

Dr. Bán Erika – Dr. Simon Szilvia

Az Állami Számvevőszék ellenőrzései hasznosulásának nehézségei az önkormányzatoknál I.

ÖSSZEFOGLALÁS

Az Állami Számvevőszék az Országgyűlés legfőbb pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve, amely az ellenőri megállapításai és javaslatai által értékteremtő módon segíti a közvagyon és közpénzek szabályszerű, gazdaságos és eredményes felhasználását. Alapvetően szekunder kutatással és esettanulmány módszerével mutatjuk be a számvevőszéki ellenőrzési javaslatok hasznosulását önkormányzati ellenőrzési fókusszal, az utóellenőrzések tapasztalatait feldolgozva. A feltárt hibák, hiányosságok felszámolására készített intézkedési tervek kutatásunk alapján nem minden esetben kerülnek ténylegesen és megfelelően végrehajtásra.

Tanulmányunk fontos következtetése, hogy az ellenőrzési tevékenységhez tartozó erőforrás áldozat a közjó és a társadalom érdekében alapvetően csak az ellenőrzöttek aktív együttműködésével hasznosulhat, amely esetenként sérül. Az utóellenőrzési tapasztalatok alátámasztják az önkormányzati alrendszer rendszeres monitoring tevékenységének szükségességét. Javasolt az önkormányzati belső ellenőrzés és az átfogó számvevőszéki ellenőrzés szinkronjának megteremtése.

Kulcsszavak: ellenőrzés, hasznosulás, Állami Számvevőszék

Jelkód: H83, M48

BEVEZETÉS

Az Állami Számvevőszékről (a továbbiakban: ÁSZ), annak tevékenységéről, múltjáról és jelenéről, az Európai Unióhoz történő csatlakozásunkkor az új ellenőrzési rendszerben betöltött szerepéről már nagyon sok tanulmány, publikáció született (a Magyar Tudományos Művek Tárában a számvevőszék keresőszóra 165 tudományos forrást leltünk fel) mégis azt gondoljuk, hogy számos további megközelítésben, új nézőpontokból, más viszonylatokban is bőven szolgál még érdekes kutatási lehetőségekkel. A gazdasági ellenőrzés és a könyvvizsgálat tárgykörében primer kutatásokat, számos szakértői interjú bonyolítottunk le, szakíróként követjük a magyarországi ellenőrzési rendszer és alrendszerek fejlődését, a téma aktualitásait. Kutatásunk során a társadalmi értékteremtés vagy az értékteremtés részlegessége miatti okok javító szándékú feltárása, a fejlesztésre érdemes területek kapcsán a figyelem felhívása a belső motor, a legfőbb motivátorunk.

Az Állami Számvevőszék az Országgyűlés legfőbb pénzügyi-gazdasági ellenőrző szerve, amely általános hatáskörrel végzi a közpénzekkel és az állami, önkormányzati vagyonnal való felelős gazdálkodás ellenőrzését. Az ellenőrzések értéket teremtenek a társadalom és az ellenőrzött intézmények, szervezetek számára is, a témaválasztás, a vizsgálati jelentésbe foglalt ellenőri megállapításai és javaslataik által, elősegítik a közpénzek és a közvagyon szabályszerű, eredményes és gazdaságos

felhasználását. Küldetése, hogy szilárd szakmai alapon álló, értékteremtő ellenőrzéseivel és széleskörű tanácsadó, tudásmegosztó tevékenységével előmozdítsa a közpénzek átláthatóságát, és hozzájáruljon a „jól irányított államhoz”. Az ÁSZ javaslataival és következtetéseivel a közpénzek szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását, használatát segíti elő (Intézményi Stratégia 2021).

Egy demokratikus államban nélkülözhetetlen az, hogy a közpénzek felhasználása átlátható és elszámoltatható legyen, amely egy legfőbb, független pénzügyi-gazdasági ellenőrző szerv létrehozásával és működtetésével valósítható meg. Úgy tapasztaljuk, hogy növekvő érdeklődés mutatkozik a társadalom, az adófizetők részéről arra vonatkozóan, hogy a különböző adókból, járulékokból befolyt összeget mire költi az állam (Báger, 2006).

Kutatásunkban az Állami Számvevőszék ellenőrzési tevékenységével foglalkozunk az önkormányzatokra vonatkozóan, célunk az ÁSZ külső ellenőrzései hasznosulásának felmérése az utóvizsgálatok tapasztalatai szerint, majd egy kiválasztott önkormányzatnál esettárással.

A következő kutatási kérdésre kerestük a választ: az utóvizsgálatok tapasztalatai alapján megtörtént-e a szükséges intézkedések végrehajtása az önkormányzatoknál? Hogyan segíthetné az ellenőrzött az ÁSZ megállapítások hasznosulását?

KUTATÁSMÓDSZERTAN

„A szekunder adatok számos előnyt biztosítanak a primer adatokkal szemben: a könnyű hozzáférhetőség mellett az adatbázisok olyan témákat és adatmennyiséget képesek kezelni és hozzáférhetővé tenni, melyek egyetlen primer módszerrel sem lehetne megvalósítani.” (Boncz, 2015:39)

A szekunder információk jellemző hátránya, hogy viszonylag gyorsan elavulnak az adatok, de nem igaz ez az Állami Számvevőszék által nyilvánosságra hozott jelentésekre és elemzésekre, mert azok érdemi mondanivalója, tartalma nem avul el, és a későbbiekben is adhat a múltra vonatkozó hasznos információkat, tanulságokat. A számvevőszéki jelentésekből indított esettanulmány vizsgálatot a tanulmányunk második részében mutatjuk be részletesen, a tanulmány első részében a számvevőszéki ellenőrzés jogszabályi kereteit, jellemzőit, jelentőségét mutatjuk be szakirodalmi feldolgozás alapján.

AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK

A nagy múltú Állami Számvevőszéket 40 év kihagyás után, 1989-ben ismét létrehozták az 1989. évi XXXVIII. törvénnyel. Az ÁSZ csak az Országgyűlésnek van alárendelve, önálló fejezet a központi költségvetésben, feladatkörében általános ha-

táskörrel rendelkezik. Az 1989 óta eltelt időszakban számos jogszabály született, amely szélesítette az ÁSZ hatáskörét, feladatát, legjelentősebb Magyarország Alaptörvénye és a 2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről (továbbiakban ÁSZ törvény) szóló volt. Ezekon kívül további törvények tartalmazzak ellenőrzési feladatokról az ÁSZ számára, amelyek közül a kutatási téma szempontjából releváns szabályozót emeljük ki, ez a 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól.

Ahogy a gazdaság is fejlődött az idők folyamán, úgy elmondható, hogy az 1870-es megalapítása óta az Állami Számvevőszék hatásköre és feladatköre is jelentősen megváltozott, kibővült, az államháztartási rendszer független ellenőrzését szolgáló célok és azokat biztosító szabályozás egyre kiforrottabbá váltak. Az Állami Számvevőszék jogállását Magyarország Alaptörvénye és az ÁSZ törvény határozza meg. Az Alaptörvény 43. cikke szerint az Állami Számvevőszék az Országgyűlés pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve, amely ellenőrzi a központi költségvetés végrehajtását, az államháztartás gazdálkodását, az államháztartásból származó források felhasználását, valamint a nemzeti vagyontételét – vagyis a közpénzfelhasználást teljeskörűen ellenőrizheti az ÁSZ törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontok szerint. Az Alaptörvény kimondja, hogy az ÁSZ elnökét 12 évre választja az Országgyűlés, a képviselők kétharmadának szavazatával. A megválasztott elnök évente beszámol az Országgyűlésnek. A további részletes szabályokat sarkalatos törvény, az ÁSZ törvény határozza meg (Bán, 2019).

Az ÁSZ az Országgyűlésnek van alárendelve, de ellenőrzési tevékenysége során minden más szervezettől független (ÁSZ törvény 1. §). A függetlenségi garanciákon túlmenően az ÁSZ törvény és egyéb jogszabályok meghatározzák az Állami Számvevőszék feladatait is. Ennek keretében nevesítik azokat a területeket, amelyeket kötelező ellenőrizni bizonyos gyakorisággal évente, illetve kétfévente, de ezek között önkormányzatra vonatkozóan egyetlen évente kötelezően elvégzendő ellenőrzési feladatot tudunk megnevezni: a Fővárosi Önkormányzatot és a kerületi önkormányzatokat osztottan megillető bevételek megosztásáról szóló önkormányzati rendelet szabályszerűségét, megfelelőségét.

A törvényből az is látszik, hogy az ÁSZ nem csak ellenőrzéseket végezhet, hanem elemzéseket, tanulmányokat is készíthet, amelyekkel többek között a Költségvetési Tanács munkáját is támogatja (ÁSZ törvény 5. § (13)). Az elnök részt vesz azoknak a jogszabályoknak az előkészítésében, amelyek az ÁSZ jogállását, feladatát érintik, vagy az államháztartás működéséről, számviteli rendjéről, belső ellenőrzéséről rendelkeznek (ÁSZ törvény 6. §). Megállapítható, hogy a hazai jogszabályi környezet számos előírással garantálja azt, hogy az Állami Számvevőszék képes legyen betölteni a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv szerepét (Domokos, 2019).

Az Állami Számvevőszék, mint legfőbb ellenőrző intézmény szerepének megértéséhez nélkülözhetetlen a nemzetközi környezet megismerése is. Az ÁSZ az INTOSAI és az EUROSAI tagintézménye (Bóka – Gombos – Szegedi, 2019).

Az INTOSAI (Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Szervezete) jelenleg 196 tagintézménnyel rendelkezik, amelyek magukban foglalják szerte a világon az ENSZ tagállamok legfőbb ellenőrző intézményeit. A szervezet célja a számvevőszékek együttműködésének fejlesztése és irányítása.

Az Állami Számvevőszék saját maga alakítja ki a módszertanát és szakmai szabályait, de fontos, hogy figyelembe veszi az INTOSAI által kibocsátott standardokat is. Az INTOSAI 2007-ben tette közzé a Legfőbb Ellenőrző Intézményekre vonatkozó szakmai standardok keretrendszerét ISSAI (A Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Standardjai) elnevezéssel. 2019-től azonban az IFPP (Szakmai Dokumentumok INTOSAI keretrendszere) váltotta fel az ISSAI dokumentumokat. Fontos kiemelni azt, hogy számos standard tulajdonképpen nem is változott tartalmi szempontból. Vannak újonnan megalkotott módszertani dokumentumok is, ezeket 2019-től kezdték el kidolgozni. (asz.hu)

Az EUROSAI (Legfőbb Ellenőrző Intézmények Európai Szervezete) az INTOSAI egyik regionális szervezete. 1990-ben alapították, jelenleg ötvenegy tagintézménye van. Célja, hogy ösztönözze a tagintézmények szakmai együttműködését, az információcserét (eurosai.org).

2019-ben az Európai Számvevőszék Kézikönyvet tett közzé, amely az Európai Unió tagállamainak számvevőszékeiről ad áttekintést, kitérve a hasonlóságokra és különbségekre is. A 28 tagállam számvevőszékeinek összehasonlításából kiolvasható, hogy 13 tagállamban (pl. Magyarország, Olaszország, Ausztria, Szlovákia stb.) egytagú irányítótestület van, és ahol egyetlen személy vezeti a szervezetet, ott az ellenőrzési tervről is egyetlen személy hozza meg a végső döntést. A fennmaradó 15 számvevőszéknél (pl. Hollandia, Spanyolország, Németország stb.) többtagú testületi szerv irányítja az intézményt, vagyis az Európai Unió tagállamainak több mint felében nem egyetlen elnök vezeti az intézményt.

Vannak olyan tagállamok, ahol a parlamenti felügyeleti struktúra része a számvevőszék, és vannak, ahol nem, de a függetlenségi garanciák azonosak. Magyarországon az ÁSZ a parlamenti felügyeleti struktúra része. Ide tartozik még többek között Ausztria, Lengyelország, Dánia, Svédország is. A másik típusba sorolható például Németország, Franciaország, Hollandia, Románia, Lettország stb.

A személyi állomány és költségvetés ismérve szerinti besorolásban a legtöbb alkalmazottat az olasz számvevőszék foglalkoztatja (2658 fő), és a legnagyobb éves költségvetéssel szintén az olaszok rendelkeznek (310 millió euró). A legkisebb foglalkoztató Luxemburg (34 fő), azonban a legalacsonyabb költségvetés Máltához kötődik (3,4 millió euró). Hazánk foglalkoztatóként a 10. helyen van 597 fős ÁSZ létszámával, a költségvetés alapján már hátrébb helyezkedik el, a 14. helyen (29,8 millió euró).

A legmeglepőbb különbségek az ellenőrzési területek kapcsán érzékelhetők. Magyarországon magától értetődőnek tartjuk, hogy az ellenőrzések kiterjednek a helyi önkormányzatokra és az állami tulajdonú gazdasági társaságokra is. Az Európai Számvevőszék összehasonlításából azonban kitűnik, hogy például Franciaországban, Németországban, Hollandiában, a Cseh Köztársaságban, Írországban nem rendelkezik felhatalmazással a legfőbb ellenőrző intézmény a helyi szintű ellenőrzésre. Tehát a magyar legfőbb ellenőrző intézmény európai viszonylatban mérve is széles hatókörrel rendelkezik. (Európai Számvevőszék, 2019)

Az Állami Számvevőszék tevékenységének célja, hogy az ellenőrzött szervezetek szabályszerű gazdálkodását, működését elősegítse. A gazdálkodási, működési szabálytalanságok, hiányosságok feltárását követően azok felszámolására is mód nyílik

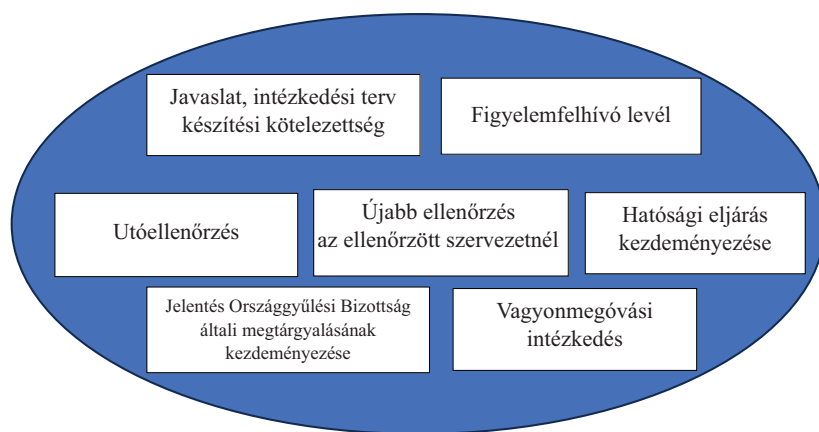
az ÁSZ törvény által biztosított eszkörendszer optimális kihasználásával. Az Állami Számvevőszék széleskörű eszkörendszerrel rendelkezik ahhoz, hogy a gazdaságos és szabályszerű közpénzfelhasználás megvalósítása érdekében az ellenőrzöttekre hatást gyakoroljon, amelyet az 1. ábra mutat be.

KÖVETKEZTETÉS

Az Állami Számvevőszék ellenőrzései megszervezésének teljes folyamatában, így a tervezésekor, a végrehajtásakor és a jelentések nyilvánosságra hozatalakor egyaránt kiemelt szempont, hogy megállapításai hasznosuljanak. Elsődleges cél, hogy ellenőrzéseik hatást gyakoroljanak az ellenőrzött szervezetek működésére, tevékenységének szabályosabbá, átláthatóbbá tételére, hogy biztosított lehessen a közpénzek és a köztulajdon gazdaságosabb, hatékonyabb és eredményesebb felhasználása. A hasznosulásnak több módozata van, a társadalmi értékteremtés, a számvevőszéki tevékenységben való hasznosítás, illetve e tanulmányunkban az ellenőrzöttek szintjén történő hasznosulást tekintjük át részletesebben, méghozzá az önkormányzatok ellenőrzésére vonatkozóan. Az önkormányzatoknál végzett ellenőrzések tapasztalata szerint ugyanis a belső kontrollrendszer kialakításának és működtetésének hiányosságai miatt a közpénzfelhasználás szabályossága nem volt biztosított, nem segítette elő a szabálykövető működést és gazdálkodást. Egy 2018-as ÁSZ tanulmány, összefoglaló elemzés (Tímár – Kocsis – Szólya – Felföldi – Mészáros, 2018) szerint az ellenőrzött 31 önkormányzat közel felénél nem volt szabályos a belső kontrollrendszer egyetlen eleme sem, amely megállapítás több, mint figyelemfelkeltő, vizsgálati fókuszunkat az önkormányzatokra vonatkozó számvevőszéki ellenőrzésekre helyeztük tanulmányunk következő, második részében. „Az Állami Számvevőszék a kockázatok felmérését követően az intézkedési tervekben előírt feladatok megvalósítását utóellenőrzés keretében ellenőrizheti.” (Tímár – Kocsis – Szólya – Felföldi – Mészáros, 2018, p.21.). Tanulmányunk második részében az önkormányzati gazdálkodás javítását célzó intézkedési tervhez kötődő utóvizsgálatokat vesszük nagyító alá.

IRODALMI FELDOLGOZÁS

- BÁGER, G. (2006): A köz- és magánszféra együttműködése és a számvevőszéki ellenőrzés. *PÉNZÜGYI SZEMLE*, 51. évf. 1. sz. 57–78. o.
- BÁN, E. (2019): Az ellenőrzés alapjai. Budapest: Perfekt Kiadó Zrt. ISBN 9789633948477
- BÓKA, J. – GOMBOS, K. – SZEGEDI, L. (2019): Az Európai Unió Intézményrendszere. Dialóg Campus Kiadó, Budapest ISBN: 978-615-6020-78-9



1. ábra Az Állami Számvevőszék eszközeinek rendszere

Forrás: Domokos–Renkő–Gál–Pálmai, 2016 (1. ábra alapján szerkesztve)

- BONCZ, I. (ed) (2015): Kutatásmódszertani alapismeretek. Pécs: Pécsi Tudományegyetem. ISBN 978-963-642-826-6.
- DOMOKOS, L., (2019): Miként támogatja az Állami Számvevőszék a jó kormányzást a közpénzügyek területén? *POLGÁRI SZEMLE* 15: 1-3 pp. 46-64., 19 p. <https://doi.org/10.24307/psz.2019.0904>
- DOMOKOS, L. – RENKŐ, ZS. – GÁL, N. – PÁLMAI, G. (2016): A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv, az Állami Számvevőszék. Tanulmány sorozat. Az ellenőrzések és azok hasznosulása az ellenőrzöttek szintjén. [online] <https://www.asz.hu/elemezések-archivum>
- EUROPA.EU, Európai Számvevőszék (2019): Közpénzellenőrzés az Európai Unióban – Kézikönyv az Európai Unió és az uniós tagállamok legfőbb ellenőrző intézményeiről. [online] <https://op.europa.eu/webpub/eca/annual-activity-report-2019/hu/index.html>
- EUROSAI 2022. [online] <https://www.asz.hu/eurosai>
- INTÉZMÉNYI STRATÉGIA, Állami Számvevőszék 2021, ÁSZ belső dokumentum
- INTOSAI 2022. [online] <https://www.asz.hu/intosai>
- MAGYARORSZÁG ALAPTÖRVÉNYE 2011.
- TÍMÁR, B. – KOCSIS, A. CS. – SZÓLYA, I. – FELFÖLDI, I. – MÉSZÁROS, L. (2018): A közpénz-befektetés átláthatósága. Ellenőrzési tapasztalatok az önkormányzatoknál. [online] <https://www.asz.hu/elemezések>
1989. évi XXXVIII. törvény az Állami Számvevőszékről
2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről (ÁSZ törvény) [asz.hu](https://www.asz.hu) [online] <https://www.asz.hu/hu/sajtokozlomenyek/150-eve-jott-letre-az-allami-szamvevoszek-ma-van-az-asz-szuletesnapja> (letöltve 2022.09.03.)