

# GAZDASÁG

---

Kovács Árpád

## Pénzügyi ellenőrzés az Európai Unióban

Egy éve, amikor a Tudomány Napján az a megtiszteltetés ért, hogy sopróni díszdoktori köszöntésekor Ottó von Lámfalussy professzorhoz kapcsolódhattam, arról beszéltem, hogy a globalizáció, az európai integrációs, és a hazai modernizáció hosszú távú esélyei szempontjából két kihívás érdemel megkülönböztetett figyelmet: *a versenyképesség javításával a fenntartható növekedés gazdasági alapjainak megszilárdítása és vele egyidejűleg a szociális kohézió megőrzése, erősítése.* Mélyebb tartalmában erről szólt akkor is a költségvetési vita a parlamentben. Mint ahogy most is, a 2005. évi elképzelésekkel kapcsolatban is arról beszélünk, hogy e két kihívás adta koordináták között hol és milyen megoldásokkal találhatjuk meg – és megtaláljuk-e egyáltalán – a lehetőségek és feltételek között az optimumot.

Tizenöt éve, hogy a szembenállás és a bezárkózás rendszeréből átléphetünk egy nyitott, egymásba kapcsolódó világba. A világrendszerek közötti igen mély, ideológiai, politikai okokra visszavezethető katonai szembenállásban és természetesen a gazdasági-együttműködési, pénzügyi, költségvetési kérdésekben is érvényre jutó, súlyos meghatározottságokat jelentő törésvonal, árok megszűnése azonban nem jelentette, nem jelentette, hogy a világ minden gondja megoldódott.

Mégsem az akadályok a jellemzőek, hanem a mikro- és makroszintű együttműködés előretörése. Az ehhez kapcsolódó társadalmi, politikai változások pedig olyan új, gazdasági, államberendezkedési, közigazgatási, közszolgáltatási, s természetesen ehhez kapcsolódóan pénzügyi-finanszírozási problémákat generálnak, amelyek ismeretlenek és hatásaikban aligha előre felbecsülhetők. Nemcsak nálunk, hanem a világon mindenütt.

A legfelső szintű állami ellenőrző szervezeteknek, az INTOSAI-nak XVIII. budapesti kongresszusának tapasztalatai arról győznek meg, hogy

miközben a legfejlettebb és a legszegényebb országokban egyaránt – Magyarországon is – az államháztartás, az igazgatás reformjainak szükségességéről beszélnek, nem következetesen azonosítottak a tendenciák, és így bizonytalan, időtávlatokban cikkcakkokkal szabdalta a „mit”, „mikor” és „hogyan” megfogalmazása, vagy divatos szóval a scenárió-választás. Mindez persze pénzbe kerül, olyan az egész, mintha ide-oda rángatott vitorlákkal akarnánk szél ellenében haladni. Úgy vélem, hiba lenne, ha ennek a legkevésbé sem csak honi jelenségnek az okaként a gyenge elemző-készséget, az ismerethiányt vagy gazdaságfilozófiai irányzatokhoz való merev ragaszkodást jelölnék meg.

Szó sincs erről! Rövid távú, választási ciklusokhoz köthető, a potenciálisan megcélózható választói csoportok gazdasági és szociális érdekeire, sőt érzelmek, hagyományok motiválta beállítódottságra is apeláló politikai-hatalomgyakorlási érdekek befolyásolják, hogy mikor és mit neveznek a modernizáló vagy éppen reformfolyamat elemének. Így még az olyan szlogenekkel is zavarba jöhetünk, mint a „jóléti állam visszavonulása”. Ha ugyanis az ilyen pénzeket nézzük, kiderül, aligha fogalmazható meg olyan korreláció, hogy a magát „liberálisnak” vagy a „konzervatívnak” azonosító kormányok költségvetéseiben kevésbé jellemző a „jóléti” kiadások emelkedése, mint a magukat „szocialistának” tekintőkében. Inkább annak van jelentősége, hogy ezen – egyébként általánosan emelkedő – kiadásokat mire, miként és kik közbeiktatásával, takarékosan vagy, ellenkezőleg, óriási önfogyasztással költik-e el. Például, akár a gyógyszer, akár a szociális-egészségügyi ellátás bizniszében érdekelt társaságoknak biztos piacot teremtve.

Úgy vélem, hogy ezeknek a jelenségeknek inkább a rövid és középtávú hatalomgyakorlási érdekekhez köthető kezelése a jellemző. Ez pedig jórészt háttérbe szorítja, elfedi, hogy a globalizáció, az európai integráció és a hazai modernizáció hosszú távú hatásai szempontjából megkülönböztetett figyelmet érdemlő, első gondolataimban már említett két kihívás,

- a versenyképesség javításával a fenntartható növekedés gazdasági alapjainak megszilárdítása, illetve
  - a szociális kohézió megőrzése, erősítése
- valójában azt követelné meg, hogy az állami cél-és intézményrendszer működését, és vele szükségszerűen az államháztartási kiadások

szerkezetét stratégiára építve, harmonizált lépések kompromisszumának eredőjeként határozzuk meg. Ugyanis

- az egyik oldalon a *globalizáció*, az azonos módszerek, az egymáshoz kapcsolódás, az integráció, a világméretű szupranacionális szervezetekkel való nemzetállami együttműködés, a vélt és valós biztonságot adó szövetségi rendszerekbe tagozódás áll. Ez természetesen befolyásolja a kormányzást, a pénzügyeket, az államháztartást, a közpénzek és a közpénzekből finanszírozott szolgáltatások világát, *s persze az ilyen pénzek előteremtésének és elköltésének ellenőrzése ügyét is.*
- A másik oldalon pedig a *regionalizáció*, az egymáshoz kapcsolódó tájak, városok határokon átlépő összekapcsolódása, a kisebb közösségek mind erőteljesebb önszerveződése, a *decentralizáció* bontakozik ki. Ami magától értetődően megint csak *más szerkezetű, célterületű, csatornázottságú finanszírozást és más pénzügyi-ellenőrzési megoldásokat kíván.*

A fejlett világhoz való alkalmazkodási és harmonizációs szükségleteket számunkra az Európai Unió és tagországai pénzügyi ellenőrzési rendszerei közvetítették. E harmonizációs szükséglet azonban nem konkrét megoldásoknak a másolási (megfelelési) diktátumaként, hanem az együttműködéshez szükséges alapszintek és az ellenőrzési tevékenység rendező elveinek, alapkövetelményeinek követésében, illetőleg teljesítésében jelent és jelenik meg. Ez pedig alapvetően két képességet igényel:

- az egyik a környezettudatos viselkedés, vagyis a valóságos problémák, változások, jelenségek felismerésének és trendekbe illesztésének képessége,
- a másik – a manapság divatos szavakkal kifejezve – a „kihívásokra a megfelelő, stratégia lépéssorozatba rendezett válaszadás”, vagy másképpen, az adekvát célok és megvalósítási eszközök megválasztásának, a „cél- és módtudatos viselkedés” képessége.

