

Révész T. Mihály

Az Állami Számvevőszék felállítása és működésének kezdetei

ÖSSZEGZÉS: Az osztrák–magyar kiegyezéssel újjól megteremtett parlamentarizmus 1867-ben Magyarországon is intézményesítette a törvényhozás kormány fölötti ellenőrzésének jogát, a parlament pedig a gazdasági ellenőrzés ellátására létrehozta az Állami Számvevőszéket. A számszéket becikkelyező 1870. évi XVIII. törvény azonban a szervezet jogállását felemás módon állapította meg, s feladatául csupán a számszaki kontroll teljesítését jelölte meg, minek köszönhetően az orgánium működését – a kezdetektől egészen megszűnéséig – ellentmondásos jelzőkkel illették.

KULCSSZAVAK: államháztartás, költségvetési jog, zárszámadás
JEL-KÓD: H50, H61, K100

Az Állami Számvevőszék genezisének forrásvidékét, születésének körülményeit és indokait körüljáró és szemrevételező történeti vizsgálódás aligha lehet öncélú feladatvállalás.¹ A költségvetési jogot beteljesítő zárszámadások körüli közreműködésre szánt központi pénzügyi ellenőrzési szerv kiegyezés utáni életre hívását eleink a korábbiaktól merőben eltérő viszonyok és meghatározottságok közepette sürgették.

Az 1867-es osztrák–magyar kiegyezés Magyarország számára csupán az állami szuverenitás terén jelentett korlátokat. Belső autonómiája a Lajtán inneni hatalom új garnitúráját a jogállami berendezkedés mind teljesebb megvalósításában koránt sem akadályozta. A polgári alkotmányosság *Deák Ferenc* által megálmodott építményének megtervezésekor a jogállamiság liberális értékeit állították elő-

térbe. Előbb Pest és Zágráb viszonyának rendezése, majd a közigazgatás és az igazságszolgáltatás szétválasztása, valamint a törvényhatóságok és a felelős kormány egymás mellett élésének törvénybe foglalása e törekvés jegyében fogant lépések voltak. Ugyanakkor a törvényhozói funkció centrális térbe helyezése, csakúgy, mint a végrehajtó hatalom fölötti kontrollszerep megkonstruálása eminens feladat volt. E körben kellett intézkedni a kormány működésének pénzügyi szempontú felügyeletét ellátó, önálló, független s a parlamentnek felelős szerv – az előkészítés vitáiban, a megszólalók többsége által, Állami Számvevőszékként megjelölt orgánium – felállításáról.

A továbbiakban arra vállalkozunk, hogy a dualizmuskori állam ellenőrzési struktúrájának megrajzolásával betekintést nyújtsunk a Monarchia pesti állama működésének eleddig a történetírás által nem kellően láttatott bugyraiba.

Levelezési e-cím: reveszt@vnet.hu

AZ ÁLLAMI ELLENŐRZÉS ELMÉLETI ÉS TÖRTÉNETI MEGALAPOZÁSA MAGYARORSZÁGON

Az 1867-es osztrák–magyar kiegyezés a magyar államot alkotmányos monarchiává tette, amelyben a törvényhozó tevékenységet az államfő és a legfelsőbb képviseleti szerv, az országgyűlés együttesen gyakorolta, míg a végrehajtást a király általában a parlament többségi pártjából kinevezett kormány által, azon keresztül biztosította. A kormány azonban nemcsak a királynak, hanem a törvényhozó testületnek is felelősséggel tartozott.

Az államfő mindazonáltal széles körű felügyeleti jogkörrel rendelkezett valamennyi állami és önkormányzati szerv felett. E jogkör keretében az állami szervek a király kívánságára és utasítására bármely előttük levő ügyben kötelesek voltak felvilágosítást adni, ezen túlmenően az egyes ügyek felülvizsgálatát királyi biztosok végezhették el. Ám az államfői ellenőrzési, főfelügyeleti jogkörnél sokkal terjedelmesebb volt az az ellenőrzési tevékenység, amelyet a kormány teljesített az alárendelt szervek felett, jóllehet a kabinet maga sem ellenőrizetlenül végezte feladatát.

A kormány ellenőre az országgyűlés lett, amely mint a szuverén akarat, elhatározás szerve, szuverén akaratkijelentéseket tett, s mint az állami döntéshozatal eminens szerve, a végrehajtó hatalmat is meg kellett bírálnia, vajon „annak működése megfelelt-e a törvényhozó szerv által kiképzett szuverén állami akaratnak”.²

Közhelyszerű – s ezért sem vitatott –, hogy az országgyűlés feladata a polgári államban az „állami életfolyamat” legmagasabb szinten való szabályozása. Ennek kapcsán törvényeket alkot, meghatározza az állami költségvetést, ellenőrzi annak végrehajtását, valamint a kormány egész tevékenységét. A törvényhozás kormány feletti ellenőrző funkciója egyrészt a kormánynak adott anyagi eszközök felhasználására terjed ki, másrészt felügyeletet gyakorol

annak egész tevékenysége felett. „A parlament joga a végrehajtó hatalom ellenőrzésére szükségszerű folyamánya annak, hogy ama szerve az államnak, mely a szuverén akaratot kiképezi.”³ A politikai ellenőrzési jog célja nem lehet más, mint a kialakított törvényes helyzet meg- és betartatása a közigazgatási funkciót ellátó szervekkel. Ezen belül a parlament elsősorban azt ellenőrzi, hogy a minisztérium a törvényeket végrehajtja-e, másodsorban pedig azt, hogy a törvények végrehajtása során nem követ-e el jogsértést.

Mindezekén túl – vagy talán még a politikai revízió lehetősége előtt – a törvényhozás nagy jelentőségű jogosítványa az állami költségvetés meghatározása. Értjük ezen a magyar törvényhozásnak azt a jogát, „amelynél fogva évente megállapítja az előreláthatólag felmerülő állami kiadásokat és a bevételek beszedésére a kormányt felhatalmazza”.⁴ E felhatalmazáson túl az országgyűlés joga és kötelessége annak ellenőrzése, hogy a kormány a bevételekre és a kiadásokra vonatkozó megállapításokat betartja-e. A költségvetési jog mint jogi intézmény, a parlamentnek nemcsak azt a jogát jelenti, hogy az állami költségvetési törvényt évről évre ő alkotja meg, hanem egyszersmind szükségképpen magában foglalja a parlamentnek azt a jogát is, hogy állandóan ellenőrizhesse, vajon a kormány az államháztartást tényleg a költségvetési törvény intencióinak megfelelően vezeti-e.⁵

A magyar országgyűlés költségvetési jogának megalapozásáról legelőbb az 1848. III. törvénycikkely 37. §-a szólt, leszögezve, hogy „a minisztérium az ország jövedelmeinek és szükségleteinek kimutatását – s a múltra nézve az általa kezelt jövedelmekről számadását országgyűlési megvizsgálás, illetőleg jóváhagyás végett – évenként az alsó táblánál bemutatni köteles”. A törvényhozás jogát tehát a költségvetés ellenőrzésére a forradalom e sarkalatos törvénye teremtette meg. Az 1849-től 1867-ig terjedő időszakban azonban ez a törvény természetesen nem érvényesülhetett.

