

A Montenegrói Számvevőszék szerepe és helye az új Alkotmányban és a parlamenti demokráciában c. konferencia

Podgorica (Montenegro) 2007. április 3-4.

A számvevőszékek eredményes függetlenségének alapvető jellemzői

(Korbuly Andrea)

Az INTOSAI Kormányzó Tanács 44. ülésén 1998-ban Montevideó-bán létrehoztak egy munkacsoportot, mely a számvevőszékek függetlenségét tanulmányozta. A munkacsoport célul tűzte ki, hogy javaslatokat dolgoz ki a tényleges továbbfejlődés módszereihez és eszközeihez.

A munkacsoport végső Jelentése (2001) tartalmazza a számvevőszékek eredményes függetlenségének alapvető jellemzőit:

- Alkotmányos/törvényes függetlenségi garanciák
 - A számvevőszék vezetőjének kinevezése
 - A számvevőszék vezetőjének felmentése
 - A számvevőszék helyettes vezetőjének kinevezése
 - A számvevőszék elszámolási kötelezettsége
 - Döntés a számvevőszék szervezetéről
 - A számvevőszék gazdálkodásának és/vagy teljesítményének ellenőrzése
 - A számvevőszéki könyvvizsgáló kinevezése
- Működési függetlenség
 - Hozzáférési jogosultság
 - Az ellenőrzési témák, megközelítések és módszerek kiválasztása
- Pénzügyi autonómia
- Vezetési/hivatali függetlenség
 - Munkaerő toborzás és elbocsátás
 - Munkaköri leírások, előléptetés, fegyelmi kérdések, bérezés
 - Szerződéskötés és beszerzések
- Jelentéstételi szabadság

A munkacsoport felkérte a számvevőszékeket, hogy mutassák be, milyen mértékű függetlenséget élveznek a fenti öt kategória, ill. további alkategóriák alapján. A továbbiakban a fentemlített jellemzőket alapul véve bemutatom a magyar számvevőszék helyzetét.

Alkotmányos/törvényes függetlenségi garanciák

A számvevőszék vezetőjének, helyettes vezetőjének kinevezése és felmentése

Az Alkotmány értelmében az ÁSZ elnökét az Országgyűlés választja meg. Törvény szabályozza az elnök hivatali idejét. Az ÁSZ függetlenségét erősíti, hogy a rá vonatkozó törvény szerint az elnökét, az alelnökeit az Országgyűlés 12 évre választja meg. A törvény meghatározza a választott tisztségviselők hivatalból történő elmozdítására, visszahívására vonatkozó szabályokat. Az ÁSZ vezetőire és a számvevőkre szigorú összeférhetlenségi szabályok vonatkoznak.

A számvevőszék elszámolási kötelezettsége

A magyar Állami Számvevőszék az állam legfőbb pénzügyi ellenőrző szerve, csak az Országgyűlésnek és a törvényeknek van alárendelve.

Az ÁSZ függetlenségét a Magyar Köztársaság Alkotmánya és az Állami Számvevőszékről szóló törvény biztosítják. Az ÁSZ feladatkörében általános hatáskörrel rendelkezik. Ellenőrzési hatáskörét és feladatait az Alkotmány, a rá vonatkozó törvény, valamint más törvények határozzák meg.

Döntés a számvevőszék szervezetéről

Az ÁSZ elnöke javaslatot tesz az Országgyűlésnek az Állami Számvevőszék szervezeti felépítésére.

A számvevőszék gazdálkodásának és/vagy teljesítményének ellenőrzése, a könyvvizsgáló kinevezése

Az ÁSZ törvény értelmében az Állami Számvevőszék gazdálkodását az Országgyűlés elnöke által pályázat útján megbízott független könyvvizsgáló ellenőrzi. Ezek a szabályok 2004 óta hatályosak.

Működési függetlenség

Az ellenőrzési témák, megközelítések és módszerek kiválasztása

Az ÁSZ részrehajlás nélkül, politikai befolyástól mentesen végzi ellenőrzési munkáját. Az ÁSZ elnöke a vonatkozó törvények keretei között szabadon dönt az ellenőrzési feladatokról, módszerekről, az egyes ellenőrzési megközelítésekről. A törvények keretein belül szabadon határozza meg a számvevőszéki munka prioritásait, az ellenőrzések programját és az elvégzendő ellenőrzések céljainak megvalósítását szolgáló módszereket. Egyes kötelező ellenőrzési feladatok esetében a vonatkozó törvény előírásokat tartalmaz az ellenőrzések végrehajtásának gyakoriságára, illetve a jelentések Országgyűléshez történő benyújtásának határidejére.

