

TÉNY-KÉP

Kocziszkó György

Jó kormányzás – paradigma váltás az Állami Számvevőszék ellenőrzési gyakorlatában

A közpénzek felhasználásának ellenőrzési gyakorlata paradigmaváltáson megy át, a hatósági szemléletet az ellenőrzöttet segítő, támogató jó kormányzat, jó kormányzás elve váltja fel.

Kérdés, hogy melyek ennek a modellnek a jellemzői, ill. az új elvek hogyan ültethetők át a hazai gyakorlatba?

Az Állami Számvevőszék közelmúltban indított „A jó kormányzás építőkövei” sorozata ezekre a kérdésekre ad az elméleti és gyakorlati oldaláról választ.

Kulcsszavak: paradigma, jó kormányzás, integritás, közpénzügyek.

Jel-kód: D6, P43.

Közel negyven éve, az 1980-as évek elején új (de közel sem előzmények nélküli) fogalom jelent meg az angolszász politológiai, állami és közigazgatási, továbbá az intézményi közgazdaságtani szakirodalomban, a jó kormányzásé.

A kifejezés azokat a célokat foglalta össze, amelyek a kormányzati funkciók teljesítményének, hatékonyságának növelésére irányultak. (Érdemes megemlíteni, hogy a jó kormányzás, mint fogalom először a Világbank dokumentumaiban jelent meg, de rövidesen beépült az ENSZ Fejlesztési Programjába, valamint az OECD ajánlásaiba is, amelyeket a recesszióba süllyedt országok társadalmi és gazdasági problémáinak kezelésére javasoltak.)

Bár voltak és ma is vannak a fogalom kapcsán értelmezésbeli különbségek, pontosításra váró feladatok (pl.: Hol húzható meg a határvonal a jó kormányzás, ill. jó kormányzat között? Hogyan mérhető a kormányzat teljesítménye? A kormányzat teljesítményének javulása mennyiben járul hozzá a GDP növekedéséhez, a GDP pedig a társadalom jól-létéhez?, stb.), ennek ellenére a szakirodalom napjainkban egységes álláspontot képvisel a jó kormányzás (mint folyamat) kritériumait (átláthatóság, hatékonyság, participáció, felelősség, szabályozott piacgazdaság, jogállamiság, igazságosság és demokrácia) illetően. A célok világosak (ezért nem véletlen, hogy az elmúlt évtizedekben világszerte egyre több közpénzügyi szervezet építette be dokumentumaiba), de a gyakorlatba történőn átültetésem közel sem ennyire gyors és egyszerű.

A 2008-as pénzügyi válság úgy tűnik ezen a téren is érdemi változást hozott. Egyre több országban ismerték fel ui. a neoliberális morál hazard (az elért gazdasági haszon egy szűk köré, míg a veszteséget a társadalom egészének kell viselnie) következményeit, s várják el az állam nagyobb és minden vonatkozásban hatékonyabb piaci felügyeletét. Ennek hatására a jó kormányzás ma már nem csak cél, hanem a beavatkozások eredményei és társadalmi következményei (az output és hatásindikátorok révén) az esetek többségében mérhetővé vált.

Nem véletlen, hogy 2010-ben, a kormányváltást követően az Állami Számvevőszék ennek a célnak a támogatása érdekében fogalmazta meg új stratégiáját, amelyben a jó kormányzás támogatása központi szerepet kapott.

A stratégia váltással összhangban az ÁSZ új ellenőrzési szemléletet és gyakorlatot dolgozott ki, amelynek részét képezi, hogy a „jó állam” megvalósítása érdekében végzett kutatási tapasztalatait, ill. annak eredményeit a közügyek, elsősorban a közpénzügyek iránt érdeklődők számára elérhetővé teszi. Ennek jegyében indította el 2016-ban „A jó kormányzás építőkövei” című (az ÁSZ honlapjáról elérhető) tanulmány sorozatát, amely már a tizenegyedik köteténél tart.

A sorozat mind elméleti, mind gyakorlati szempontból fontos, tükrözi a paradigma váltás irányait és eredményeit, ezért is érdemes ezeket számba venni.

