

**Az Állami Számvevőszék szervezeti átalakulásának összehasonlító
elemzése**

Készítette: Fehér Bettina

2014. október 13.

Tartalom

1	Bevezetés	4
2	Az ellenőrzésről általában	6
2.1	Az ellenőrzés célja, fogalma és általános jellemzői	6
2.1.1	Az ellenőrzés általános jellemzői.....	6
2.1.2	Alapfogalmak, az ellenőrzés céljai	7
2.1.3	Az ellenőrzés intézményeinek kialakulása	8
2.1.4	Az állami ellenőrzés általános jellemzői.....	8
2.1.5	Igazgatás, szervezés, vezetés, irányítás, felügyelet.....	10
3	Az ellenőrzések fajtái, általános típusai, és csoportosítása	12
3.1	Az ellenőrzés tipizálása és csoportosítása	12
3.2	Pénzügyi ellenőrzés.....	13
3.2.1	A pénzügyi ellenőrzés meghatározása	13
3.2.2	A pénzügyi ellenőrzés célja, működési kerete	14
3.2.3	A pénzügyi ellenőrzés legfelső szintje.....	15
4	Nemzetközi ellenőrzési rendszer	17
4.1	INTOSAI.....	17
4.1.1	Alapítása	17
4.1.2	A szervezet célja, küldetése	18
4.1.3	A szervezet főbb testületei és feladataik	18
4.2	EUROSAI.....	20
4.2.1	A szervezet főbb testületei és feladataik	21
4.3	ISSAI keretrendszer	21
4.3.1	A dokumentumok számozási rendszere	22

4.3.2	A keretrendszer tartalma	23
5	Államháztartási ellenőrzés rendszere	24
5.1	Pénzügyek ellenőrzése az Államháztartásban.....	24
5.1.1	Állami Számvevőszék.....	24
5.1.2	Kormányzati Ellenőrzési Hivatal.....	25
5.1.3	Európai Unió Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság	25
5.1.4	Magyar Államkincstár	26
6	Állami Számvevőszék szerkezeti átalakulása.....	27
6.1	Az Állami Számvevőszék története	27
6.2	Az újkori számvevőszék létrejötte	28
6.2.1	A számvevőszék felépítése	29
6.3	Az állami számvevőszék szerkezeti változása	30
6.3.1	A szerkezetileg átalakult ÁSZ felépítése	30
6.3.2	Az Állami Számvevőszék jogállása.....	33
6.3.3	Az ÁSZ feladata.....	33
6.3.4	Az ellenőrzés szabályai.....	34
6.3.5	Függetlenségének Biztosítékai	35
6.3.6	A szerkezetileg átalakult ÁSZ újításai	36
7	Következtetések.....	41
8	Összefoglalás	44

1 Bevezetés

Az állam célja, hogy a polgárai számára biztonságos megélhetést biztosító feltételeket tartson fenn és a közös célok érdekében szervezze őket. Ennek érdekében döntéseket hoz, szervezi tevékenységeit és ellenőrzi azok eredményességét, valamint szabályszerűségét. Az állam céljainak elérése érdekében szükséges a közpénzek ésszerű és szabályszerű felhasználása. A közpénzek kezelésének és felhasználásának, védelmének és hasznosításának érdekében a 1989. évi XXXVIII. törvény hatályba léptetésével az Országgyűlés létre hozta a legfőbb ellenőrzési szervezetet, az Állami Számvevőszéket.

2011. április 25-ével hatályba lépett Magyarország Alaptörvénye. Az új alkotmányos - illetve a hozzá szorosan kapcsolódó, változó jogi és gazdasági - környezet szükségessé tette az Állami Számvevőszék jogharmonizációját. Az első sarkalatos törvényként a 2011. évi LXVI. Állami Számvevőszékről szóló törvény lépett életbe. A jogi és szervezeti átalakulás tekintetében új stratégia kialakítása vált szükségessé. Az Állami Számvevőszék stratégiájában küldetéseként határozta meg, hogy „szilárd szakmai alapokon álló, értékteremtő ellenőrzéseivel előremozdítsa a közpénzügyek átláthatóságát, rendezettségét, és hozzájáruljon a jó kormányzáshoz”. (ÁSZ stratégia, 2012.)

Az ÁSZ stratégia alappilléreire építkezve, a megújulás során olyan számvevőszék létrehozását tűzte ki célul a szervezet, amely képes alkalmazkodni a megváltozott környezet kihívásaihoz, és képes alkalmazni a legújabb ellenőrzési módszereket, amik biztosítják a közpénzügyek átláthatóságát.

A törvény hatálybalépését követően az ÁSZ álláspontja szerint, megszűnt a következmények nélküli ellenőrzések időszaka. Ennek tükrében, a dolgozat célkitűzése, hogy megállapítsa, az Állami Számvevőszék szervezeti átalakulása milyen mértékben járult hozzá a közpénzügyek ellenőrzésének átláthatóságához, és mennyiben bánik célszerűen a rábízott közpénzzel.

Az újraértelmezett szervezet, a témaválasztástól kezdődően az ellenőrzés folyamatán keresztül, a végső hasznosulással, és a szükséges intézkedésekkel bezáróan teljes mértékben megújult. Ezzel párhuzamosan az intézmény támogató osztályai átalakításra kerültek, továbbá a lineáristól eltérően egy egymásra épülő mátrix szerkezetű szervezet kialakításával az erőforrás tervezés is alapjaiban változott meg.

A dolgozat által megfogalmazott cél elérésének érdekében, összehasonlító elemzés keretein belül, azt vizsgálja, hogy mindezen változások milyen mértékű hatékonyságot értek el a szervezet működésének racionalizálása során. Ezek feltárása érdekében összehasonlításra kerülnek az ÁSZ működését szabályozó régi és új törvények, valamint az elavult és aktualizált intézményi környezetet meghatározó belső szabályzatok, elnöki utasítások.

A végső következtetés azt helyezi középpontba, hogy a szervezeti megújulás milyen mértékben felel meg az ÁSZ stratégia célkitűzéseinek, és hogy valóban megszűnt-e a következmények nélküli ellenőrzések időszaka.

2 Az ellenőrzésről általában

2.1 Az ellenőrzés célja, fogalma és általános jellemzői

Az ellenőrzés működési területe alapvetően a társadalom, mely áll a népességből, az állami szervezetrendszerből és ezen kívül álló gazdasági, kulturális, termelési, érdekképviselői és egyéb célú formális és nem formális közösségekből.

Az integrációs társadalmak kialakulásával, mint például az Európai Unió létrejöttével megszűntek a hagyományos államhatárok, ezáltal megszületett egy új típusú együttműködés, mely által kibővült az ellenőrzés működési területe.

A technikai fejlődésnek köszönhetően az ellenőrzés szinte minden eleme átformálódott. Az ellenőrzést nem technikai lebonyolításával, hanem céljaival, valamint hatalmi, vezetési, irányítási rendszerekkel kialakuló kapcsolataiban igyekszik meghatározni. (Kovács, 2007.)

2.1.1 Az ellenőrzés általános jellemzői

Minden szervezetnek vannak meghatározott céljai, e célok megvalósítása érdekében határozza meg tevékenységét, illetve fontos, hogy a célok eléréséhez folyamatosan meggyőződjön eredményes működéséről.

Mivel a társadalomban szabályozott viszonyok között élünk, így az állam számára sem lehet közömbös, hogy a szervezet által folytatott tevékenység megfelel-e a szabályoknak, összhangban működik-e a meghatározott célokkal, és eleget tesz-e az eredményesség kritériumának. Minden ellenőrzés arra irányul, hogy e három kérdés közül legalább az egyikre választ adjon, ennek érdekében bonyolult és specializált rendszerek alakultak ki, melyek segítségével tényszerű és pontos válaszokat adhat. (Kresalek, Vörös, 2000.)

A megállapítások tekintetében fontos, hogy megalapozottak, megbízhatóak és következtetések legyenek, hiszen ezek határozzák meg a vizsgálatot végző szervezet, valamint az ellenőrző személy hitelességét.

Az ellenőri munka nagy figyelmet fordít a hitelességre, megbízhatóságra, valamint a minőségre, ezért folyamatban és utólagosan is ellenőrzi önmagát, illetve a folyamat jellegétől függően a különböző szervezetek egymás tevékenységét. (Kresalek, Vörös, 1999.)

2.1.2 Alapfogalmak, az ellenőrzés céljai

Az ellenőrzés valamely szervezet vagy személy tevékenységének megvizsgálása, figyelemmel követése és elbírálása, mely három lépésben történik: első lépésként a tények megállapítása, majd ezeknek a tényeknek a viszonyítása valamilyen mércéhez, vagy korábbi tényekhez, és végül az értékelés, a következtetések levonása, javaslatok megtétele.

Az ellenőrzés során felállított mérce lehet törvény, szabály, terv, cél, hatékonysági mutató, vagy ismétlődés.

Minden ellenőrzés alapvető célja szolgálni azt a tevékenységet, célrendszert, amelyikhez kapcsolódik. Ennek az alapvető célrendszernek működését szolgálják az audit technikai céljai, mint a prevenció, szankció és hibajavítás. (Bodonyi, Márkus, Malatinszky Lóvas, 2002.)

Az ellenőrzés meggyőző arról, hogy az adott szervezet céljainak megfelelően működik és beavatkozást kezdeményez, ha az ellenkezőjét tapasztalja vagy hibát talál. Pontosán megjelöli, hogy az érdekek érvényesítése érdekében milyen lépésekre van szükség.

Egy másik megfogalmazás szerint az ellenőrzés célját az ellenőrzést elrendelő közvetett vagy közvetlen rövid- és hosszú távú céljai, érdekei határozzák meg. Az ellenőrzés ezeket az érdekeket képviseli és érvényesítésüket szolgálja. Ezek a célok jellegükből adódóan többfélék is lehetnek, így az ellenőrzéseknek is két alapvető típusát különböztetjük meg: a közösségi érdekeket és a magánérdekeket képviselőt. Közösségi érdekű például az állam gazdasági funkcióinak ellenőrzése, magán jellegűek pedig a magántulajdonú gazdasági társaságok tulajdonosi érdekeit képviselő kontrollok. (Nyikos, 2002.)

2.1.3 Az ellenőrzés intézményeinek kialakulása

Az ellenőrzés legegyszerűbb formája az emberi tevékenységekhez köthető, egyszerűen tudni szeretnénk, hogy munkánk milyen eredményt hozott. Az ember önmagát, környezetét és háztartását is ellenőrzi. Néhány egyszerű példa is arról győz meg bennünket, hogy mindennapi tevékenységünkhöz köthető az ellenőrzés, például minden nap megbizonyosodunk arról, hogy az időjárásnak megfelelően öltöztünk-e fel, vagy arról, hogyan szerepel gyermekünk az iskolában, de a házastársak egymást ellenőrző magatartása is ezt bizonyítja. Így természetes, hogy a társadalomban működő termelő és egyéb vállalkozások, valamint intézmények sem működnek ellenőrzés nélkül. (Kresalek, Merétey-Vida, 2006.)

Az ellenőrzés különböző formái az emberiséggel egyidősek. Az emberek közösségekben élnek, céljaik elérése pedig érdekében együttműködnek. Ez az együttműködés eleinte csak a létfenntartásra korlátozódott, később pedig kiterjedt a közösségi tevékenységek megszervezésére is. Az ellenőrzés működésének területe tehát maga a társadalom.

Már az írásbeliség korai nyomai is arra utalnak, hogy az ellenőrzés különböző megnyilvánulási formái, elemei jelen voltak a társadalmunkban (például a Biblia). (Bihari, Nagy, 1999.)

A társadalmi munkamegosztás fejlődésével minden emberi tevékenységhez kontrolláló funkciók rendelődtek hozzá. Évezredekken át alakult és fejlődött a gazdasági érdekek vezérelte ellenőrzés, de csak az utóbbi kétszáz évben alakult szigorúan szervezett rendszerré. Kialakult az adott vállalkozások érdekeit képviselő belső ellenőrzés, valamint az államhatalmi jövedelemszerzési és katonai érdekeknek köszönhetően szervezési-ellátási funkciókhoz kapcsolódó külső ellenőrzés is. (Kovács, 2007.)

