

AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK HOZZÁJÁRULÁSA A MINŐSÉGI JOGALKOTÁSHOZ

Mészáros–Nagy–Domokos–Gergely–Posta–Fülöp



„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-Micskásos

2016

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

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-Micskásos-Székely

2016

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

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

2016

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

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

2016

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

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

5

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

Horváth-Németh-Domolcsay

2016

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

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

6

AZ INTEGRITÁS KULTÚRÁJÁNAK MEGHONOSÍTÁSA A MAGYAR KÖZSFÉRÁBAN

Domolcsay-Pulay-Sztármán-Gergely-Szabó

2016

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

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 VEGYERHATÁSÁBAN

Domolcsay-Pulay-Pécs-Pongrácz

2016

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

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

8

A JÓ KORMÁNYZÁS TÁMOGATÁSA A SZÁMVEVŐSZÉKI ELLENŐRZÉSEK TERVEZÉSI FOLYAMATAI SORÁN

Jakabcsok-Domolcsay-Németh

2016

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

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

2016

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

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 A SZÁMVEVŐSZÉKI ELLENŐRZÉSEKBE

Domolcsay-Németh-Jakabcsok

2016

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

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-Jakabcsok-Németh-Makkai-Horváth

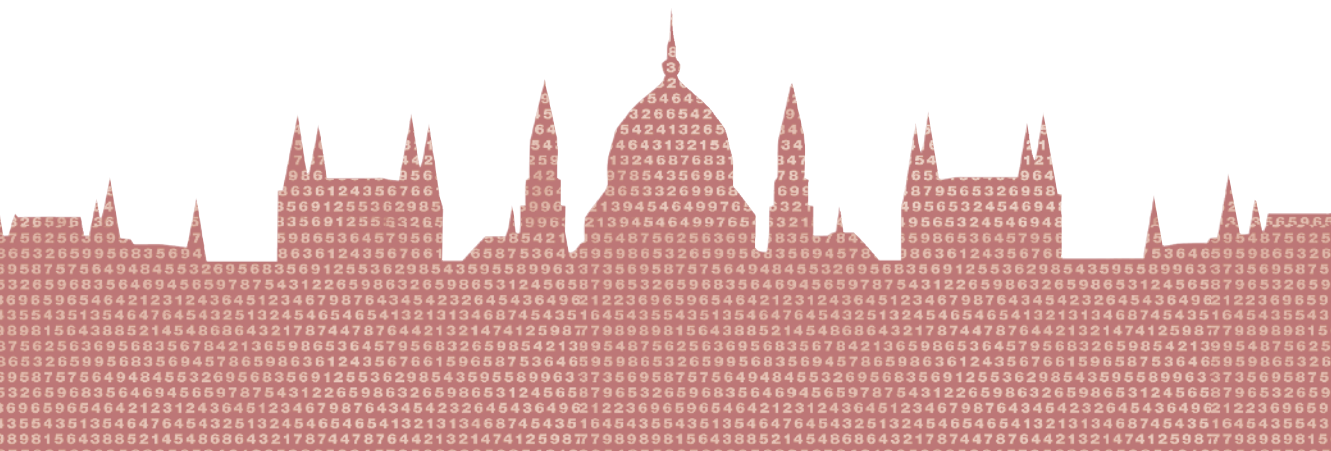
2016

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

AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK HOZZÁJÁRULÁSA A MINŐSÉGI JOGALKOTÁSHOZ

KULCSSZAVAK:

Országgyűlés, kormányzat, jogalkotás, tanácskozási jog, jogállam, expozé,
figyelemfelhívó levél, Államreform Bizottság, jelentés, tájékoztató,
ajánlás, törvényességi felügyelet, kormányhivatal



SZERKESZTŐ:

Prof. Dr. NÉMETH ERZSÉBET felügyeleti vezető

SZERZŐK:

DR. MÉSZÁROS LEILA számvevő tanácsos

DR. NAGY IMRE osztályvezető

DOMOKOS LÁSZLÓ elnök

DR. POSTA GABRIELLA számvevő

GERGELY SZABOLCS számvevő

FÜLÖP IBOLYA számvevő főtanácsos

KIADJA AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK

ISBN: 978-615-5222-10-8

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

TANULMÁNY SOROZATUNK DARABJAI AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK HONLAPJÁN,

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

TARTALOM

■ 1 Bevezetés	7
■ 2 Az Országgyűlés jogalkotási munkájának támogatása	9
2.1 A parlamenti kapcsolattartás szerepe az ÁSZ tevékenységében	9
2.2 ÁSZ-ajánlások – a törvényalkotási program nyomon követése és a törvényalkotás támogatása.	10
2.3 Az ÁSZ jelentések, tájékoztató anyagok – a képviselők naprakész tájékoztatása	12
2.4 A költségvetéssel összefüggő jogalkotási folyamatok támogatása.	14
2.5 Elnöki expozék – irománysorszámos jelentések bemutatása a parlament előtt	15
2.6 Részvétel a parlamenti bizottságok munkájában.	15
2.7 Megújuló jogszabályok – a számvevőszéki munka hasznosulása a törvényekben	16
■ 3 A kormányzati jogalkotási munka támogatása	18
3.1 ÁSZ törvényben előírt kiemelt véleményezési feladatok	18
3.2 A közigazgatási egyeztetés során megküldött egyéb véleményezés, részvétel munkacsoportokban	19
3.3 Figyelmet felhívó levelek – proaktív hozzájárulás a jogalkotók munkájához	20
3.4 A kormányzati szervek, mint ellenőrzött intézmények számára megfogalmazott javaslatok és figyelemfelhívó levelek szerepe	20
3.5 Az Államreform Bizottság – a kormányzás rendszerszintű megújításának támogatása.	22
3.6 A „jó kormányzás” kiépítése terén elért eredményeink, munkánk hasznosulása	22
■ 4 Az önkormányzati rendeletalkotás támogatása	24

ÖSSZEFOGLALÓ

A minőségi jogalkotás a jó kormányzás egyik meghatározó jellemzője. Minőségi jogalkotásról akkor beszélhetünk, ha teljesülnek a jogszabályokkal kapcsolatban támasztott legfontosabb elvárások: a jogállamiság és a demokratikus alapértékek védelme, az egyértelműség, a koherencia, az igazságosság, az arányosság és a hatékonyság. E követelmények érvényesítését támogatja, ha a jogalkotó saját tapasztalatai mellett támaszkodhat a jogalkalmazási gyakorlat és a jogi normák terén szerteágazó tapasztalatokkal rendelkező intézmények véleményére, javaslatára is. Az Állami Számvevőszék a jó kormányzás támogatásának keretében tudatosan törekszik arra, hogy összegyűjtse a jogszabályokról és a közjogi szervezetszabályozó eszközökről az ellenőrzések során kialakult véleményét, és megfelelő módon átadja a jogalkotóknak. A Számvevőszék ellenőrzésein keresztül ugyanis nemcsak a gyakorlatot méri a jogszabályokhoz, hanem – tevékenysége velejárójaként – képet alkot a jogi normák aktuális helyzetéről is. Az ÁSZ tehát az utóbbi években feltárta azokat lehetőségeket, módszereket és eszközöket, amelyekkel a jogalkotást, annak egyes szakaszaiban támogathatja. Az Állami Számvevőszéknek kitüntetett szerepe és kiemelt felelőssége van a költségvetési és a zárszámadási törvény elfogadásában, amelynek megtárgyalására csak az ÁSZ véleményével együtt kerülhet sor. Az Állami Számvevőszék tanácsadási jogkörében az elnök esetenként felszólal az Országgyűlésben, ismerteti az ÁSZ költségvetéssel kapcsolatos megállapításait, valamint felhívja a figyelmet a legfontosabb ellenőrzések tapasztalataira. Intézményünk a jelentések, a jelentésekről készült tanulmányok és egyéb összefoglaló, tájékoztató anyagok megküldésével is támogatja a képviselők munkáját. A kormányzati jogalkotás szakaszában az ÁSZ proaktív, kezdeményező módon vesz részt, mert a kormányzat részéről érkező felkérések mellett maga is jelzi a jogszabály-

okkal kapcsolatban tapasztalt problémákat. Az önkormányzati rendeletalkotás esetében sajátosság, hogy a kormányhivatalok látják el az önkormányzati rendeletalkotás feletti törvényességi felügyeletet. Az ÁSZ ezért a kormányhivatalok bevonása mellett, rajtuk keresztül, munkájukat támogatva törekszik a minőségi jogalkotás támogatására. Munkánk eredménye jogszabálymódosításokban hasznosul, például a katasztrófavédelemről szóló új törvény megszületését az ÁSZ minőségi jogalkotásra irányuló tevékenysége sikerének tekintjük.

1. BEVEZETÉS

A jogszabályok és a közjogi szervezetszabályozó eszközök mindennapi életünk minőségére kihatással vannak, hiszen jogokat, jogosultságokat, kötelezettségeket határoznak meg, eljárások alkalmazását írják elő, definiálják az egyes jogalanyok egymáshoz, az államhoz és a közhatalomhoz való viszonyát. Meghatározzák érdekérvényesítési lehetőségeinket, szabadságunk határát, a közös együttélés szabályait. Az Alaptörvény R. cikke szerint a jogszabályok mindenkire kötelezők. Valaha az etikai alapelvek, vallási előírások töltötték be azt a funkciót, amelyet mai modern társadalmainkban a jog biztosít. Az állampolgárok a közhatalom képviselőitől elsősorban a méltányos, igazságos jogalkotást és a megalkotott jogszabályok betartását várják.

A pártatlan szakmaiságot megtestesítő, eredmény-központú kormányzásnak alkotmányosság és jogrenden kell alapulnia, ezáltal biztosítva az elszámoltathatóság és a politikai felelősség érvényesülését (Stumpf, 2009). A jó kormányzás, a jól irányított állam alapkritériumai között a törvényesség, a jogállamiság is szerepel, ezen belül kiemelt hangsúlyt kap a jogszabályok egyértelműsége és koherenciája, amelyek egyébként alapkövetelménynek tekinthetők mindenféle jogalkotással szemben. Az egyértelműség és a koherencia „technikai” jellegű követelményei mellett a minőségi jogalkotást át kell hassa egyfajta igazságossági, méltányossági, valamint arányossági szempontú megfelelés is. Utóbbi igények a jogszabályok etikai gyökerére reflektálnak, amely a társas együttélésre vonatkozó szabályok internalizálásának, az azonosuláson keresztül pedig az önkéntes jogkövetésnek is feltétele. Mindezek mellett modern, teljesítményre épülő korunkban előtérbe kerül egyfajta hatékonysági és célszerűségi követelmény is a jogszabályalkotással szemben (gondoljunk csak a törvényekhez kapcsolt és egyre inkább elvárt előzetes hatástanulmányra vagy utólagos hatásvizsgálatra).