A sorozatot áttanulmányozva az elméleti összefüggések vonatkozásában a recenzens ehelyütt három elemet emel ki:

1. Az Állami Számvevőszék a jó kormányzás elméletét hazai viszonyokra adaptálta (un. magyar modell), amely öt elemre támaszkodik:

a) Intézményi (azaz szervezeti), személyi (abszolút és relatív), valamint a jogi és pénzügyi függetlenség, amely elengedhetetlen feltétele a közpénzek, továbbá a nemzeti vagyon pártatlan és valós ellenőrzésének. Érdemes kiemelni, hogy a cél elérése új szabályozási környezet elfogadását indokolta, amely lehetővé tette, hogy az ÁSZ a korábinál hatékonyabban lépjen fel az adófizetők pénzének és a nemzet vagyonának védelme érdekében. Amíg az 1989-es ÁSZ törvény többségében megengedő szabályokra épült, hiányoztak a végrehajtás garanciái, az ellenőrzöttök jogkövetkezmény nélkül tagadhatták meg az együttműködést, az új (2011. július 1-jétől hatályos) törvény a teljes közpénzügyi rendszer megújításának fontos állomása volt.

A közpénzügy alkotmányos alapérték lett. Az Alaptörvény közpénzekről szóló fejezetében a központi költségvetéssel, az államadóssággal, a nemzeti vagyonnal, az átláthatósággal az Állami Számvevőszékre vonatkozó szabályokat határozott meg. Nem véletlen, hogy az Alaptörvény elfogadását követően első sarkalatos törvényként az Országgyűlés az Állami Számvevőszékről szóló törvényt fogadta el, amely több ponton megerősítette az Állami Számvevőszék függetlenségét, kiszélesítette hatáskörét, bővítette eszköztárát, növelte az átláthatóságát, és felszámolta a következmények nélküli ellenőrzések korszakát (Domokos/Mészáros/Szakács, 2016). Másrészt az új törvény lehetővé teszi, hogy az Állami Számvevőszék munkája érdemben hozzájáruljon a hazai „minőségi” jogalkotáshoz avval, hogy megállapításaival, javaslataival, tanácsaival segíti az Országgyűlés (annak bizottságai) és az ellenőrzött szervezetek munkáját. Az ÁSZ a jogforrási hierarchia három szintjén (a törvényalkotás és a kormányzati és a helyi jogalkotás) szintjén támogatja ezt (Mészáros/Nagy/Domokos/Gergely/Posta/Fülöp, 2016).

b) Alapelvek és célok közötti összhang megteremtése. Így az alapelvek irányítóként szolgálnak a célok meghatározásánál, az ellenőrzött intézmények kiválasztásánál, az egyes feladatok tervezésénél és az eredmények értékelésénél.

c) Eszközök, amelyekkel az intézmények hozzájárulnak a jó (a számvevőszékek jelentéseikkel, megállapításaikkal, javaslataikkal, elemzéseikkel, tanulmányaikkal, az intézkedési tervek bekérésével és elbírálásával, utóellenőrzésekkel, a jó gyakorlatok, ellenőrzési tapasztalatok megosztásával, a figyelemfelhívással, hatósági jelzésekkel, tájékoztató anyagok készítésével és véleményük közlésével, illetve aktív társadalmi és szakmai kommunikációval fejtik ki hatásukat).

d) Újra definiálták a hatókört, amely az országgyűlésre és a kormányzatra, az ellenőrzött szervezetekre, valamint a szakmai-tudományos közösség és a társadalom) terjed ki.

e) Meghatározták az eredményt, amely maga a jó kormányzás, azaz a minőségi jogalkotás, a törvényesség, az integritás-alapú működés, növekedjék a közpénzfelhasználás átláthatósága, erősödjön a gazdasági, pénzügyi fenntarthatóság és stabilitás, nagyobb legyen az ellenőrzöttség és elszámoltathatóság, valósuljon meg a célszerű és eredményes gazdálkodás. (Domokos/Pulay/Pályi/Német/Mészáros, 2016).

2. Az ÁSZ dokumentumaiban új elemként jelent meg az integritás szemlélet. Az ÁSZ új módszertana jelentős előrelépést hozott a korrupciós kockázatok feltárása és megelőzése terén. Ennek jegyében három (a szakirodalomban is újszerű) index került kidolgozásra:

- az Eredendő Veszélyeztetettségi Tényezők (EVT) indexe, amely a szervezetek jogállásától és feladat-köreitől függő veszélyeztetettségi tényezőket teszi láthatóvá.
- A Korrupciós Veszélyeztetettséget Növelő Tényezők (KVNT) indexet, amely az egyes intézmények működésétől függő (az eredendő veszélyeztetettséget növelő) összetevőket jeleníti meg.