2.1.4 Az állami ellenőrzés általános jellemzői

Az állam, mint szervezetrendszer azt a célt szolgálja, hogy a polgárai számára biztonságos megélhetést biztosító feltételeket tartson fenn és a közös célok érdekében szervezze őket. Ennek érdekében döntéseket hoz, szervezi tevékenységeit és ellenőrzi azok eredményességét, valamint szabályszerűségét. Ellenőrzi továbbá az államhoz nem tartozó

szervezetek működését, tevékenységét. Az államszervezet fejlődésével kialakultak speciális ellenőrző szervezetek. Ezek működésének szabályszerűségét, a szabályok betartásának ellenőrzését más állami szervek végzik. Az állam pénzügyi ellenőrzési funkciói kapcsolódnak az állam gazdasági szerepéhez, tulajdonosi, szabályozó és szervezői funkcióikhoz. (Vígvári, 2005)

A Római Birodalom időszakában a hatalomgyakorlás kialakította a maga döntési-irányítási jellegének megfelelően a pénzügyi ellenőrzést végző területeit. Ekkor jelenik meg az antik demokrácia következtében a végrehajtó szervezetek politikai és pénzügyi kontrollja. Ebből a korból származik a ma is használatos audit, auditor szó is, melyet ma az ellenőrzés egy szinonimájaként használunk, akkori jelentése azonban bírót, bírósági ülnököt jelentett.

A közpénzügyek ellenőrzése – beleértve ebbe a társadalmi közösségek által megteremtett forrásokat, a vagyon megszerzését és felhasználását – évezredekken keresztül közvetlenül vagy közvetve a bíróságok, illetve az igazságszolgáltatás működéséhez kötődött. Magyarországon erre példa a vármegyék ügyészeinek ellenőri tevékenysége. Ez a kapcsolat megvalósulhat két okból kifolyólag: egyrészt, mivel az ellenőrzést végző szerv megállapításai és következtetései alapján maga hoz normatív döntéseket, határozatokat; másrészt mert az ellenőrzés relatív önállósággal és függetlenséggel bír a hatalmi, vezetési mechanizmusokon belül. (Kovács, 2007.)

Hasonló ellenőrzési típus, mely a kamarai rendszerbe tagozódik be, és egyszerre lát el ellenőrzési és pénzügyi végrehajtási feladatokat. Ez a modell a XVIII. század felvilágosodott hatalomgyakorlására volt jellemző. Ekkor az ellenőrzés már a kettős könyvvitelre, valamint a számvitelre épült, ma is ez az úgynevezett pénzügyi ellenőrzés összehasonlító alapja.

A számvetőszéki típusú ellenőrzés garantálja az ellenőrzése függetlenségét, mely a hatalmi ágak szétválasztásával biztosítható. Szintén a felvilágosodás időszaka említhető meg, mikor elválasztották egymástól a törvényhozó, végrehajtó és bírói hatalmat. (Kresalek, Vörös, 2000.)

Az állami ellenőrzés felépülésének meghatározásakor az állami szerepekből kell kiindulni. Az állam működhet gazdálkodóként, szabályozóként, hatóságként, és egyfajta örként, mely az általa hozott normák betartatásáért felelős. Ennek megfelelően három

különböző ellenőrzést említhetünk meg: államháztartási, törvényességi felügyeleti és hatósági ellenőrzést, melyeknek működtetése a hatalmi ágak közt oszlik meg. Elméletileg az ellenőrzésre feljogosult feladat- és hatásköre összhangban van egymással, de ez nem jelenti azt, hogy mindenkor szorosan egybeesik.

Az ellenőrzést végző személyek és szervezetek függetlenségének mértéke eltérő. más mértékű a vizsgálati módszerek, más a vizsgált területek és más a témák, tapasztalatok hasznosításakor. Függetlenségük egyik alappillére a saját elhatározású téma, illetve vizsgálati helyszín kiválasztása. (Kresalek, Vörös, 1999.)

2.1.5 Igazgatás, szervezés, vezetés, irányítás, felügyelet

Az ellenőrzést, mint funkciót indokolja a szervezetek számára az irányítás és a vezetés által kijelölt célok megvalósításának, a feladatok végrehajtásának számonkérése.

Az igazgatás biztosítja a feladatok végrehajtásához szükséges személyi és tárgyi feltételeket, biztosítja továbbá a munka összhangját. Az igazgatás folyamata a következőkből tevődik össze: célok meghatározása, adatok és információk gyűjtése, valamint feldolgozása, tervezés, döntések meghatározása, végrehajtás, koordinálás és végül ellenőrzés. (Vörös, 2002.)

Szervezés az igazgatáson belüli tevékenység, mely lehetővé teszi, hogy a döntés végrehajtása egy egységes rendszer, folyamat legyen.

A vezetés szintén az igazgatáson belüli tevékenység, azonban el is különül attól, hiszen fő feladata, hogy az egész szervezet irányítására, illetve az egész szervezetre hatást gyakoroljon. Fontos megemlíteni, hogy vezetői ellenőrzés nélkül nincs eredményes vezetés.

Az irányítás vagy monitoring olyan tevékenység, mely során a szervezetek, vagy szervezetek között olyan alá- és fölérendeltségi viszonyok alakulnak ki, melyben az irányító az irányítottira meghatározó hatást gyakorol. Ez az irányítás lehet működési, és lehet szakmai tartalmú. Irányítás eszköze lehet jogszabály, vagy határozat, konkrét ügyben döntés, vagy utasítás, illetve a végrehajtások felülvizsgálata és ellenőrzése.

A szervezet irányítási feladatai lehetnek a szervezet létrehozásához, átalakulásához kapcsolódó tevékenységek, illetve a szervezet megszüntetése. Feladata lehet a

humánpolitikai feladatok ellátása, a szervezeti struktúra ki-, illetve átalakítása, megváltoztatása. Ide tartozhat a működés rendjének meghatározása, szervezetfejlesztés és a belső vezetés szerkezetének kialakítása. (Kresalek, Vörös, 2000)

A szakmai irányítás szervezetenként eltérő lehet, mivel összefügg az adott szervezet rendeltetésével és funkciójával.

Az irányításnak vannak jogi és nem jogi eszközei, azonban jogi eszközöket csak az állami irányítás alkalmazhat.

A felügyelet mindig jog által megszabott elemeket tartalmazó tevékenység. Abban különbözik az irányítástól, hogy míg az alá- és fölérendeltségi viszonyokat feltételez, a felügyelet lehet hierarchikus és hierarchián kívüli kapcsolatú. További eltérő tulajdonsága, hogy az irányításnak van döntési joga és utasításokat adhat.

A felügyelet lehet törvényességi és célszerűségi jellegű. Tárgya szerint pénzügyi, szakmai és egyéb speciális felügyelet. Megvalósulhat közigazgatási és igazságszolgáltatási, valamint alkotmányjogi jogviszony keretében. (Kresalek, Vörös, 1999.)

3 Az ellenőrzések fajtái, általános típusai, és csoportosítása

Az ellenőrzés számos szempont alapján csoportosítható. Ilyen szempont lehet például a mérce, ami alapján az összehasonlítás történik, valamint az, hogy ki határozza meg a mércét. Osztályozhatunk aszerint is, hogy mit mivel hasonlítunk össze, de egy újabb csoportosítás alapjául szolgálhat, ha azt vizsgáljuk, hogy az ellenőrzést végző személy a szervezeten kívül vagy belül helyezkedik el, vagy azt, hogy mikor kerül sor az ellenőrzésre. Az ellenőrzés fontos területe a pénzügyi ellenőrzés, mely maga is különböző és eltérő típusokból áll. (Kovács, 2007.)

3.1 Az ellenőrzés tipizálása és csoportosítása

Az ellenőrzések tipizálása számos szempont alapján lehetséges, történhet szabályosság, törvényesség, célszerűség szerint, vagy aszerint, hogy előzetes, utólagos vagy folyamatba épített az ellenőrzés. Megkülönböztethető aszerint, hogy hatósági, felügyeleti, informatikai vagy felügyelőbizottsági ellenőrzés.

Az ellenőrzés ideje szerint lehet előzetes (ex-ante), utólagos (ex-post) és folyamatba épített ellenőrzés is. Illetve léteznek olyan ellenőrzési típusok, melyek mindhárom csoportba beletartoznak, tehát az egész folyamatot végigkísérik, ez főleg a hatósági ellenőrzésekre jellemző. (Vörös, 2002.)

Csoportosíthatjuk az ellenőrzéseket céljaik alapján, melyek szerint lehet külső, független és belső, kontroll jellegű ellenőrzés. Külső, független ellenőrzés, mely a szervezeten kívüli és a szervezet működésére vonatkozó vizsgálat lehet például az üzembe helyezési vagy a beruházási ellenőrzés, de ide tartozik a számvevőszéki ellenőrzés és a könyvvizsgálat is. Belső, szervezeten belüli kontrollrendszer például a kormányzati ellenőrzés, a felügyelőbizottsági ellenőrzés vagy egy szervezet monitoring tevékenysége. Azt, hogy melyik ellenőrzésről van szó, az dönti el, hogy az ellenőrzött szervezet az ellenőrző szervezettől milyen mértékben és módon független. a közpénzfelhasználás külső és belső állami ellenőrzésének határa a törvényhozó hatalom és a végrehajtó hatalom között helyezkedik el. (Kresalek, Merétey-Vida, 2006.)

Egy szervezet működése során, tartalom alapján megkülönböztetünk gazdasági illetve szakmai ellenőrzést.

Elrendelő alapján különbséget tehetünk belső és külső ellenőrzés között. A külső ellenőrzést általában olyan külső szervezet rendeli el, mint például az önkormányzat vagy a Nemzeti Adó- és Vámhivatal. Belső ellenőrzést belső szerv rendelhet el, mint például a vezetőség, belső ellenőr vagy könyvvizsgáló. (Nyikos, 2002.)

Terjedelme szerint beszélhetünk átfogó, téma vagy céllellenőrzésről, mely konkrét bejelentés alapján történik.

Időpontja alapján lehet előzetes, például a beruházások előkészítésére használatos ellenőrzés, lehet egyidejű vagy folyamatos ellenőrzés, mely a gyártás vagy termelés közben történik, illetve lehet utólagos ellenőrzés.

Az ellenőrzések gyakorisága szerint megkülönböztethetünk egyszeri, időszakos és folyamatos ellenőrzést. Ezeken belül részletességük szerint az ellenőrzés lehet tétéles, ilyen a rovincsolás, lehet próbaszerű, illetve mintavételen alapuló. (Vígvári, 2005.)

Lehetőséget ad további csoportosításra, hogy az ellenőrzést végző személy az állami intézményrendszernek munkatársa vagy sem. Így például a független könyvvizsgálatot végző magánszemélyek, vállalatok, igazságügyi szakértők vagy eredetiségvizsgát végző magánvállalkozások is fontos elemét képezik az ellenőrzés rendszerének.

Osztályozni lehet az ellenőrzést az alapján is, hogy az ellenőrzést végző rendelkezik-e hatósági jogosítványokkal, felhatalmazással, normatív döntési lehetőségekkel. Amennyiben rendelkezik, akkor normatív intézkedéseket hozhat, amennyiben nem, úgy kizárólag az állami intézményrendszer fórumain keresztül teheti meg az intézkedéseit. (Vörös, 2002.)

3.2 Pénzügyi ellenőrzés

3.2.1 A pénzügyi ellenőrzés meghatározása

A pénzügyi ellenőrzést két megközelítés alapján lehet meghatározni. Az első megközelítés technikai eljárás alapú, mely törvényességet és szabályosságot, illetve a feladat, tevékenység vagy szolgáltatás gazdaságosságát, eredményességét vizsgálja. A

másik eljárás tartalmi alapú, tehát a társadalmi és gazdasági működést, a pénzügyi-biztonsági célok tekintetében ellenőrzi.