PÉNZÜGYI ELLENŐRZÉS 1848/1849-BEN ÉS A NEOABSZOLUTIZMUS MAGYARORSZÁGÁN

A szabadságharc állama a viharos belpolitikai események miatt kusza és aligha áttekinthető pénzügyeinek kontrolljára hosszú hónapokon át nem keríthetett sort. E téren a legfontosabb politikai döntés egészen 1849 márciusáig várt magára, midőn aztán a képviselőház az 1848. III. törvénycikk 37. szakaszának végrehajtása érdekében létrehozta az Országos Számadásvizsgáló Bizottmányt, amelynek feladata elsősorban a kormány pénzügyi ellenőrzése, a zárszámadás felülvizsgálata volt, de hatásköre kiterjedt a pénzügyek kezelésének széles körű vizsgálatára is. A katonai helyzet állandó és mind kedvezőtlenebb változásai, az állami élet ezzel is magyarázható bizonytalanságai s az idő rövidsége, mind-mind hozzájárultak ahhoz, hogy a szabadságharc leveretésével ezen intézmény teljességgel feledésbe merüljön.

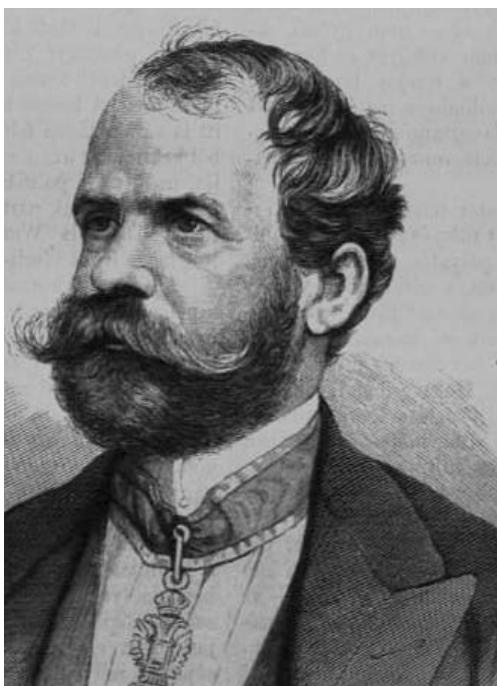
A neoabszolútizmus idején Ausztria és az

önálló állami lététől megfosztott Magyarország számviteli és ellenőrzési rendszere teljesen azonos volt. A legfőbb ellenőrző szerv hatáskörének kialakulása a két országban a többi európai állam ellenőrzési szerveinek hatáskörétől eltérő irányú fejlődést mutatott. 1854-től 1867. január 1-jéig mindkét országban az ellenőrzést legfelsőbb fokon az osztrák Oberste Rechnungscontroll-behörde végezte. A kiegyezés közeledtével Ausztriában az Oberster Rechnungshof feladata lett az álla-

mi számvitel és pénzkezelés ellenőrzése. Ugyanakkor Magyarországon az önálló állami ellenőrzési szervezet kiépítésének útján az első lépés az 1867. december 3-án kelt, „legfelsőbb elhatározással jóváhagyott” utasítás volt, amelyet követve szervezték meg az „állam-főkönyvelési osztályt” a Pénzügyminisztérium kebelében. E szervezetet a pénzügyi, gazdasági tevékenység teljes ellenőrzésének feladatával bízták meg, amely végső fokon az állami zárszámadás elkészítésében csúcsonosodott ki.

Az 1867-es pénztári kimutatást,⁶ valamint az 1868.⁷ és 1869.⁸ évi zárszámadást már az államfőkönyvelési osztály állította össze, amely a Pénzügyminisztérium egyik részlegeként természetesen a kormánynak volt alárendelve és így – amint azt *Ghyyczy Kálmán* találóan megjegyezte – „csak könyvelt, de nem ellenőrzött, csak számba vette a kimutatott bevételeket és kiadásokat, de nem gyakorolhatott a fölötte álló kormánnyal szemben ellenőrzést arra vonatkozóan, hogy a bevétel és a kiadás a költségvetésnek és egyéb törvényeknek megfelel-e.”⁹

A költségvetési kontroll végső orgánuma, a képviselőház pedig nagy létszáma miatt volt képtelen a zárszámadási jog megfelelő gyakorlására. A ház pénzügyi bizottsága ezért az 1868-as zárszámadás tárgyalásakor (1868. november 12-én) maga is akként vélekedett, hogy „az állami számadások megvizsgálása (...) egy legfelsőbb állam-számszék által vétethetik sikerrel fogantba, nem pedig egy parlamenti bizottság által, mely utóbbinak hivatását csak a legfőbb számszék által elkészített számadásnak, valamint az ez által előterjesztett szakbeli jelentésnek felülvizsgálata és megbírálása képezheti”.¹⁰ Ilyen hatóság felállítása érdekében azután a törvényhozó testület és később a pénzügyminiszter is tett lépéseket. Az 1867–1872-i országgyűlés első ülészakán *Várady Gábor* nyújtott be törvényjavaslatot „az állami számvevőség felállításáról és hatásköréről”¹¹, amelyet 1869. október 16-án a pénzügyi bizottsághoz utasítottak. Később,



WENINGER VINCE (előbb a magyar, majd a bécsi közös pénzügyminisztérium vezető alkalmazottja)

1869. november 16-án *Lónyay Menyhért* még pénzügyminiszterként terjesztett elő javaslatot az „országos főszámvevőszék” felállítására és hatásköre tárgyában.¹²

AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK MEGTEREMTÉSE

A XIX. században az ellenőrzés új korszaka kezdődött, amikor a francia forradalom hatására az egyes államokban alkotmányos átalakulás következett be, s a parlament költségvetési jogát szinte minden európai országban elismerték. Ennek további folyománya volt, hogy a törvényhozó testület ellenőrzését a kormány egész gazdálkodására kiterjesztették: „...a költségvetési jog tökéletlen volna, mert a költségvetés megszavazásának akkor lehet a kormányzatra és az államháztartás vitelére irányító hatása, ha az országgyűlésnek jogában áll utólagosan is megvizsgálni és megállapítani, hogy a költségvetési törvény akaratának megfelelően hajtotta-e végre.”¹³

Az országgyűlés azonban – mint láttuk – szervezeténél és felépítésénél fogva nem lehetett alkalmas arra, hogy a kormány feletti ellenőrzést teljes egészében és terjedelmében saját maga végezze. Nem tehetette ezt már csak azért sem, mert az ellenőrzés nem volt leszűkíthető csak a költségvetési hitelek betartásának ellenőrzésére, hanem „ennél a közigazgatási ellenőrzés szempontjait is egész terjedelmükben érvényesíteni kell, vagyis azt kell bírálnia, hogy a kormány a közpénzek beszédésénél és felhasználásánál az államháztartás vitelére irányadó pénzügyi törvényeket és szabályokat betartotta-e”.¹⁴

Ennek a fontos feladatnak a megoldását tehát sikeresen sem az országgyűlés, sem annak egy bizottsága nem tudta biztosítani, hiszen e tevékenység állandó és tervszerű, céltudatos munkát igényelt. Mindezek világosan indokolták egy független, felelős állami szerv felállítását, amelyről az 1870. XVIII. törvénycikkely határozott.

