

AZ ELLENŐRZÉSEK ÉS AZOK HASZNOSULÁSA AZ ELLENŐRZÖTTEK SZINTJÉN

Domokos–Renkó–Gál–Pálmai



„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-Micszáros

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.” (KÉZ 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-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.” (KÉZ 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.” (KÉZ 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.” (KÉZ törvény 1. § (4))

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

5

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

Horváth-Németh-Domolcsay

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.” (KÉZ 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-Szatmár-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.” (KÉZ 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 SZERVEI ÉS VEGREHATÁSÁBAN

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.” (KÉZ 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.” (KÉZ 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-Farkascsok

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.” (KÉZ 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 ÉS SZÁMVEVŐSZÉKI ELLENŐRZÉSEK MEGÚJÍTÁSÁBAN

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.” (KÉZ törvény 1. § (4))

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

11

AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK HOZZÁJÁRULÁSA AZ „ÁLLAMMÉNYEDZSMENT” MEGÚJÍTÁSÁHOZ

Domolcsay-Várpalotai-Jakabcsok-Németh-Makai-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.” (KÉZ törvény 1. § (4))

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

Tanulmány sorozat

AZ ELLENŐRZÉSEK ÉS AZOK HASZNOSULÁSA AZ ELLENŐRZÖTTÉK SZINTJÉN

A hasznosulás közvetlen és közvetett formái,
valamint az utóellenőrzések szerepe

KULCSSZAVAK:

hasznosulás, intézkedési terv, figyelemfelhívó levél, utóellenőrzés,
„jó gyakorlatok” szeminárium, önteszt rendszerek



SZERKESZTŐ:

Prof. Dr. NÉMETH ERZSÉBET felügyeleti vezető

SZERZŐK:

DOMOKOS LÁSZLÓ elnök

RENKÓ ZSUZSANNA felügyeleti vezető

Dr. GÁL NÓRA osztályvezető

Dr. PÁLMAI GERGELY számvevő

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 ellenőrzések megállapításainak közvetlen realizálása	8
2.1 Intézkedési tervek	8
2.2 Intézkedési kötelemmel járó megkeresések	10
2.3 Hatósági eljárások kezdeményezése	10
2.3.1 Személyes felelősség felvetése	11
2.3.2 Törvényességi felügyeleti megkeresések	13
2.3.3 Közbeszerzési jogorvoslatok	13
2.3.4 Együttműködés a nyomozóhatóságokkal	14
2.3.5 A számvetvőszéki jelentések közreadása	14
2.4 Vagyonomegóvási intézkedések	14
■ 3. Az ellenőrzések által kiváltott közvetett hasznosulás lehetőségei	17
3.1 Az ellenőrzési módszerek hatásai a hasznosulásra	17
3.2 A kommunikáció szerepe a hasznosulásban	18
3.3 Innovációk a hasznosulásban	18
3.3.1 Önteszt rendszer	18
3.3.2 „Jó gyakorlat” szemináriumok	18
3.3.3 Figyelmet felhívó levelek	19
■ 4. Az utóellenőrzések szerepe a közpénzügyi helyzet javításában	20
4.1 A 2011. évi pénzügyi ellenőrzésben érintett 62 városi önkormányzat utóellenőrzésének tapasztalatai	20
4.2 Holisztikus szemléletmód érvényesítésének lehetősége az utóellenőrzések során	20
■ 5. Záró gondolatok	23

ÖSSZEFOGLALÓ

A 2011. július 1-jétől hatályos új számvevőszéki törvény révén lezárult a következmények nélküli ellenőrzések korszaka. Az Állami Számvevőszék széleskörű eszközrendszerrel rendelkezik ahhoz, hogy a gazdaságos és szabályszerű közpénzfelhasználás megvalósítása érdekében az ellenőrzöttekre hatást gyakoroljon. Az ellenőrzötteket az Állami Számvevőszék javaslatainak hasznosítása érdekében intézkedési terv készítési kötelezettség terheli, melynek nem teljesítését a jogszabály szankcionálja. Azonban az intézkedési tervek csak végrehajtásuk esetén adnak megoldást az ellenőrzések által feltárt hiányosságokra, így a hasznosulás alapvető feltétele az ellenőrzöttek aktív, egyetértő együttműködése. Tanulmányunkban áttekintjük a számvevőszéki ellenőrzések intézkedési kötelemmel járó realizálását, így az intézkedési tervek, és a figyelemfelhívó elnöki levelek szerepét az Állami Számvevőszék megállapításainak hasznosulásában, bemutatjuk az intézkedési tervek felülvizsgálatának rendszerét. Ismertetjük milyen lehetőségei vannak az Állami Számvevőszéknek az ellenőrzések megállapításai alapján hatósági jelzések megtételére.

1. BEVEZETÉS

Az Állami Számvevőszék tevékenységének célja, hogy az ellenőrzött szervezetek szabályszerű gazdálkodását, működését elősegítse. A gazdálkodási, működési szabálytalanságok, hiányosságok feltárását követően azok felszámolására is mód nyílik az ÁSZ tv. által biztosított eszközrendszer optimális kihasználásával. Az ellenőrzött szervezetek gazdálkodásának helyes irányba terelésével az Állami Számvevőszék stratégiai célja teljesül, hozzájárul ahhoz, hogy az ellenőrzött szervezetek feladataik ellátására fordítsák a rendelkezésre álló erőforrásokat, tevékenységüket célszerűen, hatékonyan és gazdaságosan végezzék, azaz feladataikat pénzügyi-gazdasági szempontból megfelelően lássák el.

Az Állami Számvevőszék széleskörű eszközrendszerrel rendelkezik ahhoz, hogy a gazdaságos és szabályszerű közpénzfelhasználás megvalósítása érdekében az ellenőrzöttekre hatást gyakoroljon, amelyet az 1. számú ábra mutat be.

Az Állami Számvevőszék ellenőrzéseinek tervezésekor, végrehajtásakor és a megállapításainak nyilvánosságra hozatalakor kiemelt szempont, hogy megállapításai hasznosuljanak. Elsődleges cél, hogy ellenőrzéseink hatást gyakoroljanak az ellenőrzött szervezetek működésére, tevékenységének szabályosabbá, átláthatóbbá tételére, elérjük a közpénzek és a közvagyon gazdaságosabb, hatékonyabb és eredményesebb felhasználását. A hasznosulásnak több csatornája van. Jelen tanulmányunkban az ellenőrzöttek szintjén történő hasznosulást tekintjük át.

A számvevőszéki ellenőrzések az ellenőrzött szervezetek tevékenységét közvetlenül és közvetve is befolyásolják, hozzájárulnak a hibák, hiányosságok megelőzéséhez, illetve megszüntetéséhez, a tevékenységek jobbításához, a feladatellátás hatásfokának növeléséhez, a feladatok megvalósításához.

Tanulmányunkban áttekintjük a számvevőszéki ellenőrzések intézkedési kötelemmel járó realizálását, így az intézkedési tervek, és a figyelemfelhívó elnöki levelek szerepét az Állami Számvevőszék megállapításainak hasznosulásában, bemutatjuk az intézkedési tervek felülvizsgálatának rendszerét. Ismertetjük milyen lehetőségei vannak az Állami Számvevőszéknek az ellenőrzések megállapításai alapján a hatósági jelzések megtételére.

Bemutatjuk az ellenőrzési megállapítások közvetlen realizálásának lehetőségeit, és az új innovatív módszereket, melyekkel minél szélesebb körű hasznosulást próbálunk elérni. Foglalkozunk az ellenőrzés során feltárt hibák, hiányosságok alapján tett javaslatok

utóéletének nyomon követésével, bemutatva az eddig elvégzett utóellenőrzések rendszerét, tapasztalatait, az utóellenőrzésekben rejlő további lehetőségeket.

1. ábra

Az Állami Számvevőszék eszközeinek rendszere



Forrás: Állami Számvevőszék

2. AZ ELLENŐRZÉSEK MEGÁLLAPÍTÁSAINAK KÖZVETLEN REALIZÁLÁSA

A közszférában tapasztalható növekvő pénzforgalmi hiány, növekvő eladósodás és a gazdasági válság hatására kialakult kedvezőtlen makrogazdasági környezet 2010-re világossá tette, hogy az állami gazdálkodásban szigorúbb szabályokra van szükség. Ennek keretében szigorodtak meg az ellenőrzéssel, illetve az ellenőrzések jogkövetkezményeivel kapcsolatos szabályok is, melyek egyértelmű célja az ellenőrzési megállapítások következetesebb hasznosulása volt.