A Legfőbb Ellenőrzési Intézmények Nemzetközi Szervezete (INTOSAI) 1977-es alapnyilatkozatában foglaltak szerint az ellenőrzés önmagában nem cél, hanem azt a célt szolgálja, hogy meg lehessen állapítani a céloktól, szabályoktól, törvényektől, illetve a hatékonysági, célszerűségi és eredményességi szempontoktól való eltéréseket. Mindeközben lehetőséget biztosít arra, hogy ezen szempontok alapjául is szolgálhassanak. Így beszélhetünk törvényességi, átfogó, rendszer és teljesítmény ellenőrzésről is. (Jávori, Madár, Sági, Schepp, Sóvágó, Szabó, Szebellési, Zeller, 2006)

Fontos hogy, az ellenőrzéseket a megfelelő időben végezzék el, ezáltal kiküszöbölhetőek az esetleges felmerülő problémák, meg lehet tenni a szükséges intézkedéseket, megállapítható a felelősség és előre láthatóvá válnak a jövőbeli szükséges lépések.

A pénzügyi ellenőrzésnek szigorú eljárási és tartalmi követelményei vannak, mint például a tárgyszerűség, a tényszerűség vagy a feladat, hatáskör és felelősség kapcsolata. (Kovács, 2003.)

3.2.2 A pénzügyi ellenőrzés célja, működési kerete

A pénzügyi ellenőrzés alapvető célja a gazdaság biztonságának biztosítása és erősítése. Megbízható képet ad arról, hogy a pénzügyi folyamatok hogyan alakulnak a társadalomban, biztonságos-e azok működése, illetve kockázat vagy hiány esetén szükség van-e beavatkozásra.

A pénzügyi ellenőrzés során szerzett tapasztalatanyagok megteremtik annak a lehetőségét, hogy az ellenőrzés tevékenysége ne csak a múltból és a jelenről szóljon, hanem a jövőre is hosszabb távú előretekintést engedjen, ezáltal lehetővé tegye a különböző társadalmi modernizációs és reform programok kidolgozását. (Vígvári, 2002.)

A pénzügyi ellenőrzés minden esetben vezetési és igazgatási rendszerekhez köthető. Alapvető működési célja az átláthatóság, vagyis a transzparencia és az elszámoltathatóság működtetése a közpénzek tekintetében. A pénzügyi ellenőrzés rendszerének, illetve az

ellenőrzött szervezethez viszonyított helyzetének összhangban kell lennie az adott időszak közigazgatásával, valamint a közpénzzel és közvagyonnal való gazdálkodási rendszerrel.

Minden országban az állami pénzügyi ellenőrzés több elemből és alrendszerből áll, melyek egymásba épülő jól felépített szerkezetű és összehangolt rendszert alkotnak. Demokratikus államberendezés esetén megfelelő jogszabályokkal, illetve elfogadott nemzetközi normákkal együttműködő ellenőrző szervezetek és ellenőrzési munka biztosítja a rendszer hatékony működését. Ezek a rendszerek tükrözik az ország közigazgatási, államháztartási rendszerének történelmi és társadalmi hagyományait. A végrehajtó hatalomtól független külső, illetve a kormányzati belső pénzügyi ellenőrzés minden ország rendszerében megtalálható. (Kovács, 2007.)

Semmilyen esetben nem válhat az ellenőrzés politikai érdekeltségűvé, még akkor sem, ha pénzügyi területen érvényesül. Annak ellenére sem lehet a pénzügyi ellenőrzés funkciója, hogy újabban a számvevőszékek és a könyvvizsgálók tanácsadói akár konkrét ügyhöz kapcsolódóan előrejelző, kockázatjelző szerepet vállalhatnak és megállapításaikkal a parlamenti döntések alátámasztását készítik elő. A mostanság divatos úgynevezett szakértői vélemények és átvilágítások esetében nem teljesülnek a pénzügyi ellenőrzés tartalmi és eljárási kritériumai, ezért nincs közük a pénzügyi ellenőrzéshez, abban az esetben sem, ha ezek nyomán felelősségre vonó intézkedésre kerül sor. (Kovács, 2003.)

3.2.3 A pénzügyi ellenőrzés legfelső szintje

Az úgynevezett számvevőszéki típusú ellenőrzés más és jóval több, mint a pénzügyi ellenőrzés bármely funkciója, mely az irányítási rendszerben található meg. Működése azt fejezi ki, hogy a pénzügyek területén is érvényre jut a népszuverenitás és demokrácia elve. A végrehajtó hatalom, tehát a kormány pénzügyei is ellenőrzés alá kerülnek.

Ma az jellemző a számvevőszékekre, hogy az államháztartás működésére, az állami vagyon hasznosítására, illetve az állami vagyon működésére vonatkozó ellenőrzésekre teljes jogú felhatalmazással rendelkeznek. A legtöbb számvevőszék az államháztartáson kívül felhasznált pénzeszközök ellenőrzésére is jogosult. A számvevőszékek vizsgálják továbbá a zárszámadási törvényjavaslatot, illetve ma már a legtöbb országban nyilatkozatot adnak a megbízhatóságról. (Bodonyi, Márkus, Malatinszky, 2002.)

A közpénzügyek vitelének biztonsága érdekében újabban olyan új megoldásokat hoznak, melyek lényegében tanácsadásnak tekinthetők, különböző nemzetközi fejlesztési, modernizációs programokhoz kapcsolódnak, adórendszerbeli fejlesztések.

A pénzügyi ellenőrzés legfelső szintje követi az államszervezés fejlődésében és a nemzetközi kapcsolatokban bekövetkezett változásokat, melyek újabb- és újabb ellenőrzéseket teremtenek a számvevőszékek számára.

A pénzügyi ellenőrzés legfelső szintjén álló intézményeket általános hatáskörű ellenőrző szervezetként határozzák meg, melyek kizárólag a legfőbb törvényhozó hatalomnak, és a törvénynek vannak alárendelve. Ez egyben a politikai függetlenségüket is megalapozza. (Kovács, 2003.)

4 Nemzetközi ellenőrzési rendszer

4.1 INTOSAI

4.1.1 Alapítása

Az INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions) a Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Szervezete, melynek tagjai olyan országok számvevőszékei, akik tagjai az Egyesült Nemzetek Szervezetének, vagy valamely szakosított ENSZ szervezetnek.¹

A szervezet 1953-ban Havannában jött létre az első INTOSAI Kongresszuson, melyet Emilio Fernandez Camus, a Kubai Számvevőszék elnöke kezdeményezett, az eseményen részt vett 34 legfőbb ellenőrző intézmény, melyek száma ma meghaladja a 180-at.

Mint az állami ellenőrzés nemzetközileg elismert vezetője, nemzetközi irányelveket publikál az ellenőrzés különböző területeire vonatkozóan. Módszertani anyagokkal, továbbképzésekkel segíti elő a tagok közti információ-, valamint dokumentumcserét. Öt hivatalos nyelvet használ, az angolt, a németet, a franciát, a spanyolt illetve az arabot.

Az Állami Számvevőszék – korábban Központi Népi Ellenőrzési Bizottság - 1968 óta meghatározó tagja a szervezetnek. Ez idő alatt többször is volt a Kormányzótanács tagja 1990 és 1992 között, valamint 2001-2013-ig. A Kormányzótanács általában évente ülésezik, tagjai 18 ország számvevőszékének elnökei.

Az Állami Számvevőszék a XVIII. Kongresszus házigazdája lehetett 2004-ben, mely Budapesten került megrendezésre, ahol jóváhagyták a 2005-2010-ig tartó időszakra szóló Stratégiai Tervet.

¹ <http://www.asz.hu/szakmai-kapcsolatok/tobboldalunemzetkozi/intosai>

Az Állami Számvevőszék tagságával, valamint aktív részvételével hozzájárul a munkacsoportok, bizottságok tevékenységéhez.²

4.1.2 A szervezet célja, küldetése

Az INTOSAI célja, hogy a világ különböző pontjain megtalálható számvevőket, illetve legfőbb ellenőrző intézményeket összefogja, valamint elősegítse közöttük a folytonos tapasztalatcserét. A szervezet a tagok számára biztosít egy olyan fórumot, mely alkalmas a kérdések megvitatására, mely lehetőséget ad a tájékozódásra és segíti a tagokat abban, hogy lépést tarthassanak a könyvvizsgálat legújabb eredményeivel, az alkalmazandó szakmai sztenderdekkel és gyakorlatokkal.

A szervezet küldetése biztosítani a tagok számára a kölcsönös támogatást, elősegíteni az ötletek és tudás megosztását, valamint a tapasztalatok cseréjét. Jelenleg 190 teljes jogú, valamint 4 társult taggal rendelkezik. Teljes jogú tagnak számítanak a nemzeti, illetve a szupranacionális legfőbb ellenőrző szervek, társult tagok a nemzetközi, szakmai szervezetek.

Különbség a kettő között abban nyilvánul meg, hogy a társult tagok nem rendelkeznek szavazati joggal, azonban részt vehetnek az INTOSAI eseményeken.³

4.1.3 A szervezet főbb testületei és feladataik

Az INTOSAI alaptörvényében meghatározott fő szervei a Kongresszus, Kormányzótanács, Főtitkárság és Regionális Munkacsoportok.

A Kongresszus (INCOSAI- International Congress of SAI's) az INTOSAI legfőbb döntéshozó szerve, amelyen minden tagszervezet képviseltetheti magát. A társult tagok esetében a részvétel díjazás ellenében történik. Három évente ülésezik, melynek keretében a résztvevők megosztják a kormányzati elszámoltathatóságra vonatkozó tapasztalataikat, az esetlegesen felmerülő problémáikat és azokra vonatkozó javaslataikat, ezen idő alatt

² <http://www.asz.hu/modszertan/iranyelvek-a-belso-kontroll-standardokhoz-a-kozszeraban-intosai-gov-9100/issai-9100.pdf>

³ <http://www.asz.hu/szakmai-kapcsolatok/tobboldalal-nemzetkozi/intosai>

elvégzett feladatok értékelésre kerülnek, és meghatározzák a jövőbeli terveket. A kongresszusokon általában két különböző szakmai téma kerül feldolgozásra. A Kongresszus feladata a közpénzek felhasználása átláthatóságának fejlesztése, a számvevőszékek közti tapasztalatok cseréje, az aktuálisan felmerülő kérdések megválaszolása és megvitatása, valamint ajánlások elfogadása.

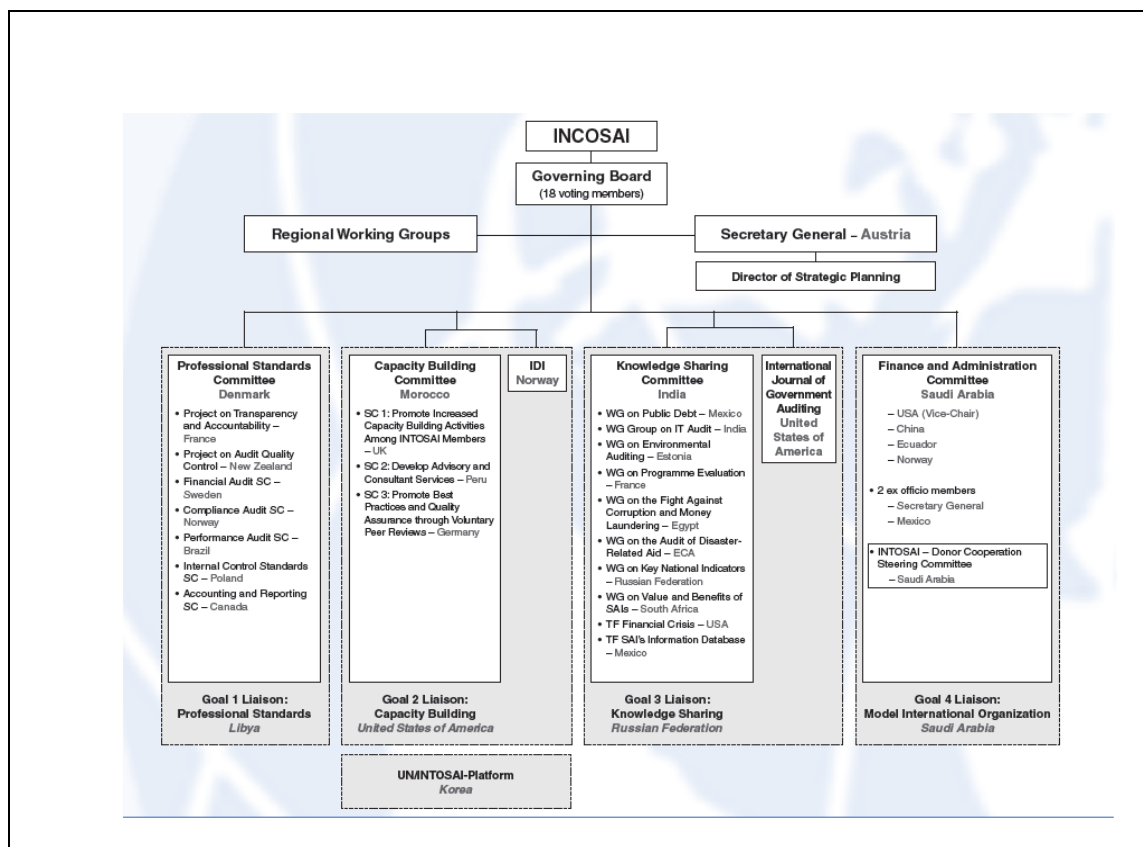
A Kongresszusok közti időszakban az INTOSAI másik döntéshozó szerve, a Kormányzótanács hozza meg a szükséges döntéseket. Évente tartja üléseit, feladata a folyamatosság fenntartása, valamint a működéshez szükséges intézkedések megszervezése, előszítése. A szerv 18 tagország számvevőszékének elnökéből áll.

