

Glossa luridica

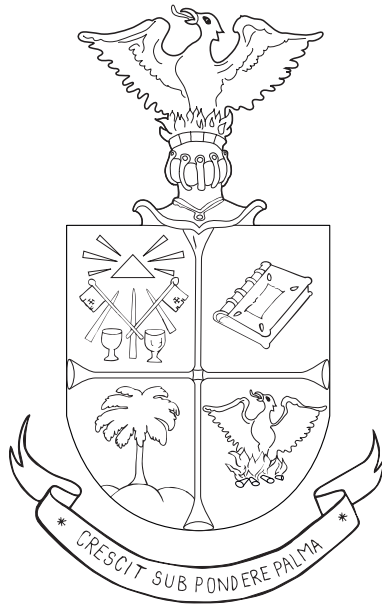
IV. évfolyam, 3-4. szám

KÖZÉRDEK

Glossa Iuridica

IV. évfolyam, 3-4. szám

KÖZÉRDEK



Budapest, 2018

Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

WENINGER VINCE SZEREPE A MAGYAR KIRÁLYI ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK LÉTREJÖTTÉBEN

DOROGI ZSOLT – LEGEZA DÉNES

PhD hallgató (KRE ÁJK) – főosztályvezető-helyettes (SZTNH)

Az egyes államhatalmi intézmények kialakulása, változása és további specializációja természetszerűleg együtt jár az államok fejlődésével, a modernizációs törekvésekkel, valamint a lakosság részéről elvárt közszolgáltatási igények bővülésével. Egy összetettebb államszervezetben nem csak a bevétel érkezik több oldalról, hanem az államkincstárnak is több irányba kell a felmerülő kiadásokat teljesítenie. Ezért a közpénzek felhasználása ellenőrzésének története függ a pénzügyi (például adórendszer, számvitel, hitelezés) és az államszervezeti fejlődéstől is (például adományrendszer, decentralizált-centralizált hatalom).¹

A közpénzek felhasználásának ellenőrzése megvalósulhat egyrészt a végrehajtó hatalmon (kormány), másrészt a törvényhozó hatalmon keresztül is. Ebből az következik, hogy a pénzügyi ellenőrzés szorosan kapcsolódik a hatalommegosztás elméletéhez, mivel ennek eredményeként képes a törvényhozó hatalom a végrehajtó hatalom pénzügyi tevékenységét, így az adók beszedését és felhasználását ellenőrizni.² A törvényhozó hatalom ezt a jogkörét közvetlenül (országgyűlési bizottság felállításával vagy teljes ülésen) vagy egy szakosított intézményen keresztül (számvevőszék), közvetetten gyakorolhatja. A tanulmány a magyar törvényhozó hatalom közvetett pénzügyi ellenőrző szervének kialakulásával és a kiegyezést követő években történő megalapozásával foglalkozik.

A Magyar Királyi Állami Számvevőszék történetét feldolgozó írások az 1870. évi XVIII. törvénycikk kapcsán jellemzően Lónyay Menyhért pénzügyminiszter, Várady Gábor és Ghyczy Kálmán ellenzéki képviselők, olykor Csengery Antal képviselő, a pénzügyi bizottság elnöke, valamint az ifjú Széll Kálmán, a végleges törvényjavaslatot bíráló pénzügyi bizottság előadója nevét szokták kiemelni. Elengedhetetlennek tartjuk, hogy Weninger Vince szerepét a számvevőszéki törvény létrejöttében tisztázzuk.

1 PÉTERVÁRI Kinga: A számvevőszékek kialakulása. *Állam- és jogtudomány*, 1998/3-4, 363.

2 CSERVÁK Csaba: A hatalommegosztás elmélete és gyakorlati megvalósulása. *Jogelméleti Szemle*, 2002/1, 1. továbbá CSERVÁK Csaba: Development Span of the Hungarian Governmental Forms (in an International Comparison). *Journal on European History of Law*, 2016/7/1, 85-86.

A tanulmány első fejezete az általános pénzügyi ellenőrzés fejlődését mutatja be, azt a korszakot, amelyben már megfigyelhető a számvevőszéki ellenőrzés iránti igény. Ezt kövően a tanulmány Weninger Vince munkásságát ismerteti. A tanulmány harmadik fejezete az Osztrák-Magyar Közös Számvevőszék működését elemzi, amely a monarchia fennállásáig párhuzamosan működött az osztrák és a magyar számvevőszékekkel. Ezt követően vizsgáljuk az Állami Számvevőszékről szóló törvény létrejöttének előzményeit és a törvényjavaslat főbb vitás pontjait. A tanulmány 1870 júliusával, a Magyar Királyi Állami Számvevőszék első elnökének megválasztásával zárul.

1. Az általános pénzügyi ellenőrzés fejlődése

A pénzügyi ellenőrzés alapvetően kettős természetű. Az ellenőrzés célja lehet, hogy a költségvetést meghatározó tudja-e, hogy mennyi bevételt ért el, és mennyi kiadása támadt. A cél lehet azonban az is, hogy az adó megajánlását szabályozó törvényhozó hatalom felelősségre vonhassa a közpénz felhasználóját, és, hogy vizsgálhassa azt, hogy az adók behajtása, az államháztartás számvitele és a pénz elkötése a törvényeknek, az országos határozatoknak és a szokásoknak megfelelően történt-e.

A következőkben bemutatjuk, hogy az ellenőrzés joga fokozatosan alakult ki, és vált a végrehajtó hatalom önellenőrzéséből a törvényhozó hatalom által gyakorolt pénzügyi és politikai felelősségre vonás eszközévé.

A változó mennyiségű királyi vagyon – szerte Európában – életre hívta a számszékeket vagy a számvevőségeket, amelyek egyrészt kincstári funkciókat láttak el, azaz kezelték a bevételeket és a kiadásokat, másrészt a számlákkal és a nyugtákkal kapcsolatos vitarendezés fórumává is váltak.³ Tekintettel arra, hogy az uralkodóknak az egyre kiterjedtebb és összetettebb közigazgatási szervekre csökkenő valós befolyása volt, a korrupció előbb-utóbb felütötte a fejét. Ezért idővel megfogalmazódott egy, az államfőknek közvetlenül alárendelt hivatal létrehozása iránti igény, amely független volt a közigazgatás egészétől, és valós pénzügyi adatokkal szolgálhatott.⁴ *A számvevőszékek történetében ezen intézmények függetlensége, vagy pedig a közigazgatásba történő beolvasztása koronként és országonként folyamatosan változott.*

Magyarországon a kincstári funkciókat eleinte a tárnokmester látta el. Az 1528-ban felállított Magyar Királyi Kamarának már kincstári és számvevőszéki hatásköre is volt. 1761-ben Mária Terézia állította fel az Udvari Számvevőszéget

3 PÉTERVÁRI i. m. 364.

4 Ennek angliai, francia, porosz-német fejlődéséről részletesen PÉTERVÁRI i. m. 364.

Kamarát (*Hofrechenkammer*), valamint a bécsi Udvari Kamarát (*Hofkammer*), amely idővel a Magyar Királyi Kamarát is felügyelte.⁵ Az Udvari Számvevőszégi Kamara feladata egyrészt az ellenőrzés, másrészt a számvitel rendszerének felügyelete és tökéletesítése volt, valamint előzetes revíziót is gyakorolhatott nagyobb kiadások esetén. A költségvetés elkészítése mellett először jelent meg a zárszámadás elkészítésének feladata is, amelynek során össze kellett vetni, hogy a tervezett költségvetés miként valósult meg. Ehhez járult még az államkincstár felmérésének feladata is.⁶ I. Ferenc uralkodása kezdetén a pénzügyi ellenőrzést alárendelte a közigazgatásnak, létrehozva a központi ellenőrzési osztályt (*Staatshauptbuchhaltung, Zentralkontrolldepartment*), később azonban külön intézmény foglalkozott a számvizsgálattal (1794 és 1801 között: *Oberste Staatskontrolle*). Az 1805-ben felálló és 1854-ig működő Általános Számviteli Igazgatóság (*Generalrechnungsdirektorium*) személyi állománya megközelítette az 1000 főt, és a teljes Birodalom 19 hivatala tartozott hozzá.

Szükséges röviden szólnunk a törvényhozás adómegajánlási jogáról, amely lényegében a költségvetés bevételi oldalát biztosította. Az Aranybullát követően a magyar országgyűlés szokásjogi alapon, évszázadokon keresztül biztosítani tudta, hogy az uralkodó a karok és rendek hozzájárulása nélkül törvényesen ne vethessen ki adót. E jogot először az 1504. évi I. törvénycikk ismerte el.⁷ Az országos határozmánnyal a törvényhozás felruházta a végrehajtó hatalmat a *végrehajtó hatalom által meghatározott kiadások fedezésére szolgáló adók beszedésére*. Az adómegajánlás elsősorban akkor merült fel, ha váratlan kiadása volt az uralkodónak. Rendszeressé csak a XVI. század utolsó harmadától vált. Ugyan az udvar időnként, így például a XVII. század közepétől, a rendek hozzájárulása nélkül szedett egyre növekvő mértékű adót, az adók országgyűlési megerősítése az 1720-as évektől visszaállt.⁸

Az országgyűlés ugyan nem tudott közvetlenül hatni a költségvetésre, sőt, a mai gyakorlattal ellentétben, törvénykezdeményezési joga is csak az

5 ECKHART Ferenc: *Magyar alkotmány- és jogtörténet*. Budapest, Politzer, 1946, 244. L. még erre: FALLENBÜCHL Zoltán: A Magyar Kamara tisztviselői a XVIII. században. *Levéltári Közlemények*, 1970/1, 259-331.

