



ÁLLAMI
SZÁMVEVŐSZÉK

TÁJÉKOZTATÓ

az Állami Számvevőszék 2012. évi szakmai tevékenységéről és
beszámoló az intézmény működéséről

J/10973

2013. április



Domokos László
Domokos László
elnök

ISSN 2063-546X

TARTALOM

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1. AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK SZEREPE A KÖZPÉNZÜGYI RENDSZERBEN..... | 4 |
| 2. AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK 2012. ÉVI SZAKMAI TEVÉKENYSÉGE | 7 |
| 2.1. AZ ELLENŐRZÉSI MEGÁLLAPÍTÁSOK ALAPJÁN TETT INTÉZKEDÉSEK, A JELENTÉSEK HASZNOSULÁSA ... | 7 |
| 2.1.1. A jelentések hasznosulása az országgyűlési munkában | 7 |
| 2.1.2. Az ellenőrzések hasznosulása a törvényalkotásban..... | 9 |
| 2.1.3. Az ellenőrzött szervezetek intézkedési kötelezettségének teljesítése | 11 |
| 2.1.4. Nyilvánosság és társadalmi szintű hasznosulás | 14 |
| 2.1.5. A szakmai tevékenységet támogató hazai kapcsolatok..... | 15 |
| 2.1.6. Ellenőrzések lefolytatásában kezdeményezett eljárások..... | 16 |
| 2.2. SZÁMVEVŐSZÉKI ELLENŐRZÉS | 18 |
| 2.2.1. Ellenőrzési témaválasztás és tervezés | 18 |
| 2.2.2. A központi alrendszer ellenőrzése | 21 |
| 2.2.3. Az önkormányzati alrendszer ellenőrzése | 26 |
| 2.2.4. A nemzeti vagyon kezelésének ellenőrzése | 29 |
| 2.2.5. Az államháztartásból nyújtott támogatások ellenőrzése a kedvezményezett szervezeteknél..... | 31 |
| 2.2.6. Korlátozott ellenőrzési jogkörrel végezhető ellenőrzések | 33 |
| 2.2.7. Teljesítmény-ellenőrzések..... | 35 |
| 2.3. TANÁCSADÓI SZEREPKÖRBE VÉGZETT FELADATOK | 38 |
| 2.3.1. A központi költségvetési javaslat véleményezése..... | 38 |
| 2.3.2. A Költségvetési Tanács feladatellátásának támogatása..... | 39 |
| 2.3.3. A közpénzügyek fejlődésének előmozdítása..... | 40 |
| 2.3.4. Jogszabálytervezetek véleményezése..... | 41 |
| 2.3.5. Korrupció és csalás elleni küzdelem | 42 |
| 3. A SZERVEZET MŰKÖDÉSE, FEJLESZTÉSE..... | 44 |
| 3.1. A MŰKÖDÉST TÁMOGATÓ SZAKMAI EREDMÉNYEK | 44 |
| 3.2. A MŰKÖDÉST TÁMOGATÓ SZERVEZETI EREDMÉNYEK..... | 47 |
| 3.3. A SZERVEZET ÁTLÁTHATÓSÁGA | 50 |
| 4. AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK 2012. ÉVI GAZDÁLKODÁSA | 51 |

Az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény 4. §-a kimondja, hogy az Állami Számvevőszék elnöke az Országgyűlés számára készített éves beszámolójában tájékoztatást ad a szervezet előző évi ellenőrzési tevékenységéről, működéséről, gazdálkodásáról, valamint az ellenőrzési megállapítások alapján tett intézkedésekről.

Jelen Tájékoztatóval az Állami Számvevőszék elnöke e törvényi kötelezettségének felel meg. A fenti jogszabályi előírásnak megfelelően a Tájékoztató szerkezete is úgy került kialakításra, hogy egyértelmű, átlátható és nyomon követhető módon számoljon be arról, miképp teljesítette a 2012-es évben az Állami Számvevőszék törvényi kötelezettségeit.

1. Az Állami Számvevőszék szerepe a közpénzügyi rendszerben

A közpénzügyek korábbi rendezetlensége és a gazdasági-társadalmi rendszert érő kihívások miatt Magyarország - az Európai Unió egészéhez hasonlóan - mélyreható változások korát éli. A gazdasági környezetet évek óta kiszámíthatatlanság és bizonytalanság jellemzi, amihez alkalmazkodnunk kell. Az eredményesség kulcsa a közpénzügyi rendezettség és a rugalmasság, az innováció, a változó feltételekre való gyors reagálás ötvözése, amit Hazánkban az új Alaptörvény és a sarkalatos törvények, illetve azokon belül is kiemelten az Állami Számvevőszék-ről szóló 2011-es törvény alapoznak meg.

A gazdasági válság egyik fő tanulsága, hogy a közpénzt és a közvagyonot meg kell becsülni. Nagy felelősség hárul tehát a közpénzügyi ellenőrzés rendszerére és ennek csúcshintézményére, az Állami Számvevőszékre. A Számvevőszék ezt a felelősséget átérezve és országgyűlési határozattal elfogadott stratégia alapján végezte munkáját 2012-ben is. Az év során 61 856 közvetlen ellenőri napot használtunk fel ellenőrzéseink lefolytatására, és 112 jelentést hoztunk nyilvánosságra. Jelentéseink Magyarország legégetőbb gazdasági és társadalmi problémáival kapcsolatban adtak megalapozott, szakmai és objektív válaszokat.

Magyarországon a közpénzügyek ellenőrzését egy összehangolt, egymásra épülő elemekből álló rendszer biztosítja, melynek három pillére a külső ellenőrzés, a kormányzati ellenőrzés, illetve az egyes intézmények belső kontrollrendszere. A külső ellenőrzést végző Állami Számvevőszék az egyetlen alkotmányos rangra emelt és a kormányzattól teljesen független ellenőrző intézmény. A magyar adófizetők pénze és a nemzet vagyona felett örökös számvevők munkája ebből adódóan stratégiai és nemzetgazdasági jelentőséggel bír. Ez tükröződik abban is, hogy az Alaptörvény és az új számvevőszéki törvény mind jogosítványában, mind pedig függetlenségében megerősítette a Számvevőszéket, amely így a magyar demokratikus államműködést biztosító gazdasági fékek és ellensúlyok rendszerének egyik legjelentősebb és legbiztosabb elemévé vált. A 2012-es esztendő kiemelkedően fontos volt intézményünk életében, mert ez volt az első olyan teljes év, amikor az új ÁSZ-törvény hatálya alatt végezhattük a munkánkat, biztosítva, hogy véglegesen lezáruljon a következmények nélküli ellenőrzések korszaka Magyarországon.

A tavalyi év az Alaptörvény hatályba lépésével közjogi értelemben új időszámítás kezdetét jelentette. A demokratikus magyar jogállamiság alapjait jelentő Alaptörvénybe közpénzügyi fejezet került, a felelős közpénzfelhasználást garantáló és az államadósság csökkentését kötelemként előíró adósságszabály pedig alkotmányos rangra emelkedett. A Számvevőszék ennek megfelelően 2012-ben kiemelt figyelmet fordított a közpénzügyi fenntarthatóság és az adóssághoz kapcsolódó kockázatok kérdésére. Erre a területre fókuszáltak a költségvetési tervezetről készített véleményünkön és a zárszámadási jelentésünkön túl az államadósság alakulását vizsgáló és az önkormányzatok pénzügyi helyzetéről szóló jelentéseink, a Magyar Nemzeti Bank ellenőrzése, valamint a nemzeti vagyon kezelését és működtetését, illetve az európai unós források felhasználását érintő jelentéseink is.

Ellenőrzéseink a konkrét és egyedi jelzések mellett minden esetben arra hívták fel a figyelmet, hogy Magyarországnak a gazdasági gondok leküzdéséhez át kell állnia egy olyan növekedési pályára, ami nem jár együtt a jövőnk és gyermekeink jövőjének felélésével. A növekedés fenntartható pályán tartásához arra van szükség, hogy a közpénzeket ne csak szabályszerűen, hanem célszerűen és eredményesen is használjuk fel. A költségvetés mennyiségi jellemzői mellett a minőségi szempontokat is előtérbe kell helyeznünk, hisz a közpénzfelhasználás

átláthatósága, elszámoltathatósága, eredményessége, hatékonysága és célszerűsége ugyanolyan fontos, mint az egy-egy területre szánt adóforintok mennyisége.

Komoly áttörést hozott 2012-ben az Állami Számvevőszék működésében és a magyar adófizetők pénzének és vagyonának védelmében, hogy az új számvevőszéki törvény értelmében az ellenőrzötteknek a számvevőszéki megállapítások tekintetében intézkedési kötelezettsége van. Az Állami Számvevőszék 2012-ben jelentéseiben 213 címzettnek 1117 intézkedési kötelemmel járó javaslatot tett. Az ÁSZ-törvénynek köszönhetően tavalyi jelentéseink mindegyikéhez konkrét intézkedéseket előíró terv készült, amiket az Állami Számvevőszék elnöke el is fogadott. Ez komoly előrelépés, hisz utóellenőrzéseink tapasztalatai alapján az ÁSZ-törvény hatályba lépése előtt javaslataink alig több mint felének volt konkrét intézkedésben tetten érhető következménye, azaz megállapításaink jelentős része nem hasznosulhatott a mindennapok gyakorlatában, és nem tudta maradéktalanul elősegíteni a jól irányított állam kialakítását.

Jelentéseink hasznosulásának elsősorú terepe a törvényhozás, így 2012-ben is intenzív és szoros együttműködésre törekedtünk az Országgyűléssel és bizottságaival, különös tekintettel a Számvevőszéki és költségvetési bizottságra. Tavaly a parlamenti ülésnapok háromnegyedében előkerültek a számvevőszéki megállapítások, és összesen 54 bizottsági ülésen tárgyaltak a képviselők számvevőszéki jelentésről.

A képviselők munkájának támogatása az ÁSZ kiemelt célja, meggyőződésünk ugyanis, hogy ellenőrzési tapasztalataink így segíthetik elő a leghatékonyabban a „jó kormányzást”, a jól működő állam megteremtését. Mindez illeszkedik ahhoz a stratégiai alapvetésünkhöz, miszerint egy modern, a kor kihívásainak megfelelő ellenőrző szervnek nem csak a hibákra kell rámutatnia, hanem támogatnia kell a kijelölt követendő irány teljesülését. Egy klasszikus ellenőrzési hasonlatot újrafogalmazva: nem csak „örkutyának” kell lennünk, hanem „terelőkutyának” is. Ezt támasztja alá az ÁSZ-törvény 2012. októberi módosítása is, amely szerint az Állami Számvevőszék feladatkörében elemzéseket és tanulmányokat készíthet, illetve a Költségvetési Tanács szakmai támogató intézményeként elemzések és tanulmányok rendelkezésre bocsátásával segíti a Költségvetési Tanácsot feladatai ellátásában. A jó kormányzás támogatásának jogszabályban rögzített köteleme jól mutatja, hogy az ellenőrzési munka nem öncélú, hanem végső soron azt szolgálja, hogy minél jobban működjön a magyar adófizetők által fenntartott állami intézményrendszer, minél szabályszerűbb, hatékonyabb és eredményesebb legyen a közpénz felhasználása, a közvagyon használata.

A számvevőszéki törvény hivatali típusú intézményként határozza meg az Állami Számvevőszéket, amely ennek megfelelően nem hatóság és nem bíróság, azaz kötelező érvényű határozatot és ítéletet nem hoz, szankcionálási joga nincs. Munkánk a számvevőszéki törvényben rögzített intézkedési kötelemmel túl áttételesen, közvetítőkön keresztül fejt ki hatását, így az Állami Számvevőszék fontos partnerként tekint a törvényhozáson túl a tudományos közéletre, a médiára és a nyilvánosságra is. Munkánk 2012-ben is több szinten és több módon hasznosult. Jelentéseink révén az állampolgárok tájékoztatást kaptak a befizetett adóforintok felhasználásáról, az ellenőrzöttek intézkedéseket hoztak a feltárt hiányosságok kiküszöbölésére, javult az ellenőrzött intézmények gazdálkodása és működése, ajánlásaink beépültek a jogszabályokba, illetve több esetben, jogszabály-sértés vélelme esetén jelzéssel éltünk az ügyészség felé, jogi eljárásokat indítva el ezzel.

A 2012-es évben elkezdtük módszertanunk megújítását, amelynek célja, hogy célzottabban, teljesebben és átfogóbban ellenőrizzük a közpénzek felhasználását. A nemzetközi standardokra épülő, kidolgozás alatt levő új módszertanunk biztosítja, hogy jelentéseink jól feltett kérdésekre adjanak releváns, pontos és a mélyebb összefüggéseket is lefedő válaszokat. Folytattuk

a hatékony munkát megalapozó, több helyszínen, de ugyanazon program alapján lefolytatott témacsoportos ellenőrzéseket, illetve a kockázatalapú kiválasztás révén elértük, hogy mindig ott ellenőrizzünk, ahol arra a legnagyobb szükség van. A Számvevőszék monitoring rendszer működtetésével is biztosítja, hogy rendszerszemléletű, holisztikus megközelítésű, összefoglaló értékelésekre lehetőséget adó ellenőrzéseket végezhesen. Ezzel a megközelítéssel eredményesen tárhatók fel a rendszerhibák, ami meggyőződésünk szerint az Állami Számvevőszék egyik legfontosabb feladata, küldetése.

Törvényi felhatalmazása alapján a Számvevőszék általános hatáskörrel végzi a közpénzekkel, illetve az állami és önkormányzati vagyonnal való gazdálkodás ellenőrzését. Munkánk célja, hogy a törvényességet, a rendet erősítsük, és értéket teremtsünk. Az ÁSZ ennek keretében ellenőrzéseit folyamatosan és fokozatosan kiterjeszti a korábban még nem ellenőrzött területekre és tevékenységekre. Magyarországon a közpénzeket felhasználók ezért biztosak lehetnek abban, hogy idővel bizonyosan számvevőszéki ellenőrzés alá kerülnek, és ha a törvényeket nem alkalmazzák, illetve a közpénzt hibásan költik el, akkor számolniuk kell az esetlegesen feltárt hiányosságok törvényben rögzített következményeivel.

Az államadósság csökkentése, a költségvetés és az állampénzügyek egyensúlyának megtartása a következő évek, évtizedek legfontosabb nemzetgazdasági kihívása. Ehhez minden közpénzből működő intézménynek meg kell találnia azokat a területeket, ahol a hatékonyság megtartása és javítása mellett lehetőség van a takarékosabb működésre. Ezt a szellemiséget követve az Állami Számvevőszék még tavaly év közben áttekintette és ésszerűsítette feladatait, azok ütemezését, a rendelkezésre álló erőforrások felhasználását, és úgy döntött, hogy lemond az intézmény 2012. évi költségvetésében megtervezett 216,6 millió forint fejezeti egyensúlybiztosítási tartalék, valamint 219,3 millió forint maradvány felhasználásáról. Hatékonyabb működésével az Állami Számvevőszék 2012-ben saját kiadási keretéből összesen tehát 435,9 millió forint közpénzt takarított meg, azaz teljes költségvetésünk több mint 6 százalékkal tudunk hozzájárulni a költségvetési hiányszám csökkentéséhez, az államháztartási egyensúly javításához.

Azért dolgozunk, hogy az állampolgárok bizalmát élvező, szakmai tekintéllyel rendelkező intézményként mind törvényalkotói, mind ellenőrzési funkciójában támogatni tudjuk az Országgyűlést, javaslatainkkal pedig segítjük a közpénzek és a köztulajdon szabályos, hatékony és eredményes felhasználását, használatát. A gazdasági és pénzügyi nehézségek, illetve a múlt évtized hazai tapasztalatainak tükrében nem kétséges, hogy szükség van Magyarország közpénzügyeinek rendbetételére. Az Állami Számvevőszék 2012-ben elvégzett ellenőrzéseivel és jelentéseivel ezt támogatta, és a törvényekben ránk ruházott jogosítványok és kötelezettségek teljesítésével a továbbiakban is ezt a célkitűzést szem előtt tartva végezzük munkánkat.

2. Az Állami Számvevőszék 2012. évi szakmai tevékenysége

Az Országgyűlés az új számvevőszéki törvény megalkotásával megteremtette a törvényi kereteket ahhoz, hogy munkájával az ÁSZ valódi hatást gyakorolhasson a közpénzügyek területén. Az ÁSZ minden eddiginél nagyobb hangsúlyt helyez a számvevők munkájának gyakorlati hasznosulására. Minden rendelkezésére álló eszközzel törekszik arra, hogy munkája révén ténylegesen javuljon a közpénzfelhasználás minősége azáltal, hogy megállapításait konkrét és érdemi tettek követik. Ennek érdekében mind szorosabb együttműködést építünk ki az Országgyűléssel, illetve azokkal a szervezetekkel, amelyek érvényt szerezhetnek ellenőrzési megállapításainknak.

Beszámolónkban a Számvevőszék szakmai tevékenysége három eltérő, mégis alapvetően összefüggő nézőpontból kerül megközelítésre. Az ellenőrzési megállapítások alapján tett intézkedések, illetve a jelentések hasznosulásának, az ellenőrzési feladatok teljesítésének, valamint az azt kiegészítő tanácsadói szerepkörnek az áttekintésével a hivatal alaptevékenysége bemutatható. Ez egyben beszámolónk szerkezetének megújítását is jelenti, ami által – a korábbiakhoz képest – áttekinthetőbb módon ismerhetők meg az év során teljesített feladataink és elért eredményeink.

2.1. Az ellenőrzési megállapítások alapján tett intézkedések, a jelentések hasznosulása

Ellenőrzéseink akkor támogatják ténylegesen az állam hatékony működését, ha következményeik által befolyásolják az adott intézmény, szervezet működését. Az új számvevőszéki törvénnyel kialakított jogi környezet megteremtette ennek lehetőségét és elindította a közpénzfelhasználók szemléletének és magatartásának változását.

A kötelező következményekkel járó ellenőrzési megállapítások az ÁSZ felelősségét is fokozzák a megfogalmazott számvevőszéki javaslatok tekintetében. Ezért a javaslatok meghatározásának folyamatában alapvető fontosságú a kommunikáció az ellenőr és az ellenőrzött között annak érdekében, hogy színvonalas és végrehajtható, a mindennapok részévé váló ajánlások, javaslatok szülessenek.

2.1.1. A jelentések hasznosulása az országgyűlési munkában

A számvevőszéki munka hasznosulásának kiemelt területe a törvényhozás. Az Állami Számvevőszék 2012-ben is fokozottan törekedett ezért arra, hogy jelentései segítsék a képviselők mindennapi munkáját, ellenőrzési megállapításai és javaslatai, következtetésesei és felvetései pedig hasznosuljanak a jogszabályalkotásban. Munkánk egyértelmű elismerése, hogy 2012-ben a képviselők mind a plenáris ülésen, mind a bizottsági munkában fokozottan támaszkodtak jelentéseinkre, valamint számos olyan törvényt fogadott el az Országgyűlés, amelyben javaslataink megjelentek.

Kiemelkedően fontos, hogy az Országgyűlés az Állami Számvevőszék véleményének figyelembevételével, ajánlásaink és felvetéseink felhasználásával döntött a 2013. évi költségvetésről szóló törvény megalkotásáról. Költségvetési véleményünket sorvezetőnek szántuk a Kormány és a költségvetésről döntő képviselők számára, így munkánk egyértelmű hasznosulása, hogy észrevételeink révén megalapozott és alátámasztott költségvetési törvény született. A 2013. évi költségvetés vitájában 30 képviselő hivatkozott hozzászólásaiban az ÁSZ vélemé-

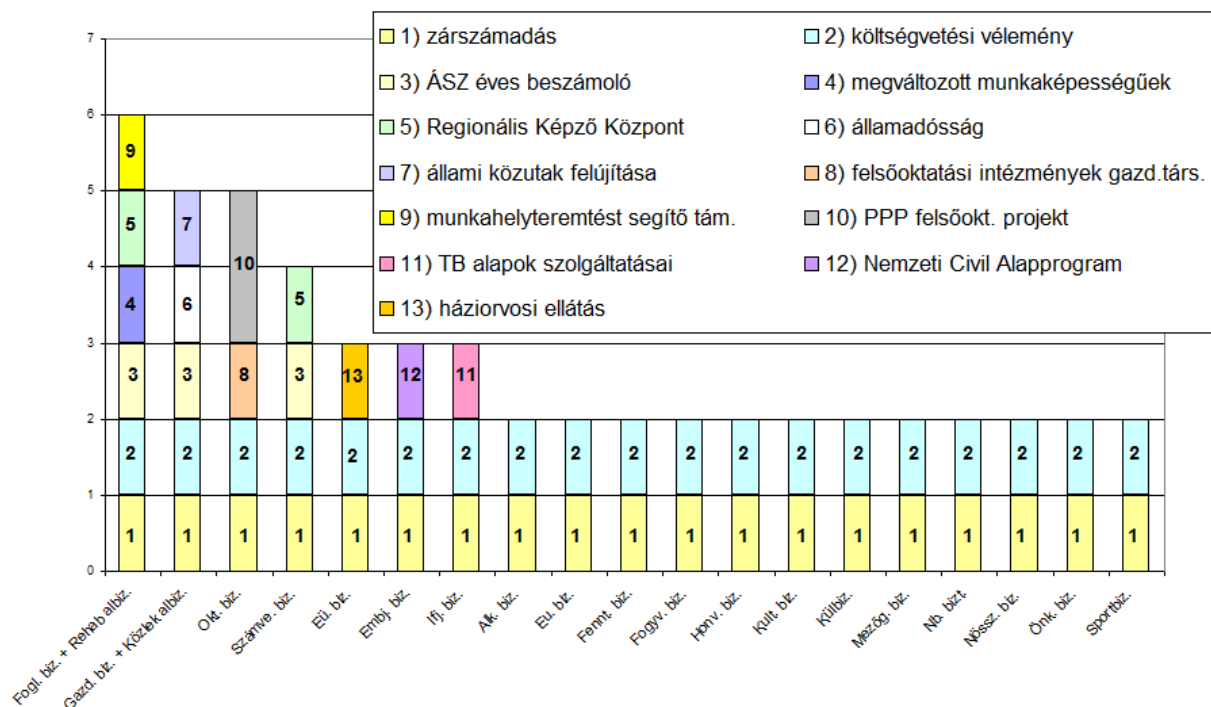
nyére, ami mutatja, hogy a Számvevőszék sikeresen el tudta látni tanácsadói, támogatói feladatát.

Tavaly összesen 89 plenáris ülést tartott az Országgyűlés, és az Állami Számvevőszék jelentéseire 67 ülésnapon hivatkoztak a képviselők, azaz az ülésnapok háromnegyedében előkerültek a számvevőszéki megállapítások.

A jogszabályi előírások alapján benyújtandó, országgyűlési irományszámmal ellátott anyagokat a Tisztelt Ház a plenáris ülésen is megvitatta. 2012-ben három ilyen jelentés – a zárszámadási jelentés, a 2013. évi költségvetési vélemény és az ÁSZ 2011. évi tevékenységéről szóló Tájékoztató – került a plénum elé. A vitához kapcsolódóan az ÁSZ elnöke minden esetben expozét tartott.

2012-ben a három országgyűlési sorszámos előterjesztésünkön kívül további 10 jelentésünket összesen 54 bizottsági ülésen tárgyalták meg a képviselők. A bizottságok elé kerültek a Nemzeti Civil Alapprogram, a háziiorvosi ellátás, a munkahelyteremtés, az államadósság, a Regionális Képző Központok, a megváltozott munkaképességűek foglalkoztatása, az állami közutak felújítását, javítását, karbantartását célzó intézkedések, az állami felsőoktatási intézmények gazdasági társaságai, a PPP-konstrukcióban megvalósult kiemelt kulturális és felsőoktatási projektek, illetve a Társadalombiztosítási Alapok nyilvántartási rendszere területeit érintő számvevőszéki jelentések.

ÁSZ-jelentések az országgyűlési bizottságok napirendjén 2012-ben



2.1.2. Az ellenőrzések hasznosulása a törvényalkotásban

Az Állami Számvevőszék munkájának hasznosulása – különösen a törvényhozási és társadalmi szintű hasznosulás – gyakran nem a jelentés nyilvánosságra hozatalának évében történik meg, hanem áthúzódik a következő esztendőkre. Ennek megfelelően 2012-ben is több olyan jogszabály, illetve kormányzati és egyéb intézkedés született, amelyeket 2012 előtt megjelent számvevőszéki jelentések alapoztak meg.

Kiemelkedő hasznosulást mutattak 2012-ben az Állami Számvevőszék 2010-ben elindított és azóta is folyamatban lévő megújult önkormányzati ellenőrzései. A megállapításokat a Kormány és az Országgyűlés felhasználta az új önkormányzati törvény és az adósságrendezési program kidolgozása és megvalósítása során. A 2011-ben és 2012-ben elkészült és nyilvánosságra hozott számvevőszéki jelentések megerősítették, hogy az önkormányzati szektorban szükség van a beavatkozásra, hiszen a pénzügyi nehézségek, az eladósodottság már az egész önkormányzati rendszer működését veszélyeztették. Megállapítottuk és tényekkel alátámasztottuk, hogy hosszú távú terápiára van szükség, ami megakadályozza, hogy az adósságállomány újratermelődjön. Felhívtuk a figyelmet, hogy az önkormányzatok eladósodásának hátterében részben az EU-s támogatással megvalósult, illetve folyamatban lévő beruházások önerő igényének fedezetét biztosító saját forrás hiánya állt, mely hosszúlejáratú forrásbevonást indokolt. Egyértelművé vált, hogy az önkormányzati adósságállomány újratermelésének megakadályozása közös érdek, kiemelt nemzetgazdasági ügy. Az állami és kifejezetten az önkormányzati pénzügyek esetében komplex ellenőrzési megközelítésre van szükség. Ezért az önkormányzatok esetében egyszerre van szükség a pénzügyek, a belső kontrollrendszerek, a vagyoni helyzet, valamint a jövőbeli kötelezettségek pontos feltérképezésére. Rámutattunk, hogy a hatékony tervezés és közpénzfelhasználás alapfeltétele az állami közpénzügyek átláthatósága, ezért fokozatosan át kell térni az eredmény szemléletű számviteli rendszer alkalmazására.