A Főtitkárság látja el az adminisztratív teendőket, a költségvetés kezelését, valamint segíti a két döntéshozó szerv munkáját és az INTOSAI tagok közti kommunikációt, valamint tanulmányokat készít és szemináriumokat szervez. A Főtitkári pozíció állandó tisztség, melyet az Osztrák Számvevőszék Elnöke tölt be, székhelye pedig Bécsben található.

A Regionális Munkacsoportok támogatják a szervezet céljait regionális szintén, ezáltal biztosítják a tagoknak a területi sajátosságok figyelembevételére.

Az INTOSAI munkáját hét regionális munkacsoport segíti: OLACEFS, AFROSAI, ARABOSAI, ASOSAI, PASAI, CAROSAI és EUROSAI.⁴

⁴ <http://www.asz.hu/szakmai-kapcsolatok/tobboldalal-nemzetkozi/intosai>



1. ábra: Az INTOSAI szervezeti felépítése⁵

4.2 EUROSAI

1989-ben rendezett XIII. INTOSAI Kongresszus Berlini Nyilatkozata tartalmazza az EUROSAI létrehozásával kapcsolatos megállapodást, így 1990-ben létrejött 30 taggal - 29 tag állami számvevőszék és 1 tag Európai Számvevőszék – a tagok száma jelenleg 50.

1990 novemberében, Madridban került sor az alapító értekezletre, az I. EUROSAI Kongresszusra, ahol megválasztották az elnököt, a Kormányzótanácsot, alapszabályzatot, székhelyét és az állandó jelleggel működő Főtitkárságot.⁶

Célja, hogy elősegítse a tagok közötti szakmai együttműködést, információ- és dokumentumcserét, a közszféra ellenőrzésének tanulmányozását, egyetemi tanszékek felállítását a közpénzek ellenőrzésével kapcsolatban.

⁵ <http://www.intosai.org/uploads/intosaispenglishv9web.pdf>

⁶ <http://www.eurosai.org/en/about-us/about-eurosai/>

A lisszaboni VIII. EUROSAI Kongresszuson került kidolgozásra 2011-2017-es időszakra vonatkozó Stratégiai Terv, melyben meghatározták a szervezet küldetését, jövőképét és értékrendjét. A Stratégiai Terv négy célon alapul: kapacitásfejlesztés, szakmai standardok, tudásmegosztás, irányítás és kommunikáció.⁷

4.2.1 A szervezet főbb testületei és feladataik

Az EUROSAI alaptörvényében meghatározott három fő szerve a Kongresszus, Kormányzótanács és Főtitkárság.

A Kongresszus az EUROSAI legfőbb szerve, melyen a tagszervezetek képviseltetik magukat, vagyis a nemzetközi számvevőszékek. Háromévente ülésezik.

A Kormányzótanácsnak nyolc tagja van, ebből négy tag az előző két év Kongresszusát megrendező számvevőszék elnöke, a következő év elnöke és a Főtitkár. További négy tagot a Kongresszus választ hat évre, ketten közülük három évre újraválaszthatóak.

A Főtitkárság feladatát állandó jelleggel a Spanyol Számvevőszék látja el. (Tribunal de Cuentas)⁸

4.3 ISSAI keretrendszer

Az INTOSAI szakmai sztenderdjei, azaz az ISSAI- International Standards of Supreme Audit Institutions- magába foglalja mindazokat a Kongresszusok által elfogadott és jóváhagyott dokumentumokat, melyek a számvevőszéki szakmai sztenderdek iránymutatóiként szolgálnak. Tartalmazznak jogi, szervezeti és szakmai előfeltételekhez kapcsolódó ajánlásokat, iránymutatásokat az ellenőrzések lefolytatására vonatkozóan, valamint iránymutatásokat a feladatok elvégzéséhez.

Az INTOSAI tagjai és egyéb érdekelt felek számára világos és egységes áttekintést biztosító sztenderdekről és útmutatókról egységes – meglévő és új – INTOSAI dokumentumokat is magába foglaló keretrendszer megalkotása vált szükségessé. A 2005-2010. évi Stratégiai Terv 1. számú célkitűzése előírta a szervezet, a tagokra

⁷ <http://www.asz.hu/szakmai-kapcsolatok/tobboldalal-nemzetkozi/eurosai>

⁸ <http://hu.wikipedia.org/wiki/EUROSAI>

vonatkozó szakmai sztenderdek korszerűsített keretrendszerbe foglalását. A megvalósítást a Szakmai Standardok Bizottsága (Professional Standards Committee, PSC) végezte.

A Szakmai Standardok Bizottsága a keretrendszert 2005 novemberében, 2006 májusában, valamint 2006 szeptemberében megtartott ülésén dolgozta ki. A javaslat ezután 2006 novemberében került elfogadásra az INTOSAI Kormányzótanácsa által, melyet később minden tag számára megküldtek. A Szakmai Standardok Bizottságának Irányító Testülete 2007, áprilisi ülésén úgy döntött, hogy a tervezetet a megvitatott vélemények figyelembevételével XIX. INTOSAI Kongresszus (2007. november, Mexikó) elé terjeszti jóváhagyásra.⁹

4.3.1 A dokumentumok számozási rendszere

A keretrendszer az összes olyan dokumentumot tartalmazza, melyet valamely kongresszuson jóváhagytak. Összefoglaló neve a legfőbb ellenőrző intézmények nemzetközi sztenderdjei (ISSAI), tehát minden dokumentum, típusától függetlenül, a sztenderd elnevezést kapta, mint gyűjtőfogalom. A dokumentumok között a sztenderdekén kívül megtalálhatóak az INTOSAI jó kormányzás iránymutatásai (INTOSAI GOV), melyek a kormányzási irányítási tevékenység számára jól hasznosíthatók, mind a belső kontrollok, mind számvitel területén is.

A dokumentumok felsorolása egy négyszintű, hierarchikus számozási rendszert követ. Mely alapján minden dokumentum kap egy ISSAI számot, mely szám a dokumentum hierarchikus rendszerben elfoglalt helyét jelöli. A keretrendszer a következő szintekből áll:

1. szint: Alapvető elvek (Founding Principles)
2. szint: A legfőbb ellenőrző intézmények működésének előfeltételei (Prerequisites for Functioning of Supreme Audit Institutions)
3. szint: Ellenőrzési alapelvek (Fundamental Auditing Principles)
4. szint: Ellenőrzési útmutatók (Auditing Guidelines)¹⁰

⁹ <http://www.asz.hu/modszertan/az-intosai-szakmai-standardok-keretrendszer/sai-nki-standardok-keretrendszer-hun-vegl.pdf>

¹⁰ <http://www.asz.hu/modszertan/az-intosai-szakmai-standardok-keretrendszer/sai-nki-standardok-keretrendszer-hun-vegl.pdf>

4.3.2 A keretrendszer tartalma

Az ISSAI keretrendszer első szintje megfogalmazza az INTOSAI alapvető elveit, melyben a legfőbb dokumentum, a Limai Nyilatkozat (ISSAI 1) található meg. A Limai Nyilatkozat tartalmazza a független legfőbb ellenőrző intézményekkel kapcsolatos fontos megállapításokat.

A második szint az első szint alapvető elveit veszi figyelembe és jelöli ki a legfőbb ellenőrző intézmények megfelelő működésének, valamint szakmai tevékenységének előfeltételeit. Általános megállapításokat fogalmaz meg a számvevőszékek függetlenségéről, átláthatóságáról, elszámoltathatóságáról, valamint az ellenőrzés minőségéről, a minőségirányításról, és etikai alapelvekről. A dokumentumok az ISSAI 10-40-ig számokat viselik.

A harmadik szint az ellenőrzési munka alapkövetelményeit, valamint alapelveit fogalmazza meg és az első két szinten alapul. Ebben megjelennek a számvevőszéki ellenőrzési alapelvek, az ellenőrzés általános sztenderdjei, a számvevőszéki ellenőrzés elvégzésének, és a jelentéskészítésnek alapvető sztenderdjei. A dokumentumok számozása 100-400-ig történik.

A negyedik szint sztenderdjei már sokkal inkább gyakorlatorientáltabbak, az előző három szinthez viszonyítva. Olyan útmutatókat és iránymutatásokat fogalmaz meg, melyek a napi ellenőrzési feladatok végzése során hasznosíthatók. A negyedik szint sztenderdjei két külön kategóriába sorolhatóak: végrehajtási (1000-4999), valamint specifikus témájú útmutatók közé (5000-5999). A végrehajtási útmutatók további három nagy témára oszthatóak, melyek közül az első a pénzügyi ellenőrzés (1000-2999), második a teljesítményellenőrzés (3000-3999) és végül a megfeleléségi ellenőrzés (4000-4999).¹¹

¹¹ <http://www.asz.hu/modszertan/iranyelvek-a-belso-kontroll-standardokhoz-a-kozszferaban-intosai-gov-9100/issai-9100.pdf>

5 Államháztartási ellenőrzés rendszere

Az államháztartás ellenőrzési rendszerének elemeit az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény határozza meg, az egyes elemekre vonatkozó részletes szabályozást törvények, kormányrendeletek tartalmazzák, amelyeket – a gyakorlati megvalósítás elősegítése érdekében – módszertani útmutatók, kézikönyvek egészítenek ki.

A kontrollokkal kapcsolatos általános követelmények mindkét alrendszerre azonosak, az önkormányzati szféra bizonyos sajátosságait a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény, illetve a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Kormányzati rendelet előírásai tartalmazzák.

5.1 Pénzügyek ellenőrzése az Államháztartásban

Az Államháztartást érintő ellenőrzéseket két csoportra oszthatjuk makro és mikro szintű ellenőrzésekre. Makroszintű a költségvetés ellenőrzése, illetve az államháztartás szervezeteinek külső ellenőrzése.

Az államháztartás külső ellenőrzését az Állami Számvevőszék (ÁSZ) látja el. Az államháztartás kormányzati szintű ellenőrzését a kormányzati ellenőrzési szerv – a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (KEHI) -, az európai támogatásokat ellenőrző szerv - az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság (EUTAF) -, valamint a kincstár – Magyar Államkincstár (MÁK) – végzi. (Lóránt, 2007)

5.1.1 Állami Számvevőszék

Az Állami Számvevőszék az Országgyűlés legfőbb pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve. Önálló és független ellenőrzési intézmény, mely kizárólag az Országgyűlésnek és a törvénynek van alárendelve.

Legfőbb feladata, hogy megállapításaival és javaslataival támogassa a közpénzzel, illetve közvagyonnal való szabályos, hatékony, eredményes és célszerű gazdálkodást, ezáltal elősegítse a jó kormányzást, egy jól irányított állam kiépítését.