6 KOVÁCS Árpád: A M. kir. Állami Számvevőszék 1870-es megalakulása és előzményei. *Magyar Közigazgatás*, 2000/1, 670.

7 4. § Ha a rendek a királynak „valami segélyt vagy adót ajánlanának vagy szolgáltatnának, azt a főpap és báró uraknak, meg az ország többi nemeseinek közös egyetértésével kell megajánlani és szolgáltatni és ennek a segélynek vagy adónak a fizetése alól senkinek sem szabad magát kivonni vagy azt magától elhárítani”.

8 Az adómegajánlás jogáról bővebben: DOROGI Zsolt – LEGEZA Dénes: A zárszámadási jog kialakulása és első országgyűlési alkalmazása. *Jogelméleti Szemle*, 2017/3, 27-29.

uralkodónak volt,⁹ ezért a rendek elérték az adómegajánlás feltételeként azt, hogy az országgyűlés megnyitását követően a vármegyék előterjeszthessék 'sérelemeiket és kívánalmaikat'.

Az adómegajánlás joga az 1848-i áprilisi törvényekkel alakult át költségvetési joggá.¹⁰ A független magyar felelős minisztérium megalakításáról szóló 1848. évi III. törvénycikk 37. §-a a kormány nevesített feladataként határozta meg az éves költségvetés és a zárszámadás elkészítését és azt, hogy ezeket évente megvizsgálás és jóváhagyás érdekében bemutassa az alsó táblánál. Az országgyűlés évenkénti üléséről szóló 1848. évi IV. törvénycikk pedig arról rendelkezett, hogy a költségvetés és a zárszámadás elfogadása előtt az országgyűlést nem lehet sem berekeszteni sem felosztatni.¹¹ A törvényekből tehát látható, hogy a *penzügyi ellenőrzés a törvényhozó hatalom kezébe került*.

A Kossuth Lajos vezetésével felálló pénzügyminisztérium feladata volt a költségvetés és a zárszámadás elkészítése mellett a pénzügyi ellenőrzés is. Emellett létesült az alsó tábla tagjaiból egy Országos Számadásvizsgáló Bizottmány is, amely a zárszámadást ellenőrizte volna. Ez a Bizottmány tekinthető a Számvevőszék őséne, azonban a forradalmi események miatt a Bizottmány érdemi működést nem tudott kifejteni.¹²

A korabeli pénzügyi igazgatásról az is elmondható, hogy széttagolt volt. A hatáskörök több minisztérium között oszlottak meg és lényegében a pénzügyminisztériumon kívül más intézmények számvevőségeit – amelyek a helyi ellenőrzést végezték volna és szolgáltatták volna az adatokat – nem tudták megszervezni. Mindezek ellenére Kossuth Lajos próbált minden tőle telhetőt megtenni. Kossuth miniszterségének egyik jelentős újítása volt az Országos Főszámvevői Osztály felállítása, amely Weisz Bernáth Ferenc vezetésével 1848 májusában alakult meg.¹³ A főszámvevőség a többi minisztérium számvevősége felett állt (már amelyik létre tudott jönni), és összefogta a különböző pénzügyi tevékenységük kimutatásait és nyilvántartásait. A főszámvevőség tevékenységének rövid fennállása ideje alatt elért eredménye csak közvetetten ismerhető meg Kossuth Lajos pénzügyminiszteri expozéjából, valamint az először megalkotott költségvetésből.¹⁴

9 ECKHART Ferenc: *Magyar alkotmány- és jogtörténet*. Budapest, Osiris, 2000, 217.

10 PATZNER László: Legfőbb Állami Számvevőszék 1870-1949. *Magyar Közigazgatás*, 1990/2, 164.

11 CSERVÁK Csaba: A jogi és politikai felelősség érintkezése, elhatárolása. *Glossa Iuridica*, 2015/1-2, 184.

12 KOVÁCS i. m. 671.

13 *Nemzeti Újság*. 1848. május 4.

14 F. KISS Erzsébet: *Az 1848–1849-es magyar minisztériumok*. Budapest, Magyar Országos Levéltár, 1987, 285.

Az osztály 1848. május 5-i felállításától július közepéig elkészítette az április 11-től június 30-ig terjedő időszak elszámolását, valamint összeállította a II. félév költségvetési tervezetét. Ugyancsak július közepére a főszámvevőség elkészítette a 1849. évi költségvetést és az adótervet is, sőt egy adózásról szóló törvényjavaslatot is megszövegezett. A szűkös személyi kapacitás (néhány tucat ember)¹⁵ ellenére ezt az eredményt ilyen rövid idő alatt Weisz Bernáth Ferencék csak megfeszített munkával és elhivatottsággal voltak képesek elérni.¹⁶

A szabadságharc leverésével a Magyar Királyság elvesztette korábban évszázadokon át élvezett közjogi integritását és a közigazgatása beolvadt a Gesamtstaat állami struktúrájába.¹⁷ Enyhülés csak az 1860. október 20-i császári diplomával kezdődött. Az 1861. évben kibocsátott februári pátent az ebben az évben összehívott országgyűlés nem fogadhatta el, ugyanis a pátenssel a Birodalmi Tanács számára maradt volna fenn az állami költségvetés vizsgálata.

Az osztrák-magyar megbékélés érdekében tett kölcsönös engedmények egyik lépéseként az uralkodó 1865. december 14-ére összehívta az országgyűlést, de a hivatalos kiegyezési tárgyalások csak 1867 januárjában kezdődtek meg gróf Andrássy Gyula, báró Lónyay Menyhért és báró Eötvös József vezetésével és ennek eredményeként 1867. február 17-én megalakult a kormány.

A kiegyezés során létrejött új közjogi állapotot törvényben rögzítették, amely többek között arról is rendelkezett, hogy az osztrák félnek és az uralkodónak a magyar államháztartásra a közös ügyeken¹⁸ túl több befolyása nem lehet.¹⁹

A kiegyezés során a felek a közös ügyek pénzügyeinek ellenőrzésére létrehozták a Császári és Királyi Közös Legfőbb Számvevőszéket, valamint gondoskodtak arról, hogy önálló osztrák és magyar számvevőszék álljon fel. Utóbbihoz azonban több évre volt szükség.

15 *Az első Magyar Ministerium összes személyzetének Név- és Lakkönyve.* Pest, Geibel, 1848, 48-50.

16 309. sz. Kossuth jelentése az ország pénzügyeiről és költségvetési terve az 1848. év második felére és az 1849. évre. Budapest, 1848. július 18. SINKOVICS István (szerk.): *Kossuth Lajos összes munkái XII.* Budapest, Akadémiai Kiadó, 1957, 466.

17 CSIZMADIA Andor: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig.* Budapest, Akadémia Kiadó, 1976, 101.

18 Közös ügy volt a külügy, a hadügy és az ezek működését biztosító pénzügy. Mindhárom területnek önálló közös minisztériuma volt, érdemi munkát azonban csak a Külügyminisztérium végzett, a másik két minisztérium koordinációs feladatokat látott el.

19 A magyar korona országai és az Ő Felsége uralkodása alatt álló többi országok között fennforgó közös érdekű viszonyokról, s ezek elintézésének módjáról szóló 1867. évi XII. törvénycikk.

2. Weninger Vince életpályája

Weninger Vince 1834. április 30-án született Pesten. Felnőttkori pályáját tanítóként kezdte, majd a Pesti Kereskedelmi Akadémia tanára lett. A frissen alakult Első Magyar Biztosító Társaság munkatársaként elsősorban aktuáriusként, azaz biztosítási matematikusként dolgozott, így jelentős matematikai, közgazdasági és statisztikai számításokat végzett az életbiztosítások körében. Logikus, elemző gondolkodását már fiatalon megcsillogtatta, amikor 26 évesen megírta *A politikai számtan* című munkáját, amivel a Magyar Tudományos Akadémia levelező tagjává választották. Gazdagtudományos és szakmai-ismeretterjesztő publikációs tevékenységet is folytatott a biztosítási és pénzügyi matematika témakörében, a számvitel, azon belül az egyszerű és kettős könyvvitel az államháztartástan területén.

A kiegyezési tárgyalások során a pénzügyi kérdésekről tárgyaló különbizottság szakértő tagja volt. A kormány felállítását követően 1867. május 10-től a pénzügyminisztérium miniszteri tanácsosává²⁰ nevezték ki, ezért a tanári posztjától és a Pest Város Közgyűlésében betöltött képviselőtestületi tagságától is meg kellett válnia.²¹ Feladatai közé tartozott többek között a hitelintézetek zárszámadásának ellenjegyzése.²² A közös ügyek elszámolása során egyes kérdésekben szakvéleményt adott a kormánynak. 1868 novemberében azonban Bécsbe helyezték a közös pénzügyminisztériumba²³ osztályfőnöknek, ahol a közös ügyek tárgyalásának állandó szereplője lett. Ez idő tájt a közös pénzügyminiszteri posztot Becke Károly²⁴ töltötte be, de a miniszter betegsége, majd az 1870 januárjában bekövetkezett halála miatt a minisztériumot valójában Weninger vezette, a külügyminiszter Beust Frigyes²⁵ csak névleg látta el a feladatot az új közös pénzügyminiszter Lónyay Menyhért kinevezéséig.

