

Új kihívások a számvevőszéki ellenőrzéssel szemben

New Challenges in the Audits Performed by a Supreme Audit Institution

Összefoglalás

Dolgozatában az Állami Számvevőszék elnöke bemutatja a számvevőszéknek a dolgozókkal közösen kidolgozott új középtávú stratégiáját. A jövőkép vezérelt, érték alapú stratégia új válaszokat ad a számvevőszéki ellenőrzéssel szembeni régi kihívásokra és szembenéz számos új kihívással is. Az értekezés kiemeli, hogy a szilárd szakmai alapokra helyezett ellenőrzéseknek értéket kell teremteniük és hozzá kell járulniuk a közpénzügyek átláthatóságának, rendezettségének előmozdításához, valamint a „jó kormányzáshoz. (A dolgozat megírását követően az Országgyűlés elfogadta a Számvevőszékre vonatkozó új törvényt – a szerkesztő megjegyzése.)

Summary

In his paper, the President of the State Audit Office of Hungary (SAO) presents the new medium-term strategy of the SAO, elaborated with the participation of its staff. The vision-guided, value-based strategy gives new answers to the old challenges in the audits performed by the audit institution and faces several new challenges. The presentation highlights that the audits based on solid professional standards have to create value and contribute to the promotion of transparent and sound management of public finances, as well as good governance. (After the paper the Hungarian Parliament adopted a new Law about State Audit Office – by editor.)

Bevezetés

Az Állami Számvevőszéknek (a továbbiakban ÁSZ) sok régi kihívásra kell új válaszokat adnia, és szembesül számos új kihívással is. A válaszok megkeresésére kiváló lehetőséget nyújtott, hogy az ÁSZ korábbi stratégiája 2010-ig tartott, azaz új stratégiát kellett

megfogalmazni. Az ÁSZ tapasztalt munkatársai és az új vezetés együtt dolgozott az új stratégia kimunkálásán. E közös gondolkodás eredményeként születet meg 2010 decemberére az ÁSZ új stratégiája, amely az ÁSZ honlapján mindenki számára hozzáférhető.

A tervezési szakirodalom a stratégia két típusát különbözteti meg: az evolutív stratégiát és a jövőkép-vezérelt stratégiát. Az evolutív stratégia lényege a bázisalapú tervezés. Jellemzői a lassú léptekkel haladás, a kockázatkerülés, valamint a hagyományos tervezési szemlélet érvényesítése. A jövőkép-vezérelt stratégia esetén egy jól kidolgozott jövőképnek kell rendelkezésre állnia, mely kiindulási alapként szolgál egy olyan jövőbeli állapot eléréséhez, amelyben a szervezet teljesebben tölti be küldetését. Az ÁSZ ez utóbbi megközelítési módot választotta.

A kiindulópont tehát a küldetés, ami így hangzik: „Az Állami Számvevőszék küldetése, hogy szilárd szakmai alapon álló, értékteremtő ellenőrzéseivel előmozdítsa a közpénzügyek átláthatóságát, rendezettségét, és járuljon hozzá a „jó kormányzáshoz”. A stratégia az ÁSZ jövőképét a következőképpen fogalmazza meg: Az állampolgárok bizalmát élvező, szakmai tekintéllyel rendelkező Állami Számvevőszék ellenőrzéseivel és tanácsaival támogatja az Országgyűlést. Javasataival a közpénzek és a közvagyon szabályos, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását, használatát segíti.

Mind a küldetés, mind a jövőkép megfogalmazását hosszas szakmai vita előzte meg, amelyben nemcsak a vezetők, hanem a számvevők is részt vettek. Megvizsgáltuk több más ország számvevőszékének jelmondatát és jövőképét is. Miért? Azért, mert olyan megfogalmazásra törekedtünk, amely egyszerre időálló és aktuális, azaz érvényes lesz az egész középtávú stratégiai időszak alatt, ugyanakkor választ ad az új kihívásokra is. Melyek ezek?

1. kihívás: az ellenőrzések szilárd szakmai alapokra helyezése

Küldetésünk megfogalmazásából kitűnik, hogy az ÁSZ szilárd szakmai alapon álló ellenőrzéseket kíván folytatni. Ebben látszólag nincs semmi rendkívüli. Csakhogy a szakmai alapok állandóan változnak: módosulnak a különböző jogszabályok, az érintettek új trükkökkel alkalmazkodnak a változásokhoz, szaporodnak az ún. pénzügyi innovációk a közpénzügyek területén is, EU-tagságunk következtében az állami fejlesztések jelentős részét közösségi források finanszírozzák. Következésképpen szilárd szakmai alapon az a szervezet áll, amely képes ellenőrzési módszereit folyamatosan korszerűsíteni, figyelembe véve a nemzetközi standardokat és a legjobb gyakorlatokat, reagálva a hazai környezet változásaira. A Vidámpark forgó hordóján való áthaladáshoz hasonlíthatom ezt, aki azon a szokásos egyenes lépéseivel akar áthaladni, az orra bukik, csak a hordó forgását követve lehet szilárd léptekkel keresztülmenni a hordón. Az első kihívás tehát az ellenőrzés szakmai alapjainak megújítása, amely során a megőrizve meghaladni elvét szeretnénk követni. Erre a kihívásra válaszul a stratégiászámos szakmai, módszertani feladatot határoz meg.