- A Kockázatokat Mérséklő Kontrollok Tényezője (KMKT) indexet, amely azt fejezi ki, hogy az adott szervezetnél léteznek-e intézményesült kontrollok, ill., hogy ezek ténylegesen működnek-e, betöltik-e rendeltetésüket.

3. Az ellenőrzési súlypontok kijelölése Pareto elv alapján, azaz: az ellenőrzések hatékonysága úgy növelhető, hogy ott és akkor kerül sor, ahol arra a legnagyobb szükség van, ahol az ellenőrzéssel a legnagyobb hozzáadott érték érhető el. Evvel egyidejűleg az ellenőrzések tervezésekor a kockázatelemzés eredményei mellett fontos szempontként jelenik meg a társadalmi elvárások figyelembe vétele. Érdemes megemlíteni, hogy a módszertan kidolgozását megelőzően az ÁSZ nemzetközi példákon keresztül elemezte az ellenőrzés tervezését támogató kiválasztás módszertanát, valamint a kockázatelemzés jellemzőit, az ellenőrző intézmények tervezési folyamatait, azok főbb szakaszait. Ennek alapján fogalmazták meg a tervezés céljaként, hogy az állami szerepvállaláson belül kiválasszák azokat a területeket, amelyek ellenőrzésével ennek az elvárásnak megfelelnek (támogatva a jó kormányzást, a jól irányított államot, a hatékony állammenedzsmentet). Ezen kívül az adott ellenőrzéshez kapcsolódóan is felmerülnek tervezési feladatok (pl.: az ellenőrzés céljának, módszerének, fő kérdéseinek, erőforrásigényének, a támogató tevékenységek megtervezése). A számvevőszéki tervezés tehát összetett, több lépcsős folyamat, amely a stratégiai tervezéstől az erőforrás-terveken keresztül, az operatív jellegű ellenőrzési tervek megalkotásáig és a visszacsatolásig egy hierarchikusan felépülő rendszert alkot.

Ennek szellemében az ÁSZ kidolgozta:

A pénzügyi ellenőrzés folyamatát, amely annak megállapítására irányul, hogy egy szervezet pénzügyi kimutatásaiban bemutatott információk megfelelnek-e az alkalmazandó pénzügyi beszámolási és szabályozási keretrendszernek.

A megfelelőségi ellenőrzést, amely annak megállapítására irányul, hogy az ellenőrzés tárgyát képező tevékenységek, pénzügyi műveletek, információk és adatok megfelelnek-e az ellenőrzött szervezetre vonatkozó szabályozásoknak és követelményeknek.

A teljesítményellenőrzést, amelynek célja, hogy támogassa az eredményes, hatékony és gazdaságos közpénz-felhasználást, a nemzeti vagyonnal való gazdálkodást, feladatellátást (Jakovác/Domokos/Németh, 2016).

Az elméleti vonatkozásokon túl az ÁSZ kutatásainak jelentős gyakorlati hasznosulása is, érdemes ezeket is számba venni:

1. A 2011. július 1-jétől hatályos új számvevőszéki törvénnyel gyakorlatilag lezárult a következők nélküli ellenőrzések korszaka, hiszen megfelelő eszközrendszer áll rendelkezésre ahhoz, hogy a gazdaságos és szabályszerű közpénzfelhasználás megvalósítása érdekében az ellenőrzöttekre hatást gyakoroljon. Ezért az ellenőrzötteknek a javaslatok hasznosítása érdekében intézkedési tervet kell készíteni (ellen elmulasztását a jogszabály szankcionálja). Az intézkedési tervek csak végrehajtásuk esetén adnak megoldást az ellenőrzések által feltárt hiányosságokra, így a hasznosulás alapvető feltétele az ellenőrzöttek aktív, egyetértő együttműködése. Így a számvevőszéki ellenőrzések az ellenőrzött szervezetek tevékenységét közvetlenül és közvetve is befolyásolják, hozzájárulnak a hibák, hiányosságok megelőzéséhez, illetve megszüntetéséhez, a feladatellátás hatásfokának növeléséhez, a feladatok megvalósításához (Domokos/Renkó/Gál/Pálmai, 2016).

