



ÁLLAMI
SZÁMVEVŐSZÉK

TÁJÉKOZTATÓ

az Állami Számvevőszék 2011. évi szakmai tevékenységéről, és
beszámoló az intézmény működéséről

J/7018

2012. május



Domokos László
Domokos László
elnök

TARTALOMJEGYZÉK

ELNÖKI ELŐSZÓ	3
1. SZAKMAI FELADATAINK, EREDMÉNYEINK	6
1.1. ÁTTEKINTÉS AZ ÉVES ELLENŐRZÉSI TERV TELJESÍTÉSÉRŐL	6
1.2. AZ EGYES ELLENŐRZÉSEK EREDMÉNYEI	7
1.3. AZ ELLENŐRZÉSEKET TÁMOGATÓ JOGI TEVÉKENYSÉG, VALAMINT EGYÜTTMŰKÖDÉS A HATÓSÁGOKKAL	20
2. A SZÁMVEVŐSZÉKI MUNKA HASZNOSULÁSA	21
2.1. AZ ORSZÁGGYŰLÉSSEL VALÓ EGYÜTTMŰKÖDÉSBE N	21
2.2. TÁRSADALMI SZINTEN	23
3. A NEMZETKÖZI ÉS A MÓDSZERTANI MUNKA	27
4. SZERVEZETFEJLESZTÉS	29
5. KÖLTSÉGVETÉSI GAZDÁLKODÁS	31

MELLÉKLET

A HATÁLYON KÍVÜL HELYEZNI JAVASOLT ORSZÁGGYŰLÉSI HATÁROZATOKRÓL/HATÁROZATI PONTOKRÓL

ELNÖKI ELŐSZÓ

Az Állami Számvevőszék (ÁSZ) az Országgyűlés legfőbb pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerveként az Országgyűlésnek alárendelve látja el feladatait. Az intézmény ellenőrzési tevékenysége során minden más szervezettől független. A függetlenség elve személyi, pénzügyi, jogi, szervezeti és tevékenységi vonatkozásban egyaránt érvényesül az Alaptörvény és a számvevőszékről szóló törvény rendelkezéseiben. Az ÁSZ a közpénzügyekre legszélesebb rátekintéssel rendelkező szervezet. Tevékenysége egyaránt szolgálja a központi és az önkormányzati szintet, így hozzájárul a közpénzekkel való gazdálkodás jó minőségéhez és fenntarthatóságához.

Az ÁSZ minden ellenőrzéséről jelentést készít, amelyek nyilvánosak. Az ÁSZ elnöke az Országgyűlés számára készített éves beszámolójában ad tájékoztatást a szervezet előző évi ellenőrzési tevékenységéről, működéséről, gazdálkodásáról, valamint az ellenőrzési megállapítások alapján tett intézkedésekről. 2011 volt az első teljes év az újonnan megválasztott vezetés irányítása alatt. Ebből következően ez az év volt az intézmény megújulásának éve, szinte minden tekintetben: új stratégiát határoztunk meg, új számvevőszéki törvény lépett hatályba, új szervezet építettünk ki és új kihívásokkal kerültünk szembe.

Stratégia alapján elindított folyamatok, változások

A 2010 végén elfogadott középtávú, intézményi stratégia gyakorlati megvalósításának kimunkálása 2011-ben az egyik kiemelkedően fontos feladatunk volt. A Számvevőszék küldetését, azt, hogy szilárd szakmai alapon álló, értékteremtő ellenőrzéseivel előmozdítsa a közpénzügyek átláthatóságát, rendezettségét, és járuljon hozzá a „jó kormányzáshoz”, csak az állampolgárok bizalmát élvező, szakmai tekintéllyel rendelkező szervezet hajthatja végre sikeresen.

Az elmúlt évben hozott intézkedéseink – a szervezet átalakítása, a belső szabályozó rendszer átdolgozása, a kockázatértékelésen alapuló témaválasztás, a gördülő tervezés bevezetése, az ellenőrzések előkészítettségének, minőségének javítása többlépcsős értékeléssel, a kompetencia alapú erőforrás elosztás, a módszertani megújulás és az aktív kommunikáció – ennek érdekében születtek, ennek megvalósítását szolgálták. A megkezdett folyamatok, fejlesztések több szempontból is szemléletváltást igényeltek, az eredmények részben azonnal, részben várhatóan középtávon jelentkeznek.

Az új ÁSZ-törvény

Az új számvevőszéki törvény megalkotása új időszámítás kezdetét jelentette a szervezetre nézve. A törvény több mint húszéves számvevőszéki működés tapasztalataira építkezve született meg. Előírásai a számvevőszéki ellenőrzés nemzetközi szinten elfogadott elveivel és gyakorlatával, illetve a nemzetközi szervezetek ajánlásaival összhangban kerültek meghatározásra.

Az új törvény alapvetően három területen hozott megújulást: a számvevőszéki jogosítványok, a függetlenségi garanciák, illetve az átláthatóság területén. A törvényalkotó célja az volt, hogy számvevők munkája eredményesebbé váljon, azaz a korábbiaknál hatékonyabban léphessenek fel az adófizetők pénzének és vagyonának védelme érdekében. Továbbra is megmaradt a hivatali típusú számvevőszéki jelleg, de az új előírások a régebbi megengedő szabályokkal szemben konkrét cselekvést előíró rendelkezéseket tartalmaznak, szoros határidőket rendelve azokhoz. Az

erősebb jogosítványok azt szolgálják, hogy ellenőrzéseink ne maradhassanak következmények nélkül.

Az új számvevőszéki törvény alapján – az ellenőrzési megállapítások súlyától függően – szigorodott az ellenőrzött szervezet kötelezettsége és felelőssége. Míg korábban az ellenőrzött szervezeten múlt, készít-e a feltárt hiányosságok megszüntetésére vonatkozó intézkedési tervet vagy sem, addig az új törvényi rendelkezés ennek kötelezettségét írja elő.

Az előírás hatályba lépésétől kezdve az ÁSZ, a részére megküldött intézkedési terveket felülvizsgálja, értékeli abból a szempontból, hogy valóban alkalmasak-e a jelzett hiányosságok megszüntetésére, illetve szükség esetén kiegészítésre visszaküldi azokat. Mindezek figyelembevételével mérlegeli az utóellenőrzés szükségességét, annak végrehajtási formáját és mélységét.

Egyszerűbb szervezet, hatékonyabb munkavégzés

Megújult kötelezettségeinket és jogosítványainkat csak azok ellátásához igazított szervezettel teljesíthetjük jó színvonalon. Legfontosabb szervezetfejlesztési célunk az ellátandó feladatainkkal összhangban álló, optimális szervezeti felépítés kialakítása volt. Ennek megvalósítása személyi és szervezeti változtatásokat tett szükségessé. Kevesebb szervezeti egységgel, összevonásokkal tettük hatékonyabbá a szervezet működését. Mindez az egyes szervezeti egységek közötti funkciók és tartalom összehangolásával történt.

Az átalakítás az eredményes és hatékony munkavégzés biztosítását, illetve a teljesítmény középpontba állítását szolgálta. Ezzel egyidejűleg javítottuk alaptevékenységünk minőségét, a szervezet külső-belső reagáló-képességét, kialakítottuk a projektszerű munkavégzést, kontrolling és monitoring rendszert vezettünk be a belső folyamatok követésére, valamint tovább fejlesztjük és őrizzük szakmai ismereteinket.

Az ÁSZ a korábbi hierarchikus rendszerrel szemben egy rugalmas, hozzáadott értéket teremtő, rendszerezett folyamatokon alapuló szervezetté vált. Az eredményekre támaszkodó megújítás teheti az intézményt képessé a folyamatos építkezésre, egyben a változó jogi, gazdasági környezet kihívásainak való megfelelésre.

A számvevőszéki munka eredményeinek megjelenítése

Tevékenységünk a jövőben csak úgy teljesebbé válhat, ha szorosabban fűzzük együttműködésünket az Országgyűléssel, és azokkal a szervezetekkel, amelyek érvényt szerezhetnek ellenőrzési megállapításainknak. Emellett törekszünk arra, hogy munkánkkal ne csak az ellenőrzött hibáira mutassunk rá, számon kérve azokat, hanem segítsük a közpénzzel, közvagyonnal gazdálkodókat. Az ellenőrzési eredményeink, értékeink közvetítésében elsődleges, mértéktartó és aktív kommunikációt valósítunk meg, aminek része a felhasználók számára közérthető jelentések közreadása.

Az Országgyűléssel intenzívebb kapcsolattartásra és hatékonyabb kommunikációra törekszünk. Célunk, hogy a törvényhozás minél több jelentésünket tárgyalja és hasznosítsa, az országgyűlési képviselők több fórumon, széles körben való tájékoztatása és intenzívebb országgyűlési bizottsági jelenlétünk segítségével.

A Költségvetési Tanáccsal összefüggő feladatok

A Költségvetési Tanács (KT) 2011-ben még csak véleményezési, 2012-től pedig már vétójoggal rendelkezik a költségvetési törvény megalkotásához kapcsolódóan. Az ÁSZ elnökének a KT munkájában végzett tevékenysége nem érinti az ÁSZ törvényben meghatározott feladatait. Te-

kintettel arra, hogy a KT önálló szervezettel nem rendelkezik, 2011-ben az ÁSZ és az ÁSZ Kutató Intézetének munkatársai egy-egy elemzéssel támogatták a KT véleményének megalapozását.

Nemzetközi jelenlétünk hatása a szakmai munkánkra

Nemzetközi kapcsolataink tekintetében nyitott, mások tapasztalataira is építő, tanulni képes szervezeti működés megvalósítására törekszünk. E kapcsolatok, továbbá az aktív nemzetközi szerepvállalás és együttműködés az Európai Számvevőszékkal, illetve a szomszédos országok számvevőszékeivel biztosítják a tudásátadást. Az így szerzett tapasztalatok egyre inkább beépülnek ellenőrzési munkánkba.

Társadalmi felelősség, gyakornoki program, pénzügyi kultúra

A nyilvánosság munkánk szempontjából súlyponti kérdés. Jelentéseink, tanulmányaink, ellenőrzési kézikönyvünk, segédleteink, munkatársaink publikációi mind nyilvánosak, bárki számára elérhetők, honlapunkról letölthetők. Erre a nyilvánosságra megőrzendő értéként tekintünk, hiszen hatékonyságunkat, megállapításaink és javaslataink hasznosulását segíti.

Számunkra kiemelten fontos a pénzügyi ellenőrzési munka megismertetése, az ellenőrzési kultúra terjesztése a fiatal, pályakezdő közgazdász, jogász, pénzügyi-igazgatási szakemberek körében, hiszen közülük kerülnek ki azok, akik az ellenőrzés szakmai utánpótlását adják. Ennek érdekében a közelmúltban gyakornoki programot indítottunk, ami a szakirányú diplomát szerzett fiatalok számára elérhető. Az eredményesen pályázók lehetőséget kapnak az ellenőrzési tevékenység legfőbb elemeinek megismerésére, továbbá érdemi ellenőrzési feladatokban való részvétellel szerezhetnek gyakorlati tapasztalatokat. Megszerzett tudásukat ellenőrként a gazdaság és a pénzügyek szinte bármely területén eredményesen hasznosíthatják.

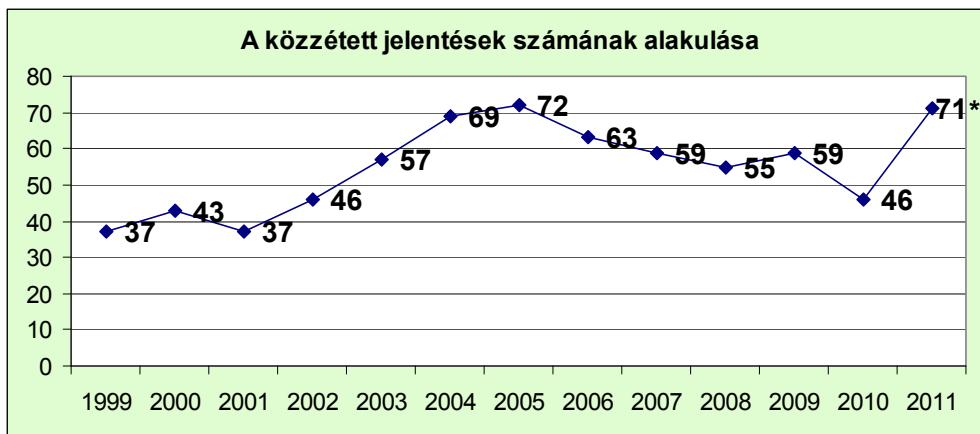
A pénzügyi kultúra fejlesztésén keresztül elősegíthető a tudatos és felelősség teljes pénzügyi és közpénzügyi döntéshozatal, ezért ellenőrzési tevékenységünkön túl a társadalmi felelősségvállalásunk részeként támogatjuk a pénzügyi kultúra terjesztését. Széleskörű tudományos kapcsolati hálónkra támaszkodva vizsgáljuk a felsőoktatásban tanulók pénzügyi tájékozottságát, attitűdjeit és viselkedését, valamint támogatjuk a középiskolások pénzügyi ismereteinek bővítését.

1. Szakmai feladataink, eredményeink

1.1. Áttekintés az éves ellenőrzési terv teljesítéséről

Az ÁSZ ellenőrzési tevékenységét 2011-ben is az intézmény elnöke által jóváhagyott ellenőrzési terv alapján végezte. Az éves ellenőrzési terv kialakítása – az intézmény új középtávú stratégiájának kidolgozásával párhuzamosan – a korábbi gyakorlattól eltérő, széles körben nyitott, alulról építkező tervezési folyamat során történt. A tervbe kerülő ellenőrzési témák kiválasztása – figyelemmel az előírt gyakorisággal teljesítendő törvényi kötelezettségekre – többlépcsős értékelés eredményeként alakult ki.

A 2011. évi ellenőrzési tervben összesen 56 téma szerepelt. A tervében közzétenni tervezett számvevőszéki jelentések száma nem volt pontosan meghatározható a helyi önkormányzatok gazdálkodási rendszerének ellenőrzésénél az új típusú mintavétellel történő kiválasztás miatt. Az előző évhez képest jelentősen, több mint kétszeresére nőtt az önkormányzati tárgyú jelentések száma.



* 2011-ben két tájékoztatót adott közre az ÁSZ, ezek „Tájékoztató az Állami Számvevőszék 2010. évi tevékenységéről”, illetve „Tájékoztató az európai uniós támogatások 2010. évi felhasználásának ellenőrzéséről” voltak.

Év közben az ellenőrzési terv új feladattal nem egészült ki, a Magyar Távirati Iroda Nonprofit Zrt. 2011. évi gazdálkodásának ellenőrzése¹ és a közoktatás feladatellátásának és finanszírozásának ellenőrzése² törlésre került.

A jogszabályi környezet változása miatt év közben három ellenőrzési feladat újragondolása vált szükségessé, ami a feladatok teljesítésének évek közötti áthúzódását eredményezte.

¹ A nemzeti hírugynökségről szóló 1996. évi CXXXVII. törvény 2011. január 1-jével történt hatályon kívül helyezésével az ÁSZ korábbi éves ellenőrzési feladata megszűnt. A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény nem írja elő az évenkénti számvevőszéki ellenőrzés kötelezettségét.

² A közoktatási törvény módosítása, a pedagógus életpálya modell koncepciójának kidolgozása, és az azzal együtt járó finanszírozási rendszer meghatározása 2011. év elején indult el. A közigazgatás átalakítása keretében megkezdődött az önkormányzati feladat- és hatáskörök újraszabályozása, amely érinti a középfokú oktatásban a hatáskörök és a feladatok átrendeződését. A közoktatás szabályozásában a törvényalkotási folyamat felgyorsulása miatt időszertlenül vált az ellenőrzés 2011-re ütemezett időpontban történő lefolytatása, ezért törlésre került.

Ez „A települési önkormányzatok társulások feladatellátásának és finanszírozásának ellenőrzése”, „A kórházi ellátás működtetésére fordított pénzeszközök felhasználásának hasznosulásának ellenőrzése”, valamint a „A közfoglalkoztatás és a foglalkoztatási célú képzési programok támogatási rendszere hatékonyságának, eredményességének ellenőrzése” feladatok esetében történt.

