

A LEGFŐBB ELLENŐRZŐ INTÉZMÉNYEK HOZZÁJÁRULÁSA A JÓ KORMÁNYZÁSHOZ

Domokos–Pulay–Pályi–Németh–Mészáros



„Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tapasztalatain alapuló megállapításaival, javaslataival, tanácsaival segíti az Országgyűlést, annak bizottságait, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amellyel elősegíti a jól irányított állam működését.” (ÁSZ törvény 1. § [4])

TANULMÁNY SOROZATUNK DARABJAI:

A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv, az Állami Számvevőszék
Tanulmány sorozat

1

A LEGFŐBB ELLENŐRZŐ INTÉZMÉNYEK HOZZÁJÁRULÁSA A JÓ KORMÁNYZÁSHOZ

Domolcsay-Pulay-Pály-Németh-Micszós

„Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tapasztalatain alapuló megfigyeléseinek, javaslatainak, tanácsainak segítségével az Országgyűlésnek annak biztosítását, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amelyről ellátja a jó irányított állam működését.” (KCSZ törvény 1. § (4))

2016

A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv, az Állami Számvevőszék
Tanulmány sorozat

2

A JÓ KORMÁNYZÁS TÁMOGATÁSÁNAK FUNDAMENTUMAI AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK ALKOTMÁNYOS HEVYZETE, JOGSÍTVÁNYAI, FÜGGTELENSÉGE

Domolcsay-Németh-Micszós-Székely

„Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tapasztalatain alapuló megfigyeléseinek, javaslatainak, tanácsainak segítségével az Országgyűlésnek annak biztosítását, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amelyről ellátja a jó irányított állam működését.” (KCSZ törvény 1. § (4))

2016

A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv, az Állami Számvevőszék
Tanulmány sorozat

3

AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK HOZZÁJÁRULÁSA A MINŐSÉGI JOGALKOTÁSHOZ

Mészáros-Nagy-Domolcsay-Gergely-Pozsa-Fülöp

„Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tapasztalatain alapuló megfigyeléseinek, javaslatainak, tanácsainak segítségével az Országgyűlésnek annak biztosítását, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amelyről ellátja a jó irányított állam működését.” (KCSZ törvény 1. § (4))

2016

A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv, az Állami Számvevőszék
Tanulmány sorozat

4

AZ ELLENŐRZÉSEK ÉS AZOK HASZNOSULÁSA AZ ELLENŐRÖZÖTTÉK SZINTJÉN

Domolcsay-Rédei-Gál-Pálinkó

„Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tapasztalatain alapuló megfigyeléseinek, javaslatainak, tanácsainak segítségével az Országgyűlésnek annak biztosítását, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amelyről ellátja a jó irányított állam működését.” (KCSZ törvény 1. § (4))

2016

A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv, az Állami Számvevőszék
Tanulmány sorozat

5

A KÖZPÉNZ-FELHASZNÁLÁS TRANSPARENTSÉGE AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK MINT A KÖLTSÉGVETÉSI ÁTLÁTHATÓSÁG INTÉZMÉNYI BIZTOSÍTÉKA

Horváth-Németh-Domolcsay

„Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tapasztalatain alapuló megfigyeléseinek, javaslatainak, tanácsainak segítségével az Országgyűlésnek annak biztosítását, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amelyről ellátja a jó irányított állam működését.” (KCSZ törvény 1. § (4))

2016

A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv, az Állami Számvevőszék
Tanulmány sorozat

6

AZ INTEGRITÁS KULTÚRÁJÁNAK MEGHONOSÍTÁSA A MAGYAR KÖZSFÉRÁBAN

Domolcsay-Pulay-Szatmáry-Gergely-Szabó

„Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tapasztalatain alapuló megfigyeléseinek, javaslatainak, tanácsainak segítségével az Országgyűlésnek annak biztosítását, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amelyről ellátja a jó irányított állam működését.” (KCSZ törvény 1. § (4))

2016

A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv, az Állami Számvevőszék
Tanulmány sorozat

7

A FENNTARTHATÓ KÖLTSÉGVETÉS ÖRE AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK SZEREBE ÉS VEGYEHATÁSÁBAN

Domolcsay-Pulay-Pécs-Pongrácz

„Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tapasztalatain alapuló megfigyeléseinek, javaslatainak, tanácsainak segítségével az Országgyűlésnek annak biztosítását, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amelyről ellátja a jó irányított állam működését.” (KCSZ törvény 1. § (4))

2016

A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv, az Állami Számvevőszék
Tanulmány sorozat

8

A JÓ KORMÁNYZÁS TÁMOGATÁSA A SZÁMVEVŐSZÉKI ELLENŐRZÉSEK TERVEZÉSI FOLYAMATAI SORÁN

Jakabcsok-Domolcsay-Németh

„Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tapasztalatain alapuló megfigyeléseinek, javaslatainak, tanácsainak segítségével az Országgyűlésnek annak biztosítását, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amelyről ellátja a jó irányított állam működését.” (KCSZ törvény 1. § (4))

2016

A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv, az Állami Számvevőszék
Tanulmány sorozat

9

ÉRTÉKÖRZÉS ÉS ÉRTÉKTEREMTÉS – AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK SZERVEZETI MŰKÖDÉSÉNEK MEGÚJÍTÁSA

Domolcsay-Pulay-Farkascsok

„Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tapasztalatain alapuló megfigyeléseinek, javaslatainak, tanácsainak segítségével az Országgyűlésnek annak biztosítását, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amelyről ellátja a jó irányított állam működését.” (KCSZ törvény 1. § (4))

2016

A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv, az Állami Számvevőszék
Tanulmány sorozat

10

A KORMÁNYZÁS EREDMÉNYESSÉGÉNEK TÁMOGATÁSA CÉLSZERES ÉS VEZÉRLŐ ÉS TELJESÍTMÉNYMÉRÉS ÉS SZÁMVEVŐSZÉKI ELLENŐRZÉSEK MEGÚJÍTÁSÁBAN

Domolcsay-Németh-Jakabcsok

„Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tapasztalatain alapuló megfigyeléseinek, javaslatainak, tanácsainak segítségével az Országgyűlésnek annak biztosítását, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amelyről ellátja a jó irányított állam működését.” (KCSZ törvény 1. § (4))

2016

A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv, az Állami Számvevőszék
Tanulmány sorozat

11

AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK HOZZÁJÁRULÁSA AZ „ÁLLAMMÉNYEDZSMENT” MEGÚJÍTÁSÁHOZ

Domolcsay-Várpalotai-Jakabcsok-Németh-Makkai-Horváth

„Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tapasztalatain alapuló megfigyeléseinek, javaslatainak, tanácsainak segítségével az Országgyűlésnek annak biztosítását, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amelyről ellátja a jó irányított állam működését.” (KCSZ törvény 1. § (4))

2016

A JÓ KORMÁNYZÁS ÉPÍTŐKÖVEI – FÓKUSZBAN A LEGFŐBB PÉNZÜGYI ELLENŐRZŐ SZERV, AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK

Tanulmány sorozat

A LEGFŐBB ELLENŐRZŐ INTÉZMÉNYEK HOZZÁJÁRULÁSA A JÓ KORMÁNYZÁSHOZ

KULCSSZAVAK:

jó kormányzás, ENSZ, INTOSAI, OECD, indikátorok, legfőbb ellenőrző intézmények, ellenőrzés, függetlenség, törvényesség, átláthatóság, elszámoltathatóság, integritás, pénzügyi fenntarthatóság, eredményesség, hatékonyság, „magyar modell”



SZERKESZTŐ:

Prof. Dr. NÉMETH ERZSÉBET felügyeleti vezető

SZERZŐK:

DOMOKOS LÁSZLÓ elnök

Dr. PULAY GYULA felügyeleti vezető

PÁLYI KATALIN számvevő tanácsos

Prof. Dr. NÉMETH ERZSÉBET felügyeleti vezető

Dr. MÉSZÁROS LEILA számvevő tanácsos

KIADJA AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK

ISBN: 978-615-5222-10-8

A JÓ KORMÁNYZÁS ÉPÍTŐKÖVEI – FÓKUSZBAN A LEGFŐBB PÉNZÜGYI
ELLENŐRZŐ SZERV, AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK

TANULMÁNY SOROZATUNK DARABJAI AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK HONLAPJÁN,

A www.asz.hu/hu/a-jo-kormanyzas-epitokovei OLDALON OLVASHATÓAK

TARTALOM

■ 1 Bevezetés	6
■ 2 A jó kormányzás fogalma	7
2.1 Jó kormányzás és a neoliberális irányzat kudarca	7
2.2 Jó kormányzat	8
2.3 Az állami szerepvállalás megerősödése nyomán kialakult új értelmezés	9
2.4 Nemzetközi szervezetek által megfogalmazott elvek	10
2.5 A jó kormányzás korszerű fogalma és elméleti modellje	10
2.6 A kormányzat teljesítményének mérése	12
■ 3 A számvevőszékek hozzájárulása a jó kormányzáshoz	14
3.1 Az Egyesült Nemzetek Szervezete határozatai	14
3.2 Az INTOSAI dokumentumai	14
3.3 Az OECD megközelítése	15
■ 4 Az ÁSZ hozzájárulása a jó kormányzáshoz	17
4.1 Az Állami Számvevőszék szerepe a jó kormányzásban – a „magyar modell”	19
4.1.1 Első szint: fundamentumok	19
4.1.2 Második szint: alapelvek és célok	19
4.1.3 Harmadik szint: eszközök	20
4.1.4 Negyedik szint: hatókör	20
4.1.5 Ötödik szint: eredmény	20
4.2 „A legfőbb ellenőrző intézmények hozzájárulása a jó kormányzáshoz” modell alapelvei	21
4.2.1 Minőségi jogalkotás	21
4.2.2 Törvényesség	21
4.2.3 Elszámoltathatóság	21
4.2.4 Átláthatóság	22
4.2.5 Integritás	22
4.2.6 A gazdasági, pénzügyi fenntarthatóság	22
4.2.7 Mintaadás	23
4.2.8 Célszerű és eredményes gazdálkodás	23
4.3 Az Állami Számvevőszék tevékenysége a jó kormányzás követelményeinek tükrében tanulmány-sorozat	23

ÖSSZEFOGLALÓ

Az Állami Számvevőszék intézményi stratégiájában vállalt küldetése, hogy szilárd szakmai alapon álló, értékteremtő ellenőrzéseivel előmozdítsa a közpénzügyek átláthatóságát, rendezettségét, és járuljon hozzá a „jó kormányzáshoz”. A jó kormányzás kialakulását tekintve a laissez-faire hagyományait követő liberális és neoliberais iskolákkal szembenálló, az állami beavatkozást, az állami szerepvállalást hirdető irányzatokból fejlődött ki. Mára a jó kormányzás egy olyan összetett kritériumrendszerrel leírható eszmévé vált, amely segítségével az egyes gazdaságpolitikák, államszervezetek teljesítményei megmérettetnek. A legfőbb ellenőrző intézmények jó kormányzást támogató szerepével kapcsolatban azonban korábban nem készült hasonlóan átfogó modell, annak ellenére, hogy azoknak ellenőrzési feladataik révén nagy szerepük van az egyes kritériumok megvalósításában. Az Állami Számvevőszék – figyelembe véve az új törvényből eredő felhatalmazását és feladatait – modellt alkotott a legfőbb ellenőrző intézmények jó kormányzáshoz való hozzájárulásának áttekintése és rendszerbe foglalása céljából. Az úgynevezett magyar modell bemutatja a jó kormányzás támogatásának alapfeltételeit, elveit, eszközeit és hatókörét.

