



ÁLLAMI
SZÁMVEVŐSZÉK

T Á J É K O Z T A T Ó

az Állami Számvevőszék 2013. évi szakmai tevékenységéről és
beszámoló az intézmény működéséről

B/125

2014. május



Domokos László
Domokos László
elnök

Tartalomjegyzék

Elnöki köszöntő	3
------------------------------	----------

1. Az ÁSZ elmúlt éve	5
-----------------------------------	----------

2. Az Állami Számvevőszék 2013. évi szakmai tevékenysége	8
---	----------

2.1. A jelentések hasznosulása	9
2.1.1. Hasznosulás az országgyűlési munkában	9
2.1.2. Hasznosulás a törvényalkotásban.....	11
2.1.3. Hasznosulás az ellenőrzött szervezeteknél	14
2.1.4. Nyilvánosság és társadalmi szintű hasznosulás	17
2.1.5. Szakmai tevékenységet támogató hazai kapcsolatok.....	20
2.1.6. Ellenőrzések lefolytatásában kezdeményezett eljárások.....	22
2.2. Számvevőszéki ellenőrzés.....	24
2.2.1. Ellenőrzési témaválasztás és tervezés	24
2.2.2. A központi alrendszer ellenőrzése	26
2.2.3. Az önkormányzati alrendszer ellenőrzése.....	28
2.2.4. A nemzeti vagyon kezelésének ellenőrzése	34
2.2.5. Államháztartásból nyújtott támogatások ellenőrzése a kedvezményezett szervezeteknél.....	35
2.2.6. Korlátozott ellenőrzési jogkörrel végezhető ellenőrzések	39
2.2.7. Teljesítmény-ellenőrzések	41
2.3. Tanácsadói szerepkör	44
2.3.1. A központi költségvetési javaslat véleményezése	44
2.3.2. Költségvetési Tanács feladatellátásának támogatása.....	46
2.3.3. Közpénzügyek fejlődésének előmozdítása	50
2.3.4. Jogszabálytervezetek véleményezése	53

2.3.5.	Korrupció és csalás elleni küzdelem	54
3.	A szervezet működése, fejlesztése	57
3.1.	Működést támogató szakmai eredmények	57
3.2.	Működést támogató szervezeti eredmények	60
3.3.	A szervezet átláthatósága	64
4.	Az Állami Számvevőszék 2013. évi gazdálkodása	65

Elnöki köszöntő

Tisztelt Olvasó!



A 2013. év volt a második teljes olyan esztendő, melyben az Állami Számvevőszék (ÁSZ) a megújult jogszabályi környezetben látta el feladatait. A 2011-ben hatályba lépett új számvevőszéki törvény elfogadását követően a szervezetnek is meg kellett újulnia, azért hogy képes legyen hatékonyan és eredményesen előmozdítani a közpénzügyek átláthatóságát, elszámoltathatóságát, így növelve a rendezettséget. Az Állami Számvevőszékről szóló új törvény véget vetett a következmények nélküli ellenőrzések korszakának, így a számvevők munkája immár ténylegesen is hozzá tud járulni a magyar közpénzügyi rendszer megújításához.

Az intézményi működés számos területének fejlesztésére és átalakítására sor került. Így megújult az ellenőrzési témaválasztás, a tervezés, a panaszkezelés, az ellenőrzési folyamatok, a szervezeti szintű belső kontrollok rendszere. E területek fejlesztése és innovatív újragondolása egyetlen célt szolgált: a társadalom számára hasznos ellenőrzések lefolytatását, melyek a közigazgatás és a közpénzügyi rendszer megújításának egyik legfőbb gyújtópontjai lehetnek.

Az ellenőrzési témák kiválasztása során sarokponttá vált az Alaptörvényben rögzített államadósság csökkentését megfogalmazó szabályt befolyásoló tényezők számbavétele.

Ennek megfelelően ellenőrzéseink középpontjába helyeztük egyrészt az államháztartási hiányt befolyásoló (a központi költségvetést, az önkormányzatokat, a kiszámítása során figyelembe vett vállalatokat), másrészt a nemzeti jövedelmet befolyásoló tényezőket (a foglalkoztatást, a szakképzést, a beruházásokat). Mindemelllett olyan témák is fókuszterületté váltak, amelyeket az ÁSZ korábban nem vagy csak részben ellenőrzött. Ide sorolható a kisebb települési önkormányzatok, a települési nemzetiségi önkormányzatok, az önkormányzati közszolgáltató vállalatok, a gazdasági kamarák, a színházi gazdasági társaságok és a kutatóintézetek ellenőrzései. Ezen ellenőrzésekről készített számvevőszéki jelentések egy részét 2014-ben ütemezetten hozzuk nyilvánosságra. A 2012. évhez képest (112 számvevőszéki jelentés) tovább növeltük az ellenőrzések számát és így a 2013. évhez kötődően 192 számvevőszéki jelentést hoztunk nyilvánosságra.

Az ÁSZ mindennapi életébe beépülő innovatív gondolkodásmód, az értékörző megújulás az Országgyűlés által elfogadott és kiterjesztett Stratégia megvalósítását szolgálják. A 2013. évben a Stratégia megvalósítása is egy új szakaszba lépett. Az elkövetkezendő időszak az alapozást és a „gyakorlati betegségek” megszüntetését követő kiteljesedés korszaka lesz. A megújulást követően egyszerre kell érvényesülnie az állandóságnak és a dinamizmusnak. Ennek egyik legfontosabb eleme az öntanuló szervezatként való működés.

Az ÁSZ a Stratégiában rögzített alapértékekkel összhangban nagy hangsúlyt fektet a munkatársak erkölcsi és anyagi megbecsülésére, az esélyegyenlőségre és a folyamatos fejlődésre. Számos olyan program valósult meg, melyek a szervezeti kultúra fejlesztését szolgálják, valamint biztosítják az életpálya-modell kiteljesedését a szervezet munkájának színvonalát garantáló számvevők körében.

Az ÁSZ ellenőrzési alaptevékenysége során egyfajta „örkutya” szerepet tölt be, de feladatellátása során egyre nagyobb hangsúlyt helyez a tanácsadói funkció megerősítésére, mellyel egyfajta „terelőkutya” szerepet is kíván vállalni. E stratégiai fontosságú megközelítés további fontos területe a Költségvetési Tanács (KT) feladatellátásának szakmai támogatását szolgáló elemzések és tanulmányok elkészítése. Ezek rendelkezésre bocsátásával a KT hatékonyabban és eredményesebben képes betölteni alkotmányos funkcióját, vagyis az államadósság mértékére vonatkozó előírások betartásának ellenőrzését.

Az ÁSZ tanácsadó tevékenységének keretében több elemzést és tanulmányt készített, melyek többsége a költségvetési folyamatokkal és kockázatokkal foglalkozott. Mindemelt a 2013. évben olyan tanulmányt is készítettünk, amelyben elemeztük az ország versenyképességének előmozdításában fontos szerepet betöltő területet. Az Állami Számvevőszék a jogszabályokban rá ruházott jogosítványokkal élve, kötelezettségeit teljesítve látta el feladatait.

A 2013. évben is a törvényeknek megfelelően, egyre szélesebb transzparenciával és független könyvvizsgálattal, az alátámasztott elszámoltathatóság keretei között látta el feladatait az Állami Számvevőszék. Mindemelt nem elégedtünk meg pusztán kötelező feladataink teljesítésével. Mindvégig oly módon folytattuk tevékenységünket, hogy azzal érezhető hatást váltsunk ki a mindennapokban is, azaz hozzáadott értéket teremtve hasznosuljon az elvégzett munka. Társadalmi felelősségvállalásunk keretében minden 10. alkalmazottunk egy kezdődiplomásoknak szóló gyakornoki program keretében szerzett munkatapasztalatot. Szerepet vállaltunk hazánk pénzügyi kultúrájának szélesebb értelmű fejlesztésében, hogy a pénzügyi kiszolgáltatottság csökkentése az egyéni szinten is tudatosuljon és az állampolgárok, valamint a közösségek is rendelkezzenek az ennek eléréséhez szükséges képességekkel. A jövőben is ennek szellemében fogunk dolgozni a társadalom hasznára, Magyarország fejlődése érdekében.

Domokos László

Elnök

Állami Számvevőszék

1. Az ÁSZ elmúlt éve

Az Állami Számvevőszék a magyar közpénzügyi ellenőrzési rendszer egyetlen alkotmányos szintre emelt külső ellenőrző szerve, mely a kormányzattól teljesen függetlenül folytatja szakmai tevékenységét. Fontos kiemelni, hogy az ellenőrzési szakma a közpénzügyek tekintetében három védelmi vonalat különböztet meg, melyből a harmadik (végső) legfőbb ellenőrzési elem az Állami Számvevőszék. E szerep nem csupán kötelezettségeket jelent, hanem felelősséget is. Az adófizető polgárok joggal várják el, hogy az Országgyűlés legfőbb pénzügyi ellenőrző szerve rajta tartsa a szemét a közpénzügyeken és a legégetőbb gazdasági és társadalmi problémákra fókuszálva iránymutatást is adjon a közpénz felhasználóinak.

A második év

A megújult jogi környezetben történő működés második teljes éve lehetőséget biztosított számunkra, hogy értékeljük az új számvevőszéki törvény közpénzügyi rendszerre gyakorolt hatásait. Ellenőrzéseink fokozottan hasznosultak, mind a törvényalkotás, mind az ellenőrzött szervezetek szintjén, támogatva ezzel a „jó kormányzást” és a közpénzek eredményes, hatékony és gazdaságos felhasználását.

Növekvő hasznosulás

A 2013. évben 347 címzettnek (296 önkormányzati és 51 nem önkormányzati számvevőszéki jelentéshez kapcsolódó címzett) 2249 intézkedési kötelelemmel járó megállapításon alapuló javaslatot tettünk. Ezek közül 68 vonatkozott felelősség felvetésére. Az előző évekhez képest több helyen indítottuk el a közpénzügyek rendbetételét és egyre több „jó gyakorlatot” tapasztaltunk az ellenőrzöttek részéről. Az új számvevőszéki törvénynek köszönhetően lényegesen eredményesebben tudott hatni az ÁSZ az ellenőrzött szervezetek

működésére, belső folyamataik szabályozottságára.

MI A KÖZPÉNZÜGYI ELLENŐRZÉS HÁROM VÉDELMI VONALA?

Magyarországon a közpénzügyek ellenőrzését egy összehangolt, egymásra épülő, törvény által szabályozott három védelmi vonalból álló rendszer biztosítja, mely magába foglalja az egyes intézmények belső kontrollrendszerét, a kormányzati ellenőrzést, illetve a külső ellenőrzést.

Hasznosulás az országgyűlési munkában

Tevékenységünk kiemelkedő hasznosulási területe a törvényalkotás, mint a „jó kormányzás” támogatásának legfőbb eszköze. Az ÁSZ stratégiájának megvalósítása elképzelhetetlen az Országgyűléssel és bizottságaival történő szorosabb együttműködés nélkül. Ennek megfelelően elsődleges célunk, hogy az ellenőrzési témák kiválasztásával olyan számvevőszéki jelentések szülessenek, melyeket mind az országgyűlési képviselők, mind a bizottságok hasznosítani tudnak. A 2013. évben 35 parlamenti ülésnapon hivatkoztak a képviselők az ÁSZ jelentéseire, megállapításaira, tevékenységére. Mindemellett pedig 50 bizottsági ülésen 47 számvevőszéki anyagot vagy azok tapasztalatait tárgyaltak az Országgyűlés különböző bizottságai.

Ellenőrizetlen területeken

Az ÁSZ stratégiai célkitűzése, hogy a közpénzfelhasználás eddig nem ellenőrzött területeit is lefedje ellenőrzéseivel. Így került sor többek között a települési nemzeti önkormányzatok és a gazdasági kamarák ellenőrzésére. Szintén e célkitűzés motiválta az Állami Számvevőszéket, amikor figyelmét a községi önkormányzatok felé fordította, ugyanis a 2010. évet megelőzően az önkormányzati alrendszer ellenőrzése során a mintegy 2800 község csak csekély mértékben volt érintett egy-egy témaellenőrzés kapcsán. Mindemellett ebben az időszakban csaknem két évre

megszűnt az önkormányzatok törvényességi felügyelete, mely súlyos szabálytalansági folyamatok kiterjedését vonta maga után. Már harmadik éve jelent az ÁSZ számára kiemelkedő ellenőrzési feladatot, hogy visszafordítsuk a közpénzügyi rendszer önkormányzati területen való meggyengülését.

Fókuszban az önkormányzatok

A 2013. évben kiadmányozott 192 számvevőszéki jelentésből 174 önkormányzati témájú volt, melyek többsége témacsoportos ellenőrzések eredményképpen készült el. A témacsoportos ellenőrzések a legfontosabb önkormányzati témákat ölelték fel: a pénzügyi helyzet alakulását, a belső kontrollrendszer kialakításának megfelelőségét, a vagyongazdálkodást, a nemzetiségi önkormányzatok gazdálkodását, az önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságokat. Tehát a 2013. évben is folytattuk az önkormányzatok pénzügyi helyzetének ellenőrzését, melyeken keresztül támogattuk az ellenőrzött önkormányzatokat a pénzügyi egyensúly megteremtésében. Az önkormányzati vagyongazdálkodással és a belső kontrollrendszerrel kapcsolatos számvevőszéki ellenőrzések pedig a gazdálkodás minőségének előmozdításához járultak hozzá. A többségi önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok ellenőrzése hozzájárult a nyílt vagy rejtett eladósodás feltárásához, mely előbb-utóbb befolyásolja az államadósság alakulását. Az önkormányzati területen ellenőrzött témák kiválasztását kockázatelemzés előzte meg és az ellenőrzések alátámasztották a megújuló témaválasztási rendszer eredményességét.

Hatékonyág, eredményesség

A témacsoportos önkormányzati ellenőrzéseket úgynevezett **„egyablakos” ráépülő szervezési megoldással** folytattuk le. Ezzel a módszerrel az ÁSZ hatékonyabban és eredményesebben használta fel ellenőrzési kapacitását és ebből kifolyólag az adófizetők pénzét.

MIK A TÉMACSOPORTOS ÉS EGYABLAKOS ELLENŐRZÉSEK?

A **témacsoportos ellenőrzések** az önkormányzati működés legfontosabb területeit lefedő, több helyen is összehasonlítható ellenőrzésre lehetőséget adó egységes programok alapján elvégzett ellenőrzések, melyek során az alkalmazott módszerek biztosítják az ellenőrzések hatékony lefolytatását.

Az **egyablakos ellenőrzés** egy ellenőrzött szervezetnél, különböző ellenőrzési projektek (programok) alapján, egyidejűleg, többnyire azonos számvevővel végrehajtott, magas fokú szervezettséget, összehangoltságot és garanciákat megkövetelő ellenőrzés végrehajtási és szervezési módszer, amely az ellenőrzött adatszolgáltatási feladatait is átláthatóbbá és takarékosabbá teszi.

Az ÁSZ tanácsadó tevékenysége

Az ÁSZ ellenőrzési tevékenysége mellett az elmúlt években egyre inkább előtérbe került a szervezet tanácsadási és elemzési funkciója. E két tevékenységen keresztül is hatékonyan és eredményesen tudjuk támogatni a magyar közpénzügyi rendszer megújulását, az államadósság csökkentésére vonatkozó alkotmányos kötelezettségek teljesítését. Az ÁSZ által készített tanulmányok elsősorban a KT munkáját, illetve a törvényhozást hivatottak támogatni. A tanácsadó tevékenység keretében is számos területen aktív szereplőként volt jelen az ÁSZ. A teljesség igénye nélkül ide sorolható az integritás alapú közigazgatás megteremtése, a „jó gyakorlatok” elterjesztése, a pénzügyi kultúra fejlesztése.

Szinergia a Költségvetési Tanács és az Állami Számvevőszék között

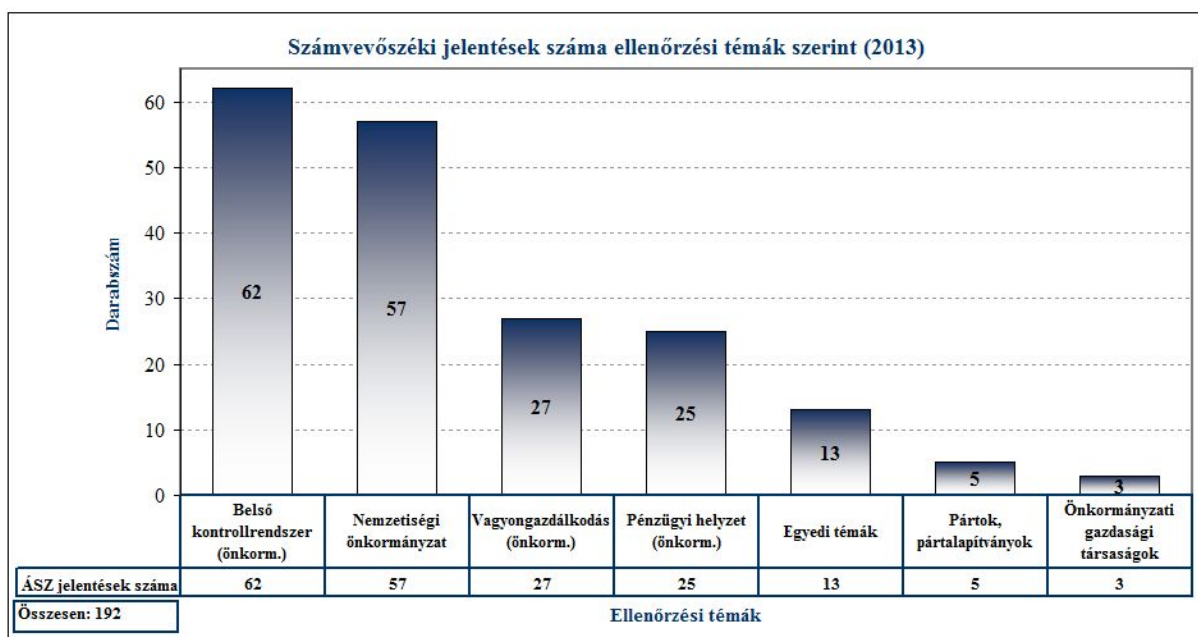
Az ÁSZ a 2013. évben is kiemelt figyelmet fordított arra, hogy a szervezet és a KT közötti szinergia a gyakorlatban is megvalósuljon. Ennek biztosítása érdekében a 2012. évben megkezdett utat folytatva több intézkedést tettünk az együttműködés hatékonyságának növelése érdekében. Intézményesültek a KT-nak szóló számvevőszéki elemzések elkészítésének belső szabályai, melyek a hatékonyság és az ered-

ményesség növelését célozták. A KT részére a 2013. évben két elemzést és három tanulmányt készítettünk.

Az államadóssággal kapcsolatos alkotmányos célok irányítóként szolgálnak

Az államadósság-mutató folyamatos csökkentése Magyarország Alaptörvényében rögzített alkotmányos kötelezettség, mely alapvetően meghatározza az ÁSZ tevékenységét. Az Alaptörvény egy olyan gazdaságpolitikai célt rögzít, amelynek eléréséhez az Állami Számvevőszéknek is hozzá kell járulnia. A 2013. évben tevékenységünk valamennyi fő területén érvényesítettük ezt a szemléletet, vagyis egyfajta irányítóként szolgált számunkra az államadósság-mutató csökkentésének kötelezettsége. Ennek megfelelően az ellenőrzési tervek összeállítása során is olyan területek kerültek előtérbe, melyek hatással vannak az államadósság-mutató alakulására. E

területek egy része – mint az önkormányzatok pénzügyi helyzete vagy az önkormányzati többségi tulajdonban lévő gazdasági társaságok gazdálkodása – rejtett vagy nyílt kockázatot jelentenek az államadósság alakulása tekintetében. Más ellenőrzési témák az ország versenyképességének javításához, a gazdasági növekedés felgyorsulásához közvetlenül hozzájáruló területekre fókuszáltak. Az önkormányzati témacsoportos ellenőrzések bizonyos új irányai (belső kontrollrendszer, vagyongazdálkodás) pedig a gazdálkodás minőségének javítását kívánják elősegíteni. Ezek az ellenőrzések eredményesen támogatják a gazdálkodás egyensúlyának fenntartását. Összességében tehát kijelenthető, hogy az ÁSZ mindegyik ellenőrzése kapcsolódik valamilyen módon az államadóssághoz.



1. számú ábra

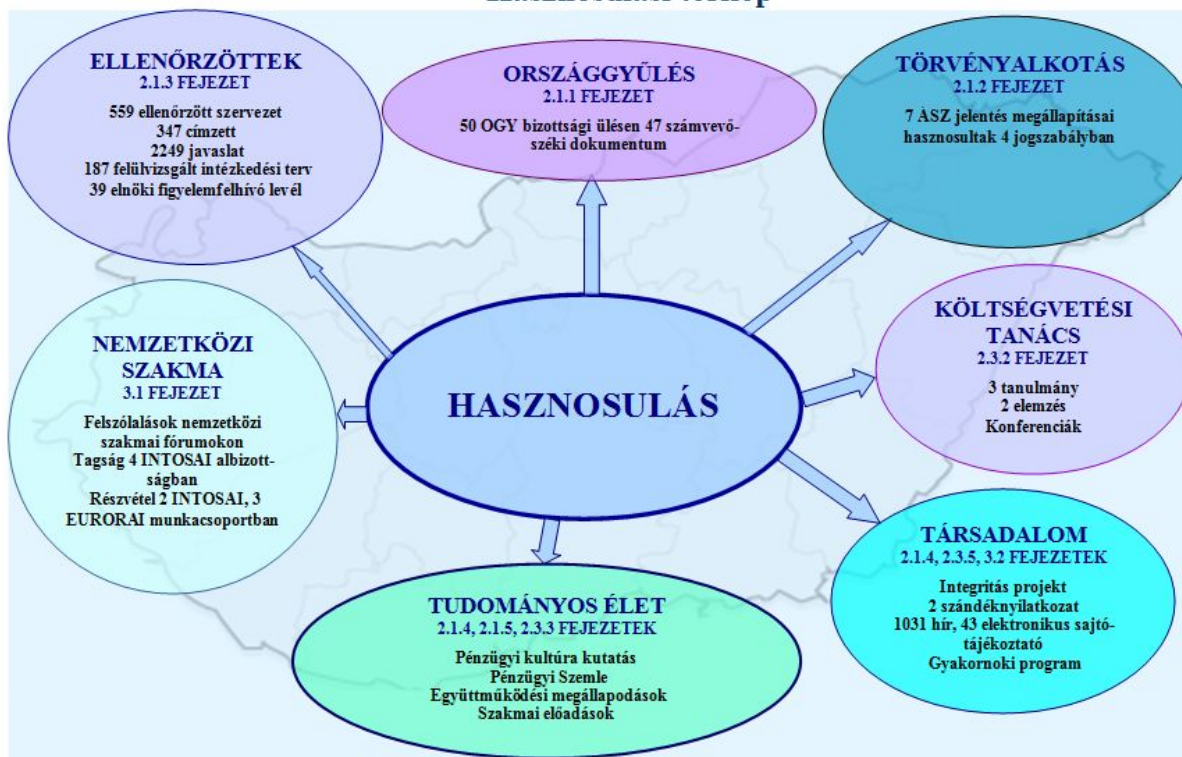
2. Az Állami Számvevőszék 2013. évi szakmai tevékenysége

Az új számvevőszéki törvény és a Stratégia országgyűlés általi elfogadásával alapvető szemléletváltáson esett át a szervezet, melynek során valamennyi tevékenység középpontjába a hasznosulás került. Ennek köszönhető a tanácsadói tevékenység megerősödése, a tudományos-szakmai életben történő fokozott szerepvállalás, a hiteles intézményi kommunikáció előtérbe helyezése és a szervezet egészét érintő megújulási folyamat. Az elmúlt két és fél év valamennyi változása a hasznosulás növelésének irányába mutatott, mely fokozódó felelősséget is jelentett. Az ÁSZ küldetésének tekinti a közpénzügyi rendszer szabályozottságának, hatékonyságának és átláthatóságának javítását.

3 fő dimenzió mentén bontakozik ki szakmai tevékenységünk

Beszámolónkban az Állami Számvevőszék szakmai tevékenysége három eltérő, mégis alapvetően összefüggő nézőpontból kerül megközelítésre. Az ellenőrzési megállapítások alapján tett intézkedések és a jelentések hasznosulása, az ellenőrzési feladatok teljesítése, valamint az azt kiegészítő tanácsadói szerepkör bemutatásával teljes körűen tájékoztathatóak az adófizető állampolgárok és az Országgyűlés. Az ÁSZ ellenőrzéseivel biztosítja a társadalom számára az „adófizetői forintok” felhasználásának megismerését, így kiemelt szempont volt a beszámoló elkészítésekor a közérthetőség biztosítása.

Hasznosulási térkép



2. számú ábra

2.1. A jelentések hasznosulása

Az ÁSZ valamennyi ellenőrzésével szemben alapvető követelmény az eredményesség, mely csak abban az esetben érvényesülhet maradéktalanul, ha ténylegesen képesek vagyunk hatni az ellenőrzött szervezetek működésére. Ennek lehetőségét teremtette meg a 2011 júliusától hatályos új számvevőszéki törvény. E mérföldkő nem csupán az ÁSZ számára volt stratégiai fontosságú. A közigazgatási rendszer megújulása és a közpénzügyek átláthatóságának, rendezettségének előmozdítása elképzelhetetlen egy erős és független legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv nélkül, mely a jelentéseiben rögzített intézkedési kötelemmel járó megállapításain, javaslatain keresztül képes támogatni a közpénzek és a közvagyon szabályos, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását. Az új jogi környezet által teremtett feltételek tehát nemzetgazdasági szinten is kiemelt jelentőséggel bírnak.

2.1.1. Hasznosulás az országgyűlési munkában

Az ÁSZ legfőbb törekvése, hogy ellenőrzéseivel és tanácsaival támogassa az Országgyűlést és járuljon hozzá a „jó kormányzáshoz”. Ennek eredményeképpen több számvevőszéki jelentést és dokumentumot tárgyaltak meg az Országgyűlési bizottságok.

Fokozódó együttműködés

Az ÁSZ a 2013. évben tovább mélyítette az Országgyűléssel való együttműködést. Mind a törvényalkotás, mind az Országgyűlési bizottságok munkája során fokozottan támaszkodtak a képviselők a számvevőszéki jelentésekben foglalt megállapításokra és javaslatokra. A képviselők 35 ülésnapon hivatkoztak az ÁSZ jelentéseire, megállapításaira, tevékenységére. Minde mellett három országgyűlési irományszámmal ellátott ÁSZ anyagot vitatott meg plenáris ülésein a Tisztelt Ház. Mindezek jól jelzik, hogy tevékenységünk fokozottan hasznosul az országgyűlési munkában.

Számvevőszéki jelentések az Országgyűlés bizottságai előtt

Az ÁSZ 2012. évi tevékenységéről szóló tájékoztatóját három Országgyűlési bizottság tárgyalta meg mielőtt a Tisztelt Ház plenáris ülésén megvitatta. Összesen 47 számvevőszéki dokumentum került az Országgyűlési bizottságok elé, amelyeket

összesen 50 bizottsági ülésen tárgyaltak meg a képviselők. Az Országgyűlési bizottságok elé kerültek a megváltozott munkaképességűek foglalkoztatásának, az MNB működésének, a pártok gazdálkodásának és utóellenőrzésének, az állami vagyonnak és a kórházi ellátás működtetésére fordított pénzeszközök felhasználásának, a 2012. évi központi költségvetés végrehajtásának ellenőrzéséről szóló számvevőszéki jelentések.

MIT JELENT A „JÓ KORMÁNYZÁS”?

A „jó kormányzás” (good governance) az ENSZ és más nemzetközi szervezetek meghatározásai alapján az állam olyan működési módja, amelyet konszenzuserősítés, részvételre ösztönzés, esélyegyenlőség, átláthatóság, elszámoltathatóság, eredményesség, hatékonyság, a jogállamiság tisztelete jellemez.