A jó állam kritériumai között a jogbiztonságot, a jogalkotásba és a jogszolgáltatásba vetett bizalmat a jogállamiság kritériumai között vizsgálják (Báger et al., 2014). Ez azt jelenti, hogy nem elégséges a formális jogbiztonság felfogás (a jogalkotásra feljogosított szerv az arra irányadó eljárásban egyértelmű és konzisztens jogi normát alkot), hanem vizsgálandó követelmény a jog igazságába, a demokratikus alapértékek védelmébe vetett bizalom is. Az OECD „Rule of law” projektje szintén a tágan értelmezett jogbiztonság-felfogás mentén formál annak mérésére szolgáló indikátorokat.

A Magyar Program (2012) szerint a jó állam a közjó érdekében egyrészt „jogszerű és méltányos egyensúlyt teremt a számtalan érdek és igény között, e célból igényérvényesítést tesz lehetővé, és védelmet nyújt,” másrészt „kellő felelősséggel jár el az örökölt természeti és kulturális javak védelme, továbbörökítése érdekében,” harmadrészt „egyetlen önérdeke, hogy az előző két közjó elem érvényesítésére minden körülmények között és hatékonyan képes legyen, azaz megteremti a hatékony joguralmat, ennek részeként az intézményi működést, az egyéni és közösségi jogok tiszteletben tartását és számonkérhetőségét”.

A jó állam tehát elképzelhetetlen a joguralom, a magas szakmai színvonalú jogszabályok tiszteletben tartása és számonkérhetősége nélkül. A minőségi jogalkotásnak pedig a jogkövető állampolgárok, illetve végső soron a közösség, a nemzet érdekeit kell szolgálnia.

Az Állami Számvevőszékről szóló törvény szerint az ÁSZ az ellenőrzési tapasztalatain alapuló megállapításaival, javaslataival, tanácsaival segíti az Országgyűlést, annak bizottságai és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amellyel elősegíti a jól irányított állam működését. Az ÁSZ a jogforrási hierarchia három fő szintjén, a törvényalkotás és a kormányzati rendeletalkotás (központi jogalkotás) és az önkormányzati rendeletalkotás (helyi jogalkotás) szintjén különféle képpen támogatja a minőségi jogalkotást.

A jogalkotás szabályaiból adódóan a központi jogalkotás szintjén – mind az Országgyűléshez beterjesztett törvényjavaslatoknak a parlamenti vitát követő elfogadásával, majd kihirdetésével záruló törvényalkotási folyamatban, mind az elfogadott törvények végrehajtását és a törvényi keretek részletes rendelkezésekkel való kitöltését szolgáló kormányzati rendeletalkotásban – kulcsszerepet töltenek be a központi kormányzati szervek, minisztériumok, melyek a közigazgatási egyeztetés keretében előkészítik és kidolgozzák a törvényjavaslatokat, megalkotják a kormányrendeleteket és miniszteri rendeleteket. Az önkormányzati jogalkotás szintjén a képviselő-testület fogadja el az önkormányzati rendeleteket, amellyel a helyi viszonyokat szabályozza.

A minőségi jogalkotás támogatásánál fontos hangsúlyoznunk, hogy az Állami Számvevőszék arra törekszik, hogy az ellenőrzési tapasztalatait összegyűjtse, és szervezeti szintű tudását proaktív, kezdeményező szemlélettel, megfelelően időzítve átadja a jogalkotóknak. Munkánk hasznosulását növeli a jogalkotás megfelelő pontjaira becsatornázott információ, éppen ezért az utóbbi években feltártuk az összes lehetőséget arra, hogy a jogalkotást mely szinteken mivel támogathatjuk.

A legfőbb ellenőrző intézményeknek általában nincs jogszabály előkészítésére vonatkozó felhatalmazásuk, de kezdeményezhetik, jelezhetik a jogszabály előkészítésre felhatalmazott szervek részére annak szükségességét. Egyes európai országok (pl. Ausztria, Csehország, Franciaország és Svédország) számvevőszékei deklaráltan nem vesznek részt jogszabály-tervezetek előkészítésében (Mazur, 2016). Ez utóbbi álláspontot két fő érv támasztja alá Mazur szerint. Az egyik alapján a számvevőszékek nem vehetnek részt olyan tevékenységekben, feladatokban, amelyet később ellenőriznek. A másik ok, hogy a jogszabály-előkészítést olyan jelentőségű tevékenységnek tartják, amelyet a számvevőszékek kifejezett felhatalmazás nélkül nem láthatnak el, külön felhatalmazásuk pedig nincs rá.

Az Állami Számvevőszék álláspontja ezzel kapcsolatban az, hogy sem a kormányzati, sem a jogalkotói felelősséget nem veheti át, jogszabály-előkészítést nem végez, azonban a szabályozási hiányosságot, ellentmondást bizonyos esetekben a jelentésben, amennyiben pedig az ellenőrzési programhoz nem illeszkedik, külön levélben jelezheti a kezdeményezésért felelős szervezet felé.

2. AZ ORSZÁGGYŰLÉS JOGALKOTÁSI MUNKÁJÁNAK TÁMOGATÁSA

Az Állami Számvevőszék az Országgyűlés legfőbb pénzügyi-gazdasági ellenőrző szerve, így az Országgyűlés munkánk hasznosulásának egyik legfontosabb terepe. A törvényalkotási folyamatban kiemelten fontos, hogy a döntéshozók a megfelelő időben és a kellő mélységben tájékozódhassanak az egyes törvények hosszú távú gazdasági-társadalmi hatásairól, (köz)pénzügyi-államháztartási összefüggéseiről. Az ÁSZ ellenőrzési tapasztalataival támogatja az Országgyűlés törvényalkotási és elszámoltatási tárgyú döntéshozatali tevékenységét. Az Állami Számvevőszék feladata a Parlament tájékoztatása annak érdekében, hogy a számvevőszéki jelentések, az abban foglalt megállapítások, összefüggések és javaslatok megismerésén keresztül megalapozottabbá tegye a törvényalkotó munkáját.

Az ÁSZ szakmai álláspontja egyfajta szakmai alapot szolgáltathat az Országgyűlés döntéseire, ugyanakkor az Országgyűlés nincs kötve az ÁSZ véleményéhez. Az Állami Számvevőszék feladatai közé nem tartozik a törvények előzetes-utólagos hatásvizsgálata, hatáselemzésének elvégzése. Az ÁSZ munkája mégis azt szolgálja, hogy a törvényalkotási folyamatban a döntéshozók megfelelő időben és a kellő mélységben tájékozódni tudjanak a törvények hosszú távú gazdasági-társadalmi hatásairól, pénzügyi összefüggéseiről. Az Állami Számvevőszék lényeges feladata tehát az Országgyűléssel való kapcsolatok ápolása, hogy ezen keresztül is támogassuk a jó kormányzást, ezáltal pedig az állampolgárok életének jobbá tételét.

2.1 A parlamenti kapcsolattartás szerepe az ÁSZ tevékenységében

A parlament tájékoztatásának van egy szabályozott, – vagy, ha úgy tetszik – kötelező része, amely a minimálisan elvárt tájékoztatósi, véleményadási feladatokról szól. Ide tartozik a költségvetési törvény véleményezése, a költségvetés végrehajtásáról szóló jelentés és az Állami Számvevőszék tevékenységéről szóló éves beszámoló. Az ÁSZ törvény előírja az ellenőrzési tervről való tájékoztatást is. Ezen túlmenően nincs egyéb nevesített témakör, amely tekintetében előírás lenne az Országgyűlés tájékoztatása, annak ellenére, hogy számos kötelezően előírt ellenőrzési feladatot jelöl meg a törvény. Ugyanakkor a képviselők és a nemzetiségi szószólók kérdést intézhetnek az Állami Számvevőszék elnökéhez a feladatkörébe tartozó bármely ügyben, amelyet a Házsabály rendelkezései szerint az Országgyűlésen keresztül nyújthatnak be. Természetesen minden ÁSZ jelentés nyilvános, az ezeken alapuló tájékoztatók, összefoglaló anyagok tartalma pedig levezethető a jelentésekből. Azonban az ÁSZ proaktív módon, kezdeményező szemlélettel gondoskodik az Országgyűlés informálásáról.

Az Állami Számvevőszék az országgyűlési képviselők munkáját jelentéseinek, kapcsolódó tanulmányainak, elemzéseinek megküldésével, valamint az egyes plenáris vagy bizottsági ülésnapokra célzottan készülő számvevőszéki ajánlások, háttéranyagok, tájékoztatók, összefoglalók készítésével és megküldésével támogatja. Ehhez folyamatosan figyelemmel kíséri a benyújtott törvényjavaslatok parlamenti tárgyalását, továbbá összegzi a jelentések legfontosabb tapasztalatait. A 2014-es parlamenti választások kapcsán külön az ÁSZ küldetését és tevékenységét bemutató tájékoztató kiadványt készítettünk a képviselők részére, amelyben az ÁSZ jogállására, szerepére vonatkozó figyelemfelhívás

szerepelt. Az alábbi pontokban részletesen bemutatjuk az Országgyűlés részére nyújtott tájékoztatás szintjeit, formáit és fórumait, valamint annak jogalkotáshoz való kapcsolódását.

Az Állami Számvevőszék és az Országgyűlés közötti információáramlás optimalizálása érdekében az ÁSZ együttműködési keretrendszer alakított ki az Országgyűlés Hivatalával. Az aláírt együttműködési megállapodást a két intézmény 2012-ben, feladataik változásaival összhangban megújította. Az együttműködés keretében széles körű és közvetlen tájékoztatást adunk és kapunk mind az ÁSZ mind pedig a Hivatal működésével kapcsolatban. Az Állami Számvevőszék részére biztosított a hozzáférés az Országgyűlés belső informatikai hálózatához, ezen keresztül a plenáris ülésekhez kapcsolódó iratokat, többek között a napirendet, üléstervet, a bizottsági ülések meghívóit rendszeresen megkapjuk. Az ÁSZ elnöke vagy alelnöke személyes találkozó keretében adja át az Országgyűlés vezető tisztségviselőjének a féléves ellenőrzési időszakokhoz kapcsolódó ellenőrzési tervet, az ÁSZ éves tevékenységéről készített tájékoztatót, a költségvetés végrehajtásáról (zárszámadásról) készített jelentést és a költségvetési törvény tervezetéről készített véleményt. Jelentéseinket a közreadási lista alapján minden alkalommal megküldjük az Országgyűlés elnökének, a Gazdasági bizottság és a Költségvetési bizottság elnökének. Az Országgyűlés tisztségviselőit és a képviselőket az új jelentések megjelenéséről, a sajtó-összefoglalók és a jelentés elektronikus elérhetőségéről minden esetben tájékoztatjuk. Az Állami Számvevőszék jelentései ezen felül az Országgyűlés honlapjáról közvetlenül is elérhetőek (www.parlament.hu/e-futar).