1. BEVEZETÉS

Az Állami Számvevőszék intézményi stratégiájában vállalt küldetése, hogy szilárd szakmai alapon álló, értékteremtő ellenőrzéseivel előmozdítsa a közpénzügyek átláthatóságát, rendezettségét, és járuljon hozzá a „jó kormányzáshoz”. A jó kormányzás kutatásban gyarapszik a legfőbb ellenőrző intézmények jó kormányzást támogató szerepét, tevékenységét elemző tudományos nemzetközi irodalom. A számvevőszékek függetlensége, tudásbázisa, ellenőrzési feladata hitelessé teszi ezen intézmények fellépését a közérdek képviselőjére, ezen keresztül pedig a közbizalom megszerzésére, az ellenőrzési tevékenység egyúttal jelentékeny visszacsatornázható információval szolgál a kormányzati célok végrehajtásán munkálkodók számára. Kevés olyan mű van azonban, amely a számvevőszékek szerepével és jó kormányzáshoz való hozzájárulásával rendszerszinten foglalkozik.

Ez a tanulmány az Állami Számvevőszék jó kormányzásban betöltött szerepét hivatott a közügyek iránt érdeklődő széles szakmai és civil közönség számára átfogóan megvilágítani. A téma érdemi tárgyalása előtt szükséges megismernedni a jó kormányzás fogalmának kialakulásával, megjelenésének előzményeivel. Jelen tanulmány a jó kormányzáshoz kapcsolódó elképzelések fejlődését nyomon követve igyekszik a jó kormányzás fogalmát tisztázni. Tárgyalja a mértékadó nemzetközi szervezetek jó kormányzás kutatását, megállapítja a jó kormányzás széles körben elfogadott és vizsgált kritériumait. Külön pontban bemutatja a téma legfőbb ellenőrző intézményekre vonatkoztatott legfrissebb nemzetközi feldolgozását is, amelyet az OECD készített. Végül pedig a legfőbb ellenőrző intézmények jó kormányzáshoz való hozzájárulását egy saját modellben, egy „magyar modellben” összegzi.

2. A JÓ KORMÁNYZÁS

FOGALMA

2. 1 Jó kormányzás és a neoliberais irányzat kudarca

A good governance avagy a jó kormányzás, mint folyamat koncepcióját gyakran a '80-as években a Világbank által javasolt gazdasági és társadalmpolitikai reformokhoz kötik (World Bank, 1983). Ezek a reformjavaslatok a világgazdasági recesszió hatására a '70-es évek végén megerősödő New Public Management felfogás téziseiből táplálkoztak. Az irányzat hívei mindenekelőtt a túlzott bürokratizmustól szerették volna felszabadítani az irányítást, ezért a reformjavaslatok között az üzleti vállalkozások szervezeti modelljeiben alkalmazott menedzsment technikák széleskörű adaptációja (Hajnal, 2004), ezzel együtt az irányítás elveinek a megváltoztatása is helyet kapott (Pulay, 2012). Az irányításhoz, mint a jó kormányzás lényegi eleméhez kapcsolódóan arra a következtetésre jutottak, hogy korunk bonyolult társadalmi-gazdasági viszonyai között az állami vezetésnek az érdekviszonyok bonyolult szövevényében kell kormányoznia az ország hajóját, amelyre pedig csak akkor képes, ha feladja mindenhatóságába vetett hitét és állandó párbeszédet folytat a meghatározó érdekcsoportok képviselőivel. E magatartás velejárója, hogy az állami szervek bevonják az érdekképviselőket, a civil szervezeteket a döntések előkészítésébe, és ezáltal megpróbálnak a bonyolult problémák megoldására széles körben elfogadható kompromisszumokat találni (Pulay, 2012). Ezen érték- és részvétel alapú megközelítésnek azonban hátrányai illetve veszélyei is vannak, úgymint a közigazgatás oldaláról megvalósuló teljes (de legalábbis nagyobb mértékű) nyitottság, illetőleg az, hogy az állampolgárok képesek legyenek és akarja-

nak is közreműködni a közpolitikai döntések meghozatalában. (Torma, 2010.)

Ugyanennek az irányzatnak a neoliberais képviselői az állam bürokratikus túlhatalmával a közszolgáltatások jelentős részének piacosítását, privatizációját, civilesítését, a szabályok deregulálását, azaz az államtalanítást állították szembe. A Világbank megközelítésmódjában is jelen vannak azok az államtalanítást szolgáló jegyek, amelyek a New Public Management mozgalmat is jellemezték, így különösen az állami működésben kívánatos deregulációs illetve privatizációs folyamatok ösztönzése, amelyek alapján a jó kormányzást egyes szerzők az államot a legszűkebb „éjjeli őr” funkcióra korlátozó, a piaci mechanizmusoknak és a civil szféra társadalmi, koordinációs funkciójának teret adó neoliberais koncepcióként értelmezik. A jó kormányzás neoliberais irányzatának érvényesülése az állam meggyengítéséhez vezetett (G. Fodor – Stumpf, 2007).

A 2008-as gazdasági válság, – ezt megelőzően pedig az 1997-es ázsiai pénzügyi válság – jelezte, hogy a szabályozatlan vagy hiányosan szabályozott piacok rendkívüli költségeket és társadalmi szinten mérhető veszteségeket okoznak (Birdshall-Fukuyama, 2011). A minimális állam ideológiájának fenntartása az egyenlőtlenségek további növekedéséhez vezet, ami egyúttal fokozza a politikai polarizációt és gyengíti a demokratikus berendezkedésbe vetett állampolgári bizalmat (Fukuyama, 2014). „A liberalizáció, dereguláció, privatizáció szentháromsága nem tartható fenn tovább akkor, amikor az önszabályozó piacok hatékonyságán és a felelősségteljes piaci magatartáson alapuló amerikai pénzügypolitika a legnagyobb pénzügyi intézmények részvényeinek elértéktelenedéséhez, a bankrendszer működőképességének felborulásához, állami mentőakciókhoz és közvetlen tulajdonosi szerepvállaláshoz vezet (Gál, 2010). Ezen túlmenően az adósságválsággal küzdő fejlődő országok felzárkóztatását célzó, az ún. washingtoni konszenzuson alapuló fejlesztéspolitikák kudarca

is hozzájárult ahhoz, hogy a tudományos irodalom már az ezredfordulón a neoliberalizmus leváltását sürgette.

Stiglitz például egy rivális közpolitikai programként elindította az ún. poszt-washingtoni konszenzus kimunkálását (Stiglitz, 2001), amely mindenekelőtt az emberek életszínvonalára, az egyenlőség elősegítésére, a fenntartható és demokratikus fejlődésre koncentrált. A poszt-washingtoni konszenzus módszere az univerzálisan alkalmazható receptek és követelmények helyett irányelvek, szempontok keretbe foglalása (Pongrácz, 2015) volt. Ez is mutatja tehát, hogy a világ országai egyfajta paradigmaváltás küszöbén állnak, a tudomány keresi az eddigi ideológiát felváltó új igazodási pontokat. Az új irányzatokban közös, hogy a korábbi gazdaságfilozófiai konszenzus antitéziseként az állami szerepvállalás felértékelődése mutatkozik meg, amely nem azonos a visszaállamosítással. Az állam új típusú szerepvállalása igényével fellépő új irányzatok közötti viták az állami szerepvállalás mértéke, területe illetve ennek szabályozó elve körül folynak.

2.2 Jó kormányzat

A válság jelenségek következtében felerősödő, az állami szerepvállalás növelését sürgető társadalmi illetve környezeti igényeket közvetítő hangok tehát új, kettős kihívás elé állították a kormányzatokat. A társadalom és a gazdasági élet szereplői ugyanis a piaci kockázatokból eredő nagyfokú bizonytalanság elől menekülve elvárásként fogalmazták meg az államok felé a kiszámítható és stabil gazdasági környezet megteremtését. Ugyanakkor a válság negatív hatásainak enyhítése mellett a kormányzatoknak a hosszú távú gazdasági célok elérése érdekében a gazdaság dinamizálására és a versenyképesség növelésére irányuló törekvéseikről sem szabad lemondaniuk. Így a korábbi neoliberális áramlat helyét a jó kormányzás (illetve egyre növekvő mértékben

a jó kormányzat), a piacot reguláló intézményi környezet, és az ehhez szükséges állami funkciók megeremítése/megerősítése, az alapvető jogok biztosítása, és a minőségi közszolgáltatások fontosságát hangsúlyozó narratíva vette át (Scheiring, 2008).

Az eredeti angol szóhasználat és a magyar nyelv egyaránt megkülönbözteti a jó kormányzást és a jó kormányzatot (good governance ill. good government), mint a jó kormányzás kérdésköre mentén kialakult két ideológiai irányzatot. A jó kormányzat koncepció szerint az államnak nemcsak a jó kormányzás feltételeit kell megteremtenie, hanem magára kell vállalnia a kormányzás felelősségét. A társadalmi kérdések esetében ez például azt jelenti, hogy a kormányzat feladata az erőforrások méltányos és a hátrányos helyzetben lévők esélyegyenlőségét növelő elosztása, azaz nem szabad minden döntést a piaci allokációs mechanizmusra, vagy az érdekképviseltek megegyezésére bízni, hiszen ezáltal, éppen a legelesettebbek nem jutnak hozzá a nekik szükséges javakhoz (G. Fodor – Stumpf, 2007). A good government irányzat abból indul ki, hogy a közérdek érvényre juttatása érdekében az államnak a gazdasági és szociális erőforrások allokációját valamennyi érdekelt fél szempontjait figyelembe véve, a szolidaritáson alapuló méltányos módon kell elvégeznie. Ily módon a „jó kormányzás” megvalósításához aktív, intelligens és erős állam szükséges. E tekintetben a good government irányzat inkább a neo-weberianus állam koncepciójával mutat rokon vonásokat, amelyben a fogyasztó-állampolgárok számára a közszolgáltatások lehető legjobb minőségben és áron való elérését egy megerősített szerepkörrel felruházott állam igyekszik biztosítani, az állampolgárok széleskörű participációja mellett. A neo-weberianus elképzelés lényege, hogy a pártatlan szakmaiságot megtestesítő, eredmény-központú kormányzásnak alkotmányosságon és jogrenden kell alapulnia, ezáltal biztosítva az elszámoltathatóság és a politikai felelősség érvényesülését (Stumpf, 2009).