PARLAMENTI VITA AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK SZERVEZÉSÉRŐL ÉS HATÁSKÖRÉRŐL

A jogtörténetírás számos úton indulhat el, midőn vállalkozik arra, hogy a jogállamiság megteremtésének s tökéletesítésének mindig aktuális feladatait körüljárva egy-egy intézmény hajdani előképeit, megvalósulási formáit állítja a vizsgálódás középpontjába. Pontos dogmatikai elemzésbe foghat, mérnöki precizitással patikámélegre teheti az egyes szervek vagy elvek működési mechanizmusát. Megteheti azt is, hogy a létrejött s egykor nagy súllyal rendelkező intézmények, hivatalok működésének levéltári adatait tárja a kortársi szakmai közvélemény elé. S vállalható a harmadik út is, amely a legtöbb vargabetűt és buktatót rejtegeti, amikor a két megoldást ötvöző kombinált módszer alkalmaztatik. Egy rövid referátum keretében e módszer érvényesítése túlzott próbatételnek tűnhet. Ám mégis kísérletet kell tenni a számvevőszék körüli parlamenti viták felelevenítésére, majd működése kezdeti tapasztalatainak összefoglalására abban a reményben, hogy a XIX. századi klasszikus gondolatok és vélemények, kritikák tanulságul szolgálnak a manának is.

Az Országgyűlés a számvevőszékről szóló törvényjavaslat részletes vitáját 1870 februárjában kezdte meg, s *Széll Kálmán*, a központi bizottság előadója világított rá az új intézmény szükségességére, vázolta fontosabb feladatait és a törvényjavaslat egyes vitás szakaszait. Az előadó a számszék létjogo-



LÓNYAY MENYHÉRT (pénzügyminiszter, később 1871/72-ben miniszterelnök)

sultsága mellett érvelt, midőn hangoztatta: az „országgyűlés a számadások megvizsgálásának az 1848-as törvényekben lefektetett jogát csak úgy gyakorolhatja kimerítően, teljes mértékben és biztonsággal, ha fenntartva magának az átvizsgálás jogát, a részletes ellenőrzést, melyet lépcsőről-lépésre szakadatlanul, minden részletében maga teljesíteni alig volna képes, oly közegre bízta, mely úgy állásra, mint hatáskörre nézve elégséges garanciát nyújt arra, hogy rendeltetését azon föladathoz híven, mely oly nagy, oly fontos, teljesíteni fogja.”¹⁵

Az ígéretes politikai pályáját éppen megkezdő Széll Kálmán kiemelte: a felállítandó intézmény nem kevesebbre vállalkozhat, mint arra, hogy „ellenőrizze folytonosan a ministeri számvevőségeket, melyek az előleges adminisztratív kontrollt gyakorolják és a számvitel szolgálatát teljesítik, éppúgy, mint az államháztartással foglalkozó minden egyéb hatóságot”.¹⁶

A központi bizottság nézete szerint ahhoz, hogy a feladatnak a számvevőszék megfelelhessen, olyan elvek alapján kell elhelyezni az állami szervezetek között, amelyek biztosítják ennek rendeltetésszerű tevékenységét. Az előadó az elveket két fő csoportba sorolta: „Az egyik az, hogy ezen intézmény részére a törvény oly önállást biztosítson, mely koordinálván azt a közigazgatási kormányzattal, megadjon szabad működésére minden szükséges eszközt és föltételt a közigazgatási hatóság ellenőrzése céljából; de másrésztől összhangba illessze be a létező államalkatba, a parlamentáris kormányformának nagy keretébe.”¹⁷

Az előadói beszéd után a központi bizottság kisebbségi véleményét *Györffy Gyula* ismertette, aki a többi megszólaló ellenzéki honatyával együtt számos ponton támadta a kormánypropozícióját. A továbbiakban a törvényjavaslat legtöbb vitát kiváltó szakaszait ismertette kerítünk sort a tervezet főbb intézkedéseinek ismertetésére.

Az Állami Számvevőszék felállításáról és hatásköréről rendelkező 1870. XVIII. törvény-cikkely 1. §-a szerint az állam bevételeinek és

kiadásainak, „az államvagyonnak és az államadósság kezelésének ellenőrzése végett Állami Számvevőszék állíttatik fel.”

A törvényi tételzés azonban nem csupán pragmatikus szempontok figyelembevételének köszönhetően vált a Corpus Juris részévé. Elvi és jogállami posztulátumok teljesítése ugyancsak motiválták a jogalkotókat. „Az alkotmányosság egyik legfőbb követelménye, hogy az országgyűlés a közjövödelmek hova fordítását minél intenzívebben ellenőrizhesse és, hogy ezen munkájában az ellenőrzésre hivatott legfőbb ellenőrző hatóság részéről minél hathatóbb segítséget kapjon.”¹⁸ Az eredményes és hiteles segítség egyik garanciális feltételként tartották vitálisan meghatározónak, hogy az Állami Számvevőszék a kormánytól szervezetenként független legyen.

E követelményt fogalmazta meg a törvény 2. §-a, kimondván, hogy a számszék a minisztériumtól független, önálló hatáskörrel bír.

Szervezeti felépítését tekintve az Állami Számvevőszék csaknem megegyezett a minisztériumokkal. Személyi állományát az elnök mellett egy főszámtanácsos, a szükséges számú számtanácsos és a segéd személyzet jelentette, akikhez a kiszolgáló személyzet járult (3. §). Az elnök fizetése elérhette a miniszteri fizetést.

A törvény 4. §-a az összeférhetetlenség eseteit sorolta fel. A számvevőszéknél érdemi munkát végzők a parlament alsó- vagy felsőházának tagjai nem lehettek, a miniszterekkel, illetve egymással a törvényben meghatározott rokoni viszonyban nem állhattak. Az intézmény elnöke és többi tagja semmiféle más állami vagy magánhivatalt és olyan állást vagy tisztséget nem viselhettek, amely számadási vagy vagyoni felelősséggel járt – a természetes és törvényes gyámság egyedüli kivételével –; és sem közvetlenül, sem hozzátartozóik vagy más közvetítők által nem vehettek részt oly vállalatok igazgatásában vagy ügyvitelében, amelyek az államnak beszámolni kötelesek vagy az ál-

lammal bárminő segélyezési vagy szerződési viszonyban állottak (5. §).

A számvevőszék elnökét a képviselőház kezdeményezésére az országgyűlés által kijelölt három személy közül a miniszterelnök ellenjegyzése mellett az államfő életfogytiglan nevezte ki.¹⁹ A számvevőszék elnöke tevékenységében az államfőtől független státuszt élvezett, az őt el nem mozdíthatta, s működését illetően utasítást nem adhatott, egyébként személyesen volt felelős minden mulasztásért vagy törvényellenes eljárásért, amelyet vagy maga követett el, vagy amelyről tudomása volt, de nem terjesztette az országgyűlés elé. Az elnök a számvevőszék tevékenységét személyes felelősséggel irányította, felelősségre vonása a parlament által úgy történhetett, mint a minisztereké.