A hatékony információáramlást és az országgyűlési kapcsolatok gondozását a vezetők közötti személyes találkozók is támogatják. Az ÁSZ elnöke ezen megbeszélések alkalmával rendszeresen tájékoztatja az Országgyűlés elnökét, alelnökeit, háznagyát, tisztségviselőit, továbbá többek között a Gazdasági bizottság

elnökét az Állami Számvevőszék működéséről, a közpénzügyi ellenőrzés aktualitásairól. Az Állami Számvevőszék elnöke mindezek mellett évről-évre küld az Országgyűlés tisztségviselőinek, amelyben – a tárgyévi munkánk leghangsúlyosabb eredményeinek összefoglalásán túl – felhívhatja a figyelmet az ellenőrzési tapasztalataink által kívánatosnak tartott törvényalkotási kérdéskörre.

Az ÁSZ és az Országgyűlés közötti információáramlást, illetve az azt lehetővé tevő jogintézményeket (pl. tanácskozási jog) az 1. ábra foglalja össze.

2.2 ÁSZ-ajánlások – a törvényalkotási program nyomon követése és a törvényalkotás támogatása

A jogalkotói szándékok ismerete nagy szerepet játszik abban, hogy az Állami Számvevőszék munkájával hozzájáruljon a jó kormányzáshoz. Fontos, hogy a jogalkotó megfelelő időben, a törvényalkotási munka kezdeti szakaszában megismerhesse az ellenőrzés tapasztalatait és következtetéseit. Az ÁSZ az Országgyűlés törvényalkotási programjához, az őszi és tavaszi ülésszakokra rendszeresen ajánlásokat fogalmaz meg. Az ajánlásban felhívjuk a figyelmet a törvényjavaslathoz kapcsolódó már megjelent jelentésekre, vagy az ellenőrzési tervben szereplő, az adott félévben tervezetten végrehajtásra kerülő ellenőrzésekre. A stratégiai célok elérése érdekében az ajánlásokat az Országgyűlés elnöke, alelnökei, a bizottságok, és a bizottságok mellett működő ellenőrző albizottságok elnökei részére is eljuttatjuk.

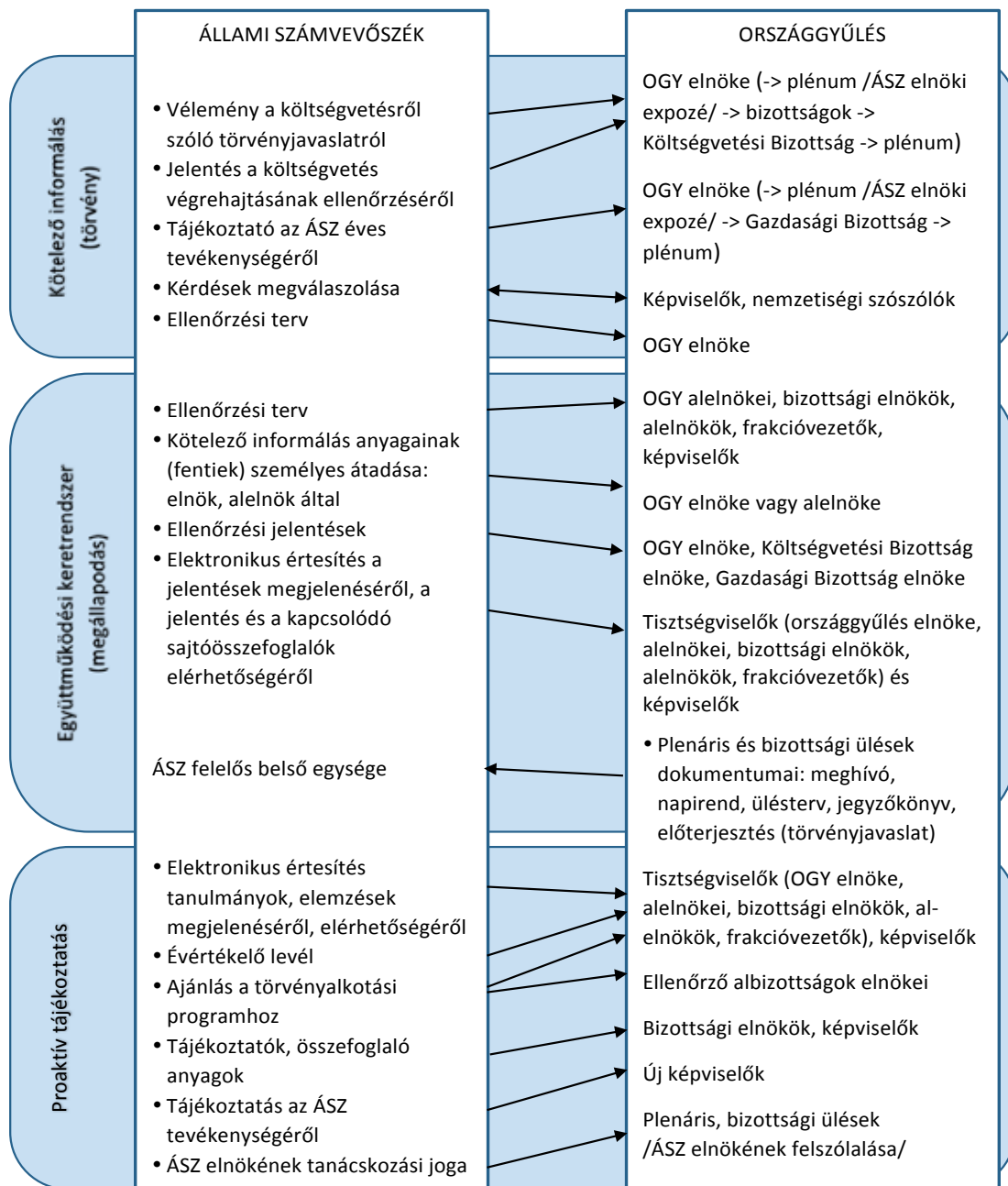
Tekintettel arra, hogy az ellenőrzések lefolytatásának az életrajza (egy-háromnegyed év) sok esetben hosszabb, mint a törvényalkotási program időhorizontja (három-hat hónap), a törvényalkotási szándékról az ÁSZ egyből

eszközökkel is igyekszik tájékozódni. Elemzi a parlamenti jegyzőkönyveket, figyeli a sajtóban megjelenő információkat, továbbá figyelembe veszi a Kormány jogalkotási menetrendjét is.

Ezt a fajta monitoring tevékenységünket folyamatosan fejleszteni kell annak érdekében, hogy naprakész információkkal rendelkezünk a törvényalkotás folyamatáról és eredményéről.

1. ábra

Az Állami Számvevőszék és az Országgyűlés közötti információáramlás



(saját szerk.)

Ha az új ÁSZ törvény megalkotásától eltelt időszakban megvizsgáljuk a törvényalkotás munkáját, annak volumene átlagosan évente legalább 200 elfogadott törvényt jelent. Bár hosszabb távon az a jogalkotói törekvés, hogy a jogi szabályozás súlypontja a törvényi szintről inkább a rendeleti szintre helyeződjön át, tehát a törvények keretjelleggel csak a legfontosabb, általános magatartási szabályokat tartalmazzák, és viszonylag ritkán módosuljanak, a részletszabályok pedig rendeletekben, határozatokban jelenjenek meg, rugalmasan alkalmazkodva a társadalmi-gazdasági változásokhoz, egyelőre még nem csökken a benyújtott és megtárgyalt törvényjavaslatok száma. Ezért a minőségi jogalkotás támogatásának legfontosabb terepe az Országgyűlés maradt.

A törvényjavaslatok legnagyobb része valamilyen módon és mértékben érinti a közpénzügyeket és a közvagyonnal való gazdálkodást, a számvevőszék ezért szinte minden benyújtott törvényjavaslatra figyel, mérlegeli, hogy a törvényjavaslatok tartalmazznak-e olyan rendelkezéseket, amelyekkel kapcsolatban eltérő ellenőrzési tapasztalatok születtek, alkalmasak-e kedvezőtlen tendenciájú változás előidézésére az ellenőrzött gyakorlatában, vagy jelentenek-e bármilyen egyéb szempontú kockázati tényezőt. Amennyiben az ÁSZ szakmai álláspontja eltér a napirendre vett törvényjavaslatban foglaltaktól, úgy az elnök élhet az ÁSZ törvényben biztosított tanácskozási jogával. Ez azt jelenti, hogy részt vehet és – a Hárszabály keretei között – bármikor felszólalhat az Országgyűlés ülésén. Természetesen ez a jog univerzálisan, a törvényjavaslatot támogató vélemény esetén is megilleti az elnököt. Ugyanakkor, mint ahogyan azt már több helyen elmondtuk, az Állami Számvevőszék alkotmányos helyzete szerint nem jogalkotó szerv, a jogalkotót véleményével, szakmai álláspontjának közlésével támogatja.

A képviselők közvetlen tájékoztatását, valamint a számvevőszéki munka jogszabályi hasznosulását támogatja, hogy az ÁSZ elnöke – helyettesítése esetén alelnöke – felszólal egyes

törvények bizottsági és parlamenti vitájában. Például 2014-ben az elnök a tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról szóló törvényjavaslat parlamenti vitájában, 2015-ben a Magyarország 2016. évi költségvetését megalapozó törvényjavaslat parlamenti vitájában az államháztartási törvény módosításához kapcsolódóan, valamint ugyanebben az évben a felsőoktatási törvény módosításáról szóló törvényjavaslat vitájában szólalt fel ismertette a kapcsolódó számvevőszéki megállapításokat, tapasztalatokat. A felszólalások az Állami Számvevőszék honlapján is olvashatók¹. Ezeket a felszólalásokat a téma jelentősége, és a tárgyban szerzett ÁSZ tapasztalatok megismertetése indokolták.

Az újonnan elfogadott törvények figyelemmel kísérése – az ÁSZ szabályos működésének biztosításán túl – azért is fontos, mert az új szabályozási környezet felvetheti az ellenőrzések indokoltságát, a régi és az új szabályok alapján működő szervezetek, végrehajtandó folyamatok összehasonlítása tekintetében. Szintén ellenőrzés-tervezési szempontból elengedhetetlen az ellenzéki frakciók által beterjesztett javaslatok figyelemmel kísérése, mivel ezekből is információt nyerhetünk a kockázatelemzéseinkhez, illetve olyanfajta jelzéseket is tartalmazhatnak az állampolgárok számára fontos kérdésekről, problémákról, melyeket szintén felhasználhatunk ellenőrzési tevékenységünk megtervezése során.

