

# A JÓ KORMÁNYZÁS TÁMOGATÁSÁNAK FUNDAMENTUMAI

## AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK ALKOTMÁNYOS HELYZETE, JOGOSÍTVÁNYAI, FÜGGETLENSÉGE

Domokos–Mészáros–Szakács



„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 tevékenységében alapvető megfigyelésként, javaslatként, tanácsokkal segíti az Országgyűlést annak biztosításában, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amelyről először a jó irányított állam működik.” (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 tevékenységében alapvető megfigyelésként, javaslatként, tanácsokkal segíti az Országgyűlést annak biztosításában, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amelyről először a jó irányított állam működik.” (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-Pósta-Fülöp

„Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tevékenységében alapvető megfigyelésként, javaslatként, tanácsokkal segíti az Országgyűlést annak biztosításában, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amelyről először a jó irányított állam működik.” (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-Rényi-Gál-Pálmá

„Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tevékenységében alapvető megfigyelésként, javaslatként, tanácsokkal segíti az Országgyűlést annak biztosításában, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amelyről először a jó irányított állam működik.” (KCSZ törvény 1. § (4))

2016

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

**5**

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

Horváth-Németh-Domolcsay

„Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tevékenységében alapvető megfigyelésként, javaslatként, tanácsokkal segíti az Országgyűlést annak biztosításában, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amelyről először a jó irányított állam működik.” (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 KÖZSFÉRÉJÉBEN

Domolcsay-Pulay-Sztármán-Gergely-Szabó

„Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tevékenységében alapvető megfigyelésként, javaslatként, tanácsokkal segíti az Országgyűlést annak biztosításában, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amelyről először a jó irányított állam működik.” (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 SZERPE A KÖLTSÉGVETÉSI TERVEZÉSÉBEN ÉS VEGREHATÁSÁBAN

Domolcsay-Pulay-Pécs-Pongrácz

„Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tevékenységében alapvető megfigyelésként, javaslatként, tanácsokkal segíti az Országgyűlést annak biztosításában, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amelyről először a jó irányított állam működik.” (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 SZORÁN

Jakócs-Domolcsay-Németh

„Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tevékenységében alapvető megfigyelésként, javaslatként, tanácsokkal segíti az Országgyűlést annak biztosításában, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amelyről először a jó irányított állam működik.” (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-Farkasitszki

„Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tevékenységében alapvető megfigyelésként, javaslatként, tanácsokkal segíti az Országgyűlést annak biztosításában, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amelyről először a jó irányított állam működik.” (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-Jakócs

„Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tevékenységében alapvető megfigyelésként, javaslatként, tanácsokkal segíti az Országgyűlést annak biztosításában, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amelyről először a jó irányított állam működik.” (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 „ÁLLAMMÉNEDEZSMENT” MEGÚJÍTÁSÁHOZ

Domolcsay-Várpalotai-Jakócs-Németh-Makkai-Horváth

„Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tevékenységében alapvető megfigyelésként, javaslatként, tanácsokkal segíti az Országgyűlést annak biztosításában, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amelyről először a jó irányított állam működik.” (KCSZ törvény 1. § (4))

2016

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

Tanulmány sorozat

## A JÓ KORMÁNYZÁS TÁMOGATÁSÁNAK FUNDAMENTUMAI

### AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK ALKOTMÁNYOS HELYZETE, JOGOSÍTVÁNYAI, FÜGGETLENSÉGE

#### KULCSSZAVAK:

Limai Nyilatkozat, Mexikói Nyilatkozat, függetlenség, Alaptörvény, új ÁSZ törvény, Országgyűlés, beszámolás, összeférhetetlenség, költségvetés, feladat, hatáskör, jelentéskészítés, közreműködési kötelezettség, intézkedési tervekészítés, tanácsadás, elemzés



SZERKESZTŐ:

Prof. Dr. NÉMETH ERZSÉBET felügyeleti vezető

SZERZŐK:

DOMOKOS LÁSZLÓ elnök

Dr. MÉSZÁROS LEILA számvevő tanácsos

Dr. SZAKÁCS GYULA igazgató-helyettes

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](http://www.asz.hu/hu/a-jo-kormanyzas-epitokovei) OLDALON OLVASHATÓAK

# TARTALOM

■ 1 Bevezetés . . . . .	7
■ 2 A számvevőszéki függetlenség . . . . .	8
2.1 A számvevőszéki függetlenségre vonatkozó nemzetközi standardok . . . . .	8
2.1.1 A jogi függetlenség . . . . .	9
2.1.2 Szervezeti függetlenség. . . . .	10
2.1.3 Személyi függetlenség. . . . .	13
2.1.4 Pénzügyi függetlenség. . . . .	15
2.1.5 Feladatköri függetlenség. . . . .	16
■ 3 További jogkörök . . . . .	21
3.1 A közreműködési kötelezettség . . . . .	21
3.2 Az intézkedési tervkészítés kötelezettsége . . . . .	21
3.3 Figyelemfelhívó levelek. . . . .	23
3.4 Hatósági jelzések a közjó szolgálatában . . . . .	24
3.5 Tanácsadási, elemzési, véleményezési feladatok. . . . .	25

## ÖSSZEFOGLALÓ

A hazai közpénzügyek megújításához a jogszabályi háttér az Alaptörvény és az annak elfogadását követően hatályba lépett sarkalatos törvények képezik. A sarkalatos törvények sorában elsőként került elfogadásra az új számvevőszéki törvény. A törvény amellet, hogy teljes mértékben illeszkedik a nemzetközi elvárásokhoz, megerősítette az Állami Számvevőszék függetlenségét, jogosítványait, és megnövelte az ellenőrzések transzparenciáját. A függetlenség jogi garanciáinak zömét (minősített többséggel elfogadott törvény, az elnöki mandátum 12 éves időtartama és annak védettsége, összeférhetlenségi szabályok) a régi ÁSZ törvény is tartalmazta, azonban hiányzott belőle az ellenőrzések terén biztosított szabad témaválasztás és a jelentések nyilvánosságának egyértelmű deklarálása. Az új törvény nemzetközi összehasonlításban is egyedülálló pénzügyi függetlenségről gondoskodott: előírta, hogy az ÁSZ költségvetése nem lehet kevesebb az előző évi központi költségvetésben megállapított összegnél. Az intézkedési terv készítési kötelezettség bevezetése, a közreműködési kötelezettség szigorítása súlyt adtak az ellenőrzéseknek. Az Állami Számvevőszék megkapta a szükséges felhatalmazást ahhoz, hogy leszámoljon a következmények nélküli ellenőrzések korszakával, továbbá hatáskört arra, hogy a költségvetési forintokat bármely szervezetnél ellenőrizhesse. Az új törvény tanácsadási, véleményezési, és tanulmánykészítési, elemzési tevékenységre vonatkozó új jogkörökkel ruházta fel az Állami Számvevőszéket, emellett a Költségvetési Tanács munkájának támogatásához elemzés készítése kötelezettségnek minősül. Az ÁSZ feladatkörében 1990 óta véleményezi a következő évi költségvetési tervezetet, amelynek elkészülte és nyilvános-

ságra hozatala az Országgyűlési vita megkezdésének a feltétele. Az Állami Számvevőszék stratégiájában vállalt küldetése a jó kormányzáshoz való hozzájárulás, amelyet az új ÁSZ törvény is deklarál.

## 1. BEVEZETÉS

Az Állami Számvevőszék 2011-ben elfogadott középtávú stratégiája szerint szilárd szakmai alapon álló, értéktéremtő ellenőrzéseivel előmozdítja a közpénzügyek átláthatóságát, rendezettségét, és hozzájárul a „jó kormányzáshoz”. Az Állami Számvevőszék a jó kormányzást a lefolytatott ellenőrzések, a kiadott elemzések, a szakmai-tudományos rendezvényeken való részvétel útján, és a társadalmi felelősségvállalás iránti elköteleződéssel támogatja. Az ÁSZ szakmai, tudományos tevékenysége, társadalmi szerepvállalása jogi, szabályozási oldaláról kevésbé körülírt, ilyen irányú tevékenységét feladatkörében eljárva, saját szerepvállalása és az országgyűlési határozatokban<sup>1</sup> adott felhatalmazások figyelembevételével szabadon fejt ki. Az ellenőrzési feladat ellátását befolyásolja a mindenkori jogi keretrendszer, a számvevőszéki munkát meghatározó jogi felhatalmazások tartalma. Jelen tanulmány célja annak bemutatása, hogy az új ÁSZ törvény rendelkezései hogyan segítik elő az ellenőrzési munka színvonalának növelését, ezen keresztül miként járulnak hozzá az ÁSZ jó kormányzásban vállalt küldetésének teljesítéséhez.

Meggyőződésünk szerint az Állami Számvevőszék végső célja nem lehet más, mint a számvevőszéki munka társadalmi hasznosulása, a társadalmi szintű hozzáadott érték teremtése. A számvevőszéki ellenőrzések megerősítik a társadalmi bizalmat, elősegítik az adófizetői érdekek védelmét és érvényesülését. A közsféra ellenőrzése, különös tekintettel a számvevőszéki ellenőrzésre, képes az állampolgárok mindennapi életét jobbra tevő változások elindítására. Az Állami Számvevőszék jó kormányzásban betöltött szerepe az, hogy munkájával hozzájárul a közigazgatás eredményességének, hatékonyságának, gazdaságosságának, a közpénz felhasználás elszámoltathatóságának és átláthatóságának

megerősítéséhez – ezáltal pedig a polgárok életminőségének, jólétének emelkedéséhez.

Az ÁSZ stratégiájának megvalósítása megújult szabályozási keretet igényelt, amely mellett az ÁSZ eredményesebben működhet, hatékonyan felléphet az adófizetők pénzének és a nemzet vagyonának védelme érdekében. Az 1989-es ÁSZ törvény többségében megengedő szabályokra épült, hiányoztak a végrehajtás garanciái, az ellenőrzöttek jogkövetkezmény nélkül tagadhatták meg az együttműködést. Az új, 2011. július 1-jétől hatályos, Állami Számvevőszékről szóló törvény nemcsak önmagában újult meg, hanem a teljes közpénzügyi rendszer megújításának egyik állomása volt. A jogszabályi hierarchia csúcán álló Alaptörvényben testesült meg a legalapvetőbb változás, mert a közpénzügyek tárgyköre bekerült az alkotmányos alapértékek közé. Az Alaptörvény közpénzekekről szóló fejezetében a központi költségvetéssel, az államadósággal, a nemzeti vagyonnal, az átláthatósággal, a közteherviseléssel, a Magyar Nemzeti Bankkal, a Költségvetési Tanáccsal kapcsolatos alapvető rendelkezések mellett az Állami Számvevőszékre vonatkozó szabályokat állapította meg.

Az Alaptörvény elfogadását követően első sarkalatos törvényként az Országgyűlés az Állami Számvevőszékről szóló törvényt fogadta el. Az új, 2011. július 1-jétől hatályos ÁSZ törvény több ponton megerősítette az Állami Számvevőszék függetlenségét, kiszélesítette hatáskörét, bővítette eszköztárát, növelte az átláthatóságát, és felszámolta a következmények nélküli ellenőrzések korszakát.

<sup>1</sup> 35/2009. (V. 12.) OGY határozat, 41/2013. (V. 27.) OGY határozat, 41/2014. (XI. 13.) OGY határozat, 34/2015. (VII. 7.) OGY határozat

## 2. A SZÁMVEVŐSZÉKI FÜGGETLENSÉG

Jelen alcímben bemutatásra kerülnek azok a garanciák, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az ÁSZ a legjobb szakmai meggyőződése mentén, részrehajlásmentesen folytassa le ellenőrzéseit, tegye meg javaslatait, szólítsa fel intézkedésekre az ellenőrzötteket. Hasonlóan az igazságszolgáltatás hatalmi ág függetlenségéhez, az ellenőrzések legjobb szakmai meggyőződés szerinti lefolytatásához is feladatköri önállóság és függetlenség szükséges. Az ÁSZ munkája kapcsán a végrehajtó hatalom szervezeteit ellenőrzi, javaslatokat tesz a Kormánynak, az érintett minisztereknek, az ellenőrzött szervezeteknek, jelentéseiben, illetve tanulmányaiban bemutatja az államháztartás működésének rendszerhibáit, a köz- és a magánszféra találkozási pontjainak veszélyforrásait (Domokos, 2010). Ezért tehát a végrehajtó hatalomtól való függetlenség és ennek jogszabályi garanciái központi kérdéssé vált a számvevőszékek alkotmányos helyzetének elemzése során.

### 2.1 A számvevőszéki függetlenségre vonatkozó nemzetközi standardok

A legfőbb ellenőrző intézmények függetlenségének követelményére vonatkozóan a nemzetközi szervezetek azonos állásponton vannak. A **Nemzetközi Valutaalap** mértékadó dokumentuma „A fiskális átláthatóság jó gyakorlatának kódexe” a költségvetés átláthatóságának biztosítékeként fogalmazza meg, hogy a költségvetéssel kapcsolatos információkat számvevőszéki (vagy azzal egyenértékű), a végrehajtó szervtől független, külső ellenőrzésnek kell alávetni. Vagyis a hiteles számvevőszéki vélemény előfeltétele a végrehajtó hatalomtól független jogállás.