A számvevőszék gondoskodott az úgynevezett állami főkönyv vezetéséről, amelynek számlái az állami költségvetés szerkezetének feleltek meg. A központi és az ágazati ellenőrzés koordinációját volt hivatott megoldani a törvény 13. §-a, amely kimondta, hogy „minden minisztérium köteles úgy saját számvevősege, vagy számvevő osztálya, mint az alatta álló s önálló utalványozási joggal felruházott hatóságok számveteli kimutatásait egybeállítás és ellenőrzés végett az állami számvevőszéknek havonta megküldeni”.

A számvevőszék feladata volt az ellenőrzés és a nyilvántartás megszervezése és elvégzése az közigazgatás valamennyi ágában. Ennek kapcsán ellenőrizték, hogy minden számadást kellően igazoltak-e, az utalványozások a költségvetési törvény alapján történtek-e, és a kiadások nem haladták-e túl az engedélyezett szintet. A most vázolt ellenőrzési feladatoknak megfelelően a számszék jogosult volt a miniszteri számvevősegek vagy számvevő osztályok, valamint más önálló utalványozási joggal bíró állami hatóságok ügykezelését, az állami pénzekről és anyagokról vezetett számadásait, bármely bevételt vagy kiadást igazoló okiratot

az illető miniszter előzetes értesítése mellett esetről esetre megvizsgálni. Bármely rendellenes jelenség esetén az állami számvevőszék az illetékes minisztertől felvilágosítást kérhetett, s ha az nem elégítette ki, akkor az ügy összes irataival együtt elküldte azt a minisztertanácsnak, amely írásbeli határozatot hozott a kérdésben.

Az Állami Számvevőszék hatáskörébe tartozott – amint arról már említést tettünk – az államadósságok ellenőrzése. A számszék ellenőrizte egyrészt, hogy az állam tartozásait megfelelően nyilvántartják-e, másrészt, „hogy az állam által elvállalt kötelezettségek mind az adósságokra, mind azon tartozásokra nézve, amelyekért az állam jótállást vállalt, a kamatfizetést, a tőketörlesztést és a hitelezők biztosítását illetőleg megtartatnak-e”. Ezen ellenőrzési funkció megfelelő ellátása érdekében a legfőbb ellenőrző hatóságnak joga volt a Pénzügyminisztérium útján annak hitelügyi osztályától felvilágosítást és kimutatásokat kérni.

Az 1870. XVIII. törvény tervezetének eddigiekben ismertetett szakaszai nem váltottak ki különösebben nagy vitát a jogszabály országgyűlési tárgyalása alkalmával. Az ezeket követő rendelkezések megvitatása során azonban kiéleződtek az ellentétek a ház többsége és az ellenzék között. Erre legelőbb a javaslat 21. §-a szolgáltatott alkalmat, amely feljogosította az Állami Számvevőszéket arra, hogy az általa végzett összes ellenőrzés eredményéről negyedévenként kimutatást készítsen és azt észrevételeivel együtt a minisztertanácshoz megküldje. A tervezet utalt arra is, hogy a kormány köteles a számszéki álláspontokra írásban és határozatilag reflektálni.

A szöveg bírálói kevesellték a felállítandó szervezet függetlenségének s önállóságának garanciáit. A törvényt előkészítő parlamenti bizottság kisebbségi véleményben lévő tagjai azt szorgalmazták, hogy „az államszámvevőszék elnökének az országgyűléssel közvetlen érintke-



CSENGERY ANTAL (az állandó pénzügyi bizottság elnöke)

zése (...) biztosítva legyen”. Erre tekintettel a többségi vélemény azon megoldását, amely szerint az ellenőrző szerv jelentései „a miniszterelnök útján lennének az országgyűlés elé terjesztendők, a törvényjavaslatnak nemcsak szellemével, hanem céljával is ütközönek” tartották.²⁰

A kisebbségi vélemény annak indokoltságát is felvetette, „hogy olyan esetekben, midőn az állami számvevőszék – ellenőrzése eredményül – azt tapasztalná, hogy a közigazgatás egyes ágaiban az

államköltségvetési törvény által engedélyezett összegeknél nagyobb kiadások tétettek, az erről készítendő kimutatást és észrevételeit ne csak a ministeri tanács elé terjessze, hanem azt egyidejűleg a képviselő háznak is megküldeni tartozzék”.²¹ Jelentős eltérés esetén pedig azonnali jelentést vártak volna el képviselőház számára.²²

A módosító javaslatot az országgyűlés plénuma nem fogadta el. S noha hatékony ellenőrző tevékenység ellátására, a kormány gazdasági tevékenységének revíziójára az ellenőrző hatóság akkor lehet képes, ha széles hatáskörrel rendelkezik, s megbízójával, a parlamenttel közvetlenül érintkezhet, a kormány és az azt támogató többség úgy találta praktikusnak, ám egyúttal elégségesnek is, hogy a számvevőszék az országgyűléssel csak a végrehajtó hatalom közbejöttével érintkezhessek.

A számvevőszék és az Országgyűlés viszonyát jelentősen árnyalta az is, hogy milyen módon terjesztik a törvényhozás elé a legfőbb ellenőrző hatóság által szerkesztett és összeállít

tott zárszámadásokat. A legnagyobb vita e kérdéssel kapcsolatban alakult ki mind a plánum előkészítésének fázisában, a központi bizottságban, mind a képviselőházban. A kisebbségi vélemény egyik szerzője, Györffy Gyula, leszögezte: A törvény céljával nem tartható összeegyeztethetőnek az a tétel, amely szerint „az állami számvevőszék köteles évenként szeptember elsejéig a megelőző évre vonatkozóan zárszámadást, egybehasonlítva az azon évre törvényhozásilag megállapított költségvetéssel, elkészíteni s észrevételeivel együtt a ministeri tanáccsal közölni. A zárszámadás az állami számvevőszék észrevételével és a ministeri tanácsnak ezekre vonatkozó határozataival együtt, a miniszterelnök által haladéktalanul az országgyűlés elé terjesztendő.”²³

Kétségtelen, hogy a törvényjavaslat e kifogásolt megoldásának fő hiányossága pongyola megfogalmazásában volt tetten érhető. A szöveg elmulasztott ugyanis határidőt szabni arra, hogy a kormány a zárszámadást mikor, illetve meddig köteles az országgyűlés elé terjeszteni. A kodifikátorok nem voltak tehát figyelemmel „arra az eshetőségre, ha a kormány a számvevőszék jelentéseit hosszabb ideig valamely okból nem terjeszti elő”.²⁴

A Csengery Antal által „fürgének” aposztrofált ellenzék ennek megfelelően módosítani óhajtott a szövegen. Az oppozíció nevében megszólalók azt javasolták, hogy a szövegtervezet idevágó négy utolsó sorát alakítsák át. Álláspontjuk szerint a kormány véleményezhette volna a számszék jelentését, majd az arra adott végső hatósági reflexióval együtt a teljes dokumentációt „legfeljebb szeptember hó közepéig a képviselőház elnöke” terjessze az országgyűlés elé.²⁵

