AZ ÁLLAM PÉNZÜGYI, GAZDASÁGI ELLENŐRZÉS RENDSZERÉNEK FEJLESZTÉSE MAGYARORSZÁGON, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL AZ ÚJ ÁSZ-TÖRVÉNYRE

Várkonyi Zsolt Kristóf[*]

Bevezetés

Magyarországon a közpénzügyek ellenőrzésének rendszerét három pillér biztosítja: a külső ellenőrzések, a kormányzati ellenőrzések, illetve az egyes intézmények belső kontrollrendszerei. A külső ellenőrzéseket végző Állami Számvevőszéket (a továbbiakban: ÁSZ) az Alaptörvény és az új számvevőszéki törvény[1] jogosítványaiban és függetlenségében is megerősítette, ilyen módon is deklarálva a demokratikus államműködést biztosító pénzügyi, gazdasági fékek és ellensúlyok rendszerének fontosságát. A tanulmány a jogszabályi változások tükrében elemzi, és értékeli az ellenőrzési tevékenység változásait, következményeit, a számvevőszéki munka hasznosulását, különös tekintettel annak támogató és tanácsadói funkciójára.

A 2011. évi LXVI. törvény adta jogosítványok gyakorlati, empirikus tapasztalatai, az ÁSZ elnökének beszámolói, valamint a legfőbb ellenőrző intézmények (*International Standards of Supreme Audit Institutions*, ISSAI) ajánlásai, standardjai figyelembe vételével kívántam feldolgozni a szakmai szempontból kiemelt jelentőségű terület összefüggéseit. A tanulmány elsődleges a 2012. évi ellenőrzési tevékenységek értékelésével, a jelentések megállapításainak felhasználásával kívánja szemléltetni a pénzügyi, gazdasági ellenőrzések hatását, illetve az ellenőrzési időszakon túl mutató jogszabályi változásokat.

Az eredmények bemutatásán túl a tanulmány lehetőséget kínál arra, hogy bemutatásra kerüljön az Állami Számvevőszék „jó kormányzást" támogató, a jól működő állam megteremtését szolgáló tevékenysége. Az ÁSZ ellenőrzések és megállapítások visszaigazolták, hogy a korábbi jogszabályi rendelkezésekhez képest az új ÁSZ-törvény által előírt szigorúbb rendelkezések indokoltak a közpénzekkel való felelős beszámoltatás és ellenőrzés érdekében.

Az ellenőrzések megállapításaihoz kapcsolódó intézkedési kötelezettség elmulasztásának büntetőjogi szankcionálási lehetőségének is köszönhetően az ÁSZ ellenőrzései eredményesebbé váltak.

A nyilvánosság és a társadalmi szintű hasznosulás érdekében, az új ÁSZ-törvény szellemiségéből kiindulva az ÁSZ egy nemzetközi szinten is kiemelkedő átláthatóságot biztosító rendszert épített ki, melynek részét képezik az internetes felületen megjelenő információk az intézmény feladatairól, tevékenységéről. Az állam pénzügyi, gazdasági ellenőrzés rendszerének fejlesztését szolgálja az ÁSZ azzal a tudás transzfert biztosító tevékenységével is, hogy az ellenőrzések tervezésétől, az ellenőrzések hasznosulásáig transzparens módon ad tájékoztatást a jogalkotóknak, a szakmai érdeklődőknek az elvégzett feladatokról.

1. Az új ÁSZ törvény, a megújult kötelezettségek és jogosítványok rendszere

[*] *Számvevő tanácsos, Állami Számvevőszék; doktorandusz, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. Email: rtf.vezelm@gmail.com.*

[1] *2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről.*

1.1. Az ÁSZ jogállása és hatásköre

Az ÁSZ az Országgyűlés (OGY) legfőbb pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerveként a közpénzek kezelésének, felhasználásának, valamint a nemzeti vagyon kezelésének, védelmének és hasznosításának ellenőrzését az Országgyűlésnek alárendelve látja el. Jogállását és hatáskörét az Alaptörvény és az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény határozza meg.

A közpénzügyekre legszélesebb rálátással rendelkező szervezetként, ellenőrzései során minden más szervezettől független, amely megnyilvánul a személyi, pénzügyi, jogi, szervezeti és tevékenységi területére vonatkozóan is. Az ÁSZ általános hatáskörrel végzi a közpénzekkel és az állami és önkormányzati vagyonnal való felelős gazdálkodás ellenőrzését, ellenőrzési tapasztalatain alapuló megállapításaival, javaslataival, tanácsaival segíti az Országgyűlést,[2] annak bizottságait, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, ezzel járulva hozzá a közpénzekkel való gazdálkodás jó minőségéhez és fenntarthatóságához.

Az ÁSZ megállapításai alapján az ellenőrzött szervezetekkel és a felelős személyekkel szemben az illetékes szervezetnél eljárást kezdeményezhet, az ÁSZ jelentései, az abban foglalt megállapításai, következtetései bíróság vagy más hatóság előtt nem támadhatók meg.[3]

1.2. Érdemi változások

Az új számvevőszéki törvény megalkotását több, mint húsz év számvevőszéki ellenőrzési tapasztalatai, a nemzetközi számvevőszékek által elfogadott elvek és gyakorlatok, ajánlások alapozták meg.

A számvevőszéki törvény hivatali típusú intézményként határozza meg az ÁSZ-t, amely ennek megfelelően nem hatóság és nem bíróság, azaz kötelező érvényű határozatot és ítéletet nem hoz, szankcionálási joga nincs. A számvevőszéki törvény három meghatározó területen hozott érdemi változást: kibővítette a számvevőszéki jogosítványok körét, megerősítette a függetlenségi garanciákat, nagyobb hangsúlyt kapott az átláthatóság területe.

