

*Domokos László, az Állami Számvevőszék elnöke*  
*Mészáros Leila számvevő tanácsos, Állami Számvevőszék*  
*Szakács Gyula igazgató-behettes, Állami Számvevőszék*

*IX. évfolyam | Vol. IX*  
*2015/2. szám | No. 2/2015*  
*Tanulmány | Article*  
*www.dieip.hu*

## Az Állami Számvevőszék alkotmányos helyzetének megerősödése

A hazai közpénzügyek megújításához a jogszabályi háttér az Alaptörvény és az annak elfogadását követően hatályba lépett sarkalatos törvények képezik. A sarkalatos törvények sorában elsőként került elfogadásra az új számvevőszéki törvény. A törvény amellett, hogy teljes mértékben illeszkedik a nemzetközi elvárásokhoz, megerősítette az Állami Számvevőszék függetlenségét, jogosítványait, és megnövelte az ellenőrzések transzparenciáját. A függetlenség jogi garanciáinak zömét (minősített többséggel elfogadott törvény, az elnöki mandátum 12 éves időtartama és annak védettsége, összeférhetetlenségi szabályok) a régi ÁSZ törvény is tartalmazta, azonban hiányzott belőle az ellenőrzések terén biztosított szabad témaválasztás és a jelentések nyilvánosságának egyértelmű deklarálása. Az új törvény nemzetközi összehasonlításban is egyedülálló pénzügyi függetlenségről gondoskodott: előírta, hogy az ÁSZ költségvetése nem lehet kevesebb az előző évi központi költségvetésben megállapított összegnél. Az Állami Számvevőszék megkapta a szükséges felhatalmazást ahhoz, hogy leszámoljon a következmények nélküli ellenőrzések korszakával, továbbá hatáskört arra, hogy a költségvetési forintokat bármely szervezetnél ellenőrizheti. A közreműködési kötelezettség szigorítása, az intézkedési terv készítési kötelezettség bevezetése súlyt adtak az ellenőrzéseknek. Az új törvény tanácsadási, véleményezési, tanulmánykészítési és elemzési tevékenységre vonatkozó új jogkörökkel ruházta fel az Állami Számvevőszéket, emellett elemzések készítése a Költségvetési Tanács munkájának támogatásához kötelezettségnek minősül. 1990 óta végzi az ÁSZ a következő évi költségvetési tervezet véleményezését is. Az Állami Számvevőszék stratégiájában vállalt küldetése a jó kormányzáshoz való hozzájárulás, amihez az új törvény adta jog- és hatáskörök megfelelő támogatást jelentenek.

### Bevezetés

Az Állami Számvevőszék 2011-ben elfogadott középtávú stratégiája szerint szilárd szakmai alapon álló, értékteremtő ellenőrzéseivel előmozdítja a közpénzügyek átláthatóságát, rendezettségét, és hozzájárul a „jó kormányzáshoz”. Az ellenőrzési feladat ellátásának színvonalát azonban nagyban befolyásolja a mindenkori jogi keretrendszer, a számvevőszéki munkát meghatározó jogi felhatalmazások tartalma. Az ÁSZ stratégiájának megvalósítása megújult szabályozási keretet igényelt, amely mellett az ÁSZ eredményesebben működhet, hatékonyan felléphet az adófizetők pénzének és a nemzet vagyonának védelme érdekében. Az 1989-es ÁSZ törvény többségében megengedő szabályokra épült, hiányoztak a végrehajtás garanciái, az ellenőrzettek jogkövetkezmény nélkül tagadhatták meg az együttműködést. Jelen tanulmány célja annak bemutatása, hogy az új ÁSZ törvény rendelkezései hogyan segítik elő az ellenőrzési munka

színvonalának növelését, és ezen keresztül miként járulnak hozzá az ÁSZ jó kormányzásban vállalt küldetésének teljesítéséhez.

Az Állami Számvevőszékről szóló törvény nemcsak önmagában újult meg, hanem a teljes közpénzügyi rendszer megújításának egyik állomása volt. A jogszabályi hierarchia csúcsán álló Alaptörvényben testesült meg a legalapvetőbb változás, mert a közpénzügyek tárgyköre bekerült az alkotmányos alapértékek közé. (A korábbi Alkotmány nem tartalmazott közpénzügyekre vonatkozó önálló fejezetet.) Az Alaptörvény a közpénzek fejezetben a központi költségvetéssel, az államadóssággal, a nemzeti vagyonnal, az átláthatósággal, a közteherviseléssel, a Magyar Nemzeti Bankkal, a Költségvetési Tanáccsal kapcsolatos alapvető rendelkezések mellett az Állami Számvevőszékre vonatkozó szabályokat állapította meg. Az Alaptörvény elfogadását követően első sarkalatos törvényként az Országgyűlés az Állami Számvevőszékről szóló törvényt fogadta el, amely 2011. július 1-én lépett hatályba.

## I. Az Állami Számvevőszék alkotmányos helyzete az új törvény és a nemzetközi standardok tükrében

Hasonlóan az igazságszolgáltatás hatalmi ág függetlenségéhez, az ellenőrzések legjobb szakmai meggyőződés szerinti, elfogulatlan és részrehajlásmentes lefolytatásához is feladatköri önállóság és függetlenség szükséges. Az ÁSZ munkája kapcsán a végrehajtó hatalom szervezeteit ellenőrzi, javaslatokat tesz a Kormánynak, az érintett minisztereknek, az ellenőrzött szervezeteknek, jelentéseiben, illetve tanulmányaiban bemutatja az államháztartás működésének rendszerhibáit, a köz- és a magánszféra találkozási pontjainak veszélyforrásait.<sup>1</sup> Ezért tehát a végrehajtó hatalomtól való függetlenség és ennek jogszabályi garanciái központi kérdéssé vált a számvevőszékek alkotmányos helyzetének elemzése során.

### I.1. A számvevőszéki függetlenségre vonatkozó nemzetközi standardok

A legfőbb ellenőrző intézmények függetlenségének szükségességére vonatkozóan a nemzetközi szervezetek azonos állásponton vannak. A Nemzetközi Valutaalap mértékadó dokumentuma „A fiskális átláthatóság jó gyakorlatának kódexe” a költségvetés átláthatóságának biztosítékaként fogalmazza meg, hogy a költségvetéssel kapcsolatos információkat számvevőszéki (vagy azzal egyenértékű), a végrehajtó szervtől független, külső ellenőrzésnek kell alávetni.<sup>2</sup> Vagyis a hiteles számvevőszéki vélemény előfeltétele a végrehajtó hatalomtól független jogállás.

Az ENSZ közgyűlése 2011. december 22-én fogadta el azt a határozatot, amelyben elismeri, hogy a számvevőszékek csak akkor tudják feladataikat objektíven és eredményesen ellátni, ha függetlenek az ellenőrzött szervezettől és védettek a külső befolyástól.<sup>3</sup>

A Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Szervezetének (International Organisation of Supreme Audit Institutions) két irányadó dokumentuma a számvevőszéki függetlenségről a Limai Nyilatkozat és a Mexikói Nyilatkozat. E két dokumentum már nemcsak deklarálja a függetlenség szükségességét, hanem megadja a függetlenség kritériumait, azt a viszonyítási alapot, amelyhez minden állam számvevőszékének a helyzete mérhető. A nyilatkozatokba foglalt standardok mentén értelmezhető a nemzeti számvevőszékek függetlenségének mértéke.

<sup>1</sup> Domokos László: *SAIs as a Guarantee for Transparency and Sound Management of Democratic States*. 88. p. In EUROSAI Magazine, Vol. 16, 2010. 84-88. pp.

<sup>2</sup> *Code of good practices on fiscal transparency* (International Monetary Fund) 1998, <http://www.imf.org/external/pp/longres.aspx?id=4175> (2015. szeptember 30.)

<sup>3</sup> *Promoting the efficiency, accountability, effectiveness and transparency of public administration by strengthening supreme audit institutions* (United Nations) 2011, (A/RES/66/209) [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/66/209](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/209) (2015. szeptember 30.)

### *De iurisprudencia et iure publico*

A Limai Nyilatkozat kimondja, hogy a legfőbb ellenőrző intézmények alapítását és függetlenségének szükséges mértékét az alkotmányban kell kimondani, a részleteket egyéb törvényekben lehet rendezni. Kimondja továbbá, hogy a számvevőszékeknek a feladataik elvégzéséhez *feladatköri* és *szervezeti* függetlenséggel kell rendelkezniük. Standardként állítja fel a tag – az Állami Számvevőszék esetében az elnök – függetlenségét (amelyről a *személyes* függetlenség alcím alatt lesz szó), és a *pénzügyi* függetlenséget. A Mexikói Nyilatkozat is megerősíti, hogy a függetlenség mértékét a törvényekben kell részletesen kibontani. Tehát a jogforrási hierarchia csúcán elhelyezkedő *szabályozási szint* a megfelelő az alapítás és a függetlenség mértékének deklarálására, ugyanakkor a szervezetre és a szervezet függetlenségére vonatkozó szabályokat a törvények szintjén kell rendezni. (A megfelelő jogforrási szinten lévő szabályozás követelményét az alábbiakban a jogi függetlenség címszó alatt bővebben is kifejtjük.) A Mexikói Nyilatkozat a személyes és a feladatköri függetlenséggel kapcsolatos további követelményeket írja le.

A függetlenség biztosítása a nemzetközi standardok szerint az alábbi területeken elengedhetetlen: *jogi, szervezeti, személyes, pénzügyi, feladatköri* függetlenség.

### I.1.1. A jogi függetlenség

A jogi függetlenség alatt a megfelelő jogforrási szinten lévő szabályozás követelményét értjük, amely a nemzetközi standardok által támasztott olyan elvárás, amely a nemzetközi szakmai közösség széleskörű támogatásán és egyetértésén alapszik. A Limai Nyilatkozat alapján a legfőbb ellenőrző intézmény alapítását az alkotmányban kell kimondani, vagyis az alkotmány (Alaptörvény) szintjén kell rögzíteni, hogy a magyar jogrendszerben működik számvevőszék. Az Állami Számvevőszék megalakulásától fogva a legfőbb törvény, az Alkotmány illetve az azt felváltó Alaptörvény nyilvánította az Országgyűlés pénzügyi és gazdasági ellenőrző szervezetévé. Ezzel az alkotmányok beemelték a magyar jogrendszerbe a számvevőszék intézményét, teljesítve a Limai Nyilatkozatba foglalt alkotmányos rögzítés követelményét.