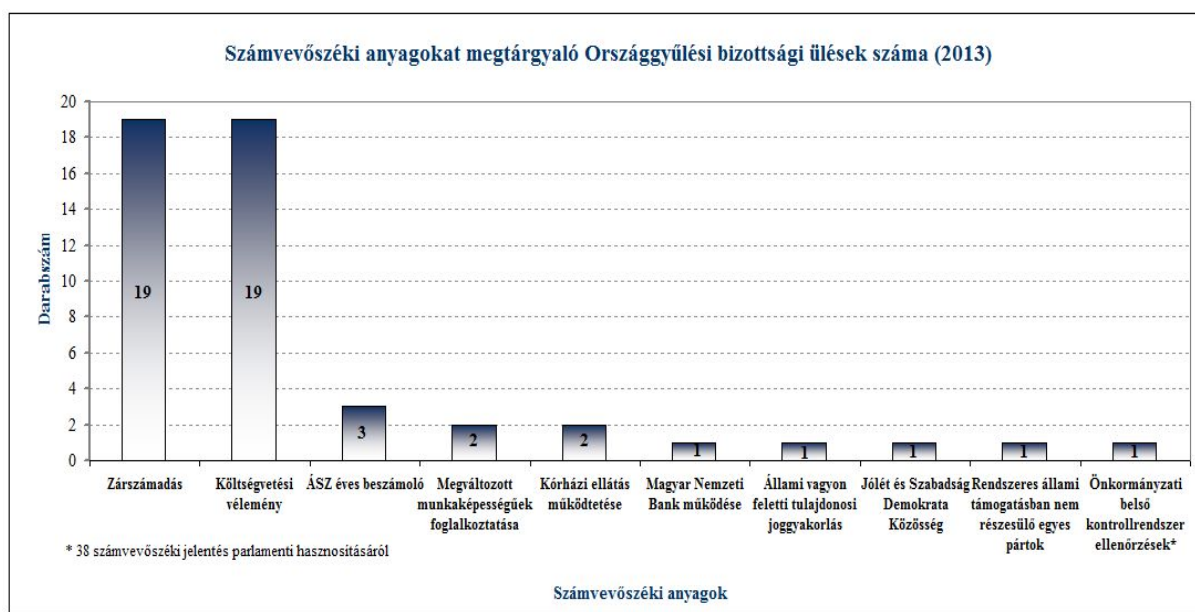
TELJESÍTMÉNYÜNK SZÁMOKBAN

Az Országgyűlés támogatása tekintetében

35	Ülésnapon hivatkoztak a képviselők az Állami Számvevőszékre
47	Számvevőszéki dokumentumot tárgyaltak meg az Országgyűlési bizottságok
50	Bizottsági ülésen tárgyaltak számvevőszéki anyagokról

A Magyarország 2014. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslatról készített ÁSZ véleményt tizenkilenc országgyűlési bizottság tárgyalta meg. Az ÁSZ témacsoportos önkormányzati ellenőrzéseivel is támogatta a bizottsági munkát, hiszen az Országgyűlés Számvevőszéki és költségvetési bizottsága 2013 októberében napirend-

re vette és megtárgyalta az önkormányzatok belső kontrollrendszerének számvevőszéki ellenőrzéséről szóló jelentések parlamenti hasznosítását. A bizottsági ülésen – igazodva a témacsoportos ellenőrzések jellegéhez – 38 lezárt ellenőrzés összesített tapasztalatait ismertette az ÁSZ elnöke.



3. számú ábra

2.1.2. Hasznosulás a törvényalkotásban

A megújult tervezési rendszerünk, vagyis az úgynevezett gördülő tervezés egyik legfőbb célja, hogy olyan ellenőrzési témák kerüljenek előtérbe, melyek a legaktuálisabb társadalmi és gazdasági kérdésekre fókuszálva képesek támogatni az országgyűlést a kapcsolódó jogi környezet megújításában. Ez egyben azt is jelenti, hogy a számvevőszéki munka hasznosulása sok esetben áthúzódik a következő évre, így jellemzően a törvényalkotás során is olyan számvevőszéki jelentések megállapításait hasznosítják, melyek kiadmányozására a megelőző évben került sor.

Átalakuló nyilvántartási rendszer az egészségbiztosításban

Az Országgyűlés 2013 júniusában fogadta el az egyes egészségügyi és egészségbiztosítási tárgyú törvények módosításáról szóló törvényjavaslati csomagot, amelyben több olyan működési anomáliát is orvosoltak, melyekre a kapcsolódó számvevőszéki jelentés hívta fel a figyelmet. Az ÁSZ 2012. május 31-én hozta nyilvánosságra a „Társadalombiztosítási Alapokból nyújtott ellátások és szolgáltatások jogosultsági rendjében alkalmazott nyilvántartási rendszerek működésének ellenőrzéséről” szóló jelentését. Az Országgyűlés döntésével az ellenőrzés hasznosulása kiteljesedett, hiszen az új szabályozási környezet megszüntette a számvevőszéki jelentésben feltárt, az eredményes és hatékony működést kedvezőtlenül befolyásoló folyamatokat és tisztázott több fogalmat. A jogszabályi módosítások eredményeképpen leegyszerűsödött a foglalkoztatók adatszolgáltatási kötelezettsége is.

„Felgyorsította az Állami Számvevőszék ellenőrzése a nyugdíjbiztosítás nyilvántartási rendszereinek rendbetételét” Dr. Mészáros József, országos nyugdíjbiztosítási főigazgató

Számvevőszéki jelentés segítette elő a minőségi hulladékgazdálkodást

Az Országgyűlés 2013. június 27-én elfogadta a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tevékenység minősítéséről szóló törvényjavaslatot, mely a minőségi hulladékgazdálkodási közszolgáltatás megteremtését szolgálja. Az **új hulladékgazdálkodási közszolgáltatási rendszerben** az ellátás stabilitását a szolgáltatás minőségének meghatározása segíti elő. Az új minősítési rendszerben az önkormányzatoknak fokozott figyelmet kell fordítaniuk a hulladékgazdálkodási program végrehajtására, a hulladékkezelési közszolgáltatás minőségére, biztonságára. Az ÁSZ 2009 júliusában hozta nyilvánosságra a települési szilárdhulladék-gazdálkodásról szóló jelentését, melyben többek között megállapította, hogy az ellenőrzött önkormányzatok négyötöde nem fordított figyelmet a helyi hulladékgazdálkodási tervekben kitűzött célok elérésének értékelésére, a hulladékmennyiség keletkezésének megelőzésére. A törvény végrehajtásával több – az ÁSZ által feltárt – ellentmondást szüntettek meg és a tett javaslatok hasznosulását már törvényi szabályozás garantálja.



Számvevőszéki jelentések az uniós források hatékony és eredményes felhasználásának szolgálatában

Az Országgyűlés 2013. december 13-án fogadta el a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény módosításáról szóló 2013. évi CCXVI. törvényt. A törvénymódosítás több olyan, főleg tervezési problémát orvosolt, ame-

lyekre számvevőszéki jelentések hívták fel a figyelmet. Az ÁSZ e jelentései közül kiemelkedik a 2012. május 18-án közzétett „a 2007-től uniós finanszírozással megvalósuló, kormányzati döntésen alapuló beruházási projektek pályáztatási, tervezési és előkészítési tapasztalatainak értékelése ellenőrzéséről” szóló számvevőszéki jelentés. Ebben az ÁSZ javaslatot tett az állami fejlesztési feladatok tervezésének erősítését célzó, átfogó jogi szabályozás előkészítésére, ami megteremti a feladatellátás intézményi garanciáit és magába foglalja a hazai és az uniós források egységes tervezési módszertanát is. A törvénymódosítás keretében részletesen meghatározták a vidékfejlesztési és koordinációs feladatokat, illetve a célokat közvetlenül és közvetetten szolgáló terveket, valamint a területfejlesztési tervezési tevékenységet. Az ÁSZ javaslatai a törvénymódosítás országgyűlés általi elfogadásával hasznosultak. A 2013. augusztus 8-án közzétett „a regionális és kistérségi fejlesztési tanácsok forráselosztási tevékenységének ellenőrzéséről” szóló számvevőszéki jelentés is több hiányosságot tárt fel. Az ellenőrzés megállapította, hogy az Országos Területfejlesztési Konceptióban meghatározottak ellenére – 2007 és 2011 között – a hazai és uniós fejlesztési források esetében nem érvényesült a szubszidiaritás elve. A megyei és fővárosi önkormányzat területfejlesztési és területrendezési feladatainak meghatározásával az új jogszabályi környezet elősegíti a szubszidiaritás elvének érvényesülését. Az ellenőrzések során felhalmozott egyedülálló tapasztalatok megosztása és a hatékonyabb európai uniós fejlesztési stratégia kidolgozása érdekében az ÁSZ fokozott kommunikációt folytatott az illetékesekkel az uniós források felhasználásának témájában.

MIKOR ÉRVÉNYESÜL A SZUBSZIDIARITÁS ELVE?

A szubszidiaritás elvének érvényesülése azt jelenti, hogy a helyi kérdésekre helyben születnek meg a válaszok, a helyi problémákat helyi szinten kezelik.

A műalkotások, gyűjtemények védelmében

Előfordul, hogy a számvevőszéki jelentésekben tett javaslatok csak több év elteltével hasznosulnak. Különösen igaz ez azon számvevőszéki jelentésekre, melyeket az új számvevőszéki törvény hatályba lépését megelőzően tettek közzé. Az Országgyűlés 2013. november 22-én fogadta el az egyes törvényeknek a közgyűjteményekben őrzött, vitatott tulajdonú kulturális javak visszaadásával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CXCV. törvényt, mely a kapcsolódó jogszabályok módosításával rendezte az ÁSZ által feltárt hiányosságokat. Az ÁSZ 2007. február 28-án hozta nyilvánosságra a kulturális közgyűjtemények kezelésére fordított pénzeszközök hasznosulásának ellenőrzéséről szóló jelentését. Ebben egy korábbi, 2004-ben nyilvánosságra hozott jelentéshez kapcsolódó utóellenőrzés tekintetében foglalmazott meg javaslatot az ÁSZ. A hivatkozott számvevőszéki jelentésben javasoltuk a Kormánynak, hogy tekintse át a műalkotások, gyűjtemények tulajdonlásával, kezelésével kapcsolatos szabályozást, eljárási rendet, az alkalmazott gyakorlatot. Javasoltuk továbbá, hogy alakítson ki olyan szabályozást és eljárási rendet, amely alkalmas valamennyi műalkotás, gyűjtemény tulajdonlását és kezelését egyértelművé és átláthatóvá tenni. E terület megfelelő szabályozása különösen fontos az állami vagyon védelme szempontjából.

Felszólalások

A számvevőszéki jelentések törvényalkotásban történő maximális hasznosulása érdekében az ÁSZ elnöke és alelnöke több törvény parlamenti vitájában is felszólalt ismertette a kapcsolódó számvevőszéki megállapításokat, tapasztalatokat. Az ÁSZ elnöke többek között felszólalt a 2012. évi központi költségvetés végrehajtásáról szóló törvénytervezet általános vitájának ülésén és a versenytörvény módosításával kapcsolatos parlamenti vitában is. Az ÁSZ elnöke a zárszámadási expozéjában jelentette be, hogy az intézmény tanácsadó, elemző fel-

adatköréből adódóan elkészítette „A 2012. évi zárszámadás makrogazdasági összefüggései és kitekintés a 2013. évre” című tanulmányát. Ezzel az ÁSZ kielégítette azokat a felmerült igényeket, miszerint a zárszámadási jelentésben elemezni kellene a számok mögött meghúzódó gazdasági, költségvetési folyamatokat. Az ÁSZ a rugalmasság és a gyors reagáló képesség jegyében akkor osztja meg tapasztalatait, amikor arra az Országgyűlésnek a legnagyobb szüksége van.

Ezt jól példázza, hogy az ÁSZ elnöke 2013. október 30-án még a kapcsolódó számvevőszéki jelentés és a tanácsadó tevékenység keretében elkészített tanulmány nyilvánosságra hozatala előtt megosztotta a képviselőkkel, a Gazdasági Versenyhivattal kapcsolatos számvevőszéki tapasztalatokat.

TELJESÍTMÉNYÜNK SZÁMOKBAN

A törvényalkotással kapcsolatos hasznosulás tekintetében

- | | |
|----------|---|
| 7 | Számvevőszéki jelentés hasznosult közvetlenül a törvényalkotásban |
| 4 | Jogszabályban hasznosultak a számvevőszéki megállapítások |

2.1.3. Hasznosulás az ellenőrzött szervezeteknél

Az ellenőrzött szervezetek szintjén a fokozódó hasznosulás alapköve az új számvevőszéki törvény, mely szabályozza az ellenőrzött szervezet intézkedési kötelezettségét. A megújult jogszabályi környezet komoly szankciók érvényesítését teszi lehetővé, amennyiben az ellenőrzött szervezetek nem tesznek eleget intézkedési kötelezettségüknek.

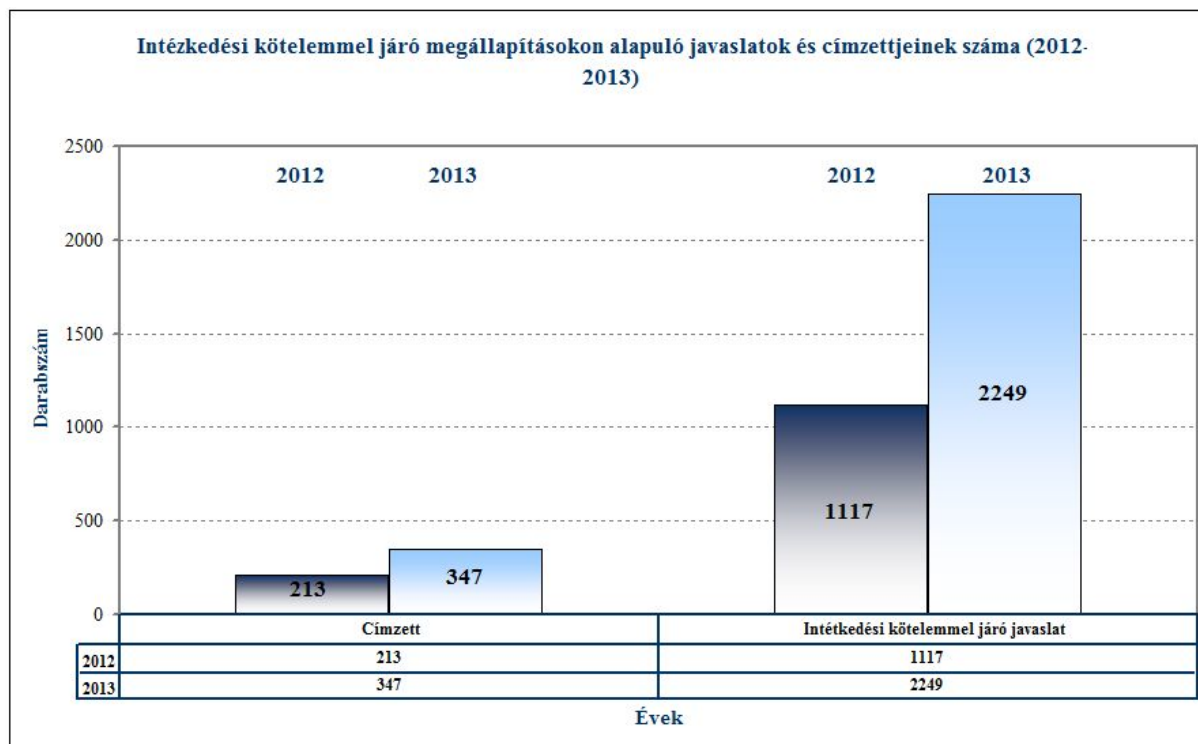
A számvevőszéki jelentésekben foglalt megállapításokhoz, javaslatokhoz kapcsolódó intézkedési tervek

A 2012. évi 213 címzettel szemben 2013-ban 347 címzettnek tett javaslatot az ÁSZ, mivel a 2013. évben több ellenőrzött szervezetnél indult el a közpénzekkel, és az állami és önkormányzati vagyonnal való felelős gazdálkodás ellenőrzése. Az ÁSZ 2013-ban 2249 javaslatot tett az ellenőrzöt-

teknek, a 2012. évi 1117-tel szemben. Az ÁSZ 187 intézkedési terv megfelelőségének felülvizsgálatát végezte el 2013-ban. Több feltétel együttes teljesülése esetén zárulhat a felülvizsgálat az intézkedési terv elfogadásával, melynek 2013.12.31-én hatályos szempontjait az 5. számú ábra szemlélteti. Az Állami Számvevőszéknek egy esetben kellett az ügyészséghez fordulnia az ellenőrzött szervezet intézkedési terv megküldésével kapcsolatos közreműködési kötelezettségének megszegése miatt.

TELJESÍTMÉNYÜNK SZÁMOKBAN A javaslatok tekintetében

347	Címzettnek tett javaslatot az Állami Számvevőszék
2249	Javaslatot tett az Állami Számvevőszék



4. számú ábra

Az intézkedési tervek felülvizsgálati szempontjai 	✓ A jelentés minden intézkedést igénylő megállapítására, illetve a megállapításokhoz kapcsolódó javaslatra az ellenőrzött szervezet vezetője intézkedési tervpontot dolgozott ki, és azt a döntésre hatáskörrel rendelkező szerv vagy személy elfogadta ✓ Az intézkedési tervet az ellenőrzött szerv vezetője írta alá vagy annak nevében írták alá ✓ Az intézkedési terv meghatározza minden tervezett intézkedés kapcsán az intézkedés végrehajtásáért felelős személyt ✓ Az intézkedési terv meghatározza minden tervezett intézkedés kapcsán az intézkedés végrehajtásának határidejét ✓ Az intézkedési terv az ÁSZ számára megfelelő részletettséggel támasztja alá azt, hogy a tervezett intézkedés az ÁSZ vonatkozó megállapítását megfelelően kezeli ✓ Az intézkedési tervben bemutatott intézkedések az ÁSZ megítélése szerint is alkalmasak a feltárt hiányosságok megszüntetésére és a mulasztások következményeinek a kezelésére
---	---

5. számú ábra

„Jó gyakorlatok” az ellenőrzötteknél

Az új számvevőszéki törvény elfogadását követően az ellenőrzöttek részéről is fokozatos szemléletváltás érzékelhető. Fokozatosan tudatosul az ellenőrzött szervezetekben, hogy az ÁSZ által tett intézkedést igénylő javaslatok az ő érdekeiket szolgálják. Az elmúlt két évben több olyan „jó gyakorlatot” is tapasztaltunk az ellenőrzöttek részéről, melyek a számvevőszéki jelentések gyorsuló hasznosulásának irányába mutatnak. Az ÁSZ 2012 novemberében hozta nyilvánosságra a nemzeti parkok ellenőrzéséről készült számvevőszéki jelentést, mely a haszonbérleti szerződésekkel kapcsolatban több hiányosságot tárt fel. A helyszíni ellenőrzés időszakában az illetékes miniszter által kiadott utasítás már egységes alapelveket határozott meg a nemzeti parkok vagyonkezelési tevékenységére. A minisztérium tehát már a jelentéskészítés időszakában intézkedett a hiányosságok megszüntetéséről. A zárszámadási ellenőrzéshez kapcsolódóan az ÁSZ kiegészítő céllenőrzést végzett a Nemzeti Fejlesztési Ügynökségnél (NFÜ), mely

során megállapítottuk, hogy az intézmény az átláthatóság érvényesítése érdekében nem alakított ki megfelelő kontrollokat. Az NFÜ elnöke határidőben megküldte az ÁSZ elnökének az intézkedést igénylő javaslatokkal kapcsolatban az intézkedési tervet. Ezt követően azonnal megkezdtek az intézkedési terv végrehajtását. A „jó gyakorlatok” egyik kiemelkedő példája, hogy az NFÜ a számvevőszéki jelentés kézhezvételét követően haladéktalanul megtette a szükséges intézkedéseket.

Elnöki figyelemfelhívó levelek

A 2013. évben az ÁSZ az elnöki figyelemfelhívó levelekben tíz számvevőszéki jelentéshez kapcsolódóan 39 címzett felé összesen 87 megállapítással élt. Az ellenőrzött szervezetek a figyelemfelhívó levelek alapján összesen 70 intézkedésről adtak tájékoztatást, melyek felülvizsgálatát elvégeztük. Az elnöki figyelemfelhívó levelekben foglalt megállapításokra előadott intézkedések tekintetében egy esetben kellett mulasztás miatt póthatáridő tűzésével ismételt választ adnia egy ellenőrzöttnak szemben a 2012. évi 25 esettel.

Utóellenőrzések

A számvevőszéki törvény szerint az intézkedési tervekben foglaltak megvalósítását az ÁSZ utóellenőrzés keretében ellenőrizheti. Ez egy újabb garanciája annak, hogy az ÁSZ ellenőrzéseivel valódi változást érjen el a közpénzügyek rendezettsége tekintetében. Az ÁSZ két módon végzi el az utóellenőrzéseket: egy ellenőrzési programba ellenőrzési pontként beépítve vagy egy önálló, kizárólag az utóellenőrzésre vonatkozó ellenőrzési program alapján. A 2013. évben elvégzett utóellenőrzések alapján megállapítható, hogy az intézkedési terv készítési kötelezettség törvényi szinten történő előírása pozitív hatással volt javaslataink hasznosulására.

Pártok utóellenőrzése

Az ÁSZ 2013 januárjában hozta nyilvánosságra a rendszeres állami támogatásban nem részesülő egyes pártok utóellenőrzéséről készített számvevőszéki jelentését, mely ismételten rávilágított, hogy jogszabályi garanciák nélkül nem érhető el a törvényességi felhívások végrehajtása.

Rendszeres utóellenőrzések

A jogszabályok alapján ismétlődő ellenőrzések esetében az ellenőrzési programba beépülnek az utóellenőrzési szempontok. Ennek eredményeképpen az ÁSZ rendszeresen meggyőződik a számvevőszéki jelentésekben rögzített megállapítások alapján elkészített intézkedési tervek megvalósulásáról.

A törvény szerinti éves gyakorisággal elvégzendő ellenőrzések tekintetében minden esetben sor kerül az utóellenőrzésre. Így többek között a zárszámadási, az állami vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlás és a Magyar Nemzeti Bank ellenőrzésének fontos területe az utóellenőrzés. Rendszeres, visszatérő ellenőrzések esetében különösen fontos az utóellenőrzési szempontok érvényesítése, hiszen ez által is nyomon követhetővé válik a számvevőszéki ellenőrzések hasznosulása. A 2011. évi zárszámadás ellenőrzéséről szóló ÁSZ jelentésben megfogalmazott 6 átfogó javaslatból 3 hasznosult, 3 részben valósult meg, illetve megvalósulásuk a helyszíni ellenőrzés lezárásakor folyamatban volt. Az MNB 2011. ellenőrzéséről készített számvevőszéki jelentésben megfogalmazott javaslatokat az MNB az intézkedési tervének megfelelő ütemezésben megvalósította.

Az utóellenőrzési tapasztalatok alapján is pozitív tendencia érzékelhető

A 2013. évben több olyan ellenőrzést is lefolytattunk, melyek során utóellenőrzés keretében győződünk meg az intézkedési tervekben foglaltak megvalósításáról. Kiemelkedően pozitív tendenciát tükröztek a regionális és kistérségi fejlesztési tanácsok forráselosztási tevékenységének ellenőrzése során lefolytatott utóellenőrzések megállapításai. Az utóellenőrzések alapján a helyi önkormányzatok fejlesztési célú támogatási rendszerének ellenőrzéséről szóló 1108. számú jelentés megállapításai alapján tett javaslatokat a különböző kormányzati intézkedések keretében figyelembe vették. Az intézkedések konkrét hasznosulása a gyakorlatban – egy kivételével – még nem állapítható meg. A térségek felzárkóztatására fordított pénzeszközök felhasználásának ellenőrzéséről szóló 1125. számú jelentés alapján elkészített intézkedési tervekben rögzített tervezett intézkedések 70%-ban teljesültek, 20%-ban részben teljesültek.

2.1.4. Nyilvánosság és társadalmi szintű hasznosulás

Az állampolgároknak alapvető joguk, hogy megismerjék a közpénzből gazdálkodó, közpénzt felhasználó szervezetek működését, gazdálkodását. Az ÁSZ szerepe e tekintetben kettős. Egyrészt ellenőrzésein keresztül biztosítja a társadalom számára a közpénzek felhasználásának megismerését, másrészt az ÁSZ-nak is be kell számolnia, hogy a működésére fordított közpénzek miképpen hasznosulnak. Ennek megfelelően kiemelt hangsúlyt fektetünk arra, hogy a hiteles intézményi kommunikációval széles körben elterjesszük az ellenőrzési megállapításokból fakadó információkat. E stratégiai fontosságú megközelítés indokolta a 2012. évi beszámoló megújulását követően a 2013. évi beszámoló további finomítását, mely a közérthetőség növelését és egy olvasmányosabb stílus kialakítását célozta. Az adófizető polgárok számára ez által a korábbinál átláthatóbb és érthetőbb módon számolunk be szakmai tevékenységünkről, elért eredményeinkről.

Kulcsfontosságú az aktív kommunikáció

Az ÁSZ kommunikációs tevékenysége az elmúlt években alapjaiban újult meg. A tudatos fejlesztés azon felismerés eredménye, miszerint a szervezet fő üzenetei, működése, stratégiája, az ellenőrzések irányai és a számvevőszéki jelentések megállapításai alapvetően a médián keresztül jutnak el a társadalomhoz és a döntéshozókhoz. A sajtókapcsolatok új alapokra helyezése, az aktivitás fokozása tehát kulcsfontosságú a számvevőszéki jelentések hasznosulása szempontjából. A kommunikációs terület folyamatos fejlesztése a mai napig töretlen és tudatos tevékenység az Állami Számvevőszéknél.

ÁSZ Hírportál – hírek hiteles forrásból

Két évvel ezelőtt kezdte meg működését az ÁSZ Hírportál, melynek célja, hogy hiteles és szakmailag megalapozott tájékoztatást adjon az állampolgárok számára. Az ÁSZ

Hírportál kialakításával és folyamatos fejlesztésével nemzetközi szinten is kiemelkedően átláthatóvá vált a közpénzből fenntartott intézmény működése. A honlapon a társadalom nyomon követheti az ellenőrzések folyamatát a tervezéstől, a végrehajtáson keresztül, egészen a hasznosulásig. Emellett beszámolunk az intézmény belső működéséről, szakmai, tudományos és nemzetközi kapcsolatairól is.

Megújult az ÁSZ Hírportál

A 2013. évben megújult az ÁSZ Hírportál, melynek köszönhetően új típusú hírek, összefoglalók és videó interjúk jelentek meg. Az átalakítás során arra törekedtünk, hogy a honlap megőrizze integritását és a már jól bevált funkciókat, ugyanakkor a számvevőszéki munka társadalmi szintű hasznosulását hatékonyabban támogató modern és felhasználóbarát felületet alakítsunk ki. Ennek megfelelően kiemelt helyen jelennek meg a számvevőszéki jelentések és a legújabb ellenőrzésekhez kapcsolódó információk, valamint az ellenőrzések hasznosulásáról szóló tájékoztatók.

Hasznosulási interjúk az ellenőrzésekről

További újdonság a hasznosulási interjúk rovat, amelyben az ellenőrzött intézmények vezetői nyilatkoznak az őket érintő számvevőszéki ellenőrzés eredményeiről, valamint bemutatják miként járultak hozzá az ÁSZ javaslatai a hatékonyabb és eredményesebb működéshez, gazdálkodáshoz. Ezek az ÁSZ Hírportálján publikált interjúk hozzájárulnak a tanulságok és a „jó gyakorlatok” megosztásához.

TELJESÍTMÉNYÜNK SZÁMOKBAN A tájékoztatás tekintetében

1031	Hír az ÁSZ honlapjain
43	Elektronikus sajtótájékoztatón

Helyi szintre visszük az információt

A kommunikációs tevékenység megújulása során számos szempontot kellett figyelembe venni. Fontos elérendő cél volt, hogy a számvevőszéki jelentések üzenetei eljussanak a helyi szintekre, illetve az állampolgárokhoz. Ennek egyik legfontosabb eszköze az elektronikus (online) sajtótájékoztatók bevezetése. Az ÁSZ a 2013. évben 43 elektronikus sajtótájékoztatót tartott. Ezek keretein belül egyszerre több számvevőszéki jelentéshez kapcsolódóan biztosítottuk telefonon és e-mailben a kérdés lehetőségét a helyi médiumok számára. Mindemellett célzottan értesítettük az ellenőrzésben földrajzilag érintett megyei sajtóorgánumokat és a kapcsolódó sajtóösszefoglalók kiküldése is célzottan történt. A helyi érintett ellenőrzöttek esetében pedig 2011 decembere óta gyakorlattá vált az elektronikus sajtótájékoztatók biztosítása. Az elektronikus sajtótájékoztatóknak köszönhetően a helyben élő emberek közvetlen és hiteles információkhoz juthatnak az őket érintő ellenőrzésekről, például a helyi rádióból vagy televízióból értesülhetnek a helyi önkormányzat, vagy egy helyben található intézmény ellenőrzéséről.

A tudomány szolgálatában

A Magyar Tudományos Akadémia Nyelv-tudományi Intézetének kezdeményezésére az ÁSZ Hírportálon, illetve a Pénzügyi Szemle Online oldalon szolgáltatott elektronikus formátumú anyagokat az MTA munkatársai beépítik a Magyar Nemzeti Szövegtárba, melynek keretében nyelvi elemzett formában feldolgozzák és kereshetővé teszik azokat.

A jövő szakembereit támogatva

Az ÁSZ 12 felsőoktatási intézménnyel fennálló együttműködési megállapodása is jelzi, hogy a szervezet aktív szerepet kíván vállalni a fiatal közszolgálati szakemberek közpénzügyi ismereteinek bővítésében, fejlesztésében. Ezzel a megközelítéssel egy olyan új, tehetségekben gazdag generáció kibontakozását támogathatja az ÁSZ, mely képes az intézményi stratégiában foglalt célokkal összhangban hozzájárulni a korrupció megelőzéséhez, az integritás növeléséhez. Az ÁSZ Elnöke e szellemben vállalta el a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás- tudományi Karán induló integritás tanácsadó szakirányú továbbképzés fővédnökségét. Az ÁSZ több vezetője is előadást tartott olyan neves felsőoktatási intézményekben, mint a Nemzeti Közszolgálati Egyetem vagy a Corvinus Egyetem. Látogatói programot indítottunk, melynek keretében az egyetemisták szakmai és történeti előadásokon keresztül ismerték meg a független ellenőrzési intézmény megalapításának, kialakulásának kezdeteit, valamint részletes tájékoztatást kaptak az ÁSZ tevékenységéről és a közpénzügyi ellenőrzések aktuális kérdéseiről. Ezzel a felsőoktatási intézményeken tanulókkal történő együttműködés újabb fejezetéhez érkezett, támogatva a szakmai kapcsolatok elmélyítését.