A törvényalkotó célja szerint a változások gátat szabnak a következmények nélküli ellenőrzéseknek, mivel az ellenőrzési megállapítások függvényében szigorodott az ellenőrzött szervezetek kötelezettsége, felelőssége a régebbi, megengedő (diszpozitív) szabályokkal szemben az új ÁSZ törvény konkrét cselekvéseket, határidőket ír elő rendelkezéseiben.

2. A közreműködési, intézkedési, és az ellenőrzéssel kapcsolatos kötelezettség megsértésének jogkövetkezményei

2.1. Közreműködési kötelezettség

Az Állami Számvevőszékről szóló törvény 28.§ (1) bekezdése szerint az Állami Számvevőszék ellenőrzéseinek lefolytatása, illetve az ellenőrzések megtervezése érdekében az ellenőrzött, illetve törvény alapján ellenőrizhető szervezet (a továbbiakban együtt: ellenőrzött szervezet) és annak munkavállalója közreműködésre köteles. Az ellenőrzött szervezet és annak munkavállalója közreműködési kötelezettsége a (2) és (3) bekezdés, valamint a 33. § (1) és (6) bekezdése szerinti kötelezettségeket foglalja magában.

Az idézett szakasz 2. bekezdése alapján a közreműködésre felhívott szervezet az Állami Számvevőszék részére - annak kérésére soron kívül, de legkésőbb öt munkanapon belül - az ellenőrzés tervezhetősége, meghatározása, illetve lefolytatása érdekében szükséges adatokat

[2] Az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény 1.§ (4) bekezdés.
[3] Uo. 1.§ (6) bekezdés.

és dokumentumokat rendelkezésre bocsátja, illetve a kapcsolódó tájékoztatást köteles megadni.

A 28.§ (3) bekezdése szerint a helyszíni ellenőrzés során az ellenőrzött szervezet, illetve munkatársai kötelesek a számvevő részére a szervezet helyiségeibe való belépést, valamint a papír alapú és informatikai eszközökkel kezelt adatnyilvántartó rendszerekbe való betekintést biztosítani, az azokról való másolat- és kivonatkészítést lehetővé tenni, valamint a kért felvilágosítást, illetve tájékoztatást megadni.

A hivatkozott jogszabály 33.§ (1) bekezdése alapján az Állami Számvevőszék az ellenőrzési megállapításait tartalmazó jelentését megküldi az ellenőrzött szervezet vezetőjének. Az ellenőrzött szervezet vezetője köteles a jelentésben foglalt megállapításokhoz kapcsolódó intézkedési tervet összeállítani, és azt a jelentés kézhezvételétől számított harminc napon belül az Állami Számvevőszék részére megküldeni. Míg (a szakasz 6. bekezdése szerint) az Állami Számvevőszék elnöke az ellenőrzés során feltárt jogszabálysértő gyakorlat, illetve a vagyon rendeltetésellenes vagy pazarló felhasználásának megszüntetése érdekében – ha jogszabály súlyosabb jogkövetkezmény alkalmazását nem írja elő – figyelemfelhívó levéllel fordulhat az ellenőrzött szerv vezetőjéhez. A szerv vezetője a figyelemfelhívó levélben foglaltakat tizenöt napon belül – testületi szerv a soron következő ülésén – köteles elbírálni, a megfelelő intézkedést megtenni és erről az Állami Számvevőszék elnökét értesíteni.

2.2. Intézkedési kötelezettség

A törvény 33.§ (1)-(2) bekezdése szerint az Állami Számvevőszék az ellenőrzési megállapításait tartalmazó jelentését megküldi az ellenőrzött szervezet vezetőjének. Az ellenőrzött szervezet vezetője köteles a jelentésben foglalt megállapításokhoz kapcsolódó intézkedési tervet összeállítani, és azt a jelentés kézhezvételétől számított harminc napon belül az Állami Számvevőszék részére megküldeni. Amennyiben az intézkedési tervben foglalt intézkedések hiányosak vagy más okból nem elfogadhatók, az Állami Számvevőszék az intézkedési tervet indokolással és tizenöt munkanap - testületi döntéshozatal szükségessége esetén a következő testületi ülést követő öt munkanap - póthatáridő tűzésével visszaküldi kijavításra, kiegészítésre az ellenőrzött szervezet vezetőjének, és erről egyidejűleg értesíti a belső ellenőrzést végző személyt, illetve szervezetet.

A citált szakasz (3) bekezdésének megfelelően amennyiben az ellenőrzött szervezet vezetője nem küldi meg határidőben az intézkedési tervet vagy továbbra sem elfogadható intézkedési tervet küld, az Állami Számvevőszék elnöke *a)* az ellenőrzött szervezet vezetőjével szemben büntető- vagy fegyelmi eljárás megindítását kezdeményezheti; *b)* kezdeményezheti az illetékes hatóságnál, illetve szervezetnél az ellenőrzött szervezetet megillető, az államháztartás valamelyik alrendszeréből származó támogatások vagy egyéb juttatások folyósításának, illetve a személyi jövedelemadó 1%-ából történő felajánlásokból való részesedés lehetőségének felfüggesztését.

Ugyanezen szakasz (6) és (8) bekezdései alapján az ÁSZ elnöke az ellenőrzés során feltárt jogszabálysértő gyakorlat, illetve a vagyon rendeltetésellenes vagy pazarló felhasználásának megszüntetése érdekében - ha jogszabály súlyosabb jogkövetkezmény alkalmazását nem írja elő - figyelemfelhívó levéllel fordulhat az ellenőrzött szerv vezetőjéhez. A szerv vezetője a figyelemfelhívó levélben foglaltakat tizenöt napon belül – testületi szerv a soron következő ülésén – köteles elbírálni, a megfelelő intézkedést megtenni és erről az Állami Számvevőszék elnökét értesíteni. Ha pedig az előzőekben idézett, a törvény 33.§ (3) bekezdésében felsorolt intézkedések nem vezetnek eredményre, ilyen intézkedések megtétele nem lehetséges, vagy az adott ügy jellege, illetve súlya egyébként indokolja, az Állami Számvevőszék elnöke

kezdeményezheti, hogy az Országgyűlés illetékes bizottsága tárgyalja meg a jelentést és annak megállapításait, valamint hallgassa meg az ellenőrzött szervezet vezetőjét.

