. o.

működött. Az 1877-ben és 1878-ban ismét négy (a nagysomkúti, a nagybereznai, a felső-vissói és a titeli) adóhivatal szűnt meg, így számuk 1880 végére 244-re csökkent. Ezek közül – ide értve az erdélyi részeket is – Magyarországra 207, Horvát-Szlavóniára 22, a horvát-szlavón volt határvidékre 15 szerv jutott. Az adóhivatalok létszáma és állományi felosztása az 1881. évi költségvetés szerint: Magyarországon 208 pénztárnok, 208 ellenőr, 419 tiszt; Horvát-Szlavóniában: 22 pénztárnok, 22 ellenőr, 58 tiszt; horvát-szlavón határőrvidék területén 15 pénztárnok, 15 ellenőr, 14 tiszt. A létszám 1882-ben növekedett, mert több új kiadóhivatalt hoztak létre, másrészt az illetékkiszabási hivataloknál alkalmazott számtiszteket az adóhivatalokhoz helyezték át.²⁴

3.2. Az adófelügyelői intézmény. Tisza Kálmán legradikálisabb pénzügyigazgatási reformja az *adófelügyelői* rendszer kiépítése volt. A törvényhozás elvonta az egyenes adók igazgatását a pénzügyigazgatóságoktól és királyi adóhivataloktól, és azt a közadók kezeléséről szóló 1876. évi XV. tc. által létrehozott királyi adófelügyelői apparátusra ruházta. E szervek *centrális irányításúak* voltak, közvetlenül a pénzügyminisztérium rendelkezett felettük. A függetlenségüket az is erősítette, hogy ugyan megyénként szerveződtek, de az általános igazgatási szervezettől függetlenül működtek. Az új hivatalnokok az egyenes adókkal kapcsolatos teendőiket a törvényhatósági közigazgatási bizottságok ellenőrzése mellett látták el. 1877. január 1-től az egyenes adókra vonatkozó számviteli ellenőrzést sem a pénzügyigazgatóságok, hanem a pénzügyminisztériumon belül szervezett számvevő-osztályok végezték. A reform tehát új helyzetet teremtett: a pénzügyigazgatóságok az egyenes adókra semmiféle befolyást sem gyakorolnak, és az adóhivataloknál is csak e bevételi forrás községenkénti könyvelése maradt meg.

Eredetileg 68 adófelügyelői hivatalt szerveztek, ebből Horvát-Szlavóniára négy esett. A Szörény, Kis-Küküllő és Fogaras megyék területein működött királyi adófelügyelők hivatalait 1880 végével feloszlatták, így 1882-ben 65 adófelügyelői kerület maradt. A hivatali személyzet Magyarországon 61 tagú adófelügyelői testületből állt, ezen belül egy osztálytanácsosi (a fővárosi adófelügyelő), 13 pénzügyi tanácsosi és 47 titkári státuszt létesítettek. A segédszemélyzeti stábot két pénzügyi tanácsos, 23 titkár és 88 fogalmazó képezte. Horvát-Szlavóniában négy adófelügyelő (egy pénzügyi tanácsos, és három titkár) továbbá tíz fogalmazó látta el a közvetlen adókkal kapcsolatos, immár *államosított* feladatokat.²⁵

3.3. A közigazgatási bizottságok, mint jogorvoslati fórumok. Tisza Kálmán úgy vélte, hogy a vármegyék részvételével átláthatóbbá, irányíthatóbbá és szakszerűbbé tehető a fontos állami bevételi források kezelése. Arra számított, hogy a főispánok és azok a törvényhatósági tisztviselők, akiket az adófelügyelő

²⁴ Mariska 1882. 28., 29., 30., 32. o.