Az önkormányzati területet érintő egyik kiemelt jelentőségű és nagy részben 2012-ben hasznosult munkánk volt a Fővárosi Önkormányzat 2011-ben befejeződött ellenőrzése. Az ÁSZ 2011. október 10-én hozta nyilvánosságra „a Fővárosi Önkormányzat költségvetési és pénzügyi egyensúlyi helyzetének elemzése, a költségvetés-tervezés és a zárszámadás-készítés folyamatában kialakított belső kontrollok működésének 2011. évi ellenőrzéséről” szóló jelentését. Az ellenőrzés feltárta a fővárosi fejlesztések kockázatait, a források szűkülését és a PPP-konstrukció hátrányait, a belső kontrollok működésének hiányosságait, az ingatlanvagyon nyilvántartási rendjével kapcsolatos jogszabályi előírások pontatlanságait, valamint a közérdekű adatok közzétételi kötelezettségének hiányos teljesítését is. Az ÁSZ ráirányította a figyelmet az egykori Közraktárak területén épülő komplexum (ún. CET-projekt) körüli pénzügyi visszasságokra, illetve arra, hogy a megvalósítási szabálytalanságok több mint 13 milliárd forint többletköltséget jelentettek a Fővárosnak, amivel kapcsolatban az ÁSZ feljelentést is tett. A számvevők ezen felül problémákat tártak fel a belső kontrollok és az informatikai szabályozás területén is. Az Állami Számvevőszék felhívása és javaslata alapján a Fővárosi Önkormányzat szervezetén belül önálló belső ellenőrzési osztályt hoztak létre. A megbízási szerződések megkötésének rendjével kapcsolatban a jelentés alapján a Fővárosi Önkormányzat felülvizsgálta a korábban megkötött megbízási szerződéseket és új eljárásrendet alakított ki a kifogásolt problémák megelőzése érdekében.

Az új katasztrófavédelmi törvény az Állami Számvevőszék ellenőrzésének tapasztalatait felhasználva készült. A Számvevőszék 2011. május 20-án hozta nyilvánosságra „a természeti katasztrófák megelőzésére, elhárítására, következményeinek felszámolására kialakított rend-

szerek ellenőrzéséről” szóló jelentést. Az ellenőrzés feltárta, hogy a katasztrófavédelem hazai rendszerében számos komoly hiányosság van. A feltárt problémák és hiányosságok miatt, az ÁSZ jelentését is felhasználva, új katasztrófavédelmi törvény született, ami 2012. január 1-jén lépett hatályba. Az ÁSZ korábban is ellenőrizte a katasztrófavédelem rendszerében közreműködő szervezeteket, például a vízügyet vagy a tűzoltóságot. A 2010-eshez hasonló, mindenre kiterjedő ellenőrzés viszont korábban nem történt, az ágazati-holisztikus ellenőrzési megközelítést ekkor alkalmazta először az ÁSZ. A jelentésben a Számvevőszék javasolta a kormánynak a szabályozási, szervezeti, működési és finanszírozási rendszer átalakítását, valamint a nemzetközi szabályrendszerek adaptálását, az önkormányzatokhoz telepített feladat- és hatáskörök felülvizsgálatát és a települések veszélyeztetettség besorolásának felülvizsgálatát. Ezek a javaslatok alapozták meg az új katasztrófavédelmi törvény kidolgozását.

A Nemzeti Civil Alapprogram működésének-támogatásának ellenőrzéséről kiadott jelentésével az ÁSZ hozzájárult a 2012-től hatályos új civil törvény megalkotásához. Az ellenőrzés eredményeit és javaslataink hasznosulását az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottsága önálló napirendként tárgyalta. Az Országgyűlés által elfogadott, az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvényben számos vonatkozásban hasznosultak az ÁSZ ellenőrzési megállapításai. Rendkívül fontos eleme az új szabályozásnak, hogy tényleges tevékenység alapú minősítéssel támaszt feltételt a közhasznúság elnyeréséhez. A nyilvánossági követelmények szigorításával az átláthatóság fokozását célozza, hogy a törvény előírja a számviteli beszámoló és közhasznúsági jelentés letétbe helyezését, közzétételét. Konkrét rendelkezést tartalmaz a támogatási programok szakmai összehangolására, a hosszabb távú projektek támogatásának és a hitelek felvételének lehetőségére, valamint a visszatérítendő támogatás alkalmazásának megoldására. Az ÁSZ ellenőrzési tapasztalatait igazolja vissza továbbá, hogy a törvényben az összeférhetlenségi szabályok szigorításra kerültek a legfőbb szervre, az ügyintéző és képviseleti szerv határozathozatalára, a felügyelő szerv összetételére, a könyvvizsgáló személyére vonatkozóan.

Az Állami Számvevőszék 2011. december 2-án hozta nyilvánosságra „a Magyar Posta gazdálkodásáról” szóló jelentést. Az ellenőrzés egyik legfontosabb megállapítása az volt, hogy a Magyar Posta késésben van a 2013. január elsejei piacnyitásra való felkészülésben. Ebben szerepet játszott, hogy a postapiac működéséért felelős szervezetek nem alkották meg időben azokat a koncepciókat, amelyekhez a társaság igazodhatott volna, és megalapozottan építhette volna ki üzleti elképzeléseit. Az ÁSZ javasolta, hogy a nemzeti fejlesztési miniszter intézkedjen az európai uniós irányelveket figyelembe vevő postapiaci stratégia és a kapcsolódó jogi szabályozás mielőbbi előkészítéséről annak érdekében, hogy a piaci szereplőknek – köztük a Magyar Posta Zrt.-nek – elegendő idő álljon rendelkezésére a szabályozási környezet változásához való igazodáshoz. Az Országgyűlés 2012. októberi döntésével, azaz az új törvény elfogadásával hasznosult jelentésünknek a postapiac szabályozásával kapcsolatban tett javaslata. Az ÁSZ jelentés megállapítását a Magyar Posta Zrt. menedzsmentje is elfogadta és figyelembe vette. Többek között ezek alapján kezdődött meg a társaság szervezeti átalakítása, így a megfelelő jogszabályi környezet és a postapiaci koncepció kidolgozása immár hatékonyan támogathatja a Posta versenyképességét.

2012-ben az egyes egészségügyi tárgyú törvények módosításáról szóló törvényjavaslatban az Állami Számvevőszék korábbi megállapításait figyelembe vevő szabályozást kezdeményezett az emberi erőforrások minisztere. A törvény indoklása szerint kiemelt cél a jogszerű, biztonságos, átlátható, megfelelően finanszírozott, szakmailag megalapozott hazai transzplantációs tevékenység megteremtése és biztosítása, amit az Eurotransplant International Foundation (Eurotransplant) és az Országos Vérellátó Szolgálat (OVSZ) közötti előzetes együttműködési

megállapodás, illetve az Állami Számvevőszéknek a szervtranszplantáció, a donáció és az alternatív kezelések ellenőrzéséről szóló 2011-es jelentésében foglaltak támasztanak alá. A hivatkozott számvevőszéki jelentés részletesen vizsgálta a szervtranszplantáció, a donáció és az alternatív kezelések magyarországi helyzetét. A jelentés átfogó képet adott a magyarországi helyzetről, és számos javaslatot fogalmazott meg annak javítása érdekében a nemzeti erőforrás miniszternek. Az érintett témák a transzplantációk számának növelését szolgáló akcióterv, az önkéntes szervfelajánlás lehetősége, a transzplantációs beavatkozások alapdíja, az utógondozás, a betegtájékoztató, az országos regiszter létrehozása, a felajánlott, de itthon nem hasznosítható szervek kérdése, illetve a tüdő transzplantáció voltak.

2012-ben a belügyminiszter a fővárosi önkormányzat és a kerületi önkormányzatok közötti forrásmegosztással kapcsolatban nyújtott be módosító indítványt a 2006. évi CXXXIII. törvényhez. A fővárosi önkormányzatot és a kerületi önkormányzatokat osztottan megillető bevételek 2010. évi megosztásáról szóló jelentésben a belügyminiszter részére az ÁSZ a forrásmegosztási törvény előírásainak pontosításával kapcsolatban tett javaslatokat. A jogszabály indokolása az Állami Számvevőszék megállapításaira hivatkozik, kimondva, hogy a „forrásmegosztási törvény módosítása az Állami Számvevőszék vonatkozó jelentésében szerepel”. A törvénymódosítás deklarált célja volt a szabályozásnak „az ÁSZ megállapításaival összhangban” történő módosítása, a jogszabályi összhang megteremtése, valamint a forrásmegosztási számításoknál az önkormányzati törvényben foglaltak érvényesítése a gyakorlati megvalósítás biztosítását szem előtt tartva.

A fővárosi önkormányzat és a kerületi önkormányzatok közötti forrásmegosztásról szóló 2006. évi CXXXIII. törvény 2013. január 1-jétől hatályba lépő módosítása a forrásmegosztás számítási módszerét jelentősen egyszerűsítette, az ÁSZ ellenőrzései során eddig feltárt hibák egy részének megismétlődési lehetőségét kizárja. A forrásmegosztási törvényt módosításának indokolása szerint „az új önkormányzati finanszírozási rendszerben 2013. évtől bekövetkező változások a jelenlegi fővárosi forrásmegosztási szabályozási rendszer 'kiüresedéséhez' vezetnek”. Az Állami Számvevőszék megállapításai miatt 2012-ben a felosztandó forrásokhoz viszonyítva a Fővárosi Önkormányzat által végrehajtandó minimális korrekció olyan alacsony kockázatot jelent, amely nem teszi indokolttá az ÁSZ – hatályos forrásmegosztási törvény 6. § (1) bekezdésében foglalt – évenkénti felülvizsgálatát.

2.1.3. Az ellenőrzött szervezetek intézkedési kötelezettségének teljesítése

A 2012. év visszaigazolta, hogy a korábbi jogszabályi rendelkezésekhez képest az új ÁSZ-törvény által előírt szigorúbb rendelkezések indokoltak a közpénzekkel való felelős beszámoltatás és ellenőrzés érdekében. A korábbi, megengedő (diszpozitív) szabályokkal szemben előtérbe kerültek az eltérést nem engedő (kógens) előírások. Az ellenőrzés megállapításaihoz kapcsolódó intézkedési kötelezettség büntetőjogi szankcionálás lehetőségének is köszönhetően az Állami Számvevőszék ellenőrzései eredményesebbé váltak. Amíg a korábbi szabályok szerint az ellenőrzött szervezeten múlt, hogy készít-e a feltárt hiányosságok megszüntetésére vonatkozó intézkedési tervet vagy sem, addig az új ÁSZ-törvény az intézkedési terv készítését kötelezően írja elő, ha azt az ellenőrzési megállapítások szükségessé teszik. Ezzel összefüggésben a határidők is szorosak mind az ellenőrzött, mind a Számvevőszék számára. Az intézkedési terv megvalósítását az Állami Számvevőszék utóellenőrzés keretében ellenőrizheti. Ennek során lehetőség van az ellenőrzött szerv által megtett intézkedések helyszíni vizsgálatára is. Ez a törvényi rendelkezés szintén a mind következetesebb hasznosulás irányába mutat.

A számvevőszéki törvény 33. § (1) bekezdése kimondja, hogy az ÁSZ ellenőrzési megállapításait tartalmazó jelentését megküldi az ellenőrzött szervezet vezetőjének. Az ellenőrzött szervezet vezetője köteles a jelentésben foglalt megállapításokhoz kapcsolódó intézkedési tervet összeállítani, és azt a jelentés kézhezvételétől számított harminc napon belül az Állami Számvevőszék részére megküldeni.

A törvény új eszközként nevesíti az elnöki figyelemfelhívó levelet, alkalmazásának feltételeit rögzíti. A számvevőszéki törvény 33. § (6) bekezdése alapján az Állami Számvevőszék elnöke az ellenőrzés során feltárt jogszabálysértő gyakorlat, illetve a vagyon rendeltetésellenes vagy pazarló felhasználásának megszüntetése érdekében – ha jogszabály súlyosabb jogkövetkezmény alkalmazását nem írja elő – figyelemfelhívó levéllel fordulhat az ellenőrzött szerv vezetőjéhez. A szerv vezetője a figyelemfelhívó levélben foglaltakat tizenöt napon belül – testületi szerv a soron következő ülésén – köteles elbírálni, a megfelelő intézkedést megtenni és erről az Állami Számvevőszék elnökét értesíteni.

Az ÁSZ 2012-ben a korábbi és a tárgyévhez kapcsolódó jelentéseiben 213 címzettnek 1117 intézkedési kötelemmel járó javaslatot tett, továbbá elvégezte a számvevőszéki jelentéshez kapcsolódóan az ellenőrzött szervezetek által elkészített intézkedési tervek felülvizsgálatát. Általánosságban elmondható, hogy az intézkedési terveket akkor nyilvánítja megfelelőnek az ÁSZ, ha azok megítélése szerint alkalmasak a hiányosság megszüntetésére, végrehajtásuk ellenőrizhető, és tartalmazzák a végrehajtásért felelős megnevezését, továbbá a végrehajtás határidejét. A határidőnek beláthatónak, utóellenőrzésre alkalmasnak kell lennie.

Az ellenőrzött szervezetek által elküldött intézkedési tervek mintegy 29%-ával szemben emelt az ÁSZ kifogást (az intézkedési tervet csak részben fogadta el, vagy újrafogalmazását, átdolgozását igényelte), ezért az intézkedési terv kiegészítésére, módosítására hívta fel az ellenőrzött szervezet vezetőjét. Az ÁSZ az ellenőrzött szervezetet terhelő, intézkedési terv elküldésével kapcsolatos közreműködési kötelezettség megszegése miatt egy esetben fordult az ügyészséghez, amelynek kapcsán a nyomozó hatóság eljárást indított. Az eljárást az ÁSZ egy helyi önkormányzat polgármesterével szemben kezdeményezte az ÁSZ-törvény 33. § (3) bekezdése alapján.

Általánosságban megállapítható, hogy az ÁSZ-törvény új előírásait az ellenőrzöttek figyelembe veszik, egyre inkább ügyelnek a határidők betartására, valamint az intézkedési tervek tartalmi és formai megfelelőségére is.

Az ÁSZ 2012 során 19 számvevőszéki jelentésnél 50 címzettnek elnöki figyelemfelhívó levél keretében 104 megállapítással élt. Ehhez kapcsolódóan az ellenőrzött szervezetek válaszaiban előadott 82 intézkedés felülvizsgálatát végezte el. Figyelemfelhívások esetében 25 címzettnek kellett – mulasztás miatt – póthatáridőben megfelelő választ adnia. A pótlólagosan megküldött intézkedésekről szóló értesítések megfelelőek voltak.

A számvevőszéki jelentésben foglalt megállapításokhoz kapcsolódóan összeállított intézkedési tervben foglaltak megvalósítását az új számvevőszéki törvény előírása szerint az ÁSZ utóellenőrzés keretében ellenőrizheti. Az új törvény megalkotása kétféle eljárási lehetőséget hozott az utóellenőrzések¹ tekintetében, ami várhatóan középtávon meghatározza ez irányú munkánkat. Egy adott téma új törvényi szabályozás szerint készített intézkedési tervei megva-

¹ További részletes információkat a 1204, 1209-1272, 1276-1278, 1282, 1284, 1285, 1287, 1288, 1294, 1297, 12109, 12111 és 12112 számú számvevőszéki jelentések tartalmazznak.

lósításának ellenőrzésére sor kerülhet önálló utóellenőrzés keretében, továbbá egyéb más ellenőrzés részeként is. Az új törvény hatályba lépését megelőző időszakra vonatkozóan téma- vagy intézményi ellenőrzéshez kapcsolódóan utóellenőrzés végezhető olyan korábbi jelentéseinkben tett javaslataink alapján, amelyek esetében az ellenőrzött maga dönthetett javaslataink hasznosításáról.

A 2012-ben utóellenőrzési feladatot teljesített ellenőrzéseink, illetve azok megállapításai közül a következőkben kiemelünk néhányat az utóellenőrzések rendszere összetettségének érzékeltesítésére.

Az új ÁSZ-törvényt megelőzően megfogalmazott számvevőszéki javaslatok hasznosulásának utóellenőrzésére több ellenőrzés esetében is sor került. A vasúti közlekedés állami támogatási rendszerének ellenőrzése során feltártuk, hogy a korábban tett javaslatok nem teljes körűen valósultak meg, a vasúti személyszállítási kedvezmények ésszerűsítésére vonatkozó megoldás az ellenőrzés lezárásakor napirenden volt, ezért nem tettünk ismételt javaslatot. Az állami közutak javítását, karbantartását célzó intézkedések eredményességének és az állami közutak állapotára gyakorolt hatásának ellenőrzésekor megállapítottuk, hogy a javaslatok hiányosan teljesültek. Nem voltak biztosítottak a közúthálózat fenntartásához szükséges pénzügyi feltételek, a közutak felújítási programjának előkészítése és elfogadása az ellenőrzés lezárásakor folyamatban volt. A Társadalombiztosítási Alapokból nyújtott ellátások és szolgáltatások jogszabályi rendjében alkalmazott nyilvántartási rendszerek működésének, illetve az államháztartás központi alrendszerének adóssága és éven túli kötelezettségvállalásának ellenőrzése alkalmával azt tapasztaltuk, hogy az ÁSZ által tett javaslatokat hasznosították.

Az ÁSZ 2012-ben első alkalommal ütemezte be ellenőrzési feladatai közé a rendszeres állami támogatásban nem részesülő egyes pártok utóellenőrzését. A Független Kisgazda-, Földmunkás és Polgári Párt a beszámolóképzési és közzétételi kötelezettségét a párttörvényben előírt határidőn túl teljesítette. A Magyarországi Szociáldemokrata Párt a korábbi ÁSZ felhívások végrehajtását, az éves beszámolójának elkészítését, közzétételét nem igazolta. A törvényességi felhívások végrehajtására még nem vonatkozott az új ÁSZ-törvény - a párttörvény pedig nem határoz meg határidőt, nem tartalmaz rendelkezést a pártok beszámolóképzési és közzétételi kötelezettségének teljesítésére -, ezért ennek szankciót nem tudtuk alkalmazni. Az MCF Roma Összefogás Párt az ÁSZ-törvényben előírt közreműködési kötelezettségének nem tett eleget, ezzel meghiúsította az ellenőrzés lefolytatását.

A korábbi ÁSZ-törvény hatálya alatt elvégzett ellenőrzések során tett javaslataink hasznosulását az önkormányzatok ellenőrzése keretében végzett utóellenőrzések alapján is értékeltük.

Már az új számvevőszéki törvény szerinti intézkedési tervek utóellenőrzésére került sor az állami vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlással kapcsolatos 2011. évi tevékenységek 2012. évi ellenőrzése keretében. Öt intézkedést igénylő megállapításból már négy teljesült, egynek a megoldása az állami vagyonról szóló törvény jelenleg folyamatban lévő megújítása keretében fog rendeződni az intézkedési terv alapján. (Az MFB tulajdonosi joggyakorlása alá tartozó társasági részesedések átruházására vonatkozó szabályozás pontosítása.)

A PPP-konstrukcióban megvalósult kiemelt kulturális és felsőoktatási projektek szerződéseinek teljesülése és társadalmi hasznosulása ellenőrzés keretében önálló utóellenőrzésként a Művészetek Palotája és a megvalósult kollégiumi projektek szerződéses feltételeinek teljesülését, azok üzemeltetését és társadalmi hasznosulását ellenőriztük. A PPP-konstrukcióban 2004-2011 között megvalósult kollégiumi projektek megállapításunk szerint előnytelenek a felsőoktatási intézmények, így az állam és az adófizetők számára is. A szerződések szerint a

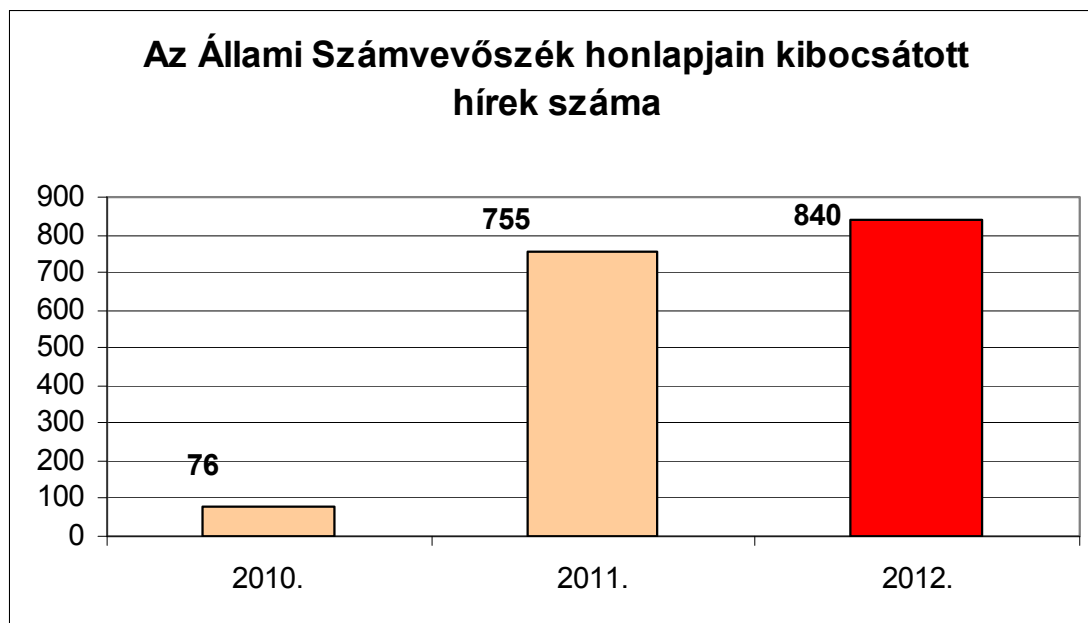
felsőoktatási intézmények viselik a pénzügyi kockázatok – árfolyam, kamat, infláció – többségét, ami a megrendelő intézmények számára jelentős többletterhet jelentett a tervezetthez képest. A Művészetek Palotája esetében a szerződéses feltételek nem biztosították az állami megrendelő érdekeinek érvényesülését. A szerződésben nem határozták meg részletesen a műszaki üzemeltetés elvárt szolgáltatási paramétereit, így azok teljesítésének számonkérhetősége nem biztosított. Az egyösszegű, átalány jellegű üzemeltetési díjtétel nem teszi lehetővé a részfeladatok gazdaságosságának megítélését. A létesítmény PPP-konstrukcióban történő üzemeltetése nem szolgálta a közpénzfelhasználás gazdaságosságát. A szerződésben nem határozták meg részletesen az üzemeltetési szolgáltatások tartalmát, ezért azok szerződés szerinti teljesítése nem volt teljes körűen kontrollálható. A Művészetek Palotája esetében a költségvetési hiány elkerülése - ami a PPP-konstrukcióra való áttérés egyik fő indoka volt - nem teljesült. A beruházás a költségvetés hiányát, azon keresztül az államadóságot növelte. Általánosságban kijelenthető, hogy a PPP-konstrukcióban megvalósult beruházások esetében a költségvetési pénzeszközök kímélése mint alapvető cél nem teljesült.

2.1.4. Nyilvánosság és társadalmi szintű hasznosulás

Transzparencia nélkül nincs jól működő, jól irányított állam. A demokrácia és az elszámoltathatóság alapja, hogy a polgárok tudják, mi történik a pénzüikkel, ki hogyan használja a rá bízott közvagyonot. Az Állami Számvevőszék küldetése, hogy biztosítsa ezt az átláthatóságot, 2012-es munkánk ezt a célkitűzést szolgálta.

Az új ÁSZ-törvény szellemiségéből kiindulva az Állami Számvevőszék egy nemzetközi szinten is kiemelkedő átláthatóságot biztosító rendszert épített fel. Ennek részeként 2011 tavaszán létrehozta az ÁSZ Hírportált. Ez egy olyan internetes felület, amely révén bárki, bármikor megtudhatja, hogy az ÁSZ egyes ellenőrzései mely szakaszban vannak, mik a terveink, milyen irányt kívánunk követni a jövőben. Az ellenőrzési folyamat részletes bemutatása biztosítja, hogy munkánkról széles körben tudomást szerezzenek. Ez azért fontos, mert az ÁSZ nem tud mindenhol ellenőrizni, így örömteli, ha a közpénzhasználók a jó gyakorlatok, tapasztalatok megismerését követően hasznosítják azokat. Nagy előrelépés, hogy a Hírportálnak köszönhetően megtízszereződött a Számvevőszékkel és jelentéseinkkel foglalkozó, saját forrású híreink száma, ami lehetővé tette, hogy első kézből tudjunk tájékoztatást adni a munkánkkal kapcsolatban.

Az ÁSZ Hírportál segítségével a társadalom folyamatosan nyomon követheti az ellenőrzés folyamatát, a tervezéstől az ellenőrzésen keresztül egészen a hasznosulásig. Minden, az ÁSZ-t érintő fontos hazai és nemzetközi szakmai-tudományos eseményről hírt adunk, illetve az ellenőrzöttekkel készített interjúk is segítik a közvéleményt, hogy az állampolgárok eredeti, hiteles forrásból tájékozódhassanak a közpénzek felhasználásának problémáiról, és arról, hogy az ellenőrzés miképpen járult hozzá ezek orvoslásához.



2012-ben megkezdődött a jelentések formátumának megújítása, amelynek célja, hogy jelentéseink érthetősége, átláthatósága tovább javuljon. Minden jelentésünkhöz tömör és a nem szakmai közvélemény számára is érthető összefoglalót készítünk. Egy-egy kiemelt jelentésünket már 2012-ben is új formában hoztuk nyilvánosságra. Ilyen volt a 2011-es zárszámadásról szóló, ősszel megjelent jelentésünk, ami mellékletek nélkül 120 oldalt tett ki, szemben a korábbi évek sok száz oldalas anyagaival.

Az ellenőrzési folyamat felfogásunk szerint a tervezéstől a hasznosulásig tart, a hatékony és tudatos kommunikáció pedig elengedhetetlen ahhoz, hogy megállapításainkkal hozzá tudjunk járulni a „jó kormányzáshoz”. Nem képzelhető el tényleges transzparencia közérthetőség és a célcsoportokra szabott kommunikáció nélkül, így az Állami Számvevőszék kiemelt figyelmet fordít arra, hogy jelentései, megállapításai és üzenetei minden érintetthez a megfelelő részletettségben és bontásban jussanak el. Egyes, helyi szinten releváns jelentések kapcsán ezért úgynevezett „elektronikus sajtótájékoztatókat” szerveztünk, amelyek során az internet adta lehetőségeket kihasználva, közvetlenül, első kézből tájékoztattuk a helyi médiumokat. Kiemelt figyelmet fordítottunk országgyűlési kapcsolatainkra: a képviselők részére háttéranyagokat, tájékoztatókat állítottunk össze az aktuális ügyekhez, illetve az Országgyűlés részére benyújtott, megtárgyalandó törvényjavaslatokhoz kapcsolódóan.