2.3 Az állami szerepvállalás megerősödése nyomán kialakult új értelmezés

A 2000-es évek elején elméleti szinten folytatott vita eldöntésében fordulópontot hozott a 2008-ban kezdődő globális pénzügyi válság. Ez ugyanis egyfelől bebizonyította, hogy a megfelelő szabályozás hiánya (a túlságosan megengedő pénzügyi szabályozás) súlyos válságokat idézhet elő. Másfelől viszont azt is megmutatta, hogy súlyos válsághelyzetben minden gazdasági szereplő az államtól várja a megoldást. A válság következtében egyes államoknak hatalmas terheket kellett átvállalniuk az összeomló bankoktól és a fizetésektelen adósoktól. Az államadósság egekbe emelkedése viszont az állami kiadások visszafogását kényszerítette ki, ami újabb recessziót váltott ki. Az így kialakuló W alakú válság tehát az állami beavatkozás szükségességét, és annak korlátait egyaránt nyilvánvalóvá tette.

Ebben a helyzetben a jó kormányzás első sorban a fenntartható egyensúly megteremtését igényli az állam szerepvállalása (ideértve az explicit és implicit garanciavállalást is) és ennek finanszírozási lehetőségei között. Az alkalmazott megoldások közül említést érdemel a bankunió létrehozása az Európai Unióban (mindenekelőtt az euró-zónában). Ez ugyanis a határokat átlépő pénzügyi szolgáltatások szabályozásának uniós szintre emelése mellett a tagállamokat (a tagállamok adófizetőit) mentesíti a bankok megmentésének terhe alól. A jövőben ugyanis nem a nemzetállamok költségvetései, hanem a bankok befizetéseiből létrejövő szanálási alapok oldják majd meg a csődbe került bankok problémáit. A Szanálási Alapot a Magyar Országgyűlés is létrehozta, és gazdálkodása ellenőrzésével az Állami Számvevőszéket bízta meg.

Az uniós szabályozás másik figyelemreméltó eleme a költségvetési fegyelem megszilárdítása, amely a megbízható államszámviteli rendszer létrehozásától, a különféle adósságszabályok

megállapításán át, a független költségvetési ellenőrző intézmények (költségvetési tanácsok) létrehozásáig terjed. Érdemes kiemelni, hogy Magyarország már az ezt előíró uniós irányelv hatálybalépése előtt alaptörvényébe foglalta az adósságszabályt, a Költségvetési Tanács intézményét, amelyet egyedülállóan szigorú vétőjoggal is felruházott. A magyar Költségvetési Tanács tagja az Állami Számvevőszék elnöke, azé az intézményé, amely a költségvetési törvényjavaslat véleményezésén és a költségvetés zárszámadásának ellenőrzésén keresztül folyamatosan rajta tartja a szemét az állam központi költségvetésén.

A válságkezelés harmadik figyelemreméltó eleme a monetáris politika aktívabb szerepvállalása a válságkezelésben, majd a gazdaság élénkítésében és a gazdaságpolitika támogatásában. Az USA-ban ez nem újdonság, hiszen ott a monetáris politika fő célkitűzése mindig is a foglalkoztatás elősegítése volt. Az Európai Unióban azonban a korábbi ortodoxia elutasításaként értékelhető, hogy mind az Európai Központi Bank, mind pedig az euró-zónán kívüli tagállamok nemzeti bankjainak a többsége gazdaságélénkítő monetáris politikát valósít meg. A változás egyúttal filozófiai jelentőségű is, hiszen korábban a monetáris politikát a túlköltekező fiskális politika ellensúlyaként tartották számon. Ezzel szemben most a monetáris politika az egyensúlyra törekvő fiskális politika partnere a fenntartható gazdasági növekedés feltételeinek megteremtésében.

Az elmúlt évtizedekben lezajló folyamatok – különösen a pénzügyi-gazdasági válság jelenségek – szükségszerűen rávilágítottak arra, amivel a nemzeti kormányzatoknak előbb-utóbb szembe kell nézniük, miszerint a jövőben sem áll majd rendelkezésükre több pénz a társadalmi, gazdasági és szociális problémák kezelésére, az állam szervezet működtetésére. Mindezek alapján szűkösebb pénzügyi erőforrásokkal kell megoldaniuk a társadalmi-gazdasági igényeknek megfelelően a korábbiaknál több illetve magasabb minőségű közszolgáltatások biztosítását, s ezzel párhuzamosan a stabil és fenntartható gaz-

daság valamint a hatékony állami működés megteremtését. A „jó kormányzás” elméletek idáig kevés hangsúlyt fektettek a megfelelő gazdaságpolitika szükségességére, noha a pénzügyi-gazdasági fenntarthatóság korántsem figyelmen kívül hagyható szempont. Hiszen a jó kormányzás bemutatott alapelveinek betartása ellenére elképzelhető, hogy laza fiskális politikát folytató kormányzás következtében – akár az inflációs célok teljesülését vigyázó monetáris szigor mellett – a gazdaság sérülékennyé és kiszolgáltatottá válik az esetlegesen kedvezőtlen globális trendekkel szemben,

A fentiekből látható tehát, hogy a jó kormányzás nem valami elméleti fikció, amelyet minden körülmények között meg kell valósítani. Éppen ellenkezőleg, a jó kormányzás ideálját mindig hozzá kell igazítani a változó körülményekhez.

2.4 Nemzetközi szervezetek által megfogalmazott elvek

A fentebb bemutatott jó kormányzás és jó kormányzat koncepciók között a gyakorlatban gyakran elmosódik a határ. A jó kormányzás megvalósítása érdekében számos felelősen gondolkodó nemzetközi szervezet – így az ENSZ,

a Világbank, az OECD – és az Európai Unió is tett erőfeszítéseket egy a modern kor kihívásaihoz illeszkedő, új közigazgatás-fejlesztési koncepció kidolgozására, amely széleskörű együttműködés eredményeként kialakult az állam és intézményei szerepének, kívánatos működési módjának ideológiamentes, értékközpontú felfogása.

2.5 A jó kormányzás korszerű fogalma és elméleti modellje

Az állam új típusú szerepvállalásáról az utóbbi évtizedben széles és sokszínű irodalom látott napvilágot, nap mint nap új és újabb elméletekkel, hangsúlyokkal, meglátásokkal gazdagodunk. A jó kormányzás irányzat azonban kiemelkedni látszik a többi közül.

Korszerű felfogásban a jó kormányzás az állam olyan működési módját jelenti, amelynek révén az állami szervek, együttműködve a társadalom többi érdekhordozójával, eredményes válaszokat tudnak adni a kor gazdasági, társadalmi, környezeti kihívásaira. Az eredményes kormányzáshoz olyan stratégiára és cselekvési eszköztárra van szükség, amely képes figyelemmel kísérni a társadalmi szükségleteket és azok

1. táblázat

A jó kormányzás kritériumai a Világbank, az OECD és az Európai Unió megfogalmazásában

Világbank	OECD	Európai Unió
nyilvánosság és elszámoltathatóság	nyíltság, átláthatóság, elszámoltat-hatóság a demokratikus intézmények irányában	nyitottság
jogállamiság	a jogállamiság tisztelete	
politikai stabilitás és erőszakmentesség	korrekt és egyenlő bánásmód az állampolgárokkal, ideértve a beleszólás és részvétel rendszerét	részvétel
hatékonyság	hatékonyság, hatékony szolgálat	hatékonyság
minőségi szabályozás	világos, átlátható és alkalmazható törvények és szabályozók	koherencia
	konzisztencia és a koherencia a politikaformálásban	koherencia
korruptió kiszorítása	az etikai magatartás magas normái	

változásait, arányos és elégséges lehetőséget biztosít a piaci és civil szereplők számára a döntés-előkészítés és megvalósítás folyamataiban. A köz érdekét szem előtt tartva képes beavatkozni, változtatásokat kezdeményezni és megvalósítani (Pulay, 2012).

A jó kormányzás megközelítésmódjának a kiinduló pontja az, hogy nem csak a kormányzati hatalmi ág cselekvése határozza meg az állam működését. Fontos az igazságszolgáltatás, az ellenőrzés függetlensége és eredményes tevékenysége is. Továbbá a társadalmi jólét függvénye a piaci és civil szereplők sikeres tevékenységének és szerveződéseinek. Ezekre az államnak csak több-kevesebb áttételes hatása lehet, ami viszont felveti a reciprocitás, és az aktív szubszidiaritás működési módjainak kérdéskörét.

A fenti ideológiák ugyan lényeges eltéréseket mutatnak, mégis megfogalmazhatók olyan alapelvek, amelyek a bürokratikus közigazgatás, a jó kormányzás és a jó kormányzat követelményeit egyaránt ötvözik. A fent bemutatott párhuzamos értelmezések alapján a jó kormányzás alatt

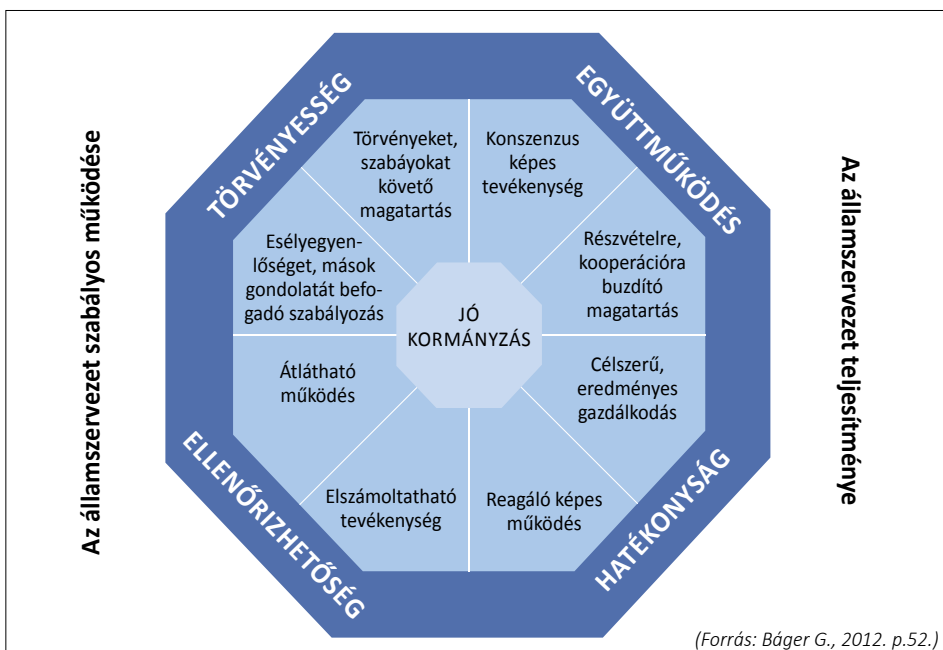
– mindenféle ideológiai megkülönböztetés nélkül – a közjó érvényesülése érdekében kifejtett hatékony, eredményes, megbízható, átlátható és felelős kormányzati tevékenység értendő, amelynek során az állami szervek a társadalom többi érdekhordozójával együttműködve, a köz érdekét szem előtt tartva keresnek megoldást a kor gazdasági, társadalmi, környezeti kihívásaira.