Az ÁSZ ellenőrzéseit három fő szempont: törvényességi, célszerűségi és szabályszerűségi szempontok alapján végzi, melyek kiterjednek a központi költségvetés végrehajtására, az államháztartás gazdálkodására, az államháztartásból származó források felhasználására, valamint a nemzeti vagyon kezelésére.¹²

5.1.2 Kormányzati Ellenőrzési Hivatal

A Kormányzati Ellenőrzési Hivatal ellenőrzései, melyek szabályszerűségi, illetve célszerűségi ellenőrzések, a kormánydöntések végrehajtását, a központi költségvetést, a központi költségvetés szerveit, illetve a központilag kezelt előirányzatok ellenőrzését foglalja magában. Továbbá ellenőrzi a fejezeti kezelésű előirányzatokat, az elkülönített állami pénzalapokat, és végzi a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak kormányzati ellenőrzését. Felel a gazdálkodó szervezetek, közttestületek, közalapítványok, és alapítványok ellenőrzéséért. Ellenőrzi a kistérségi, térségi, regionális, illetve megyei területfejlesztési tanácsok, társadalmi szervezetek számára ingyenesen juttatott vagyon felhasználását, mely a központi költségvetésből származik és meghatározott célra használható fel. Olyan további feladatokat lát el, mint a nemzetgazdasági szempontból kiemelt fontosságú gazdasági társaságok, valamint az állami kezességvállalás, illetve beváltás jogosságának ellenőrzése.¹³

5.1.3 Európai Uniós Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság

2010. július 1-én jött létre, mint a Nemzetgazdasági Minisztérium fejezetén belül önállóan működő költségvetési szerv. Feladata a Kormány által meghatározott uniós, illetve más nemzetközi támogatások auditja.

Szakmailag önállóan működő, független szerv. Önállóan tervezi tevékenységét, választja ki módszereit és hajtja végre a programjait. Befolyástól mentesen tesz megállapításokat, javaslatokat és von le következtetéseket, melyeket jelentésbe foglal, tartalmukért felelősséget vállal.

¹² <http://www.asz.hu/bemutakozas/magunkrol/bemutakozo-kiadvany.pdf>

¹³ <http://kehi.kormany.hu/bemutakozas>

5.1.4 Magyar Államkincstár

A Magyar Államkincstár önálló jogi személyiséggel nem rendelkező, országos hatáskörű, központi költségvetésű szerv, mely önállóan működik és gazdálkodik. Irányítása az államháztartásért felelős miniszter feladata, törvényességi és költségvetési aspektusban.

A Kincstár felelős az állami költségvetés pénzforgalmának lebonyolításáért és annak elszámolásaiért, feladata továbbá a költségvetési pozíció előrejelzése, valamint az államadósság, a likviditás menedzselése. Az állam által vállalt garanciákat és viszontgaranciákat nyilvántartja. Felel azért, hogy folyósítja a család- és szociális támogatásokat a központi költségvetésből és ellenőrizze az igénybevételek jogosságát.

Biztosítja a központi költségvetésből juttatható támogatásokat a helyi önkormányzatok, a többcélú kistérségi társulások és az egészségügyi intézmények számára. Ellenőrzi a támogatások felhasználást. Fogadja, valamint összesíti a beszámolókat. Feladata folyósítani az EU-s és hazai támogatásokat, felhasználásukat ellenőrizni, a jogosulatlan támogatásokat visszakövetelni.¹⁴

¹⁴ <http://eutaf.kormany.hu/bemutakozas-es-kuldetesnyilatkozat>

6 Állami Számvevőszék szerkezeti átalakulása

6.1 Az Állami Számvevőszék története

Európában már 250-300 éve megjelentek a mai számvevőszékek előzményei. Az első számvevőszékeket Németországban és Belgiumban alapították.

A XIX. században a francia forradalom hatására egyes államokban alkotmányos átalakulás következett be, szinte minden országban elismerték a parlament költségvetési jogát. Az ellenőrzés új korszaka kezdődött. Az országgyűlés azonban sem szervezeténél, sem felépítésénél fogva nem lehetett alkalmas a kormány feletti ellenőrzés teljes egészének elvégzésére. Ezt a fontos feladatot így sem az országgyűlés, sem annak valamely bizottsága nem tudta ellátni, mivel a tevékenység állandó, céltudatos valamint tervszerű munkát igényel. Mivel indokolt volt egy felelős állami szerv felállítása, így 1870. XVIII. törvénycikkely határozott annak megteremtéséről.

Az 1870. XVIII. törvény 1.§-a meghatározza, hogy az állami bevételek és kiadások, az államvagyon és az államadósságok kezeléséért az Állami Számvevőszék a felelős. A feladat ellátásának elengedhetetlen feltételeként tekintették, hogy a minél intenzívebb ellenőrzés érdekében az Állami Számvevőszék a Kormánytól szervezetileg független legyen. A 2.§-ban került rögzítésre, hogy a számszék a minisztériumtól független, illetve önálló hatáskörrel rendelkezik.

A 3.§ szerint az Állami Számvevőszék személyzete az elnök mellett főszámtanácsosból, szükséges számú számtanácsosból és segédszemélyzetből, valamint kiszolgáló személyzetből állt. Az elnök fizetése megegyezhetett a miniszteri fizetéssel.

A 4§-5.§ összeférhetlenségi eseteket sorol fel, miszerint a számvevőszék munkatársai nem lehettek a parlament alsó- és felsőházának tagjai, sem a miniszterrel, sem egymással rokoni kapcsolatban nem állhattak. Továbbá az intézmény tagjai olyan állást nem viselhettek, mely számadási vagy vagyoni felelősséggel járt. Kivételt képezett ez alól a törvényes gyámság. Olyan vállalkozásban sem vehettek részt, sem közvetve, sem közvetlen, melyek az államnak beszámolni kötelesek, vagy valamilyen szerződéses viszonyban álltak az állammal.

Magyarországon 1870-ben jött létre a mai Állami Számvevőszék történelmi elődje, a Gajzágó Salamon vezette első magyar önálló Állami Számvevőszék.

1914-ben neve Magyar Királyi Legfőbb Állami Számvevőszékre (LÁSZ) módosult, mely már a Kormánytól függetlenül, önállóan ellenőrizte a közpénzekkel való gazdálkodást.

1949-ben a második világháborút követő politikai fordulat során elrendelik a LÁSZ megszüntetését. A Kormány hatáskörébe került az állami ellenőrzés irányítása és központi szervezete.

1989. október 23-án a Magyar Köztársaság kikiáltásával együtt, Alkotmánymódosítással újra létre jött az Állami Számvevőszék. Öt nappal később, 1989. október 28-án elfogadják az 1989. évi XXXVIII. törvényt az Állami Számvevőszékről.

Több mint húsz év alatt számos törvény szélesítette az Állami Számvevőszék ellenőrzési jogosultságát, valamint tovább erősítette függetlenségét. (Révész T. M., 2012)

6.2 Az újkori számvevőszék létrejötte

Az Országgyűlés a jogállam szervezeti rendszerének kiépítése, az állam bevételeinek, kiadásainak, valamint az állami vagyon hasznosításának ellenőrzése érdekében az Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII. törvény hatályba léptetésével létrehozta az Állami Számvevőszéket. A 2011. évi az Állami Számvevőszékről szóló LXVI. törvény hatályba lépéséig a törvényben meghatározottak szerint az állam legfőbb ellenőrző szerveként az ÁSZ általános hatáskörrel végezte az államháztartás ellenőrzését.

Az Állami Számvevőszék a törvényi szabályozás alapján többek között ellenőrizte az államháztartás gazdálkodását, ennek keretében a központi költségvetési javaslat megalapozottságát, a bevételi előirányzatok teljesíthetőségét, a központi költségvetés végrehajtásáról készített zárszámadást. Ezek mellett ellenőrizte a központi költségvetés szerkezeti rendjébe tartozó fejezetek működését, a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak és az elkülönített állami pénzalapoknak a felhasználását, valamint a helyi önkormányzatok és a kisebbségi önkormányzatok gazdálkodását. Az ÁSZ ellenőrizte az állami adóhatóság és a helyi önkormányzatok adóztatási tevékenységét, valamint a vámhatóság tevékenységét. Az ellenőrzések kiterjedtek az állami költségvetésből

gazdálkodó szervezetekre, illetve az államháztartás alrendszereiből nyújtott támogatásokra, vagyonkezelésre és a vagyonnal való gazdálkodásra, a Magyar Nemzeti Bank, továbbá a pártok gazdálkodására.

Az ellenőrzések során figyelemmel kísérte az államháztartás számviteli rendjének betartását, az államháztartás belső pénzügyi ellenőrzési rendszerének működését, véleményezte a továbbfejlesztésükre vonatkozó javaslatokat, illetőleg javaslatokat tett.

Az ellenőrzések szabályait a törvény 16§ – 25. §- ig terjedő szakasza tartalmazta.

A 16. § (1) bekezdés szerint az ÁSZ az ellenőrzéseit célszerűségi, eredményességi és törvényességi szempontok szerint végezte. Ha törvény másként nem rendelkezett, a feladatkörébe tartozó ellenőrzések gyakoriságát az elnök határozta meg.

A 18. § szabályozta az elvégzett ellenőrzések tájékoztatási és nyilvánossági kötelezettségeit. Ezek mellett a 19. §- tól a 24. §- ig az ellenőrzést végző személy kötelezéseit szabályozta.

Az 1989. évi törvényben szabályozásra került a közreműködési kötelezettség, de annak mértéke nem, de a legjelentősebb hiányossága, hogy az ellenőrzések következményeit nem rögzítette. A 25. § (1) bekezdése alapján az ÁSZ ellenőrzési megállapításaira az ellenőrzött szervezet 8 munkanapon belül írásban észrevételeket tehetett, illetve intézkedéseket rendelhet el. A nem kielégítő intézkedések következtében az ÁSZ elnöke csak tájékoztatta az ellenőrzött szerv vezetőjét, vagy az esetet a zárszámadáshoz kapcsolódó éves jelentésben mutatta be.

6.2.1 A számvevőszék felépítése a 2011.évi szerkezeti változásig

Az 1989. évi XXXVIII. törvény hatályba lépésével létrejött Állami Számvevőszék szervezeti ábráját a dolgozat x. számú melléklete tartalmazza.

A 34/2004. elnöki utasítás alapján kiadott Szervezeti és Működési Szabályzatban meghatározott ábra szerint az Állami Számvevőszék vezetője az Elnök volt, illetve mellérendeltségi viszonyban állt vele további két Alelnök. Az Elnök irányítása alatt, alá-fölérendeltségi viszonyban a két Főigazgató, illetve a Főtitkár állt.

A Főtitkár felelt a Szervezetirányítási és Működtetési Igazgatóság, működéséért, melynek három főcsoportja: a Szervezetirányítási és Kapcsolattartási Főcsoport, az Elvi - Módszertani Főcsoport, valamint a Költségvetési, Informatikai és Vagyongazdálkodási Főcsoport. A főcsoportokat a Főtitkár közvetlen irányításával a Főcsoportfőnök vezette, aki egyben a Főtitkár helyettese volt. A főcsoportokon belül további ellenőrzési osztályok voltak megtalálhatóak.

A két Főigazgató szintén két Igazgatóságot irányított. Az egyik ilyen az Államháztartás Központi Szintjét Ellenőrző Igazgatóság, melynek négy főcsoportja: a Teljesítmény – Ellenőrzési Főcsoport, a Szabályszerűségi Ellenőrzési Főcsoport, az Átfogó Ellenőrzési Főcsoport, illetve a Koordinációs Főcsoport. A másik Főigazgató által irányított igazgatóság az Önkormányzati és Területi Ellenőrzési Igazgatóság, melynek főcsoportjai a következők: Szabályszerűségi Ellenőrzési Főcsoport, Szabályszerűségi és Teljesítményellenőrzési Főcsoport, Átfogó Ellenőrzési Főcsoport és Koordinációs és Területi Ellenőrzési Főcsoport.

6.3 Az állami számvevőszék szerkezeti változása

A 2011. év április 25-ével hatályba lépett Magyarország Alaptörvénye. Az új alkotmányos - illetve a hozzá szorosan kapcsolódó, változó jogi és gazdasági - környezet szükségessé tette az Állami Számvevőszék jogharmonizációját. Az első sarkalatos törvényként a 2011. évi LXVI. Állami Számvevőszékről szóló törvény lépett életbe.