Az elnök meghatározza az ÁSZ éves ellenőrzési tervét. Minden évben megküldjük az ÁSZ éves ellenőrzési tervét az Országgyűlés számvevőszéki ügyekkel foglalkozó Bizottságának véleményezésre.

Az ÁSZ országgyűlési határozat alapján teljesíti az Országgyűlés vizsgálatokra irányuló felkéréseit. Az ÁSZ elnöke dönt a Parlament döntése alapján induló vizsgálatok részletes céljáról és módszereiről is.

A törvények értelmében az ÁSZ ellenőrzést végezhet a Kormány kérésére. A közigazgatási hivatalok vezetői kezdeményezhetik a helyi önkormányzatnál végzett törvényességi ellenőrzéseik tapasztalatai alapján az önkormányzati gazdálkodást érintő számvevőszéki ellenőrzés lefolytatását.

Ezekben az esetekben a kezdeményezett ellenőrzések teljesítéséről az ÁSZ elnöke dönt. Az országgyűlési határozat, a felkérések és kezdeményezések alapján történő ellenőrzések esetében is az ÁSZ elnöke dönt az ellenőrzések részletes céljairól, módszereiről.

Az ÁSZ függetlensége szem előtt tartásával gondoskodik arról, hogy az ellenőrzött szervezetek tisztában legyenek ellenőrzési felhatalmazásával, ellenőrzési módszereivel és eljárásaival a kiegyensúlyozott, korrekt munkakapcsolatok érdekében. A jó munkakapcsolatok elősegítik az ellenőrzés során az információkhoz való hozzájutást, az ellenőrzött részéről esetlegesen felmerülő problémák, véleményeltérések tisztázását.

A vonatkozó törvényi előírás szerint az ellenőrzött szervezet vezetője az ellenőrzési megállapításokra észrevételt tehet. Az ÁSZ az ellenőrzött szervezetnek a tényekre vonatkozó megalapozott észrevételeit veszi figyelembe. Az ÁSZ ellenőrzési javaslatai kialakításánál, továbbá minden más esetben is véleményének kifejtésénél megőrzi függetlenségét. Nem avatkozik bele a végrehajtó hatalom, illetve az ellenőrzött szervezet tevékenységébe.

Hozzáférési jogosultság

Az ÁSZ számvevője számára törvényi előírás biztosítja, hogy az ellenőrzött szervezet bármely helyiségébe beléphet, iratokat és más dokumentációkat kérhet, foglalhat le, illetve a szervezet bármely dolgozójától szóban vagy írásban felvilágosítást kérhet. A hozzáférési jogosultság minden ellenőrzéshez szükséges információ tekintetében biztosított. Az ÁSZ törvényi felhatalmazása szerint a közpénzek, közvagyon felhasználását a végső felhasználóig ellenőrizheti, az ellenőrzéshez szükséges információkat az adott információval rendelkező személyektől vagy szervezetektől megszerezheti függetlenül attól, hogy azok a köz vagy magánszférába tartoznak-e.

Az ellenőrzést végző személy az adatokba akkor is betekinhet, ha államtitkot, szolgálati titkot vagy egyéb titkot tartalmaznak, azokról másolatot, kivonatot készíthet. Az ellenőrök helyszíni ellenőrzést is végezhetnek.

Számvevő függetlensége

A számvevőnek függetlenül és tárgyilagosan kell végeznie munkáját. A függetlenség mindenekelőtt azt jelenti, hogy a számvevő befolyásmentesen, az ellenőrzési standardok és etikai normák szerint végzi feladatait. Ellenőrzési megállapításait, következtetéseit és minősítő véleményét szakmai megítélése szerint, megfelelő gondossággal alakítja ki.

A számvevőnek nem elég függetlennek lennie, hanem annak is kell látszania. Kerülnie kell ezért minden olyan helyzetet és körülményt, amely alkalmat adhat másoknak függetlensége megkérdőjelezésére.

Nem lehet ellenőrzésre kijelölni egy adott szervezethez az ÁSZ azon munkatársait, akik szoros rokonsági vagy egyéb, az objektivitást veszélyeztető kapcsolatban állnak az ellenőrzött szervezet vezetésével.

Az ÁSZ munkatársai nem vehetnek részt az ellenőrzött szervezetek vezetésében, tevékenységében. Az ellenőrzést végző személyek nem lehetnek irányító testületek tagjai. Az ÁSZ munkatársai nem adhatnak utasításokat az ellenőrzött szervezet munkatársainak feladataikkal kapcsolatban. A számvevőnek tanácsadás esetében is nyilvánvalóvá kell tennie, hogy az általa nyújtott tanácsok csak ajánlások.