A Limai Nyilatkozat másik elvárása, a függetlenség mértékének deklarálása tekintetében a korábbi Alkotmány nem tartalmazott rendelkezést. Az új Alaptörvény a függetlenség mértékét a *személyes*, a *szervezeti* és a *feladatköri* aspektusból is meghatározza, ugyanakkor a részletszabályokat nem emeli fel az alkotmány szintjére. Az Alaptörvény 12 éves hivatali ciklusidővel biztosítja Állami Számvevőszék elnökének *személyes* függetlenségét, de az elnököt az Országgyűlésnek való beszámolás kötelezettsége terheli. Az Állami Számvevőszék *szervezetének* és működésének részletszabályait sarkalatos törvény határozza meg, ez az új ÁSZ törvény. Az Alaptörvény a *feladatköri* függetlenség körében kimondja, hogy az ellenőrzést az ÁSZ a törvényben meghatározott feladatkörében hajtja végre, és törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontok szerint végzi.

Ezeknek a rendelkezéseknek a garanciális jellege első látásra lehet, hogy nem egyértelmű. Természetes, hogy valamely ország kormányának alárendelt legfőbb ellenőrző intézmény nem tekinthető függetlennek. Azonban a nemzetközi standardoknak megfelelően a legfőbb ellenőrző szervezetek szervezetére és működésére, feladataira és ellenőrzési hatáskörére a nemzeti parlamentek által egyszerű többséggel elfogadott törvények is, holott ez veszélyeztetheti a függetlenséget. Az Állami Számvevőszék, mint az EUROSAI (INTOSAI európai számvevőszékeket tömörítő alszervezete) Kapacitásfejlesztési Munkacsoportjának függetlenségi témával foglalkozó alcsoportját vezető nemzeti számvevőszék, 2013-ban kérdőíves felmérés útján gyűjtött adatokat a függetlenséget biztosító garanciákról az európai számvevőszékek körében (a továbbiakban: függetlenségi kérdőív).<sup>4</sup> A kérdőívet 34 európai számvevőszék töltötte ki. A

<sup>4</sup> Az egyes számvevőszékek válaszaiból készített összefoglaló tanulmány megtekinthető: <http://www.eurosai.org/handle404?exporturi=/export/sites/eurosai/.content/documents/strategic-plan/goal-team-1/Findings-on-survey-of-independence.pdf> (2015. szeptember 30.) Az Állami Számvevőszék függetlenségi kérdőívére érkezett hivatalos, számvevőszéki válaszok nem nyilvánosak, azonban az angol nyelvű kérdőív

hivatalos válaszok szerint volt olyan ország, ahol a számvevőszék széleskörű ellenőrzési hatáskörrel és feladatköri függetlenséggel rendelkezik, elnökét szintén 12 évre nevezik ki, azonban az elnök elmozdítása egyszerű többséggel kimondható, valamint a számvevőszék költségvetése is bármikor módosítható. Több olyan ország is úgy válaszolt, hogy a parlament döntésével, törvényben nem rögzített okok esetén is elmozdítható az elnök. Azzal, hogy az Alaptörvény az ÁSZ törvényt sarkalatos törvénynek nyilvánítja, a függetlenség mértékére is kihat. Megnehezíti vagy lehetetlenné teszi a törvényben rögzített tartalom alakítását a végrehajtó hatalom által. Minősített többséggel elfogadható szabályok/döntések esetén az aktuális politikai többség nem érezheti „magáénak” a tisztséget.<sup>5</sup> Az egyszerű többséggel változtatható szabályok esetén a parlamentben a kormánytöbbség visszavonhatja a kinevezést, a forrásokat, vagy egyéb módosítást vezethet be. Azonban a sarkalatos törvénnyel szabályozott tartalmi elemek függetlenné válnak a végrehajtó hatalomtól, ezért tekinthető garanciális jellegűnek az Alaptörvény által sarkalatosnak nyilvánított ÁSZ törvény. Ezért tehát kiemelkedően fontos garanciális szabály az ÁSZ törvény azon rendelkezése, amely előírja, hogy az ÁSZ jogállására és hatáskörére vonatkozó rendelkezést csak az Alaptörvény és az ÁSZ törvény állapíthat meg, más jogforrás (pl. egyéb törvény) nem.

### I.1.2. Szervezeti függetlenség

A Limai Nyilatkozat a legfőbb ellenőrző szervezetek függetlenségének egyik jellemzőjeként a szervezeti függetlenséget nevezi meg, de a szervezeti függetlenség kritériumait nem adja meg. A Mexikói Nyilatkozat nem tartalmaz a szervezeti függetlenségről semmilyen kitétel. Az alábbiakban – a személyi vagy a pénzügyi függetlenség témakörének érintése nélkül – áttekintjük, hogy a „szervezeti függetlenséggel kell rendelkezni” elvárásának az Állami Számvevőszék hogyan felel meg.

A szervezeti függetlenséget az ÁSZ jogállására vonatkozó jogforrások az ÁSZ megalakulásától fogva az Országgyűléshez való viszony mentén határozták meg. Az ÁSZ független jogállású szervként való meghatározását a korábbi ÁSZ törvényben oly módon deklarálták, hogy az ÁSZ csak az Országgyűlésnek és a törvényeknek van alárendelve. Az új ÁSZ törvény a törvényeknek való alárendelés fordulatát – mint szükségtelen kitétel – elhagyta. A Limai Nyilatkozat is hangsúlyozza, hogy az állami intézmények soha nem lehetnek teljesen függetlenek, mivel az államnak, mint egésznek a részei.

A „csak a törvényeknek van alárendelve” fordulat alkalmazása korábban téves jogfelfogásra is alapot adhatott, amely a kizárólag az Országgyűlésnek alárendelt jogállást azzal azonosította, hogy csak az Országgyűlés által kibocsátott jogforrás vonatkozik a Számvevőszékre. Ez azonban nem állja meg a helyét. Az Állami Számvevőszék, ahogyan más független szervezetek, maga is a jogrendben működik, vagyis az Alaptörvény R cikke<sup>6</sup> – az állam által szabályozott életviszonyokra jellemző teljes jogszabályi kör – vonatkozik rá. Az ÁSZ, mint az alkotmányos jogrendben működő szervezet ab ovo nemcsak a törvényeknek, hanem a jogrend részét képező alacsonyabb szintű jogforrásoknak is alá van rendelve – adott életviszonyok tekintetében. Az Alaptörvény R cikke mellett már nem szükséges (sőt, hibás) a korábbi ÁSZ törvényben szereplő fordulat fenntartása. Ugyanakkor az ÁSZ feladatát, hatáskörét kijelölő, és szervezetét szabályozó jogforrás valóban csak törvény lehet. Demokratikus jogállamban a jogalkotónak a független szervezetek jogállását úgy kell testre szabni, hogy kellő szabadságot és garanciát biztosítson a feladatellátásukhoz, és ezeknek a garanciáknak a jogforrási szintje törvénynél ne legyen

---

megtekinthető:

[http://www.eurosai.org/handle/404?exporturi=/export/sites/eurosai/.content/documents/strategic-plan/goal-team-1/Survey\\_independence.pdf](http://www.eurosai.org/handle/404?exporturi=/export/sites/eurosai/.content/documents/strategic-plan/goal-team-1/Survey_independence.pdf) (2015. szeptember 30.)

<sup>5</sup> Smuk Péter: *Szervezetalkutási vagy szakmányszerzési hatáskörök?* 3. o. In De iurisprudentia et iure publico, 2010/3-4. szám, <http://dieip.hu/wp-content/uploads/2010-3-12.pdf> (2015. szeptember 30.)

<sup>6</sup> „Az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek.”

### *De iurisprudentia et iure publico*

alacsonyabb. Ezért fontos az új ÁSZ törvényben annak kimondása, hogy az Állami Számvevőszék ellenőrzési tevékenységében minden más szervezettől független. Hibás lenne a függetlenséget általánosan deklarálni, azonban nélkülözhetetlen kritérium az, hogy a számvevőszék az általa kiválasztott témakörben képes legyen az általa szükségesnek tartott ellenőrzéseket lefolytatni.<sup>7</sup> A függetlenség tehát az ellenőrzési tevékenység terén fontos garanciális elem, amelyet részletesen a feladatköri függetlenség alatt tárgyalunk. A fentiek tükrében megállapítható, hogy az ÁSZ alkotmányos jogállására vonatkozó komplex helyzetet pontosabban képezi le az új jogi környezet.

Korábban már említettük, hogy az új ÁSZ törvény kimondja, hogy az ÁSZ jogállását és hatáskörét az Alaptörvény és az ÁSZ törvény határozza meg. Ennek kijelentését a korábbi ÁSZ törvényben nem találhatjuk, azonban az Alaptörvényt megelőző időszakban ez a garancia részben létezett oly módon, hogy a korábbi jogalkotási törvény előírta az állami szervek *hatáskörének* törvényben történő szabályozását (mely a korábbi ÁSZ törvényben testesült meg), továbbá az Alkotmányban felsorolt állami szervek – így az ÁSZ – *működésének* törvényben történő meghatározását. Ez azonban lényegesen kevesebb garanciát jelentett, mint amit a jelenlegi szabályozás előír. A „törvényben” kitétel bármely törvényt jelenthetett, míg ez a jelenkori szabályozásban a jogállás és hatáskör tekintetében csak az Alaptörvényre és az ÁSZ törvényre szűkül.

A Limai Nyilatkozat szerint a legfőbb ellenőrző intézmény alkotmányban és törvényekben biztosított függetlensége nagyfokú kezdeményezési jogot és autonómiát garantál még azokban az esetekben is, amikor a legfőbb ellenőrző intézmény a parlament szerveként működik, és annak utasítására végzi az ellenőrzéseket. A legfőbb ellenőrző intézmény és a parlament kapcsolatát az alkotmányban kell rögzíteni minden egyes ország körülményeitől és igényeitől függően.

Az Alaptörvény azon túl, hogy az Állami Számvevőszéket az Országgyűlés pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerveként definiálja, az ÁSZ és az Országgyűlés kapcsolatát az elnökválasztás módján, annak ciklusidején, az országgyűlési képviselők interpellációs jogán keresztül, és az éves beszámolási kötelezettség mentén határozta meg. A korábbi Alkotmányban az elnök megválasztásának időtartama és beszámolási kötelezettsége nem szerepelt (ezt az alacsonyabb jogforrási szintet jelentő régi ÁSZ törvény írta elő), ugyanakkor a ciklusidő az ÁSZ megalakulásától fogva törvény által – 12 évben – meghatározott volt.