A nemzetközi, ún. legjobb gyakorlatok között a jó kormányzás – alábbiakban összegyűjtött – általános elvei mind szélesebb körben fellelhetők (Unescap, 2009):

- ■ törvényeket, szabályokat követő magatartás,
- ■ esélyegyenlőség, mások gondolatát befogadó szabályozás,
- ■ konszenzus képes tevékenység,
- ■ részvételre, kooperációra buzdító magatartás,
- ■ hatékony és eredményes gazdálkodás,
- ■ reagáló képes működés,
- ■ elszámoltatható tevékenység,
- ■ átlátható működés.

1. ábra

A jó kormányzás elvei



2. táblázat

A Jó Állam Mozaik felépítése

Hatásterületek	Dimenziók	Példák a használt indikátorokra
1. Biztonság és bizalom a kormányzatban	Külső biztonság Közbiztonság és katasztrófavédelem Jogbiztonság Kormányzati közbizalom és átláthatóság Létebiztonság	<ul style="list-style-type: none"> • 1000 lakosra jutó éves honvédelmi kiadások folyó áron • lakosság biztonságérzete közterületen és lakókörnyezetében
2. Közösségi jóllét	Jövedelmi helyzet Társadalmi kirekesztettség Egészségügyi és szociális védőháló Foglalkoztatottság és oktatás Egyén a társadalomban	<ul style="list-style-type: none"> • háztartási szektor összes korrigált rendelkezésre álló jövedelme • szegénység vagy társadalmi kirekesztődés kockázata
3. Pénzügyi stabilitás és gazdasági versenyképesség	Pénzügyi stabilitás Gazdasági diverzifikáltság Beruházás és humán tőke Innováció	<ul style="list-style-type: none"> • GDP-arányos finanszírozási képesség • technológia- és tudásintenzív ágazatok együttes részesedése a bruttó hozzáadott értékből
4. Fenntarthatóság	Éghajlatváltozás Természeti erőforrás gazdálkodás Környezeti terhelések Fenntartható gazdaság – ökonómia Társadalmi fenntarthatóság	<ul style="list-style-type: none"> • üvegház hatású gáz kibocsátása • megtermelt biomassa mennyisége
5. Demokrácia	Politikai verseny Politikai részvétel Társadalmi párbeszéd Demokratikus joggyakorlás Sajtószabadság, szólásszabadság	<ul style="list-style-type: none"> • regisztrált pártok száma • a választási rendszer arányossága ill. aránytalansága
6. Hatékony közigazgatás	Hozzáférhetőség Ügyfélteher Erőforrás hatékonyság Felkészültség	<ul style="list-style-type: none"> • fejlett e-közigazgatási szolgáltatást használók aránya az internetező lakosságon belül • ügyintézés menetét támogató szolgáltatások száma

A jó kormányzás elméleti modelljében (Unescap, 2009 alapján Báger, 2012) a fenti általános elvek a *törvényesség*, *ellenőrizhetőség*, *együttműködés* illetve *hatékonyság* dimenziók alá rendeződve alkotják az államszervezet szabályos működésének és teljesítményének értelmezési keretrendszerét, amelynek pilléreit az alábbi ábra szemlélteti. Megjegyezzük, hogy Báger fordításában célszerű, eredményes gazdálkodás szerepel az ábrán, azonban az ENSZ anyagban hatékonyságról, eredményességről van szó.

2.6 A kormányzat teljesítményének mérése

A jó kormányzás alapelvei mentén számos nemzetközi gazdasági, pénzügyi, fejlesztéspolitikai szervezet fejlesztett ki az állam „jóságának”, a kormányzat teljesítményének mérésére hivatott indikátorokat illetve indikátor rendszereket, míg a hazai értékelési módszerek közül a Nemzeti Közzolgálati Egye-

tem Államtudományi Intézetének szervezeti keretein belül működő Jó Állam Kutatóintézet nevéhez köthető JÁX (Jó Állam Index) és Jó Állam Mozaik kezdeményezések érdemelnek említést. A világszerte nyilvántartott mintegy 400 kormányzás-indikátor – az általuk elérni kívánt célok és a velük szemben támasztott elvárások függvényben – eltérő hatásterületek és dimenziók mentén ragadja meg a közjó érvényesülését, a jó kormányzás megvalósulását. Ennek megfelelően az egyes indikátor rendszerek a mérés és értékelés során a kormányzás különböző aspektusait helyezik fókuszba.

Az értékelési metódusok differenciáltsága részben abból is eredeztethető, hogy a közjót megtestesítő értékabsztrakciók tartalmának, érvényesülésének és mérhetőségének kérdésköre számos értékvitát generált. A közjó érvényesüléséhez, mint az állam működésének végső céljához köthető értékabsztrakciók viszonylag tiszta kategóriákat adnak. Ilyenek például a joghoz kötöttség, egyenlőség, pártatlanság, arányosság, jogbiztonság, ésszerű időn belüli eljárás, részvétel, magánszféra tisztelete, átláthatóság (Council of Europe, 2007), vagy más megközelítésben a társadalmi részvétel, transzparencia, elszámoltathatóság, esélyegyenlőség, etika, méltányosság (fair eljárások), versenyképesség, hatékonyság, fenntarthatóság, joguralom (Bovaird – Löffler, 2003). Azonban az értéktartalmak, így az input és output oldal értékelése már nem annyira evidens, hiszen a közjó hatások (output) érvényesülése szempontjából akár többfajta kormányzati eszköz (input) is minősülhet „jó”-nak (Kis, 2014).

Az értékabsztrakciók érvényesülésének „leírására” szolgáló, leggyakrabban használt indikátorok, indikátorrendszerek a kormányzás jóságát, minőségét nem közvetlenül értékelik, az értékelést a kormányzás által elért társadalmi, gazdasági, környezeti hatások mérésével közelítik. A teljesség igénye nélkül következzen néhány jól ismert nemzetközi példa:

- WGI indikátorok (World Bank, 2015)
- Society at a Glance és Government at a Glance indikátorok (OECD, 2014a)
- az Európai Bizottság indikátorrendszerei
- IMD versenyképességi rangsora (IMD, 2015)

A hazai példák, így a JÁX illetve a Jó Állam Mozaik értékelési módszerek az állam működését alapvetően meghatározó kormányzati képességek erősségeire és gyengeségeire fókuszálnak, az értékelés a nemzetközi gyakorlatokhoz hasonlóan a kiváltott hatásokon keresztül történik. A JÁX és a Jó Állam Mozaik az alábbiakban részletezett hatásterületek, valamint az azokat jellemző eltérő dimenziók mentén értékalapon meghatározott indikátorok rendszerére épül (Báger et al., 2014).

3. A SZÁMVEVŐSZÉKEK HOZZÁJÁRULÁSA A JÓ KORMÁNYZÁSHOZ

A legfőbb ellenőrző intézmények feladataknál fogva kulcsszerepet töltenek be a hétköznapi értelemben vett jó kormányzás támogatásában. A számvevőszékek elsősorban a közpénzfelhasználás ellenőrzésével és az ellenőrzés eredményeinek visszacsatolásával járulnak hozzá a jó kormányzáshoz.

A jó kormányzás irányzat népszerűvé válásával a mértékadó nemzetközi szervezetek az ezredforduló tájékán sorra beemelték a jó kormányzás fogalmát dokumentumaikba, amelyek közül néhányan a legfőbb ellenőrző intézmények jó kormányzásban betöltött szerepével kapcsolatban is megfogalmazták és kinyilvánították a legfontosabbnak tekintett szempontokat.

3.1 Az Egyesült Nemzetek Szervezete határozatai

Az Egyesült Nemzetek Szervezete határozatai között először 2011-ben jelent meg a legfőbb ellenőrző intézmények szerepéről szóló határozat „A közigazgatás hatékonyságának, elszámoltathatóságának, eredményességének és átláthatóságának elősegítése a legfőbb ellenőrző intézmények erősítése révén” címmel (United Nations, 2011). A határozat 5. pontja tartalmazza, hogy a jó kormányzás érdekében a legfőbb ellenőrző intézmények megerősítésével kell biztosítani a hatékonyságot, az elszámoltathatóságot, az eredményességet és az átláthatóságot. Ezzel az ENSZ határozat egyértelműen kijelölte a legfőbb ellenőrző intézmények szerepét a jó kormányzás céljainak elérésében. A 2014-ben hozott újabb határozat ezt azzal egészítette ki (United Nations, 2014), hogy a jó kormányzás minden szinten való biztosítása

nevében kell a legfőbb ellenőrző intézmények megerősítésével biztosítani a hatékonyságot, az elszámoltathatóságot, az eredményességet és az átláthatóságot, továbbá az államháztartás elszámolási (könyvelési) rendszerének a fejlesztését.

3.2 Az INTOSAI dokumentumai

A Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Szervezete (INTOSAI) Stratégiai Terve (INTOSAI, 2010) szerint a szervezet jövőképe nem más, mint a jó kormányzás elősegítése azáltal, hogy képessé teszi a legfőbb ellenőrző intézményeket arra, hogy segítsék kormányaikat a teljesítmény és az átláthatóság növelésében, az elszámoltathatóság biztosításában, a hitelesség fenntartásában, a korrupció elleni harcban, a közbizalom erősítésében, valamint a közpénzek hasznos és eredményes, az állampolgárok javára történő felhasználásában. Ezt a jövőképet a 2013-ban a Pekingi kongresszuson elfogadott több dokumentum is tükrözi. A számvevőszéki ellenőrzés alapelvei (ISSAI 100), és A számvevőszéki ellenőrzés jelentéskészítési standardjai (ISSAI 400) egyaránt azzal a szemlélettel íródtak, hogy a legfőbb ellenőrző intézmények a legmagasabb fokon, a legjobb hasznosulással járuljanak hozzá a jó kormányzáshoz. Hangsúlyozzák a számvevőszékek szerepét az objektív értékelés (ISSAI 100), valamint a gyengeségek és a jogszabályoktól való eltérés, illetve a jogszabályi hiányosságok, elégtelenségek azonosítása tekintetében (ISSAI 400). Ezen felül a megfelelőségi ellenőrzés révén a csalási kockázatok feltárásával a jó kormányzás a közszférában is előmozdítható.

