

Kiemelt helyen az átláthatóság kérdése

Interjú Domokos Lászlóval, az Állami Számvevőszék elnökével

Focusing on transparency

Interview with László Domokos, the Chairman of the Hungarian State Audit Office

■ Hogyan értékelték a zárszámadás ellenőrzésekor a 2010. évi költségvetést?

– A 2010. évi költségvetést alapjaiban határozta meg, hogy végrehajtása két kormányzati ciklushoz kapcsolódott. A korábbi választási évek tapasztalatainak tükrében különösen nagy eredménynek tekinthető, hogy az év első felében látott nehézségek ellenére sem szállt el a költségvetési hiány. A 2010-es költségvetés elsősorban a második fél évben hozott intézkedések következtében egy kézben tartott büdzsé volt, a hiányszám hozzávetőlegesen a tervezettnek megfelelően alakult. Az államháztartás pénzforgalmi hiánya 1121,5 milliárd forint, azaz a GDP 4,2 százaléka lett. Ez alig valamivel több, mint 60 milliárd forinttal haladta meg az eredeti előirányzatot, szemben a korábbi évek több százmilliárd forintos eltéréseivel. A hiányszám tartása azért volt különösen fontos, mert e nélkül nem javítható a magyar gazdaságpolitika hitelessége. A tetemes költségvetési hiány éveken át a magyar gazdaságpolitika alapbűne volt. A magas kamatfelárakban, a versenytársainkkal szembeni pozícióvesztésben ma is ennek az árát fizetjük meg. A 2010-es nemzetgazdasági elszámolások kiadási és bevételi előirányzatainak teljesítési adatai megbízhatónak bizonyultak. Általános és több éve hangoztatott kritikánk, hogy a hosszú távú kötelezettségvállalások összefoglaló bemutatása hiányzik, és ez sajnos most is így volt. Gondot jelent, hogy a prezentációs rendszer nem támogatja megfelelően az információtartalom állandóságát, az átláthatóságot, az évek közötti összevetést és a folyamatokról való képalkotást, ideértve a célok és azok teljesülésének követhetőségét. Az ÁSZ ezért elkerülhetetlennek látja az összefüggések és adatok minél teljesebb körű bemutatását.

■ A légszennyezés ellen és a klímapolitika terén tett intézkedések hatásának



ellenőrzésekor milyen álláspontra jutottak?

– Az ÁSZ ellenőrzése a 2006 és 2011 közötti időszakra terjedt ki, és mintegy 484 milliárd forint hazai és EU-forrás hasznosulását értékeltük. Megállapítottuk, hogy a vonatkozó nemzetközi célkitűzések a hazai stratégiákba és programokba beépültek, de nem készült el a légszennyezés csökkentésére vonatkozó stratégia, nem jelent meg az éghajlatvédelmi keretörvény és egyéves késéssel született meg a Nemzeti Éghajlat-változási Program. Problémát jelent, hogy nem mindig jelöltek ki a célok megvalósulásának mérését lehetővé tevő indikátorokat, így a programoknak a levegőminőségre, a kibocsátások alakulására gyakorolt hatásának értékelésére nem is igazán volt mód. A légszennyezés hatósági nyomon követésének feltételeit is kedvezőtlennek ítéltük: forráshiány miatt csökkent a szakmai létszám, megszűnt öt laboratórium, nem volt korszerű a monitoring-hálózat.

■ “What was your assessment of the 2010 budget after auditing the final accounts?”

“The 2010 budget was largely determined by the fact that its execution was associated with two governmental terms. With experiences from previous years in mind, it is a significant achievement that in spite of the difficulties in the first half of the year, the budget deficit has not soared. This budget was held under control, mostly due to actions taken in the second half of the years. The deficit number has more or less turned out as planned. The turnover deficit of the state budget was 1121.5 billion forints, which represents 4.2% of the GDP. This exceeds the previous target number by slightly more than sixty billion, compared to the hundreds of billions in previous years. Maintaining this level of the deficit value was important for improving the credibility of Hungary’s economic policies. The substantial budget deficit was considered the greatest fault of Hungarian economic policies. We are still paying the price for this in high added costs for interest and our loss of market positions to our competitors.