Weninger a közös pénzügyminisztériumban kamatoztatta addig megszerzett elméleti és gyakorlati tudását, rendezte a számvitelt, bevezette a kettős könyvvitelt és *része volt a közös számvevőszék felállításában is.*

Weninger jelleméről elmondható, hogy nem csak vezetői döntéseket volt képes meghozni, hanem bármikor hajlandó volt elvégezni bármelyik beosztotti feladatot is.

20 *Budapesti Közlöny*, 1867. május 17.

21 *Budapesti Közlöny*, 1868. szeptember 4.

22 Magyar Földhitelintézet Zárszámadása. *Budapesti Közlöny*, 1867. szeptember 4.

23 A közös pénzügyminisztérium pesti irodái az Angol királynő szállodában voltak.

24 Franz Karl Becke (1818-1870).

25 Friedrich Ferdinand von Beust (1809-1886).

Weninger Vince tevékenységének megismerését nagyban segíti, hogy nagy mennyiségű levelezést hagyott hátra. Weninger ugyanis szoros barátságban állt Csengery Antallal (1822-1880), aki a magyar politikai és kulturális élet meghatározó személyisége volt és elévülhetetlen szerepet játszott a kiegyezés létrehozásában. Weninger és Csengery levelezésének nagy része ránk maradt.²⁶ Mindketten sokat írtak egymásnak személyes, szakmai és politikai témákról is, ezért levelezésük az 1867–1871 közötti időszak és főleg az állami számvevőszék létrejötte körüli politikai huzavona megértéséhez páratlan forrásnak bizonyul. A témánk szempontjából releváns levelekben szereplő állítások más forrásokkal, különösen a Minisztertanácsi jegyzőkönyvekben szereplő tényekkel összecsengenek, így feltételezhető a levelek objektivitása. Az egyik ilyen levélből ismerhető meg Weningernek a közös pénzügyminisztériumban véghezvitt szakmai reformja és annak fogadtatása.

„Itt egész ribilliót csináltam a közös pénzügyminisztériumban. Becke jóváhagyásával a kettős könyvvitelt behoztam a pénzügyi kezelés evidentiába tartása végett. Már holnap az első nyers mérleget készítjük az első 14 napi eredményről. Becke roppantul örül neki, mert eddig csak mindig azt tudtuk, hogy három hónappal ezelőtt hogy állottunk, most naponta megmondhatjuk. És ezen összes munkát egy ember végzi! Az igaz, hogy vagy 8 napig mindig a hátán ültem, míg a budget szerinti könyvelésbe belegyakoroltam őt; majd meglátod, ha feljössz. Ha Becke megengedi, ismertetem a [Budapesti] Szemlében az új rendszert.”²⁷

Weninger pár nappal később Csengerynek már arról számolt be, hogy elkészült a mérleggel, és még az osztrák számvevőszék elnöke is megnézte az új könyvvezetési módszert.

„Tegnap készült az első nyers mérleg a ministerium kezelési főkönyvéből. Volt öröm az osztályban, mert a régi czopf²⁸ kételkedve nézte az előmunkálatokat. Mercandin gróf,²⁹ a német [értsd: osztrák] főszámvevőszék elnöke jelentette magát, hogy megnézte a dolgot. Tegnap óta már à jour vagyunk, miután vagy két hétig betanítottam a titkárt és a számvevőt, a ki naponta két óra alatt elvégzi ebbeli teendőit. Magam is gyermekiesen örvendtem a dolognak, mert a németek azt hitték, hogy a magyar ember újításával fel fog sülni.”³⁰

26 CSENGERY Lóránt (szerk.): *Csengery Antal hátrahagyott iratai és feljegyzései*. Budapest, Magyar Történelmi Társulat, 1928.

27 Bécs, 1869. január 14. Weninger Vince Csengery Antalnak. CSENGERY i. m. 510.

28 Itt jelentése: merev, nagyképű ragaszkodás főleg bürokratikus szokásokhoz, értelmetlenné vált formáságokhoz.

29 Gróf Franz Xaver Mercandin (1802-1877).

30 Bécs, 1869. január 25. Weninger Vince Csengery Antalnak. CSENGERY i. m. 516.

Szakmai tudásával és munkájával felettesei is meg voltak elégedve, így 1870. május 21-én Ferenc József a Vaskorona rend II. osztályát adományozta neki.³¹ A közszolgálattal 1870 júliusában a király elismerő szavai mellett szakított – „a közös pénzügyminisiteriumban, kért szolgálattól felmentetést, a kitűnő szolgálatai feletti legmagasb megelégedés kifejezése mellett, legkegyelmesebben helybenhagyni méltóztatott”³² – és egyúttal elvállalta az Országos Magyar Iparegyesület elnöki tisztét. 1870. augusztus 1-jétől haláláig a Magyar Hitelbank igazgatója volt. 1871 és 1874 között a Magyar Államvasutak igazgatótanácsának elnöki posztját is viselte. Weninger 1879-ben halt meg, mindössze 45 évesen.

3. A Császári és Királyi Közös Legfőbb Számvevőszék felállítása

A szabadságharc bukásával természetesen a számvevőség is visszakerült az osztrák állami szervek felügyelete alá, így folytatta magyarországi munkáját az Általános Számviteli Igazgatóság. Az igazgatóság átalakítását Ferenc József 1854. március 27-én határozta el. Ennek következtében jött létre az eredeti formájában 1866-ig működő Legfőbb Számvitelellenőrzési Hivatal (*Oberste Rechnungskontrollbehörde*). A császár azért döntött a számvevőség átalakítása mellett, mert nem tartotta elegendőnek az állami bevételek és kiadások egységes számvitel szerint történő kezelését, és az állami vagyon igazgatását is megfelelő ellenőrzés alá kívánta vonni.³³

A kiegyezési folyamatokat látva a bécsi udvar 1867-ben ismét átszervezte az államháztartás pénzügyi felügyeletét. A Legfőbb Számvitelellenőrzési Hivatalból létrehozta az Udvari Legfőbb Számvevőszéket (*Oberster Rechnungshof*; ennek volt első elnöke Franz Xaver Mercandin gróf), amely 1920-ig működött ebben a formájában, az Osztrák Császárság területére kiterjedő illetékességgel. A közös ügyekkel járó kiadások ellenőrzésére 1868-ban külön hivatalt, a Császári és Királyi Közös Legfőbb Számvevőszéket (másutt Főszámszék; *k.u.k. gemeinsamer Oberster Rechnungshof*) állították fel.³⁴ Mivel erről az intézményről igen kevés forrás lelhető fel, ezért indokoltnak tartjuk – legalább a vezetőiről és a megismerhető szervezetéről – röviden megemlékezni.

31 *Budapesti Közlöny*, 1870. május 24.

32 *Budapesti Közlöny*, 1870. augusztus 4.

33 *Kaiserliche Erklärung betreffend Bestimmungen über die Stellung und den Wirkungskreis der Obersten Rechnungskontrollbehörde*, 27. März 1854. In: HOKE, Rudolf – REITER, Ilse (Hrsg.): *Quellensammlung zur Österreichischen und Deutschen Rechtsgeschichte*. Wien, Böhlau, 1993, 409.

34 A közös nyugdíjakról szóló 1868. évi XLVII. törvénycikk 4. §.

A Közös Számvevőszék első ideiglenes vezetője 1868. április 9. és 1869. január 2. között báró Hock Károly³⁵ volt, aki korai halála miatt csak rövid ideig tölthette be a pozíciót. Lovag Preleuthner Józsefet 1869. január 4. és 1871. április 19. között szintén előbb ideiglenes vezetéssel bízták meg, majd 1877. november 4-ig töltötte be az elnöki posztot. Elhivatott számvevői pályát járhatott be lovag Wieser Lipót, aki az almanach szerint 1873-ban már a Közös Számvevőszéken dolgozott előadóként, Preleuthner után 1877. november 5. és 1879. október 12. között pedig ideiglenes vezette a hivatalt. Wieser azonban még 1895-ben, 75 éves korában is a hivatal állományában volt.³⁶ Tóth Vilmos korábbi belügyminiszter 1879. október 12. és 1895. július 4. között volt elnök.³⁷ A Közös Számvevőszék utolsó elnöke 1895. július 10. és 1918 között Plener Ernő³⁸ volt, aki osztrák politikai pályafutását cserélte fel a közös számvevőszéki pozícióra.

A hivatal szervezetéről jelenleg annyi ismert, hogy mintegy háromtucat fős személyzet látta el a feladatokat. Az elnök mellett öt előadó udvari tanácsos vagy osztálytanácsos rangban, öt udvari titkár, tizenöt számtanácsos és további három számtanácsos segéd dolgozott. A segédhivatalban három tiszt szolgált, az irodát igazgató vezette. Az elnökök – Wieser lovagot leszámítva – kívülről érkeztek és Tóth Vilmos kivételével osztrák kötődésűek voltak, illetve Plener esetében említésre méltó, hogy báró Eötvös József lányát vette feleségül.

Az elnöki osztályokhoz a személyzeti ügyek mellett az uralkodónak évenként felterjesztendő jelentések és a deputációk (a közös ügyi bizottságok) elé terjesztendő zárszámadások és kezelési számadások elkészítése tartozott. A Közös Számvevőszék évenként helyszíni vizsgálatokat tartott, az arról készült jelentések elintézése ugyancsak az Elnökséghez tartozott. Az ügyosztályok elsődlegesen a hadügyminisztérium és az egyes hadtestek és hadosztályok alá tartozó számadótestek, valamint a katonasághoz köthető minden intézmény (kórház, vasút, élelmezés, stb.) leltározásának, anyagkezelésének ellenőrzését végezték. A Közös Számvevőszék működése a Monarchia felbomlásával megszűnt.