Az INTOSAI jó kormányzás támogatása iránti elkötelezettsége mutatkozik meg az ún. INTOSAI GOV (Guidance on Good Governance) irányelvek kiadásával is. Ez az elnevezés azokra a dokumentumokra vonatkozik, amelye-

ket az INTOSAI a közigazgatási szervek számára adott ki iránymutatásként, például a belső kontrollok és a számviteli alapelvek területén. Ezek az iránymutatások a számvevőszékek tevékenységét, ellenőrzését is irányítják.

Az INTOSAI-nak ugyanakkor elsődleges feladata a számvevőszékek munkájának segítése, fejlesztése, amelynek keretében elsősorban olyan iránymutatásokat tesz közzé, melyek a legfőbb ellenőrző intézmények jó kormányzására fókuszálnak. Ilyen például a Johannesburgi kongresszuson 2010-ben elfogadott, „Az átláthatóság és elszámoltathatóság elvei” című dokumentum (ISSAI 20), amely kifejezetten a számvevőszékek jó kormányzásának két jelentős pilléréként tárgyalja az átláthatóság és az elszámoltathatóság kritériumát, továbbá a „Számvevőszékek haszna és értelme – az állampolgár életének megváltoztatása” elnevezésű dokumentum (ISSAI 12). Az utóbbi dokumentum szerint az ellenőrzés harmadik védelmi vonalaként is deklarált legfőbb ellenőrző szervezeteknek az új társadalmi-környezeti kihívásokra adott megfelelő válaszok közzétételével hozzáadott érték teremtésén túl (mintaadás), mintaszervezetként kell megjelennie az ellenőrzöttek előtt.

3.3 Az OECD megközelítése

Az OECD elkészítette a számvevőszékek jó kormányzásban betöltött szerepének leghatározottabb, legmélyebb, ugyanakkor átfogónak nem tekinthető elemzését (OECD, 2014b). A „Partnerek a jó kormányzásban: a legfőbb ellenőrző intézmények szerepének feltérképezése” című OECD elemzés (a továbbiakban: OECD elemzés) hangsúlyozza, hogy egyáltalán nem törekedett teljes képet adni a jó kormányzás megvalósításához szükséges minden tényezőről. E helyett a kulcsterületeket és a hozzájuk rendelt kormányzati tevékenységeket aszerint választotta ki, hogy melyek azok, amelyek legnagyobb mértékben hatnak az állampolgárok jólétét szolgáló politikák és programok

kialakítására. A legfőbb ellenőrző intézmények szerepvállalását ezeken a területeken mutatta be, egyúttal feltételezte, hogy ennek megértésével más területeken is levezethető a jó kormányzás számvevőszékek általi támogatása.



Az elemzés célja a legfőbb ellenőrző intézmények jó kormányzásban betöltött szerepének ismertetése azáltal, hogy 11 állami számvevőszék és az Európai Számvevőszék tevékenységét elemzi az adott kulcsterületeken és az ezekhez kapcsolt kormányzati tevékenységek terén, továbbá annak elősegítése, hogy minden ország kormányzata, törvényhozó testülete és számvevőszéke számára párbeszéd, megfontolás és értékelés tárgyává tegye a bemutatott gyakorlatokat. Az OECD elemzés megközelítése az volt, hogy definiálta a kormányzást, azon belül a jó kormányzást, meghatározta, hogy a definíció szerinti jó kormányzáshoz mely állami kulcsterületeknek kell jól működni, és az egyes kulcsterületekhez hozzárendelte azokat a kormányzati tevékenységet, amelyeket elemezni szükséges. A

jó kormányzás kulcsfunkcióiként az erőforrás-gazdálkodást, a szabályalkotást és a koherens kormányzatot azonosította. A kulcsfunkciók az alábbi kormányzati tevékenységeken alapulnak, ezért azoknak kell igazán jól működni: a költségvetés irányítása, szabályalkotási programok, stratégiák megvalósításában tevékeny kormányzati centrumok, valamint hatékony belső kontroll eljárások. A teljes kormányzati szakpolitika alkotás ezen a négy kormányzati tevékenységen nyugszik.

Az erős költségvetési kormányzás biztosítja, hogy az erőforrásokkal megfelelően, hatékonyan és eredményesen gazdálkodjanak, a költségvetés tervezésének és végrehajtásának ellenőrzése pedig a számvevőszékek hagyományos feladata. Ettől eltérően a szabályozási politika felülvizsgálata nem a legfőbb ellenőrző intézmények hagyományos feladata, azonban egyre több számvevőszék dolgozik azon, hogy az egyes országokban jobban működjön a szabályozási terület, és tevékenységükkel segítsék a jogalkotókat a koherens szabályozási környezet felépítésében. Az OECD elemzés leszögezi, hogy a tevékeny kormányzati centrumok támogatását tekintetve a számvevőszékeknek nincs dedikált feladata, az ezzel kapcsolatos vállalkások korlátozottak és ad hoc jellegűek, ugyanakkor a kormányzati munka keretében végrehajtott programok és politikák számvevőszéki értékelése fontos hozzáadott értéket jelent. Végül hangsúlyozza a számvevőszékek óriási szerepét a hatékony és eredményes belső kontrollok kiépítésében.

Az OECD kidolgozta azokat a módozatokat is, ahogyan a számvevőszékek támogathatják ezt a négyféle kormányzati tevékenységet: ezek többségében olyan ellenőrzések, amelyek megfelelően fókuszáltak a felelős szervezetekre és azok releváns tevékenységeire. A jó kormányzás támogatása egyrészt a független ellenőrzésekben megnyilvánuló elszámoltathatóság útján, másrészt a megfelelési-, és teljesítmény-ellenőrzéseken keresztül a programok és politikák értékelése által valósul meg. Hangsúlyozza,

hogy a számvevőszékek a kormányzathoz és a törvényalkotáshoz visszacsatornázható megbízható információk tömegének kitermelői.

Az OECD elemzés megjegyzi, hogy a számvevőszékek jó kormányzást támogató szerepének módjánál figyelembe kell venni az egyes intézmények alkotmányos helyzetét, jogrendszerbeli helyét; kapcsolatát a törvényalkotással; az intézmény beszámolási kötelezettségét; és végül a hasonló vagy azonos feladattal megbízott más intézmények létét. Ugyanakkor hangsúlyozza a számvevőszékek egyedülálló helyzetét a kormányzat felé megnyilvánuló közbizalom megteremtésében és a jó kormányzás támogatásában. A közbizalmat az teremti meg, ha a kormányzati program- és politikaalkotás a közérdeket szolgálja, és a számvevőszékeknek függetlenségüknél fogva lehetőségük van ezt objektíven megvizsgálni.

4. AZ ÁSZ HOZZÁJÁRULÁSA A JÓ KORMÁNYZÁSHOZ

Az Állami Számvevőszék jó kormányzással kapcsolatos szerepének meghatározásakor Magyarország Alaptörvényéből célszerű kiindulni. Az Alaptörvény 43. cikk (1) bekezdése szerint: „Az Állami Számvevőszék az Országgyűlés pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve. Az Állami Számvevőszék törvényben meghatározott feladatkörében ellenőrzi a központi költségvetés végrehajtását, az államháztartás gazdálkodását, az államháztartásból származó források felhasználását és a nemzeti vagyon kezelését. Az Állami Számvevőszék ellenőrzéseit törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontok szerint végzi.”

Az ÁSZ alkotmányos feladatkörének ismeretében azt célszerű megvizsgálnunk, hogy mit mond az Alaptörvény a központi költségvetésről, az államháztartás gazdálkodásáról és a nemzeti vagyon kezeléséről. Az Alaptörvény N) cikke alapvetésként rögzíti, hogy

„(1) Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti.

(2) Az (1) bekezdés szerinti elv érvényesítéséért elsődlegesen az Országgyűlés és a Kormány felelős.

(3) Az Alkotmánybíróság, a bíróságok, a helyi önkormányzatok és más állami szervek feladatuk ellátása során az (1) bekezdés szerinti elvet kötelesek tiszteletben tartani.”

Az alapvetéssel összhangban az Alaptörvény egy önálló közpénzügyi fejezetet tartalmaz, amelynek első eleme az adósságszabály, azaz Magyarország eladósodásának a visszafordítása. A 36. cikk (4)-(5) bekezdései ugyanis kimondják, hogy „az Országgyűlés nem fogadhat el olyan központi költségvetésről szóló törvényt, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a teljes hazai össztermék felét.

Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Országgyűlés csak olyan központi költségvetésről szóló törvényt fogadhat el, amely az államadósság a teljes hazai össztermékhez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza.” Az adósságszabály betartásának őreként az Alaptörvény létrehozta a Költségvetési Tanácsot. A Költségvetési Tanács köztársasági elnök által kinevezett elnöke mellett a háromtagú Tanács tagja a Magyar Nemzeti Bank elnöke és az Állami Számvevőszék elnöke.

A költségvetés végrehajtása tekintetében az Alaptörvény a Kormányt állítja magas követelmények elé: „A Kormány a központi költségvetést törvényesen és célszerűen, a közpénzek eredményes kezelésével és az átláthatóság biztosításával köteles végrehajtani.”

Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonát nemzeti vagyonnak nyilvánítja. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele.

A felsorolt rendelkezések közül elsőként azt célszerű kiemelni, hogy a költségvetési gazdálkodásnak kiegyensúlyozottnak és fenntarthatónak kell lennie. Ezért az elsődleges felelősség az Országgyűlésé és a Kormányé. Fontos hangsúlyeltolódás a korábbi Alkotmányhoz képest, hogy ebben a tekintetben az Alkotmánybíróság nem, mint ellensúly jelenik meg, hanem mint egy olyan intézmény, amely tiszteletben tartja az ország törekvését a kiegyensúlyozott és fenntartható költségvetési gazdálkodásra. Látnunk kell, hogy e mögött az a nyilvánvaló igazság áll, hogy a jogok érvényesítésének határt szabnak a gazdaság lehetőségei. Az Országgyűlés és a Kormány költségvetési politikája azonban nem maradt ellensúly nélkül, hiszen létrejött az adósságszabály betartása szempontjából vétőjoggal rendelkező Költségvetési Tanács, mint ezen alkotmányos követelmény védelmezője. Ugyan-

akkor a vétójogon kívül a Költségvetési Tanács feladatköre viszonylag szűk. A Költségvetési Tanács – több más ország hasonló intézményétől eltérően – nem dolgoz ki a Kormányéhoz képest alternatív költségvetési forgatókönyveket, hanem az Alaptörvény megfogalmazása szerint „az Országgyűlés törvényhozó tevékenységét támogató szerv, amely a központi költségvetés megalapozottságát vizsgálja.”