Fulfillment data on the expense and income goals of the 2010 budget seems to be reliable. It has been one of our ongoing points of criticism for years that the comprehensive description of long term commitments has been missing, and unfortunately, this has not changed at all. It is a problem that the presentation system does not support constancy in information content, transparency, comparison and overviewing processes, including keeping track of objectives and their fulfillment. Thus, the Office considers the extensive exploration of data and co-dependencies indispensable.”

■ “What is your position on the effects of actions in climate policies, including curbing air pollution?”

■ **Nemrég ön az orosz föderációs számvevőszék elnökét, Szergej Sztjepasint fogadta, milyen egyezmények születtek?**

– Szergej Sztjepasin látogatása kiemelkedő esemény volt az Állami Számvevőszék életében. Nagy megtiszteltetés volt fogadnom az orosz számvevőszék első emberét, aki jelenleg a számvevőszékek világszervezete, az INTOSAI Nemzeti Teljesítménymutatók Munkacsoportját vezeti, 2002–2005 között pedig az európai számvevőszékek nemzetközi szövetségének, az EUROSAI-nak volt az elnöke. A látogatás szimbolikus jelentőségét az is növelte, hogy Sztjepasin úr az Orosz Könyves Szövetség elnöke is, így közvetlen szerepe volt abban, hogy a II. világháborúban hadizsákmányul esett sárospataki könyvgyűjtemény 2006-ban hazakerülhetett Magyarországra. A kétoldalú elnöki találkozón szó volt a megújított és megerősített magyar Költségvetési Tanácsról, illetve az új számvevőszéki törvényről, Sztjepasin úr pedig érdeklődött az Integritás projekt céljairól és fejleményeiről is. Egyetértettünk abban, hogy a válság kibontakozását követően a költségvetési fegyelem betartatása kiemelt feladat, amelyet a számvevőszékeknek is szorgalmazni kell. A mostani találkozó egy intenzív együttműködés kezdete, amit az is mutat, hogy Sztjepasin úr látogatásra hívta meg az ÁSZ elnökét és javasolta, hogy 2012-ben egy közös rendezvény során értékeljük a Költségvetési Tanács működését, illetve a korrupció megelőzését célzó projekt előrehaladását.

■ **Hogyan javítható a pártok gazdálkodásának és kampányfinanszírozásának átláthatósága és elszámoltathatósága?**

– A pártok gazdálkodása és a kampányfinanszírozás témaköre húsz éve napirenden van. A szakmai és politikai feltételek most lettek újból adottak ahhoz, hogy ez a kiemelkedően fontos kérdés egy szakmailag átgondolt kétharmados törvény megalkotásával rendeződjön. A felelős közpénz-gazdálkodás elősegítését célul kitűző ÁSZ minden olyan kezdeményezést támogat, amely az átláthatóságot és az elszámoltathatóságot javítja. Ezt a szemléletet követve az ÁSZ Kutató Intézete szeptember elején konferenciát rendezett a pártfinanszírozásról, amelyen a számvevőszék mellett tudományos kutatók és civil szervezetek is kifejtették véleményüket a szabá-

“The assessment of the State Audit Office concerns the period between 2006 and 2011, and we have audited the utilization of 484 billion forints of Hungarian and EU funds. We came to the conclusion that any applicable international objectives are integrated into Hungary’s strategy and programs. However, the strategy aiming to reduce air pollution has not been prepared, the Climate Protection Framework is not yet complete, and the National Climate Change Program has been published a year later than scheduled.

It is problematic that indicators that would allow the measurement of the completion of projects have not been defined. Thus, there was no real way of assessing the effect programs have on air quality and emissions. We also consider the circumstances surrounding tracking of air pollution by the authorities inadequate. Budget cuts have decreased the number of professional staff members, five laboratories have closed and there was no state-of-the-art monitoring system in place.”