²⁵ A m. kir. pénzügyminiszter f. évi 29094. sz. a. körrendelete valamennyi m. kir. pénzügyigazgatósághoz és kir. adófelügyelőhöz az adófelügyelő intézmény életbeléptetése iránt. *Magyarországi Rendeletek Tára* (a továbbiakban: MRT) Tizedik folyam 1876. Budapest, 1877. 65. sz. 163-167. o.; Mariska 1882. 39., 43. o.

közvetlenül igénybe vehetett, szakmai tapasztalataik, hivatali befolyásuk és helyismeretük révén érdemi segítséget adnak az adók beszedésében.²⁶

E reformsorozatba illeszthető a közigazgatási bizottságok megalakítása. Az 1876. évi VI. tc. által létrehozott testületektől Tisza és elvbarátai azt remélték, hogy kettős összetétele révén az *állami* szervek és az *önkormányzati* rendszer a pénzügyigazgatás terén szorosabb kapcsolatba kerül egymással. Az adófelügyelő a bizottság munkájában hivatalból vett részt, és havonta köteles volt beszámolni a területe adóügyi helyzetéről. A testület lehetőséget kapott arra, hogy az egyenes adók kivetése, beszedése, kezelése és behajtása, továbbá a közvetett adók, illetékek behajtása során eljárjon, illetve határozatot hozzon. A törvény 24. §-a szerint a bizottság határozatát a törvényhatóság területén lévő összes közigazgatási szerv és személy köteles volt végrehajtani.

A közigazgatási bizottság *felügyeleti* joga nem terjedt ki minden, a királyi adófelügyelő hatáskörébe tartozó ügyre. Ezt a hiányosságot pótolta az egyenes adók kezeléséről szóló 1883. évi. XLIV. tc. 7. §-a. A gyakorlati igényeknek megfelelően bővült a testület *intézkedési* joga is, amennyiben a bizottság a királyi adófelügyelő és segédszemélyzete felett is fegyelmi hatóságot gyakorolt, sőt terhükre kártérítési kötelezettséget is megállapíthatott. Az adófelügyelői segédszemélyzet fegyelmi ügyekben az adófelügyelő elnöklete alatt alakított fegyelmi bizottságnak volt alárendelve (1876. évi XV. tc. 10. §). Ez a törvényi rendelkezés az adózókra és az államkincstárra nézve egyaránt hátrányosnak bizonyult, hiszen nem tette lehetővé a hivatali visszaélések elfogulatlan vizsgálatát.

Az 1883-as törvény szerint az adófelügyelő és segédszemélyzete fegyelmi ügyeiben első fokon a közigazgatási bizottság fegyelmi választmánya, második szinten a pénzügyminiszter döntött. Ez az intézkedés hatékonyabbá tette a közigazgatási bizottságok *ellenőrzési* jogát. Korrigálni kellett a testület és a királyi adófelügyelő hatásköri viszonyát is. Az első fokú intézkedési hatáskör részbeni átadásával a közigazgatási bizottság jelentős mennyiségű mechanikus munkától szabadult, miközben a kibővített *fellebbezési* hatáskör révén nagyobb befolyást nyert az adóügyek érdemi elbírálásában.²⁷ A közigazgatási bizottságokról szóló 1876. évi XV. tc. azonban nem különítette el a szükséges precizitással a királyi adófelügyelők és a közigazgatási bizottságok hatáskörét. Emiatt a két hatóság között gyakran támadt hatásköri vita, és az adózók gyakran azt sem tudták, hogy milyen esetekben és mely fórumokhoz lehet jogorvoslatért fordulniuk.²⁸

3.4. Az illetékek behajtásának új rendje. Az állami bevételek szempontjából rendkívül fontos illetékeket korábban a királyi adóhivatalok állapították meg. E szervek alkalmazottai azonban nem rendelkeztek kellő szakismerettel, a többségük nem rendelkezett a bonyolult illetékszabályok alkalmazásához szükséges jogi ismeretekkel. Az adóhivatalokat rendkívüli mennyiségű egyéb munka terhelte, ezért egyre gyakoribbá vált a téves döntés, és szaporodtak a felek, vagy az államkincstár

²⁶ Közadók indokolása. Képviselőházi irományok 1872. XIX. köt. 216. o.

²⁷ *Az 1883. XLIV. tc. a közadók kezeléséről.* Jegyzetekkel, utalásokkal és magyarázattal ellátta: dr. Gruber Lajos. Budapest, 1883 (a továbbiakban: Gruber 1883.). 36. o.

²⁸ Gruber 1883. 25., 30., 31. o.

rovására hozott határozatok. 1874-ben a feldolgozatlan illetéki ügyek száma 40.000 körül járt, a téves kiszabások miatti fellebbezések szinte elárasztották pénzügyigazgatóságokat.²⁹ A gyakori jogorvoslati kérelmek miatt az *eljárások elhúzódtak*, az államot illető jövedelmek jelentős késéssel érkeztek be.