Az ENSZ közgyűlése 2011. december 22-én fogadta el azt a határozatot, amelyben elismeri, hogy a számvevőszékek csak akkor tudják feladataikat objektíven és eredményesen ellát-

ni, ha függetlenek az ellenőrzött szervezettől és védettek a külső befolyástól.

**A Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Szervezetének** (International Organisation of Supreme Audit Institutions) két irányadó dokumentuma a számvevőszéki füg-

1. ábra

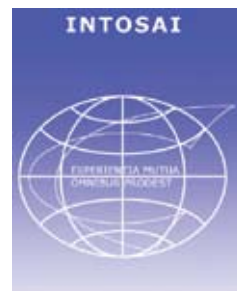


*ENSZ határozat erősíti meg a számvevőszéki függetlenség elvét*

getlenségről a Limai Nyilatkozat és a Mexikói Nyilatkozat. E két dokumentum már nemcsak deklarálja a függetlenség szükségességét, hanem megadja a függetlenség kritériumait, azt a viszonyítási alapot, amelyhez minden állam számvevőszékének a helyzete mérhető. A nyilatkozatokba foglalt standardok mentén értelmezhető a nemzeti számvevőszékek függetlenségének mértéke.

A Limai Nyilatkozat kimondja, hogy a legfőbb ellenőrző intézmények alapítását és függetlenségének szükséges mértékét az alkotmányban kell kimondani, a részleteket egyéb törvényekben lehet rendezni. Kimondja továbbá, hogy a számvevőszékeknek a feladataik elvégzéséhez feladatköri és szervezeti függetlenséggel kell rendelkezniük. Standardként állítja fel a tag – az Állami Számvevőszék esetében az elnök – függetlenségét (amelyről a

2. ábra



*Az INTOSAI alapdokumentumában, a Limai Nyilatkozatban részletesen leírja a számvevőszéki függetlenség kritériumait*



személyes függetlenség alcím alatt lesz szó), és a pénzügyi függetlenséget. A Mexikói Nyilatkozat is megerősíti, hogy a függetlenség mértékét a törvényekben kell részletesen kibontani. Tehát a jogforrasi hierarchia csúcsán elhelyezkedő szabályozási szint a megfelelő *az alapítás és a függetlenség mértékének* deklarálására, ugyanakkor a szervezetre és a szervezet függetlenségére vonatkozó szabályokat a törvények szintjén kell rendezni. (A megfelelő jogforrasi szinten lévő szabályozás követelményét az alábbiakban a jogi függetlenség címszó alatt bővebben is kifejtjük.) A Mexikói Nyilatkozat a személyes és a feladatköri függetlenséggel kapcsolatos további követelményeket írja le.

A függetlenség biztosítása a nemzetközi standardok szerint az alábbi területeken elengedhetetlen: jogi, szervezeti, személyes, pénzügyi, feladatköri függetlenség.

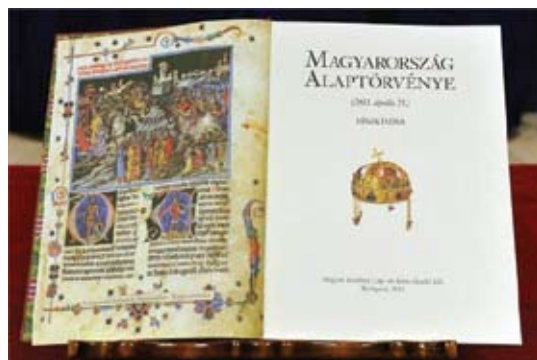
### 2.1.1 A jogi függetlenség

A jogi függetlenség alatt a megfelelő jogforrasi szinten lévő szabályozás követelményét értjük, ez a nemzetközi standardok által támasztott olyan elvárás, amely a nemzetközi szakmai közösség széleskörű támogatásán és egyetértésén alapszik. A Limai Nyilatkozat alapján a legfőbb ellenőrző intézmény alapítását az alkotmányban kell kimondani, vagyis az alkotmány (Alaptörvény) szintjén kell rögzíteni, hogy a magyar jogrendszerben működik számvevőszék. Az Állami Számvevőszéket megalakulásától fogva az 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: alkotmánytörvény), illetve az azt felváltó Alaptörvény nyilvánította az Országgyűlés pénzügyi és gazdasági ellenőrző szervezetévé. Ezzel az alkotmányok beemelték a magyar jogrendszerbe a számvevőszék intézményét, teljesítve a Limai Nyilatkozatba foglalt alkotmányos rögzítés követelményét.

A Limai Nyilatkozat másik elvárása, a függetlenség mértékének deklarálása tekintetében a korábbi alkotmánytörvény nem tartalmazott rendelkezést. Az új Alaptörvény a függetlenség mértékét a személyes, a *szervezeti* és a *fel-*

*adatköri* aspektusból is meghatározza, ugyanakkor a részletszabályokat nem emeli fel az alkotmány szintjére. Az Alaptörvény 12 éves hivatali ciklusidővel biztosítja Állami Számvevőszék elnökének *személyes* függetlenségét, de az elnököt az Országgyűlésnek való beszámolás kötelezettsége terheli. Az Állami Számvevőszék *szervezetének* és működésének részletszabályait sarkalatos törvény határozza meg, ez az új ÁSZ törvény. Az Alaptörvény a *feladatköri* függetlenség körében kimondja, hogy az ellenőrzést az ÁSZ a törvényben meghatározott feladatkörében hajtja végre, és

3. ábra



*Magyarország Alaptörvényének díszkiadása*

törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontok szerint végzi.

Ezeknek a rendelkezéseknek a garanciális jellege első látásra lehet, hogy nem egyértelmű. Természetes, hogy valamely ország kormányának alárendelt legfőbb ellenőrző intézmény nem tekinthető függetlennek. Azonban a nemzetközi standardoknak megfelelően a legfőbb ellenőrző szervezetek szervezetére és működésére, feladataira és ellenőrzési hatáskörére a nemzeti parlamentek által egyszerű többséggel elfogadott törvények is, holott ez veszélyeztetheti a függetlenséget. Az Állami Számvevőszék, mint az EUROSAI (INTOSAI európai számvevőszékeket tömörítő regionális szervezete) Kapacitásfejlesztési Munkacsoportjának függetlenségi témával foglalkozó alcsoportját vezető nemzeti számvevőszék,

2013-ban kérdőíves felmérés útján gyűjtött adatokat a függetlenséget biztosító garanciákról az európai számvevőszékek körében (a továbbiakban: függetlenségi kérdőív). A kérdőívet 34 európai számvevőszék töltötte ki. A hivatalos válaszok szerint volt olyan ország, ahol a számvevőszék széleskörű ellenőrzési hatáskörrel és feladatköri függetlenséggel rendelkezik, elnökét szintén 12 évre nevezik ki, azonban az elnök elmozdítása egyszerű többséggel kimondható, valamint a számvevőszék költségvetése is bármikor módosítható. Több olyan ország is úgy válaszolt, hogy a parlament döntésével, törvényben nem rögzített

4. ábra



*A sarkalatos törvény elfogadásához a jelen lévő képviselők 2/3-ának szavazata szükséges*

okok esetén is elmozdítható az elnök (1. melléklet). Azzal, hogy az Alaptörvény az ÁSZ törvényt sarkalatos törvénynek nyilvánítja, a függetlenség mértékére is kihat. Megnehezíti vagy lehetetlenné teszi a törvényben rögzített tartalom alakítását a végrehajtó hatalom által. Smuk (2010) rávilágít, hogy minősített többséggel elfogadható szabályok/döntések esetén az aktuális politikai többség nem érezheti „magáénak” a tisztséget. Az egyszerű többséggel változtatható szabályok esetén a parlamentben a kormánytöbbség visszavonhatja a kinevezést, a forrásokat, vagy egyéb módosítást vezethet be. Azonban a sarkalatos törvénnyel szabályozott tartalmi elemek függetlenné válnak a végrehajtó hatalomtól, ezért tekinthető garanciális

jellegűnek az Alaptörvény által sarkalatosnak nyilvánított ÁSZ törvény. Kiemelkedően fontos garanciális szabály az ÁSZ törvény azon rendelkezése, amely előírja, hogy az ÁSZ jogállására és hatáskörére vonatkozó rendelkezést csak az Alaptörvény és az ÁSZ törvény állapíthat meg, más jogforrás (pl. egyéb törvény) nem.

### 2.1.2 Szervezeti függetlenség

A Limai Nyilatkozat a legfőbb ellenőrző szervezetek függetlenségének egyik jellemzőjeként a szervezeti függetlenséget nevezi meg, de a szervezeti függetlenség kritériumait nem adja meg. A Mexikói Nyilatkozat nem tartalmaz a szervezeti függetlenségről semmilyen kitétel. Az alábbiakban – a személyi vagy a pénzügyi függetlenség témakörének érintése nélkül – áttekintjük, hogy a „szervezeti függetlenséggel kell rendelkezni” elvárásának az Állami Számvevőszék hogyan felel meg.

A szervezeti függetlenséget az ÁSZ jogállására vonatkozó jogforrások az ÁSZ megalkulásától fogva az **Országgyűléshez való viszony** mentén határozták meg. Az ÁSZ független jogállású szervként való meghatározását a korábbi ÁSZ törvényben oly módon deklarálták, hogy az ÁSZ csak az Országgyűlésnek és a törvényeknek van alárendelve. Az új ÁSZ törvény a törvényeknek való alárendelés fordulatát – mint szükségtelen kitétel – elhagyta. A Limai Nyilatkozat is hangsúlyozza, hogy az állami intézmények soha nem lehetnek teljesen függetlenek, mivel az államnak, mint egésznek a részei.

A „csak a törvényeknek van alárendelve” fordulat alkalmazása korábban téves jogfelfogásra is alapot adhatott, amely a kizárólag az Országgyűlésnek alárendelt jogállást azzal azonosította, hogy csak az Országgyűlés által kibocsátott jogforrás vonatkozik a Számvevőszékre. Ez azonban nem állja meg a helyét. Az Állami Számvevőszék, ahogy más független szervezetek, maga is a jogrendben működik, vagyis az Alaptörvény R cikke – ezzel az állam

által szabályozott életviszonyokra jellemző teljes jogszabályi kör – vonatkozik rá. Az ÁSZ, mint az alkotmányos jogrendben működő szervezet ab ovo nemcsak a törvényeknek, hanem a jogrend részét képező alacsonyabb szintű jogforrásoknak is alá van rendelve – adott életviszonyok tekintetében. Az Alaptörvény R cikke („Az Alaptörvény és a jogszabályok mindenki-re kötelezőek.”) deklarálja ezt, így mellette már nem szükséges (sőt, hibás) a korábbi ÁSZ törvényben szereplő fordulat fenntartása. Ugyanakkor az ÁSZ feladatát, hatáskörét kijelölő, és szervezetét szabályozó jogforrás valóban csak törvény lehet. Demokratikus jogállamban a jogalkotónak a független szervezetek jogállását úgy kell testre szabni, hogy kellő szabadságot és garanciát biztosítson a feladatellátásukhoz, és ezeknek a garanciáknak a jogforrási szintje törvénynél ne legyen alacsonyabb. Ezért fontos az új ÁSZ törvényben annak kimondása, hogy az Állami Számvevőszék ellenőrzési tevékenységében minden más szervezettől független. Hibás lenne a függetlenséget általánosan deklarálni, azonban nélkülözhetetlen kritérium az, hogy a számvevőszék az általa kiválasztott témakörben képes legyen az általa szükségesnek tartott ellenőrzéseket lefolytatni (Alventosa, 2014). A függetlenség tehát az ellenőrzési tevékenység terén fontos garanciális elem, amelyet részletesen a feladatköri függetlenség alatt tárgyalunk. A fentiek tükrében azonban megállapítható, hogy az ÁSZ alkotmányos jogállására vonatkozó komplex helyzetet pontosabban képezi le az új jogi környezet.

Korábban már említettük, hogy az új ÁSZ törvény kimondja, hogy az ÁSZ jogállását és hatáskörét az Alaptörvény és az ÁSZ törvény határozza meg. Ennek kijelentését a korábbi ÁSZ törvényben nem találhatjuk, azonban az Alaptörvényt megelőző időszakban ez a garancia részben létezett oly módon, hogy a korábbi jogalkotási törvény előírta az állami szervek *hatáskörének* törvényben történő szabályozását (mely a korábbi ÁSZ törvényben testesült meg), továbbá az alkotmánytörvényben felsorolt álla-

mi szervek – így az ÁSZ – *működésének* törvényben történő meghatározását. Ez azonban lényegesen kevesebb garanciát jelentett, mint amit a jelenlegi szabályozás előír. A „törvényben” kitétel bármely törvényt jelenthetett, míg ez a jelenkori szabályozásban a jogállás és hatáskör tekintetében csak az Alaptörvényre és az ÁSZ törvényre szűkül.