A kommunikáció intenzívvé és proaktívvá tételével, illetve a Hírportál fejlesztésével az Állami Számvevőszék egy kiemelkedően átlátható módon működő közintézménnyé vált.

2.1.5. A szakmai tevékenységet támogató hazai kapcsolatok

Az intézményi kapcsolatok keretében megvalósult együttműködések elsődleges célja az Állami Számvevőszék ellenőrzési módszertanának fejlesztése, a számvevők szakmai tudásának bővítése és a jelentések hasznosulásának támogatása. A Számvevőszék tevékenysége abban az esetben tud az egész társadalom számára is hasznossá válni, ha a szervezet munkáját folyamatos szakmai párbeszéd, nagyfokú tudományos elismertség és aktív képviselési megjelenés jellemzi.

2012-ben ezért tovább folytattuk az intézményi kapcsolattartás megújítását, az együttműködések keretrendszerének bővítését. Célul tűztük ki a törvényalkotó és a költségvetési intézmények munkájának magas színvonalú rendezvényekkel való támogatását, a szakmai aktivitás, a tudományos presztízs növelését és a kiadványok megjelenésének fejlesztését annak érdekében, hogy ezzel hozzájáruljunk az ÁSZ stratégiai küldetésének megvalósításához.

Az Állami Számvevőszék 2012-ben 6 stratégiai megállapodást kötött, és ezzel a közintézmények között is egyedülállóan széles, az Országgyűlés Hivatalát, 12 vezető felsőoktatási intézményt, 9 főbb ellenőrzés-szakmai szervezetet és 4 tudományos kutató műhelyt magába foglaló kapcsolati hálót alakított ki maga körül. Az együttműködések és szándéknyilatkozatokat 2012-ben olyan kezdeményezések fémjelezték, mint a felelős közpénzügyi döntéseket megalapozó Pénzügyi Kultúra Kutatás elindítása, a „jó kormányzást” elősegítő tudományos publikációk megjelenése vagy az államháztartási költségvetési ellenőrök képzésében való közreműködés, illetve a jövő közszolgálati generációjának képzését támogató gyakornoki program folytatása.

Az együttműködések aktivitása és az ÁSZ szakmai szerepvállalása 2012-ben messze fölülmúlta a korábbi évek gyakorlatát. A Számvevőszék vezetői megbeszéléseket folytattak többek között az Országgyűlés alelnökeivel, miniszterekkel és nagykövetekkel, az országos önkormányzati szövetségek és a történelmi egyházak vezetőivel. A Számvevőszék közreműködött a belső ellenőrzési standardok fejlesztéséről, az eredmény szemléletű számvitel bevezetéséről, az állami szervek antikorrupciós tevékenységéről, valamint a nemzeti kulcsindikátorok kialakításáról folyó szakmai konzultációkban is.

Az intézmény képviseleti tevékenységét 2012-ben kezdeményező szerep és az ellenőrzési tevékenység hasznosulásának előtérbe helyezése jellemezte. Ennek megfelelően a Számvevőszék vezetői és munkatársai elsősorban az ÁSZ szakmai tevékenységéhez és a közpénzügyi rendszer fejlesztéséhez kapcsolódó meghívásoknak és felkéréseknek tettek eleget, a protokolláris levelezést pedig a számvevőszéki munka eredményeinek ismertetésével munkánk hasznosulásának szolgálatába állítottuk. Az elismerő visszajelzések növekvő száma azt jelzi, hogy a hazai együttműködő partnereink, illetve kiemelten az ellenőrzött intézmények egyre inkább támogató szervezetként tekintenek az Állami Számvevőszékre.

Kiemelkedően fontos eredménye a 2012-es évnek az intézményi kapcsolattartás szempontjából, hogy együttműködésünk elmélyült a jelentések kommunikációjában stratégiai szerepet betöltő Magyar Távirati Irodával (MTI).

2.1.6. Ellenőrzések lefolytatásában kezdeményezett eljárások

Az ÁSZ ellenőrzéseinek lefolytatása, megtervezése érdekében az ellenőrzött szervezet és annak munkavállalója közreműködésre kötelezett. Az ÁSZ-törvény 28. §-a alapján az ellenőrzött szervezet közreműködési kötelezettségének teljesítésével összefüggő számvevői feladatokat és a számvevőkre vonatkozó eljárási rendet meghatározó belső szabályozásunkat 2012-ben kidolgoztuk.

A közreműködési kötelezettség az ellenőrzött szervezetet az ÁSZ ellenőrzés teljes folyamata során terheli. A kötelezettség az ÁSZ-törvény 28. § alapján magában foglalja mind a rendelkezésre állást, a szükséges tájékoztatás megadását, információk, adatok, dokumentumok rendelkezésre bocsátását, mind a megfelelő intézkedési terv határidőben történő megküldését. Ez a szakasz kimondja azt is, hogy amennyiben a közreműködésre kötelezett szervezet vagy annak munkatársa a közreműködéssel kapcsolatos kötelezettségét megalapozott indok nélkül

nem, vagy késedelmesen teljesíti, az ÁSZ elnöke büntető vagy fegyelmi eljárás megindítását, illetve támogatások és egyéb juttatások folyósításának felfüggesztését kezdeményezheti.

A 2012-ben hatályos Büntető Törvénykönyv 2012. január 1-jétől nevesíti a számvevőszéki ellenőrzéssel kapcsolatos kötelezettségek megszegéséről szóló törvényi tényállást, mely alapján az ÁSZ a közreműködési kötelezettség megszegése miatt nyomozóhatósághoz fordulhat. A 2012. évben az ÁSZ 3 esetben fordult az ellenőrzési szakaszhoz kapcsolódó közreműködési kötelezettség megszegése miatt a nyomozóhatóságokhoz.

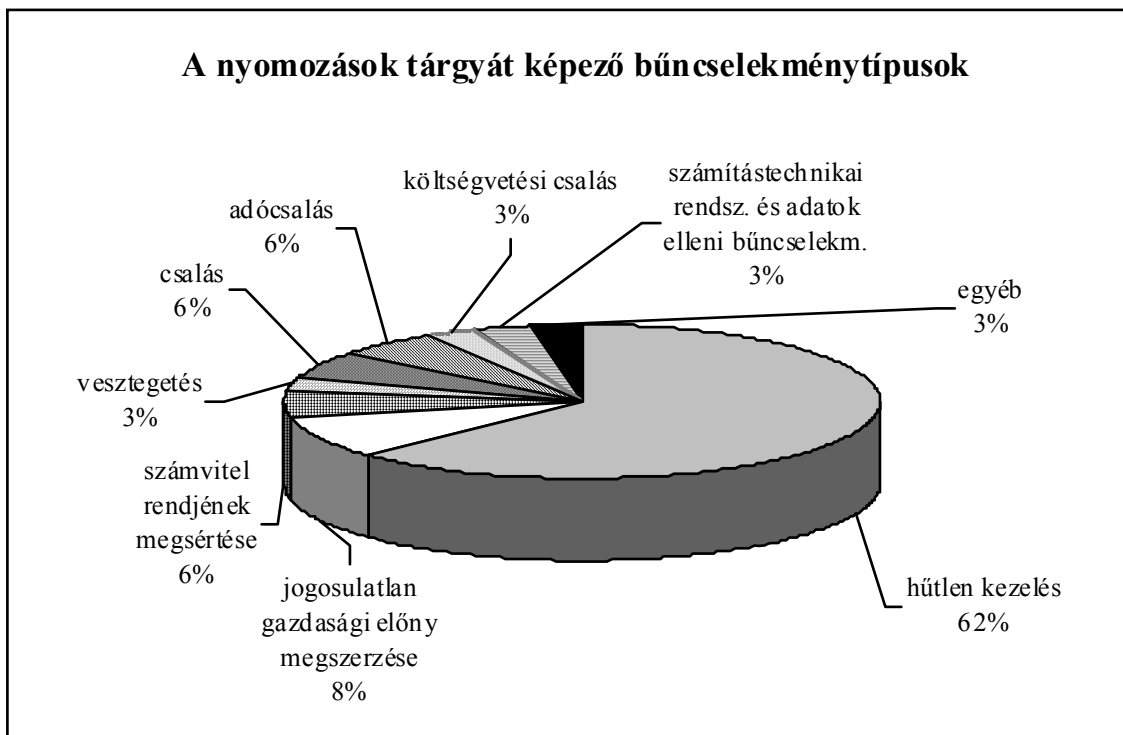
Az ÁSZ nem hatóság, az ellenőrzési megállapításokkal összefüggésben nem rendelkezik közvetlen szankcionálási lehetőséggel, azonban kezdeményezheti a jogkövetkezmények érvényesítésére vonatkozó eljárást az erre jogosult szervnél. Az ÁSZ a hatósági megkeresések teljesítésével támogatja a nyomozóhatóságok, a bíróságok és más hatóságok munkáját.

Az ÁSZ-törvény 1. § (5) bekezdése szerint az ÁSZ megállapításai alapján az ellenőrzött szervezetekkel és a felelős személyekkel szemben az illetékes szervezetnél eljárást kezdeményezhet. Az ÁSZ-törvény 30. § (1) bekezdése pedig kimondja, hogy ha az ÁSZ ellenőrzése során bűncselekmény gyanúját állapítja meg, megállapításait köteles az illetékes hatósággal haladéktalanul közölni. Ezen jogszabályi rendelkezések megteremtik annak jogi feltételét, hogy a nyomozati jogkörrel és eszközökkel nem rendelkező ÁSZ jelzéssel éljen az illetékes nyomozóhatóság felé, amennyiben ellenőrzése során személyes felelősség felvetését megalapozó tényállást tár fel. Az ellenőrzések számának megnövekedésével együtt nőtt a nyomozóhatóságok felé megtett jelzések száma is. Az ÁSZ a 2012. évben összesen 11 alkalommal élt jelzéssel, egy esetben pedig feljelentést tett.

Az ÁSZ-törvény 23. § (2) bekezdése, valamint a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény (a továbbiakban: Kbt.) alapján az ÁSZ a hatásköre ellátása során tudomására jutott jogsértésekkel kapcsolatban közbeszerzési jogorvoslati eljárás kezdeményezésére jogosult. Az ÁSZ a 2012. évben 2 esetben kezdeményezett jogorvoslati eljárást.

Az ÁSZ-törvény 23. § (2) bekezdése, valamint a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. tv. 71. §-a alapján a 2012. évben 36 hatósági megkeresésre adott választ az ÁSZ.

Az Állami Számvevőszék által a korábbi években megtett feljelentések, illetve ügyészség felé történő jelzések kapcsán 10 esetben van folyamatban nyomozás és egy esetben (egy helyi önkormányzat kapcsán) az Állami Számvevőszék feljelentése nyomán már vádemelés is történt.



2.2. Számvevőszéki ellenőrzés

2.2.1. Ellenőrzési témaválasztás és tervezés

Az ÁSZ nemzetközi összehasonlításban is széleskörű ellenőrzési kötelezettségekkel, jogosítványokkal és megerősített függetlenséggel rendelkezik, köszönhetően az új számvevőszéki törvénynek. A törvény keretet határoz meg a számvevőszéki tevékenységhez, amelyet magának az intézménynek kell megtöltenie tartalommal, amihez az intézményi stratégia ad alapot. Nemcsak a közpénzek felhasználásához szükségesek világos és átlátható stratégiák, hanem azok ellenőrzéséhez is. A törvényi előírásokban foglalt rendelkezéseket és felhatalmazásokat az ÁSZ stratégiai alapértékei és célkitűzései mentén váltja konkrét ellenőrzési feladatokra, valamint figyelembevételükkel gyakorolja tanácsadói szerepkörét. A stratégiában megfogalmazott irányokat követve került alapvető átalakításra az ellenőrzés-tervezési rendszer, és folyik az ellenőrzési módszertanok teljes körű megújítását célzó fejlesztőmunka.

Megújított intézményünk számos, a számvevőszéki tevékenységet alapjaiban meghatározó és stratégiánkkal összhangban álló eredményt mutatott fel a közelmúltban. Tanácsadói tevékenységünk ellátásához szakmai feladatkörünkben új módszertant adtunk közre és vettünk alkalmazásba a költségvetésről szóló törvényjavaslat véleményezésének megalapozására. Ez egyben a Költségvetési Tanács feladatellátása támogatásának fázisait és az azokban teljesítendő feladatokat is meghatározza. Úgy módosítottuk a zárszámadás ellenőrzését, hogy ráépülő jelleggel egyes központi költségvetési szervek tevékenységének, vagyoni és pénzügyi helyzetének értékelését több évre kitekintően is elvégeztük. Az ellenőrzés-tervezés folyamatában az éves, kétéves kötelező feladataink mellett az időszerűség és a rendelkezésre álló erőforrásaink hatékony felhasználását támogató kockázatelemzésen alapuló témaválasztás kapott főszerepet.

Stratégiánkat átültettük a gyakorlatba, a stratégiai megközelítés a mindennapok részévé vált a szervezet munkatársai számára. Az új stratégia kihirdetését követően elvégzett munkánk és megtett intézkedéseink egyaránt azt szolgálták, hogy a szervezet betöltsse küldetését, és szilárd szakmai alapon álló, értékteremtő ellenőrzéseivel előmozdítsa a közpénzügyek átláthatóságát és rendezettségét. A stratégiánk közreadása óta eltelt időszakban elért eredményeket 2012-ben áttekintettük, értékeltük a megvalósításban felmerült kockázati elemeket, meghatároztuk kezelésük módját. Összességében megállapítottuk, hogy stratégiai célrendszerünk megvalósítása ütemezetten halad, de számos feladat áll még előttünk.

Napjaink kihívásaival szemben eredményes válaszok kidolgozására csak egy minden tekintetben rugalmas, tudatos stratégiai tervezést és teljesítést folytató szervezet képes. Az Országgyűlés 40/2011. (VI. 24.) határozatával támogatott, középtávra megfogalmazott stratégiánk célrendszerében túlnyomó többségében olyan célok szerepelnek, amelyeket napi munkánk során és által folyamatos jelleggel valósítunk meg. Céljaink egyfajta alapértéket hordozva hosszabb időtávon is érvényesek. A hozzájuk kapcsolódó operatív feladatok időben változva, mindig az adott környezeti feltételekhez igazítva kerülnek meghatározásra és szolgálják ki a célkitűzések megvalósítását.

Az ÁSZ stratégiai dokumentumainak rendszere 2012-ben a funkcionális stratégiák kidolgozásával teljessé vált. Az intézményi stratégiát alátámasztó funkcionális stratégiák teljesítéséhez az éves feladattervben előírt, ütemezett operatív tervek készülnek, a tárgyévet követő két éves kitekintéssel. Hatékony és rugalmas módja a stratégiai célok teljesítésének az operatív tervek évenkénti ismételt meghatározása, továbbá az előretekintés a valószínűsíthető jövőbe. Az ÁSZ belső stratégiai rendszerét így az alapértékeken nyugvó, és hosszú távon kiszámítható stratégiai célkitűzések, valamint annak időszerű megvalósítását kiszolgáló operatív tervek egysége jelenti. Az így teljessé tett stratégiai rendszer indokoltá teszi, és egyben biztosítja a számvevőszéki stratégia értelmezési tartományának időbeli kiterjesztését. Ebből következően az intézmény az Országgyűlés által korábban elfogadott és támogatott stabil stratégiai érték és célrendszer mentén, hosszabb távon folytathatja tevékenységét, akár az ÁSZ elnöke megbízásának teljes időszakát átívelően.

A 2012. évben az ÁSZ az ellenőrzési témaválasztása során megkezdte a kockázatelemzésen alapuló eljárások alkalmazását. Az újszerű megközelítés biztosította, hogy szabályozottan, egységesen és szakmailag megalapozott módon kerüljenek értékelésre a témajavaslatok, a közérdekű bejelentések, illetve a korábbi ellenőrzések tapasztalatai. A témaválasztás során fokozottan szem előtt tartottuk a téma ellenőrzésének várható hasznosulását azért, hogy az ellenőrzés tapasztalatai, megállapításai érdemben járuljanak hozzá az állam hatékonyabb és eredményesebb működéséhez. Fókuszba került a közpénzfelhasználás hatékonyságjavítása, illetve az a törekvés, hogy a nem megfelelően használt közpénz nem maradhat ellenőrizetlenül. Az újonnan alkalmazott témaválasztási rendszer összhangban van a nemzetközi gyakorlattal.

Megkezdődött az ellenőrzések egységes kockázatelemzési folyamatának kialakítása, amelynek keretében összegyűjtésre és rendszerezésre kerültek a 2010-2012. évi jelentések releváns megállapításai és javaslatai, valamint megtörtént a közérdekű bejelentések kockázatalapú feldolgozása és a kiválasztási rendbe való beillesztése. A kockázatelemzési folyamat részeként elindult a szervezeten belül addig elkülönülten rendelkezésre álló ellenőrzést támogató pénzügyi, vagyoni mutatókat tartalmazó adatbázisok egységes rendszerben való kezelésének megvalósítása. 2012-ben az ellenőrizendő önkormányzatok kiválasztásánál már kocká-

zatelemzési szempontokat vettünk figyelembe, amelyeket folyamatosan kiterjesztünk más szervezetekre is.

Az ÁSZ tevékenységét ellenőrzési terv alapján végzi, amelyet az elnök hagy jóvá. Az ÁSZ az Országgyűlés döntése alapján törvényben meghatározott feladatkörében köteles ellenőrzést lefolytatni, továbbá ellenőrzést végezhet a Kormány felkérésére, illetve egyéb, a törvényben meghatározott – nemzetközi szervezetekkel, szerződésekkel összefüggő – esetekben is. Ilyen jogalapokon 2012-ben nem történt számvevőszéki ellenőrzés.

Az ÁSZ – stratégiájával összhangban – ellenőrzés-tervezési rendszerét gördülő tervezéssé alakította át. Ennek alkalmazásával a tervezőmunka, a kockázatok felmérése és értékelése folyamatos feladatot jelent. 2012-ben az ellenőrzési tervek összeállítására a megújított ellenőrzés-tervezési rendszer alapján került sor. A tervezési rendszer megújításának legfontosabb célja és jellemzője a tervezés egységesítése. A tervezés folyamatának alakítása a jövőben is várható a megszerzett tapasztalatok függvényében. Az ÁSZ ellenőrzési tervét féléves gyakorisággal állítja össze és teszi közzé. A féléves tervidőszak kijelölésével közelebb került egymáshoz a tervezés és a megvalósítás, lehetőséget adva ezzel időszerű témák kiválasztására és a rugalmas erőforrás-gazdálkodásra.

Az ÁSZ 2012. első félévi ellenőrzési terve 38 ellenőrzési címet tartalmazott, amelyek közül 15 ellenőrzés a megelőző évről húzódott át, 23 ellenőrzés pedig 2012. első félévi indítással szerepelt. A 2012. második félévi ellenőrzési terv további 12 ellenőrzési feladattal egészült ki. A 2012. évi ellenőrzési terveink összeállításakor determinációt jelentettek a tárgyévvel megelőzően megkezdett ellenőrzések, azok befejezése, továbbá az éves, kétéves gyakorisággal teljesítendő feladataink.

Az ország közpénzügyeinek rendbehozatalához a költségvetés pénzügyi helyzetének pontos elemzése, ismerete szükséges. 2012-ben célunk volt, hogy a korábbi éveknél megalapozottabb, pontosabb és átláthatóbb képet adjunk az államháztartás pénzügyeiről, kiemelten a zárszámadás ellenőrzése és a költségvetés véleményezése által.

Az államháztartás központi alrendszere adósságának, illetve az önkormányzatok adósságkezelésének ellenőrzése nagy hangsúlyt kapott, mivel az államadósság folyamatos csökkentése a következő évek, évtizedek legfontosabb nemzetgazdasági kihívása. Magyarországnak további eladósodás nélkül kell növekedési pályára állnia. Ellenőrzéseinkkel rávilágítottunk az államadósság növekedéseinek okaira, továbbá felhívtuk a figyelmet a következményekre.

Az önkormányzatok pénzügyi helyzetértékelése, valamint a belső kontrollrendszer megfelelőségének ellenőrzésén túl, 2012-ben ellenőrzéseink fókuszába az önkormányzatok vagyongazdálkodása került. Az önkormányzatok vagyongazdálkodásának ellenőrzése mellett elindítottuk az önkormányzatok többségi tulajdonában levő gazdasági társaságok közfeladatellátásának ellenőrzését is.

A törvényi előírásoknak megfelelően folytattuk a pártok és pártalapítványok gazdálkodásának törvényességi ellenőrzését. Utóellenőrzés keretében 2012-ben ellenőriztük a rendszeres állami támogatásban nem részesülő egyes pártokat, továbbá ellenőrzéseinkben hangsúlyt kaptak az utóellenőrzési elemek is.

Ellenőrzéseink egy meghatározott köre jellemző módon fókuszált, kockázati súlypontokra és funkcionális problémákra irányul. Az ilyen ellenőrzések három pillér köré szerveződnek:

- a belső kontrollok ellenőrzése a korrupció ellenes küzdelem részeként az integritási védettség fokozását célozza;
- a pénzügyi helyzet ellenőrzése a pénzügyi kitettség megszüntetésére irányul;
- a vagyoni helyzet ellenőrzése a nemzeti vagyonnal kapcsolatos több mint két évtizedes problémák rendezéséhez járul hozzá.

Ennek megfelelően a 2012. évben új elemként hangsúlyt kaptak a – kis adaptációval több helyen is összehasonlítható ellenőrzésre alkalmas – programok alapján számos ellenőrzött szervezetet érintő, úgynevezett témacsoportos ellenőrzések. Ezeket egyrészt az önkormányzati ellenőrzések körében, másrészt a központi alrendszer szervezeteinek, továbbá az állami és önkormányzati többségi tulajdonú társaságok ellenőrzésénél valósítjuk meg.

Az EU működéséről szóló szerződés rendelkezik az Európai Számvevőszék (ECA) és a nemzeti számvevőszékek együttműködéséről, valamint lehetőséget biztosít a nemzeti számvevőszékeknek arra is, hogy megfigyelőként részt vegyenek az ECA helyszíni ellenőrzéseiben. A 2012. év során az ECA különböző témákban hat alkalommal folytatott helyszíni ellenőrzést Magyarországon, egy alkalommal pedig helyszíni ellenőrzés nélküli adatszolgáltatásra került sor. Az ellenőrökkel és az ellenőrzöttekkel való kapcsolattartás minden esetben hatékony és eredményes volt. Az ÁSZ az ECA-val való együttműködés gördülékenyebbé tétele érdekében belső eljárásrendet dolgozott ki, amelynek megfelelően minden alkalommal egyedi mérlegelés útján dönt az ellenőrzésben való részvételéről, valamint az ÁSZ képviselőjének módjáról. A helyszíni ellenőrzéseken való részvételről a visszakereshetőség és a későbbi hasznosíthatóság érdekében belföldi tárgyalási jelentés készül. A jövőben esedékes ellenőrzésekre vonatkozóan az ÁSZ folyamatosan kapcsolatot tart az érintett intézményekkel és az ECA-val, amely jellemzően négy hónapra előre jelzi aktuális ellenőrzéseit.

2.2.2. A központi alrendszer ellenőrzése

Az Állami Számvevőszékről szóló törvény 5. § (1)-(8) bekezdéseiben megfogalmazott feladatait az ÁSZ teljes körűen ellátta azáltal, hogy célszerűen megválasztott ráépülő ellenőrzéseket társított a központi alrendszer egészét érintő, évente kötelezően végrehajtandó, kötött határidejű zárszámadási ellenőrzéséhez.

Az alábbi ábra összefoglalja, hogy a 2012. évben a központi alrendszerben mely ellenőrzéseinkkel tettünk eleget ÁSZ-törvényből eredő ellenőrzési kötelezettségünknek.

A központi alrendszer ellenőrzése



A 2011. évi központi költségvetés végrehajtásának ellenőrzésében számos elemből álló, újszerű megközelítést alkalmaztunk, amely biztosította, hogy a zárszámadási jelentésünk a döntéshozók és a nyilvánosság számára is áttekinthető terjedelmű, világos szerkezetű és strukturált javaslataival előremutató jellegű legyen.

Fontos előrelépés volt, és javította munkánk hatékonyságát, hogy a zárszámadás ellenőrzése során az adatbekérésnél egykapus megoldást alkalmaztunk. Ez lehetővé tette, hogy ugyanazokkal a számvevőkkel folytassuk le a költségvetés végrehajtásának és a ráépülő belső kontrollok működésének, valamint a fejezeti kezelésű előirányzatok tervezésének és évközi módosításainak a szabályszerűség és a pénzügyi-szakmai megalapozottság szempontjából történő ellenőrzését, illetve begyűjtsük a 2013-as költségvetési törvénytervezet véleményezéséhez szükséges évközi adatokat is. Ezzel a megoldással az erőforrás gazdálkodás hatékonyságának növelése mellett célunk volt, hogy az ellenőrzött szervezetek munkatársai részére se teremtünk plusz feladatot.

A 2011. évi zárszámadásról szóló ellenőrzésünk keretében a 12 974,2 Mrd Ft bevételi főösszeg 96%-át, és a 14 551,4 Mrd Ft kiadási főösszeg 91%-át minősítettük annak érdekében, hogy megállapíthassuk, a 2011. évi költségvetés végrehajtása a jogszabályi előírásoknak megfelelt. A feltárt hibák nem befolyásolták érdemben a zárszámadás megbízhatóságát, a beszámoló színvonala számottevően javult.

Jelentésünkben a korábbi évek gyakorlatával szakítva összevont és strukturális javaslatokat tettünk, amelyek tükrözték a problémák komplex megközelítését és munkánk valódi hasznosulását. Ellenőrzési filozófiánk szerint a jelentésnek nemcsak a szabálytalanságokat, hiányosságokat, problémákat kell jeleznie, javaslatainkkal azt is meg kell mutatnunk, milyen irányba kell fejlődnie a közpénzekkel való gazdálkodásnak. Ennek megfelelően összesen hat javaslatot fogalmaztunk meg. Az államháztartásért felelős miniszternek javaslatot tettünk a fejezetek évközi többletigényeinek és a költségvetési tartalékok felhasználásnak összehangolására. Az állami vagyonnal kapcsolatban a vidékfejlesztési miniszternek szóló javaslatunk a Nemzeti Földalap zárt szerződés-nyilvántartási rendszerének kialakítását célozta meg. Az európai uniós források felhasználásával kapcsolatos, a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség elnökének megfogalmazott javaslatunk lényege, hogy a jogszabályi előírásokkal összhangban a fejezet valamennyi fejezeti kezelésű előirányzatáról egyetlen, főkönyvi kivonattal és leltárral szabályszerűen alátámasztott beszámolót készíttessen. A Nemzeti Adó- és Vámhivatal elnökének az adóbeszedéssel kapcsolatos két javaslatunk az informatikai alkalmazások biztonsági szintjének meghatározására, illetve az adóhátralékok behajthatatlanná nyilvánítása belső kontrolljának megfelelő kialakítására vonatkozott. A nemzetgazdasági miniszternek címzett, ugyancsak az adóbevételekkel kapcsolatos javaslatunk az eljárási illetékek mértékének és beszedési költségének összhangba hozására irányult.