Az Állami Számvevőszék megállapításainak hasznosulása érdekében az ellenőrzötteknek 2011. július 1-jétől, – az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény (továbbiakban ÁSZ tv.) hatályba lépésétől – intézkedési terv készítési kötelezettségük van. A számvevőszéki ellenőrzéssel kapcsolatos kötelezettségek – idetartozik az intézkedési terv készítési kötelezettség is – megszegésének 2012. január 1-jétől büntetőjogi felelősségre vonás is lehet a következménye. A jogszabályi szigorításra a közpénzekkel való felelős beszámoltatás és ellenőrzés érdekében volt szükség.

A korábbi megengedő (diszpozitív) szabályok az ellenőrzött szervezetre bízták, hogy készítenek-e intézkedési tervet az ellenőrzések megállapításai alapján, és semmilyen szankciót nem helyeztek kilátásba, ha a feltárt hiányosságok, szabálytalanságok megszüntetésére nem tettek lépéseket. Az új szabályozás már eltérést nem engedő (kógens) előírásokat tartalmaz, így a megfelelő színvonalú intézkedési terv készítés nem lehetősége, hanem kötelessége az ellenőrzötteknek. A törvény nem csak feladatokat ír elő, hanem ezek teljesítését szoros határidőkhöz is köti, és rögzíti, hogy az Állami Számvevőszék az intézkedési terv megvalósítását utóellenőrzés keretében a helyszínen ellenőrizheti.

Megállapításaink ellenőrzötteknél történő közvetlen hasznosulását azonban nem lehet csupán jogi eszközökkel kikényszeríteni, alapvető az ellenőrzöttek aktív, egyetértő közreműködése is. Nélkülözhetetlen az akarat az ellenőrzött szervezetek részéről a szabályok betartására, és a lehetőségek, a rendelkezésre álló források legjobb kihasználására a közfeladatok ellátása érdekében. Szükséges, hogy az ellenőrzések során tett megállapításokat, javaslatokat a legnagyobb mértékben hasznosítsák a további tevékenységük során.

2.1 Intézkedési tervek

Az Állami Számvevőszék jelentéseiben egyértelműen rögzíti, hogy melyek azok a szabálytalanságok, megállapítások, melyekre az ellenőrzöttek intézkednie szükséges, és ezekre intézkedési javaslatokat is megfogalmaz. Az elmúlt években a kiadmányozott jelentések száma, és ezzel együtt a jelentésekben megfogalmazott javaslataink száma is jelentősen növekedett. Azonban jelentéseiben az Állami Számvevőszék nem ír elő kötelezően végrehajtandó feladatokat, és nem határoz meg kötelező érvénnyel határidőket az intézkedések végrehajtására. Az intézkedési terv készítésében az ellenőrzöttek „szabad kezet kapnak”, saját maguk mondhatják meg a helyi sajátosságok, speciális körülmények figyelembe vételével, hogy miként szeretnék, tudják a leghatékonyabb módon az adott problémát kezelni. Az intézkedési tervekben az ellenőrzések megállapításai alapján az ellenőrzöttek feladatokat határoznak meg a feltárt szabálytalanságok és hiányosságok megszüntetése érdekében. Az ellenőrzötteknek az intézkedési terv összeállítására, és az Állami Számvevőszéknek történő megküldésére 30 nap áll rendelkezésre.

Az 2. számú ábra bemutatja a 2012-2014. években kiadmányozott jelentések számát, illetve az intézkedési kötelemmel járó megállapításokon alapuló javaslatok, és azok címzettjeinek számát.

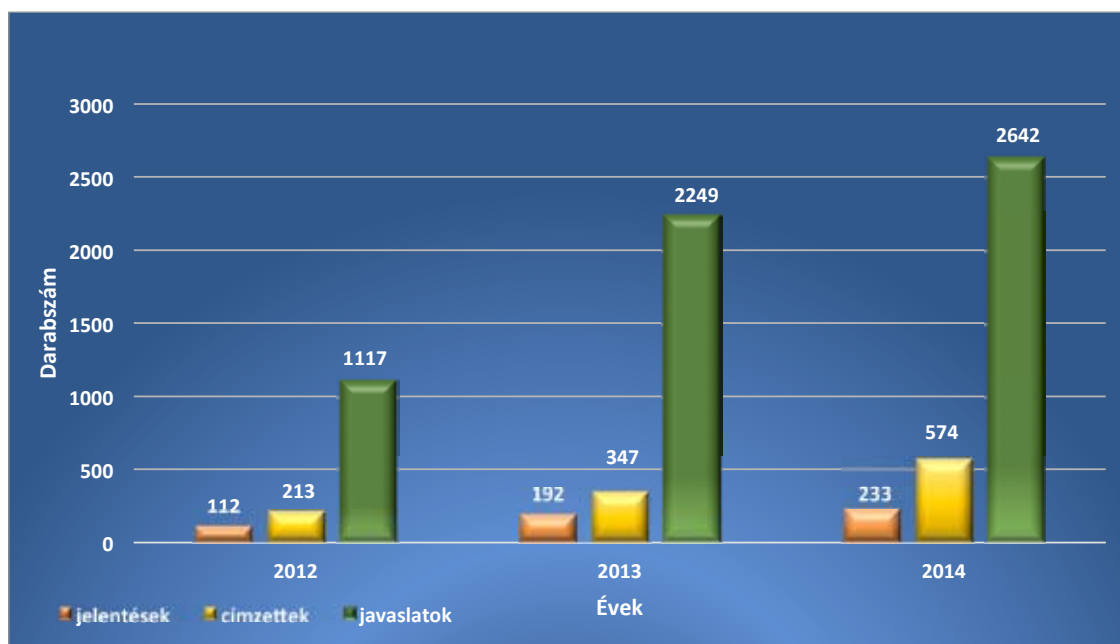
Az Állami Számvevőszék a részére megküldött intézkedési tervet felülvizsgálja, és a felülvizsgálat eredményéről az ellenőrzöttet értesíti. A felülvizsgálat áttekinti, hogy az intézkedési tervben az ellenőrzés során feltárt minden intézkedést igénylő megállapítás kezelésére határoztak-e meg feladatot, a feladatokhoz végrehajtásért felelőst és határidőt. Az intézkedésekkel szemben elvárás, hogy a feladat végrehajtása esetén várhatóan szüntesse meg a jelzett szabálytalanságot, hiányosságot, kezelje a feltárt problémát. Amennyiben az intézkedési terv megfelel a fenti szempontoknak, az ellenőrzöttet az Állami Számvevőszék értesíti az intézkedési terv elfogadásáról. Ha a felülvizsgálat azt állapítja meg, hogy az intézkedési terv hiányos, nem alkalmas a problémák teljes körű megoldására, vagy a felelősök, határidők nem megfelelőek, az Állami Számvevőszék válaszlevelében az intézkedési terv módosítását kéri. Akkor is módosítás kérésre kerül sor, ha a probléma ellenőrzött által tervezett kezelésére nem a jogszabályi

keretek között kerülne sor. Az intézkedési terv módosításának megtételére az ellenőrzöttnek további 15 napja áll rendelkezésre. Az intézkedési terv csak akkor kerül az Állami Számvevőszék által elfogadásra, ha alkalmas a hiányosságok megszüntetésére, a feladatok határidejét tekintve végrehajtható, és olyan személyt jelöltek meg végrehajtóként, akinek ténylegesen módja és lehetősége is van a végrehajtásra. Amennyiben az intézkedési terv olyan feladatot is tartalmaz, amely testületi döntést igényel (pl. önkormányzati rendeletalkotás), akkor az intézkedési terv elfogadásának feltétele, hogy a testület azt előzetesen jóváhagyja.

Fontos azonban megjegyeznünk, hogy az intézkedési terv, ahogy neve is jelzi, csak terv, megalkotásuk és jóváhagyásuk önmagában nem jelenti az ellenőrzés során feltárt problémák megoldását. Azonban valljuk, hogy a terv az alapja a megoldásnak, jó terv nélkül nem létezik jó megoldás sem. Ezért törekszünk arra, hogy az intézkedési tervek alapjául szol-

2. ábra

A 2012-2014. években kiadmányozott jelentések, javaslatok és címzettek száma



Forrás: Állami Számvevőszék

gáló megállapításaink egyértelműek legyenek, javaslataink a hiányosságok kezelését átfogó módon kérjük. Ezért fordít az Állami Számvevőszék kiemelt figyelmet az intézkedési tervek felülvizsgálatára, tartalmi megfelelőségére, megvalósíthatóságára.