Az új ÁSZ törvény „visszavonta a **főtitkár** hivatali szervezet vezetésére vonatkozó felhatalmazását, amelyet a régi ÁSZ törvény 2004. június 27-től 2011. június 30-ig (az új ÁSZ törvény hatályba lépéséig) tartalmazott. Ezen időszakban a főtitkár a központi költségvetésben önálló fejezetet alkotó Állami Számvevőszék tekintetében *a fejezet felügyeletét ellátó szerv vezetőjének jogosítványait gyakorolta, ugyanakkor az e minőségben kifejtett tevékenységéért közvetlen felelőssége (elszámoltathatósága) nem volt a Parlament felé.* Leszögezhetjük, hogy ebben a szerepkörben a főtitkár gyenge legitimitással, de erős jogosítványokkal rendelkezett. Jogosítványai miatt csorbult az ÁSZ elnökének joga a gazdasági, pénzügyi és a szervezeti függetlenség területén, ugyanakkor egyszemélyi felelőssége megmaradt az Országgyűlés felé a szervezet működéséért, gazdálkodásáért és feladatellátásáért egyaránt. Az ÁSZ elnöke hatáskörének sérülésével csorbultak a számvevőszéki függetlenség intézményi garanciái is, mert a főtitkár kiválasztásánál, felmentésénél nem érvényesültek azok az összeférhetetlenségi szabályok, amelyek az ÁSZ elnökéhez hasonlóan a függetlenségét, politika-, és gazdasági érdekmentességét biztosították volna. Az elnök nevezte ki a főtitkárt, aki a hivatali szervezet vezetését az elnök irányítása alatt végezte. Ez utóbbi jogkörében az elnöknek ugyan felelős volt, de a fejezet felügyeletét ellátó szerv vezetőjeként felelősségét nem alapozta meg sem az elnök, mint a munkáltatói jogkör gyakorlója, sem jogszabály az Országgyűlés felé. A főtitkár köztisztviselőként, parlamenti legitimitás nélkül gyakorolta mindazon jogosítványok döntő többségét, amelyek 2004.

év előtt és – az új ÁSZ törvény hatályba lépését követően – 2011 júliusa után az Országgyűlés által választott, és közvetlenül a legfőbb államhatalmi szervnek felelős közjogi tisztviselőt illettek.

Mint minden szervezet, az ÁSZ is jogi környezetének keretei között, szervezete közreműködésével tudja támogatni a jó kormányzást. Minden követelményt, amelyet a legfőbb ellenőrző intézmény másokkal szemben támaszt, mindenekelőtt magára a legfőbb ellenőrző intézményre kell alkalmazni (Alventosa, 2014). A példaadó szervezet megvalósításához elismert és alkalmazott kritériumoknak az ellenőrzési munka hasznosulását kell szolgálnia. Ennek jegyében az Állami Számvevőszék elnöke 2013-ban aláírta „A számvevőszéki munka hasznosulására vonatkozó alapelvek” című dokumentumot, ami ezzel az aktussal az Állami Számvevőszék ellenőrzési szabályai közé került beemelésre. Ez a módszertani szabály az INTOSAI 2013-as őszi, pekingi kongresszusán elfogadott „A számvevőszékek tevékenységének értéke és haszna – minőségi javulás az állampolgárok életében” című ISSAI 12-es dokumentumot irányadónak tekintve készült. Gyors elfogadását az tette lehetővé, hogy az Állami Számvevőszék a szervezetére, működésére vonatkozó szabályok megújítása révén a nemzetközi dokumentumban kitűzött irányt követve, a hasznosulás fejlesztése felé haladt.

Az Állami Számvevőszék függetlenségét érdemes az Országgyűléshez való viszony mentén vizsgálni, ugyanis más szervezetek (így a végrehajtó hatalom szervei) felé semmiféle kötelezettsége jogi vagy politikai értelemben nem áll fenn. A Limai Nyilatkozat szerint a legfőbb ellenőrző intézmény alkotmányban és törvényekben biztosított függetlensége nagyfokú kezdeményezési jogot és autonómiát garantál még azokban az esetekben is, amikor a legfőbb ellenőrző intézmény a parlament szerveként működik, és a parlament döntése alapján végez ellenőrzéseket. A legfőbb ellenőrző intézmény és a parlament kapcsolatát az alkotmányban kell

5. ábra



*Az Állami Számvevőszék 2014. évi beszámolója*

rögzíteni minden egyes ország körülményeitől és igényeitől függően.

Az Alaptörvény azon túl, hogy az Állami Számvevőszéket az Országgyűlés pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerveként definiálja, az ÁSZ és az Országgyűlés kapcsolatát az elnökválasztás módján, annak ciklusidején, az országgyűlési képviselők interpellációs jogán keresztül, és az éves beszámolási kötelezettség mentén határozta meg. Az alkotmánytörvényben az elnök megválasztásának időtartama és beszámolási kötelezettsége nem szerepelt (ezt az alacsonyabb jogforrási szintet jelentő régi ÁSZ törvény írta elő), ugyanakkor a ciklusidő az ÁSZ megalakulásától fogva törvény által – 12 évben – meghatározott volt.

Az **éves beszámolási kötelezettségről** a korábbi ÁSZ törvény kimondta, hogy „az Állami Számvevőszék elnöke az év során végzett ellenőrzésekről jelentésben tájékoztatja az Ország-

gyűlést. A jelentést nyilvánosságra kell hozni.” Megállapítható, hogy ily módon a jogalkotó az ellenőrzések sokaságáról készített összefoglaló jelentés (lényegében az év során végzett ellenőrzési tevékenység tapasztalatait összegző beszámoló) nyilvánosságáról rendelkezett csupán, ezzel szemben az egyes jelentések nyilvánosságára vonatkozó klauzula hiányzott a törvényből. Ebben a jogi környezetben az Országgyűlés dönthetett a jelentések nyilvánosságra hozataláról, a számvevőszék ilyen jogát nem nevesítették külön a jogszabályok. Ezzel szemben az új ÁSZ törvény minden ÁSZ jelentés nyilvánosságát biztosítja.

Összességében (tartalmában) az Országgyűlés és az Állami Számvevőszék viszonya nem változott, az Országgyűlés jogai nem változtak, mégis a jogi szabályozásban lévő hiányosságokat pótolták, megfelelően kiegészítették és a nemzetközi standardok által elvárt tartalommal a megfelelő jogforrási szintre került a szabályozás.

Az ellenőrzött szervezetektől való függetlenség kritériumánál a **Kormánytól való függetlenségre** érdemes külön is kitérni. A Kormánytól való függetlenség megmutatkozik az elnökre, alelnökre, vezetőkre és számvevőkre vonatkozó együttalkalmazási tilalomban, amelyet lényegében az összeférhetlenségre vonatkozó rendelkezések teljesítenek be (lásd részletesen a személyi függetlenség pontnál). Az ÁSZ törvényekben 2004 óta változatlanul szerepel az elnöki jelölés szabálya is, mely szerint nem jelölhető az Állami Számvevőszék elnökévé olyan személy, aki a megelőző négy évben tagja volt a Kormánynak, vagy bármely párt központi szervezetében választott vezető tisztséget töltött be. Mivel nincs érvényben erre vonatkozóan ajánlás, ezért – az Állami Számvevőszék függetlenségi kérdőívére érkezett hivatalos válaszok alapján – a nemzeti szabályozás rugalmasan alakult (1. melléklet): Franciaországban például csak az egyidejű tisztségviselés a tiltott, de Ausztriában 5 éves átmeneti időszaknak kell eltelnie. A Kormánytól való függetlenség kérdését a korábbi és

az új ÁSZ törvény egyéb tekintetben sem kezeli különbözőképpen. A Kormány ellenőrzési felkérése nem kötelező, ugyanakkor az ÁSZ-nak általános ellenőrzési hatásköre van, amely a kormányzati tevékenység egészére kiterjed (Dezső et al., 2007).

A Limai Nyilatkozat további függetlenségi kritériumként tekint **az ellenőrzött szervezettől való függetlenségre** és a külső befolyástól való védelemre. Ezek a kritériumok leginkább a szervezeti függetlenség kérdésköréhez illeszkednek. Az új ÁSZ törvény az ellenőrzött szervezetektől való függetlenség tekintetében az összeférhetlenség előírásán túl számos garanciát ad. Biztosítja a feladatköri függetlenséget azzal, hogy kimondja, hogy az Állami Számvevőszék ellenőrzési tevékenysége során minden más szervezettől független. Az ellenőrzések megtervezésével, végrehajtásával, az ellenőrzésre vonatkozó felkérésekkel kapcsolatos, az új ÁSZ törvény által biztosított önállóságát a feladatköri függetlenség résznél tekintjük át részletesen, azonban széleskörű jogosítványai és mérlegelési jogai miatt az önállóság megkérdőjelezhetetlen.

### 2.1.3 Személyi függetlenség

A személyi függetlenséget a Limai Nyilatkozat a tagok és a tisztségviselők függetlenségként értelmezi előrebocsátva, hogy a tag alatt azok a személyek értendők, akik a legfőbb ellenőrző intézmény döntéseit meghozzák, ezekért a döntésekért felelősséggel tartoznak harmadik félnek, azaz akik egy döntéshozó testület tagjai, vagy az a személy, aki egy monokratikusan szervezett (egyszemélyes felelős vezetés alatt álló) legfőbb ellenőrző intézmény vezetője. Az Állami Számvevőszék egy olyan hatósági jogkörökkel nem rendelkező hivatali típusú számvevőszék, amelyet az elnöke vezet. A Limai Nyilatkozatban felállított standard alapján a tagok (vagyis az elnök) függetlenségét az alkotmánynak kell biztosítania. Az Alaptörvény az **elnök függetlenségét** az abszolút kétharmados (az összes képviselő kétharmadának „igen” szavazata) választási szabállyal, és a megbízatás

több parlamenti cikluson átívelő 12 évben való meghatározásával biztosítja.

A Limai Nyilatkozat az elnöki megbízatás megszűnésének szabályaival külön is foglalkozik. Annak érdekében, hogy a megszűnésre vonatkozó szabályok ne befolyásolhassák hátrányosan a tagok (Magyarországon az Állami Számvevőszék elnökének) függetlenségét, ajánlja a szabályok alkotmányba foglalását. Az elnök megválasztására vonatkozó legfontosabb szabály az Alaptörvényben rögzített, a tisztség megszűnés, illetve megszüntetés eseteit pedig a sarkalatos ÁSZ törvény rögzíti. Az elnök tisztségének megszüntetéséhez az Országgyűlésről szóló törvény szerint a képviselők kétharmadának szavazata szükséges. A sarkalatos törvényhez a *jelen lévő* országgyűlési képviselők 2/3-ának („igenlő”) szavazata, míg az Alaptörvény elfogadásához vagy módosításához az *összes* országgyűlési képviselő 2/3-ának („igenlő”) szavazata szükséges. Az Alaptörvény és a sarkalatos törvények a széles körű társadalmi egyetértés meglétét tekintve nem különböznek egymástól. A Limai Nyilatkozat e szabályának kimondott célja az, hogy a megszűnés és megszüntetés szabályai ne befolyásolják hátrányosan az elnök függetlenségét. Ehhez a sarkalatos törvény jogforrási szintje és előírásai kellő garanciát nyújtanak.

A megszűnés esetei a korábbi és az új ÁSZ törvényben azonosak, a törvények objektív megszűnési okokat ismernek el: a megbízatás időtartamának letelte, a 70. életév betöltése, az elhalálozás. A megszüntetési okok körében törvényi feltételeken alapul az összeférhetetlenség kimondása, melyre az Országgyűlés jogosult. A kizárást (felróható) kötelezettségszegés vagy büntett elkövetése alapozhatja meg (törvényszegés), de a kizárást csak az Országgyűlés mondhatja ki. Nem felróható ezen felül a felmentés esete, amelyre az ad okot, ha az elnök neki fel nem róható okból nem képes eleget tenni megbízatásából adódó feladatainak. A lemondást az elnök kezdeményezi. Ezért a tisztség megszűnés és megszüntetés szabályairól egyértelműen ki-

mondható, hogy nem befolyásolják hátrányosan az elnök függetlenségét.

Az új ÁSZ törvény új szabálya szerint az elnöki megbízatás megszűnésekor az elnök mindaddig hivatalában marad, amíg az Országgyűlés új elnököt nem választ. Ezt az a történelmi tapasztalat indokolta, hogy a megválasztáshoz szükséges egyetértés mértéke többpárti parlamenti demokráciában kihívást jelent. A szükséges egyetértés mértéke ugyanis azonos az Alaptörvény elfogadásához szükséges egyetértés mértékével, tehát az országgyűlési képviselők 2/3-ának (igenlő) szavazata szükséges hozzá. Domokos (2014) részletesen is elemzi, hogy a választott vezető nélküli számvevőszék – az elnök személyesen teljesíthető kötelezettségei miatt – működési kockázatokkal szembesül, amelyek feladat ellátási hiányosságokhoz, és a szervezet alkotmányos és egyéb törvényi kötelezettségei teljesítésének elmaradásához vezetnek. A korábbi ÁSZ törvény hatálya alatt két ízben – 1996-1997-ben és 2009-2010-ben – is előfordult, hogy az Állami Számvevőszék vezető nélkül működött.