Felidézem a legfontosabbakat:

- A következetes elszámoltatás tekintetében a zárszámadás ellenőrzésének kiemelt szerepe van. A feladat hatékonyabb és eredményesebb megvalósítása érdekében az ÁSZ az eddigőtől eltérő megközelítésű, tartalmú és eljárású ellenőrzési modellt alakít ki.
- A költségvetés véleményezése új hangsúlyokat kap, figyelemmel a környezeti változásokra, az Európai Uniónak a tagországok költségvetésének előzetes egyeztetésére vonatkozó, bevezetendő szabályaira.
- Az önkormányzatok ellenőrzése során azok pénzügyi-gazdasági helyzetét értékeli, kockázatait feltárja, valamint az ellenőrzések helyszíneit objektív mutatórendszer alapján választja ki.
- A hatékony és magas színvonalú feladatellátás alapfeltétele a célokhoz, feladatokhoz illeszkedő módszertan kidolgozása, továbbfejlesztése, valamint a folyamatos, minőségközpontú módszertani fejlesztés fenntartása, a jó nemzetközi gyakorlat adaptálása. Az ÁSZ hozzájárul az ellenőrzési módszertan nemzetközi standardjainak fejlesztéséhez és ellenőrzéseiben az elfogadott standardoknak megfelelően jár el.

Az utolsó mondathoz szeretnék kommentárt fűzni. Az ÁSZ munkájának az egyik sajátossága, hogy számvevőszékből, vagy, ahogy nemzetközi terminológiával nevezik legfőbb ellenőrző szervből egy országban – értelemszerűen – csak egy van. Következésképpen a számvevőszéki ellenőrzés módszertanát az országon belül mástól nem lehet megtanulni. Ezért nagyon lényeges a nemzetközi együttműködés az ellenőrzési standardok kidolgozásánál. Ez egy kétirányú utca: tanulunk is másoktól, de át is adjuk más számvevőszékeknek a saját tapasztalatainkat. Az Európai Unió, de most már a Visegrádi Együttműködés keretében is a tanulás ún. koordinált ellenőrzések keretében is megvalósul, azaz több tagállam ellenőrző szervei ugyanazt a témát vizsgálják a saját országokban, és közben ellenőrzési programjaikat összehangolják, tapasztalataikat kicserélik. Néhány példa a nemzetközi tanulási folyamatra:

- Az elmúlt években képviseltettük magunkat az INTOSAI¹ független külső szakértői értékelésekkel, pénzügyi ellenőrzési irányelvekkel és a belső kontrollal foglalkozó albizottságaiban, valamint a Privatizációs, Gazdasági Szabályozási és PPP Munkacsoportban, a Pénzügyi Világválság Munkacsoportban, a Nemzeti Teljesítménymutatók Munkacsoportban.
- Az EUROSAI² tagjaként 2010-ben sikeresen befejeztük a minőségirányítás javítását célzó jó gyakorlatokat bemutató útmutató kidolgozását. A katasztrófák megelőzésére és következményeik felszámolására elkülönített pénzalapok ellenőrzésére 2008-ban létrehozott munkacsoporton belül csatlakoztunk az azonos tárgyban lefolytatandó koordinált ellenőrzéshez, amelynek elvégzését 2010 végén meg is kezdtük.

1 A Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Szervezete

2 Az INTOSAI európai regionális szervezete

-
-
- Az EU Kapcsolattartó Bizottság³ által 2010-re kitűzött egyik feladat a TEN-T beruházások – az EU támogatásával megvalósuló vasútvonal fejlesztések témájában folytatott – koordinált ellenőrzésének lefolytatása volt, az ÁSZ irányításával és részvételével. A nemzeti jelentések összeállítása és a közös ellenőrzési jelentés tervezetének kidolgozása 2010 decemberéig megtörtént, a végső változat elfogadása és az eredmények ismertetését célzó szakmai szeminárium lebonyolítása 2011. első negyedévében lesz aktuális. Intézményünk a Kapcsolattartó Bizottság keretében működő, az EU alapok felhasználásának különböző kérdéskörével (Strukturális Alapok, ÁFA, Közös ellenőrzési standardok) foglalkozó munkacsoportokban és a költségvetési politikával, illetve a Lisszaboni Stratégiával összefüggő ellenőrzések témakörében létrehozott tudáshálózatok munkájában is folyamatos és aktív szerepet vállalt.