Nem kétséges, hogy e módosítás elfogadása a számvevőszék kormánytól való nagyobb függetlenségét eredményezte volna. Az elfogadott és már ismertetett 22. § viszont az állami számvevőszék autonómiáját, önállóságát és felelősségét ugyancsak korlátozta. Önállóságát azért,

„mert ha az államszámvevőszék az országgyűléshez nem közvetlenül, önjogúlag, hanem csak a minisztérium közvetítése mellett” és mintegy annak eljárásjogilag kiszolgáltatta tehetette meg előterjesztéseit, ebben a helyzetben a kortársi kritika szerint annak az ő „supremáciáját éreztetni nagyon bőséges alkalma leend”.²⁶

A kormányzó többség azonban kitartott az eredeti javaslat mellett, s ellenérvként azt említette meg, hogy ha az állami számvevőszék terjesztené az országgyűlés elé a zárszámadást, akkor a minisztérium lenne az állami számvevőszéknek alárendelve. E nem túl megalapozott s nem is nagyon részletezett argumentáció jól érzékeltette, hogy a minisztérium nem támogatta a textusban azt a megoldást, amelynek alapján tevékenységét szigorúbban és hatékonyabban ellenőrizhették volna.

Ezt a tényt közvonalazta *Szontágh Pál* is felszólalásában: „Valóságos egyöntetű mű tűnik föl előttem, én nem igyekszem megmagyarázni – hisz majd talán egy kutató jogtudós, vagy pedig az, ki a magyar törvényhozásnak történelmét fogja írni, le fogja lebbenteni a fátyolt annak idejében, miért csuklik meg egyszerre ezen logikai rend a 21., 22. §-ok közt, miért félnek a közel érintkezéstől az országgyűlés és az állami számvevőszék között.”²⁷

A hosszúra nyúlt vita után az országgyűlés, bár csekély szótöbbséggel, a 22. § javasolt szövegét is elfogadta, s ezzel a törvénytervezet nagy viharokat valójában ki sem váltó parlamenti tárgyalása le is zárult.

AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK MŰKÖDÉSÉNEK KEZDETEI

A törvény alapján létrejött Állami Számvevőszék ideiglenes ügyrendjét – amelynek gerince a régi, megszűnt államfőkönnyvelési osztály szabályzata volt – a király 1870. november 14-én hagyta jóvá, s ezzel 1871 elején meg is indult a munka. Az 1870-es zárszámadást már e szerv

készítette el, de utólagosan ugyancsak a számvevőszék bírálta el az 1867-es „kezelési kimutatót”, valamint az 1868.²⁸ és az 1869. évi zárszámadást is.²⁹

Az 1870-es zárszámadást tartalmazó számvevőszéki jelentés³⁰ részletesen szólt az államháztartásról, az államvagyon, valamint az államadóságok kezeléséről, számviteli tapasztalatokról. E jelentés nemcsak azt tartotta szem előtt, hogy szigorúan ellenőrizze a minisztérium gazdálkodását és a különféle tételek összeállításával, adatok közzétételével az Országgyűlésnek elégséges alapot nyújtson a politikai ellenőrzésre, hanem jó néhány alkalommal maga is megbírálta a kormány eljárását.

A fejezetek és rovatok vallasakor megemlíttette azokat a főbb hiányosságokat is, amelyeket az egyes minisztériumok „tárcakezelésénél” észlelt. Így a közmunka- és közlekedési minisztérium gazdálkodása fölött szemlét tartva többek között megjegyezte: „A minisztérium csak az útépitésnél felelt meg a várakozásnak annyiban, hogy a nyitott hitelt a kitűzött célokra felhasználta; a vízépitésnél folytatott működése már kevésbé eredménydús, miután különösen a rendkívüli építésekre nyitott hitel csaknem egészen érintetlenül maradt; a vasútépítésre megszavazott hitel ellenében történt megtakarítása pedig úgy nemzetgazdasági, mint egyszerű pénzügyi tekintetéből is éppen káros.”³¹

A honvédelmi minisztérium költségvetési tevékenységének bírálatakor pedig nem mulasztotta el a számszék megvilágítani azokat a tényezőket, amelyek az állam gazdálkodásának tartalmi ellenőrzésére hatalmazták fel. „Az állami számszék jogosítva, sőt kötelezve van (...) az 1870. évi XVIII. t. cz. és különösen a legfelsőbb jóváhagyást nyert »ideiglenes ügyrend« 17. §-a 4. pontja értelmében a számadások, illetőleg a számadási okmányoknak számszerinti megvizsgálásán kívül, különösen azon sokkal fontosabb kérdés megbírálásában (...), vajon a minisztérium kellő takarékoság-

gal rendelkezett-e kiadási hitele fölött? igen vagy nem? s ha nem, mi módon lettek volna a költségek megszoríthatók? (...) Az állami számvevőszék – érvelt számottevő belső meggyőződéssel az intézmény – nemcsak arra érzi hatáskörét kiterjesztettnek, hogy megítélje, vajon bizonyos tétel bír-e törvényszerű fedezettel vagy nem? – mert ez az első s legkönnyebb része mindazon feladatoknak, melyeket megoldani kötelessége, hanem hivatva van megítélni: vajon a költségek szükségesek, célszerűek-e? és megfelelnek-e az okszerű gazdálkodás követelményeinek.”³²

A minisztertanács az első konfliktust jelentő számvevőszéki jelentésre három hónappal később tette meg észrevételeit,³³ s terjesztette a képviselőház elé az „államháztartás, államvagyon és államadósságok kezelése körül szerzett számvevőszéki tapasztalatokat”. E jelentésben a minisztertanács előrebocsátotta, hogy „csupán azon elvi javaslatok taglalásába bocsátkozik és azok fölötti nézeteit fejezi ki, melyeket az állami számvevőszék jelentésének általános részében tesz”.³⁴

A számszék általános elvi javaslatainak vitatásával a pesti végrehajtó hatalom a számvevőszék valódi, tartalmi ellenőrző jogköre elleni offenzíváját indította meg. S tette ezt azzal a céllal, hogy a legfelsőbb ellenőrző hatóságot elsősorban számszaki, adminisztratív revizori szervvé degradálja. A siker érdekében a minisztertanács leszögezte: „Az 1870. XVIII. t. cz. egész szelleméből, de főleg annak 14. szakaszából, mely az állami számvevőszéket a közigazgatás körüli ellenőrzés és nyilvántartás tekintetében megillető hatáskört körvonalazza, világosan és félreismerhetetlenül kitetszik, hogy az állami számvevőszék csupán ellenőrzési joggal ruháztatott fel a törvény által, mely jognak terjedelme az idézett törvény 14. §-ának a)–c) pontjaiban szorosán meg van határozva.” Éppen ezért „midőn az állami számvevőszék jelentésének 12. lapján a közmunka- és közlekedési minisztériumnak 1870. évi tárczakezelését

taglalván, ezen minisztérium eljárása fölött ítéletet mond (...), akkor a ministeri tanács véleménye szerint átlépte azon határt, melyet az előbb idézett törvény eléje vont. A minisztérium eljárása fölött helyeslő vagy kárhóztató ítéletet mondani a törvényhozás joga, mely e joggal az állami számvevőszéket nem ruházta fel.”³⁵