2.3 Az ÁSZ jelentések, tájékoztató anyagok – a képviselők naprakész tájékoztatása

Az Állami Számvevőszék a számvevőszéki jelentések, az abban foglalt megállapítások, összefüggések és javaslatok ismertetésén keresztül is támogatja a törvényalkotók munkáját. Jelentéseit azok nyilvánosságra hozatalakor *minden esetben* megküldi az Országgyűlés

¹ <https://www.asz.hu/hu/egyeb-hozzaszolas>

tisztviselőinek (elnökének, alelnökeinek), és a számvevőszéki és költségvetési ügyekben illetékes bizottságok elnökeinek és alelnökeinek. Jelentéseink parlamenti hasznosulásának tervezése kapcsán meghatározzuk az egyes jelentések egyéb bizottsági felhasználói körét, és az egyes bizottsági elnököknek külön is a figyelmébe ajánljuk a frissen nyilvánosságra hozott jelentést. Ennek jegyében 2015-ben az ÁSZ 11 jelentés megjelenésekor irányította rá az egyes bizottságok elnökeinek figyelmét a feladatkörükbe tartozó ÁSZ jelentésekre. A jelentések és a sajtóösszefoglalók elérhetőségéről a képviselőket e-mail küldésével tájékoztatjuk. Jelentéseink az Országgyűlés honlapjáról közvetlenül is elérhetőek.²

Az ÁSZ törvény tanácsadó, véleményalkotó funkciót is biztosít az Állami Számvevőszék számára. Kiemelten fontosnak tartjuk a törvényalkotók tájékoztatását az egyes törvények közpénzügyi-államháztartási összefüggéseiről, valamint hosszú távú társadalmi-gazdasági hatásairól, ezért a tanulmányainkat, elemzéseinket is – azok megjelenésekor – eljuttatjuk a képviselők részére. Célunk, hogy az ellenőrzések mellett elemzésekkel, tanulmányokkal, a rendszerszintű összefüggések feltárásával átláthatóbbá és eredményesebbé tegyük a közpénzek felhasználását.

Az ellenőrzésekből származó információk visszacsatolása különösen értékes és hatékonyan bizonyult azokon a területeken, amely területeket 2010 óta először ellenőrzött az ÁSZ. Ilyen volt például a nemzetiségi önkormányzatok ellenőrzése, amelyhez az ÁSZ összefoglaló tanulmányt is készített³. Úgyszintén ilyen az állami, önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok ellenőrzése, amelynek tapasztalatait

szintén tanulmányban foglaltunk össze⁴. Az ÁSZ az ellenőrzések hatókörén túl elemzéseiben, tanulmányaiban számos közgazdasági, szakmai tárgyban véleményt nyilváníthat, amelynek közpénzügyi vonzata van, így például 2013-ben a monetáris politika költségvetési kockázatairól tanulmányban fejtette ki szakmai álláspontját.⁵ Új területen állt helyt az Állami Számvevőszék 2014-ben, amikor először ellenőrizte a lezajló választásokra fordított pénzeszközöket, melyet egy 2013-ban kihirdetett új jogszabály ír elő számára.⁶ A feltárára váró problémákat a Számvevőszék megelőzni igyekszik, ezért rendszeresen új, addig ellenőrizetlen intézménycsoportokat vesz górcső alá. Ennek jegyében került sor például a 2013 őszén a gazdasági kamarák, 2014 őszén az orvosi kamara, 2015 őszén pedig a megyei hatókörű városi múzeumok ellenőrzésére.

A törvények vitájához fentiekén túlmenően rendszeresen készülnek számvevőszéki ajánlások, összefoglaló tájékoztató anyagok, háttéranyagok is, amelyeket megküldünk az Országgyűlés és a témában érintett bizottság részére. Célunk, hogy a képviselők törvényalkotó tevékenysége során az ÁSZ ezúton is hozzájáruljon a megalapozott döntések meghozatalához. 2013-ban kettő, 2014-ben egy, 2015-ben 14 tájékoztató anyag került kiküldésre a képviselők részére, többek között az alábbi témakörökben: az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezményének módosítása kapcsán aktuálissá vált kérdésekhez, a 2015-2020 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Program megvitatásához, a Gazdasági Versenyhivatal eljárásaira vonatkozó jogszabályhoz, az európai uniós források felhasználását, elosztását végző közreműködő intézményekről, a többségi önkormányzati

² Fontosnak tartjuk, hogy az Országgyűlés és a képviselők tájékoztatását a hagyományos kommunikáció eszközökön túl innovatív és a képviselői igényekhez illeszkedő módszerekkel is támogassuk. Jelentéseinket, tanulmányainkat digitális formában bocsátjuk rendelkezésre, az Állami Számvevőszék éves tevékenységéről szóló tájékoztatónkat a vizuális kommunikáció eszköztárára épülő rövid és könnyen áttekinthető formában is megküldjük.

³ 2015 végéig 183 helyi nemzetiségi önkormányzati és 13 országos nemzetiségi önkormányzatot ellenőrzött az ÁSZ. A helyi nemzetiségi önkormányzatok ellenőrzéséről összefoglaló tanulmány készült.

⁴ Az ÁSZ 2014-ben 9 hulladékgazdálkodó és 27 távhőszolgáltató gazdasági társaságot ellenőrzött. Az egyes jelentéseken túl az ellenőrzések tapasztalatait összefoglaló tanulmányban is megjelentette.

⁵ A monetáris politika kockázatai, különös tekintettel az adósságszabályra című ÁSZ tanulmány, 2013. február

⁶ Az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló 2013. évi LXXXVII. törvény

tulajdonú hulladékgazdálkodó társaságok főbb ellenőrzési tapasztalatairól, a Nemzeti Földalapkezelő Szervezetet érintő számvetőségi tapasztalatokról, a többségi önkormányzati tulajdonú távhőszolgáltató társaságok főbb ellenőrzési és elemzési tapasztalatairól, az állami felsőoktatási intézmények, valamint a nemzetiségi önkormányzatok ellenőrzési tapasztalatairól.

2.4 A költségvetéssel összefüggő jogalkotási folyamatok támogatása

Az ÁSZ törvényben rögzített, az Országgyűlés munkáját közvetlenül támogató legjelentősebb feladatunk az előző évi központi költségvetés végrehajtásának ellenőrzése (zárszámadás) valamint a központi költségvetésre vonatkozó – a kormány által benyújtott – törvényjavaslat véleményezése.

Az Alaptörvény kimondja, hogy a központi költségvetésről szóló törvény elfogadásával az Országgyűlés felhatalmazza a Kormányt az abban meghatározott bevételek beszedésére és kiadások teljesítésére. Kimondja azt is, hogy a Kormány a központi költségvetést, amely egy törvénybe foglalt terv, törvényesen és célszerűen, a közpénzek eredményes kezelésével és az átláthatóság biztosításával köteles végrehajtani. A költségvetési év leteltével megkezdődik az államháztartás szervezeteinél a beszámolók összeállítása, amelyek alapján az Országgyűlés dönt a Kormány költségvetést végrehajtó munkájának elfogadásáról. A „döntést” a központi költségvetés végrehajtásáról szóló törvényben hozza meg. Mind a költségvetési törvényjavaslat mind annak végrehajtásáról szóló törvény elfogadása előtt az Országgyűlés az Állami Számvevőszék jelentését is megtárgyalja.

A központi költségvetés végrehajtásáról szóló törvény egy speciális törvény, amely valaha egyesítette az Országgyűlés elszámoltatási és a jogalkotási funkcióját. A zárszámadás a Kormánnyal

szemben fennálló számviteli, jogi, politikai felelősség megállapítását jelenti (Bod – Bende-Szabó, 2013). A zárszámadási törvény elfogadásának valódi rendeltetése az volt, hogy általa az Országgyűlés felmentvényt adjon a Kormány számára az elmúlt évi költségvetés végrehajtása alól. A hatályos rendszer alapján azonban a zárszámadásnak ez a valódi funkciója háttérbe szorult, a kormány beszámolójának elfogadása ugyanis pusztán formalitássá alakult, a Kormány felmentésének kimondására vonatkozóan pedig jogszabályi hiátus áll fenn (Bod – Bende-Szabó, 2013).

Hasonló elszámoltatást és felelősség-átvételt jelent a vállalatok világából ismert azon folyamat, amikor a tulajdonosi kör elfogadja a menedzsment által készített és a könyvvizsgálók által hitelesített beszámolót, felelősséget vállalva az éves eredményért vagy éppen veszteségért. Az eredmény vagy a veszteség végső soron a tulajdonos vagyona van kihatással, hiszen az osztalék a tulajdonosnak jár, a minimális tőkekövetelmény fenntartásának kötelezettsége pedig pótbefizetést eredményezhet a tulajdonosok kontójára. A beszámolók elfogadásával a tulajdonosok átveszik a pénzügyi felelősséget.

A központi költségvetésben is megjelenik ez az elem, hiszen a zárszámadásról szóló törvényben jóvá kell hagyni a költségvetési hiány finanszírozásának vagy a költségvetési többlet felhasználásának módját. A kérdés hordereje miatt az Állami Számvevőszék minden évben nagy hangsúlyt helyezett a központi költségvetés végrehajtásának ellenőrzésére, a beszámolók hitelesítésének módszerét folyamatosan tökéletesítette, a lefedettséget évről-évre növelte. E mellett az átláthatóság javítására egy igen fontos javaslatot tett a zárszámadási törvényjavaslat tartalmi és formai követelményeire vonatkozóan, ugyanis az addigi szerkezetben nem volt megfelelően biztosított az évek közötti összehasonlítás, nehézkes volt a célok teljesülésének nyomonkövethetősége, hiányzott a hosszú távú kötelezettségvállalások összefoglaló, rendszerezett bemutatása (Domokos, 2010).

Az Állami Számvevőszék munkáját a költségvetési törvényjavaslat és az éves költségvetés át-

láthatóságának megteremtésében nemzetközi felmérés is visszaigazolta (IBP, 2015). A felmérés kiemelte, hogy a költségvetés átláthatóságához megvizsgált kritériumok közül egyedül az ÁSZ ellenőrzése megfelelő.

A költségvetési törvény véleményezésében és elfogadtatásában az ÁSZ mellett 2012-től a Költségvetési Tanács is kiemelkedő szerepet kapott. Költségvetési Tanács munkáját az Állami Számvevőszék a költségvetésről készített elemzései és tanulmányai rendelkezésre bocsátásával támogatja, amelyet külön tanulmány mutat be.

2.5 Elnöki expozék – irománysorszámos jelentések bemutatása a parlament előtt

Minden évben három országgyűlési irományszámmal ellátott számvevőszéki anyagot vitat meg az Országgyűlés:

- A zárszámadási törvényjavaslat megtárgyalásához benyújtásra kerül a költségvetés végrehajtásáról szóló számvevőszéki jelentés, amely tartalmazza az adott év költségvetési folyamatai makrogazdasági összefüggéseinek elemzését is.
- A központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat vitájához betérjesztésre kerül a kapcsolódó számvevőszéki vélemény.
- Az Állami Számvevőszék éves szakmai tevékenységéről szóló tájékoztatója (beszámoló) plenáris ülésen önálló napirendi pont keretében kerül megvitatásra.