Tanulságos összevetni az Állami Számvevőszék alkotmányos feladatait a Kormányának a költségvetés végrehajtásával kapcsolatos kötelezettségével. Az Alaptörvény által használt jelzők ugyanis azonosak: törvényes, célszerű, eredményes. Ugyanezeket a jelzőket használja az Alaptörvény nemzeti vagyronról szóló cikkének (5) bekezdése, amikor kimondja, hogy „Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek törvényben meghatározott módon, önállóan és felelősen gazdálkodnak a törvényesség, a célszerűség és az eredményesség követelményei szerint.” Következésképpen az Állami Számvevőszék elsősorban az által járul hozzá a jó kormányzáshoz, hogy a költségvetési gazdálkodását és a nemzeti vagyron kezelését a törvényesség, a célszerűség és az eredményesség szempontjából ellenőrzi, illetve ellenőrzéseihez kapcsolódóan ilyen jellegű elemzéseket készít.

Látnunk kell azonban, hogy a közpénzügyi szabályozás központi elemévé tett adósságszabály teljesítése nemcsak az államadósság csökkentésén, hanem a teljes hazai össztermék (GDP) növekedésén is múlik. A hazai gazdaság dinamikája pedig elsősorban a magyar vállalkozások versenyképességétől, a magyar munkavállalók munkájának minőségétől függ. Lényegében az Alaptörvény is ezt hangsúlyozza, amikor a M) cikkében alapvetésként leszögezi, hogy „Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik.”, valamint „Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait.” Alaptörvényünkben követően a magyar gazdaság egy versenygazdaság,

ahol a vállalkozások közötti tisztességes verseny és az értékteremtő munka a gazdaság versenyképességének az alapja. Ugyanakkor a magyar gazdaságban keletkezett jövedelem mintegy felét az államháztartás újra osztja. Az ehhez szükséges elvonási és pénzköltési mechanizmusok pedig jelentős befolyással vannak a gazdaság működésére. Az ÁSZ-nak a jó kormányzással kapcsolatos szerepvállalásához tehát értelemszerűen hozzátartozik az adórendszer és a különböző támogatási rendszerek kiemelt ellenőrzése is.

Az is figyelemreméltó, hogy a monetáris politikáért felelős Magyar Nemzeti Bankra vonatkozó szabályozás is az Alaptörvény közpénzek című fejezetébe került, valamint az MNB elnöke hivatalánál fogva tagja a Költségvetési Tanácsnak. Mindkét megoldás a fiskális politika és a monetáris politika összehangoltságának a fontosságára utal. Ha a költségvetési politika középpontjában az államadósság-szabály betartása áll, akkor a monetáris politikának sem kell a költségvetés túlköltekezést ellensúlyozó szigorú eszközöket alkalmaznia, hanem az árstabilitás megtartása mellett is hozhat a gazdaságot élénkítő eszközöket. Természetesen egy kis nyitott gazdaság esetében ez a törekvés nem függetleníthető a nemzetközi pénzpiacok alakításáról. Mindenesetre az Alaptörvény elfogadása óta eltelt időszak azt bizonyítja, hogy összehangolt költségvetési és monetáris politika esetén egyszerre lehet 3 százalék alatt tartani a kormányzati szektor hiányát és az inflációs rátát. A jól irányított állam a közpénzek felhasználását ellenőrző független intézmény nélkül nem lehetséges. Mint azt a 2. pontban bemutattunk, kibontakozóban van egy tudományos és szakmai konszenzus, amely kifejezetten a számvevőszékek szerepét, hozzájárulását hangsúlyozza a jó kormányzás megvalósításában. Ugyanakkor ez idáig nem született rendszerszintű áttekintés, modellalkotás arról, hogy a legfőbb ellenőrző intézmények milyen alapfeltételek, elvek, kritériumok, módszerek, hatókörök szerint vesznek részt a jó kormányzás támogatásában. Így az egyes nemzeti számvevőszékeknek egyedileg, felhatalmazásukhoz szabottan dolgozzák ki,

miképpen valósul meg az adott szervezet hozzájárulása a jó kormányzáshoz.

4.1 Az Állami Számvevőszék szerepe a jó kormányzásban – a „magyar modell”

Az Állami Számvevőszék – figyelembe véve az új törvényből eredő felhatalmazását és feladatait – modellt alkotott a jó kormányzáshoz való hozzájárulásának áttekintése és rendszerbe foglalása céljából (2. ábra). „A legfőbb ellenőrző intézmények hozzájárulása a jó kormányzáshoz” modell bemutatja a jó kormányzás támogatásának alapfeltételeit, elveit, eszközeit és hatókörét, így biztosítva elméleti keretet a saját jó kormányzást támogató tevékenységéhez. A modell megalkotása emellett iránymutató lehet az egységes nemzetközi követelményrendszer megalkotásához is.

4.1.1 Első szint: fundamentumok

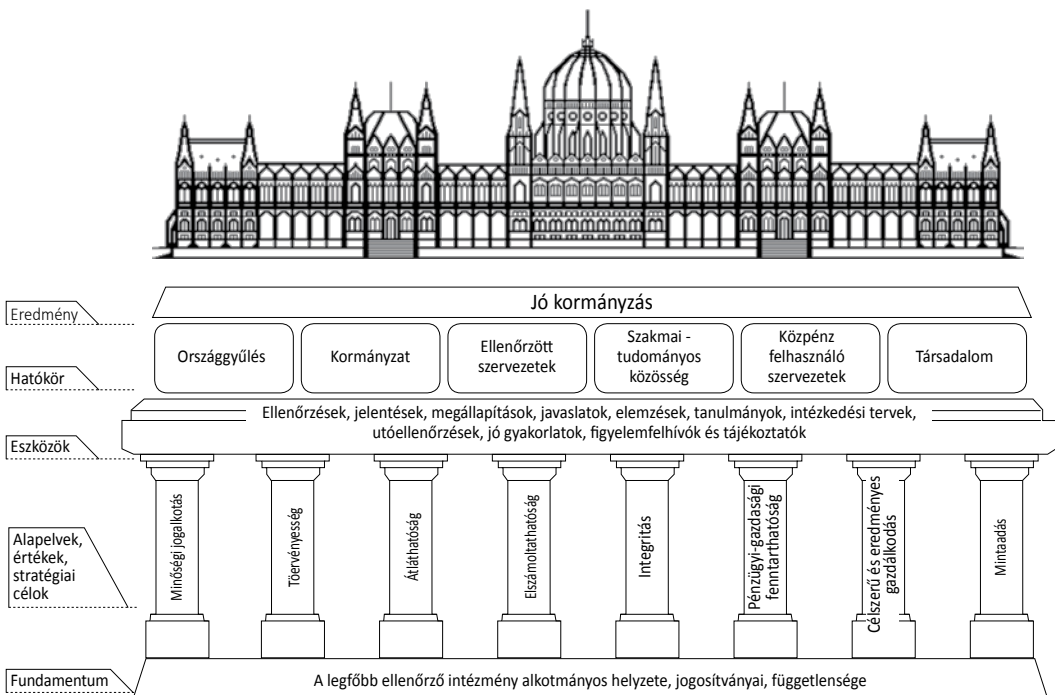
A modell alapköve a legfőbb ellenőrző intézmény alkotmányos helyzete és függetlensége, amely biztosítja, hogy az intézmény objektív, részrehajlásmentes megállapításokat tegyen, illetve ellenőrzéseit, módszereit szabadon megválaszthassa. Az Állami Számvevőszék megújult törvénye biztosítja a függetlenség garanciáit, megerősített jogosítványai révén pedig a szükséges felhatalmazást ahhoz, hogy leszámoljon a következmények nélküli ellenőrzések korszakával. Mindez alapvetően szükséges ahhoz, hogy a legfőbb ellenőrző intézmények eredményesen járuljanak hozzá a jó kormányzáshoz, ezért modellünk szerint a legfőbb ellenőrző intézmények jogállása, jogosítványai és függetlensége jó kormányzást támogató tevékenységük fundamentuma.

4.1.2 Második szint: alapelvek és célok

A magyar modell emellett meghatározza azokat az alapelveket és stratégiai célokat, ame-

2. ábra

A legfőbb ellenőrző intézmények hozzájárulása a jó kormányzáshoz – a „magyar modell”



(saját szerk.)

lyek a legfőbb ellenőrző intézmények számára irányítúként szolgálnak, a jó kormányzás támogatása során, akár a célok meghatározásáról, az ellenőrzött intézmények kiválasztásáról, az egyes feladatok tervezéséről, vagy az eredmények értékeléséről van szó. Ezek az elvek azok, amelyekre figyelemmel a legfőbb ellenőrző intézmények a jó kormányzás támogatásában részt vállalnak.

A legfőbb ellenőrző intézmények számára a jó kormányzás támogatásának pillérei a magyar modell szerint:

- minőségi jogalkotás,
- törvényesség,
- elszámoltathatóság,
- átláthatóság,
- integritás,
- pénzügyi, gazdasági fenntarthatóság,
- mintaadó szervezet,
- célszerű és eredményes gazdálkodás.

Ezen elvek érvényesítése megjelenik az ÁSZ stratégiai céljai között, és ezek hatják át az ÁSZ teljes tevékenységét.

4.1.3 Harmadik szint: eszközök

A legfőbb ellenőrző intézmények hozzájárulása a jó kormányzáshoz” modelljének következő szintje számba veszi azokat az eszközöket, amelyekkel az legfőbb ellenőrző intézmények a jó kormányzáshoz hozzájárulhatnak. A számvevőszékek jelentéseikkel, megállapításaikkal, javaslataikkal, elemzéseikkel, tanulmányaikkal, az intézkedési tervek bekérésével és elbírálásával, utóellenőrzésekkel, a jó gyakorlatok, ellenőrzési tapasztalatok megosztásával, a figyelemfelhívással, hatósági jelzésekkel, tájékoztató anyagok készítésével és véleményük közlésével, illetve aktív társadalmi és szakmai kommunikációval fejtik ki hatásukat.

4.1.4 Negyedik szint: hatókör

A negyedik szinten a modell azt mutatja be, hogy a számvevőszékek a rendelkezésre álló eszközök használatával intézményi, szakmai és

társadalmi körökre hatnak a jól irányított állam támogatása érdekében.

A legfőbb ellenőrző intézmények a minőségi jogalkotás, a törvényesség, az integritás, mintaadás, az átláthatóság, a gazdasági, pénzügyi stabilitás, az elszámoltathatóság és az eredményes és hatékony gazdálkodás megteremtése, fejlesztése érdekében hatást gyakorolnak:

- az országgyűlésre és a kormányzatra,
- az ellenőrzött szervezetekre,
- minden olyan a szervezetekre, amelyek közpénzt használ, s amely így hasznosítani tudja az számvevőszékek ellenőrzési tapasztalatait, javaslatait,
- a szakmai-tudományos közösségre és
- az társadalomra, kiemelve az adófizető állampolgárok közösségét.