Javaslataink alapján az ellenőrzött szervezetek intézkedési terveket készítettek. A tartalékokkal kapcsolatos javaslatunk alapján 2013. január 1-jei hatállyal az államháztartásról szóló törvény módosult. A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség az intézkedési tervében foglaltak szerint a fejezeti kezelésű előirányzatokról egyetlen, főkönyvi kivonattal és leltárral alátámasztott beszámolót készít a 2012. évre vonatkozóan. A Nemzeti Adó- és Vámhivatal az intézkedési tervének megfelelően elvégezte az adatvagyonának és informatikai alkalmazásainak biztonsági osztályba sorolását és a szükséges védelmi szintjének meghatározását, ezzel megalapozta az informatikai rendszerek kockázatarányos védelmét biztosító intézkedéseket. A kapcsolódó informatikai szabályozások (üzletmenet folytonossági és katasztrófatervek, Informatikai Biztonsági Szabályzat) kidolgozása folyamatosan zajlik. A Nemzeti Adó- és Vámhivatal az in-

tézkedési tervében 2012. október 31-i határidővel vállalta a behajthatatlanná nyilvánítás belső szabályozásainak, illetve a kapcsolódó informatikai programoknak a felülvizsgálatát, illetve az országosan egységes gyakorlat kialakítása érdekében mintadokumentumok kidolgozását. A nemzetgazdasági miniszter előkészítésében a javaslatunk alapján 2013. január 1-jei hatállyal módosult az illetéktörvény. Eszerint természetes személyek esetén illetékmentessé vált a fizetési kedvezményre irányuló eljárás, gazdálkodó szervezetek estében pedig az illeték mértéke 10 ezer forintra nőtt. Az ellenőrzött szervezetek által meghozott intézkedéseket az ÁSZ utóellenőrzés keretében ellenőrzi.

Zárszámadási jelentésünkben az éves államadósság nagyságrendjét, és az annak kialakulásában szerepet játszó tényezőket rögzítettük. Zárszámadási ellenőrzésünkön túlmutató az államháztartás központi alrendszerének adóssága és éven túli kötelezettségvállalásának ellenőrzéséről szóló jelentésünk, amely 2006-ig visszatekintve kitért az államadósság alakulásának, finanszírozási szerkezetének, a kamatkidadások és a hosszú távú kötelezettségvállalások alakulásának ok-okozati összefüggéseire. Megállapítottuk, hogy az államháztartás központi alrendszerének adóssága 2006. január 1-jétől 2011. december 31-ig 64,2%-kal, 20 955,5 Mrd Ft-ra nőtt. Az államadósság növekedésében az éves központi költségvetések kimagasló hiányai mellett fontos tényező volt az egyedi döntések hatása és az árfolyamveszteség.

Az ÁSZ stratégiájának megfelelően bővítettük a központi költségvetési intézmények ellenőrzését, ezzel egyúttal növeltük az ellenőrzött intézmények száma szerinti lefedettséget a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, a Magyar Állami Földtani Intézet, a Nemzeti Park Igazgatóságok, a Mezőgazdasági középfokú oktatás és szaktanácsadás intézményei, a Regionális Képző Központok és a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság, illetve a megváltozott munkaképességűek költségvetési támogatása rendszerének ellenőrzésével. A zárszámadási ellenőrzéshez kapcsolódó 7 ellenőrzésünk keretében auditáltunk 13 intézményi beszámolót, melyből 3 elutasító és 3 korlátozott minősítést kapott, jellemzően a számviteli kontrollok működési hiányosságaira visszavezethetően.

A központi intézmények ellenőrzései a 2011. évi gazdálkodás szabályszerűségi ellenőrzésén túl egyúttal áttekintették négy évre visszamenőleg a szakmai feladatellátás szabályszerűségét, a személyi, tárgyi feltételek és pénzügyi források felhasználásnak hatékonyságát. Ellenőrzéseink során egyaránt találtunk pozitív, követendő és negatív, fejlesztendő területeket.

Az ÁSZ-törvény 5. § (6) bekezdése szerint az ÁSZ ellenőrzése során értékeli az államháztartás belső kontrollrendszerének működését. A költségvetési intézmények gazdálkodási menedzsmentjének középpontjában a belső kontrollok kialakítása és működtetése áll. Indokolt volt erre a területre koncentrálni elmélyíteni a zárszámadási ellenőrzést, szigorú megfelelőségi alapokra (részben megfelelő 70%-os eredmény, megfelelő minősítés 85%-tól) helyezkedve. További indok volt a nemzetközi és a hazai szabályozási környezet változása. A 28 költségvetési intézményre, továbbá 11 fejezet esetében a fejezeti kezelésű előirányzatokra kiterjedő „mély”ellenőrzés a belső kontrollrendszerre 71%-os összesített megfelelőséget rögzített. Ezen belül a belső kontrollrendszer öt eleméből a kontrollkörnyezet érte el a legmagasabb, a monitoring pedig a legalacsonyabb megfelelőségi szintet, amely előrevetítette, hogy a költségvetési szervek belső ellenőrzési tevékenysége fejlesztésre, bővítésre szorul.

A belső ellenőrzési tevékenység erősítése azért is kívánatos, mert a belső kontrollrendszer és a belső ellenőrzés megfelelősége korrelációt mutat. Azon intézményeknél, ahol a belső ellenőrzési tevékenység nem működött megfelelően, ott a belső kontrollokban is hiányosságok voltak. Összegzőként megállapítottuk, hogy elsősorban a kockázatkezelési tevékenység színvo-

nalának emelése, a közbeszerzési előírások betartását támogató kontrollok erősítése, a fejezeti kezelésű előirányzatokból pályázati úton nyújtott támogatások elszámolásainak alaposabb és gyakoribb ellenőrzése, a belső szabályzatok folyamatos aktualizálása jelentik a belső kontrollrendszer továbbfejlesztésének főbb irányait.

A kontrollok szerepének növelése érdekében a helyszíni ellenőrzés lezárását követően lehetőséget biztosítottunk az intézmények vezetői számára, hogy nyilatkozzanak az általunk feltárt kontrollhibák kijavítását szolgáló már megtett, illetve tervezett intézkedéseikről, amelyek a „jó gyakorlatok” kialakítását, illetve megerősítését szolgálják. Törekvésünk eredményes volt, a fejezetet irányító szervek vezetői a visszaküldött nyilatkozatukban kivétel nélkül vállalták a kontrollhibák kijavítását. Azok alapján ismét elvégeztük az értékelést, így a kontroll pillérek összesített megítélése javult, 92,9%-os megfeleléségi szintet hozott.

A zárszámadási ellenőrzés más irányban történő elmélyítését szolgálta a fejezeti kezelésű előirányzatok tervezési rendszerének több évre visszatekintő – a szabályszerűség és a pénzügyi-szakmai megalapozottság szempontjából történő – ellenőrzése. Jelentésünkben megállapítottuk, hogy tervezés rendszere nem mozdult el az államháztartásért felelős minisztérium és a tervezését felelős minisztériumok közötti alkupozíciótól, továbbá a gyakori kormányzati beavatkozások hatására elszakadt egymástól a tervezett és a tényleges felhasználás.

Az ellenőrzés 9 fejezet összesen 51 darab 100 millió forint feletti fejezeti kezelésű előirányzatára terjedt ki. Ennek keretében feltártuk, hogy a jogalkotónak szükséges kidolgoznia a fejezeti kezelésű előirányzatok feladatalapú tervezésének jogszabályi és módszertani alapját a közpénzek eredményesebb hasznosulása, a tervszerű felhasználás erősítése, a feladatok és a források közötti összhang biztosítása érdekében. Továbbá az ÁSZ javasolta a fejezeti kezelésű előirányzatok szabályozásának egységesítését.

A központi alrendszeren belül kiemelt fontosságú Társadalombiztosítási Alapok intézményrendszerét – a beszámolóik megbízhatósága mellett – egy másik szemszögből, a nyilvántartási rendszereik megbízhatósága oldaláról is átvilágítottuk. Megállapítottuk, hogy a rendszerek (alap)nyilvántartásainak kialakítása és működtetése betöltötte a funkcióját, azok az ellátások megállapítását és folyósítását támogatták. Ebben szerepe volt annak, hogy az adatok megbízhatóságát és naprakészségét az adategyeztetések különböző formái segítették. Jelentésünkben kockázatosnak tartottuk a rendszerek közötti adatáramlások kontrolljainak működtetését, ezért a rendszerek javítása érdekében az adatáramlások minőségbiztosítását, az informatikai fejlesztések összehangolását és a párhuzamos adatbázisok megszüntetését jelöltük meg a továbbfejlesztés irányaként.

A TB Alapok nyilvántartási rendszerei ellenőrzésének tapasztalatait az ÁSZ a hatékonyabb hasznosulás érdekében szélesebb szakmai körnek is bemutatta, így többek között megosztotta más ellenőrzési szervezetekkel, előadások keretében oktatási intézményekben is prezentálta, valamint az Országgyűlés Ifjúsági, szociális, családügyi és lakhatási bizottsága előtt külön beszámolt, részletesen tájékoztatva a képviselőket. Az ÁSZ ellenőrzési eredményeinek szakmai fórumokon történő bemutatása pozitív visszajelzést kapott mind az ellenőrzöttektől, mind az ellenőrző szervektől azáltal, hogy a hibák mellett a jó gyakorlatok megismertetésére is kellő hangsúlyt helyezett. Mindez kedvezően hatott a megfelelő működési rutinok megerősítésére.

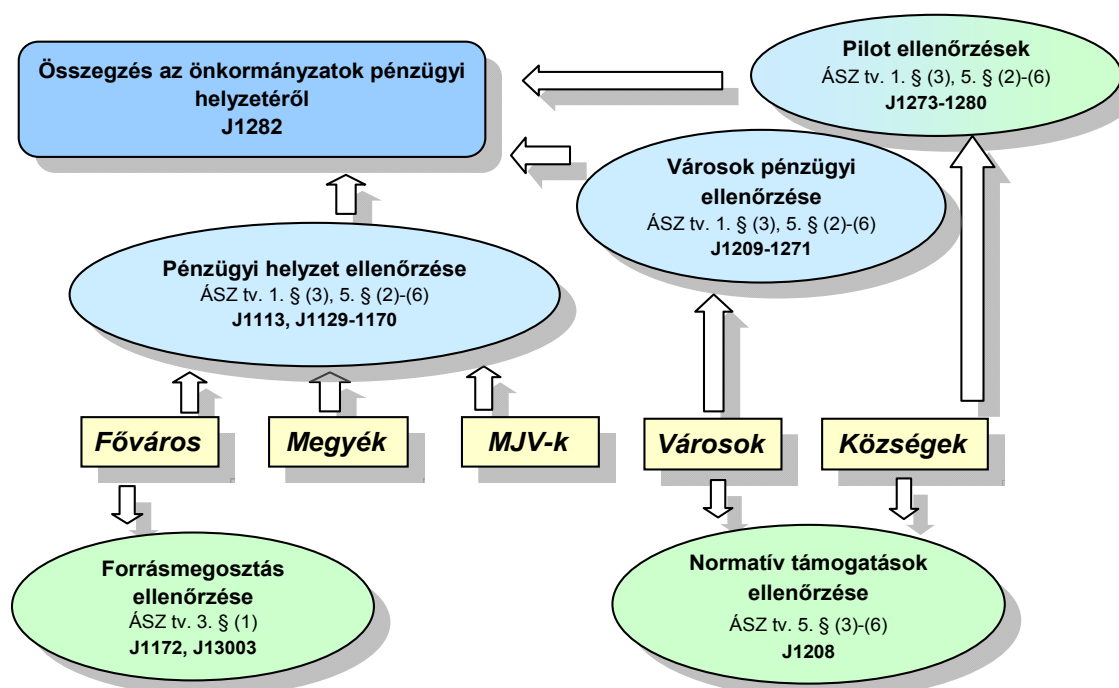
Az ÁSZ a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 5. §-ában kapott felhatalmazás, valamint az ÁSZ-törvény 1. § (1) bekezdésében, a 3. § (1) bekezdésében, továbbá az 5. § (2) bekezdésében foglaltak alapján ellenőrizte a 2010. évi választások lebonyolítására fordított pénzeszközök szabályszerű és célszerű felhasználását. Az ellenőrzött választási szervezetek több mint négyötöde a 2010. évi költségvetési rendeletében nem tervezett az országgyűlési választással kapcsolatosan eredeti kiadási előirányzatot, megsértve ezzel a törvényi előírásokat.

2.2.3. Az önkormányzati alrendszer ellenőrzése

Az ÁSZ az ÁSZ-törvény 1. § (3) bekezdésében, az 5. § (2)-(6) bekezdéseiben, valamint az Áht. 61. § (2) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján ellenőrzi az önkormányzati alrendszert, ezen belül különösen a közpénzekkel és a vagyonnal való felelős gazdálkodást, az államháztartásból nyújtott támogatások felhasználását, a számvitel rendjének betartását és a belső kontrollrendszer működését.

Az önkormányzati alrendszer vonatkozásában a 2012-ben számvevőszéki ellenőrzéssel érintett időszakban az önkormányzatoknál felhasznált közpénzek mintegy 987,5 milliárd forint bevételt, 906,2 milliárd forint kiadást és 6,4 milliárd támogatást jelentettek. A beszámolás évében az önkormányzati alrendszert érintően a következő ellenőrzéseket végeztük:

Az önkormányzati alrendszer ellenőrzése



Az önkormányzati alrendszer ellenőrzésében a 2011. évtől kezdődően jelentős fordulat következett be. Új módszerrel, új szemlélettel közelítettük meg ellenőrzési feladatainkat, amelynek középpontjában elsősorban a pénzügyi kockázatok feltárása, és ezáltal az önkormányzatok pénzügyi helyzetének megítélése állt. A kockázatelemzéssel és statisztikai mintavétellel kiválasztott önkormányzatok 2011. és 2012. évi ellenőrzésével az ÁSZ az önkormányzati alrendszer egészének pénzügyi helyzetére rálátással rendelkezik. Az új elemzési módszereknek köszönhetően információink túlmutatnak a pénzforgalmi szemléletű számvitelből kinyerhető

adatokon, így az ÁSZ átfogó ismeretekkel rendelkezik az alrendszer pénzügyi egyensúlyi helyzetéről. Feltártuk a pénzügyi helyzet gyorsuló romlásának, a hosszú távú pénzügyi kötelezettségek jelentős növekedésének okait, és ezáltal célzott javaslatokat tudtunk megfogalmazni az önkormányzatok és a döntéshozók részére a pénzügyi egyensúly helyreállítása, javítása és megőrzése érdekében. Az ellenőrzések keretében a megelőző ÁSZ ellenőrzések során tett korábbi javaslataink hasznosulásának utóellenőrzését is elvégeztük.

A 2012. évben 63 városnál befejeztük, további 13-nál megkezdtük a pénzügyi helyzet ellenőrzését. Feldolgoztuk a helyszíni ellenőrzéssel nem érintett 241 városi önkormányzattól bekért adatokat. A 2011. és 2012. évi ellenőrzések és az adatbekérések alapján az önkormányzatok pénzügyi helyzetéről összegző jelentést készítettünk. Az önkormányzatok pénzügyi egyensúlyi helyzete romlásának okait négy fő pénzügyi kockázatban – működési, felhalmozási, nemfizetési és többségi tulajdonú gazdasági társaságok működése miatti kockázat – határoztuk meg.

Az önkormányzati alrendszer eladósodásának alapvető oka az EU-s támogatással megvalósuló beruházásokhoz szükséges saját forrás hiánya volt. A devizában való eladósodás miatt a kötelezettségek állománya növekedésében az elszámolt árfolyamveszteség volt a meghatározó. Az adósságot keletkeztető kötelezettségvállalás korlátozására vonatkozó központi szabályozás nem töltötte be funkcióját, az önkormányzatok a pénzügyi kapacitásukat meghaladó mértékű kötelezettséget vállaltak. A hosszú távú kötelezettségvállalásról szóló döntések előtt nem tekintették át annak kockázatait, visszafizetésének reális lehetőségeit. A hitelek fedezeteként az önkormányzati törzsvagyonhoz tartozó vagyonelemek felajánlására esetenként sor került.

A pénzügyi helyzet romlását kiváltó okok megszüntetése érdekében javaslatokat fogalmaztunk meg az önkormányzatok részére. A működési kockázatok kezelésére bevételnövelő és kiadáscsökkentő intézkedéseket, a strukturális problémákat komplexen kezelő reorganizációs program készítését, a méretgazdaságos intézménystruktúra kialakítását és az önként vállalt feladatok finanszírozhatóságának áttekintését javasoltuk. A nemfizetési kockázatok csökkentése érdekében javasoltuk a kötelezettségek teljesítésére felhasználható tartalék képzését, a lejárt szállítói állomány kezelését és a kötelezettségek finanszírozási forrásairól a képviselőtestület rendszeres tájékoztatását. A felhalmozási kockázat csökkentésére javasoltuk a tervezett beruházások felülvizsgálatát, a folyamatban lévő beruházásokkal kapcsolatos kötelezettségek átütemezési lehetőségeinek felmérését és a megvalósuló létesítmények fenntarthatóságának áttekintését. Javaslatainkkal hozzájárultunk az önkormányzatok pénzügyi egyensúlyának helyreállításához, a pénzügyi kockázatok jövőbeni tudatos kezeléséhez, a belső kontrollok megfelelő működtetéséhez és a szabályszerű önkormányzati gazdálkodáshoz.

Az ÁSZ ellenőrzési tapasztalatai alapján több fórumon is hangoztatta, hogy az önkormányzati alrendszerben újra kell gondolni a feladatellátást és a finanszírozást. A kialakult pénzügyi egyensúlytalanság miatt azonnali központi beavatkozást tartott szükségesnek, egyben szorgalmazta, hogy meg kell teremteni azt a jogszabályi háttérrel, amely megakadályozza az eladósodottság újratermelődését. Mindezek hozzájárultak ahhoz, hogy a fenntarthatóság érdekében az önkormányzati feladatellátást újraszabályozták, és kialakították a feladatfinanszírozási rendszer alapjait. Az alrendszerre tekintettel azonban ellenőrzésünk legfontosabb hozadéka az volt, hogy az Országgyűlés a helyi önkormányzatok adósságállományának részleges konszolidációjáról döntött. A 2011. év végével a megyei önkormányzatok adósságállományának rendezése a Magyar Állam feladata lett. Az állam az 5000 fő lakosságszámot meg nem haladó települési önkormányzatok számára nyújtott törlesztési célú támogatással lehetővé tette a 2012. december 12-én fennálló tartozásállományuk és annak 2012. december 28-án fennálló

járulékai teljes megfizetését. Az 5000 fő lakosságszám feletti települések esetében a 2013. évben az állam differenciált – a bevételi képességet figyelembe vevő, 40-70%-ig terjedő – mértékben vállalja át az önkormányzat 2012. december 31-i, az átvállalás időpontjában fennálló adósságállományát és annak járulékait. Az adósságkonszolidációs intézkedéssel egyidejűleg a Kormány elrendelte az önkormányzatok adósságállománya újratermelődésének megakadályozása céljából a hitelengedélyezési és a likvid hitelekre vonatkozó szabályozás szigorítását.

Az önkormányzatok helyi adóbevételeinek nagysága és pénzügyi helyzetük szorosan összefügg. A helyi adóbevétel azonban bevételi kitettséget is jelent, amennyiben a helyi adóbevétel jelentős hányada néhány adózótól származik. Az adott vállalkozások sikeressége közvetlen hatást gyakorol az önkormányzat pénzügyi helyzetére. A vállalkozások veszteségessé válása, megszűnése, vagy elköltözése esetén az önkormányzatnál finanszírozási gondok keletkeznek. Az önkormányzatok adóztatási és egyéb bevételszerző lehetőségei korlátozottak. Az ellenőrzött időszakban bevételeik növelésére folyamatosan intézkedéseket tettek, ennek keretében a helyi adók bevezetésének, az adómértékek emelésének lehetőségeit rendszeresen megvizsgálták. A 2008. év végén kezdődő gazdasági válság hatására azonban bevételeik számottevő növelésére nem volt mód, a legjelentősebb bevételt hozó helyi iparüzési adó a legtöbb önkormányzatnál maximális szinten volt, volumenében csökkent, emelésére pedig már nem volt lehetőség.

A működési jövedelem a megyei, megyei jogú városi és városi önkormányzatok összesített adatai alapján a 2010. évben már nem nyújtott fedezetet az adósság törlesztésére. Ebből következően a működési jövedelem a felhalmozási költségvetés hiányát sem tudta fedezni, így azt külső forrásokból finanszírozták. Az újabb kötelezettségvállalások törlesztései azonban a nettó működési jövedelem további csökkenését jelentik, és ezáltal fenntarthatatlan pénzügyi helyzetet eredményeznek.

A helyi önkormányzatokat megillető támogatások és hozzájárulások igénylése és elszámolása kincstári felülvizsgálati rendszerének, valamint a helyi önkormányzatokat a 2010. évben megillető normatív hozzájárulások elszámolásának ellenőrzése során az elszámolások felülvizsgálatának eredményességét a Kincstár központjánál és 11 megyei államháztartási irodánál ellenőriztük. A helyi önkormányzatokat a 2010. évben megillető normatív hozzájárulások elszámolását 47 – ezen belül hét városi és 40 községi – önkormányzatnál, valamennyi jogcímre kiterjedően értékeltük. Az ellenőrzött önkormányzatok által elszámolt 6356,5 millió Ft normatív hozzájárulásból az ellenőrzés 63,4 millió Ft jogosulatlan igénybevételt, illetve 54,7 millió Ft pótlólagos jogosultságot állapított meg. Az eltérések egyenlege 8,7 millió Ft jogtalan igénybevétel volt.

A Fővárosi Önkormányzatot és a kerületi önkormányzatokat osztottan megillető bevételek 2012. évi megosztásáról szóló önkormányzati rendelet felülvizsgálata során megállapítottuk, hogy a Főpolgármesteri Hivatal a forrásmegosztási számítások alapjául szolgáló bázisévi beszámoló adatok ellenőrzésére és a kerületi önkormányzatokkal való egyeztetésére vonatkozó eljárási szabályokat és határidőket betartotta. A kerületenkénti működési kiadások megállapításakor olyan kiadásokat is beszámítottak a jogszabályban előírtakat figyelmen kívül hagyva, amelyekhez nem kapcsolódott normatív hozzájárulás, valamint az idegenforgalmi bevétel megosztása nem felelt meg a törvényi előírásoknak.

Az ÁSZ közreműködik a korrupció és csalás elleni küzdelemben, a korrupciós kockázatok és a korrupció elleni fellépés hatékony és eredményes eszközeinek beazonosításában, alkalmazásában, továbbá használatuk elterjesztésében, az integritás alapú közigazgatási kultúra kialakí-

tásában. Ezen célok megvalósítását szolgálja az önkormányzatok belső kontrollrendszer kialakításának és egyes kontrollok működtetésének, valamint a belső ellenőrzés működésének a 2012. évben megkezdett ellenőrzése.

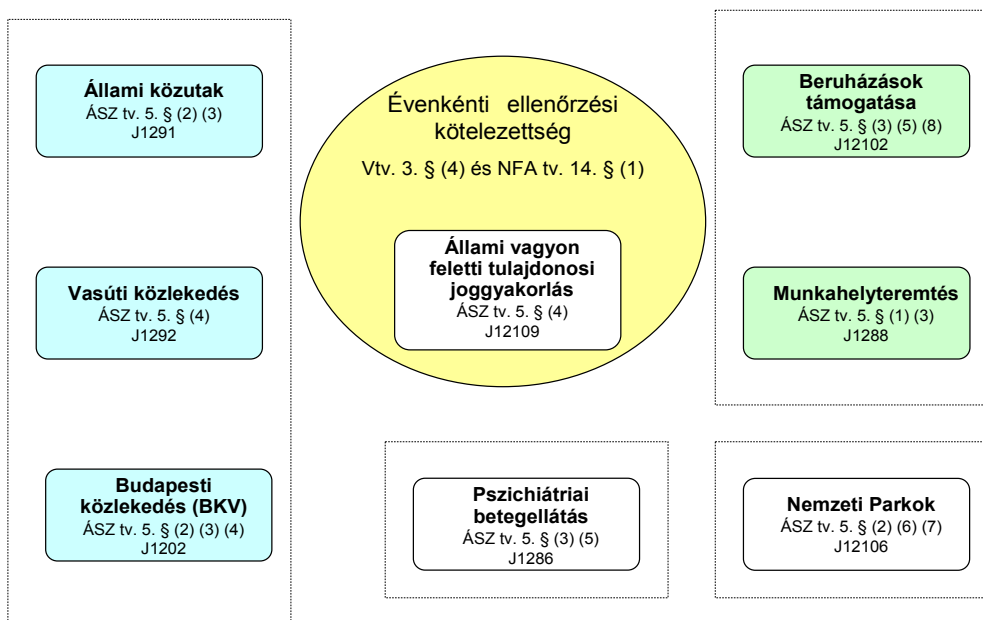
Hozzáadott értéként az ellenőrzések egyik lehetséges hozadéka, hogy azok eredményeképpen javul az ellenőrzött önkormányzatok belső kontrollrendszerének szabályozottsága, működésének megfelelősége, így a belső kontrollrendszer működtetése révén lehetővé válik a jogszabályi célok teljesülése. A másik lehetséges hozadék, hogy a „jó gyakorlat” elterjesztésével – amelyben aktív szerepet kívánunk vállalni – a nem ellenőrzött önkormányzatok is átveszik a pozitív példákat. További hozadék a kockázatalapú mintavétel miatt kilátásba helyezett témacsoportos ellenőrzések számosságának visszatartó hatása a szabálytalanságtól.

Az ellenőrzés hozadékaként megfelelő számú önkormányzat ellenőrzését követően megalapozott következtetést lehet levonni arra nézve, hogy a belső kontrollrendszer kialakítására és működtetésére vonatkozó – jelenlegi, differenciálás nélküli – jogszabályi előírások reális követelményeket támasztanak-e a közszégi, nagyközszégi önkormányzatok esetében.