2. Az ÁSZ munkájának eredményeként nőtt a transzparencia.

Az ellenőrzés már önmagában is a transzparens működést szolgálja, láthatóvá teszi az amúgy láthatatlan tényeket és folyamatokat, rávilágít elfedett hibákra és a törvényeknek való megfelelés hiányára. Másrészt javult a számvevőszéki átláthatóság is, amit a számvevőszéki munka feletti országgyűlési, azaz áttételesen az állampolgári kontroll biztosít.

Az új számvevőszéki törvény kimondja, hogy a Számvevőszék minden jelentése nyilvános. Ez utóbbi előírás jelentős előrelépést jelent a korábbi szabályozáshoz képest, 1989 és 2011 között ugyanis számos olyan jelentés készült, melyet nem ismerhetett meg a nyilvánosság, amit egyes választott vezetők sajnálatos módon ki is használtak (Horvát/Német/Domokos, 2016).

3. A recenzens megkülönböztetett fontosságúnak tartja az ÁSZ-nak a korrupció elleni ténykedését, ami minden nemzet számára stratégiai jelentőséggel bír. Eredményessége nem csupán az adott ország meg- ítéését, de a különféle gazdasági folyamatokat, a nemzetgazdaság fejlődését befolyásolhatja. A jogszabályi tiltásra alapozott integritás modellt az Állami Számvevőszék honosította meg hazánkban.

Számvevőszék integritással kapcsolatos tevékenysége három nagy területre terjed ki:

- Integritás szemlélet érvényesítése az ÁSZ tevékenységében;
- Korrupciós kockázatok és kontrollok feltérképezése a közszférában (Integritás Felmérés);
- Az ÁSZ hazai és nemzetközi szerepvállalása a korrupció megelőzése és az integritás szemlélet terjesztésében (Domokos/Pulay/Szatmári/Gergely/Szabó, 2016).

4. Az elmúlt években az ÁSZ jelentős szerepet vállalt a fenntartható költségvetés feltételeinek megteremtésében, a várható kockázatok elemzésében és kezelésében szükséges gyakorlat kialakításában (Domokos, Pulay, Pető, Pongrácz, 2016).

5. Megújult az Állami Számvevőszék középtávú intézményi stratégiája és részstratégiái, amely rögzíti az Állami Számvevőszék:

- szerepét,
- jelentéseinek hasznosulását,
- humán erőforrás fejlesztési elképzeléseit,
- kommunikációs irányait,
- nemzetközi kapcsolatainak fejlesztése érdekében szükséges lépéseket, valamint
- informatika fejlesztési céljait (Domokos/Pályi/Czifra/Farkasinszki, 2016).

6. Az Állami Számvevőszék avval, hogy rendszeresen közzé teszi ellenőrzési tapasztalatait, nem csak az ellenőrzöttek, hanem valamennyi közpénzzel gazdálkodó működésének hatékonyság javítását segíti (Domokos/Németh/Jakovác, 2016). Ezzel egyidejűleg az ÁSZ, ahol annak szükségét érzi, felhívta a jogalkotó figyelmét a közpénzek felhasználásának eredményességi és hatékonysági szempontú értékelésével kapcsolatos problémákra, továbbá javaslatokat fogalmaz meg a vezetők kiválasztására, teljesítményértékelésre és javadalmazására vonatkozóan.

7. Különösen tanulságos a hazai önkormányzatok ellenőrzése során szerzett tapasztalatok megismerése, amely szerint visszatérő probléma:

- az egyértelmű teljesítménykövetelmények hiánya;
- az üzleti tervek hiánya, ill. tartalmi hiányosságai;
- a rejtett adósság, veszteséges gazdálkodás és a jegyzett tőke leépülése;
- a jogszabályi előírásoktól eltérő önköltségszámítás;
- önköltségszámítás nélküli árazás;
- a közbaygon nyilvántartásával, megóvásával és gyarapításával kapcsolatos hiányosságok;
- a követelések nem megfelelő kezelése, a tartozások késedelmes teljesítése,
- a szerződési fegyelem hiánya;
- a tulajdonosi ellenőrzéssel és a felügyeleti jogok gyakorlásával kapcsolatos hiányosságok;
- a jogszabályi kötelezettségeket meghaladó aktív, következményeket érvényesítő irányítás hiánya (Domokos/Várpalotai/Jakovác/Németh/Makkai/Horváth, 2016).

Összefoglalva

A közigazgatásban, az államigazgatásban dolgozó fiatalabb nemzedék bár szerencsésebbnek mondhatja magát idősebb kollegáiknál, mert felsőfokú tanulmányaik során már találkozhattak a jó kormányzás fogalmával, de ez az ismeretanyag közel sem tekinthető teljeskörűnek.