A továbbiakban a számvevőszéki „lét” és működés három területét szeretném e két, egymással szorosan összefüggő gondolatkörhöz kapcsolódóan kissé részletesebben körbejárni.

- Először, mert fontosnak tartom, hogy önmagunk elhelyezése érdekében először a számvevőszéki típusú ellenőrző szervezet feladat-

körének gyakorlati kereteiről, stratégiaalkotásának kiinduló megfontolásairól beszéljek.

- Másodsor arról, hogy milyen az Európai Unió és az Unió országainak pénzügyi ellenőrzése, és milyen partnerintézményi kapcsolódásokat, s persze alkalmazkodási követelményeket jelent az európai integráció.
- Végül azt sem kerülhetem meg, hogy említést tegyek arról, hogy *miként állunk*, melyek az államháztartás akuttá vált gondjai, s melyek a modernizáció feltételei.

### **Először tehát a számvevőszéki ellenőrzés tartalmáról**

A pénzügyi ellenőrzés tartalmi célja a közfinanszírozás biztonságának a szolgálata. Meggyőz arról, hogy ez a biztonság fennáll, s beavatkozást indukál, ha ennek hiányát vagy kockázatát tapasztalja. Megjelöli, hogy tapasztalatai alapján ennek az alapvető érdeknek az érvényesítésében milyen lépésekre van szükség. Ezt segítik az ellenőrzés alapvető technikai céljai: a megelőzés és a hibajavítás, és végső soron a szankció kezdeményezése.

A végrehajtó hatalmi ág által létrehozott, és annak saját felelősségi körén belül működtetett ellenőrzési apparátusokhoz viszonyítva a számvevőszékeket tekintve az a meghatározó, a minőségi különbséget tehát az jelenti, hogy az alkotmányosság ezen intézményei a közpénzek felhasználását, a közvagyon működtetését az államháztartás egészére, a végrehajtó hatalom minden ténykedésére nézve tőlük függetlenül, a maga teljességében vizsgálhatják.

Az államiság alapfeltétele a szervezett pénzgazdálkodás, ami pedig pénzügyi tervek és elszámolások nélkül elképzelhetetlen. A pénzügyek irányítása mindenkor a hatalom tényleges birtokosához kapcsolódik. Az azonban csak az alkotmányos berendezkedés sajátja, hogy a parlament gyakorolja az állam két alapvető jogát, a költségvetés megállapítását és a zárszámadás elfogadását. Így a parlamentarizmus története egyszersmind az állami költségvetés elfogadásával és végrehajtásával összefüggő ellenőrzési jog története is. Mondhatjuk, hogy a számvevőszékek a parlamenti demokrácia alappillérei, miután az ellenőrzés jogával felruházott parlament számára vizsgálják a kormány pénzügyeit. A demokratizálás folyamata, amelyet jó néhány országban

figyelemmel kísérhettünk az elmúlt évtizedben, tehát együtt jár a kormányzat ellenőrzését végző intézmények megerősödésével.

A számvevőszékek fejlődésében alapvetően az ún. bírósági és az ún. ellenőrzési hivatali út különböztethető meg. A „számvevők bírósága” tevékenységében az állami pénzek felhasználásának szabályossági vizsgálata a meghatározó. Az ilyen intézmény a feltárt számszaki, jogszerűségi hibák alapján mintegy bírói döntéseket hoz pénzek elvonásáról, átcsoportosításáról, de jellemzően nem foglalkozik az állam gazdaságszervező tevékenységével, s különösen nem annak hatékonyságával. Ezzel szemben az „ellenőrzési hivatal”-hoz nem kapcsolódnak olyan intézkedési jogositványok, amelyek közvetlenül és kötelező erővel a hibák kijavítását, a felelősség érvényesítését vonják maguk után. Az ellenőri megállapítások, a korrekciós kezdeményezések – amelyek itt a hatékonyságra, célszerűsége, eredményességre is irányulhatnak – a parlament ellenőrző funkcióján, illetve a vizsgált szervek felügyeletén keresztül érvényesülnek. Ezáltal azonban az ilyen intézmények hatékonysága nem csak a saját munkájuktól, hanem a jogállami működés következetességétől, a parlamenti többség és a kormány együttműködésétől is függ.

A számvevőszékek fejlődéstörténetében kialakult modellek nem állnak szemben egymással, hiszen a modern alkotmányosság alapeszméje egy olyan államszervezet, amely képes korlátozni a végrehajtó hatalom mozgásterét.

A nemzetközi együttműködés, az állam funkcióinak változása a hatékonysági kérdések megítélésére is vállalkozó szervezetek létét erősíti. Fokozatosan átformálódott, és a zárszámadáshoz kapcsolódó auditá vált a szabályszerűségi ellenőrzés, ugyanakkor egyre nagyobb jelentőségűvé vált az a munka, amely a vizsgált témák tartalmi, közgazdasági kérdéseinek, a reálfolyamatokkal való összefüggéseinek a feltárására, a gazdálkodói teljesítmények számbavételére, illetve a különböző elszámolások megbízhatóságának tanúsítására irányul.