35 Carl Frh. von Hock (1808-1869). *Budapesti Közlöny*, 1868. április 16.

36 Leopold von Wieser (1819-1902). *Magyarország tiszti cím- és névtára*. Pesti Könyvnyomda, Budapest, 1895, 650.

37 Tóth Vilmos (1832-1898) politikus, belügyminiszter. Működésére I. nekrológiát a *Vasárnapi Újságban*, 1898/25, 421-22.

38 Ernst von Plener (1841-1923). Apja Ignaz von Plener (1810–1908), a Bach korszak egyik pénzügyminisztere volt.

4. A számvevőszéki törvény megszületésének áttekintése

Amint azt korábban már bemutattuk, az 1848. évi áprilisi törvényekből az következett, hogy a törvényhozó hatalomnak a pénzügyi ellenőrző feladatát közvetlenül saját magának kellett elvégeznie. A korszakban már ismert nemzetközi minták azonban azt a nézetet erősítették, hogy ezt a feladatot az országgyűlési képviselők nem tudják ellátni, mivel az országgyűlés nem pénzügyi szakértő testület, hanem „*tipikusan hatalomátruházó hatalom*.”³⁹ Ha volt is kísérlet arra, hogy ezt a feladatot az országgyűlés egy eseti bizottsága vagy a pénzügyminisztérium lássa el, ez csak ideiglenes, kiegészítő megoldás lehetett, hiszen első esetben a szakszerűség, második esetben pedig a hatalmi ágak szétválasztásának elve sérült.

A kormány az általános pénzügyi ellenőrzés keretében létrehozta az egyes számvevőszéki közegeket,⁴⁰ és a pénzügyminisztériumon belül 1867 decemberében felállította az Állam-főkönyvelési Osztályt.⁴¹ Az osztály 1868. január 1-jétől kezdte meg tevékenységét mintegy harminc fővel, a pénzügyminisztérium számvevőszéke pedig közel kétszáz fővel.⁴² A számvevőszék felállítása azonban elhúzódott.

A számvevőszék létrehozását minden bizonnyal először a Képviselőház pénzügyi bizottsága, nevezetesen Csengery Antal, a bizottság elnöke⁴³ szorgalmazta az 1868. évi költségvetésről szóló 1868. augusztus 5-én kelt javaslatában, hogy „*az országos pénzügyek vitelének, valamint annak, alkalmazkodtak-e az egyes minisztériumok a budgetben számukra törvényileg kijelölt, tételekhez, alkotmányszerű ellenőrizhetésére, szükségesnek tartja, hogy egy e célra szolgáló külön és független szervezetű állami főszámvevő szék állíttassék fel.*”⁴⁴

Lónyay Menyhért pénzügyminiszter első javaslatának fontos előzménye volt, hogy Weninger Vince 1868 őszén a Csengery Antal által szerkesztett

39 CSERVÁK Csaba: A hatalmi ágak megosztásának XXI. századi kérdései az Alaptörvényt követően. *Pro Futuro*, 2015/2, 35.

40 MNL OL K 27 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek – 1867. október 14-i ülés.

41 RÉVÉSZ T. Mihály: Az Állami Számvevőszék felállítása és működésének kezdetei. *Pénzügyi Szemle*, 2012/1, 100.

42 *Budapesti Közlöny*. 1868. január 3. A pénzügyminisztérium állította össze az első, 1867. évről szóló zárszámadást, amelyhez az osztrák Legfőbb Számvevőszék szolgáltatott adatokat.

43 Pest, 1870. január. Csengery Antal Weninger Vincéhez. CSENERGY i. m. 296.

44 305. Jelentése az állandó pénzügyi bizottságnak az 1868-ik évre előterjesztett államköltségvetés tárgyában. Az 1865-dik évi december 10-dikére hirdetett Országgyűlés Képviselőházának irományai. V. kötet. Pest, Landerer és Heckenast, 1868, 260.

Budapesti Szemlében cikksorozatot indított az állami számvitelről. Korabeli tudósításokból lehet tudni, hogy Weninger első cikke⁴⁵ 1868. október közepén⁴⁶ jelent meg, amely egy általános felvezető ismertetést és egy 26 paragrafusból álló törvényjavaslatot tartalmazott. Lónyay első javaslat-tervezetét 1868. október 27-én,⁴⁷ tehát két héttel Weninger cikkét követően nyújtotta be a miniszterelnöknek. A második, átdolgozott tervezetét novemberben ismertette a Minisztertanáccsal, de Lónyay minisztertársai ezt is átdolgozásra visszaadták neki.⁴⁸ Ezt követően a pénzügyi bizottság sürgetésére Lónyay 1868. december 1-jén nyújtotta be a Képviselőházi Irományok közt fellelhető, a magyar királyi főszámvevőszék felállításáról és hatásköréről szóló harmadik törvényjavaslatát, amely eredetileg – elfogadása esetén – 1869. január 1-jén lépett volna hatályba.⁴⁹ Az időszükében lévő Lónyay könnyű szerrel tudta Weninger, azaz saját egykori miniszteri tanácsosának, javaslatát mintául venni, és a minisztérium számára kívánatos tartalommal módosítani. A pénzügyi bizottság azonban annyira támadta Lónyay 1868. decemberi javaslatát, hogy azt végül visszavonta⁵⁰ és az 1868. december 13-i minisztertanácsi ülésen javaslatot tett arra, hogy a számvevőszék feladata egy „*ideiglenesen szervezendő külön hivatalra biztassék.*”⁵¹

Lónyay egyrészt maga is fontosnak tartotta, hogy az ellenőrzés elváljon a pénzügyi kormányzattól, másrészt pénzügyi szakemberként tisztában volt azzal, hogy számviteli feladatokat nem szabad év közben bolygatni, így ha 1869 folyamán mégis felállna a Számvevőszék, év közben nem tudna elkezdni könyvelni, hanem tevékenységét csak 1870-ben tudná érdemben megkezdeni. Az ideiglenes hivatal ezt a munkát látta volna el úgy, hogy ha a törvény hatályba lép, „*az ügykezelés a mondott hivataltól azonnal az új közegnek átadathassék.*”⁵² A Minisztertanács elfogadta Lónyay javaslatát és megbízta, hogy rövid időn belül dolgozza ki a szükséges szabályokat és tegye meg a szükséges intézkedéseket, „*azon világos megjegyzéssel,*

45 WENINGER Vince: Az államháztartás, állami számvitel és ezek ellenőrzése. *Budapesti Szemle*, 1868/36-37, 421-441. [a továbbiakban: WENINGER (1868a)]

46 A dátum a Budapesti Közlönyben közzétett hírből tudható meg. *Budapesti Közlöny*, 1868. október 15.

47 MNL OL K 26 Miniszterelnökség 1868-1b-160. 1275. 214-218.

48 MNL OL K 27 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek – 1868. november 6-i ülés.

49 414. Törvényjavaslat a magy. kir. főszámvevőszék felállításáról és hatásköréről. Az 1865-dik évi december 10-dikére hirdetett Országgyűlés Főrendiházának irományai. VII. kötet. Pest, Athenaeum, 1868, 71-73.

50 CSENGERY i. m. 297.

51 MNL OL K 27 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek – 1868. december 13-i ülés.

52 Uo.

*hogy itt csak ideiglenes rendszabályról van szó.*⁵³ Lónyay a december 21-i minisztertanácsi ülésen nyújtotta be javaslatát. Végül olyan módon, hogy külön hivatal helyett a pénzügyminisztériumon belül hozott létre egy új, a pénzügyi ellenőrzéssel foglalkozó osztályt a zárszámadások elkészítésére.⁵⁴ A Kormány a számvevőszék szerepét ideiglenesen a már működő minisztériumi állam-főszámvevői osztályra bízta.⁵⁵

Ezt követően Lónyay újabb törvényjavaslattal kívánt előállni, de azt Csengery Antal ismét megbuktatta, mondván, „hogy e tárgyban, melyre nézve még a minister urak körében is annyira éretlenek az eszmék, a jövő országgyűlés kezdetéig a Buda-pesti Szemle mindenik füzete egy-egy értekezést fog hozni.”⁵⁶ A parlament pénzügyi bizottsága elnökének ígéretét aztán Weninger Vince váltotta be, azzal, hogy a belga, francia, porosz és angol számvevőszéki mintákról írt cikkeket,⁵⁷ és a cikksorozat miatt a közvélemény számára is kezdett világossá válni a számvevőszék mibenléte.