Az éves beszámolási kötelezettségről a korábbi ÁSZ törvény nem fogalmazott egyértelműen. Kimondta, hogy „az Állami Számvevőszék elnöke az év során végzett ellenőrzésekről jelentésben tájékoztatja az Országgyűlést. A jelentést nyilvánosságra kell hozni.” Egyértelműnek látszik, hogy ez alatt a jogalkotó az ellenőrzések sokaságáról készített egy jelentést érthette, azonban ilyen értelmezés mellett hiányzik az egyes jelentések nyilvánosságára vonatkozó klauzula a törvényből. Így megfontolandó, hogy nem vonatkozhat-e ez a paragrafus az egyenkénti jelentésekre, és mivel az alkotmányjog tankönyve<sup>8</sup> a Számvevőszéket a „nemzet lelkiismereteként” azonosítja, és ezzel összefüggésben a jelentések nyilvánosságra hozatalának kötelezettségéről szól, felmerülhet, hogy az egész paragrafus az egyes ellenőrzések jelentéssel történő lezárására és nyilvánosságra hozatalára vonatkozott. Amennyiben igen, úgy megállapíthatjuk, hogy az évenkénti beszámoló csak az államháztartási törvény keretei között volt értelmezhető, sem az ágazati törvény, sem az Alkotmány nem írta elő a szervezeti tevékenységről szóló beszámolást. Az idézett fordulat nem jelenthette az éves tevékenységről szóló egy jelentést és a jelentések sorát egyszerre. Az Állami Számvevőszék éves tevékenységéről szóló jelentések 1994-ig visszamenőleg olvashatók ugyan a honlapon, részletességükből adódóan pedig

<sup>7</sup> Alventosa, Jean-Raphaël: *Az államok külső ellenőrzésének függetlensége*. 418. o. In Pénzügyi Szemle, 2014/3. szám, <http://www.asz.hu/penzugyi-szemle-cikkek/2014/az-allamok-kulso-ellenorzesenek-fuggetlensege/alventosajr-disputa-2014-3-m.pdf> (2015. szeptember 30.)

<sup>8</sup> Dezső Márta – Fűrész Klára – Kukorelli István – Sári János – Schmidt Péter – Takács Imre: *Alkotmánytan*. 269. o. Osiris-Századvég, Budapest, 2007.

### *De iurisprudencia et iure publico*

kijelenthető, hogy a gyakorlatban működött az éves beszámolás, az akkori szabályozás azonban nem szolgálta és nem is garantálta ezt a jó gyakorlatot.

Összességében (tartalmában) az Országgyűlés és az Állami Számvevőszék viszonya nem változott, az Országgyűlés jogai nem változtak, mégis a jogi szabályozásban lévő hiányosságokat pótolták, megfelelően kiegészítették és a nemzetközi standardok által elvárt tartalommal a megfelelő jogforrási szintre került a szabályozás.

Az ellenőrzött szervezetektől való függetlenség kritériumánál a Kormánytól való függetlenségre érdemes külön is kitérni. A Kormánytól való függetlenség megmutatkozik az elnökre, alelnökre, vezetőkre és számvevőkre vonatkozó együttalkalmazási tilalomban, amelyet lényegében az összeférhetetlenségre vonatkozó rendelkezések teljesítenek be (lásd részletesen a személyi függetlenség pontnál). Az ÁSZ törvényekben 2004 óta változatlanul szerepel az elnöki jelölés szabálya is, mely szerint nem jelölhető az Állami Számvevőszék elnökévé olyan személy, aki a megelőző négy évben tagja volt a Kormánynak, vagy bármely párt központi szervezetében választott vezető tisztséget töltött be. Mivel nincs érvényben erre vonatkozóan ajánlás, ezért – az Állami Számvevőszék függetlenségi kérdőívére érkezett hivatalos válaszok alapján – a nemzeti szabályozás rugalmasan alakult: Franciaországban például csak az egyidejű tisztségviselés a tiltott, de Ausztriában 5 éves átmeneti időszaknak kell eltelnie. A Kormánytól való függetlenség kérdését a korábbi és az új ÁSZ törvény egyéb tekintetben sem kezeli különbözőképpen. A Kormány ellenőrzési felkérése nem kötelező, ugyanakkor az ÁSZ-nak általános ellenőrzési hatásköre van, amely a kormányzati tevékenység egészére kiterjed.<sup>9</sup>

A Limai Nyilatkozat említést tesz az ellenőrzött szervezettől való függetlenség és a külső befolyástól való védettség fontosságáról. Ezek a kritériumok leginkább a szervezeti függetlenség kérdésköréhez illeszkednek. Az új ÁSZ törvény az ellenőrzött szervezetektől való függetlenség tekintetében az összeférhetetlenség előírásán túl számos garanciát ad. Biztosítja a feladatköri függetlenséget azzal, hogy kimondja, hogy az Állami Számvevőszék ellenőrzési tevékenysége során minden más szervezettől független. Az ellenőrzések megtervezésével, végrehajtásával, az ellenőrzésre vonatkozó felkérésekkel kapcsolatos, új ÁSZ törvény által biztosított önállóságát a feladatköri függetlenség résznél tekintjük át részletesen, azonban széleskörű jogosítványai és mérlegelési jogai miatt az önállóság megkérdőjelezhetetlen.

### I.1.3. Személyi függetlenség

A személyi függetlenséget a Limai Nyilatkozat a tagok és a tisztségviselők függetlenségeként értelmezi előrebocsátva, hogy a tag alatt azok a személyek értendők, akik a legfőbb ellenőrző intézmény döntéseit meghozzák, ezekért a döntésekért felelősséggel tartoznak harmadik félnek, azaz akik egy döntéshozó testület tagjai, vagy az a személy, aki egy monokratikusan szervezett (egyszemélyes felelős vezetés alatt álló) legfőbb ellenőrző intézmény vezetője. Az Állami Számvevőszék egy olyan hatósági jogkörökkel nem rendelkező hivatali típusú számvevőszék, amelyet az elnöke vezet. A Limai Nyilatkozatban felállított standard alapján a tagok (vagyis az elnök) függetlenségét az alkotmánynak kell biztosítania. Az Alaptörvény az elnök függetlenségét az abszolút kétharmados (az összes képviselő kétharmadának „igen” szavazata) választási szabállyal, és a megbízatás több parlamenti cikluson átívelő 12 évben való meghatározásával biztosítja.

A Limai Nyilatkozat az elnöki megbízatás megszűnésének szabályaival külön is foglalkozik. Annak érdekében, hogy a megszűnésre vonatkozó szabályok ne befolyásolhassák hátrányosan a tagok (Magyarországon az Állami Számvevőszék elnökének) függetlenségét, ajánlja a szabályok alkotmányba foglalását. Az elnök megválasztására vonatkozó legfontosabb szabály az Alaptörvényben rögzített, a tisztség megszűnés, illetve megszüntetés eseteit pedig a sarkalatos

<sup>9</sup>uo. 268. o.

ÁSZ törvény rögzíti. Az elnök tisztségének megszüntetéséhez szükséges abszolút kétharmados szabályt az Országgyűlésről szóló törvény írja elő. A sarkalatos törvényhez a *jelen lévő* országgyűlési képviselők 2/3-ának („igenlő”) szavazata, míg az Alaptörvény elfogadásához vagy módosításához az *összes* országgyűlési képviselő 2/3-ának („igenlő”) szavazata szükséges. Az Alaptörvény és a sarkalatos törvények a széles körű társadalmi egyetértés meglétét tekintve nem különböznek egymástól. A Limai Nyilatkozat e szabályának kimondott célja az, hogy a megszűnés és megszüntetés szabályai ne befolyásolják hátrányosan az elnök függetlenségét. Ehhez a sarkalatos törvény jogforrási szintje és előírásai kellő garanciát nyújtanak.

A megszűnés esetei a korábbi és az új ÁSZ törvényben azonosak, a törvények objektív megszűnési okokat ismernek el: a megbízás időtartamának letelte, a 70. életév betöltése, az elhalálozás. A megszüntetési okok körében törvényi feltételeken alapul az összeférhetetlenség kimondása, melyre az Országgyűlés jogosult. A kizárást (felróható) kötelezettségszegés vagy büntett elkövetése alapozhatja meg (törvényszegés), de a kizárást csak az Országgyűlés mondhatja ki. Nem felróható ezen felül a felmentés esete, amelyre az ad okot, ha az elnök neki fel nem róható okból nem képes eleget tenni megbízásából adódó feladatainak. A lemondást az elnök kezdeményezi. Ezért a tisztség megszűnés és megszüntetés szabályairól egyértelműen kimondható, hogy nem befolyásolják hátrányosan az elnök függetlenségét.

Az új ÁSZ törvény szabálya szerint az elnöki megbízás megszűnésekor az elnök mindaddig hivatalában marad, amíg az Országgyűlés új elnököt nem választ. Ezt az a történelmi tapasztalat indokolta, hogy a megválasztáshoz szükséges egyetértés mértéke többpárti parlamenti demokráciában kihívást jelent. A szükséges egyetértés mértéke ugyanis azonos az Alaptörvény elfogadásához szükséges egyetértés mértékével, tehát az országgyűlési képviselők 2/3-ának (igenlő) szavazata szükséges hozzá. A választott vezető nélküli számvevőszék – az elnök személyesen teljesíthető kötelezettségei miatt – működési kockázatokkal szembesül, amelyek feladat ellátási hiányosságokhoz, és a szervezet alkotmányos és egyéb törvényi kötelezettségei teljesítésének elmaradásához vezetnek.<sup>10</sup> A korábbi ÁSZ törvény hatálya alatt két ízben – 1996-1997-ben és 2009-2010-ben – is előfordult, hogy az Állami Számvevőszék vezető nélkül működött.

A Mexikói Nyilatkozat az elnök elmozdíthatatlansága és mentelmi joga köré építi a függetlenségi garanciákat, konkrétan három elvárást fogalmaz meg. Az elmozdíthatatlansággal kapcsolatos egyik elvárás a kinevezési, felmentési eljárás végrehajtó hatalomtól való függetlenségét tartalmazza. Magyarországon sem a korábbi ÁSZ törvény sem az új ÁSZ törvény nem adott a Kormány számára a legfőbb ellenőrző intézmény elnökével kapcsolatosan semmilyen jogkört, az összes hatáskört az Országgyűlés gyakorolja, továbbá a fentiekben kimutattuk, hogy többségében objektív okokra épülnek. A Mexikói Nyilatkozat második elvárása alapján az elnök kellően hosszú kinevezési időtartama biztosítja, hogy feladatkörét a választási ciklus(ok)tól függetlenül láthassa el. A megbízás idejének elválasztása a parlamenti ciklustól a hatalommegosztás időbeli dimenziójának megvalósítására szolgál.<sup>11</sup> A 12 éves elnöki megbízás a három politikai cikluson átívelő hosszával a jogrendszerünkben egyedülállóan hosszú kinevezési időtartam, európai kitekintésben pedig csak a német nyelvterületen ugyanilyen hosszú. A Mexikói Nyilatkozat harmadik elvárása, hogy az elnököt a megfelelő mentelmi jog védje, és feladatköréből adódó cselekedetért ne indulhasson ellene büntetőeljárás. A magyar jog az Állami Számvevőszék elnökét a legmagasabb szintű – országgyűlési képviselővel azonos – mentelmi jogban részesíti, a mentelmi eljárásra az országgyűlési képviselők mentelmi jogával kapcsolatos eljárási szabályokat kell alkalmazni.

A személyi függetlenség körében a Limai Nyilatkozat nemcsak az elnök függetlenségével kapcsolatban határoz meg követelményeket, hanem az ellenőrzést végző számvevőkkel szemben

<sup>10</sup> Domokos László: *Megújított közpénzügyek, megújított Állami Számvevőszék*. In Polgári Szemle, 2014/1-2. szám, [http://www.polgariszemle.hu/?view=v\\_article&ID=581](http://www.polgariszemle.hu/?view=v_article&ID=581) (2015. szeptember 30.)