Ezek tehát a közelmúlt eredményei, amelyekre a stratégia épít, amikor az ÁSZ nemzetközi tevékenységével kapcsolatosan így fogalmaz: „Az Állami Számvevőszék nemzetközi kapcsolatai, szerepvállalásai biztosítják a tudásátadást, és az így szerzett tapasztalatok beépülnek az ellenőrzési munkába.

- Megtartja aktív szerepvállalását a nemzetközi ellenőrzés-szakmai közéletben. Továbbra is fontos a nemzetközi ellenőrzési tapasztalatok cseréje, az együttműködés a nemzeti számvevőszékekkel és a nemzetközi szervezetekkel.
- Az Európai Számvevőszékkel a korábbiaknál magasabb szinten és színvonalon valószínűsíti meg az együttműködést. A szakmai kapcsolatok továbbfejlesztésével szorosabbra fűzi az együttműködést a szomszédos országok nemzeti számvevőszékeivel.
- Figyelemmel kíséri az ellenőrzés nemzetközi szervezeteiben folyó szakmai tevékenység tartalmi, módszertani változásait, és részt vesz a szakmai műhelyek munkájában.
- Kialakítja azt az eljárási rendet, amellyel a nemzetközi téren szerzett ellenőrzés-szakmai tapasztalatok, értékek, jó gyakorlatok, adaptációk beépülnek a számvevőszéki ellenőrzési gyakorlatba, s ezáltal megvalósítja a nyitott, mások tapasztalataira is építő, tanulni képes szervezeti működést.”

2. kihívás: az ellenőrzéseknek értéket kell teremteniük

Mi az az érték, amit ellenőrzéssel lehet teremteni? Első megközelítésben a közpénzügyek, a közpénzekkel való gazdálkodás jobb átláthatósága, divatos szóval élve a transzparencia, hétköznapi szavakkal megfogalmazva a rend, a rendezettség növekedése. Itt akár meg is állhatnánk, hiszen az átláthatóság önmagában is érték. A független és szakszerű ellenőrzés már létevel is erősíti az átláthatóságot, hiszen a gazdálkodást végzők tudják, hogy az általuk elkövetett szabálytalanságok előbb-utóbb napvilágra kerülnek. Kár lenne azonban ennyivel megelégedni, hiszen az ellenőrzés ennél konkrétan is hozzájárulhat az értékteremtéshez. Ennek három lehetőségét szeretném kiemelni.

³ Az EU-tagállamok legfőbb ellenőrző intézményei elnökeiből és az Európai Számvevőszék elnökéből álló testület.

Az első a jó értelemben vett partnerség az ellenőrök és az ellenőrzöttek között. Azt hiszem, mindannyian egyetértenek azzal, hogy nem könnyű ma Magyarországon szabályosan gazdálkodni. Szinte lehetetlen betartani a sok gyorsan változó és gyakran nehezen érthető jogszabályi előírást. A számvevők tehát ellenőrzéseik során komoly segítséget nyújthatnak az ellenőrzötteknek azáltal, hogy felhívják a figyelmet a legújabb jogszabályi követelményekre, hogy megkérdőjelezzék az előírások téves értelmezéséből eredő rossz gyakorlatot. Természetesen ehhez felkészültségre, naprakész ismeretekre van szükség az ellenőrzést végzők részéről.

Örömmel tapasztaltam, hogy a segítő szándék mélyen beivódott az ÁSZ szervezeti kultúrájába. A munkatársak javaslatot tehetek arra, hogy milyen alapértékekre épüljön az ÁSZ stratégiája. A legtöbbször által javasolt értékek között szerepelt a segítő célú együttműködés az ellenőrzések során. Ezt az alapértéket befoglaltuk az ÁSZ stratégiájába, és az továbbra is jellemzője lesz a számvevőszéki tevékenységnek.

Másodikként az ÁSZ értékteremtő tevékenységének egy olyan lehetőségét említem, amit – szemben az előzővel – eddig még egyáltalán nem használtunk ki. Ez a legjobb gyakorlatok népszerűsítése. Az ÁSZ ugyanis szerteágazó ellenőrzései során nem csak szakszerűtlenségből eredő hibákat, működési anomáliákat, esetleg törvénytelenégeket tár fel, hanem gyakorta találkozik előremutató gazdálkodási megoldásokkal, racionális működési renddel, színvonalas belső kontrollrendszerrel, azaz jó gyakorlatokkal.