2.2 Intézkedési kötelemmel járó megkeresések

Az Állami Számvevőszék tevékenységét szabályozó törvény lehetőséget biztosít arra, hogy az Állami Számvevőszék Elnöke az ellenőrzés során feltárt jogszabálysértő gyakorlat, illetve a vagyon rendeltetésellenes vagy pazarló felhasználásának megszüntetése érdekében – ha jogszabály súlyosabb jogkövetkezmény alkalmazását nem írja elő – figyelemfelhívó levéllel forduljon az ellenőrzött szerv vezetőjéhez.

A figyelemfelhívó levélben a megállapítás leírása mellett kérjük a szabálytalanság megszüntetését is. Ezekben az esetekben az ellenőrzötteknek már nem intézkedési tervet kell készíteni, hanem konkrét intézkedésekről kell tájékoztatni az Állami Számvevőszéket. A felszólított szervezetnek az intézkedés meghozatalára, és az Állami Számvevőszék tájékoztatására 15 nap áll rendelkezésére.

A figyelemfelhívó levelek alkalmazása hatékony módja azon problémák kezelésének, amelyeket az Állami Számvevőszék ellenőrzései során feltár, de azok nem tartoznak közvetlenül az ellenőrzés témaköréhez, az ellenőrzési programhoz. Gyors eszközt biztosít továbbá a rendeltetésellenes, vagy pazarló vagyonfelhasználás megakadályozásához.

2.3 Hatósági eljárások kezdeményezése

Az ÁSZ tv. 1. § (5) bekezdése az Állami Számvevőszék jogállására és hatáskörére vonatkozóan úgy rendelkezik, hogy az Állami

Számvevőszék megállapításai alapján az ellenőrzött szervezetekkel és a felelős személyekkel szemben az illetékes szervezetnél eljárást kezdeményezhet. Ez a rendelkezés általános felhatalmazást biztosít az Állami Számvevőszék részére arra az esetre, ha az ellenőrzés végrehajtása során valamely hatóság, szakmai érdekképviselői szervezet értesítése indokolt az ellenőrzés során megállapított szabálytalanság kapcsán.

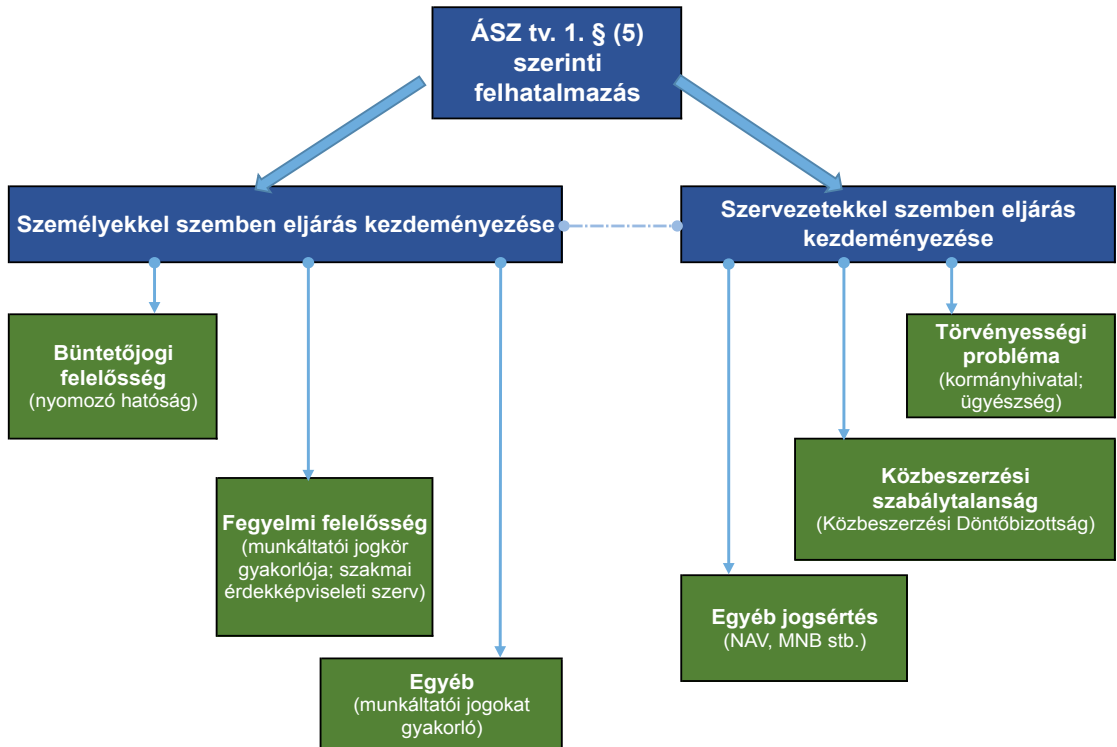
A felhatalmazás szerint mind az ellenőrzött szervezetekkel, mind a felelős személyekkel szemben kezdeményezhető eljárás az illetékes hatóságnál. Ellenőrzött szervezetekkel szembeni eljárás kezdeményezésére tipikus eset, amikor az Állami Számvevőszék egy helyi önkormányzat ellenőrzése esetén törvénybe ütköző működés (pl.: szervezeti és működési szabályzat hiánya, jogszabályba ütközése) megállapítása miatt értesíti a törvényességi felügyeletet ellátó megyei kormányhivatalt. Felelős személyekkel szembeni eljárás kezdeményezése az ellenőrzés során bűncselekmény, fegyelmi vétség vagy egyéb jogszabályba ütköző cselekmény gyanújának felmerülésekor indokolt.

A gyakorlatban előfordul, hogy egy szabálytalanság megállapítása esetén felvetődik a személyes felelősség gyanúja, és ezzel egy időben a szervezettel szembeni eljárás kezdeményezése is indokoltá válik. Az előző példánál maradván a szervezeti és működési szabályzat hiánya miatt egyrészt indokolt a törvényességi felügyeletet ellátó megyei kormányhivatal értesítése, ugyanakkor indokolt lehet a fegyelmi felelősség tisztázásának szükségessége is. A hatósági eljárások kezdeményezésének rendszerét szemlélteti a 3. számú ábra.

Az Állami Számvevőszék nem hatóság, ezért a feltárt szabálytalanságok kapcsán nem rendelkezik közvetlen szankcionálási lehetőséggel. A hatósági eljárások kezdeményezésének azért van különös jelentősége, mert az illetékes hatóságok (nyomozó hatóság, fővárosi és megyei kormányhivatalok, Közbiztonsági Hatóság, Nemzeti Adó- és Vámhivatal) azok, akik

3. ábra

A hatósági eljárások kezdeményezésének rendszere



Forrás: Állami Számvevőszék

közvetlenül intézkedni, szankcionálni tudnak a törvényes működés helyreállítása, illetve a felelősség érvényesítése érdekében.

Az Állami Számvevőszékről szóló korábbi törvény – az Állami Számvevőszék jogállására vonatkozóan – a hatósági eljárások kezdeményezésére általános felhatalmazást nem tartalmazott. A rendelkezésnek a jelenlegi törvényben való szerepeltetése azért fontos, mert egyrészt meghatározza az Állami Számvevőszék jogállását, biztosítja szervezeti függetlenségét, másrészt lehetővé teszi a közvetlen intézkedési, szankcionálási hatáskörrel rendelkező hatóságok értesítését, a hatóságokkal való együttműködést az ellenőrzések következményeinek érvényesítése érdekében. A felhatalmazás alapján az Állami Számvevőszék más ellenőrző szervezetet, hatóságokat megkeres, ezáltal minden rendelkezésre álló számvevőszéki eszközzel

támogatja a felelősségteljes, következményekkel járó, a jognak érvényt szerző közigazgatási működést.

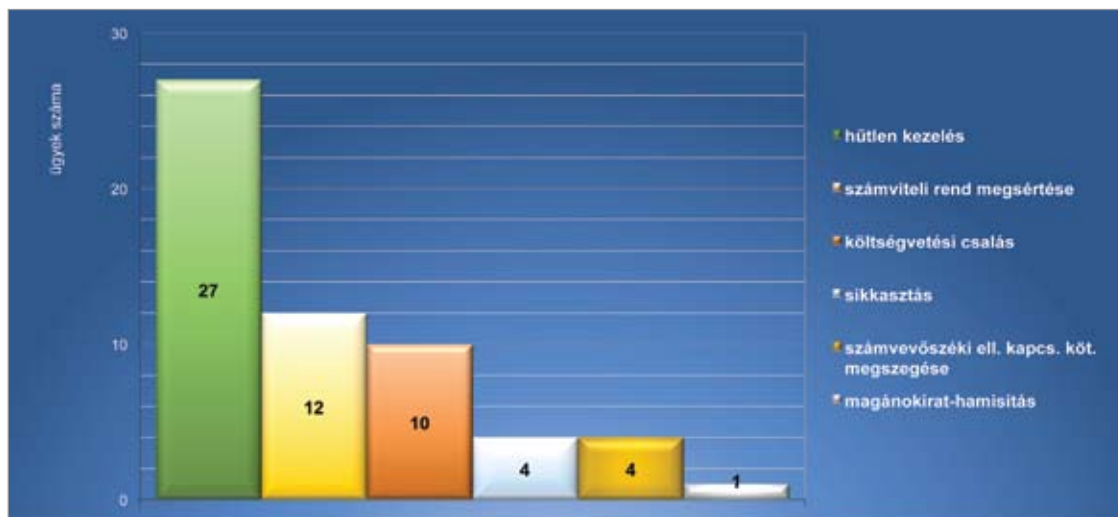
2.3.1 Személyes felelősség felvetése

Az ÁSZ tv. 1. § (5) bekezdése szerint az Állami Számvevőszék felhatalmazással rendelkezik arra, hogy megállapításai alapján a felelős személyekkel szemben az illetékes szervezetnél eljárást kezdeményezhet. Ehhez kapcsolódóan az ÁSZ tv. 30. § (1) bekezdése kimondja, hogy ha az Állami Számvevőszék az ellenőrzése során bűncselekmény gyanúját állapítja meg, megállapításait köteles az illetékes hatósággal haladéktalanul közölni. Egyéb jogellenes cselekmény esetén a felelősség tisztázását, érvényesítését kezdeményezheti.

Az ÁSZ tv. 30. § (1) bekezdése alapján amennyiben az ellenőrzés során bűncselek-

4. ábra

A folyamatban lévő ügyek megoszlása bűncselekmények típusa szerint (2015. szept. 1. állapot szerint)



Forrás: ÁSZ éves beszámoló

mény gyanúja merül fel, az Állami Számvevőszék köteles értesíteni erről az illetékes nyomozó hatóságot. A rendelkezés illeszkedik a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 171. § (2) bekezdése szerinti, hivatalos személyekre vonatkozó feljelentési kötelezettséghez. A bűncselekmény gyanú felmerülése esetére előírt értesítési kötelezettség célja az ellenőrzött szervezet szabályos működésének biztosításán túl a bűnüldözéshez kapcsolódó ösztársadalmi érdek szolgálata, valamint annak megelőzése, hogy a felelős személy, vagy más bűncselekményt kövessen el (generális prevenció). Mindez hozzájárul a közélet tisztaságának megteremtéséhez, a korrupció felszámolásához, illetve az integritás alapú igazgatási működés megteremtéséhez.

Az Állami Számvevőszék a 2014. évben összesen 50 alkalommal értesítette az illetékes nyomozóhatóságot. Az értesítést követően már az illetékes nyomozóhatóságok folytatják le az ügyben a nyomozást. Adott esetben – amennyiben a nyomozás során szükséges – az Állami Számvevőszék további adatokat szolgáltat a nyomozást végző szerv megkeresésére. A megküldött jelzések 50 %-a felsőoktatási intézmény,

28 %-a önkormányzat, 10 %-a központi költségvetési szerv, 8 %-a önkormányzatok tulajdonában lévő gazdasági társaság, 4 %-a egyéb szervezetek ellenőrzése során merült fel.

A 2014. év és a 2015. év első felében végrehajtott ellenőrzések közül a nyomozóhatósági értesítések tekintetében kiemelkedtek a felsőoktatási intézmények. A valamennyi állami felsőoktatási intézményre (28) kiterjedő ellenőrzés során 20 intézménynél állapított meg az Állami Számvevőszék olyan szabálytalanságot, mely alapján indokolt volt nyomozó hatósághoz fordulni, mindez 71,4 %-os arányt jelent. Ebből is látszik, hogy az Állami Számvevőszék az egyes intézmények ellenőrzésekor holisztikus megközelítéssel rendszerhibákat, rendszerhiányosságokat is megállapít, amivel hozzájárul a jól irányított államműködés megteremtéséhez.

A nyomozó hatóságok által megküldött értesítések alapján 2015. szeptember 1-jei állapot szerint 58 büntetőeljárás volt folyamatban. A folyamatban lévő ügyek bűncselekmény típus szerinti csoportosítását a 4. számú ábra mutatja be.

Az ábrából kiderül, hogy az Állami Számvevőszék ellenőrzései során leggyakrabban hűtlen kezelés gyanúja merül fel. Hűtlen ke-

zelés akkor valósul meg, ha valaki (pl.: a költségvetési szerv vezetője, gazdálkodó szervezet vezetője) az idegen vagyon kezelésével járó kötelezettségeket megszegi és ezzel vagyoni hátrányt okoz.

2.3.2 Törvényességi felügyeleti megkeresések

Az Alaptörvény szerint „A Kormány a fővárosi és megyei kormányhivatal útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét.” A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 132. § (2) és (3) bekezdései alapján a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásának célja a helyi önkormányzat működése jogszerűségének biztosítása. A kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásában vizsgálja az önkormányzat működésének, döntéshozatali eljárásának és döntéseinek jogszerűségét, jogalkotási, továbbá jogszabályon alapuló döntési és feladatellátási kötelezettségének teljesítését.

Az Állami Számvevőszék az önkormányzatok ellenőrzése során gyakran tapasztal olyan működésbeli hiányosságokat, jogszabályba ütköző döntéseket, eljárásokat, szabályzatokat, melyek orvoslására a megyei-, fővárosi kormányhivatalok rendelkeznek a leghatékonyabb eszközökkel (pl.: az önkormányzat vagyone rendelete törvénybe ütköző rendelkezéseket tartalmaz). Ennek érdekében – élve az ÁSZ tv. szerinti felhatalmazással – az ÁSZ értesíti az ellenőrzött önkormányzat törvényességi felügyeletét ellátó illetékes kormányhivatalt.

Az Állami Számvevőszék 2014. évben 29 ügyben tárt fel olyan törvényességi problémát, melyben szükséges volt az illetékes kormányhivatal értesítése. Az értesítések 62 %-a nemzetiségi önkormányzatok ellenőrzéséhez kapcsolódott. Ezen belül tipikus problémának mondható a nemzetiségi önkormányzat és a helyi önkormányzat között megkötött, a nemzetiségi önkormányzat működtetését biztosító együttműködési megállapodás jogszabályba ütközése.

2.3.3 Közbeszerzési jogorvoslatok

A közbeszerzési eljárás célja a közpénzek hatékony felhasználása, nyilvános ellenőrizhetőségének megteremtése, továbbá a verseny tisztaságának biztosítása. Az Állami Számvevőszék ezért ellenőrzései során nagy hangsúlyt fektet annak megállapítására, hogy az ellenőrzött szervezet beszerzéseit szabályosan hajtotta-e végre, illetve amennyiben szükséges volt, lefolytatott-e közbeszerzési eljárást.

Az Állami Számvevőszék az ellenőrzése során tudomására jutott jogsértésekkel kapcsolatban az ÁSZ tv. 23. § (2) bekezdésének b) pontja, valamint a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (továbbiakban Kbt.) 140. § (1) bekezdésének b) pontja alapján közbeszerzési jogorvoslati eljárás kezdeményezésére jogosult. A jogorvoslati kezdeményezés eredményeképpen – jogsértés megállapítása esetén – a Közbeszerzési Döntőbizottság többek között megsemmisítheti az ajánlatkérő döntését, bírságot szabhat ki, eltilthatja az ajánlattevőt további közbeszerzésektől.

Az Állami Számvevőszék a 2014. évben 21 esetben élt a törvényben biztosított közbeszerzési jogorvoslati jogával. Ezen túlmenően 19 olyan közbeszerzési szabálytalanságot állapított meg, melyben már nem volt lehetőség a jogorvoslatra, tekintettel a Kbt.-ben meghatározott elévülési határidőre. 2015. január 1-jétől a Kbt. 140. § (2) bekezdése úgy változott, hogy 30 nappal meghosszabbította a jogorvoslat benyújtására nyitva álló határidőt, ami így 60 napra növekedett, mindez nagyobb teret ad az ellenőrzések során feltárt közbeszerzési szabálytalanságok esetén a jogérvényesítésre.

A 2014. évben a jogorvoslattal érintett közbeszerzési ügyekben összesen több, mint nyolcmilliárd Ft értékben tártunk fel a Kbt. rendelkezéseibe ütköző szabálytalanságokat. A 21 jogorvoslati kezdeményezés közül 16 esetben közbeszerzési eljárás(ok) jogtalan mellőzését állapítottuk meg. Egyéb esetekben a közbeszerzési eljárást lezáró szerződés módosítása és a

módosításról szóló hirdetmény közzétételének elmulasztása (négy esetben), valamint a szerződéses összegnek az ajánlattól eltérő módosítása (egy esetben) miatt kezdeményeztünk jogorvoslatot.

2.3.4 Együttműködés a nyomozóhatóságokkal

A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 71. § (1) bekezdése szerint a bíróság, az ügyész és a nyomozó hatóság állami és helyi önkormányzati szervet, hatóságot, köztestületet, gazdálkodó szervezetet, alapítványt, közalapítványt és egyesületet kereshet meg tájékoztatás adása, adatok közlése, átadása, illetőleg iratok rendelkezésre bocsátása végett. A megkeresett szervezet köteles a megkeresést teljesíteni vagy a teljesítés akadályát közölni.

Az Állami Számvevőszék a büntetőeljárás szabályainak megfelelően együttműködik a nyomozó hatóságokkal, ügyészségekkel, bíróságokkal, hozzájárul a bűncselekmények felderítéséhez az együttműködésre vonatkozó szabályok betartásával. Ezekben az esetekben a büntetőeljárásban eljáró szervezet (tipikusan a nyomozó hatóság) keresi meg az Állami Számvevőszéket egy folyamatban lévő nyomozáshoz kapcsolódó információk, dokumentumok átadása érdekében.

A megkeresések egy része olyan ügyben érkezik az Állami Számvevőszékhez, mely az Állami Számvevőszék kezdeményezésére indult. Ezekben az esetekben a nyomozó hatóságok további tájékoztatást, dokumentumokat kérnek az ügyhöz kapcsolódóan a tényállás maradéktalan feltárása érdekében. A megkeresések másik része olyan folyamatban lévő büntetőeljárásokban érkezik, melyeket nem az Állami Számvevőszék kezdeményezett, azonban előfordulhat, hogy korábbi ellenőrzések során olyan dokumentumok jutottak az Állami Számvevőszék kezelésébe, illetve az Állami Számvevőszék olyan megállapításokat tett, melyek a tényállás tisztázásához, a büntetőjogi felelősség felderítéséhez értékes információkkal szolgálnak.

Az Állami Számvevőszék a 2014. évben összesen 40 nyomozóhatósági megkeresésre adott választ, melyben a rendelkezésünkre álló iratok megküldésével érdemben támogattuk a nyomozások lefolytatását.

2.3.5 A számvevőszéki jelentések közreadása

Az Állami Számvevőszék a nyilvánosságra hozott számvevőszéki jelentésekről – az ellenőrzések hasznosulásának előmozdítása érdekében – hivatalból elektronikus értesítést küld a legfőbb ügyész részére. A jelentésekben lévő megállapítások alapján így esetlegesen további büntetőeljárások, törvényességi ellenőrzések indulhatnak.

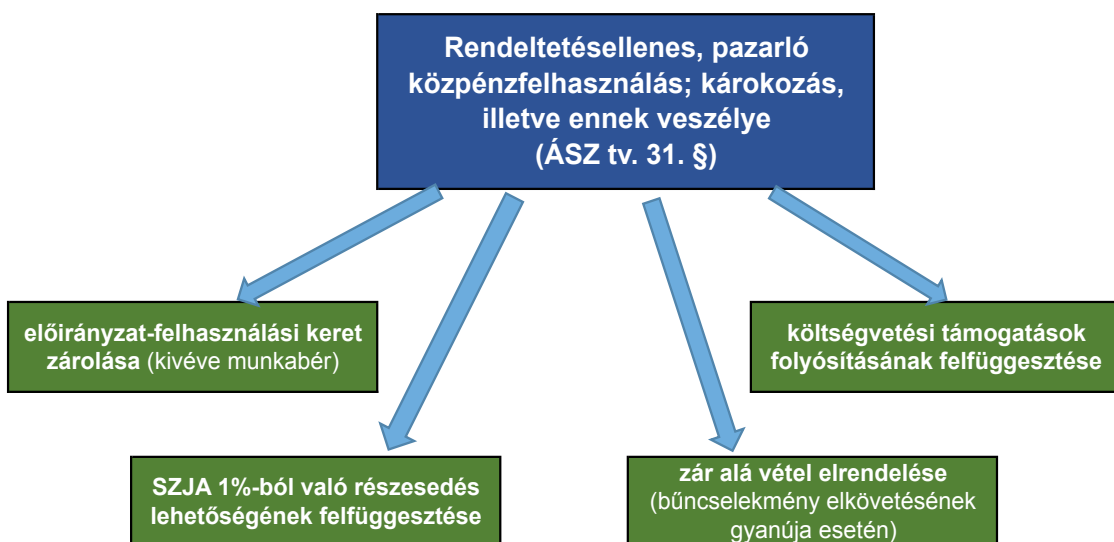
2.4 Vagyonmegóvási intézkedések

Az Állami Számvevőszék legerősebb eszközei az ÁSZ tv. 31. §-ában szabályozott vagyonmegóvási intézkedések. Az ellenőrzött szervezet gazdálkodására érdemben kiható, forrás-megvonó intézkedések megtételének lehetőségét a törvény abban az esetben biztosítja, amennyiben az ellenőrzés rendeltetésszerűen vagy pazarló felhasználást tár fel, illetve az ellenőrzött szervezet által a pénzeszközök kezelésére vonatkozó szabályok súlyos megsértésével történő károkozást, illetve ennek veszélyét állapítja meg. Ekkor a kár megelőzése, illetve enyhítése érdekében az Állami Számvevőszék elnöke az illetékes hatósághoz, illetve szervezethez fordulhat:

- a) a munkabérek folyósításának kivételével az előirányzat-felhasználási keret zárólása,
- b) az államháztartás valamelyik alrendszeréből nyújtott támogatások folyósításának felfüggesztése,
- c) a személyi jövedelemadó 1%-ából történő felajánlásokból való részesedés lehetőségének felfüggesztése,

5. ábra

Vagyonmegóvási intézkedések az ÁSZ tv. alapján



Forrás: Állami Számvevőszék

d) bűncselekmény elkövetésének gyanúja esetén az ellenőrzött szervezet tulajdonában vagy kezelésében lévő, az államháztartási vagyon körébe tartozó vagyonelem tekintetében zár alá vétel elrendelése érdekében.

Az Állami Számvevőszékről szóló korábbi törvény nem rendelkezett kifejezetten vagyonmegóvási intézkedésekről. A jelenleg hatályos törvény intézkedései közül csupán egyet tartalmazott, az anyagi és pénzeszközök zárolását, tartalmazta továbbá a költségvetésből finanszírozott beruházások tekintetében a pénzeszközök felhasználásának felfüggesztését. Az új törvény szerinti vagyonmegóvási intézkedések köre egyrészt lényegesen bővebb, másrészt azt is tartalmazza, hogy a megkeresett hatóság köteles a szükséges intézkedéseket megtenni, és erről az Állami Számvevőszék elnökét tizenöt napon belül írásban értesíteni. A korábbi szabályozás szerint a zárolás végrehajtásáról az Állami Számvevőszék elnökének megkeresése alapján az államháztartásért felelős

miniszter vagy a vizsgált szerv vezetője gondoskodik. Megállapítható tehát, hogy a jelenlegi törvény a vagyonmegóvási intézkedések tekintetében az intézkedések eredményessége, végrehajthatósága érdekében előremutató változásokat hozott.

A vagyonmegóvási intézkedések körében alkalmazható eszközök egy része az intézkedési terv készítési kötelezettség megsértéséhez kapcsolódóan is alkalmazható. Az Ász törvény ugyanis lehetőséget biztosít arra, hogy amennyiben az ellenőrzött szervezet vezetője nem küldi meg határidőben az intézkedési tervet vagy továbbra sem elfogadható intézkedési tervet küld, az illetékes hatóságnál, illetve szervezetnél az ellenőrzött szervezetet megillető, az államháztartás valamelyik alrendszeréből származó támogatások vagy egyéb juttatások folyósításának, illetve a személyi jövedelemadó 1%-ából történő felajánlásokból való részesedés lehetőségének felfüggesztése kezdeményezhető.

A vagyonmegóvási intézkedések alkalmazásakor az Állami Számvevőszéknek azt is fi-

gyelembe kell venni, hogy az ellenőrzött szervezetek kötelesek ellátni a törvény által előírt közfeladataikat, egy-egy vagyonmegóvási intézkedés alkalmazásának nem lehet következménye a közszolgáltatások – költségvetési támogatások folyósításának felfüggesztése miatti – szünetelése. A vagyonmegóvási intézkedések ezért megfelelő előkészítő munkát, az előnyök és hátrányok gondos mérlegelését követően alkalmazhatóak.

Az Állami Számvevőszék a bemutatott eszközöket a fokozatosság elvének szem előtt tartásával, az ellenőrzés során feltárt szabálytalanságok súlyát, rendszerességét, a hiba, hiányosság vagyonvédelemre, közpénzfelhasználásra gyakorolt hatását figyelembe véve – egyedileg vagy egymással kombinálva – alkalmazza. Az egyes eszközöket annak érdekében használja, hogy az ellenőrzött szervezetek működése, pénzügyi-gazdálkodási feladatellátása megfeleljen a jogszabályi előírásoknak és a nemzeti vagyon védelme gazdálkodásuk során megvalósuljon.

3. AZ ELLENŐRZÉSEK ÁLTAL KIVÁLTOTT KÖZVETETT HASZNOSULÁS LEHETŐSÉGEI

Az Állami Számvevőszék nem csak az ellenőrzéseiről készített jelentésekben leírt intézkedést igénylő megállapításain és az ezek alapján tett javaslatainak keresztül hat az ellenőrzöttek tevékenységére. Számos lehetőségünk van a közvetlen, jogszabály erejéből adódóan „kikényszerített” hatás mellett közvetett módon az ellenőrzöttek, és a potenciális ellenőrzöttek szemléletmódjának, hozzáállásának befolyásolására is. A közvetett hatásgyakorlásnak több csatornája is működik az Állami Számvevőszéknél.

3.1 Az ellenőrzési módszerek hatásai a hasznosulásra

Ellenőrzéseink során törekszünk arra, hogy elemzési, értékelési módszereinket folyamatosan megújítsuk, azok mindinkább alkalmasak legyenek egy adott témakör minél pontosabb megítélésére. Az új elemzési, értékelési módszereket az ellenőrzések során az ellenőrzöttek is megismerik. Az új ismeretek lehetőségét biztosítanak nekik arra, hogy munkájuk során (pl. saját elemzéseik, előterjesztéseik, belső ellenőrzési tevékenységük elvégzéséhez) ezeket a módszereket alkalmazzák, az így feltárt összefüggéseket hasznosítsák. Több esetben találkoztunk korábbi ellenőrzéseink során használt táblázatainkkal, tanúsítványainkkal, amik szervesen beépültek az ellenőrzöttek mindennapi munkájába.

Az önkormányzati pénzügyi ellenőrzések során alkalmazott új módszertanunk széleskö-

rűen ismertté vált az önkormányzati alrendszerben, annak alkalmazásával a későbbiek során többször is találkoztunk. A pénzügyi helyzet értékelésére alkalmazott CLF (Capability and Leadership Framework) módszer új megközelítéssel ítéli meg az önkormányzatok pénzügyi stabilitását, hitelfelvételi képességét, hosszú távú fizetőképességét. A módszer a vállalati gazdálkodás logikai elemeit érvényesíti az önkormányzati gazdálkodás elemzésében.

Több önkormányzat a pénzügyi döntéseit megelőzően döntés-előkészítő folyamatban az általunk használt módon elkülöníti a feladatellátással kapcsolatos működtetési és a vagyonnal kapcsolatos felhalmozási bevételeket és kiadásokat. Megvizsgálják működési és felhalmozási egyenlegeiket, és figyelembe veszik azokat a minősítési szempontokat, amelyeket mi is alkalmaztunk az ellenőrzéseink során. Ezek szerint a működési jövedelem negatív értéke pénzügyileg fenntarthatatlan gazdálkodást jelez, hiszen ennek finanszírozása vagy vagyonfeléléssel, vagy eladósodással történik. A felhalmozási hiány kialakulása, és hitelből történő finanszírozása természetes gazdasági folyamat. Azonban ez is csak akkor tartható fenn pénzügyileg, ha a működési költségvetés többletet termel, és így a rendszeres működési többlet finanszírozni tudja a hitel törlesztését. Ezt a gondolatmenetet sok ellenőrzött megértette, és rendszeresen kiszámítja módszertanunk szerint a nettó működési jövedelmét (a törlesztéssel csökkentett működési jövedelmét) annak érdekében, hogy megvizsgálja pénzügyi helyzetét. Ezen ellenőrzöttek gazdálkodására közvetett módon, de annál jelentősebb hatást gyakorlunk, segítve ezzel a fenntartható gazdálkodást, a tartós pénzügyi egyensúlyi helyzet kialakítását.

Ellenőrzéseink során törekszünk az új informatikai, technikai lehetőségek kihasználására. Ennek egyik módja, hogy az adatszolgáltatásban, a kapcsolattartásban egyre nagyobb szerepet szánunk az elektronikus csatornáknak. Ez több szempontból is előnyös, hiszen

kontrollált az ellenőrzöttel történő kommunikáció, ami az átláthatóságot nagymértékben erősíti, másrésztől egyértelműen archiválhatók az ellenőrzési dokumentumok. Az ellenőrzések során kért elektronikus adatszolgáltatás egyben lehetőséget biztosít arra is, hogy az ellenőrzöttek az egyes témákhoz tartozó dokumentumokat saját részükre rendszerezék, teljes körűen összegyűjtsék, áttekintsék. Az új informatikai, technikai lehetőségeket kihasználó elektronikus adatszolgáltatás pozitív következménye lehet az ellenőrzöttek digitalizált irattárának/szerződéstárának kibővítése, vagy éppen a kialakításának elkezdése.

3.2 A kommunikáció szerepe a hasznosulásban

Az Állami Számvevőszék törekszik arra, hogy ne csak ott legyen hatással a gazdálkodásra és a feladatellátásra, ahol ellenőrzést végez, hanem információit a nem ellenőrzött, de potenciálisan ellenőrizendő szervezetekhez is el tudja juttatni, azok tevékenységére, gondolkodásmódjára is hatást tudjon gyakorolni.

A legszélesebb körben, és leggyorsabban az interneten keresztül lehet az ellenőrizendő szervezeteket elérni. Az Állami Számvevőszék honlapján, hírportálján elérhető információk között a jelentések mellett megtalálhatók különféle ellenőrzés szakmai szabályok, módszertanok, az ellenőrzések megállapításai alapján készült elemzések és tanulmányok. Ezekben a dokumentumokban rengeteg olyan információ van, melyeket főleg a témacsoportos ellenőrzésekben érintett ellenőrzöttek tudnak hasznosítani. Sok esetben tapasztaltuk, hogy a potenciális ellenőrzöttek olvassák a hasonló szervezetekről nyilvánosságra hozott jelentéseket, és az ott jelzett megállapításokat, megfogalmazott javaslatokat megpróbálják hasznosítani a saját feladatellátásukban, gazdálkodásukban.

3.3 Innovációk a hasznosulásban

Az Állami Számvevőszék folyamatosan új hasznosulási formák kimunkálására törekszik. Keresi azon innovatív lehetőségeket, amelyekkel minél hatékonyabban érheti el tevékenysége hasznosulását, tudása, tapasztalatai megosztását.

3.3.1 Önteszt rendszer

Az Állami Számvevőszék ellenőrzési tapasztalatainak széleskörű, interaktív hasznosítására kidolgozta az önteszt rendszerét. Témacsoportos ellenőrzéseink során tapasztalt rendszerszerűen visszatérő hiányosságok, típushibák alapján egyes területeknél összeállítottunk olyan öntesztet, amelyek kitöltésével a potenciális ellenőrzöttek lemérhetik gazdálkodásuk szabályszerűségének szintjét. Az önteszt az Állami Számvevőszék honlapján az érdeklődők számára elektronikusan elérhető, kitöltésük önkéntes, következmények nélküli. A kiértékelés alapján a szervezetek saját maguk is meg tudják mondani, hogy gazdálkodásukban hol található hiányosságok, és azok milyen módon javíthatók. Jelen pillanatban négy önteszt érhető el: 2014. november 14-étől az egyházi intézmények öntesztje, az önkormányzatok belső kontroll öntesztje, és a nemzetiségi önkormányzatok öntesztje, majd 2015. április 30-ától a központi költségvetési szervek belső kontrollrendszer kialakítására és működésére vonatkozó öntesztet.

Az önteszt rendszer sikeres fogadtatásra talált, az indulást követő alig két hónapban, 2014. november 10-december 31. között 992 letöltést indítottak el honlapunkról.

3.3.2 „Jó gyakorlat” szemináriumok

Ellenőrzéseink során nem csak hiányosságokkal, de sok esetben jó gyakorlatokkal is találkozunk. Rendszeresen szervezünk egy-egy téma köré „Jó gyakorlat” konferenciákat.

Ezekre a konferenciákra meghívjuk előadóként a jó gyakorlatokat végző szervezetek képviselőit, így a nem ellenőrzött szervezetek, vagy az éppen ellenőrzött, de sok hiányossággal működő szervezetek első kézből ismerhetik meg az előremutató gazdálkodási megoldásokat, jó gyakorlatokat. Célunk konferenciáinkkal hozzájárulni a közpénzügyi rendszer minőségének fejlesztéséhez, a szervezetek hatékonyabb, gazdaságosabb és eredményesebb működéséhez.

A szemináriumok az aktuális és széleskörű érdeklődésre számot tartó problémaköröket dolgozzák fel, témaköreik között megjelennek többek között az önkormányzati alrendszer problémái, az integritás, és a korrupció elleni harc. Különleges és egyedülálló kezdeményezés volt az Állami Számvevőszék és a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium által a 2013. évben közösen szervezett "Belső kontrollok és integritás az önkormányzatoknál" tárgyú, 20 állomásból álló országos előadássorozat. A megyeszékhelyeken tartott konferenciasorozattal az érdeklődő önkormányzatok széles köréhez tudta az Állami Számvevőszék tapasztalatait eljuttatni, és biztosított lehetőséget a közvetlen kapcsolatfelvételre.

3.3.3 Figyelmet felhívó levelek

Ellenőrzéseink során sokszor tapasztalunk olyan eseményeket, amelyek bár nem minősülnek szabálytalannak, de felvetik a későbbi szabálytalanság, károkozás lehetőségét akár az ellenőrzöttnél, akár a gazdaság más szereplőinél. Ezek olyan tapasztalatok, melyek időbeni jelzése és az érintettek általi kezelése preventív módon megelőzheti a valós probléma, szabálytalanság kialakulását.

Ezekre az információkra az Állami Számvevőszék levélben hívja fel az érintettek figyelmét, kiemelten azon központi szervekre, minisztériumokra stb. akiknek lehetőségük van a probléma rendszerszintű kezelésére.

A figyelmet felhívó levéllel kapcsolatban a címzettnek intézkedési kötelme nem keletke-

zik. A címzett a levélben leírt tapasztalatokhoz a saját maga rendelkezésére álló egyéb információkat hozzátéve együttesen ítélni meg, hogy mekkora a jövőbeni szabálytalanság, károkozás veszélye, illetve mi a leghatékonyabb módja a probléma megelőzésének.

4. AZ UTÓELLENŐRZÉSEK SZEREPE A KÖZPÉNZÜGYI HELYZET JAVÍTÁSÁBAN

Az az, hogy azt korábban már írtuk, az intézkedési tervek készítése önmagában nem oldja meg az ellenőrzések során feltárt hiányosságokat. A megállapítások és javaslatok valódi hasznosulása az intézkedési tervek végrehajtásakor történik meg. Ezért, amennyiben egy-egy ellenőrzés hasznosulását átfogó módon szeretnénk mérni és áttekinteni, utóellenőrzés keretében kell az intézkedési tervek végrehajtását ellenőrizni.

Az utóellenőrzések során tett megállapítások az ellenőrzöttek, a döntéshozók, a tulajdonosi joggyakorlók felé visszajelzést adhatnak az intézkedések megfelelőségéről és hatásairól, segítséget nyújthatnak további intézkedések megtételéhez. A jóváhagyott intézkedési tervek megvalósításának értékelésével megállapítható, hogy az ellenőrzöttek képességeikhez és lehetőségeikhez mérten megtették-e a szükséges intézkedéseket az ellenőrzések során feltárt hiányosságok kijavítása érdekében. Az utóellenőrzés választ ad arra, hogy az intézkedések megtörténtek-e, illetve az e területen érzékelhető mulasztások feltárásával hozzájárul az intézkedési tervekben foglalt feladatok maradéktalan végrehajtásához.

Az utóellenőrzések lehetőséget adnak az Állami Számvevőszék munkájának mérésére is. A hasznosulási arány jelzi, hogy mennyire voltak a javaslataink alapján megfogalmazott intézkedések megvalósíthatóak. Természetesen a megvalósulás nagymértékben függ az ellenőrzöttek hozzáállásától, illetve külső tényezőktől is, azonban a hasznosulás legalább ennyire függ attól, hogy végrehajtható, és a feltárt problémát hatékonyan kezelő javaslatokon alapuljanak az előírt feladatok. Így az utóellenőrzések tapasztalatai segítenek javaslataink folyamatos megújulásában, konkrétabbá tételében.

A megállapítások visszacsatolása, feldolgozása, a következtetések levonása segíti és erősíti

az Állami Számvevőszék hozzáadott értékét teremtő elemző tevékenységét és tanácsadó szerepét is. Az utóellenőrzés jellegéből adódóan fokozza a legfőbb ellenőrző szervezet iránti közbizalmat.

Utóellenőrzés két módon végezhető. Vagy önálló ellenőrzésként, vagy egy ellenőrzési program részeként, ellenőrzési pontként beépítve. Az Állami Számvevőszék – fennállása óta első alkalommal - a 2014. évben önálló ellenőrzési témaként utóellenőrzéseket indított el. A 2015. évben az önálló utóellenőrzések száma kibővült, távlati célunk, hogy minden ellenőrzésünk hasznosulását utóellenőrzés keretében ellenőrizni fogjuk.

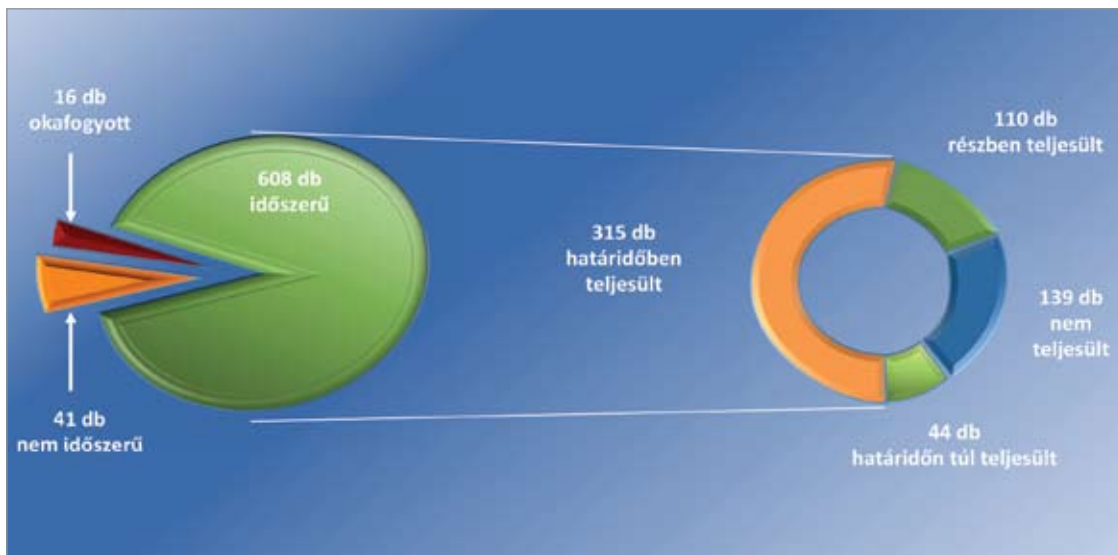
4.1 A 2011. évi pénzügyi ellenőrzésben érintett 62 városi önkormányzat utóellenőrzésének tapasztalatai

Az Állami Számvevőszék 2011-ben 62, reprezentatív mintavétel alapján kiválasztott városi önkormányzat pénzügyi helyzetének ellenőrzését végezte el. A jelentésekben szereplő javaslatok hasznosítására az önkormányzatok jogszabályi kötelezettségüknek eleget téve intézkedési tervet készítettek. Az utóellenőrzés célja annak megállapítása volt, hogy az ellenőrzött önkormányzatok végrehajtották-e a pénzügyi egyensúlyi helyzet helyreállítása érdekében kidolgozott, és az Állami Számvevőszék által elfogadott intézkedési tervekben előírt feladatokat.