Fenti tárgyakban készülő jelentésünket, véleményünket és tájékoztatónkat, ezek legfontosabb mondanivalóját a plenáris ülés keretében az Állami Számvevőszék elnöke expozében mutatja be. A jogalkotás tekintetében egyértelmű az első két témában kifejtett tevékenységünk, hiszen mindkettő közvetlenül szolgálja a megalapozott költségvetési törvények elfogadását és azok vég-

rehajtását. Ugyanakkor a beszámolónak is közvetett hatása lehet a jogalkotásra azáltal, hogy az adott év lezárása után összefoglalja a Tisztelt Ház számára azokat a témákat, javaslatokat, ellenőrzött területeket, amelyek az elmúlt évben az érdeklődés középpontjában voltak. Ennek kapcsán újból mérlegelés tárgya lehet a téma aktualitása, megoldatlansága, vagy pedig ellenkező esetben a megoldott problémák leellenőrzésének szükségessége.

2.6 Részvétel a parlamenti bizottságok munkájában

Az Országgyűlési törvény és az ÁSZ törvény az Állami Számvevőszék elnöke részére biztosítja azt a jogot, hogy az Országgyűlés bármely ülésén - a zárt ülést is beleértve - részt vegyen, és bármikor felszólaljon.

Az Országgyűléssel és bizottságaival kialakított szorosabb együttműködésnek az Állami Számvevőszék stratégiai célkitűzéseinek megvalósításában fontos szerepe van. Az Állami Számvevőszék figyelemmel kíséri és elemzi a Parlament, a bizottságok és a képviselők munkáját. Képviselői és delegáltjai részt vesznek a bizottsági üléseken, tájékoztatást adnak a releváns számvevőszéki ellenőrzések megállapításairól. Az ÁSZ a plenáris és a bizottsági üléseken elhangzó visszajelzéseket nyomon követi, és az ellenőrzések tervezése során, valamint ellenőrzési tevékenységében érvényesíti.

A törvényalkotási munka jelentős része korábban is a parlamenti bizottságokban folyt, de a 2014. április 20-án hatályba lépett Országgyűlésről szóló új törvény és a 2014. május 6-ától hatályos új Házsabály rendelkezései jelentősen módosították a törvényalkotási eljárást. A Törvényalkotási bizottság különleges hatásköröket kapott a törvényjavaslatok megtárgyalását illetően, a bizottság állást foglal a részletes vitát lezáró (más) bizottsági javaslatokról, a benyújtott módosítások alapján elkészíti az összegző módosító javaslatát és a plenáris vitára benyújtja

azt. A költségvetési törvényjavaslat és a költségvetés végrehajtására vonatkozó törvényjavaslat esetében a Törvényalkotási bizottság feladatait a Költségvetési bizottság látja el. A Gazdasági Bizottság egyedüli bizottságként tárgyalja meg az Állami Számvevőszék előző évi tevékenységéről szóló tájékoztatóját és nyújtja be az Országgyűlésnek az annak elfogadásáról szóló határozati javaslatot. Az ÁSZ beszámolójáról általános vitát tart az Országgyűlés, és plenáris ülésen dönt annak elfogadásáról.

Mindezen változásokra figyelemmel tehát az Állami Számvevőszék bizottsági munkát támogató tevékenysége során nagy hangsúlyt kell helyezni a Törvényalkotási bizottságban és a Költségvetési bizottságban, az éves beszámolónk tekintetében pedig a Gazdasági bizottságban való jelenlétre, mivel a tárgyalott törvényjavaslatok tartalmától függően ezekben a bizottságokban nyerik el végső formájukat a törvények.

Az Állami Számvevőszék a parlamenttel való kapcsolat és szoros együttműködés jegyében 2014-ben részt vett az Országgyűlési bizottságok elnökeinek találkozásánál, ahol ismertette az Állami Számvevőszék korrupcióellenes tevékenységét, az utóellenőrzési tapasztalatokat, a készülő tanulmányokat, elemzéseket, illetve a jövőbeli célkitűzéseket.

2.7 Megújuló jogszabályok – a számvevőszéki munka hasznosulása a törvényekben

Az Állami Számvevőszék honlapján is megtalálható éves tevékenységről szóló beszámolóban részletesen áttekintésre kerülnek azok a jogszabályok, amelyek módosítása az ÁSZ ellenőrzéséhez kötődik. 2012-ben hat, 2013-ban négy, 2014-ben kettő törvényi hasznosulást mutattunk be részletesen. 2014-ben e mellett a nemzetiségi önkormányzatok ellenőr-

zése hatására kormányrendeleti szintű hasznosulás is bekövetkezett.⁷ Az Állami Számvevőszék munkájának hasznosulása – különösen a törvényhozási és társadalmi szintű hasznosulás – gyakran nem a jelentés nyilvánosságra hozatalának évében történik meg, hanem áthúzódik a következő esztendőkre. Az elmúlt négy év törvényi szintű hasznosulását – amelyek mellett az előbbi példához hasonló, rendeleti szintű hasznosulást is számon tart az ÁSZ – az alábbiakban mutatjuk be:

—■ Az új katasztrófavédelmi törvényt az Állami Számvevőszék ellenőrzési tapasztalatai, javaslatai alapozták meg.

—■ A Nemzeti Civil Alapprogram működésének, támogatásának ellenőrzéséről kiadott jelentésével az ÁSZ hozzájárult a 2012-től hatályos új civil törvény megalkotásához.

—■ A postapiaci stratégia és a kapcsolódó új törvény elfogadásával hasznosult a postapiaci szabályozásával kapcsolatban tett ÁSZ javaslat is.

—■ A biztonságos, szakmailag megalapozott hazai transzplantációs tevékenység megteremtése és biztosítása érdekében hozott egészségügyi tárgyú törvények módosítását az ÁSZ megállapításai készítették elő.

—■ 2012-ben a fővárosi önkormányzat és a kerületi önkormányzatok közötti forrásmegosztás az ÁSZ megállapításaival összhangban módosult.

—■ Az Állami Számvevőszék 2010-ben elindított, megújult önkormányzati ellenőrzései kapcsán tett megállapításokat a Kormány és az Országgyűlés felhasználta az új önkormányzati törvény és az adósságrendezi program kidolgozása és megvalósítása során. Az önkormányzatoknál tapasztalt pénzügyi problémák megalapozták az eredmény szemléletű számviteli rendszer alkalmazására való átállást támogató ÁSZ álláspontot is.

⁷ 2015. január 1-jétől beiktatásra került a nemzetiségi célú előirányzatokból nyújtott támogatások feltételrendszeréről és elszámolásának rendjéről szóló 428/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet 1. § (4)-(5) bekezdései.

—■ A társadalombiztosítási ellátások és szolgáltatások jogosultsági rendjében alkalmazott nyilvántartási rendszerek működésében leegyszerűsödött a foglalkoztatók adatszolgáltatási kötelezettsége.

—■ A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tevékenység minősítéséről szóló törvényt az Országgyűlés 2013-ban fogadta el, amely szerint az új hulladékgazdálkodási közszolgáltatási rendszerben az ellátás stabilitását a szolgáltatás minőségének meghatározása segíti elő.

—■ A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló törvény módosítása keretében részletesen meghatározták a vidékfejlesztési és koordinációs feladatokat, terveket, a területfejlesztési tervezési tevékenységet, továbbá a szubszidiaritás elvének figyelembevételével meghatározták a megyei és fővárosi önkormányzat területfejlesztési és területrendezési feladatait.

—■ A közgyűjteményekben őrzött, vitatott tulajdonú kulturális javak visszaadásával összefüggő szabályozás újragondolását több ÁSZ jelentés tapasztalatai előzték meg.

—■ 2014-ben módosító jogszabályok elfogadására került sor az Országos Környezetvédelmi Információs Rendszer továbbfejlesztésével összefüggésben.

—■ Az ÁSZ több ízben jelzett észrevétele hatására pontosításra került az államháztartási törvényben az irányító szervek hatáskörére vonatkozó rendelkezések, melynek eredményeként az irányító szervi hatáskörök gyakorlása nem csak joga, de kötelezettsége is az irányító szervezeteknek. A korábbi megfogalmazás akadályozta a számonkérhetőséget és az elszámoltathatóságot.

—■ A felsőoktatási törvényben és a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről szóló kormányrendeletben egyértelművé vált a belső kontroll rendszer működtetése vonatkozásában a kancellár felelőssége.

Ehhez a fejezethez zárószóként ide kívánkozik még egy gondolat a központi jogalkotás szerepéről. Vannak olyan problémakörök, és ezek általában a teljesítmény, hatékonyság, célszerűség kérdésköréhez kapcsolhatók, amelyek szabályozási úton korlátozottan kezelhetők. Például az önkormányzati gazdálkodás hatékonyabbá tételéhez 2012-től hozzájárult az önkormányzati hitelfelvételhez jogszabállyal előírt engedélyezési kontrollpont, ugyanígy a 2014-től alkalmazandó (eredményszemléletű) számviteli rendszer elősegíti, hogy az állami szféra „hatékonyságkereső” módon működjön (Domokos, 2012). Azonban egy-egy jó projekthez, azok megtervezéséhez és kivitelezéséhez, a gazdasági teljesítőképesség fokozásához az egyéni teljesítmények is szükségesek. A szabályozás szerepe, megfelelősége odáig kell terjedjen, hogy az egyéni teljesítménynek ne gátat szabjon, hanem a közjót, közérdeket is szem előtt tartva támogatást nyújtson.

Az Állami Számvevőszék jogi normákat érintő tapasztalatainak, véleményének éppen azért van nagy jelentősége, mert nem elméleti úton, hanem a gyakorlati életet vizsgálva, vizsgáztatva jutott arra a következtetésre, hogy a kontrollkörnyezetben tapasztalt akadályok elhárítása, de többnyire éppen a szükséges fogódzók megteremtése érdekében szükséges a jogalkotó felé fordulnia.

3. A KORMÁNYZATI JOGALKOTÁSI MUNKA TÁMOGATÁSA

A kormány meghatározó szerepe a törvényalkotásban jellemző parlamenti modellnek tekinthető Európában, így Magyarországon is. Alkotmányos berendezkedésünkéből következően a parlamenti többség adja a kormányt, a kormány pedig a programjában megfogalmazott célkitűzéseit jórészt a törvényhozás révén valósítja meg. Féléves törvényalkotási programjával alapvetően meghatározza a törvényalkotás témaköreit és menetrendjét, a kormánytöbbség révén pedig biztosítja a napirendre tűzést, a sürgős tárgyalást, a részletes vitára bocsátást, illetve esetenként a törvényjavaslatok elfogadását is.

Ugyancsak a kormány és a különböző hatáskörű kormányzati szervek feladata a törvényjavaslatok előkészítése és kidolgozása, valamint a már elfogadott törvények végrehajtására szolgáló, továbbá a törvényi keretek alacsonyabb szintű, részletes szabályokkal történő kitöltésére hivatott kormányrendeletek, miniszteri rendeletek és határozatok megalkotása. A folyamat végpontján az eredményt képező jogszabályok a közigazgatási egyeztetés mechanizmusain keresztül a jogszabálytervezetek elfogadásával, illetve törvénytervezetek esetében az Országgyűlés elé terjesztéssel valósulnak meg.