2.2.4. A nemzeti vagyon kezelésének ellenőrzése

Az Állami Számvevőszékről szóló törvény 1. § (3) bekezdésének, illetve 5. § (4) bekezdésének előírása alapján az ÁSZ a nemzeti vagyon kezelését ellenőrzi. Az ÁSZ 2012-ben nyilvánosságra hozott valamennyi jelentése – eltérő súllyal – érintette a nemzeti vagyont. Az ellenőrzések jelentős része célszerűségi szempontok értékelését is tartalmazta.

A nemzeti vagyon kezelésének ellenőrzése



A nemzeti vagyon kezelésének ellenőrzése közül kiemelendő az állami vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlással kapcsolatos tevékenységek ellenőrzése, amelyet törvényi előírás alapján évente végez az ÁSZ. A rendszeresen végzett ellenőrzések során szerzett tapasztalatokat eljuttattuk a Nemzeti Fejlesztési Minisztériumhoz az állami vagyronról szóló törvény megújításához való felhasználás céljából, amelyek reményeink szerint hasznosulnak.

Az állami vagyon tulajdonosi joggyakorlásának évek óta fennálló problémája, hogy a vagyonyilvántartási adatok nem megbízhatóak és nem teljes körűek. Nem szerepelnek a nyilvántartásokban a Nemzeti Infrastruktúra Fejlesztési Zrt. által korábban bonyolított beruházások eredményét képező eszközök. Az MNV Nemzeti Földalapba tartozó vagyonelemeinek NFA részére történő átadásával felszínre kerültek a földalap nyilvántartásának korábbi – addig csak az MNV szervezetén belül jelen lévő – problémái. Az átadott adatok és az ingatlanilvántartási adatok között fennálló jelentős eltérések miatt az NFA a Földalapba tartozó valamennyi földrészlet jogi auditálását elvégezte. Teljes körűen nem megoldott az állami vagyon területén az ellenőrzés, elsősorban a tulajdonosi ellenőrzésre nincs megfelelő kapacitás. A 2011. évi zárszámadásról szóló ellenőrzés kapcsán további javaslat fogalmazódott meg. A Nemzeti Földalapkezelő Szervezet intézkedési tervében 2013. szeptember 30-i határidővel vállalta az egységes rendszerbe integrált, a visszakereshetőséget biztosító, zárt szerződés-nyilvántartási rendszer kialakítását.

A vagyon gyarapításának, fenntartásának eszköze a beruházás, a felújítás. Ellenőrzéseink arra a problémára mutattak rá, hogy az EU támogatásával megvalósuló beruházások esetén az önkormányzatok, de az állami intézmények is 15-20 éves fenntartási kötelezettséget vállaltak, miközben a működtetés során nem képződik meg a folyamatos megújításhoz szükséges amortizáció fedezete. A beruházásokat tisztán hazai forrásokkal és a társasági adóról szóló törvényben meghatározott módon támogatták, miközben a 2005-ben elfogadott Országos Fejlesztéspolitikai Konceptióban megfogalmazott célok eléréséhez elsősorban uniós támogatásokkal számoltak. Ez is szerepet játszott abban, hogy a beruházási ráta 2005-ről 2010-re csökkent, annak ellenére, hogy a Konceptióban a beruházások jelentős növekedésével számoltak.

Jelentős összegű hazai és uniós forrás állt rendelkezésre munkahelyteremtésre és -megőrzésre. A támogatások értékelése során bemutattuk, hogy a 2004-2010-es időszakban mintegy 1850 Mrd Ft hazai és uniós forrás szolgált a foglalkoztatás-bővítést, azonban az eredmények nem javítottak a kedvezőtlen foglalkoztatási helyzeten, a területi különbségek érdemben nem csökkentek. A támogatási programokkal csak rövidtávon javult a programokban résztvevők munkaerő-piaci helyzete.

Külön figyelmet érdemel a közlekedési ágazat két területét érintő jelentésünk. A vasúti közszolgáltatásban résztvevő szervezetek 2005-2007 közötti átalakítása nem javította a cégek likviditását. A vasúti közlekedés állami támogatási rendszere 2008-2011 közötti időszakban csak a működési hitelállomány növekedése, az eseti, utólagos állami beavatkozás, valamint a szolgáltatási színvonal csökkenése mellett tudta biztosítani a vasúti személyszállítási közszolgáltatás és vasúti pályahálózat működtetését. Ellenőrzésünk során ismételten rámutattunk arra, hogy 1993 óta a MÁV vagyonrendezése nem történt meg, az ingatlanok nyilvántartása eltér a földhivatali nyilvántartástól. A NIF Zrt. által bonyolított beruházások eredményeként létrejött eszközök a NIF könyveiben készletként vannak nyilvántartva.

A gyorsforgalmi utak nélküli közúthálózat felújítását a főbb közlekedési koncepciók 2006-2011. I. féléve között nem kezelték súlyának megfelelően. Az Útpénztárban rendelkezésre álló forrásokat döntően gyorsforgalmi utak építésére fordították, a felújításokra a maradványelv alapján jutott pénz. Mindezek következtében folytatódott az állami vagyon műszaki leértékelődése. A felújítási ciklusidő a szakmailag elfogadott 10 év helyett 35 év körül alakult, közel 10%-kal nőtt az úthibák miatti sebességkorlátozás alá eső útszakaszok hossza. Közel 56 milliárd forint értékű felújított vagyon a NIF Zrt. könyveiben szerepel, azok átadása és az értékcsökkenés elszámolása nem történt meg.

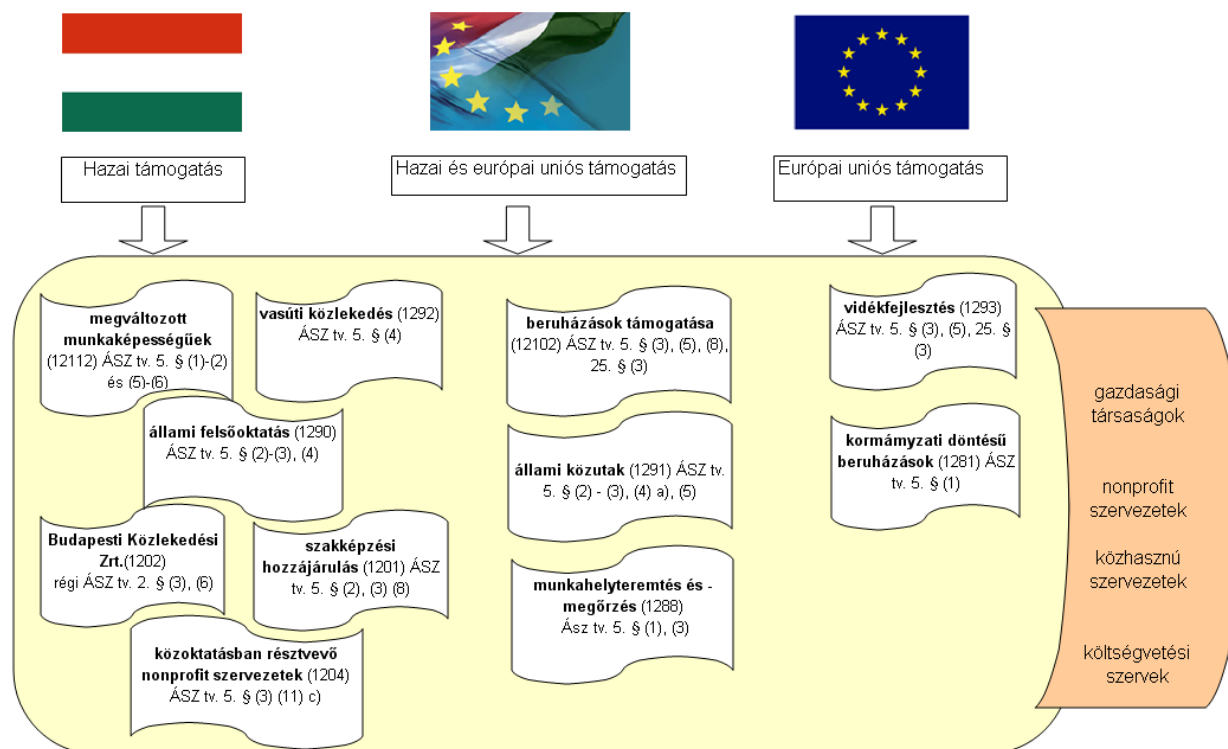
Az önkormányzatok által ellátott feladatok sokrétűsége, valamint az önkormányzati vagyონ aránya miatt 2012-ben az ÁSZ megkezdte az önkormányzatok vagyongazdálkodásának, valamint az önkormányzati tulajdonban lévő társaságok közfeladat-ellátásának szabályszerűségi ellenőrzését. A szabályszerűségi ellenőrzések hozzájárulnak ahhoz, hogy rámutassunk a szabályozási hiányosságokra és azokra a lehetőségekre, amelyek az önkormányzatok vagyongazdálkodása és közfeladat-ellátása során rendszerszerű védettséget tudnak nyújtani és növelik az önkormányzatok kockázat kivédési képességét.

2013-ban tervezett ellenőrzéseink során kiemelt figyelmet fordítunk az állami tulajdonban lévő gazdasági társaságok vagyonerőmegőrző és -gyarapító tevékenységének, valamint a közintézmények vagyongazdálkodásának ellenőrzésére. Folytatjuk az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok közfeladat-ellátásának ellenőrzését, ennek keretében vagyongazdálkodásuk értékelését.

2.2.5. Az államháztartásból nyújtott támogatások ellenőrzése a kedvezményezett szervezeteknél

Az ÁSZ az ÁSZ-törvény 5. § (3) bekezdése, továbbá stratégiájában foglaltak szerint ellenőrizzte az államháztartásból nyújtott támogatások felhasználását, hozzájárulva a közhasznú szervezetek, gazdálkodó és nonprofit szervezetek részére feladataik ellátásához nyújtott támogatások felhasználása átláthatóságának megítéléséhez. Ellenőrzéseink a közfeladat-ellátás széles körére, a hazai és az európai uniós támogatások felhasználására is kiterjedtek.

Az államháztartásból nyújtott támogatások ellenőrzése a kedvezményezetteknel



Az államháztartásból nyújtott támogatások a kedvezményezett szervezetek vonatkozásában a 2012-ben számvetőségi ellenőrzéssel érintett időszakban és területeken mintegy 5687,2 milliárd forint támogatást jelentettek.

Az elmúlt évben többek között értékeltük a megváltozott munkaképességűek foglalkoztatásához, a közoktatásban résztvevő nonprofit szervezetek, a vasúti közlekedési és a fővárosi tömegközlekedési közfeladatok ellátásában résztvevők részére, valamint a közutak felújításához, fenntartásához nyújtott támogatásokat. Az európai uniós támogatások felhasználásának ellenőrzésénél kiemelt figyelmet fordítottunk a munkahely-teremtési célú és a vállalkozások részére nyújtott támogatásokra.

A kedvezményezettek részére nyújtott költségvetési támogatások hozzájárultak a közfeladatok ellátásához. Az ellenőrzött támogatási rendszerek azonban nem minden esetben biztosították a támogatások eredményes és hatékony felhasználását. Így például a támogatási rendszer csak a vasúti társasági működési hitelállomány növekedése, az eseti utólagos állami beavatkozás, valamint a szolgáltatási színvonal csökkenése mellett tudta biztosítani a vasúti személyszállítási közszolgáltatás és vasúti pályahálózat működtetését. A megváltozott munkaképességűek támogatási rendszere 2007-2011 között nem biztosította a munkavállalók növekvő részvételét a foglalkoztatásban, valamint nem járult hozzá a források hatékony és eredményes felhasználásához. A szakképzési célokat szolgáló 270 Mrd Ft-nak több mint a feléről nem volt kimutatható, hogy mekkora hányada szolgált szakképzési, illetve szakképzés-fejlesztési célokat. Ezen túl a szakképzési hozzájárulás szabályozása lehetővé tette a pénzügyi forrás szakképzés-fejlesztési céloktól eltérő megvalósítására történő felhasználását is.

Ellenőrzéseink feltárták, hogy nem minden esetben határozták meg a költségvetési támogatással elérni kívánt számszerűsített célokat. A támogatások felhasználásához sem jogszabályokban, sem eljárásrendekben, valamint támogatási szerződésekben sem határoztak meg mérhető követelményeket. Előfordult, hogy a támogatás összegeinek megalapozottsága, a közszolgáltatás bevétellel nem fedezett indokolt költségeinek ellentételezése nem volt egyértelműen alátámasztott. A támogatások beszámolási és elszámolási rendszere, a rendelkezésre álló információk nem biztosították teljes körűen az átláthatóságot és az elszámoltathatóságot. Az ÁSZ ellenőrzései során jogosulatlanul elszámolt fejlesztési adókedvezményeket, a kötelezetek részéről 2009-2010-ben évente mintegy 40 Mrd Ft-tal kevesebb járulékbevallást, valamint 1,9 Mrd Ft jogosulatlanul igénybe vett támogatást mutatott be.

A fejlesztések és beruházások szempontjából meghatározó szerepet betöltő európai uniós források felhasználását 2012-ben több számvevőszéki ellenőrzés értékelt. Jelentéseink alapján az európai uniós források lekötésének hatékonyságát alapvetően sikeresnek ítéltük meg. Szembetűnő volt azonban a koncentrált stratégiai tervezés hiánya. A vidékfejlesztési célú támogatások ellenőrzés során az Állami Számvevőszék feltárta, hogy az ÚMVP pénzügyi kereteit az ÚMVP gazdaságfejlesztési programjának a vidéki településeken működő mikro-vállalkozások megerősítésére és a helyben történő foglalkoztatás javítására irányuló célkitűzésével ellentétesen módosították. Megállapításaink szerint az uniós pénzek nehezen és lassan jutnak el a kedvezményezettekhez, amely negatívan befolyásolja az eredményességet. 2011. év végén pl. a vidékfejlesztési célú támogatások kifizetésének aránya 20,4% volt, a támogatási kérelmek feldolgozásának időtartama rendszeresen és átlagosan 394 nappal haladta meg a törvényben előírt határidőket. Ezen túl az uniós források felhasználása során nem mindig mérlegelték a hosszú távú hatásokat, következményeket, a fejlesztések kitűzött célokhöz való hozzájárulásának mértékét.

A vállalkozások részére nyújtott támogatások ugyan hozzájárultak a munkahelyteremtéshez, azonban felhívtuk a figyelmet arra, hogy a munkahelyteremtést támogató programok 2004-2010 között többnyire párhuzamosan működtek, nem voltak összehangoltak, éppen ezért az eredmények is nehezen mérhetők. Az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program keretében nyújtott támogatások ellenére nem javultak a demográfiai mutatók, a foglalkoztatottság, és

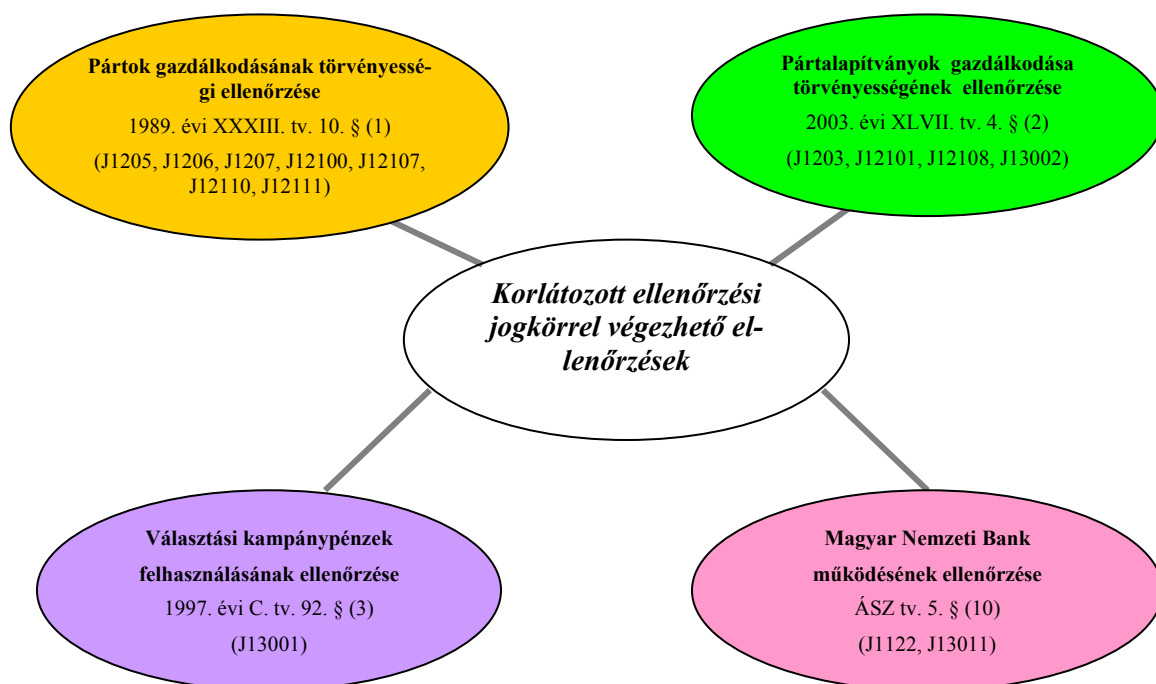
nem nőtt az egy főre jutó GDP a vidéki Magyarországon. Az adókedvezmények és a vállalkozásoknak nyújtott támogatások mennyisége mellett kulcskérdés a vállalkozásbarát gazdasági környezet megteremtése, és a különböző támogatások célzottságának javítása.

Az Állami Számvevőszék ellenőrzései rámutattak a támogatást nyújtó, tulajdonosi, felügyeleti jogkört gyakorló szervezetek által végzett ellenőrzések erősségeire és gyengeségeire. Így pl. a BKV ellenőrzése során megállapítottuk, hogy a Főváros Önkormányzata elmulasztotta a tulajdonosi jogkörrel felruházott bizottságok beszámoltatását, valamint csak részben teljesítette ellenőrzési kötelezettségeit, illetve intézkedett az ellenőrzési megállapítások hasznosításáról. A közoktatásban résztvevő nonprofit szervezetek fenntartóinak 35%-a a közoktatási törvényben előírt négyévenkénti ellenőrzési kötelezettségét nem teljesítette. Ezen a területen a külső ellenőrzések nem tárták fel a fenntartói irányítási feladatok, valamint a közzétételi kötelezettség hiányosságait. A Regionális Fejlesztési és Képzési Bizottságok nem, illetve csak részben tettek eleget a törvény azon előírásának, hogy kísérik figyelemmel a szakképzési hozzájárulás régióban történő felhasználását és értékeljék azok hatékonyságát. Az ellenőrzések során nem értékelték, hogy a pénzfelhasználással elért teljesítmény arányban áll-e a ráfordítással.

Az államháztartáson kívülre juttatott közpénzek átlátható, szabályos és eredményes felhasználását az ÁSZ a közoktatásban résztvevő 30 nonprofit szervezet költségvetési támogatásának ellenőrzésével támogatta. A 2007-2010. évekre vonatkozó középtávú közoktatási fejlesztési terv hiányában a megyei fejlesztési tervek a nonprofit fenntartók által elérendő, mérhető célokat nem fogalmazták meg. Az ÁSZ javaslatára – az új köznevelési törvénnyel összhangban – kerül kidolgozásra a köznevelés középtávú fejlesztési terve. A jelentésünkben hangsúlyoztuk, hogy a közoktatási feladatellátás engedélyezési rendszere nem biztosította a szükséges garanciákat a közoktatási feladatok szabályszerű és eredményes ellátásához. A jogszabályban előírt fenntartói feladatoknak az ellenőrzöttek közül 25 nonprofit szervezet hiányosan tett eleget, amelyek hatósági ellenőrzésének tapasztalatairól, a megtett intézkedésekről az érintett kormányhivatalok 2013 júniusáig számolnak be.

2.2.6. Korlátozott ellenőrzési jogkörrel végezhető ellenőrzések

A korlátozott jogkörrel végezhető ellenőrzések tekintetében a 2012-ben számvevőszéki ellenőrzéssel érintett időszakban és területeken felhasznált közpénzek mintegy 5,5 milliárd forint bevételt, 18,6 milliárd forint kiadást és 3,9 milliárd forint támogatást jelentettek.



A pártok rendszeres törvényességi ellenőrzései során feltárt szabálytalanságok ismétlődően felhívják a figyelmet a párttörvény alapvető hiányosságaira. Különösen a számviteli törvénnyel összhangban nem álló éves beszámolási rend tarthatatlanságára, amely sem transzparenciát, sem összehasonlíthatóságot nem biztosít. A nyilvánosság megbízható tájékoztatásához nincsenek előírások a kötelező könyvvizsgálatra, a képesített könyvelő alkalmazására, a közzététel elmulasztásának következményeire.

Az ÁSZ a pártok éves beszámolójával összefüggésben több mint egy évtizede jelzi annak ellentmondását, hogy a beszámoló tartalma a pártok számviteli politikájától függően eltérhet, hangsúlyozva azt, hogy a párttörvény által előírt beszámoló-minta nem felel meg a számviteli törvény szerinti mérleg és eredménykimutatás követelményeinek. Az ÁSZ által kiadott jelentésekben foglalt törvénymódosító javaslatokra a közigazgatási és igazságügyi miniszter tájékoztatást adott arról, hogy a Kormány fontosnak tartja a számviteli törvénnyel összehangolt pártfinanszírozási és gazdálkodási szabályok megalkotását. A párttörvény megújítása, az ÁSZ javaslatok hasznosulása a sarkalatos törvényhozási folyamatban realizálódhat.

Az Országgyűlésből kikerült, a rendszeres állami támogatást részben vagy egészben elvesztő pártok esetében a törvény nem rendelkezik a súlyos szabálytalanságok kezeléséről, szankció alkalmazásáról. A párttörvény hiányossága, hogy a gazdálkodás során felhalmozott adósságállomány, illetve az ezzel összefüggő fizetéseképtelenség, köztartozás rendezésére jelenleg nincsenek szabályok. Az ÁSZ által feltárt tiltott bevétel központi költségvetési befizetés előírása mellett – az állami támogatási jogosultság megszűnése miatt – nincs mód az azzal azonos összegű állami támogatás csökkentésére. Magas kockázatot jelent, hogy az állami vagyronról szóló törvénnyel juttatott több száz millió forint kedvezményes hitellel megvásárolt állami ingatlanok célszerű használatának, értékének és állagának megőrzését szolgáló garanciák sem meghatározottak.

Az ÁSZ törvényességi ellenőrzési hatásköre a pártoknál érhető okból nem terjed ki a célszerű gazdálkodás kötelmeire. A párttörvény a bevételek felhasználásához nem rendel követelményt, kiadási korlátozást. A pártok állami támogatása, állami ingyenes vagyonyjuttatása hasznosításából eredő bevétele szabadon felhasználható.

A pártalapítványi törvény nem tartalmaz szankciót az éves tevékenységről készült jelentések közzétételének elmulasztására, a meghatározott céltól eltérő forrásfelhasználást kizárólag a költségvetési támogatásból történő kifizetés esetén „bünteti.” Előfordult, hogy a több tízmillió forinttal államilag támogatott pártalapítvány célszerű forrásfelhasználása utólag nem volt ellenőrizhető.

A választási eljárásról szóló törvény hatályos rendelkezései jelenleg még nem biztosítják a feltételeket a választási kampánypénzek eredetének és felhasználásának teljes átláthatósága értékeléséhez. Az ÁSZ hatásköre az országgyűlési-képviselő választásra fordított források felhasználásának ellenőrzését kizárólag a jelölő szervezeteknél teszi lehetővé.

Az Állami Számvevőszékről szóló törvény rendelkezéseinek megfelelően, törvényi felhatalmazás alapján az ÁSZ eddig minden évben ellenőrizte a Magyar Nemzeti Bank (MNB) gazdálkodását. Az ÁSZ ellenőrzésének kiemelt célja, hogy támogassa az MNB hatékonyabb, átláthatóbb feladatellátását és a közpénzek takarékosabb felhasználását.

Az MNB 2010. évi működésének ellenőrzéséről szóló 2011-ben megjelent jelentésünk nyomán, javaslatunknak megfelelően módosultak az MNB-törvénynek a testületi döntési jogkörök átruházhatóságával, illetve a hatáskörgyakorlással kapcsolatos szakaszai, továbbá – a 2011. évre visszamenőleg – a forintárfolyam és deviza-értékpapír kiegyenlítési tartalékok egyenlegét összevontan kell értékelni. A kiegyenlítési tartalékok összevonását előíró 2011-től hatályos jogszabályi változás mérsékli annak kockázatát, hogy az MNB felé központi költségvetési fizetési kötelezettség keletkezzen.

A 2012-ben lefolytatott ellenőrzés a nemzetközi sztenderdeknek megfelelő megújított módszertan alkalmazásával történt. Az ellenőrzés az MNB irányítási, döntéshozatali rendszerének, a 2011. évi banküzemi gazdálkodás szabályszerűségének, a költségtakarékosság érvényesülésének, valamint az előző évi ÁSZ ellenőrzés javaslatainak hasznosulása mellett először ellenőrizte az MNB 100%-os tulajdonában lévő Pénzjegynyomda Zrt. és Pénzverő Zrt. feletti tulajdonosi joggyakorlást és a központi költségvetéssel összefüggő elszámolásokat.

Az MNB iratkezelési gyakorlata 2012 decemberéig nem felelt meg a jogszabályi előírásoknak, a Bank iratkezelési szoftvere nem rendelkezett az előírt tanúsítvánnyal. Az MNB 2008-2010 között felhatalmazás nélkül, hatáskörét túllépve, üzleti titoknak minősülő adatokat adott át az IMF-nek. Az MNB az ellenőrzés során elismerte, hogy üzleti titoknak minősülő adatokat is jelentettek az IMF-nek, és jelezte, hogy a felelősök és az eljárási hibák kivizsgálására intézkedett.

2.2.7. Teljesítmény-ellenőrzések

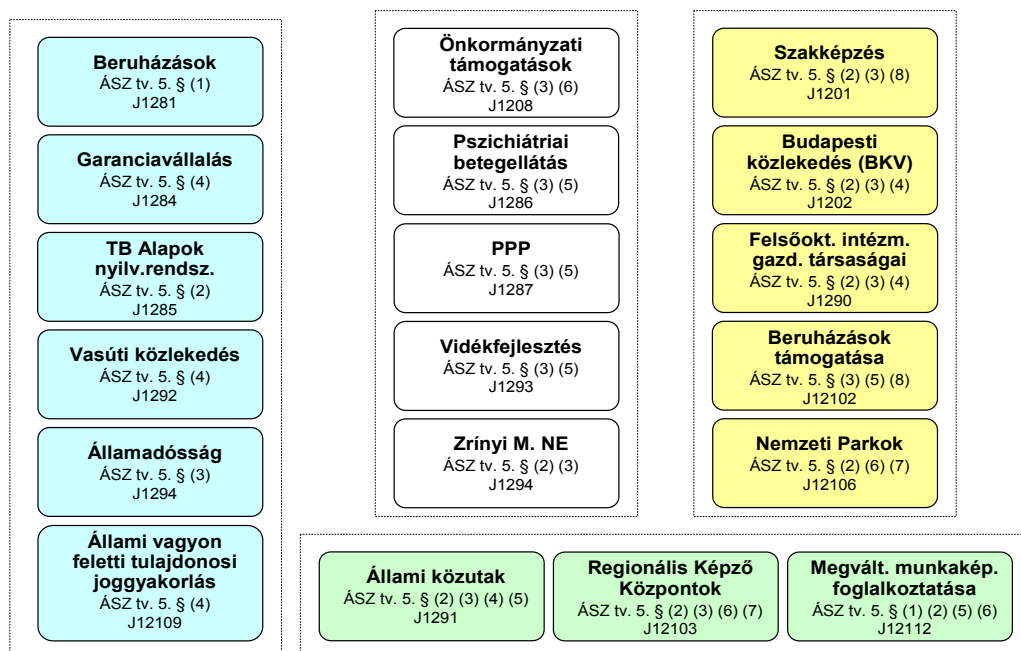
Magyarország Alaptörvénye 43. cikk (1) bekezdése értelmében „az Állami Számvevőszék törvényben meghatározott feladatkörében ellenőrzi a központi költségvetés végrehajtását, az államháztartás gazdálkodását, az államháztartásból származó források felhasználását és a nemzeti vagyon kezelését. Az Állami Számvevőszék ellenőrzéseit törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontok szerint végzi.” Korábban az Országgyűlés 72/2008. (VI. 10.)

határozatában megerősítette a gazdaságossági, eredményességi és hatékonysági szempontokból értékelő teljesítmény-ellenőrzések számvevőszéki alkalmazását.

Minden gazdálkodó szervezetnek, az állampolgároknak és az államnak is meghatározott – gazdasági válságban szűkülő – pénzügyi keretek között kell gazdálkodnia. Ebből az is következik, hogy a közpénzeket nem csak szabályszerűen, hanem célszerűen és eredményesen kell felhasználni.

A közpénzekkel való gazdálkodás során a célszerűségi és hatékonysági szempontok érvényesülését az ÁSZ alapvetően teljesítményellenőrzés keretében ellenőrzi, de több esetben szabályszerűségi ellenőrzés során is értékeli célszerűségi szempontokat. 2012-ben az ÁSZ a legkülönfélébb területeket érintő 19 teljesítményellenőrzésről készített jelentést hozott nyilvánosságra. Ezek az ellenőrzések általában 4-5 éves időszakokra vonatkoztak.

Teljesítmény-ellenőrzések



Az ellenőrzések általános tapasztalata, hogy a hatékonysággal és az eredményességgel kapcsolatban problémák merültek fel, amelyek a szabályozásban, valamint az ellenőrzések végrehajtásában rejlő hiányosságokra vezethetők vissza. A 2012-ben nyilvánosságra hozott teljesítményellenőrzések azt mutatták, hogy a közpénzfelhasználás, a feladatellátás során a hatékonyság és az eredményesség az esetek többségében nem javult az ellenőrzött időszakban (jellemzően 2011 előtti időszakokat ellenőriztünk), pozitív előrelépés csak néhány ellenőrzött esetben volt.

Az ellenőrzések rámutattak, hogy hatékonysági és eredményességi célkitűzéseket, azokhoz mérőszámokat az ellenőrzöttek jellemzően nem határoztak meg. Ez nem segíti az elszámoltathatóságot, mivel célok és kritériumok hiányában a célszerű és eredményes pénzfelhasználás nem, csak a szabályos pénzköltés kérhető számon. A célok megléte esetén, azok megfogalmazásukban túl általánosak voltak, nem foglaltak magukban részcélokat, prioritásokat, súlypontokat, mérhető elvárásokat.

Az ellenőrzéssel érintett területek többségénél nem alakítottak ki értékelési eljárásokat és nem értékelték az egyes stratégiai célok megvalósításának mértékét, illetve azt, hogy az elért eredmények arányban állnak-e a ráfordításokkal. Mindez nem ösztönöz a gazdaságos és hatékony feladatellátásra, támogatás felhasználásra és gazdálkodásra.

Az uniós támogatások eredményeinek figyelemmel kísérésére indikátor-rendszert alakítottak ki. Az adatok rendelkezésre állása azonban – a folyamatos fejlesztések ellenére – korlátozottan tette lehetővé az elért eredmények célkitűzésekhez viszonyított mérését.

Az ÁSZ ellenőrzési tapasztalatai azt erősítik meg, hogy a közkiadások mérséklését, az elérni kívánt célok teljesülését nagymértékben elősegítené, ha a közpénzek elköltésével szemben eredményességi követelmények lennének meghatározva. Az ÁSZ javaslatai is erre irányulnak.

A teljesítmény-ellenőrzések általános tapasztalatainak bemutatásához 19 jelentésünkből a következőket emeljük ki.

A pszichiátriai betegellátás rendszerének átalakítása rontott a hatékonyságon és az eredményességen a népegészségügyi és pénzügyi mutatók (indikátorok) alapján, valamint a működtetés költségei sem csökkentek. Az OPNI bezárása szakmailag előkészítetlen és célszerűtlen volt. A 2006-2011. évek közötti időszakban több kormányprogram meghirdette az egészségügyi rendszer átalakítását, de ezek közvetlenül nem határozták meg a pszichiátriai ellátórendszer különböző elemeinek feladatát és méretét. (1286)

Az államháztartás központi alrendszerének adóssága és éven túli kötelezettségvállalásának ellenőrzésénél megállapítottuk, hogy a pénzügyminiszter és az adósságkezelési rendszer nem készült fel a 2000 és 2005 közötti államadósság kezelésének és alakulásának ellenőrzéséről szóló 0604 sz. számvevőszéki jelentésben jelzett kockázatok kezelésére (a külső adósság hitelbesorolásának romlása, a finanszírozási kiadások növekedése), azok az utóbb ellenőrzött időszakban (2006-2011) bekövetkeztek. Az ÁKK Zrt. tevékenysége nem támasztotta alá az adósságkezelési célként megjelölt költséghatékony adósságszerkezet kialakítását. Az egyes pénzügyi és finanszírozási műveletek költségeit és eredményességét nem mérte fel és nem értékelt. (1294)

A Garantiqa Hitelgarancia Zrt. garanciavállalási tevékenységének eredményessége a kezességvállalás állományának erőteljes bővítése és annak csökkenő minősége hatására romlott. Működése során pazarló gazdálkodást folytatott a leányvállalatai alapításánál és működtetésénél, a személyi jellegű ráfordításoknál, valamint az igénybe vett szolgáltatásoknál. A Társaság 2010 augusztusáig hivatalban lévő irányító és ellenőrző testületei a szabályozás hiányosságait, a célszerűtlen és pazarló gazdálkodást nem tárták fel és nem tettek intézkedéseket azok megszüntetésére. A Kormány 2007-ben elfogadott KKV-k fejlesztési stratégiájában megjelölt célok teljesítésének méréséhez meghatározott indikátorokat, azonban azok csak a KKV-k szintjén, összességében mérik a célok teljesülését, ezáltal nem mutatják ki, hogy a célok eléréséhez mely alkalmazott eszközök milyen mértékben járultak hozzá. (1284)

Az állami felsőoktatási intézmények érdekeltségébe tartozó gazdasági társaságok ellenőrzéséről szóló jelentésünk rámutatott arra, hogy 2006-2010 között nem mérték egzakt módon a társaságok szakmai és gazdasági tevékenységének hozzájárulását az intézmények feladatellátásához, nem határozták meg az ehhez szükséges indikátorokat, szakmai mutatókat és elvárt értéküket. A részesedések nem hoztak számottevő közvetlen pénzügyi eredményt az intézményeknek. Az intézmények által a társaságokba befektetett források hozama az ellenőrzött időszakban alig haladta meg a jegybanki alapkamat felét. (1290)

2.3. Tanácsadói szerepkörben végzett feladatok

Az ÁSZ, a nemzetközi összevetésben is egyedülálló költségvetési véleményezés által, működésének 1990. évi megkezdése óta folyamatosan – jelenleg az ÁSZ-törvény 5. § (1) bekezdése alapján – gyakorol egyfajta tanácsadói szerepkört. A költségvetési véleményezés folyamatában az ÁSZ az Országgyűlés tanácsadójaként szerepel, ami az új számvevőszéki törvény hatályba lépésével még hangsúlyosabbá vált. Ez egyben azt is jelzi, hogy a törvényalkotók pontosan érzékelték, hogy egy modern számvevőszék feladatköre kibővíthető a klasszikus ellenőri feladatokon túl a tanácsadói szereppel. Vitathatatlanul indokoltá és előremutatóvá teszi ezt az elgondolást, hogy az ellenőrzések végrehajtása során olyan mennyiségű és minőségű ismeretanyag halmozódik fel az ÁSZ-nál, amivel – a Kormányon kívül – egyetlen más költségvetési vagy piaci szervezet sem rendelkezik. A tanácsadói szerepkör betöltésével nem hagyjuk elveszni a már megszerzett információkat és az értékelésükhöz szükséges különleges szakmai tudást, hanem az ország érdekében közreadjuk hasznosításra, akár a legmagasabb, országgyűlési szinten. Az Országgyűlés 43/2005. (V. 26.) és 72/2008. (VI. 10.) határozataiban szükségesnek tartotta a számvevőszéki tanácsadói szerepkört, és megerősítette, hogy az ÁSZ vigye tovább és tegye rendszeressé tanácsadó tevékenységét.

2.3.1. A központi költségvetési javaslat véleményezése

Magyarország 2013. évi költségvetési törvényjavaslatának véleményezésekor a törvényességet, a megalapozottságot és az alátámasztottságot értékeltük, valamint azonosítottuk a kockázatokat. Az ÁSZ a 15 477 Mrd Ft kiadási főösszeg 88%-át és a 14 799,7 Mrd Ft bevételi főösszeg 82%-át véleményezte. Ennek keretében először alkalmaztuk a költségvetési törvényjavaslat releváns előirányzatainak elemzésére kialakított új módszertant.

A 2013. évi költségvetési tervezési folyamat jelentősen eltért a korábbi gyakorlattól azáltal, hogy az Országgyűlés már a tavaszi ülészakon döntést hozott a költségvetés sarokszámairól. Az Állami Számvevőszék ennek megfelelően 2012 júniusában elkészítette és átadta az Országgyűlésnek a tervezetről szóló költségvetési véleményét. Ebben hangsúlyosan felhívtuk a figyelmet a tartalékok jelentőségére, illetve a bevételi és kiadási előirányzatokkal kapcsolatos hiányosságokra és a kezelendő kockázatokra.

Magyarország 2013. évi költségvetését az Országgyűlés 2012. december 11-én fogadta el. A költségvetési főösszegek – főként a GDP-arányos hiány 3% alatt tartása érdekében – többször megváltoztak, számos intézkedés történt a kockázatok kezelése érdekében. Ennek során figyelembe vették az ÁSZ véleményében hangsúlyosan szereplő jelzéseket a tartalékok jelentőségével, a bevételi és kiadási kockázatokkal, valamint a jogszabályalkotással kapcsolatban egyaránt. Elkészültek az ÁSZ által hiányolt szabályozások (adó jogszabályok), az Országgyűlés elfogadta a kapcsolódó törvényjavaslatok jelentős részét, ennek keretében a gördülékenyebb döntéshozatal érdekében módosult a Stabilitási törvény is. Előrelépés történt a megalapozottság és az alátámasztottság tekintetében is. További korrekciókat fogadtak el a költségvetés bevételi és kiadási oldalán a takarékoságot szem előtt tartva. A költségvetési törvényjavaslatához több, a Kormány által támogatott módosító indítványt nyújtottak be. Intézkedtek a 2012. évi költségvetés közben tartása érdekében. Megemelték a tartalékok, azon belül az Országvédelmi Alap tervezett összegét is.

Mindezek ellenére maradtak még fenn kockázatok (pl. a makrogazdasági prognózis megvalósulásával kapcsolatban), amelyek szükségessé teszik a fegyelmezett gazdálkodást a Kormány és az önkormányzatok részéről egyaránt, valamint a Konvergencia Programban, illetve a Széll Kálmán Terv 2.0-ban meghirdetett intézkedések teljes körű végrehajtását.

Az ÁSZ a 2012 novemberében megrendezett, „Jó gyakorlatok” konferencián alkalmat adott arra, hogy a véleményezés során megismert példaértékű tervezési gyakorlatokat az érintettek széles körben ismertessék, ezzel is támogatva a tervező munka fejlesztését és a hasznosítható, jó példák terjesztését.

2.3.2. A Költségvetési Tanács feladatellátásának támogatása

Az ÁSZ törvényben foglaltakkal összhangban az ÁSZ elnöke ellátta a Költségvetési Tanács (a továbbiakban: Tanács) tagjaként a Stabilitási törvényben meghatározott feladatait. Az ÁSZ fő törekvése az volt, hogy a költségvetéshez kapcsolódó ellenőrzéseinek eredményeit rendszeresen beépítse a Tanács döntés-előkészítési folyamatába. Az újszerű feladat szakmailag megalapozott ellátása érdekében az ÁSZ három fontos intézkedést tett.

1. Monitoring rendszert alakított ki, amely a tárgyévi költségvetési folyamatok szisztematikus megfigyelését és értékelését tette lehetővé.
2. A költségvetési törvényjavaslat véleményezéséhez olyan új módszertant („Módszertan Magyarország költségvetéséről szóló törvényjavaslat véleményezését megalapozó ellenőrzéshez”) dolgozott ki, amely akkor is felhasználható volt, amikor az ÁSZ elemzést készített a Tanács részére a 2013. évi költségvetési törvényjavaslat tervezetéről.
3. Módszertani segédletet állított össze az államadósság-szabály betartásának ellenőrzéséhez. E segédlet alapján ellenőrizhető, hogy az államadósság-mutató összhangban van-e a költségvetési törvényjavaslatban tervezett államháztartási hiány mértékével, az árfolyam-azonosság az adósságadatok tekintetében teljesül-e és végrehajtották-e a konszolidációt az egyes alrendszerek között.

A fentiek lehetővé tették, hogy az ÁSZ önálló elemzésekkel támogassa a Tanácsot.

Az ÁSZ a költségvetési hiány és az államadósság alakulása szempontjából értékelte a 2012. évi költségvetéshez év közben 5 alkalommal benyújtott törvénymódosításokat. Elemzést készített a Tanács részére a 2012. I. félévi és háromnegyedévi költségvetési folyamatainak értékeléséhez. Ebben felhívta a figyelmet egyes költségvetési előirányzatok időarányostól eltérő teljesülésének kockázataira, és jelezte azok mértékét.

A 2013. évi költségvetési törvényjavaslat tervezetének véleményezéséhez az ÁSZ elemzést készített a Tanács részére. Az elemzésben minősítette a költségvetés tervezetében meghatározott előirányzatok megalapozottságát. A parlamenti vita szakaszában az ÁSZ rövid határidőn belül értékelte a költségvetési törvényjavaslathoz benyújtott és a Kormány által támogatott módosító indítványok államháztartási egyenlegre gyakorolt hatását és a módosítani tervezett előirányzatok jogszabályi alátámasztottságát, jogi megfelelőségét. Véleményezte, hogy a tervezetben az államháztartási hiány mértéke összhangban van-e az államadósság-szabállyal.

A 2013. évi költségvetési törvényjavaslat zárószavazása előtt szisztematikusan ellenőrizte a 2012. évi tényleges és a 2013. évre tervezett államadósság alakulására ható tényezőket, az államadósság számbavételének teljes körűségét.

Az ÁSZ-törvény 2012. évi módosítása tovább erősítette az ÁSZ Tanáccsal kapcsolatos feladatait, mivel rögzítette, hogy „az Állami Számvevőszék az elnök 13. § (2) bekezdés l.) pontjában foglalt feladataihoz kapcsolódóan elemzéseket és tanulmányokat készít, ezek rendelkezésre bocsátásával segíti a Költségvetési Tanácsot feladatai ellátásában.”

Elemzéseivel az ÁSZ hozzájárult ahhoz, hogy a Tanács 2012-ben valamennyi döntését konszenzussal hozta meg, és a Kormány, illetve az Országgyűlés a Tanács számos javaslatát figyelembe vette a költségvetéssel összefüggő döntései során. Így az ÁSZ-nak a Tanács munkáját segítő tevékenysége is azt a célt szolgálta, hogy az Országgyűlés megalapozott, alátámasztott, a kockázatokat kezelő, valamint az adósság csökkentését lehetővé tevő költségvetést fogadjon el és ezek a szempontok a költségvetés évközi módosításai során is érvényesüljenek.

2.3.3. A közpénzügyek fejlődésének előmozdítása

Az Állami Számvevőszék munkájának tudományos megalapozottsága, illetve a szervezet szakmai megítélésének emelése érdekében aktív tudományos-szakmai tevékenységet folytat. Ennek keretében kiadja a Pénzügyi Szemle folyóiratot és működteti a Pénzügyi Szemle Online szakportált, valamint szemináriumokat szervez az előremutató gazdálkodási megoldások, jó gyakorlatok bemutatása érdekében. Az Országgyűlés 43/2005. (V. 26.) és 35/2009. (V. 12.) OGY határozataiban szükségesnek tartotta kifejezni egy korszerű pénzügyi szakfolyóirat ÁSZ általi megjelentetését, és egyetértett a tanácsadói, szakmai véleményformáló tevékenység folytatásával, a Pénzügyi Szemle gondozásával.

Nagy áttörést jelentett, hogy 2012-ben a Pénzügyi Szemle folyóirat cikkei felkerültek a világ vezető közgazdasági adatbázisába, impakt faktoros lett a lap, és sikeresen lezárult a folyóirat által kiírt PhD-pályázat is. Az év elején elindult a Pénzügyi Szemle Online internetes oldal és a portált támogató közösségimédia-oldalak is. A Pénzügyi Szemle elismert és ismert tudományos márkánév, Magyarország egyik meghatározó tudományos műhelyévé vált, amivel szilárd alapot képes biztosítani a Számvevőszék tudományos hitelességének építéséhez, reputációjának növeléséhez. A Pénzügyi Szemle 2012-ben intézményesen is bekapcsolódott az Állami Számvevőszék munkájának támogatásába, mind a folyóirat, mind pedig a Pénzügyi Szemle Online szerkesztőségi alapelve ugyanis a számvevőszéki munka hasznosulásának elősegítése.

A Pénzügyi Szemle folyóirat 2012-ben négy számmal jelentkezett. A fókusz témák a válságkezelés és a fejlődés fenntarthatósága, a helyi önkormányzatok pénzügyei, a pénzügyi kultúra és az államszámvitel előtt álló kihívások voltak. A témakijelölések a Számvevőszék aktuális jelentéseihez, illetve stratégiai célkitűzéseikhez kapcsolódtak és igazodtak.

A Számvevőszéknek, mint a közpénzek őrének stratégiai feladata a pénzügyi kultúra emelése, ami feltételezi a pénzügyekkel kapcsolatos ismeretek, attitűdök, és szokások felmérését és elemzését.

Stratégiánk szerint a közigazgatás hatékonyságának növelése érdekében a jó gyakorlatot közkinccsé tesszük, az ellenőrzések eredményeként szerzett információt és tudást átadjuk a közpénzfelhasználóknak. Az Állami Számvevőszék ellenőrzései során nemcsak hibákat tár fel, hanem találkozik előremutató gazdálkodási megoldásokkal, jó gyakorlatokkal, melyek bemutatásával arra törekszik, hogy azok szélesebb körű alkalmazásával elősegítse a közpénzügyi rendszer hazai színvonalának fejlesztését, hatékonyabbá tegye a szervezetek működését és takarékosabbá a közpénzek felhasználását.

Ehhez kapcsolódva 2012-ben az ÁSZ két „Jó gyakorlat” szemináriumot rendezett. Áprilisban a svájci Valais Kanton Ellenőrzési Irodája és a spanyolországi Galicia Tartomány Ellenőrzési Irodája részvételével nemzetközi szemináriumra került sor, amelynek központi témája az önkormányzatok eladósodottsága volt. Májusban az államadósság kezelésének hazai és nemzetközi tapasztalatait bemutató konferencián keresztül támogattuk a Költségvetési Tanács mun-

káját és hozzájárultunk az Országgyűlés költségvetési törvényjavaslatot előkészítő tevékenységéhez. Novemberben az Állami Számvevőszék az Emberi Erőforrások Minisztériuma, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, a Belügyminisztérium, a Honvédelmi Minisztérium, valamint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal magas rangú tisztségviselőinek közreműködésével a „Jó gyakorlatok! Fókuszban a Központi Költségvetés” című konferenciának adott otthont. Az önkormányzatok és a központi költségvetési szervek munkáját támogató szemináriumokon a neves nemzetközi előadók mellett több mint 100 hazai önkormányzat és a legfontosabb irányító hatóságok tisztviselői vettek részt.

2.3.4. Jogszabálytervezetek véleményezése

Az ÁSZ-törvény 6. § (1)-(2) bekezdés alapján az ÁSZ elnöke részt vesz az intézmény jogállását, feladatkerét érintő, továbbá az államháztartás működési rendjéről, és a költségvetési szervek belső ellenőrzéséről szóló, valamint az államháztartás számviteli rendjével kapcsolatos jogszabályok előkészítésében. E jogszabálytervezeteket a közigazgatási egyeztetés során is – megfelelő határidő biztosításával – meg kell küldeni véleményezésre az ÁSZ részére. Az ÁSZ-törvény 6. §-ában meghatározott kötelezettség teljesítése keretében az ÁSZ 2012. évben is ellátta a külső megkeresések szerinti jogszabály-tervezetek véleményezését. Az ÁSZ hivatalos véleményének kialakítása a tárgyat érintő ellenőrzés-szakmai tapasztalatok és ismeretek felhasználásával valósult meg.

Az ÁSZ a 2012. évben elvégezte a véleményezési jogkörével kapcsolatos eljárásának – gyakorlati tapasztalatok alapján történő – felülvizsgálatát. Ennek eredményeként az ÁSZ működése, alapfeladata szempontjából kiemelt fontosságú törvények és az ÁSZ véleményezési hatáskörébe tartozó egyéb dokumentumok, valamint a Költségvetési Tanács véleményezési feladatait érintő indítványok esetében új véleményezési eljárásrend kidolgozására került sor, amely a szabályozási környezetet érintően saját hatáskörben észlelt változások esetén, külső megkeresés hiányában is követhető. Az új eljárásrend alapján szakmai területek szerint, az adott témában ellenőrzési tapasztalattal rendelkező szakértő munkatársak látják el – nyomon követhető felelősségi keretek között – az ÁSZ véleményezési jogköréből és kötelezettségéből adódó feladatokat általános, vagy az azonnali reagálást igénylő esetekben gyorsított eljárásrend szerint.

Az ÁSZ-törvény 5. § (6) bekezdése alapján az ÁSZ ellenőrzései során értékeli az államháztartás számviteli rendjének betartását. Az ellenőrzések során megszerzett széles körű gyakorlati tapasztalatok hozzásegítik a szervezetet az államháztartás számviteli rendjével kapcsolatos jogszabályok megalapozott véleményezéséhez.

A jogszabály-veleményezési munkában 2012-ben kiemelt szerepe volt az új államháztartási számvitelről szóló kormányrendelet tervezetének, amely az eredményszemléletű számvitel bevezetését eredetileg 2013. január 1-jei hatállyal irányozta elő. Véleményünkben kifejtettük, hogy a szabályozás irányát jónak tartjuk, ugyanakkor kiemelt figyelmet kell fordítani az átmenetre, az áttérés optimalizálására. Az eredményszemléletű számviteli rendszer bevezetése érdekében az érintettekkel és a döntéshozókkal folytatott egyeztetéseink eredményeként az államháztartás számviteli rendjéről szóló 4/2013. (I. 11.) számú kormányrendelet 2014. január 1-jétől lép hatályba.

Az önkormányzatok pénzügyi helyzetének ellenőrzése rámutatott, hogy a tartós pénzügyi egyensúly megteremtésének feltétele a költségvetési szervek információs és számviteli rendjének megújítása. Az ellenőrzés feltárta, hogy a pénzforgalmi szemléletű számvitel nem ad valós képet a vagyoni és a pénzügyi helyzetről. Az ellátott közfeladatok hatékonyságának,

eredményességének bemutatásához az eredményszemléletű számvitel bevezetése szükséges az állami szférában is. Egyetértettünk azzal a jogalkotói szándékkal, hogy szükséges a közpénzügyi, költségvetési és beszámolási rendszer megújítása, átláthatóvá tétele a tagállamok költségvetési keretrendszerére vonatkozó követelményekről szóló 2011/85/EU irányelvvel összhangban. Az új elszámolási rendszer céljait támogathatónak tartottuk, miszerint ha az elszámolási rendszerek egységes szemléletben kerülnek kialakításra, ellenőrizhetőbbé válik a tervezés, a gazdálkodás, a beszámolás, középtávon jelentősen javulhat a tervezés minősége, a közép- és hosszú távú determinációk mérése.

Ellenőrzéseink alkalmával a számviteli rend betartásának értékelése során számos számviteli hiányosságot észleltünk.

A központi alrendszer érintően a 2011. évi zárszámadás ellenőrzéséhez kapcsolódóan önálló ellenőrzési program alapján több intézménynél minősítettük a beszámoló megbízhatóságát, egyúttal értékeltük a számviteli előírások betartását. Az ellenőrzések több esetben a beszámoló mérlegének teljes körű leltárral való alátámasztottságának a hiányát, a tárgyi eszközök nem üzembe helyezéskor történő aktiválását, a kincstári és az intézményi beszámoló adatai között fennálló eltérések összevont kezelését, ezáltal a bruttó elszámolás és a világosság számviteli alapelveinek megsértését, a kiemelt kiadási előirányzatok túllépését tárták fel. Három intézménynél felhatalmazás nélküli kötelezettségvállalásokat és ehhez kapcsolódó kifizetéseket állapítottunk meg, amely miatt a beszámolót elutasító záradékkal láttuk el.

Az önkormányzatok belső kontrollrendszerének ellenőrzése során kockázati alapon kerültek kiválasztásra az ellenőrzött önkormányzatok. A pilot jellegű ellenőrzések alapján megállapítható, hogy kockázatelemző rendszerünk és módszerünk hathatós, illetve a jövőben is alkalmazható. A kockázati alapon vett minta értékelése során tett megállapítások azonban kedvezőtlenebb képet mutatnak a valós helyzetről. Az önkormányzatok belső kontrollrendszerét érintő ellenőrzések tapasztalatai a kiválasztott önkormányzatok tekintetében megerősítették kockázati felmérésünk helyességét, egyben visszaigazolták feltevéseinket az ellenőrzések eredményei által. A gyenge belső kontrollrendszerrel működő önkormányzatok ellenőrzése során 16 önkormányzat közül az ÁSZ mindössze kettőnél nem állapított meg a számviteli törvény, illetve Áhsz. előírásaitól eltérő szabályozást, továbbá könyvvizelési hiányosságokat. A számviteli törvényben előírt számviteli szabályzatok hiányát, illetve hiányos tartalmát két önkormányzatnál tárta fel az ellenőrzés (számviteli politika, leltározási, értékelési és pénzkezelési szabályzatok vonatkozásában). Az Áhsz. előírása ellenére számlarendet három önkormányzat nem készített, bizonylati szabályzattal négy önkormányzat nem rendelkezett. A leltározási szabályzatban a leltározási kötelezettséget Áhsz.-től eltérő időközönként határozták meg négy önkormányzatnál. Az Áhsz. 9. § (11) bekezdésében és 9. számú mellékletében a számlaosztályok tartalmára vonatkozó előírások megsértését 11 önkormányzatnál állapította meg az ellenőrzés. A könyvvizelésben a nem megfelelő számlakijelölés és elszámolás miatt nem tartották be a számviteli törvényben előírt valódiság és a tartalom elsődlegessége a formával szemben számviteli alapelveket, egy esetben a bruttó elszámolás elvét.

2.3.5. Korrupció és csalás elleni küzdelem

A korrupció elleni küzdelem tárgykörében a 35/2009. (V. 12.) OGY határozat, valamint a 72/2008. (VI. 10.) OGY határozat jelöl ki feladatot az ÁSZ részére. E határozatokkal összhangban az ÁSZ stratégiai célként határozta meg, hogy „segíti az integritás alapú, átlátható és elszámoltatható közpénzfelhasználás megteremtését”, továbbá „...szerepet vállal a korrupció és a csalás elleni küzdelemben. Közreműködik a korrupciós kockázatok és a korrupció elleni fellépés hatékony és eredményes eszközeinek beazonosításában, alkalmazásában, továbbá

használatuk elterjesztésében, az integritás alapú közigazgatási kultúra kialakításában.” A korrupció ellen egy szervezet nem képes eredményesen fellépni, hanem valamennyi, az ügyben érintett szervezet összefogására, együttműködésére van szükség. Ezt felismerve az ÁSZ elnöke 2011. november 18-án közös nyilatkozatot írt alá a közigazgatási és igazságügyi miniszterrel, a Legfelsőbb Bíróság elnökével, a legfőbb ügyésszel, amelyben kinyilvánították a korrupció elleni elkötelezettségüket. Következésképpen a 2012. év az ÁSZ számára egy fontos szakasza volt a korrupció elleni küzdelemnek. Ez irányú tevékenységünk hasznosulása az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet megalkotása, amely a Kormány irányítása vagy felügyelete alatt álló államigazgatási szervekre, és azok munkatársaira terjed ki.

Az integritás erősítését szolgáló stratégiai célokat az ÁSZ mindenekelőtt saját szervezetén belül valósítja meg. Ezért belső szabályait és tényleges működését 2012-ben úgy fejlesztette, hogy azok megfeleljenek az átláthatóság és elszámoltathatóság követelményének. Az ÁSZ a nemzetközi sztenderdeket irányadónak tekintve folyamatosan fejleszti módszertanát, így alakítja egyre korszerűbbé, hatékonyabbá, a korrupció szempontjából ellenállóbbá a szervezetét.

A módszertan fejlesztése azt is lehetővé teszi, hogy az ÁSZ az ellenőrzések tervezése és végrehajtása során hatékonyabban lépjen fel a korrupcióval szemben. A módszertani megújulás részeként az ÁSZ megkezdte az ellenőrzési témák kockázatelemzésen alapuló kiválasztását. Ennek során a pénzügyi helyzetből eredő kockázatok mellett figyelembe veszi a korrupciós veszélyeztetettséget is, a korábbi évek ellenőrzései, az Integritás Projekt keretében végzett felmérés adatai, a közérdekű bejelentések során feltárt és beazonosított kockázatok összesítése, rendszerbe foglalása alapján. Az ÁSZ a közérdekű bejelentéseket, panaszokat kockázatelemzésnek veti alá, és azokat az ellenőrzések tervezésénél figyelembe veszi.

Az ÁSZ valamennyi ellenőrzése során vizsgálja az ellenőrzött tevékenységekre vonatkozó szabályok betartását. Ha a számvevő az ellenőrzése során bűncselekmény gyanúját állapítja meg, azt köteles az illetékes hatósággal haladéktalanul közölni. Ilyen értelemben az ÁSZ minden ellenőrzése mérsékli a korrupció lehetőségét.

Az ÁSZ által (is) végzett külső ellenőrzés mellett a korrupció elleni sikeres harc alapja a belső kontrollrendszerek kiépítése és hatékony működtetése, a szigorú és alapos belső ellenőrzés. Ezért 2012-ben az ÁSZ kiemelt ellenőrzési feladatként kezelte a belső kontrollok ellenőrzését. A korrupció elleni kormányzati intézkedésekről és a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programjának elfogadásáról szóló 1104/2012. (IV. 6.) Korm. határozattal elfogadott programban megfogalmazottak iránymutatásul szolgáltak az önkormányzatok belső kontrollját érintő ellenőrzési program tervezése során.

2012. április végén lezárult az ÁSZ által kezdeményezett ún. Integritás Projekt megvalósítási szakasza, amelyet 2017 áprilisáig egy ötéves fenntartási időszak követ. Az Európai Uniótól kapott támogatásból megvalósított projekt célja a költségvetési szervek működésének felmérése a korrupciós veszélyeztetettség szempontjából, a kockázatok feltárása, továbbá a hazai ellenőrzési gyakorlat és a közigazgatási kultúra integritás szempontú fejlesztése. A Projekt révén az ÁSZ a magyar antikorrupciós gondolkodás elsősorú műhelyévé vált. Jól mutatja ezt, hogy a Kormány által 2012 áprilisában elfogadott, a korrupció elleni kormányzati intézkedésekről szóló határozat az ÁSZ tapasztalataira támaszkodva indított el egy kísérleti projektet az integritás-irányítási rendszer állami szerveknél történő bevezetésére. Az ÁSZ részt vesz kormányhatározat végrehajtása érdekében a KIM által koordinált antikorrupciós szakértői munkacsoport munkájában. Ennek során az ÁSZ átadja a korrupció elleni fellépésben, valamint az integritás alapú közszféra megteremtése terén szerzett tapasztalatait.

3. A szervezet működése, fejlesztése

A közpénzek felhasználását ellenőrző legfőbb intézményként a folyamatosan változó környezet, valamint a szakmai, társadalmi elvárások egyaránt kihívást jelentenek az ÁSZ számára. A kihívásoknak való megfelelés a folytonos megújulás és a stabilitásra irányuló törekvés kettősségét hordozza magában. Az Állami Számvevőszék ellenőrző, tanácsadó funkciója a jelenlegi nemzetgazdasági környezetben a túlzott eladósodás megelőzése és az elszámoltathatóság igény-együttése miatt kapott nagy hangsúlyt.

Küldetésünket csak kötelezettségeinkhez és jogosítványainkhoz igazított szervezettel teljesíthetjük, ezért a belső működés, a szervezeti felépítés átalakítása során alapvető cél egy jól működő, hatékony, a kor kihívásainak megfelelő szervezetet létrehozása. Az ellátandó feladatainkkal összhangban álló, optimális szervezeti felépítés kialakítása érdekében tovább csökkentettük a szervezeti egységek számát, és szervezeti egységek, valamint feladatok összevonásával tettük hatékonyabbá az ÁSZ működését. Ezáltal a Számvevőszék arra adott konkrét példát, hogy állami szervezet és intézmény is működhet takarékosan.

Az átszervezés során közel kétharmadával csökkentettük a szervezeti egységek számát 2011 májusa és 2012. év vége között. A vezetői szintek racionalizálásra kerültek. A szervezet hierarchiája ezáltal „laposabbá” vált, a szakmai területen részben megszűnt az osztályszerkezet, ehelyett mátrix jellegű szervezetet hoztunk létre. Ebben a munkavégzés projekt elven történik. Kontrolling és monitoring rendszert vezettünk be a belső folyamatok követésére, és teljesen megújítottuk belső szabályozásunkat. Így növelni tudtuk az ÁSZ külső-belső reagálóképességét, az ÁSZ rugalmas, hozzáadott értéket teremtő, rendszerezett folyamatokon alapuló szervezetté vált. A feladatokhoz igazodó erőforrás-gazdálkodás érdekében megkezdtük a kompetencia alapú erőforrás-elosztás kialakítását, ami azt biztosítja, hogy a számvevők munkája a lehető legjobban hasznosuljon. A szervezeti megújítás az intézményt képessé teszi a folyamatos építkezésre, valamint a változó jogi és gazdasági környezet kihívásainak való megfelelésre.

A részstratégiák kialakítása és részletes kibontása alapján az Állami Számvevőszék arra a megállapításra jutott, hogy az Országgyűlés által elfogadott középtávú Stratégia alkalmas arra, hogy a következő tíz évre megalapozza az ÁSZ működését.

3.1. A működést támogató szakmai eredmények

A számvevőszéki tevékenységet stratégiai dokumentumok többszintű rendszere támogatja. E rendszer tartalmában és felhasználási céljában is jól tagolt. A stratégiai dokumentumok legfelső szintjén az intézményi stratégia áll, amelyben a küldetés, a jövőkép és a szervezeti értéket követően kerültek meghatározásra az ÁSZ alapvető stratégiai céljai és feladatai. Az intézményi stratégia három fő területen (ellenőrzési tevékenység fejlesztése, a szervezet működése, fejlesztése, valamint külső-belső kommunikáció) határoz meg célokat és feladatokat, amelyek további részletezéseként nevesített formában jelennek meg a támogató területek funkcionális stratégiái, úgymint: szervezetfejlesztési, módszertani, kommunikációs, nemzetközi és IT stratégia. Ezek a funkcionális stratégiák közvetlenül az intézményi stratégia alatti szinten helyezkednek el. Az egyes részstratégiák illeszkednek a szervezeti stratégiához, ugyanakkor egymással is összhangban vannak. Az előbbieket mellett a szervezetfejlesztési területből kiemelve új, önálló funkcionális stratégiaként jelent meg a humánpolitikai terület stratégiája. A funkcionális stratégiák – a kommunikációs stratégia kivételével – 2012-ben kerültek elfogadásra.

A belső használatú éves feladatterv a vezetés-irányítás eszközeként a számvevőszéki tevékenység vitele és fejlesztése, az ellenőrzési munkát segítő „szakmai infrastruktúra” szempontjából kiemelt jelentőségű feladatokat tartalmaz. Az ÁSZ teljesítette a 2012. évre belső feladattervében meghatározott feladatait.

A 2012. évi feladatterv megvalósítása során szerzett tapasztalatok alapján a 2013. évi feladatterv funkcióját és annak összeállítását az ÁSZ megújította. A feladatterv a teljes szervezeti kultúra kialakításában, az intézmény megújulásának támogatásában aktív szerepet kapott. Az új feladatterv egy tudatosan átgondolt és megalapozott feladatstruktúrában került meghatározásra. Ezzel összhangban több mint kétszer több feladatot tartalmaz az elmúlt évinél, ami jól jellemzi a hivatal belső tevékenysége intenzitásának fokozását.

A 2012. évben megkezdődött az Állami Számvevőszék ellenőrzési eljárásrendjének felülvizsgálata és reformja. A továbbfejlesztés célja egy magasabb szakmai színvonalú ellenőrzési folyamat elérésének és megbízhatóbb ellenőrzések lefolytatásának biztosítása volt. Szakmai tapasztalataink alapján az év során összeállítottuk és alkalmazni kezdtük az ellenőrzés egyes szakaszaiban teljesítendő feladatokat meghatározó irányelvekről szóló belső szabályozást. Az irányelvek az ellenőrzés folyamatát a nemzetközi standardok előírásainak megfelelően szabályozzák. Tartalmazzák az egyes ellenőrzési szakaszok munkafolyamatainak részletszabályait, ezáltal átlátható és folyamatában minőségbiztosított ellenőrzési eljárást jelentenek. Alkalmazásukkal jobban elkülönül az egyes szervezeti egységek feladata, így az elvégzett feladatok értékelése is könnyebbé válik. A folyamatok megfelelő kialakítása és ütemezése hozzájárul az erőforrás-gazdálkodás minőségéhez, javul a rendelkezésre álló erőforrások kihasználása.

Az ÁSZ belső szabályozásában 2012-től hat szakaszra tagolta az ellenőrzés folyamatát. A 2013. január 1-jén hatályba lépett, az Állami Számvevőszék Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 4/2012. (XII. 29.) ÁSZ utasítás 3. § (9) bekezdése a következőképpen rendelkezik: „a számvevőszéki ellenőrzés hat alapvető szakaszra tagolódik: az előtanulmány elkészítése; az ellenőrzési program elkészítése; a számvevői munkaanyag elkészítése; a számvevőszéki jelentéstervezet összeállítása, a megállapítások elkészítése; a számvevőszéki jelentéstervezet ellenőrzött szervezetekkel való egyeztetése, véglegesítése, kiadmányozása; a számvevőszéki jelentés hasznosításának figyelemmel kísérése. Az ellenőrzés minden szakaszában érvényesül a számvevői felelősség.”

Erőforrásaink gazdaságos felhasználására példa, hogy az úgynevezett „egyablakos” ellenőrzéseinket azonos szerveknél – időben szorosan egymásra épülően – különböző tárgykörök vizsgálata céljából alkalmaztuk. Ezen ellenőrzéseink jelentősen hozzájárultak az ellenőrzött szervezetek ellenőrzéssel kapcsolatos munkaterheinek csökkentéséhez.

A számvevőszéki ellenőrzés-szakmai szabályok folyamatosan változó, bővülő szakmai ismeretanyagot jelentenek, amelyekre jelentős mértékben hatással vannak az időszakonként megújuló nemzetközi ellenőrzési-szakmai szabályok is. Az INTOSAI (International Organisation of Supreme Audit Institutions – Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Szervezete) folyamatosan továbbfejleszti, megújítja a közszféra ellenőrzésére vonatkozó standardjait (International Standards of Supreme Audit Institutions – ISSAI), a szakmai szabályok keretrendszerét.

Az ÁSZ az INTOSAI által kidolgozott, elfogadott és kibocsátott standardokat (ISSAI-k) irányadónak tekintve végzi módszertani fejlesztési tevékenységét. Az ÁSZ 2012-ben elfogadott módszertani stratégiájának megfelelően megkezdte a számvevőszéki működés alapelvei

és az ellenőrzés-szakmai szabályok felülvizsgálatát, amely – tekintettel a feladat nagy erőforrásigényére – jelenleg is folyamatban van.

Az ÁSZ kialakította és honlapján megjelenítette saját szakmai szabályainak keretrendszerét. Az ellenőrzések szakmai szabályai az alábbi három, egymásra épülő szinten jelennek meg.

I. szint: A számvevőszéki ellenőrzés alapjai

A számvevőszéki ellenőrzés alapjait az INTOSAI által 1977-ben jóváhagyott Limai Nyilatkozat tartalmazza.

II. szint: Az Állami Számvevőszék működésére vonatkozó alapelvek:

- az Állami Számvevőszék függetlenségét biztosító garanciális elemek;
- az átláthatóság és az elszámoltathatóság számvevőszéki alapelvei;
- az Állami Számvevőszék Etikai alapelvei;
- a minőségirányított működésre vonatkozó számvevőszéki alapelvek.

III. szint: Az Állami Számvevőszék ellenőrzési alapelvei, standardjai és útmutatói, melyek megújítási munkafolyamatai 2013-ban is folytatódnak

Szakmai felülvizsgálat keretében folyamatosan megújulnak a már meglévő számvevőszéki szakmai szabályok, módszertani dokumentumok. Az új szakmai szabályok, számvevőszéki módszertani dokumentumok már az INTOSAI szakmai standardokat (ISSAI-ok) irányadónak tekintve kerülnek kialakításra, tartalommal megtöltve a szakmai keretrendszert.

Az Állami Számvevőszék aktívan közreműködik a nemzetközi relációrendszerébe tartozó (INTOSAI, EUROSAI, EU Kapcsolattartó Bizottság, EURORAI, NATO, V4+2) munkacsoportok, bizottságok és egyéb együttműködési fórumok tevékenységében, valamint két- és többoldalú együttműködést folytat partnereivel. E kapcsolatok, szerepvállalások biztosítják a tudásátadást, valamint lehetőséget nyújtanak a tapasztalatok megosztására, a jó gyakorlatok kölcsönös cseréjére, nemzetközi kommunikációjára. Mindez nagymértékben hozzájárul intézményünkön belül az ellenőrzési kultúra és az ellenőrzési gyakorlat színvonalának emeléséhez.

A módszertani és az ellenőrzési tevékenységhez kapcsolódóan az ÁSZ munkatársai 2012-ben külföldi és hazai rendezvényeken vettek részt. Az említett nemzetközi szervezetekben végzett tevékenységünk keretében fenntartottuk aktív tagságunkat többek közt az ÁFA, a számvevőszéki függetlenség, a szakmai standardok, és az ellenőrzés IT vetületeit tárgyaló munkacsoportokban, elnöki találkozók keretében pedig olyan kiemelt szakmai témák kaptak hangsúlyt, mint a korrupció elleni küzdelem, az uniós gazdasági irányítás legfrissebb fejleményei, illetve az ellenőrzés szerepe a környezettudatosság növelésében. Szakértői szinten kétoldalú találkozók keretei között tájékozódunk a kockázatelemzés különböző aspektusairól, az önkormányzatok eladósodásáról és a bankrendszer ellenőrzéséről. A nemzetközi tapasztalatcsere fontos eszközei voltak továbbá a koordinált ellenőrzések: 2012-ben az ÁSZ három ellenőrzésben vett részt közreműködőként (az EU Hulladékszállítási Rendeletének érvényesítése, a kerékpárút hálózat fejlesztésére fordított pénzeszközök felhasználás, a Strukturális Alapok szabályainak egyszerűsítése témájában) egy ellenőrzésben pedig (a klímaváltozáshoz történő alkalmazkodás témájában) megfigyelőként.

Nemzetközi tevékenységéről az ÁSZ a hírportálon keresztül folyamatos tájékoztatást ad, a kiemelt eseményekről a honlap angol nyelvű aloldalán jelentet meg beszámolót. A külföldi

vendégekkel készült angol nyelvű interjúk szintén az angol nyelvű honlapon érhetőek el. Az ÁSZ online felületein így minden érdeklődő részletesen, átlátható és nyomon követhető módon tájékozódhat a nemzetközi eseményekről, hazai és külföldi szakmai rendezvényekről, kiutazásokról és azok legfontosabb eredményeiről.

Az Állami Számvevőszék nemzetközi együttműködés keretében véleményt fogalmazott meg az INTOSAI szakmai keretrendszerének III. szintjén („Ellenőrzési Alapelvek”) elhelyezkedő, a közsféra ellenőrzésére vonatkozó alapelvek jelentősen módosuló szövegtervezetével kapcsolatban. A dokumentumokat az INTOSAI XXI. kongresszusa fogja elfogadni 2013 novemberében.

3.2. A működést támogató szervezeti eredmények

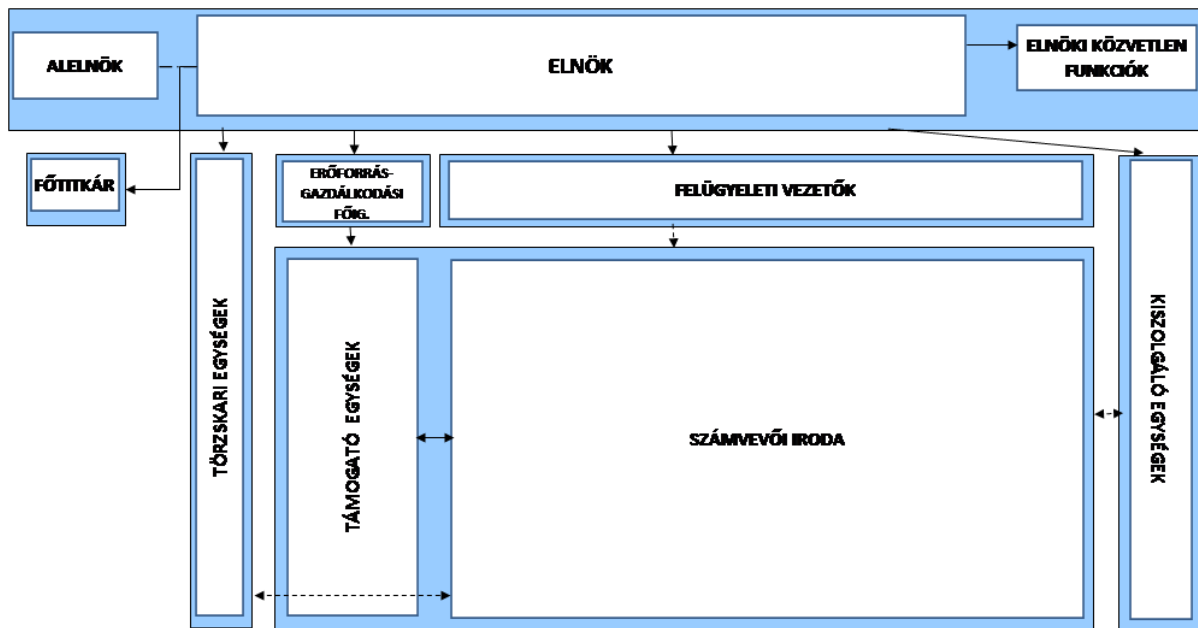
A korábbi szervezeti, működési problémák megszüntetése érdekében az osztály alapú szervezet részbeni megszüntetésével mátrix jellegű szervezet jött létre, melyben a feladatok ellátása projekt elven történik. A szervezet működése átláthatóvá vált, a vezetői szintek száma csökkent. A feladatok ellátása egységes erőforrás allokációs rendszer alapjainak megteremtésével, kompetencia alapon történik.

Az ellenőrzési feladatokat támogató (kockázatelemző, ellenőrzés-tervezési, jogi, számvevők munkáját koordináló) osztályok feladatai átalakításra kerültek, megerősödtek az ellenőrzési folyamathoz történő kapcsolódások. A nemzetközi szinten megfogalmazott működési elv, a „négy szem” elvének alkalmazásával garantálni lehet az ellenőrzési folyamat magasabb szintű, maximális támogatását, a jelentések minőségének emelését. Az erőforrás-gazdálkodási tevékenység átalakításával biztosítani lehet a feladatközpontú és teljesítményorientált, optimális munkavállalói foglalkoztatást alkalmazó rendszert. Az ÁSZ saját működésével is törekszik megvalósítani a közpénzek hatékony, eredményes és takarékos felhasználását.

Az új struktúra főbb területei:

- a vezetési törzskari funkciót betöltő egységek (ezek az osztályok látják el a stratégiai jellegű irányítást, a vezetés közvetlen támogatását, a titkársági, szervezeti igazgatási feladatokat, a minőségirányítást és monitoringot, a humánpolitikai tevékenységgel és stratégiai tervezéssel összefüggő feladatokat, az elvi módszertani feladatokat, a nemzetközi és intézményi kapcsolatokkal kapcsolatos feladatokat, a kommunikációs feladatokat);
- a felügyeleti funkciót betöltő egység (ellenőrzések menedzselése, kontrollja, képviselői feladatok, jelentések hasznosulása);
- a helyszíni ellenőrzéssel közvetlenül összefüggő funkciót betöltő egység (ellenőrzések végrehajtása);
- az ellenőrzési támogató funkciót betöltő egység (a humán erőforrás-gazdálkodással, az ellenőrzések tervezésével, az alkalmazott módszertannal, a kockázatelemzéssel, és a jogi támogatással összefüggő feladatok);
- az ellenőrzési kiegészítő funkciókat betöltő egység (ezek az osztályok látják el az intézményi költségvetéssel és gazdálkodással, a vagyongazdálkodással, az üzemeltetéssel, és az IT-vel kapcsolatos feladatokat).

Egyszerűsített szervezeti funkció ábra



Az Állami Számvevőszék – stratégiájának megfelelően – a 2012-ben is minden tevékenysége és feladata megvalósítása során szem előtt tartotta a minőségközpontú működést, ennek megfelelően alakította, működtette, folyamatosan felülvizsgálta és továbbfejlesztette folyamatait és eljárásait.

A minőségbiztosítási feladatkört végbiztosítási jelleggel végző, önálló osztályszervezeti formában működő egység látta el szinte a teljes 2012. évben. Ezzel párhuzamosan kezdtük meg egy összetettebb és magasabb szintű minőségi követelményrendszert, illetve megközelítést célozva a minőségirányított működés kialakítását, az arra való áttérést. Ennek részeként került sor az alkalmazandó irányelvek megfogalmazására, a kapcsolódó kontrollpontok meghatározására.

Az ÁSZ az elmúlt évben áttekintette és hasznosította a nemzetközi téren szerzett minőségirányítási értékeket, tapasztalatokat, jó gyakorlatokat, ezáltal megkezdve a nyitott, mások tapasztalataira is építő, tanulni képes szervezeti működés megvalósítását. Az Állami Számvevőszék elnöke ennek keretében elfogadta „A minőségirányított működés számvevőszéki alapelvei” című dokumentumot, amelynek alapvetéseit az Állami Számvevőszék az INTOSAI által kiadott, a „Minőségirányítás a legfőbb ellenőrző intézmények számára (ISSAI 40)” irányelvet irányadónak tekintve dolgozta ki.