Az ÁSZ az utóbbi csoportba tartozik, és nemzetközi mércével mérve már megalakulásakor is igen széles hatáskörrel rendelkezett. E hatáskört a különböző törvénymódosítások tovább szélesítették, ma az ÁSZ bárhol vizsgálódhat, ahol közpénzt használnak fel vagy közvagyonot működtetnek.

## Másodszor az Európai Unió kitekintésről

Az Európai Unió a tagországokra nézve olyan ellenőrző szervezetek meglétében, kifejlesztésében érdekelt, amelyek jogállása és vizsgálati eljárási rendje eleget tesz a nemzetközileg elfogadott sztenderdek ajánlásainak.

- Érvényesül funkcionális és pénzügyi függetlenségük a végrehajtó hatalmi ágtól,
- jogosultak az államháztartás egészét érintő vizsgálatokra, valamint az EU-ból érkező támogatások felhasználásának, illetve a közösséget megillető befizetések ellenőrzésére, és
- képesek érdemben közreműködni a közösségi pénzügyi érdekek védelmében.

A harmonizációs lépések, alkalmazkodási pályák megértéséhez szükséges utalni az EU pénzügyi szabályainak néhány alapgondolatára, az Európai Számvevőszék működésére, illetve az EU-tagországokban működő külső és belső pénzügyi rendszer alapintézményeire. A továbbiakban ezekről esik szó.

Az Európai Unió legfontosabb pénzügyi jogszabálya, a Financial Regulation, amelyet az EU pénzügyi bibliájának neveznek, az EU költségvetésére vonatkozik, vagyis valamennyi „közösségi intézményre”, ezért is hasonlítható a mi államháztartási törvényünkhöz, azzal a lényeges különbséggel, hogy nem úgy, mint nálunk, az EU szabályozás végrehajtásának intézményi, továbbá a megvalósítás gyakorlati feltételrendszere egyértelműen rendezett.

A rendelet elfogadásával egyidejűleg deklarálták az EU költségvetési jogának alapelveit és további elveit, és e szabályozás határozza meg és értelmezi a többi költségvetési elvet is. Ezek: a teljesség, az egyensúly, a számbavételi egység, a hatékony pénzügyi menedzsment, az átláthatóság. A költségvetési egyensúly elve az EU-ban a nemzetközi (így a magyar) költségvetési gyakorlattól eltér: azt jelenti, hogy a kiadásokat teljes mértékben a bevételek fedezik. Nincs tehát mód a kiadások hitelfelvétellel (kötvénykibocsátással) történő fedezésére; a költségvetés nem tartalmazhat sem többletet, sem hiányt.

Az is példát jelent, hogy a rendelet nagy gonddal foglalkozik a költségvetés kidolgozásával és szerkezetével. A végrehajtással felruházott szervekre vonatkozó határozatok tartalmazzák mindazokat az

intézkedéseket, melyek biztosítani hivatottak tevékenységük, működésük átláthatóságát. Ezek között szerepe van a belső irányítási, szabályozási (kontroll) rendszernek.

A költségvetés végrehajtásával foglalkozik az FR legtöbb előírása. Deklarálja a bizottság kapcsolódó feladatait, hatáskörét és felelősségét. Külön szabályok vonatkoznak a végrehajtó hatáskörök átruházására. A költségvetés végrehajtásával felruházott intézményekre vonatkozó külön szabályok előírják az átlátható közbeszerzési és támogatás-odaítélési eljárásokat; az összeférhetetlenség kizárását; a hatékony belső irányítási rendszer működtetését, a beszámolást a közösségi pénzek kezeléséről; a független külső ellenőrzést; az információkhoz való hozzáférést.

Az Európai Unió költségvetése független a tagállamok nemzeti költségvetéseitől. Az EU költségvetés autonómiája, valamint az, hogy ezt a költségvetést az uniós intézmények függetlenül kezelik, két olyan érv, amely indokoltá tette, hogy egy meghatározott, külső pénzügyi ellenőrző szervezet jöjjön létre azzal a feladattal, hogy az akkor még hivatalosan Közösség bevételeinek és kiadásainak ellenőrzését ellássa. Ennek megfelelően foglalkozik a szabályozás az Európai Számvevőszék által végrehajtott ellenőrzéssel és a zárszámadás elfogadásával.

Az Európai Számvevőszék (European Court of Auditors – ECA) vizsgálja, hogy az összes bevétel befolyt-e, a kiadásokra jogszerűen (a szerződések, az FR, a költségvetés stb. szabályainak megfelelően) került-e sor. Az ECA éves jelentése a felmentési folyamat része, egyik legfontosabb dokumentuma, amely tartalmazza a közpénzkezelés hatékonyságának és eredményességének értékelését is. E jelentés minden intézményről tartalmaz egy-egy fejezetet, amelyben szerepelnek az intézmény észrevételei is. Érdekes, előremutató megoldás, hogy a zárszámadás elfogadásának lépéssorozata magában foglal egy olyan értékelést is, amely arra irányul, hogy a Bizottság miként látta el feladatát, szerepkörét a költségvetés végrehajtása során. Ezzel összefüggésben az ECA különös hangsúlyt helyez azon területekre, ahol a saját korábbi észrevételei nem vagy nem a kívánt mértékben hozták meg a szükséges változást.

Az ellenőrzött évet követő október 31-ig az ECA az intézmények válaszaival együtt megküldi éves jelentését a felmentvény megadására

jogosult hatóságnak, és közzéteszi a hivatalos lapban. Az Európai Parlament – a Tanács javaslata alapján – minősített többséggel eljárva az ellenőrzött pénzügyi évet követő második év április 30-ig adja meg felmentését a Bizottságnak a költségvetés végrehajtásának felelőssége alól. E folyamatok során kitüntetett szereppel bír az Európai Parlament Költségvetési Ellenőrzési Bizottsága, hiszen a Parlament e bizottság munkáján keresztül érvényesíti ellenőrzési jogkörét.