A közigazgatási egyeztetés többlépcsős folyamat, amelynek első aktusa a különböző tanácsadók, tudományos stábok, testületek, intézmények, szervezetek stb. elemző, döntés előkészítő, stratégiai koncepcióalkotó tanulmányainak megszületése, hatásvizsgálatok előkészítése. Már ezt az előkészítő szakaszt inspirálhatja az Állami Számvevőszék ellenőrzési tapasztalatainak átadása, nyilvánossága.

Az ÁSZ a kormányzati jogalkotási munkát részben konkrét törvényi előírások alapján támogatja, részben saját kezdeményezés alapján,

amelyre az Állami Számvevőszék alkotmányos helyzete ad alapot. Akár felkérés alapján járunk el, akár az ellenőrzések során felmerült problémákat kívánjuk jelezni a jogalkotók irányába, minden esetben az a cél, hogy hasznosuljon mindaz a tapasztalat, tudás, információtömeg, amelynek birtokába kerültünk a széles körben lefolytatott ellenőrzéseink eredményeként. A megfelelő színvonalú, koherens és joghézagmentes szabályozás képezi az alapját az ÁSZ szabályszerűségi ellenőrzéseinek, ami a számonkérhetőség alapja. Az elmúlt évek tapasztalatai alapján kijelenthetjük, hogy a szigorú és számon kérhető jogszabályi előírások, ezek betartásának rendszeres és következetes ellenőrzése együttesen vezethet csak a közpénzek és a közvagyon szabályosabb, eredményesebb, hatékonyabb, gazdaságosabb felhasználásához.

3.1 ÁSZ törvényben előírt kiemelt véleményezési feladatok

Egyes kiemelt államháztartási-számviteli témakörökben az ÁSZ szakértelmére a kormányzat feltétlenül számít. Ezekben a kérdésekben törvényi szinten biztosított az Állami Számvevőszékkel történő egyeztetés annak érdekében, hogy az ÁSZ tapasztalata és tudása beépüljön a normákba. Ennek jegyében az új ÁSZ törvény rögzíti, hogy az az államháztartás működési és számviteli rendjéről, valamint a költségvetési szervek belső ellenőrzéséről szóló jogszabálytervezeteket már a közigazgatási egyeztetés során – megfelelő határidő tűzésével – meg kell küldeni az ÁSZ részére véleményezésre. Érintettségünk miatt kötelező még az Állami Számvevőszék jogállását, feladatkörét érintő jogszabályok véleményeztetése is. Az Állami Számvevőszék elnökének részvételét a fenti tárgyú jogszabályok előkészítésében külön is kimondja az ÁSZ törvény. Ez jelentős előrelépés a korábbi ÁSZ törvényhez képest, amely

nem tartalmazta az ÁSZ tapasztalatainak, véleményének beépülését szolgáló garanciákat.

3.2 A közigazgatási egyeztetés során megküldött egyéb véleményezés, részvétel munkacsoportokban

A kormányzat az ÁSZ tapasztalataira a törvényben véleményezésre előírt jogszabályoknál szélesebb körben támaszkodik, ugyanis az ÁSZ törvényben felsorolt témakörön kívül is véleményezésre kéri fel az ÁSZ-t. Az Állami Számvevőszék igyekszik reagálni ezekre a közigazgatási egyeztetési szakaszban továbbított megkeresésekre, hiszen így ellenőrzési tapasztalatait, az esetleges rendszerszintű problémákat már az előkészítő szakaszban (a közigazgatási egyeztetés keretében) hasznosíthatóvá teszi a jogalkotó vagy jogalkotási előkészítést végző szereplők számára. Az Állami Számvevőszék a közigazgatási egyeztetési szakaszban a jelentőségét érzékelve a közelmúltban kifejlesztett egy olyan belső adatbázist, amelyekben – az ellenőrzéssel érintett – szabályozási területenként nyilvántarthatóak az ellenőrzésekben megszerzett tapasztalatok. Ez a nyilvántartás azt szolgálja, hogy az esetenként igen szoros határidejűre szabott vélemény jelzési lehetőségekkel érdemben is élni tudjunk.

Az ÁSZ az általa adott véleménnyel 2013-ban 28, 2014-ben 9, 2015-ben 28 esetben járult hozzá a részére megküldött jogszabálytervezetek végleges tartalmának elkészítéséhez. Ezen felül 2015-ben további 8 egyéb dokumentumot is véleményeztünk. A közigazgatási egyeztetés keretében kifejtett támogató

tevékenység hasznosulását a már említett, felsőoktatási törvény módosítására vonatkozó javaslatunknál mutatjuk be, ahol a módosító rendelkezések pontosításához járultunk hozzá. A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény közigazgatási egyeztetése során 2015 tavaszán levélben fordultunk a törvénytervezet kidolgozó Emberi Erőforrások Minisztériumához, melyben konkrét ellenőrzési megállapításainkat összegző javaslatokat tettünk a nemzeti felsőoktatásról szóló törvény tervezett módosításához. Véleményünk az összes (28 állami egyetem vagy főiskola) felsőoktatási intézmény ellenőrzési tapasztalata, valamint az ellenőrzésekről készült tanulmány⁸ alapján került megfogalmazásra. Észrevételeink a kancellári intézmény bevezetése nyomán a rektorok és a kancellár feladatkörének körültekintő szétválasztásának szükségességére irányultak. Ennek eredményeként a nemzeti felsőoktatásról szóló törvény módosításának tervezetében beépült az a véleményünk, mely szerint szükséges a jogszabályban egyértelműen megjelölni a belső kontrollrendszer kialakításáért, működtetéséért és fejlesztéséért felelős személyt.⁹

Ez a példa jól mutatja, hogy milyen fontos a kormányzati jogalkotási munka, illetve a minőségi jogalkotás támogatása érdekében a minisztériumokkal, kormányzati szervekkel való együttműködés színvonalának emelése, rendszeressé tétele mind a törvényjavaslatok mind az alacsonyabb szintű jogszabálytervezetek előkészítése, kodifikálása és egyeztetése során. Amennyiben a parlamenti benyújtás előtt beépül az ÁSZ véleménye a jogszabálytervezetbe, úgy nem kerül sor a törvényjavaslat tárgyalása során az ÁSZ elnöke felszólalására az országgyűlési vitát lefolytató bizottságban vagy a plenáris ülésen.¹⁰

⁸ Az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodása és működése (szerk: Dr. Németh Erzsébet).

⁹ A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény 13/A. § (2) bekezdés a) pontjában 2015. szeptember 1-től a kancellár felelősségi körében megjelent a belső ellenőrzési feladatokért való felelősség. A belső ellenőrzés a belső kontrollrendszer egyik pilléréen, a monitoringrendszeren belül képez egy fontos területet. A költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) kormányrendelet 54/B. §-ában 2015. július 8-tól a kancellár felelősségi körébe utalták a belső kontrollrendszerrel kapcsolatos feladatokat.

¹⁰ A felsőoktatásról szóló törvény módosítása kapcsán 2015. június 12-én sor került plenáris vitán történő felszólalásra, ahol az ÁSZ elnöke azokra az egyéb kérdéskörökre hívta fel még egyszer a jogszabály alkotók figyelmét, amelynek szabályozását szintén fontosnak érezték, de a törvénytervezetben nem volt megtalálható.

A kormányzati jogalkotási munkában való részvételt az ÁSZ – erre irányuló meghívás esetén – törvényelőkészítés érdekében létrehozott munkacsoportokon való részvétellel is támogatja, amely lehetőséget teremt tapasztalatainak, észrevételeinek rendszerszintű beépítésére, hasznosítására. 2015-ben például az államháztartási törvény átfogó módosításának előkészítésére jött létre a Nemzetgazdasági Minisztériumban egy munkacsoport, amelybe az ÁSZ is delegált tagot. Úgyszintén tagja az ÁSZ a Nemzetgazdasági Minisztérium szervezésében működő belső kontroll munkacsoportnak és az Országos Számviteli Bizottságnak is.

3.3 Figyelmet felhívó levelek – proaktív hozzájárulás a jogalkotók munkájához

A minőségi jogalkotás támogatása jegyében külön kormányzati megkeresés nélkül is átadhatjuk jogalkotási tárgyú ellenőrzési tapasztalatainkat. Amennyiben az Állami Számvevőszék az ellenőrzései során azt tapasztalja, hogy valamely területen a jogszabályok hiánya, inkonzisztenciája miatt nem nyilvánvalóak, nem egyértelműek az előírások, úgy ezt jelzi a jogalkotó felé. Ugyanis a hatályos szabályozásban meglévő koherenciazavar, elmentmondás vagy éppen a nem kellően részletes szabályozás mellett, hogy veszélyezteti a szabályos működést és a minőségi feladatellátást, rontja az ellenőrizhetőséget, így az elszámoltathatóság feltételeit is. Ilyen jellegű hiányosság feltárása esetén az ÁSZ felhívja az szervezetek – különös tekintettel a jogszabály kibocsátására jogosult szervek – figyelmét, amelyeknek indokolt megismerni a feltárt problémákat, megállapításokat, elmondja, hogy mely jogterületeken milyen jogalkotási munkát tart szükségesnek a jól irányított állam érdekében. Az alábbiakban bemutatunk néhány példát erre:

—■ A Nemzetgazdasági Minisztérium és a fővárosi önkormányzat figyelmét 2013-ban levélben hívtuk fel a fővárosi forrásmegosztási törvény kapcsán a levonható költségek tekintetében fennálló szabályozási hiányosságra.

—■ Úgyszintén a Nemzetgazdasági Minisztérium felé éltünk jelzéssel 2013-ban a tekintetben, hogy az államháztartásról szóló törvény szabjon határidőt az irányító szerv részére az irányításuk alá tartozó költségvetési szervek, intézmények szervezeti működési szabályzatai ellenőrzésére és jóváhagyására, ugyanis ellenőrzéseink során rendre megállapítottuk, hogy a belső szabályzatok elkészítése és hatályba léptetése jelentős késéssel követte a módosított jogszabályi előírásokat.

—■ 2015 tavaszán a Belügyminisztérium, az Igazságügyi Minisztérium, a Miniszterelnökség és a Nemzetgazdasági Minisztérium vezetése felé címzett figyelmet felhívó levelekben mutattunk rá azokra a jogszabályokra, amelyeknek az egyes rendelkezései egyértelműség hiányában nem támogatták megfelelően az ÁSZ ellenőrzését, az ellenőrzöttek számonkérhetőségét.