2.3. A számvevőszéki ellenőrzéssel kapcsolatos kötelezettségek megszegése

Eme kérdésről a törvény 363.§ (1) bekezdése rendelkezik, miszerint aki az Állami Számvevőszék ellenőrzése során az Állami Számvevőszékről szóló törvényben meghatározott közreműködési kötelezettségét megszegi,[4] és ezzel az ellenőrzés lefolytatását akadályozza, vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. Büntetendő továbbá [(2) bekezdés] az ellenőrzött szervezet vezetője, ha írásbeli felszólítás ellenére nem küld intézkedési tervet az Állami Számvevőszék részére.

3. A számvevőszéki munka eredményeinek megjelenítése

A 2012-es év volt az első olyan teljes év, amikor az új ÁSZ törvény hatálya alatt végezték a számvevők ellenőrzési tevékenységüket. A jelentésekben 213 címzettnek 1117 intézkedési kötelemmel járó megállapítást, javaslatot fogalmaztak meg. A 2011. évi utóellenőrzések adatai alapján az ellenőrzött szervezeteknek alig több, mint a fele készített intézkedési tervet. Ezzel szemben 2012-ben az intézkedési kötelezettség hatására minden jelentéshez kapcsolódóan elkészültek a konkrét intézkedéseket tartalmazó tervek.

A megküldött intézkedési tervek felülvizsgálata, értékelése alapján dőlt el, hogy a jelentésben foglalt megállapításoknak megfelelően, a feltárt hiányosságok megszüntetésére alkalmas volt az intézkedési terv, vagy szükség esetén kiegészítésre visszaküldte azokat az ÁSZ elnöke, figyelembe véve annak a lehetőséget, hogy meghatározza az utóellenőrzés szükségességét, végrehajtási formáját, mélységét.

A hazai és nemzetközi jó gyakorlatok, ajánlások esetében az ÁSZ kiemelkedően fontosnak tartotta, hogy az ellenőrzött szervezetek esetében támogassa a pénzügyi kultúraváltást, a kijelölt és követendő példák megvalósulását, ez által is támogatva a közpénz felhasználás átláthatóságát, elszámoltathatóságát biztosító folyamatokat.[5]

Az ÁSZ jelentéseinek hasznosulása elsődlegesen, de nem kizárólagosan a parlamenti munka, a törvényhozás keretein belül valósult meg. Az ÁSZ 2012-ben intenzív, szoros együttműködésre törekedett az Országgyűléssel és bizottságaival, különös tekintettel a Számvevőszéki és költségvetési bizottságra.[6]

4. Az ellenőrzések hasznosulása társadalmi, gazdasági érdek

Az Állami Számvevőszék 2012-ben fokozottan törekedett arra, hogy jelentései segítsék a képviselők mindennapi munkáját, ellenőrzési megállapításai és javaslatai, következtetései és felvetései hasznosuljanak a jogszabályalkotásban.[7] A képviselők mind a plenáris üléseken, mind a bizottsági munkában fokozottan támaszkodtak az ÁSZ jelentéseire, számos olyan törvényt fogadott el az Országgyűlés, amelyben a számvevőszéki javaslatok megjelentek.

---

[4] Ld.: *2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről*.

[5] Integritás és transzparencia, mint a közpénzügyi megújulás alapja Domokos László, az Állami Számvevőszék elnökének előadása 2013. szeptember 26-án, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem http://www.asz.hu/eloadasok/2013-09-26/integritas-es-transzparencia-mint-a-kozpenzugyi-megujulas-alapja/e66.pdf.

[6] http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.biz_adat_uj?P_Ckl=39&P_Biz=A335.

[7] http://www.parlament.hu/efutar/2013/asz_tv_alk_prg_2013_tavasz.pdf.

A 2012. évi ülésszakok alkalmával összesen 89 plenáris ülést tartott az Országgyűlés, az ÁSZ jelentéseire 67 ülésnapon hivatkoztak a képviselők.

A jogszabályi előírások alapján benyújtandó, országgyűlési irományszámmal ellátott ÁSZ jelentéseket a Tisztelt Ház plenáris ülésein is megvitatta. 2012-ben három ilyen jelentés – a zárszámadási jelentés,[8] a 2013. évi költségvetési vélemény[9] és az ÁSZ 2011. évi tevékenységéről szóló Tájékoztató[10] – került a plénum elé. A vitákhoz kapcsolódóan az ÁSZ elnöke minden esetben expozét tartott.

Kiemelkedően fontos, hogy az Országgyűlés az ÁSZ véleményének figyelembevételével, ajánlásainak és felvetéseinek felhasználásával döntött a 2013. évi költségvetésről szóló törvény megalkotásáról. Az ÁSZ jelentés észrevételeinek révén megalapozott és alátámasztott költségvetési törvény született. A 2013. évi költségvetés vitájában 30 képviselő hivatkozott hozzászólásaiban a jelentésekre, ami mutatja, hogy az ÁSZ sikeresen el tudta látni tanácsadói, támogatói feladatát.