Az 1989. évi XXXVIII. törvény elavultságát mutatja, hogy az új törvényben részletesebb kidolgozásra került az ÁSZ jogállása, feladatai, a személyi állomány felépítése, az ellenőrzés szabályai, és ezek mellett új alfejezetekkel egészült ki.

6.3.1 A szerkezetileg átalakult ÁSZ felépítése

Az Állami Számvevőszék szervezeti ábrája a x. számú mellékletben található meg.

Az Állami Számvevőszék Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2013. (XII. 31.) elnöki utasítás (továbbiakban: SZMSZ) alapján készült szervezeti ábra szerint az Állami Számvevőszék vezetője az Elnök, akivel mellérendeltségi viszonyban egy Alelnök

áll. Az Elnök irányítása alatt alá – főlérendeltségi viszonyban áll, az Elnöki igazgató, a Tervezési vezető, az Erőforrás-gazdálkodási vezető, a Főtitkár, a Felügyeleti Vezetők, illetve a Gazdasági igazgató.

Az Elnöki igazgató irányítása alatt áll az Elnöki titkárság és igazgatási osztály, a Minőségirányítási és monitoring osztály, a Humánpolitikai és stratégiai tervezési osztály, illetve a Kommunikációs osztály. Ezek az osztályok az ellenőrzési törzskari funkciókat látják el.

A Tervezési vezető felel az Ellenőrzés tervezési és alkalmazott módszertani osztály, a Kockázatelemző osztály, a Jogi támogató osztály, valamint az Elvi módszertani, nemzetközi és kapcsolattartási osztály működéséért.

Az Erőforrás-gazdálkodási vezető felügyelete alatt az Ellenőrzés előkészítési és erőforrás elosztási osztály, illetve az Informatikai és logisztikai osztály működik.

A Tervezési vezető és az Erőforrás-gazdálkodási vezető irányítása alatt működő osztályok felelősek az ellenőrzési támogató funkciókért.

A Főtitkár az Elemző osztály munkájáért felel, illetve a felügyeleti funkció ellátásáért.

A Gazdasági Igazgató irányítja a Pénzügyi és számviteli osztályt, a Vagyonkezelési és üzemeltetési osztályt, és a Munkaügyi és bérszámfejtési osztályt. Ezek az osztályok ellenőrzési kiegészítő funkciókat látnak el.

A régi számvevőszéki szervezeti felépítés a jelenlegihez viszonyítva jelentősen átalakult.

Az SZMSZ 3.§ (1) bekezdése alapján a szervezet továbbra is az elnök egyszemélyes vezetésével működik. Azonban a korábbi két alelnök helyett, most egy alelnök működik, aki az elnök általános helyettese, és az elnök irányításával látja el feladatait, jogosítványai az elnök jogosítványain alapulnak. Az Állami Számvevőszék egységeit szabályzat által szabályozott munkamegosztás szerint a számvevő vezetők irányítják és vezetik.

A 3.§ (7)-(14) bekezdésének tartalma szerint az ellenőrzéseket a Számvevői irodából kijelölt számvevők, illetve megbízott külső szakértők végzik. Az ellenőrzési feladat ellátása ellenőrzési stratégiai, ellenőrzési támogató, kiegészítő, felügyeleti, ellenőrzést vezető, irányító és végrehajtó funkciók keretében valósul meg. Az ellenőrzési törzskari funkció az ÁSZ stratégiai jellegű irányítását, illetve vezetésének támogatását biztosítja

közvetlen módon, elsősorban a döntések előkészítésével és javaslattevésével. Idetartozik a titkársági feladatok ellátása, a szervezeti szintű irányítás, a minőségigazgatás, a monitoring, a stratégiai tervezés, és a kommunikációs feladatok ellátása.

Felügyeleti funkció során az ellenőrzésmenedzsment, a képviselői feladatok végrehajtása, az ellenőrzések kontrollja, továbbá a főtitkár irányítása alatt álló elemző osztály révén az elemző feladatok ellátása kerülnek biztosításra.

Az ellenőrzési támogató funkció az ellenőrzések hatékony lebonyolításával biztosít támogatást közvetlen módon.

Az ellenőrzési kiegészítő funkció az Állami Számvevőszék célszerű, eredményes és hatékony működését biztosítja.

5.§ (1) bekezdése szerint a főtitkár felelős alárendelt egységének tevékenységéért, tehát felelős ez Elemzői osztály irányításáért, jogszzerű, valamint hatékony működéséért. Az ÁSZ Főtitkár látja el jelenleg az Erőforrás-gazdálkodási vezető szerepét is.

11.§ (1) bekezdésének értelmében a felügyeleti vezető az elnök jelöli ki. A kijelölést megelőzően a jelöltnek nyilatkozatot kell tennie arról, miszerint vállalja a felügyeleti vezető feladatainak ellátását, az ellenőrzési program szakmai részével egyetért, valamint arról, hogy nem áll fenn összeférhetlenség személyével kapcsolatban.

11.§ (2) bekezdés szerint a felügyeleti vezető feladata az ellenőrzés folyamatának, az ellenőrzési program végrehajtásának felügyelete.

11.§ (3) g) pontja szerint a felügyeleti vezető felelős azért, hogy az általa felügyelt ellenőrzések hasznosulását figyelemmel kísérje, illetve, hogy ellássa a jelentéssel kapcsolatos, utólagosan felmerülő feladatokat.

11.§ (5)-(7) bekezdés értelmében a felügyeleti vezető az ellenőrzés-felügyeleti tapasztalatairól véleményt nyilvánít, ez alapján pedig a tapasztalatok módszertan-fejlesztési, képzési célokra, valamint a jó gyakorlat kialakítása érdekében történő felhasználására javaslatot tesz. A felügyeleti vezető és az ellenőrzésvezető egymásnak utasítást nem adhatnak.

6.3.2 Az Állami Számvevőszék jogállása

Az Állami Számvevőszék jogállását és hatáskörét az Alaptörvény és az ÁSZ törvény határozza meg.

A törvény 1. § (1) bekezdése alapján az ÁSZ az Országgyűlés legfőbb pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve, a demokratikus államberendezkedés egyik garanciális alapintézménye, amely az Országgyűlésnek alárendelve látja el feladatát. Általános hatáskörrel végzi a közpénzekkel és az állami, valamint önkormányzati vagyonnal való felelős gazdálkodás ellenőrzését, amelyeket utólagosan törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontok szerint lát el.

Az új törvényben az is megfogalmazásra kerül, hogy az ÁSZ az ellenőrzési tapasztalatain alapuló megállapításaival, javaslataival, tanácsaival segíti az Országgyűlést, annak bizottságait, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amellyel elősegíti a jól irányított állam működését.

6.3.3 Az ÁSZ feladata

Az 1989. évi törvényhez képest az új törvényben az ÁSZ által ellátandó feladatok külön alfejezetet kaptak. Jelentős változás, hogy a 3. § (2) bekezdés szerint az ÁSZ tevékenységét ellenőrzési terv alapján végzi, amit az elnök hagy jóvá. Az ellenőrzési tervről és annak módosításáról az elnök tájékoztatja az Országgyűlést. A továbbiakban a feladatokat tartalmazó alfejezet kiegészítésre került azokkal a feladatokkal, amelyeket a régi törvény az ellenőrzés szabályai alfejezetben tüntetett fel, mint például az 1989. évi törvény 17. § (6) és (7) bekezdésében megfogalmazott feladatok. Az ezt követő paragrafusok megközelítőleg a régi törvényben meghatározott feladatokat részletezik (lásd 6.2. fejezet).

Fontos kiegészítés a 6. § (1) bekezdés a), b) és c) pontja, miszerint az ÁSZ elnöke részt vesz az ÁSZ jogállását, feladatkörét érintő, az államháztartás működési rendjéről, és a költségvetési szervek belső ellenőrzéséről szóló, valamint az államháztartás számviteli rendjével kapcsolatos jogszabályok előkészítésében és véleményezésében.

6.3.4 Az ellenőrzés szabályai

A 23. § (1) bekezdés szerint az ÁSZ az általa végzett ellenőrzések szakmai szabályait, módszereit maga alakítja ki. Ellenőrzést végezhet jogszabályi felhatalmazás szerint, részére megküldött tájékoztatás, információ, jelzés, vagy egyéb dokumentum alapján.

Az új törvényben megfogalmazott feltételek merőben eltérnek a régi törvényben megfogalmazottaktól, és jelentős változtatásokon estek át. Ezek mellett olyan kiegészítések kerültek be a törvény e szakaszába, amelyek merőben megváltoztatták a közpénzek ellenőrzésének szabályozását.

Az ellenőrzéssel szemben támasztott követelmények a törvény 24. §-ában kaptak helyet. Eszerint az ellenőrzéseket körültekintően és részletesen meg kell tervezni. Az ellenőrzések végrehajtása során a jogszabályok, az ellenőrzési program, és az ellenőrzési szakmai szabályok, módszerek és az etikai normák szerint kell eljárni, valamint az ellenőrzést végző személynek rendelkeznie kell az ellenőrzési feladat megfelelő teljesítéséhez szükséges ismeretekkel és gyakorlattal, az ellenőrzések eredményeinek, a megállapításoknak alátámasztottnak, a következtetéseknek okszerűnek és megalapozottnak kell lenniük, az ellenőrzéseket hatékonyan és eredményesen kell elvégezni.

Mindezek végrehajtása, és a követelmények megvalósulása érdekében az ÁSZ a 24. § (2) bekezdése szerint minőségbiztosítási rendszert alkalmaz.

Az ellenőrzések szabályozását érintő legmeghatározóbb módosítások a közreműködési kötelezettségeket, a vagyonmegóvási intézkedéseket, és az ellenőrzött szervezetek intézkedési kötelezettségeit érinti.

A közreműködési kötelezettség szabályozása jelentős mértékű változást hozott. A törvény 28. §-ában szabályozásra került, hogy az ellenőrzések megtervezése és lefolytatása érdekében az ellenőrzött szervezet és annak munkavállalója köteles a közreműködésre. Az ellenőrzött szervezet köteles soron kívül, de legkésőbb öt munkanapon belül az ellenőrzés lefolytatása érdekében a szükséges adatok, dokumentumok átadására. Amennyiben eláll a közreműködési kötelezettségtől, akkor a törvény 33. § (1) és (6) bekezdése szerint járhat el az ÁSZ.

A vagyonmegóváshoz kapcsolódó intézkedések tekintetében végrehajtott változásokat a 31. § (1) bekezdése szabályozza. A rendeltetésellenes, pazarló pénzfelhasználást, vagy károkozás lehetőségét feltáró ellenőrzés esetében az ÁSZ a károk enyhítése, esetleges

megelőzése érdekében vagyonmegóvási intézkedéseket hajthat végre. Ennek keretein belül az illetékes hatósághoz fordulva kezdeményezheti a munkabérek folyósításának kivételével az előirányzat-felhasználási keret zárolását, támogatások folyósításának felfüggesztését, a személyi jövedelemadó 1%-ából történő felajánlásokból való részesedések lehetőségének felfüggesztését.

Az ellenőrzött szervezetek intézkedési kötelezettségének szabályozása az 1989. évi törvényhez képest meghatározó mértékben változott. Az új törvény ezzel az alfejezettel való kiegészítése elérte legfontosabb célját, megszűnt a következmények nélküli ellenőrzések időszaka. A 33. § (1) bekezdése szerint az ÁSZ az ellenőrzési megállapításait megküldi az ellenőrzött szervezet vezetőjének, aki köteles a jelentésben tett megállapításokhoz kapcsolódó intézkedési tervet összeállítani, és az a kézhezvételtől számított harminc napon belül megküldeni az ÁSZ részére. Amennyiben nem tesz eleget a kötelezettségének, illetve hiányos vagy nem megfelelő intézkedéseket fogalmazott meg az intézkedési tervben, az esetben póthatáridő kitűzésével lehetősége van az intézkedési terv javítására. Amennyiben ez nem történik meg, az ÁSZ elnöke a szervezet vezetőjével szemben büntető- vagy fegyelmi eljárást kezdeményezhet, illetve a korábban tárgyalt támogatások, és személyi jövedelemadó 1%-ának történő felajánlásából való részesedés lehetőségének felfüggesztését kezdeményezheti.