3.4 A kormányzati szervek, mint ellenőrzött intézmények számára megfogalmazott javaslatok és figyelemfelhívó levelek szerepe

Az előző pontban bemutatott figyelmet felhívó levél a nagyszámú ellenőrzési tapasztalat hasznosításának új formája. Ebben a formában az ÁSZ azon a mezsgyén támogatja a jó kormányzást, ahol ugyan még nincs ki-

taposott út, eljárási szabály, ajánlás, de észrevételeink kormányzati szinten a rendszer-szintű hasznosulást segítik elő. A járt utat, a fő csapásirányt az egyes ellenőrzések keretei jelentik, amelyen belül maradva közvetlenül is hatással lehet az ÁSZ megállapítása a jogalkotásra. Az ellenőrzések során a jogalkotási tárgyú megállapításaink az ellenőrzött szervezet felelősségi és hatáskörébe tartozó jogszabályra és közjogi szervezetszabályozó eszközre vonatkozhatnak. Az ÁSZ az ellenőrzések keretében született jogalkotási tárgyú megállapításokat számvevőszéki jelentésben javaslatként, vagy kapcsolódó figyelemfelhívó levélben fogalmazza meg. Ezen munkánk kiemelkedő hasznosulását a 2.7 pontban mutattuk be.

Eredménynek tekintjük azonban azt is, amikor például egy SZMSZ, vagy egy leltározási szabályzat aktualizása, kiegészítése érdekében teszünk javaslatot, biztosítva ezzel az ellenőrzött szervezetek szintjén működtetett kontrollkörnyezet megfelelőségét, amellyel a szabályszerű működéshez járulunk hozzá. Szabályszerűségi ellenőrzéseink keretében csak abban az esetben és olyan mélységben teszünk javaslatot közjogi szervezetszabályozó eszközök tartalmára, amennyiben és amilyen mélységben azt jogszabály előírja. Az elfogadott közjogi szervezetszabályozó eszköz tartalmáért az ellenőrzött szervezet felel, az ÁSZ felelőssége az azt előíró jogszabály megjelöléséig, a kiértékelt hatás körülírásáig, és esetleg a változtatás ajánlott szempontjainak megjelöléséig terjed.

A javaslatokon túl az ellenőrzött szervezetek vezetői felé figyelemfelhívó levélben jelezzük – többek között – a jogalkotási tárgyú ajánlásainkat is. Figyelemfelhívó jelzés megtételére alapesetben akkor kerül sor, ha az ellenőrzési programban meghatározott szempontokat (pl. az ellenőrzés típusát, az ellenőr-

zött időszak terjedelmét) követve a jelentésben nem fogalmazható meg a feltárt hiányosságra vonatkozó javaslat az ellenőrzött szerv felé, ugyanakkor az adott tényfeltárás megtörtént, ellenőrzési bizonyítékokkal alátámasztott, és annak orvoslását szakmai meggyőződése szerint fontosnak tartja az ÁSZ.

Figyelemfelhívó levélben javasoltuk például 2013-ban a Kincstár számára, hogy biztosítsák az Életkezdési Támogatás esetében a Start számlákkal rendelkezők nyomkövetését belső nyilvántartás útján.¹¹ Ugyanígy jeleztük 2013-ban az NFÜ elnökének az átlátható szervezetek kiszűrését biztosító belső kontrollok hiányát.¹² Előbbi felvetésünk kapcsán az NGM miniszter válaszában jelezte, hogy a fiatalok életkezdési támogatására vonatkozó törvényi eljárási szabályainak megváltoztatása napirenden van. Valóban, a fiatalok életkezdési támogatásával összefüggő igazolásokról és adatszolgáltatásokról szóló 43/2013. (X.1.) NGM rendelet orvosolta a felvetett problémát. Utóbbi figyelemfelhívás tekintetében pedig az NFÜ elnöke elrendelte a pályázatot benyújtó szervezetek átláthatósági ellenőrzési rendszerének kidolgozását és működtetését, amely a közigazgatási szervezetszabályozó eszközök terén jelentett hasznosulást.

2015-ben az MNB ellenőrzése keretében az ÁSZ figyelemfelhívó levélben fordult az MNB elnökéhez jelezve, hogy a jogszabály nem tér ki arra, hogy a felügyelőbizottsági tag az előírt tájékoztatási kötelezettségének az Országgyűlés felé minként tegyen eleget. E mellett több belső szabályozást érintő észrevételt is tett azok célszerűsége érdekében. Az MNB elnöke válaszában jelezte, hogy a felügyelőbizottsági tag tájékoztatási kötelezettségének formájára vonatkozóan törvénymódosítást kezdeményeztek, és a belső szabályzatokhoz megfogalmazott észrevételekkel kapcsolatban is intézkedni fognak.

¹¹ A figyelemfelhívó levél az 13080. számú jelentéshez (Jelentés Magyarország 2012. évi központi költségvetése végrehajtásának ellenőrzéséről) kapcsolódóan került kiküldésre.

¹² Úgyszintén az 13080. számú jelentéshez kapcsolódóan megfogalmazott figyelemfelhívó levél.

3.5 Az Államreform Bizottság – a kormányzás rendszerszintű megújításának támogatása

A jól irányított, jól működő állam kiépítése elképzelhetetlen a célszerű és hatékony szabályozási környezet, a racionális és korszerű működési rend, nem utolsósorban az eredményes, hatékony és gazdaságos gazdálkodás feltételeinek megteremtése nélkül. E követelményeknek való megfelelés a legtöbb esetben szükségsszerűvé teszi a meglévő struktúrák gyökeres átalakítását. Az államszervezetek átalakítása, azaz az államreform mélyreható változásokkal jár. Minden szereplőt érint, még azokat az intézményeket és szervezeteket is, akik bár nem képeznek az államszervezetek részét, velük szoros együttműködésben látják el tevékenységüket. A reformfolyamat tehát széles társadalmi rétegekre és a gazdasági élet számos szereplőjére kiterjed, így annak eredményessége össz társadalmi érdek.

A Magyarországon a közigazgatás szervezeti és eljárásrendjét érintő átalakulás két reformfolyamat keretében valósult, valósul meg. Az első a Magyar program néven ismert közigazgatásfejlesztési program, amely 2012-ben került kidolgozásra. A 2014-től induló „Államreform II – a bürokráciacsökkentés programja” fő céljait a Kormány a 1602/2014. (XI. 4.) határozatában jelölte ki, ezek az állami humántőke, az állami szolgáltatások és az állami ügyintézés reformja, a területi közigazgatás átalakításának folytatása, valamint a jogszabályok deregulációs célú felülvizsgálata. A kormányhatározatban egyúttal intézkedett az Államreform Bizottság felállításáról, amelyet a Kormány az előbbi célokkal megjelölt területekre vonatkozó intézkedéseinek tudományos és társadalmi megalapozására szolgáló, javaslattevő, véleményező és tanácsadó tevékenység elvégzésére hozott létre.

Az Államreform Bizottság véleményének szakmai-tudományos megalapozottsága érdeké-

ben a testület tagja többek között a Miniszterelnökséget vezető miniszter, az emberi erőforrások minisztere, a belügyminiszter, az igazságügyi miniszter, a Magyar Államkincstár elnöke, illetve olyan független alkotmányos intézmények elnökei, mint a Központi Statisztikai Hivatal, a Költségvetési Tanács, és az Állami Számvevőszék.

Az Állami Számvevőszék küldetésével és az ÁSZ törvényben meghatározott feladataival összeegyeztethető az, hogy ellenőrzéseken alapuló tapasztalatait, véleményét megossza a Kormányzat szerveivel (Domokos, 2014). Ugyanakkor alkotmányos helyzetéből és feladataiból az is következik, hogy szerepvállalása vélemények és ajánlások kidolgozásáig, az összegyűjtött információk megosztásáig terjedhet, de nem veheti át a kormányzás felelősségét. Az Állami Számvevőszék elnöke állandó résztvevője a rendszeresen ülésező bizottságnak, melynek ülésein felszólal, ismertette a napirenden szereplő témákkal kapcsolatos legfontosabb tapasztalatait.

3.6 A „jó kormányzás” kiépítése terén elért eredményeink, munkánk hasznosulása

A kormányzati jogalkotási munka támogatásával kapcsolatban eddig elmondottakat ábrában foglaltuk össze (2. ábra). A kormányzati jogalkotási munkát legközvetlenebbül ellenőrzési munkánkkal, az ellenőrzött számára tett javaslatokkal és figyelemfelhívó levelekkel ösztönözzük. További jogalkotásra ható tevékenységet fejtünk ki a közigazgatási egyeztetés keretében, valamint a törvényileg kötelező egyeztetési körben, amelyet az alábbi ábrán összefoglalóan „kért vélemények” terminológia jelöl. Az „adott vélemények” kifejezés alatt jelenítettük meg azokat a kapcsolatokat, amelyek jogszabályokban nem konkretizáltak, nem

jelentenek kötelezettséget, nincsenek formai követelményei, de ennek ellenére a számvevőszék fontosnak tartja az ilyen jellegű tapasztalatok megosztását az illetékes szervvel, amelynek kerete rendszerint a figyelmet felhívó levél. A kormányzati egyeztetés keretében „kért” vagy „adott” vélemények a szervezet teljes ellenőrzési tapasztalati bázison kerülnek megfogalmazásra. A szervezeten belüli tapasztalatok egyesítéséről külön belső egység gondoskodik az ÁSZ-on belül. Mindezek figyelembe vételével a kormányzati jogalkotás beavatkozási pontjait a 2. ábra foglalja össze.