A Mexikói Nyilatkozat az elnök **elmozdíthatatlansága és mentelmi joga** köré építi a függetlenségi garanciákat, konkrétan három elvárást fogalmaz meg. Az elmozdíthatatlansággal kapcsolatos egyik elvárás a kinevezési, felmentési eljárás végrehajtó hatalomtól való függetlenségét tartalmazza. Magyarországon sem a korábbi ÁSZ törvény sem az új ÁSZ törvény nem adott a Kormány számára a legfőbb ellenőrző intézmény elnökével kapcsolatosan semmilyen jogkört, az összes hatáskört az Országgyűlés gyakorolja, továbbá a fentiekben kimutattuk, hogy többségében objektív okokra épülnek. A Mexikói Nyilatkozat második elvárása alapján az elnök kellően hosszú kinevezési időtartama biztosítja, hogy feladatkörét a választási ciklus(ok)tól függetlenül láthassa el. A megbízatás idejének elválasztása a parlamenti ciklustól a hatalommegosztás időbeli dimenziójának megvalósítására szolgál (Smuk, 2010). A 12 éves elnöki megbízatás a három politikai

cikluson átívelő hosszával a jogrendszerünkben egyedülállóan hosszú kinevezési időtartam, európai kitekintésben pedig csak a német nyelvterületen ugyanilyen hosszú. A Mexikói Nyilatkozat harmadik elvárása, hogy az elnököt a megfelelő mentelmi jog védje, és feladatköréből adódó cselekedetért ne indulhasson ellene büntetőeljárás. A magyar jog az Állami Számvevőszék elnökét a legmagasabb szintű – országgyűlési képviselővel azonos – mentelmi jogban részesíti, a mentelmi eljárásra az országgyűlési képviselők mentelmi jogával kapcsolatos eljárási szabályokat kell alkalmazni.

A személyi függetlenség körében a Limai Nyilatkozat nemcsak az elnök függetlenségével kapcsolatban határoz meg követelményeket, hanem az ellenőrzést végző **számvevőkkel** szemben is. Az ellenőrzött szervezetek nem befolyásolhatják a számvevőket és nem függhetnek a számvevők az ellenőrzött szervezetektől. Erről az ÁSZ törvény a számvevőkre is érvényes **összeférhetetlenség** szabályozásával gondoskodik. Az alábbiakban ismertetett összeférhetetlenségi szabályok egyaránt szolgálják az elnök, az alelnök, a vezetők és a számvevők függetlenségét, befolyásolás-mentességét, ugyanis egyforma szabályokat állapítanak meg rájuk nézve. Ezzel a teljes számvevői állománynak a legmagasabb szintű, legmesszebbmenőbb összeférhetlenségi szabályoknak kell eleget tenni. Az összeférhetetlenség minden olyan szervezetnél betöltött tisztségre kiterjed, amely az államháztartás valamely alrendszeréből támogatásban részesül, továbbá az elnök, alelnök, számvevő és számvevő vezető nem lehet az Országgyűlés, önkormányzati képviselő-testület tagja, és érdek-képviselői szervezet vezető tisztségviselője. Ezek alapján a számvevő állományba tartozók nem lehetnek például költségvetési támogatásban részesülő párt, egyház vagy egyéb, társadalmi szervezet (alapítvány, egyesület stb.) ügyvezetői, elnökségi tagjai, elnökei, felügyelőbizottsági tagjai, kuratóriumi tagjai. A tiltott tevékenységek sora folytatódik, mert nemcsak az állam szervezeteinél és a költség-

vetési pénzt felhasználó szervezeteknél, hanem a privát szférában folytatott kereső foglalkozás, díjazott tevékenység is az összeférhetetlenség alá esik. Az összeférhetlenségi szabályok alól kizárólag az alábbi tevékenységek mentesek: tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, jogi oltalom alá eső szellemi tevékenység és nevelőszülői foglalkoztatási jogviszony. Összefoglalva: az Állami Számvevőszék elnöke, alelnöke, vezetői és számvevői széles körben védve vannak attól, hogy a közérdeket sértve más érdekek mentén fejtsék ki tevékenységüket, amelyet a következő részben kifejtett illetményrendszeri elkülönülés is megerősít.

#### 2.1.4 Pénzügyi függetlenség

A legfőbb ellenőrző intézmények függetlenségéhez a Limai és Mexikói Nyilatkozat is elengedhetetlen ismérvek tartja a pénzügyi függetlenséget, a nyilatkozatok e téren több elvárást is megfogalmaznak. A Limai Nyilatkozat a pénzügyi források elégségességét, a közvetlen Országgyűléshez való fordulás jogát és a pénzeszközök felhasználásának szabadságát jelöli meg, mint pénzügyi függetlenséget biztosító minimumelvárást. A Mexikói Nyilatkozat pontosítja a garanciákat azzal, hogy hangsúlyozza, hogy a végrehajtó hatalom nem gyakorolhat semmiféle kontrollt a legfőbb ellenőrző intézmény anyagi, emberi és pénzügyi erőforrásai felett, az erőforrások biztosításáért az Országgyűlés vagy valamely bizottsága felelős.

Az ÁSZ a központi költségvetés szerkezetében **önálló fejezet**, ebből következően az ÁSZ önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szerv. A törvényi keretek között (előíránytankénti belső tagozódás valamint az államháztartás működésére irányadó általános jogszabályi rendelkezések szerint) saját belátása szerint használja fel a rendelkezésére bocsátott forrásokat.

Az Állami Számvevőszék megalakulásától kezdve pénzügyi függetlenség mellett végezte tevékenységét, azonban ennek törvényi garanciáját 2004. június 27-től tartalmazta az ÁSZ törvény. Ekkortól mondta ki az Állami Szám-

vevőszékről szóló törvény, hogy az ÁSZ állítja össze a rá vonatkozó fejezet költségvetésére és a **költségvetés végrehajtására vonatkozó javaslatát**, amelyet a Kormány a központi költségvetés, illetve a zárszámadás részeként előterjeszt az Országgyűlésnek. Az új számvevőszéki törvény ezt azzal egészítette ki, hogy törvényi erőre emelte azt a korábban is működő – ámde jogszabályi szinten meg nem jelenő – gyakorlatot, miszerint az Állami Számvevőszék költségvetésére vonatkozó javaslatot a Kormány változtatás nélkül terjeszti be az Országgyűlés elé, s ugyanígy jár el a költségvetés végrehajtásáról készített beszámolóval is. Ez egy jogállamban a pénzügyi függetlenség legmagasabb szintű megvalósulása.

Az új ÁSZ törvény még ennél is jelentősebb, nemzetközi viszonylatban is egyedülálló garanciát nyújt, egyben korlátot emel az Országgyűlés beavatkozásának, amikor kimondja, hogy az Állami Számvevőszék költségvetését úgy kell megállapítani, hogy ne legyen kevesebb az előző évi központi költségvetésben megállapított összegnél. Az új törvény deklarálta azt is, hogy az ÁSZ részére az ÁSZ törvényben rögzített feladatokon „túlmenően további feladatot törvény csak úgy állapíthat meg, hogy a feladatellátáshoz szükséges pénzügyi fedezetet egyidejűleg biztosítja”. Ezek a garanciális elemek a nemzetközi standardoknak, iránymutatásoknál is erősebb védelmet biztosítanak az ÁSZ számára. A szervezet működtetése ugyanis nem lehetetleníthető el, illetve nem is terhelhető forrás nélkül adott többletfeladatokkal, illetve a költségvetés nominális értelmű csökkentésével.

Az Állami Számvevőszék elnökét, alelnökét, vezetőit és számvevőit megillető díjazást és juttatásokat az ÁSZ törvény szabályozza. Az ÁSZ vezetőinek és számvevőinek **illetményrendszere** az új ÁSZ törvény rendelkezési szerint elválik a közszolgálati tisztviselők illetményétől és előmeneteli rendszerétől. A jelenlegi illetményrendszer erősíti a szervezet függetlenségét, ugyanis a számvevők és a szervezet vezetőinek illetményét KSH által közzétett, a nemzetgazda-

ság egészére vetített előző évi bruttó átlagkereset alapulvételével számítják ki. Így a kormánynak nincs módja befolyásolni a számvevői állomány illetményét, amelyre a korábbi szabályozási mód még lehetőséget nyújtott.

### 2.1.5 Feladatköri függetlenség

A homo politicus számára a közpénzekkel való gazdálkodás „jóságába” vetett bizalom „megszavazásakor” nemcsak a törvényhozási és a végrehajtási teljesítmény méretetik meg, hanem a bizalom megnyerésében vagy elvesztésében az **ellenőrzés minősége** is közrejátszik. A gazdasági világválság és hazánk eladósodottságának tetőzése által generált pénzügyi helyzetre reflektálva Domokos (2014) tanulmányában hangsúlyozza, hogy független, szakszerű és rendszeres ellenőrzés, valamint a közpénzügyi gazdálkodás ethosának megteremtése nélkül nem képzelhető el Magyarország felemelkedése, gazdasági és társadalmi problémáink leküzdése. Az közpénzügyek kordában tartása hatékony és eredményes államháztartási ellenőrzés mellett lehetséges. A független ellenőrzési tevékenységet garantáló felhatalmazás adja a legfőbb ellenőrző intézmények számára az ellenőrzési feladatellátással kapcsolatos mozgásteret, amely egyben az értékteremtés felelősségét is hordozza. Ezért tekinthetjük kiemelkedő jelentőségűnek, hogy az új ÁSZ törvény leszögezi azt, hogy az Állami Számvevőszék ellenőrzési tevékenysége során minden más szervezettől független.

A nemzetközi standardok a legtöbb elvárást és ajánlást a legfőbb ellenőrző szervezetek fő feladatával, az ellenőrzéssel kapcsolatban határoznak meg. Ezen belül is az **ellenőrzések kiválasztása** kitüntetett figyelmet élvez. Az Állami Számvevőszék az ellenőrzéseit törvény rendelkezése alapján, valamint saját diszkrecionális jogkörében kiválasztott ellenőrzési témákban és helyszíneken, továbbá az erre törvényben feljogosított szervezetek felkérésére végzi.

*Törvényben*, kötelezően előírt ellenőrzési feladatot jelent például az éves költségvetés



végrehajtásának (zárszámadás) ellenőrzése, a költségvetési terv véleményezése és elemzése, a Magyar Nemzeti Bank gazdálkodásának, az állami vagyon kezelésének és az azzal történő gazdálkodásnak, a pártok, pártalapítványok gazdálkodásának ellenőrzése, a fővárosi forrásmegosztási rendelet végrehajtásának, és az önkormányzatoknak az ellenőrzése, amely az ÁSZ ellenőrzési kapacitásának mintegy felét leköti. Számos ÁSZ törvényben nevesített ellenőrzési téma a nemzetközi gyakorlatban nem számít széles körben elterjedtnek. Ilyen például a költségvetési törvényjavaslat megalapozottságáról készített vélemény, a Magyar Nemzeti Bank vagy a pártok gazdálkodásának ellenőrzése, valamint a pártok képviselőcsoportjai részére juttatott hozzájárulás felhasználásának ellenőrzése. Az ÁSZ törvényben szélesre szabott ellenőrzési hatáskör kifejezetten segíti az ÁSZ-t abban, hogy támogassa jó kormányzást. Azonban az ÁSZ ezen ellenőrzésekre vonatkozó felhatalmazás hiányában is képes lenne a jó kormányzás támogatására a rendelkezésére álló egyéb eszközök felhasználásával.

Ezek mellett az Állami Számvevőszék jelentős számú *saját hatáskörben választott* ellenőrzéseket folytat le, és jelenteti meg a kapcsolódó jelentését. Az ellenőrzések témaválasztása az ÁSZ törvény által előírt kötelezően ellenőrizendő körön túl szabad. A Limai Nyilatkozat a számvevőszékek saját programjain alapuló ellenőrzések követelményét hangsúlyozza, ugyanakkor megengedi az egyes közintézményeknek, hogy felkérést intézzenek a számvevőszékek felé. A Mexikói Nyilatkozat az ellenőrzési témák kiválasztásának, megtervezésének, programjai elkészítésének és végrehajtásának szabadságát, a törvényhozó vagy végrehajtó hatalom befolyásától való mentességét kéri. Az új ÁSZ törvény érdeme, hogy deklarálta az ennek megfelelő jogszabályi garanciát, kimondta, hogy az intézmény ellenőrzési tervét az ÁSZ elnöke hagyja jóvá.

Az ellenőrzésre való *felkérések* jogát a törvény az Országgyűléshez, a Kormányhoz, a NA-

TO-hoz, az EU-hoz és mindazon szervezetekhez telepíti, amelyeknek Magyarország a tagja. A felkérések teljesítése tekintetében az Állami Számvevőszéknek mérlegelési joga van, kizárólag az Országgyűlés döntése alapján kötelező az ellenőrzés lefolytatása. 2002 óta az Állami Számvevőszék 24 esetben végzett ellenőrzést felkérés alapján (felkérések között volt országgyűlési határozat, kormányzati kezdeményezés, egyéni indítvány). Volt olyan felkérés is, amelyet – a kockázatok kiértékelését követően – nem teljesített az ÁSZ.