A tagadás terrénumát elhagyva a kabinet érvelésében továbbment, s leszögezte: „Az ellenőrzés köre csak addig terjedhet, és az 1870. XVIII. t. cz. 14. S-a szerint addig is terjed, hogy az állami számvevőszék megfigyelje és kimutassa, vajon a minisztérium nem hágtá-e túl az országgyűlés által bizonyos célra megszavazott hitelösszeget? azt az országgyűlés által megszavazott célra fordította-e? és az e célra való fordításban megtartotta-e a számviteli rendszer által követelt alakszerűséget? és hogy az e tekintetben észlelt hiányokat, az azok iránt netán nyert indoklásokkal együtt az országgyűlésnek bejelentse. A mi ezen a követelésen túlmegy, az az adminisztráció körébe vág, és ellenőrző hatóság feladata nem lehet.”³⁶

A minisztérium a számszék hatáskörének kiterjesztő értelmezését az „ideiglenes ügyrend” hivatkozott 17. paragrafusának 4. pontjából nem tartotta levezethetőnek. Ez a passzus ugyanis arról szólt, hogy „a számadások, illetőleg számadási okmányok nemcsak számszerint, hanem arra nézve vizsgálandók meg leginkább: vajon az állami vagyon és jövedelmek kezelése, így a kiadási hitelek felhasználása körül történt intézkedések megfelelnek-e a törvényeknek, a fennálló külön szabályrendeleteknek és az okszerű gazdálkodás követelményeinek? vajon a minisztérium kellő takarékosággal rendelkezett-e kiadási hitele felett? vagy pedig mi módon lettek volna a költségek megszoríthatók?”³⁷

Ám e nem túl homályos szöveg citálásakor, annak megszorító értelmezése nem csekély nehézséget jelenthetett. Aligha csodálható, hogy a kabinet érvelése itt el is gyengült, s a józan észnek és a nyelvtani értelmezés szabályainak is ellentmondva, de nem túl meggyőzően szögez-

te le: „Az ideiglenes ügyrend ezen §-ából teljeséggel nem lehet levonni azon értelmet, melyet az állami számvevőszék annak adni törekedik. Mert az ideiglenes ügyrend ezen §-a sem engedi meg vagy rendeli el, hogy az állami számvevőszék az egyes szakminiszterek ügykezelésébe tanácsadás vagy bírálóat által beleereshkedjék.”³⁸ A minisztertanács a képviselőház elé terjesztett észrevételeiben hangoztatta, hogy a felmerült kérdésekben a végső állásfoglalás a törvényhozó testületet illeti.

A parlamenti döntés e kérdésben azonban igencsak váratott magára. Hosszú éveknek kellett eltelnie ahhoz, hogy a képviselőház zárszámadási bizottsága benyújtsa – egyébként az ügy meritumát valójában nem is érintő – véleményét a számszék összefoglaló jelentéseiről.

A törvényhozás ugyanis a számvevőszék és a kormány között kialakult elvi konfliktust nem oldotta fel. Jóllehet a különböző számadások, számítások ellenőrzését nagy körültekintéssel és precizitással végezte a zárszámadási bizottság, de éppen a lényegi kérdésben, a számszék hatáskörének vitájában nem foglalt állást, mondván: „A zárszámadási bizottság a minisztertanács és a számszék között ez utóbbi hatáskörére vonatkozólag felmerült elvi eltérés taglalásába, sem az idézett törvénycikk idevágó intézkedéseinek értelmezésében ezúttal nem bocsátkozik, a mennyiben ezen kérdésnek czélszerű és alapos megvitatása és eldöntése akkor fog leghelyesebben eszközöltetni, mikor a képviselőház az állam számvitel rendszere iránt és ezzel kapcsolatosan az állami számvevőszék ügykezelésének szabályozásáról szóló törvényjavaslatot veendő tárgyalás alá.”³⁹

Megjegyzendő azonban, hogy az utóbbi kérdést szabályozó törvény sem rendelkezett a vitát illetően.⁴⁰

Ám nem foglalt állást a vitában a képviselőház maga sem, amely nem csekély késedelemmel, 1875. május 7-én tárgyalta meg és fogadta el az 1870. évi zárszámadást.⁴¹ A kormány s az

egy-egy minisztériumok pedig e hallgatást úgy értelmezték, hogy az állami számvevőszék – immáron a törvényhozás hallgatólagoos beleegyezésével – csupán számszaki, revizori ellenőrzésre jogosított szerv.⁴²

ÖSSZEFOGLALÁS

E rövid, csupán vázaltszerű, elemzés a dualizmus kori magyar állam központi ellenőrzési szerve, az állami számvevőszék létrejöttének fázisait, illetve kezdeti tevékenységének főbb mozzanatait villantotta fel.

A kiegyezéssel újjól megteremtett parlamentarizmus – mint láttuk – Magyarországon is intézményesítette a törvényhozás kormányfeletti ellenőrzésének jogkörét, a parlament pedig a gazdasági ellenőrzés feladatának ellátására létrehozta az Állami Számvevőszéket.

A pénzügyi ellenőrzés hazai hőskorát láttató tablónkból kiviláglott azonban, hogy az Állami Számvevőszék az Országgyűlés által reá testált feladatot – tevékenységének általunk vizsgált első szakaszában – nem tudta kielégítően megoldani.

Az érdemi sikertelenség okait kutatva megállapítható, hogy a legfőbb ellenőrzési szerv működésének Achilles-sarka éppen az a tisztázatlan jogállás volt, amelyet a kompromisszumos 1870. XVIII. törvénycikk hagyományozott az utókorra. A számvevőszéket ugyanis – amint azt láthattuk – a „létező államalkatba” oly módon illesztették be, hogy azt a kormánytól nem tették tökéletesen függetlenné. Ez a tételünk pedig még akkor is megdönthetetlennek tűnik, ha figyelembe vesszük, hogy az 1870. XVIII. törvénycikkely az intézményt a kormánytól szervezetileg elválasztotta. Látni kell azonban, hogy ez csupán elődjével, az addig pénzügyminiszteri felügyelet alatt működő „államfőkönyvelési osztállyal” szemben volt előrehaladás. Az új ellenőrzési szerv függetlenségét ugyanis a törvény elsősorban azzal tette kétsé-

gessé, hogy elzárta a képviselőházzal való közvetlen érintkezéstől.

Az Állami Számvevőszék mint legfőbb ellenőrzési szerv jelentéseit, észrevételeit közvetlenül nem, hanem csak a kormány, illetve annak elnöke útján juttathatta el a parlamenthez.

Ám a törvénynek még ennél is lényegesebb hiányossága volt az, hogy nem biztosította határozott, világos rendelkezésekkel a „számszék” jogát a kormány gazdasági, pénzügyi működésének érdemi ellenőrzésére és bírálatára. Ennek hiányában pedig e szervezet tevékenysége és ezzel együtt a parlamentnek a közpénzekkel gazdálkodó szervek feletti ellenőrzési jogköre jobbára formális volt, s így korlátozott hatású maradt. Ezek után nem csodálható, hogy a számszék kezdeti tevékenységét közel sem koronázta teljes siker, bár hozzá kell tennünk, hogy az ismertett okokon kívül az eredményes munkát még szervezési és ügyviteli hiányosságok is hátráltatták.