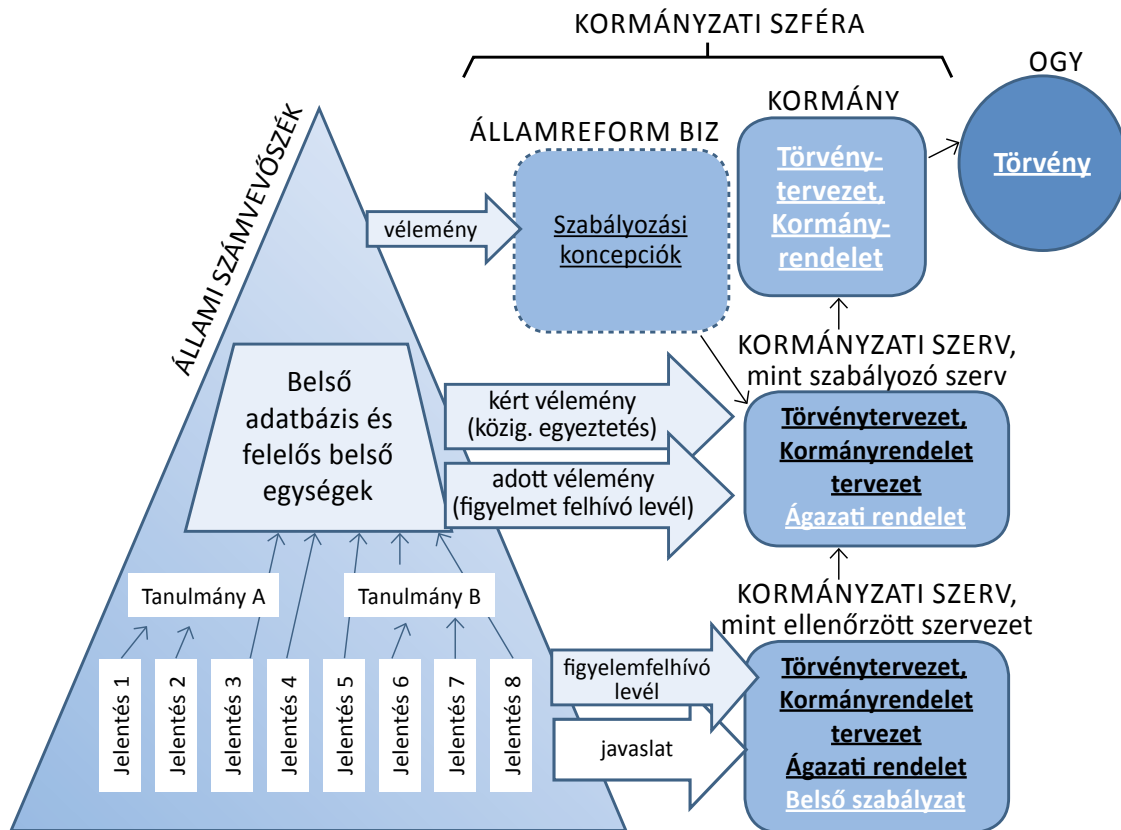
Az ábrán az Állami Számvevőszéktől induló nyilak jelzik, hogy véleményünket mely szinteken milyen formában továbbítjuk. Javas-

latainknak, figyelemfelhívó leveleinknek és véleményünknek nemcsak céljai (jogalkotásban megmutató eredménye: törvény, kormányrendelet miniszteri rendelet vagy belső szabályzat), de címzettjei is vannak.

Összes jelentésünk és tanulmányaink nyilvánosságuk által általában is ösztönözhetik a kormányzati jogalkotást. A nyilvánosság erejét ábránkon is igyekeztünk bemutatni: a fehér háttér az ÁSZ nyilvános anyagait (köztük a javaslatokat is) jelentik. A kormányzati szféra szerveinél fehér betűvel jelölt szabályozások a kormányzati szféra által kibocsátott anyagokat jelentik, amelyek a folyamat végeredményeként megszületett normák, és mint ilyenek, szintén nyilvánosak.

2. ábra

A kormányzati jogalkotási munka támogatása



(saját szerk.)

4. AZ ÖNKORMÁNYZATI RENDELETALKOTÁS TÁMOGATÁSA

Az önkormányzati rendeletalkotás támogatása elsősorban ellenőrzéseinken keresztül valósul meg. Ez abból a sajátos helyzetből adódik, hogy az önkormányzatok esetében ellenőrzött szervezet a jogalkotási jogkörrel – önkormányzati rendeletalkotási hatáskörrel – rendelkező szervezet is egyben. Amennyiben a helyi rendeletek jogszabállyal való összhangja nem megfelelő, vagy a jogszabályalkotás helyi szintjén nem teljesítette az önkormányzat a szabályozási kötelezettségét, tehát adott tárgyban nem alkotta meg helyi rendeletét, úgy ennek kijavítása/pótlása két módon valósulhat meg. Az Állami Számvevőszék javaslatára vagy a Kormányhivatal felhívására a helyi önkormányzat saját hatáskörben kijavítja a hibát vagy pótolja a hiányosságokat (önkéntes jogkövetés). A jogszerű állapot kikényszerítésére egyedül a kormányhivatalnak van hatásköre és illetékessége, aki törvényességi felügyeleti eljárás kezdeményezésével bíróság elé viheti a jogi normát.

A bíróság újabb határidő kitűzésével – amely alatt az önkormányzat még saját hatáskörben intézkedhet a jogalkotásáról –, annak eredménytelen letelte után megsemmisíti az önkormányzati rendeletet vagy annak jogsértő rendelkezését, vagy elrendeli, hogy a kormányhivatal vezetője az önkormányzat nevében a hiányzó jogszabályt pótolja.

Fontos megjegyezni, hogy az Állami Számvevőszék ellenőrzésének nem elsődleges célja a jogszabályi hiányosságok feltárása, sokkal inkább az ellenőrzött szervezetek szabályos, hatékony, eredményes működésének biztosítása. Amikor azonban a szabálytalan működés oka a jogi normák elégtelenségéből fakad, akkor ennek a szintnek a kezelésére tesz intézkedéseket. Az ÁSZ szerepe tehát a helyi jog-

alkotás elégtelensége esetén a feltárás, majd a javaslatok megtétele annak érdekében, hogy az ellenőrzött önkéntes jogkövetés útján kijavíthassa a hibát. Az ellenőrzött szervezet felé kezdeményezi a hiányos szabályozás kiegészítését, a jogszabályellenes rendelet módosítását. Az ellenőrzött szervezetnek intézkedési terv készítési kötelezettsége van, az intézkedési tervekben foglaltakat pedig végrehajtja.

Ugyanakkor ezzel párhuzamosan az Állami Számvevőszék hatósági jelzéssel biztosítja, hogy a Kormányhivatalok felügyeljék azt, hogy az önkormányzatok jogalkotási folyamataiban történik-e előrelépés, illetve hogy az új rendeletek megalkotása megfelelően megtörténik-e az egyes szabályozási területeken. Ezzel biztosítja, hogy a hibák kijavítása ne pusztán az ellenőrzött szervezet önkéntes jogkövetésén múljon. A kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásának hatóköre valójában szélesebb, mint a helyi rendeletalkotás megfelelőségének ellenőrzése. A törvényességi felügyeleti eljárásban a Kormányhivatal az önkormányzat működésének, döntéshozatali eljárásának jogszerűségét, döntéseinek jogszerűségét, jogalkotási, továbbá jogszabályon alapuló döntési és feladatellátási kötelezettségének teljesítését vizsgálhatja, az ÁSZ ezen ügyek bármelyikében jelzéssel élhet felé.

Az ÁSZ 2014-ben 29, 2015-ben 44 alkalommal értesítette a megyei és fővárosi kormányhivatalokat nem szabályszerű önkormányzati működéssel, döntéshozatallal vagy jogalkotással kapcsolatban. Ebből 2014-ben tíz alkalommal, 2015-ben tizenhét alkalommal jelzett jogalkotási problémát, mely jelzéseket követően a kormányhivatalok 2014-ben hét alkalommal, 2015 decemberéig összesen nyolc alkalommal éltek törvényességi felügyeleti jogkörükkel. Tapasztalataink és a kormányhivatalok visszajelzései tehát azt mutatják, hogy a kormányhivatalok számára az ÁSZ jelzései értékes információt jelentenek, amelyet figyelembe vesznek ellenőrzéseik megtervezése és lefolytatása során.

IRODALOMJEGYZÉK

1. **Báger G. – Bukovics T. – Csath M. – Cserny Á. – Fejes Zs. – Gárdos-Orosz F. – Kaiser T. – Kádár K. – Kis N.–Szente Z. (2014):** A jó állam mérhetősége. (szerk. Kaiser T. – Kis N.) NKE, Budapest
2. **Bod P. – Bende-Szabó G. (2013):** Közigazgatási Szakvizsga Pénzügyi és költségvetési igazgatás, Jegyzet, Budapest.
Online: [http://vtki.uni-nke.hu/downloads/szv/Tankonyvek2013/valaszthato/penzugyi_es_koltsegvetesi_igazgatas_tankonyv\(2013\).pdf](http://vtki.uni-nke.hu/downloads/szv/Tankonyvek2013/valaszthato/penzugyi_es_koltsegvetesi_igazgatas_tankonyv(2013).pdf)
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. (2012):** Átláthatóság és tervezhetőség - Az eredményszemléletű számvitel bevezetésének kérdései az önkormányzati rendszer ellenőrzési tapasztalatainak tükrében. Közigazgatási reform Magyarországon 2012 - Változások az önkormányzati rendszerben című konferencia, előadás, 2012. április 26.
5. **Domokos L. (2014):** A jó indikátorok mint a közpénzek tervezésének és hatékony felhasználásának feltételei. BGF Magyar Tudomány Ünnepe konferencia, előadás, 2014. november 14.
Online: https://www.asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Domokos_Laszlo/elnok_bgf_20141114.pdf
6. **Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési program, 2012.**
Online: <http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/d/2c/40000/Magyary%20kozig%20fejlesztesi%20program%202012%20A4.pdf>
7. **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
8. **IBP, 2015:** International Budget Partnership: Open Budget Survey 2015, Hungary (country summary):
<http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-CS-Hungary-English.pdf>
9. **Máté J. – Dr. Németh I. – Dr. Pulay Gy. – Zelei A. (2013):** A monetáris politika kockázatai, különös tekintettel az adósságzabályra.
Online: <https://www.asz.hu/storage/files/files/Szakmai%20kutat%3%a1s/2013/t352.pdf>
10. **Stumpf I. (2009):** Szakmai alapú közigazgatás – A neoweberianus állam. In Halm T.-Vadász J. (szerk): A modern állam feladatai, Magyar Közgazdasági Társaság és a Gazdasági és Szociális Tanács, Budapest
11. **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>

12. **Az Állami Számvevőszék elnökének felszólalása a Magyarország 2016. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló előterjesztéshez benyújtott bizottsági jelentések és az összegző módosító javaslat vitája során (T/4884.)**
Online: https://www.asz.hu/storage/files/files/Orszaggyulesi_hozzaszolasok/Koltsegvetes_expoze/domokos_laszlo_expoze_2016_evi_koltsegvetesi_torvenyjavaslat.pdf
13. **Az Állami Számvevőszék elnökének felszólalása az egyes, felsőoktatás szabályozására vonatkozó törvények módosításáról szóló törvényjavaslat általános vitájában (T/4767.)**
Online: https://www.asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Elemzesek_tanulmanyok/2015/tanulmany_az_allami_felsooktatai_intezmenyek_gazdalkodasa.pdf

Jogforrások:

14. **A fiatalok életkezdési támogatásáról szóló 2005. évi CLXXIV. törvény**
15. **A fővárosi önkormányzat és a kerületi önkormányzatok közötti forrásmegosztásról szóló 2006. évi CXXXIII. törvény**
16. **A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény**
17. **Az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény**
18. **A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény**
19. **Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény**
20. **A fiatalok életkezdési támogatásával összefüggő igazolásokról és adatszolgáltatásokról szóló 43/2013. (X. 1.) NGM rendelet**
21. **Az egyes hárszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II.24.) OGY határozat**
22. **A költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) kormányrendelet**



ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK | Székhely: 1052 Budapest, Apáczai Cs. J. u. 10. | Postacím: 1364 Budapest 4. Pf. 54
Központi e-mail: szamvevoszek@asz.hu | Internet honlap: www.asz.hu