Az ellenőrzési hatáskör kérdésénél fontos megemlíteni a Mexikói Nyilatkozat másik irányadó elvását, amely az ellenőrzési **témaválasztásra** vonatkozó fontos kérdést tisztáz. A Mexikói Nyilatkozat szerint a számvevőszékeknek nem feladata a kormányzat által meghatározott szakpolitika ellenőrzése, az ellenőrzései a politika által kitűzött célok megvalósítására korlátozódnak. Így van ez az Állami Számvevőszék esetében is, dacára annak, hogy gyakran találkozunk azzal a számvevőszéki ellenőrzéssel kapcsolatos társadalmi elvárással, mely a politikai célkitűzések kritikáját kívánná a Számvevőszéktől. A demokratikus berendezkedés keretei között a választók szavazatuk leadásával a politikai értékválasztást, programot, célkitűzéseket hagyják jóvá. A Számvevőszék a kitűzött célokat nem bírálhatja felül, a politikai célkitűzésekre nem, csak azok megvalósításának eredményességére vonatkozhat az ellenőrzés. A legszemléletesebb példa erre az államadósság csökkentésére vonatkozó, Alaptörvényben lefektetett politikai célkitűzés, amelyet az ÁSZ nem bírálhat felül, a rendelkezésre álló eszközökkel azonban mérheti a cél megvalósítására irányuló intézkedések hatékonyságát, eredményességét. Domokos (2014) tanulmányában hangsúlyozza, hogy az adósságszabály az Állami Számvevőszék mindennapi munkájának egyfajta iránytűje, ennek megfelelően az Állami Számvevőszék a közszféra azon szervezeteire és területeire kiemelt figyelmet fordít, amelyek tevékenysége jelentős mértékben hat a nemzeti

össztermékhez viszonyított államadósság szintjére. Ezért ellenőrizte az ÁSZ az államadósság kezelésének költségeit, az önkormányzatok eladósodottságát, az állami és önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok eladósodását, az államháztartás likviditási szükségletét és az MNB tartalékai feltöltésének kötelezettségét. Ezek az ellenőrzések megteremtették az alapját annak, hogy a célkitűzés elérésére szolgáló intézkedésekkel kapcsolatban – legyen az például a Stabilitási törvényben szereplő államadósság képlet, vagy az MNB devizatartalékainak mértéke – kritikát fogalmazzunk meg, megállapításokat tegyünk.

A Limai Nyilatkozat **az ellenőrzés célja, típusa** köré csoportosítja a standardok egy másik körét. Az ajánlások lényege, hogy a legfőbb ellenőrző intézménynek kell priorizálnia az ellenőrzési célok között, amelyek lehetnek hagyományosak (a gazdálkodás törvényességének, szabályszerűségének ellenőrzése) és lehetnek teljesítmény-ellenőrzési célok (közigazgatás teljesítményének eredményessége, hatékonysága, gazdaságossága). A Mexikói Nyilatkozat rendelkezése leginkább a célok közötti választás tekintetében a szükséges felhatalmazást kívánja meg. Az előzetes-utólagos ellenőrzések közötti választás a Limai Nyilatkozat szerint túlmutat a Számvevőszék hatáskörén, azt a jogrendszer, a körülmények és az igények határozzák meg. Az utólagos ellenőrzés viszont minden legfőbb ellenőrző intézménynek elengedhetetlen feladata. Ugyanez vonatkozik az ellenőrzötteknél működő belső ellenőrzés eredményességének vizsgálatára is.

Az alkotmánytörvény és az Alaptörvény a **törvényességi** és az **eredményességi** szempont-ra egyértelműen megadja a felhatalmazást és e mellett **célszerűségi** ellenőrzésre is lehetőséget ad. A **hatékonysági és gazdaságossági szempontok** ellenőrzésére is rendelkezik hatáskörrel az Állami Számvevőszék, amely az egyéb jogszabályokból vezethető le. Az államháztartási törvény az államháztartási kontrollok céljaként – így az államháztartási kontrollok külső szint-

jét alkotó Állami Számvevőszék céljaként is – az államháztartás pénzeszközeivel és a nemzeti vagyonnal történő eredményes, hatékony és gazdaságos gazdálkodás biztosítását jelöli ki. Ez az Állami Számvevőszék számára közvetlen felhatalmazásként és egyben feladatként értelmezhető. Egy másik értelmezés mentén is levezethető a hatékonysági, gazdaságossági szempontra vonatkozó felhatalmazás, ám ez közvetetten hat a pénzeszközökkel és közvagyonnal való eredményes, hatékony és gazdaságos gazdálkodásra. Az ÁSZ törvényben 2004-től szerepel, hogy az Állami Számvevőszék ellenőrzése során értéke- li az államháztartás belső kontrollrendszerének működését. Mivel az államháztartási belső kontrollrendszer az államháztartási kontrollrendszer része és azzal azonos a célja (az államháztartás pénzeszközeivel és a nemzeti vagyonnal történő eredményes, hatékony és gazdaságos gazdálkodás biztosítása), ezáltal az ÁSZ ellenőrzés közvetetten – a belső kontrollrendszer ellenőrzésén keresztül – járul hozzá a kívánt folyamatokhoz. Így az Állami Számvevőszék a hatékonyságot és gazdaságosságot a is ellenőrizheti ott, ahol törvény írja elő ezen szempontok érvényesítését és ellenőrzését.

Az **előzetes-utólagos ellenőrzések** kérdéskörét a jogalkotó rendezte úgy, hogy a költségvetési törvényjavaslat elfogadásához előzetes ellenőrzést rendelt. Az ÁSZ egyike azon kevés számvevőszékeknek a világon, amelynek alapfeladatai közé tartozik a költségvetés véleményezése. Az ÁSZ törvény kimondja, hogy az Állami Számvevőszék ellenőrzi a központi költségvetési javaslat megalapozottságát, a bevételi előirányzatok teljesíthetőségét, az állami kötelezettségvállalással járó beruházásokat. Az államháztartási törvény ezen felül rögzíti, hogy a költségvetési javaslatot az Országgyűlés csak az ÁSZ véleményével együtt tárgyalhatja meg. A 2008-as válság közvetlen hatására Magyarországon is bevezetett úgynevezett szabályalapú költségvetés előnyei között Kovács (2015) is kiemeli, hogy az erősíti a távlatos gondolkodást, ösztönöz az átlátható és elszámoltatható költség-

vetési gazdálkodásra, megfelelő ismeretet nyújt minden szinten a döntéshozók számára a mai döntések jövőbeli következményeiről. Éppen ezért a költségvetési tervezés szerepe felértékelődött, ezért az abban való részvétel figyelemre méltó pontja a jó kormányzásnak.

Az új ÁSZ törvény említést tesz a **korlátozott ellenőrzési jogkörrel** végezhető ellenőrzésekről, amely azt jelenti, hogy meghatározott tárgykörökben szabályszerűségi szempontok ellenőrzésére korlátozódhat a számvevőszéki ellenőrzés. A korábbi szabályozás is nevesített néhány ellenőrizendő területet, ahol az Állami Számvevőszék kizárólag törvényességi szempontok szerinti ellenőrzést végezhetett: a pártok gazdálkodásának és a pártok parlamenti frakciói számára folyósított hozzájárulás felhasználásának ellenőrzése, a Magyar Nemzeti Bank gazdálkodása és alapvető feladatai közé nem tartozó tevékenységének ellenőrzése, továbbá az egyházak, valamint az általuk fenntartott és működtetett intézmények és szervezetek részére az államháztartásból juttatott normatív és meghatározott célra biztosított támogatás felhasználása, valamint a nemzetbiztonsági szolgálatok speciális működési költségkeretének felhasználása. Ezek az új szabályozásban szintén megmaradtak korlátozott jogkörrel ellenőrizhető területként. Az egyházügyi törvény szabályainak megújításával összhangban 2013. augusztus 1-től az ÁSZ törvény vonatkozó rendelkezései is pontosításra kerültek. Azonban a törvényességi szempontokra korlátozódó ellenőrzés regulája továbbra is érvényben maradt. A korlátozott hatókörrel végezhető ellenőrzések levezethetők a Limai Nyilatkozat azon kritériumából, miszerint a legfőbb ellenőrző szervek tényleges ellenőrzési hatásköre az egyes országok követelményeitől és igényeitől függ.

A nemzetközi standardok **az ellenőrzési hatáskörre** is kiterjednek, amelyre vonatkozóan a Limai Nyilatkozat alkotmány szintű szabályozására vonatkozó követelményéről már volt szó. A másik elvárás a közpénzekkel való mindenféle gazdálkodási tevékenység ellenőrzése, akkor

is, ha a gazdálkodást költségvetési körön kívül folytatják, vagy a közpénzek felhasználása már nem költségvetési szerveknél történik. A Mexikói Nyilatkozat az erre vonatkozó felhatalmazást követeli meg. Az Állami Számvevőszék 2003. június 9. óta rendelkezik a szükséges felhatalmazással az államháztartásból származó források vagy ingyenesen juttatott vagyon felhasználásának ellenőrzésére államháztartáson kívüli szervezeteknél is. Az új ÁSZ törvény jelentősen kiterjesztette a számvevőszék hatáskörét azzal, hogy ezekben az esetekben a kedvezményezett szervezet gazdálkodási tevékenységének egészét ellenőrizhetővé nyilvánította.

A Limai Nyilatkozatban még számos elvárás található az ellenőrizendő területek tekintetében. Ezek közé tartozik az adók beszedésének, az adóbeszedési rendszernek az ellenőrzése, a beszerzésekre és beruházásokra fordított közpénz ellenőrzése, köztük a közbeszerzési kötelezettség és a kivitelezés ellenőrzése, az informatikai rendszerek, a külföldön közfeladatot ellátó szervezetek, a nemzetközi és nemzetek feletti szervezetek ellenőrzése, továbbá az állami részesedéssel rendelkező vállalatok ellenőrzése. Az új ÁSZ törvény mindegyik ellenőrzési területre kiterjedően hatáskörrel ruházta fel az Állami Számvevőszéket.

A Limai Nyilatkozat részletesen taglalja továbbá a legfőbb ellenőrző intézmények ellenőrzési jogosultságait, úgymint a kellő időben történő megfelelő dokumentumokhoz való hozzáférés és információkérés joga, a helyszíni ellenőrzés lefolytatásának mérlegelési joga, az ellenőrzött szervek jelentésekre tett észrevételei határidőben való megküldésének kötelezettsége, az intézkedési tervkészítési kötelezettség, egyéb szervezetekhez, hatóságokhoz fordulás joga, számviteli szabályok véleményezésének joga és a tanácsadási feladatkör. Ezeket a jogosultságokat a számvevőszéki törvény kellően részletesen, a standardoknak megfelelően biztosítja.

Mindkét nyilatkozat által érintett fontos kérdéskör a **jelentéskészítés** szabadsága. A Limai Nyilatkozat elvárása szerint alkotmányban kell

meghatározni a legfőbb ellenőrző intézmény jogát és kötelezettségét arra, hogy évente és függetlenül jelentést készítsen a parlament részére tevékenységről, amelyet nyilvánosságra kell hozni. Törvény által védett érdek esetén a nyilvánosságra hozatal terjedelmét a legfőbb ellenőrző intézménynek mérlegelni kell. A Mexikói Nyilatkozat az alkotmányi jogforrási szintet törvényi szintre szállítja le. Standardként fogalmazódik meg továbbá az ellenőrzéseket követő jelentéskészítés joga. Mérlegelni kell az ellenőrzött intézmények ellenőrzési megállapításokkal kapcsolatos véleményét, ugyanakkor biztosítani kell, hogy a számvevőszék szabadon döntsön jelentései tartalmáról. Az új ÁSZ törvény rögzíti az ÁSZ tevékenységére vonatkozó éves beszámoló készítésének és parlament elé terjesztésének kötelezettségét, valamint rögzíti, hogy az ÁSZ által lefolytatott ellenőrzésekről jelentés készül. Törvény írja elő, hogy az Állami Számvevőszék jelentése nyilvános, azonban a nyilvánosság terjedelménél figyelembe kell venni az államtitkok, minősített adatok, a törvényi védelemben részesülő egyéb titkok és személyes adatok védelmére vonatkozó előírásokat is. A szervezeti függetlenségről szóló pontban említettük a korábbi ÁSZ törvény hiányosságát az éves jelentéskészítéssel és a nyilvánossággal kapcsolatos egyértelműség tekintetében. Egyértelmű előírás hiányában nem meglepő az a gyakorlat, mely szerint 1989 és 2011 között számos olyan jelentés készült az ÁSZ-nál, amit nem ismerhetett meg a nyilvánosság, különös tekintettel az önkormányzati szektort érintő ellenőrzésekre. Az új ÁSZ törvény rendelkezései e téren is maradéktalanul érvényesítik a nemzeti ajánlásokat.