Lezárult a pénzügyi kultúra kutatás

Az ÁSZ vallja, hogy a pénzügyi kultúra széles körű emelése nélkül nem lehet hosszú távon rend a magyar közpénzügyekben. Kiindulási alapként azonban ismerünk kell a pénzügyi kultúra jelenlegi fejlettségi szintjét. Ennek szellemében zárult le a felsőoktatásban tanuló fiatalok pénzügyi ismereteit új módszertani megközelítéssel vizsgáló, nemzetközi tudományos standardokon alapuló felmérés. Ezzel egy olyan együttműködési megállapodás teljesedett ki, melyet a kutatásban résztvevő szervezetek 2012 februárjában azzal a céllal írtak alá, hogy a tudományos kooperáció révén átfogó képet adjanak a felsőoktatás különböző tudományterületén tanulmányokat végző magyar fiatalok pénzügyi műveltségéről. Cél volt továbbá egy olyan módszer kialakítása is, amellyel a későbbiekben ellenőrizhetővé válik a pénzügyi kultúra fejlesztésére irányuló programok eredményessége. A tudományos eredmények segíthetik a hatékonyabb oktatási módszerek és tananyagok kidolgozását, így hozzájárulhatnak a „jó kormányzáshoz”.

Hasznosulás az árvízi védekezésben

A 2013. évben az ÁSZ is hozzájárult a Dunán levonuló történelmi víztömeggel szembeni védekezéshez. Az ÁSZ 2011. május 20-án hozta nyilvánosságra a természeti katasztrófák megelőzésére, elhárítására, következményeinek felszámolására kialakított rendszerek ellenőrzéséről szóló jelentését. Az ellenőrzés feltárta, hogy a katasztrófavédelem hazai rendszerében számos komoly hiányosság van. A számvevőszéki jelentés megállapításai alapján tett javaslatok is megalapozták a 2012. január elsején hatályba lépett új katasztrófavédelmi törvényt. Az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság vezetése is hasznosította az ÁSZ javaslatait a működési és szervezeti rendszer megújítás során. Az új katasztrófavédelmi törvény kiállta az árvíz próbáját és az elért eredményekben közvetve az ÁSZ munkája is hasznosult. A stratégiai célkitűzésekkel összhangban a hasznosulás fokozódásával a számvevő-

széki jelentések kézzelfogható és érezhető hatással vannak a társadalom szempontjából fontos területekre, így például a katasztrófavédelemre.

„Az ÁSZ megállapításait és javaslatait felhasználva született meg az új törvény” Bakondi György, országos katasztrófavédelmi főigazgató

Számvevők a gáton

Domokos László elnök felhívására az ÁSZ munkatársai 2013. június 7-én Szigetszentmiklós határában kapcsolódtak be az árvízi védekezésbe, ahol civil önkéntesekkel együtt ideiglenes gátat építettek a lakóhelyek és a közvagyon védelme érdekében.



Közérdekű bejelentések kezelése

Az ÁSZ fontosnak tartja, hogy a társadalom számára – a jelentések és az ellenőrzések folyamatainak megismerése mellett – **biztosítsa a bejelentés és annak törvényi keretek közötti érvényesülési lehetőségét.** Ezzel összhangban a közérdekű bejelentések kezelésére az ÁSZ külön belső szabállyal rendelkezik. Fontos leszögezni, hogy az ÁSZ nem hatóság és feladatot kizárólag az Országgyűlés és a törvények állapíthatnak meg számára. Az Állami Számvevőszékhez a 2013. évben összesen **318 közérdekű bejelentés, illetve panasz érkezett**, melyek közül 151 bejelentés önkormányzatokhoz kapcsolódó területet érintett. Az önkormányzatokat érintő bejelentések közel 38%-a az önkormányzati vagyongazdálkodással volt kapcsolatos. Tekintettel arra, hogy a bejelentések küldőinek közel 65%-a magánszemély, így kijelenthető, hogy az ÁSZ e területen is aktív

kapcsolatot tart fenn a társadalom tagjaival. Az ÁSZ a transzparencia jegyében rendszeresen tájékoztatást ad az ÁSZ Hírporthon a közérdekű bejelentésekkel, illetve panaszokkal kapcsolatos statisztikákról. A kockázatelemzésen alapuló témaválasztási rendszer belső és külső forrásokból származó információk komplex feldolgozásán keresztül alapozza meg a féléves intervallumot felölelő ellenőrzési terveket. A külső forrásból származó információknak minősülő közérdekű bejelentések során

feltárt és beazonosított kockázatoknak meghatározó szerepe van az ellenőrzési témaválasztásban. Az ÁSZ tehát biztosítja a társadalom számára, hogy hatással legyen az ellenőrzési programokra. A közérdekű bejelentésekkel és panaszokkal összhangban az ÁSZ a 2013. évben is kiemelt figyelmet fordított az önkormányzati alrendszer ellenőrzésére különösen az önkormányzati vagyongazdálkodás, a pénzügyi gazdálkodási helyzet és a belső kontrollrendszer kialakításának ellenőrzésére.

2.1.5. Szakmai tevékenységet támogató hazai kapcsolatok

Az intézményi kapcsolattartás megújítását és az együttműködések keretrendszerének bővítését követően az ÁSZ célja a kiépített kapcsolati háló minőségi fejlesztése, melynek eredményeképpen az egyes hazai intézményekkel, szervezetekkel kialakított partnerségi viszony kiteljesedhet. Az ÁSZ mindemellett kiemelt figyelmet fordított a jövő generációjának képzésével foglalkozó intézményekkel fennálló együttműködésekben rejlő lehetőségek fokozott kihasználására. A hazai kapcsolatok társadalmi hasznosulásának kulcsa a folyamatos szakmai párbeszéd, a nagyfokú tudományos elismertség és az aktív képviselői megjelenés, melyek együttesen növelik a szervezet hitelességét.

Együttműködés szakmai szervezetekkel

Az ÁSZ elnöke és a *Belső Ellenőrök Magyarországi Szervezetének elnöke* 2013 júniusában megállapodott a két szervezet közötti együttműködés továbbfejlesztéséről, mely megalapozza a 2010 decemberében aláírt együttműködési megállapodás minőségi elmélyítését. A jövőbeli hatékonyabb együttműködés érdekében a két szervezet kidolgozza az együttműködés éves operatív ütemtervét. A **Magyar Pénzügyi- Gazdasági Ellenőrök Közhasznú Egyesülettel** (továbbiakban: MPGEKE) fennálló együttműködés kere-

tében az ÁSZ képviselői több egyesületi szakosztály konferenciáján is előadást tartottak olyan aktuális témákban, mint a nemzeti vagyonnal vagy a társadalombiztosítási alapokkal kapcsolatos ellenőrzések. Az elmúlt években és 2013-ban is több MPGEKE konferenciának is otthont adott az Állami Számvevőszék.

Szoros együttműködés az önkormányzati szövetségekkel

A 2010 novemberében **hat önkormányzati szövetséggel kötött együttműködési megállapodás** minőségi elmélyítése érdekében az ÁSZ elnöke évente tart szakmai konzultációt a szövetségek elnökeivel. A konzultációk célja, hogy az önkormányzati szövetségek rendszeres tájékoztatást kapjanak az ÁSZ önkormányzatokat érintő szakmai elképzeléseiről és lehetőséget biztosítson a szövetségeknek a további együttműködési lehetőségek felvetésére.



Kapcsolatok a fenntartható fejlődés szolgálatában

Az ÁSZ nagy hangsúlyt helyez az Országgyűlési bizottságokkal történő szorosabb együttműködésre. Küldetésének tekinti, hogy ellenőrzési tapasztalataival hozzájáruljon a környezetvédelmi célok eléréséhez, így támogatva a fenntartható fejlődést. Ennek megfelelően az ÁSZ elnöke és az Országgyűlés Fenntartható fejlődés bizottságának elnöke – aki egyben a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács tiszteletbeli elnöke is – megállapodott abban, hogy szorosabbra fűzik együttműködésüket egy olyan kooperáció érdekében, mely érdemben és hatékonyan támogatja a fenntarthatósági célok megvalósítását.

Szakmai előadások

Az ÁSZ vezetői számos konferencián vettek részt előadóként a számvevőszéki tapasztalatok minél szélesebb körű megosztása érdekében. A 2013. évben az ÁSZ többek között képviseltette magát a XXI. Országos Könyvvizsgálói Konferencián, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem, a Nyugat-magyarországi Egyetem, a Pécsi Tudományegyetem által rendezett konferenciákon, a XX. Magyarországi Egészségügyi Napokon, a MÁV Zrt. szakmai konferenciáján és az MNV Zrt. által szervezet Vagyongazdálkodási Roadshow-n.

Tehát a 2013. évben is több szakmai fórumon osztottuk meg ellenőrzési tapasztalatainkat ezzel is támogatva a közpénzügyek fejlődésének előmozdítását.

ÁSZ-MTA együttműködés a tudomány jegyében

Az ÁSZ a 2013. évben a különböző szervezetekkel, intézményekkel fennálló együttműködések minőségi javítása mellett törekedett a kapcsolati háló bővítésére is. Kiemelkedő volt a Magyar Tudományos Akadémiával történő együttműködési megállapodás előkészítésének megkezdése, melyet a két szervezet elnökének találkozója alapozott meg. A találkozó keretében kijelölt együttműködési célok alapján a kapcsolattartók a *módszertani együttműködésben* és *intézményi kommunikációban szerzett tapasztalatok megosztásában* kezdték meg az együttműködési megállapodás előkészítését.

Egyházi találkozók

A *Magyar Katolikus Egyház*, a *Magyar Református Egyház* és a *Magyar Evangélikus Egyház vezetőivel* folytatott megbeszélések célja volt, hogy az ÁSZ hozzájáruljon a közfeladatokat ellátó intézmények hatékony és eredményes közpénzügyi gazdálkodásához.

2.1.6. Ellenőrzések lefolytatásában kezdeményezett eljárások

Az ÁSZ törvény hatálybalépése az ellenőrzöttek részéről is szemléletváltást követelt meg, hiszen a közreműködési kötelezettségek megszegése már komoly szankciókat von maga után. Ezzel összhangban a Büntető Törvénykönyv 2012. január 1-jétől nevesíti a számvevőszéki ellenőrzéssel kapcsolatos kötelezettségek megszegéséről szóló törvényi tényállást. Ez alapján az ÁSZ a közreműködési kötelezettség megszegése miatt nyomozóhatósághoz fordulhat. Kiemelendő, hogy az új ÁSZ törvény elfogadásával egy hivatali típusú legfőbb pénzügyi ellenőrző szervezet jött létre. Ennek megfelelően az ÁSZ nyomozati jogkörrel és eszközökkel nem rendelkezik.

Közreműködési kötelezettség

Az ÁSZ törvény 28. §-a alapján az ellenőrzött szervezetet a közreműködési kötelezettség az ellenőrzés teljes folyamata során terheli. A 2013. évben az ÁSZ két esetben fordult az ellenőrzési szakaszhoz kapcsolódó közreműködési kötelezettség megszegése miatt nyomozóhatósághoz. Megállapítható tehát, hogy az ellenőrzöttek – tekintettel a megújult jogszabályi környezetre – fokozott figyelmet fordítanak közreműködési kötelezettségük teljesítésére, így javuló tendencia tapasztalható.

MIT JELENT A HIVATALI TÍPUSÚ LEGFŐBB PÉNZÜGYI ELLENŐRZŐ SZERVEZET?

A hivatali típusú legfőbb pénzügyi ellenőrző szervezetek (számvevőszékek) az ellenőrzési megállapításokkal összefüggésben nem rendelkeznek közvetlen szankcionálási lehetőséggel, azonban kezdeményezhetik a jogkövetkezmények érvényesítésére vonatkozó eljárást az erre jogosult szervnél.

Személyes felelősség felvetése

Az ÁSZ törvény 1. § (5) bekezdése és 30. § (1) bekezdése teremti meg annak jogi

feltételét, hogy az ÁSZ jelzéssel éljen az illetékes nyomozóhatóság felé, amennyiben ellenőrzése során személyes felelősség felvetését megalapozó tényállást tár fel. Az ÁSZ a 2013. évben összesen 23 alkalommal élt jelzéssel a nyomozóhatóságok felé. Az ÁSZ jelzését követően már a nyomozóhatóságok járnak el, vagyis ők az ügyek urai.

Szoros együttműködés

Az ÁSZ a hatósági megkeresések teljesítésével támogatja a nyomozóhatóságok, a bíróságok és más hatóságok munkáját. A 2013. évben 38 hatósági megkeresésre adott választ az ÁSZ.

Közbeszerzési jogorvoslati eljárás kezdeményezése

Az ÁSZ törvény 23. § (2) b) pontja, valamint a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény 140. § (1) b) pontja alapján az ÁSZ a hatásköre ellátása során tudomására jutott jogsértésekkel kapcsolatban közbeszerzési jogorvoslati eljárás kezdeményezésére jogosult. Az ÁSZ a 2013. évben 8 esetben kezdeményezett jogorvoslati eljárást, illetve 8 esetben a jogvesztő határidő eltelte miatt erre nem volt lehetőség.

Folyamatban lévő nyomozások

Az ÁSZ által a korábbi években megtett feljelentések, illetve ügyészség felé történő jelzések kapcsán 29 esetben van folyamatban nyomozás.

Hasznosulás ügyészségi jelzés hatására

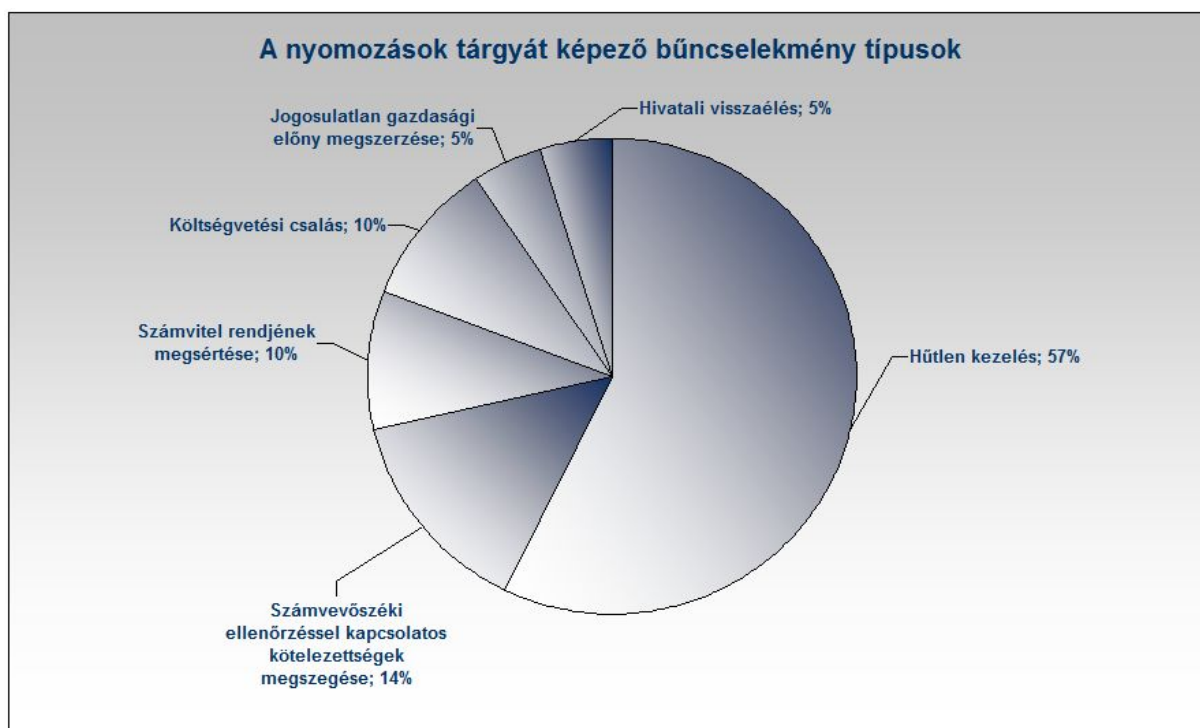
Az ÁSZ stratégiájában rögzített célja a közpénzügyek rendezettségének előmozdítása, melynek elengedhetetlen feltétele, hogy közpénzeket csak átlátható és működő szervezetek használhassanak fel. Az ÁSZ egy alapítvány 2009-2010. évi gazdálkodása törvényességének ellenőrzéséről szóló jelentését megküldte az ügyészség részére azzal, hogy az ügyészség törvé-

nyességi felügyeleti jogkörében kezdeményezzen eljárást. Az ügyészség megvizsgálta az ügyészi keresetindítás feltételeit és megállapította, hogy az alapítvány nem működik, valós székhellyel nem rendelkezik. Az ügyészségi eljárás eredményeként a Fővárosi Törvényszék 2013. július 19-én jogerőre emelkedett ítéletével megszüntette az alapítványt. Tehát az ÁSZ megállapításai az ellenőrzések lefolytatása során kezdeményezett eljárások útján is képesek hasznosulni megteremtve a közpénzügyek rendezettségét.

TELJESÍTMÉNYÜNK SZÁMOKBAN

A hatóságokkal fennálló kapcsolatok tekintetében

23	Jelzés a nyomozóhatóságok felé
38	Hatósági megkeresésre adott válasz
8	Jogorvoslati eljárás kezdeményezése



6. számú ábra

2.2. Számvevőszéki ellenőrzés

2.2.1. Ellenőrzési témaválasztás és tervezés

Az ÁSZ megújuló témaválasztási és tervezési rendszere figyelembe veszi a stratégiában foglalt célkitűzéseket. Az ellenőrzéseknek témaválasztásuk, megközelítésük és elért eredményeik alapján hozzáadott értéket kell teremteniük. Ennek megvalósításához célzott és időszzerű ellenőrzéseket kell lefolytatni, amelyek aktuális társadalmi és gazdasági problémákra fókuszálva képesek hozzájárulni a „jó kormányzáshoz” és a közpénzügyek átláthatóságának, rendezettségének előmozdításához. A kockázatelemzésen alapuló témaválasztás a holisztikus megközelítést tükrözi, és az továbbra is az ellenőrzési terv készítésének egyik alapja.

Kockázatelemzésen alapuló témaválasztás

Az ÁSZ intézményi stratégiájában is rögzítette, hogy a kockázatelemzés és -értékelés eredményeire fokozottan támaszkodó ellenőrzési témaválasztás az ellenőrzések minőségének és hatékonyságának javítását szolgálja. Ennek megfelelően *új*, ellenőrzési témaválasztást támogató *kockázatelemzési rendszer került kidolgozásra*. E megközelítés biztosítja, hogy az ellenőrzési témaválasztás és az ellenőrzési program összeállításának előkészítése szabályozott, egységes, és szakmailag megalapozott folyamat mentén történjen. A megújult témaválasztási rendszer belső és külső forrásokból származó *információk komplex feldolgozásával* alapozza meg az ÁSZ ellenőrzési terveinek kidolgozását. A belső információs bázist a korábbi és a folyamatban lévő ellenőrzések tapasztalatai, illetve az elemzések témajavaslatai képezik. Ez kiegészül külső – elsősorban az Országgyűlésből és a médiából származó – információkkal. Fontos külső jelzésként tekintünk a közérdekű bejelentésekre, pa-

naszokra, illetve a nyilvános felmérések eredményeire is. Ez alapján az egyes szervezetek ellenőrzésének leghangsúlyosabb fókuszai: a pénzügyek, a vagyongazdálkodás és szervezeti irányítás, illetve a belső kontrollok állapota. A kialakított rendszerbe olyan kevésbé számszerűsíthető területek is beépítésre kerülnek az ellenőrzési programokba, mint az integritás, amely évek óta az ÁSZ tanácsadó tevékenységének hangsúlyos területe. A különböző területek kockázatelemzése során kritikus területeket és témákat azonosítunk, ami alapul szolgál az ellenőrzések témáinak, céljainak és fókuszterületeinek meghatározásához. Így időszzerű és közérdekű számot tartó, az állampolgárok és az érintettek számára legrelevánsabb területek kerülhetnek az ÁSZ által ellenőrzésre. Nem utolsósorban ez az alapja a korlátozott ellenőrzési erőforrások hatékony felhasználásának, illetve az ellenőrzések kívánt társadalmi hasznosulásának is.

Kockázatelemző osztály

Az ÁSZ megújulásának egyik fontos eleme volt a Kockázatelemző osztály (KEO) létrehozása. A 2012-ben létrehozott KEO egyik fő feladata a fent körvonalazott kockázatelemzési rendszer működtetése is. Ezen felül kockázatelemzés támogatja az ellenőrzés helyszíneinek kiválasztását is. A KEO feladata továbbá az ellenőrzési programkészítést megalapozó előtanulmányok kidolgozása mellett az elemzések és tanulmányok készítésének koordinációja. Utóbbiak célja többek közt a közszféra, a közpénzfelhasználás kiemelt jelentőségű területeinek feltérképezése, belső és külső összefüggéseinek feltárása, a szabályozási, működési és strukturális változások, tendenciák felmérése, hatásaik értékelése. Az elemzések hasznosulása egyrészt az ellenőrzési témaválasztásban, az ellenőrzési tervek és az elemzett területek kockázati

térképeinek elkészítésében érhető tetten. Mindemellett az elemzések hozzájárulnak az ÁSZ szakmai reputációjának erősítéséhez is.

MI AZ ELŐTANULMÁNY?

Az **előtanulmány** az ellenőrzési programok elkészítését megalapozó dokumentum, amely bemutatja a témára vonatkozó lényeges információkat, feltárja kockázatait, meghatározza egy lehetséges ellenőrzés célját, fókuszterületeit, típusát, időszakát, az érintett szervezeteket és az ellenőrzés várható hasznosulását.

Holisztikus megközelítés

Az ÁSZ célja, hogy rendszerszemléletű, **holisztikus megközelítésű**, egymásra épülő, a szinergia-hatást kihasználó, összefoglaló értékelésekre lehetőséget adó **ellenőrzéseket végezzen**. Ennek megfelelően az ellenőrzési témák kiválasztása során fontos szempont, hogy mely témák esetén lehet holisztikus megközelítést alkalmazni. E megközelítést az ÁSZ először a katasztrófavédelem hazai rendszerének ellenőrzése során alkalmazta, amely az elmúlt évek társadalmilag leghasznosabb ellenőrzései közé tartozik.

MIT JELENT A HOLISZTIKUS ELLENŐRZÉSI MEGKÖZELÍTÉS?

A **holisztikus ellenőrzési megközelítés** esetén egy rendszer vagy a rendszer egy vetületének egészére kiterjedő ellenőrzésről beszélünk, mely a rendszerhibák feltárásával és a kapcsolódó intézkedést igénylő megállapításokon keresztül képes hozzájárulni a rendszer hatékony, eredményes és gazdaságos működéséhez.

Gördülő tervezés

Az ÁSZ stratégiájában foglaltaknak megfelelően ellenőrzés-tervezési rendszerét a 2011. évtől **gördülő tervezéssé alakította át**. Ez a rugalmas tervezési technológia egyrészt folyamatossá teszi a kockázatelemzést, másrészt alkalmas a tervezés és a megvalósítása időbeli közelítésére. Az ÁSZ a gördülő tervezés keretében ellenőrzési tervét féléves gyakorisággal állítja össze.

MI A GÖRDÜLŐ TERVEZÉS LÉNYEGE?

A **gördülő tervezés** egy olyan rugalmas tervezési technológia, mely a kockázatok felmérését és értékelését folyamatossá téve, egy évnél rövidebb tervidőszak kijelölése mellett alkalmas a tervezés és a megvalósítás időbeli közelítésére. Ez a módszer ellenőrzési szempontból gyorsabb hasznosulást, illetve hatékonyabb, eredményesebb és társadalmilag hasznosabb ellenőrzések lefolytatását teszi lehetővé.

Az ellenőrzési tervek

Az ÁSZ 2013. évi első féléves ellenőrzési terve 41 ellenőrzési címet tartalmazott, melyből 16 az előző évből áthúzódó ellenőrzésként szerepelt. A többi összesen 25 új ellenőrzési téma közül 11 volt a törvény szerint éves (kétéves) gyakorisággal elvégzendő ellenőrzés. Az ÁSZ 2013. évi második féléves ellenőrzései terve kilenc új ellenőrzési témát tartalmazott.

TELJESÍTMÉNYÜNK SZÁMOKBAN

Az ellenőrzés tervezés tekintetében

2	Féléves ellenőrzési terv
34	Új ellenőrzési cím

2.2.2. A központi alrendszer ellenőrzése

Az ÁSZ törvényi kötelezettségének eleget téve a központi alrendszer ellenőrzése keretében elvégezte Magyarország 2012. évi költségvetése végrehajtásáról szóló törvényjavaslat ellenőrzését. Az ÁSZ stratégiájával összhangban új területeket és új intézményeket is bevont az ellenőrzésbe, egyúttal tovább növelte az ellenőrzési lefedettséget. Célunk az volt, hogy a zárszámadási ellenőrzésről készített jelentés megállapításaival az ÁSZ törvény előírásának és szellemiségének megfelelően járuljon hozzá a jól irányított állam kiépítéséhez és a „jó kormányzás” megerősítéséhez. A zárszámadási ellenőrzés keretében továbbra is nagy hangsúlyt helyeztünk a belső kontrollrendszer kialakításának és működtetésének értékelésére. A 2013. évi ellenőrzési tervekben több ellenőrzési cím is érintette a központi alrendszer intézményeit, melyekkel kapcsolatos számvevőszéki jelentések 2014-ben kerülnek nyilvánosságra.

Elért eredmények

Az ÁSZ az elmúlt években megújította a zárszámadási ellenőrzést és a 2013. évben is célul tűzte ki, hogy ellenőrzésén keresztül tovább növelje a megbízhatóságot és fokozottan támogassa a „jó kormányzást”. Ennek érdekében új területeket és kockázatelemzés alapján kiválasztott új intézményeket is bevontunk az ellenőrzésbe. Ezzel több területen tovább szélesítettük a közpénzek elszámoltathatóságába bevont intézményi kört az előző évhez képest. További előrelépés, hogy első ízben értékeltük a zárszámadási törvényjavaslat összeállításának folyamatát.

Növekvő lefedettség

Az ÁSZ minden évben arra törekszik, hogy növelje a zárszámadási ellenőrzés lefedettségét, mellyel évről évre növeli a folyamatok átláthatóságát. Az ellenőrzés lefedte a központi alrendszer költségvetési törvény

szerinti bevételi főösszegének 97%-át, illetve kiadási főösszegének 91%-át, valamint több mint 140 Mrd Ft-tal megnöveltük az ellenőrzési lefedettséget a 2012. évhez viszonyítva. Ezen eredmény eléréséhez, hozzájárult, hogy a zárszámadási ellenőrzés kiterjedt az egyik legösszetettebb fejezet egészére, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumra és intézményeire (432 intézmény és 37 fejezeti kezelésű előirányzat).

MIT ELLENŐRIZ AZ ÁSZ A ZÁRSZÁMADÁSI ELLENŐRZÉS KERETÉBEN?

Az ÁSZ a zárszámadási ellenőrzés keretében – az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény 5.§ (7) bekezdése alapján – értékeli a Magyarország költségvetése végrehajtásáról szóló törvényjavaslat megbízhatóságát, valamint azt, hogy a törvényjavaslatot megalapozó pénzügyi beszámolók és elszámolások összessége nem tartalmaz-e a megbízhatóságot befolyásoló lényeges hibát. Az ÁSZ ellenőrzi továbbá, hogy a költségvetési törvény végrehajtása törvényesen és szabályszerűen valósult-e meg, az ellenőrzött szervezetek pedig szabályszerűen, a kapott felhatalmazások keretei között, kötelezettségeiknek megfelelően gazdálkodtak-e a közpénzekkel.

Megalapozottság és megbízhatóság

Ellenőrzésünk során megállapítottuk, hogy a 2012. évi központi költségvetés végrehajtása a jogszabályi előírásoknak megfelelt, illetve a beszámolók és az elszámolások adatai alátámasztják a törvényjavaslatban szerepeltetett adatokat. Ez alapján a zárszámadási törvényjavaslatot megalapozottnak és a törvényjavaslatban szerepeltetett adatokat megbízhatónak minősítettük.

Javuló megbízhatóság

Összesen 105 beszámolót és elszámolást ellenőriztünk a 2012. év vonatkozásában, ezek közül 3 esetben adtunk korlátozott minősítést. A 2011. évre vonatkozó ellenőrzésünk szintén 105 beszámolót, illetve elszámolást érintett és 5 korlátozott, valamint 1 elutasító záradék volt. Tehát javult a költségvetés végrehajtásának szabályszerű-

sége és a beszámolók megbízhatósága. Ez a javuló tendencia bizonyítja, hogy az ÁSZ jó úton halad és ellenőrzéseivel ténylegesen hozzájárul a „jó kormányzáshoz”.