6.3.5 Függetlenségének Biztosítékai

Az Állami Számvevőszék az Országgyűlésnek és a törvénynek van alárendelve, ellenőrzési tevékenysége során minden más szervezettől független.

Az elnök és az alelnökök megválasztásához az összes országgyűlési képviselő kétharmadának támogató szavazata szükséges. Az elnököt és az alelnököt az Országgyűlés választja 12 évre. Az elnök és az alelnök politikai tevékenységet nem fejthetnek ki.

Az elnökre és az alelnökökre, valamint az ÁSZ főtitkárára, vezetőire és számvevőire szigorú összeférhetetlenségi előírások vonatkoznak. Az törvény 18. §-a szerint az ÁSZ elnöki, alelnöki, vezetői és számvevői tisztsége összeegyeztethetetlen minden olyan szervezetnél betöltött tisztséggel, amely szervezet az államháztartás valamelyik alrendszeréből támogatásban részesül, az ÁSZ tisztségviselői nem lehetnek tagjai az Országgyűlésnek, önkormányzati képviselő-testületnek, és nem tölthetnek be érdek-

képviselési szervezetenél vezető tisztséget. A tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, valamint jogi oltalom alá eső szellemi tevékenység kivételével - más megbízást nem láthatnak el, más kereső foglalkozást nem folytathatnak, díjazást más tevékenységért nem fogadhatnak el. Emellett nem lehetnek hozzátartozói sem egymásnak, sem a Kormány, sem pedig az Országgyűlés számvevőszéki ügyekben illetékes bizottságának tisztségviselőjével vagy tagjával.

Függetlenségét meghatározó intézkedés továbbá, hogy a törvény 2. § (2) bekezdése szerint az ÁSZ költségvetését úgy kell meghatározni, hogy ne legyen kevesebb az előző évi költségvetésben meghatározott összegnél.

6.3.6 A szerkezetileg átalakult ÁSZ újításai

A jogszabályi változásból eredő szervezeti átalakulás kiegészítéseként a teljes körű megújulás érdekében további innovatív megoldásokra volt szükség. Ennek vonatkozásában új stratégia kialakítása vált szükségessé. Az Állami Számvevőszék stratégiájában küldetéseként határozta meg, hogy „szilárd szakmai alapokon álló, értékteremtő ellenőrzéseivel előremozdítsa a közpénzügyek átláthatóságát, rendezettségét, és hozzájáruljon a jó kormányzáshoz”.

Jövőkép

„Az állampolgárok bizalmát élvező, szakmai tekintéllyel rendelkező Állami Számvevőszék ellenőrzéseivel és tanácsaival támogatja az Országgyűlést. Javaslatával a közpénzek és a közvagyon szabályos, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását, használatát segíti.”

Alapértékek

Az Állami Számvevőszék hivatalos dokumentum rendszerében foglaltak szerint, az Állami Számvevőszék középtávú intézményi stratégiájának részeként megfogalmazott alapértékei a következők:

- csak az Országgyűlésnek és a törvénynek van alárendelve;

- számvevői elfogulatlanul végzik az ellenőrzéseket, feladatukat a szakmai és etikai szabályok maradéktalan betartásával látják el;
- hitelesen tárja fel és értékeli a tényeket;
- ellenőrzési tevékenységére jellemző a hibák, hiányosságok megelőzésére, az ellenőrzöttteket segítő együttműködésre törekvés;
- segíti az integritás alapú, átlátható és elszámoltatható közpénzfelhasználás megteremtését;
- elkötelezett híve a minőségközpontú működésnek, a felhalmozott tapasztalat magas fokú szakértelemmel és hivatástudattal párosul;
- kész a folyamatos szervezeti megújulásra;
- szervezetében a munkatársak erkölcsi és anyagi megbecsülése magas szintű, megvalósul a teljesítményarányos bérezés, az esélyegyenlőség és a folyamatos fejlődés;
- saját működését a gazdaságosság, hatékonyság, az eredményesség és a fenntarthatóság jellemzi.

Stratégia

Az Állami Számvevőszék középtávú stratégiájában megfogalmazza stratégiai céljait és feladatait. Első célkitűzésének az ellenőrzési tevékenység fejlesztését tekinti. Az ÁSZ ellenőrzései segítik a működés átláthatóságát, az elszámoltathatóságot, a közvagyonnal történő gazdálkodást, illetve annak elszámolását. Fontos, hogy az ellenőrzések hozzáadott értéket teremtsenek, és segítsék a gazdálkodás javítását. Az ellenőrzési feladatok teljesítését olyan mértékben igyekszik ésszerűsíteni, hogy az ellenőrzési kapacitást nagyobb mértékben, sokkal hatékonyabban tudja munkája során felhasználni, illetve további célja elérni, hogy az ellenőrzések eredménye nagyobb mértékben hasznosuljon, és minél nagyobb hatást legyen képes elérni.

Következő célja a szervezet működése, fejlesztése. Ennek érdekében első számú szervezetfejlesztési céljaként egy olyan új, optimális szervezeti felépítést kíván kialakítani,

mely lehetővé teszi feladatainak ellátását. Nemzetközi kapcsolatai révén kívánja biztosítani a tudásátadást, mely során szerzett tapasztalatok jól beépíthetők az ellenőrzési munkába.

Harmadik célkitűzés a belső- és külső kommunikáció fejlesztése. Igyekszik fejleszteni az Országgyűléssel való kapcsolattartást, annak érdekében, hogy az Országgyűlés, valamint bizottságai több jelentést tárgyaljanak meg és hasznosítsanak törvényhozói munkájuk során. Mértéktartó, valamint közérthető kommunikációt alkalmaz ellenőrzési eredményeinek és értékeinek közvetítése során.

Az ÁSZ stratégiájának kialakítása során az alapértékek figyelembe vételével további hat funkcionális stratégiát fogalmaz meg, melyek a következők:

- az Állami Számvevőszék szervezetfejlesztési stratégiája
- az Állami Számvevőszék humánerőforrás stratégiája
- az Állami Számvevőszék módszertani stratégiája
- az Állami Számvevőszék kommunikációs stratégiája
- az Állami Számvevőszék nemzetközi stratégiája
- az Állami Számvevőszék informatikai stratégiája¹⁵

Az újonnan kialakított stratégiának megfelelően sokrétűen folytatta a szervezet megújulásával kapcsolatos munkákat, és a központi szervek vonatkozásában merőben újító intézkedéseket hozott az ÁSZ szervezetének fejlesztése érdekében. Ilyen volt például a korábban tárgyalt mátrix struktúrájú szervezeti felépítés, amely költséghatékonyságával az ÁSZ jelentős összeget takarított meg az átalakulás évében, „Tájékoztató az Állami Számvevőszék 2012. évi szakmai tevékenységéről és beszámoló az intézmény működéséről” című dokumentum alapján 2012-ben 435,9 millió forinttal, azaz költségvetésének több mint 6 százalékával tudott hozzájárulni az államháztartási egyensúly javításához.¹⁶

A mátrix-szervezet a projekt elvű munkavégzést tette szükségessé, amelynek fő célja az volt, hogy a csoportmunkában elvégzett feladatok pozitívan befolyásolják a szervezet

¹⁵ <http://www.asz.hu/strategia/asz-strategia/asz-strategia-2011.pdf>

¹⁶ <http://www.asz.hu/sajtokozlemenye/2013-05-02/tajekoztato-az-allami-szamvevoszek-2012-evi-szakmai-tevekenysegerol-es-beszamolo-az-intezmeny-mukodeserol>

eredményességét. A mátrix jellegnek megfelelően az ellenőrzési, az önálló szakmai és a mindezek feltételeit biztosító szervezeten irányítási és működési feladatokkal összefüggő tevékenységeket, projektek végrehajtásához kapcsolták. Ezzel párhuzamosan átalakították a tervezési folyamatot, az erőforrás optimális elosztását, illetve a folyamatok egységesítését.¹⁷

Az ÁSZ stratégiájában megfogalmazta, hogy a munkaerőpiacon elérhető legjobb szintű szakmai tudással rendelkező munkavállalók megszerzésére törekszik. Ennek érdekében alakították ki a megújult háromszintű toborzási és kiválasztási rendszert. A karrier tervezési modell keretein belül kidolgozásra került a számvevői életpályamodell is. A modell a szakmai utánpótlást és a kiszámítható karrier-tervezési lehetőségeket biztosítja. Ehhez kapcsolódik szorosan a gyakornoki rendszer, az előresorolási rendszer és a vezetői utánpótlási rendszer.

A gyakornoki rendszert megközelítőleg 4 évvel ezelőtt vezette be az ÁSZ, társadalmi szerepvállalás keretein belül. A program célja az volt, hogy a pályakezdő diplomások egy magas szakmai színvonalú szervezet által biztosított munkatapasztalattal, nagyobb lehetőséggel jussanak a végzettségüknek megfelelően állashoz. A szervezet megköveteli a tanulást, és a tanulás képességének fejlesztését. A gyakornoki program a munkatapasztalatok növelése érdekében rotációs rendszerben működik, amely lehetőséget biztosít, hogy a gyakornokok minden területen tapasztalatot szerezhessenek. Kezdvén az ellenőrzési tapasztalatszerzéssel, az ellenőrzéssel kapcsolatos és végrehajtási funkcionális egységeken elvégzett feladatokkal egészen az ellenőrzést támogató egységeken ellátott feladatokig.¹⁸

A 2011. évben elfogadott stratégia célul tűzte ki, a legfontosabb szakmai érték, a szaktudás fejlesztését, a kapacitás erősítését, és a szervezet külső belső fejlesztését.

A szaktudás fogalmát az ÁSZ főként a vezetői képességek területére terjesztette ki, mert a szervezet eredményességének érdekében szükséges a megfelelő vezetők kiválasztása, és azok vezetői képességeinek fejlesztése. A sikeres kiválasztást követően a szervezet egyes funkcionális egységei – „on the job” fejlesztési jelleggel - felülvizsgálati feladatokkal

¹⁷ <http://www.aszhirportal.hu/hu/hirek/ellenorzes-projekt-elven>

¹⁸ <http://www.aszhirportal.hu/hu/hirek/palyakezdo-a-szamvevoszeknel>

bízzhatják meg a vezetői kompetenciakörbe tartozó tagokat, amely a szakmai tudás elmélyítését, a rendszerszemléletet, a lényegkiemelés képességét, de számos más személyes kompetenciát is erősít.

A humánpolitikai stratégia azt a célt fogalmazza meg, hogy a szervezet a követelmények egyértelmű megfogalmazásával, teljesítésük számonkérésével a kiváló teljesítményt, a minőséget állítja a középpontba. Ennek keretében újította meg az ÁSZ a teljesítményértékelő rendszerét. A korábban működtetett teljesítményértékelési rendszer is betöltötte a jogszabályok által előírt funkcióját, de a szervezeti átalakításból fakadó többletfeladatok, és az ellenőrzések számának növekedése, megkövetelte, hogy az ÁSZ dolgozóinak teljesítményét új környezetbe ültessék.¹⁹

Az előzőekhez mérten a minőségirányított működés elemeként kialakításra került egy saját az önértékeléssel és társintézményi felülvizsgálattal (peer review) kapcsolatos értékelési rendszer, melynek célja a szervezet továbbfejlesztésének megalapozása, az új kihívások beazonosítása.

¹⁹ <http://www.aszhirportal.hu/hu/hirek/teljesitmenyertekeles-es-tanuloszervezet>

7 Következtetések

Az új ÁSZ törvényben megfogalmazott feltételek merőben eltérnek a korábbi törvényben megfogalmazottaktól, és jelentős változtatásokon estek át. Ezek mellett olyan kiegészítések kerültek be a törvény ellenőrzések szabályait tárgyaló szakaszába, amelyek merőben megváltoztatták a közpénzek ellenőrzésének szabályozását.