A legjobb gyakorlatok megismerése rendkívül hasznos lehet a közpénzek felhasználásáért felelős szervezetek, kiemelten az önkormányzatok számára, hiszen egy-egy jó példát adott esetben akár több száz település vezetése is hasznosítani tudja munkájában. Ezért a követésre méltó gyakorlatok elterjesztése érdekében kezdeményeztem egy szemináriumsorozat elindítását, amelynek „A jó példa legyen ragadós! Legjobb gyakorlatok a közpénzek felhasználásánál” címet adtuk. A szemináriumsorozaton a jó gyakorlatot folytató költségvetési intézmények, önkormányzatok képviselői maguk számolnak be törekvéseikről, tapasztalataikról. A kezdeményezéssel az önkormányzati szövetségek és a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium egyetértettek. Ennek kinyilvánítására képviselőkkel együttműködési szándéknyilatkozatot írtam alá, melyben ők vállalták, hogy tagjaik körében népszerűsítik a programot, honlapjukon, kiadványaikban és hirdeteikben megjelentetik a szemináriumsorozattal kapcsolatos információkat, témajavaslatokkal és a területükön tapasztalt legjobb gyakorlatok bemutatásával hozzájárulnak a rendezvények sikeréhez. Az első szeminárium megrendezésére, amelynek témája a költségvetési gazdálkodás belső kontrolljának kialakítása, működése volt december elején került sor. A szemináriumsorozatot kéthavi gyakorisággal szeretnénk folytatni.

A harmadik lehetőség az, hogy az Országgyűlés jobban hasznosítsa az ÁSZ jelentéseit. Súlyos problémának tartom, hogy az ÁSZ megállapításai, javaslatai nem kapták meg a szükséges figyelmet a politikai döntéshozók részéről. Ennek legnyilvánvalóbb jele, hogy az Országgyűlés illetve egyes bizottságai az ÁSZ jelentéseit csak elvéve tárgyalták.

Igaz, hogy az ÁSZ elnökének éves beszámolóját az Országgyűlés minden évben százszázalékos vagy azt megközelítő szavazati aránnyal elfogadta, de ezen és az ÁSZ-nak a költségvetési törvényjavaslatról szóló véleményén, valamint a zárszámadásról szóló ÁSZ-jelentésen kívül – ezek tárgyalása törvényi kötelezettsége az Országgyűlésnek – az Országgyűlés plenáris ülése az ÁSZ egyetlen más jelentését sem tárgyalta. Nem sokkal jobb a helyzet az országgyűlési bizottságok esetében, amelyek 2008-ban az ÁSZ 53 jelentése közül 10-et, 2009-ben az 57 számvevőszéki jelentés közül 6-ot tűztek napirendjükre. (E számok tartalmazzák a korábban említett 3 jelentést is.) Ennek nem az információhiány volt az oka, hiszen az ÁSZ elnöke a számvevőszék minden jelentését megküldte az Országgyűlés tisztségviselőinek és a vizsgált téma szerint illetékes országgyűlési bizottságok elnökeinek, kiemelten fontos ügyek esetén a leginkább érdekelt bizottság minden tagjának. Emellett minden képviselő kapott minden jelentésből egy két-három oldalas tartalmi összefoglalót. Örömmel mondhatom, hogy az Országgyűlésnek az ÁSZ jelentései iránti érdeklődése 2010 második félévében már jelentősen növekedett, az őszi ülésszak alatt az országgyűlési bizottságok a kötelezően tárgyalandó 3 jelentés mellett további 5 jelentésünket tűzték napirendre.

Az a tény, hogy az elmúlt években az Országgyűlés kevéssé hasznosította a Számvevőszék anyagait, saját munkánk újragondolására készítet. Az érdektelenségben az is közrejátszhatott, hogy az ÁSZ jelentései a mélyebb összefüggések feltárása, elemzése helyett esetenként az előírásoktól való eltérés, a nem teljesítés magyarázatát fogalmazták meg az ellenőrzöttek helyett. Ezen a hozzáálláson mindenképpen változtatni kell. Mit mond erről a stratégia? Idézem:

„Az Állami Számvevőszék el kívánja érni, hogy a számvevőszéki munka eredménye jobban hasznosuljon, nagyobb hatást érjen el.

- Az ellenőrzés-tervezési rendszer fejlesztésével támogatja az időszerű és a közvélemény érdeklődésére számot tartó ellenőrzési témaválasztást. Figyelembe veszi az adott téma pénzügyi súlyát, hosszú távú jelentőségét az Országgyűlés döntéshozatali folyamatában és a Kormány stratégia-alkotási elképzeléseiben.
- Tovább erősíti a munkájával szembeni bizalmat a magas szintű ellenőrzési bizonyosság biztosításával, az ellenőrzési megállapítások, következtetések, felhívások, javaslatok, ajánlások magas szakmai minőségével.
- Átalakítja a jelentések szerkezetét. A jelentések igazodnak a felhasználói igényekhez, pontosan, lényegre törően, közérthetően tartalmazzák az ellenőrzések eredményeit, és egyértelmű üzeneteket közvetítenek. A rendelkezésére álló eszközökkel szorgalmazza a számvevőszéki jelentések országgyűlési hasznosításának kedvező irányú elmozdulását.
- Kialakítja az ellenőrzések hatásának mérését és értékelését, a javaslatok megvalósításának nyomon követését, valamint célzottabbá teszi az utóellenőrzések rendszerét.
- Folyamatosan fejleszti és ápolja a szakmai szervezetekkel fenntartott kapcsolatokat, valamint él a közvélemény és a nyilvánosság erejével.” Továbbá