<sup>11</sup> Smuk: i.m. 5. o.

is. Az ellenőrzött szervezetek nem befolyásolhatják a számvevőket és nem függhetnek a számvevők az ellenőrzött szervezetektől. Erről az ÁSZ törvény a számvevőkre is érvényes összeférhetetlenség szabályozásával gondoskodik. Az alábbiakban ismertetett összeférhetetlenségi szabályok egyaránt szolgálják az elnök, az alelnök, a vezetők és a számvevők függetlenségét, befolyásolás-mentességét, ugyanis egyforma szabályokat állapítanak meg rájuk nézve. Ezzel a teljes számvevői állományban a legmagasabb szintű, legmesszebbmenőbb összeférhetetlenségi szabályoknak kell eleget tenni. Az összeférhetetlenség minden olyan szervezetnél betöltött tisztségre kiterjed, amely az államháztartás valamely alrendszeréből támogatásban részesül, továbbá az elnök, alelnök, számvevő és számvevő vezető nem lehet az Országgyűlés, önkormányzati képviselő-testület tagja, és érdek-képviselési szervezet vezető tisztségviselője. Ezek alapján a számvevő állományba tartozók nem lehetnek például költségvetési támogatásban részesülő párt, egyház vagy egyéb, társadalmi szervezet (alapítvány, egyesület stb.) ügyvezetői, elnökségi tagjai, elnökei, felügyelőbizottsági tagjai, kuratóriumi tagjai. A tiltott tevékenységek sora folytatódik, mert nemcsak az állam szervezeteinél és a költségvetési pénzt felhasználó szervezeteknél, hanem a privát szférában folytatott kereső foglalkozás, díjazott tevékenység is az összeférhetetlenség alá esik. Az összeférhetetlenségi szabályok alól kizárólag az alábbi tevékenységek mentesek: tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, jogi oltalom alá eső szellemi tevékenység és nevelőszülői foglalkoztatási jogviszony. Összefoglalva: az Állami Számvevőszék elnöke, alelnöke, vezetői és számvevői széles körben védve vannak attól, hogy a közérdeket sértve más érdekek mentén fejtsék ki tevékenységüket, amelyet a következő részben kifejtett illetményrendszeri elkülönülés is megerősít.

#### I.1.4. Pénzügyi függetlenség

A legfőbb ellenőrző intézmények függetlenségéhez a Limai és Mexikói Nyilatkozat is elengedhetetlen ismérvek tartja a pénzügyi függetlenséget, a nyilatkozatok e téren több elvárást is megfogalmaznak. A Limai Nyilatkozat a pénzügyi források elégségességét, a közvetlen Országgyűléshez való fordulás jogát és a pénzeszközök felhasználásának szabadságát jelöli meg, mint pénzügyi függetlenséget biztosító minimumelvárást. A Mexikói Nyilatkozat pontosítja a garanciákat azzal, hogy hangsúlyozza, hogy a végrehajtó hatalom nem gyakorolhat semmiféle kontrollt a legfőbb ellenőrző intézmény anyagi, emberi és pénzügyi erőforrásai felett, az erőforrások biztosításáért az Országgyűlés vagy valamely bizottsága felelős.

Az ÁSZ a központi költségvetés szerkezetében önálló fejezet, ebből következően az ÁSZ önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szerv. A törvényi keretek között (előirányzatokénti belső tagozódás valamint az államháztartás működésére irányadó általános jogszabályi rendelkezések szerint) saját belátása szerint használja fel a rendelkezésére bocsátott forrásokat.

Az Állami Számvevőszék megalakulásától kezdve pénzügyi függetlenség mellett végezte tevékenységét, azonban ennek törvényi garanciáját 2004. június 27-től tartalmazta az ÁSZ törvény. Ekkortól mondta ki az Állami Számvevőszékről szóló törvény, hogy az ÁSZ állítja össze a rá vonatkozó fejezet költségvetésére és a költségvetés végrehajtására vonatkozó javaslatát, amelyet a Kormány a központi költségvetés, illetve a zárszámadás részeként előterjeszt az Országgyűlésnek. Az új számvevőszéki törvény ezt azzal egészítette ki, hogy törvényi erőre emelte azt a korábban is működő – ámde jogszabályi szinten meg nem jelenő – gyakorlatot, miszerint az Állami Számvevőszék költségvetésére vonatkozó javaslatot a Kormány változtatás nélkül terjeszti be az Országgyűlés elé, s ugyanígy jár el a költségvetés végrehajtásáról készített beszámolóval is. Ez egy jogállamban a pénzügyi függetlenség legmagasabb szintű megvalósulása.

Az új ÁSZ törvény még ennél is jelentősebb, nemzetközi viszonylatban is egyedülálló garanciát nyújt, egyben korlátot emel az Országgyűlés beavatkozásának, amikor kimondja, hogy az Állami Számvevőszék költségvetését úgy kell megállapítani, hogy ne legyen kevesebb az előző

#### *De iurisprudencia et iure publica*



évi központi költségvetésben megállapított összegnél. Az új törvény deklarálta azt is, hogy az ÁSZ részére az ÁSZ törvényben rögzített feladatokon „túlmenően további feladatot törvény csak úgy állapíthat meg, hogy a feladatellátáshoz szükséges pénzügyi fedezetet egyidejűleg biztosítja”. Ezek a garanciális elemek a nemzetközi standardoknál, iránymutatásoknál is erősebb védelmet biztosítanak az ÁSZ számára. A szervezet működtetése ugyanis nem lehetetleníthető el, illetve nem is terhelhető forrás nélkül adott többletfeladatokkal, illetve a költségvetés nominális értelmű csökkentésével.

Az Állami Számvevőszék elnökét, alelnökét, vezetőit és számvevőit megillető díjazást és juttatásokat az ÁSZ törvény szabályozza. Az ÁSZ vezetőinek és számvevőinek illetményrendszere az új ÁSZ törvény rendelkezései szerint elválik a közszolgálati tisztviselők illetményétől és előmeneteli rendszerétől. A jelenlegi illetményrendszer erősíti a szervezet függetlenségét, ugyanis a számvevők és a szervezet vezetőinek illetményét KSH által közzétett, a nemzetgazdaság egészére vetített előző évi bruttó átlagkereset alapulvételével számítják ki, így a kormánynak nincs módja befolyásolni a számvevői állomány illetményét.

### I.1.5. Feladatköri függetlenség

A homo politicus számára a közpénzekkel való gazdálkodás „jószágába” vetett bizalom „megszavazásakor” nemcsak a törvényhozási és a végrehajtási teljesítmény mérettetik meg, hanem a bizalom megnyerésében vagy elvesztésében az ellenőrzés minősége is közrejátszik. A gazdasági világválság és hazánk eladósodottságának tetőzése által generált pénzügyi helyzetben a független, szakszerű és rendszeres ellenőrzés, valamint a közpénzügyi gazdálkodás ethosának megteremtése nélkül nem képzelhető el Magyarország felemelkedése, gazdasági és társadalmi problémáink leküzdése.<sup>12</sup> Az közpénzügyek kordában tartása hatékony és eredményes államháztartási ellenőrzés mellett lehetséges. A független ellenőrzési tevékenységet garantáló felhatalmazás adja a legfőbb ellenőrző intézmények számára az ellenőrzési feladatellátással kapcsolatos mozgásteret, amely egyben az értékteremtés felelősségét is hordozza. Ezért tekinthetjük kiemelkedő jelentőségűnek, hogy az új ÁSZ törvény leszögezi azt, hogy az Állami Számvevőszék ellenőrzési tevékenysége során minden más szervezettől független.

A nemzetközi standardok a legtöbb elvárást és ajánlást a legfőbb ellenőrző szervezetek fő feladatával, az ellenőrzéssel kapcsolatban határoznak meg. Ezen belül is az **ellenőrzések kiválasztása** kitüntetett figyelmet élvez. *Törvényben, kötelezően előírt* ellenőrzési feladatot jelent például az éves költségvetés végrehajtásának (zárszámadás) ellenőrzése, a költségvetési terv véleményezése és elemzése, a Magyar Nemzeti Bank gazdálkodásának és alapvető feladatai körébe nem tartozó tevékenységének, az állami vagyon kezelésének és az azzal történő gazdálkodásnak, a pártok, pártalapítványok gazdálkodásának ellenőrzése, a fővárosi forrásmegosztási rendelet teljesítésének, és az önkormányzatoknak az ellenőrzése, amely az ÁSZ ellenőrzési kapacitásának mintegy a felét leköti.

Ezek mellett az Állami Számvevőszék jelentős számú *saját hatáskörben választott* ellenőrzéseket folytat le, és jelenteti meg a kapcsolódó jelentését. Az ellenőrzések témaválasztása az ÁSZ törvény által előírt kötelezően ellenőrizendő körön túl szabad. A Limai Nyilatkozat a számvevőszékek saját programjain alapuló ellenőrzések követelményét hangsúlyozza, ugyanakkor megengedi az egyes közintézményeknek, hogy felkérést intézzenek a számvevőszékek felé. A Mexikói Nyilatkozat az ellenőrzési témák kiválasztásának, megtervezésének, programjai elkészítésének és végrehajtásának szabadságát, a törvényhozó vagy végrehajtó hatalom befolyásától való mentességét kéri. Az új ÁSZ törvény érdeme, hogy deklarálta az ennek megfelelő jogszabályi garanciát, kimondta, hogy az ellenőrzési tervet az ÁSZ elnöke hagyja jóvá.

<sup>12</sup> Domokos László: *Megújított közpénzügyek, megújított Állami Számvevőszék*. In Polgári Szemle, 2014/1-2. szám, [http://www.polgariszemle.hu/?view=v\\_article&ID=581](http://www.polgariszemle.hu/?view=v_article&ID=581) (2015. szeptember 30.)

Az *ellenőrzésre való felkérések* jogát a törvény az Országgyűléshez, a Kormányhoz, a NATO-hoz, az EU-hoz és mindazon szervezetekhez telepíti, amelyeknek Magyarország a tagja. A felkérések teljesítése tekintetében az Állami Számvevőszéknek mérlegelési joga van, kizárólag az Országgyűlés döntése alapján kötelező az ellenőrzés lefolytatása. 2002 óta az Állami Számvevőszék 24 esetben végzett ellenőrzést felkérés alapján (felkérések között volt országgyűlési határozat, kormányzati kezdeményezés, egyéni indítvány). Volt olyan felkérés is, amelyet – a kockázatok kiértékelését követően – nem teljesített az ÁSZ.