A költségvetés végrehajtására vonatkozó paragrafusok között szerepelnek a belső ellenőr feladatai és felelősségének szabályai is. Az Európai Bizottság szervezetén belül működő, külön szervezeti egységet képező belső ellenőrző szervezet – mint főigazgatóság – a 90-es évek második felében megszűnt. A bizottság funkcionális szerveinek ilyen apparátusait erősítették meg, és minden intézményben létezik belső ellenőrzési funkció. Számára teljes függetlenséget kell biztosítani, feladat- és felelősségi körét pedig külön is rögzíteni kell. A belső ellenőr felelős a költségvetés-végrehajtási rendszerek és eljárások működésének ellenőrzéséért.

Az Európai Számvevőszék a belső kontrollmechanizmusok ellenőrzését oly módon végzi, hogy az ellenőrzés során nem csak arról bizonyosodik meg, hogy a vezetés az információkat hogyan állította elő és azt miként ellenőrizte, hanem a döntéshozatal, a tervezés, az alkalmazás, az ellenőrzési eljárások és az utólagos értékelés szempontjaira is kiterjeszti figyelmét.

### ***Az Európai Számvevőszék létrehozása, működése, kapcsolata a tagországok számvevőszékeivel.***

Az ECA létrehozása két fontos eseménnyel esett egybe: az Európai Parlament költségvetési ellenőrző hatáskörének kiterjesztésével, valamint az Európai Unió teljes költségvetése saját forrásokból történő finanszírozásának bevezetésével. A szerződést, amely létrehozta e szervezetet, 1975-ben írták alá, az volt a célja, hogy biztosítható legyen: az állandóan bővülő, közösségi források legalább olyan mértékű ellenőrzés alá kerüljenek, mint azt a tagországok saját költségvetéseire irányítottan a nemzeti ellenőrző szervezetek vizsgálatai biztosítják.

A számvevőszék tevékenysége az EU pénzügyi érdekeinek a védelmét szolgálja, megpróbál rámutatni a vizsgált intézményrendsze-

rek, forrásgyűjtési és elosztási mechanizmusok, jogszabályok mindazon aspektusaira, amelyek rontják a hatékonyságot, illetve növelik a csalások és más korrupciós bűncselekmények elkövetettségének kockázatát. Az ECA rendszeresen gyakorolja *tanácsadói* jogát. Ilyen megjegyzéseit külön jelentések formájában teszi közzé. Ezek általában több év vonatkozásában a közösségi források felhasználásának meghatározott területein tapasztaltakat foglalják össze. Az egyes közösségi intézményeknek is van arra lehetőségük, hogy az ECA véleményét kérjék. Az ECA véleménye ugyancsak szükséges előfeltétele annak, hogy bármiféle – pénzügyi vonatkozású – törvényt elfogadjanak.

A szervezet a *kollektív felelősség elvének megfelelően épül fel és működik*. Vezető testületébe valamennyi tagország delegál tagot, így a testület tagjainak száma megegyezik a tagállamok számával. A tagok az Unió érdekében, nemzeti kormányaiktól függetlenül járnak el. Az ECA testülete által elfogadott éves ellenőrzési terv sorolja fel azokat a területeket, amelyekre a vizsgálatok irányulni fognak. Az ellenőrzési terv különböző kockázati elemzések, mintavételi kritériumok alapján készül el, de más közösségi intézményektől, főként az Európa Parlamenttől és az Európai Tanácstól érkezett kéréseket is megfontolják.

Jóllehet az ECA ellenőrzési tevékenysége elsősorban az Unió végrehajtó szervére, a Bizottságra irányul, és ezért főleg az utóbbi felelősségi körébe tartozó bevételekkel és kiadásokkal foglalkozik, de ugyanekkor azt is figyelembe veszi, hogy az Unió az egyes tagországok hivatalaihoz delegálja a közösségi politikák menedzseléséhez szükséges források igen nagy részét, összességében a közösségi bevételek és kiadások közel 90%-át. Így az ECA nem korlátozhatja az ellenőrzési tevékenységét csak a közösségi intézményekre, vizsgálnia kell mindazon szervezeteket, illetve az egyes „nemzeti közigazgatásokat”, amelyek szereppel bírnak a közösségi bevételek beszedésében és a közösségi kiadások allokálásában. Ez az ún. tevékenységmonitoring az Unió földrajzi határain kívülre, köztük a csatlakozó országokra is kiterjed.

Az ECA és a tagállamok számvevőszékei közötti együttműködés szükségszerűség, mivel a közösségi és a nemzeti szintű működtetés és irányítás mind mélyebben és szorosabban kötődnek egymáshoz. Ez a működési rendszer egy olyan szemléletet igényel, amely révén integrálni lehet a nemzeti számvevőszékek és az ECA vizsgálati ka-

pacitásait. A magyarországi helyszíneken zajló ECA ellenőrzésekben való közreműködés mellett, ilyen háttérrel kerül sor az ún. „közös”, illetve „párhuzamos” ellenőrzésekre, amelyeket több nemzeti számvevőszék az ECA-val együttesen végez. E feladatok mennyisége, a bevezetőben említett kettős tendencia decentralizációs vonulatának megfelelően, mivel az EU tagság nyomán nem az államhatárok és állami közigazgatási rendszerek határozzák meg a regionális finanszírozást és a fejlesztést, hanem a gazdasági-földrajzi gravitálás, minden bizonnyal növekedni fog.

Az ECA és a tagállamok nemzeti legfőbb ellenőrző intézményei között nincs hierarchikus, alá-, illetve fölérendeltségen alapuló kapcsolat. Az ECA és a tagállamok nemzeti számvevőszékei azonban korán felismerték, hogy kapcsolataikat legfelső vezetői szinten intézményesíteni szükséges. Ezért 1978-ban létrehozták a kapcsolattartó bizottságot. A ma már 25 nemzeti számvevőszék, valamint az ECA vezetőinek értekezletein egyrészt visszatükröződik az Európai Közösségek, illetve az Európai Unió, másrészt az ellenőrzési feladatok és az azok megvalósítását lehetővé tevő módszerek és eljárások fejlődése.

A különböző EU-intézmények és különösen az EU-költségvetés végrehajtásában a legkülönfélébb módon érintett nemzeti és európai szervek döntő többsége önkéntesen megteszi a szükséges kiigazító lépéseket. Az irányítási, valamint a belső ellenőrzési rendszerek minőségéről és megbízhatóságáról folytatott ECA-elemzéseket pedig az Unió költségvetési joggal felruházott testületeinek rendelkezésére bocsátják, melyek kialakíthatják a szükséges lépéseket.