Javuló mutatók

A zárszámadási törvényjavaslat szerint az államháztartás központi alrendszerének 2012. évi pénzforgalmi hiánya 598,6 Mrd Ft-ra teljesült, amely egyharmada a 2011. évinek. A központi költségvetés a kamatbevételeket és kiadásokat nem tartalmazó elsődleges egyenlege 2012-ben 445,2 Mrd Ft, mely a 2004. évi Európai Unió csatlakozás óta az egyes évek adatait összehasonlítva a legkedvezőbb volt. Mindezek azt támasztják alá, hogy a költségvetési folyamatok a 2011. évihez képest összességében kedvezőbben alakultak. A központi alrendszer 2012. évi bruttó adósságállománya (20720,1 Mrd Ft) a GDP arányában 73,3% volt, amely 1,8 százalékponttal (235,4 Mrd Ft-tal) alacsonyabb az előző évinél. Ez hozzájárult ahhoz, hogy az államadósság a csökkenő tendencia tekintetében megfeleljen az Alaptörvényben, illetve a Stabilitási törvényben előírtaknak. Ellenőrzésünk közvetve alátámasztotta, hogy Magyarország 2013 júniusában, a 2012. évi ellenőrzött adatok alapján is megalapozottan került ki az EU 2004 óta folyó túlzottdeficit-eljárásának hatálya alól.

Előrelépés a belső kontrollrendszer tekintetében is

Ellenőrzésünk során értékeltük az intézmények belső kontrollrendszerének kiépítését és működtetését, amely az ellenőrzött intézmények 85%-a esetében részben vagy egészben megfelelő minősítést kapott. Az intézmények által a hibák kijavítására vállalt intézkedések végrehajtásával az értékelés már 100 %-os megfelelést mutatott. Az ellenőrzési tapasztalatok visszaigazolták, hogy az ÁSZ helyes irányt jelölt ki, amikor a zárszámadási ellenőrzést kiterjesztette a belső kontrollrendszerre.

Gyorsuló kifizetések

A Kormány intézkedéseket hozott az EU források igénybevételeének gyorsítására. A gyorsítás 2012-ben részlegesen fejtette ki a hatását. Az Operatív Programok egyharmadánál (ÁROP, EKOP, KEOP, TÁMOP, TIOP) intézkedések hiányában figyelmeztettünk arra, hogy továbbra is fennáll a forrásvesztés kockázata.

Nemzeti Adó- és Vámhivatal

Az ÁSZ a zárszámadás keretében évente ellenőrzi a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV) tevékenységét mivel a bevételek meghatározó részét ez a szervezet szedi be. A zárszámadási ellenőrzés rávilágított olyan kockázatos területekre, melyek ellenőrzésére fokozott figyelmet fog fordítani az ÁSZ. Tipikusan ilyen terület a hátralékezelés, mellyel kapcsolatban megállapítottuk, hogy a NAV nem tett intézkedést az adóvégrehajtás megindítására 261,8 Mrd Ft működő adózói hátralék esetében. A NAV által kezelt összes hátralékállomány 2012-ben 2142,7 Mrd Ft volt. Ennek egyharmada volt a működő adózók hátraléka, vagyis a hátralékállomány kétharmadának behajtására gyakorlatilag nincs nagy esély.

Javaslatok

Jelentésünkben strukturált, átfogó javaslatokat fogalmaztunk meg: a NAV elnökének az egységes folyószámlarendszer kialakítása érdekében; a nemzetgazdasági miniszternek a zárszámadási törvényjavaslat összeállítása során alkalmazott kontrollrendszerének kialakítására; a vidékfejlesztési miniszternek a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet naprakész nyilvántartásának kialakításra; végül az NFÜ elnökének az átláthatóság szempontjait igazoló dokumentumrendszer meghatározására.

TELJESÍTMÉNYÜNK SZÁMOKBAN

A lefedettség és a javaslatok tükrében

140

Milliárd forinttal növeltük az ellenőrzési lefedettséget

5

Strukturált, átfogó javaslat

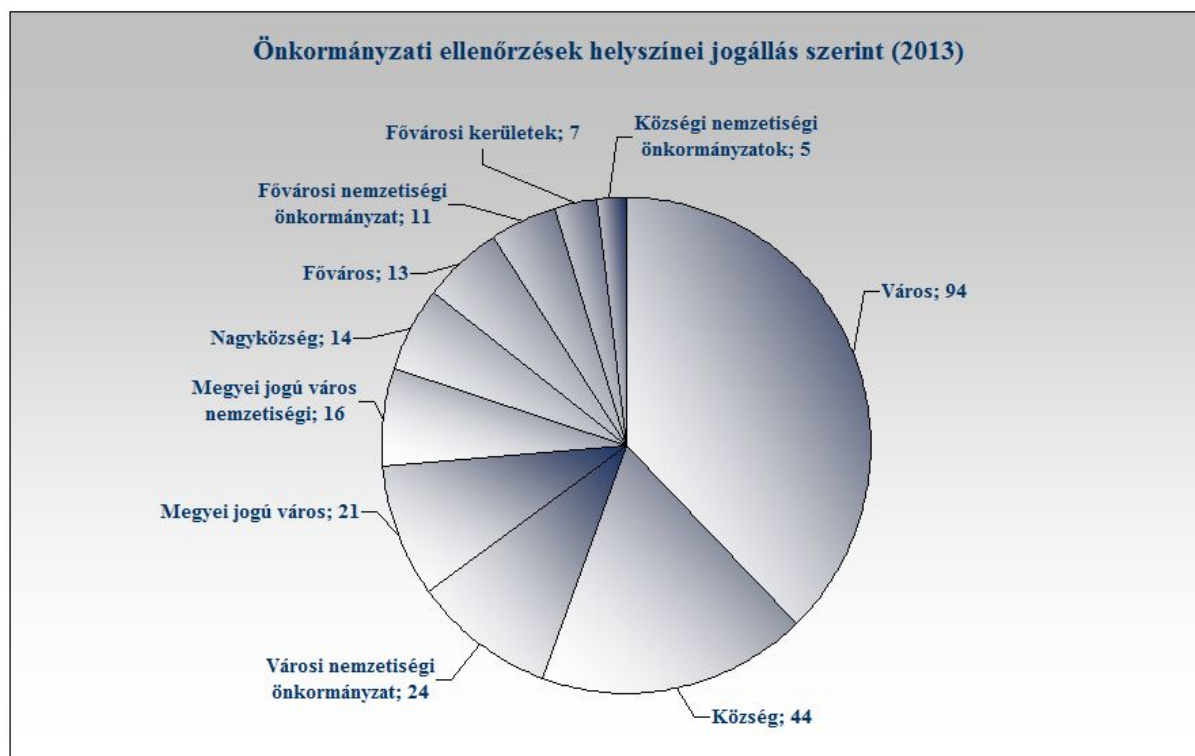
2.2.3. Az önkormányzati alrendszer ellenőrzése

Az ÁSZ a 2013. évben is folytatta a témacsoportos önkormányzati ellenőrzéseket, melyek a legkockázatosabb területekre terjedtek ki, így a vagyongazdálkodásra, a pénzügyi helyzetre és a belső kontrollrendszerre. Ez a hármas ellenőrzési fókusz együtt alkot egységet, mivel a pénzügyeket csak a vagyonnal és az adóssággal lehet teljes körűen, jól értelmezni, hatékony szabályozás és kontroll nélkül pedig nem képzelhető el hosszú távú, felelős vagyongazdálkodás. A hatékonyság növelése érdekében úgynevezett egyablakos ráépülő szervezési megoldással kerültek lefolytatásra a témacsoportos önkormányzati ellenőrzésekre ráépülő nemzetiségi önkormányzatok ellenőrzései.

TELJESÍTMÉNYÜNK SZÁMOKBAN

Az önkormányzati alrendszer ellenőrzéséhez köthető számvevőszéki jelentések tükrében

62	Önkormányzati belső kontrollrendszert érintő számvevőszéki jelentés
57	Nemzetiségi önkormányzat gazdálkodását érintő számvevőszéki jelentés
27	Önkormányzati vagyongazdálkodást érintő számvevőszéki jelentés
25	Önkormányzati pénzügyi helyzetet érintő számvevőszéki jelentés
3	Önkormányzati többségi tulajdonban lévő gazdasági társaságot érintő számvevőszéki jelentés



7. számú ábra



8. számú ábra

Fókuszban az önkormányzatok

A 2013. év tekintetében 174 önkormányzati témájú számvevőszéki jelentés kiadmányozására került sor, mely az összes nyilvánosságra hozott jelentés 90%-át tette ki. A 2013. évben ellenőrzéseink révén, 249 helyszínen voltunk jelen. Az önkormányzati ellenőrzések során több olyan módszer is alkalmaztunk, melyek hozzájárultak az ellenőrzések hatékony, gazdaságos, eredményes lefolytatásához. Több önkormányzati téma esetében az adatszolgáltatási kötelezettséget webes felületen teljesíthették az ellenőrzöttek.

Megújított önkormányzati jelentésformátum

A 2013. év során az átláthatóság, a közérthetőség és a nyomon követhetőség fejlesztése érdekében megújultak az önkormányzati belső kontrollrendszert érintő számvevőszéki jelentések bizonyos elemei. Ennek keretében egy jól áttekinthető táblázatos forma alkalmazására került sor, amely mind az összefoglaló, mind a részletes megállapítások részben megjelenik. A nyomon követhetőség érdekében a megállapítások sorszámozása igazodik az önkormányzatok által kitöltött kimutatások kérdéseinek sorszámozásához. A számvevőszéki jelentések tartalmi megújításán keresztül is elő kívánjuk segíteni a hatékonyságot, hiszen a számvevőszéki jelen-

tés az ÁSZ ellenőrzések hasznosulásának alapidokumentumai.

Pénzügyi helyzet ellenőrzése

Az ÁSZ középtávú stratégiájában célul tűzte ki, hogy az önkormányzatok ellenőrzése során azok pénzügyi-gazdasági helyzetét értékeli, kockázatait feltárja, valamint az ellenőrzések helyszíneit objektív mutatószámrendszer alapján választja ki.

Az államháztartás önkormányzati alrendszereiben az utóbbi években megjelenő gazdálkodási nehézségek, a pénzforgalmi hiány növekedése, az eladósodás a figyelmet az önkormányzatok pénzügyi helyzetére irányította. Az elkövetkezendő évek költségvetési hiánycéljainak tarthatósága érdekében indokolt volt, hogy az önkormányzatok pénzügyi helyzetelemzése és az egyensúlyi helyzetet befolyásoló kockázatok feltárása nagy hangsúlyt kapjon az ÁSZ tevékenységében.

Célok és eredmények

Ellenőrzésünk célja az önkormányzatok pénzügyi helyzetének, szabályosságának értékelése, a pénzügyi egyensúly alakulására hatással lévő folyamatoknak és a pénzügyi egyensúly alakulására ható kockázatoknak a feltárása volt. Megállapításaink összegzése révén bemutattuk az egyes önkormányzatok pénzügyi egyensúlyi helyzetére kiható, az adósságkonszolidáció

ellenére fennálló kockázatokat. Az ellenőrzések megállapításaikkal segítséget nyújtanak az egyes önkormányzatok pénzügyi helyzetének értékeléséhez, a pénzügyi egyensúly helyreállítása érdekében szükségessé váló önkormányzati intézkedések megtételéhez. Az államháztartás önkormányzati alrendszerére jellemző információk összegzésével támogatjuk az Országgyűlés munkáját a törvényalkotásban, a források elosztásában. A 2013. évben 25 jelentés kiadmányozására került sor, további 11 önkormányzat ellenőrzése megkezdődött.

Kockázatok

A 2013. évi ellenőrzési tapasztalatok alapján az önkormányzatok pénzügyi egyensúlyi helyzetét jelző négy fő pénzügyi kockázat, a működési, a felhalmozási, a nemfizetési és a többségi tulajdonú gazdasági társaságok veszteséges gazdálkodása miatti kockázat továbbra is fennállt. Pénzügyi kockázatokat jelentettek a gyenge működési jövedelemtermelő képesség; a bevételek és kiadások egyensúlyának hiánya; a pénzügyi lehetőségeket meghaladó mértékű önként vállalt feladatok; a lejárt szállítói tartozások.

Az adósságkonszolidáció után

Az adósságkonszolidáció az önkormányzatok pénzügyi egyensúlyi helyzetére egyértelműen kedvező hatást gyakorolt. Az adósságkonszolidációt követően alapvető fontosságú az adósságállomány újratermelődésének megakadályozása. Ebből a szempontból továbbra is a működési egyensúly megteremtése, illetve fenntartása az elsődleges feladat. Ellenőrzéseinken keresztül e célok elérését támogatjuk. Ezért az ellenőrzések során olyan javaslatokat fogalmaztunk meg, amelyek megvalósításával az önkormányzatok pénzügyi helyzete javulhat, és az adósságkonszolidációval együtt tartós pénzügyi egyensúlyi helyzetet eredményezhet. Ezen célok elérése érdekében az ÁSZ 2013-ban ütemezetten megkezdte az e témában 2011-ben ellenőrzött városok utóellenőrzését. Mindezek mellett

továbbra is rávilágítunk azon kockázatos területekre, melyek veszélyeztetik a pénzügyi egyensúly megteremtését vagy fenntartását. Ilyen kockázatos terület a lejárt szállítói tartozásokban megtestesülő eladósodás. Az ellenőrzések rávilágítottak, hogy a működési egyensúly megteremtésének kényszere és a hitelfelvétel megszigorítása miatt az önkormányzatok forráshiány esetén továbbra is a külső finanszírozás eszközének tekintették a szállítókat. Ezzel kapcsolatban általános tapasztalat, hogy a polgármesterek nem tájékoztatták minden esetben a képviselő-testületet a 60 napon túli lejárt tartozásokról és a 90 napon túl lejárt tartozások ellenére nem kezdeményezték az adósságrendezési eljárás megindítását.

A belső kontrollrendszer ellenőrzések

Az ÁSZ stratégiájával összhangban közreműködik a korrupciós kockázatok és a korrupció elleni fellépés hatékony és eredményes eszközeinek beazonosításában, alkalmazásában, továbbá használatuk elterjesztésében, az integritás alapú közigazgatási kultúra kialakításában. Ezen stratégiai célok megvalósítását is szolgálja az önkormányzatok belső kontrollrendszerének ellenőrzése.

Az önkormányzati belső kontrollrendszerhez kapcsolódó ÁSZ ellenőrzések lefolytatása több szempontból is indokolt és időszerű volt. Az önkormányzatoknál az elmúlt évtizedekben nem került sor a belső kontrollrendszer egészét tekintve a kialakítás megfelelőségének ellenőrzésére. Társadalmi érdek volt ellenőrzés alá vonni ezt a korábban ellenőrizetlen területet. Az állampolgárok mindennapjaira is közvetlen hatással vannak a helyi szinten meghozott döntések, így egyáltalán nem mindegy, hogy azok milyen belső szabályozási keretek között születnek meg. Az ellenőrzés egyik fontos célja volt, hogy előmozdítsa az önkormányzatok szabályszerű működését. Az ÁSZ az elmúlt években szisztematikusan ellenőrizte az önkormányzatok

pénzügyi helyzetét és javaslataival elősegítette a pénzügyi egyensúly megteremtését. Ezen egyensúly fenntartása azonban csak akkor érhető el hosszú távon, ha javul az önkormányzatok gazdálkodásának minősége. Ehhez nélkülözhetetlen a megfelelően kialakított és működtetett belső kontrollrendszer. Előzőek miatt vált a témacsoportos önkormányzati ellenőrzések egyik fókuszterületévé a belső kontrollrendszer kialakítása.

62 számvevőszéki jelentés

Az ÁSZ 2012 júliusában kezdte meg az önkormányzatok belső kontrollrendszerének kialakításával kapcsolatos ellenőrzéseit. A 2013. évben összesen 62 számvevőszéki jelentés kiadmányozására került sor és további 40 önkormányzat esetében folyamatban volt az ellenőrzés. A kockázatelemzés alapján kiválasztott ellenőrzési fókuszok igazolták a kockázatok tényleges létét: a belső kontrollrendszer kialakítása tekintetében a 62 önkormányzathoz képest kettő felelt meg, míg a kulcskontrollok működése esetében öt jól megfelelt önkormányzat volt. A belső ellenőrzés működése a 62 önkormányzathoz képest 29-nél nem volt megfelelő.

Értékteremtő ellenőrzések

Az ÁSZ valamennyi ellenőrzésének célja, hogy értéket teremtsen. Ez több módon is megvalósulhat. Az önkormányzatok belső kontrollrendszerére vonatkozó ellenőrzések esetében hozadék, hogy javul az ellenőrzött önkormányzatok belső kontrollrendszerének szabályozottsága, működésének megfelelősége. A belső kontrollrendszer működtetése révén pedig lehetővé válik a jogszabályi célok teljesülése. Az ÁSZ folyamatosan törekszik a „jó gyakorlat” elterjesztésére, melyen keresztül a nem ellenőrzött önkormányzatok is átvehetik a pozitív példákat. Az ellenőrzésekkel és a jelentésekkel kapcsolatos híradásoknak a szabálytalanságok tekintetében visszatartó hatása van, mivel az önkormányzatoknak reálisan számolniuk kell azzal, hogy a korábbi időszaknál nagyobb valószínűséggel

az ÁSZ előbb vagy utóbb ellenőrizni fogja azokat.

Önkormányzati vagyongazdálkodás ellenőrzése

A közpénzek átláthatósága, nyilvánossága érdekében az ÁSZ kiemelten fontosnak tartja az önkormányzatok vagyongazdálkodási tevékenységének ellenőrzését.

A korábbi – erre a területre irányuló - ellenőrzések az önkormányzatok vagyongazdálkodásának csak néhány elemét érintették. Az önkormányzati gazdálkodás minőségének javítása azonban elképzelhetetlen egy átlátható, megfelelően szabályozott vagyongazdálkodás nélkül. Ennek megfelelően az ÁSZ szintén egy hiánypótló ellenőrzési fókuszot jelölt ki, amikor figyelmét az önkormányzati vagyongazdálkodás szélesebb körű ellenőrzésére irányította. Az ÁSZ ellenőrzései 2013-ban már magát a vagyongazdálkodást értékelték, amelynek során vizsgáltuk az önkormányzatok vagyongazdálkodási tevékenységének szabályozottságát, a vagyongazdálkodás és a vagyon változásához kapcsolódó döntések szabályszerűségét. Az önkormányzati vagyongazdálkodás szabályszerűségi ellenőrzéseiről a 2013. évben 27 számvevőszéki jelentés kiadmányozására került sor, illetve folyamatban volt további 5 település és 8 fővárosi kerület vagyongazdálkodásának ellenőrzése. Összesen 7 fővárosi kerület, illetve 20 település vagyongazdálkodási tevékenységének ellenőrzéséről szóló számvevőszéki jelentés kiadmányozása történt meg a 2013. évben. Ellenőrzési tapasztalataink szerint a vagyongazdálkodás szabályozásának hiányossága különösen azoknál az önkormányzatoknál jellemző, ahol korábban az ÁSZ a belső kontrollokat nem ellenőrizte. Ez is alátámasztja az ÁSZ által kijelölt hármas ellenőrzési fókusz (pénzügyi helyzet, belső kontrollrendszer, vagyongazdálkodás) helyességét, hiszen e területek egységet képezve képesek fenntartható pályára állítani az önkormányzati gazdálkodást.

Szabályozási, nyilvántartási és közzétételi hiányosságok

Az önkormányzatok vagyonának döntő hányadát az ingatlanok teszik ki, ezért az ingatlanok nyilvántartása megfelelőségének kiemelt szerepe van. A földhivatali nyilvántartás és az önkormányzat ingatlan-vagyon-katasztere közötti egyezés teljes körűen az esetek többségében nem állt fenn. A vagyonleltározásnál hiányosságot alapvetően az üzemeltetésre, kezelésbe átadott eszközök esetében tapasztaltunk. A nettó öt millió Ft feletti szerződéseket az önkormányzatok döntően nyilvánosságra hozták, biztosítva ezzel is az átláthatóságot. Több esetben azonban az elemi beszámolók közzététele elmaradt. Az önkormányzatok alapvetően szabályozták a gazdálkodási jogkörök gyakorlásának rendjét, azonban azok érvényesülése gyakran elmaradt. Jellemző hiányosság volt, hogy a kötelezettségvállalás előtti ellenjegyzés nem történt meg, a szakmai teljesítést igazolókat nem rendelkeztek felhatalmazással, a kiadás teljesítése előtt elmaradt az utalványozás, nem volt a kiadáshoz előzetes írásbeli kötelezettségvállalás.

Fókuszban a gazdasági társaságok

Az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok teljes körű ellenőrzésének lehetőségét az ÁSZ törvény 2011-től hatályos módosítása teremtette meg. Elsőként 2011-ben a BKV ellenőrzését végezte el az ÁSZ. 2013-ban három közlekedési társaság ellenőrzése fejeződött be Debrecen, Miskolc és Szeged tekintetében.

Az ÁSZ a 2013. évben 3 önkormányzati többségi tulajdonban lévő gazdasági társaság ellenőrzéséről szóló számvevőszéki jelentését hozott nyilvánosságra. Mindhárom gazdasági társaságot a közösségi közlekedési feladatok ellátására hozták létre. Az ÁSZ a 2008-2011 közötti időszakra, illetve a 2012. I-III. negyedévekre vonatkozóan ellenőrizte az önkormányzati többségi tulajdonban lévő gazdasági társaságok közfeladat-ellátását. Az ÁSZ ellenőrzéseivel a tulajdonosok számára lehetőséget

biztosít, hogy a megállapítások alapján erősítsék a tulajdonosi kontrollokat. **Az ellenőrzés célja annak értékelése volt, hogy az Önkormányzat egyértelmű, számon kérhető formában írta-e elő az ellátandó feladatokat, biztosította-e a közfeladatot ellátó gazdasági társaság számára a közfeladat ellátásához szükséges közvagyon, a gazdasági társaság a rendelkezésre álló erőforrások szabályszerű felhasználásával teljesítette-e a tulajdonos részéről meghatározott célokat és feladatokat, valamint a tulajdonosoktól elvárható gondossággal felügyelték-e a társaság működését és vagyongazdálkodását, továbbá a gazdasági társaság az ellenőrzött időszakban betartotta-e a vagyonnal történő gazdálkodásra vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket és a helyi szabályzatok előírásait.**



Az ellenőrzések során megállapítottuk, hogy a közösségi közlekedés ellátásához a közvagyon biztosított volt. Az ellenőrzések során a tulajdonosi joggyakorlással kapcsolatos hiányosságot, beruházáshoz kötődő szabálytalanságot is tártunk fel.

A helyi nemzetiségi önkormányzatok ellenőrzése

A helyi kisebbségi, nemzetiségi önkormányzatok ellenőrzésével és a számukra tett javaslatokkal az ÁSZ egy korábban nem ellenőrzött körben a szabályszerű gazdálkodást kívánta előmozdítani. Az ÁSZ kiemelt célja továbbá, hogy ellenőrzés alá vonja azokat a területeket is, melyek jogszabályi környezete megváltozott. Tehát az ellenőrzések megindítását indokolta, hogy az elmúlt években a nemzetiségi önkormányzatok feladatait, gazdálkodását és támogatási rendszerét meghatározó jogszabályok jelentősen megújultak.

Az ÁSZ a 2013. évben 57 számvevőszéki jelentést hozott nyilvánosságra, illetve további 153 önkormányzatnál volt folyamatban a helyi nemzetiségi önkormányzatok gazdálkodásának és feladatellátásának ellenőrzése. A 2011-2012. évre kiterjedő szabályszerűségi ellenőrzések célja annak megállapítása volt, hogy a nemzetiségi önkormányzatok gazdálkodási kereteinek kialakítása, gazdálkodása és feladatellátása megfelelt-e a hatályos jogszabályoknak.

Tipikus hibák és hiányosságok

A helyi önkormányzattal történő együttműködésre az ellenőrzött 57 nemzetiségi önkormányzat közül négy nem rendelkezett hatályos megállapodással, továbbá a megállapodások a gazdálkodással kapcsolatos jogszabály szerinti feladatokat, felelősöket, határidőket a nemzetiségi önkormányzatok mintegy kétharmadánál hiányosan tartalmazták. A gazdálkodás szabályozottsága, az operatív gazdálkodási jogkörök kialakítása a helyi nemzetiségi önkormányzatok több mint felénél nem volt megfelelő.

A szabályozási hiányosságokból fakadóan a pénzügyi kulcskontrollok gyengén működtek, a jegyzők nem biztosították a nemzetiségi önkormányzatok gazdálkodásával összefüggő végrehajtási feladatok belső ellenőrzését.



Általánosítható hiba volt, hogy az ellenőrzött helyi nemzetiségi önkormányzatok a támogatási kormányrendelet előírása ellenére a feladatalapú támogatás felhasználásáról szóló elszámolási kötelezettségüknek nem tettek eleget. A mulasztásban szerepe volt annak, hogy a feladatalapú támogatás felhasználását és elszámolását az ellenőrzésre jogosult szervek nem ellenőrizték az ÁSZ ellenőrzésének megkezdését megelőzően.

2.2.4. A nemzeti vagyon kezelésének ellenőrzése

Az ÁSZ törvényi előírás alapján évente ellenőrzi az állami vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlást. A 2013. évben új megközelítéssel folytattuk le az ellenőrzést és a joggyakorlás kontrollrendszerét vettük górcső alá. A 2012. évben az állami tulajdonosi jogok gyakorlóinak köre két szervezettel bővült, így a korábbi évekhez képest szélesedett az ellenőrzött köre.

Új megközelítés

A 2012. évet értékelő ellenőrzés során új megközelítést alkalmaztunk úgy, hogy **alapvetően az állami vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlás kontrollrendszerét értékeltük. Az új megközelítés átfogó képet biztosított** a tulajdonosi joggyakorlás kontrolljainak helyzetéről, az ellenőrzés hozzájárult az állami vagyon feletti kontrollrendszer erősítéséhez.

Kontrollrendszer

Megállapítottuk, hogy az állami vagyonnal való gazdálkodással és tulajdonosi joggyakorlással kapcsolatos tevékenységek ellátását a joggyakorlás kontrollrendszere a 2012. évben korlátozottan támogatta. Viszszatérően kifogásoltuk, hogy a tulajdonosi jogokat gyakorló szervezetek működéséről, az állami vagyon állományának alakulásáról és az állami vagyonnal való gazdálkodás folyamatairól készített kormánybeszámoló tartalmi elemeit nem határozták meg egyértelműen.

Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt.

A Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. (MNV) a vagyongazdálkodására vonatkozó kontrolling feladatokat részletesen szabályozta, a társasági portfólió kezeléséhez a kockázatokat azonosította, azokat a monitoring rendszer kialakításakor figyelembe vette. Az MNV a rábízott vagyonra vonatkozóan a törvényileg előírt éves vagyonkezelési tervét elkészítette, azt a nemzeti fejlesztési miniszter jóváhagyta, ugyanakkor

az MNV az állami vagyon kezelőivel korábban megkötött vagyonkezelési szerződések felülvizsgálatára, aktualizálására nem épített ki irányítási- és kontrollrendszert. Nem mérte fel a vagyonkezelési szerződésállomány hiányosságainak megszüntetéséhez szükséges intézkedéseket és az ingyenes vagyonátruházás kontrolljait sem alakította ki teljes körűen. Hiányzott továbbá az ingatlanátvevők beszámoltatási rendszere. A rábízott vagyonáról szóló 2012. évi beszámolóját a könyvvizsgáló korlátozó záradékkal látta el.

A Nemzeti Földalapkezelő Szervezet

A Nemzeti Földalapkezelő Szervezet (NFA) belső kontrollrendszerének kialakítása és működtetése a 2011. évhez képest javult, ugyanakkor 2012-ben sem volt teljes körű. A földbirtok-politikai irányelvek érvényesüléséről, a Nemzeti Földalap helyzetéről és az NFA tevékenységéről szóló beszámolás tartalmi és formai hiányosságok miatt nem volt teljes körű. Az NFA nem szabályozta a rábízott vagyon bizonylati rendjét, nem adott ki informatikai biztonsági, illetve a belső adatvédelmi és adatbiztonsági szabályzatot, valamint nem készítette el a szabálytalanságok kezelésének eljárásrendjét. Jó gyakorlatként a hiányzó szabályzatokat pótolták. A Nemzeti Parkok kezelésében lévő földterületekkel, valamint 19 erdőgazdálkodási társasággal megkötött vagyonkezelési szerződések tartós kontrolljait sem építették ki.

Magyar Fejlesztési Bank Zrt.

A Magyar Fejlesztési Bank Zrt. (MFB) a joggyakorlása alá eső társaságok adatszolgáltatási rendjét kialakította, az adatszolgáltatás és beszámolás alapján rendelkezett a tulajdonosi irányítást és döntéseket megalapozó információkkal. Az MFB kidolgozta a 2011-2015. évekre vonatkozó stratégiai és a 2012. évi vagyonkezelési tervét. A rábízott vagyonáról szóló 2012-es beszámolóját határidőre összeállította.