■ **“You have recently hosted the Chairman of the Russian Federation’s Audit Office, Sergey Stepashin. What agreements have you signed?”**

“The visit of Sergey Stepashin was an outstanding event at the State Audit Office. It was an honor to host the number one leader of the Russian audit office, who is currently also the head of the International Organization of Supreme Audit Institutions’ (INTOSAI) Working Group of Key National Indicators, and was the president of the European Organization of Supreme Audit Institutions (EUROSAI) between 2002 and 2005. The symbolic importance of the visit was further increased by the fact that Mr. Stepashin is also the Chairman of the Russian Book Association and had a direct part in returning the Sárospatak book collection intact in 2006, which was taken from Hungary in World War II as the spoils of war. At the bilateral meeting, the chairmen discussed the renewed and improved Hungarian Budget Council as well as the new state audit law, while, Mr. Stepashin inquired about

the objectives and achievements of the Integritás (Integrity) project. We agree on the need for focusing on budgetary discipline now due to the crisis, and that this has to be emphasized by the State Audit Office. The recent meeting was the beginning of an intensive cooperation, which is evidenced by Mr. Stepashin inviting the chairman of the Office to a visit and recommending that we should assess the operation of the Budget Council at a joint event in 2012, along with the progress of the project for fighting corruption.”

■ **“How can the transparency and accountability of parties and campaign financing be improved?”**

“The issue of party and campaign financing has been on the agenda for twenty years. Professional and political circumstances have once again turned appropriate for addressing this crucial issue by drafting a well thought-out bill that could be passed using the supermajority. With responsible handling of public funds in mind, the Office supports every initiative that supports transparency and accountability. Following this perspective, the Research Institute of the State Audit Office has held a conference in early September



lyozás fontos kérdéseiről. A számvevőszék egy évtizede javasolja a kormánynak a párt- és kampányfinanszírozás átláthatóvá tételét célzó törvénymódosítást, tennivaló ugyanis bőven akad. Az ÁSZ ellenőrzései szerint a pártok törvény által előírt éves pénzügyi beszámolója nem biztosítja a gazdálkodás átláthatóságát, összehasonlíthatóságát és értékelhetőségét, mivel a párttörvény előírása nincs figyelemmel a számviteli törvény egységes követelményére. Gondot jelent, hogy a választások finanszírozása nem különül el a pártok gazdálkodásától, hiányoznak a zártság, azonosíthatóság garanciális szabályai, nincs előírás a források és felhasználások közlésére. Számos olyan törvénysértéssel találkozunk ellenőrzéseink során, amelyeket gyakorlatilag jogi retorzió nélkül követhettek el a pártok, és sok olyan kiskapu létezéséről is tudunk, amelyek könnyen kihasználhatók a kampányfinanszírozás során. Jellemző például, hogy a pártok a kijelölt határidőre megfelelő szankció hiányában nem teszik közzé beszámolóikat, amelyek egy-két kivétellel nem is valósak, nem is megbízhatóak. A fentiekből adódóan az ÁSZ mindenekelőtt a megbízható, valós alapokra épülő átlátható pártbeszámolás jogszabályi hátterének kialakítását, az ellenőrzési hatáskör szélesebb alapokra helyezését és a visszatartó erejű szankciórendszer kialakítását javasolja.

■ **Megszületett az új ÁSZ-törvény, beavatná olvasóinkat egy-két újításba, törvényváltozásba?**

– Az Országgyűlés 2011. június 20-án fogadta el az Állami Számvevőszékről szóló új törvényt, amely 2011. július 1-jén hatályba is lépett. Az új jogszabály azt a célt szolgálja, hogy a számvevők eredményesebben tudjanak dolgozni, azaz az eddigieknél is hatékonyabban tudjanak fellépni az adófizetők pénzének és vagyonának védelme érdekében. Az új magyar számvevőszéki törvény megtartja a hivatali típusú számvevőszéki jelleget, és azon sem változtat, hogy az ÁSZ továbbra is az Országgyűlésnek van alárendelve. A jogszabály azonban érezhető változást is hoz, kiszélesíti ugyanis az ÁSZ ellenőrzési jogosítványait, jelentős mértékben megerősíti a szervezet függetlenségét, és a jelenleginél is átláthatóbbá teszi a számvevőszéki munkát. A számvevőszék megerősített jogosítványai azt a célt szolgálják, hogy ne maradhassanak következmények nélkül az ellenőrzések. Az új magyar jogszabály kimondja, hogy az ellenőrzések lefolytatása és megtervezése érdekében az ellenőrzött szervezetnek együtt kell működnie a számvevőkkel, meg kell adnia az ellenőrzéshez szükséges tájékoztatást, rendelkezésre kell bocsátania a szükséges dokumentumokat és köteles intézkedési tervet készíteni a számve-