Kötelező, és jelentős erőforrás-lekötést jelentett a zárszámadás ellenőrzése, ugyanakkor kiemelt stratégiai feladat a helyi önkormányzatok gazdálkodásának – megújult tartalmú – ellenőrzése.

Több ellenőrzésünk a társadalom széles rétegeit érintő területekre irányult, így az oktatási és kulturális ágazat irányítási rendszerének, működésének, a felsőoktatás oktatási infrastruktúra-fejlesztési programjának, a közoktatásban résztvevő nonprofit szervezetek költségvetési támogatásának, a háziorvosi ellátás működésének és pénzügyi feltételrendszerének ellenőrzésére, valamint a munkaügyi és munkavédelmi ellenőrzés rendszerének értékelésére.

2011-ben olyan ellenőrzéseket is indítottunk, amelyek a több forrásból finanszírozott feladatokra fordított pénzeszközök felhasználását, a döntések és célok összehangolását értékelték. Ezek a természeti katasztrófákkal kapcsolatos védelmi rendszerek, a szakképzési hozzájárulás felhasználásának, a hazai és uniós forrásból finanszírozott munkahelyteremtés és megőrzés, a helyi önkormányzatok fejlesztési célú támogatási rendszerének ellenőrzése.

Az államháztartáson kívülre kerülő közpénzek értékelvű felhasználásának előmozdítását célozták a Kormány által létrehozott közalapítványok ellenőrzéséről, továbbá a Nemzeti Civil Alapprogram működésének-támogatásának hatásáról készített jelentéseink.

1.2. Az egyes ellenőrzések eredményei

A Nemzeti Civil Alapprogram (NCA) működésének-támogatásának hatása

Jelentésünkben rámutattunk, hogy az NCA szabályozási és intézményrendszere, a támogatások elosztása és felhasználásának kontrollja, nem biztosította a társadalmi és civil kapcsolatok eredményes fejlődését, nem mozdította elő az állami és önkormányzati közfeladatok hatékonyabb ellátását. Kifogásoltuk, hogy az NCA szervezete széttagolt, azt a felelősség hozzárendelése nélküli feladatmegosztás és koordinációs hiányosságok jellemezték, valamint hogy a támogatási célok megvalósulásának szakmai és hatékonysági értékeléséhez alkalmazandó szempontrendszer nem határozta meg. A helyszínen ellenőrzött civil szervezetek közül minden hatodik a vizsgált időszak átlagában legalább 90%-ban az NCA támogatásból fedezte közhasznú tevékenységét, amely nem nyújt garanciát a folyamatos feladatellátásra.

A helyszínen ellenőrzött civil szervezetek tekintetében ellenőrzésünk 19 549 ezer Ft összegű – nem megfelelően dokumentált, jogszabályoktól, szerződéstől eltérő felhasználás miatti – eltérést állapított meg, amely a szabályozási és ellenőrzési hiányosságokra volt visszavezethető. A civil szervezetek gazdálkodásában – a számszerűsített hibákon túlmenően – számos törvénysértést tapasztaltunk.

A közigazgatási és igazságügyi miniszter 2011-ben benyújtotta az Országgyűlésnek az egyesülési jogról, a közhasznúságról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló törvényjavaslatot. A törvény megalkotása során hasznosították a Nemzeti Civil Alapprogram működéséről, támogatásáról szóló jelentésünk megállapításait.

A közoktatásban résztvevő nonprofit szervezetek költségvetési támogatása³

A közoktatásban résztvevő nonprofit szervezetek költségvetési támogatásának ellenőrzését indokolta, hogy a közoktatási feladatmegosztás rendszerében országosan növekvő szereppel bírnak a nonprofit fenntartók. Jelentésünkben kifogásoltuk, hogy a tervezés során az oktatásért felelős miniszter a 2007-2010. évekre nem dolgozott ki középtávú fejlesztési tervet, továbbá a megyei tervezési szinten a fejlesztési tervek a nonprofit fenntartókkal kapcsolatos mérhető célokat, pontos feladatokat nem fogalmaztak meg.

Az ellenőrzött 30 nonprofit fenntartó közoktatási feladatainak finanszírozása négyötöd részben költségvetési forrásból, egyötöd részben államháztartáson kívüli forrásból valósult meg. Ellenőrzésünk megállapította, hogy a jogszabályban előírt fenntartói irányítási feladatoknak az ellenőrzöttek többsége hiányosan tett eleget, amelyet a külső ellenőrzések nem tártak fel.

A Kormány által létrehozott közalapítványok 2009-2010. évi feladatellátása és vagyongazdálkodása

A Kormány által létrehozott közalapítványok 2009-2010. évi feladatellátása és vagyongazdálkodása szabályszerűségének ellenőrzéséről készített jelentésünk megerősítette azt a korábbiakban már többször jelzett tényt, hogy a közalapítványok létrehozását motiváló gazdasági szándék, azaz hogy a civil szférából származó források kerüljenek bevonásra a közfeladatok finanszírozásába, nem teljesült. Működésük biztonsága a központi költségvetési támogatás nagyságától és rendszerességétől függött. A közalapítványok a cél szerinti feladataikra kapott támogatásokat az alapító okirataikban és a támogatási szerződésekben foglaltak szerint használták fel.

A továbbadott támogatásokkal, valamint a saját és önálló intézményeiken keresztül történő feladatellátásokkal oktatási, szociális, kulturális és kutatási tevékenység végzéséhez, országos és regionális rendezvények megtartásához, a határon túli kapcsolatok erősítéséhez járultak hozzá, ugyanakkor az alapító okirataikban megjelölt feladatok egyharmadát nem végezték az ellenőrzött időszakban. Kifogásoltuk, hogy az alapító okiratok a működési költségek tartalmát és mértékét nem szabályozták egységesen.

A Magyar Nemzeti Bank 2010. évi működése

A Magyar Nemzeti Bank 2010. évi működésének eredménye 41,6 Mrd Ft veszteség volt, amelyre az eredménytartalék fedezetet biztosított, ezért a költségvetésnek 2011-ben térítési kötelezettsége nem keletkezett. A Bank 2010. évi működése, irányítási, döntéshozatali és ellenőrzési rendszerei megfelelték a törvényi előírásoknak, ugyanakkor nem minden esetben tartották be a közbeszerzésekről szóló törvény és a Bank belső szabályzatainak előírásait.

Korábbi javaslatunk ellenére a Bank a 2010. évi beszámolóiban a személyi jellegű ráfordításoknál a hatékonyságjavító intézkedések eredményeként a valós, banki szinten megvalósult költségcsökkentésnél nagyobb megtakarítást mutatott ki. Munkavállalóinak havi bruttó átlagkeresete 2010-ben több mint háromszorosán haladta meg a nemzetgazdaságban foglalkoztatottakét. Bérpolitikai célkitűzéseit a pénzügyi-gazdasági válság ellenére sem módosította. Indokolatlannak tartottuk, hogy a Bank egy fő kommunikációs tanácsadót alkalmaz havi bruttó 1,8 millió Ft-ért, miközben 24 fős kommunikációs szakterületet is működtet.

³ A jelentés közzététele 2012 elejére húzódott át.

Jelentésünk nyomán, javaslatunknak megfelelően módosultak az MNB-törvénynek a testületi döntési jogkörök átruházhatóságával, illetve a hatáskörgyakorlással kapcsolatos szakaszai.

A 2010. évi országgyűlési választásra fordított pénzeszközök elszámolása

A választási eljárási törvény felhatalmazása alapján az ÁSZ hivatalból ellenőrizte a 2010. évi általános országgyűlési választáson képviselőkhöz jutottak körében a választásra fordított állami és más pénzeszközök felhasználását. Az ellenőrzés körülményei tekintetében a törvény 1998 óta hatályos rendelkezései a negyedik országgyűlési választási ciklusra sem biztosították a feltételeket a választási kampánypénzek eredetének és felhasználásának teljes átláthatóságához. Az ÁSZ ellenőrzési hatásköre a hiányos jogszabályi környezet miatt korlátozott maradt, ellenőrzési jogsultsága kizárólag a jelölő szervezetek elszámolásainak vizsgálatára terjedt ki.

A helyszíni ellenőrzés megállapításainak hasznosítása mellett – a jelölő szervezeteknek és a független jelöltnek tett javaslatokon túlmenően – javasoltuk a Kormánynak, kezdeményezze a választási eljárásról szóló törvény módosítását – figyelemmel az Állami Számvevőszék korábbi jelentéseiben megfogalmazott javaslataira is – annak érdekében, hogy a választási kampány finanszírozása átlátható, ellenőrizhető legyen.

A FIDESZ - Magyar Polgári Szövetség 2008-2009. évi gazdálkodása, valamint a Jobbik Magyarországért Mozgalom, a Lehet Más a Politika és a Magyar Szocialista Párt 2009-2010. évi gazdálkodása⁴

A rendszeres pártellenőrzések körében elvégeztük négy párt gazdálkodása törvényességének ellenőrzését, amelynek tapasztalatai ismételten megerősítették a pártfinanszírozás átláthatóságának, a pártok elszámoltathatóságának érdekében a pártok számviteli nyilvántartási és beszámolási rendszerét érintő ellentmondások feloldásának szükségességét, amelyek a párttörvény és számviteli törvény között egy évtizede fennállnak.

A Szövetség a Polgári Magyarországért Alapítvány 2008-2009. évi, valamint a Táncsics Mihály Alapítvány 2009-2010. évi gazdálkodása⁵

A költségvetési támogatásra jogosult pártalapítványok közül a két pártalapítvány gazdálkodása törvényességének ellenőrzésére került sor. A kuratóriumok az ellenőrzött időszakban az alapító okirat előírásainak megfelelően törvényesen működtek. A kuratóriumok által nyújtott támogatások, valamint a saját szervezeti keretek között megvalósított programok megfeleltek az alapítványok alapító okiratában megfogalmazott céljainak. A Táncsics Mihály Alapítvány kuratóriumának elnökéhez a szabályszerű és felelős gazdálkodás érdekében figyelemfelhívást intéztünk a számlarend, valamint a könyvvézetési szerződés módosítására.

A Nemzeti Fejlesztési Terv végrehajtása

A Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT) a 2004-2006-os költségvetési idősakra 700 Mrd Ft uniós forrást jelentett (hazai társfinanszírozással) az országnak. A 700 Mrd Ft-ból mintegy 20 ezer projekt valósult meg. Az ellenőrzés aktualitását adta, hogy 2010-ben megkezdődött az NFT programok zárása és elszámolása az Európai Bizottsággal.

⁴ Három jelentés közzététele 2012 elejére húzódott át.

⁵ Egy jelentés közzététele 2012 elejére húzódott át.

Magyarország fel tudta használni a közel 700 Mrd Ft-os fejlesztési keretet (99%-ban). Az ország felzárkózása az uniós átlaghoz az egy főre jutó GDP-ben mérve azonban csekély mértékű volt, 2004-ről 2009-re 1%-ponttal növekedett. A környezetvédelmi, az egészségügyi és egyes oktatási beruházásokkal, valamint a vidékfejlesztéssel közeledtünk az EU fejlettségi szintjéhez. A támogatások felhasználása segítette a célterületek fejlesztését, de a források nagyságrendje és felhasználásának elaprózottsága miatt csak részeredményeket értünk el (például szennyvízkezelés, útfelújítások, -korszerűsítések területén).

A programok zárójelentése szerint az új és a megőrzött munkahelyek száma együttesen 34 ezer körül alakult, de az ellenőrzési tapasztalatok szerint a programoknak inkább a munkahelymegőrzési hatása érvényesült. Indokolatlan kifizetést állapítottunk meg 117,5 M Ft értékben (feljelentést tettünk), hasznosítási problémákkal küzdő projekteket tártunk fel (3 projekt, mintegy 8 Mrd Ft), továbbá fenntarthatósági kockázatokra hívtuk fel a figyelmet és ezek megoldására intézkedést javasoltunk.

A felsőoktatás oktatási infrastruktúra-fejlesztési programja

A program középtávú ágazati célja az Európai Felsőoktatási Térséghez történő csatlakozás infrastrukturális feltételeinek mielőbbi megteremtése volt. Rövid távú, fiskális célként – a program PPP-konstrukcióban történő megvalósításának kiemelt indokaként – a fejlesztések államháztartáson kívüli elszámolhatósága jelent meg. A kockázatok megosztásáról nem rendelkezik jogszabály. A projektek egy részénél a magánpartnerek a rendelkezésre állás kockázatát üzemeltetési háttérszerződések megkötésével a közsférára hárították.

A projektek futamideje alatt az állami megrendelők bérleti-szolgáltatási díjat fizetnek a magánpartnernek a létesítmény használatáért, amelynek 50%-át a szakmai felügyeletet ellátó minisztérium átvállalta. Az oktatási infrastruktúra bérleti díjához történő hozzájárulás 2006-2010 között 14,9 Mrd Ft-tal terhelte az oktatásért felelős minisztérium költségvetését. A húszéves futamidejű program várhatóan további 96,6 Mrd Ft fejezeti szintű kötelezettségvállalást jelent. Értékeljük a jelentős közpénzfelhasználással, hosszú távú kötelezettségvállalással járó programok megalapozottságát, rámutattunk a létesítmények kihasználtságára, a projektek finanszírozhatóságát veszélyeztető kockázatokra.

A háziorvosi ellátás működése és pénzügyi feltételrendszere

A háziorvosi tevékenység költségvetési és társadalmi jelentősége miatt 475 önkormányzatnál végeztünk ellenőrzést, és közel 6000 háziorvost kerestünk meg kérdőíves felméréssel. A háziorvosi tevékenység finanszírozása 2010-ben közel 70 Mrd Ft-ot tett ki. Jelentésünkben rámutattunk, hogy a háziorvosi rendszer működését romló feltételrendszer mellett stagnáló minőségű ellátás jellemzi. A finanszírozási nehézségek, az elöregedő humán kapacitás és az emelkedő betöltetlen praxisszám az uniós átlaghoz való felzárkózás helyett az elért eredmények fenntarthatóságának kockázatát vetítik előre. Az alapellátás megerősítésének hangsúlyozása ellenére az ágazatirányító nem dolgozott ki a háziorvosi struktúrát megújító hosszú és középtávú fejlesztési tervet. Kimutattuk, hogy a praxisjog adás-vétele megoldatlan, akadály a orvosok nyugdíjba menetelének, a mobilitásnak, és részben oka a betöltetlen körzetszám növekedésének is.

Az önkormányzatok nem egységesen, egyesek erejükön felül, míg mások egyáltalán nem segítik a háziorvosi ellátást. A háziorvosi szerződések településenként eltérőek. Rámutattunk, hogy a megbetegedési és halálozási mutatók jelentős különbségeket mutatnak annak függvényében, hogy az adott település miképp illeszkedik a háziorvosi rendszerhez. (A kis lakosság számú tele-

püléseken a megbetegedési és halálozási mutatók rosszabbak). A finanszírozási rendszer nem ösztönzi a megelőzést.

A háziiorvosi ellátás működésének és pénzügyi feltételrendszerének ellenőrzéséről készített jelentésben foglaltak hozzájárultak ahhoz, hogy 2012. január 1-jétől az Országgyűlés módosította az önálló orvosi tevékenységről szóló 2000. évi II. törvényben a praxisjogot, és az önkormányzatok számára előírta, hogy a háziiorvosi tevékenység ellátására kötött feladat-ellátási szerződés legrövidebb időtartama 5 év lehet. A 2012. évi költségvetési törvényben a házi orvosok minőségi betegellátására nagyobb költségvetési támogatás áll rendelkezésre, mint korábban. A jelentést az Országgyűlés Egészségügyi Bizottsága tervezi megtárgyalni, valamint „alapanyagként” szolgál az alapellátás feladatainak újraértelmezéséhez.

A Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetése végrehajtása

A 2010. évi költségvetés végrehajtásáról szóló törvényjavaslat törvényességi, és adatainak megbízhatósági értékelése alapján megállapítottuk, hogy a 2010. évi költségvetési hiány az év második felében meghozott intézkedések eredményeként közel a tervezettnél megfelelően alakult. A makrogazdasági kockázatokra, az adóbevételek realizálhatóságának bizonytalanságára már a 2010. évi költségvetési törvényjavaslat véleményezése során felhívtuk a figyelmet, amelyet az adóbevételek 235,8 milliárd forint összegű elmaradása igazolt.

A költségvetés végrehajtásáról szóló törvényjavaslatban szereplő adatokon belül a nemzetgazdasági elszámolások kiadási és bevételi előirányzatainak teljesítési adatai a korlátozott minősítésű állami vagyonnal kapcsolatos bevételek és kiadások, valamint a lakástámogatások kivételével megbízhatóak voltak.

A fejezeteknél 39 pénzügyi szabályszerűségi ellenőrzést végeztünk, amelynek alapján a központi költségvetés fejezetei kiadási főösszege 50,3%-ának megbízhatóságát minősítettük. Az ellenőrzött beszámolókból 27 elfogadó minősítésű beszámolóból 15-nél fogalmaztunk meg figyelemfelhívó megjegyzést. Korlátozottan megbízható 10, elutasító minősítésű 2 beszámoló volt. A struktúraváltás és annak hatásai is befolyásolták a beszámolók megbízhatóságát. A minősített véleménnyel ellátott beszámolókból a feltárt hibák egy része a szerkezetváltással összefüggő szabályozási, nyilvántartási és a számviteli elszámolással kapcsolatos hiányosságokra is visszavezethető.

Az alapok állami adóhatóság által beszédett bevételi adatai megbízhatóságáról minden alapon elfogadó véleményt adtunk ki.

Jelentésünkben elsősorban a zárszámadási adatok megbízhatóságának és a pénzfelhasználások átláthatóságának erősítése, valamint az évek óta visszatérő tipikus hibák, hiányosságok megelőzése érdekében tettünk javaslatokat. Ajánlásainkban kiemelten szerepeltek a tartalékok kezelésével, az egészségügyi finanszírozás rendszerével, az Európai Unióval összefüggő költségvetési kapcsolatokkal, az állami vagyon kezelésével, a lakástámogatások folyósításával, a 4-es metró beruházással és a vezetés, a szervezés, a szabályozás és az ellenőrzés hatáskörének javításával kapcsolatos teendők.

Vélemény Magyarország 2012. évi költségvetési javaslatáról

Magyarország 2012. évi költségvetési törvényjavaslatának véleményezése során az ÁSZ-vélemény a törvényesség és megalapozottság kérdésére koncentrált. A helyszíni ellenőrzés időszakában hiányoztak a tervezési alapidokumentumok, nem álltak rendelkezésre az előirányzatok megalapozásához szükséges törvényjavaslatok, a kiadások elkövetkező évekre vonatkozó hatá-

sai. A közvetlen kiadási előirányzatok 87%-át minősítettük megalapozottnak. Az állami vagyonnal kapcsolatos kiadási előirányzatok 43%-a nem volt megalapozott, illetve megítélhető.

A korábbi 33,5%-hoz képest 27%-ra csökkent azoknak az adóbevételeknek az aránya, amelyekről nem állt módunkban véleményt mondani. Az adóbevételek 63,3%-át, teljesíthetőnek minősítettük, a 2011. évi 45,7%-kal szemben. Magas kockázatot 6,8%-uk, közepes kockázatot 2,9%-uk esetében jeleztünk. A Széll Kálmán Terv hét pontból álló intézkedési csomagja a 2012. évre 550,0 Mrd Ft-os megtakarítást tervezett. Alátámasztottság hiányában 388,0 Mrd Ft megtakarításról még részben sem tudtunk véleményt mondani.

A benyújtott törvényjavaslat a fejezeteknél a bevételeket és a kiadásokat érintően egyaránt több változást tartalmazott, amelynek tartalmára, okaira, megalapozottságára vonatkozóan nem rendelkezünk információval. A Vélemény készítésekor nem volt ismert a helyi önkormányzatokat érintő, közfeladat ellátását szabályozó új sarkalatos törvények tervezete, továbbá a szakmai törvények módosítása. Így ezek előirányzatokkal való összhangja nem volt megítélhető.

Az elkülönített állami pénzalapok esetében a Munkaerőpiaci Alap költségvetésében új előirányzatként megjelenő Startmunka-program célja, szabályozási háttere nem volt ismert, így a teljesíthetőségét minősíteni nem tudtuk. A Kutatási és Technológiai Innovációs Alap esetében megállapítottuk, hogy a tervezett költségvetési támogatás mellett nem valósul meg a törvényben rögzített „garanciális szabály”, amely szerint a befizetett innovációs járuléknak megfelelő összegben az állam is hozzájárul az alap forrásaihoz. A társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak költségvetése jelentős változásokat, profiltisztítást tartalmazott, például a Nyugdíjbiztosítási Alap költségvetéséből a korhatár alatti rokkantsági és baleseti rokkantsági nyugellátások, a rehabilitációs járadék előirányzatok az Egészségbiztosítási Alap költségvetésébe kerültek át.

Jeleztük, hogy a költségvetési törvényjavaslat tartalmának és formai követelményeinek teljes körű meghatározása lehetőséget adna annak áttekintésére, hogy melyek azok az információk, amelyek a költségvetési törvényjavaslat országgyűlési vitáját érdemben segítik.

A 2012-es költségvetésről szóló véleményünk október 14-ei benyújtását követően az Országgyűlés és a Kormány számos javaslatunkat figyelembe véve módosított a tervezeten. Az október végén elmondott expozéban az ÁSZ elnöke arról számolhatott be, hogy a Kormány a hiányosságok nagy részét orvosolta, a hiányzó adatokat pótolta. A Számvevőszéki és költségvetési bizottság előterjesztésére az Országgyűlés egy olyan javaslatot hagyott jóvá, amely a tartalékok nagy részét kilenc hónapra zárta, és ezzel az ÁSZ javaslatának megfelelően erősítette a költségvetési fegyelmet.

A térségek felzárkóztatására fordított pénzeszközök felhasználása

Az Országgyűlés már 1996-ban a területfejlesztés és a területrendezés egyik fő céljaként jelölte meg a fejlett és az elmaradott térségek, települések közötti jelentős különbségek mérséklését, amelynek megvalósításához az európai uniós források minden korábbinál nagyobb lehetőséget teremtettek. Megállapítottuk, hogy a térségek felzárkóztatása érdekében meghozott központi és helyi döntések, a kialakított szabályozási és támogatási rendszer nem járult hozzá eredményesen a kitűzött célok megvalósításához.

A gazdasági és a társadalmi különbségek kimutatható mértékben nem csökkentek, ahhoz a források hatékonyabb felhasználására, a területfejlesztés egyéb – pénzügyin kívüli – eszközeinek összehangoltabb és hangsúlyosabb alkalmazására lett volna szükség. Részeredmények az infrastrukturális fejlesztések területén mutathatóak ki. Az ellenőrzés feltárta a területfejlesztésről és

területrendezésről szóló törvény szabályozásra, beszámolásra vonatkozó előírásai végrehajtásának hiányosságait, továbbá a meglévő leghátrányosabb helyzetű eljárásrendben fel nem használható 29,8 milliárd Ft „szabad” forrást. Felhívtuk a figyelmet a felzárkóztatási célok kijelölésére, a célok és az eszközök összhangjának biztosítására, a monitoring rendszer hiányosságaira.

Az ÁSZ javaslatainak megfelelően a területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvény módosítása során felhatalmazást kapott a Kormány, hogy rendeletben állapítsa meg az európai uniós támogatások felhasználásának rendjét és a pénzfelhasználás részletes szabályait. A felelős miniszter számára a törvény előírta a kedvezményezett területek besorolásának négyévenkénti felülvizsgálatát, és szükség esetén módosítására vonatkozó javaslat megtételét.

A szakképzési hozzájárulás felhasználásának célszerűsége⁶

Az ellenőrzés feltárta, hogy a szakképzési hozzájárulás felhasználása nem hatékony és nem eredményes, ami a szabályozásban, valamint az ellenőrzések végrehajtásában rejlő hiányosságokra vezethető vissza. Az ellenőrzött – 2007-2010 közötti – időszakban a mintegy 270 Mrd Ft összegű pénzügyi forrásnak gyakorlati képzés szervezésére, azaz szakképzési célok megvalósítására közvetlenül mindössze egyharmadát, nem szakképzés-fejlesztési célok megvalósítására, illetve működési kiadásokra pedig egy nyolcadát fordították. A pénzügyi forrásnak több mint a feléről nem mutatható ki, hogy mekkora hányada szolgált szakképzési, illetve szakképzés-fejlesztési célokat.

A szakképzési hozzájárulásról szóló törvényjavaslatot novemberben fogadta el az Országgyűlés. A törvénytervezet általános indokolása szerint az új törvény megalkotását részben az ÁSZ akkor még folyamatban lévő vizsgálatának megállapításai tették szükségessé. A törvény rendelkezéseit az ÁSZ javaslataival összhangban alakították ki.

A Magyar Távirati Iroda Zrt. 2010. évi gazdálkodása

A Magyar Távirati Iroda Zrt. gazdasági tevékenységére kiterjedő ellenőrzési kötelezettséget törvény írta elő. Az ellenőrzést indokolta továbbá a Társaság működési környezetében 2010-ben végbemenő jelentős változás, amely szervezeti formájának tulajdonosi struktúrájának és ellenőrzési rendszerének átalakulását eredményezte.

Az ellenőrzés eredményeként felhívtuk a figyelmet arra, hogy a létrehozott Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap (MTVA) működtetésének szervezeti formája nincs meghatározva. Az MTVA-n keresztül a közszolgálati mediaszolgáltatók (pl. MTI Nonprofit Zrt.) feladatai ellátására és műsorszolgáltatásra biztosított támogatása – a szervezeti átalakulást megelőző időszakhoz hasonlóan –, a közszolgálati feladatokra jutó állami támogatás arányának konkrét megjelölése hiányában történik.

A 2009-2010-ben befejeződő autópálya beruházások

(M6 autópálya Dunaiújváros-Bóly közötti szakasz, az M60 autópálya Bóly-Pécs közötti szakasz, az M31 Gödöllői átkötés, az M43 autópálya három szakasza)

Az ellenőrzés során feltártuk, hogy az autópálya beruházások műszaki-gazdasági előkészítése nem volt hatékony. Az M6-os autópálya szakasznál a PPP-konstrukció költségelőnye a tervezett

⁶ A jelentés közzététele 2012 elejére húzódott át.

és mért forgalmi adatok alapján nem volt bizonyított az állami beruházással szemben, továbbá az autópálya szakaszon közlekedésbiztonsági kockázatok alakultak ki.

A beruházási folyamatok minden fázisában elfogadhatatlan mértékű volt a költségbecslések pontatlansága és az ütemtervek megbízhatatlansága. A projektek forrástervezését nem hangolták össze az évenkénti költségvetési tervezéssel, az uniós projektek több éves támogatási szerződésével és az uniós támogatások utófinanszírozási jellegével. A vonatkozó törvényi előírástól eltérő műszaki megoldás valósult meg a Maroslele-Makó szakaszon a 2x2 sávú autópálya megépítésével. A közpénzek hatékony felhasználásához fűződő állami érdekek az önkormányzati hatóságok, szabályozási döntések, valamint a régészeti feltárások során háttérbe szorulnak.

Az oktatási és kulturális ágazat irányítási rendszere, működése

Ellenőrzésünk során értékeltük, hogy az oktatási és a kulturális ágazatok irányítási, működési rendszere a 2006-2010 közötti időszakban biztosította-e a célszerű és eredményes feladatellátást. Az ellenőrzés megállapította, hogy a két ágazatra közép- és hosszú távú ágazati szakmai koncepciók, stratégiák nem készültek. A feladatokat és azok ellátásának rendjét az Oktatási és Kulturális Minisztérium (OKM) utasításai tartalmazták, amelyek azonban nem határozták meg pontosan a szakmai felügyeleti jogkör tartalmát, az egyértelmű felelősségi köröket. Ennek következtében a végrehajtás nehézkes, időben elhúzódó volt, ami csökkentette a szakmai felügyelet és a feladatellátás eredményességét.

Az oktatási és kulturális terület költségvetési intézményrendszerének 2006. évi átalakítását követően a szakmai feladatellátás szervezettebbé, átláthatóbbá vált, az OKM azonban azt nem értékelték, hogy az intézkedések nyomán a feladatellátás hatékonysága és eredményessége is javult-e. A Minisztérium a tulajdonosi, alapítói joggyakorlásból eredő feladatait formailag ellátta ugyan, de tartalmilag a gazdasági társaságok, közalapítványok minőségi szakmai feladatellátásának, működésének eredményes és hatékony rendszerét nem alakította ki.

A természeti katasztrófák megelőzésére, elhárítására, következményeinek felszámolására kialakított rendszerek

Az ellenőrzés fő feladata a 2009-2010. években bekövetkezett súlyos ár- és belvizek okozta veszélyhelyzet kapcsán a természeti katasztrófák elleni védekezés eredményességének értékelése volt. Felhívtuk a figyelmet a rendszer erősségeire (pl. centrális szervezet) és gyengeségeire (pl. szabályozás inkonzisztenciái); a szükséges szabályozási, szervezeti, működési, finanszírozási átalakításokra és a nemzetközi szabályrendszer adaptálásának fontosságára. Rámutattunk arra, hogy a hatékony védelem országos, valamint nemzetközi szinten egyaránt megkívánja a szereplők közötti kommunikációt, összehangolásukat, együttműködésüket és a karitatív szervezetek kiszámíthatóbb, előre lefektetett elveken alapuló bevonását.

A természeti katasztrófák megelőzésével kapcsolatos jelentésünk javaslatai nyomán a települési védekezési munkálatok irányításában a hivatásos katasztrófavédelmi szervek nagyobb szerepet kapnak, a polgármesterek munkáját pedig immár közbiztonsági referensek segítik. Súlyuknak megfelelő feladatok jutnak az önként jelentkező társadalmi és karitatív szervezeteknek is, kialakították a védekezésbe való bevonásuk hatásköri szabályait, a költségek megtérítésének rendszerét.

A Magyar Posta Zrt. gazdálkodása

Jelentésünkkel ráirányítottuk a figyelmet a postapiac 2013. január 1-jei liberalizációjára, a postapiaci stratégia jelentőségére, illetve a stratégia és a szabályozórendszer szükségességére a piaci szereplők liberalizációs alkalmazkodáshoz.

Megállapítottuk, hogy a Magyar Posta Zrt. állami vagyonban betöltött stratégiai szerepe nem volt tisztázott, azt a rövid távú költségvetési szemléletnek rendelték alá. Javasoltuk a postapiaci stratégia és a kapcsolódó szabályok mielőbbi előkészítését, a vagyonhasznosítási és a postapiaci stratégia összehangolását, valamint a Magyar Posta Zrt. stratégiai jövőképeinek meghatározását, és mindezek alapján a Magyar Posta Zrt. középtávú üzleti terveinek, eredményeinek és beruházásainak felülvizsgáztatását. A feltárt hiányosságokra tekintettel több területen szükségesnek tartottuk erősíteni a Magyar Posta kontrollrendszerét.

A munkaügyi és munkavédelmi ellenőrzés rendszere

A feketegazdaság visszaszorítása, a munkát végző személyek fizikai biztonságának, egészségvédelmének biztosítása a társadalom kiemelt törekvése, a munkaügyi és munkavédelmi szabályok megsértése súlyos következményekkel jár a munkavállalóra és a munkáltatóra, valamint a társadalomra egyaránt. Jelentésünkben felhívtuk a figyelmet arra, hogy a munkaügyi felügyelői létszám emelkedése ellenére a gazdálkodók fenyegetettsége, az ellenőri jelenlét nem erősödött, a feltárt feketefoglalkoztatási esetek száma 2007-2010 között drasztikusan csökkent.

A feketegazdaság visszaszorítása, a korrupciós kockázatok csökkentése érdekében javaslatot fogalmaztunk meg a hatósági ellenőrzés középtávú stratégiájának kidolgozására, az ellenőrzési kockázatokat (beleértve a korrupciós kockázatokat is) kezelő kiválasztási rendszer kialakítására, valamint a felügyelőktől elvárt ellenőrzési teljesítmény meghatározására.

A jelentés javaslatai alapján a nemzetgazdasági miniszter a törvényi előírásoknak megfelelően meghatározta és a Nemzetgazdasági Közlönyben közzétette a munkaügyi ellenőrzés irányelveit.

A légszennyezés ellen és a klímapolitika terén tett intézkedések hatása

A levegőbe kerülő károsító anyagok csökkentése és a klímaváltozás globális probléma. Ez indokolta, hogy a légszennyezés ellen és a klímapolitika terén tett intézkedések hatásának ellenőrzése keretében értékeljük a légszennyezés csökkentéséhez, illetve a klímavédelemhez kapcsolódó célkitűzések teljesülését, illetve feltárjuk ennek korlátait.

Megállapítottuk, hogy hazánk a légszennyezés csökkentése, illetve a klímavédelem körében vállalt nemzetközi kötelezettségeit, valamint az EU-irányelvekben meghatározott előírásokat alapvetően teljesítette. A kedvező gazdasági folyamatok és a fejlesztések eredményeként összességében a légszennyező anyagok, valamint az éghajlatváltozást befolyásoló üvegházhatású gázok, és ezen belül a szén-dioxid kibocsátások összességében csökkentek. Figyelmeztető ugyanakkor, hogy a közlekedés okozta szálló por és szén-dioxid kibocsátás nőtt.

Rámutatunk az intézkedések értékeléséhez szükséges indikátorok, mérések hiányosságaira, valamint a hatósági tevékenység megerősítésének szükségességére. Jelentésünk feltárta, hogy a Kiotói Jegyzőkönyv alapján kialakult nemzetközi emisszió kereskedelmi rendszer pénzügyi előnyeit hazánk nem teljes körűen használta ki, mert az eladható kibocsátási egységek közel 10%-át értékesítette. Ennek következtében a Zöld Beruházási Rendszer keretében az energiamegtakarításra, és ezzel a kibocsátás csökkentésre csak korlátozott pénzeszközök álltak rendelkezésre.

Az állami vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlással kapcsolatos 2010. évi tevékenységek

Az állami vagyonnal való gazdálkodást szabályozó vagyontörvény módosítása újraértelmezte az állami vagyongazdálkodás feladatát, az állami vagyon felett a tulajdonosi jogok és kötelezettségek összességének gyakorlását. Változott az állami vagyongazdálkodás szervezetrendszere, ezen keresztül az egyes vagyonszoportok kezelőjének személye. A Magyar Nemzeti Vagyonkezelő (MNV) Zrt. mellett tulajdonosi jogokat gyakorol a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet (NFA), valamint a Magyar Fejlesztési Bank (MFB) Zrt. A vagyontörvény, az új NFA-törvény és az MFB Zrt.-ről szóló törvény a tulajdonosi joggyakorlást érintő feladatokat egyes területeken nem szabályozzák egyértelműen.

Az MNV Zrt. vagyontörvényben megfogalmazott feladata a teljes állami vagyon nyilvántartásáról, és a hozzájuk kapcsolódó adatszolgáltatásról nem tud megvalósulni, mert az NFA-ra vonatkozó jogszabályok nem írják elő adatszolgáltatási kötelezettséget a vagyonról az MNV Zrt. felé. A nagy vagyoneérték képviselő országos közúti és vasúti beruházások aktiválása 2007-től kezdődően elmaradt, így azok az állami vagyon kimutatásában nem jelennek meg.

Az állami vagyonnal való gazdálkodás átláthatóságának és hatékonyságának kiinduló pontja a megbízható, valós és egységes vagyonnyilvántartás, amit az MNV Zrt. egy új nyilvántartási rendszer bevezetésével kíván biztosítani. Ezzel kapcsolatosan munkaanyagok készültek, részletes, elfogadott szakmai koncepció 2011 közepéig nem készült.

A helyi önkormányzatok pénzügyi helyzetének és gazdálkodási rendszerének 2011. évi ellenőrzése

Az ÁSZ stratégiája a helyi önkormányzatok ellenőrzésében a pénzügyi kockázatok feltárására⁷ helyezi a hangsúlyt. A kockázatelemzés a megyei önkormányzatok pénzügyi egyensúlyi helyzetét találta a legveszélyeztetettebbnek, ezért e kör valamennyi önkormányzatánál indult ellenőrzés. Az ellenőrzési tapasztalatok a helyi önkormányzati rendszer egésze és a lakosság közszolgáltatásokkal történő ellátása szempontjából a középszinten működő önkormányzatok pénzügyi helyzetének elemzését vonták előtérbe. Ezért az ellenőrzés a megyei jogú városoknál folytatódott, teljes körűen. Ezen ellenőrzésekkel párhuzamosan folyó, a Fővárosi Önkormányzatra irányuló ellenőrzésen belül is kiemelt cél volt a pénzügyi helyzet megítélése.

Az eladósodás veszélyét a városi önkormányzatoknál is tapasztaltuk. Ezért tanúsítványok segítségével áttekintettük a 304 város pénzügyi egyensúlyi állapotát, majd reprezentatív mintavétellel kiválasztott 63 önkormányzatnál helyszíni ellenőrzést végeztünk. A különböző önkormányzati szintek pénzügyi helyzetének ellenőrzéséről szóló összegző jelentésünket a 2012. év első negyedévében tettük közzé.

Az önkormányzatok pénzügyi egyensúlyi helyzete 2007-2010 között romlott, a pénzügyi egyensúlyi helyzetet jellemző mutatószámok együttesen és az egyes önkormányzati típusoknál külön-külön is kedvezőtlenül változtak. A pénzügyi egyensúly megbomlásához hozzájárult a megyei önkormányzatoknál a központi forrásszabályozás kedvezőtlen változása, míg a megyei jogú városi és a városi önkormányzatoknál a központi költségvetési kapcsolatokból származó bevételek csökkenése, a folyó kiadások folyó bevételek növekedési ütemét meghaladó mértékű emelkedé-

⁷ A helyi önkormányzatok pénzügyi helyzetének 2011. évi ellenőrzése során az önkormányzatok pénzügyi helyzetének, kockázatainak, valamint adósság kezelésének értékelésénél egy új módszert, a CLF módszert alkalmaztuk. A CLF módszer következetesen elkülöníti a folyó (önkormányzati feladatokkal kapcsolatos közvetlen működtetési) és a felhalmozási (vagyonnal kapcsolatos) költségvetés bevételeit és kiadásait, azok költségvetési egyenlegeit.

se, valamint 2010-től az adósságtörlesztésre teljesített kiadások növekedése. A városok pénzügyi helyzetére kedvezőtlen hatással volt az EU-s pályázati lehetőségek által kiváltott fokozott beruházási tevékenység.

A fejlesztéshez és részben a működéshez szükséges forrásokat hitelekkel, majd egyre inkább kötvénykibocsátásból szerezték meg. A deviza alapú kötvénykibocsátás a 2007-2008. években ismert kamat és árfolyam kondíciók mellett előnyösebb megoldást kínált a hosszú lejáratú hitel-felvétellel szemben. Az önkormányzatok 2010. év végén fennálló kötvény és hiteltartozásának 85%-a a 2014-től kezdődő időszakot terheli, amely a jelenlegi kondíciók ismeretében jelentős árfolyam- és kamatkockázatot jelent.

Ellenőrzési tapasztalatainkkal hozzá kívántunk járulni az önkormányzati rendszer és finanszírozásának átalakítási munkálataihoz. Ezért az ÁSZ elnöke levelében a közép szint ellenőrzése alapján már az ellenőrzések lezárása előtt, 2011 novemberében ráirányította a Kormány figyelmét a pénzügyi egyensúly megteremtése, fenntartása érdekében az önkormányzati felelősség erőteljes érvényesítését szolgáló szabályok megalkotására, valamint a feladat- és hatáskörök áttekintésére, az állami és az önkormányzati kötelező feladatok, valamint a finanszírozási felelősség egyértelmű elhatárolására.

A) A megyei önkormányzatok pénzügyi helyzetének 2011. évi ellenőrzése (19 jelentés)

A 19 megyei önkormányzatnál egy időben lefolytatott ellenőrzés megállapította, hogy a kötelezően ellátandó feladatok változásával nem állt arányban az állami hozzájárulások, támogatások kétharmadára történt csökkenése az ellenőrzött időszakban. A törvényi módosítások, az ingatlanforgalom visszaesése következtében az illetékbevételek közel felére csökkentek.

A megbomlott pénzügyi egyensúlyt a megyei önkormányzatok döntő többsége bevételnövelő és kiadáscsökkentő intézkedésekkel nem tudta helyreállítani. A kibocsátott kötvények, felvett hitelek miatt az önkormányzatok pénzügyi intézetek felé fennálló kötelezettségei az áttekintett időszakban megduplázódtak. Az adósságállomány 30%-a folyó kiadásokat finanszírozott, ennek közel fele hosszú lejáratú kötelezettség volt. A működés szempontjából magas kockázatú tényező volt a szállítói tartozás folyamatos fennállása, melyből a kórházak lejárt tartozása volt a meghatározó. A folyamatban lévő beruházások forrásait döntően EU-s támogatásból, részben a kötvénykibocsátásból meglévő tartalékból biztosították.

Az ÁSZ a helyszíni ellenőrzést még 2011 nyarán végezte, megállapításait, javaslatait az akkor hatályos jogszabályi környezet figyelembevételével fogalmazta meg. 2012. január 1-jével azonban hatályba lépett az új szabályozás, amely jelentősen leszűkítette a megyei önkormányzatok feladatkörét és vagyonát, az állam pedig átvállalta a megyei önkormányzatok kötelezettségeit.

B) A megyei jogú városi önkormányzatok pénzügyi helyzetének 2011. évi ellenőrzése (23 jelentés)

A 23 megyei jogú városi önkormányzatnál egyidejűleg lefolytatott ellenőrzés rámutatott arra, hogy a kötelező feladatok ellátását a központi költségvetési kapcsolatokból származó források, továbbá az illetékbevételek csökkenő mértékben támogatták. A gazdasági válság hatására az iparüzési adóbevételek korábbi dinamikus növekedése lelassult, ezáltal a működési jövedelem a beruházások forrásául kevésbé tudott szolgálni.

A működés szempontjából magas volt a kockázata annak, hogy a növekvő mértékű lejárt határidejű szállítói tartozásokat nem tudják megfizetni. A fejlesztések finanszírozási kockázata mellett a megvalósult létesítmények működtetésében, fenntartásában is számottevő volt a bizonyta-

lanság. Jelentős az eszközök állagromlásából, a pótlási kötelezettség elhalasztásából felhalmozódott rejtett adósság is.

A hosszú lejáratú kötelezettségek finanszírozhatósága az önkormányzatok egy részénél kockázatot jelentett, főként a devizában fennálló kötelezettségek miatti árfolyamkitettség miatt. A hitel-szerződésekben a bankok által megkövetelt biztosítékok között az önkormányzatok egyharmadánál az Ötv.-vel ellentétesen a törzsvagyton körébe tartozó (forgalomképtelen, illetve korlátozottan forgalomképes) ingatlanok is szerepeltek.

A megyei jogú városok működési, beruházási és legfőképpen a hosszú lejáratú pénzügyi kötelezettségeinek teljesítésével kapcsolatos pénzügyi kockázatokat elemezve az ÁSZ az önkormányzatoknak megküldött jelentésben kilenc önkormányzatnál azonnal ható intézkedéseket tartott szükségesnek, középtávon ható intézkedéseket javasolt nyolc önkormányzat, a pénzügyi egyensúly hosszú távon megőrzését javasolta hat önkormányzat részére.

C) „Pilot” ellenőrzések (4 jelentés)

A 2011. évben „pilot” ellenőrzések is indultak a helyi önkormányzatok gazdálkodási rendszerének szélesebb körben történő ellenőrzésére. A kiválasztás kockázatelemzés alapján történt. Ennek során a pénzügyi helyzet megítélésén túl cél volt a vagyongazdálkodás szabályosságának, valamint a tulajdonosi felelősség érvényesítésének értékelése a közfeladatok ellátásában résztvevő többségi tulajdonban lévő gazdasági társaságoknál. Cél volt továbbá a helyi önkormányzati ellenőrzések továbbviteléhez gyakorlati tapasztalatok szerzése is.

A „pilot” ellenőrzések közül 2011-ben négy ellenőrzésről készült jelentés, további nyolc ellenőrzésről 2012 áprilisában adtuk közre a jelentéseket.

Az ellenőrzött önkormányzatoknál a kockázatelemzést visszaigazolták a tapasztalatok. Nem voltak megfelelőek a pénzügyi egyensúly javítását célzó intézkedések. Rá kellett mutatni a belső kontrollok kiépítésének és működtetésének hiányosságaira is, amelyek kockázatot jelentettek a vagyongazdálkodási feladatok végrehajtásában. Eredménytelennek lehetett értékelni a tulajdonosi felelősség érvényesítését is.

Budapest Főváros Önkormányzata költségvetési és pénzügyi helyzetének elemzése

Míg a megyék, megyei jogú városok, fővárosi kerületek és a városok átfogó ellenőrzését választási ciklusonként elvégezte az ÁSZ, addig az ország legnagyobb vagyonával rendelkező Fővárosi önkormányzat átfogó ellenőrzése 2011-ig nem történt meg.

Az ellenőrzés feltárta a fejlesztések kockázatait: források szűkülése (a nettó működési jövedelem csökkent); PPP-konstrukció előnytelen volta (a Közraktárak projekt esetében 13,2 milliárd Ft értékű indokolatlan kötelezettségvállalás, 9 milliárd Ft értékű célszerűtlen kezességvállalás); a költségvetés tervezésnél a belső kontrollok működésének hiányosságait, mert a kontrollok nem akadályozták meg, illetve nem tárták fel a lényeges hibákat; a közérdekű adatok közzétételi kötelezettségének hiányos teljesítését.

Az ellenőrzés ráirányította a figyelmet, hogy a kiadáscsökkentő és a bevételnövelő intézkedések hatása csekély, a számítógépterem biztonsági, vagyonvédelmi hiányosságai jelentősek, valamint nagyon kockázatosak az önkormányzat és gazdasági társaságai pénzügyi-gazdasági kapcsolatai (különösen a BKV tekintetében). Felhívtuk a figyelmet a közútfenntartási feladatoknál a szerződés szerinti elszámolási rend célszerűtlenségére; a helyszíni ellenőrzés hiányára; a közutak használati értéke fennmaradásának fontosságára (a közúthálózat értéke 656 milliárd Ft).

A Fővárosi Önkormányzatot és a kerületi önkormányzatokat osztottan megillető bevételek 2011. évi megosztása⁸

Törvényben előírt kötelező feladata az ÁSZ-nak a forrásmegosztási rendelet felülvizsgálata. Az ellenőrzés megállapította, hogy a rendeletben – helytelenül – a Fővárosi önkormányzatot megillető forrást 379 millió forinttal magasabb értékben állapították meg, míg a kerületek részesedése ugyanennyivel kevesebb lett. A működési kiadási forráshiányra rendelkezésre álló összeget is a szükségesnél 600 millió forinttal alacsonyabb összegben vették számításra. Az idegenforgalmi bevételek megosztására vonatkozó eljárási szabályok hiányában nem állapíthatóak meg az egyes kerületi önkormányzatokat megillető részesedések összegei, ezért törvénymódosításra van szükség.

A Budapesti Közlekedési Zrt. gazdálkodása⁹

A Budapest Főváros Önkormányzata gazdálkodásának ellenőrzése rámutatott arra, hogy a BKV eladósodása (2010. december 31-i adósságállomány 78 milliárd Ft volt) jelentős kockázatot jelent az önkormányzat pénzügyi egyensúlya tekintetében. Az ÁSZ-nak nem volt jogosítványa az önkormányzati tulajdonban levő gazdasági társaságok ellenőrzésére. Ezt a jogosultságot törvénymódosítással 2011. január 1-jétől kapta meg az intézmény.

Az ellenőrzés feltárta, hogy a Fővárosi önkormányzat nem tett eleget a szerződésben vállalt fizetési kötelezettségének, és nem fizette ki az általa megrendelt, és a BKV által teljesített szolgáltatás teljes ellenértékét. Ehelyett a tulajdonosi joggyakorlással felhatalmazott bizottságok jóváhagyták, hogy a BKV tervezett veszteségeit hitelfelvétellel, hitelmegújítással, illetve folyószámla hitelkeret igénybevételével finanszírozza. A bizottságok a döntésekről a Közgyűlést annak ellenére nem tájékoztatták, hogy ezek az ügyletek a BKV gazdálkodásában kockázatot és többlet kamatkiadást – 2002 és 2010 között összesen 41,4 milliárd Ft-ot – jelentettek. A BKV vezérigazgatói sem érvényesítették a szerződésből eredő jogokat. Az elmaradt fejlesztések miatt a járműállomány műszaki állapota forgalombiztonsági kockázatot jelent. A pénzügyi egyensúly fenntarthatóságának alapvető követelménye, hogy a BKV ráfordításai a bevételekben megtérüljenek, és a hitelek visszafizetése is a bevételekből legyen biztosítható.

A jelentés megállapításai rövid időn belül hasznosultak, ugyanis a Fővárosi önkormányzat jelentős saját forrást biztosított a 2012. év elején a BKV működéséhez, és a Kormányval folytatott tárgyalások során is figyelemmel voltak a számvevőszéki megállapításokra.

A helyi önkormányzatok fejlesztési célú támogatási rendszere

Ellenőrzésünk során a helyi önkormányzatok tisztán hazai forrású fejlesztési célú támogatási rendszerének az Országgyűlés által meghatározott fejlesztési célokhoz való hozzájárulásának eredményességét és hatékonyságát értékeltük. Megállapítottuk, hogy az Országgyűlés által megfogalmazott követelmény a fejlesztési célú támogatások összehangolására nem érvényesült, a támogatások a pályázati célok és formák folyamatos változása miatt az önkormányzatok számára hosszabb távra nem voltak tervezhetőek.

A támogatásoktól elvárt eredmények és az értékelésére alkalmas indikátorok nem kerültek meghatározásra, a célok teljesítésének értékelése egységes monitoring rendszer hiányában nem való-

⁸ A jelentés közzététele 2012 elejére húzódott át.

⁹ A jelentés közzététele 2012 elejére húzódott át.

sult meg. A monitoring rendszer kialakítására vonatkozó kormányrendelet 2010-ben megjelent, a támogatások összehangolását biztosító információs rendszer még mindig hiányzik.

A helyi önkormányzatok elsősorban azokat a fejlesztéseket valósították meg, melyekhez támogatást lehetett igényelni, az üzemeltetés hosszú távú költségeit azonban az önkormányzatok több mint kétharmada nem mérte fel. Az önkormányzatok harmada a támogatások utófinanszírozási rendszere miatt hitelt vett fel. Összességében a támogatási rendszer sokcsatornás jellege, elaprózottsága, széttagoltsága és rossz átláthatósága miatt nem volt hatékony.

1.3. Az ellenőrzéseket támogató jogi tevékenység, valamint együttműködés a hatóságokkal

Az ÁSZ-törvény az ellenőrzések hatékonyságát, a megállapítások hasznosulását segítő intézményeket vezetett be: a javaslatok kikényszeríthetőségét biztosító intézkedési terv készítési közzétettséget és a figyelemfelhívó levél intézményét.

A feladatok változása a jogi tevékenységet érintő szemléletváltozást követelt. A javaslatok számonkérésének jogi konzekvenciájára tekintettel hangsúlyos feladat lett a javaslatok jogi alátámasztottságának, jogszerűségének biztosítása, továbbá a figyelemfelhívó levelek tartalmi és formai megfelelésének elősegítése, ellenőrzése.

Az ÁSZ-törvény megváltoztatta a számvéveszéki ellenőrzésekkel összefüggésben külső szerveknél kezdeményezett eljárásokra vonatkozó rendszer logikáját is: a törvény 1. §-ának (5) bekezdése által biztosított általános felhatalmazással élve az ÁSZ nem tesz szükségszerűen feljelentést, hanem az általa feltárt, de ellenőrzési eszközeivel teljes körűen meg nem ítéltető felelőségi kérdések tisztázása érdekében – már a helyszíni ellenőrzés szakaszában, közvetlenül – az illetékes hatósághoz fordulhat.

A közpénzek szabályszerűtlen felhasználásához kapcsolódó büntetőjogi felelősségre vonás elősegítése érdekében az ÁSZ a 2011. évben – vagyon elleni bűncselekmények (hűtlen, illetve hanyag kezelés) miatt – 4 esetben tett feljelentést az alábbi ellenőrzési témákkal összefüggésben:

- a) Nemzeti LEADER központ létrehozása, Magyarországi LEADER Közhasznú Egyesület támogatása
- b) Budapest Főváros Önkormányzata – Közraktár PPP
- c) Gyöngyöspata Község Önkormányzata
- d) Budapesti Közlekedési Zrt.

A rendelkezésünkre álló információk szerint az ÁSZ által tett feljelentések alapján az a) és b) esetekben megindult és jelenleg is folyamatban van a nyomozás, a c) és d) esetekben az illetékes nyomozó hatóság elrendelte a nyomozást, azonban c) esetben bűncselekmény hiányában megszüntette azt. A d) esetben a BRFK a tanúkihallgatások során ismertté vált körülmények alapján feltételezett vagyoni hátrány mértéke miatt áttette az ügyet a Nemzeti Nyomozó Irodához.

Az ÁSZ a 2011. évben 2 esetben élt a tájékoztatás eszközével az illetékes ügyészség felé.

Az ÁSZ jelentései nyilvánosságának, honlapon történő hozzáférhetőségének biztosításával, valamint a – korábbi évek viszonylatában egyre nagyobb számban érkező – hatósági megkeresések teljesítésével jelentősen támogatja a büntető eljárásokban közreműködő szervek tevékenységét.

Tapasztalataink szerint a nyomozó hatóságok (rendőrség szervei, ügyészségek, stb.) feladatellátásuk során nagymértékben támaszkodnak a vizsgálati jelentésekre.

Az ÁSZ a tárgyévi összesen 47 megkeresésre vonatkozó adatszolgáltatási kötelezettségének válasszlevéllel, 34 esetben ezen túlmenően a lefolytatott vizsgálat során tudomására jutott tényeket tartalmazó dokumentumok megküldésével tett eleget.

Az ÁSZ a tárgyévben 2 jogorvoslati eljárást kezdeményezett közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzése miatt az alábbi ajánlatkérőkkel szemben:

- a) Gyöngyöspata Község Önkormányzata
- b) Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala

A Közbeszerzési Döntőbizottság az a) esetben határozatával megállapította a jogsértést, a b) esetben a jogsértés megállapításán túl 100.000 Ft bírság megfizetésére kötelezte a jogsértőt.

2. A számvevőszéki munka hasznosulása

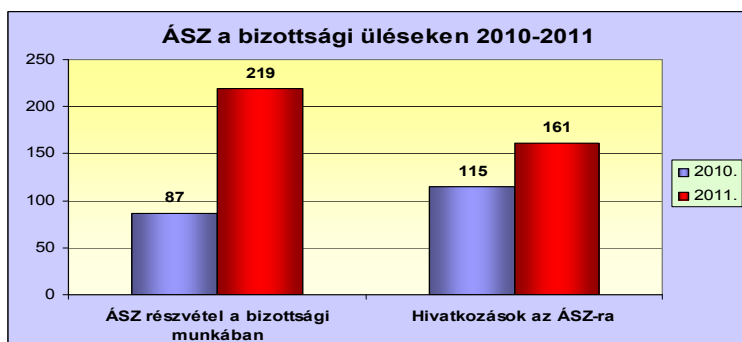
2.1. Az Országgyűléssel való együttműködésben

Munkánk hasznosulásának alapkövetelménye, hogy jelentéseink és megállapításaink eljussanak a képviselőkhöz, hivatkozási pontként szolgáljanak a törvényalkotási munkában, és beépüljenek az új jogszabályokba.



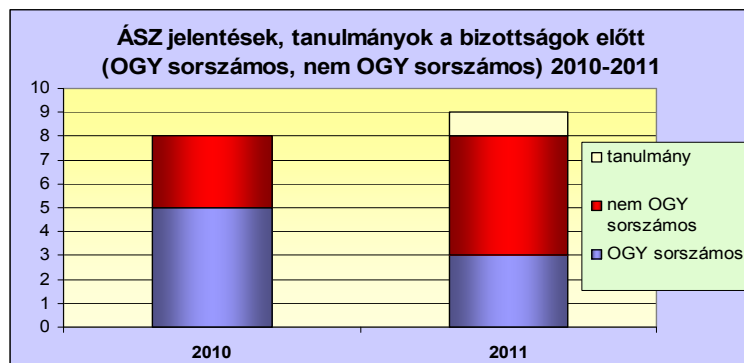
2011-ben aktív évet zárt az Országgyűlés, a benyújtott irományok száma megkétszereződött. 2010-ben 5570 irományból 175 említette meg az ÁSZ-t, 2011-ben 10 ezerből 500, vagyis nem csak számszerűen, hanem arányaiban is nőtt az ÁSZ-ementések száma.

Az országgyűlési bizottságok munkájának támogatása



Az ÁSZ munkatársai 2011-ben összesen 219 bizottsági ülésen vettek részt, és több mint 50 alkalommal hozzászólásaikkal segítették a bizottsági munkát. Jelentéseinkre, megállapításainkra összesen 161 bizottsági ülésen hivatkoztak.

A képviselők munkájának támogatása érdekében tematikus összeállításokat, háttéranyagokat készítettünk többek között a tavaszi és az őszi törvényalkotási programokhoz, a sarkalatos törvényekhez – külön az önkormányzati törvény vitájához –, a Széll Kálmán Tervhez, valamint az Innovációs és fejlesztési eseti bizottsághoz tartozó témakörben.



2011-ben összesen nyolc jelentést és egy tanulmányt tárgyaltak meg önálló napirendi pont keretében a bizottságok és az albizottságok, melyből öt nem a törvényi előírások alapján kötelezően benyújtandó jelentés volt, hanem a bizottságok önálló döntés alapján vették napirendjükre.

A Foglalkoztatási bizottság napirendjére vette a felnőttképzéssel foglalkozó jelentésünket, az új felnőttképzési törvény kialakítása az ÁSZ javaslatának figyelembevételével kezdődött meg. Megvitatták továbbá a Nemzeti Fejlesztési Terv végrehajtásáról szóló jelentésünket, valamint a megváltozott munkaképességű személyek támogatási rendszeréről szóló tanulmányt.

Az Egészségügyi bizottság ellenőrző albizottsága ajánlást fogadott el az egynapos sebészeti ellátásról szóló jelentésünk javaslatainak mielőbbi végrehajtására.

Az Önkormányzati és a Honvédelmi bizottság a katasztrófavédelemről szóló törvényjavaslat tárgyalásakor napirendre vette az ÁSZ vonatkozó jelentését.

A Számvevőszéki és költségvetési bizottság az MNB 2010. évi tevékenységéről szóló jelentésének általános vitára való alkalmassága eldöntéséhez kérte az MNB-t, hogy a vonatkozó ÁSZ jelentés megállapításainak figyelembevételével egyszítse ki beszámolóját.

A MÁV Zrt. jelenlegi gazdasági helyzetéhez vezető, 2002-2010 közötti döntések vizsgálatára létrehozott bizottság jelentésében felhasználta a vasúti közlekedés korszerűsítésének ellenőrzéséről szóló, valamint a tartósan veszteséges állami tulajdonú gazdasági társaságok gazdálkodásának ellenőrzéséről szóló ÁSZ jelentéseket.

A Számvevőszéki és költségvetési bizottság 2002-2010 közötti államadósság-növekedés okait vizsgáló albizottsága márciusban meghallgatta az ÁSZ képviselőjét, aki ismertette a vonatkozó ellenőrzések tapasztalatait, melyek később beépültek az albizottság júliusi jelentésébe.

Az ÁSZ 2010. évi tevékenységéről szóló Tájékoztatót öt bizottság tárgyalta külön napirendi pont keretében.

A Számvevőszéki és költségvetési bizottság elmúlt nyolc év kormányzati intézkedéseit vizsgáló albizottsága állásfoglalásában javaslatot tett az ÁSZ bevonására a további vizsgálatokba.

Közreműködés a Magyar Program részeként indított deregulációs folyamatban

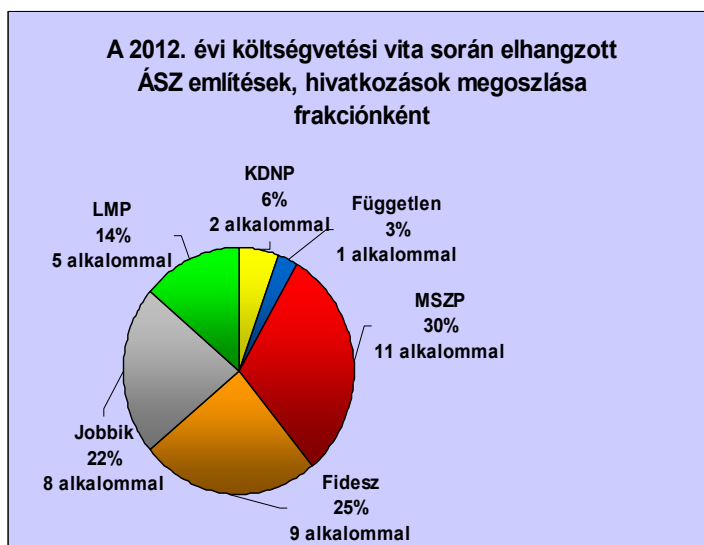
A Magyar Program részeként indított deregulációs folyamat célkitűzéseit szem előtt tartva az ÁSZ munkatársai 2011 őszen megkezdték a még hatályban lévő, 1990. január 1. és 2010. május 14. (a jelenlegi Országgyűlés megalakulása) közötti időszakban hozott országgyűlési határozatok

áttekintését. A tájékozódás célja annak számbavétele volt, hogy melyek azok az országgyűlési határozatok, amelyek az ÁSZ részére feladatot írnak elő, a Számvevőszék részéről tájékoztatást fogadnak el, vagy bármely más módon érintik az ÁSZ tevékenységét. A felülvizsgálat során 76 olyan országgyűlési határozatot találtunk, amely valamilyen összefüggésben érinti az ÁSZ-t (feladatot állapít meg a szervezet számára, ellenőrzésre kéri fel, hivatkozik jelentésére, ellenőrzési feladatkörét említi stb.). Azonban ezek közül csak 26 van közvetlenül hatással az ÁSZ feladatára, alaptevékenységére, működési rendjére. Megítélésünk szerint az előzőekben említett határozatok között több olyan van, amely már tényleges jogi tartalommal nem rendelkezik és ezért hatályban tartása a továbbiakban nem szükséges.

A felülvizsgálat eredményeként összeállítottuk azon országgyűlési határozatok jegyzékét, amelyek hatályon kívül helyezése kezdeményezését javasoltuk az Országgyűlés Számvevőszéki és költségvetési bizottságának. (A bizottságnak megküldött javaslatot a melléklet tartalmazza.)

Az ÁSZ mint hivatkozási pont

2011-ben a 98 országgyűlési ülésnapból 80 ülésnapon hivatkoztak a képviselők az ÁSZ jelentéseire, tevékenységére. A plenáris üléseken az ÁSZ elnöke, alelnöke 17 alkalommal jelent meg, és 6 alkalommal szólalt fel. A jelentésekhez kapcsolódó expozék mellett az ÁSZ elnöke felszólalt a számvevőszéki törvény és az önkormányzati törvény vitája során, valamint egy azonnali kérdésre is válaszolt. A plenáris ülésen megtárgyalt jelentéseink közül a legnagyobb figyelem a 2012. évi költségvetési véleményre irányult.



A költségvetési törvényjavaslat és a kapcsolódó ÁSZ Vélemény, valamint a megalapozó törvények általános vitáján 26 képviselő közel 40 felszólalása során hangzott el ÁSZ említés, vagy hivatkozás. Az ÁSZ véleményének pártatlanságát mutatja, hogy mind kormánypárti, mind ellenzéki képviselők felhasználták érvelésükhöz az ÁSZ jelentésben foglaltakat, abból szó szerint is idéztek. A hivatkozások nagy száma mutatja, hogy a képviselők az ÁSZ jelentéseket hiteles szakmai forrásnak tekintik.

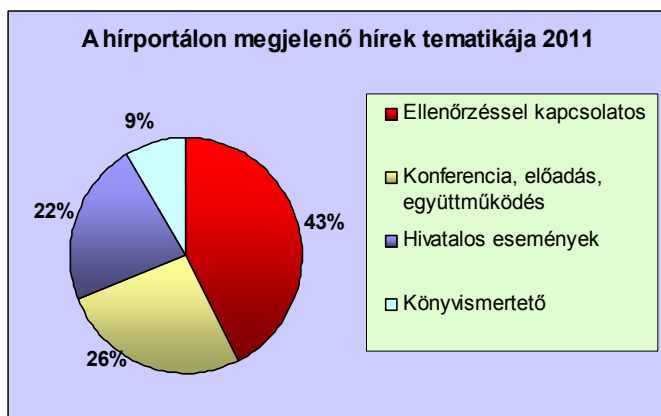
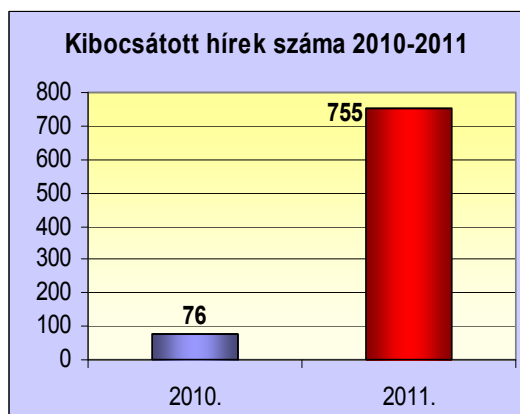
2.2. Társadalmi szinten

Hiteles információk első kézből

Az ÁSZ munkájának hasznosulásához elengedhetetlen, hogy a szervezet első kézből és hitelesen informálja a döntéshozókat és az adófizető állampolgárokat. Az ÁSZ jelentéseit, szakmai dokumentumait, illetve a törvényi kötelezettség alapján közzéteendő adatokat és információkat az ÁSZ hivatalos honlapjáról (www.asz.hu) lehet letölteni, de az ÁSZ ezen túlmenően egyéb kommunikációs csatornákat is használ.

Az átláthatóság és elszámoltathatóság jegyében az ÁSZ működéséről, eseményeiről, szakmai munkájáról részletesen számot adunk. Ennek érdekében létrehoztuk az ÁSZ Hírportálját

(www.aszhirportal.hu), amelynek köszönhetően 10-szeresére nőtt a Számvevőszékről megjelent saját forrású hírek száma. Az ÁSZ portfóliójához tartozik a Domokos László hírportál is, amely az ÁSZ-elnök társadalmi szerepvállalását hivatott bemutatni.



Célunk, hogy a közvélemény, a média, a szakma és az Országgyűlés az ÁSZ online felületeit tájékoztató pontnak tekintse. Nemzetközileg egyedülálló, hogy a hírekről, eseményekről a résztvevők, az ellenőrzésről pedig maguk a számvevők tájékoztatnak, így a rólunk szóló hírek forrásává válhatunk. A Hírportál példa nélküli transzparenciát jelent az ÁSZ működése szempontjából, az adófizetők napi szinten láthatják, hogy miképp hasznosítja adóforintjaikat a szervezet. A felmerülő felhasználói igényeket egész évben figyelemmel kísértük, a portált ezeknek megfelelően folyamatosan fejlesztettük.

A Hírportálon összesen 507 hír jelent meg 2011-ben. Ennek közel a fele az ellenőrzésekhez kapcsolódott, másik felét pedig a nemzetközi eseményekről, konferenciákról, előadásokról és együttműködésekről, valamint a hivatalos eseményekről, látogatásokról szóló hírek alkották.

2011-ben 48.035-en látogatták meg az ÁSZ Hírportált. Kiugró látogatói számot hozott a megyei jogú városokról szóló és a vidéki sajtó igényeihez igazított elektronikus sajtótájékoztató.

Megújított hivatalos honlap

2011-ben sor került az ÁSZ hivatalos honlapjának technológiai megújítására. Ennek eredményeként a honlapra helyezett tartalmakat az internetes keresőmotorok megtalálják, találati listájukban előre sorolják. A honlapra látogatókat részletes keresést lehetővé tevő keresési ablak segíti, amely az optimalizáláshoz hasonlóan azt szolgálja, hogy a felhasználók könnyen megtalálhassák az őket érdeklő tartalmakat. Átalakítottuk az ÁSZ honlapjának „szakmai kutatás, fejlesztés” menüpontját, így az ÁSZ-munkatársak szakmai anyagainak közzététele teljes körűen és rendszeresen történik. Virtuális sajtósobát alakítottunk ki, ahol sajtótájékoztatóink adatai, illetve sajtóközleményeink és sajtó-összefoglalóink egyszerűen elérhetőek.

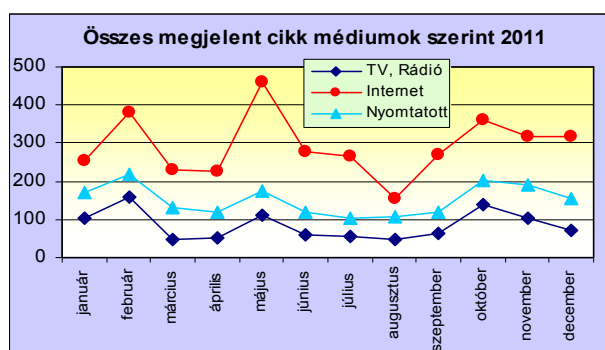
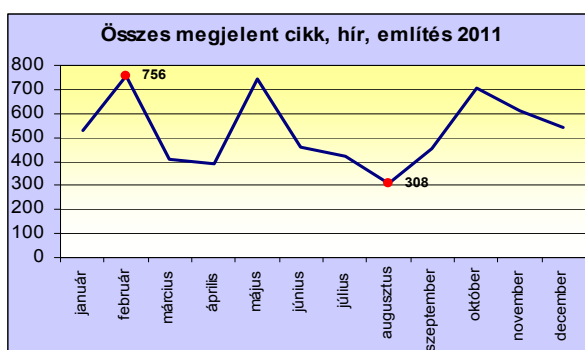
2011 októberétől a letöltési és látogatottsági adatokról részletes információk állnak rendelkezésre. Ezek szerint a jelentések mellett nagy az érdeklődés az ÁSZ szakmai-tudományos tevékenysége iránt. Október és december között az ÁSZ jelentéseit 5564 alkalommal, a Pénzügyi Szemle számait és cikkeit pedig 3906 alkalommal töltötték le külsős IP címről. A szakmai-tudományos tevékenység jelentőségét mutatja, hogy az ÁSZ angol nyelvű honlapjáról a Pénzügyi Szemle angol változatát többször töltötték le, mint a jelentések összefoglalóit.

Kvantitatív és kvalitatív elemzések

2011-ben 29 időpontban 69 sajtótájékoztatót tartottunk, ami több mint háromszorosa a korábbi évek átlagának. Ez a kiemelkedően magas szám nagy részben az önkormányzati középszint jelentéseinél alkalmazott „elektronikus” sajtótájékoztató hozadéka. Ennek a teljesen újszerű, közvetlen tájékoztatási formának köszönhetően két időpontban összesen 42 sajtótájékoztatót tartottunk, külön-külön tájékoztatva az adott megye, megyei jogú város helyi médiumait.

Az ÁSZ-szal kapcsolatban összesen 6337 hír jelent meg. Az eredmények értékelésénél kvantitatív és kvalitatív módszereket is alkalmaztunk, mértük a hírek számán túl azok tartalmát, illetve forrásmegoszlását is. Így számba véve a média-megjelenéseket a hírek mintegy 3%-a volt negatív hangvételűnek tekinthető, az eredeti (számvevőszéki) forrásból származó hírek aránya pedig mintegy 40%.

Az ÁSZ Stratégia bemutatása, az Integritás-projekt, az új ÁSZ-törvény, a 2012-es költségvetés véleményezése, illetve a megyék és megyei jogú városok ellenőrzése hozott kiemelkedő hírszámot.



Évek óta tartó trend, hogy csak az interneten annyi hír jelenik meg az ÁSZ-ról, mint a nyomtatott sajtótermékekben, rádiókban és televíziókban együttvéve. Az internetes túlsúlyból adódik, hogy az online terület kiemelt figyelmet kap a kommunikációnkban.

Növekvő szakmai-tudományos elismertség

Az év szakmai-tudományos szempontból is komoly előrelépést és megújulást hozott. Az ÁSZ által kiadott Pénzügyi Szemle folyóirat gyakorlata is átalakult. A nemzetközi standardokkal összhangban kettős vak lektorálást vezettünk be, és új szerzői útmutatót alakítottunk ki. A szerzői kör szélesítése érdekében „call for paper” felhívást tettünk közzé, valamint pályázatot írtunk ki PhD-hallgatók részére. A Pénzügyi Szemle angol nyelvű cikkeit immár szemlézi a világ vezető közgazdasági adatbázisa (RePEc), közpénzügyi folyóiratunk így bekerült a nemzetközi tudományos vérkeringésbe. Az év egyik legfontosabb fejlesztése volt a Pénzügyi Szemle Online kialakítása (www.penzugyiszemle.hu). A portál a folyóirat profilját kiegészítve lehetővé teszi, hogy közérthető nyelven vitassuk meg a pénzügyek, kiemelten pedig a közpénzügyek legfontosabb kérdéseit. Erőfeszítéseinket siker koronázta, amit jól mutat, hogy a Magyar Tudományos Akadémia (MTA) magasabb kategóriába sorolta a Pénzügyi Szemlét.

Tudományos konferenciák

Az ÁSZ kiemelt figyelmet fordított arra, hogy támogassa a pénzügyi kultúra fejlesztését, és megossza a közpénzügyi gazdálkodás terén tapasztalt legjobb gyakorlatokat. Az ÁSZ munkatársai 32 hazai és nemzetközi szakmai rendezvényen vettek részt, melyeken pénzügyi-közpénzügyi, adóügyi, gazdasági jogi, ellenőrzési és szabályozási témakörökben 18 előadást tartottak. Öt kiemelt

konferenciát rendeztünk: a 2012. évi költségvetés makrogazdasági környezetéről, a jó gyakorlatok keretében az önkormányzatok takarékos gazdálkodásáról a költségvetési és zárszámadási folyamatokkal kapcsolatos belső kontrollok kialakításáról, működtetéséről, valamint a közpénzügyi ellenőrzés megújításáról, illetve az Állami Számvevők megalapításának 140 évfordulója kapcsán az állami ellenőrzés rendszeréről. Ezeken felül „Átláthatóság és elszámoltathatóság a sarkalatos törvényekben” elnevezésű konferenciasorozatot szerveztünk a Költségvetési Tanács, a párttörvény és a vagyon témakörében.

Bővülő intézményi kapcsolatok

Stratégiai céljainkkal összhangban átfogóan megújítottuk az ÁSZ intézményi kapcsolatrendszerét. Felülvizsgáltuk és értékeltük partnerintézményeinket, mérhetővé tettük az együttműködések eredményességét, hasznosulását. Az év során az intézmény presztízsét, tudományos elismertségét emelő együttműködési megállapodások is dinamikusan bővültek. Együttműködést írtunk alá, készítettünk elő olyan nemzetközi hírű intézményekkel, mint az Eötvös Loránd Tudományegyetem és a Szegedi Tudományegyetem. A jó kormányzás támogatásának érdekében a Számvevőszék szándéknyilatkozatot írt alá az állami szerveknek a korrupció elleni küzdelemben való együttműködésről. Összesen 63 intézménnyel, 125 alkalommal működött együtt az ÁSZ a szakértői tevékenység, a tudományos kutatás és az oktatás-szakképzés területein.

Korrupciós kockázatok feltérképezése projekt

Az ÁSZ 2009-ben indította „Korrupciós kockázatok feltérképezése – integritás alapú közigazgatási kultúra terjesztése” című ÁROP-1.-2.-4-09-2009-0002 számú uniós támogatási kiemelt projektjét, összhangban középtávú stratégiájával, mely a szervezet alapértékeként deklarálja az integritás alapú, átlátható és elszámoltatható közpénzfelhasználás megteremtését, illetve szerepét a csalás és korrupció elleni küzdelemben. A projekt keretében 2011-ben első ízben mérte fel elektronikus kérdőív segítségével és publikálta a közzféra intézményeinek korrupciós kockázatait. Az eredmények alapján részletes elemzések készültek az egyes alrendszerek kockázatairól. A projekt keretében megkezdődött egy elektronikus tananyag kifejlesztése és közel 250 közigazgatási szakember részére tréningeket tartottunk a korrupció és annak megelőzése témakörében. A témakörben az ÁSZ nemzetközi konferenciát és továbbképzést is szervezett közép-európai és posztszovjet tagállamok számvevőszéki szakemberi részére.

A közérdekű bejelentések és panaszok kezelése

Az új ÁSZ-törvény előírásai szerint a folyamatban lévő, és tervezett ellenőrzések során az ellenőrzött szervek tevékenységével kapcsolatos minden, az ÁSZ tudomására jutott adat, tény felhasználható. 2011-ben az előző évekkkel összevetve nagy számban, összesen 520 esetben érkezett közérdekű bejelentés, panasz az ÁSZ-hoz. Az intézmény ellenőrzéseit nem bejelentésekre, hanem terv alapján indítja, azonban a társadalom szereplőitől szerzett tájékoztatást, visszajelzéseket az ellenőrzések tervezése során felhasználja. A hatáskörébe nem tartozó kérdésekben pedig tájékoztatással, a megfelelő szervhez irányítással segítette az ügyek megoldását.

3. A nemzetközi és a módszertani munka

Az ÁSZ szakmai tevékenységét támogató nemzetközi kapcsolatok

Az ÁSZ 2011. évi nemzetközi tevékenysége az ellenőrzési feladatok ellátásának és a szervezet működésének fejlesztését, valamint a külső kommunikációt támogatta, a középtávú stratégiával összhangban. A nemzetközi szervezetek aktuális találkozóit kijelölték azokat a súlyponti kérdéseket, amelyek mentén az ÁSZ saját prioritásait is kialakította, módosította. Nemzetközi területen a 2011. év során a *korruptió ellenes küzdelem*, a *szakmai standardok alkalmazása* és a *kommunikáció* volt az a három kulcsterület, amelyeken az ÁSZ aktívan szerepet vállalt.

A célkitűzésekkel összhangban az ÁSZ munkatársai több olyan nemzetközi rendezvényen is aktív szerepet vállaltak, amelyek a kiemelt témákkal foglalkoztak (pl. ENSZ-INTOSAI Szimpózium a számvevőszékek és az állampolgárok közötti kommunikáció témájában, V4+2 szeminárium a korruptió ellenes küzdelemről, EUROSAI Szakmai standardok Goal Team ülés). A rendezvényeken való részvétel hozzájárult a szakmai tapasztalatok sikeres megosztásához.

A kiemelt témák mellett az ÁSZ korábbi munkacsoporti tagságait is fenntartotta, intézményi és szakértői szinten egyaránt intenzív szakmai tevékenységet fejtett ki. Az ÁSZ képviselője az INTOSAI Nemzeti Teljesítménymutatók Munkacsoport tevékenységéhez a szakmai anyagok megküldésén túlmenően egy, a fenntartható fejlődés indikátoraival foglalkozó alprojekt koordinálásával is hozzájárult.

Az EUROSAI keretein belül a szakmai munkacsoportokban (IT, környezetvédelem) való közreműködésen túl a munkacsoportok keretei között folyó koordinált ellenőrzésekben (a klímaváltozás, illetve a katasztrófák megelőzésére és következményeik felszámolására elkülönített pénzalapok felhasználása témájában) is részt vettünk.

Az EUROSAI Kongresszusának határozata értelmében az ÁSZ honlapján válik elérhetővé a tagországok minőségirányítási jó gyakorlatait összegző elektronikus adatbázis is, amely a nemzetközi tudásmegosztás fontos eszköze.

A nemzetközi szervezet új stratégiájával összhangban felálló szakmai csoportok (Goal Team-ek) közül az ÁSZ háromban is képviselteti magát (Képességfejlesztés, Szakmai standardok, Tudásmegosztás), munkatársaink ennek megfelelően részt vettek az alakuló üléseken és a következő hat évben aktív szerepet játszanak a csoportok munkájában. Munkánk elismerését jelenti, hogy az Európai Számvevőszékeket összefogó EUROSAI függetlenséggel kapcsolatos albizottságának vezetésére, koordinálására az ÁSZ munkatársát kérték fel.

Az EU-tagországok számvevőszékei és az Európai Számvevőszék (ECA) együttműködési hálózatának tagjaként 2011-ben is részt vettünk a Kapcsolattartó Bizottság éves elnöki értekezletén, ahol tájékoztatást adtunk a Transzeurópai Közlekedési Hálózat (TEN-T) vasúti beruházás koordinált ellenőrzésének lebonyolításáról, illetve a kapcsolódó közös jelentés elkészítéséről és a témában megrendezett budapesti szemináriumról. Az ÁFA Munkacsoport éves ülésének 2011-ben – elnöki minőségben – az ÁSZ volt a házigazdája. A Kapcsolattartó Bizottság 2011. évre elfogadott közös tevékenységi közül a holland számvevőszék által kezdeményezett, az „EU hulladékszállításról szóló jogi szabályozásának érvényesítése” című párhuzamos ellenőrzés lebonyolításában vállaltunk szerepet. A jövőre vonatkozó tevékenységek között egy, a 2000-2006-os programozási időszak lezárása során szerzett tapasztalatok megosztására irányuló szeminárium lebonyolítására tettünk javaslatot, amit a Kapcsolattartó Bizottság támogatott.

Módszertani tevékenység

Az ÁSZ ellenőrzés-szakmai, módszertani tevékenységének továbbfejlesztésére irányuló stratégiai célkitűzéseinek megfelelően – átfogó belső szakmai értékelést követően – 2011-ben megkezdődött az irányadónak tekintett INTOSAI előírások, így ISSAI-k (International Standards of Supreme Audit Institutions – legfőbb ellenőrző intézmények nemzetközi standardjai), illetve az INTOSAI GOV-ok (Guidance for Good Governance – iránymutatás a “jó kormányzás”-ra) útmutatásainak számvevőszéki adaptációja.

A fejlesztés során eltéréselemzés keretében meghatároztuk a megváltozott nemzetközi előírásokból fakadó követelményeket és elemeztük a meglévő számvevőszéki ellenőrzés-szakmai szabályok tartalmát. Annak érdekében, hogy az INTOSAI standardok és az ÁSZ belső szakmai szabályai teljes mértékben összhangban legyenek, megkezdődött a meglévő számvevőszéki szakmai szabályok megújítása, illetve a hiányzóak megalkotása.

Elkészültek az INTOSAI legfontosabb ellenőrzés-szakmai dokumentumainak magyar nyelvű fordításai. Számvevőszéki munkacsoport gondoskodott a fontosabb nemzetközi ellenőrzés-szakmai dokumentumok magyar nyelvű fordításának ellenőrzés-szakmai lektorálásáról, illetve a meglévő ellenőrzés-szakmai terminológiai gyűjtemény (Glosszárium) tartalmi korszerűsítéséről. Az ISSAI keretrendszer legfontosabb dokumentumai magyar nyelven, az ÁSZ honlapján olvashatók.

2011-ben – az INTOSAI szakmai előírások tükrében – megkezdődött az ÁSZ minőségirányítási rendszerének továbbfejlesztése. A több éves fejlesztési tevékenység első eredményei 2012 végére várhatóak.

Az ÁSZ Kutató Intézete

Az ÁSZ Kutató Intézete (a továbbiakban: Intézet) 2011. évi kutatási feladatait teljesítette¹⁰. Munkájában prioritást jelentett az ÁSZ ellenőrzési tevékenysége megújításához való hozzájárulás, például a korrupcióellenes küzdelem, a teljesítményindikátorok fejlesztése, vagy az állami támogatások értékelési rendszere kidolgozásának területén. Ily módon a kutatómunka eredményei közvetlenül a számvevőszéki tevékenységben hasznosultak.

Az Intézet munkatársai a kutatási tervben, az ÁSZ feladattervében, nemzetközi kapcsolattartási tervében meghatározottak szerint, illetve vezetői felkérésre szakmai szolgáltatásokat nyújtottak. Ezek közül kiemelt érdemel közreműködésük a „*Korrupciós kockázatok feltérképezése – integritás alapú közigazgatási kultúra fejlesztése*” című, az Új Magyarország Fejlesztési Terv Államreform Operatív Programja által támogatott uniós finanszírozású kiemelt projekt megvalósításában, az ÁSZ ellenőrzési igazgatóságai kockázati térképének elkészítésében, a 2012. évi költségvetési törvényjavaslat véleményezésében, a „*Legjobb gyakorlatok*” szemináriumsorozat szakmai gondozásában, a Pénzügyi Szemle szerkesztési feladataiban, a közpénzügyi rendszer korszerűsítésével kapcsolatos szakmai koncepciók, illetve a törvényjavaslatok véleményezésében.

¹⁰ Az Intézet 2011-ben az alábbi kiadványokat jelentette meg: „*A hagyományos nemzeti számlarendszer és az alternatív értékelési módszerek, indikátorrendszerek*”, „*Az állami számvevőszékek antikorrupciós tevékenységének nemzetközi tapasztalatai* (a tanulmány egyfajta összegzése az Intézet több éven keresztül folytatott korrupció-ellenes kutatási tevékenységének), „*Önkormányzati pénzügyek – Hazai kihívások és nemzetközi példák*”, valamint „*A 2012. évi költségvetési törvényjavaslat makrogazdasági kockázatainak elemzése*”.

Az Intézet 2011. december 31-i hatállyal megszűnt, a feladatok hatékonyabb, takarékosabb ellátása érdekében.

4. Szervezetfejlesztés

A feladatok és a szervezeti felépítés összhangja

A 2011. év mérföldke az ÁSZ életében. A középtávú stratégiához illeszkedően a szervezetfejlesztés fókuszpontja az ellátandó feladatokkal összhangban lévő szervezeti struktúra kialakítása. Ennek érdekében több lépcsőben mátrixszervezetet alakítottunk ki, projektszerű munkavégzést vezettünk be, amely számos változást hozott.

A projektszerű működést a Számvevői iroda létrehozásával alapoztuk meg, mellyel az ellenőrzési területen megszűntek az osztályszervezetek, létszámuk a Számvevői iroda állományába került. A Számvevői iroda létrehozása lehetőséget ad arra, hogy az ellenőrzésekhez a ténylegesen szükséges kapacitást rendeljük, így a felhasznált erőforrás az elvégzendő feladat függvénye lehessen. Ezzel elkerülhető, hogy a szervezeti egységek rendelkezésére álló kapacitás határozza meg, befolyásolja a feladat teljesítését.

Az átalakítások a támogató szervezeti egységeket is érintették, mind a szerepüket, mind a felépítésüket illetően. E területeken is érvényesül, hogy a Számvevői iroda állományába tartozó számvevők a funkcionális területekre, konkrétan meghatározott feladatokra átcsoportosításra kerülnek. Ezzel a változó feladatterhelés is kezelhető, de fontos szemléleti váltást várunk a rendszertől, hiszen e területekre is kiterjed a projekt logika, amelyet erősít az a kialakított gyakorlat, hogy funkcionális területeken dolgozók ténylegesen is bekapcsolódnak ellenőrzési tevékenységekbe. Ez egyrészt egy folyamatos szakmai megújulást jelent, másrészt erősíti azt a szemléletet, hogy mindannyian a számvevőszéki jelentéskészítés érdekében tevékenykedünk.

Az átszervezés eredményeként több ütemben jelentősen csökkent a szervezeti egységek száma, illetve ezzel összefüggésben a vezetői létszám is. A szervezeti egységek száma 48-ról 27-re, majd a 2011. év végi döntés alapján 16-ra csökkent. Az ellenőrzésvezetői létszám a számvevőszék projektjeinek számától függ, folyamatosan változó, a feladatokhoz rugalmasan alkalmazkodik.

Kompetencia alapú erőforrás tervezés

A szervezeti változás másik fókuszja a 2011. évben az erőforrás tervezés, erőforrás gazdálkodás logikájának átalakítása volt, amely több rendszerszintű változást is magában foglalt.

Az ellenőrzésvezetőket belső pályázat alapján választjuk ki az ellenőrzési feladatok elvégzésére, amely biztosítja a belső rugalmasságot, azt hogy mindig a legalkalmasabb munkatársunk vezesse az ellenőrzést, ugyanakkor előrelépési lehetőséget is kínál a kiemelkedő szakemberek számára. Az ellenőrzésvezetési feladatokhoz megfelelő ösztönzési-motivációs keretet alakítottunk ki.

Elvégeztük a számvevők szakmai kompetenciájának felmérését, amelynek figyelembevételével az elvégzendő feladatokhoz a megfelelő szakmai felkészültségű szakemberek rendelhetők, a feladat elvégzéséhez szükséges időre.

A humán erőforrás biztosítása

A szervezet életében a létszám pótlása az év során több okból fókuszproblémává vált. 2011 elején a szervezet létszáma 537 fő, a betöltetlen álláshelyek száma 10%-os mértékű volt.

Az év során magas arányú létszámcsökkenés következett be, 81 fő (az induló létszám mintegy 15%-a távozott a szervezetből) ami jelentősen megnehezítette a megfelelő erőforrás biztosítását, a megnövekedett elvárásoknak, feladatoknak való megfelelést. A létszámkiáramlás legfőbb oka, hogy a társadalombiztosítási nyugellátásáról szóló törvény lehetővé tette, hogy a nők 40 év jogosultsági idővel öregségi nyugdíjat igényelhetek. A távozók 25%-át ez a réteg tette ki. Az egyébként is magasnak tekinthető átlagéletkor miatt a távozók 74%-a valamilyen nyugellátáshoz kapcsolódó okból távozott.

Az év során 117 fő lépett be. Az év végi záró létszám ezzel 573 főre változott, ami még mindig 25 fővel elmarad az engedélyezett létszámtól. A társadalmi felelősségvállalás részeként a Számvevőszék gyakornoki rendszert vezetett be, ami a friss diplomásokat segíti első munkahelyi gyakorlatuk megszerzésében. A program célja, hogy hasznosuljon a fiatal szakemberek tudása, és kialakuljon a jó munkavégzési gyakorlat az ellenőrzési szakmát választók körében. A 2011-es évben 31 fiatal pályakezdő kezdte meg gyakornokként a munkát. A program sokat segített a létszámpótlás problémáján.

A nagymértékű létszámmozgás képzési stratégiánkat is determinálta, a működési biztonság megteremtése elsődleges szempont volt. 2011-ben elsősorban a belépő munkatársak – számvevők, asszisztensek és ügyviteli munkatársak – képzésére összpontosítottunk. Ennek során gyakorlati foglalkozás keretében az ÁSZ-nál használatos informatikai rendszerekkel és programokkal, szakmai előadások keretében pedig az ÁSZ szervezetével, működésével, valamint a különböző ellenőrzési típusokkal és az ellenőrzés folyamatával ismerkedhettek meg.

Minőségközpontú működés

Az ÁSZ középtávú stratégiájában szerepel, hogy a szervezet alapértéknek tekinti a minőségközpontú működést. Az ellenőrzési tevékenység minőségirányítási rendszere keretében működtetett minőségbiztosítási rendszer a nemzetközi standardokhoz igazodóan a teljes jelentéskészítési folyamatra vonatkozó kontroll felügyelet.

Célkitűzésünk, hogy tovább erősödjön a számvevőszéki ellenőrzések iránti bizalom, elsősorban a magas szintű ellenőrzési bizonyosság biztosításával, továbbá az ellenőrzési megállapítások, következtetések, az ellenőrzöttek és az érintett döntéshozók részére tett felhívások, javaslatok és ajánlások szakmai minősége által. A korábbinál „minőségtudatosabb” jelentéskészítés hatására eredményeink 2011-ben a jelentések tartalmi és formai minőségjavulásában, a szervezeti szintű minőség szemlélet változásában, továbbá a „szolgáltató” szemlélet érvényesülésével a szervezeten belüli együttműködés javulásában jelentkeztek.

Az új szervezeti struktúra feladat-ellátási szükséglet alapján biztosítja a humán háttérrel a jelentősen kibővült minőségbiztosítási feladatok ellátásához.

Új ellenőrzés-tervezési rendszer

Az ÁSZ stratégiai célként tűzte ki, hogy az ellenőrzések minőségének és hatékonyságának javítását a kockázatelemzés és -értékelés eredményeire fokozottan támaszkodó ellenőrzési témaválasztással támogatja. E törekvést az időszerű és jó színvonalú ellenőrzések megvalósítása mellett a széles körű kötelezettségek és jogosultságok teljesítésének és a rendelkezésre álló korlátos erő-

források összehangolása is indokolta. Ezzel összhangban 2011-ben megkezdődött az ellenőrzés-tervezési rendszer átalakítása. E folyamatban az ellenőrzési terv témáinak kiválasztása és a helyszíni ellenőrzés megalapozása a korábbiaknál nagyobb hangsúlyt kap. Ellenőrzési feladatok csak többlépcsős előkészítési és jóváhagyási folyamatot követően kerülhetnek kijelölésre az ellenőrzési tervben.

Gördülő tervezés biztosítja az ellenőrzések időszerűségét és növeli a szervezet rugalmasságát. Ennek keretében az intézmény a tervezést, a kockázatok értékelését folyamatos feladatként végzi. Év közben többször sor kerül az ellenőrzések, az előtanulmányok és ellenőrzési programok készítése előrehaladásának értékelésére, az időszerűség által megkövetelt változtatások felmérésére, az egyes ellenőrzések tapasztalatainak hasznosítására. Mindezen felülvizsgálati eredmények alakítják, vezérelnek a tervezési folyamatot.

A változtatást szervezetfejlesztési lépések is támogatták, ennek részeként új – tervezési, kockázatelemzési – feladatok kerültek meghatározásra.

A belső szabályozás megújítása

Az új ÁSZ-törvény hatályba lépése indokoltta tette az intézmény teljes belső szabályozásának, valamennyi irányítási eszközének felülvizsgálatát. A szervezetfejlesztés fontos eszközét jelentő szabályozási, újraszabályozási tevékenység eredményeként elsőként a Szervezeti és Működési Szabályzat (SZMSZ) megújítására került sor. Az SZMSZ módosításával szabályozási szinten is kifejezésre jutott az a stratégiai célkitűzés, amely a projektszerű munkavégzést és az ahhoz legjobban illeszkedő szervezeti struktúra létrehozását helyezte középpontba.

Az SZMSZ módosításával létrehozott új, egységes hivatali szervezet vezetési-törzskari, felügyeleti, közvetlen ellenőrzést végző, támogatási, valamint alap kiszolgáló funkciót betöltő egységekből áll. Az SZMSZ ellenőrzés-centrikus szemlélettel szabályozza a szervezetet, a szervezet működésének rendjét, az ellenőrzési folyamat menetét, annak alapvető elemeit.

Az SZMSZ, mint alapvető belső irányítási eszköz felülvizsgálatát követően indult meg az ÁSZ működésére vonatkozó részletszabályok rendszerének – összesen 172 irányítási eszköznek – a felülvizsgálata, majd megkezdődhetett azok több lépcsőben történő újraszabályozása. Az újraszabályozás során az új SZMSZ-szel és a megváltozott jogszabályi környezettel való összhang megteremtése mellett a szabályozási rendszer ésszerűsítése, egységesítése is fontos célként fogalmazódott meg. A szervezeti működést és az igazgatási-eljárási folyamatokat közvetlenül leképező iratkezelési rendszer újraszabályozása megteremtette az ügyviteli tevékenység korszerű, szervezeti sajátosságokhoz igazodó szabályozásának kereteit.

A felülvizsgálati folyamat első ütemének eredményeként újraszabályozással, egységesítéssel és egyes meghaladottá vált irányítási eszközök hatályon kívül helyezésének köszönhetően 77 irányítási eszköz deregulációja történt meg, 21 újraszabályozásra került a beszámolási időszakban 2011. év végéig, ezek közül hat 2012. január elején lépett hatályba.

5. Költségvetési gazdálkodás

Az ÁSZ a költségvetésére vonatkozó javaslatát és a költségvetésének végrehajtásáról szóló beszámolóját maga állítja össze, és azt a Kormány változtatás nélkül terjeszti be a központi költségvetésről, illetve az annak végrehajtásáról szóló törvényjavaslat részeként az Országgyűlésnek.

A fejezet 2011. december 31-ei fordulónapra elkészített költségvetési beszámolójának könyvvizsgálatát az Országgyűlés elnöke által közbeszerzési pályázat útján kiválasztott független könyvvizsgáló végezte.

A könyvvizsgáló jelentése szerint az éves költségvetési beszámoló az ÁSZ költségvetési fejezet 2011. december 31-én fennálló vagyoni, pénzügyi és jövedelmi helyzetéről megbízható és valós képet ad.

Az Országgyűlés az ÁSZ 2011. évi feladatainak ellátására a költségvetési törvényben 7.240,5 millió forintot hagyott jóvá, melynek fedezetét 7.220,5 millió forint költségvetési támogatás és 20,0 millió forint saját bevétel biztosította.

A 2011. évi gazdálkodásunk során kiemelt feladatot jelentett az erőforrások takarékos felhasználása, a meglévő kapacitások hatékony igénybevétele, amely lehetővé tette, hogy a 2011. évi költségvetési törvény módosításáról szóló 2011. évi XXXII. törvény 3. §-ában foglaltak alapján képzett 361,0 millió forint összegű fejezeti tartalék, valamint az 1216/2011. (VI.28.) Korm. határozatban visszahagyott, 445,8 millió forint összegű 2010. évi kötelezettségvállalással nem terhelt maradvány (mindösszesen 806,8 millió Ft) zárolása feloldásának kezdeményezéséről, felhasználásának lehetőségéről – az ország helyzetére is tekintettel – lemondjunk.

Az év folyamán a főbb költségvetési előirányzatok és teljesítésük a következők szerint alakultak:

adatok millió Ft-ban				
	Eredeti előirányzat (1)	Módosított előirányzat (2)	Teljesítés (3)	Index (3)/(2)
Személyi juttatások	4 731,0	4 646,6	4 514,8	97,2
Munkaadókat terhelő járulékok	1 263,6	1 245,4	1 139,3	91,5
Dologi és folyó kiadások	1 001,0	1 009,9	814,6	80,7
Egyéb működési célú kiadások		445,8	445,8	100,0
Intézményi beruházás	183,0	255,9	186,4	72,8
Felújítás	61,9	30,0	28,5	95,0
Fejezeti tartalék		361,0		
Kölcsön nyújtás		2,4	2,4	100,0
Kiadás összesen:	7 240,5	7 997,0	7 131,8	89,2
Működési bevétel	18,0	18,0	6,0	33,3
Felhalmozási bevétel	2,0	2,0	9,3	465,0
Támogatásértékű bevétel		73,0	75,2	103,0
Kölcsön törlesztés		2,4	2,4	100,0
Költségvetési támogatás	7 220,5	7 254,5	7 254,5	100,0
Előző évi maradvány		647,1	647,1	100,0
Bevétel összesen:	7 240,5	7 997,0	7 994,5	99,9

Az eredeti előirányzatot az év közben végrehajtott módosítások 756,5 millió forinttal növelték, melyből

- 647,1 millió forint a 2010. évi előirányzat-maradvány igénybevétele,
- 7,3 millió forint a 352/2010. (XII. 30.) Korm. rendeletben meghatározottak alapján fizetett kompenzáció összege,
- 5,5 millió forint a nemzeti szakértői foglalkoztatással kapcsolatos kiadás összege,
- 21,2 millió forint a prémiumévek programmal kapcsolatos munkáltatói költségek megtérítése,
- 73,0 millió forint a „Korrupciós kockázatok feltérképezése...” című projekt elszámolásával összefüggő módosítás összege,
- 2,4 millió forint a befolyt törlesztő részletek terhére folyósított lakáskölcsön.

A kiadások teljesítése 7 131,8 millió forint volt, mely a módosított előirányzat 89,2%-a. A személyi juttatások és a munkaadókat terhelő járulékok együttes összege (5 654,1 millió forint) a kiadások 79,3%-át tette ki, a dologi kiadások aránya 11,4%, a felhalmozási kiadásoké 3,0%, az egyéb működési célú kiadásoké 6,3% volt.

A kiadási főösszegegen belül a „Korrupciós kockázatok feltérképezése...” című projekt feladatainak megvalósítására a 2011. évben 133,0 millió forintot fordítottunk. A projekt szakmai tevékenységének 2012. március 31-i zárását követően kerül sor a teljes körű pénzügyi elszámolásra.

A 2011. évben 862,7 millió forint maradvány keletkezett, melyből 421,7 millió forint – a feladatok, a teljesítések 2012. évre való átutemezésének, áthúzóadásának következtében – kötelezettségvállalással terhelt, 361,0 millió forint a fejezeti tartalék, 80,0 millió forint a szabad maradvány összege.

A rendelkezésre álló előirányzatok összességében biztosították az intézmény alapfeladatának zavartalan ellátásához szükséges működési, üzemeltetési feltételeket.

A 2011. július 1-jével hatályba lépett új számvevőszéki törvényhez és az új számvevőszéki stratégiához igazodóan folyamatosan zajló szervezetkorszerűsítés, az új szemléletnek megfelelő belső átalakulás megvalósítása lényegi változást hozott mind a szervezet szakmai irányításában, mind a gazdálkodásban. Ettől az időponttól az elnök látja el a főtitkár helyett a fejezetet irányító szerv vezetőjének feladatait. A szervezeti változtatások további lehetőségeket biztosítanak a személyi állomány mobilizáltabb, ezáltal hatékonyabb felhasználásához, az elhelyezési, üzemeltetési feltételek takarékosabbá tételéhez. További tartalmi változtatásokat előkészítő, megalapozó intézkedések történtek, melyek hatása jelentősebb mértékben 2012-től fog érvényesülni. Ezek közül a legfontosabbak:

- Az ÁSZ Kutató Intézetének 2011. december 31-i hatállyal történő megszüntetése. Az Intézet által ellátott feladatok hatékonyabban, takarékosabban oldhatók meg az ÁSZ szervezeti keretein belül.
- Jelenlegi formájában megszüntetésre került az ÁSZ rossz műszaki és gazdasági körülmények között működő könyvtára. A szükséges információk interneten való elérési lehetőségének bővülése, valamint az Országgyűlési Könyvtár igénybevételének lehetősége megfelelő biztosítékot jelent a szakmai irodalom igénybevételéhez. A könyvtár helyén oktatási- és információszolgáltató hely kerül kialakításra, mely a jelenleginél hatékonyabb és egyben takarékosabb feltételeket biztosít a munkatársak belső továbbképzéséhez, és ezen belül kiemelten a pályakezdekők felkészítéséhez.

- Az ÁSZ Budapesten dolgozó munkatársai elhelyezési feltételeinek ésszerűsítésével csökkentük a bérelt irodaterület nagyságát. A bérelt új irodaegyüttes helyének gondos megválasztásával lehetőség nyílt a telephelyek számának, valamint a bérleti díj m² árának csökkentésére. Ezen túlmenően további intézkedésekkel (nagymeretű, egyterű szobák kialakításával) igyekszünk a minimálisra csökkenteni a bérelt területek nagyságát, másrészt optimalizálni az elhelyezési feltételeket.
- A speciális szaktudást igénylő ellenőrzésekhez tervezett szakértői megbízások helyett az ellenőrzéseket a feladatok újratervezésével, átcsoportosításával, lehetőség szerint saját munkatársakkal valósítjuk meg. Növeljük az ellenőrzésben részt vevő számvevők arányát a meglévő létszámon belül, ezzel nő az ellenőrzési munkanapok száma.

Az épületek állagmegóvása érdekében végzett tervszerű munkák körében a 2011. évben a Lónyay utca 44. szám alatt lévő épület lépcsőfelújítására, valamint a kazán cseréjére került sor. A Dunaházban a szervezet-átalakítás következtében szükségessé vált egyterű irodák kialakítását, és a berendezésükhöz szükséges bútorok beszerzését biztosítottuk.

A gépjárműpark tervszerű megújítása érdekében 5 db gépjármű cseréjére került sor.

Az informatika területén a hangsúlyt az elért műszaki színvonal fenntartására és a 2012-2015-ös években megvalósítandó fejlesztések előkészítésére, a követelmények meghatározására helyeztük.

A biztonsági szoftverbeszerzések, valamint azok liszenszeinek (tűzfal szoftver, behatolás megelőző, spam-szűrő, Web biztonsági és tartalomszűrő, Symantec vírusvédelmi szoftver liszenszek, stb.) megújítása az ÁSZ-nál keletkezett és tárolt adatok biztonságát (integritását, bizalmasságát és sértetlenségét) valósították meg. A Novell Zenworks Configuration liszenszek frissítésének és az alkalmazás telepítésének eredményeképpen a legmodernebb szoftverdisztribúciós, távoli felügyelet, naprakész számítógépes hardver és szoftverleltár készítő technológiák alkalmazásával, az informatikai üzemeltetési egység hatékonysága fajlagosan nőtt.

Az elmúlt évben 50 db asztali PC, valamint 140 db notebook beszerzésére került sor. Az eszközök cseréjét tervszerűen és folyamatosan, a dolgozói létszámnövekedésnek is megfelelően végeztük el. A dinamikus növekvő számítógépes szolgáltatások megfelelő színvonalú biztosítása érdekében 200 GB-tal bővült a memória, illetve 1-1 db új szervergép került telepítésre. 2011-ben tovább folytatódott az előző évben elkezdett virtualizációs technológia alkalmazása, 16 db szervergép migrációját végeztük el, amelyek 5 db fizikai szerveren működnek, – a 11 db elavult szerver leállításával – környezetbarátabbá vált az üzemeltetés.

Az ÁSZ belső ellenőrzése

Az ÁSZ belső ellenőrzési feladatait 2011. első harmadában egy fő, ezt követően két fő belső ellenőr látta el.

A belső ellenőrzési tevékenység 2011. első felében az ÁSZ Főtitkára irányítása alá tartozott, 2011. második félévében – a jogszabályi változásokkal összhangban – az ÁSZ elnökének közvetlen irányítása alá került. A funkcionális függetlenség a beszámolási időszak egészében biztosított volt, megsértésére nem került sor.

A belső ellenőrök tevékenységüket önállóan szervezték, munkájuk során külső befolyástól mentesen, pártatlanul és tárgyilagosan jártak el, a megállapításokat, következtetéseket és javaslatokat tartalmazó ellenőrzési jelentést a jogszabályban előírt szerkezetben, és tartalommal állították

össze. A belső ellenőröket az ellenőrzési tevékenységen kívül más tevékenység végrehajtásába nem vonták be. Feladatköri függetlenségük teljes mértékben érvényesült. Összeférhetetlenségi esetek nem fordultak elő.

A foglalkoztatott belső ellenőrök felsőfokú végzettségűek, a belső ellenőrökkel szemben követelményként támasztott szakirányú végzettséggel és az előírt gyakorlati idővel rendelkeznek és szerepelnek a Nemzetgazdasági Minisztérium által a belső ellenőrzési tevékenység végzésére jogosultakról vezetett nyilvántartásban.

A belső ellenőrök megfelelő felkészültségének biztosításához és szinten tartásához a szükséges továbbképzéseken való részvétel biztosított volt. 2011-ben a regisztráció fenntartásához előírt kötelező továbbképzés nem kapcsolódott.

A belső ellenőrzési feladatok a költségvetési szerv vezetője által jóváhagyott éves terv alapján kerültek végrehajtásra, a rendelkezésre álló belső ellenőri kapacitás tervszerű felhasználásával. Külső szakértő bevonására, külső erőforrásból biztosított kapacitás-kiegészítésre nem került sor.

A belső ellenőrzés személyi és tárgyi feltételei az év folyamán megfelelően biztosítottak voltak.

Az éves munkaterv célkitűzései nagyrészt teljesültek, két belső ellenőrzés realizálása áthúzódott a beszámolási időszakot követő évre. A belső ellenőrzések mellett a tervezetthez képest hangsúlyosabbá vált a tanácsadási tevékenység, melynek keretében az ÁSZ gazdálkodással kapcsolatos belső utasításainak, szabályzattervezeteinek véleményezését végezték el a belső ellenőrök.

A beszámolási időszakban a belső ellenőrök megállapításaikkal, javaslataikkal elősegítették az ÁSZ tevékenységének szabályozottságát, az erőforrások hatékonyabb felhasználását. Az ajánlások és javaslatok hasznosulására a szükséges intézkedések egy része megtörtént, másik részük folyamatban van.

Melléklet
a hatályon kívül helyezni javasolt
országgyűlési határozatokról/határozati pontokról

1. Részben hatályon kívül helyezni javasolt

- Az Állami Számvevőszék 2008. évi tevékenységéről szóló jelentés elfogadásáról szóló 35/2009. (V.12.) OGY határozat 1. pontja,
- Az Állami Számvevőszék 2007. évi tevékenységéről szóló jelentés elfogadásáról szóló 72/2008. (VI.10.) OGY határozat 1. pontja, és a 3. pont b)-c) alpontja,
- Az Állami Számvevőszék 2004. évi tevékenységéről szóló jelentés elfogadásáról szóló 43/2005. (V.26.) OGY határozat 1-2. pontja, a 3. pont a)-c) alpontja, valamint a 4. pontja,
- Az Állami Számvevőszék 2000. évi tevékenységéről szóló jelentés elfogadásáról szóló 29/2001. (V.11.) OGY határozat 1-3. pontja

2. Egészében hatályon kívül helyezni javasolt

- 112/2007. (XII.19.) OGY határozat a Budapest VIII. Köztársaság tér 27. szám alatt kincstári vagyon részét képező épület értékesítésére kötött megállapodás állami számvevőszéki vizsgálatáról
- 41/2007. (V.23.) OGY határozat az Állami Számvevőszék 2006. évi tevékenységéről szóló jelentés elfogadásáról
- 47/2006. (X.27.) OGY határozat az Állami Számvevőszék 2005. évi tevékenységéről szóló jelentés elfogadásáról
- 22/2004. (III.31.) OGY határozat az Állami Számvevőszék 2003. évi tevékenységéről szóló jelentés elfogadásáról
- 112/2003. (X.27.) OGY határozat a 69/2002. (X.4.) OGY határozat módosításáról
- 35/2003. (IV. 9.) OGY határozat az Állami Számvevőszék 2002. évi tevékenységéről szóló jelentés elfogadásáról
- 23/2003. (III.13.) OGY határozat az ÁSZ alelnökeit jelölő ideiglenes (eseti) bizottság felállításáról szóló 27/2002. (VI.5.) OGY. határozat módosításáról
- 94/2002. (XI.13.) OGY határozat a Hungária TV Közalapítvány működésének 2001. IV. 1-től 2002. III. 31-ig terjedő időszakról szóló beszámolóról

- 89/2002. (XI.13.) OGY határozat a Magyar Televízió Közalapítvány Kuratóriumának 2001. I.1. és XII.31. közötti tevékenységéről szóló beszámolásáról
- 69/2002. (X.4.) OGY határozat az Állami Számvevőszék 2001. évi tevékenységéről szóló jelentés elfogadásáról
- 49/2000. (V.26.) OGY határozat az Állami Számvevőszék 1999. évi tevékenységéről szóló jelentés elfogadásáról
- 82/1999. (X.22.) OGY határozat az Állami Számvevőszék 1998.évi tevékenységéről szóló jelentés elfogadásáról
- 81/1999. (X.22.) OGY határozat az Állami Számvevőszék 1997. évi tevékenységéről szóló jelentés elfogadásáról
- 116/1997. (XII.17.) OGY határozat az egyes pártok állami ingatlanjuttatásának törvényességi ellenőrzéséről
- 111/1997. (XII.10.) OGY határozat az Állami Számvevőszék elnökének megválasztásáról
- 20/1997. (III.19.) OGY határozat az országos kisebbségi önkormányzatoknál elvégzendő Állami Számvevőszéki vizsgálatokról
- 19/1997. (III.19.) OGY határozat a Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségekért Közalapítványnál végzendő Állami Számvevőszéki vizsgálatról
- 12/1997. (III.5.) OGY határozat Budapest Bank privatizációjával kapcsolatos Állami Számvevőszéki vizsgálatáról
- 57/1996. (VI.28) OGY határozat az Állami Számvevőszék elnökének felmentéséről
- 115/1995. (XII.13.) OGY határozat az Állami Számvevőszék 1994. évi tevékenységéről szóló jelentés elfogadásáról
- 26/1991. (IV.23.) OGY határozat a Bős-Nagymarosi vízlépcsőrendszerrel kapcsolatos kormányzati feladatokról
- 91/1990. (XII.29.) OGY határozat az Állami Számvevőszék szervezetének és működésének felülvizsgálatáról