A tulajdonosi joggyakorlás támogatása

A tulajdonosi ellenőrzések megállapításai az MNV-nél és az MFB-nél támogatták a tulajdonosi joggyakorlást. Az MNV-nél és az NFA-nál 2012-ben sem állt rendelkezésre az állami vagyongazdálkodás tulajdonosi joggyakorlásának kontrolltevékenységeit átfogóan támogató, megbízható, hiteles és teljes körű információkat szolgáltató vagyonyilvántartás.

Javaslatok a joggyakorlás kontrollrendszerének megfelelő kialakítása érdekében

Az ÁSZ javasolta a nemzeti fejlesztési miniszternek az erdőgazdasági társaságok vagyongazdálkodására kiemelt kontrollok kialakítását; az MNV Zrt. vezérigazgatójának és az NFA elnökének a vagyongazdálkodási szerződések folyamatos felülvizsgálatát biztosító kontrollrendszer kiépítését; az NFA elnökének pedig a hiányzó szabályozások pótlását.

2.2.5. Államháztartásból nyújtott támogatások ellenőrzése a kedvezményezett szervezeteknél

Az ÁSZ a 2013. évben is kiemelt hangsúlyt helyezett az államháztartásból nyújtott támogatások felhasználásának ellenőrzésére. A végrehajtott ellenőrzések a közfeladat-ellátás széles körére terjedtek ki, valamint felölelték a hazai és az európai uniós támogatások felhasználásának ellenőrzését is.

Kórházi diagnózis

A kórházak pénzügyi helyzete, az egészségügyi rendszert érintő átalakítások, valamint az ágazatnak nyújtott rendkívüli támogatások indokolták, hogy a kórházi ellátás működtetésére fordított pénzeszközök felhasználását ellenőrizze az Állami Számvevőszék.

Az ÁSZ a 2009 és 2012 első félév közötti időszakra vonatkozóan 20 kórháznál ellenőrizte az ellátás működtetésére fordított pénzügyi források felhasználását. A jelentés rámutatott arra, hogy 2010-ben és 2011-ben végrehajtott állami konszolidáció javította a kórházak pénzügyi egyensúlyi helyzetét, ám az adósságállomány újratermelődését az állami beavatkozás hosszú távon nem akadályozza meg. Az ÁSZ ellenőrzéseinek és javaslatainak keresztül támogatja az ellenőrzött kórházaknál a pénzügyi egyensúly megteremtését.

Javult a pénzügyi helyzet, de elmaradt az eszközpótlás

Az ellenőrzött kórházak pénzügyi egyensúlya összességében nem volt biztosított 2009 és 2011 között. A likviditási problémák és fizetési késedelmek fennmaradtak. Ugyanakkor az ellátási finanszírozás növekedése, valamint a saját bevételek növelésére és a kiadások csökkentésére irányuló intézkedések, illetve a konszolidációs támogatások hatására az intézmények pénzügyi helyzete kedvező irányba változott. A beruházások, fejlesztések megvalósításához az ellenőrzött kórházak túlnyomó többségénél nem képződött elegendő fedezet. Az eszközpótlások elmaradása a későbbi működési tevékenység biztonságos folytatását veszélyezteti. A hiányzó forrásokat egyes kórházak a működésük során elért saját bevételeik terhére – a működés biztonságának kockáztatásával – finanszírozták.

Növekvő állami támogatások

A működés finanszírozását szolgáló bevételek összege 2009-2011 között folyamatosan növekedett. Minden évben meghatározó volt az OEP-től származó támogatások aránya, amely 2009-ről 2011-re mind a 20 kórháznál nőtt (összesen mintegy 9 milliárd forinttal, csaknem 10 %-kal). Az Egészségügyi alaphoz tartozó bevételek

nominális növekedése ugyanakkor nem tudta a gazdálkodást pozitívan befolyásolni, mert e bevételek reálértéke 58,8%-kal csökkent. Az OEP által folyósított összes támogatás a kórházak túlnyomó többségénél nem nyújtott fedezetet a gazdasági, műszaki ellátás, valamint a gyógyító tevékenység közvetlen költségeire. Ez működési kockázatot jelez.

Eltérő gyakorlatok, hiányzó önköltség-számítás

A gazdasági események számbavételéhez a kórházak eltérő könyvvizelési módokat, informatikai rendszereket alkalmaztak, valamint eltérő módon értelmezték az üzemgazdasági szemléletet. Az önköltség-számítás és utókalkuláció hiánya miatt nem ismertek az egyes egészségügyi szolgáltatások tényleges ráfordításai. Az ÁSZ ellenőrzéseinek és javaslatainak keresztül elő kívánja segíteni az átlátható és megalapozott önköltség-számítás kialakítását. Ez a közszolgáltatások esetében kulcsfontosságú terület, hiszen jól kialakított önköltség-számítás nélkül megalapozottan nem határozhatóak meg az egyes közszolgáltatások árai sem.

Javaslatok a hatékonyabb és átláthatóbb működés érdekében

Az ÁSZ javasolta az emberi erőforrások miniszterének, hogy tegyen lépéseket annak érdekében, hogy a kórházak üzemgazdasági szemléletben, egységes önköltség-számítás alapján állapítsák meg az általuk nyújtott szolgáltatások ráfordításait. Az ÁSZ javasolta az intézmények fenntartását 2012-től ellátó GYEMSZI főigazgatójának, hogy vizsgálja meg a kórházak fejlesztési tevékenységét, valamint intézkedjen a működési pénzügyi egyensúlyi hiány okainak feltárásáról. Ezek alapján a kórházi vezetőkkel készíttessen intézkedési terveket a gazdálkodás egyensúlyának megteremtésére és ellenőrizze azok végrehajtását.

Fókuszban a gazdasági kamarák

Az ÁSZ ellenőrzéseivel olyan területekre is el kíván jutni, melyek a versenyképesség javításán keresztül hozzájárulhatnak a GDP növekedéséhez. Ezzel az új szemlélettel az ÁSZ elősegítheti az államadósság-mutatóval kapcsolatos alkotmányos kötelezettségek teljesítését. Ennek egyik eszköze, ha a tanulók vállalkozásoknál szereznek szakmai gyakorlatot és versenyképes tudásra tesznek szert. Ehhez azonban a gyakorlatban is érvényesülnie kell a szakképzési politika kitűzött céljainak. Az ellenőrzés egyik hozzáadott értékét jelentette, hogy a gazdasági kamarák ellenőrzése során a gyakorlati képzéseket szervező cégeknél is ellenőriztük a szakképzési hozzájárulás felhasználását. Az ÁSZ ez esetben is olyan területet ellenőrzött, ahol sokmilliárd forintos támogatás felhasználásának ellenőrzése volt hiányos vagy elégtelen.

A gazdasági kamarákról szóló törvény 1999. évi hatályba lépése óta az ÁSZ nem ellenőrizte a kamarák közfeladatai ellátásához nyújtott költségvetési támogatások felhasználását. A szakképzési hozzájárulás ellenőrzéséről szóló 2012-ben elkészített jelentésünk ugyanakkor a gazdasági kamarák szakképzéssel összefüggő feladataival kapcsolatban komoly hiányosságokat állapított meg. Mindezek alapján indokolt volt a gazdasági kamarák közfeladatai ellátására fordított költségvetési támogatások felhasználásának és a gyakorlati képzést szervező gazdálkodó szervezeteknél a szakképzési hozzájárulás teljesítésénél elszámolható költségek ellenőrzése a 2009-2011. évekre vonatkozóan.

Az átláthatóságot és elszámoltathatóságot biztosító feltételek hiánya

Az országos gazdasági kamarák közfeladat ellátásával kapcsolatos támogatási szerződések nem teremtették meg az átlátható és elszámoltatható közpénzfelhasználás feltételeit, mert nem határozták meg a kamarák részére a költségvetési támogatások felhasználásának ellenőrzési feladatait és szabályait. A véletlenszerűen kiválasztott

87 ellenőrzött gazdálkodó szervezetből 30-nál a foglalkozási naplók hiánya és hiányos vezetése következtében nem volt igazolt a tanulók gyakorlati foglalkozásokon való rendszeres részvétele, mulasztása és értékelése.

TELJESÍTMÉNYÜNK SZÁMOKBAN az ellenőrzött szervezetek tükrében

2	Ellenőrzött minisztérium
2	Ellenőrzött országos gazdasági kamara
16	Ellenőrzött területi gazdasági kamara
87	Ellenőrzött gazdálkodó szervezet

Támogatások szabálytalan felhasználása

A támogatások felhasználása az ellenőrzött 16 területi kamarából hétnél nem volt szabályszerű az elkülönített nyilvántartás vezetésének hiánya és az utalványozás szabálytalansága miatt. A humán erőforrás követelményeinek hiányos szabályozása következtében a két országos és egy területi kamaránál a munkatársak összeférhetetlensége szabályozatlan volt.

Jogszabálysértések és ellenőrzési hiányosságok

A gyakorlati képzésben résztvevő 87 gazdálkodó szervezet ellenőrzésénél a szakképzési hozzájárulás bevallása és annak megalapozó nyilvántartása tekintetében 50 szervezetnél tárt fel az ÁSZ jogszabálysértést. A foglalkozási naplókat nem, vagy hiányosan vezető szervezetek az időszakban mintegy 2,2 milliárd forintot számoltak el szakképzési hozzájárulási kötelezettségük teljesítéseként, és ennek eredményeként közel 850 millió forintot igényeltek vissza. A szakképzési hozzájárulás 2009-2011. évekre vonatkozó bevallásait a Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Intézet a helyszínen nem ellenőrizte, csak formai és számszaki kontrollt végzett, ami növeli az állami bevételek beszédésének kockázatát.

Fókuszban a regionális és kistérségi fejlesztési tanácsok

Az ÁSZ ellenőrzésein keresztül kívánja elősegíteni a területfejlesztési koncepciókban rögzített célok teljesülését. Az ÁSZ ellenőrzések egyik fontos szempontja, hogy a törvényalkotás számára aktuális területek ellenőrzésére kerüljön sor. A regionális és kistérségi fejlesztési tanácsok ellenőrzéséről készített számvevőszéki jelentést a törvényalkotás szempontjából kiemelkedő hasznosulás jellemezte. A kapcsolódó számvevőszéki jelentésben rögzített megállapításokat és javaslatokat figyelembe vették a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló törvény módosításának elkészítése során. A törvénymódosítás Országgyűlés általi elfogadásával a számvevőszéki jelentés hasznosulása kiteljesedett és hozzájárult a hazai és uniós források összehangolt felhasználását biztosító egységes, egymásra épülő tervezési keret megteremtéséhez.

A regionális és kistérségi fejlesztési tanácsok forráselosztási tevékenységének ellenőrzése keretében két minisztériumnál, három regionális fejlesztési ügynökségnél és 22 többcélú kistérségi társulásnál végzett helyszíni ellenőrzést az Állami Számvevőszék. Az ÁSZ a fejlesztéspolitika decentralizált döntéshozatalát, valamint közel 50 milliárd Ft hazai forrás elosztását ellenőrizte. Az ellenőrzés célja annak értékelése volt, hogy a regionális és a kistérségi fejlesztési tanácsok közreműködésével történő források elosztása szabályszerű volt-e, és hozzájárult-e a különböző szintű területfejlesztési koncepciókban meghatározott célok teljesüléséhez. Az ellenőrzés a 2007-2011 közötti évekre terjedt ki.

Az ellenőrzött időszakot a centralizáció jellemezte

Az ÁSZ megállapította, hogy az Országos Fejlesztéspolitikai Koncepcióban (OFK) fejlesztéspolitikai alapelveként meghatározott szubszidiaritás, decentralizáció és regionalizmus érvényesülését az ellenőrzött időszakban nem támogatták megfele-

lően a kialakított szervezeti és szabályozási keretek. Nem következett be a decentralizáció és a valódi regionalizmus. A regionális és kistérségi szintek fejlesztéspolitikái a végrehajtásban nem kaptak hangsúlyos szerepet. Az Országos Területfejlesztési Konceptióban (OTK) az intézmény- és eszközrendszer kijelölt fejlesztési irányai ellenére nem történt meg a regionális szint fejlesztéspolitikában betöltött szerepének bővítése, a kistérségi szint megerősítése.

Az egységes szemlélet hiánya

Az ellenőrzés megállapította, hogy 2011-ben a kistérségek 63,2%-a rendelkezett hatályos kistérségi területfejlesztési koncepcióval, 44,8%-a középtávú területfejlesztési programmal. A jogi szabályozás hiányosságai hozzájárultak ahhoz, hogy az ellenőrzött többcélú kistérségi társulásoknál (TKT) a területfejlesztési koncepciók eltérő időpontokban (2002-2009 között) készültek és különböző időtávra (3 évtől meg nem határozott időtartamra) szóltak. Ez is rávilágított, hogy az egységes szemlélet jogszabály által nem volt biztosított.

Elmaradó miniszteri beszámolás

A regionális fejlesztési tanácsok és a kistérségi fejlesztési tanácsi feladatokat ellátó TKT-k elkészítették a törvényben és a területfejlesztésért felelős miniszterrel kötött megállapodásokban előírt beszámolóikat. A területfejlesztésért felelős miniszter – törvény előírásait figyelmen kívül hagyva – az ellenőrzött időszakban nem számolt be évente a Kormánynak a fejlesztési tanácsok működéséről.

Nem megfelelően ellenőrzött feladatellátás

A fejlesztési tanácsok törvényességi felügyelete elsősorban a beküldött jegyzőkönyvek felülvizsgálatában és a tanácsüléseken történő részvételben nyilvánult meg. A fejlesztési tanácsok feladatellátását 2007-2011 között a külső ellenőrző szervek rendszerszerűen nem ellenőrizték. Tehát az ÁSZ ez esetben is olyan területet ellenőrzött, ahol a közpénzfelhasználás ellenőrzése nem volt teljes körűen megoldott.

TELJESÍTMÉNYÜNK SZÁMOKBAN az ellenőrzött szervezetek tükrében

2	Ellenőrzött minisztérium
3	Ellenőrzött regionális fejlesztési ügynökség
22	Ellenőrzött többcélú kistérségi társulás

2.2.6. Korlátozott ellenőrzési jogkörrel végezhető ellenőrzések

E körbe tartoznak a pártok és pártalapítványok gazdálkodásának törvényességi ellenőrzései, valamint a választási kampánypénzek felhasználásának és a Magyar Nemzeti Bank (MNB) működésének ellenőrzése. A pártok és a pártalapítványok tekintetében évek óta megoldatlanok a jogszabályi környezet hiányosságaiból és az egyes törvények közötti ellentmondásokból fakadó problémák, így 2013-ban e területen kiemelt hangsúlyt helyezett az Állami Számvevőszék az Országgyűlés illetékes bizottságával történő együttműködésre. Törvényi felhatalmazás alapján az ÁSZ eddig minden évben ellenőrizte az MNB gazdálkodását, amelyek kiemelt célja, hogy támogassa az MNB hatékonyabb, átláthatóbb feladatellátását és a közpénzek takarékosabb felhasználását.

Fókuszban a pártok gazdálkodása

A pártok gazdálkodásának törvényességi ellenőrzései a 2013. évben is megerősítettek a közel egy évtizeden át jelzett, a pártok számviteli és beszámolási rendszerét érintő ellentmondásokat.

A parlamenten kívüli pártok ellenőrzése

Az ÁSZ a parlamenten kívüli állami támogatásban nem részesülő pártok gazdálkodását is górcső alá vette a 2013. évben és jelentős fizetésképtelenségi kockázatot állapított meg. A 2007. évi vagyontörvény az akkori parlamenti pártoknak több százmillió forint kedvezményes hitelt biztosított állami ingatlanok vásárlására, mellyel kapcsolatban az ellenőrzés rámutatott, hogy az állami támogatást részben vagy egészben elveszítő pártok a törlesztési kötelezettséget elmulasztva kezelhetetlen mértékű adósságot halmoztak fel. Ezzel összefüggésben az ÁSZ az állami vagyon veszélyeztetettségét állapította meg, mivel a vagyonvédelem, az állagmegőrzés és a

célszerű használat törvényi garanciái nem szabályozottak.

A párttörvény hiányosságai

A pártok gazdálkodásának törvényességi ellenőrzései megerősítették a párttörvény hiányosságait. A pártok törvény által előírt éves pénzügyi beszámolója nem biztosítja a gazdálkodás átláthatóságát, összehasonlíthatóságát és értékelhetőségét, mivel a párttörvény előírásai nincsenek tekintettel a számviteli törvény egységes követelményeire. A párttörvényből hiányoznak olyan a nyilvánosság megbízható tájékoztatásához szükséges előírások, mint a kötelező könyvvizsgálat, a képesített könyvelő alkalmazása vagy a közzététel elmulasztásának szankcionálása. A parlamenten kívüli, állami támogatásban nem részesülő pártokkal kapcsolatban is számos hiányossága van a párttörvénynek. A gazdálkodás során felhalmozott adósságállomány, illetve az ezzel összefüggő fizetésképtelenség, köztartozás rendezésére jelenleg nincsenek szabályok a párttörvényben. Az ÁSZ által feltárt tiltott bevétel központi költségvetési befizetés előírása mellett – az állami támogatási jogosultság megszűnése miatt – nincs mód az azzal azonos összegű állami támogatás csökkentésére.

MIT JELENT A KORLÁTOZOTT ELLENŐRZÉSI JOGKÖRREL VÉGEZHETŐ ELLENŐRZÉS?

A korlátozott ellenőrzési jogkörrel végezhető ellenőrzések esetén törvény korlátozza az ÁSZ ellenőrzési jogkörét. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy az ÁSZ ellenőrzése az MNB esetében nem terjedhet ki a jegybank alaptevékenységére és a monetáris politikára. Hasonló korlátozás érvényesül az országgyűlési képviselő választásra fordított források felhasználásának ellenőrzése esetén, mivel az ÁSZ hatásköre ezt kizárólag a jelölő szervezetnél teszi lehetővé. Az ÁSZ törvényességi ellenőrzési hatásköre pedig a pártoknál érthető okból nem terjed ki a célszerű gazdálkodás kötelmeire.

A pártalapítványok gazdálkodásának ellenőrzése

Az ÁSZ a pártalapítványok gazdálkodásának törvényességi ellenőrzéseiről szóló jelentéseiben is rámutatott a szabályozási hiányosságokra, így arra, hogy a törvény nem tartalmaz szankciót az éves tevékenységről készült jelentések közzétételének elmulasztására.

Országgyűlési bizottság előtt

Az Országgyűlés Számvevőszéki és költségvetési bizottsága két pártellenőrzésről szóló jelentést is megtárgyalt. Az ÁSZ a bizottsági ülésen bemutatta a képviselőknek azon javaslatait, melyekkel biztosítható lenne az átláthatóság és összehasonlíthatóság, illetve javulna a pártok beszámolóinak megbízhatósága. Az Állami Számvevőszék, tehát ellenőrzéseivel támogatja az Országgyűlést a párttörvény megújításában.

A Magyar Nemzeti Bank ellenőrzése

Az MNB-nél lefolytatott ellenőrzés a nemzetközi sztenderdeknek megfelelő megújított módszertan alkalmazásával történt. Az ÁSZ először ellenőrizte az MNB 100%-os tulajdonában lévő Pénzjegynyomda Zrt. és Pénzverő Zrt. feletti tulajdonosi joggyakorlást és a központi költségvetéssel történő elszámolásokat. Ennek hozadéaként az ellenőrzés felhívta a figyelmet a közpénzekkel való felelős gazdálkodást érintő jogszabályi környezet hiányosságára és rámutatott két nem törvényes működésre.



Jogellenes adatszolgáltatás

Az ÁSZ megállapította, hogy az MNB működése két szempontból nem volt törvényes. Az MNB iratkezelési gyakorlata 2012 decemberéig nem felelt meg a jogszabályi előírásoknak, valamint az MNB 2008-2010 között felhatalmazás nélkül, hatáskörét túllépve, üzleti titoknak minősülő adatokat adott át az IMF-nek. A jegybank iratkezelési szoftvere nem rendelkezett az előírt tanúsítvánnyal. Nem volt törvényes, hogy az MNB a nemzetközi szervezetektől a magyar állam által lehívott hitelekkel kapcsolatban - a hitelintézeti törvény előírásait megsértve - üzleti titok körébe tartozó adatokat adott át az IMF-nek.

Bizottsági határozat a szabálytalanságokról

Az Országgyűlés Számvevőszéki és költségvetési bizottsága 2013. február 25-i ülésén napirendre tűzte az MNB működésének és a központi költségvetéssel történő elszámolások szabályszerűségének ellenőrzéséről szóló 2013. február 13-án nyilvánosságra hozott ÁSZ-jelentést. A 18 igen és 4 nem szavazat mellett elfogadott határozat indoklása alapján az MNB megsértette a hitelintézeti törvény 49. §-ának előírásait, amikor a 7 legnagyobb bank finanszírozási helyzetéről, nettó devizapozíciójáról naponta, ugyanezen bankok devizacsere-ügyleteiről hetente szolgáltatott adatokat az IMF-nek.

Gyors hasznosulás

Az ÁSZ egyik legfontosabb törekvése, hogy ellenőrzéseivel tényleges hatást gyakoroljon az ellenőrzött szervezetre és a közpénzek eredményes és hatékony felhasználását előmozdítsa. Még a leköszönő vezetés intézkedést hozott a törvénysértő adatátadással kapcsolatos személyi felelősség kivizsgálására és az iratkezelés szabályszerűségére. Az ÁSZ által az MNB-ben feltárt törvénysértések kivizsgálása érdekében a jegybank új vezetése kezdeményezte a működési terület azonnali és átfogó ellenőrzését. Az ÁSZ vizsgálat so-

rán kifogásolt 1 milliárd forintos prémium és bónuszalap azonnali 25 százalékos csökkentését kezdeményezték az MNB-nél. A működési költségek csökkentése érdekében az MNB indítványozta az üzemeltetési területet érintő 20 százalékos költségcsökkentést, amelyet 2 éven belül kell végrehajtani.

2.2.7. Teljesítmény-ellenőrzések

A Magyarország Alaptörvényében rögzített az államadósság csökkentésére irányuló alkotmányos kötelezettségek és a stabilitási törvényben rögzített államadósság szabályok mind abba az irányba mutatnak, hogy véget ért a túlköltekezés korszaka, mely egyben azt is jelenti, hogy a közpénzek felhasználóinak a minőségi kritériumok felé kell fordítaniuk figyelmüket. A költségvetési fegyelem megköveteli, hogy a rendelkezésre álló forrásokat hatékonyabban, gazdaságosabban és eredményesebben használják fel a közpénzekkel gazdálkodók. Ennek megfelelően az ÁSZ is kiemelt figyelmet fordított a teljesítmény-ellenőrzésekre.

Ellenőrzés a fenntartható fejlődés jegyében

Az ÁSZ küldetésének tekinti, hogy ellenőrzési tapasztalataival, illetve elemzéseivel hozzájáruljon a környezetvédelmi célok eléréséhez, így támogatva a fenntartható fejlődést. E szemlélettel összhangban az Állami Számvevőszék 2013. február 20-án hozta nyilvánosságra a kerékpárút hálózat fejlesztésére fordított pénzeszközök felhasználásának ellenőrzéséről készült jelentését.

Keretjellegű célok, összehangolatlanság

A kerékpáros infrastruktúra-fejlesztések céljait keretjelleggel fogalmazta meg az Országgyűlés, végrehajtására nem készült részletes feladatterv. A célok megvalósítását szolgáló hazai és uniós pályázatokat nem hangolták össze, azok sokrétűek voltak. Kerékpárutak létesítésére 2004-2012

Az ÁSZ jelentés nyomán az MNB igazgatósága további költségtakarékossági lépésekről döntött, melyek kiterjednek a felesleges külső tanácsadói szerződések felmondására, a kiszervezések leállítására és a bérstruktúra átalakításának megkezdésére.

között összesen 46,3 Mrd Ft uniós és hazai forrás állt rendelkezésre. Ebből 2012. I. félévig 19,5 Mrd Ft felhasználásával összesen 708,5 km hosszú kerékpárutat építettek meg. A megvalósított beruházások a széttagolt pályázati rendszer ellenére hozzájárultak a különböző programokban és ágazati koncepciókban megfogalmazott célkitűzések teljesüléséhez.

MIT JELENT A TELJESÍTMÉNY-ELLENŐRZÉS?

Az ÁSZ honlapján is elérhető kapcsolódó módszertan szerint a **teljesítmény-ellenőrzés** a közpénzek felhasználásának értékelése, ami a gazdaságosság, a hatékonyság és az eredményesség kritériumaira alapozott rendszerszemléletű minősítéssel végezhető el.

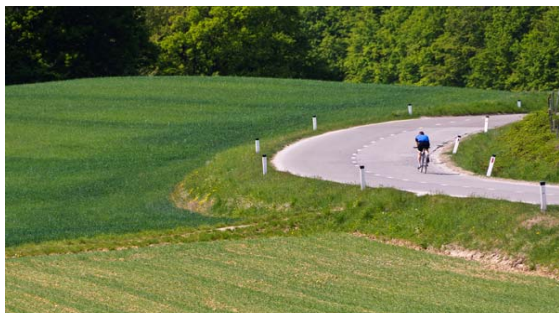
Hiányos nyilvántartások és mutatószám-rendszer

A hazai források felhasználásának eredményessége kitűzött célértékek hiányában nem volt értékelhető. A kerékpárutak egysegies számbavételére az ellenőrzött időszakban nem volt hatályos jogszabályi előírás. A kialakított nyilvántartások nem voltak teljes körűek. Így a megvalósult fejlesztések környezetre, közlekedésre, turizmusra gyakorolt hatása csak részben volt értékelhető.

Helyszínen ellenőrzött beruházások

A helyszínen ellenőrzött kilenc beruházás eredményesen szolgálta a környezetileg fenntartható közlekedési módok és az alternatív városi közlekedés infrastruktúrájának kialakítását. A kerékpáros fejlesztések hét település belterületén hozzájárultak a környezetileg fenntartható közlekedési

módok, Szegeden pedig az alternatív városi közlekedés infrastruktúrájának kialakításához.



Fókuszban a közmunka

Az ÁSZ kiemelt figyelmet fordít azon területek ellenőrzésére, melyek kulcsfontosságúak a versenyképesség megteremtése szempontjából. Tipikusan ilyen terület a versenyképes tudás, mely a foglalkoztatás növelésének fontos eleme. Ezzel összhangban a 2013. évben a közfoglalkoztatás ellenőrzése során a hozzá kapcsolódó képzési programok támogatási rendszerének hatékonyságát, eredményességét is ellenőriztük. Mindemellett a foglalkoztatás bővítése hozzájárul az államadósság kézbentartásához és a makrogazdasági kockázatok kezeléséhez is. Tehát az államadósság csökkentése szempontjából is fontos volt, hogy az ÁSZ ellenőrzés alá vonta ezt a területet.

Az ellenőrzés célja annak értékelése volt, hogy a közfoglalkoztatási rendszer és annak változásai, az önkormányzatok és a munkaügyi szervezetek közötti együttműködés hatékonyan, eredményesen segít-e az alacsony iskolai végzettségű vagy képzettségű, munkára képes, tartós munkanélküli személyek korábbinál fokozottabb mértékű részvételét valamely közfoglalkoztatási és képzési formában. Ellenőrzés kiterjedt a nyílt munkaerőpiacra való visszakerülésre és az érintettek munkaerőpiaci pozíciója változásának értékelésére.

Eredményes a közfoglalkoztatás

A közfoglalkoztatási programokra 2009 és 2011 között központi szinten rendelkezésre álló 227 milliárd forint támogatás az elfo-

gadott programok lebonyolítását biztosította, azonban az önkormányzatoknál a meg-alapozott költségvetés tervezést információhiány nehezítette.

MIT JELENT AZ EREDMÉNYES MINŐSÍTÉS AZ ELLENŐRZÉS SORÁN?

A közfoglalkoztatás és a hozzá kapcsolódó képzési programok támogatási rendszerét **eredményesnek értékeltük, ha** a célkitűzések megvalósultak; a közfoglalkoztatáshoz szükséges forrásokat mind nemzetgazdasági mind önkormányzati szinten biztosították. Eredményes volt a közfoglalkoztatás, ha a szervezeti keretek kialakítása és a közreműködő szervezetek felkészültsége a programok végrehajtását segítette; a közfoglalkoztatás információs rendszere folyamatosan, naprakészen, megbízhatóan működött, a nyilvántartások és az adat-szolgáltatás pontos és elérhető volt, továbbá a beszámolást és a visszacsatolást a döntéshozók felé biztosította.

A közfoglalkoztatásba bevontak érintett létszáma 2009-ről 2011-re több mint kétszeresére nőtt, így a közfoglalkoztatási rendszer eredményesen támogatta a tartósan munkanélküli személyek közfoglalkoztatásban való fokozottabb részvételére, illetve a támogatott foglalkoztatás biztosítására vonatkozó stratégiai célkitűzések teljesülését. A közfoglalkoztatás kedvező hatást gyakorolt a foglalkoztatási arány és a munkanélküliségi ráta alakulására. A támogatási rendszer hatékonyan járult hozzá az aktív korú, szociális ellátásban részesülők foglalkoztatásba történő bevonásához is.

A képzési programok tekintetében hiányoztak a megfelelő nyilvántartások és teljesítménykritériumok

A közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó képzésekre vonatkozóan az ellenőrzési időszak (2009 - 2011) alatt elkülönítetten és rendszeresen adatokat nem gyűjtöttek. Számszaki célkitűzések és az erre vonatkozó adatok hiányában a képzéseknek a támogatási rendszer eredményességéhez való hozzájárulása nem volt mérhető. Továbbá az adatok hiányában nem volt értékelhető a képzési programokban a területi elhelyezkedési lehetőségek figyelembe vétele és

hatása a társadalmi, gazdasági leszakadás megakadályozására sem.