A Mexikói Nyilatkozat irányadó elvárása az ellenőrzési **témaválasztásra** vonatkozó fontos kérdést tisztáz. E szerint a számvevőszékeknek nem feladata a kormányzat által meghatározott szakpolitika ellenőrzése, ellenőrzéseit a politika által kitűzött célok megvalósítására korlátozza. Gyakran találkozunk azzal, hogy a számvevőszéki ellenőrzéssel kapcsolatos társadalmi elvárás a politikai célkitűzések kritikáját kívánná intézményunktől. A demokratikus berendezkedés keretei között a választók szavazatuk leadásával a politikai értékválasztást, programot, célkitűzéseket hagyják jóvá. A számvevőszékek nem bírálhatják ezt felül, épp ezért a politikai célkitűzésekre nem, csak azok megvalósításának mérésére vonatkozhat az ellenőrzés. A legszemléletesebb példa erre az államadósság csökkentésére vonatkozó, Alaptörvényben lefektetett politikai célkitűzés, amelyet az ÁSZ nem bírálhat felül, a rendelkezésre álló eszközökkel azonban mérheti a cél megvalósítására irányuló intézkedések hatékonyságát, eredményességét. Az adósságszabály az Állami Számvevőszék mindennapi munkájának egyfajta iránytűje, ennek megfelelően az Állami Számvevőszék a közszféra azon szervezeteire és területeire kiemelt figyelmet fordít, amelyek tevékenysége jelentős mértékben hat a nemzeti össztermékhez viszonyított államadósság szintjére.<sup>13</sup> Ezért ellenőrizte az ÁSZ az államadósság kezelésének költségeit, az önkormányzatok eladósodottságát, az állami és önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok eladósodását, az államháztartás likviditási szükségletét és az MNB tartalékai feltöltésének kötelezettségét. Ezek az ellenőrzések megeremelték az alapját annak, hogy a célkitűzés elérésére szolgáló intézkedésekkel kapcsolatban – legyen az például a Stabilitási törvényben szereplő államadósság képlet, vagy az MNB devizatartalékainak mértéke – kritikát fogalmazzunk meg, megállapításokat tegyünk.

A Limai Nyilatkozat az **ellenőrzés célja, típusa** köré csoportosítja a standardok egy másik körét. Az ajánlások lényege, hogy a legfőbb ellenőrző intézménynek kell prioritálnia az ellenőrzési célok között, amelyek lehetnek hagyományosak (a gazdálkodás törvényességének, szabályszerűségének ellenőrzése) és lehetnek teljesítmény-ellenőrzési célok (közigazgatás teljesítményének gazdaságossága, hatékonysága, eredményessége). A Mexikói Nyilatkozat rendelkezése leginkább a célok közötti választás tekintetében kívánja meg a szükséges felhatalmazást. Az előzetes-utólagos ellenőrzések közötti választás a Limai Nyilatkozat szerint túlmutat a Számvevőszék hatáskörén, azt a jogrendszer, a körülmények és az igények határozzák meg. Az utólagos ellenőrzés viszont minden legfőbb ellenőrző intézménynek elengedhetetlen feladata. Ugyanez vonatkozik az ellenőrzötteknél működő belső ellenőrzés eredményességének vizsgálatára is.

Az Alkotmány és az Alaptörvény a *törvényességi* és az *eredményességi* szempontokra egyértelműen megadja a felhatalmazást és e mellett *célszerűségi* ellenőrzésre is lehetőséget ad. A *gazdaságossági és hatékonysági* szempontok ellenőrzésére is rendelkezik hatáskörrel az Állami Számvevőszék, amely az egyéb jogszabályokból vezethető le. Az államháztartási törvény az államháztartási kontrollok céljaként – így az államháztartási kontrollok külső szintjét alkotó Állami Számvevőszék céljaként is – az államháztartás pénzeszközeivel és a nemzeti vagyonnal történő gazdaságos, hatékony és eredményes gazdálkodás biztosítását jelöli ki. Ez az Állami Számvevőszék számára közvetlen felhatalmazásként és egyben feladatként értelmezhető. Egy másik értelmezés mentén is

<sup>13</sup> Domokos László: *Megújított közpénzügyek, megújított Állami Számvevőszék*. In Polgári Szemle, 2014/1-2. szám, [http://www.polgariszemle.hu/?view=v\\_article&ID=581](http://www.polgariszemle.hu/?view=v_article&ID=581) (2015. szeptember 30.)

levezethető a gazdaságossági, hatékonysági szempontokra vonatkozó felhatalmazás, ám ez közvetetten hat a pénzeszközökkel és közvagyonnal való gazdaságos, hatékony és eredményes gazdálkodásra. Az ÁSZ törvényben 2004-től szerepel, hogy az Állami Számvevőszék ellenőrzése során értékeli az államháztartás belső kontrollrendszerének működését. Mivel az államháztartási belső kontrollrendszer az államháztartási kontrollrendszer része és azzal azonos a célja (az államháztartás pénzeszközeivel és a nemzeti vagyonnal történő gazdaságos, hatékony és eredményes gazdálkodás biztosítása), ezáltal az ÁSZ ellenőrzés közvetetten – a belső kontrollrendszer ellenőrzésén keresztül – járul hozzá a kívánt folyamatokhoz. Így az Állami Számvevőszék a gazdaságosságot és a hatékonyságot is ellenőrizheti ott, ahol törvény írja elő ezen szempontok érvényesítését és ellenőrzését.

Az **előzetes-utólagos ellenőrzések** kérdéskörét a jogalkotó rendezte úgy, hogy a költségvetési törvényjavaslat elfogadásához előzetes ellenőrzést rendelt. Az ÁSZ egyike azon kevés számvevőszékeknek a világon, amelynek alapfeladatai közé tartozik a költségvetés véleményezése.<sup>14</sup> Az ÁSZ törvény kimondja, hogy az Állami Számvevőszék ellenőrzi a központi költségvetési javaslat megalapozottságát, a bevételi előirányzatok teljesíthetőségét, az állami kötelezettségvállalással járó beruházásokat. A 2008-as válság közvetlen hatására Magyarországon is bevezetett úgynevezett szabályalapú költségvetés előnyei között szerepel, hogy az erősíti a távlatos gondolkodást, ösztönöz az átlátható és elszámoltatható költségvetési gazdálkodásra, megfelelő ismeretet nyújt minden szinten a döntéshozók számára a mai döntések jövőbeli következményeiről.<sup>15</sup> Éppen ezért a költségvetési tervezés szerepe felértékelődött, ezért az abban való részvétel figyelemre méltó pontja a jó kormányzásnak.

Az új ÁSZ törvény említést tesz a **korlátozott ellenőrzési jogkörrel** végezhető ellenőrzésekről, amely azt jelenti, hogy meghatározott tárgykörökben szabályszerűségi szempontok ellenőrzésére korlátozódhat a számvevőszéki ellenőrzés. A korábbi szabályozás is nevesített néhány ellenőrizendő területet, ahol az Állami Számvevőszék kizárólag törvényességi szempontok szerinti ellenőrzést végezhetett: a pártok gazdálkodásának és a pártok parlamenti frakciói számára folyósított hozzájárulás felhasználásának ellenőrzése, a Magyar Nemzeti Bank gazdálkodása és alapvető feladatai közé nem tartozó tevékenységének ellenőrzése, továbbá az egyházak, valamint az általuk fenntartott és működtetett intézmények és szervezetek részére az államháztartásból juttatott normatív és meghatározott célra biztosított támogatás felhasználása, valamint a nemzetbiztonsági szolgálatok speciális működési költségkeretének felhasználása. Ezek az új szabályozásban szintén megmaradtak korlátozott jogkörrel ellenőrizhető területként. Az egyházügyi törvény szabályainak megújításával összhangban 2013. augusztus 1-től az ÁSZ törvény vonatkozó rendelkezései is pontosításra kerültek. Azonban a törvényességi szempontokra korlátozódó ellenőrzés regulája továbbra is érvényben maradt. A korlátozott hatókörrel végezhető ellenőrzések levezethetők a Limai Nyilatkozat azon kritériumából, miszerint a legfőbb ellenőrző szervek tényleges ellenőrzési hatásköre az egyes országok követelményeitől és igényeitől függ.

A nemzetközi standardok az **ellenőrzési hatáskörre** is kiterjednek, amelyre vonatkozóan a Limai Nyilatkozat alkotmányszintű szabályozására vonatkozó követelményéről már volt szó. A másik elvárás a közpénzekkel való mindenféle gazdálkodási tevékenység ellenőrzése, akkor is, ha a gazdálkodást költségvetési körön kívül folytatják, vagy a közpénzek felhasználása már nem költségvetési szerveknél történik. A Mexikói Nyilatkozat az erre vonatkozó felhatalmazást

<sup>14</sup> Domokos László, az Állami Számvevőszék elnökének előadása *Az adóbevételi előirányzatok megalapozottsága a számvevőszéki ellenőrzések tükrében* címmel 2012. június 7. Nemzetközi Adókonferencia <http://www.asz.hu/eloadasok/2012-06-07/az-adobeveteli-eloiranyzatok-megalapozottsaga-a-szamvevoszeki-ellenorzesek-tukreben/elnok-moklasz-konferencia-eloadas.pdf> (2015. szeptember 30.)

<sup>15</sup> Kovács Árpád: *Költségvetési tanácsok Kelet-Közép-Európa országaiban*. 347.o. In Pénzügyi Szemle, 2014/3. szám, <http://www.asz.hu/penzugyi-szemle-cikkek/2014/koltsegvetesi-tanacsok-kelet-kozep-europa-orszagaiban/kovacs-2014-3.pdf> (2015. szeptember 30.)

### *De iurisprudencia et iure publico*

követeli meg. Az Állami Számvevőszék 2003. június 9. óta rendelkezik a szükséges felhatalmazással az államháztartásból származó források vagy ingyenesen juttatott vagyon felhasználásának ellenőrzésére államháztartáson kívüli szervezeteknél is. Az új ÁSZ törvény jelentősen kiterjesztette a számvevőszék hatáskörét azzal, hogy ezekben az esetekben a kedvezményezett szervezet gazdálkodási tevékenységének egészét ellenőrizhetővé nyilvánította.

A Limai Nyilatkozatban még számos elvárás található az **ellenőrizendő területek** tekintetében. Ezek közé tartozik az adók beszedésének, az adóbeszedési rendszernek az ellenőrzése, a beszerzésekre és beruházásokra fordított közpénz ellenőrzése, köztük a közbeszerzési kötelezettség és a kivitelezés ellenőrzése, az informatikai rendszerek, a külföldön közfeladatot ellátó szervezetek, a nemzetközi és nemzetek feletti szervezetek ellenőrzése, továbbá az állami részesedéssel rendelkező vállalatok ellenőrzése. Az ÁSZ törvény mindegyik ellenőrzési területre kiterjedően hatáskörrel ruházza fel az Állami Számvevőszéket.