Pénzügyi autonómia

Az ÁSZ a központi költségvetésben önálló fejezet. A fejezet költségvetésére vonatkozó javaslatot az ÁSZ állítja össze, amit a Kormány a központi költségvetési törvényjavaslat részeként előterjeszt az Országgyűlésnek. Az éves költségvetést a Parlament hagyja jóvá.

Ez garanciát ad a Kormánytól való pénzügyi függetlenségre. A fenti szabályok 2004 óta hatályosak. 2004 előtt a pénzügyi függetlenség nem volt teljes mértékű.

Vezetési/hivatali függetlenség

Munkaerő toborzás és elbocsátás

Az ÁSZ törvény keretei között az ÁSZ szabadon dönt a munkaerő alkalmazásáról. Az egyetlen törvényes előírás, hogy a számvevőnek felsőfokú végzettséggel kell rendelkeznie. Ha a vizsgálatokhoz olyan speciális szakmai ismeretekre van szükség, amellyel a számvevők nem rendelkeznek, ezeket - a gazdaságossági

szempontok figyelembevételével - az ÁSZ szakértők szerződéses alapon történő alkalmazásával biztosítja. Ha az ellenőrzéshez szakértő munkájára van szükség, meg kell vizsgálni a szakértő függetlenségét, tárgyilagosságát és szakmai hozzáértését.

Munkaköri leírások, előléptetés, fegyelmi kérdések, bérezés

Az ÁSZ szervezetére, működésére vonatkozó szabályokat, feladat és felelősségi köröket és adminisztratív eljárásrendeket - a vonatkozó törvény keretei között - a Szervezeti és Működési Szabályzat, ügyrendek, elnöki, főtitkári utasítások írják elő.

Az ÁSZ küldetését, céljait és fejlesztési feladatait stratégiában határozza meg. Az ÁSZ négyévente felülvizsgálja és aktualizálja a szervezet stratégiáját. Ebben meghatározza ellenőrzési tevékenységének fő irányait, szakmai, szervezetfejlesztési céljait és az ehhez szükséges alapvető feltételeket.

Az ellenőrzési munkára vonatkozó általános szakmai követelményeket, valamint e követelmények teljesítésének módjait átfogóan az ÁSZ Magatartásszabálygyűjteménye, az Ellenőrzési Elvek és Standardok, valamint az Ellenőrzési Kézikönyv határozzák meg.

A számvevők bérezését az ÁSZ törvény és a Köztisztviselők jogállásáról szóló törvény szabályozza. A szakértők díjazása az ÁSZ törvényben nem szerepel.

Az Állami Számvevőszék elnöke az ÁSZ törvény értelmében, a megállapított személyi juttatások előirányzatán belül, munkája értékelésétől függően, a számvevő alapilletményét legfeljebb 40%-kal megemelheti, vagy legfeljebb 20%-kal csökkentett mértékben állapíthatja meg.

Szerződéskötés és beszerzések

A költségvetési előirányzatoknak megfelelően az ÁSZ-nak joga van berendezési tárgyakat vásárolni.

Jelentéstételi szabadság

Az ÁSZ nagyfokú jelentéstételi szabadsággal rendelkezik. Az ÁSZ éves jelentését, valamint összes jelentését nyilvánosságra hozza, megküldi azokat a Parlamentnek. Csupán a titoktartással (állam vagy üzleti titok) kapcsolatos néhány korlát van a jelentések tartalmával kapcsolatban. A számvevő a tudomására jutott állami, bank-, értékpapír-, üzleti és szolgálati titkot köteles megőrizni, azt külön felhatalmazás nélkül harmadik személynek nem adhatja át és feladatkörén kívül nem használhatja fel.

Az ÁSZ jelentések javaslatokat tartalmaznak. A jelentéseket el kell juttatni az ellenőrzött szervezethez észrevételek megtételére. A számvevőszéki jelentésben foglalt javaslatok és ajánlások megvalósítása azok címzettjeinek felelősségi körébe tartozik.

Az ÁSZ széles körű tájékoztató tevékenységet folytat többek között az interneten keresztül a honlapja, a közvetlen elektronikus elérhetőségű „nyílt napok” segítségével, valamint publikációk megjelentetésével.

Összefoglalás

A magyar ÁSZ széleskörű függetlenséget élvez. Mint ahogy korábban bemutat-
tam, a függetlenség elemei fokozatosan fejlődtek az ÁSZ törvény módosításának
megfelelően.

Köszönöm figyelmüket.