Az utóellenőrzés során megállapítottuk, hogy az Állami Számvevőszék jelentéseiben 593 db javaslatot fogalmazott meg a 62 önkormányzatnak. Az önkormányzatok feladatukat komolyan vették, és a javaslatok hasznosítására ennél lényegesen több, összesen 665 db feladat elvégzését írták elő. Az intézkedési terveket az Állami Számvevőszék felülvizsgálta, és alkalmasnak minősítette a feltárt hiányosságok megszüntetésére.

6. ábra

Intézkedési tervekben előírt feladatok végrehajtása



Forrás: Állami Számvevőszék

Az utóellenőrzés során először azt ellenőriztük, hogy hány javaslat volt még időszzerű, majd az időszzerű feladatok megvalósítását ellenőriztük. Megállapítottuk, hogy az intézkedések 9%-a, 57 db feladat végrehajtása vált okafoyottá, illetve időszzerűtlenné, alapvetően jogszabályi változások következtében. Az önkormányzatok az időszzerűvé vált feladataik 77%-át hasznosították, vagy hasznosítását megkezdték. A 6. számú ábra mutatja, hogy a 62 önkormányzat intézkedési tervében előírt feladatok milyen mértékben hasznosultak az utóellenőrzés megállapításai alapján.

4.2 Holisztikus szemléletmód érvényesítésének lehetősége az utóellenőrzések során

Az ellenőrzések végzése mellett egyre inkább előtérbe kerül az Állami Számvevőszék segítő tanácsadói szerepe is. Ennek egyik módja elemzések, tanulmányok készítése. Ennek során az Állami Számvevőszék törekszik az ellenőrzési témák holisztikus megközelítésére.

Holisztikus elemzések készítésére azon témacsoportos ellenőrzéseknél van lehetőség, ahol a kiválasztás reprezentatív mintavétel alapján történik, tehát a minta alapján tett megállapítások és levont következtetések kiveithetők a sokaság egészére. Ebben az esetben az ellenőrzések megállapításainak összegzése és kiértékelése elemzések készítésére ad lehetőséget. Az elemzések során feltárt következtetésekből lehetőség van jövőbeni tendenciák megállapítására, mélyebb összefüggések feltárására, tanulmányok készítésére.

A 2011. évi pénzügyi ellenőrzéssel érintett 62 városi önkormányzat utóellenőrzésének megállapításaira alapozva – a reprezentativitásra tekintettel – az önkormányzati alrendszer egészére levonhatóak következtetések. A 62 utóellenőrzésről ezért olyan új típusú, holisztikus megközelítésű összegzés készült, amely az ellenőrzés tételes megállapításai mellett az önkormányzati alrendszer szintjén, együttesen elemzi és értékeli az önkormányzatok saját hatáskörben megtett és a kormányzati intézkedések hatását, hasznosulását. Kitekintést tartalmaz továbbá az alrendszer pénzügyi egyensúlyi

helyzetének jövőbeni fenntartásához szükséges feladatokra is.

Az önkormányzatok pénzügyi helyzete ellenőrzésének utóellenőrzése során a holisztikus megközelítést a következő módon alkalmaztuk. Az ellenőrzések megállapították, hogy az önkormányzatok végrehajtották-e az intézkedési tervben előírt feladatokat. A megállapítások összesítése során elemzési módszerekkel választ adtunk arra, hogy az intézkedési tervek eredményeként tudatosabbá vált-e az önkormányzatok gazdálkodása, illetve, hogy megteremtődtek-e a pénzügyi stabilitás feltételei. Az elemzés következtetései alapján be tudtuk azonosítani azokat a területeket, amelyek jelentős mértékben hozzájárultak a pénzügyi egyensúly megbomlásához, és ahol hatékony lépéseket kell tenni annak megelőzésére.

Az utóellenőrzés megállapítása, hogy a végrehajtott intézkedések hatására az önkormányzatok gazdaságszervező intézkedéseinek tudatossága, tervszerűsége és fegyelmezettsége javult. Igaz ez akkor is, ha a központi intézkedések – gondolunk itt elsősorban az adósságkonszolidációra – jelentős mértékben szerepet játszottak a pénzügyi kockázatok mérséklésében. A működési jövedelem nőtt, a kötelezettségek csökkentek. A helyi és központi intézkedések együttes eredményeként a pénzügyi stabilitás hosszú távú fenntarthatóságának feltételei javultak.

Az utóellenőrzés tapasztalatainak összegzése alapján három fő területet tudtunk megnevezni, amely kulcsterület lesz a jövőben az önkormányzati alrendszer adósságállománya újratermelődésének megakadályozásában. Ennek megfelelően fontos, hogy a fejlesztések megvalósításában és annak jövőbeni fenntartásában a saját forrásokat reálisan mérjék fel, a helyi közösség anyagi lehetőségeire, felelős kötelezettségvállalásaira, a fenntartható önkormányzatiság gazdasági alapjainak megerősödésére szükséges helyezni a fő hangsúlyt. Az eredményszemléletű számvitelből nyerhető információk a pénzügyi kockázatok kezelésében

hasznosíthatók, a lehetőségek további felhasználása alapvető fontosságú az önkormányzati alrendszer pénzügyi egyensúlyának megőrzésében. Az utóellenőrzési és kockázatelemzési tapasztalataink alátámasztják az önkormányzati alrendszer rendszeres monitoring tevékenységének szükségességét.

5. ZÁRÓ GONDOLATOK

Az Állami Számvevőszék ellenőrzési tapasztalatainak megosztására az ellenőrzöttek szintjén széles körű tevékenységet végez. Az intézkedési kötelelem bevezetése óta ellenőrzéseink megállapításaira minden esetben készül intézkedési terv. Nem elhanyagolható az Állami Számvevőszék azon törekvése sem, hogy megállapításainkat, tapasztalatainkat, javaslatainkat minél több szervezethez eljuttassuk közvetett csatornákon keresztül is.

Egyre többször tapasztaljuk munkánk során, hogy az ellenőrzöttek aktívan, már az ellenőrzés során közreműködnek a feltárt hiányosságok kijavításában. Sokszor már az intézkedési terv készítésekor beszámolnak végrehajtott intézkedésekről. Előfordul, hogy sokkal több intézkedést írnak elő saját maguk részére, mint amennyi javaslatot tettünk. Közvetett hasznosulási csatornáinkat egyre többen ismerik és használják.

Összességében elmondható, hogy tudatosult az ellenőrzöttek és a potenciális ellenőrzöttek körében, hogy az Állami Számvevőszék tevékenységével az ellenőrzöttek érdekeiket is szolgálja, intézkedést igénylő megállapításaink, és javaslataink által feladatellátásuk nem csupán szabályosabb lesz. A szabályos működés egyben egyszerűbb, átláthatóbb működést is jelent, ami a hatékony, gazdaságos és eredményes működésnek is alapot biztosít. Az Állami Számvevőszék vallja, hogy a rend értéket teremt, a szabályos feladatellátás alapkövetelmény a teljesítménykövetelmények kiépítéséhez.

IRODALOMJEGYZÉK

1. **14224 Jelentés Összegző az utóellenőrzésekről** – Az önkormányzatok pénzügyi gazdálkodási helyzetének, szabályszerűségének 2011. évi ellenőrzésében érintett 62 városi önkormányzat utóellenőrzése
<https://www.asz.hu/storage/files/files/%C3%96sszes%20jelent%C3%A9s/2014/14224j000.pdf>
2. **Szenténé Tubak K. – Farkas M. – Halkóné Berkó K. (2015):** Az önkormányzati belső kontrollrendszer ellenőrzésének tapasztalatai (szerk: Dr. Benedek M.)
https://www.asz.hu/storage/files/files/ Publikaciok/Elemzesek_tanulmanyok/2015/t369.pdf
3. **Tájékoztató az Állami Számvevőszék 2012. évi szakmai tevékenységéről és beszámoló az intézmény működéséről**
https://www.asz.hu/storage/files/files/tajekoztato_az_allami_szamvevoszek_eves_tevékenysegerol/10973j000.pdf
4. **Tájékoztató az Állami Számvevőszék 2013. évi szakmai tevékenységéről és beszámoló az intézmény működéséről**
https://www.asz.hu/storage/files/files/tajekoztato_az_allami_szamvevoszek_eves_tevékenysegerol/125j000_1.pdf
5. **Tájékoztató az Állami Számvevőszék 2014. évi szakmai tevékenységéről és beszámoló az intézmény működéséről az Országgyűlés részére**
<https://www.asz.hu/storage/files/files /%C3%96sszes%20jelent%C3%A9s/2014/4745j000.pdf>

JEGYZETEK

JEGYZETEK



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