Az 1869-es országgyűlés nyári időszakában Várady Gábor ellenzéki politikus nyújtott be egy javaslatot,⁵⁸ amelyt Csengery erős kritikával illetett, mondván, hogy az „[ü]gyetlen compilatio”, s nem egyéb mint a Weninger által vázolt „anyagok zilált, rendetlen egybeállítása.”⁵⁹ Az ellenzéki plánum a szakmai körök tetszését nem, de a párttársak támogatását megnyerte. Így sürgették, hogy a Képviselőház vegye mihamarabb napirendre. Csengery, mint a Pénzügyi Bizottság elnöke szándékosan halogatta a javaslat tárgyalását,⁶⁰ és a Kormány is felszólította Lónyayt, hogy készítsen „mielőbb” egy tervezetet, nehogy Várady javaslata a bizottság elé kerüljön.⁶¹

53 Uo.

54 MNL OL K 27 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek - 1868. december 21-i ülés.

55 Uo.

56 CSENGERY i. m. 297.

57 WENINGER Vince: Az állami számvitel és az államháztartás ellenőrzése 2. Belgium. *Budapesti Szemle*, 1868/40, 260-282.; Az állami számvitel és az államháztartás ellenőrzése 3. Anglia. *Budapesti Szemle*, 1869/41, 28-42.; Az állami számvitel és az államháztartás ellenőrzése 4. Poroszország. *Budapesti Szemle*, 1869/42, 145-173.; Az állami számvitel és az államháztartás ellenőrzése 5. Franciaország. *Budapesti Szemle*, 1869/43-44, 359-396.

58 99. Törvényjavaslat az államszámvevőszék felállításáról és hatásköréről. *Az 1869-dik évi ápril 20-dikára hirdetett Országgyűlés Képviselőházának irományai. I. kötet.* Pest, Deutsch, 1869, 289-292.

59 CSENGERY i. m. 298.

60 Uo.

61 MNL OL K 27 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek – 1869. október 17-i ülés. Aláhúzás az eredeti jegyzőkönyvben.

Lónyay végül 1869 októberében adott át Csengerynek egy, a király láttatását is tartalmazó javaslatot, amelyben visszatért a kormánytól függő számvevőszék elképzeléséhez. Lónyaynak azonban nem volt szerencséje, lévén, hogy Csengery minden kormánytaggal személyes viszonyt ápolt, így hamar kiderítette, hogy sem Andrassy Gyula miniszterelnök, sem a távollétében helyetteseként eljáró Eötvös József nem tudott a javaslat részleteiről. Lónyay lényegében a Kormány jóváhagyása nélkül kívánt törvényjavaslatot előterjeszteni. Ferenc József „azonban alkotmányosabban járt el, mert azzal a megjegyzéssel írta rá jóváhagyását Lónyay javaslatára, hogy még a ministeri tanáccsal is közlendő!”⁶² Csengery próbálta Eötvöst meggyőzni, hogy egy „[o]lyan intézményről van szó [...], a mely által válik egyedül lehetségessé az államháztartás ellenőrzése, válik valósággá a pénzügyekre nézve a ministeri felelősség.”⁶³ A pénzügyminisztérium és a pénzügyi bizottság törvényjavaslatról alkotott eltérő nézeteit a következő pontban ismertetjük.

Lónyay Menyhért végül többször átdolgozta a javaslatát, hogy aztán az általa is véglegesnek ítélt verziót a minisztertanács 1869. november 12-i ülésén benyújtsa,⁶⁴ amit a képviselőház 1869. november 16-án kapott meg. A szöveg először a pénzügyi bizottsághoz került, majd a bizottság jelentéséről a Minisztertanács 1869. december 8-án tárgyalt.⁶⁵ Ezt követően a törvényjavaslat a szokásos utat járta be. Előbb 1870. január 26-án a 9. osztály véleményezte, majd 1870 februárja és májusa között zajlottak a képviselőházi és főrendiházi viták. Az elfogadását követően a törvényt a király 1870. május 30-án szentesítette.

5. A számvevőszéki törvényjavaslatok főbb vitás pontjai

A számvevőszéki törvény képviselőházi vitáját Révész T. Mihály több tanulmányában⁶⁶ részletesen feldolgozta. A törvényben szabályozott kérdések közül az intézmény szervezetét és működését, valamint a számvevőszéki vizsgálat terjedelmét külön tanulmányban tartjuk érdemesnek feldolgozni, a

62 CSENGERY i. m. 299.

63 Uo.

64 MNL OL K 27 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek – 1869. november 12-i ülés.

65 MNL OL K 27 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek – 1869. december 8-i ülés 1-11. A pénzügyi bizottság jelentését l.: *Az 1869-dik évi ápril 20-dikára hirdetett Országgyűlés Képviselőházának irományai. II. kötet.* Pest, Deutsch, 1870, 352.

66 RÉVÉSZ T. Mihály: *A központi állami ellenőrzés szervezetének kialakulása Magyarországon 1867 után.* Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, 1971, 27-38., RÉVÉSZ i. m. 101-105.

normaszöveg mellett vizsgálva a Számvevőszék működésének első évtizedét is. Ezért jelen tanulmányban Weninger Vince javaslatát követően a Pénzügyi bizottság és a Minisztertanács által vizsgált főbb vitás kérdéseket tekintjük át.

Weninger Vince 1868 októberében egy letisztult szerkezetű és világos tervezetet tett közzé a Budapesti Szemlében. A Lónyay Menyhért által később vizionált, a pénzügyminisztérium és a kormány felett álló intézmény képével szemben Weninger sokkal gyakorlatiasabb Számvevőszéket képzelt el. Álláspontja szerint a számviteli ellenőrzést Magyarországon két szinten kell biztosítani. Minden minisztériumban szükséges számvevő osztályokat felállítani, amelyek feladata az adott minisztérium pénzügyeinek kezelése és ellenőrzése, hiszen a felelős minisztérium elvéből adódik, hogy „a miniszterek feleletre vonathatnak a kezeikre bízott pénz és egyéb értékek elsikkasztásáért vagy törvényellenes alkalmazásáért.”⁶⁷ Szerinte ezért biztosítani kell másodfokú ellenőrzést is, hogy a miniszterek hű képet kapjanak a minisztériumok gazdálkodásáról, annak érdekében, hogy amennyiben szükséges, idejében megtehessek a megfelelő intézkedéseket. Ezt a kiegészítő funkciót látná el a – a minisztériumi számvevőszékekhez képest – a főszámvevőszék. *Weninger szerint a számvitel „a közvagyon kezelésének képét adja, tényeket ecsetel, a melyek rendezett államban nem függenek a pénzkezelő önkényétől, hanem törvényeken és közigazgatási szabályokon alapulnak.”*⁶⁸ A Számvevőszék feladata tehát a tényekből számviteli következtetéseket levonni és nem politikailag bírálni a kormányt. Weninger arra is figyelemmel volt, hogy a Számvevőszék ne válhasson a napi politika játékmesterévé. Ha a Számvevőszék a rendszeres időközönként elkészített jelentést közvetlenül a képviselőháznak nyújtaná be, akkor negyedévente új tüzelővel látná el az ellenzékét. Weninger ezért inkább helyesebbnek találta, hogy a frissen kialakuló alkotmányos rendszerben a jelentést először a miniszterelnök kapja meg, akinek lehetősége lenne a megállapításokra reagálni, majd a jelentést csak ezt követően terjesztenék fel az uralkodóhoz. A képviselőház a jelentést csak azután kapná meg, hogy az uralkodó már megismerte a számvevőszéki jelentést és a kormány erre adott hivatalos válaszát is. Weninger számvevőszéki felfogása tehát a kormány és az uralkodó szempontjait is figyelembe vette, azonban nem tévesztette szem elől azt sem, hogy a számvevőszék a törvényhozó hatalom kisegítő intézménye.

Weninger tervezete először meghatározta a Számvevőszék feladat- és hatáskörét, az állami pénzügyi ellenőrzés szervezetrendszerét, az intézmény szervezeti felépítését, a számvevők szakmai képezését („21. §. A főszámvevőszéknél csak

67 1848. évi III. törvénycikk 32. § b) pont.

68 WENINGER (1868a) i. m. 422.

oly egyének alkalmazhatók, a kik már az államszámviteli szolgálatban jó sikerrel használtattak.”), és az intézmény önálló költségvetését. A tervezet két lényeges átmeneti rendelkezést is tartalmazott, az első a személyzetre, a második az államszámvitelre vonatkozott. Weninger tervezete a személyzet tekintetében kimondta, hogy az elnök személyét kivéve „az első betöltés alkalmakor az eddigi államfőkönyvezési osztály személyzete vétetik be a főszámvevőszékhez,”⁶⁹ azonban a jövőben az állás csak pályázat útján lesz betölthető. Ez a valóságban is így történt, a pénzügyminisztériumi osztály munkatársai 1870 év végétől egyszerűen a Számvevőszéknél folytatták munkájukat.

A második átmeneti szabállyal Weninger az államszámvitel rendjének kívánta megteremtteni a jogszabályi alapját. Ebben az időszakban az államszámvitel (államháztartás) bizonytalan alapokon nyugodott. Az uralkodó a minisztertanács előterjesztése nyomán 1867. december 3-án hagyta jóvá a számvitelről szóló szabályzatot. Weninger tervezete szerint „*a mennyiben a jelen törvény által [a szabályzat] egyes pontjai nem módosítottak, változatlanul megtartatik.*”⁷⁰ Az állami számvitel szabályaival a jogalkotó igen sokáig adós maradt. Az 1870-es törvény 27. §-a külön kimondta, hogy „[a]z állami számvevőszék működésének megkezdésétől fogva legfőlebb két év alatt, a ministeri tanács, illetőleg a miniszerelnök útján törvényjavaslatot terjeszt az országgyűlés elé, saját ügykezelésének, az állam összes számviteli rendszerének és az államadósság ellenőrzésének szabályozásáról.”⁷¹

A korszakról alkotott képünket tovább árnyalhatja az a tény, ha tisztában vagyunk azzal, hogy az 1867. decemberi számviteli szabályzatot maga Weninger Vince készítette. Csengery Antalhoz 1869 januárjában intézett leveléből ismerhető meg kodifikációs megoldásának célja is: „Legjobb volna, ha egyelőre az 1867-ik évi december 3-án legfelsőbb helyen jóváhagyott szabályzatot megtartanák; az abban foglalt, általam készült szabályok nem fognak összeütközésbe hozni alkotmányos elvekkel. Nagy hiba volna most ideiglenesen megváltoztatni a fennálló rendszabályt, néhány hó múlva pedig ismét változtatni azokon. Felbomlik vele az egész szolgálat és számviteli rend. Midőn az érvényben levő szabályzatot készítem, gondoltam én arra, hogy a pénzügyminiszeriumba kebelezett főkönyvi osztály állandóan nem fog ott maradni. Azért is mint külön testet szerveztem, a melyet simpliciter ki lehet venni, a nélkül, hogy a számvitel rendje megakasztatnék. Ennél többet most tenni nem tanácsos.”⁷²

69 20. § WENINGER (1868a) i. m. 440.