### ***Az Európai Unió tagállamainak számvevőszékei***

Az európai társadalomfejlődés hasonló eszmei háttere és közös tartalma, de a konkrét állam és közigazgatási rendszerek tekintetében az egységesülés ellenére, különösen az „új demokráciák” csatlakozásával ma is sokszínű az a környezet, amelyben az Európai Unió tagországaiban számvevőszékei működnek, és ellátják feladatukat. Az Unióban vannak föderatív és nem föderatív államok, monarchiák és köztársaságok. Lehetnek lényeges különbségek a helyi közösségek szerepének tekintetében, a törvényhozásuk lehet egy-, vagy kétkamarás, működhet a végrehajtó hatalom funkcionális és regionális tagoltságban stb.,

mégis egységesek az állam és társadalomszervezés alapelveiben: a közakaratképzés mindegyik tagállamban demokratikus, a magán- és közélet egymással szemben kiegyensúlyozott.

Az Európai Unió országainak legfelső szintű pénzügyi ellenőrző szerveinek létezését, működését alkotmány vagy törvény, esetleg al-sőbb rendű szabályozás írja elő, sőt a kép változatos abban is, hogy ezen intézmények melyik hatalmi ághoz tartoznak, milyen a kapcsolatuk a kormányhoz, rendelkeznek-e közvetlen intézkedési (bírói) jogkörrel, miként biztosított pártatlanságuk, milyen garanciái vannak függetlenségüknek intézményi, személyi és politikai szinten. Abban is eltérések vannak, hogy vezetésük testületi vagy egyszemélyes. Az sem egységes, hogy mire terjed ki hatáskörük, milyen feladataik meghatározásának autonómiája, van-e felhatalmazásuk bizonyos kiemelt fontosságú intézmények – pl. jegybank – ellenőrzésére, milyen mértékű bevonásuk az önkormányzatok ellenőrzésébe, milyen típusú ellenőrzést (pénzügyi szabályszerűségi, teljesítmény-) végeznek, kiadnak-e „hitelesítő” záradékot.

A közös, és ez a meghatározó törekvés, hogy a számvevőszék pártatlansága, szakmai függetlensége minden körülmények között biztosított legyen. A pártatlansághoz szükséges feltételeket az EU-tagállamokban vagy úgy biztosítják, hogy a vezetés tagjai nem kötődnek egyetlen politikai erőhöz sem, vagy úgy, hogy a vezetés személyi összetétele lényegében kifejezi a parlamenti erőkét. Az utóbbi években jelenség, hogy politikai erők „paritásos alapon” az „egyensúlyokat és fékeket” jelentő intézményeket, funkciókat (vagy a testületi vezetésben „arányokat” teremtve) osztják fel, sajátos, „személyi-csomagokba szervezett” alkuk folyamatában.

A számvevőszéknek feladatai ellátása tekintetében is autonómnak kell lennie. A függetlenség külső (rendszerbe illesztési), az autonómia belső (az intézmény „életét” minősítő) követelmény. Esetükben mindenekelőtt módszertani kérdésekben van szabad kezük, a vizsgálat megtervezésétől a jelentés összeállításáig. Éves munkaterveik készítésénél – ahol nem „bírói” típusú a szervezet, vagy „vegyes” megoldás van, ott különböző mértékben, szabadon – tudományos kockázatelemzési vagy tapasztalati, „praktikus” alapon határozzák meg a vizsgálatok területeit és témáit, a vizsgálatok irányultságát, mélységét,

szemléletét. Természetesen azt is, hogy az ismétlődő, kívülről rárótt feladatcsoportoknak megfelelően miként alakítják ki a belső struktúrát. Ez utóbbi vonatkozásban általános, hogy valamilyen formában visszatükröződik benne a kormány ágazati struktúrája és a közigazgatás területi beosztása. Újabban inkább az a jellemző, hogy a szervezeti felépítésben is érvényre jut a vizsgálatok pénzügyi szabályszerűségi, teljesítmény-ellenőrzési és ún. átfogó – a kettő kombinációját alkalmazó – bontása.

Az EU tagországokban működő más számvevőszékek közül a legtöbbnek a funkciója – akárcsak a magyarnak – kettős. Ez a hatásköri felhatalmazásokban is tükröződik.

- Egyrészt a közpénzekből finanszírozott, közpénzeket felhasználó, gyűjtő, elosztó, költségvetési gazdálkodást folytató közintézmények, köztisztviselők éves pénzügyi elszámolásainak hitelesítéssel záruló éves ellenőrzése.
- Másrészt olyan vizsgálatok, amelyek az államháztartás rendszerébe tartozó intézmények, vagy az államháztartáson kívüli, de állami tulajdonú, (köz)feladatokat ellátó szervezetek működésének gazdaságosságára, hatékonyságára és eredményességére irányulnak

A következő évi költségvetés megalapozottságának véleményezése 15 évvel ezelőtt „hungarikumnak” számított. Ma már korántsem mondhatjuk ezt. Mind több európai ország számvevőszéke kap vagy vállal hasonló feladatokat, még ha ezek nem is ilyen egyértelmű, paragrafusokban foglalt kötelezéseként vannak előírva. A változás arra utal, hogy mind nagyobb szerepe van a megelőzésnek. Annak a törekvésnek, hogy a szélesebb értelemben vett kormányzás sikerességéhez az ellenőrzés többféle módon is hozzájáruljon.

A helyi önkormányzatok működésének külső pénzügyi ellenőrzése az EU-ban igen változatos képet mutat. Ez nem kifejezetten a számvevőszékek feladata, amely azonban érhető, ha a központi költségvetéseknek a hazainál jóval kisebb újraelosztó szerepére gondolunk. Sokféle megoldás létezik az EU-ban, például Portugáliában a számvevőszék feladata a helyi önkormányzatok ellenőrzése, míg van olyan ország, mint az Egyesült Királyság, ahol ez nem tartozik a NAO hatáskörébe. Ezek a rendszerek azonban egyek abban, hogy a közigazgatási és önszerveződési szintek autonómiáját messzemenően tiszteletben

tartják. Föderatív felépítésű államokban tagországokként is lehet más-más megoldás, például a tartományi számvevőszékek szintjén.