4.1.5 Ötödik szint: eredmény

„A legfőbb ellenőrző intézmények hozzájárulása a jó kormányzáshoz” modell szerint az eredmény maga a jó kormányzás. Tevékenységünk célja, hogy megvalósuljon a minőségi jogalkotás, erősödjön a törvényesség, terjedjen az integritás-alapú működés, vegyék át a legfőbb ellenőrző intézmény jó gyakorlatait, növekedjék a közpénzfelhasználás átláthatósága, erősödjön a gazdasági, pénzügyi fenntarthatóság és stabilitás, nagyobb legyen az ellenőrzöttség és elszámoltathatóság, valósuljon meg az célszerű és eredményes gazdálkodás. Akkor tekintjük munkánkat eredményesnek, ha a fenti szempontok tekintetében mérhető előrelépés történik.

A jól irányított állam támogatása érdekében kialakított modell alapértékei az ÁSZ teljes tevékenységét áthatják, ezek alapján értékeljük tevékenységünk eredményességét, jelöljük ki a fejlesztendő területeket. Célunk, hogy átláthatóbbá és eredményesebbé tegyük a közpénzek felhasználását, és hozzájáruljunk a közszolgáltatásokat biztosító intézmények és rendszerek hatékonyabb működéséhez, az ellenőrzéseink, elemzéseink olyan pozitív változásokat indítsanak el, amelyek jobba teszik az állampolgárok mindennapi életét.

4.2 „A legfőbb ellenőrző intézmények hozzájárulása a jó kormányzáshoz” modell alapelvei

4.2.1 Minőségi jogalkotás

A jogrendszerrel szemben megfogalmazott elvárás az, hogy védje a demokratikus alapértékeket, jogszabályokkal szemben pedig az egyértelműség, a koherencia, az igazságosság és a hatékonyság követelményeinek kell teljesülnie, ekkor beszélhetünk minőségi jogalkotásról. A legfőbb ellenőrző intézmények feladata, hogy ellenőrzési tevékenységükkel, tapasztalataikkal támogassák az országgyűlés törvényalkotó munkáját. Ezért fokozatosan előtérbe kerül a tanácsadó-véleményalkotó funkciójuk.

A számvevőszéki ellenőrzések, elemzések egyik legfőbb hasznosulása az országgyűlés törvényalkotó tevékenységének a támogatása. A legnagyobb és legtartósabb hatást ugyanis a jogszabályokon keresztül érhetik el, megállapításaik, tapasztalataik, javaslataik ezért azt szolgálják, hogy a törvények a lehető leginkább megalapozottak legyenek. Céljuk, hogy a számvevőszéki ellenőrzések tapasztalatai beépüljenek az előkészítés alatt lévő jogszabályokba.

A számvevőszék ellenőrzésein keresztül nemcsak a gyakorlatot méri a jogszabályokhoz, hanem – működése velejárójaként – tapasztalatokkal rendelkezik a jogi normákról is. Az ellenőrzések nem csupán ahhoz járulnak hozzá, hogy az ellenőrzött intézmények működése és gazdálkodása szabályosabb és átláthatóbb legyen, de a rendszerszintű problémák feltárásával nagymértékben támogathatja, hogy a jogalkotó megfelelő helyen és megfelelő módon közelítsen egy-egy bonyolult közpénzügyi terület átalakításához.

4.2.2 Törvényesség

A legfőbb ellenőrző intézmények a törvényeket, szabályokat követő magatartási célt, a

törvényességet, a jogkövetést ellenőrzéseikkel, ellenőrzési megállapításaikkal és javaslataikkal, a szabályos működés helyreállítását célzó intézkedési tervek bekérésével és elbírálásával, illetve azok megvalósulását számon kérő utóellenőrzéseivel szolgálja, így támogatja a jó kormányzást.

Az ellenőrzések – a számvevőszéki megállapításokra tett intézkedések révén – az ellenőrzöttek szabályszerű, eredményes és hatékony működésében hasznosulnak

A közsféra összes szereplőjének - legyen akár szervezet vagy éppen hivatali dolgozó – jogi és erkölcsi kötelessége a törvényességen alapuló jogállamiság erősítése, a jogállam működése pedig szabálykövető magatartásokra épül. A szabályosság fenntarthatóságának garanciája abban rejlik, ha a szabályszerű közpénzfelhasználás nem csak az ellenőrzési tevékenység által kikényszerített viselkedési forma, hanem elsősorban a szereplőknek a szabályszerűség iránti elköteleződéséből fakadó önkéntes jogkövetésen alapul. Éppen ezért kiemelten fontos a számvevőszékek tanácsadó tevékenysége, amely az állami szervek jogkövető működését segíti elő.

4.2.3 Elszámoltathatóság

A közsféra valamennyi szereplője cselekedetei során az államot testesíti meg, tevékenységétől függően más emberek sorsáról, valamint a közpénzek elköltéséről dönt(het). Következésképp a közszolgálat komoly és nagy felelősséggel járó hivatás, amelyben a tevékenységgel összefüggő felelősség és elszámoltathatóság garanciáját meg kell teremteni.

Az elszámoltathatóság azt jelenti, hogy a személyek, a szervezetek és a közösség felelősséget viselnek a közpénzekkel és a nemzeti vagyonnal való gazdálkodásért, és kötelezhetők arra, hogy elszámoljanak a rájuk bízott erőforrások felhasználásával. Az elszámoltathatóság elve csak abban az esetben érvényesíthető, amennyiben a kompetenciák és a felelősségi körök beazonosíthatóak, a közpénzügyi folyamatok szabályozottak, átláthatóak és nyomon-követhetőek.

A számvevőszékek az elszámoltathatóság ellenőrzései révén szereznek érvényt, ugyanakkor mivel a legtöbb állami számvevőszék nem hatóság, ezért a felmerült szabálytalanságok kapcsán nem rendelkezik közvetlen szankcionálási lehetőséggel. A feltárt jogsértésekre más hatóságok figyelmét hívja fel, amelyek az adott jogsértés szankcionálására jogosultak, így segíti elő az elszámoltathatóság érvényesülését.

4.2.4 Átláthatóság

A demokrácia és az elszámoltathatóság alapja, hogy a polgárok tudják, mi történik a pénzüikkel, ki hogyan használja a rá bízott közvagyonot. A számvevőszékek kiemelt feladata a közpénzek felhasználásának átláthatóvá tétele. A legfőbb ellenőrző intézmények részt vállalnak abban a szemléletváltást célzó küldetésben, hogy a közpénzek felhasználását a társadalmi kontroll, a nyilvánosság ereje is támogassa. A jelentések nyilvánosságra hozatala biztosítja a közpénzfelhasználás transzparenciáját, ezzel az adófizetői forintok elköltéséről szóló tájékoztatás része. A teljes nyilvánosság erősítheti, hogy a társadalmi, politikai vagy gazdasági szereplők felé a közpénzfelhasználó személyek és szervezetek elszámolása megtörténjen, valamint hozzájárulhat a helytelen gyakorlatok kiszorításához.

A közpénzfelhasználás átláthatósága több módon biztosítható: a költségvetési támogatást felhasználó szervezetek gondoskodnak róla, hogy a pénzügyi folyamataik és a közpénz felhasználása átlátható legyen, rendszeresen beszámolnak tevékenységeikről és a közpénzek felhasználásáról. Az átláthatóság megteremtésében kitüntetett szerep hárul a legfőbb ellenőrző intézményekre, akik jog- és hatásköreiknél fogva, ellenőrzéseik révén feltárják a közpénzfelhasználás a közvagyonnal való gazdálkodás gyakorlatát. Tapasztalataikat jelentéseikben közérthető, mindenki számára megismerhető módon hozzák nyilvánosságra. A számvevőszékek objektivitása, a kormányzattól való távolságtartása, a függetlenségét biztosító alkotmányos

helyzete miatt az állampolgárok joggal bíznak a számvevőszéki jelentések és információk hi-telességében. Az objektivitás, a nyilvánosság és a közérthetőség miatt a számvevőszékek véleményének megismerése tájékozódási pontként szolgál az állampolgárok számára véleményük megformálásakor.

4.2.5 Integritás

A korrupció elleni küzdelem minden nemzet számára stratégiai jelentőséggel bír. Eredményessége nem csupán az adott ország megítélését, de a különféle gazdasági folyamatokat, a nemzetgazdaság fejlődését is nagymértékben befolyásolhatja. A korrupció elleni küzdelem jegyében néhány legfőbb ellenőrző intézmény által vállalt küldetés a közszféra integritás alapú irányításának támogatása és az integritáskontrollok ellenőrzése, végső céljuk pedig a kultúraváltás elősegítése, az integritás alapú intézményi működés megteremtése a közszférában. A számvevőszékek az integritás kockázatok beazonosításával, az integritás kontrollok kiépí-tettségének és működésének ellenőrzésével, az integritás kultúra terjesztésével egyfajta megelőző funkciót töltenek be az a korrupció elleni küzdelemben.

4.2.6 A gazdasági, pénzügyi fenntarthatóság

A jól irányított állam egyik legfontosabb feladata, hogy pénzügyi, gazdasági stabilitást és fenntarthatóságot biztosítson az intézményei és polgárai számára. Az elszaladó deficitek, pénzügyi és adósságválságok figyelmeztetnek arra, hogy a fenntarthatóság biztosítása gazdasági értelemben alapvető cél, kormányzati értelemben pedig alapvető feladat. A cél megvalósításában a legfőbb ellenőrző intézményeknek kiemelt támogató szerepe van.

A pénzügyi döntéseknek hosszú távú következménye van, ezért fontos a pénzügyi tervezés, és a tervek szerinti működés. A legfőbb ellenőrző szervek ebben nyújtanak segítséget a választott képviselőknek, és a kormánynak.

Hagyományos feladatuk, az éves költségvetés végrehajtásának ellenőrzése, néhány országban pedig a költségvetési törvényjavaslat véleményezése is számvevőszéki feladat. A pénzügyi tervezés és végrehajtás intézményi szinten is értékelhető az egyes ellenőrzések során, amelyek révén a számvevőszékek feltárhatnak olyan rendszerproblémát vagy specifikus intézményi működési hiányosságot, amely beavatkozást igényel.

Mindezek a megfontolások vezettek oda, hogy a magyar modellben helyet kapjon a gazdasági, pénzügyi fenntarthatóság alapelve, amely a stabilitáshoz vezet. Álláspontunk szerint a legfőbb ellenőrző intézmények jó kormányzás támogatásának egyik legfontosabb hozzáadott értéke az állam egészséges pénzügyi helyzetének biztosítása. Kiegyensúlyozott pénzügyi helyzet nélkül nem állnak rendelkezésre az államnál azok az erőforrások, amelyek az állampolgárok jólétének szolgálatába állíthatók.

4.2.7 Mintaadás

A legfőbb ellenőrző intézmények nemzetközi ajánlása¹ (ISSAI 12) a közpénzügyi elszámoltathatóság, integritás és átláthatóság megeremtésén, valamint az új társadalmi-környezeti kihívásokra adott megfelelő válaszok közzétételében, valamint az új társadalmi-környezeti kihívásokra adott megfelelő válaszok közzétételében túl a mintaszervezetként való működés követelményét is tartalmazza. Az ISSAI 12-es sztenderd egyik fő eleme szerint „a napi működés egészében törekedni kell arra, hogy példásan működjön egy-egy állami szervezet”.