A legmeghatározóbb módosítások a közreműködési kötelezettségeket, a vagyonmegóvási intézkedéseket, és az ellenőrzött szervezetek intézkedési kötelezettségeit érinti:

- A törvény 28. §-ában szabályozásra került, hogy az ellenőrzések megtervezése és lefolytatása érdekében az ellenőrzött szervezet és annak munkavállalója köteles a közreműködésre. Az ellenőrzött szervezet köteles soron kívül, de legkésőbb öt munkanapon belül az ellenőrzés lefolytatása érdekében a szükséges adatok, dokumentumok átadására. Amennyiben eláll a közreműködési kötelezettségtől, akkor a törvény 33. § (1) és (6) bekezdése szerint járhat el az ÁSZ.
- A vagyonmegóvás tekintetében, amennyiben rendeltetésellenes, pazarló pénzfelhasználást, vagy károkozás lehetőségét feltáró ellenőrzést folytat le az ÁSZ a károk enyhítése, esetleges megelőzése érdekében vagyonmegóvási intézkedéseket hajthat végre.
- Az ellenőrzött szervezetek intézkedési kötelezettségének szabályozása az 1989. évi törvényhez képest meghatározó mértékben változott. Az új törvény ezzel az alfejezettel való kiegészítése elérte legfontosabb célját, megszűnt a következmények nélküli ellenőrzések időszaka. A 33. § (1) bekezdése az ellenőrzött szervezet vezetője köteles intézkedési tervet összeállítani, az ÁSZ által elvégzett ellenőrzés megállapításai szerint. A kötelezettség megszegését, vagy hiányos teljesítését követő póthatáridő kitűzését követően sem tesz eleget, az esetben, az ÁSZ elnöke a szervezet vezetőjével szemben büntető- vagy fegyelmi eljárást kezdeményezhet, illetve a különböző bevételek felfüggesztését kezdeményezheti.

Az újonnan kialakított stratégiának megfelelően a központi szervek vonatkozásában merőben újító intézkedéseket hozott az ÁSZ szervezetének fejlesztése érdekében. Ilyen

volt például a mátrix struktúrájú szervezeti felépítés, amely következtében jelentősen csökkent az osztályok száma, ezzel párhuzamosan a vezető beosztást betöltő munkatársak száma. Racionalizálásra került a szervezeti struktúra, a kiadások felépítése, aminek köszönhetően az ÁSZ 2012-ben a megújulást követő évben 435,9 millió forinttal, azaz költségvetésének több mint 6 százalékaival tudott hozzájárulni az államháztartási egyensúly javításához.

A szervezeti felépítés mellett az ellátandó feladatok és folyamatok is racionalizálásra kerültek.

Az ÁSZ bevezette a projekt elvű munkavégzést, amely megkezdésével az elvégzett feladatok pozitívan befolyásolják a szervezet eredményességét. Ezzel párhuzamosan átalakították a tervezési folyamatot, az erőforrás optimális elosztását, illetve a folyamatok egységesítését. Ennek eredménye a számvevőszéki jelentések, és a jelentésekben tett javaslatok számának növekedésében is jól megfigyelhető. Amíg a 2010. évben 48 db jelentést publikált, addig ez a szám a 2013. évre 198 db-ra emelkedett.

Megközelítőleg 4 évvel ezelőtt társadalmi szerepvállalás keretein belül az ÁSZ bevezette a gyakornoki rendszert. A program célja az volt, hogy a pályakezdő diplomások egy magas szakmai színvonalú szervezet által biztosított munkatapasztalattal, nagyobb lehetőséggel jussanak a végzettségüknek megfelelően állashoz. A program keretein belül jelenleg 61 gyakornokot foglalkoztat az ÁSZ, és minden évben pályázat ki hirdetésével lehetőséget nyújt munkatapasztalat szerzésre.

Az új számvevőszéki törvény megalkotásával nemzetközi viszonylatban is figyelemre méltó módon szabályozásra került az ÁSZ függetlensége. Az Állami Számvevőszék az Országgyűlésnek és a törvénynek van alárendelve, ellenőrzési tevékenysége során minden más szervezettől független.

- Az elnök és az alelnökök megválasztásához az összes országgyűlési képviselő kétharmadának támogató szavazata szükséges. Az elnököt és az alelnököt az Országgyűlés választja 12 évre. Az elnök és az alelnök politikai tevékenységet nem fejthetnek ki.
- Az elnökre és az alelnökökre, valamint az ÁSZ főtitkárára, vezetőire és számvevőire szigorú összeférhetetlenségi előírások vonatkoznak.

- Az függetlenséget meghatározó intézkedés még, hogy a törvény 2. § (2) bekezdése szerint az ÁSZ költségvetését úgy kell meghatározni, hogy ne legyen kevesebb az előző évi költségvetésben meghatározott összegnél.

8 Összefoglalás

A számvevőszéki ellenőrzés más és jóval több, mint a pénzügyi ellenőrzés bármely funkciója, amely az irányítási rendszerben található meg. Működése azt fejezi ki, hogy a pénzügyek területén is érvényre jut a népszuverenitás és demokrácia elve. Ennek a tézisnek megfelelően 1989. október 23-án a Magyar Köztársaság kikiáltásával együtt az Országgyűlés a jogállam szervezeti rendszerének kiépítése, az állam bevételeinek, kiadásainak, valamint az állami vagyon hasznosításának ellenőrzése érdekében az Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII. törvény hatályba léptetésével létrehozta az Állami Számvevőszéket.

A 2011. évi Állami Számvevőszékről szóló LXVI. törvény hatályba lépéséig a törvényben meghatározottak szerint az állam legfőbb ellenőrző szerveként az ÁSZ általános hatáskörrel végezte az államháztartás ellenőrzését.

A 2011. év április 25-ével az Országgyűlés elfogadta Magyarország Alaptörvényét. Az új alkotmányos - illetve a hozzá szorosan kapcsolódó, változó jogi és gazdasági - környezet szükségessé tette az Állami Számvevőszék jogharmonizációját. Az új törvényben részletesebb kidolgozásra került, az ÁSZ jogállása, feladatai, a személyi állomány felépítése, az ellenőrzés szabályai, és ezek mellett új alfejezetekkel egészült ki.

A törvényi szabályozással párhuzamban új stratégia került megfogalmazásra. Az ÁSZ stratégia alappilléreire építkezve, a megújulás során olyan számvevőszék létrehozása valósult meg, amely képes alkalmazkodni a megváltozott környezet kihívásaihoz, és képes alkalmazni a legújabb ellenőrzési módszereket, amik biztosítják a közpénzügyek átláthatóságát.

A törvény hatálybalépését követően megszűnt a következmények nélküli ellenőrzések időszaka. A jogharmonizációt, és a szervezeti átalakulást követően az Állami Számvevőszék jóval hatékonyabb szervezetként végzi munkáját, és az átalakulást megelőző időszakhoz képest jelentős mértékű előrelépést ért el a közpénzek ellenőrzésével kapcsolatban, amellyel hozzájárult a közpénzügyek átláthatóságának biztosításához, ezzel szorosan igazodva az ÁSZ stratégiájában meghatározott célkitűzésekhez.

Irodalomjegyzék

Felhasznált Irodalom

- [1] Bihari Z. - Nagy Á.: (1999): *Az ellenőrzés működési folyamata és általános módszertana*. Budapest, Saldo Kiadó. 138p., 24-66.p.
- [2] Bodonyi M. – Márkus G. - Malatinszky L.: (2002): *Közpénzek ellenőrzése II*. Budapest, Perfekt Kiadó. 319p., 94-104.p.
- [3] Jávor P.- Madár P.- Sági J.- Schepp Z.- Sóvágó L.- Szabó Z.-Szebellédi I.-Zeller Gy.: (2006): *Pénzügyek alapjai*. Budapest, BGF-PSZF Kiadó.
- [4] Kovács Á.: (2007): *Az ellenőrzés rendszere és módszerei*. Budapest, Perfekt Kiadó. 320p., 5-31p.
- [5] Kovács Á.: (2003): *Pénzügyi ellenőrzés változó erőterben*. Budapest, Perfekt Kiadó. 406p.
- [6] Kresalek P.- Merétey-Vida Z.: (2006): *Az ellenőrzés rendszere és módszertani alapjai*. Budapest, BGF-PSZF Kiadó. 150p., 5-33.p.
- [7] Kresalek P.- Vörös L.: (2000): *Az ellenőrzés rendszere*. Budapest, BGF-PSZF Kiadó. 149p.
- [8] Kresalek P. - Vörös L.: (1999): *Ellenőrzési ismeretek I*. Budapest, PSZF Kiadó.
- [9] Nyikos L.: (2002): *Közpénzek ellenőrzése I*. Budapest, Perfekt Kiadó. 305p., 80-146p.
- [10] Vígvári A.: (2005): *Közpénzügyeink*. Budapest, KJK-KERSZÖV Kiadó. 390p., 116-119.p.
- [11] Vígvári A.: (2002): *Közpénzügyek, önkormányzati pénzügyek*. Budapest, KJK-KERSZÖV Kiadó. 379p.
- [12] Vörös L.: (2002): *Az ellenőrzés rendszere és módszertana*. Budapest, Perfekt Kiadó. 286p., 11-63.p
- [13] Lóránt, Z.: (2007): Gazdálkodás az államháztartás helyi szintjein. *Pénzügyi Szemle* , 1.sz.

[14] Révész T. M.: (2012): Az Állami Számvevőszék felállítása és működésének kezdetei.
Pénzügyi Szemle

Felhasznált internetes hivatkozások

- [1] <http://www.asz.hu/szakmai-kapcsolatok/tobboldalal-nemzetkozi/intosai>
- [2] <http://www.asz.hu/modszertan/iranyelvek-a-belso-kontroll-standardokhoz-a-kozszeraban-intosai-gov-9100/issai-9100.pdf>
- [3] <http://www.intosai.org/uploads/intosaispenglishv9web.pdf>
- [4] <http://www.eurosai.org/en/about-us/about-eurosai/>
- [5] <http://www.asz.hu/szakmai-kapcsolatok/tobboldalal-nemzetkozi/eurosai>
- [6] <http://hu.wikipedia.org/wiki/EUROSAI>
- [7] <http://www.asz.hu/modszertan/az-intosai-szakmai-standardok-keretrendszer/sai-nki-standardok-keretrendszer-hun-vegl.pdf>
- [8] <http://www.asz.hu/bemutakozas/magunkrol/bemutakozo-kiadvany.pdf>
- [9] <http://kehi.kormany.hu/bemutakozas>
- [10] <http://eutaf.kormany.hu/bemutakozas-es-kuldetesnyilatkozat>
- [11] <http://www.asz.hu/strategia/asz-strategia/asz-strategia-2011.pdf>
- [12] <http://www.asz.hu/sajtokozlemenye/2013-05-02/tajekoztato-az-allami-szamvevoszek-2012-evi-szakmai-tevekenysegerol-es-beszamolo-az-intezmeny-mukodeserol>
- [13] <http://www.aszhirportal.hu/hu/hirek/ellenorzes-projekt-elven>
- [14] <http://www.aszhirportal.hu/hu/hirek/palyakezdo-a-szamvevoszeknel>
- [15] <http://www.aszhirportal.hu/hu/hirek/teljesitmenyertekeles-es-tanuloszervezet>

Idézett jogszabályok

- [1] 1989. évi XXXVIII. törvény az Állami Számvevőszékről

- [2] 2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről
- [3] 2011. évi CXCV. törvény az Államháztartásról
- [4] 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról
- [5] 370/2011. (XII. 31.) Kormányrendelet a belső kontrollrendszerről és a belső ellenőrzésről
- [6] 1870. évi XVIII. törvénycikk az Állami Számvevőszék felállításáról s hatásköréről
- [7] 34/2004. Elnöki utasítás az Állami Számvevőszék Szervezeti és Működési Szabályzatáról
- [8] 1/2013. (XII.31.) Elnöki utasítás az Állami Számvevőszék Szervezeti és Működési Szabályzatáról

Mellékletek listája

- 1. számú melléklet: KEHI szervezeti ábra
- 2. számú melléklet: EUTAF szervezeti ábra
- 3. számú melléklet: ÁSZ szervezeti ábra (2008)
- 4. számú melléklet: ÁSZ szervezeti ábra (2013)