2012 decemberétől a minőségbiztosítás nem az ellenőrzési folyamat elkülönült része, a minőségirányítás a minőség iránti követelményként szervesen beépül az ÁSZ ellenőrzési munkájának minden elemébe, és a számvevőszéki jelentések elkészítésének folyamatába. Ennek megfelelően az ÁSZ valamennyi működési területén az alkalmazottak kötelessége, hogy saját feladat- és hatáskörükben érvényesítsék a minőségirányított működés alapelveit, továbbá a körültekintő tervezés, az azon alapuló végrehajtás, a végrehajtás kontrolljának, valamint a kontroll alapján szükséges korrekciók elvégzésének követelményét.

Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési folyamat minden elemére vonatkozóan egyértelműen meghatározta a felelősségi viszonyokat, így az elvégzett munka minőségszempontról felügyeletével és felülvizsgálatával kapcsolatos szabályokat. Az Állami Számvevőszék a jelentéseit nyilvánosságra hozatal előtt minden esetben szigorú minőségszempontról felülvizsgálatnak vetette alá.

Az ellenőrzési folyamatba a belső kontrollrendszer elemei is beépítésre kerültek. Az egyes ellenőrzések során felmerült kockázatok azonosítása, értékelése és kezelése a kockázatkezelési rendszer részeként valósult meg.

Az ÁSZ teljesítménye szellemi termékekben, jelentésekben, megvalósult ellenőrzésekben mérhető. Ehhez elengedhetetlen a minőségi humán erőforrás, a megfelelő szakmai tőke, amit képzett munkatársaink birtokolnak. Munkatársaink szakmai ismereteit a kor kihívásaival és feladatellátásunkkal összhangban folyamatosan fejlesztjük.

Noha az Állami Számvevőszék alkotmányos fejezet, és az ÁSZ-törvény értelmében feladatot csak az Országgyűlés (törvényben vagy országgyűlési határozatban rögzítve) adhat a szervezetnek, a közszolgálati tisztviselőket érintő továbbképzési rendszer egységes, KIM által történő irányítására, valamint a korábbi évek jó gyakorlatára tekintettel a szervezet minden évben elkészíti és megküldi az éves képzési tervét a KIM hatáskörrel rendelkező háttérintézményre részére. Az együttműködés kölcsönös előnyökkel jár: egyrészt a KIM számára segíti a továbbképzések tervezhetőségét, másrészt az ÁSZ munkatársai magas színvonalon átadott ismeretekhez juthatnak.

Ahogy minden szervezet esetében, az ÁSZ-nál is megfigyelhető egy bizonyos mértékű munkaerő-mozgás (2012-ben a belépők száma 78 fő, a kilépők száma 77 fő volt), valamint a munkatársak számára lehetőségként fennálló és működő karrierépítés. E tényezők okán folyamatosan bizonyos mennyiségű és minőségű emberi erőforrás szükséglet áll fenn, amit biztosítani szükséges.

Az ÁSZ a számára megfelelő munkatársak biztosításához folyamatosan fejleszti felvételi rendszerét, amely jelenleg pályázaton és háromfordulós kiválasztáson alapul. Az újonnan felvettek gyorsabb beilleszkedése, illetve a megfelelő munkaérték elérése céljából képzési csomag került összeállításra az új belépők részére.

A számvevő gyakornokokkal, számvevőkkel szemben támasztott alapvető elvárásaink az önállóság, a felelősségvállalás, az objektivitás, a pontosság, az alaposság és az íráskészség. Kompetencia rendszerünk támpontot nyújt a felvételi eljárásban is. A minden pozícióhoz definiált, munkaköri kompetenciák megmutatják, hogy az adott pozíció betöltéséhez az alapvető elvárásokon túl milyen szakmai ismeretek szükségesek.

Az ÁSZ társadalmi kötelezettségvállalása részeként gyakornoki rendszert vezetett be, amely friss diplomásokat támogat első munkahelyi gyakorlatuk megszerzésében. Ennek keretében 30 fiatal pályakezdő kapott munkalehetőséget 2011-ben, majd a rendszer 2012. évi felülvizsgálatát és értékelését követően az év során további 17 fős létszámbővítésre került sor. Az ÁSZ célzott képzésekkel, szakmai műhelymunkával bővíti a fiatal tehetségekben rejlő lehetőségek kiaknázását.

A gyakornoki rendszer célja, hogy hasznosuljon a fiatal szakemberek tudása, és kialakuljon a jó munkavégzési gyakorlat az ellenőrzési szakmát választók körében. Az egyetemi előadásos-

kon megszerzett elméleti tudás gyakorlatba való átültetése, valamint szakmai tapasztalat szerzése szintén elsődleges célja a programnak.

2012-ben jelentős megújuláson ment át a Számvevőszék korábbi szakkönyvtára. A fizikai külső megváltoztatása és a névmódosítás a korábbi könyvtári funkciók részleges megtartása mellett a tudásmenedzsment és e-könyvtári funkciók térnyerésével járt együtt. Az átalakulás részeként megkezdődött a könyvtári állomány felülvizsgálata, a több mint 30 ezer nyilvántartásba vett dokumentum leltározása. Ezzel párhuzamosan sor került az adatbázisok racionalizálására is.

Meggyőződésünk szerint a számvevőszéki munka átláthatósága nem csak a jelentések nyilvánosságának jogi deklarációját jelenti, hanem a számvevőszéki ellenőrzések megállapításaihoz való tényleges és egyszerű hozzáférést is. Ebből kiindulva 2012-ben sor került az 1996 előtt készült számvevőszéki jelentések digitalizálására, amivel lehetőség nyílik a régebbi jelentések ÁSZ honlapján történő megjelenítésére.

Az Oktatási és Információs Szolgáltató Központ kibővített funkcióival alkalmazkodik a modern kor elvárásaihoz. Lehetővé teszi, hogy a számvevői munka alapját képező tudást a legkorszerűbb eszközökkel és technikákkal lehessen összegyűjteni, illetve elérhetővé tenni. Az Oktatási és Információs Szolgáltató Központban az új munkaállomásokon túl kialakításra került egy modern oktató- és konferenciaterem is, ami helyet biztosít az ÁSZ belső képzési programjai lebonyolításához.

Az ÁSZ kidolgozta esélyegyenlőségi tervét a következő két évre. Az ÁSZ folyamatos figyelmet fordít a hatályos egyenlő bánásmóddal kapcsolatos rendelkezésekre és az esélyegyenlőségi szempontok megvalósítására, alkalmazottai között semmiféle – nemi, faji, etnikai, életkori, stb. – szempontból nem tesz különbséget.

Az egyenlő bánásmód és az esélyegyenlőség biztosítására az ÁSZ különféle célokat, programokat és intézkedéseket határozott meg a foglalkoztatás terén, a családi és munkahelyi kötelezettségekkel összefüggésben, a munkakörülmények és az egészség megtartása, fejlesztése, javítása, a képzés, oktatási programokhoz való egyenlő hozzáférés biztosítása érdekében, a jogviszony megszüntetéssel és nyugdíjazással kapcsolatban, valamint a fogyatékkal élő és csökkent munkaképességű munkatársak esélyegyenlőségének érdekében.

3.3. A szervezet átláthatósága

A közpénz-felhasználás átláthatóságának biztosításán túl a Számvevőszéknek – az INTOSAI ajánlásának megfelelően – saját működésének transzparenciájával is példát kell mutatnia. Ehhez teremt meg az alapot a 2011-ben elfogadott új számvevőszéki törvény. Ez a jogszabály azon túl, hogy megerősítette intézményünk jogosítványait, komoly előrelépést hozott a transzparencia területén is.

A törvény rögzíti, hogy az ÁSZ minden jelentése nyilvános, és kimondja, hogy az ellenőrzések módszertanát a független Számvevőszék határozza meg, de köteles azt mindenki számára megismerhetővé tenni. A teljes transzparencia szellemében amellet, hogy az összes számvevőszéki jelentés, ellenőrzési terv nyilvános és bárki számára hozzáférhető, a jelentések a 21. század elvárásainak maximálisan megfelelően digitálisan letölthetők és kereshetők a www.asz.hu honlapon.

Munkánk átláthatósága az antikorrupciós elköteleződés szempontjából is komoly hozadékot jelent. A korrupció elleni fellépés a Számvevőszék stratégiai célja, az ellenőrzési és egyéb munkafolyamataink transzparenssé tétele pedig mindenki számára látható módon csökkenti a korrupciós kockázatot. Ahol minden a nyilvánosság előtt zajlik, ott nincs tere a részrehajlásnak és a kivételezésnek, így saját munkánk integritásának is alapja az átlátható működés.

A transzparencia jegyében az ÁSZ kezdeményezésére az Országgyűlés új menüpontot, a képviselői tájékoztatás új platformját alakította ki a honlapján. Az országgyűlési képviselőket több fórumon és egyre szélesebb körben látjuk el információkkal, részükre rendszeresen háttéranyagokat, tájékoztatókat állítunk össze aktuális ügyekhez, illetve az Országgyűlés részére benyújtott, megtárgyalandó törvényjavaslatokhoz kapcsolódóan. Ezen összeállítások a közvélemény érdeklődésére is számot tarthatnak, ezért többségük az ÁSZ honlapján vagy Hírportálján szintén elérhetőek.

4. Az Állami Számvevőszék 2012. évi gazdálkodása

Az ÁSZ a költségvetésére vonatkozó javaslatát és a költségvetésének végrehajtásáról szóló beszámolóját maga állítja össze, és azt a Kormány változtatás nélkül terjeszti be a központi költségvetésről, illetve az annak végrehajtásáról szóló törvényjavaslat részeként az Országgyűlésnek. Az intézmény gazdálkodását az Országgyűlés elnöke által közbeszerzési eljárás útján kiválasztott és megbízott független könyvvizsgáló ellenőrzi.

A könyvvizsgáló jelentése szerint az ÁSZ költségvetési fejezet a költségvetési törvényben meghatározott keretek között, a költségvetési előirányzatok nagyságrendjét figyelembe véve gazdálkodott a jogszabályok és belső szabályzatok betartása mellett. Az ÁSZ költségvetési fejezet 2012. évi beszámolója a vagyoni, pénzügyi és jövedelmi helyzetéről megbízható valós képet adnak. Az Állami Számvevőszék költségvetési fejezetről készített független könyvvizsgálói jelentést jelen tájékoztató mellékletként mutatjuk be.

Az ÁSZ gazdálkodása során – az előző évek gyakorlatának megfelelően – a 2012. évben is kiemelt feladatot jelentett az erőforrások takarékos felhasználása, a meglévő kapacitások lehető leghatékonyabb igénybevétele. Magára nézve is kötelező érvényűnek tekintette a közpénzekkel való takarékos gazdálkodást. A szervezet felülvizsgálata, megújulása az azonnali megtakarításon túl hatékonyabb, a költségek kedvezőbb alakulását hosszútávon is biztosító működési feltételeket eredményezett.

Az Országgyűlés az ÁSZ 2012. évi feladatainak ellátására a költségvetési törvényben 7240,5 millió forintot hagyott jóvá, melynek fedezetét 7220,5 millió forint költségvetési támogatás és 20,0 millió forint saját bevétel biztosította.

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

| | adatok millió Ft-ban | | | |
|----------------------------------|----------------------|------------------------|----------------|----------------------------------|
| | Eredeti előirányzat | Módosított előirányzat | Teljesítés | Teljesítés %-a módosított ei-hoz |
| Személyi juttatások | 4 670,7 | 4 921,5 | 4 736,9 | 96,2 |
| Munkaadókat terhelő járulékok | 1 247,3 | 1 385,8 | 1 336,4 | 96,4 |
| Dologi és folyó kiadások | 951,0 | 941,4 | 855,6 | 90,8 |
| Egyéb működési célú kiadások | | 433,4 | 433,4 | 100,0 |
| Intézményi beruházás | 133,0 | 472,7 | 236,6 | 50,0 |
| Felújítás | 21,9 | 64,4 | 5,1 | 7,9 |
| Fejezeti tartalék | 216,6 | 216,6 | | |
| Egyéb felhalmozási célú kiadások | | 7,6 | 7,6 | 100,0 |
| Kölcsön nyújtás | | 7,6 | 7,6 | 100,0 |
| Kiadás összesen: | 7 240,5 | 8 451,0 | 7 619,2 | 90,2 |
| Működési bevétel | 18,0 | 18,0 | 6,0 | 33,3 |
| Felhalmozási bevétel | 2,0 | 2,0 | 5,3 | 265,0 |
| Támogatásértékű bevétel | | 113,3 | 113,3 | 100,0 |
| Kölcsön törlesztés | | 7,6 | 7,6 | 100,0 |
| Költségvetési támogatás | 7 220,5 | 7 447,4 | 7 447,4 | 100,0 |
| Előző évi maradvány | | 862,7 | 862,7 | 100,0 |
| Bevétel összesen: | 7 240,5 | 8 451,0 | 8 442,3 | 99,8 |

A 249/2000. (XII.24.) Korm. rendelet előírásainak megfelelően elkészített beszámolómban foglaltak alapján az ÁSZ fejezet 2012. évi költségvetési kiadásai 7619,2 millió forintot tesznek ki, melyet a finanszírozási kiadások (függő, átfutó kiadások) 50,2 millió forinttal csökkentenek, így mindösszesen a kiadás összege, – mely a könyvvizsgálói jelentésben szerepel – 7569,0 millió forint.

A költségvetési bevétel 8442,3 millió forintos összegét a finanszírozási bevételek (függő, átfutó bevételek) 58,0 millió forinttal csökkentik, ennek figyelembevételével a mindösszesen bevétel 8384,3 millió forint, mely összeg szerepel a könyvvizsgáló jelentésében.

Az eredeti előirányzatot az év közben végrehajtott módosítások 1210,5 millió forinttal növelték, melyből

- 862,7 millió forint a 2011. évi előirányzat-maradvány igénybevétele,
- 7,9 millió forint a 371/2011.(XII.31.) Korm. rendeletben meghatározottak alapján fizetett kompenzáció összege,
- 199,8 millió forint ÁSZ törvényből adódó számvevői illetményalap változásának a következménye,
- 19,2 millió forint a prémiumévek programmal kapcsolatos munkáltatói költségek visszatérítése,
- 113,3 millió forint a „Korrupciós kockázatok feltérképezése...” című projekt elszámolásával összefüggő módosítás összege,
- 7,6 millió forint a befolyt törlesztő részletek terhére folyósított lakáskölcsön.

A kiadások teljesítése 7619,2 millió forint volt, mely a módosított előirányzat 90,2%-a. A személyi juttatások és a munkaadókat terhelő járulékok együttes összege (6073,3 millió forint) a kiadások 79,7%-át tette ki, a dologi kiadások aránya 11,2%, a felhalmozási kiadásoké 3,4%, az egyéb működési célú kiadásoké 5,7% volt.

A rendelkezésre álló előirányzatok összességében biztosították az intézmény alapfeladatának zavartalan ellátásához szükséges működési, üzemeltetési feltételeket. A szervezeti és működési átalakításnak köszönhetően jelentősen javult az ÁSZ hatékonysága, mely lehetővé tette, hogy a feladatok és azok ütemezésének áttekintése után az ÁSZ – Magyarország érdekeinek figyelembevételével – saját hatáskörében lemondjon a 216,6 millió forint összegű fejezeti tartalék és az év során elnöki döntés alapján megtakarított 219,3 millió forint felhasználásáról, hozzájárulva a költségvetési egyensúly megtartásához.

Az Állami Számvevőszék 2012. évi szabad maradványa 15,0 millió forint. A 2012. évben mindösszesen 823,1 millió forint maradvány keletkezett, ebből 14,7 millió forint a számvevői illetményalap változására elszámolási kötelezettséggel biztosított támogatás maradványa, mely befizetési kötelezettségként a központi költségvetés központosított bevételeit képezi. Az ezt követően felhasználható előirányzat-maradvány 808,4 millió forint (a könyvvizsgáló által kimutatott adattal egyező) összegéből 357,5 millió forint – a feladatok, a teljesítések 2013. évre való átütemezésének, áthúzódásának következtében – kötelezettségvállalással terhelt maradvány, 435,9 millió forint pedig az ÁSZ által a költségvetési egyensúly megtartásához felajánlott összeg.

A 2011. évben megkezdett szervezeti és működési átalakítás következtében javultak a hatékony munkavégzés feltételei is. Budapesten folytatódott a bérelt irodaterület nagyságának csökkentése, az intézmény telephelyeinek centralizálása. A megyei ellenőrzési irodáknál pedig – a megkezdett költségcsökkentő intézkedések sorában – az eddigi bérleti jogviszonyok helyett a működéshez szükséges irodák vagyonezelésbe vagy ingyenes használatba adását szorgalmaztuk az épületek üzemeltetőinél.

Júliusban átadásra került az Oktatási és Információs Szolgáltatói Központ, mely megfelelő helyet biztosít az ÁSZ belső képzési programjainak, valamint a különböző szakmai rendezvények, sajtótájékoztatók lebonyolításához.

A második félévben meghozott döntés alapján került sor a Lónyay utcai irodaház négy emeletének egyterű irodákká történő alakítására, az Apáczai Csere János utcai székházban a Klub és az Oktatási és Információs Szolgáltatói Központ fűtés-hűtésrendszerének kiépítésére, valamint a IV. emeleti tárgyaló kialakítására vonatkozó közbeszerzési eljárások megindítására.

A gépjárműpark tervszerű megújítása érdekében 5 db gépjármű cseréje valósult meg.

Az informatika területén a fő hangsúly az elért műszaki színvonal fenntartására és a 2013-2015-ös években az IT stratégia keretében megvalósítandó fejlesztések előkészítésére, a követelmények meghatározására került.

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

Megkezdődött a 100 fő fölötti telephelyek informatikai hálózatának korszerűsítése és az ÁSZ telekommunikációs rendszerének IP alapú fejlesztése. Mindkét beruházás esetében az eszközök beszerzése 2012-ben megtörtént.

Az elmúlt évben 96 db asztali PC, valamint 185 db notebook beszerzésére került sor. Az eszközök cseréje tervszerű és folyamatos volt.

A számítástechnikai szolgáltatások távoli elérése 400 fő számára vált biztosítottá, mely a munkatársak részére lehetőséget teremt az adatbázisok, a levelezőrendszer, az elektronikus tananyag és vizsgáztató rendszer az ország egész területéről való eléréséhez. Mindez biztonságos környezetben, hatékony technikai és technológiai feltételek között valósul meg.

Az ÁSZ mint a legfőbb ellenőrző intézmény saját belső ellenőrzési rendszerének keretében, az ÁSZ elnökének közvetlen irányítása alá tartozó, szervezetenként független belső ellenőrzés működött. A funkcionális függetlenség a beszámolási időszak egészében biztosított volt, megsértésére nem került sor. A belső ellenőrök tevékenységüket önállóan szervezték, munkájuk során külső befolyástól mentesen, pártatlanul és tárgyilagosan jártak el, a megállapításokat, következtetéseket és javaslatokat tartalmazó ellenőrzési jelentést a jogszabályban előírt szerkezetben, és tartalommal állították össze.

A Belső ellenőrzés 2012. évi tevékenységéről az Éves Belső Ellenőrzési Jelentés címmel és a költségvetési szervek számára meghatározott tartalommal készült beszámolást az ÁSZ elnöke jóváhagyta. A központi költségvetésben fejezetet alkotó, de a Kormány irányítási és felügyeleti jogkörébe nem tartozó szervek vezetőjének feladata tájékoztatni az államháztartásért felelős minisztert a költségvetési szerv belső ellenőrzésének egyes kérdéseiről. Az ÁSZ éves beszámolója feloleli az előírt témaköröket, így a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet 54. § alapján e tárgykörben az Állami Számvevőszékre további beszámolási feladat nem hárul.

A belső ellenőrzések általi független értékelés az ÁSZ belső szabályozottságának megfelelőségében és a gazdálkodási tevékenységének eredményes működésében, minősége fenntartásában nyújtott támogatást, a munkatervi feladatok tárgykörében történt megerősítéssel és jobbitó javaslatok, ajánlások megtételével. Az ajánlások és javaslatok az ÁSZ elnöke által jóváhagyott intézkedési tervekben ütemezett intézkedések végrehajtásával hasznosultak.

A belső ellenőrzési feladatok az ÁSZ elnöke által jóváhagyott, kockázatelemzésen alapuló éves ellenőrzési terv alapján kerültek végrehajtásra, a rendelkezésre álló belső ellenőri kapacitás tervszerű felhasználásával. Külső szakértő bevonására, külső erőforrásból biztosított kapacitás-kiegészítésre nem került sor.

Az éves munkaterv célkitűzései teljesültek, egy belső ellenőrzés realizálása áthúzódott a beszámolási időszakot követő évre. A belső ellenőrzések mellett a tervezetthez képest hangsúlyosabb volt a tanácsadási tevékenység szerepe, melynek keretében nagyrészt az ÁSZ gazdálkodási tárgyú szabályzattervezeteinek véleményezése történt meg.

A belső ellenőrök feladatköri függetlensége teljes mértékben érvényesült, összeférhetlenségi eset nem fordult elő. A belső ellenőrök megfelelő felkészültségének biztosításához és szinten tartásához a szükséges továbbképzéseken való részvétel biztosított volt, és 2012-ben eleget tettek a regisztráció fenntartásához előírt kötelező továbbképzésnek.

A tárgyév során kialakításra, átdolgozásra kerültek a belső ellenőrzési tevékenység minőségi működésének feltételeit biztosító keret- és részletszabályzók (Ügyrend, Stratégiai Belső Ellenőrzési Terv, Kockázatkezelési dokumentáció, Belső Ellenőrzési Kézikönyv), valamint átalakításra került a dokumentumkezelési és nyilvántartási rendszer.

Melléklet

ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK KÖLTSÉGVETÉSI FEJEZET

Független könyvvizsgálói jelentés

Az Országgyűlés elnökének az Állami Számvevőszék költségvetési fejezet 2012. évi pénzügyi beszámolójáról

Az éves beszámolóról készült jelentés

Elvégeztük az Állami Számvevőszék (1052. Budapest Apáczai Csere János u. 10. PIR-törzsszám: 324766) mellékelt 2012. évi éves beszámolójának a könyvvizsgálatát, amely a tartalomjegyzék szerinti űrlapokból és kiegészítő mellékletből áll. A 2012. december 31-i fordulónapra elkészített könyvviteli mérleg szerint az eszközök és források egyező végösszege 3.859.360 E Ft. A tárgyévi bevétel 7.806.688 E Ft, a tárgyévi kiadás 7.207.981 E Ft, az előirányzat-maradvány 591.799 E Ft, ebből kötelezettségvállalással terhelt előirányzat-maradvány 357.508 E Ft, szabad előirányzat-maradvány 234.291 E Ft,

valamint az Állami Számvevőszék Fejezeti Kezelésű Előirányzata (1052. Budapest Apáczai Csere János u. 10. PIR-törzsszám: 324777) mellékelt 2012. évi éves beszámolójának a könyvvizsgálatát, amely a tartalomjegyzék szerinti űrlapokból és kiegészítő mellékletből áll. A 2012. december 31-i fordulónapra elkészített könyvviteli mérleg szerint az eszközök és források egyező végösszege 216.600 E Ft. A tárgyévi bevétel 577.600 E Ft, a tárgyévi kiadás 361.000 E Ft, az előirányzat-maradvány 216.600 E Ft, ebből kötelezettségvállalással terhelt előirányzat-maradvány 0 E Ft, szabad előirányzat-maradvány 216.600 E Ft Ft.

A vezetés felelőssége az éves beszámolóért

A vezetés felelős az éves beszámolóban a számviteli törvényben foglaltakkal összhangban történő elkészítéséért és valós bemutatásáért, valamint az olyan belső kontrollokért, amelyeket a vezetés szükségesnek tart ahhoz, hogy lehetővé váljon az akár csalásból, akár hibából eredő lényeges hibás állításoktól mentes éves beszámoló elkészítése.

A könyvvizsgáló felelőssége

Az a mi felelősségünk az éves beszámoló véleményezése könyvvizsgálatunk alapján. Könyvvizsgálatunkat a magyar Nemzeti Könyvvizsgálói Standardokkal összhangban hajtottuk végre. Ezek a standardok megkövetelik, hogy megfeleljünk bizonyos etikai követelményeknek, valamint hogy a könyvvizsgálatot úgy tervezzük meg és hajtsuk végre, hogy kellő bizonyosságot szerezzünk arról, hogy az éves beszámoló mentes-e a lényeges hibás állításoktól.

A könyvvizsgálat magában foglalja olyan eljárások végrehajtását, amelyek célja könyvvizsgálói bizonyítékot szerezni az éves beszámolóban szereplő összegekről és közzétételekről. A kiválasztott eljárások, beleértve az éves beszámoló akár csalásból, akár hibából eredő, lényeges hibás állításai kockázatának felmérését is, a könyvvizsgáló megítélésétől függenek. A kockázatok ilyen felmérésekor a könyvvizsgáló az éves

ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK KÖLTSÉGVETÉSI FEJEZET

beszámoló gazdálkodó egység általi elkészítése és valós bemutatása szempontjából releváns belső kontrollt azért mérlegeli, hogy olyan könyvvizsgálati eljárásokat tervezzen meg, amelyek az adott körülmények között megfelelőek, de nem azért, hogy a vállalkozás belső kontrolljának hatékonyságára vonatkozóan véleményt mondjon. A könyvvizsgálat magában foglalja továbbá az alkalmazott számviteli politikák megfelelőségének és a vezetés által készített számviteli becslések ésszerűségének, valamint az éves beszámoló átfogó prezentálásának értékelését is.

Meggyőződésünk, hogy a megszerzett könyvvizsgálati bizonyíték elegendő és megfelelő alapot nyújt könyvvizsgálói véleményünk megadásához.

Vélemény

Véleményünk szerint az éves beszámoló megbízható és valós képet ad a gazdálkodó Állami Számvevőszék költségvetési fejezeten belül az Állami Számvevőszék és az Állami Számvevőszék Fejezeti Kezelésű Előirányzata 2012. december 31-én fennálló vagyoni, pénzügyi helyzetéről valamint ezen időponttal végződő év gazdálkodásának eredményéről a számviteli törvényben foglaltakkal összhangban.

Budapest, 2013. március 25.

ELSŐ MAGYAR AUDIT HOLDING
KÖNYVVIZSGÁLÓ ÉS ADÓTANÁCSADÓ KFT



dr. Bernula Pál
ügyvezető

Első Magyar Audit Holding Kft
2143. Kistarcsa Deák Ferenc u. 8.
Nyilvántartásba-vételi szám: 002184



Feicht Ferencné
kamarai tag könyvvizsgáló
Kamarai tagsági szám: 001161



dr. Bernula Pál
kamarai tag könyvvizsgáló
kamarai tagsági szám: 001119