A közmédia ellenőrzése

Az ÁSZ törekszik arra, hogy olyan területeken végezzen ellenőrzéseket, ahol megváltozott a jogszabályi környezet és kockázatot hordoz a közpénzek felhasználása, a közvagyon kezelése. Az ÁSZ 2011-2012-re vonatkozó ellenőrzésének hozzáadott értéke, hogy bemutatja a közszolgálati média- és hírszolgáltatási rendszer átalakításának hatását, eredményét, vagyis azt, hogy a törvényalkotók által szándékolt és elvárt hatások megvalósultak-e. Továbbá a közpénzekkel való gazdálkodás bemutatásával tájékoztatást nyújt a közvéleménynek.

Az ÁSZ a 2011-2012. évekre vonatkozóan a rendszerellenőrzés keretében azt értékelte, hogy a közszolgálati média- és hírszolgáltatás 2010-ben megkezdett és 2011. évtől kialakított szervezeti, finanszírozási és kontrollrendszere hozzájárult-e a gazdaságosabb feladatellátáshoz, az államháztartásból nyújtott támogatás hatékonyabb felhasználásához, továbbá a Magyar Távirati Iroda Nonprofit Zrt. gazdálkodása szabályozott és szabályszerű volt-e.

Az átalakítás hatásai

Az ellenőrzés megállapította, hogy a közszolgálati média- és hírszolgáltatás átalakított szervezeti, finanszírozási és kontrollrendszere hozzájárult a gazdaságosabb feladatellátáshoz, az államháztartásból nyújtott támogatás hatékonyabb felhasználá-

lásához. Az ellenőrzés ugyanakkor a pénzügyi gazdálkodás, a vagyongazdálkodás és a tervezés hatékonyságát befolyásoló szabályozási hiányosságokra is rávilágított. A létszámcsoökkentés a hírgyártást és a saját műsorgyártást hatékonyabbá tette, nőtt az egy főre jutó adásporc. A közszolgálati hírgyártás, hírszolgáltatás a felesleges párhuzamosságok megszüntetésének következtében gazdaságosabbá vált. A hírgyártás egy adáspercére jutó ráfordítása csökkent. A közszolgálati média rendszerének átalakítása eredményes volt, mert elősegítette a közszolgálati médiavagyon megóvását és gyarapítását.

MIT JELENT A RENDSZERELLENŐRZÉS?

A **rendszerellenőrzés** a teljesítményellenőrzések körébe tartozik, az eredményeséget rendszerközpontú megközelítésben vizsgálja. A rendszerellenőrzés azt vizsgálja, hogy az Országgyűlés, a Kormány és az önkormányzatok beavatkozásainak következményeként gazdaságosan és hatékonyan teljesültek-e azok a célok, amelyeket el akartak érni – az erőforrások allokációjával, a költségvetési szervek és más szervezetek létrehozásával, jogszabályalkotással – annak érdekében, hogy a tervezett társadalmi-gazdasági és szociális változások megvalósuljanak.

Szabályozási hiányosságok

A Médiatanács az MTVA kezelőjeként a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló törvényben előírt alapvető feladatait ellátta, azonban néhány kérdésben, főként a belső szabályozottság terén az ellenőrzés hiányosságokat tárt fel. A többi ellenőrzött szervezetnél is rámutatott az ellenőrzés hiányosságokra. Az MTVA például a számviteli törvényben foglalt előírás ellenére önköltségszámítás rendjére vonatkozó szabályzattal nem rendelkezett, a számviteli nyilvántartásaiban a vállalkozással kapcsolatos költségeit és ráfordításait a vonatkozó kormányrendelet előírása ellenére nem különítette el.

2.3. Tanácsadói szerepkör

Az Állami Számvevőszék tanácsadói tevékenységének megerősítése két okból is meghatározó jelentőségű a szervezet számára. Egyrészt az Alaptörvényben rögzített, az államadósság csökkentésére irányuló kötelezettségek és a Stabilitási törvényben foglalt további államadósság-szabályok, valamint az ezek betartását biztosító kontrollok követelték meg a tanácsadói tevékenység hangsúlyosabbá tételét. E területen kiemelkedő a Költségvetési Tanács feladatainak ellátását támogató elemzések és tanulmányok elkészítése és rendelkezésre bocsátása, illetve a központi költségvetési javaslat véleményezése. Másrészt a stratégiában rögzített célok és alapértékek teljesítése, érvényesítése érdekében végzett tevékenységek is a tanácsadói szerepkörhöz köthetők.

2.3.1. A központi költségvetési javaslat véleményezése

Az ÁSZ 2013-ban eleget tett törvényben rögzített kötelezettségének és véleményezte a Magyarország 2014. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslatot. Magyarország Alaptörvényének hatályba lépése óta az ÁSZ a költségvetési törvényjavaslat véleményezését megalapozó ellenőrzéshez kapcsolódóan minden évben célzottan ellenőrzi az államadósság számbavételének teljes körűségét és tervezésének megalapozottságát is.

Az Állami Számvevőszék véleménye

Az ÁSZ megállapította, hogy a törvényjavaslat megfelel az Alaptörvénynek és a Stabilitási törvénynek, az államadósság-szabályának, valamint az államháztartásról szóló jogszabályok előírásainak és rendelkezik a tartalékokról is.

Vélemény, nem makrogazdasági elemzés

Az ÁSZ költségvetési törvényjavaslatról kialakított véleménye nem makrogazdasági elemzés. A Kormány által felvázolt makrogazdasági pályát az Állami Számvevőszék tudomásul veszi, a gazdasági növekedést, az inflációt, illetve az egyéb vonatkozó mutatókat nem minősíti. Az ÁSZ a 2014. évi költségvetési törvényjavaslat kiadásainak 88,6%-át, illetve bevételeinek 93,6%-át vizsgálta.

MIT VÉLEMÉNYEZ AZ ÁSZ?

Az ÁSZ véleménye kialakítása során értékelte a költségvetési törvényjavaslatban szereplő előirányzatok kialakításának szabályszerűségét és megalapozottságát, teljesíthetőségét, a költségvetési törvényjavaslat összeállításának jogszabályi megfelelőségét, az indokolások helytállóságát, az államadósság-szabály érvényesülését, valamint az Áht. 13. § (4) bekezdésében rögzített július 31-ei határidőre teljesítendő feladatok elvégzését.

Sorvezető

Az ÁSZ Költségvetési törvényjavaslatról összeállított véleménye egyfajta „sorvezető” a Kormány és az országgyűlési képviselők számára, melynek célja a lehető legjobb és legmegalapozottabb költségvetés elfogadásának elősegítése.



Államadósság és hiánycél

A törvényjavaslat szerint az államadósság-mutató a 2013. évi 77,4%-ról 2014-ben 76,9%-ra csökken, azaz a jogszabályi előírásoknak megfelelően a GDP arányos

adósság csökken. A 2014. évre tervezett 2 százalékos GDP-növekedés mellett a hiánycél tartható, de számos kockázattal kell számolni.

Fő kockázatok

Az ÁSZ véleményében többek között rávilágított, hogy az államadósság-szabály érvényesülésénél kockázatot jelent a vártan esetlegesen alacsonyabb infláció, az önkormányzati szektor hiányának és adósságának, illetve az egyéb kormányzati szervek adósságának alakulása. A korábbi évekhez hasonlóan a törvényjavaslat benyújtásának időpontjában ezúttal sem álltak rendelkezésre teljes körűen a költségvetést megalapozó jogszabályok, különös tekintettel az adótörvények módosításaira.

A tervezés javuló minősége

A 2014. évi költségvetési törvényjavaslat nem tartalmaz az ÁSZ módszertana szerint „nem megalapozottnak” minősülő előirányzatot, mely egyértelműen a tervezés minőségének javulására utal. Ez az eredmény visszavezethető az ÁSZ tanácsadói tevékenységének hasznosulására.

MIT JELENT HA EGY ELŐIRÁNYZAT MEGALAPOZOTT, ILLETVE HA AZ NEM MEGALAPOZOTT?

Megalapozott az előirányzat, ha alátámasztott és teljesíthető (a bevételeknél lehet értékelni a teljesíthetőséget, kiadásoknál ez a szempont nem értelmezhető). Alátámasztott az előirányzat, ha az előirányzat kialakítását dokumentáló számítások, hatástanulmányok, stratégia rendelkezésre állnak és a szabályozási háttér megvan, illetve biztosított. Teljesíthető az előirányzat, ha az előző évi tendenciákkal és a várható értékkel a kialakított előirányzat összhangban van. Az előirányzat **nem megalapozott**, ha a fenti szempontok alapján nem alátámasztott és/vagy nem teljesíthető.

Bevételek és kiadások

A 2014. évi költségvetés adóbevételeinek 52,6 százaléka megalapozott, 47,4 százaléka részben megalapozott, utóbbihoz tartoznak az általános forgalmi adóból, a pénzügyi tranzakciós illetékből, a távközlési adóból, valamint a kisadózók tételes adó-

jából és a kisvállalati adóból tervezett bevételek. A 2014. évi központi költségvetés tervezett kiadási főösszegének 56,4%-a (9528,2 milliárd forint) felülről nyitott kiadási előirányzat, amely a tervezett hiánycél betartása szempontjából kockázatot jelent. A kockázatot csökkenti, hogy az előző évi tapasztalatok alapján ezeknek az előirányzatoknak a teljesítése jelentősen nem haladta meg az előirányzatot, egyes esetekben az alatt maradt.

Fejezetek, alapok, tartalékok

A fejezetek és az alapok bevételei és kiadásai megalapozottak. A fejezetek kockázataik csökkentése érdekében 4,7 milliárd forint összegű tartalékot képeztek. A 2014. évi költségvetési törvényjavaslat szerint a központi költségvetési tartalékok összege 220 milliárd forint. A rendkívüli kormányzati intézkedésekre szolgáló tartalék 120 milliárd forintos előirányzata megalapozott. Az Országvédelmi Alap 100 milliárd forint összegű előirányzata pedig részben megalapozott, mely minősítés indoka, hogy a törvényjavaslat indokolása nem mutatja be, hogy az Országvédelmi Alap mértékének meghatározásánál milyen jellegű és mértékű kockázatokkal számoltak.

Folyamatos figyelem

Fontos kiemelni, hogy miután az ÁSZ elkészítette véleményét, a továbbiakban már nem véleményezi a törvényjavaslatot. Ez viszont nem azt jelenti, hogy levesszük tekintetünket a költségvetés elkészítésének folyamatáról. Ezt követően a tanácsadói tevékenység egy másik területén, nevezetesen a KT támogatásán keresztül követi nyomon az ÁSZ a költségvetési törvény megalkotását. A KT általi hozzájárulás megadásához a törvényjavaslat zárószavazását megelőzően az ÁSZ összeállítja elemzését a Tanács részére. Az elemzés a törvényjavaslat – módosító indítványok elfogadását követően kialakult, zárószavazás előtti – egységes változatáról, ezen belül elsősorban az államadósság-szabály érvényesüléséről készül.

2.3.2. Költségvetési Tanács feladatellátásának támogatása

Az ÁSZ Elnökének Költségvetési Tanács tagjaként ellátott feladatai támogatásához törvényi felhatalmazás alapján a Számvevőszék tanulmányokat és elemzéseket készít, melyeket a KT rendelkezésére bocsát. A Tanács és az ÁSZ közötti szinergia a gyakorlatban is megvalósult, ami nagyban hozzájárult ahhoz, hogy a KT valamennyi döntését megalapozottan és konszenzussal hozta meg. A hatékony és eredményes együttműködés megteremtése érdekében az ÁSZ több intézkedést tett, valamint elemzések és tanulmányok elkészítésével is támogatta a KT munkáját. Az elkészült tanulmányok középpontjába a kockázatok és az államadósság-szabály kerültek.

Gyakorlatban is megvalósuló szinergia

A KT munkájának minél hatékonyabb támogatása érdekében az ÁSZ fő törekvése a 2013. évben is az volt, hogy a költségvetéshez kapcsolódó ellenőrzéseinek eredményeit rendszerezetten beépítse a KT döntés-előkészítési folyamatába. Az ÁSZ rendszeresen ellenőrzi a költségvetés alakításában meghatározó szerepet játszó intézményeket, így az Államkincstárt, az Államadósság Kezelő Központ Zrt.-t, az önkormányzatokat, kórházakat, egyetemeiket. Az ÁSZ 2013-ban is folytatta azon kockázatos területek szisztematikus ellenőrzését és a kockázatok elemzését, amelyeknek a bekövetkezése növeli az államadósságot, azaz negatívan hat az államadósság-szabály teljesülésére. Ilyenek az önkormányzatok pénzügyi helyzetének ellenőrzése, az állami és önkormányzati többségi tulajdonú gazdasági társaságok vagyongazdálkodásának ellenőrzése, vagy a monetáris politika költségvetési kockázatairól készített tanulmány.

Fókuszban a költségvetési kockázatok

Az ÁSZ célul tűzte ki az államadósság mérséklését veszélyeztető tényezők szisz-

tematikus feltárását. E folyamat keretében merült fel, hogy a monetáris politikának is vannak költségvetési kockázatai. Nevezetesen ha a monetáris politika megvalósítása az MNB-nek veszteséget okoz, akkor azt a központi költségvetésnek kell megtérítenie. Ez egy olyan reális veszélyt jelent, mely mellett nem mehettünk el szó nélkül még abban az esetben sem, ha nincs jogosultságunk a monetáris politika ellenőrzésére. Eppen ezért az ÁSZ egy tanulmányt készített annak érdekében, hogy rávilágítson a kapcsolódó kockázatokra és kérdéseket felvetésén keresztül iránymutatást adjon azok mérséklésére vonatkozóan. Az ÁSZ 2013 februárjában tette közzé tanulmányát „A monetáris politika költségvetési kockázatai különös tekintettel az adósságszabályra” címmel. Az ÁSZ célja a tanulmány elkészítésével az volt, hogy az elmúlt évek nyilvános adatainak elemzésével, az összefüggések bemutatásával feltárja, milyen okok vezethetnek el oda, hogy a központi költségvetésnek térítési kötelezettsége keletkezhet az MNB tartalékainak feltöltésére. Az elkészült tanulmány a gyakorlatban is hasznosult, hiszen az MNB új vezetése által gyakorolt monetáris politika figyelembe veszi az ÁSZ által feltárt kockázatokot. A tanulmány rávilágított arra is, hogy a feltárt kockázatok figyelembevételével szükségessé válhat az államadósság-mutató számítási módjának újragondolása.

TELJESÍTMÉNYÜNK SZÁMOKBAN a KT munkájának támogatása tekintetében

3	Tanulmány
2	Elemzés
2	Konferencia

Tanulmány szüli a tanulmányt

A 2013 februárjában a monetáris politika költségvetési kockázatairól nyilvánosságra hozott tanulmány rávilágított, hogy **az adósságszabály jelenlegi kiszámítási módjának több technikai jellegű gyengesége van**. Az Állami Számvevőszék javaslatára a Tanács napirendjére tűzte az államadósság-szabály korrekciójának kérdését, mellyel kapcsolatban az Állami Számvevőszék elkészítette a megalapozó tanulmányt, melyet 2013 októberében hozott nyilvánosságra. Az államadósság-szabály alkalmazásának elvi és gyakorlati problémáiról szóló tanulmány kockázatokot tárt fel az adósságmutató kiszámításával és alkalmazásával kapcsolatban. Az államadósság-szabály Alaptörvénnyel összhangban lévő továbbfejlesztésére 10 javaslatot is megfogalmaztunk a tanulmányban. Javaslatot tettünk arra vonatkozóan, hogy az államadósság kiszámítása az uniós módszertan alapján történjen, a mutatók módszertanai legyenek nyilvánosak, szakmai megfelelőségük, nemzetközi harmonizációjuk intézményesen legyen biztosított. Az ÁSZ javaslatként fogalmazta meg az árfolyamazonosság-szabály eltörlését. Javasoltuk továbbá, hogy jogszabály rögzítse azon mutatók minimális körét, melyek szükségesek a Kormány éves és középtávú makrogazdasági pályára vonatkozó prognózisaihoz. Szintén javaslatként fogalmaztuk meg, hogy a jelenleg érvényes adósságképlet helyett a nominális adósság összegének növekedését legfeljebb az árinдекс tervezett változásának megfelelő mértékben engedélyező szabály lépjen hatályba. A tanulmányban javaslatként szerepelt, hogy a költségvetési törvényben az adósságmutató középtávra, éves célokként meghatározva is kerüljön rögzítésre. Javasoltuk továbbá, hogy a jogszabályok teljes körűen tartalmazzák az adósságszabály érvényesülésében kivételt képező tényállások tartalmi és eljárási szabályait. Az adósságszabály érvényesülésének év közbeni biztosítása érdekében is fogalmaztunk meg javaslatokat. Ezek elsősorban a Kormány tájékoztatási, intézkedési és válasz-

adási kötelezettségeinek szükségességére és jogszabályban történő rögzítésére vonatkoznak. Az ÁSZ tanulmányában egy olyan területet vett górcső alá, amely alapvetően meghatározza az elkövetkezendő években követendő költségvetési pályát. Az ÁSZ az államadósság-szabály elvi és gyakorlati problémáinak feltárásán és elemzésén keresztül kívánja elősegíteni, hogy az alkalmazandó mutatók és képletek egy közgazdaságilag megalapozott, helyes irányú költségvetési döntésekre ösztönző képet adjanak az államadósság alakulásáról.

Egyéb tanulmányok

Az ÁSZ nem csupán a KT támogatása érdekében készít tanulmányokat és elemzéseket, hanem az ellenőrzésekhez kapcsolódóan is. Ezek keretében feltérképezzük azokat a potenciális területeket ahol az ellenőrzéseink a legnagyobb hozzáadott értéket teremthetik. Fontos felismerni azonban, hogy ezek a tanulmányok is kapcsolódhatnak az államadóssághoz különösen akkor, ha a versenyképesség és a gazdasági növekedés témáit érintik. Az ÁSZ ezzel összhangban prioritási területként jelölte meg az állam piacszerző képességét, mellyel kapcsolatban a 2013. évben megkezdődött a Gazdasági Versenyhivatal (GVH) tevékenységének, gazdálkodásának szabályszerűségi ellenőrzése. Az ellenőrzéssel párhuzamosan egy tanulmányt is készítettünk a GVH törvényben rögzített három feladata közül a versenypártolás és a versenykultúra fejlesztése tekintetében. A 2013 októberében nyilvánosságra hozott tanulmányban rögzített elemzés a 2002-2011 közötti időszakra vonatkozik. A GVH legfőbb versenypártolási tevékenysége a versenyt érintő jogszabályok előzetes, versenypolitikai szempontú véleményezése. A tanulmány a GVH éves számolói adatainak feldolgozása alapján megállapítja, hogy a vizsgált időszakban ez a tevékenység szinte kiüresedett. Az időszak elején a GVH évente több mint 200 előterjesztésre küldött írásban észrevételeket. Az időszak végére ezek száma lecsökkent:

2009-ben 48, 2010-ben 33, 2011-ben 68 előterjesztést véleményezett a GVH. 2009-ben és 2010-ben egyaránt 77; 2011-ben pedig 110 olyan elfogadott jogszabályról tett említést a GVH beszámolója, amely – bár véleménye szerint érintette a verseny kérdéskörét – nem került részére előzetesen megküldésre. A másik elemzett feladat esetében pedig azt a következtetést vont le a tanulmány, hogy a versenykultúra fejlesztését nagyon változatos eszközökkel folytatta a GVH, ugyanakkor nem tervszerűen, nem meghatározott célok mentén. A rendelkezésre álló összeg hullámzó volt és a forrásfelhasználás hatékonyságát a GVH nem vizsgálta, arról átfogó értékelésekkel nem rendelkezett. Az ÁSZ mind tanulmányaiban, mind ellenőrzései során rávilágított arra, hogy sok esetben a megfelelőnek tűnő szabályozás a gyakorlatban nem érvényesül.

Költségvetési Tanács konferenciája

A KT és a Magyar Közgazdasági Társaság „Költségvetési politika - gazdasági növekedés” című szemináriumának 2013. július 16-án az ÁSZ adott otthont.



Az esemény azon szakmai rendezvényorozat része, melyen a Költségvetési Tanács bemutatja az elmúlt időszak költségvetési folyamatainak elemzését és értékelését. Egyfajta műhelymunka keretében – a Költségvetési Tanács elnökén és az ÁSZ elnökén kívül – több szakember is előadást tartott a szemináriumon, mely támogatja a felkészülést a következő időszak feladataira.

A Költségvetési Tanács munkájának támogatása

Az ÁSZ 2013 júliusában hozta nyilvánosságra a 2013. év első hat hónapjának költségvetési folyamatairól szóló elemzését, mely a KT azon feladataihoz kapcsolódik, miszerint a Költségvetési Tanács a Stabilitási törvény értelmében félévente véleményt alkot a központi költségvetésről szóló törvény végrehajtásának helyzetéről és az államadósság várható alakulásáról. Az ÁSZ 2013 decemberében hozta nyilvánosságra a KT részére készített azon elemzését, mely a Tanács 2014. évi költségvetési törvényjavaslat zárószavazás előtti munkáját támogatja. Az elemzéssel az ÁSZ gyakorlatilag leköveti a költségvetési törvényjavaslatról készített Véleményét követően bekövetkezett eseményeket. Az Állami Számvevőszék az elemzések és tanulmányok elkészítésén és rendelkezésre bocsátásán kívül szisztematikusan ellenőrzi azokat a kockázatos területeket, illetve elemzi azokat a kockázatokat, amelyeknek a bekövetkezése növeli az államadósságot, azaz negatívan hat az államadósság-szabály teljesülésére.

A hosszú távú kockázatokra koncentrálni

A KT 2013 júliusában rendezett szemináriumán elsősorban a rövidtávú kockázatok kerültek a középpontba. Az ÁSZ álláspontja szerint azonban nem lehet fenntartható költségvetési pályára állni a hosszú távú kockázatok számbavétele nélkül. Ennek szellemében az Állami Számvevőszék 2013. október 9-én „*Országkockázatok, hosszú távú államháztartási kockázatok felmérése és kezelése*” címmel konferenciát rendezett. A szakmai eseményen magas rangú hazai és külföldi előadók keresték a választ arra, hogy milyen kockázatok és milyen mértékben befolyásolják hosszabb távon az államháztartási egyensúlyt, az államadósságot, illetve a fenntartható fejlődés biztosítása mellett milyen lehetséges kezelési módok állnak rendelkezésre a döntéshozóknak.

A Költségvetési Tanács és az Állami Számvevőszék tevékenysége (2013)



9. számú ábra

2.3.3. Közpénzügyek fejlődésének előmozdítása

Az Állami Számvevőszék intézményi stratégiában rögzített küldetése, hogy szilárd szakmai alapokon álló, értékteljesítő ellenőrzéseivel előmozdítsa a közpénzügyek átláthatóságát, rendezettségét és járuljon hozzá a „jó kormányzáshoz”. E cél teljesítéséhez aktív tudományos-szakmai tevékenységre is szükség van. Ennek keretében az ÁSZ kiadja a Pénzügyi Szemle folyóiratot és működteti a Pénzügyi Szemle Online szakportált, valamint szemináriumokat szervez az előremutató gazdálkodási megoldások, „jó gyakorlatok” bemutatása érdekében.

Pénzügyi Szemle, a közpénzügyi folyóirat

A szakfolyóirat elmúlt években megkezdett megújításának egyik kiemelkedő célja volt, hogy a témakijelölések az ÁSZ aktuális jelentéseihez, illetve stratégiai célkitűzéseikhez kapcsolódjanak és igazodjanak. Ennek megfelelően a 2013. évben is nagy figyelmet fordított a szerkesztőség arra, hogy a Pénzügyi Szemlében olyan cikkek jelenjenek meg, melyek képesek hatékonyan támogatni az ellenőrzési tevékenységet és hozzájárulnak a közpénzügyek fejlődésének előmozdításához. A megkezdett utat követve 2013. év I. félévében monetáris politikai különszámmal jelent meg a Pénzügyi Szemle, melynek aktualitását erősítette, hogy a nemzetközi pénzügyi és gazdasági válság hatására megváltoztak a monetáris politika elemei. A Pénzügyi Szemle folyóirat a 2013. évben négy számmal jelentkezett. A fókusz témák az európai válságkezelés, a makrogazdasági kockázatok és az eladósodottság, valamint a gazdasági jogalkotás reálfolyamatokra gyakorolt hatásai voltak. A Pénzügyi Szemle 2013-ban tovább növelte ismertségét és szakmai presztízsét. A lap több olyan tanulmányt és cikket is megjelentetett, amely közpolitikai útkeresések hivatkozási pontjává vált. A Pénzügyi Szemle Magyarország egyik meghatározó tudomá-

nyos műhelye, amivel szilárd alapot képes biztosítani az Számvevőszék tudományos hitelességének építéséhez, reputációjának növeléséhez. A Pénzügyi Szemle Online 2012 év eleji elindítása jelentősen hozzájárult, hogy a 2013. évben folytatódott a szakfolyóirat tudományos elismertségének növekedése. E töretlen tendencia újabb állomásaként a Pénzügyi Szemle cikkei felkerültek a világ egyik vezető, tudományterületeken átívelő, előfizetési adatbázisába, illetve egy dinamikusan fejlődő nyílt nemzetközi adatbázisba is.

Jó gyakorlat szemináriumok

Stratégiánk szerint a közigazgatás hatékonyságának növelése érdekében a jó gyakorlatot közkinccsé tesszük, az ellenőrzések eredményeként szerzett információt és tudást átadjuk a közpénzfelhasználóknak. Az ÁSZ ellenőrzései során nemcsak hibákat tár fel, hanem találkozik előremutató gazdálkodási megoldásokkal, jó gyakorlatokkal, melyek bemutatásával arra törekszik, hogy azok szélesebb körű alkalmazásával elősegítse a közpénzügyi rendszer hazai színvonalának fejlesztését, hatékonyabbá tegye a szervezetek működését és takarékosabbá a közpénzek felhasználását. Az ÁSZ és a Magyar Könyvvizsgálói Kamara 2013 márciusában rendezett szemináriumot „Mintavételezés a Magyar Könyvvizsgálói Kamara és az ÁSZ gyakorlatában” címmel, melynek célja volt, hogy a módszertani tapasztalatok megosztásán keresztül hozzájáruljon az ellenőrzés színvonalát, megbízhatóságát emelő technológiák megismeréséhez. Az Állami Számvevőszék 2013 áprilisában rendezett „Jó gyakorlatok” szemináriumot, melynek fókuszában az önkormányzatok belső kontrollrendszerei és az integritás álltak.

Egyedülálló előadássorozat

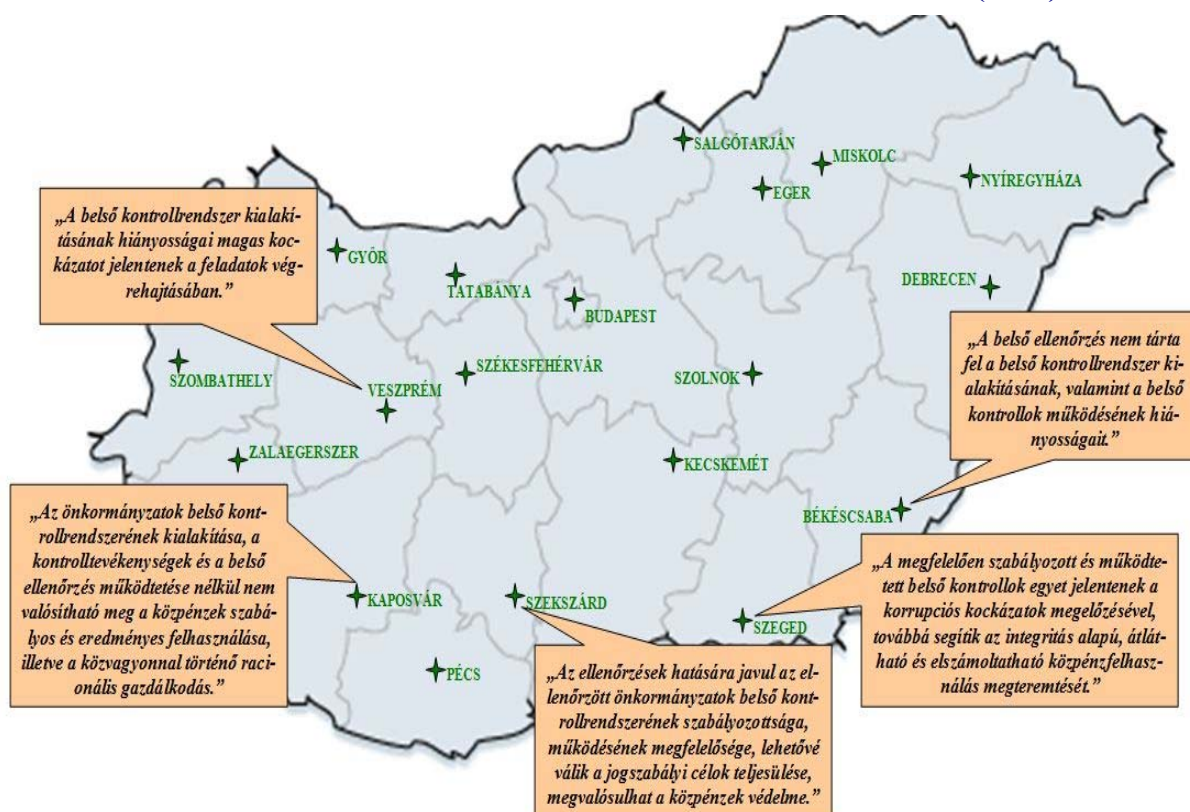
Az ÁSZ és a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium a 2013. évben olyan közös

továbbképzési programot indított, melynek célja a helyi önkormányzatok integritásának erősítése és a helyi szabályzatok, pénzügyi folyamatok megfelelő és hatékony ellenőrzése. A 20 állomásból álló országos előadássorozat a helyi önkormányzatok működését ellenőrző, felügyelő szervek, valamint a polgármesterek és a jegyzők, pénzügyi vezetők részvételével kerültek megrendezésre. Mindezek mellett a szemináriumsorozat célja, hogy elősegítse az önkormányzatok jogszerű működését. Az előadások keretében tovább erősödött az önkormányzatok és az ellenőrző, felügyelő szervek közötti szakmai kapcsolat.