„Az Állami Számvevőszék fejleszti a kapcsolattartást és a kommunikációt az Országgyűléssel annak érdekében, hogy az Országgyűlés és a bizottságok több jelentését tárgyalják meg, illetve törvényhozói munkájuk során hasznosítsák azokat.

- A kapcsolattartás alapja, hogy színvonalas ellenőrzési tevékenysége eredményeként közérthető, tartalmas jelentéseivel segítse az Országgyűlés munkáját, tegye átláthatóbbá a közpénzek felhasználását az országgyűlési képviselők és a széles nyilvánosság számára.
- A jelentések hasznosításában az Országgyűlés szerepe kiemelt és elsődleges. Tevékenységéről és annak eredményeiről az országgyűlési bizottságok elnökeit, az országgyűlési képviselőket több fórumon, széles körben tájékoztatja.
- Az Országgyűlés tevékenységében a számvevőszéki munka nagyobb súllyal való megjelenésének eszköze az intenzívebb bizottsági jelenlét.”

Az idézett szöveg néhány gondolatát szeretném csak kiemelni, illetve kiegészíteni. Egyik legfőbb törekvésem, hogy az ÁSZ jelentései ne maradjanak következmény nélkül. Miért? Azért, mert az ellenőrzés leginkább akkor teremt hozzáadott értéket, ha az annak alapján megfogalmazott javaslatokat az érintettek megvalósítják.

Mi szükséges ehhez? Mindenekelőtt az, hogy a javaslatok megalapozottak legyenek. Nem áltathatjuk magunkat, ha a szabálytalanságok miatt személyi felelősségre vonást kezdeményezünk, ha javaslataink érdekeket sértenek, akkor az érintettek nem dicsérni fogják a számvevők szakmai tudását, hanem elkezdik megkérdőjelezni a javaslatok megalapozottságát. Ebben tehát nem szabad tévednünk. A javaslatok meg nem valósításának másik gondja az állandó halasztgatás. Ez ellen az utóellenőrzések gyakoriságának, célzottságának fokozásával fogunk fellépni. Javaslataink tettekre váltását nagyban segítheti a nyilvánosság ereje. Az ÁSZ-nak minden vizsgálati jelentése hozzáférhető az ÁSZ honlapján. A hozzáférhetőség azonban önmagában kevés. Megállapításainkat, javaslatainkat úgy kell tudnunk megfogalmazni, hogy az emberek megértsék azok jelentőségét és belássák megvalósításuk szükségességét. Ehhez szövetségesekre van szükség.

Természetes szövetségeseink a gazdaság területén működő szakmai szervezetek, hiszen több javaslatunk annyira szakmai jellegű, hogy még közérthető formában megfogalmazva sem lépi át az átlag-állampolgár ingerküszöbét.

Meggyőződésem, hogy a sajtó szakszerű kiszolgálásával a médianak az elfogulatlan szereplői megnyerhetők a jó ügyek támogatására. Ezért a stratégia hangsúlyos eleme a kommunikáció fejlesztése. Célunk nem a harsány propaganda, hanem a mértéktartó, de színvonalas és közérthető tájékoztatás. Ennek megvalósítása érdekében a stratégia a következő feladatokat írja elő:

- „Az ÁSZ az aktív és kezdeményező kommunikáció érdekében hatékony és korszerű módszereket alkalmaz, fokozottan él a világháló adta lehetőségekkel, megfelelően ezzel korunk kihívásainak és a felhasználók igényeinek.
- A számvevőszéki jelentéseknek elismert és keresett információforrásként kell szolgálniuk.

-
-
- A jelentéseknek és minden más, az intézmény által hivatalosan közreadott dokumentumnak a szakmai szempontokon túl kommunikációs szempontból is magas színvonalúnak, a felhasználók számára közérthetőnek, lényeginek és informatívnak kell lenniük.”

3. kihívás: a közpénzügyek átláthatóságának, rendezettségének előmozdítása

A költségvetési átláthatóság fogalma sokkal többet jelent annál, minthogy egy-egy év költségvetési folyamatai rendben vannak-e. Az átláthatóság követelményét a közpénzek felhasználása tervezésének, tényleges felhasználásának és az erről szóló beszámolásnak a teljes rendszerével szemben meg kell fogalmazni, egy olyan időhorizontra vonatkozóan, amelyre az állami kötelezettségvállalások kiterjednek.