A Limai Nyilatkozat részletesen taglalja továbbá a legfőbb ellenőrző intézmények **ellenőrzési jogosultságait**, úgymint a kellő időben történő megfelelő dokumentumokhoz való hozzáférés és információkérés joga, a helyszíni ellenőrzés lefolytatásának mérlegelési joga, az ellenőrzött szervek jelentésekre tett észrevételei határidőben való megküldésének kötelezettsége, az intézkedési tervkészítési kötelezettség, egyéb szervezetekhez, hatósághoz fordulás joga, számviteli szabályok véleményezésének joga és a tanácsadási feladatkör. Ezeket a jogosultságokat a számvevőszéki törvény kellően részletesen, a standardoknak megfelelően biztosítja.

Mindkét nyilatkozat által érintett fontos kérdéskör a **jelentéskészítés szabadsága**. A Limai Nyilatkozat elvárása szerint alkotmányban kell meghatározni a legfőbb ellenőrző intézmény jogát és kötelezettségét arra, hogy évente és függetlenül jelentést készítsen a parlament részére tevékenységéről, amelyet nyilvánosságra kell hozni. Törvény által védett érdek esetén a nyilvánosságra hozatal terjedelmét a legfőbb ellenőrző intézménynek mérlegelni kell. A Mexikói Nyilatkozat az alkotmányi jogforrási szintet törvényi szintre szállítja le. Standardként fogalmazódik meg továbbá az ellenőrzéseket követő jelentéskészítés joga. Mérlegelni kell az ellenőrzött intézmények ellenőrzési megállapításokkal kapcsolatos véleményét, ugyanakkor biztosítani kell, hogy a számvevőszék szabadon döntsön jelentései tartalmáról. Az új ÁSZ törvény rögzíti az ÁSZ tevékenységére vonatkozó éves beszámoló készítésének és parlament elé terjesztésének kötelezettségét, valamint rögzíti, hogy az ÁSZ által lefolytatott ellenőrzésekről jelentés készül. Törvény írja elő, hogy az Állami Számvevőszék jelentése nyilvános, azonban a nyilvánosság terjedelménél figyelembe kell venni az államtitkok, minősített adatok, a törvényi védelemben részesülő egyéb titkok és személyes adatok védelmére vonatkozó előírásokat is. A szervezeti függetlenségről szóló pontban említettük a korábbi ÁSZ törvény hiányosságát az éves jelentéskészítéssel és a nyilvánossággal kapcsolatos egyértelműség tekintetében. Egyértelmű előírás hiányában nem meglepő az a gyakorlat, mely szerint 1989 és 2011 között számos olyan jelentés készült az ÁSZ-nál, amit nem ismerhetett meg a nyilvánosság, különös tekintettel az önkormányzati szektort érintő ellenőrzésekre. Az új ÁSZ törvény rendelkezései e téren is maradéktalanul érvényesítik a nemzetközi ajánlásokat.

A Limai és a Mexikói Nyilatkozat említést tesz még az **emberi erőforrással szemben támasztott követelményekről**. Az átlagon felüli tudás és készségek birtoklása, a belső képzések szervezésének kötelezettsége törvényben nem írhatók elő, ezek a kiválasztás és a belső képzések működtetésével érvényesíthetők. Az új ÁSZ törvény megadja az erkölcsi feddhetetlenség kritériumait, amelyet a közérdek iránti elkötelezettséggel, a hivatásszerű példamutatással, jogszabálykövetéssel, az állampolgári kötelességek teljesítésével, a magánéleti rendezettséggel ír le. A számvevői jogviszony létesítéséhez erkölcsi bizonyítvány szükséges, továbbá a számvevőkre szigorú etikai előírások vonatkoznak. A szakképzettség, a megfelelő javadalmazás objektivitásuknál fogva egyértelműen részét képezték a korábbi és az új törvénynek is. Amennyiben egy különleges szaktudás az ÁSZ-nál nem áll rendelkezésre a törvény – a Limai Nyilatkozatnak megfelelően – lehetővé teszi külső megbízottak igénybevételét.

### *De iurisprudencia et iure publico*

Összegezve: az ellenőrzési függetlenség kritériumát a teljes szabályrendszer alátámasztja, ami biztosítja a szükséges felhatalmazást ahhoz, hogy az Állami Számvevőszék az Alventosa által mércének tekintett azon képesség birtokában legyen, hogy az általa kiválasztott témakört kivizsgálhassa, ami a függetlenség valódi ismérve.<sup>16</sup>

## II. Az Állami Számvevőszék megerősödését támogató további jogkörök

A számvevőszékek függetlenségének garanciái mellett számos egyéb hatáskör, jogosultság és a szervezet felé fennálló kötelezettség alapozza meg a számvevőszékek súlyát az állam- és jogrendszerben. Ezek a jogkörök – amelyek az új ÁSZ törvényben részletesen kimunkálásra kerültek – a számvevőszéki munka hasznosulását tekintve éppolyan fontosak, mint a függetlenségi garanciák.

### II.1. A közreműködési kötelezettség

A Limai Nyilatkozat előírása szerint az ellenőrzési információkhoz a kellő időben való hozzáférést biztosítani kell. A korábbi ÁSZ törvény a kellő időt „soron kívül” határozta meg, ugyanakkor a biztosításról nem gondoskodott azáltal, hogy az ellenőrzött szervezetek e kötelezettségének megszegését nem szankcionálta. Az ellenőrzési információk kiszolgáltatását tekintve az ÁSZ az ellenőrzött szervezet együttműködésére van utalva, ugyanakkor ezek a szervezetek – akár kormányzati, akár önkormányzati szereplőként vagy kormánypolitikák végrehajtóiként – ellenérdekeltek lehetnek a számvevőszéki ellenőrzések eredményes lefolytatásában. A tūrésí és a rendelkezésre állási kötelezettségen túl aktív, tevőleges magatartásuk teszi lehetővé az ellenőrzések eredményes lefolytatását. A korábbi ÁSZ törvény nem kezelte megfelelően ezt a helyzetet, éppen ezért előfordulhatott, hogy az Állami Számvevőszék nem tudta a tervezett ellenőrzését lefolytatni. Az első ilyen esetet követően a Számvevőszék törvénymódosítást kezdeményezett.

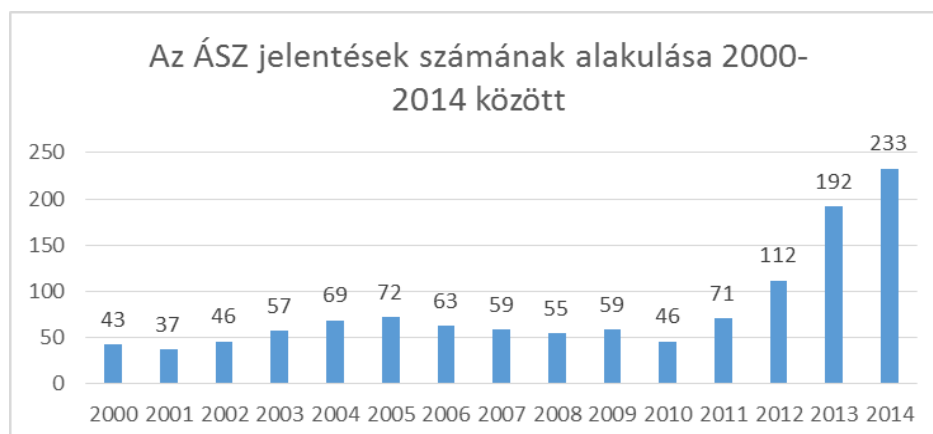
Az új ÁSZ törvény és azt követően a Büntető Törvénykönyv módosítása új alapokra helyezte a közreműködési kötelezettséget. Az új ÁSZ törvény soron kívül, de legfeljebb öt munkanapon belül adat- illetve dokumentumszolgáltatást ír elő. A Büntető Törvénykönyv alapján 2012. január 1-től az ellenőrzött közreműködésének hiánya megalapozza az ellenőrzött szervezet vezetőjének büntetőjogi felelősségét. A közreműködési kötelezettség fenti két pillére (a határidő előírása és a nemteljesítés szankcionálása) olyan erős ellenőrzési jogosítványokat biztosít az Állami Számvevőszék számára, amely megakadályozza, hogy az ellenőrzöttek a dokumentumok visszatartásával hátráltassák vagy ellehetetlenítsék az ellenőrzést. A büntető eljárás megindításának kezdeményezése az Állami Számvevőszék elnökének mérlegelési jogkörébe tartozik. Ha úgy dönt, akkor – szintén mérlegelésétől függően – az enyhébb súlyú jogkövetkezményekkel járó fegyelmi eljárást kezdeményezi.

A közreműködési kötelezettség megszegésének nemcsak büntetőjogi következménye lehet. Az új ÁSZ törvény az ÁSZ elnökének lehetőséget ad más irányú intézkedésre is. Kezdeményezhető az illetékes hatóságnál, szervezetnél az ellenőrzött szervezetet megillető, államháztartási alrendszerből származó támogatások vagy juttatások folyósításának, vagy a személyi jövedelemadó 1%-ából történő részesedés lehetőségének felfüggesztése.

Az ÁSZ jelentések száma 2011 óta folyamatosan emelkedik, ami elsősorban arra vezethető vissza, hogy külön-külön minden ellenőrzött szervezetről minőségbiztosított, nyilvános ÁSZ jelentés készül (korábban több ellenőrzött szervezet ellenőrzési tapasztalatai összegző módon egy jelentésben is megjelenhettek). A jelentések számának növekedése az ÁSZ munkaszervezetének,

<sup>16</sup> Alventosa: i.m. 418.o.

ellenőrzési tevékenységének, módszertana megújításának, és a kockázatokra fókuszált ellenőrzéseknek is köszönhető. Az ellenőrzési tevékenység eredményességét, az ellenőrzési megállapítások hasznosulását nagymértékben segítette a közreműködési kötelezettségre vonatkozó szabályozás szigorítása.



1. ábra: A megjelent ÁSZ jelentések száma évenként (Forrás: Állami Számvevőszék)

## II.2. Az intézkedési tervek készítés kötelezettsége

A jó kormányzás szolgálata az ellenőrzött szervek által tett intézkedésekben csúcsosodik ki. Az intézkedések révén terelhető az ellenőrzött abba az irányba, amely a szabályosabb, eredményesebb működést, a hatékonyabb feladatellátást jelenti. A tapasztalat azt mutatta, hogy a korábbi törvény hatálya alatt a számvevőszéki javaslatok alig több mint felének volt konkrét intézkedésben tetten érhető következménye, azok jelentős része nem hasznosult a mindennapok gyakorlatában.<sup>17</sup> Az ellenőrzések lefolytatása intézkedési kényszer nélkül pusztán egy helyzetfelmérés maradt. Azért, hogy ez ne így legyen az új ÁSZ törvény kötelezővé tette az ellenőrzött szervezet számára az intézkedési terv készítését. Az intézkedési terv elkészítésére és megküldésére az ellenőrzött szervezetnek 30 nap áll rendelkezésére. A korábbi ÁSZ törvényben az intézkedések elrendelése az ellenőrzött szerv számára lehetőségként állt fenn, továbbá a megfogalmazása pontatlan volt. Az intézkedésekről tájékoztatni kellett 30 napon belül az ÁSZ-t, ugyanakkor a kötelezettségnek nem volt alanya, továbbá a 30 napon belüli értesítés tekintetében nem volt egyértelmű, hogy a megtett intézkedéstől számított-e a határidő vagy a jelentés kiküldésétől. Utóbbi esetben a 30 napon belül legfeljebb az elrendelt intézkedésről lehetett értesítést küldeni, nem pedig a megtett lépésekről. A nem kielégítő intézkedések következménye kimerült egy erről szóló tájékoztatásban az ellenőrzött szervezet (nem pedig valamely felügyeleti szerv!) vezetője felé. Az ÁSZ elnöke ezen felül az Országgyűlés tájékoztatását mérlegelhette.