A jelentések az EU-ban a magyarhoz hasonlóan hasznosulnak: a törvényhozás ellenőrző és jogalkotó munkájában; a kormányzati munkában és a nyilvánosság kontrollja útján. Lényeges különbség azonban és ez általánosan jellemző, hogy igen következetes a jelentések hasznosítása, s nem a jelentések tartalmán, hanem az ellenőrzött szervezetek korrekciós lépéseinek célravezetőségén, megfelelőségén folyik a vita. A vizsgált állami intézmények vezetőit ezért beidézik, s a számvevőszék megállapításai alapján – a hibák kijavíttatására koncentrálnak – meg hallgatják őket.

### **Végül arról, hogy az állami feladatok egyértelmű meghatározása, a környezethez stratégia elvek mentén alkalmazkodó, átláthatóan működő államháztartás alapja az ellenőrizhetőségnek**

Úgy gondolom, hogy az Állami Számvevőszék megalakításának az 1989. évi, törvényi indoklásban foglalt elsőként említett célja a társadalmi rendeltetés, a jogállam szervezeti rendszeréhez tartozó alkotmányos alapintézmény funkció megengedi, hogy – ennek erejében bízva – néhány kritikai gondolatot, a szolgálat és a szolgáltatás közti különbségre apellálva közreadjak.

A jogállamiság érvényesüléséhez nem elég, ha megszületnek a törvények, hanem azok stabilitására s következetes alkalmazására, betartására van szükség. Ennek hiányosságai tekintetében az elmúlt tizenöt év csak szerény változást hozott. Az sem tagadható, hogy a szabályok fel-lazítása a „nagyobb kormányzati mozgástér” és az „alkalmazkodás” megteremtésére hivatkozva ugyancsak jelenség. Mindenekelőtt meg kell haladni azt a szabályozási gyakorlatot, ami az egyes rendelkezések, előírások hatásait, megvalósításuk anyagi következményeit, pénzügyi feltételeit nem vizsgálja, és előbb-utóbb új egyetértésre kell jutni olyan kérdésekben is, amelyekben ma ennek lehetősége kevésbé látszik.

Két olyan alapkövetelmény azonosítható, amelyeket egy modern államnak mindenképpen érvényesíteni kell. Ezek pedig az elszámoltathatóság és az átláthatóság. Mind az elszámoltathatóság, mind pedig különösen az átláthatóság feltételezi és igényli az állam tulajdonosi, gazdálkodási funkciói teljesítéséért viselt felelősségének a társadalmi

és a gazdasági összefüggésekkel kölcsönhatásban elvégzendő tisztázását. Ezekre alapozva lehet és kell megkísérelni azoknak a feladatoknak a meghatározását, amelyek megvalósításáról az államnak célszerű gondoskodni. Ez természetesen nehezen képzelhető el valamilyen – társadalmi megegyezésre is támaszkodó – hosszabb időhorizontú stratégia, valamint a valóra váltást szolgáló mechanizmusok és intézményi, valamint kontrollfeltételek átgondolása nélkül.

A költségvetési tervezés gyengeségei korlátozzák mind az átláthatóság, mind az elszámoltathatóságot követelményének teljesítését. Ebben az összefüggésben, vetületben sem megkerülhető a közszektor, a tágabban értelmezett államháztartás modernizálásának problémája, s annak részeként a költségvetési tervezés, a prezentáció, valamint a beszámolás, a zárszámadás megújítása, figyelemmel az ezekre vonatkozó, évenként visszatérő, jobbitó szándékú számvevőszéki javaslatokra is. Érdemes lenne e körben átgondolni azt is, milyen előnyei lennének a zárszámadás jelenleginél későbbre ütemezett parlamenti vitájának. Feltételezve annak meghaladását, hogy a tervezési hibák kisebbek, s a zárszámadás arról szól, ami a neve, lehetőség nyílna részletesebb és elmélyültebb elszámolásra, teljesebb ellenőrzésre, vizsgálati megállapítás felszínre hozására. Valószínűsíthetően elérhető lenne, hogy a zárszámadási törvény vitáján jóval kisebb súllyal szerepeljenek politikai karakterű megfontolások s a törvény elfogadásának menetében ne kerüljön sor a beszámolási év költségvetésének utólagos, s számottevő terjedelmű és kihatású visszamenőleges módosítására.

A jelenlegi cél és preferencia nélküli rendszerben a költségvetésből finanszírozott szervezetnek az a célja, hogy évről évre minél nagyobb forráshoz jusson az adott közfeladathoz viszonyítva, meglehetősen lazán vett létszámmal. Az intézmények által ellátott állami vagy maguk által kialakított feladattömeg általában a politika, az ágazatpolitika által elismerésre kerül, vagy legalábbis nem vitatják. Hiteles pénzügyi adatok hiányában azonban a közszolgáltatások teljes költsége, azok évek során történő alakulása, tendenciája nem mutatható ki. Ezért a továbblépés legfontosabb feltétele, hogy a költségvetés tervezésében a tevékenység-szemlélet kerüljön első helyre.

A nagy ellátórendszerek működtetéséhez, az önkormányzatok finanszírozottságához, s újabban, mind élesebben a fejlesztésekhez,

közigazgatáshoz kapcsolódóan ismétlődő kritikákat kell megfogalmaznunk, s e területeken a nemzetközi szakmai tapasztalatcserén izmosodó új módszereket alkalmazó vizsgálatok mind több hibát tárnak fel. Jellemzően ezek a területek azok, ahol bőven volna még mód az üzemgazdasági szemléletű megtakarításokra is, s noha láttunk komoly, technikai előrelépéseket is, a jellemző folyamatok a „költségcsökkentésekre” korlátozódtak, amelyek éppen a koncepciótlanságnak tulajdoníthatóan a szándékolt eredménnyel szemben inkább többletkiadásokat okoztak. E helyzet fogságában, érdekeltség hiányában a végrehajtott apparátusok egyre kevésbé képesek a korrekcióra.