4.1. Az ÁSZ-jelentések mint hivatkozási pontok az Országgyűlés és a bizottságok munkájában

Az országgyűlési képviselők 2012-ben további 10 ÁSZ-jelentést tárgyaltak meg, összesen 54 bizottsági ülésen. Kiemelkedően fontos volt, hogy a bizottságok elé kerültek a Nemzeti Civil Alapprogram, a háziorvosi ellátás,[11] a munkahelyteremtés,[12] az államadósság,[13] a Regionális Képző Központok,[14] a megváltozott munkaképességűek foglalkoztatása,[15] az állami közutak felújítását, javítását, karbantartását célzó intézkedések,[16] az állami felsőoktatási intézmények gazdasági társaságai,[17] a PPP-konstrukcióban megvalósult kiemelt kulturális és felsőoktatási projektek,[18] illetve a Társadalombiztosítási Alapok nyilvántartási rendszere[19] területeit érintő számvevőszéki jelentések.

---

[8] *Jelentés Magyarország 2012. évi központi költségvetése végrehajtásának ellenőrzéséről szóló törvényjavaslatról*: http://www.asz.hu/jelentes/13080/jelentes-magyarorszag-2012-evi-kozponti-koltsegvetese-vegrehajtasanak-ellenorzeserol/13080j000.pdf.

[9] *Vélemény Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslatról*: http://www.asz.hu/jelentes/1289/velemeny-magyarorszag-2013-evi-kozponti-koltsegveteserol-szolo-torvenyjavaslatrol/1289j000.pdf.

[10] *Tájékoztató az Állami Számvevőszék 2011. évi szakmai tevékenységéről és beszámoló az intézmény működéséről*: http://www.asz.hu/jelentes/tajekoztato-az-allami-szamvevoszek-2011-evi-szakmai-tevekenysegerol-es-beszamolo-az-intezmeny-mukodeserol/7018j000.pdf.

[11] http://www.asz.hu/jelentes/1126/jelentes-a-haziorvosi-ellatas-mukodesenek-es-penzugyi-feltetelrendszerenek-ellenorzeserol/1126j000.pdf.

[12] http://www.asz.hu/jelentes/1288/jelentes-a-hazai-es-unios-forrasbol-finanszirozott-munkahelyteremtest-es-megorzest-elosegito-tamogatasok-rendszerenek-ellenorzeserol/1288j000.pdf.

[13] http://www.asz.hu/jelentes/1294/jelentes-az-allamhaztartas-kozponti-alrendszerenek-adossaga-es-even-uli-kotelezettsegvallalasanak-ellenorzeserol/1294j000.pdf.

[14] http://www.asz.hu/jelentes/12103/jelentes-a-regionalis-kepzo-kozpontok-turr-istvan-kepzo-es-kutato-intezet-ellenorzeserol/12103j000.pdf.

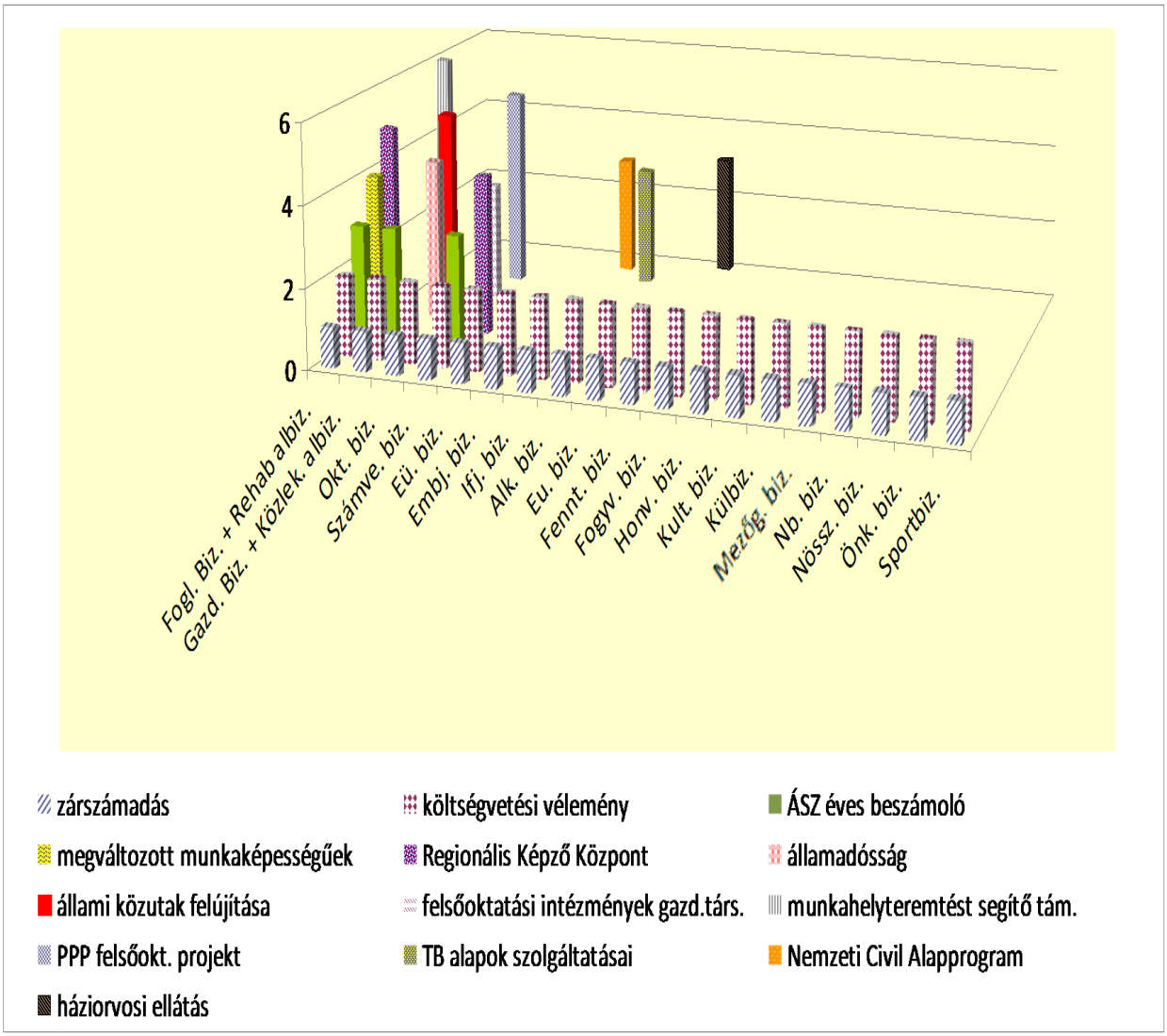
[15] http://www.asz.hu/jelentes/12112/jelentes-a-megvaltozott-munkakepesseguek-foglalkoztatasa-koltsegvetesi-tamogatasi-rendszerenek-es-a-tamogatasok-hasznosulasanak-ellenorzeserol/12112j000.pdf.