vőszéki megállapítások alapján. A számvevőszéki munka hatékonyságát nagyban növeli, hogy a számvevőszéki ellenőrzéssel kapcsolatos kötelezettségek megszegéséért a bíróság a jövőben akár három évig terjedő szabadságvesztést is kiszabhat. A számvevőszék hatékony munkavégzéséhez elengedhetetlen a független működés, az új ÁSZ-törvény pedig komoly előrelépést jelent ebből a szempontból. A törvény például kimondja, hogy az Állami Számvevőszék költségvetése nem csökkenhet nominális értelemben egyik évről a másikra, pluszfeladatot törvény pedig csak úgy adhat a számvevőszéknek, hogy az ehhez szükséges pénzügyi fedezetet is biztosítja. A függetlenséget garantálja, hogy a számvevői illetményalap elszakad a köztisztviselői illetménytől, illetve hogy az ÁSZ az ellenőrzések szakmai szabályait, módszereit maga alakítja ki. Az új ÁSZ-törvény kiemelt helyen kezeli az átláthatóság kérdését is, ami megfelel a nemzetközi sztenderdeknek. A jogszabály rögzíti, hogy a számvevőszék minden jelentése nyilvános. A transzparenciát növeli az is, hogy a törvény letisztult belső szervezeti struktúrát hozott létre, és a korábban a főtitkár kezében lévő operatív jogosítványokat újra visszarendelte az elnökhöz, azaz egységesítette az ÁSZ irányítását.

Kolozsi Pál Péter

on party financing. In addition to the Office, there were also scientific researchers and NGOs which could voice their opinions on the key issues of regulation.

The State Audit Office has been submitting recommendations to the governments during the past decade for a law that would make party and campaign finances transparent, since there is much to do. According to the audits of the Office, the annual financial report of the parties that is dictated by law does not ensure the ability to transparently overview, compare and audit their finances since the party law disregards the uniform requirements of the audit law. It is a problem that election financing is not separate from party economics; furthermore, regulations that would guarantee closed and identifiable procedures are absent. There is no regulation that would define the requirement of reporting funds and resources. During the course of our audits, we have encountered several cases of illegal activities committed by the parties without any legal repercussions, as well as several exploits of the system which can be easily taken advantage of in campaign financing. For example, the parties often do not present their reports before the deadline due to there being no appropriate sanctions, and even if they do, these do not correspond to reality and are unreliable, with a couple of exceptions.

Due to these, the State Audit Office recommends the development of a framework for a dependable, realistic and transparent party report law, the extension of audit authority and the introduction of a deterrent system of sanctions.”

■ **“The new State Audit Law has been passed recently. Would you please inform our readers of a few innovations and changes?”**

“On June 20, 2011, the National Assembly passed the law on the State Audit Office, which came into force on July 1, 2011. The aim of the new law is to make the work of the auditors more effective, which means improving their ability to protect the money and assets of the taxpayers.

The new Hungarian state audit law will keep the office aspect of the State Audit Office, and will not change the fact that the Office is subordinate to the National Assembly. However, this law introduces significant changes as well by expanding the auditing jurisdiction of the Office, significantly fortifies the organization’s independence, and makes our work even more transparent.

The expanded jurisdiction and authority of the Office serve to ensure that audits do not remain without consequences. The new Hungarian law declares that the organization be-

ing audited must cooperate for the audit to be carried out successfully, including presenting the necessary documents and preparing a plan of action based on the conclusions of the Office. The fact that sentences of up to three years behind bars can be handed out for not meeting the requirements of state audits.

Independent operation is indispensable for effective operation of the State Audit Office, and the new law presents significant improvements in this respect. For example, it declares that the budget of the Office may not be decreased nominally from one year to the other, and laws may only issue additional tasks to the Office along with allocating the funds necessary for its completion. Independence ensures that the remuneration of Office employees will differ from that of other public servants, as well as that the Office will develop its own professional rules and methods.

The new law places special emphasis on transparency, in accordance with international standards. It declares that all reports of the State Audit Office are public. Transparency is further increased by the fact that the law establishes a clear-cut internal organizational structure and re-allocates the operative jurisdiction of the chief secretary to the chairman, thereby unifying the control of the State Audit Office.