A Limai és a Mexikói Nyilatkozat említést tesz még az **emberi erőforrással** szemben támasztott követelményekről. Az átlagon felüli tudás és készségek birtoklása, a belső képzések szervezésének kötelezettsége törvényben nem írhatók elő, ezek a kiválasztás és a belső képzések működtetésével érvényesíthetők. Az új ÁSZ törvény megadja az erkölcsi feddhetetlenség

kritériumait, amelyet a közérdek iránti elkötelezettséggel, a hivatásszerű példamutatással, jogszabálykövetéssel, az állampolgári köteleességek teljesítésével, a magánéleti rendezettséggel ír le. A számvevői jogviszony létesítéséhez erkölcsi bizonyítvány szükséges, továbbá a számvevőkre szigorú etikai előírások vonatkoznak. A szak-képzettség, a megfelelő javadalmazás objektivitásuknál fogva egyértelműen részét képezték a korábbi és az új törvénynek is. Amennyiben egy különleges szaktudás az ÁSZ-nál nem áll rendelkezésre a törvény – a Limai Nyilatkozatnak

6. ábra



Számvevőszéki jelentések

megfelelően – lehetővé teszi külső megbízottak igénybevételét.

Összegezve: az ellenőrzési függetlenség kritériumát a teljes szabályrendszer alátámasztja, ami biztosítja a szükséges felhatalmazást ahhoz, hogy az Állami Számvevőszék az Alventosa (2010) által mércének tekintett azon képesség birtokában legyen, hogy az általa kiválasztott témakört vizsgálhassa, ami a függetlenség valódi ismerve.

## 3. TOVÁBBI JOGKÖRÖK

A számvevőszékek függetlenségének garanciái mellett számos egyéb hatáskör, jogosultság és a szervezet felé fennálló kötelezettség alapozza meg a számvevőszékek súlyát az állam- és jogrendszerben. Ezek a jogkörök – amelyek az új ÁSZ törvényben részletesen kimunkálásra kerültek – a számvevőszéki munka hasznosulását tekintve éppolyan fontosak, mint a függetlenségi garanciák.

### 3.1 A közreműködési kötelezettség

A Limai Nyilatkozat előírása szerint az ellenőrzési információkhoz a kellő időben való hozzáférést biztosítani kell. A korábbi ÁSZ törvény a kellő időt „soron kívül” határozta meg, ugyanakkor a biztosításról nem gondoskodott azáltal, hogy az ellenőrzött szervezetek e kötelezettségének megszegését nem szankcionálta. Az ellenőrzési információk kiszolgáltatását tekintve az ÁSZ az ellenőrzött szervezet együttműködésére van utalva, ugyanakkor ezek a szervezetek – akár kormányzati, akár önkormányzati szereplőként vagy kormánypolitikák végrehajtóiként – ellenérdekeltek lehetnek a számvevőszéki ellenőrzések eredményes lefolytatásában. A tűrési és a rendelkezésre állási kötelezettségen túl aktív, tevőleges magatartásuk teszi lehetővé az ellenőrzések eredményes lefolytatását. A korábbi ÁSZ törvény nem kezelte megfelelően ezt a helyzetet, éppen ezért előfordulhatott, hogy az Állami Számvevőszék nem tudta a tervezett ellenőrzését lefolytatni. Az első ilyen esetet követően a Számvevőszék törvénymódosítást kezdeményezett.

Az új ÁSZ törvény és azt követően a Büntető Törvénykönyv módosítása új alapokra helyezte a közreműködési kötelezettséget. Az új ÁSZ törvény soron kívül, de legfeljebb öt munkanapon belül adat- illetve dokumentumszolgál-

tatást ír elő. A Büntető Törvénykönyv alapján 2012. január 1-től az ellenőrzött közreműködésének hiánya megalapozza az ellenőrzött szervezet vezetőjének büntetőjogi felelősségét. A közreműködési kötelezettség fenti két pillére (a határidő előírása és a nemteljesítés szankcionálása) olyan erős ellenőrzési jogosítványokat biztosít az Állami Számvevőszék számára, amely megakadályozza, hogy az ellenőrzöttek a dokumentumok visszatartásával hátráltassák vagy ellehetetlenítsék az ellenőrzést. A büntető eljárás megindításának kezdeményezése az Állami Számvevőszék elnökének mérlegelési jogkörébe tartozik. Ha úgy dönt, akkor – szintén mérlegelésétől függően – az enyhébb súlyú jogkövetkezményekkel járó fegyelmi eljárást kezdeményezi.

A közreműködési kötelezettség megszegésének nemcsak büntetőjogi következménye lehet. Az új ÁSZ törvény az ÁSZ elnökének lehetőséget ad más irányú intézkedésre is. Kezdeményezhető az illetékes hatóságnál, szervezetnél az ellenőrzött szervezetet megillető, államháztartási alrendszerből származó támogatások vagy juttatások folyósításának, vagy a személyi jövedelemadó 1%-ából történő részesedés lehetőségének felfüggesztése.

### 3.2 Az intézkedési tervkészítés kötelezettsége

A jó kormányzás szolgálata az ellenőrzött szervezetek által tett intézkedésekben csúszosodik ki. Az intézkedések révén terelhető az ellenőrzött abba az irányba, amely a szabályosabb, eredményesebb működést, a hatékonyabb feladatellátást jelenti. A tapasztalat azt mutatta, hogy a korábbi törvény hatálya alatt a számvevőszéki javaslatok alig több mint félelnek volt konkrét intézkedésben tetten érhető következménye, azok jelentős része nem hasznosult a mindennapok gyakorlatában (Domokos, 2014). Az ellenőrzések lefolytatása intézkedési kényszer nélkül pusztán egy

helyzETFelmérés maradt. Azért, hogy ez ne így legyen az új ÁSZ törvény kötelezővé tette az ellenőrzött szervezet számára az intézkedési terv készítését. Az intézkedési terv elkészítésére és megküldésére az ellenőrzött szervezetnek 30 nap áll rendelkezésére. A korábbi ÁSZ törvényben az intézkedések elrendelése az ellenőrzött szerv számára lehetőségként állt fenn, továbbá a megfogalmazása pontatlan volt. Az intézkedésekről tájékoztatni kellett 30 napon belül az ÁSZ-t, ugyanakkor a kötelezettségnek nem volt alanya, továbbá a 30 napon belüli értesítés tekintetében nem volt egyértelmű, hogy a megtett intézkedéstől számított-e a határidő vagy a jelentés kiküldésétől. Utóbbi esetben a 30 napon belül legfeljebb az elrendelt intézkedésről lehetett értesítést küldeni, nem pedig a megtett lépésekről. A nem kielégítő intézkedések következménye kimerült egy erről szóló tájékoztatásban az ellenőrzött szervezet (nem pedig valamely felügyeleti szerv!) vezetője felé. Az ÁSZ elnöke ezen felül az Országgyűlés tájékoztatását mérlegelhette.

Az új ÁSZ törvénnyel gyökeresen átalakult az intézkedési tervekhez vonatkozó kötelezettségek terén tapasztalható szabályozási bizonytalanság. A kötelezettségek és a felelősség egyértelművé váltak. A megállapítások címzettje – aki általában az ellenőrzött szervezet vezetője – minden megállapításra köteles intézkedési tervet küldeni. Domokos (2014) rámutatott, hogy ez komoly fejlődés, hisz az ÁSZ-törvény hatálybalépése előtt a számvevőszéki javaslatok alig több mint felének volt konkrét intézkedésben tetten érhető következménye, azaz a megállapítások jelentős része nem hasznosulhatott a mindennapok gyakorlatában, és nem tudta maradéktalanul elősegíteni a jól irányított állam kialakítását. Az új ÁSZ törvény hatálybalépése óta az Állami Számvevőszék egyértelmű kötelezettsége érdemben vizsgálni az intézkedési terveket, és ha azok hiányosak vagy más okból nem elfogadhatók, új határidő tűzésével javításra, kiegészítésre visszaküldeni azokat. A törvény mulasztás esetére szankciót

is meghatároz az intézkedési terv készítésre kötelezett vezetővel szemben. Amennyiben az intézkedési terv nem elfogadható, az Állami Számvevőszék elnöke büntető vagy fegyelmi eljárás megindítását kezdeményezheti, továbbá jogában áll a korábbi pontban ismertetett, pénzeszközök megvonására irányuló szankciók kezdeményezése is (az ellenőrzött szervezetet megillető, államháztartási alrendszerből származó támogatások vagy juttatások folyósításának, vagy a személyi jövedelemadó 1%-ából történő részesedés lehetősége felfüggesztésének kezdeményezése az illetékes hatóságnál). Az illetékes hatóság (megkeresett szervezet) – mérlegelés lehetősége nélkül – köteles az ügyben intézkedni. Ha a szankciók nem vezetnek eredményre, nem lehetségesek vagy az ügy súlya indokolja, az Állami Számvevőszék elnöke a jelentést az Országgyűlés valamely bizottsága elé viheti, és az ellenőrzött szervezet vezetőjének meghallgatását kezdeményezheti.

Az intézkedési tervkészítési kötelezettség nem azonos az intézkedési kötelezettséggel, ez utóbbi tekintetében az új ÁSZ törvény sem rögzíti az ellenőrzött szervezetek kötelezettségét. A hivatali típusú számvevőszék modellek sajátossága, hogy megállapítást és javaslatot fogalmaznak meg, vagy szükség szerint egyéb eljárást kezdeményezhetnek, de kötelező erejű határozatot nem hozhatnak. A Limai Nyilatkozat kimondja, hogy a legfőbb ellenőrző intézmény ellenőrzi a kormány, a közigazgatási szervek és más alárendelt intézmények működését, ugyanakkor ez nem azt jelenti, hogy a kormány a legfőbb ellenőrző intézménynek alá lenne rendelve. A kormány teljes és kizárólagos felelősséggel tartozik tevékenységéért és mulasztásaiért. Ez a nemzetközi szinten kimondott, legfőbb ellenőrző intézmények szerepét meghatározó elv fejeződik ki az intézkedési terv készítés kötelezettségében. A tényleges intézkedéseket a választók, a felügyeleti szervek, a munkáltatók, a belső ellenőrzés, a Kormány, az Országgyűlés, és nem utolsósorban az Állami Számvevőszék ellenőrzéseit kísérő szé-

7. ábra



A számvevőszéki munka hasznosulási modellje

les nyilvánosságra épülő társadalmi elvárások fogják kikényszeríteni. Az ő kezükben van az intézkedési tervekben kötelezettséget vállalók nemteljesítésével szembeni legvégső szankció kulcsa (munkajogi, fegyelmi felelősség megállapítására irányuló eljárások lefolytatása, tisztaságból való visszahívás).

Az Állami Számvevőszék éves beszámolóí szerint 2006 és 2009 között a nem teljesült javaslatok arányára vonatkozó statisztika évről-évre romló képet mutatott. A nemteljesítés aránya 2006-ban 11%-os szintről minden évben mintegy 5 százalékpontot emelkedett. Ez jól jelezte, hogy az akkori jogi keretek között egyre kevésbé érte el a célját az ellenőrzés. Az ÁSZ 2010-ben 29 ellenőrzésnél elvégezte a korábbi ÁSZ javaslatok megvalósulásának nyomon követését. Az ellenőrzések tapasztalata megerősítette, hogy a hasznosulás nem kellő mértékű. A 2010-ben 10 ellenőrzés<sup>2</sup> elemzése alapján, megállapítottuk, hogy a javaslatok teljesülése rendkívül esetleges volt. A nem teljesült javaslatok aránya 0%-tól 63%-ig terjedt. Ezek az arányok azt jelezték, hogy irányváltásra, sőt jogi kényszerre van szükség az intézkedések megtételének ösztönzéséhez.

2011-ben a törvényi módosítás a szemléletváltást az ellenőrzött szervezeteknél is

nyomatékosította: az intézkedési tervek elkészítése az a minimum, amelyet nem mérünk, hanem – ha szükséges – büntetőjogi úton kikényszerítünk. Az intézkedési terv megküldésének elmaradása büntetőjogi tényállást valósít meg, vétségnek minősül. Amíg az ÁSZ törvény hatálybalépése előtt javaslataink csaknem felére intézkedési terv sem készült, addig a törvény hatálybalépését követő évben, 2012-ben induló ellenőrzéseink mindegyikéhez intézkedési tervet készített az ellenőrzött szervezet

(ÁSZ, 2013). Az intézkedési tervek elkészítése, elfogadása, a javaslataink nyilvánossága, a rendszeres utóellenőrzések abba az irányba hatnak, hogy a javaslataink hasznosuljanak. Fontos kiemelni továbbá, hogy az intézkedési tervekben szereplő feladatok megvalósítását újabb ÁSZ ellenőrzés (utóellenőrzés) keretében értékeljük.

### 3.3 Figyelemfelhívó levelek

Az új ÁSZ törvény további lehetőséget is biztosít az elnök számára, amennyiben az ÁSZ az ellenőrzés alatt jogszabálysértő gyakorlatot vagy a vagyon rendeltetésellenes felhasználását észleli. Ha jogszabály súlyosabb jogkövetkezmény alkalmazását nem írja elő, az elnök figyelemfelhívó levéllel fordulhat az ellenőrzött szerv vezetőjéhez, aki a levélben foglaltakat 15 napon belül köteles elbírálni, a megfelelő intézkedést megtenni, és erről az Állami Számvevőszék elnökét értesíteni. Ez a jogosítvány lehetővé teszi, hogy az ÁSZ ne csak egy szigorúan formalizált ellenőrzési eljárás végén hathasson az ellenőrzöttre, hanem az ellenőrzési folyamat egészében öröködjön a közpénzköltés felett.