Az elmúlt évek számvevőszéki megállapításai igazolják: az államháztartás pénzügyi rendszerének reformja, illetve az ilyen kérdések megoldása nem vagy nem csak a finanszírozásban rejlik. A finanszírozás rendjén lehet változtatni, javítani, fejleszteni, új módszereket bevezetni, ahogy az elmúlt években ez tapasztalható is volt, s amelyre az előzőekben részben már utaltam. Ennek igen komoly megtakarítást jelentő haszna következett be a kincstár megjelenésével, de ez önmagában nem oldhatja meg a kérdést. A finanszírozás ugyanis csak következmény, s az Országgyűlés által jóváhagyott eredeti, illetőleg a módosított költségvetési előirányzatokon alapul. A költségvetési gazdálkodás mai rendszerében a költségvetés tervezése alapvetően a meglévő előirányzatokon (bázis) alapul, és így a finanszírozás is erre épül.

Az államháztartás reformja tartalmi és majd ezt keretbe foglaló szabályozási szempontból egyaránt megkerülhetetlen, ehhez azonban fel kellene ismerni a bevezető elején felvázolt ellentétes tendenciák hatásmechanizmusait, finanszírozási következményeit, s meg kellene kezdeni a stratégiai alkalmazkodást, ami azonban nem azt jelenti, hogy a választási ígéretek megvalósításaként különböző kompromisszumok mentén a centralizáció és decentralizáció elemeiből válogassunk. Ennek legszemléletesebb példája, hogy ma az önkormányzati gazdaság jellemzője, hogy egyik oldalon jogi szempontból gyakorlatilag korlátlan önállóságot élvez, anélkül, hogy ennek pénzügyi feltételei következetesen megoldottak lennének.

Az eddigi reformtörekvések egyik vagy másik alkalmazkodási követelménysor mellett kötelezték magukat, vagy rövid távú politikai érdekek és ígéretek mentén egyikből vagy másiból kaptak ki eleme-

ket, s úgy tettek kísérletet a megújulásra. Szükségszerűen kudarccra ítélve.

Annak oka, hogy nálunk sem sikerült eddig ilyen harmóniákra épülő, kettős célrendszerű alkalmazkodási stratégiákat alkotni, abban keresendő, hogy nem történt meg az állami feladatok tisztázása, az állami szerepvállalás meghatározása, noha ennek szükségességét általánosságban senki nem vitatta.

- A reformoknak ugyanis nem a finanszírozással, hanem ezt jóval megelőzően az állam által felvállalt feladatok, az ingyenes vagy térítésköteles szolgáltatások meghatározásával és az ezekhez való hozzáférés mechanizmusainak tisztázásával kellene kezdődniük. Ezek kijelölésével megteremthetők a költségvetés tiszta, világos, átlátható keretei, amelyhez konkrét forrásokat lehet hozzárendelni.
- Amennyiben megfelelő stratégiai alapvetéssel sikerül körvonalazni azokat a feladatokat, amelyek valóra váltásáról az állam gondoskodik, akkor a következő lépés annak kimunkálása, hogy mely feladatokat célszerű közvetlenül az állam megfelelő intézményei útján, többnyire, de nem kizárólag költségvetési finanszírozással ellátni, s melyek lehetnek azok a teendők, amelyek teljesítésének felelőssége az államé, de azokban célirányos feladat- és munkamegosztással közreműködhet az üzleti (verseny-) szféra is.
- Tisztázandó a feladatok ellátása eredményeként keletkező szolgáltatásokhoz való hozzáférés, az igénybevétel lehetősége (technikai feltételek, költség-ár, esélyegyenlőség vagy az igénybe vevők valamiféle „versenye”), s ezekkel kölcsönhatásban mérlegelendő e kondíciók hatása a szóban forgó állami szolgáltatások tartalmára, finanszírozására stb.

A szóban forgó állami feladatok tartalma, terjedelme, egymás közti strukturális viszonyai nem határozhatók meg egyszer s mindenkorra, hanem azt is ajánlatos lenne programozni, hogyan változik e feladatok köre, struktúrája, tartalma, s ezek ismeretében kik, hogyan gondoskodnak a megvalósításról.

A vázoltak – úgy vélem – érthetővé teszik, hogy az Alkotmány ma nem írja körül az állami feladat fogalmát. Az alaptörvény az állam feladatait sorolja csak fel, megerősítve, hogy az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Nem lehet

tisztem a véleményalkotás arról, hogy mennyiben szükséges és lehetséges az alaptörvénybe foglalni – precizírozni – az állami feladatokat. Pro és kontra számos érv szól erről. Egy azonban biztos, az alkotmányos felépítés működtetése, az alapjogok érvényesítése, mint minden, pénzügyi feltételeket kíván. Van, ahol nyíltan beszélnek arról, hogy egy modern államnak finanszírozható alkotmányra van szüksége, van, ahol erről szemérmes a hallgatás, s persze számos jól működő állam van – például az Egyesült Királyság vagy Izrael –, ahol megvannak írott alkotmány nélkül. Ezen utóbbi államok is következetes, átlátható és stabil módon rendezik a közfinanszírozásból vállalt feladatokat, az intézményrendszer működtetését és a szolgáltatásokat is.

Nálunk konzisztens megoldás hiányában az Áht.-ban csak az szerepel, hogy „az államháztartás körébe tartozó állami feladatot az állam részben, vagy egészben a költségvetési szerveken keresztül látja el, vagy ellátásának a pénzügyi fedezetét részben vagy egészben, közvetlenül vagy közvetve biztosítja”. A tartalomra vonatkozóan azonban a törvény csak azt rögzíti, hogy „az állami feladatok tartalmát és követelményeit külön törvények írják elő”.

Az Áht. a költségvetési szervekkel foglalkozó részben tér vissza ismét a kérdésre, amikor kimondja, hogy a költségvetési szervek a társadalmi közös szükségletek kielégítését szolgáló jogszabályban, határozatban, alapító okiratban meghatározott állami feladatokat feladatvégzési és -ellátási kötelezettséggel látják el. Ez is mutatja, hogy a költségvetési gazdálkodás rendszerében, a jogi szabályozásban sok hivatkozás történik az állami feladatra, annak általánosan elfogadott, rögzített rendezése nélkül.