Az átláthatóság fogalmának gazdagodását jól mutatja, hogy „Fiskális átláthatóság jó gyakorlatának kódexét”, amelyet a Nemzetközi Valutaalap 1998-ban fogadott el, azóta már több ízben módosítani kellett. A legutóbbi, 2007-ben nyilvánosságra hozott verzió a fiskális átláthatóság követelményeit négy téma köré csoportosítja, ezek:

- hatáskörök és a felelősségi viszonyok;
- nyílt költségvetési eljárások;
- az információk hozzáférhetővé tétele;
- az integritás biztosítékai.

A kódex az integritás, azaz a költségvetési rendszer tisztaságának, megbízhatóságának fontos biztosítékeként fogalmazza meg, hogy a költségvetéssel kapcsolatos információkat külső (a végrehajtó szervtől független) ellenőrzésnek kell alávetni. Ennek fontos eszközeként említi a számvevőszéki ellenőrzést, valamint a számvevőszéki jelentések nyilvánosságát és azok betérjesztését a törvényhozó testület elé.

Az átláthatóság követelménye elsősorban azt jelenti, hogy maguk a közpénzekkel kapcsolatos döntést meghozó testületek (az Országgyűlés, a Kormány, az önkormányzatok) legyenek tisztában döntéseik következményeivel. Következésképpen az Állami Számvevőszéknek, mint az állam legfőbb pénzügyi-gazdasági ellenőrző szervének és az Országgyűlés pénzügyi ellenőrző szervének a legfontosabb kötelezettsége, hogy ellenőrzési jelentéseivel felhívja az Országgyűlés figyelmét a közpénzek tervezésével, felhasználásával kapcsolatos anomáliákra. Az ÁSZ nemcsak szabálytalanságokat állapít meg, hanem teljesítményellenőrzései révén feltárja azt is, ha az adóforintok elköltése nem elég eredményes, gazdaságos és hatékony, illetve, ha hiányoznak azok a megbízható információk, amelyek révén az eredményesség és a hatékonyság megítélhető.

A Számvevőszék nemcsak azzal tudja elősegíteni a közpénzügyek átláthatóbbá tételét, hogy ellenőrzései kapcsán erre irányuló javaslatokat tesz a Kormánynak és az érintett minisztereknek, hanem azzal is, hogy jelentéseiben, illetve kutató intézetének tanul-

mányaiban közérthetően, figyelemfelhívó módon, bizonyítékokkal megfelelően alátámasztva mutatja be az államháztartás működésének rendszerhibáit, a köz- és a magán-szféra találkozási pontjainak veszélyforrásait.

Ezek a feladatok a következőképpen jelennek meg a stratégiában:

„Az Állami Számvevőszék ellenőrzései mind jobban segítik az átláthatóságot, az elszámoltathatóságot és az elszámoltatást a közpénzekkel, a közvagyonnal való gazdálkodásban.

- Az ellenőrzések témaválasztásuk, megközelítésük és elért eredményeik által hozzáadott értéket teremtenek, a közpénzek felhasználásában kimutatható megtakarításokat, a gazdálkodás javítását eredményezik.
- Határozott, következetes és cselekvő, a pozitív változásokat előmozdító ellenőrzési magatartással, és minden rendelkezésre álló számvevőszéki eszközzel támogatja a felelősségteljes, következményekkel járó, a jognak érvényt szerző közigazgatási működést.
- Az államháztartás komplex folyamatainak átláthatósága érdekében rendszer-szemléletű/holisztikus megközelítésű, egymásra épülő – a szinergia-hatást kihasználó –, összefoglaló értékelésekre lehetőséget adó ellenőrzéseket végez.
- Az államháztartáson kívülre nyújtott költségvetési támogatások és az ingyenes vagyonszolgáltatás ellenőrzésével hozzájárul ahhoz, hogy a közpénzeket a civil szervezetek is átlátható módon használják fel a közfeladatok szerződésben vállalt – gazdaságos, hatékony és eredményes – ellátása érdekében.
- Szerepet vállal a korrupció és csalás elleni küzdelemben. Közreműködik a korrupciós kockázatok és a korrupció elleni fellépés hatékony és eredményes eszközeinek beazonosításában, alkalmazásában, továbbá használatuk elterjesztésében, az integritás alapú közigazgatási kultúra kialakításában.”