Az Állami Számvevőszék kutatási eredményeit összefoglaló kiadványsorozatot a recenzens jó szívvel ajánlja mindazoknak, akik a fenntartható költségvetés, a jó kormányzás elméletét és gyakorlatát „tűzvonalon” közeli módon kívánják megismerni. Ne vezesse félre azonban az olvasót a tanulmányok olvasmányossága. Célszerű egy-egy tanulmányt újra olvasni és az olvasottakat rendszerbe illeszteni, csak így ismerhetjük fel valójában, hogy a tudás milyen tárházához juthatunk.

Hivatkozott irodalom

- DOMOKOS L./PULAY GY./PÁLYI K./NÉMETH E./MÉSZÁROS L. (2016): A legfőbb ellenőrző intézmények hozzájárulása a jó kormányzáshoz. (A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi szerv, az Állami Számvevőszék. Tanulmánysorozat 1.) Állami Számvevőszék, Budapest.
- DOMOKOS L./MÉSZÁROS L./SZAKÁCS GY. (2016): A jó kormányzás támogatásának fundamentumai. Az Állami Számvevőszék alkotmányos helyzete, jogosítványai, függetlensége. (A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi szerv, az Állami Számvevőszék. Tanulmánysorozat 2.) Állami Számvevőszék, Budapest.
- MÉSZÁROS L./NAGY I./DOMOKOS L./GERGELY SZ./POSTA G./FÜLÖP I. (2016): Az Állami Számvevőszék hozzájárulása a minőségi jogalkotáshoz. (A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi szerv, az Állami Számvevőszék. Tanulmánysorozat 3.) Állami Számvevőszék, Budapest.
- DOMOKOS L./RENKÓ ZS./GÁL N./PÁLMAI G. (2016): Az ellenőrzések és azok hasznosulása az ellenőrzöttek szintjén. (A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi szerv, az Állami Számvevőszék. Tanulmánysorozat 4.) Állami Számvevőszék, Budapest.
- HORVÁTH B./NÉMETH E./DOMOKOS L. (2016): A közpénz-felhasználás transzparenciája. Az Állami Számvevőszék mint a költségvetési átláthatóság intézményi biztosítója. (A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi szerv, az Állami Számvevőszék. Tanulmánysorozat 5.) Állami Számvevőszék, Budapest.
- DOMOKOS L./PULAY GY./SZATMÁRI J./GERGELY SZ./SZABÓ Z. (2016): Az integritás kultúrájának meghonosítása a magyar közszférában. (A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi szerv, az Állami Számvevőszék. Tanulmánysorozat 6.) Állami Számvevőszék, Budapest.
- DOMOKOS L./PULAY GY./PETŐ K./PONGRÁCZ É. (2016): A fenntartható költségvetés öre. Az Állami Számvevőszék szerepe a költségvetés tervezésében és végrehajtásában. (A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi szerv, az Állami Számvevőszék. Tanulmánysorozat 7.) Állami Számvevőszék, Budapest.
- JAKOVÁC K./DOMOKOS L./NÉMETH E. (2016): A jó kormányzás támogatása a számvevőszéki ellenőrzések tervezési folyamatai során. (A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi szerv, az Állami Számvevőszék. Tanulmánysorozat 8.) Állami Számvevőszék, Budapest.
- DOMOKOS L./PÁLYI K./CZIFRA B./FARKASINSZKI I. (2016): Értékkörzés és értékteremtés – az Állami Számvevőszék szervezeti működésének megújítása. (A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi szerv, az Állami Számvevőszék. Tanulmánysorozat 9.) Állami Számvevőszék, Budapest.

- DOMOKOS L./NÉMETH E./JAKOVÁC K. (2016): A kormányzás eredményességének támogatása. Célszerűség-vizsgálat és teljesítménymérés a számvevőszéki ellenőrzésekben. (A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi szerv, az Állami Számvevőszék. Tanulmányorozat 10.) Állami Számvevőszék, Budapest.
- DOMOKOS L./VÁRPALOTAI V./JAKOVÁC K./NÉMETH E./MAKKAI M./HORVÁTH M. (2016): Az Állami Számvevőszék hozzájárulása az „államenedzsment” megújításához. (A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi szerv, az Állami Számvevőszék. Tanulmányorozat 11.) Állami Számvevőszék, Budapest.