<sup>2</sup> Az 1007. számú, az 1036-1038., 1042-1044., 1046-1048. számú ÁSZ-jelentések

Az Állami Számvevőszék figyelemfelhívó levélben jelzi az ellenőrzött szervezetek vezetői felé azokat az ellenőrzés során feltárt kockázatokat, amelyek az átlátható és elszámoltatható közpénzköltést veszélyeztetik. Technikailag két esetben alkalmazza az ÁSZ ezt az eszközt. Amennyiben az ellenőrzött szervezetnél beazonosított kockázat kapcsolódik az ellenőrzési programhoz, ugyanakkor a feltárt tényállás, helyzet nem ütközik jogszabályba, indokolt az ellenőrzött szervezet vezetőjének figyelmét felhívni a kockázatra. Amennyiben az ellenőrzési program – az ellenőrzött időszak lehatároltsága vagy az ellenőrzés típusa, témakörei miatt – nem terjed ki az adott kockázatra, abban az esetben jelentésünk nem tartalmazhatja a vonatkozó tényállást, azonban az ellenőrzött szervezet vezetőjének szintén indokolt tudomást szerezni erről. Mindkét esetben a jó kormányzás, a jól irányított állam támogatása érdekében teszünk jelzést, várunk intézkedést. Figyelembe véve az ellenőrzött szervezet vezetőjének ezekre az esetekre fennálló 15 napos intézkedési kötelezettségét, a figyelemfelhívó levélre a jó kormányzás támogatásának igen hatékony eszközeként tekintünk. A közpénzfelhasználás eredményességének előmozdítására, valamint az ellenőrzött szervezetek elszámoltathatóságának és integritásának növelésére egyaránt szolgál.

### 3.4 Hatósági jelzések a közjó szolgálatában

**H**atósági jelzések alatt azokat a megkereséseket értjük, amikor az Állami Számvevőszék a tudomására jutott adatokról, tényekről – a személyes adatokra vonatkozó törvényi rendelkezések betartásával, valamint a nyomozati érdekre tekintettel – az eljárásra, intézkedésre jogosult illetékes állami szervet értesíti. Ez hivatkozhat az államszervezet egyes szervei birtokában lévő információk és a más szervezetek kezében lévő jogosultságok között. Ezen az elven működ-

dik például a Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe tartozó jogorvoslati eljárások lefolytatása akkor, ha az a közbeszerzési törvényben meghatározott más szervezetek – így például az Állami Számvevőszék – feladatellátása során történő tudomásszerzés alapján indul. Egy jól kormányzott államban kívánatos, hogy ezek a szinergiák működjenek és az ennek megfelelő folyamatokat a jogi infrastruktúra támogassa, ne pedig elbizonytalanítsa (lásd az alábbi bekezdésben hozott példák).

Bűncselekmény gyanúja esetén az Állami Számvevőszéket megalakulása óta közlési (értesítési) kötelezettség terheli az illetékes hatóság felé, ez a legalapvetőbb jogi előírás változatlanul fennáll. A bűncselekmény gyanújára okot adó magatartásokon kívüli más jogsértő magatartások észlelése esetén kezdeményezendő eljárások köre is bővült az új ÁSZ törvényben, ami szélesítette az ellenőrzés mozgásterét és az indokolt jogkövetkezmények bekövetkezésének valószínűségét. A régi ÁSZ törvény „egyéb mulasztás esetén” kitételét az új ÁSZ törvényben felváltotta az „egyéb jogellenes cselekmény esetén” fordulat, azoknak az eseteknek a megjelölésére, amikor az ÁSZ a felelősség tisztázását vagy érvényesítését kezdeményezheti. Ezen felül az eljárás kezdeményezési jogot az új törvény jogállásról és hatáskorról rendelkező része általában is kimondja: az ÁSZ megállapításai alapján az ellenőrzött szervezetekkel és felelős személyekkel szemben az illetékes szervezetnél eljárást kezdeményezhet. Az ÁSZ ezen felhatalmazások birtokában például a fővárosi és megyei kormányhivatalok, Magyar Nemzeti Bank és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal felé is jelzéssel élt. A Közbeszerzési Döntőbizottság előtti jogorvoslati eljárás ÁSZ-t megillető kezdeményezési jogát a Közbeszerzési törvényben rögzítették.

A hatósági jogosítványokkal nem rendelkező hivatali típusú számvevőszékek korlátozott jogkörét (nem rendelkeznek az ellenőrzöttre vonatkozó kötelező érvényű határozathozatal és bírságotól való mentességgel) ellensúlyozza, valamint általában



az ellenőrzések hatékonyságát megsokszorozza, ha az ellenőrző szervezet az ellenőrzések során megszerzett információkat eljuttatja azokhoz a hatóságokhoz, amelyek a szankcionálást megelőző eljárások lefolytatására jogosultak. Ez a fajta „ügytovábbítás” segít felszámolni a következmények elmaradására hagyatkozó magatartást, növeli az integritást, támogatja az átláthatóságot, elszámoltathatóságot és a jogállamiság tiszteletét.

### 3.5 Tanácsadási, elemzési, véleményezési feladatok

Az új ÁSZ törvény az Állami Számvevőszék hatáskörét kiterjesztve tanácsadási, elemzési, véleményezési jogosultságokat és kötelezettséget biztosított intézményünk számára. Ez hangsúlyosan szélesíti a társadalmi felelősségvállalás kereteit, így a jó kormányzathoz való hozzájárulás lehetőségének megszégét.

A **tanácsadás** szorosan az ellenőrzésekhez köthető funkció, amelyre szervezeti szinten van felhatalmazása a számvevőszéknek. A tanácsadás nem az egyes ellenőrzésekben részt vevő számvevők szintjén valósul meg. A törvény alapján „az Állami Számvevőszék ellenőrzési tapasztalatain alapuló megállapításaival, javaslataival, tanácsaival segíti az Országgyűlést, bizottságait és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amellyel elősegíti a jól irányított állam működését”. Az ellenőrzéseken alapuló tanácsadásnak tekinthető például az ÁSZ által egyedülállóan kifejlesztett öntesztrendszer, amely 2014. évtől elérhető önkormányzatok, nemzetiségi önkormányzatok, egyházi intézmények és 2015 májusától a központi alrendszer intézményei számára is. Az öntesztetket kellő számú, azonos program alapján, azonos típusú (feladatot ellátó), ámde különböző szervezeteknél lefolytatott ellenőrzés alapozta meg, amelyek lehetőséget adtak a közös problémák, a „típushibák”

8. ábra



ÁSZ tanulmány

feltárására. Ilyen ellenőrzéseket azokon a területeken végeztünk, ahol – az egyes területen alrendszerként értelmezve, azok rendszerhibáit megvilágítva – társadalmi szinten a legnagyobb hozzáadott értéket teremthettük. Az ellenőrzések hasznosulásának egyik terméke – a jelentéseken túl – az összefoglaló tapasztalatokat tartalmazó elemzéseink, tanulmányaink. Másik hasznosulási forma az önteszt, amely a potenciális ellenőrzötteket támogatja abban, hogy a jogszabályoknak megfelelően működjenek akkor is, ha nem érintettek számvevőszéki ellenőrzésben.

Az ÁSZ tanácsadó tevékenységének hangsúlyos területe a közpénzügyek fejlődésének előmozdítása. Ennek érdekében egy-egy jelentős közpénzügyi téma köré építve, több szemináriumot is szervezett az elmúlt években és szervez továbbra is. Ezeket keresztül az ÁSZ

a „jó gyakorlatokat” igyekszik közkinccsé tenni és iránymutatást nyújt annak érdekében, hogy munkája még eredményesebben támogathassa a közpénzügyi rendszer megújulását és működését. Az ÁSZ szakértői, vezetői konferenciákon, szakmai előadásokon, fórumokon osztják meg tapasztalataikat, az összegyűjtött „jó gyakorlatokat”, lehetőséget biztosítva ezzel a potenciális ellenőrzöttek számára a szabályozott működés követelményeinek elsajátítására.

A **tanulmánykészítés** az új ÁSZ törvényben rögzített jogosultság, mely – ellenőrzésektől függetlenül – minden témakörben megilleti az ÁSZ-t. Az elemzések készítése a Költségvetési Tanácsi feladatok ellátása tekintetében kötelezettség, más tárgykörökben jogosultság. A tanulmánykészítés és az elemzés lehetőségével számos területen éltünk, mert tapasztalataink, megszerzett tudásunk egy része – az ellenőrzések tömörsége, szigorú formalizáltsága, címzett jellege és a címzetre következményekkel járó volta miatt – elemzésekben, tanulmányokban tehető széles szakmai közönség és a nyilvánosság számára megérthetővé. Tanulmányainkkal általában rendszerszintű problémákra igyekszünk rámutatni, de arra is lehetőségünk van, hogy kérdéseket, további szempontokat, vagy új megközelítésű témát vessünk fel, illetve tévhitet cáfoljunk meg, így hatással lehetünk a közgondolkodásra. Problémafeltáró tanulmányainkban azonosítjuk a rendszerkockázatokat, méréseink összesítésével pedig hozzájárulunk a megfelelő tanulságok és következtetések levonásához. Így például a felsőoktatási intézmények gazdálkodásáról kiadott tanulmányunk rámutatott az ágazati szintű irányítási problémákra is, amely a középtávú fejlesztési terv hiányában, a gazdálkodásra vonatkozó, egyes ellenőrzési feladatok nem gyakorlásában mutatkozott meg (Kisgergely et al., 2015). A helyi nemzeti önkormányzatok ellenőrzéséről készült

tanulmányunk legfőbb tanulsága pedig az volt, hogy helyi nemzeti önkormányzatok gazdálkodásának szabályossága elsősorban a velük együttműködési megállapodást kötő, a működési feltételeiket biztosító helyi önkormányzatokon múlik (Németh et al., 2014).

Egy sajátos területen, a Költségvetési Tanácsi tagsággal járó törvényi feladatok teljesítéséhez minden évben adunk ki elemzést, de ezen felül tanulmányok készítésével is támogattuk a Költségvetési Tanács munkáját (Pulay, 2013).

Az Országgyűlés határozattal egyfajta társadalmi felelősségvállalásként hatalmazta fel az Állami Számvevőszéket az integritás kultúra terjesztésére, a korrupció elleni fellépés támogatására a közpénzügyek területén. Ennek szellemében kerül sor a 2010-es próbaévtől kezdve évente az integritás felmérésre. *Integritás felméréseink* illeszkedik azon tanulmányok körébe, mellyel preventív módon, a megelőzésre koncentrálnak járulunk hozzá a közpénzügyi rendszer javításához. Integritás kérdőívünket 2013-ben és 2014-ben mintegy 1500-1500 intézmény töltötte ki, amely a teljes magyar közsférában foglalkoztatottak létszámának több mint a felét jelentette.<sup>3</sup> Az integritás kultúra meghonosításával a korrupció elleni küzdelemben az ellenőrző szervek és a hatóságok mellett megjelenik egy nagyszámú elkötelezett, közpénzt felhasználó vezetői réteg, pl. az Integritást Támogatók Köre (Pulay et al., 2015) amely közvetlenül a jó kormányzás érvényesítője lehet. Munkánk elismerése jeléül 2015-ben az Országgyűlés határozatban ismerte el az Állami Számvevőszék korrupciós kockázatok feltérképezésére irányuló tevékenysége végrehatását, és az integritásalapú szervezeti kultúra elterjesztése érdekében végzett tevékenységét.

A **véleményezési** jogkör a törvényben meghatározott tárgyú jogszabálytervezetek véleményezését jelenti. A korábbi ÁSZ tör-

<sup>3</sup> A 2015. évben 2557 intézmény szolgáltatott adatot. A 2015. évi eredmények részletesen külön tanulmányban kerülnek bemutatásra.

vényhez képest a függetlenség irányába való előrelépés, hogy a tárgykörök között az Állami Számvevőszék jogállását, hatáskörét érintő jogszabályok véleményezése is szerepel. Ezen felül az Állami Számvevőszék véleményének érdemi figyelembevételét szolgálja, hogy az új ÁSZ törvény szerint a véleményezésre formalizált eljárásban, már a közigazgatási egyeztetés alatt, a tervezet megküldésével sor kerül. A korábbi ÁSZ törvényből és az ágazati jogszabályokból hiányoztak az egyeztetésre való megküldést, továbbá az ÁSZ jogállását, hatáskörét érintő jogszabályok véleményezését biztosító garanciális elemek.

Az elmúlt években megjelentetett dokumentumaink tükrében elmondható, hogy az ÁSZ a tanácsadó, elemző, véleményező jogkörben kifejtett tevékenységével jelentősen hozzájárult a vezetői felelősséggel, a társadalmi szerepvállalással kapcsolatos értékkeremítéshez. Az integritás felmérés, az önteszték, a jó gyakorlatok szemináriumokon való terjesztése, illetve az elemzéseink is gyakorlati sorvezetőként szolgálnak a vezetők számára a változó jogszabályi környezetnek való megfelelés mikéntjének menedzseléséhez, ezáltal táplálják a szabályszerű és etikus vezetés kultuszát. A jól irányított állam kialakításához éppen ezért ezek az ÁSZ jogkörök éppúgy hozzájárulnak, mint az egyes ellenőrzések.