70 24. § WENINGER (1868a) i. m. 441.

71 1870. évi XVIII. törvénycikk 27. §

72 Bécs, 1869. január 25. Weninger Vince Csengery Antalnak. CSENGERY i. m. 517.

A törvényhozó mind a Számvevőszék ügyrendjének, mind az államszámvitel törvényi szintű rendezésével év(tized)eket késlekedett. Előbbit 1880-ban orvosolják, az utóbbit pedig csak 1897-ben, annak ellenére, hogy az államszámvitelről szóló javaslattal a Számvevőszék már 1873-ra elkészült.⁷³ Ebből is látható, hogy a kormányzati szervek kiépítésének időszakában, nem volt szabad abban bízni, hogy amit ma nem fogadok el, azt majd a következő évben elkészítem. A lényeges kérdéseket szükséges lett volna legalább egy átmeneti szabállyal rendezni.⁷⁴ Amennyiben a végső szövegbe átvették volna Weninger szövegtervezetét, akkor a király által már jóváhagyott 1867-es számviteli szabályzat törvényi felhatalmazással hatályba léphetett volna, és nem egy bizonytalan jogforrás biztosította volna az államszámvitelt majd 30 éven keresztül Magyarországon.

Ezek a kérdések azonban nem kerültek be se Várady, se Lónyay javaslatába. Így a pénzügyi bizottság, majd később a Minisztertanács is öt lényegesebb vitás kérdéssel foglalkozott: ki javasolja az elnökjelöltet; kinek felelős a számvevőszék; a képviselőház vagy az országgyűlés jelöli-e az elnököket; kell-e saját költségvetés a Számvevőszéknek és mennyi legyen az elnök fizetése.

A pénzügyi bizottság Lónyay javaslatát vette alapul és abba emelte át a Várady féle javaslatból megtartandó elemeket. A Csengery Antal vezette bizottság így azt az álláspontot képviselte, hogy az elnök kijelölése ne a miniszterelnök, hanem az országgyűlés képviselőházának, „mint a melyben alkotmányos parlamentáris felfogás szerint amúgy is az államháztartás intézésének és ellenőrzésének súlypontja nyugszik, — közvetlen hozzájárulásával történjék.”⁷⁵

Lónyay nehezményezte azt a módosítást, hogy ha a törvényhozás javaslatára az uralkodó nevezi ki a számvevőszék elnökét, akkor az miért csak a törvényhozásnak felelős, valamint Lónyay vitás pontként jelölte meg azt is, hogy a bizottsági javaslat az elnöki kijelölési jogát a képviselőháznak és nem az országgyűlésnek tartotta fenn. Ezt végül azzal oldották fel, hogy az elnököt a képviselőház jelöli, de a jelöltek névsorát a felsőháznak megküldik. Lónyay nem értett egyet azzal a javaslattal sem, hogy a számvevőszék maga határozza meg saját költségvetését, mivel álláspontja szerint ez részben elvonja a pénzügyminisztérium költségvetés összeállítási jogát.

73 L. az állami számvevőszék belső szervezetéről, ügykezeléséről és az állami adósságok ellenőrzésére vonatkozó hatásköréről szóló 1880. évi LXVI. törvénycikket és az állami számvitelről szóló 1897. évi XX. törvénycikket.

74 A korszakot kiválóan jellemzi az „ideiglenes” polgári törvénykezési rendtartásról szóló 1868. évi LIV. törvénycikk, amely 1915-ig volt hatályban.

75 225. sz. Az állandó pénzügyi bizottság jelentése a felállítandó főszámvevőszék iránt beterjesztett két törvényjavaslat tárgyában. *Az 1869-dik évi ápril 20-dikára hirdetett Országgyűlés Képviselőházának irományai. II. kötet.* Pest, Deutsch, 1870, 351.

A pénzügyi tárca első emberével szemben a miniszterek többnyire a pénzügyi bizottság módosításait támogatták. Lónyay kijelentette, hogy a pénzügyi bizottság „oly változtatásokat tett, hogy [...] azokat elvi szempontokból se maga részéről elfogadni, se Ő Felségének azok elfogadását javaslatba hozni nem hajlandó.”⁷⁶ Csengery Antal propozíciója olyan széles képviselőházi támogatást élvezett, hogy a kormány tarthatott attól, hogy a Képviselőház akár a kormánypárt nélkül is megszavazza a tervezetet. Lónyay úgy gondolta, hogy a számvevőszék elnöke a „*végrehajtó hatalomnak egy közege, ennél fogva ennek kinevezésébe a törvényhozó test bele nem folyhat,*” a miniszteri értekezlet azonban magáévá tette a pénzügyi bizottság javaslatában foglaltakat, s azzal értett egyet, hogy a számvevőszéket „*a törvényhozó testület kifolyásának*” kell tekinteni.⁷⁷

A minisztertanács megvizsgálta azt is, hogy a képviselőházi jelöléssel vajon sérül-e az uralkodó felségjoga. Úgy találták végül, hogy ez a gyakorlat nem példa nélküli a magyar jogrendben. Így Erdélyben a kormányásziki tanácsosok, vagy a koronaörök kijelölése is az országgyűlés által történik. A minisztertanács önmaga megnyugtatóra azt a szempontot emelte ki, hogy az országgyűlési többséget adó kormánynak mindig lesz annyi ereje, „*hogy a kijelölendők sorába legalább egy oly egyén felvétessék, kinek megválasztását Ő Felsége, és kormánya kívánni fogják.*”⁷⁸ A kormánypárt megszilárdítása és a kormány elfogadtatása érdekében a minisztertanács nem kívánt egy ilyen kérdésben szembe menni a képviselőházzal. A politikai közhangulat alapján a képviselőház által történő „[e]zen nézetet még a kormánypárti képviselőknél is megváltoztatni csaknem lehetetlen [volt].”⁷⁹ Ezért a miniszterek úgy találták, hogy „nem látszik ildomosnak egyszerűen visszautasítani a képviselőház nagy többségének a részbeni kívánságát,” így aztán az elnök személyére javaslattevő intézményre tett (legfőbb) módosítást a minisztertanács a „*pénzügyminiszter úr ellenkező véleménye dacára elfogadhatónak tartja.*”⁸⁰

A többi kérdésben a minisztertanács Lónyay észrevételeit elfogadta. Ennek következtében javasolták, hogy a számvevőszék az uralkodónak is tegye meg jelentését, a kijelölési joggal az országgyűlés, tehát a két ház együtt élhet, a számvevőszék pedig nem élhet külön költségvetés alkotási joggal.

Lónyay a tanácsulást követően felkereste Csengeryt, aki éppen a pénzügyi bizottság ülésén vett részt, így elé csúsztatott egy papírt, melyen ez állt:

76 MNL OL K 27 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek – 1869. december 8-i ülés.

77 Uo.

78 Uo. Aláhúzás az eredeti jegyzőkönyvben.

79 Uo.

80 Uo.

„Leszavaztak ma a ministeri tanácsban a számszék kérdésében, s így tiéd lesz a győzelem, meggyőződésem ellenére. Tudom tehát, mi ennél fogva a teendőm!”⁸¹

Cieger András szerint ezeknek az ellentéteknek az eredője Lónyay hiúsága és kétszínű politikája volt. Lónyay nehezen viselte, hogy törvényjavaslatát az ellenzék, a kormánypárt, sőt még a minisztertársai is több ponton kritizálták, és nehezen tudott azonosulni azzal, hogy a törvényjavaslatnak a számára lényeges pontjait aktuálpolitikai érdekek miatt a kormány mozgásterének hátrányára, a törvényhozó hatalom számára kedvezőbb irányba módosítsák.⁸²

Az elfogadott számvevőszéki törvény mindössze harminc szakaszból állt, mégis teljes körűen szabályozta az új intézményt.⁸³ A számvevőszék feladatköre hármas volt, egyrészt ellenőrizte az állami bevételeket és kiadásokat, másrészt felügyelte az állami vagyont és az államadósságot, harmadrészt ellátta az állami szerveknek és a közpénzből gazdálkodó szervezeteknek a pénzügyi felügyeletét és ellenőrzését.⁸⁴

6. A Számvevőszék első elnökének megválasztása

A számvevőszéki törvény tárgyalásával párhuzamosan megkezdődött az elnök személyének kiválasztása is. A politikai befolyással bírók szeme előtt egy új intézmény létrehozásakor sokszor egy meghatározott személy képe rajzolódik ki vezetőként. Így volt ez a számvevőszék elnökének személye esetében is.