A részbeni deficités működés mérlegét magyarázza az is, hogy maga a törvényhozás sem ismerte fel ellenőrzési szervének küldetését, vagy ami még valószínűbb, a parlament többsége nem ébredt rá a saját kebeléből alakult kormány ellenőrzésének politikai jelentőségére. A parlamenti többség, a kormánypárt, ugyanis a belőle alakult kormánnyal azonos érdekeket képviselt, ezért nyilván nem tartotta fontosnak s különösen politikailag kívánatosnak a minisztériumok költségvetési gazdálkodásának hibáit, hiányosságait felhánytorgatni, s azt, hogy a netán, s nem is csupán sporadikus korrupciós eseteket vagy a nyíltan megmutakozó panamát a

számszék az ország nyilvánossága elé tárja. Ezzel lehetőséget adott volna az ellenzéknek a kormánnyal szembeni kritika fokozására, ily módon akaratlanul is támogatva a parlamenti ellenzék harcát a többséggel szemben.

Mindezek – úgy gondoljuk – érthetőbbé teszik azt a tényt, hogy a kiegyezés után „a már régóta rendezetlen államháztartás letárgyalása” több mint ötévi késést szenvedett. E késedelem pedig legékeesebb bizonyítéka volt a központi állami ellenőrző tevékenység nem kielégítő, lényegében formális működésének.

Az Állami Számvevőszék azonban az általunk vizsgált időszak után sem vált jelentős ellenőrző szervvé, még annak ellenére sem, hogy az 1914. évi IV. törvénycikkely az intézmény nevét „M. kir. Legfőbb Számvevőszékre” változtatta. Pedig e jogszabály célja éppen a számszék tekintélyének növelése volt. A törvény alkotói maguk is beismerték: „Az Állami Számvevőszék közjogi állását és hivatását igaz mivolta szerint belevinni a köztudatba mindaddig nem sikerült. De még a hivatalos köröknek jó része sincs tisztában – az állami számszéknek több mint 42 évi fennállása után sem – e hatóság rendeltetésével és jellegével. E kétségtelen visszás és a hatóság működésére hátrányosan kiható helyzeten kíván változtatni az 1. §, amely kimondta, hogy az állami számszék neve megváltozik.”⁴³ Az új törvénnyel, a kérdés formai kezelésével azonban a számszék presztízse nem emelkedett számottevően, hiszen a lényeg, a számszék kormánnyal szembeni függetlensége a polgári korszak egészében mit sem változott.

JEGYZETEK

¹ Lásd erről bővebben a szerző A központi állami ellenőrzés szervezetének kialakulása Magyarországon 1867 után című tanulmányát (Budapest, 1971)., illetve ugyanő: Adalékok az Állami Számvevőszék múlt századi történetéhez. In: A számszék /Tanulmányok, külföldi törvények/ Budapest,

1989. Szerk.: Dr. Timoránszky Péter., továbbá Az Állami Számvevőszék felállítása és működésének kezdetei, In: Jogtörténeti Dolgozatok, Győr., 2000. 7–25., Patzner László: Legfőbb Állami Számvevőszék 1870–1949, Magyar Közigazgatás 1990.2. 164 és köv. old., Horváth György: Az Állami Számve-

- vőszék történetének tanulságai. Pénzügyi Szemle, 1991. 3. szám, 231 és köv. old., Pétervári Kinga: Az állami számvevőszék magyarországi története, In: Jogi Tanulmányok 1997., Szerk.: Harmathy Attila 315–338., Kovács Árpád: A M. kir. Állami Számvevőszék 1870-es megalakulása és előzményei, Magyar Közigazgatás 2000.1. 668 és köv. old., Kovács Árpád: Töredékek a Magyar Királyi Állami Számvevőszék 1870-es megalakulásáról és előzményeiről, Pénzügyi Szemle, 2002. 9. 823 és köv. old. Cieger András: Lónyay Menyhért 1822–1884. Századvég, 2008, 234–244. oldal
- ² Balogh Arthur: A törvényhozó hatalom. Budapest, 1889, 81. oldal
- ³ Ugyanott, 106. oldal
- ⁴ Kmety Károly: A magyar közigazgatási és pénzügyi jog kézikönyve. Budapest, 1911, 68. oldal
- ⁵ Márffy Ede: A magyar pénzügyi jog kézikönyve. Budapest, 1930, 138. oldal
- ⁶ 1865-ik évi december 10-dikére hirdetett országgyűlés képviselőházának irományai. VI. 62. 328. sz. Az állami bevételek és kiadások 1867-ben. A cs. kir. legfőbb Számszék által közlött számlák alapján az egyes ministériumok és ágak fejezetei és címei szerint egybeállítottatott a magyar királyi államfőkönyvelés osztály által. Budán, 1868. évi szeptember hó 30-án.
- ⁷ Állam-Zárszámadás a Magyar Korona országai részére 1868. évre a magyar királyi Állam-főkönyvelési Osztálytól Budán, 1869. évi szeptember hó 30-án.
- ⁸ Állami Zárszámadás a Magyar Korona Országai részére 1869. évre, 1870. évi október hó 28-án Budán, 1870. A Magyar Királyi Államnyomdából.
- ⁹ Pap Dávid: Állami zárszámadás joga. Budapest, 1897, 26. oldal
- ¹⁰ Az 1869. évi április hó 20-adikára hirdetett országgyűlés képviselőházának irományai (a továbbiakban Képviselőházi Irományok) II. 131., 153. sz. Az állandó pénzügyi bizottság jelentése a pénzügyminisztériumnak az 1868. évi állami zárszámadásokat magában foglaló előterjesztése tárgyában.
- ¹¹ Képviselőházi Irományok. I. 289. 99. sz. Törvényjavaslat az államszámvőszék felállításáról és hatásköréről Pest, 1869. július 1-ső napján. Beadja: Várady Gábor s. k.
- ¹² Képviselőházi Irományok. II. 109.148. sz. Törvényjavaslat az államszámvőszék felállításáról s hatásköréről, Lónyay Menyhért s. k.
- ¹³ Teghze Gerber Ferenc: A LÁSZ jogállása. Adó, 1921. 208. oldal
- ¹⁴ Teghze Gerber Ferenc: i. m. 209. oldal
- ¹⁵ Az 1869-ig évi április 20-adikára hirdetett országgyűlés képviselőházának naplója (a továbbiakban: Országgyűlési Napló), 1869–72. V. 188.
- ¹⁶ Országgyűlési Napló, 1869–72. V. k. 188.
- ¹⁷ Országgyűlési Napló, 1869–72. V. k. 188.
- ¹⁸ Teghze Gerber Ferenc: i. m. 210.
- ¹⁹ E közjogilag fontos tisztség betöltésének módja nem volt közömbös a kormány számára. Erről árulkodik a miniszterek vélekedése, amelyre a törvényjavaslat minisztertanácsi vitájának jegyzőkönyve világít rá: MOL MT. jkv. 1869. XII. (... /7. ülés 1. n. A pénzügyminiszter fenntartásait e körben figyelmen kívül hagyó kabinet a törvényben rögzített megoldás mellett voksolt, mondván: „...az országgyűlés többségből alakulni szokott parlamenti kormánynak mindig fog annyi befolyása lenni, hogy a kijelölendők sorába legalább egy oly egyén felvétessék, kinek megválasztását Ő Felsége, s kormánya kívánni fogják...”

- ²⁰ Képviselőházi Irományok. 140. 287.
- ²¹ Országgyűlési Napló, 1869–72. V. 204.
- ²² Országgyűlési Napló, 1869–72. V. 191.
- ²³ Országgyűlési Napló, 1869–72. V. 198.
- ²⁴ Teghze Gerber Ferenc: i. m. 211.
- ²⁵ Országgyűlési Napló, 1869–72. V. 206.
- ²⁶ Országgyűlési Napló, 1869–72. V. 205.
- ²⁷ Országgyűlési Napló, 1869–72. V. k. 217.
- ²⁸ Képviselőházi Irományok, 1869 – XIII. 319. 1347. sz. A magyar királyi állami számvevőszék jelentése a magyar királyi miniszterelnökhöz, az 1867. évi kezelési kimutatásoknak és az 1868. évi zárszámadásoknak számtani megvizsgálásáról Pesten, 1871. évi július hó 21.
- ²⁹ Képviselőházi Irományok, 1869 – XIII. 343. 1348. sz. A magyar királyi állami számvevőszék jelentése a magyar miniszterelnökhöz, az 1869. évi állami zárszámadásnak megvizsgálásáról Pesten, 1871. évi szeptember hó 13-án.
- ³⁰ Képviselőházi Irományok, 1869 – XIV. 1. 1351. sz. Részletes jelentés az 1870-ik évi Államháztartásról, az államvagyonról, az államadósságok ellenőrzéséről és az azok körül szerzett tapasztalatokról. Az országgyűlés elé terjeszti Pesten, 1871. évi október 27-én a magyar királyi Állami Számvevőszék.
- ³¹ Képviselőházi Irományok, 1869 – XIV. 13–14. 1351. sz. Részletes jelentés az 1870-ig évi Államháztartásról.
- ³² Képviselőházi Irományok, 1869 – XIV. 22. 1351. sz. Részletes jelentés az 1870. évi Államháztartásról.
- ³³ Vitába kell szállnunk Matlekovits Sándor Magyarország államháztartásának története 1867–1892-ig (Budapest, 1893–95) c. munkájának I. 264. skk. adataival, ugyanis az 1872. június 25-i minisztertanács a zárszámadásokkal már csak azért sem foglalkozhatott, mert e napon a minisztertanács nem is tartott ülést.
- ³⁴ Képviselőházi Irományok, 1869 – XIV. 219. 1352. sz. A magyar királyi ministertanács észrevételei, melyeket a magy. kir. állami számvevőszék által az 1870-ik évi állami számvevőszék által az 1870-ig évi államháztartás, államvagyon és államadósságok kezelése körül szerzett számviteli tapasztalatairól 1871-ik évi október 27-én 2903. sz. a. tett részletes jelentése a m. k. miniszterelnök az országgyűlés elé terjeszt.
- ³⁵ Képviselőházi Irományok, 1869 – XIV. 219–220. 1352. sz.
- ³⁶ Képviselőházi Irományok, 1869 – XIV. 220. 1352. sz.
- ³⁷ Képviselőházi Irományok, 1869 – XIV. 221. 1352. sz.
- ³⁸ Képviselőházi Irományok, 1869 – XIV. 221. 1352. sz.
- ³⁹ Képviselőházi Irományok, 1869 – XXIV. 15. 1029. sz.
- ⁴⁰ L. az 1880. LXVI. törvényt az állami számvevőszék belső szervezetéről, ügykezeléséről és az állami adósságok ellenőrzésére vonatkozó hatásköréről.
- ⁴¹ Országgyűlési Napló, 1872–75. XVII. 49. 384. orsz. ülés, 1875. május 7.
- ⁴² „Az állami számvevőszék belső szervezetéről, ügykezeléséről és az állami adósságok ellenőrzésére vonatkozó hatásköréről” szóló 1880. LXVI. t. cz. azonban véglegesen lezárta a vitát. Az „ideiglenes ügyrend” – már említett – 17. §-ának 4. pontját ugyanis a törvény 19. §-a „világosan és akként átídomította, hogy a törvény szövege a kitűzött célú szabatosabban kifejezze, s ezzel minden fél-

reértésnek elejét vegye.” Eszerint „az állami számvevőszék köteles a bevételeket és kiadásokat nemcsak a tételek számszerinti helyessége, és a számveteli beadványokkal való összhangza tekintetében megvizsgálni, hanem különösen az 1870. XVIII. t. cz. 14. §-ában kitűzött irányban, azoknak szabályszerűségét, tekintettel a törvényekre, jogerejű szerződésekre, a közigazgatás különböző

ágaiban tényleg fennálló szabályrendeletekre érdemileg is megbírálni.” Világosan látható tehát, hogy a most idézettek távolról sem tették lehetővé a számszék valódi és érdemi ellenőrző tevékenységének kialakulását.

⁴³ Magyar Törvénytár, 1914. évi törvénycikkek. Budapest, 1915

IRODALOM

BALOGH A. (1899): *A törvényhozó hatalom*. Politzer, 206. oldal

CIEGER A. (2008): *Lónyay Menyhért 1822–1884*. Századvég Kiadó, 557. oldal

HORVÁTH GY. (1991): Az Állami Számvevőszék történetének tanulságai, *Pénzügyi Szemle*. 3. szám 231–245. oldal

KMETY K. (1911): *A magyar közigazgatási és pénzügyi jog kézikönyve*. 1–2 k. Grill K. 742; 735.

KOVÁCS Á. (2000): A M. kir. Állami Számvevőszék 1870-es megalakulása és előzményei. *Magyar Közigazgatás*. 1. szám, 668–673. oldal

KOVÁCS Á. (2002): Töredékek a Magyar Királyi Állami Számvevőszék 1870-es megalakulásáról és előzményeiről. *Pénzügyi Szemle*. 9. szám, 823–840. oldal

MÁRFFY E. (1930): *A magyar pénzügyi jog kézikönyve*. Grill Kiadó, 451

MATLEKOVITS S. (1894): *Magyarország állambáztartásának története*. 1–2 kötet, Grill K. 648;1075

PATZNER L. (1990): Legfőbb Állami Számvevőszék 1870 – 1949. *Magyar Közigazgatás*. 2. 164–172. oldal

PÉTERVÁRI K. (1997): Az állami számvevőszék magyarországi története. In: Harmathy Attila (szerk.): *Jogi Tanulmányok*. 315–338. oldal

RÉVÉSZ T. (1971): *A központi állami ellenőrzés szervezetének kialakulása Magyarországon 1867 után*. ELTE Magyar Jogtörténeti Tanszék. 59.

RÉVÉSZ T. M. (1989): Adalékok az Állami Számvevőszék múlt századi történetéhez In: Dr. Timoránszky P. (szerk.): *A számvevőszék (Tanulmányok, külföldi törvények) Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája*, Budapest, 26–48. oldal