Az új ÁSZ törvénnyel gyökeresen átalakult az intézkedési tervekre vonatkozó kötelezettségek terén tapasztalható szabályozási bizonytalanság. A kötelezettségek és a felelősség egyértelművé vált. A javaslatok címzettje – aki általában az ellenőrzött szervezet vezetője – minden megállapításra köteles intézkedési tervet küldeni. Az új ÁSZ törvény hatálybalépése óta az Állami Számvevőszék egyértelmű kötelezettsége érdemben vizsgálni az intézkedési terveket, és ha azok hiányosak vagy más okból nem elfogadhatók, póthatáridő tűzésével javításra, kiegészítésre visszaküldeni azokat. A törvény mulasztás esetére szankciót is meghatároz az intézkedési terv készítésre kötelezett vezetővel szemben. Amennyiben az intézkedési terv nem elfogadható, az

<sup>17</sup> Domokos László: *Megújított közpénzügyek, megújított Állami Számvevőszék*. In Polgári Szemle, 2014/1-2. szám, [http://www.polgariszemle.hu/?view=v\\_article&ID=581](http://www.polgariszemle.hu/?view=v_article&ID=581) (2015. szeptember 30.)

Állami Számvevőszék elnöke büntető vagy fegyelmi eljárás megindítását kezdeményezheti, továbbá jogában áll a korábbi pontban ismertetett, pénzeszközök megvonására irányuló szankciók kezdeményezése is (az ellenőrzött szervezetet megillető, államháztartási alrendszerből származó támogatások vagy juttatások folyósításának, vagy a személyi jövedelemadó 1%-ából történő részesedés lehetősége felfüggesztésének kezdeményezése az illetékes hatóságnál). Az illetékes hatóság (megkeresett szervezet) – mérlegelés lehetősége nélkül – köteles az ügyben intézkedni. Ha a szankciók nem vezetnek eredményre, nem lehetségesek vagy az ügy súlya indokolja, az Állami Számvevőszék elnöke a jelentést az Országgyűlés valamely bizottsága elé viheti, és az ellenőrzött szervezet vezetőjének meghallgatását kezdeményezheti.

Az intézkedési tervekészítési kötelezettség nem azonos az intézkedési kötelezettséggel, ez utóbbi tekintetében az új ÁSZ törvény sem rögzíti az ellenőrzött szervezetek kötelezettségét. A hivatali típusú számvevőszék modellek sajátossága, hogy megállapítást és javaslatot fogalmaznak meg, vagy szükség szerint egyéb eljárást kezdeményezhetnek, de kötelező erejű határozatot nem hozhatnak. A Limai Nyilatkozat kimondja, hogy a legfőbb ellenőrző intézmény ellenőrzi a kormány, a közigazgatási szervek és más alárendelt intézmények működését, ugyanakkor ez nem azt jelenti, hogy a kormány a legfőbb ellenőrző intézménynek alá lenne rendelve. A kormány teljes és kizárólagos felelősséggel tartozik tevékenységéért és mulasztásaiért. Ez a nemzetközi szinten kimondott, legfőbb ellenőrző intézmények szerepét meghatározó elv fejeződik ki az intézkedési terv készítés kötelezettségében. A tényleges intézkedéseket a választók, a felügyeleti szervek, a munkáltatók, a belső ellenőrzés, a Kormány, az Országgyűlés, és nem utolsósorban az Állami Számvevőszék ellenőrzéseit kísérő széles nyilvánosságra épülő társadalmi elvárások fogják kikényszeríteni. Az ő kezükben van az intézkedési tervekben kötelezettséget vállalók nemteljesítésével szembeni legvégső szankció kulcsa (munkajogi, fegyelmi felelősség megállapítására irányuló eljárások lefolytatása, tisztségből való visszahívás).

Az Állami Számvevőszék éves beszámolóit szerint 2006 és 2009 között a nem teljesült javaslatok arányára vonatkozó statisztika évről-évre romló képet mutatott. A nemteljesítés aránya 2006-ban 11%-os szintről minden évben mintegy 5 százalékpontot emelkedett. Ez jól jelezte, hogy az akkori jogi keretek között egyre kevésbé érte el a célját az ellenőrzés. Az ÁSZ 2010-ben 29 ellenőrzésnél elvégezte a korábbi ÁSZ javaslatok megvalósulásának nyomon követését. Az ellenőrzések tapasztalata megerősítette, hogy a hasznosulás nem kellő mértékű. Tíz 2010-ben megjelent ellenőrzés<sup>18</sup> elemzése alapján megállapítottuk, hogy a javaslatok teljesülése rendkívül esetleges volt. A nem teljesült javaslatok aránya az egyes ellenőrzések tekintetében 0%-tól 63%-ig terjedt. Ezek az arányok azt jelezték, hogy irányváltásra, sőt jogi kényszerre van szükség az intézkedések megtételének ösztönzéséhez.

2011-ben a törvényi módosítás a szemléletváltást az ellenőrzött szervezeteknél is nyomatékosította: az intézkedési tervek elkészítése az a minimum, amelyet nem mérünk, hanem – ha szükséges – büntetőjogi úton kikényszerítünk. Az intézkedési terv megküldésének elmaradása büntetőjogi tényállást valósít meg, vétségnek minősül. Az intézkedési tervek elkészítése, elfogadása, a javaslataink nyilvánossága, a rendszeres utóellenőrzések abba az irányba hatnak, hogy a javaslataink hasznosuljanak. Az új ÁSZ törvény bevezetése óta először a 2014. évben zárt le az ÁSZ önálló program alapján olyan utóellenőrzéseket, amelyek esetében az ellenőrzések tekintetében már hatályban volt az új ÁSZ törvényben lefektetett intézkedési kötelelem. A megtett intézkedésekre vonatkozó eredményt az alábbi ábra mutatja.

<sup>18</sup> Az 1007. számú, az 1036-1038., 1042-1044., 1046-1048. számú ÁSZ jelentések



2. ábra: Az intézkedési tervekben előírt feladatok végrehajtása a 2014. évben lefolytatott utóellenőrzések adatai alapján (Forrás: Állami Számvevőszék)

A 608 időszzerű javaslatra készült intézkedési tervekben megfogalmazott intézkedéseknek több mint a fele határidőben, teljes mértékben teljesült, az ÁSZ az intézkedések 77%-át valamilyen mértékben elfogadhatónak értékelte. Említést érdemel, hogy ma az ÁSZ-nál vezetett naprakész intézkedés-nyilvántartás alapján a nyomon-követhetőség teljes mértékben biztosítottá vált, ezzel szemben a 2006-2009-es évekre vonatkozó, nem teljesült javaslatokra vonatkozó adatok egy része még a javaslatok címzettjeinek önbevallásán alapult. Fontos hangsúlyozni továbbá, hogy az intézkedési tervekben szereplő feladatok megvalósítását újabb ÁSZ ellenőrzés (utóellenőrzés) keretében értékeljük.

Az új ÁSZ törvény további lehetőséget is biztosít az elnök számára, amennyiben az ÁSZ az ellenőrzés alatt jogszabálysértő gyakorlatot vagy a vagyon rendeltetésellenes felhasználását észleli. Ha jogszabály nem írja elő súlyosabb jogkövetkezmények alkalmazását, az elnök figyelemfelhívó levéllel fordulhat az ellenőrzött szerv vezetőjéhez, aki a levélben foglaltakat 15 napon belül köteles elbírálni, a megfelelő intézkedést megtenni, és erről az Állami Számvevőszék elnökét értesíteni. Ez a jogosítvány lehetővé teszi, hogy az ÁSZ ne csak egy szigorúan formalizált ellenőrzési eljárás végén hathasson az ellenőrzöttre, hanem az ellenőrzési folyamat egészében öröködjön a közpénzköltés felett.

### II.3. Hatósági jelzések a közjó szolgálatában

Hatósági jelzések alatt azokat a megkereséseket értjük, amikor az Állami Számvevőszék a tudomására jutott adatokról, tényekről – a személyes adatokra vonatkozó törvényi rendelkezések betartásával, valamint a nyomozati érdekre tekintettel – az eljárásra, intézkedésre jogosult illetékes állami szervet értesíti. Ez hivatkozhat az államszervezet egyes szervei birtokában lévő információk és a más szervezetek kezében lévő jogosultságok között. Ezen az elven szerveződik például a Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe tartozó jogorvoslati eljárások lefolytatása akkor, ha az a közbeszerzési törvényben meghatározott más szervezetek – így például az Állami Számvevőszék – feladatellátása során történő tudomásszerzés alapján indul. Egy jól kormányzott államban kívánatos, hogy ezek a szinergiák működjenek és az ennek megfelelő folyamatokat a jogi infrastruktúra is támogassa, ne pedig elbizonytalanítsa (lásd az alábbi bekezdésben hozott példák).

Bűncselekmény gyanúja esetén az Állami Számvevőszéket megalakulása óta közlési kötelezettség terheli az illetékes hatóság felé, ez a legalapvetőbb jogi előírás változatlanul fennáll. Mivel a bűncselekmény gyanújára okot adó magatartásokon kívüli más jogsértő magatartások köre jelentősen változott az új ÁSZ törvényben, ezzel szélesedett az ehhez kapcsolódó eljárás kezdeményezési jog. A régi ÁSZ törvény „egyéb mulasztás esetén” kitételét az új ÁSZ törvényben

### *De iurisprudencia et iure publico*



felváltotta az „egyéb jogellenes cselekmény esetén” fordulat, azoknak az eseteknek a megjelölésére, amikor az ÁSZ a felelősség tisztázását kezdeményezheti. Ezen felül az eljárás kezdeményezési jogot az új törvény jogállásról és hatásköréről rendelkező része általában is kimondja: az ÁSZ megállapításai alapján az ellenőrzött szervezetekkel és felelős személyekkel szemben az illetékes szervezetnél eljárást kezdeményezhet. Ezen felhatalmazások birtokában például a fővárosi és megyei kormányhivatalok, Magyar Nemzeti Bank és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal felé is jelzéssel éltünk. A Közbeszerzési Döntőbizottság előtti jogorvoslati eljárás ÁSZ-t megillető kezdeményezési jogát, és annak jogvesztő határidejét a Közbeszerzési törvények megalkotásával a mindenkorai közbeszerzési törvényekben rögzítették.