A Számvevőszék elnöki tisztségére a kezdetektől fogva Weininger Vincét tartotta megfelelő jelöltnek Deák Ferenc, Csengery Antal és eleinte Andrassy Gyula, valamint Lónyay Menyhért is. A vezető politikusok közül számosan szerették volna Csengery Antalt is pozícióba juttatni, neve pénzügyminiszterként, belügyminiszterként és a Számvevőszék elnökeként is felmerült, de ő ezt többször kategorikusan visszautasította.

Az eseményeket nagyban befolyásolta az 1867. és 1868. évekről szóló zárszámadás országgyűlési ellenőrzése is.⁸⁵ Mivel a törvényhozást az áprilisi törvények kötelezték a feladat elvégzésére, ezért nem odázhatták el arra hivatkozva, hogy még nem állították fel az ellenőrzésre szolgáló

81 CSENGERY i. m. 304.

82 CIEGER András: A számok szorításában. Lónyay Menyhért pénzügyminisztersége (1867–1870). *Századok*, 2002/6, 1322.

83 PATZNER i. m. 167.

84 KOVÁCS i. m. 672-673.

85 A zárszámadási jog első országgyűlési alkalmazásáról bővebben DOROGI – LEGEZA i. m. 34-37.

külön intézményt. A feladatot tehát a képviselőháznak el kellett végeznie. A képviselőház pénzügyi bizottsága ugyanakkor a 1869. november 12-i jelentésében a feladat elvégzését visszautasította arra hivatkozással, hogy a feladat „első vonalban csak állandóul ez irányban foglalkozó független szakférfiak, tehát egy legfelsőbb állami számszék által vétethetik sikerrel foganatba”,⁸⁶ és a bizottság hatásköre a jövőben csupán arra terjedhet ki, hogy a Számvevőszék által elkészített zárszámadást véleményezze.

Azért, hogy a törvényhozás ne essen késedelembe, a képviselőház a zárszámadás vizsgálatára 1869 decemberében létrehozott egy héttagú bizottmányt, amelynek tagjait csak „hét bátor férfióként” emlegettek.⁸⁷ A grémium elnöke Gajzágó Salamon lett. A bizottmány gyorsan dolgozott, lényegében három hónap alatt áttekintette a két év zárszámadását és a jelentésük alapján a képviselőház 1870. április 1-jén megadta a kormánynak a politikai felmentést és a zárszámadásokat további vizsgálatra „a felállítandó számszékhez áttétetni határozza.”⁸⁸

Lónyay Menyhért tehát a „hét bátor férfiú” megválasztása után, 1869 év végén kérte fel Weningert, hogy a három elnökjelölt közé nevezhesse. Levelében kifejtette, hogy „arra alkalmasabb és jobb férfiút nem tudnék, mint Méltóságodat: vállalja el kérem az ország érdekében s írja meg, gróf Andrásynál javaslatba hozhatom-e?”⁸⁹ Lónyay bizalma még 1870 januárjában is töretlen volt, mint írja „[t]egnap beszéltem Deák Ferencsel, ő is egészen osztja nézetem, miszerint senki sincs széles magyar hazában, kire méltóbban lehetne ruházni a számvevőség elnökségét, mint Méltóságod. Ófelségének is ilyen értelemben nyilatkoztam, tehát már most minden a candidátiótól függ.”⁹⁰

Weninger, aki kiváló hírvű pénzügyi szakember volt szakmailag tartott az elnökségtől, és kifejezetten csodálta azokat a képviselőket, akik elvállalták, hogy a zárszámadást elkészítsék. Csengery Antal barátjához írt levelében kifejtette:

86 153. szám. Az állandó pénzügyi bizottság jelentése a pénzügyministeriumnak az 1868. évi állami zárszámadásokat magában foglaló előterjesztése tárgyában. *Az 1869-dik évi april hó 20-dikára hirdetett Országgyűlés Képviselőházának irományai. II. kötet.* Pest, Deutsch, 1870, 131.

87 A képviselőház 1869. december 6. és 7-i ülésén választották meg a bizottmányt Gajzágó Salamon, Pejacsevich László, Wodianer Béla, Ordódy Pál, Harkányi Károly, Házmán Ferenc és Muzslay Sándor személyében. GREGUSS Ágost (szerk.): *Az 1869-dik évi april hó 20-dikára hirdetett Országgyűlés Képviselőházának naplója. IV. kötet.* Pest, Légrády, 1870, 51., 58.

88 Határozati javaslat. *Az 1869-dik évi april hó 20-dikára hirdetett Országgyűlés Főrendi Házának irományai. II. kötet.* Pest, Pesti Könyvnyomda, 1870, 29.

89 Bécs, 1869. december 21. Weninger Vince Csengery Antalnak. CSENGERY i. m. 310.

90 1870. január 20. Lónyay Menyhért Weninger Vincének. CSENGERY i. m. 310.

„[b]ámulom azon bátor férfiakat, a kik a dologhoz mit sem értve készek ily szakmukára vállalkozni. Szerencsés egy nép vagyunk mi, mindenre száz meg száz emberünk van!”⁹¹ A „hét bátor férfiú” szolgálata azonban meghozta munkájuk gyümölcsét. Az 1870 februárjában közzétett zárszámadási jelentés és az azt tárgyaló képviselőházi vita előtérbe hozta Gajzágó Salamont míg Weninger körül 1870 tavaszára jelentősen megcsappant a politikai támogatás. Weninger szerénysége és szakmai alázata leveleiből többször is kitűnik. 1870 áprilisában Csengerynek a beletörődésről ad számot, „[h]a a választás nem reám esik, e miatt fel nem fordul az ország és engem azon öntudat fog megnyugtatni, hogy az államszámvevőszék életrevaló szervezéséhez én is hordtam téglát.”⁹²

Deák és Csengery mélységesen csálódtak pártjukban. Csengery kihátrált a számvevőszéki törvényért folyó harcból, mert az általa szakmai szempontból felkészületlennek tartott Gajzágó Salamon megválasztásával szemben kisebb gondnak látta azt, ha a Számvevőszék létre sem jön.⁹³

Fontosnak tartjuk kiemelni, hogy Csengery Antal tapasztalt, s nagy tekintélyű politikus volt, 1861 óta a képviselőház és kezdetektől fogva a pénzügyi bizottság tagja, sokáig elnöke is. Így belőle nem a személyes sértődöttség szólt, hanem valóban lényegesnek tartotta, hogy egy szakmailag kiemelkedő és független intézmény őrködjön a végrehajtó hatalom felett. Deák még megpróbálta Weninger érdekében latba vetni ekkorra már igencsak megkopott tekintélyét, de hasztalan volt. Párttársai leszavazták.⁹⁴

A képviselőház 1870. június 25-én szavazott az uralkodó elé terjesztendő három jelöltről, akik közül a Számvevőszék elnökét nevezi ki. A szavazás több körben történt, így az első körben Gajzágó 194, Weninger 157, Korizmicz László 95, Suhaj Imre 90, Várady Gábor 31, Érkövy Adolf 31, Csengery Antal 26, gróf Pejacsevics László 26, Zuvics József 24 szavazatot kapott. A második körben a második jelöltről szavaztak, Korizmicz 124, Weninger 120, végül pedig Suhaj

91 Bécs, 1870. február 26. Weninger Vince Csengery Antalnak. CSENGERY i. m. 311.

92 Bécs, 1870. április 20. Weninger Vince Csengery Antalnak. CSENGERY i. m. 312.

93 „Én inkább óhajtom, ne lépjen még egy ideig életbe a számszék, mintsem oly ember állíttassák élére, oly emberre bizassék az államháztartás ellenőrzése s a számviteli szolgálat rendezése, a kiről csak annyit tudunk a múltból, hogy ügyes toasztó. Gajzágót értem, kit a párt gyöngébbjei, mint jó pajtást, jó fiút; a ministerek mint mindenben alkalmazkodó pártembert szeretnek s az erdélyiek, mint földijöket, provinciális szempontból tolnak előre. Andrásynak határozottan kijelentem, hogy a párt még éretlen azon állás fontosságának felfogására, midőn arra egy Gajzágót jelöl ki!” Pest, 1870. április 22. Csengery Antal Weninger Vincének CSENGERY i. m. 313.

94 Pest, 1870. június 26. Csengery Antal Weninger Vincének CSENGERY i. m. 316.

120, Weninger 39 szavazatot kapott.⁹⁵ Csengery találóan fogalmazta meg a képviselőház légkörét: „*A jelszó volt: csak Weninger nem, akárki más!*”⁹⁶ A főbb jelöltek közül Korizmics László⁹⁷ agrárpolitikus volt, Suhaj Imre⁹⁸ pedig a horvát törvényhozó testületnek, a szabornak volt tagja, majd elnöke. Weninger Vince kivételével a többi jelölt nem értett sem a pénzügyi ellenőrzéshez, sem a számvitelhez. Az országgyűlés jelölési jogköre mellett a minisztertanácsnak is lehetősége volt a saját jelöltjét kiemelni. Az 1870. július 29-i minisztertanácsi ülésen a minisztertanács megbízta Andrássy Gyula miniszterelnököt, hogy a három jelölt közül Gajzágó Salamon kinevezését javasolja az uralkodónak.⁹⁹

Weninger Vince az események ilyenén alakulását nem tartotta szakmai bukásnak, azonban mélységesen csalódott a politikában, így a közszolgálatot sem volt képes tovább folytatni. A Magyar Általános Hitelbank Weningert először 1869 októberében kérte fel a bank igazgatójává, de ekkor a saját érdekeivel szemben Weninger Magyarország és a párt szempontjából is fontosabbnak tartotta a bécsi jelenlétét.¹⁰⁰ A képviselőházi szavazás napján Csengery jóvoltából a Hitelbank ismét felajánlotta Weningernek az igazgatói pozíciót, aki az ajánlatot augusztus 1-jei kezdéssel nyomban elfogadta. Weninger döntése azért is bizonyult utólag helyesnek, mert 1870. július 20-ával az új közös pénzügyminiszteri pozíciót Lónyay Menyhért töltötte be.