A résztvevők széles körben ismertethették a „jó gyakorlatokat” és az érdeklődők is választ kaptak szakmai kérdéseikre. Az egyes helyszíneken bemutatásra kerültek az ellenőrzési tapasztalatok, az ellenőrzések során alkalmazott módszerek, illetve a belső kontrollrendszer és a belső ellenőrzés közötti összefüggések.

ÁSZ-KIM szemináriumsorozat állomásai és a főbb üzenetek (2013)



10. számú ábra

Stratégiai jelentőségű terület a pénzügyi kultúra fejlesztése

Az ÁSZ adott otthont az Econventio Kerekasztal Közhasznú Egyesület közösen rendezett konferenciának, melynek szintén központi témája volt a pénzügyi kultúra fejlesztése. A konferencián a pénzügyi kultúra fejlesztésében való együttműködésről írt alá szándéknyilatkozatot az ÁSZ Elnöke, az Emberi Erőforrások Minisztériumának köznevelésért felelős államtitkára, a NAV elnökhelyettese, a Szegedi Tudományegyetem gazdaságtudományi karának dékánja, valamint az Econventio Kerekasztal Közhasznú Egyesület elnöke Budapesten. Az ÁSZ-nak az összefogással és kooperációval az a célja, hogy aktív részese, illetve támogatója legyen az egyes kezdeményezéseknek, valamint a pénzügyi kultúra emelése, illetve ehhez kapcsolódva a pénzügyi fogyasztóvédelem erősítése.

A pénzügyi kultúra fejlesztése

A közpénzügyek fejlődésének előmozdítása érdekében az alapokhoz is vissza kell térni, vagyis a pénzügyi kultúra fejlesztése szükséges nemcsak a közigazgatásban, hanem az állampolgárok szintjén is. Ennek szellemében az ÁSZ egy új együttműködési szándéknyilatkozatot adott ki közösen a Magyar Nemzeti Bankkal és a Nemzetgazdasági Minisztériummal. Az együttműködés lényege, hogy az eredményesség és hatékonyság jegyében a három szervezet összehangolja tevékenységét a pénzügyi kultúra területén. A pénzügyi kultúra együttműködés fő célja a pénzügyi kultúra fejlesztés nemzetközi szinten is példaértékű magyar modelljének kidolgozása és megvalósítása.

2.3.4. Jogszabálytervezetek véleményezése

Az ÁSZ nem csupán az Országgyűlést és bizottságait támogatja a törvényalkotásban, hanem tanácsadó tevékenységének keretében egyes jogszabálytervezeteket is véleményez. E területen elsősorban a minisztériumokkal van szoros kapcsolatban az Állami Számvevőszék.

Szoros együttműködés

Az ÁSZ a jogszabálytervezetek véleményezése során elsősorban a minisztériumokkal van kapcsolatban, hiszen ezek a szervezetek küldik meg azokat véleményezési célból. A 2013. évben hat minisztériumtól összesen 23 jogszabálytervezetet kapott az Állami Számvevőszék, melyek mindegyikét véleményezte.

Véleményezett tervezetek típusai

Az Állami Számvevőszék a 2013. évben 7 törvénytervezetet, 9 kormányrendelet tervezetet, 1 kormányhatározat tervezetet, 4 miniszteri rendeletet és 2 minisztérium által véleményezésre megküldött stratégiai dokumentumot véleményezett.

Véleményezett tervezetek témái

Az Állami Számvevőszék több nagy horderejű jogszabálytervezetet véleményezett a legkülönbözőbb témákban. Többek között véleményezte az államháztartási törvény és az annak végrehajtásával kapcsolatos kormányrendeletek módosításáról szóló és a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és a belső ellenőrzéséről szóló kormányrendelet módosításáról szóló előterjesztést.

Kézzel fogható hasznosulás

Az Országgyűlés 2013. október 14-ei ülésnapján fogadta el a 2014. január 1-jén hatályba lépő a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvényt. A javaslat Országgyűléshez való benyújtását megelőzően a tervezet közigazgatási egyeztetésében az ÁSZ tv. vonatkozó rendelkezései szerint az Állami Számvevőszék is részt vett, és számos észrevételünk beépítésre került a későbbi törvényjavaslatba.



11. számú ábra

2.3.5. Korrupció és csalás elleni küzdelem

Az intézményi stratégiában is rögzített alapérték, hogy az ÁSZ segíti az integritás alapú, átlátható és elszámoltatható közpénzfelhasználás megteremtését. A stratégiai célok között szerepel továbbá, hogy az ÁSZ közreműködik a korrupciós kockázatok és a korrupció elleni fellépés hatékony és eredményes eszközeinek beazonosításában, alkalmazásában, továbbá használatuk elterjesztésében, az integritás alapú közigazgatás elterjesztésében. E célok teljesítése évek óta a szervezet tanácsadó tevékenységének a középpontjában áll. Ez az elkötelezettség közös nyilatkozaton alapuló együttműködésekben, a módszertani fejlesztés irányában, az ellenőrzési témaválasztásban és végső soron a saját működésben ölt testet.

Növekvő átláthatóság és elszámoltathatóság az ÁSZ-on belül

Az ÁSZ a 2013. évben is folytatta azon belső folyamatokat, melyek az átláthatóság és az elszámoltathatóság követelményeinek való mind magasabb szintű megfelelés irányába mutatnak. Belső szabályzataink megújulásában kiemelkedő a szabálytalanságkezelés rendjéről szóló elnöki intézkedés, mely új alapokra helyezte a kapcsolódó belső szabályozási környezetet. A szabálytalanságok kezelése két szinten valósul meg. Egyrészt az ügyrend kiadmányozására jogosult vezető a saját szervezeti egysége vonatkozásában, saját hatáskörben felelős a szabálytalanság kezelésért, másrészt az ÁSZ szabálytalanság kezelésének rendjéről szóló elnöki intézkedés ad megfelelő keretszabályokat többek között az egységek vezetői számára, valamint rendezti az olyan ún. „akadályozó tényező” – nem szabályozások megszegésével előálló, rendkívüli esemény, helyzet, állapot – megfelelő kezelését, amely kihatással lehet az ÁSZ teljes tevékenységi körében történő feladat ellátására, gazdálkodására. Az új

szabályozás hozzájárul az átláthatóság biztosításához, kiszámítható munkakörnyezetet teremt, és egyszersmind biztonságot nyújt a számvevőknek és az alkalmazottaknak, hátrány nélkül biztosítva számukra a szabálytalanságok jelzésének nemcsak lehetőségét, hanem kötelezettséget is.

Belső kontrollrendszer

Az ÁSZ ellenőrzéseiben kiemelt figyelmet fordít a belső kontrollrendszerek ellenőrzésére, hiszen a jól kiépített, és megfelelően működtetett belső kontrollrendszer az átláthatóság és az elszámoltathatóság biztosítója. Ezzel összhangban mind a központi alrendszer, mind az önkormányzati alrendszer ellenőrzései során hangsúlyos szerepe van a belső kontrollrendszer kialakítása ellenőrzésének. Az ÁSZ azonban törekszik arra, hogy ne csak az ellenőrzöttek hiányosságaira, hibáira világítson rá, hanem saját maga is példát mutasson. Az Állami Számvevőszék az elmúlt években olyan belső kontrollrendszert alakított ki, amely teljesíti a rá vonatkozó valamennyi jogszabály előírásait, egyértelművé teszi a felelősségi viszonyokat, tartalmazza a folyamatleírásokat, ellenőrzési nyomvonalakat. Az Állami Számvevőszéket a 2013. évben is a belső kontrollrendszer folyamatos megújítása jellemezte növelve a szervezet elszámoltathatóságát, átláthatóságát, integritását.

MIT JELENT AZ INTEGRITÁS?

Az **integritás** az államháztartás körébe tartozó szervek, a közszolgálatban dolgozó személyek, illetve a teljes közszféra mint intézményi rendszer jellemzője (illetve az ezekkel szemben támasztott követelmény), mely azon tulajdonságok, képességek, attitűdök és magatartásminták összességét jelenti, amelyek célja a közérdek szolgálata, a közigazgatás rendeltetésszerű, hatékony és eredményes működésének biztosítása. Az integritás felfogható a korrupció ellentétéként is.

Új szakaszban az Integritás Projekt

A 2012. évben az Integritás Projekt a megvalósítási szakaszt követő öt éves fenntartási szakaszba lépett. Az Európai Uniótól kapott támogatásból megvalósított projekt célja a költségvetési szervek működésének felmérése a korrupciós veszélyeztetettség szempontjából, a kockázatok feltárása, továbbá a hazai ellenőrzési gyakorlat és a közigazgatási kultúra integritás szempontú fejlesztése. Változás az eddigi két adatfelvételhez képest, hogy a 2013. évi felmérés során a **veszélyeztetettséget jelző indexek** mellett nem a kontrollok hiánya, hanem a **meglévő kontrollok szintje képezi a felmérés tárgyát**. A kérdőív struktúrája is megváltozott, szerkezetébe egy új kérdéscsoport beépítése történt meg, amely a humán erőforrás-gazdálkodással kapcsolatos kérdésekre fókuszál.

MI AZ INTEGRITÁS PROJEKT?

Az **Integritás Projekt** célja, hogy felmérje a közszféra intézményei korrupciós kockázatoknak való kitettségét, illetőleg az azok mérséklésre hivatott kontrollok szintjét. A korábbi években a projekt keretében két alkalommal (2011. és 2012. év) került sor a közszféra intézményei körében országos adatfelmérésre egy internetről letölthető elektronikus kérdőív alkalmazásával.

Új elem az ÁSZ által tett együttműködési ajánlat, amelynek elfogadásával a kitöltő intézmények az Integritás Támogatók Körének tagjaivá, valamint az integritás kultúra kiépítését célzó törekvés részeseivé is válnak. Ez egyben azt is jelenti, hogy a tagok vállalják a kérdőívek évenkénti kitöltését. A megállapodás öt évet ölel fel. Az Állami Számvevőszék tehát hosszú távú együttműködést tervez, hiszen a cél a kultúraváltás meghonosítása a közszféra intézményei körében. Kiemelkedő siker,

hogy felhívásunkra az integritás kérdőívet kitöltő 1500 intézményből közel 1300 szervezet csatlakozott, vállalva a hosszú távú együttműködést.

Előrelépés és fejlesztendő területek

Az eddig vizsgált három felmérés adatai azt mutatják, hogy nőtt azon költségvetési intézmények aránya, amelyek alkalmaznak úgynevezett „puha” kontrollokat, például rendelkeznek etikai kódexszel, szabályozzák a külső szereplőkkel való kapcsolattartást, tudatosan alakítják szervezeti kultúrájukat. Ugyanakkor a felmérés adatai szerint nem történt érdemi javulás a korrupció elleni képzés, az összeférhetetlenség kérdésének szabályozása, valamint az ajándékok, meghívások és az utaztatás feltételeire vonatkozó szabályozás területén.

Integritás Támogatók Köre

Az ÁSZ az adatfelvételre felkért szervezetek számára együttműködési ajánlatot tett, melynek elfogadásával az adott intézmény tagja lett az Integritást Támogatók Körének. Az együttműködés keretében a válaszadó szervezetek felhasználói jogosultságot kapnak az ÁSZ Integritás portálon szintén újonnan kialakításra kerülő Fórumhoz, amely lehetőséget biztosít a tagoknak tapasztalataik megosztására, véleménycserére.

Állami szervek elköteleződése

Az ÁSZ stratégiai célja, hogy a lehető legtöbb szálon indítsa el a korrupció elleni küzdelmet és az integritás alapú közigazgatás megteremtését. Ennek szellemében a korrupció elleni világnapon egy újabb fórum jött létre az immár közös céllá formálódott küzdelem támogatása érdekében. Az ÁSZ adott otthont a helyi önkormányzatok integritásának erősítése érdekében kezdeményezett együttműködés keretében létre-

hozott konzultációs testület alakuló ülésének. A létrehozott fórum célja, hogy testületbe delegált résztvevők számára konzultációs lehetőséget biztosítson az együttműködés céljáról, lehetséges eszközeiről és a főbb elvárásokról.

Nemzetközi aktivitás

Az ÁSZ a nemzetközi szinten is aktívan részt vesz a korrupció elleni küzdelemben. A kormányzati szervezetek által a korrupció megelőzése érdekében tett intézkedések ellenőrzéséhez készített ISSAI (International Standards of Supreme Audit Institutions - A legfőbb ellenőrző intézmények nemzetközi standardjai) 5700-as útmutató-tervezet véleményezésével az Állami Számvevőszék támogatta az illetékes INTOSAI munkacsoportot. Az ÁSZ véleményezte továbbá az „Állami Vagyonnal Kapcsolatos Jó Kormányzás Erősítése” című útmutatót, mely ismerteti a „jó kormányzás” olyan struktúráit és eljárásait, amelyeket a kormányzati szerveknél javasolt alkalmazni annak érdekében, hogy a számvevőszék korrupció feltárására irányuló ellenőrzéseit segítsék. Az Állami

Számvevőszék az Integritás Projektet és eredményeit nemzetközi fórumokon is bemutatta ezzel is hozzájárulva a „jó gyakorlatok” megosztásához.

Gyakorlati hasznosulás

Az Állami Számvevőszék csalás és korrupció elleni küzdelemre irányuló tevékenységének egyik legfőbb eredménye az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet megalkotása, amely a Kormány irányítása vagy felügyelete alatt álló államigazgatási szervekre, és azok munkatársaira terjed ki.

TELJESÍTMÉNYÜNK SZÁMOKBAN A 2013. évi integritás felmérés tekintetében

155 1500	Kérdést tartalmazó kérdőív Kitöltött, visszaküldött és feldolgozott kérdőív
--------------------------------------	---

Az ÁSZ korrupció elleni hazai és nemzetközi tevékenysége (2013)



12. számú ábra

3. A szervezet működése, fejlesztése

Az Állami Számvevőszék 2011-ben megkezdett megújulási folyamatának célja egy rugalmas, hatékony, a folyamatosan változó hazai és nemzetközi környezethez igazodni képes, illetve a legmagasabb szakmai és társadalmi elvárásoknak is megfelelő szervezet kialakítása. Az egyre növekvő szakmai elismertség és a folyamatos pozitív külső visszajelzések alapján kijelenthető, hogy az ÁSZ egyre biztosabban halad azon stratégiai célja felé miszerint az állampolgárok bizalmát élvező, szakmai tekintéllyel rendelkező intézménnyé válva ellenőrzéseivel és tanácsaival hathatósan és ténylegesen támogatni tudja az Országgyűlést és végső soron egész Magyarországot. Az Állami Számvevőszék 2012. évben bekövetkezett szervezeti változásai és a tapasztalatok alapján történő folyamatosan megújuló innovatív működés tette lehetővé, hogy a „gyermekbetegségeket” megszüntetve a 2013. év a kiteljesedés korszakának kezdete legyen. Ennek megfelelően az idei esztendőben a hatékony feladatellátást tovább erősítő belső folyamatok kezdődtek meg, melyek végső célja a szervezet erőteljes dinamizálása és a „öntanuló szervezetté” válás. A 2013. évben az intézményi stratégia megvalósításának részeként lezárult a részstratégiák összehangolásának folyamata.

3.1. Működést támogató szakmai eredmények

Stratégiai dokumentumok rendszere

A számvevőszéki tevékenységet stratégiai dokumentumok többszintű rendszere támogatja, mely tartalmában és felhasználási céljában is jól tagolt.

Részstratégiák összehangolása

A stratégia végrehajtása érdekében az érintett egységek megalkották a funkcionális részstratégiákhoz igazodó operatív terveket. A 2013. évben sor került az operatív tervek előre megállapított elvek mentén történő belső és külső konzisztencia vizsgálatára. Az operatív tervek vizsgálata alapján megállapítható, hogy azok összhangban vannak a szervezeti stratégiával és a funkcionális részstratégiákkal. A stratégiai dokumentum rendszer egyes szintjein elhelyezkedő dokumentumainak teljes körű összehangolását követően az operatív tervekben meghatározott feladatok tükrözik és specifikálják az intézményi stratégiában foglaltakat, így biztosítják a szervezet folyamatos építkezését, fejlődését.



Az ellenőrzés-szakmai szabályok hierarchiája

Az ÁSZ függetlenségének egyik sarokköve, hogy ellenőrzéseinek szakmai szabályait, módszereit maga alakítja ki. A szabályozás tartalmának kialakításakor az ÁSZ irányadónak tekinti az INTOSAI nemzetközi standardjait, így a számvevőszéki ellenőrzés-szakmai szabályok felépítése és hierarchiája követi a világszervezet szakmai szabályozási rendszerének struktúráját.

A számvevőszéki ellenőrzés-szakmai szabályok felépítése

Az ellenőrzés-szakmai szabályok elméleti alapját kitöltő dokumentumok rendszere			Irányadó ISSAI	
I. szint	Limai Nyilatkozat		ISSAI 1	
A számvevőszéki ellenőrzés-szakmai szabályok rendszere				
II. szint	A Számvevőszék működésére vonatkozó alapelvek (2010. évi johannesburgi döntések)	A függetlenséget biztosító garanciális elemek ¹	ISSAI 10	
		Az átláthatóság és elszámoltathatóság számvevőszéki alapelvei ¹	ISSAI 20	
		Etikai alapelvek ¹	ISSAI 30	
		A minőségirányított működésre vonatkozó alapelvek ¹	ISSAI 40	
		A számvevőszéki munka hasznosulására vonatkozó alapelvek ¹ (2013. évi pekingi döntések)	ISSAI 12	
III. szint	A számvevőszéki ellenőrzés alapelvei (számvevőszéki ellenőrzési standardok)	A számvevőszéki ellenőrzés alapelvei (2013. évi pekingi döntések)	Általános ellenőrzési alapelvek ²	ISSAI 100
			A pénzügyi ellenőrzés alapelvei ³	ISSAI 200
			A teljesítmény-ellenőrzés alapelvei ³	ISSAI 300
			A megfelelőségi ellenőrzés alapelvei ²	ISSAI 400
		Módszertani útmutatók	Módszertani útmutató a pénzügyi és megfelelőségi ellenőrzéshez ³	ISSAI 1000, 4200
			Módszertani útmutató a teljesítmény-ellenőrzéshez ³	ISSAI 3000, 3100
			Módszertani útmutató a megfelelőségi ellenőrzéshez ³	ISSAI 4000, 4100
			Egyéb útmutatók ³	Egyéb INTOSAI útmutatók*

¹ Nyilvánosságra hozott

² Elfogadott belső használatra

³ Előkészítés alatt

13. számú ábra

Módszertani megújulás

2013 októberében a világ valamennyi legfőbb ellenőrző intézményét tömörítő nemzetközi szakmai szervezet, az INTOSAI pekingi Kongresszusán elfogadták az ISSAI 100, 200, 300 és 400-as szakmai standardokat, amellyel párhuzamosan az Állami Számvevőszék 2013-ban megkezdte az ellenőrzés szakmai módszertanának megújítását. Az év során az elfogadott nemzetközi standardokat irányadónak tekintve elkészültek az általános ellenőrzési

(ISSAI 100), valamint a megfelelőségi ellenőrzés (ISSAI 400) alapelvei, melyek próbairányelvként belső betanulásra szolgálnak. Megkezdődött továbbá a pénzügyi, és a teljesítmény-ellenőrzés alapelveinek megújítása is.

Középpontban a hasznosulás

A 2013. évben az Állami Számvevőszék elfogadta és ellenőrzéseinek hivatalos szakmai szabályai közé emelte „A számvevőszéki munka hasznosulására vonatkozó alapelvek” című módszertani dokumentu-

mot, mely a vonatkozó nemzetközi sztenderd (ISSAI 12) maximális figyelembevételével készült el. Az Állami Számvevőszék hasznosulási alapelvei három csoportba rendeződnek. Az első csoport a közpénzügyi elszámoltathatóság, az integritás és az átláthatóság megerősítése, mely érdekében számos intézkedést tett az Állami Számvevőszék 2013-ban. A számvevőszéki munka hozzáadott értékének bemutatása képezi a második csoportot. A harmadik csoport tükrözi az Állami Számvevőszék azon törekvését miszerint mintaintézménnyé kíván válni.

Megújult feladatterv

Az Állami Számvevőszék a tapasztalatok alapján a 2013. évi feladatterv funkcióját és annak összeállítását megújította. A feladatterv a teljes szervezeti kultúra kialakításában, az intézmény megújulásának támogatásában aktív szerepet kapott. A megújult feladatterv egy tudatosan átgondolt és megalapozott feladatstruktúrában került meghatározásra. Ezzel összhangban a feladatterv kétszer több feladatot tartalmaz az elmúlt évinél, amely jól jellemzi a hivatal belső tevékenysége intenzitásának fokozását.

MI AZ ÉVES FELADATTERV?

Az **éves feladatterv** egy belső használatú dokumentum, mely a vezetés-irányítás eszközeként a számvevőszéki tevékenység vitele és fejlesztése, az ellenőrzési munkát segítő „szakmai infrastruktúra” szempontjából kiemelt jelentőségű feladatokat tartalmaz.

Az ÁSZ stratégiai dokumentumrendszere, a gördülő tervezési rendszerben készített ellenőrzési terv, az éves feladatterv, valamint a vezetői részidős tervek, programok azok a dokumentumok, amelyek megalapozzák a szervezet tárgyévi átlátható, mérhető és minőségirányított működését.

Ellenőrzési irányelvekről szóló belső szabályozás megújulása

Az ellenőrzési eljárásrend felülvizsgálatára és reformjára irányuló folyamat eredményeképpen 2012-ben kialakítottuk az ellenőrzés egyes szakaszaiban teljesítendő

feladatokat meghatározó irányelveket. A 2013. év első félévében megtörtént az **irányelvek felülvizsgálata és gyakorlati tapasztalatok alapján történő módosítása**. Az Állami Számvevőszék ellenőrzési tevékenységének egyik középpontjában a nagyszámú szervezetek (például az önkormányzatok) állnak, így az irányelvek rendszere a témacsoportos ellenőrzések előkészítésének eljárásrendjével egészült ki. A kiegészítésben foglaltak megkönnyítik a témacsoportos ellenőrzések megindítását.

Nemzetközi kompetencia

Az Állami Számvevőszék a nemzetközi szerepvállalás erősítésében közreműködő, megfelelő erőforrás kapacitás rendelkezésre állásának érdekében nemzetközi kompetencia alközpontot hozott létre a szervezetten belül. Az Állami Számvevőszék számára mindig is fontos volt a szakmai feladatellátást támogató nemzetközi szerepvállalás, amely elősegíti a külföldi számvevőszékekkel történő tapasztalatcserét, a külföldi „jó gyakorlatok” megismerését.

MIT JELENT A KOMPETENCIA ÉS AZ ALKOMPETENCIA KÖR?

A **kompetencia** azon ismeretek, készségek, jártasságok, képességek, végzettségek és magatartási normák összessége, mely alapján egy munkavállaló alkalmas a számára kiszabott döntési és/vagy végrehajtási funkciók, feladatok eredményes ellátására.

Az **alkompetencia kör** előre definiált, specifikált kompetenciákkal rendelkező és ez által speciális szaktudást igénylő feladatok végrehajtására alkalmas számvevői körből álló virtuális erőforrás bázis.

Felkészülve

Az Állami Számvevőszék évek óta több fórumon is szorgalmazta az eredmény-szemléletű számvitel közigazgatásban történő bevezetését. Ezen törekvés támogatását szolgáló aktív kommunikáció mellett az Állami Számvevőszék – előkészítő elemzést követően – a 2013. évben folytatólagos tevékenységgel biztosította a megfelelő felkészülést. Ennek keretében az Állami Számvevőszék megbeszéléseken keresztül

ismerte meg az eredményszemléletű állam-számvitel bevezetésével, működésével kapcsolatos svájci tapasztalatokat, valamint a svájci szövetségi zárszámadás ellenőrzésének gyakorlatát.

Nemzetközi aktivitás

A 2013. évben elért szakmai eredmények tekintetében kulcsfontosságú, hogy a nemzetközi szintén a fokozott aktivitás jellemezte az Állami Számvevőszéket. Ez az aktivitás két szinten jelent meg a szervezet életében. Az ÁSZ vezetői folyamatos konzultációt folytattak több ország számvevőszéki vezetőivel a szakmai együttműködés elmélyítéséről és fejlesztéséről. Az ÁSZ elnöke az ENSZ-INTOSAI szimpóziumon az ellenőrzések időszerűségének témájában tartott előadást, melynek keretében bemutatta a szervezetenél az ellenőrzési témák kiválasztásához alkalmazott kockázatelemzési rendszert. Az ÁSZ elnöke által vezetett delegáció részt vett a V4+2-es országok számvevőszéki vezetőinek találkozó-

ján, melynek középpontjában aktuális uniós kérdések és a kockázatértékelés állt. Az ÁSZ elnöke részt vett az EU Kapcsolattartó Bizottság éves ülésén és az INTOSAI XXI. Kongresszusán. Az ÁSZ elnöke mindhárom eseményen előadást tartott, melyben kitért a Költségvetési Tanács szerepére és a szervezet kapcsolódó feladataira, az elért eredményekre. Ezen kívül az ÁSZ elnöke részt vett az EUROSAI-ARABOSAI Konferencián is, ahol ismertette az ÁSZ függetlenségének, átláthatóságának és elszámoltathatóságának erősítésével kapcsolatos legújabb fejleményeket. Nemzetközi stratégiájával összhangban az ÁSZ számos szakmai eseményen képviseltette magát az INTOSAI, EUROSAI, EU és egyéb multilaterális, valamint kétoldalú kapcsolatok keretében. Az EUROSAI etikai ellenőrzésekkel foglalkozó munkacsoportjának szemináriumán bemutatkozott az ÁSZ Integritás Projektje is.

3.2. *Működést támogató szervezeti eredmények*

Belső kontrollrendszer

Az ÁSZ immár alapelvek szintjén is megjelenő célja, hogy mintaintézménnyé váljon. Ennek nélkülözhetetlen eleme, hogy a számvevőszéki ellenőrzések középpontjában álló belső kontrollrendszer kialakításában is példát mutasson. Feladatellátásunk kereteit középtávon a stratégiánk, éves szinten pedig a feladattervünk határozza meg. A **kontrollkörnyezet** részét alkotó belső szabályzatokat az ÁSZ a működés tapasztalataival és a jogszabályi változásokkal összefüggésben felülvizsgálta, aktualizálta, azok kellő hatékonysággal támogatják a folyamatokat. Módosultak az ügyrendek, mely dokumentumok elválaszthatatlan részét képezik a kialakított ellenőrzési nyomvonalak is, biztosítva a tevékenységek nyomon követését és utólagos ellenőrzését. A kialakított humánérő-

forrás-gazdálkodási rendszer és az annak keretében elkészülő dokumentumok (munkaköri leírások feladatkiszabó vezetői utasítások, munkaköri leírás kiegészítések) kellő támogatást biztosítottak a feladatok elvégzéséhez, egyben megfelelő alapot nyújtottak az év során rendszeresen lefolytatott teljesítményértékeléseknek. Az etikai elvárások írásban meghatározottak. **Kockázatkezelési szabályzatának** megfelelően az ÁSZ elkészítette a stratégiai céljait veszélyeztető, intézményi szintű kockázatnyilvántartását, ami alapját képezi a kockázatok felülvizsgálatáról szóló – az ÁSZ tevékenységéről szóló beszámolóval párhuzamosan készülő – éves szintű összesített tájékoztatónak. A **kontrolltevékenységek pillér** keretében kiemelt szerepe van a beszámolási év során elvégzett felülvizsgálat eredményeként módosított – a kontrollok általános céljai alapján a direktív kont-

rollok közé tartozó – irányelveknek. Ezek az iránymutató kontrollok kellő hatékonysággal támogatják az ellenőrzés szakaszainak szabályszerű, megfelelő végrehajtását, egyben biztosítják a **monitoring rendszer pillér** részét képező működési monitoring tevékenység kellő hatékonyságát is. A minőségirányítás „négy szem elve” valamint a pénzügyi jogkörök gyakorlása a vonatkozó jogszabályokban és a belső irányítási eszközökben leírtak szerint működött. Az **információs és kommunikációs rendszer pillér** keretében működtetett Elnöki Értekezlet, Elnöki Vezetői Értekezlet, Elnöki Csoportos Konzultáció, a kapcsolódó döntéshozatali rendszer kellő mértékben támogatja az ÁSZ ellenőrzési stratégiai, ellenőrzési támogató, ellenőrzési kiegészítő, ellenőrzést vezető, ellenőrzést felügyelő, ellenőrzést irányító és ellenőrzést végrehajtó funkciók keretében megvalósuló ellenőrzési feladatok ellátását. A pillér keretében működtetett iratkezelési szabályzat alapján az iratok (ügyek) nyomon követhetőek. A működési monitoring mellett a funkcionálisan független belső ellenőrzés a kontroll monitoring során végzett értékelésével támogatta belső kontrollrendszerünk hatékony működését.