[16] http://www.asz.hu/jelentes/1291/jelentes-az-allami-kozutak-felujitasat-javitasat-karbantartasat-celzo-intezkedesek-eredmenyessegenek-es-az-allami-kozutak-allapotara-gyakorolt-hatasanak-ellenorzeserol/1291j000.pdf.

[17] http://www.asz.hu/jelentes/1290/jelentes-az-allami-felsooktatasi-intezmenyek-erdekeltsegebe-tartozo-gazdasagi-tarsasagok-tamogatasanak-es-nyereseguk-hasznosulasanak-ellenorzeserol/1290j000.pdf.

[18] http://www.asz.hu/jelentes/1287/jelentes-a-ppp-konstrukcioban-megvalosult-kiemelt-kulturalis-es-felsooktatasi-projektek-szerzodeseinek-teljesulese-es-tarsadalmi-hasznosulasa-ellenorzeserol/1287j000.pdf.

A 2012. évi ÁSZ jelentések, mint hivatkozási pontok az országgyűlés és a bizottságok munkájában



1. ábra: A 2012. évi ÁSZ-jelentések mint hivatkozási pontok az országgyűlés és a bizottságok munkájában. Forrás: www.parlament.hu (saját szerkesztésű ábra)

[19] http://www.asz.hu/jelentes/1285/jelentes-a-tarsadalombiztositasi-alapokbol-nyujtott-ellatasok-es-szolgaltatasok-jogosultsagi-rendjeben-alkalmazott-nyilvantartasi-rendszerek-mukodesenek-ellenorzeserol/1285j000.pdf.

4.2. Az ellenőrzések hasznosulása a törvényalkotásban

Az ÁSZ munkájának hasznosulása – különösen a törvényhozási és társadalmi szintű hasznosulás – gyakran nem a jelentés nyilvánosságra hozatalának évében történik meg, hanem áthúzódik a következő esztendőkre. Ennek megfelelően 2012-ben is több olyan jogszabály, illetve kormányzati és egyéb intézkedés született, amelyeket 2012 előtt megjelent számvevőszéki jelentések alapoztak meg.

Kiemelkedő hasznosulást mutattak 2012-ben az ÁSZ 2010-ben elindított és azóta is folyamatban lévő, megújult önkormányzati ellenőrzései.[20] A megállapításokat a Kormány és az Országgyűlés felhasználta az új önkormányzati törvény és az adósságrendezési program kidolgozása és megvalósítása során. A 2011-ben és 2012-ben elkészült és nyilvánosságra hozott számvevőszéki jelentések megerősítették, hogy az önkormányzati szektorban szükség van a beavatkozásra,[21] mivel a pénzügyi nehézségek, az eladósodottság, a források hiánya már az egész önkormányzati rendszer működését veszélyeztették.

Az ÁSZ-jelentések megállapították, hogy hosszú távú terápiára van szükség, ami megakadályozza, hogy az adósságállomány újratermelődjön. Az ellenőrzések rávilágítottak arra, hogy az önkormányzatok eladósodásának hátterében részben az uniós támogatással megvalósult, részben a folyamatban lévő beruházások önerő igényének fedezetét biztosító saját forrás hiánya állt, amely hosszúlejáratú forrásbevonást indokolt. Az állami és az önkormányzati pénzügyek esetében komplex ellenőrzési megközelítésre és módszertanra volt szükség.[22] Az önkormányzatok esetében egyszerre van szükség a pénzügyek, a belső kontrollrendszerek, a vagyoni helyzet, valamint a jövőbeli kötelezettségek pontos feltérképezésére, a kapcsolódó kockázatelemzések és értékelések elvégzésére.

Az önkormányzati területet érintő kiemelt jelentőségű és nagy részben 2012-ben hasznosult ÁSZ-jelentés volt a Fővárosi Önkormányzat 2011-ben befejeződött ellenőrzése. Az ÁSZ 2011. október 10-én hozta nyilvánosságra „a Fővárosi Önkormányzat költségvetési és pénzügyi egyensúlyi helyzetének elemzése, a költségvetés tervezés és a zárszámadás készítés folyamatában kialakított belső kontrollok működésének 2011. évi ellenőrzéséről”[23] szóló jelentését. Az ellenőrzés feltárta a fővárosi fejlesztések kockázatait, a források szűkülését és a PPP-konstrukció hátrányait, a belső kontrollok működésének hiányosságait, az ingatlanvagyon nyilvántartási rendjével kapcsolatos jogszabályi előírások pontatlanságait, valamint a közérdekű adatok közzétételi kötelezettségének hiányos teljesítését is. Az ÁSZ jelentés felhívta a figyelmet az egykori Közraktárak területén épülő komplexum (ún. CET-projekt) körüli pénzügyi visszásságokra, illetve arra, hogy a megvalósítási szabálytalanságok több, mint 13 milliárd forint többletköltséget jelentettek a Fővárosnak, amivel kapcsolatban az ÁSZ feljelentést is tett. A Fővárosi Önkormányzat hosszú távú kötelezettségeit jelentősen (több tízmilliárd forinttal) növelték a Közraktárak projektmegvalósításával kapcsolatos kötelezettségvállalások, amelyek többéves kihatásaival, finanszírozási forrásaival a döntést megelőzően nem, de még az azt követő évek költségvetési rendeleteiben (2011-ig) sem számoltak. A Közraktárak projekttel kapcsolatos fizetési kötelezettségvállalások több éves kihatásait – a 2011. évi CXCV. törvény az *államháztartásról* előírása ellenére – nem

[20] http://www.asz.hu/jelentes/1282/osszegzes-a-helyi-onkormanyzatok-penzugyi-helyzetenek-es-gazdalkodasi-rendszerenek-2011-evi-ellenorzeseirol/1282j000.pdf.

[21] http://www.asz.hu/penzugyi-szemle-cikkek/2012/belso-kontrollok-kialakitasa-es-mukodtetese-az-onkormanyzati-vagyongazdalkodas-kockazatainak-csokkentesere/183-193-gyurelne.pdf.

[22] *Sepsey Tamás: Belső ellenőrzés az önkormányzatoknál. Az Állami Számvevőszék ellenőrzési tapasztalatai*: http://www.asz.hu/penzugyi-szemle-cikkek/2011/belso-ellenorzes-az-onkormanyzatoknal-az-allami-szamvevoszek-ellenorzesi-tapasztalatai.

[23] http://www.asz.hu/jelentes/1113/jelentes-budapest-fovaros-onkormanyzata-koltsegvetesi-es-penzugyi-egyensulyi-helyzetenek-elemzese-a-koltsegvetes-tervezes-es-a-zarszamadas-keszites-folyamataban-kialakitott-belso-kontrollok-mukodesenek-2011-evi-ellenorzeserol/1113j000.pdf.

tartalmazta a 2010 szeptemberében a korábbi főpolgármester által a Fővárosi Önkormányzat „pénzügyi helyzetéről, valamint az elmúlt választási ciklusban keletkezett és a későbbi éveket terhelő determinációkról" készített jelentés.

A számvevők ezen felül problémákat tártak fel a költségvetés tervezésénél, a belső kontrollok és az informatikai szabályozás területén, valamint a közérdekű adatok közzétételi kötelezettségének hiányos teljesítésénél is. Az ÁSZ felhívása és javaslata alapján a Fővárosi Önkormányzat szervezetén belül önálló belső ellenőrzési osztályt hoztak létre. A megbízási szerződések megkötésének rendjével kapcsolatban a jelentés alapján a Fővárosi Önkormányzat felülvizsgálta a korábban megkötött megbízási szerződéseket és új eljárásrendet alakított ki a kifogásolt problémák megelőzése érdekében.

Az új katasztrófavédelmi törvény az ÁSZ ellenőrzésének tapasztalatait felhasználva készült el. Az ÁSZ 2011. május 20-án hozta nyilvánosságra „a természeti katasztrófák megelőzésére, elhárítására, következményeinek felszámolására kialakított rendszerek ellenőrzéséről" szóló jelentését.[24] Az ellenőrzés kiemelt figyelmet fordított a 2009-2010. években bekövetkezett ár és belvizek okozta károk és veszélyhelyzetek kapcsán a természeti katasztrófák elleni védekezés hatékonyságának és eredményességének értékelésére. Az ellenőrzés rámutatott arra, hogy a katasztrófavédelem hazai rendszerében számos, komoly hiányosság van. Különösen a szabályozási, a szervezeti, a működési és a finanszírozási területeken. A jelentés megállapította, hogy a természeti katasztrófahelyzetek kezelésének szabályozási és intézményrendszere az önkormányzatok számára nem biztosította teljes körűen a hatékony katasztrófavédelemre történő felkészülést, az eredményes védekezést, valamint ezek koordinációját. A jogszabályok nem biztosították az önkormányzati feladat- és hatáskörök, valamint az ezek ellátásához szükséges logisztikai, szakmai, műszaki és pénzügyi erőforrások, valamint ezek felhasználásának területi összhangját. A katasztrófavédelem helyi feladatai – különösen a megelőzés és felkészülés szakaszában – meghaladták az önkormányzatok személyi lehetőségeit.

A feltárt problémák és hiányosságok miatt, az ÁSZ jelentését is felhasználva, új katasztrófavédelmi törvény született *a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról* (2011. évi CXXVIII. törvény), amely 2012. január 1-jén lépett hatályba. Az ÁSZ korábban is ellenőrizte a katasztrófavédelem rendszerében közreműködő szervezeteket, azonban a 2010-eshez hasonló, mindenre kiterjedő ellenőrzés régebben nem történt. Az ágazati-holisztikus ellenőrzési megközelítést is ekkor alkalmazta először az ÁSZ. A jelentésben a Számvevőszék javasolta a kormánynak a szabályozási, szervezeti, működési és finanszírozási rendszer átalakítását, valamint a nemzetközi szabályrendszerek adaptálását, az önkormányzatokhoz telepített feladat- és hatás-körök felülvizsgálatát és a települések veszélyeztetettségi besorolásának felülvizsgálatát. Ezek a javaslatok alapozták meg az új katasztrófavédelmi törvény kidolgozását.

A *Nemzeti Civil Alapprogram*ból (NCA) civil szervezeteknek juttatott költségvetési támogatások ellenőrzéséről kiadott jelentésével[25] az ÁSZ hozzájárult a 2012-től hatályos új civil törvény[26] megalkotásához. Az NCA szabályozási és intézményrendszere, a támogatások elosztása és felhasználásának kontrollja, nem biztosította a társadalmi és civil kapcsolatok eredményes fejlődését, nem mozdította elő az állami és önkormányzati közfeladatok hatékonyabb ellátását. A jelentés megállapítja, hogy az NCA ellenőrzési funkcióinak

[24] http://www.asz.hu/jelentes/1107/jelentes-a-termeszeti-katasztrofak-megelozesere-elharitasara-kovetkezmenyeinek-felszamolasara-kialakitott-rendszerek-ellenorzeserol/1107j000.pdf.

[25] http://www.asz.hu/jelentes/1127/jelentes-a-nemzeti-civil-alapprogram-mukodesenek-tamogatasanak-hatasarol-figyelemmel-a-tarsadalmi-es-civil-kapcsolatok-fejlodesere-egyes-kiemelt-fontossagu-kozhasznu-feladatok-hatekonyabb-ellatasara/1127j000.pdf.

[26] *2011. évi CLXXV. törvény az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról.*

összehangolt, rendszerszerű szabályozását a Tanács nem dolgozta ki, nem teremtette meg a támogatási rendszer hatékonyabb működésének feltételeit. A határozatainak végrehajtását nem ellenőrizte, a pályázati kiírások előzetes kontrollját nem alakította ki, a támogatások hasznosulásának vizsgálatát nem végezte el.

Az ellenőrzés eredményeit és javaslatainak hasznosulását az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottsága önálló napirendként tárgyalta. Az Országgyűlés által elfogadott, az ún. civil törvényben számos vonatkozásban hasznosultak az ÁSZ ellenőrzési megállapításai. Rendkívül fontos eleme az új szabályozásnak, hogy tényleges tevékenység alapú minősítéssel támaszt feltételt a közhasznúság elnyeréséhez. A nyilvánossági követelmények szigorításával az átláthatóság fokozását célozza meg a törvény. Előírja a számviteli beszámoló és közhasznúsági jelentés letétbe helyezését, közzétételét. Konkrét rendelkezést tartalmaz a támogatási programok szakmai összehangolására, a hosszabb távú projektek támogatásának és a hitelek felvételének lehetőségére, valamint a visszatérítendő támogatás alkalmazásának megoldására. Az ÁSZ ellenőrzési tapasztalatait igazolja vissza az is, hogy a törvényben az összeférhetetlenségi szabályok szigorításra kerültek a legfőbb szervre, az ügyintéző és képviseleti szerv határozathozatalára, a felügyelő szerv összetételére, a könyvvizsgáló személyére vonatkozóan.

Az ÁSZ 2011. december 2-án hozta nyilvánosságra „a Magyar Posta gazdálkodásáról” szóló jelentését.[28] Az ellenőrzés egyik legfontosabb megállapítása az volt, hogy a Magyar Posta késésben van a 2013. január elsejei piacnyitásra való felkészülésben. Ebben szerepet játszott, hogy a postapiac működéséért felelős szervezetek nem alkották meg időben azokat a koncepciókat, amelyekhez a társaság igazodhatott volna, és megalapozottan építhette volna ki üzleti elképzeléseit. Az ÁSZ javasolta, hogy a nemzeti fejlesztési miniszter intézkedjen az európai uniós irányelveket figyelembe vevő postapiaci stratégia és a kapcsolódó jogi szabályozás mielőbbi előkészítéséről annak érdekében, hogy a piaci szereplőknek – köztük a Magyar Posta Zrt.-nek – elegendő idő álljon rendelkezésére a szabályozási környezet változásához való igazodáshoz. Az Országgyűlés 2012. októberi döntésével, azaz az új törvény elfogadásával hasznosult az ÁSZ-nak a postapiac szabályozásával kapcsolatban tett javaslata. Az ÁSZ jelentés megállapítását a Magyar Posta Zrt. menedzsmentje elfogadta és figyelembe vette. Többek között ezek alapján kezdődött meg a társaság szervezeti átalakítása, így a megfelelő jogszabályi környezet és a postapiaci koncepció kidolgozása immár hatékonyan támogathatja a Posta versenyképességét.

A *2012. évi, az egyes egészségügyi tárgyú törvények*[29] *módosításáról szóló törvényjavaslat*ban az ÁSZ korábbi megállapításait figyelembe vevő szabályozást kezdeményezett az emberi erőforrások minisztere. A törvény indoklása szerint kiemelt cél a jogszerű, biztonságos, átlátható, megfelelően finanszírozott, szakmailag megalapozott hazai transzplantációs tevékenység megteremtése és biztosítása, amit az *Eurotransplant International Foundation* (Eurotransplant) és az Országos Vérellátó Szolgálat (OVSZ) közötti előzetes együttműködési megállapodás, illetve a Számvevőszéknek a szervtranszplantáció, a donáció és az alternatív kezelések ellenőrzéséről szóló 2011. évi jelentésében foglaltak támasztanak alá. A hivatkozott számvevőszéki jelentés[30] részletesen vizsgálta a szervtranszplantáció, a donáció és az alternatív kezelések magyarországi helyzetét. A jelentés átfogó képet adott a magyarországi helyzetről, és számos javaslatot fogalmazott meg annak javítása érdekében a nemzeti erő-forrás miniszternek. Az érintett témák a transzplantációk számának növelését szolgáló akció-terv, az önkéntes szervfelajánlás lehetősége, a

[28] http://www.asz.hu/jelentes/1124/jelentes-a-magyar-posta-zrt-gazdalkodasanak-ellenorzeserol/1124j000.pdf.

[29] *T/6960. számú törvényjavaslat az egyes egészségügyi tárgyú törvények módosításáról*: http://www.parlament.hu/irom39/06960/06960.pdf.

[30] http://www.asz.hu/jelentes/1020/jelentes-a-szervtranszplantacio-a-donacio-es-az-alternativ-kezelesek-ellenorzeserol/1020j000.pdf.

transzplantációs beavatkozások alapdíja, az utógondozás, a betegtájékoztatás, az országos regiszter létrehozása, a felajánlott, de itthon nem hasznosítható szervek kérdése, illetve a tüdő transzplantáció voltak.