A hivatali típusú számvevőszékek korlátozott jogkörét (nem rendelkeznek az ellenőrzöttre vonatkozó kötelező érvényű határozathozatal jogával) ellensúlyozza, valamint általában az ellenőrzések hatékonyságát megsokszorozza, ha az ellenőrző szervezet az ellenőrzések során megszerzett információkat eljuttatja azokhoz a hatóságokhoz, amelyek a szankcionálást megelőző eljárások lefolytatására jogosultak. Ez a fajta „ügytovábbítás” segít felszámolni a következmények elmaradására hagyatkozó magatartást, növeli az integritást, támogatja az átláthatóságot, elszámoltathatóságot és a jogállamiság tiszteletét.

#### II.4. Tanácsadási, elemzési, véleményezési feladatok előtérbe kerülése

Az új ÁSZ törvény az Állami Számvevőszék hatáskörét kiterjesztve tanácsadási, elemzési, véleményezési jogosultságokat és kötelezettséget biztosított intézményünk számára. Ez hangsúlyosan szélesíti a társadalmi felelősségvállalás kereteit, így a jó kormányzáshoz való hozzájárulás lehetőségének mezsgyéjét.

A **tanácsadás** szorosan az ellenőrzésekhez köthető funkció, amelyre szervezeti szinten van felhatalmazása a számvevőszéknek. A tanácsadás nem az egyes ellenőrzésekben részt vevő számvevők szintjén valósul meg. A törvény alapján „az Állami Számvevőszék ellenőrzési tapasztalatain alapuló megállapításaival, javaslataival, tanácsaival segíti az Országgyűlést, bizottságait és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amellyel elősegíti a jól irányított állam működését”. Az ellenőrzéseken alapuló tanácsadásnak tekinthető például az ÁSZ által egyedülállóan kifejlesztett *öntesztetek* rendszere, amely elérhető önkormányzatok, nemzeti és helyi önkormányzatok, egyházi intézmények és 2015 májusától a központi alrendszer intézményei számára is. Az öntesztetek kellő számú, azonos program alapján, azonos típusú (feladatot ellátó), ámde különböző szervezeteknél lefolytatott ellenőrzés alapozta meg, amelyek lehetőséget adtak a közös problémák, a „típushibák” feltárására. Ilyen ellenőrzéseket azokon a területeken végeztünk, ahol – az egyes területet alrendszerként értelmezve, azok rendszerhibáit megvilágítva – társadalmi szinten a legnagyobb hozzáadott értéket teremthettük. A tapasztalatokról elemzésekben, tanulmányokban számoltunk be.

A **tanulmánykészítés** az új ÁSZ törvényben rögzített jogosultság, mely – ellenőrzésektől függetlenül – minden témakörben megilleti az ÁSZ-t. Az elemzések készítése a Költségvetési Tanács feladatok ellátása tekintetében kötelezettség, más tárgykörökben jogosultság. A tanulmánykészítés és az **elemzés** lehetőségével számos területen éltünk, mert tapasztalataink, megszerzett tudásunk egy része – az ellenőrzések tömörsége, szigorú formalizáltsága, címzett jellege és a címzetre következményekkel járó volta miatt – elemzésekben, tanulmányokban tehető széles szakmai közönség és a nyilvánosság számára megérthetővé. Tanulmányainkkal általában rendszerszintű problémákra igyekszünk rámutatni, de arra is lehetőségünk van, hogy kérdéseket, további szempontokat, vagy új megközelítésű témát vessünk fel, illetve tévhitet cáfoljunk meg, így hatással lehetünk a közgondolkodásra. Problémafeltáró tanulmányainkban azonosítjuk a rendszerkockázatokat, méréseink összesítésével pedig hozzájárulunk a megfelelő tanulságok és következtetések levonásához. Így például a felsőoktatási intézmények

gazdálkodásáról kiadott tanulmányunk<sup>19</sup> rámutatott az ágazati szintű irányítási problémákra is, amely a középtávú fejlesztési terv hiányában, a gazdálkodásra vonatkozó, egyes ellenőrzési feladatok nem gyakorlásában mutatkozott meg. A helyi nemzetiségi önkormányzatok ellenőrzéséről készült tanulmányunk<sup>20</sup> legfőbb tanulsága pedig az volt, hogy helyi nemzetiségi önkormányzatok gazdálkodásának szabályossága elsősorban a velük együttműködési megállapodást kötő, a működési feltételeiket biztosító helyi önkormányzatokon múlik.

Egy sajátos területen, a Költségvetési Tanácsi tagsággal járó törvényi feladatok teljesítéséhez minden évben adunk ki elemzést, de ezen felül tanulmányok készítésével is támogattuk a Költségvetési Tanács munkáját.<sup>21</sup>

Az Országgyűlés határozattal<sup>22</sup> egyfajta társadalmi felelősségvállalásként hatalmazta fel az Állami Számvevőszéket az integritás kultúra terjesztésére, a korrupció elleni fellépés támogatására a közpénzügyek területén. Ennek szellemében kerül sor a 2010-es próbaévtől kezdve évente az integritás felmérésre. *Integritás felmérésünk* illeszkedik azon elemzések körébe, mellyel preventív módon, a megelőzésre koncentrálnak járulunk hozzá a közpénzügyi rendszer javításához. Integritás kérdőívünket 2013-ben és 2014-ben is mintegy 1500 intézmény töltötte ki, amely a teljes magyar közszféra létszámának több mint a felét jelentette. Az integritás kultúra meghonosításával a korrupció elleni küzdelemben az ellenőrző szervek és a hatóságok mellett megjelenik egy nagyszámú elkötelezett, közpénzt felhasználó vezetői réteg, pl. az Integritást Támogatók Köre<sup>23</sup>, amely közvetlenül a jó kormányzás érvényesítője lehet. Munkánk elismerése jeléül 2015-ben az Országgyűlés határozatban ismerte el<sup>24</sup> az Állami Számvevőszék korrupciós kockázatok feltérképezésére irányuló tevékenysége végrehatását, és az integritásalapú szervezeti kultúra elterjesztése érdekében végzett tevékenységét.

A **véleményezési jogkör** a törvényben meghatározott tárgyú jogszabálytervezetek véleményezését jelenti. A korábbi ÁSZ törvényhez képest a függetlenség irányába való előrelépés, hogy a tárgykörök között az Állami Számvevőszék jogállását, hatáskörét érintő jogszabályok véleményezése is szerepel. Ezen felül az Állami Számvevőszék véleményének érdemi figyelembevételét szolgálja, hogy a véleményezésre formalizált eljárásban, már a közigazgatási egyeztetés alatt a tervezet megküldésével sor kerül. A korábbi jogszabályok az egyeztetésre való megküldést nem biztosították.

Az elmúlt években megjelentetett dokumentumaink tükrében elmondható, hogy az ÁSZ a tanácsadó, elemző, véleményező jogkörben kifejtett tevékenységével jelentősen hozzájárult a vezetői felelősséggel, a társadalmi szerepvállalással kapcsolatos értékteremtéshez. Az integritás felmérés, az önteszték, a jó gyakorlatok szemináriumokon való terjesztése, illetve az elemzéseink

<sup>19</sup> Kisgergely István–Horváthné Herbáth Mária–Vértényi Gábor–Bus András–Jakovác Katalin–Eötvös Magdolna–Szudi Ferencné–Weltherné Szolnoki Dóra: *Az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodása és működése*. 2015. Prof. Dr. Németh Erzsébet (szerk.) <http://www.asz.hu/tanulmanyok/2015/az-allami-felsooktatasi-intezmenyek-gazdalkodasa-es-mukodese-ellenorzesi-tapasztalatok/az-allami-felsooktatasi-intezmenyek-gazdalkodasa-es-mukodese-ellenorzesi-tapasztalatok.pdf> (2015. szeptember 30.)

<sup>20</sup> Horváth Balázs–Dr. Habil. Németh Erzsébet–Dér Lívia–Preller Zsuzsanna–Varga József–Jakovác Katalin–Právitzné Pejko Noémi–Marik Máté: *A helyi nemzetiségi önkormányzatok ellenőrzése*. 2014. Dr. Habil. Németh Erzsébet (szerk.) <http://www.asz.hu/tanulmanyok/2014/a-helyi-nemzetisegi-onkormanyzatok-ellenorzeserol/t367.pdf> (2015. szeptember 30.)

<sup>21</sup> Pulay Gyula–Szilas István–Császiné Murvai Tünde Emese: *Tanulmány az államadósság-szabály alkalmazásának elvi és gyakorlati problémáiról*. 2013. <http://www.asz.hu/tanulmanyok/2013/az-allamadossag-szabaly-alkalmazasanak-elvi-es-gyakorlati-problemairol/e356.pdf> (2015. szeptember 30.)

<sup>22</sup> Az Állami Számvevőszék 2008. évi tevékenységéről szóló 35/2009. (V. 12.) Országgyűlési határozat 2. a) pontja

<sup>23</sup> Pulay Gyula–Szatmári János–Németh Erzsébet–Kakatics Lili–Gergely Szabolcs–Szabó Zoltán Gyula: *Nemzeti összefogás a korrupció elleni küzdelemben*. 2015. Dr. Németh Erzsébet (szerk.) <http://www.asz.hu/tanulmanyok/2015/nemzeti-osszefogas-a-korrupcio-elleni-kuzdelemben/integritas-kiadvany.pdf> (2015. szeptember 30.)

<sup>24</sup> Tájékoztató az Állami Számvevőszék 2014. évi szakmai tevékenységéről és beszámoló az intézmény működéséről az Országgyűlés részére című beszámoló elfogadásáról szóló 34/2015. (VII. 7) Országgyűlési határozat 2. pont

## *De iurisprudencia et iure publica*

is gyakorlati sorvezetőként szolgálnak a vezetők számára a változó jogszabályi környezetnek való megfelelés mikéntjének menedzseléséhez, ezáltal táplálják a szabályszerű és etikus vezetés kultuszát.

**Hivatkozott források:**

*The Lima Declaration* (INTOSAI) 1977, <http://www.asz.hu/modszertan/limai-nyilatkozat-issai-1/issai-1-limai-nyilatkozat-hun-vegleges.pdf> (2015. szeptember 30.)

*Mexico Declaration on SAI Independence* (INTOSAI) 2007, <http://www.asz.hu/modszertan/mexikoi-nyilatkozat-a-legfobb-ellenorzo-intezmenyek-fuggetlensegerol-issai-10/issai-10-hu.pdf> (2015. szeptember 30.)

*Magyarország Alaptörvénye* (2011. április 25.)

*1949. évi XX. törvény A Magyar Köztársaság Alkotmánya*

*A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C törvény*

*Az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény*

*Az állambáztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény*

*Az állambáztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény*

*Az Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII. törvény*

*A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény*

*A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény*