

9903 Jelentés az Állami Számvevőszék 1998. évi tevékenységéről

TARTALOMJEGYZÉK

I. Az ÁSZ 1998. évi ellenőrzési tevékenysége

- 1. Az ellenőrzési munka súlypontjai**
- 2. Az elvégzett vizsgálatok általánosítható tapasztalatai**

II. Az ellenőrzési munka színvonalának javítását, az új feladatok eredményes megoldását szolgáló intézkedések és kezdeményezések

- 1. Az ÁSZ középtávra szóló ellenőrzési stratégiájának kidolgozása**
- 2. A stratégiához kapcsolódó középtávú oktatási terv kidolgozása, az ellenőrzés területén dolgozók szellemi bázisának kiszélesítése**
- 3. A magyar pénzügyi rendszer EU komformmá tétele érdekében végzett tevékenység**
- 4. Az önkormányzati ellenőrzés teljesebbé és összehangoltabbá tétele érdekében tett kezdeményezések**

III. Az ellenőrzési munkát segítő hazai és nemzetközi kapcsolatok fejlesztése

- 1. Az Országgyűlési kapcsolatok**
- 2. Egyéb szakmai kapcsolatok**
- 3. Nyilvánosság, sajtókapcsolatok**
- 4. Az ÁSZ nemzetközi tevékenysége és kapcsolatai**

IV. A működés személyi és tárgyi feltételei

- 1. Személyi feltételek**
- 2. Működési feltételek**

Függelék, Mellékletek

Az Állami Számvevőszék 1998-ban működésének kilencedik évét zárta. Mint az Országgyűlés pénzügyi-gazdasági ellenőrző szerve elkészítette jelentését az Országgyűlésnek az elmúlt évi munkáról. Így adva számot a törvényes kötelezettségek teljesítéséről, a közpénzek hatékony felhasználását segítő ellenőrzési tevékenység fejlesztése érdekében tett kezdeményezésekről és intézkedésekről.

Az ÁSZ e beszámolót abban a reményben állította össze és teszi közzé, hogy az évben végzett munka összefoglaló áttekintésével az Országgyűlés teljesebb képet kap az ÁSZ egész tevékenységéről és a megújult vezetés által célul kitűzött - az európai integrálódás követelményeihez is igazodó - fejlesztés irányairól.

I. Az ÁSZ 1998. évi ellenőrzési tevékenysége

1. Az ellenőrzési munka súlypontjai

Az ÁSZ 1998-ban is alkotmányos és törvényi kötelezettségeinek megfelelően kidolgozott ellenőrzési tervében foglaltak szerint végezte munkáját. Összesen 51 befejezett ellenőrzésről készült jelentés. Ez megegyezik a tervezettel, az évközi változások okozta eltéréseket az **1. számú melléklet** mutatja be.

Az ÁSZ meghatározott vizsgálati súlypontok érvényesítésével arra törekedett, hogy ellenőrzési kapacitását az államháztartás helyzetét érintő legfontosabb feladatokra fordítsa. Első helyre kerültek a törvényben foglalt évenkénti kötelezettséggel szereplő ellenőrzések (a központi költségvetés, az önkormányzatok, a társadalombiztosítási alapok zárszámadása és költségvetési terveik véleményezése, illetve az ÁPV Rt. ellenőrzése). A fennmaradó kapacitások - az egyéb rendszeres ellenőrzési feladatok mellett - olyan területek vizsgálatára

irányultak, ahol a pénzfelhasználás nagyságrendje jelentős volt, illetve ahol az a társadalom széles körét érintő feladatokhoz kapcsolódott (pl. a főváros és a megyei jogú városok szennyvíztisztítási programjának megvalósítására, az alapfokú oktatásra, a járóbeteg-szakellátásra fordított pénzeszközök vizsgálatára, az Egészségbiztosítási Önkormányzat 1997. évi vagyongazdálkodásának ellenőrzésére stb.).

A vizsgálatok döntő hányadát (szám szerint 35-öt) tehát a törvényekben előírt rendszeres ellenőrzési kötelezettségek határozták meg. Az Országgyűlés és a Kormány felkérésére elvégzett 5 vizsgálatból (pl. az Egészségügyi Önkormányzat 1997. évi vagyongazdálkodása, a különkereset gyógyszer-támogatási rendszer működése, egyes pártok állami ingatlanjuttatásának törvényességi ellenőrzése) kettő soron kívül (terven felül) teljesült.

A szervezet tevékenységével szemben megnyilvánuló és jól érzékelhető igényeknek és várakozásoknak megfelelni szándékozva, a kapacitások lehetőségeit mérlegelve elnöki döntés alapján további 11 vizsgálat valósult meg. Ezek közül külön is kiemelésre érdemes pl. a helyi önkormányzatok nem közszolgáltatási célú befektetésekkel történő gazdálkodásával, a Magyar Honvédségnél a repülőcsapatok működésének pénzügyi-gazdasági biztonságával, a szénbányászat szerkezet-átalakítására hozott kormányprogram végrehajtásával, a Nemzeti Színház építésének előkészítettségével, a Nemzetközi Rendészeti Akadémia finanszírozásával, gazdálkodásával kapcsolatos vizsgálatok. Az 1998-ban készült jelentések összefoglaló adatait az **2. számú melléklet** tartalmazza.

Az 1998. évi ellenőrzési tevékenység legfőbb jellemzője, hogy az előző évhez képest szám szerint és arányaiban is lényegesen megnövekedett a nagyobb feladatot jelentő - törvényi kötelezettség alapján végzett - ellenőrzések száma. (**3. számú melléklet**). Ennek megfelelően az elvégzett vizsgálatok az 1997. évi meghaladó arányban koncentráltak a központi költségvetésre, az állami vagyon hasznosítására, valamint a társadalombiztosítási alapokra.

Az ÁSZ ellenőrzési kapacitásának mintegy 50%-át 1998-ban is a helyi önkormányzatok ellenőrzésére fordította. A 811 önkormányzatnál és ehhez kapcsolódóan 1827 önkormányzati intézménynél végzett helyszíni ellenőrzés alapján az ÁSZ képes arra, hogy az önkormányzatok és a központi költségvetés

kapcsolatát ellenőrizze, a problémákat feltárja és jelezze. Valamennyi önkormányzat gazdálkodásának teljeskörű ellenőrzése azonban meghaladja a számvevőszéki erőforrásokat.

2. Az elvégzett vizsgálatok általánosítható tapasztalatai

Az ellenőrzések során szerzett nagytömegű és sokszínű tapasztalatok rövid összefoglalása nem tartalmazza az ellenőrzési megállapítások, a vizsgált jelenségek teljességét, sokrétű összefüggéseit, ok- és okozati kapcsolatokat, minősített következményeit és esetleges felelősségi vonzatait. Ezek megjelenítésére a terjedelmesebb egyedi jelentések és **e jelentés függelékében** található összefoglalók alkalmasak. **Ezek az összefoglalók az egyes vizsgálatok tapasztalatai alapján tett ajánlások és javaslatok hasznosításáról is tájékoztatást adnak.**

Az ÁSZ - a jelentősebb kedvező irányú változások jelzése mellett - mindenekelőtt **az alábbiakban vázolt tapasztalatokat ajánlja megfontolásra és hasznosításra** az Országgyűlésnek törvényalkotó és ellenőrzési munkájában.

Az elmúlt években több kedvező lépés történt a költségvetési gazdálkodásban és annak szabályozásában. Példaként említhető a Magyar Államkincstár létrehozása és ezáltal a finanszírozási rendszer átalakulása, a közbeszerzési törvény megalkotása, a programfinanszírozás bevezetése, valamint az elkülönített állami pénzalapok számának csökkentése, majd integrálása a központi költségvetésbe. A közpénzekkel való gazdálkodás javítására irányuló törekvések és intézkedések kedvező hatásai mellett továbbra is széles körben és nagy számban fordulnak elő a gazdálkodási fegyelem lazaságaival összefüggő, évek óta visszatérő hibák, hiányosságok, illetve törvény- és szabálysértések. **Több évre visszatekintve azonban javuló tendencia körvonalazható, s ebben a tekintetben 1998-ban sem volt tapasztalható visszaesés.**

Az **államháztartás** különböző területein végzett ellenőrzések visszatérően jelzik a rendszer további korszerűsítésének szükségességét. A tapasztalatok azt mutatják, hogy több éves előkészítő munka ellenére sem sikerült még elérni, hogy az államháztartás alrendszereiben kellő súlyt kapjanak a központi költségvetésből nyújtott támogatásokhoz és egyéb bevételekhez

kapcsolt teljesítmény-követelmények. Ezek hiánya megnehezíti a számonkérést, lényegesen mérsékli az ellenőrzés, így a számvevőszéki ellenőrzés hatékonyságát is. A teljesítmény-előírások határozottabb megfogalmazását és ellenőrzését szorgalmazzák az EU-hoz történő csatlakozást előkészítő munkálatok is.

Az 1999. évi központi költségvetésben - részben az államháztartási reform folyamatához kapcsolódóan, részben az államigazgatási struktúra módosulása következtében - a költségvetési fejezetek feladataiban, címrendjében, az előirányzatok tartalmában kedvező irányú változás következett be. Ugyanakkor a központi költségvetés előirányzatainak minden szempontból megalapozott kimunkálását a jelenlegi tervezési rendszer nem teszi lehetővé, ezért sürgető feladat annak új alapokra helyezése.

A kincstári rendszer bevezetése jelentősen hozzájárult a fejezetek pénzügyi egyensúlyának fenntartásához, illetve helyreállításához. Közrejátszott abban, hogy a fejezeti források összességükben általában biztosították a szakmai feladatok ellátásának és az intézmények működésének feltételeit.

Ugyanakkor a központi költségvetés **1997. évi zárszámadásának** összeállításában nem volt tapasztalható lényeges előrelépés. A Magyar Államkincstár működésében - a kiemelt előirányzatok kettős fedezetvizsgálata évközi bevezetésén túlmenően - jelentős átalakulás nem történt, így a zárszámadás munkálatait megalapozó, előkészítő szerepe még mindig nem érvényesült.

Továbbra is éreztették kedvezőtlen hatásukat a Kincstár működésének rendszerbeli hibái (előirányzatok, teljesítések nyilvántartása, kezelése, egyeztetése, a programfinanszírozás befogadása terén), a kincstári alanyok adatszolgáltatásának és a kincstári rendszer 1997-ben is meglévő gyengeségei.

A költségvetési gazdálkodásban feltárt szabálytalanságok köre nem, de az előfordulások gyakorisága - főleg az előirányzat-módosításokat érintően - csökkent. Az előirányzat-gazdálkodásban a fejezetek az előirányzat-maradványok és a fejezeti kezelésű előirányzatok céltól eltérő felhasználása, a bruttó elszámolási elv megsértése, a kötelezettségvállalások gyakorlatának lazaságai, a mérlegadatokat bizonylatokkal (elsősorban leltárral) való alátámasztottságának hiányosságai (leltározás részleges hiánya, szabálytalan végzése) révén

szegték meg az előírásokat, illetve mulasztották el azok betartását.

Az **elkülönített állami pénzalapok** pénzügyi forrásainak költségvetési támogatása fokozatosan visszaszorult, s 1998-ban már nem számoltak a központi költségvetésből származó támogatással, a likviditás általában folyamatosan biztosított volt. Az alapok, illetve az alapkezelők működésének belső szabályozottsága javult, a szabályzatok teljes körűsége, naprakészsége azonban - elsősorban a számvitel területén - még nem kielégítő. A korábbi tapasztalatokhoz képest a Nemzeti Kulturális Alap ellenőrzése tükrében kedvezőnek értékelhető, hogy a pénzeszközök felhasználásának szervezeti keretei, a kialakított döntési mechanizmus összességében eredményesen segítette az alapot létrehozó törvényben megfogalmazott célok megvalósulását.

A **társadalombiztosítási alapok** gazdálkodásában az előző években folyamatosan jelentkező problémák arra utaltak, hogy már korábban szükség lett volna az önkormányzati típusú irányítás, működés és gazdálkodás kérdéseinek ismételt áttekintésére, az alapvető szabályozások korszerűsítésére és az ehhez igazodó végrehajtási intézkedések megtételére. Ez azonban az 1997. évi költségvetés jóváhagyása és végrehajtása során nem történt meg. Az ÁSZ által az 1997. évi költségvetési tervjavaslat véleményezése során - elsődlegesen az Egészségbiztosítási Alap esetében - jelzett jelentős költségvetési hiány tényleges bekövetkezésében az irányítási, gazdálkodási hiányosságok és szabályozatlanságok mellett alapvető szerepet a tervezés évek óta fennálló gondjai játszottak (ami a bevételek felül- és a kiadások alultervezésében jutott kifejezésre).

Az elmúlt évekre jellemző irányítási és gazdálkodási problémák megoldását segítheti az 1998-as év nyarán megerősített felügyeleti és ellenőrzési apparátus munkája, a nyugdíj- és egészségbiztosítási rendszer finanszírozásának további korszerűsítése.

Kedvező irányú változás, hogy a Kormány a társadalombiztosítási alapok 1999. évi törvényjavaslatát a központi költségvetésre vonatkozó törvényjavaslattal egyidejűleg nyújtotta be az Országgyűlésnek. Ennek köszönhetően mindkét alap az Országgyűlés által elfogadott költségvetéssel kezdhette 1999. évi tevékenységét.

Az társadalombiztosítási alapok 1999. évi költségvetési törvényjavaslatáról készített ÁSZ vélemény kiemelte, hogy a Kormány igen feszes költségvetési javaslatot terjesztett elő, amelynek erényei mellett figyelmet érdemlő kockázati elemei is vannak. Felhívta a figyelmet arra, hogy mind a bevételek, mind a kiadások területén jelentkeznek bizonytalansági tényezők. A bevételek közül a munkáltatói járulék bevételek és a vagyoneértékesítésből származó bevételek teljesíthetősége, a kiadási oldalon pedig - ismételten az Egészségbiztosítási Alapnál - a gyógyszer- és gyógyászati segédeszköz támogatás előirányzatának betarthatósága kérdéses.

A folyamatokból jól látható, hogy a társadalombiztosítás működőképességének megőrzésében 1999-ben erősödik az állami részvétel. A lakosság természetbeni egészségügyi juttatásokkal való ellátását és a nyugdíjkiadásokat a társadalombiztosítás saját bevételei nem képesek fedezni. Ez a tény különösen az egészségügyi-egészségbiztosítási szolgáltatások rendszerének átalakításában jelenthet új kihívásokat.

A társadalombiztosítási alapok vagyongazdálkodásának ellentmondásait az 1998 évben befejezett számvevőszéki vizsgálatok jól érzékeltették. Különösen az egészségbiztosítás terén jelentkező problémák (Club Aliga üdülőegyüttes ügye, a Wesselényi utcai ingatlan vásárlása) jelezték a rendezés halaszthatatlanságát. Az előírt vagyongazdálkodási törvény megalkotására nem került sor, nem volt szabályozott a döntéshozók és döntés-előkészítők felelőssége, a gazdálkodás főbb követelményei. Annak ellenére, hogy az alapok rendelkezésére álló vagyon nagyságrendje és összetétele az ellátások finanszírozása szempontjából nem jelentős, a velük való felelős gazdálkodás követelményei alól nem mentesíthetők. Az Országgyűlés által 1998 évben hozott törvény az alapok vagyont állami tulajdonként határozta meg, amely felett a tulajdonosi jogokat a Kormány gyakorolja.

Az alapok 1999. évi költségvetéséről szóló törvény pedig azzal, hogy a vagyongazdálkodás bevételi összegét, több mint 50 milliárd forintban írta elő, s mint a társadalombiztosítás költségvetésével kapcsolatos ÁSZ vélemény jelezte, ezzel gyakorlatilag arról határozott, hogy a társadalombiztosításhoz rendelt vagyont értékesíteni kell és a bevételeket be kell vonni az ellátások folyó finanszírozásába. A döntés a

vagyongazdálkodással kapcsolatos eddigi ellentmondások megszűnését is jelentheti.

A **helyi önkormányzatok** az utóbbi években csökkenő reálértékű bevételekkel voltak kénytelenek gazdálkodni. Ennek ellenére többségük alapvető feladatait ellátta, pénzügyi egyensúlyi helyzetét megőrizte. A saját lehetőségeiket rosszul megítélő önkormányzatok azonban eladósodtak. Az eladósodás okai összetettek: gerjeszti a társadalmi-gazdasági környezet is, alapvetően azonban az elszenvedők saját hibájára, jó szándékú, de nem kellően átgondolt kötelezettségvállalásaira vezethető vissza. A sajátérvő pótlására hosszú futamidejű hiteleket, kölcsönöket vettek fel. A kölcsönvett források és az állami hozzájárulások igénybevételel több helyen évtizedes elmaradást sikerült felszámolni. Különösen szembetűnő a fejlődés az ivóvíz, a csatornázás, a gázellátás, a telefonhálózatok kiépítése területén. A hitelek szerződés szerinti visszafizetésére azonban számos önkormányzat képtelen. Az adósságszolgálati terhek az érintett önkormányzatok többségében az éves költségvetés 10%-a alatt vannak. A vizsgált önkormányzatok egy szűkebb körénél azonban az 1997. évi eredeti költségvetési előirányzatuk 10-30%-át is eléri. Az 1995-ben hozott kormányzati intézkedések a tömeges eladósodás folytatódásának gátat vetettek, majd megkezdődött az adósságok rendezése.

Külön kiemelendő, hogy számos önkormányzati kórház nem tudta fizetőképességét megőrizni, az elmúlt években az adósságállományuk megnövekedett. Ennek felszámolása igen nagy erőfeszítést igényel, mind az Országos Egészségbiztosítási Pénztártól, mint finanszírozótól, mind pedig a fenntartó önkormányzatoktól. 1997-ben a kórházakba kinevezték a pénzügyi egyensúly megőrzésére ügyelő önkormányzati biztosokat. Az adósság menedzselésének azonban sem jogi szabályai, sem finanszírozása nem alakult még ki.

Az önkormányzati tulajdon kiterjedésével, az őket érintő privatizációval és a helyi adók kivetési lehetőségeivel az önkormányzatok anyagi helyzete erősen differenciálódott. A hátrányos gazdasági térségben működő önkormányzatok "még szegényebbek lettek", a fejlett iparral rendelkező városokban, térségekben működők viszont pótlólagos forrásokat tudtak realizálni. Ez utóbbi körben lévők az átmenetileg

felszabadítható forrásaik vállalkozásba fektetésével további anyagi eszközöket tudtak, tudnak realizálni.

A normatív alapon működő forrásszabályozás önmagában nem képes az ellátottságbeli differenciákat mérsékelni, kiegyenlíteni. Ezért van szükség azokra a pótlólagos, kiegyenlítő pénzügyi mechanizmusokra, amelyek 1999-től az elmaradott térségekben lévő önkormányzatoknak többlet forrásokat juttatnak mind a működéshez, mind a fejlesztéshez.

Az önkormányzati gazdálkodás ellenőrzési rendszerének hiányos kiépítettségével is összefüggésbe hozható az a tapasztalat, amely szerint az önkormányzatoknak különféle címen nyújtott központi költségvetési támogatások - normatív állami hozzájárulás, cél- és címzett támogatás stb. - igénybevétele és felhasználásának törvényessége évek óta romló tendenciát mutat. Az előírásokba ütköző felhasználás miatt az ÁSZ évente növekvő számban kényszerül javaslatot tenni a támogatások visszavonására. Mint jogalkalmazónak ez elemi kötelessége, a törvénysértés szankcionálásának módját és következményeit nem mérlegelheti. Az 1998. évi ellenőrzések a normatív állami hozzájárulások esetében 123 helyi önkormányzatnál 267,2 millió forint jogtalan igénybevételt, 75 önkormányzatnál 37,8 millió forint még kiutalandó támogatást állapítottak meg. A vizsgált önkormányzatoknál a cél- és címzett támogatásokból 337,3 millió forint, a céltámogatási kiegészítő keretből 55,6 millió forint, a központosított előirányzatokból 59,4 millió forint volt a jogosulatlan felhasználás, amelyek elvonását az ÁSZ javasolta.

A címzett- és céltámogatások felhasználásának ellenőrzése során évek óta visszatérő problémaként jelentkezett - a jogszabályi hiányosságokból adódóan - az ÁSZ vizsgálatai alapján jogtalannak minősített, az ivóvíz és szennyvíz csatorna bekötő vezeték létesítésére felhasznált állami támogatások visszafizetetésének realizálása. A vizsgálatok során több alkalommal kezdeményezte az ÁSZ a jogszabályi anomália feloldását, így 1997 évben törvényi szintű megoldást javasolt az illetékes minisztériumoknak. A jogszabályi ellentmondást 1999 februárjában közzétett kormányrendelet oldotta fel.

A helyi önkormányzatok mintegy **1.800 milliárd forintot kitevő saját vagyonnal** gazdálkodnak. Ennek több mint kétharmada elsődlegesen alapfeladataik ellátását szolgálja. E vagyoni kör - a

fenntartási, működési zavarokat is figyelembe véve - alapvetően megfelelően funkcionál. A helyi önkormányzatok tulajdonában - az ÁSZ nyilvántartása szerint 1995-ben összesen 373, 1996-ban 496, 1997-ben 463 milliárd Ft nyilvántartási értékű tartós befektetést jelentő társasági részesedés volt. A vizsgálat szerint ezek az adatok azonban nem megbízhatóak, mivel az önkormányzatok a tulajdonukban lévő társasági érdekeltségeket nem teljes körűen vették nyilvántartásba és a mérlegkészítést megelőzően a társasági érdekeltségek értékét gyakran a jogszabályi előírásoktól eltérően állapították meg.

Az önkormányzatok befektetett pénzügyi eszközeinek mintegy 80%-a a volt tanácsi közüzemi vállalatokból átalakulással létrejött gazdasági társaságokban jelentenek tulajdonjogot. Ezek általában az önkormányzatok többségi tulajdonában vannak és a feladatuk elsősorban a közszolgáltatások (ivóvízellátás, csatornaszolgáltatás, közlekedés és más városgazdálkodási feladatok) biztosítása, osztalékot csak kivételesen fizettek. A tulajdonos önkormányzatok a társaságok irányító és ellenőrző testületébe megválasztottak részére konkrét feladatokat, elvárásokat nem határoztak meg, és azok munkájáról rendszeres tájékoztatást nem kértek.

A privatizációhoz kapcsolódóan, a belterületi földérték alapján az önkormányzatok a gazdasági társasági érdekeltségeik közel 20%-át térítésmentesen kapták. Ezzel a részesedéssel csak kisebbségi tulajdoni hányadhoz jutottak, így a társaságok tevékenységét nem tudták befolyásolni. A részesedések utáni osztalékbevételek évente a tulajdoni hányad nyilvántartási értékének csak 0,5%-át érte el. Ez az érték a pénzügyi befektetéseknél reálisan elérhető hozamok töredéke. Az önkormányzatok 1995-96. évben a belterületi föld után járó részesedések megváltásaként az ÁPV Rt-től jelentős pénzügyi összeget kaptak. Az így keletkezett, átmenetileg szabad pénzeszközöket - az infrastruktúra fejlesztésére történő felhasználásig - hitelviszonyt megtestesítő értékpapírok vásárlására fordították.

Az önkormányzatok erre a feladatra nem rendelkeztek megfelelő szakmai felkészültségű munkatársakkal, nem ismerték eléggé az erre vonatkozó törvényi előírásokat. A kellő gondosság és felkészültség hiányában - a szükségesnél nagyobb üzleti kockázatot vállalva - az értékpapír piacon reálisan elérhető hozamnál néhány esetben lényegesen alacsonyabb hozamot realizáltak, esetenként veszteséges befektetésekre is sor került.

közalapítványra, illetve jogelődjére és **2 alapítványra** vonatkozó helyszíni pénzügyi-gazdasági ellenőrzést fejezett be. Működésük fő jellemzője továbbra is, hogy általában csak a kapott központi költségvetési támogatásból élnek, ezen kívül forrásokat csak elenyésző mértékben tudnak begyűjteni (egyedi kivétel a Nemzetközi Pető András Közalapítvány). Elsősorban tehát a pénzelosztó funkciót vették át az államigazgatástól.

Belső szabályzataik többségükben hiányoznak, a meglévők pontatlanok. Gazdálkodásukban néhány esetben célszerűtlen és pazarló gazdasági döntések is megjelentek, de az ellenőrzések a pénzügyi-gazdasági jogszabályok durva megsértését, illetve Btk-ba ütköző cselekményeket nem tártak fel. A szabálytalanságokat főleg a jogszabályok téves értelmezése, az alapító okiratok hiányosságai, a belső szabályozatlanság, a nem megfelelő szakmai hozzáértés okozza.

A felügyelő bizottságok általában kevés érdemi ellenőrzést végeznek. A kuratórium és a felügyelő bizottság kötelezettségei elmulasztása esetén (pl. beszámoló) az alapítói jogokat képviselő részéről gyakran elmarad a számonkérés, a Kormány késve érzékeli a komoly gazdálkodási hiányosságokat.

A közpénzek felhasználásának ellenőrzése szempontjából hiányolható, hogy az éves költségvetésről szóló törvények nem jelölnek meg konkrét felhasználási célt a közalapítványok támogatásánál. Ezt gyakran a fejezetek sem teszik meg. Így nincs az elszámoltatásnak alapja, nincs mit számon kérni.

A költségvetési támogatásban részesülő pártok gazdálkodásának törvényességi ellenőrzése arra utal, hogy a pártok fokozatosan alkalmazzák a gazdálkodás szakmai előírásait, elsajátították annak gyakorlatát, fegyelmét. Az ÁSZ ellenőrzési megállapításait elfogadják, a javasolt intézkedéseket - még ha azok anyagi konzekvenciákkal járnak is - megteszik.

A számviteli törvény 1992. évi hatálybalépése óta gondot okoz, hogy a párttörvény 1992. évi módosítása során az éves párt-beszámoló tartalmának meghatározásakor nem vették figyelembe a számviteli törvény által megszabott alapvető követelményeket. A párttörvényben előírt beszámoló se nem mérleg, se nem eredmény-kimutatás. "Eszközbeszerezés" sorának nincs számviteli értelmezése. A számviteli törvény szerint a könyvvezetést a beszámolóhoz kell igazítani, de a

pártok beszámolója - annak nem megfelelő tartalma miatt - nem minősül számviteli beszámolónak, az csak a közvélemény tájékoztatását szolgálja.

A párttörvény módosítását az ÁSZ 1995-ben kezdeményezte. Akkor elkészült a tárcákkal és az ÁSZ-szal egyeztetett tervezet, de parlamenti beterjesztésre nem került sor. A javaslat időszerűségén az eltelt idő sem változtatott.

Az **állami vagyongazdálkodás** területén néhány kérdésben előrelépés tapasztalható. Ennek elismerése mellett is azt kell megállapítani, hogy a vagyon megőrzése, hasznosítása terén még sok a tennivaló.

A kincstári vagyon kezelésének és hasznosításának ellenőrzése feltárta a tartós állami tulajdonú vagyonelemek működtetésének szervezeti és szabályozási zavarait. A megállapítások hasznosítása már érzékelhető. Ezt jelzik azok a kormányzati intézkedések, amelyek az állam vagyonkezelési koncepciójának kialakítására és megvalósítására irányulnak. A tartós állami tulajdonú vagyon és a magánosítási célú állami vagyon kezelése szervezetileg is centralizált irányítás alá került. Figyelembe véve a különféle vagyonelemek sajátosságaiból fakadó vagyonmegőrzési szempontokat megtörtént a tartós állami vagyont kezelők hatáskörének, jogosítványainak szabályozása és a vagyonkezelő szervezetekkel egyedi szerződések kötése. A vagyonnyilvántartás követelményét kormányrendelet írja elő, amelynek alapján 1998 folyamán a kincstári vagyonnyilvántartó rendszer kifejlesztése, az adatbázis feltöltése megkezdődött.

A privatizációt és vagyonkezelést vezénylő szervezetnél kiépült a vagyonváltozást regisztráló információs rendszer. A szervezettebbé vált munka mellett is többször tapasztalható volt a saját belső szabályozás be nem tartása, amely egyrészt zavarokat okozott az egyes tranzakcióknál, másrészt rontotta a szervezet hatékonyságát.

Az ÁPV Rt. 1997-ben élt a törvény módosítás nyújtotta lehetőséggel. A privatizáció sajátossága volt, hogy az összes készpénzbevétel 80%-a a tőzsdei értékesítésből adódott. Az értékesítés átlagos árfolyama a jegyzett tőkéhez viszonyítva közel háromszoros, a saját tőkéhez viszonyítva pedig csaknem kétszeres volt. A tervezettnél magasabb közvetlen költségvetési

befizetés ellenére az ÁPV Rt. 1997. év végi privatizációs bevételi számláján 20,3 milliárd forint többlet pénzkészlet volt, amelyet a költségvetési törvény szerint még 1997-ben át kellett volna utalnia a költségvetés részére. Ennek rendezése 1998-ban történt meg.

1997-ben a tömeges privatizáció lényegében befejeződött. Az ÁPV Rt-hez tartozó és még privatizálható érték 1997. év végén meghaladta a 350 milliárd forintot, amelyből 164 milliárd forint öt társaságra koncentrálódik.

Az 1997. évi számvevőszéki vizsgálat alapján tett javaslatokat - a korábbi évektől eltérően - a Kormány, illetve az illetékes miniszterek elfogadták, meghozták a szükséges intézkedéseket és azokat az 1999. évi költségvetési törvény tartalmazza. Az ÁSZ eleget tett törvényi kötelezettségének, amikor az ÁPV Rt. felügyelőbizottsága elnökére és könyvvizsgálójára megtette javaslatát.

Az elmúlt két évben az ÁSZ átfogó helyzetképet feltáró ellenőrzéseket végzett a **vízgazdálkodás** területén. (Vízügyi alap gazdálkodása, önkormányzati ivóvíz ellátás és a szennyvízhálózat fejlesztése, Regionális Vízművek gazdálkodása). Világossá vált, hogy a közműves ivóvízellátásban és csatornaszolgáltatásban működő állami vagyon lebontásának részbeni következménye a ivóvíz szolgáltató közművek kapacitásának növekvő kihasználatlansága.

A korábban egységes tulajdon egy részének átadása az önkormányzatoknak megbontotta az egységes szolgáltatási láncot. Az önkormányzatoknál többlet kapacitások is létesültek, egy részük állami támogatás igénybevételével. A vízellátás feladat, felelősség és vagyon megosztása az önkormányzatokkal térségi koordináció nélkül ment végbe. A vízművek jogi helyzetét nem rendezték egyértelműen a jogszabályok, hiányzott a vagyon világos elhatárolása. Az 1998-ban megkötött vagyonkezelési szerződések ugyan feloldották a jogi ellentmondásokat, ez azonban nem jelent végleges rendezést. A vízellátás és csatornaszolgáltatás között a közműöllő növekedett, ezáltal a szennyvizek általi környezetszennyezés és a vízbázisok veszélyeztetettsége nőtt.

Fontos lenne, hogy a vagyonmegosztásnál a több érdeket átfogó gondolkodás érvényesüljön, figyelembe véve a

regionális érdekeket. A vízberuházások döntően már befejeződtek, de a szennyvízelvezetés kiépítése még folyamatban van. Ügyelni kellene arra, hogy e téren párhuzamos rendszerek ne alakuljanak ki. Szükséges lenne a regionális rendszerek állapotának felmérése és ennek alapján a kétféle tulajdonos érdekeinek és törekvéseinek összehangolása.

A vizsgálat alapján az ÁSZ ajánlásokat tett az országos vízgazdálkodási koncepció megfogalmazására, a kiemelt természetvédelmi területeknél a vízkitermelés okozta káros hatások ellensúlyozására, a közművagyon fenntartására és állagmegóvására, a szabványok módosítására, a vagyon felmérésére, folyamatos és költségkímélő karbantartására. Az egyeztetésbe bevont szervek elfogadták, megerősítették az ellenőrzés által feltárt megállapításokat, javaslatokat.

Az ellenőrzések figyelembevételével, hasznosításával kapcsolatos tapasztalatok fokozatosan javuló tendenciát jeleznek. Az ellenőrzések alapján készült jelentések az Országgyűlésnek és a Kormánynak általában a jogi szabályozásra, míg a vizsgált szervezeteknek a tapasztalt hiányosságok megszüntetésére irányuló javaslatokat tartalmaztak. A központi költségvetés és a társadalombiztosítás zárszámadásához, a költségvetés tervezéséhez kapcsolódó ellenőrzések megállapításai és javaslatai a törvényalkotás folyamatában hasznosultak.

Más ellenőrzésekhez kapcsolódóan az ellenőrzöttek többnyire részletes, az egyes feladatok végrehajtását határidőhöz rendelő intézkedési terveket készítettek. Ezek többsége - végrehajtásuk esetén - alkalmas az ellenőrzés által feltárt hibák és hiányosságok megszüntetésére. Ebben annak is szerepe van, hogy az ÁSZ célirányosabb, a megvalósítás szempontjából gyakorlatiasabb javaslatok megtételére törekedett.

Az ÁSZ ellenőrzései során - ha indokolt - vizsgálja a büntetőjogi felelősség kérdését is, és törvényi kötelezettségének eleget téve értesíti a nyomozóhatóságot. Működése során eddig 24 esetben tett különféle, elsősorban gazdasági bűncselekmény alapos gyanúja miatt feljelentést (1998-ban 4 esetben). A feljelentések alapján 20 esetben indult nyomozás, 4 esetben a nyomozást megtagadó határozat született (1998-ban 3 nyomozás indult, 1 megtagadás történt). Az ügyek egy része még most is folyamatban van, tekintve, hogy ezek bonyolult gazdasági-pénzügyi jellegű szabálytalanságokon alapuló

esetek. Az ÁSZ dolgát nehezíti ebben a tekintetben, hogy a bűncselekményi tényálláshoz szükséges szubjektív elemek (szándékosság, gondatlanság, célzat) feltárása részéről nem lehetséges, kizárólag az okirati tényállásra hagyatkozhat.

Az ÁSZ emellett kihasználta a tapasztalatok hasznosításának közvetettebb formáit is. Szakmai és egyéb rendezvényeken tartott előadásokkal, szakfolyóiratokban megjelentetett cikkekkel teszi széles körben hozzáférhetővé ellenőrzési tapasztalatait. A jelentések összefoglalói a Hivatalos Értesítőben jelennek meg. A szükséges intézkedések ösztönzésében továbbra is segít a közvélemény támogató figyelme.

II. Az ellenőrzési munka színvonalának javítását, az új feladatok eredményes megoldását szolgáló intézkedések és kezdeményezések

1. Az ÁSZ középtávra szóló ellenőrzési stratégiájának kidolgozása

Az Állami Számvevőszék vezetése 1998. év közepére kidolgozta és közzétette középtávú ellenőrzési stratégiáját. A stratégia újragondolását több tényező is indokolta. Mindenekelőtt az intézmény 1989. évi megalakulása óta bekövetkezett társadalmi és gazdasági változások nyomán kibontakozó új követelményekhez való alkalmazkodás szükségessége, hazánk euroatlanti csatlakozásából fakadó feladatok eredményes megoldása, fokozottabb igazodás az uniós tagországok számvevőszékeinek gyakorlatához. Ennek jegyében fogalmazta meg az ÁSZ középtávú ellenőrzési stratégiájában a következő 3-4 évre legfontosabb céljait, követendő magatartását, ellenőrzési kulcsterületeit és munkamódszereit. A stratégiához kapcsolódóan kidolgozta a középtávú ellenőrzési irányelveket is.

Az ÁSZ tevékenységének stratégiában rögzített alapelve, hogy a közpénzek felhasználása, a közvagyon hasznosítása nem nélkülözheti a független (külső) ellenőrzést. Célja, hogy a

rendelkezésre álló pénzügyi és vagyoni eszközök használata a lehető legnagyobb mértékben szolgálja az ország, a köz érdekeit. Észrevételeivel, javaslataival, ajánlásaival segítse az ellenőrzött szervezeteket a közpénzek, a közvagyon törvényes, eredményes, gazdaságos használatában, működtetésében és belső ellenőrzési tevékenységük hatékonyságának javításában.

Az EU pénzügyi ellenőrzésre vonatkozó joganyagának átvétele, illetve adaptálása változtatásokat igényel az eddigi számvevőszéki vizsgálati eljárásokon, módszereken is. Az ÁSZ számol azzal, hogy az államháztartásban és kiemelten az uniós pénzek felhasználási területén nélkülözhetetlen lesz a könyvvizsgálat, s az ellenőrzés csaknem minden területén nő a teljesítményvizsgálatok jelentősége és súlya. A jelenlegi pénzügyi-gazdasági ellenőrzés tehát átalakul, új ellenőrzési módszerek jelennek meg. Elkezdődik a költségvetési fejezetek és intézmények beszámolóinak hitelesítésére az INTOSAI - a parlamentekhez tartozó ellenőrző szervezeteknek az ENSZ égisze alatt működő szakmai világszervezete - normáihoz igazított rendszer kidolgozása.

A stratégiai célok megvalósítása szükségessé tett néhány szervezeti átalakítást is. E változások elindították és keretet adtak azon folyamatoknak, melyek elősegítik és támogatják a stratégia megvalósítását.

1.1. A belső minőségbiztosítási rendszer kidolgozása és bevezetése

Az ellenőrzési megállapítások, javaslatok szakmai és jogi megalapozottsága, dokumentáltsága és a jelentések kiegyensúlyozott színvonalának elősegítése érdekében az ÁSZ 1998-ban új belső minőségbiztosítási eljárási rendet vezetett be. A jelentések véglegesítését és kibocsátását megelőzően - két fázisban - megtörténik a jelentés-tervezetek szakmai és jogi felülvizsgálata, egyben újabb belső "jogorvoslati" fórumot teremtve az ellenőrzöttek számára is. A megállapítások szakmai helytállóságát, dokumentális alátámasztottságát az április elején megalakított Minőségbiztosítási Osztály értékeli. A jogi vonatkozású felülvizsgálattal a Jogi Osztály feladatköre bővült. A jelentések elnöki aláírásának feltétele, hogy a két szervezeti egység az eredményes felülvizsgálatot tanúsítvánnyal igazolja.

A jelentés készítés és egyeztetés folyamatában korábban is működő belső kontroll-mechanismusok kiegészítéseként bevezetett eljárási rend a két osztály számára -

minőségbiztosítási feladatkörükben - függetlenséget biztosít. Ez a gyakorlatban is érvényesülő garanciális elem lehetővé teszi a tanúsítványok kiadásához kapcsolódó hatáskörök befolyástól mentes gyakorlását.

A minőségbiztosítás új eljárási rendje - az első év tapasztalatai alapján - kedvező hatást gyakorolt a jelentések tartalmára, az ellenőrzési megállapítások megalapozottságára, az értékelések helytállóságára. Az 1998-ban indult ellenőrzésekről készített - már szakmai és jogi felülvizsgálat alá vont - jelentések megállapításainak megalapozottságát az ellenőrzött szervek nem vitatták, s a parlamenti viták során sem kérdőjelezték meg azokat. Ez - a megelőző évek néhány számunkra kedvezőtlen esetére is gondolva - fontos változásnak, előrelépésnek tekinthető.

Az új eljárási rend felszínre hozott több, a belső szabályozást, az ellenőrzési munkát és a jelentések színvonalát érintő, egységes megoldásra váró kérdést is. A szükséges intézkedések előkészítésére 1998 decemberében döntés született és megvalósítása - az élenjáró nemzetközi szabályozásokra és gyakorlatra is figyelemmel - folyamatban van.

1.2. Az EU csatlakozás előkészítésével foglalkozó szervezeti egység létrehozása

Az euroatlanti csatlakozással kapcsolatos jelenlegi és jövőbeni teendőket áttekintve az ÁSZ elnöke - VII. Euroatlanti Integrációs Titkárság néven - új szervezeti egységet hozott létre és meghatározta az egyes osztályok főbb tevékenységi körét.

Az új szervezeti egység feladata a számvevőszéki ellenőrzés EU-konformmá tételének elősegítése, hogy Magyarország tagfelvételét követően az ÁSZ az EU környezetéhez igazodóan, egyenrangú félként, együttműködve az Európai Számvevőszékkal és a tagországok legfőbb ellenőrzési intézményeivel, hatékonyan és eredményesen lássa el ellenőrzési feladatait.

Elvégzi a hazai és az EU pénzügyi ellenőrzési joganyagának összehasonlítását, kezdeményezi a szükséges jogszabály változtatásokat a számvevőszéki, az államháztartási, a számviteli törvényre, illetve a kapcsolódó kormány- és miniszteri rendeletekre vonatkozóan.

Adaptálja az Állami Számvevőszék pénzügyi vizsgálataihhoz az EU és Számvevőszéke által alkalmazott számviteli elveket,

vizsgálati eljárási rendet és módszereket. Az államháztartás gazdálkodó szervei közül elsőként a központi költségvetési szervekre vonatkozóan dolgozza ki a pénzügyi ellenőrzés és hitelesítés rendjét, normáit. Kialakítja a nemzetközi számviteli és könyvvizsgálati standardok, valamint az INTOSAI és az EU irányelvek alapján a magyar nemzeti standardokat, majd kidolgozza az alkalmazására vonatkozó javaslatokat.

1.3. További szervezeti változások

A formálódó kormányzati és társadalmi igényre figyelemmel az ÁSZ meglévő szervezeti struktúráján belül létrehozta a pénzügyi ellenőrzéssel foglalkozó szervezeti egységét. Egyben elindította munkatársai ezirányú szakmai-módszertani továbbképzését.

A társadalombiztosítás irányítási rendjében bekövetkezett változásokhoz igazodva megtörtént e terület ellenőrzésével kapcsolatos feladatok felülvizsgálata és az ezzel összefüggő szervezeti és módszerbeli változások 1999. január 1-től történő végrehajtása.

Az Országgyűlés és az ÁSZ közti közvetlen kapcsolattartás megerősítését szolgálta a Parlamenti Kapcsolatok Osztályának 1998. január 1-jével történő létrehozása. Az osztály alapvető feladata a parlamenti anyagok igény szerinti feldolgozása az ÁSZ vezetői és munkatársai számára, illetve az ÁSZ-nál készült jelentések (vélemények) megfelelő előkészítése és eljuttatása az országgyűlési képviselők részére.

2. A stratégiához kapcsolódó középtávú oktatási terv kidolgozása, az ellenőrzés területén dolgozók szellemi bázisának kiszélesítése

Az Állami Számvevőszék stratégiájában megfogalmazott feladatok eredményes megvalósítása megköveteli az ÁSZ dolgozói képzésének és továbbképzésének korszerűsítését is. 1998-ban néhány évre előremutató, átfogó szemléletű és szerkezetű oktatási-képzési terv készült.

A terv teljeskörűen tartalmazza az ellenőrzési munkához szükséges valamennyi témakör oktatását, figyelembe véve a vizsgálatot végző számvevők és vezetők igényeit is. A vizsgálatokra felkészítő szakmai oktatás és a tudást szinten

tartó oktatás mellett kiemelt jelentőséget kap a korszerű ellenőrzési módszerek és technikák alkalmazásának megismertetése, a készségfejlesztő tréningek szervezése. A szakmai továbbképzések sorában szerepelt például az angol számvevőszék munkatársai által a teljesítmény ellenőrzés módszerét, gyakorlatát megismertető előadás sorozat.

Az ÁSZ 1998-ban felvette a kapcsolatot a Nemzetközi Bankárképző Központtal. Szorgalmazta olyan oktatási modell kidolgozását, ami a költségvetési területen dolgozók számára korszerű banki, pénzügyi, és makrogazdasági ismereteket nyújt. Megtörtént a speciális oktatás előkészítése, melyre 1999 első hónapjaiban sor került. Az oktatási koncepció része - a pénzügyi ellenőrzés különböző területein dolgozó - külső szakemberek továbbképzése, részükre szakmai rendezvények szervezése. Ezek a tanfolyamok hosszabb távon rendszeressé válnak. A cél, hogy a belső és külső ellenőrzési szakemberek képzése egymás hatékonyságát erősítse.

A pénzügyi ellenőrzés új kihívásainak eredményesen megfelelni csak az ellenőrzés területén dolgozók szellemi bázisának kiszélesítése, fejlesztése útján lehet. Ebben az irányban tett lépés az ÁSZ Továbbképzési és Módszertani Intézetének (ÁSZTI) átszervezése szakmai-módszertani központtá. A szervezeti keretek átszervezése, az alapító okirat, szervezeti működési szabályzat átalakítása megtörtént. Az ÁSZTI tevékenységében - a korábban végzett oktatási és üdülési szolgáltatási funkciók mellett - új feladatkört jelent az állami ellenőrzéshez kapcsolódó módszertani, kutatási, kiadvány szerkesztési, továbbképzési teendők ellátása, hazai és nemzetközi konferenciák és egyéb szakmai rendezvények szervezése.

Az intézet feladata, hogy aktívan támogassa az ÁSZ-nak a hazai pénzügyi ellenőrzési rendszer fejlesztésében, működésének koordinálásában és a szakmai közéletben vállalt feladatainak megoldását. Ez az ellenőrzési módszerek - euroatlanti csatlakozásból és harmonizációból adódó - fejlesztését és alkalmazásuk oktatását is jelenti. Mindez összhangban van azzal a kormányhatározattal, amely felkérte az Állami Számvevőszéket a hazai pénzügyi ellenőrzés korszerűsítési teendőinek koordinálására.

Az intézet részt vesz - az ÁSZ igazgatóságaival együttműködve - a hazai ellenőrzési standardok kialakításában, az ellenőrzési

irányelvek kimunkálásában, kezdeményezi a különböző ellenőrzési témák metodikáját bemutató módszertani füzetek kidolgozását és közreadását.

Az ÁSZ szakmai-szellemi bázisának erősítését szolgálja az 1998 őszén körvonalazott és ezév januárjában aláírt együttműködési megállapodás a Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem, az Államigazgatási Főiskola, a Pénzügyi és Számviteli Főiskola és az ÁSZ között. Ezek az intézmények együttműködnek az ellenőrök képzésében, a módszertani és kutatási tevékenységben. Az együttműködés célja, az ellenőrzési és oktatási munka színvonalának emelésén túl, a hazai ellenőrzési rendszer megfeleltetése az EU integrációs követelményeknek.

A szakmapolitikai célok megvalósítását segíti az ellenőrzésben dolgozók társadalmi önszerveződésével létrejött fórumban, a Magyar Pénzügyi Gazdasági Ellenőrök Egyesületében folyó szakmai munka is. Az Egyesület kezdeményezésében és szervezésében 1998 novemberében Győrött háromnapos szakmai konferenciára került sor "Az ellenőrzés jelene és jövője" címmel. Az érdeklődés túlmutatott az ellenőrző-vizsgálati munkát hivatásszerűen ellátó szakemberek körén, ami arra utal, hogy az ellenőrzés ügyét fokozódó társadalmi figyelem kíséri.

3. A magyar pénzügyi rendszer EU komformmá tétele érdekében végzett tevékenység

A 2084/1998. (IV. 8.) Korm. határozat 10. pontjában a Kormány felkérte az ÁSZ elnökét a közösségi vívmányok átvételéről szóló Nemzeti Program 10. Pénzügyi ellenőrzés fejezetében foglaltak továbbfejlesztésére. Az ÁSZ vállalta a koordinációs szerepet.

Az ÁSZ által irányított EITB 18. "Pénzügyi ellenőrzés munkacsoport" 1998. januárjában elkészítette a munkacsoportoktól megkívánt összefoglaló beszámolót, ami ezen a szakterületen alapját képezte a "Csatlakozási partnerség" című Európa Tanács dokumentumának, illetve "A közösségi vívmányok átvételéről szóló Nemzeti Program" (ANP) magyar kormánydokumentum elkészítésének. Az összefoglaló beszámoló minden lényeges szempontra kiterjedő EU és

magyar helyzetértékelést, az ezekből levonható következtetéseket, valamint javaslatokat tartalmaz a tárgyalási irányelvekre.

Az érdekelt tárcák és országos hatáskörű szervek képviselőiből álló munkacsoportot az év második negyedében újjászervezték EITB 28. Pénzügyi ellenőrzés szakértői csoport néven. A csatlakozásra történő felkészülés jelenlegi fázisában a szakértői csoport legfontosabb feladata az 1999. májusában sorra kerülő "acquis screening", átvilágítási fordulóra való felkészülés, ami megfelelően halad.

A szakértői csoport tevékenységének koordinálása mellett az ÁSZ néhány kapcsolódó részfeladat megoldásán is dolgozott. A pénzügyi ellenőrzéssel összefüggő angol nyelvű szakkifejezések fordításához glosszáriumot - fogalomgyűjteményt - készített. Kidolgozta az EU pénzügyi ellenőrzéssel kapcsolatos jogszabályok feldolgozásának szempontrendszerét. Rendszerezte a magyar joganyagból a pénzügyi ellenőrzésre vonatkozó hatályos jogszabályokat, továbbá az elsődleges és másodlagos uniós jogszabályokat. Ezek fordítása, szakmai értékelése és harmonizációs feldolgozása folyamatban van. Elkészült a pénzügyi ellenőrzésre vonatkozó elő-jogharmonizációs program, amely - többek között - az ÁSZ törvény módosítására is kiterjed.

Az ellenőrzési rendszer továbbfejlesztési igénye - figyelemmel az Európai Unió ellenőrzési gyakorlatához való igazodás követelményeire - felveti az ÁSZ törvény módosításának szükségességét is. A tagsággal járó egyik alapvető kötelezettség az Európai Unió pénzügyi ellenőrzési követelményeinek való megfelelés. Ez indokolja, hogy az EU-ban érvényesülő gyakorlatnak megfelelően a jövőben az ÁSZ hatásköre hitelesítési jogosítvánnyal bővüljön. Az ÁSZ megtette erre vonatkozó konkrét javaslatát a Számvevőszéki Bizottságnak

Megkezdődött a pénzügyi ellenőrzés témakörét érintő közösségi és hazai joganyag összevetése, továbbá a Közös Kül- és Biztonságpolitika, valamint az EU harmadik pillérének tekintett Belügyi és Igazságügyi Együttműködés finanszírozási és ellenőrzési rendjének feldolgozása. Az EU tagországaiból delegált csatlakozás-előkészítő tanácsadókkal megkezdődött az együttműködés előkészítése az intézményfejlesztési program végrehajtására. Folyamatban van a NATO - titokvédelmi

szempontból minősített - dokumentumainak fogadására alkalmas ÁSZ alirattár működési feltételeinek megteremtése.

4. Az önkormányzati ellenőrzés teljesebbé és összehangoltabbá tétele érdekében tett kezdeményezések

Az Állami Számvevőszék az éves kapacitásának mintegy felét az önkormányzatok vizsgálatára fordítja, ennek ellenére az évi 20 ezer ellenőrzési nap a feladatok ellátására nem elegendő. Az önkormányzati egységek sokasága miatt a minden egységre kiterjedő ellenőrzésre az ÁSZ önmagában nem lehet hivatott. A nemzetközi gyakorlat szerint nem is lehet kizárólagos feladata. Az önkormányzati ellenőrzési rendszer alapvető hiányossága abban összegezhető, hogy nem működik a rendszeresen visszatérő pénzügyi-gazdasági ellenőrzés, nem épült ki a költségvetési hozzájárulások, támogatások kormányzati ellenőrzése.

Ez utóbbiak következtében - a jelenlegi szabályok alapján - az ÁSZ végzi azokat az ellenőrzéseket is, amelyek a Kormány feladatkörébe tartoznának, ez az önkormányzatok gazdálkodásának átfogó ellenőrzésére fordítható kapacitást csökkenti. A helyi önkormányzatok ellenőrzésének továbbfejlesztéshez erőfeszítéseket tett az ÁSZ. Támogatja azt a kormányzati törekvést, hogy az állami támogatások elszámoltatásának ellenőrzését a TÁKISZ-ok (Területi Államháztartási Közigazgatási Információs Szolgálatok) végezzék. Ennek elvi alapját az adja, hogy a TÁKISZ-ok napi kapcsolatban vannak az önkormányzatokkal, részükre pénzügyi, igazgatási szolgáltatást nyújtanak. A támogatásokra irányuló adatokkal, információval rendelkeznek, és jelenleg is szakmailag véleményezik az önkormányzatok állami hozzájárulási és támogatási igényeit, a címzett- és a céltámogatások keretében elemzik a vállalt saját forrás felhasználását, stb.

A vizsgálatszervezési tapasztalatok ismeretében lehetőség van a jelenlegi jogi környezetben is a feladatmegosztásra. A központi költségvetésből származó különféle címen kapott támogatások jogszerű igénybevételét és szabályszerű felhasználását célzó ellenőrzések nem azonosak az önkormányzatok gazdálkodásának ellenőrzésével. Célszerű és az ellenőrzés erősítése érdekében elmozdulást jelentene, ha a meglévő törvényi keretek között a közigazgatási hivataloknak - a TÁKISZ-ok bevonásával - lehetőségük lenne arra, hogy törvényességi, szabályossági szempontból hatáskörük az összes önkormányzati döntésre - így a cél- címzett és normatív támogatások igénylésére, elszámolására is kiterjedjen.

Amennyiben feladatmegosztásra sor kerül, akkor megteremtődnek annak a feltételei, hogy az ÁSZ azon kapacitásait, amelyek ma a központi költségvetésből nyújtott támogatások igénybevétele és felhasználása szabályossága ellenőrzésére lekötöttek, átcsoportosítsa a jelentős vagyonnal rendelkező, több milliárdos költségvetési főösszegű önkormányzatok gazdálkodása átfogó ellenőrzésére és a közszolgáltatások ellátása témavizsgálataira.

A Belügyminisztérium - az ÁSZ kezdeményezésére is - lépéseket tett a helyi önkormányzatok költségvetési kapcsolatainak a TÁKISZ-ok bevonásával történő ellenőrzésére. A jogi, szervezeti feltételek kidolgozása jelenleg folyamatban van.

III. Az ellenőrzési munkát segítő hazai és nemzetközi kapcsolatok fejlesztése

1. Az Országgyűlési kapcsolatok

Az ÁSZ kapcsolata az Országgyűlés tisztségviselőivel és állandó bizottságaival mára már kialakult és zavartalanul működik. Létrejött és folyamatosan fejlődik az Országgyűlés számítástechnikai hálózatával való összeköttetés, az ÁSZ jelentések megtalálhatók a parlamenti hálózaton is.

Az ÁSZ vezetése 1998 kezdetén valamennyi parlamenti párttal - frakcióvezetőik révén - kapcsolatfelvételt kezdeményezett és tájékoztatta őket az ÁSZ munkájával kapcsolatos elgondolásairól. A választások után valamennyi képviselő részére írásos dokumentumokat juttatott el az ÁSZ munkájáról, időszerű feladatairól és a jövőre vonatkozó elgondolásokról. Az újraválasztott, de különösen az új képviselők ezúton is megfelelő információhoz jutottak az ÁSZ tevékenységéről.

A Számvevőszéki bizottság 1998-ban 8 témát tárgyalt meg (a költségvetési véleményen és zárszámadási jelentésen kívül például az ÁSZ stratégiai elképzeléseit, az 1998. évi ellenőrzési tervet, a helyi önkormányzatok pénzügyi-gazdasági ellenőrzésére vonatkozó elképzeléseket). Valamennyi bizottság

tárgyalta az 1997. évi költségvetési törvény végrehajtásáról készült törvényjavaslathoz kapcsolódó ÁSZ jelentést, illetve az 1999. évi költségvetési törvényjavaslathoz kapcsolódó ÁSZ véleményt. Ezeken a bizottsági üléseken az ÁSZ tisztségviselői, vezetői, illetve munkatársai képviselték az intézményt. Az egyes szakterületen végzett vizsgálatokról készített jelentéseket (a TB alapok zárszámadása és költségvetési tervjavaslata, szénbányászat szerkezet-átalakítás, MTI Rt. tevékenysége, Magyar Rádió Közalapítvány és a Magyar Rádió Rt. gazdálkodása) a kijelölt bizottságok tűzték napirendjükre, míg más jelentések most vannak napirenden például a Külügyminisztérium fejezet ellenőrzése.

A plenáris üléseken az ÁSZ választott tisztségviselői rendszeresen részt vettek, a napirendre tűzött jelentésekhez, véleményekhez kapcsolódó expozéval, felszólalással segítették az Országgyűlés munkáját.

2. Egyéb szakmai kapcsolatok

A Pénzügyminisztériummal és a Kormányzati Ellenőrzési Irodával kialakult munkakapcsolatokat a tárgyszerűség és az együttműködésre törekvés jellemzi. Az ÁSZ észrevételeket és javaslatokat tett több olyan - 1998. év végén formát öltött - kormányrendelet-tervezet elkészítéséhez is, amelyek a kormányzati ellenőrzési rendszer továbbfejlesztését célozták. Az egyeztetések alkalmával egyetértését hangsúlyozta a teljesebb, összehangoltabb és zártabb kormányzati ellenőrzés kialakításával kapcsolatban. Ugyanakkor jelezte, hogy ez nem választható el az államháztartási reform továbbfejlesztésétől, a finanszírozás korszerűsítésétől, az állami vagyongazdálkodás koncepciójától.

A Kormány felkérte az ÁSZ-t, hogy működjenek közre az ellenőrzési rendszer továbbfejlesztésében. E munka keretében kell majd meghatározni az egyes ellenőrző szervek szerepét, helyét az állami ellenőrzés rendszerében, szabályozni a feladatmegosztás, együttműködés rendjét, erősíteni az ellenőrző szervek szervezeti kereteit az EU elvárásokra tekintettel is. A munka előrehaladt, megkezdődött a pénzügyi és gazdasági ellenőrzési rendszerrel, valamint a számvevőszéki ellenőrzéssel és az arra vonatkozó jogi szabályozással kapcsolatos teendők tartalmi és munkaszervezési kérdései áttekintése.

3. Nyilvánosság, sajtókapcsolatok

Az ellenőrzések tapasztalatairól készített jelentések nyilvánossá tétele törvény szabta kötelesség. Ezért az ÁSZ minden jelentése (az állam-, vagy üzleti titkot tartalmazó néhány kivételtől eltekintve, ami 1998-ban a MH repülőcsapatok működésének pénzügyi-gazdasági ellenőrzéséről szóló jelentés volt, de erről is készült nyilvános rövid összefoglaló) nyilvános. A jelentéseket nemcsak az Országgyűlés és az ellenőrzésben érintett intézmények kapják meg, hanem könyvtárak, kutatóintézetek, egyetemek, főiskolák, valamint az írott és elektronikus sajtó szerkesztőségei. A jelentések összefoglalói megjelennek a Hivatalos Értesítőben és negyedévente sajtótájékoztató foglalja össze az újságírók számára az általánosítható tapasztalatokat. Itt nemcsak a vizsgálatokról, hanem a nemzetközi kapcsolatokról, a működésről, gazdálkodásról és minden fontosabb eseményről tájékoztatást adnak az ÁSZ vezetői.

Az ellenőrzési megállapítások hasznosításában is fontos szerepet tölt be a nyilvánosság. A sajtókapcsolatok sokszínűségét jelzi, hogy évek óta közel négyezer publikáció születik a számvevőszéki tevékenységgel kapcsolatosan. Az általános tájékoztatás mellett arra is törekszik az ÁSZ, hogy jól érzékelhetővé váljék ellenőrzési munkájának objektivitása, politikamentessége, s a közvélemény megismerje az ellenőrzések legfontosabb tanulságait és készítse cselekvésre a problémák felszámolásában illetékeseket.

4. Az ÁSZ nemzetközi tevékenysége és kapcsolatai

Az ÁSZ megalakulása óta aktívan vesz részt számvevőszékek nemzetközi szervezetének (INTOSAI) munkájában. Elnöke az INTOSAI Belső Ellenőrzési Szabvány Bizottság vezetői tisztét tölti be. Az egyes országok központi ellenőrző szervezeteivel kiépített kapcsolatai is széles körűek. E tevékenység a tapasztalatszerzés, az ellenőrzési rendszerek harmonizációja mellett azt a célt is szolgálja, hogy tovább erősítse az ország ellenőrzési rendszeréről, a gazdasági folyamatok átláthatóságáról külföldön kialakuló kedvező képet, az ország iránt megnyilvánuló nemzetközi bizalmat.

A Belső Ellenőrzési Szabvány Bizottság szakértői csoportja - az elmúlt év szeptember végén - megvitatta azokat a feladatokat,

elkészítette és jóváhagyta azokat az anyagokat és jelentéseket, amelyek az INTOSAI XVI. kongresszusát megelőző kormányzó tanácsi ülésen, illetőleg a Kongresszus plenáris ülésén kerültek előterjesztésre.

A Kongresszus a jelentéseket elfogadta, és megbízta a Bizottságot 2000-ben egy újabb nemzetközi belső ellenőrzési konferencia megrendezésével, amely a menedzserek belső ellenőrzéssel kapcsolatos felelőssége mellett felülvizsgálja a belső ellenőrzési szabványok korszerűsítésének követelményeit is. Az ÁSZ bejelentette Magyarország készségét arra, hogy megrendezze az INTOSAI 2004-ben sorra kerülő XVIII. kongresszusát, amelyet a szervezet belső kormányzó szervei előzetesen támogatólag tudomásul vettek.

Az ÁSZ elnöke részt vett az EU-hoz csatlakozni kívánó közép- és kelet-európai országok, illetve az EU Számvevőszéke elnökeinek elmúlt évben megrendezett találkozásán. A konzultáció lehetőséget adott az érintett számvevőszéki vezetők közötti kapcsolatok további elmélyítésére, valamint a magyar pozíciók és álláspont megismertetésére.

Az integrációs folyamat részeként az ÁSZ rendezte meg Velencén az EU ellenőrzési irányelvek és vizsgálati módszerek harmonizációjával kapcsolatos szemináriumot az érintett országok számvevőszéki vezetőinek részvételével. E rendezvénnyel párhuzamosan ülésezett a liaison officerek (kapcsolattartó hivatalnok) értekezlete is.

Az EU-hoz első körben csatlakozó közép- és kelet-európai országok számvevőszéki elnökeinek első ilyen jellegű velencei találkozója főként újszerűségével hívta fel a partnerek figyelmét, s nyerte meg tetszésüket. A találkozón főként az EU csatlakozással kapcsolatos technikai kérdések voltak napirenden.

Ugyancsak Velencén került megrendezésre - az UNDP képviselőinek kérésére - az a szeminárium, amelyen a FÁK országok és több délkelet-európai ország számvevőszékének képviselője vett részt. A rendezvény témája az ellenőrzéssel kapcsolatos különböző aktuális kérdések ismertetése volt. Főként magyar szakértők tartottak előadásokat.

Az OECD SIGMA programmal 1998. évben folytatódott a korábbi években kialakult együttműködés. A SIGMA részéről kilátásba helyezték, hogy az ÁSZ szakértőit fokozottan bevonják az általuk rendezett szemináriumok, workshopok előadói közé.

Jelentős együttműködés alakult ki az ÁSZ és a brit KNOW-HOW- FUND között. Több, Magyarországon megtartott brit szeminárium költségét vállalták, továbbá biztosították több esetben is az ÁSZ munkatársainak az Egyesült Királyságban tett tanulmányútjának költségeit is, mint ahogy folytatódik az USA Számvevőszékével a GAO-val kialakított szakmai kapcsolat is, amelynek keretében magyar gyakornokok továbbképzésére kerül sor.

Az ÁSZ kétoldalú kapcsolatai az elmúlt években kiépültek. Ezek a kapcsolatok vezetői és szakértői szinten egyaránt eredményesek. 1998-ban több olyan eseményre került sor, amelyek nemzetközi pozíciónk megerősítése szempontjából különösen fontosak. Ezek közül kiemeljük az ÁSZ és az Osztrák Számvevőszék elnökének határmenti találkozáját, amely további együttműködést és konzultációkat alapozott meg.

Ugyancsak jelentős esemény a Svájci Szövetségi Pénzügyi Ellenőrzéssel a kapcsolatok felvétele, amely kölcsönös tapasztalatcsere látogatások és az együttműködés egyéb formái kiépítésének lehetőségét teremtheti meg.

Az ÁSZ elnökének - az INTOSAI XVI. montevideói kongresszushoz kapcsolódó - brazíliai látogatása tovább erősítette az ÁSZ és Latin-Amerika vezető hatalmának legfőbb ellenőrző szerve közötti kapcsolatokat.

Megújultak a partnerkapcsolatok a környező országokkal (Horvátország, Szlovákia). A szlovák fél kezdeményezésére oktatási, módszerbeli-harmonizációs kapcsolatokat erősítő együttműködési megállapodás előkészítése történt meg, melyet 1999-ben Pozsonyban írnak alá a társszervezetek képviselői.

IV. A működés személyi és tárgyi feltételei

1. Személyi feltételek

Az Állami Számvevőszék személyi állománya stabil, alkalmas az ellenőrzési és egyéb kapcsolódó feladatok megfelelő szakmai színvonalú ellátására (**4. számú melléklet**).

A szervezet tervezett létszáma 1998-ban **392 fő** volt, amit az év végére gyakorlatilag teljesen kitöltött, az egyes igazgatóságok feladataik ellátásához további mérsékelt létszámigényt jeleztek. Ennek fő oka az Euroatlanti Integrációs Titkárság önálló szervezeti egységként való létrehozása következtében kialakult belső szakember átcsoportosítás volt.

A feladatok elvégzéséhez szükséges ellenőrzési kapacitás csak szerény mértékben növekedett. Az ellenőrzés tartalmi és módszertani megoldásai, a begyakorlottság folyamatos fejlődése jelentette a feladatkör mind teljesebb betöltésének útját.

A szakember-fluktuáció - az elmúlt kilenc év alaptendenciájának megfelelően - nem jelentős. 1998-ban mindössze 16 munkatárnak szűnt meg a foglalkoztatása, többségüknél egyéni elhatározásból (más, általában magasabb beosztásba kerülés, nyugdíjazás).

A számvevők és számvevő vezetők szakmai felkészültségét jelzi, hogy a munkatársak kétharmada rendelkezik két- vagy több diplomával, vagy felsőfokú szakképesítéssel. A szervezetnél 70 okleveles könyvvizsgálói képesítéssel rendelkező munkatárs dolgozik. Javuló a helyzet az idegen-nyelv ismeret terén (az euroatlanti integráció folytán elsősorban angol, ill. francia nyelvtudás erősítésére lenne szükség). Az új dolgozók felvételénél a nyelvismeret fontos szempont, számos munkakörben a tárgyalási szintű nyelvtudást alapfeltétel. Jelenleg nyelvvizsgálóval 67 munkatárs rendelkezik.

A számvevői létszám negyedének nyugdíjazása néhány éven belül esedékes lesz. 1998-ban a felvételeknél elsősorban a kellő ellenőrzési tapasztalattal rendelkezők kerültek előnybe, de emellett a fiatalítási követelmény is megjelent.

Az ÁSZ vezetése 1998-ban napirendre tűzte a szakmai teljesítményekkel arányosabb belső illetményrendszer kialakításának kérdését. A kiemelkedő teljesítményt nyújtók körében az ÁSZ elnöke élt az alapilletmények mérsékelt (10-20

%-os) emelésének törvény szerinti lehetőségével, továbbá azzal a joggal is, hogy erkölcsi elismerésként újszerű címek (tanácsadó, főtanácsadó, irodavezető) használatát engedélyezze.

2. Működési feltételek

1998-ban az ÁSZ és továbbképző intézete összesen 1994,7 millió forintot használt fel feladatai ellátásához. A kiadások teljesítésére 1.896,8 millió Ft költségvetési támogatás, 58,5 millió Ft saját bevétel, 39,4 millió Ft előző évi pénzmaradvány nyújtott fedezetet.

A munkavégzéshez szükséges alapvető feltételek biztosítottak. 1998 végére a Kormány határozatot hozott az ÁSZ elhelyezéséről, a Lónyay utca 44. szám alatti ingatlant teljes egészében rendelkezésre áll. Bár a munkatársak egy székházban történő elhelyezése nem volt megoldható, a kultúraltabb munkavégzés feltételei megteremthetők. A szükséges felújítási munkák folyamatban vannak, az új épület használatba vétele az év második felében megtörténik. Az ÁSZ 1999. évi költségvetése a munkák egy részére a fedezetet biztosítja, de a befejezéshez további forrásokra lesz szükség. A központi székház irodáinak felújítása is folyamatban van.

Az ÁSZ szakmai és intézményi tevékenységét az informatika részéről 1998-ban már mintegy 300 db asztali és hordozható számítógépből álló eszközbázis támogatja, a szükséges kiegészítő berendezésekkel és programokkal együtt. A számítógépek a központi épületben egy célszerűen kialakított informatikai hálózatba kapcsolódnak, míg a fővárosi két telephelyen és a vidéki kirendeltségeken hálózatos összekapcsolás nélkül, önmagukban működnek. Adott esetben telefonvonalon keresztül modemcsatlakozásban állnak a központi hálózattal.

Minden évben komoly megfontolást jelent a műszaki szempontból a selejtezések és az új beszerzések egyensúlyának megtartása. Az elmúlt évben közel 25 db számítógép cseréjére került sor, és mintegy 50 olyan munkatárs kapott új számítógépet, akik azzal korábban nem rendelkeztek.

Sikeresen befejeződött a saját fejlesztésű vizsgálati adatnyilvántartó rendszer (SZEKRETER) kidolgozása, amely 1999-től az ÁSZ éves ellenőrzési tervező munkáját, illetve az

ellenőrzési igazgatóságok operatív tervezési és nyomon követési tevékenységének támogatását szolgálja. Létrejött az ÁSZ és az Államkincstár, valamint az ÁSZ és a Parlament informatikai rendszereinek fizikai “on-line” összeköttetése.

Az ÁSZTI oktatási funkcióinak megfelelő szintű ellátása érdekében az oktatóterem informatikai felszerelése - amely hálózatos üzemmódra is alkalmas - teljes mértékben megújult.

Az informatikai fejlesztésekhez a 2 évet átfogó, évente aktualizált és az ÁSZ teljes tevékenységét felölelő IT-stratégia szolgáltat megfelelő kereteket.

Függelék, Mellékletek