Független belső ellenőrzés

Az Állami Számvevőszék saját belső kontrollrendszerének keretében, az ÁSZ elnökének közvetlen irányítása alá tartozó, szervezetileg független belső ellenőrzés működött 2013. évben is. A funkcionális függetlenség a beszámolási időszak egészében biztosított volt, megsértésére tárgyi időszak alatt sem került sor. A belső ellenőrzési feladatok 2013. évben is az ÁSZ elnöke által jóváhagyott, kockázatelemzésen alapuló éves ellenőrzési terv alapján kerültek végrehajtásra, a rendelkezésre álló belső ellenőri kapacitás tervszerű felhasználásával. Az éves munkaterv célkitűzései teljesültek. A belső ellenőrzések mellett a tervezetthez képest hangsúlyosabb volt a tanácsadási tevékenység szerepe. A belső ellenőrök tevékenységüket önállóan szervezték, munkájuk során külső befolyástól

mentesen, pártatlanul és tárgyilagosan jártak el, a megállapításokat, következtetéseket és javaslatokat tartalmazó ellenőrzési jelentést a jogszabályban előírt szerkezetben, és tartalommal állították össze. Az ajánlások és javaslatok az ÁSZ elnöke által jóváhagyott intézkedési tervekben ütemezett intézkedések végrehajtásával hasznosultak. A tárgyév során átdolgozásra került a belső ellenőrzési tevékenység működésének részletszabályait biztosító Ügyrend, továbbá felülvizsgálatra került a Stratégiai Belső Ellenőrzési Terv, Kockázatkezelési dokumentáció és a Belső Ellenőrzési Kézikönyv.

Minőségirányított működés és monitoring rendszer

Az Állami Számvevőszék a gyakorlatban is megújította és érvényesítette a 2012 decemberében elfogadott minőségirányítási alapelveket, amelyeket az INTOSAI által kiadott, a „Minőségirányítás a legfőbb ellenőrző intézmények számára (ISSAI 40)” irányelvet irányadónak tekintve dolgozott ki. A minőségirányítás az Állami Számvevőszék munkájának ma már minden elemében megjelenik. A minőségirányított működés ezzel hozzájárult ahhoz, hogy az ÁSZ minden résztevékenysége az alaptevékenységének, vagyis az ellenőrzési feladatok végrehajtásának minőségét szolgálja. Ennek megfelelően az Állami Számvevőszék valamennyi működési területén az alkalmazottak kötelessége, hogy saját feladat- és hatáskörükben érvényesítsék a minőségirányított működés alapelveit, továbbá a körültekintő tervezés, az azon alapuló végrehajtás, a végrehajtás kontrolljának, valamint a kontroll alapján szükséges korrekciók elvégzésének követelményét. Az Állami Számvevőszék a minőségirányítás követelményeit az elmúlt évben beillesztette a korábban is működtetett védelmi „hálójába”. Ennek célja, hogy az Állami Számvevőszék a minőséget veszélyeztető tényezők azonosításával és kezelésével minimálisra csökkentse az ellenőrzési munkát érintő kockázatok mértékét. Az Állami Számvevőszék elnöke az ellenőrzé-

si folyamat minden elemére vonatkozóan egyértelműen meghatározta a felelősségi viszonyokat, így az elvégzett munka minőség szempontú felügyeletével és felülvizsgálatával kapcsolatos szabályokat. Az ÁSZ a jelentéseit nyilvánosságra hozatal előtt minden esetben szigorú minőségi felülvizsgálatnak vetette alá. Az ÁSZ az ellenőrzési tevékenység minőségének biztosítása érdekében kontrolling és monitoring rendszert működtetett, amely garantálta az ellenőrzések szabályos, határidőben történő, és az erőforrásokkal takarékosan gazdálkodó végrehajtását.

A jogi megfelelési elemzés

Az ISSAI 40 nemzetközi sztenderdben rögzített irányelvek érvényesítése érdekében az ÁSZ folyamatosan fejleszti a szervezet minőségirányított működését. Az ÁSZ célja olyan irányelvek és eljárások kialakítása, melyek alkalmasak az ellenőrzések lefolytatásából fakadó, a minőség szempontjából felmerülő kockázatok felmérésére, csökkentésére, megelőzésére. Ennek egyik eszköze a kockázatalapú, kiterjedt, minőség szempontú felülvizsgálat, vagyis a jogi megfelelési elemzés lefolytatása. Az ÁSZ elnöke részletesen szabályozta a jogi megfelelési elemzés feladat- és hatásköreit. A jogi megfelelési elemzés többek között kiterjed a számvevői munkaanyagokra, melyek mintavételi eljárással kerülnek kiválasztásra. A jogi megfelelési elemzés során az ÁSZ nagy ellenőrzési tapasztalattal rendelkező szakemberei értékelik a számvevői munkaanyag ellenőrzési program szerinti célra tartottságát, a számvevői munkaanyagban foglalt megállapítások megalapozottságát, a számvevői munkaanyag többszintű felülvizsgálatának minőségét. Az ÁSZ ezzel biztosítja a minőség javításának előmozdítását, a jó minőségre történő ösztönzést és a nem megfelelő minőségű munkavégzés megelőzését.

A szervezeten belüli átadás-átvétel részletes szabályozása

Az ÁSZ elnöke részletesen szabályozta a számvevőszéki ellenőrzés során az ellenőrzési szakaszok közötti feladat- és felelősség, valamint a szakaszokon belüli szakmai munkaanyagok átadás-átvételi eljárás folyamatát. Ezzel valamennyi ellenőrzési szakaszban biztosított az átláthatóság és számon kérhetőség.

Új rendszerek a monitoring szolgálatában

Az ÁSZ új saját fejlesztésű vezetői döntés nyilvántartási rendszert hozott létre. A rendszer célja, hogy a vezetői döntésekről azonnali tájékoztatást adjon, a határidőket pontosan nyomon kövesse, valamint a feladat végrehajtásáról visszacsatolást biztosítson. A rendszer alkalmazása biztosítja a vezetői döntések meghozatalát követő azonnali tájékoztatást, a határidők betartását és a feladat végrehajtásáról a visszacsatolást.

Kompetencia alapú erőforrás gazdálkodás megvalósítása

A hatékonyabb működést támogató rugalmas erőforrás-gazdálkodás kialakítása érdekében az ÁSZ hiteles, végzettségen és jártasságon alapuló kompetencia-adatbázist hozott létre, amelynek első lépése a számvevők körében végzett kompetencia-felmérés volt.

MIT JELENT A KOMPETENCIAALAPÚ ERŐFORRÁS GAZDÁLKODÁS?

A kompetenciaalapú erőforrás gazdálkodás biztosítja, hogy az ismeretek, készségek, jártasságok, képességek, végzettségek és magatartási normák alapján előre kialakított kompetenciakörökből kerüljenek kiválasztásra az előre meghatározott feladat eredményes végrehajtására alkalmas munkavállalók.

Az elektronikus munkaidő nyilvántartás bevezetése

Az első félévben sikeresen lezárult a 2012 novemberében megkezdett projekt, melynek célja a munkaidő web alapú elektronikus nyilvántartási rendszerének bevezetése

volt. Az éles használat megkezdésére 2013 márciusában került sor. A változtatás célja az volt, hogy a projektszerű munkavégzést támogató szervezetben a földrajzi távolságokat legyőzve egyszerűsödjön a jóváhagyás folyamata és a papír alapú jelenléti ívet felváltsa egy **korszerűbb elektronikus nyilvántartás**, ezzel megkönnyítve és támogatva a mindennapi munkavégzést. A rendszer bevezetésével az adatrögzítésből eredő hibalehetőségeket is minimalizálta az ÁSZ és megvalósult a bérszámfejtés alapjául szolgáló időadatok automatikus átadása.

Tananyag fejlesztési projekt

Az Állami Számvevőszék a 2013. évben kiemelt figyelmet fordított a szakmai tudás fejlesztésére, mivel a számvevői feladatellátás speciális ismereteket, speciális szak tudást igényel, amelynek csak egy része szerezhető meg hagyományos képzés keretében. A képzési rendszer szervezeti kulcs-területté válásának első lépéseként 2013. I. félévében **kijelölésre kerültek a tananyag fejlesztési irányok** (új munkatársak integrálása, ellenőrzés-szakmai ismeretek, informatikai alkalmazások) és megkezdődött a tananyag fejlesztési operatív terv kidolgozása. Az Állami Számvevőszék hitvallása, hogy a szervezet csak a tanulni akaró embereken keresztül fejlődhet, vagyis egyéni tanulás nélkül nem lehetséges szervezeti tanulás. Ez egyben az öntanuló szervezetté válás alapja.

Képzési koncepció

Az Állami Számvevőszéknél 2013-ban bevezetésre került egy öt pilléren alapuló képzési rendszer. Az első pillér az állományba belépő új számvevőkre vonatkozó képzéseket foglalja magába, míg a második szint a megfelelő számvevői kompetenciák elsajátítását célozza. A képzési rendszer harmadik pillére a helyszíni ellenőrzési projektben résztvevő számvevők adott ellenőrzésre történő felkészülését szolgálja. A negyedik szint az egyéni képzéseket tartalmazza, melyek a teljesítményértékelésben megjelenő fejlesztendő

területekre fókuszál. Az ötödik pillér biztosítja a számvevők naprakész tudását.

Megújuló teljesítményértékelési rendszer

A 2013. év I. félévének végén befejeződött az **új Teljesítményértékelési Rendszer** kialakítása, mely a szervezet humánpolitikai stratégiájában foglaltakkal összhangban a követelmények egyértelmű megfogalmazásával, teljesítésük számonkérésével a kiváló teljesítményt, a minőséget állítja a középpontba. A számvevői feladatok és a projektek végrehajtását követő, úgynevezett „azonnali értékelés” során a szakmai és személyes kompetenciák mellett sokkal nagyobb hangsúlyt kapott a számvevői részmunkák, az elért eredmények értékelése tekintettel arra, hogy ezek képezik a hasznosulás alapját képező kimeneteket. A bevezetett új rendszer tartalmilag bővült a magatartási normáknak való megfelelés értékelésével, melynek indikátorai az INTOSAI által elfogadott Etikai Kódex (ISSAI30) viselkedési normáin alapulnak.

Beilleszkedési program

Az intézmény azon alapvetésével összhangban miszerint számvevővé válni csak a Számvevőszék falain belül lehet, a szervezet kiemelt hangsúlyt helyezett az új belépők beilleszkedésére, mely egy hat hónapos terminuson átívelő sokrétű program keretében történik meg. Az oktatási-képzési koncepció alapján az új belépők az első terminusban alapo- zó képzéseken vesznek részt, a másodikban az egyes szervezeti egységeken ismerkednek azok feladataival és képzés keretében sajátítják el az ellenőrzés módszertani alapjait, a harmadik terminust pedig a tényleges ellenőrzésekben való részvétel jelenti. A hat hónapos projekt zárásaként a programban részt vevőknek egy tudásszint mérésen is részt kell venni.

A gyakornoki program és utánpótlás

Az ÁSZ 2011-ben indította el a társadalmi felelősségvállalás jegyében gyakornoki programját, melynek célja, hogy a pályakezdő, diplomás fiatalok egy magas szak-

mai színvonalú szervezetben szerzett munkatapasztalattal, nagyobb eséllyel induljanak el a munkaerőpiacon. A program dinamikus fejlődése a 2013. évben sem tört meg és év végén minden 10. alkalmazottat számvevő gyakornokként foglalkoztattunk. Az ÁSZ továbbra is stratégiai fontosságúnak tekinti gyakornoki programját, így olyan koncepció kidolgozására került sor, mely egy többlépcsős pályázati eljárás keretében a programot a munkaerő-utánpótlás szerves részévé tette. A gyakornokok továbbfoglalkoztatására kialakított szempontrendszer alapján az eredményes pályázati eljárást követően, a számvevőkkel szembeni követelményeknek is megfelelő tehetséges fiatalok az ÁSZ-nál folytathatják pályafutásukat, ezzel is biztosítva a kiemelkedő szakmai tudással rendelkező számvevők utánpótlását.

Az esélyegyenlőség jegyében

Az ÁSZ a 2013-14. évekre vonatkozó esélyegyenlőségi tervével összhangban több intézkedést is tett a 2013. évben. Az esélyegyenlőségi szempontok beépültek a felvételi folyamatba, így például fokozott figyelmet fordított a szervezet a négy órás

munkakör előtérbe helyezésére. E körbe sorolható a nyugdíj előtt álló munkavállalókat érintő koncepció elkészítése is, melyben több, a nyugdíjas életre történő felkészülést, a nyugdíjas korba történő átmenetet megkönnyítő program és intézkedés is szerepel. Az ÁSZ belső programokat is szervezett a gyermekáldásban részesülő kollégák számára ezzel is hozzájárulva a családbarát munkahely megteremtéséhez.

Létszám alakulása

Az ÁSZ feladatainak teljesítésére az engedélyezett létszámkeret a 2013. évben változatlanul 598 fő volt. A 2013. évben az átlagos statisztikai állományi létszám 556 fő volt. A 2013. december 31-i munkajogi záró létszám 581 fő volt. Az év folyamán a belépők száma 81 fő, míg a kilépők száma 73 fő volt. A számvevők belső arányának javítása is megtörtént, melynek következtében a számvevői létszám 487 főről 516 főre emelkedett 2012-ről 2013-ra. Ez mintegy 5%-os javulást jelent a számvevők arányának tekintetében.

3.3. A szervezet átláthatósága

Az ÁSZ a transzparencia területén is példát kíván mutatni az ISSAI 10 és 20 nemzetközi standardokban foglaltak maximális érvényesítésével. A ÁSZ működésének átláthatósága két szinten valósul meg: jogszabályi és szervezeti szinten. E szempontból is nemzetközileg példaértékű számvevőszéki törvény került elfogadásra 2011-ben. A törvény rögzítette, hogy az ÁSZ minden jelentése nyilvános, és kimondja, hogy az ellenőrzések módszertanát az ÁSZ maga határozza meg, de köteles azt mindenki számára megismerhetővé tenni. A teljes transzparencia érdekében mindamellett, hogy az összes számvevőszéki jelentés, ellenőrzési terv nyilvános és bárki számára hozzáférhető, a jelentések a 21.

század elvárásainak maximálisan megfelelően digitálisan letölthetők és kereshetők az ÁSZ honlapján. A szervezeti szinten tett intézkedések alapja az a szemlélet volt miszerint az átláthatóság megteremtésének egyik sarkalatos pontja a társadalom megfelelő tájékoztatása. Az állampolgároknak alapvető joguk, hogy megismerjék az „adófizetői forintok” felhasználását. Ennek biztosítása érdekében az ÁSZ 2011 tavaszán létrehozta az ÁSZ Hírportált, melynek segítségével az ellenőrzési folyamat nyomon követhető. Az intézkedési tervekről és a hasznosulás nagyobb lépéseiről is folyamatos tájékoztatást adunk, így biztosított az átláthatóság az ÁSZ saját tevékenységéről.

4. Az Állami Számvevőszék 2013. évi gazdálkodása

Az ÁSZ a költségvetésének végrehajtásáról szóló beszámolóját maga állítja össze, és azt a Kormány változtatás nélkül terjeszti be a központi költségvetés végrehajtásáról szóló törvényjavaslat részeként az Országgyűlésnek. Az intézmény gazdálkodását az Országgyűlés elnöke által közbeszerzési eljárás útján kiválasztott és megbízott független könyvvizsgáló ellenőrzi. A gazdálkodás bemutatása során maximálisan szem előtt tartottuk a vonatkozó nemzetközi standardot (ISSAI20).

A könyvvizsgálói vélemény

A könyvvizsgáló jelentése szerint az Állami Számvevőszék költségvetési fejezet a költségvetési törvényben meghatározott keretek között, a költségvetési előirányzatok nagyságrendjét figyelembe véve gazdálkodott a jogszabályok és a belső szabályzatok betartása mellett.

Az Állami Számvevőszék költségvetési fejezet 2013. évi éves beszámolója a december 31-én fennálló vagyoni, pénzügyi és jövedelmi helyzetéről, valamint ezen időponttal végződő év gazdálkodásának eredményéről a számviteli törvényben foglaltakkal összhangban, megbízható valós képet adnak. Az Állami Számvevőszék költségvetési fejezetről készített független könyvvizsgálói jelentést jelen tájékoztató mellékleteként mutatjuk be.

Feladatellátás fedezete

Az Országgyűlés az ÁSZ 2013. évi feladatainak ellátására a költségvetési törvényben 7 680,8 millió forintot hagyott jóvá, melynek fedezetét 7 660,8 millió forint költségvetési támogatás és 20,0 millió forint saját bevétel biztosította.

Az ÁSZ fejezetnél a főbb költségvetési előirányzatok és teljesítésük alakulása a következő:

Kiemelt előirányzat megnevezése	Eredeti előirányzat	Módosított előirányzat	Teljesítés	Teljesítés/ módosított előirányzat
Személyi juttatás	5 017,4	4 959,3	4 871,2	98,2%
Munkaadókat terhelő járulékok	1 340,9	1 308,9	1 284,9	98,2%
Dologi és egyéb folyó kiadások	1 107,6	969,5	876,1	90,4%
Egyéb működési célú kiadások	-	605,1	451,9	74,7%
Felújítások	41,9	136,7	93,0	68,0%
Beruházások	173,0	549,6	345,6	62,9%
Egyéb felhalmozási célú kiadások	-	1,9	1,0	52,6%
Finanszírozási kiadások	-	-	-	4,4
Kiadások összesen	7 680,8	8 531,0	7 919,3	92,8%
Működési bevételek	18,0	12,3	12,6	102,4%
Felhalmozási bevételek	2,0	9,0	9,0	100,0%
Felhalmozási célú átvett pénzeszközök	-	1,9	1,0	52,6%
Központi, irányító szervi támogatás	7 660,8	7 684,7	7 684,7	100,0%
Előző évi maradvány igénybevétele	-	823,1	823,1	100,0%
Finanszírozási bevételek	-	-	-	0,3
Bevételek összesen	7 680,8	8 531,0	8 530,1	100,0%

Költségvetés végrehajtása

A 2013. évi beszámoló adatai alapján az ÁSZ fejezet 2013. évi kiadásai 7 919,3 millió forintot, bevételei 8 530,1 millió forintot tettek ki. A kiadási és bevételi előirányzatok 92,8%-ban, illetve 100,0%-ban teljesültek. A személyi juttatások és a munkaadókat terhelő járulékok együttes összege a kiadások 77,7 %-át tette ki, a dologi kiadások aránya 11,1 %, a felhalmozási kiadásoké 5,6 %, az egyéb működési célú kiadásoké 5,7 % volt az összes kiadáson belül. Az eredeti előirányzatot az év közben végrehajtott módosítások összesen 850,2 millió forinttal növelték, így a kiadási és bevételi előirányzatok összege 8 531,0 millió forintra módosult, melyből:

- 823,1 millió forint a 2012. évi előirányzat-maradvány igénybevétele,
- 19,2 millió forint a prémiumévek programmal kapcsolatos munkáltatói költségek megtérítése,
- 4,7 millió forint a 371/2011.(XII.31.) Korm. rendeletben meghatározottak alapján fizetett bérkompenzáció összege,
- 1,9 millió Ft a munkáltatói lakáskölcsönök összegéből befolyt törlesztő részesletek összege,
- 1,3 millió forint az OTP-nél vezetett munkáltatói lakáskölcsön számla fel nem használt keretének az előirányzat felhasználási keretszámlára történő áttulajdonosítása miatti módosítás összege.

A rendelkezésre álló kiadási előirányzatok összességében biztosították az intézmény alapfeladatának zavartalan ellátásához szükséges működési, üzemeltetési feltételeket. A 2013. évben mindösszesen 606,7 millió forint maradvány keletkezett, mely összegből 444,8 millió forint a megrendelt, de még ki nem fizetett beszerzések, megindított közbeszerzési eljárások alapján kötelezettségvállalással terhelt előirányzat-maradvány, míg a 2013. évi szabad marad-

vány 161,9 millió forint. Ebből az ÁSZ Gazdálkodó szervezetnél 8,7 millió Ft, a fejezeti kezelésű előirányzatban – a Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló 2012. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2013. évi XCII. törvény 7. § (3) bekezdése szerint 2013. június 30-áig végrehajtott fejezeti tartalékképzési kötelezettség következtében – 153,2 millió Ft a kötelezettségvállalással nem terhelt előirányzat-maradvány. Az ÁSZ benyújtott maradvány elszámolásában kezdeményezte a szabad maradvány összegének visszahagyását a 2013. évben végrehajtott fejezeti tartalék képzési kötelezettség következtében elmaradt beszerzések megvalósítása érdekében, valamint a 2014. évi választások ellenőrzésére tervezett belső erőforrásaink visszapótlása érdekében.

Beruházások és fejlesztések

Az intézmény befektetett eszközeinek könyvszerinti (nettó) értéke 3 219,5 millió Ft-ról 191,2 millió Ft-tal, 3 410,7 millió Ft-ra emelkedett az év során a megvalósított beruházásoknak és fejlesztéseknek köszönhetően. Az intézmény összesen 438,5 millió Ft-ot fordított 2013. évben beruházásokra és felújításokra. Az előző években megkezdett szervezeti és működési megújulás következtében javultak a hatékony munkavégzés feltételei. Az Intézmény a használatában lévő ingatlanok fejlesztése és felújítása eredményeképpen többek között a 2012-2013. évek során több szakaszban a Lónyay utcai irodaház több szintjén egyterű irodák kialakítására került sor, így azonos alapterületen nagyobb alkalmazotti létszám kulturált környezetben történő elhelyezése vált lehetségessé. A 2011-ben elindított költségcsökkentési program eredményeként – a Dunaház IV. szintjének bérleti szerződését megszüntetve – mintegy 550 négyzetméternyi bérlemény került visszaadásra. Megvalósítottuk az Oktatási Központ fűtés-hűtés rendszerének korszerűsítését, az Apáczai Csere János utcai székház udvari belső nyílászáróinak teljes cseréjével pedig energia költségeink csökkenését várjuk. A biztonsági szoftverbe-

szerzések, valamint azok licenceinek megújítása az ÁSZ-nál kezelt és tárolt adatok biztonságát (integritását, bizalmasságát és sértetlenségét) valósították meg. Befejezésre került az előző évben megkezdett átalakítás, a 100 fő feletti telephelyek informatikai hálózatának korszerűsítése, melynek során a gerinchálózatot optikai hálózatra, a hálózat aktív eszközeit pedig korszerű, az IP telefóniát is támogató eszközökre cseréltük. Ugyancsak befejezésre került az ÁSZ IP alapú telekommunikációs rendszerének fejlesztése, ezáltal 400 fő számára távoli elérésen keresztül biztosított a telefonálás lehetősége.

Az IP telefonrendszert az iktatási rendszerrel együttműködő fax szerver egészíti ki. Megtörtént a telephelyeink számítógépes hálózati kapcsolatának migrációja a NISZ Zrt. hálózatába, mellyel megemelkedett az összes telephelyünk számítógépes adatátviteli sebessége. Az elmúlt évben 44 db notebook, és 500 db titkosított pendrive beszerzése, valamint egyéb elavult irodai eszközök cseréje valósult meg.

MELLÉKLET

ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK KÖLTSÉGVETÉSI FEJEZET

Független könyvvizsgálói jelentés

Az Országgyűlés elnökének az Állami Számvevőszék költségvetési fejezet 2013. évi pénzügyi beszámolójáról

Az éves beszámolókról készült jelentés

Elvégeztük az Állami Számvevőszék (1052. Budapest Apáczai Csere János u. 10. PIR-törzsszám: 324766) mellékelt 2013. évi éves beszámolójának a könyvvizsgálatát, amely a tartalomjegyzék szerinti űrlapokból és kiegészítő mellékletből áll. A 2013. december 31-i fordulónapra elkészített könyvviteli mérleg szerint az eszközök és források egyező végösszege 3.892.277 E Ft. A tárgyévi bevétel 8.160.299 E Ft, a tárgyévi kiadás 7.702.672 E Ft, az előirányzat-maradvány 453.500 E Ft, ebből kötelezettségvállalással terhelt előirányzat-maradvány 444.779 E Ft, szabad előirányzat-maradvány 8.721 E Ft,

valamint az Állami Számvevőszék Fejezeti Kezelésű Előirányzata (1052. Budapest Apáczai Csere János u. 10. PIR-törzsszám: 324777) mellékelt 2013. évi éves beszámolójának a könyvvizsgálatát, amely a tartalomjegyzék szerinti űrlapokból és kiegészítő mellékletből áll. A 2013. december 31-i fordulónapra elkészített könyvviteli mérleg szerint az eszközök és források egyező végösszege 153.200 E Ft. A tárgyévi bevétel 369.800 E Ft, a tárgyévi kiadás 216.600 E Ft, az előirányzat-maradvány 153.200 E Ft, ebből kötelezettségvállalással terhelt előirányzat-maradvány 0 E Ft, szabad előirányzat-maradvány 153.200 E Ft Ft.

A vezetés felelőssége az éves beszámolókért

A vezetés felelős az éves beszámolóknak a számviteli törvényben foglaltakkal összhangban történő elkészítéséért és valós bemutatásáért, valamint az olyan belső kontrollokért, amelyeket a vezetés szükségesnek tart ahhoz, hogy lehetővé váljon az akár csalásból, akár hibából eredő lényeges hibás állításoktól mentes éves beszámolók elkészítése.

A könyvvizsgáló felelőssége

Az a mi felelősségünk az éves beszámolók véleményezése könyvvizsgálatunk alapján. Könyvvizsgálatunkat a magyar Nemzeti Könyvvizsgálói Standardokkal összhangban hajtottuk végre. Ezek a standardok megkövetelik, hogy megfeleljünk bizonyos etikai követelményeknek, valamint hogy a könyvvizsgálatot úgy tervezzük meg és hajtsuk végre, hogy kellő bizonyosságot szerezzünk arról, hogy az éves beszámolók mentesek-e a lényeges hibás állításoktól.

A könyvvizsgálat magában foglalja olyan eljárások végrehajtását, amelyek célja könyvvizsgálati bizonyítékot szerezni az éves beszámolóknak szereplő összegekről és közzétételekről. A kiválasztott eljárások, beleértve az éves beszámoló akár csalásból, akár hibából eredő, lényeges hibás állításai kockázatának felmérését is, a könyvvizsgáló megítélésétől függenek. A kockázatok ilyen felmérésekor a könyvvizsgáló az éves beszámoló gazdálkodó egység általi elkészítése és valós bemutatása szempontjából releváns belső kontrollokért azért mérlegeli, hogy olyan könyvvizsgálati eljárásokat tervezzen meg, amelyek az adott körülmények között megfelelőek, de nem azért, hogy a gazdálkodó

ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK KÖLTSÉGVETÉSI FEJEZET

belső kontrolljának hatékonyságára vonatkozóan véleményt mondjon. A könyvvizsgálat magában foglalja továbbá az alkalmazott számviteli politikák megfelelőségének és a vezetés által készített számviteli becslések ésszerűségének, valamint az éves beszámolók átfogó prezentálásának értékelését is.

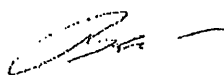
Meggyőződésünk, hogy a megszerzett könyvvizsgálati bizonyíték elegendő és megfelelő alapot nyújt könyvvizsgálói véleményünk megadásához.

Vélemény

Véleményünk szerint az éves beszámolók megbízható és valós képet adnak a gazdálkodó Állami Számvevőszék költségvetési fejezeten belül az Állami Számvevőszék és az Állami Számvevőszék Fejezeti Kezelésű Előirányzata 2013. december 31-én fennálló vagyoni, pénzügyi helyzetéről valamint ezen időponttal végződő év gazdálkodásának eredményéről a számviteli törvényben foglaltakkal összhangban.

Budapest, 2014. március 19.

ELSŐ MAGYAR AUDIT HOLDING
KÖNYVVIZSGÁLÓ ÉS ADÓTANÁCSADÓ KFT

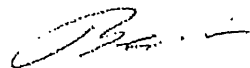


dr. Bernula Pál
ügyvezető

Első Magyar Audit Holding Kft
2143. Kistarcsa Deák Ferenc u. 8.
Nyilvántartásba-vételi szám: 002184



Feicht Ferencné
kamarai tag könyvvizsgáló
Kamarai tagsági szám: 001161



dr. Bernula Pál
kamarai tag könyvvizsgáló
kamarai tagsági szám: 001119