Az illetékhivatalok felállításától a kormányzat a bevételek növelését remélte. Igaz, a hivatalok sokba kerültek (szervezésük kb. 400.000. Ft-ot vett igénybe) de haszonnal is jártak, mert így csökkent az adóhivatalok száma, másrészt az illetékek gyorsabb és pontosabb kiszabása révén növelték az állami bevételt. 1875. augusztus 4-én 37 illetékkiszabási hivatal kezdte meg tevékenységét.³⁰

Az 1875. évi XXV. tc. az illetékhivatali alkalmazást már *jogi tanulmányokhoz* kötötte, és kizárta annak lehetőségét, hogy a közreműködők más foglalkozást is gyakoroljanak. A meghozott ügyviteli szabályok ellenére a hátralékos ügyek szaporodtak, és a munkaterhelés is aránytalan maradt. Az 1881. évi XXXIV. tc. arányosította az illetékességi területeket, továbbá rendelkezett az illetékhivatalok és királyi adóhivatalok közötti tevékenység koordinálásáról. A törvény (tárgyunk szempontjából) legjelentősebb rendelkezése a közigazgatási bíráskodás szövegszerű említése volt. Eszerint a „megszabott illetékek és a kirótt bírságok helyessége és jogossága ellen beadott felfolyamodások végső fokon a pénzügyi közigazgatási bíróság által bírálандók el.”

A szakszerűbb illeték-kiszabási gyakorlat eredményeképp fokozatosan csökkentek a tárgybeli panaszok. Ennek egyik magyarázata, hogy újabb ügyintéző fórumokat létesítettek; országunkban 1883-ban 13 pénzügyigazgatóság, 37 illetékkiszabási és 247 adóhivatal működött. Igaz, csakhamar kiderült, hogy az állam ambiciózus bevételi terveihez képest az illetékhivatalok száma még mindig kevés, továbbá egyértelművé vált, hogy a végrehajtó hatalom adminisztratív közegeivel, és a szintén túlterhelt adóhivatalokkal való szervezeti kapcsolatuk sem javult a kívánatos mértékben.³¹

3.5. További szervezeti reformok. Tisza Kálmán törekedett a központi igazgatás ágazati jellegének erősítésére, a központi kormányzati tevékenység ügýtípusok szerinti tagolására. Ennek következtében a korábban homogén pénzügy-igazgatási *szervezet egysége* megszűnt, hiszen az állami erőkkel összefüggő pénzügyi feladatkör 1881. január 1-től a földművelés-, ipar-, és kereskedelemügyi minisztériumhoz került. 1881-től a dohányjövédéki ügyeket is új szerv, a dohányjövédéki központi igazgatóság intézte. Rendkívül bonyolult felügyeleti és ellenőrzési viszonyrendszer alakult ki ezen a területen is. A jogvédelem szempontjából figyelemre méltó, hogy a termelés körüli szabálytalanságok és a tiltott forgalomba hozatali ügyek felülvizsgálatát a csekély szakmai felkészültséggel bíró dohánybevéltő hivatali felügyelőségekre bízták. Nem

²⁹ Indokolás 288. o.

³⁰ Mariska 1882. 8. o.; A m. kir. pénzügyministertől 28.089. szám alatt kiadott utasítás, a kir. illetékkiszabási hivatalok és kir. adóhivatalok számára. MRT Tizenegyedik folyam 1877. Budapest, 1878. 84. sz. 261. o.

³¹ Hegedűs Sándor képviselőházi felszólalása 1889. június 5-én. Az 1887. évi szeptember hó 26-ára hirdetett Országgyűlés Képviselőházának Naplója. (Szerk.: P. Szathmáry Károly). XIII. köt. 29. o.; Mariska 1882. 27., 28., 36. o.

tartoztak a szoros értelemben vett pénzügyi szakszervek közé az önbevallás alapján szedett adók kivetésére az 1876. évi XV. tc. által létrehozott bizottságok sem.

A pénzügyminisztérium felügyelete alatt maradt viszont a *földadó-nyilvántartás*. Az 1875. évi VII. tc. országos földadó-szabályozást rendelt el, amelynek munkálatai jelentősen elhúzódtak, 1883-ig nem is fejeződtek be. A felmérés hiánya jogbizonytalanságot okozott, a földadó-reklamációk a pénzügyminiszterhez eljuttatott panaszügyek jelentős részét tették ki. A *közvetett adók és jövedékek* kezelésére (a dohányjövedéki és illetékügyeket kivéve) nem hoztak létre új szervezetet, ezeket továbbra is az 1867-ben átvett pénzügyigazgatóságok intézték.

4. A pénzügyi szervezet – jogvédelmet is érintő – hiányosságai

A pénzügyigazgatási rendszer egységeinek területi felosztása 1883-ig átgondolatlan és koordinálatlan volt. Az egyenes adókat és az ezek módjára szedendő kincstári követeléseket 1876 után a közigazgatási bizottságok alá rendelt királyi *adófelügyelők* tartották nyilván, a közvetett adók és jövedékek beszedése, a bélyeg és jogilletékek kivetése a királyi *pénzügyi igazgatósághoz* tartozott. Az igazgatóságok eltérő nagyságrendű, 3-8 megyét átfogó térségek ügyeit intézték, a helyi körülményeket nem ismerhették, így területük gazdasági életének sajátosságait gyakran figyelmen kívül hagyva hoztak anyagi jellegű döntéseket. Az illetékeket különálló, egyéb közigazgatási teendőktől mentesített *kiszabási hivatalok* rótták ki. Mindhárom hatóság végrehajtó szerve a fokozatosan szaporodó, gyakorta változó területi illetékességgel rendelkező *királyi adóhivatal* volt.

A gyakorlati jogalkalmazásban is érezhető feszültséget okozott, hogy a korabeli magyar pénzügyi igazgatás egy része a pénzügyminisztérium irányítása alatt állt, és csupán a főhatóság feladatkörébe sorolt ügyeket intézett. A pénzügyi apparátus másik része az önkormányzati szervek részét képezte, ráadásul ebben a csoportban egyes szervek döntési jogkörrel rendelkeztek, míg mások csupán kiegészítő feladatokat láttak el.

A korabeli közigazgatási szervezet – állampolgári jogvédelmet korlátozó – további szerkezeti hibája volt, hogy a Tisza Kálmán által létrehozott pénzügyi szakigazgatás nem került szerves kapcsolatba *az általános igazgatással*, a politikai adminisztrációval. Az 1876. évi XV. tc. rendelkezései nyomán ez a hiány az egyenes adók esetében csökkent, de a közvetett adók, a jövedékek és az illetékek igazgatásában a szervezeti elkülönülés teljes maradt. Nem véletlen, hogy a legtöbb ügyféli panasz, jogvitás ügy ezekről a területekről származott.

A dualista időszak pénzügyi közigazgatása *instabil* volt. Az adóigazgatási szervezet folyton változott, a gyakori pénzügyminiszter-váltások következtében a szervezet az aktuális szakpolitikai elgondolásoknak és pénzügyi érdekeknek megfelelően módosult. Az igazgatási organizáció számos eseti reformot szenvedett el, részben a növekvő állami bevétel-igények, részben a kényszerű takarékosági intézkedések miatt.

Feltűnő hiányosság volt, hogy a pénzügyi adminisztráció (főként a közvetett adók és a jövedékek igazgatása) nélkülözte a *közvetlenséget*. Ismert

igazgatásszervezési alapelv, hogy az ügyeket lehetőleg ott kell intézni, ahol a legtöbb érdemi információ található. A pénzügyi igazgatóságok területéhez több vármegye tartozott, amely kizárta a helyi viszonyok ismeretét, a gyors és közvetlen közigazgatást. Az adott időszakban az adóhivatal volt az adózókkal közvetlen kapcsolatot tartó egyetlen pénzügyi szerv. Ez volt az oka, hogy a pénzügyi közigazgatás decentralizációját a szakmai közvélemény egyre határozottabban követelte.

A korabeli pénzügyi közigazgatási szervezet túlságosan *differenciált* volt. Példa nélküli módon elkülönült egymástól az egyenes és közvetett adók igazgatása. Az egyenes adókkal kapcsolatos feladatokat a királyi adófelügyelők látták el. Tevékenységüket a törvényhatóságok területén működő közigazgatási bizottságok ellenőrizték, miközben ez a testület maga is részt vett az egyenes adók igazgatásában. A közvetett adókat és jövedékeket első, a bélyeg és jogilletékeket másodfokon a királyi pénzügyigazgatóságok szedették be. Ezek a szervek több vármegyére kiterjedő területi illetékességgel rendelkeztek, de a vármegyék szervezetétől függetlenül működtek. Az illetékeket független, kizárólag e feladatot ellátó szervek, a kiszabási hivatalok vetették ki. A szervezet széttagoaltsága azzal a hátrányos következménnyel járt, hogy a jogaikban sértett adózóknak adónemenként különböző fórumon kellett keresniük igazukat.

Az adóhivatalok az érdemi ügyintézés és az ügyféli jogvédelem szempontjából is kulcs helyzetben voltak, hiszen az adózókkal *közvetlen* kapcsolatban álltak. Fölöttük viszont három középszintű szerv diszponált, amelyek eltérő szempontok szerint minősítették a közigazgatási személyzetét és tevékenységét. Más szempontokat tartott fontosnak a pénzügyigazgatóság, a királyi adófelügyelőség és az illetékkiszabási hivatal. Ebben a sokszínű szervezeti rendben megnehezült a pénzügyminisztérium irányítói munkája is, hiszen ugyanazon tevékenységre gyakran eltérő helyi gyakorlat alakult ki.³²

A korabeli pénzügyi közigazgatási rendszer súlyos hiányossága volt a *jogorvoslati lehetőségek* koordinálatlansága, a különböző pénzügyi ágazatok divergáló szabályozása, és a fellebbezési fórumok eltérő megállapítása.³³

A szervezeti sokszínűséget tovább növelte, hogy *regionális* szinten három középfokú hatóság (pénzügyigazgatóság, illetékhivatal, adófelügyelőség) alakult, és ezek egymás közötti szakmai *koordinációja* is megoldatlan volt. Erre utalt *Lukács Béla* a képviselőház 1879. március 5-i ülésén, élesen kikelve a pénzügyi igazgatás zavarai ellen. „Pártkülönbség nélkül érezzük e bajokat: midőn az adóügyi miseriák és a pénzügyi bíraskodás helyesebb szervezésének szükségessége a pénzügyi bizottságban szóba hozatott, a pénzügyi bizottság kormánypárti és ellenzéki tagjai közt e tekintetben véleménykülönbség nem volt.” Szerinte Tisza Kálmán pénzügyigazgatási szervezeti rendszere rendkívül bonyolult és koordinálatlan, a különböző pénzügyi szervek között hiányzik a szabályozott hivatali kapcsolat. Ezt lényegében *Széll Kálmán* korábbi pénzügyminiszter is elismerte, amikor az előző évi

³² Közadók indokolása 290. o.

³³ Eszláry 64. o.

költségvetés tárgyalása alkalmával ígéretet tett, hogy a „hiányok orvoslására nézve a szükséges teendőket javaslatba” hozza.³⁴

A Jogtudományi Közlöny szakírója szerint a pénzügyi közigazgatásunk állapota egyre romlik, „mert nem akadt egy államférfi, ki mint szakember hajlandó és képes lett volna új, egységes elvekre és rendszerre alapítható pénzügyi közigazgatás megalkotására.” A pénzügyi közigazgatás hiányosságai nagy részben összefüggttek az *anyagi jogi normák* hiányával. Jellemző, hogy a bélyeg és illetékek iránti törvények és szabályok értelmezésére egy 550 oldalas „lexikont, értelmező szótárt” adtak ki 1882 elején. A pénzügyekre vonatkozó szabályokat a hivatalnokok jelentős része sem értette.³⁵ Általánossá vált a rendeleti szabályozás, amely tovább növelte a jogbizonytalanságot. A kaotikus állapotok miatt a jogaikban sértett ügyfelek jelentős része nem kapott megfelelő jogorvoslatot.

A hazai *ellenzék* sürgette ugyan a reformot, de az adóügy és pénzügyi igazgatás átalakításának átfogó koncepciójával egyik irányzata sem rendelkezett. A kormánnyal szembenálló erők csupán abban voltak egységesek, hogy az állami adók kivetésében és beszedésében a vármegye szerepét növelni kell. Az elképzelés nem szolgálta a pénzügyi modernizációt, hiszen a hatáskörüket féltő és – többségükben – hatalmi restaurációra törekvő municipiumok saját pénzügyeik kezelését is egyre nehezebben látták el.³⁶

*

Magyarországon már a neoabszolutizmus idején vertikálisan tagolt, vegyes szervezeti karakterű pénzügyigazgatási szervezet jött létre, amelyben a helyi szervek (községek és városok) komoly hatáskörrel rendelkeztek. Ez a rendszer tovább élt a dualizmusban is. Az egyenes és közvetett adók, továbbá az illetékek behajtása ügyében a pénzügyigazgatóságok megkeresésének a megyék, az adóhivatalok rendelkezéseinek a szolgabírák voltak kötelesek eleget tenni.³⁷ Ennek egyik oka, hogy a megyék erősen opponáltak a kormányt, ezért a központi hatalom a neoabszolutizmusból örökölt regionális pénzügyigazgatási rendszert hatalmi ellensúlyként használhatta. A törvényhatóságokban és rendezett tanácsú városokban a városi adóhivatal, a községekben a helyi előjáróság látta el az adóigazgatás és adókezelés körüli feladatokat. Ezek a pénzügyigazgatás alsó szintjén álló szervek az állami egyenes adók, illetve törvényhatósági, helyhatósági

³⁴ Az 1878. évi október 19-re hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai. Képviselőház. Napló. III. köt. (Szerk.: P. Szathmáry Károly) Budapest, 1879. 383-384. o.

³⁵ *Jogtudományi Közlöny*. XVII. évf. 48. sz. 1882. december 1.

³⁶ Dr. Székely József: *Fiscalismus és jogszolgáltatás. Magyar Igazságügy*. (Szerk.: Tarnai János) XVII. köt. 4. sz. 1882. 221-226. o. *Az 1889: XXVIII. tc. a pénzügyi közigazgatás szervezetének változtatásáról*. Jegyzetekkel, utalásokkal és magyarázattal ellátta: Dr. Imling Konrád. Budapest, 1889. 1-2. o. A korabeli pénzügyi közigazgatás állapotáról részletes elemzés található a törvény pénzügyminisztériumi előkészítő anyagában: Magyar Országos Levéltár K. 255. Pm. 1888-1-2592 és 1889-1-95. sz. iratok.

³⁷ A m. k. pénzügyminisztériumnak 1867. május 23-án kelt rendelete Magyarország valamennyi törvényhatóságához, adóbehajtás kérdésében. MTRT Első folyam 1867. Pest, 1868. 58. sz. 145-147. o. Az 1868. évi XXI. tc. 1. §-a szerint az adók kivetése „a törvényhatóságok és községi előjárók közreműködésével történik.”

adók mellett beszédtek és kezelték az egyházközségek, a köztestületek (kamarák), a társulatok, és az állami biztosítóintézetek kivetéseit, járulékait is.³⁸

A dualizmus időszakának első kormányai keserűen tapasztalták, hogy a lakosság *adómorálja* az állami önállóság megszerzése után sem javult. Hiába hívta fel 1867-ben az Andrássy kormány a lakosságot a közkiadások hazafias teljesítésére, az adóelkerülés mértéke és aránya nem változott. A pénzügyi kormányzat ezt követően szervezeti átalakításokkal kísérletezett, majd a hivatalnokokkal szembeni kötelező elvárássá tette a bevételi előirányzatok teljesítését. Miközben a koordinálatlan szervezet lassúvá, a pénzügyi igazgatás túlszabályozottá vált, az előírásokat sokszor figyelmen kívül hagyó, a bevételi szempontokat előtérbe helyező állami tevékenység nyomán gyakran sérültek az adózók érdekei. Az 1880-as évek elejére állandósult a pénzügyi apparátussal szembeni elégedetlenség és egyre határozottabbá vált a hatékony közigazgatási jogvédelem iránti igény. Nem tekinthetjük véletlennek, hogy az állami döntések felülvizsgálatának első hazai fóruma az 1883-ban alakított *pénzügyi közigazgatási bíróság* lett.

³⁸ Csekő Ernő: Községek, városok helye és szerepe a polgári kori adóigazgatásban. *Levéltári Szemle* 2003. 2. sz. 30. o. Vó: Szita 1993. 247. o.