A legfőbb pénzügyi gazdasági ellenőrző szervek akkor hiteles képviselői és szószólói az átláthatóságnak, elszámoltathatóságnak, hatékonyságnak és eredményességnek, ha maguk is jó példával járnak elől ezen értékek megvalósításakor. A számvevőszékek mintaadása a közpénzek, a közvagyon tisztességes, eredményes és a céloknak megfelelő felhasználásában a számvevőszék jó hírnevének és így az állampolgári bizalom erősítésének záloga.

4.2.8 Célszerű és eredményes gazdálkodás

A közzététel szereplőinek a globalizációs folyamatok, gazdasági tendenciák fényében egyre inkább meg kell felelniük a közzététel eredményességére és hatékonyságára vonatkozó társadalmi elvárásoknak, amelyet a közzététel működésében, a közszolgáltatások nyújtásában is biztosítani kell. A legfőbb ellenőrző intézmények ellenőrzési tevékenységük során figyelmet fordítanak arra, hogy a közzététel szereplőinek gazdálkodását az eredményesség és hatékonyság szempontjából is megítélik, és konkrét javaslatok megfogalmazásával hozzájárulnak a jó kormányzás megvalósulásához.

Minden ellenőrzés az általa visszacsatolt információk révén hozzájárul a hiányosságok, a rossz gyakorlatok és működés felszámolásához, azonban a teljesítményellenőrzések kifejezetten a pénzben kifejezhető hibák feltárása és azonnali számszerűsítése révén még fokozottabban járulhatnak hozzá a közzététel teljesítményének és hatékonyságának növeléséhez.

4.3 Az Állami Számvevőszék tevékenysége a jó kormányzás követelményeinek tükrében tanulmány-sorozat

Az állam, az alkotmányos intézmények és köztük a számvevőszéki munkát befolyásoló nézetek, a számvevőszéki szerepkörre vonatkozó elméleti megközelítések a változó világ kihívásaihoz igazodva nemzeti és nemzetközi szinten is jelentősen megújultak. E megújulás részeként került sor az ÁSZ törvény hazai módosítására is. A jogszabály olyan előrelépést képviselt, amely indokolja, hogy az Állami Számvevőszék szerepére vonatkozóan jelenjen

¹ ISSAI 12: A legfőbb ellenőrző intézmények haszna és értéke – az állampolgárok életének megváltoztatása

meg egy a témát tudományos igényességgel és időszerűen feldolgozó tanulmány-sorozat. Az összefűzött tanulmányok összessége a legfőbb ellenőrző intézmények jó kormányzásban betöltött szerepéről joggal tekinthető tehát hiánypótló alapműnek.

Az Alaptörvényből, a közintézmények jogállásából és feladatából, valamint a közszolgálati értékekből levezethető elvárás, hogy minden állami intézménynek, költségvetési szervnek tisztázni kell azokat az alapkérdéseket, amelyek az adott szervezetet életre hívták, rendeltetését az államhoz, a kormányzáshoz és az állampolgárokhoz való viszonyát meghatározzák.

A jó kormányzás támogatása az Állami Számvevőszékek tevékenységei között egyre fontosabb szerepet kap, mindez meghatározza a nemzetközi tudásmegosztásban kialakuló tematikát is. A magyar társadalom szintén egyre hangsúlyosabb szerepet szán az Állami Számvevőszéknek a jó kormányzás elősegítése érdekében, mindez megjelenik az 2011-es ÁSZ törvényben megújított passzusaiban is.

Az utóbbi években elmondhatjuk, hogy az Állami Számvevőszék minden egyes tevékenységét áthatja a jó kormányzást elősegítő szemlélet, legyen ez az ellenőrzések és azok hasznosulása, az elemzések és tanulmányok egyre hangsúlyosabb szerepe, a közszféra integritását elősegítő tevékenységünk. Ezen kívül példamutató szervezetként a hatékonyság, elszámoltathatóság és eredményesség szempontjainak figyelembe vételével fejlesztjük szervezetünket és az itt dolgozó munkatársakat.

A tanulmány-sorozat nemzetközi összehasonlításban mutatja be a legfőbb ellenőrző szervezetek szerepét a jó kormányzás elősegítésében, lefekteti a jó kormányzás feltételrendszerét, elveit, követelményeit, eszközeit, valamint hatóterületeit, eredményeit, valamint Állami Számvevőszéknél miképpen teljesültek a jó kormányzás támogatását előíró követelmények. A tanulmány-sorozat darabjait egyenként, füzetek formájában, magyar és angol nyelven egyaránt megjelentetjük, valamint elektronikus formában

is elérhetővé tesszük az erre a célra kialakított online felületen keresztül.

A tanulmány-sorozatunk az elmúlt öt év egyik legfontosabb tudásterméke. Célunk minthaadó szervezetként a „jó gyakorlatok” hazai és nemzetközi megosztásának, ezáltal a „jó kormányzás” támogatás mellett az államról és a közéletéről alkotott szemlélet formálása, a közgondolkodás fejlesztése.

IRODALOMJEGYZÉK

Tudományos közlemények, egyéb kutatási eredmények:

1. **Báger G. (2012):** *Korrupció*. Akadémia Kiadó
2. **Báger et al. (2014):** *A Jó Állam mérhetősége*. Nemzeti Közszerológati Egyetem, Budapest
3. **Birdshall, N. – Fukuyama, F. (2011):** The Post-Washington Consensus: Development After the Crisis. *In Foreign Affairs*, Vol. 90. No. 2. p. 50-52.
4. **Bovaird, T. – Löffler, E. (2003):** Evaluating the Quality of Governance: Indicators, Models and Methodologies. *Internatinal Review of Administrative Sciences*, September, Vol. 69. p 313–328
5. **Fukuyama, F. (2014):** American Power is Waning Because Washongton Won't Stop Quarreling. *In New Republican*, March 10, <http://www.newrepublic.com/article/116953/american-power-decline-due-partisanship-washington>
6. **Gál Z. (2010):** *Pénzügyi piacok globális térben*. Akadémia Kiadó, Budapest p.661-662.
7. **G. Fodor G. – Stumpf I. (2007):** A jó kormányzás két értelme avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei. *Századvég Műhelytanulmányok 6. Századvég Alapítvány*, Budapest
8. **Hajnal Gy. (2004):** *Igazgatási kultúra és New Public Management reformok egy összehasonlító esettanulmány tükrében*. Ph.D. értekezés, Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem, p 8-11. http://phd.lib.uni-corvinus.hu/174/1/hajnal_gyorgy.pdf
9. **Kis N. (2014):** A kormányzás minőségének értékdilemmái. In Kaiser, T. (szerk): *Hatékony közszerológat és jó közigazgatás – nemzetközi és európai dimenziók*. Budapest, NKE
10. **Pongrácz A. (2015):** Vissza a jövőbe, avagy variációs lehetőségek a XXI. századi állam- és társadalomépítésre. In *Diskurzus V. évfolyam 1. szám* p. 53-61.
11. **Pulay Gy. (2009):** A közigazgatás feladatai a versenyképes tudásgazdaság kiépítésében. In Halm T.-Vadász J. (szerk): *A modern állam feladatai*, Magyar Közgazdasági Társaság és a Gazdasági és Szociális Tanács, Budapest
12. **Pulay Gy. (2012):** A jó kormányzás és a közpolitika-alkotás folyamata, Pénzügyi Szemle Online, <http://www.penzugyiszemle.hu/vitaforum/a-jo-kormanyzas-es-a-kozszerológat-alkotas-folyamata>
13. **Stiglitz, J. (2001):** More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus. In Chang, Ha-Joon (szerk.): *The Rebel Within: Joseph Stiglitz and the World Bank*, Wimbledon Publishing Company, London p.17-56.
14. **Stumpf I. (2009):** Szakmai alapú közigazgatás – A neweuberiánus állam. In Halm T.-Vadász J. (szerk): *A modern állam feladatai*, Magyar Közgazdasági Társaság és a Gazdasági és Szociális Tanács, Budapest

Nemzetközi és hazai szervezetek által kibocsátott ajánlások, határozatok, dokumentumok:

15. **Commission of the European Communities (2001):** European governance - A white paper. In: Official Journal C287, 12/10/2001 p. 0001 – 0029.
16. **Communication from the Commission on Impact Assessment.** COM (2002) 276. és Impact Assessment Guidelines SEC (2005) 791.

17. **Council of Europe (2007):** Recommendation CM/REC (2007) 7 of the Committee of Ministers to memberstates on good administration.
18. **IMD (2015):** http://www.imd.org/uupload/imd.website/wcc/Web_brochure_order_form.pdf
19. **INTOSAI (2010):** Strategic Plan 2011-2016. <http://www.intosai.org/about-us/strategic-plan-of-intosai.html>
20. **ISSAI 12:** The Value and Benefits of Supreme Audit Institutions – making a difference to the lives of citizens, 2013, <http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/issai-12-the-value-and-benefits-of-supreme-audit-institutions-making-a-difference-to-the-liv.html>
21. **ISSAI 20:** Principles of transparency and accountability, 2010, <http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/issai-20-principles-of-transparency-and-accountability.html>
22. **ISSAI 100:** Fundamental Principles of Public Sector Auditing, 2013, <http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/issai-100-fundamental-principles-of-public-sector-auditing.html>
23. **ISSAI 400:** Fundamental Principles of Compliance Auditing, 2013, <http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/issai-400-fundamental-principles-of-compliance-auditing.html>
24. **OECD (2010):** Directorate on Public Administration and Management
25. **OECD (2014a):** http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/society-at-a-glance-2014_soc_glance-2014-en
26. **OECD (2014b):** Partners for Good Governance: Mapping the Role of Supreme Audit Institutions http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/3_committees/4_goal4/FAC_TFSP_OECD_Partners_Good_Governance_Mapping_Role_SAI.pdf
27. **United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (2009):** What is Good Governance? <http://www.unescap.org/resources/what-good-governance>
28. **United Nations (2011):** Promoting the efficiency, accountability, effectiveness and transparency of public administration by strengthening supreme audit institutions (A/RES/66/209) (A közigazgatás hatékonyságának, elszámoltathatóságának, eredményességének és átláthatóságának elősegítése a legfőbb ellenőrző intézmények erősítése révén című, 2011. december 22-én megjelent ENSZ határozat. Online: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/209
29. **United Nations (2014):** Promoting the efficiency, accountability, effectiveness and transparency of public administration by strengthening supreme audit institutions (A/RES/69/228) (A közigazgatás hatékonyságának, elszámoltathatóságának, eredményességének és átláthatóságának elősegítése a legfőbb ellenőrző intézmények erősítése révén című, 2014. december 19-én megjelent ENSZ határozat. Online: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/69/228
30. **World Bank (1983):** World Bank Development Report 1983
31. **World Bank (2015):** <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>