Vitathatatlan, hogy a jogszabályokban lefektetett kötelezettségeken és jogosultságokon túl az Állami Számvevőszéknek is széles mozgástere van olyan egyéb tevékenységek folytatásához, amelyekkel hozzájárulhat a jó kormányzáshoz. Ide tartoznak a rendszeres sajtótájékoztatók tartása, sajtóösszefoglalók megjelentetése, a honlapunk és az ÁSZ Hírportál vezetése, a szakmai konferenciák szervezése, a jó gyakorlatok összefoglalása, nyilvánosságra hozatala, és az ellenőrzési tapasztalatok széleskörű megosztása, az országgyűlés munkájának támogatása, vagy az egyéb jogszabályalkotásra jogosultak tájékoztatása. A következő fejezetekben ezért, súlyuknak

megfelelően kitekintünk az ÁSZ jogszabályokkal nem szabályozott tevékenységeire is, amennyiben azok hozzájárulása a jó kormányzáshoz jelentős.

## IRODALOMJEGYZÉK

### **Tudományos közlemények, egyéb kutatási eredmények:**

1. **Alventosa, J (2014):** Az államok külső ellenőrzésének függetlensége. *Pénzügyi Szemle* 59. évf. (p. 413-421.)
2. **Dezső M. – Fűrész K. – Kukorelli I. – Sári J. – Schmidt P. – Takács I. (2007):** *Alkotmánytan*. Osiris, Budapest
3. **Domokos L. (2010):** SAIs as a Guarantee for Transparency and Sound Management of Democratic States. *EUROSAI Magazine* 16. pp 84-88.
4. **Domokos L. (2014):** Megújított közpénzügyek, megújított Állami Számvevőszék. *Polgári Szemle* 10. évf. 1-2.
5. **Kisgergely I. – Vértényi G. – Bus A. – Jakovác K. – Eötvös M. – Szudi F. – Weltherné (2015):** Az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodása és működése (szerk: Dr. Németh Erzsébet) Online: [https://www.asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Elemzesek\\_tanulmanyok/2015/tanulmany\\_az\\_allami\\_felsooktatai\\_intezmenyek\\_gazdalkodasa.pdf](https://www.asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Elemzesek_tanulmanyok/2015/tanulmany_az_allami_felsooktatai_intezmenyek_gazdalkodasa.pdf)
6. **Kovács Á. (2014):** Költségvetési tanácsok Kelet-Közép-Európa országaiban. *Pénzügyi Szemle* 59. évf. (p. 345-363.)
7. **Németh E. – Dér L. – Preller Zs. – Varga J. – Jakovác K. – Právitzné – Marik M. (2014):** *A helyi nemzetiségi önkormányzatok ellenőrzése*. (szerk: Dr. Németh Erzsébet) Online: <https://www.asz.hu/storage/files/files/Szakmai%20kutat%C3%A1s/2014/t367.pdf>
8. **Pulay Gy. (2013):** Tanulmány az államadósság-szabály alkalmazásának elvi és gyakorlati problémáiról Online: <https://www.asz.hu/storage/files/files/Szakmai%20kutat%C3%A1s/2013/e356.pdf>
9. **Pulay Gy. – Szatmári J. – Németh E. – Kakatics L. (2015):** Nemzeti összefogás a korrupció elleni küzdelemben (szerk: Dr. Németh Erzsébet) Online: [https://www.asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Elemzesek\\_tanulmanyok/2015/integritas\\_kiadvany.pdf](https://www.asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Elemzesek_tanulmanyok/2015/integritas_kiadvany.pdf)
10. **Smuk P, (2010):** Szervezetalkítási vagy zsákmányszerzési hatáskörök? De iurisprudentia et de iure publico 2010/3-4. szám <http://dieip.hu/wp-content/uploads/2010-3-12.pdf>
11. **Az Állami Számvevőszék függetlenségi kérdőívére érkezett hivatalos, számvevőszéki válaszok alapján.**  
Az angol nyelvű kérdőív megtekinthető:  
[http://www.eurosa.org/handle/404?exporturi=/export/sites/eurosa/.content/documents/strategic-plan/goal-team-1/Survey\\_independence.pdf](http://www.eurosa.org/handle/404?exporturi=/export/sites/eurosa/.content/documents/strategic-plan/goal-team-1/Survey_independence.pdf)  
Az összefoglaló tanulmány megtekinthető:  
<http://www.eurosa.org/handle/404?exporturi=/export/sites/eurosa/.content/documents/strategic-plan/goal-team-1/Findings-on-survey-of-independence.pdf>
12. **Jelentés az Állami Számvevőszék 2009. évi tevékenységéről.**  
Online: [https://www.asz.hu/storage/files/files/tajekoztato\\_az\\_allami\\_szamvevoszek\\_eves\\_tevékenysegerol/1008j000\(1\).pdf](https://www.asz.hu/storage/files/files/tajekoztato_az_allami_szamvevoszek_eves_tevékenysegerol/1008j000(1).pdf)

13. **Tájékoztató az Állami Számvevőszék 2014. évi szakmai tevékenységéről és beszámoló az intézmény működéséről az Országgyűlés részére,**

Online: <https://www.asz.hu/storage/files/files/%C3%96sszes%20jelent%C3%A9s/2014/4745j000.pdf>

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

14. **Állami Számvevőszék, 2013:** Véget ért a következmények nélküli ellenőrzések korszaka.  
<http://www.aszhirportal.hu/hu/Hirek/Veget-ert-a-kovetkezmenyek-nelkuli-ellenorzesek-korszaka>
15. **International Monetary Fund (1998):** Code of good practices on fiscal transparency (A fiskális átláthatóság jó gyakorlatának kódexe) 1998,  
Online: <http://www.imf.org/external/pp/longres.aspx?id=4175>
16. **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](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/209)
17. **The Lima Declaration 1977 (ISSAI 1),** Magyarul megtalálható az Állami Számvevőszék honlapján:  
[https://www.asz.hu/storage/files/files/Ellenorzes\\_szakmai\\_szabalyok/nemzetkozi\\_kovetelmenyek/issai\\_1\\_limai\\_nyilatkozat\\_hun\\_vegleges.pdf](https://www.asz.hu/storage/files/files/Ellenorzes_szakmai_szabalyok/nemzetkozi_kovetelmenyek/issai_1_limai_nyilatkozat_hun_vegleges.pdf)
18. **Mexico Declaration on SAI Independence 2007 (ISSAI 10),** Magyarul megtalálható az Állami Számvevőszék honlapján:  
[https://www.asz.hu/storage/files/files/Ellenorzes\\_szakmai\\_szabalyok/nemzetkozi\\_kovetelmenyek/issai\\_10\\_hu.pdf](https://www.asz.hu/storage/files/files/Ellenorzes_szakmai_szabalyok/nemzetkozi_kovetelmenyek/issai_10_hu.pdf)

**Jogforrások:**

19. **Alaptörvény:** Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
20. **Alkotmánytörvény:** 1949. évi XX. törvény A Magyar Köztársaság Alkotmánya
21. **új ÁSZ törvény vagy a törvény:** Az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény
22. **korábbi ÁSZ törvény:** Az Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII. törvény
23. **Büntető Törvénykönyv:** A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény és az azt felváltó, a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C törvény
24. **Államháztartási törvény:** az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény és az azt felváltó, az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény
25. **korábbi jogalkotási törvény:** a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény
26. **Kttv.:** A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény
27. **Az Állami Számvevőszék 2008. évi tevékenységéről** szóló 35/2009. (V. 12.) Országgyűlési határozat 2. a) pontja
28. **Tájékoztató az Állami Számvevőszék 2014. évi szakmai tevékenységéről és beszámoló az intézmény működéséről az Országgyűlés részére** című beszámoló elfogadásáról szóló 34/2015. (VII. 7) Országgyűlési határozat 2. pont

## 1. számú melléklet

Az Állami Számvevőszék, mint az EUROSAI Kapacitásfejlesztési Munkacsoportjának függetlenségi témával foglalkozó al csoportját vezető nemzeti számvevőszék 2013-ban egy 48 kérdésből álló kérdőívvel mérte fel a számvevőszékek függetlenségét. A kérdőívet 34 ország számvevőszéke töltötte ki és küldte vissza. Az ÁSZ az eredményeket kérdésenként összesítve összefoglaló módon nyilvánosságra hozta, amely az alábbi helyen olvasható:

<http://www.eurosai.org/handle404?exporturi=/export/sites/eurosai/.content/documents/strategic-plan/goal-team-1/Findings-on-survey-of-independence.pdf>

Az alábbiakban néhány jellemző, tanulmányunkkal is érintett kérdést szemléltetünk az eredményekből.

### Jogi függetlenség

A számvevőszék feladatait és hatáskörét mely jogforrási szinten szabályozzák?	Számvevőszékek száma
Alkotmányos rendelkezések	13
A szervezetre vonatkozó külön törvény	8
Az alkotmányos rendelkezések és a szervezetre vonatkozó külön törvény együttesen	12

*Az ECA-t az Európai Unió működéséről szóló 2009-ben megkötött külön szerződés szabályozza*

### Szervezeti függetlenség

Kinek számol be a számvevőszék? Kihez rendelik hozzá?	Számvevőszékek száma
Törvényhozó hatalom	25
Államfő	2
Költségvetési, államháztartási bizottság	1
Senki felé nem tartozik beszámolóval*	6

*\*egy számvevőszék válasza szerint csak az állampolgárok felé számol el*

Megválasztható-e a számvevőszék elnökének kormánytag vagy politikai párt tisztségviselője?	Számvevőszékek száma
nem, még átmeneti időszak elteltét követően sem	1
átmeneti időszak (2-5 év) elteltét követően megválasztható	9
a régi tisztségről való lemondást követően azonnal megválasztható	16
egyéb feltétel teljesülése esetén megválasztható (pl: parlament jóváhagyása)	5
megválasztható	3

### Személyi függetlenség

A számvevőszékek vezetőinek kinevezési időtartama	Országok autójel szerint	Országok száma összesen
3-5 év	E, ECA*, GE, KZ, LT, LV, MC, MT, N, P, SRB, TR	12
6-9 év	AL, B, BIH, BG, CH, CZ, DK, HR, FIN, IL, IS, MK, PL, RO, SK, UA	16
10-12 év vagy határozatlan	A, CY, D, H, UK	5

*\*Európai Számvevőszék*

A számvevőszék elnökének vagy (kollegiális testületi vezetés esetén) a vezető testületének elmozdítására jogosultak	A számvevőszék vezetője	A testületi tagok
Törvényhozás	23	7
Államfő	6	3
Igazságszolgáltatás	2	2
Számvevőszék elnöke	-	2
Kormány	1	0
Egyéb	2	3

A számvevőszéki vezető(k) elmozdítására okot adó körülmények*	A számvevőszék vezetője	A testületi tagok
Összeférhetetlenség	6	3
Nem képes eleget tenni megbízatásából adódó feladatainak	16	6
Felróható magartatás (kötelességszegés) vagy bűncselekmény elkövetése	25	12
Egyéb ok	1	-
Törvényben nem meghatározott okok esetén	7	4

\*A válaszadók nyitott kérdésre válaszoltak, így többféle okot is megjelölhettek.

## Pénzügyi függetlenség

Ki fogadja el a számvevőszék költségvetését?	Számvevőszékek száma
A törvényhozó hatalom*	31
Államfő	1
Költségvetési, államháztartási bizottság	1
Pénzügyminisztérium	1

\*egy számvevőszék esetén a kormány is részt vesz a döntésben

Jogában áll-e a kormánynak vagy egyéb szervnek a számvevőszék költségvetésének módosítása?	Számvevőszékek száma
Nem	17
A törvényhozó hatalom módosíthatja*	16
Nem válaszolt	1

\*egy számvevőszék esetén csak a számvevőszék egyetértésével

Többletfeladat esetén módosítják-e a számvevőszék költségvetését?	Számvevőszékek száma
Igen	18
Nem	16

## Feladatköri függetlenség

Éves ellenőrzési terv jóváhagyásának a joga	Számvevőszékek száma
A számvevőszék elnökét illeti	18
A számvevőszék vezető testületét illeti	14
Az államfőt illeti	2

Teljes szabadságot élvez-e a számvevőszék az ellenőrzési témák kiválasztásánál?	Számvevőszékek száma
Igen*	28
A törvényhozás, az Elnökség vagy a jogszabályok korlátozzák az ellenőrzési témák kiválasztásának szabadságát	6

\* egy számvevőszék esetében a számvevőszéki törvény részben meghatározza az ellenőrzési témákat

Joga-van-e a számvevőszéknek nyilvánosságra hozni a jelentéseit?	Számvevőszékek száma
Igen*	34

\* egy számvevőszék úgy válaszolt, hogy ez kötelessége



## JEGYZETEK

## JEGYZETEK





**ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK** | Székhely: 1052 Budapest, Apáczai Cs. J. u. 10. | Postacím: 1364 Budapest 4. Pf. 54  
Központi e-mail: [szamvevoszek@asz.hu](mailto:szamvevoszek@asz.hu) | Internet honlap: [www.asz.hu](http://www.asz.hu)