A belügyminiszter 2012-ben a fővárosi önkormányzat és a kerületi önkormányzatok közötti forrásmegosztással kapcsolatban nyújtott be módosító indítványt a 2006. évi CXXXIII. törvényhez. A fővárosi önkormányzatot és a kerületi önkormányzatokat osztottan megillető bevételek 2010. évi megosztásáról szóló jelentésben[31] a belügyminiszter részére az ÁSZ a forrásmegosztási törvény előírásainak pontosításával kapcsolatban tett javaslatokat. A jogszabály indokolása az ÁSZ megállapításaira hivatkozik, kimondva, hogy a „forrásmegosztási törvény módosítása az ÁSZ vonatkozó jelentésében szerepel". A törvénymódosítás deklarált célja volt a szabályozásnak „az ÁSZ megállapításaival összhangban" történő módosítása, a jogszabályi összhang megteremtése, valamint a forrásmegosztási számításoknál az önkormányzati törvényben foglaltak érvényesítése a gyakorlati megvalósítás biztosítását szem előtt tartva.

A jelentés hasznosulása nyomon követhető abban is, hogy *a fővárosi önkormányzat és a kerületi önkormányzatok közötti forrásmegosztásról szóló 2006. évi CXXXIII. törvény* 2013. január 1-jétől hatályba lépő módosításában a forrásmegosztás számítási módszerét jelentősen egyszerűsítette.

5. Konklúzió és az állam pénzügyi, gazdasági ellenőrzés rendszerének fejlesztési lehetőségei

Az ÁSZ államszervezetben kijelölt helyét és szerepét az Alaptörvény rögzíti. Az új ÁSZ-törvény volt az első sarkalatos törvény, amelyet az alkotmányos alapok lerakása után elfogadott az Országgyűlés. Az állam pénzügyi, gazdasági ellenőrzés rendszerének fejlesztése különös tekintettel a számvevőszéki ellenőrzésekre, képes az állampolgárok mindennapi életét jobbá tevő változások elindítására, a társadalmi bizalom megerősítésére. Az ÁSZ stratégiai célja a számvevőszéki munka társadalmi hasznosulása, a társadalmi szintű hozzáadott érték teremtése.

A számvevőszékek – elsősorban ellenőrzéseikkel, elemzéseikkel és tanácsadási, etc. – tevékenységeikkel hozzájárulnak a közigazgatás hatékonyságának, elszámoltathatóságának, eredményességének és átláthatóságának megerősítéséhez. A 2010. évi *INTOSAI kongresszus*[32] egyik fő témája volt a számvevőszéki tevékenységek „értéke és haszna".[33]

Az INTOSAI Dél-Afrikai Nyilatkozata felszólítja a tagországokat, hogy használják az ISSAI keretrendszerét, mint a közpénzek, közszféra ellenőrzésének közös hivatkozási rendszerét, alapelvét. Törvényes felhatalmazásuk és nemzeti jogszabályi környezetük függvényében hajtsák végre az ISSAI-okat. A Johannesburgi konferencián 40 új ISSAI került elfogadásra, ezzel is megerősítve a tagállamok pénzügyi, gazdasági ellenőrzés rendszereit.

Az ÁSZ ellenőrzési rendszerének fejlesztése szorosan kapcsolódik az INTOSAI ajánlásokhoz, ellenőrzés-szakmai szabályaihoz. A 2013. október 22-26-án Pekingben megtartott INTOSAI-kongresszuson elfogadott módszertani szabályoknak megfelelően, az alapelvi dokumentumok figyelembe vételével alakítja ki az ellenőrzéseinek szakmai szabályait az ÁSZ. Az így kialakított, megújított számvevőszéki ellenőrzés-szakmai

[31] http://www.asz.hu/jelentes/1048/jelentes-a-fovarosi-onkormanyzatot-es-a-keruleti-onkormanyzatokat-osztottan-megilleto-bevetelek-2010-evi-megosztasarol-szolo-onkormanyzati-rendelet-felulvizsgalatarol/1048j000.pdf.

[32] 2010. évi INTOSAI Conference: http://www.intosaijournal.org/coverstory/coverstory4-2010.html.

[33] ISSAI 12 http://www.issai.org/media/84539/issai-12-e.pdf.

szabályok felépítése és hierarchiája követi a világszervezet szakmai szabályozási rendszerének struktúráját.

Az INTOSAI dokumentumok hierarchiája

1. szint: *Alapvető elvek*
2. szint: *A legalapvetőbb ellenőrző intézmények működésének előfeltételei*
3. szint: *Ellenőrzési alapelvek*
4. szint: *Ellenőrzési útmutatók*

4. a) *Végrehajtási útmutatók* (ISSAI 1000-2999)
   - A pénzügyi ellenőrzés (financial audit) végrehajtási útmutatói
   - A teljesítmény ellenőrzés (performance audit) végrehajtási útmutatói
   - A megfelelőségi ellenőrzés (compliance audit) végrehajtási útmutatói

4. b) *Speciális útmutatók* (ISSAI 5000-5699)
   - Az INTOSAI „Jó kormányzás" iránymutatása

Az ÁSZ szakmai munkájában követi a legfőbb ellenőrző intézmények nemzetközi standardjait, ezen belül kiemelt figyelmet fordít az INTOSAI GOV[34] „Iránymutatás a jó kormányzásra" legjobb gyakorlataira.

Az intézményi megújulásnak, az ellenőrzési rendszer fejlesztésének részét képezik az új ISSAI-ok implementálása, az iránymutatásoknak, ajánlásoknak az ÁSZ szervezeti kultúrájába való illesztése, ezzel is szolgálva az állam pénzügyi, gazdasági ellenőrzés rendszerének fejlesztését.

[34] http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/intosai-gov-9100-guidelines-for-internal-control-standards-for-the-public-sector.html.