Weninger a magyar, majd a közös pénzügyminisztériumban befutott karrierje során számtalan vezetővel találkozott, bejáratos volt az udvarba is, így szakmai felkészültségét, elhivatottságát és folyamatos újtói attitűdjét még a Császári Legfőbb Számvevőszék elnöke is csodálta – nem volt tehát kérdéses, hogy az üzleti körök is érdeklődnek iránta. Elismerői között volt maga Ferenc József, aki tisztában volt Weninger érdemeivel és a háttérbe szorításának politikai hátterével is. Weninger az uralkodótól és az állami szolgálattól vett búcsúját e szavakkal írta le: „Miután köszönetemet a több ízben tanúsított legmagasb bizalomért ő Felségének nyilvánítottam, Ő Felsége a következő szavakat intézte hozzám: »Sajnálom, hogy egy kiváló hivatalnokot kell elveszítenem az események miatt, mivel *Őn volt a legalkalmasabb személy a Magyar Legfőbb Számvevőszék számára.* Ön tökéletesen megfelelt az elvárásaimnak és

95 NAGY Iván (szerk.): *Az 1869-dik évi április hó 20-dikára hirdetett Országgyűlés Képviselőházának naplója*. IX. kötet. Pest, Légrády, 1870, 15.

96 Pest, 1870. június 26. Csengery Antal Weninger Vincének. CSENGERY i. m. 316.

97 Korizmics László (1816–1886) mezőgazdász, agrárpolitikus, az MTA tiszteleti tagja.

98 Suhaj Imre (Mirko Suhaj) (1822–1889), egyetemi tanár, a horvát szabor tagja és elnöke (1868–1869).

99 MNL OL K 27 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek – 1870. július 29-i ülés.

100 CSENGERY i. m. 318.

remélem, hogy az új pozíciójában hasonlóan cselekszik az állam érdekében.« [...] És ezzel befejeztem az államszolgálatot.”¹⁰¹

Weninger Vince olyan szakember volt, aki bármikor meg tudott volna élni a piacról, de a köztisztviselőséget valódi szolgálatának tekintette.

Weninger háttérbe szorításának több oka és több felelőse is lehet. Elképzelhetőnek tartjuk, hogy politikai szempontból a kiváló szakmaisága okozhatta vesztét. Szüksége van-e vajon a pénzügyminiszternek, vagy a miniszterelnöknek a pénzcsoportok és a pénz elköltése felett őrködő olyan szervre, amelynek a vezetője mindent a szakmai szempontoknak rendel alá? Weninger ugyanis annak volt a híve, hogy bizonyos intézményeknek, így különösen az igazságszolgáltatásnak és a Számvevőszéknek is a politikai élet küzdelmein kívül kell állnia.¹⁰² Nehéz utólag azt is rekonstruálni, hogy vajon Andrásynak vagy Lónyaynak állt-e érdekében Weninger kárára Gajzágó elnöknek jelölni.¹⁰³

7. Előre tekintés

A tanulmányunkat nem zárhatjuk le anélkül, hogy az elnökválasztás eseményeit Gajzágó Salamon, a Számvevőszék első elnökének szemszögéből ne ismertetnénk. Weninger Vince és Csengery Antal levelezése mellett ugyanis fennmaradt Gajzágó Salamon és Torma Károly¹⁰⁴ baráti levelezése is. Az elnökválasztás időszakában Gajzágó két levelében foglalkozott érdemben az eseményekkel.

„Nem az én feladatomban édes Károly – a választás előzményeit, folyamatát, a deákpárti konferenciát, az öreg úrnak ott történt tökéletes megverését, Csengery manővereit, az érdekeltséget, a lázas tevékenységet, melyet a választás körül az én jó barátaim kifejtettek, – neked megírni, csak is annyit mondok általánosságban, hogy 23, és 25-dike oly napjai voltak életemnek,

101 Fordította Legeza Dénes. A levélben Weninger az eredeti német szöveget idézi. „Ich bedauere einen ausgezeichneten Beamten nach den Vorkommnissen verlieren zu müssen, umsomehr, als Sie die geeignetste Persönlichkeit für den ung. Oberst-Rechnungshof gewesen wären. Sie haben meinen Erwartungen vollkommen entsprochen und ich hoffe, Sie werden auch in Ihrem neuen Stellung zum Wohle des Staates Sprachliches leisten.” Gloggnitz, 1870. július 26. Weninger Vince Csengery Antalnak. CSENGERY i. m. 319.

102 WENINGER (1868a) i. m. 421.

103 CIEGER i. m. 1325.

104 Torma Károly (1829-1897) bölcsészdoktor, régész, egyetemi tanár, országgyűlési képviselő, a Magyar Tudományos Akadémia rendes tagja; nevéhez fűződik Aquincum feltárása.

milyenekről nem álmodtam soha, és a milyenek nem lesznek többé soha! Alig vált ki pártunk közül 10 ember, a többinek magaviseletéről irántam kimutatott jószívűségéből, ha valaki azt élőszemmel nem látta, csak is mesélni. Költői képekben lehetne mesélni? Isten adná! Hogy mind e jóakaratra bár tizedrészét sikerülne kiérdemelnem.”¹⁰⁵

„Hogy reám nézve mi hatása volt és van a megválasztásnak, - nem tudom, ha eltaláltad-e vagy nem? Az egy bizonyos: hogy nekem örömet nem okozott. És hogy miért nem? Annak oka főleg, amint azt én előre láttam: azon keserűség, melyet e választás az öreg úrban hátrahagyott, és hátra hagyott azokban kik az öreg úr legközelében vannak, élnek és mint a kutya, az öreg úr jószágával visszaélnék, - orozva marnak. Hanem mindezekről máskor.”¹⁰⁶

Gajzágóban a választás eredménye ellentmondásos érzéseket támasztott. Volt benne némi büszkeség, öröm, de keserűség is, amely főleg Csengery Antal és követőinek magatartása miatt támadt. Gajzágó leveleiből az eufória és a bánat mellett közvetlenül megismerhető Deák Ferenc tekintélyének csökkenése és a párton belüli törésvonalak elmélyülése is.

Gajzágó Salamon erdélyi főnemes volt, aki a katonai pályát követően főjegyző, főbíró, majd országgyűlési képviselő lett, irodalmi munkássága mindössze 1-2 drámára tehető. Ezzel szemben Weninger Vince szakmai tudása és életútja vitathatatlan, továbbá Csengeryvel folytatott levelezésből, és a barátok visszaemlékezéséből is egy nagy tudású, szerény ember képe rajzolódik ki, akihez mindenki bizalommal fordult tanácsért, szakmai segítségért. Egy olyan ember képe, aki egész életében büszke volt arra, hogy pesti polgárként, önerőből lett elismert szakember.¹⁰⁷

Arra a kérdésre, hogy jó választásnak bizonyult-e Gajzágó Salamon, csak azt követően lehetne válaszolni, ha bemutattuk és elemeztük elnöki tevékenységének bő két évtizedét. Álljon itt előre tekintésül egy részlet halála alkalmával a Vasárnapi Újságban megjelent írásból: Gajzágó Salamon *„fontos és nagy felelősséggel járó tisztet 22 éven át közmegelegedésre viselte. Ez állásában nemcsak a kezdet nehézségeit sikerült legyőznie, hanem az új intézmény működését oly szerencsésen irányozta és állandósította, hogy az ma egyik legtokéletesebb szerve alkotmányunknak.”*¹⁰⁸

Az 1870-es évek politikai zűrzavarában, a folyamatosan cserélődő kormányok és miniszterek körül talán a Számvevőszék jelentette az állandóságot és az

105 Gajzágó Salamon Torma Károlyhoz. 1870. június 26. 45. OSZK Kt. Levelestár.

106 Gajzágó Salamon Torma Károlyhoz. 1870. július 10. 46. OSZK Kt. Levelestár.

107 KONEK Sándor: *Emlékbeszéd Weninger Vincze L. T. fölött.* Értekezések a matematikai tudományok köréből (7. 10). Budapest, MTA, 1880, 6-7.

108 *Vasárnapi Újság*, 1898/13, 205.

élethosszigan megválasztott vezetője igen korán felnőtt a feladathoz, sőt, nem várt hatásköri viták alakultak ki a Minisztertanács és a Számvevőszék között.

Végezetül talán nem túlzás azt állítani, hogy a Számvevőszék létrehozásához Weninger Vince által hordott téglák, így a korábbi pénzügyminisztériumi betanított kollégák, akikből a Számvevőszék első munkatársai lettek, a főszámvevőszéki osztály ügyrendje, amely a Számvevőszék ügyrendjének képezte alapját és a számviteli szabályzat, amely majd egy évtizedig változatlanul szolgálta az államháztartás vitelét, biztos alapot nyújtottak az intézmény kibontakozásához.