Közismert, hogy az állami szerepvállalás csökkentése egy hosszabb időszakot felölelő, kormányzati ciklusokon átlépő, ugyanakkor egymásra épülő folyamatok rendszereként valósítható meg, s még az is igen csak vitatott, hogy ez valójában lehet-e csökkenés, vagy csak tartalmi és eszközbeli változásokról van szó. Ebben elkerülhetetlen olyan intézkedések meghozatala, melynek felvállalása minden bizonnyal komoly elhatározást, megfontolt, sok és sokféle érdekeket sértő döntést igényel. Nyilvánvaló, hogy az államháztartás számára kedvező eredmények csak a folyamat befejeződését követően várhatók. Rövid távon még az átgondoltan végigvitt átalakítások is többletköltségekkel járnak.

A feladatellátás újszerű formái a vállalkozások, a magánszektor által nyújtott közszolgáltatások terjedőben vannak. Az új formák előnyeiben abban foglalhatók össze, hogy megfelelő alkalmazásuk esetén kímélik a költségvetési eszközöket, magas színvonalú, hatékonyabb és olcsóbb szolgáltatást biztosítanak, beruházásélénkítő hatásokon keresztül pedig serkentik a gazdasági növekedést. Sőt azt is jelentik, hogy a közigazgatásban megfelelő teret kap a menedzsment-szemlélet, amely a költségekre, az eredményorientált igazgatásra, a minőség, a teljesítmény értékelésére is gondol, mivel az államháztartás intézményei piaci szereplőkké válnak. Ez azonban – hangsúlyozom: önmagában – nem jelenti az állami felelősség csökkenését a közszolgáltatások nyújtásában, ellátásában. Sőt új kockázati tényező megjelenésével is számolni kell. Az állam ugyanis akkor is felelős a feladatok ellátásáért, ha a kiszervezett feladatot vállaló ennek nem tud eleget tenni.

Az ismétlődően tapasztalt hibák nemcsak a strukturális problémákra, az állami fegyelem hiányára mutatnak rá, hanem arra is, hogy a külső (parlament hatáskörébe tartozó) ellenőrzés szerepe, funkciója más, mint a belsőé, és az előbbi még az igen kiterjedt hatásköri felhatalmazások és jelentős kapacitáskoncentráció ellenére sem oldhatja fel a különböző intézmények, minisztériumok, önkormányzatok szervezetébe telepített belső ellenőrzés gyengeségeit, ami aztán a napi menedzselés hibáiban jelenik meg. Az államháztartás hatékony ellenőrzése feltételezi a külső (számvevőszéki) és belső (kormányzati, önkormányzati, intézményi) ellenőrzés összehangolt működését. Az ellenőrzési rendszer egészével kapcsolatban a politikai-gazdasági változások elindításakor az volt a koncepció, hogy a maga teljességében valószínűsítik meg a kiegyezés után létrejött modellt: a kormányzati (belső) ellenőrzés gerincét a számvevőszéki (előzetes ellenőrzést is végző) rendszer fogja alkotni. Később a szándékok és így a megvalósítandó tervezett modell is változott. A belső ellenőrzés rendszerszerű fejlesztése a legutóbbi időig nem haladt előre, s nem érvényesült az az alapelv, hogy a belső ellenőrzés erőit oda kell telepíteni, ahol a pénzfelhasználás van, s nem „kvázi-külsőként” centralizált intézményként erősíteni. Pedig a belső ellenőrzés lehetőségeinek az eddigieknél teljesebb kiaknázása jó lehetőségeket nyújt a mindennapi munkában az

üzemgazdasági jellegű hibafeltárássra, illetőleg -megelőzésre, a megfelelően szabályozott és kézben tartott munkavégzés előmozdítására.

### **Néhány záró gondolat**

A tizenöt év alatt az ÁSZ a magyar politikai intézményrendszer szerkesztésének része lett. Ha az első kerek évfordulóhoz kapcsolódó megnyilatkozásokat nézzük, azt érezzük, akkor még az intézményrendszeri elfogadottság, az objektivitás védelme volt a napirenden. Ha az öt évvel későbbiket, akkor a szakmai programok meghirdetése, a hosszabb távú szervezetfejlesztő építkezés, a javaslatok szervezett és következetes hasznosításának javítása. Most pedig – hiszen a pénzügyi ellenőrzésnek mint szakmának a fő kérdése a „hogyan” – az ellenőrzési technológia korszerűsítésének következetes végrehajtása, a nemzetközi integrálódás feladatainak megvalósítása a cél.

A pénzügyi ellenőrzés legfelső szintjének függetlensége meghatározó feltétele, eszköze pártatlanságának, és nem annak szinonimája. A pártatlanság nem csak a törvényekben foglalt, szervezeti függetlenséget garantáló államszervezeti betagozódásból következik. Meghatározza azt a hatalomgyakorlás jogi normákba nem mindig préselhető, mindennapi stílusa és a számvevőszék ehhez való viszonyulása, „gerince”, továbbá az államháztartás nagyságrendje, strukturáltsága, színvonala mint az ellenőrzés külső feltételrendszere (környezete), az ellenőrzés tárgya.

A pénzügyi ellenőrzés teljessé tétele, rendszerszerű működtetése természetesen összefügg a költségvetési rendszer korszerűsítésével. A hatékony pénzügyi ellenőrzés feltételezi és igényli a költségvetési gazdálkodás valós teljesítménykövetelményeinek meghatározását és érvényesítését. Ha az ellenőrzés jól tölti be feladatait, akkor a nemzetgazdasági folyamatoknak és az államszervezet működésének biztonságot nyújtó stabilizáló tényezője lehet. Felelőségünk, hogy a hazai pénzügyi ellenőrzést olyan, garanciákat és tanúsítványokat adó rendszerré fejlesszük, amely a nemzetközi kapcsolatok körében is képes a kölcsönös bizalmat és biztonságot szolgálni.