4. kihívás: hozzájárulni a „jó kormányzáshoz”

Mit jelent a „jó kormányzás”? Az ENSZ és más nemzetközi szervezetek meghatározásai alapján a „jó kormányzás” az állam olyan működési módja, amelyet konszenzuseresés, részvételre ösztönzés, esélyegyenlőség, átláthatóság, elszámoltathatóság, eredményesség, hatékonyság, a jogállamiság tisztelete jellemez. Jó kormányzás révén az állami szervek összefogva a társadalom többi érdekhordozójával eredményes válaszokat adnak a kor gazdasági, társadalmi, környezeti kihívásaira. „Jó kormányzás” esetén az állami intézkedések hatásosságát – a társadalom visszajelzései mellett – független szervezetek objektív módszerekkel és mutatókkal végzett vizsgálati révén is értékelik.

Az ÁSZ-nak a „jó kormányzáshoz” való hozzájárulása egyfelől azt jelenti, hogy saját tevékenységének végzése során meg kíván felelni a „jó kormányzás” követelményeinek. Ez például az alábbi feladatokon keresztül jelenik meg az ÁSZ stratégiájában: az ÁSZ

-
-
- „a törvényekben meghatározott ellenőrzési kötelezettségek és felhatalmazások tárgyának, tartalmának, gyakoriságának és elvárt eredményeinek (újra) értelmezésével, meghatározásával kiegyensúlyozott és teljesíthető feladatellátást valósít meg;
 - az ellenőrzések minőségének és hatékonyságának javítását a kockázatelemzés és -értékelés eredményeire fokozottan támaszkodó ellenőrzési témaválasztással támogatja;
 - erősíti az egymásra épülő, kapcsolódó ellenőrzéseket, és az ellenőrzések megtervezésénél kiemelt figyelmet fordít a párhuzamosságok elkerülésére, a folyamatos információáramlásra;
 - új megközelítésű, elemzéssel alátámasztott mintavétellel, illetve ellenőrzési eljárásokkal törekszik a helyszíni ellenőrzések számának csökkentésére.”
 - Másfelől, az ÁSZ, mint az Országgyűlés ellenőrző szerve azt is elősegíti, hogy az állami működés egész rendszerében érvényesüljenek a „jó kormányzás” kritériumai. Ez utóbbi törekvés is nagyon konkrét feladatokat jelent, amelyeket a stratégia a következőképpen fogalmaz meg:
 - „A megbízható pénzügyi menedzsment érvényesítése érdekében az uniós és egyéb nemzetközi források és kötelezettségek vizsgálatában erősíti tanácsadó szerepét, kiemelt figyelmet fordítva az Európai Bizottság és az Európai Számvevőszék hazánkat érintő ellenőrzési tevékenységében való együttműködésre.
 - A teljesítmény-ellenőrzések feltételeinek javítása érdekében – tanácsadási tevékenységének keretében – szorgalmazza, hogy a közpénzek felhasználásához, a jogszabályi, közpolitikai beavatkozásokhoz a döntéshozók eredményességi kritériumokat határozzanak meg, a célokhoz pedig a teljesítés-mérésre alkalmas indikátorokat rendeljenek. Ennek érdekében közreműködik a nemzeti kulcsindikátorok rendszerének továbbfejlesztésében.
 - Az ellenőrzési tapasztalatokra, és az azokat kiegészítő kutatásokra alapozott tanácsadással, az ellenőrzési eredmények összefoglaló értékelésével is segíti a „jó kormányzást”.

5. kihívás: a küldetés minél teljesebb betöltése

A cikk elején kifejtettem, hogy jövőkép-vezérelt és konzisztens stratégia esetében a jövőkép nem más, mint egy vízió a szervezet küldetésének minél teljesebb betöltéséről. A régi-új kihívásokra a küldetésbe belesűrített válaszok kibontásával azt szerettem volna megmutatni, hogy az ÁSZ stratégiája megfelel ennek a követelménynek: a küldetés, a jövőkép, és az abban foglalt célok elérése érdekében meghatározott feladatok szerves egységet alkotnak. Nyilvánvaló ugyanis, hogy az ÁSZ akkor fogja az emberek bizalmát élvezni és szakmai tekintéllyel rendelkezni, ha a fent ismertetett 4 kihívásra megfelelő válaszokat ad. Az azonban talán kevésbé magától értetődő a külső szemlélők számára, hogy az ÁSZ jövőképében miért jelenik meg ilyen hangsúlyosan az Országgyűlés támo-

gatása. Ennek magyarázata az, hogy a jövőkép megfogalmazásakor az Alkotmánynak az ÁSZ-ra vonatkozó rendelkezéseit vettük figyelembe. Eszerint az ÁSZ az Országgyűlés pénzügyi-gazdasági ellenőrző szerve. Tevékenysége elsősorban azt segíti elő, hogy az Országgyűlés pénzügyi-gazdasági téren ellenőrizni tudja a végrehajtó hatalmat, illetőleg olyan törvényeket fogadjon el, amelyek a közpénzek hatékony felhasználást és a közvagyon eredményes használatát segítik elő. Az ÁSZ függetlensége elsősorban, mint a Kormánytól való függetlenség értelmezendő, hiszen ez teszi lehetővé, hogy az ÁSZ segítse az Országgyűlést abban, hogy a végrehajtó hatalmat ellenőrizze. Másodsorban a függetlenség azt jelenti, hogy vizsgálatainkat semmilyen külső szerv sem befolyásolhatja, például a megkezdett ellenőrzéseket nem állíthatja le, nem mondhatja meg, hogy egy témavizsgálat során melyik költségvetési intézményhez menjen ki az ellenőr és melyikhez nem.

Az Országgyűlés támogatásának a középpontba állítása nem gyengíti, hanem erősíti az ÁSZ-t küldetése betöltésében. Az ÁSZ – mint azt korábban ismertettem – nem hatóság, azaz megállapításainak, javaslatainak közvetlenül nem tud érvényt szerezni. Az ÁSZ nem kormányoz, következésképpen általa tud hozzájárulni a „jó kormányzáshoz”, hogy segíti – leggyakrabban éppen elfogulatlan, megalapozott kritikai észrevételekkel – a széles értelemben vett kormányzásért felelős szervezeteket, köztük elsősorban az Országgyűlést.

A jövőkép még egy kódolt – a vájt fülűeknek” szóló – üzenetet tartalmaz. Persze ez sem titok, ezért dekódolom az utolsó mondatot, amely így hangzik: „Javaslaival a közpénzek és a közvagyon szabályos, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását, használatát segíti.” A számvevőszékek szerte a világon alapvetően kétfajta vizsgálatot végeznek: szabályszerűségi ellenőrzést és teljesítményellenőrzést. Az előbbi önmagáért beszél. Az utóbbi alatt annak ellenőrzését érti a szakma, hogy vizsgált szervezetek a közpénzeket gazdaságosan, hatékonyan és eredményesen használják-e fel. A ÁSZ jövőképehez tehát hozzátartozik a teljesítményellenőrzések súlyának növelése. Ezt a feladatot a stratégia konkrétan megfogalmazza: az ÁSZ „a hatékonyabb és eredményesebb közpénzfelhasználás érdekében a szabályszerűségi követelmények érvényesülése mellett előtérbe helyezi a központi és önkormányzati államháztartási alrendszerben, valamint az államháztartáson kívül működő közfeladat-ellátó rendszerek, közpénzekből finanszírozott programok és projektek (beruházások) teljesítmény-ellenőrzését.”

6. kihívás: értékalapú stratégia megvalósítása

Az ÁSZ új stratégiája nemcsak jövőkép-vezérelt, hanem értékalapú is. Jól mutatja ezt, hogy a stratégia szövegében a küldetés és a jövőkép megfogalmazása után azonnal az alapértékek felsorolása következik. Nézzük, melyek ezek!

„Az Állami Számvevőszék

- csak a törvényeknek és az Országgyűlésnek van alárendelve;
- számvevői elfogulatlanul végzik az ellenőrzéseket, feladatukat a szakmai és az etikai szabályok maradéktalan betartásával látják el;
- hitelesen tárja fel és értékeli a tényeket;
- ellenőrzési tevékenységére jellemző a hibák, hiányosságok megelőzésére, az ellenőrzötteket segítő együttműködésre törekvés;
- segíti az integritás alapú, átlátható és elszámoltatható közpénzfelhasználás megteremtését;
- elkötelezett híve a minőségközpontú működésnek, a felhalmozott tapasztalat magas fokú szakértelemmel és hivatástudattal párosul;
- kész a folyamatos szervezeti megújulásra;
- szervezetében a munkatársak erkölcsi és anyagi megbecsülése magas szintű, megvalósul a teljesítményarányos bérezés, az esélyegyenlőség és a folyamatos fejlődés;
- saját működését a gazdaságosság, a hatékonyság, az eredményesség és a fenntarthatóság jellemzi.”

Ha az itt leírtakat összevetjük a stratégiában szereplő – e cikk különböző részein felsorolt – feladatokkal, akkor szembetűnik, hogy mit jelent az értékalapúság, hiszen az alapértékek olykor egészen nyíltan, máskor kicsit rejtettebben tükröződnek az egyes feladatok megfogalmazásaiban. Ennek nemcsak a stratégia konzisztenciája szempontjából van jelentősége, hanem a végrehajtás szempontjából is. A stratégiát az ÁSZ dolgozóinak kell megvalósítaniuk. Akkor tudják ezt a munkát jól végezni, ha motiváltak, ha meggyőződésükké válik, hogy értelmes és hasznos tevékenységet végeznek, és a jó munkájukért megbecsülést élveznek. Ezért is fontos, hogy a közös gondolkodás révén kialakított stratégia ne csak egy díszes dokumentum legyen a számvevők polcain, hanem útmutatást és ösztönzést adjon a napi feladatok elkötelezett és színvonalas végzéséhez.