

Legfőbb ellenőrök találkozója

A világnak szinte minden országában működik olyan, elsősorban a törvényhozó hatalom, a parlament költségvetési jogának gyakorlását segítő pénzügyi ellenőrző szervezet, amely a közpénzek és a közvagyon hasznosítását ellenőrzi a központi kormányzat (és néhány helyen az önkormányzatok) körében. Kevés kivételtől eltekintve ezek az intézmények az államszervezetben elfoglalt pozíciójukat tekintve is a törvényhozó hatalomhoz, az Országgyűléshez tartoznak, hiszen elsősorban a parlamenti ellenőrzési funkció gyakorlati valóra váltását mozdítják elő. Ezeket a szervezeteket gyűjtőnéven legfőbb ellenőrző szervezetként, intézményként, közkeletű angol kifejezéssel Supreme Audit Institut (SAI) jelölik.

A világ legtöbb országában létező, a végrehajtó hatalom gazdálkodását nyomon követő, számvevőszéki típusúnak nevezett pénzügyi ellenőrzés kibontakozása a felvilágosodás állameszményéhez, a hatalmi ágak megosztásához és természetesen a polgári állam kifejlődéséhez kötődik. A parlamenteket szolgáló számvevőszéki ellenőrzés a végrehajtó hatalom felett megvalósuló, a népszuverenitás nevében megvalósuló kontroll-tevékenység. Ez alapvetően különbözik a végrehajtó hatalmon, vagy éppen a versenyszféra

cégein belül működő ellenőrzéstől (az ilyen értelemben belső ellenőrzéstől). A végrehajtó szféra szempontjából külső ellenőrzésként működve, a közpénzek és a közvagyon hasznosítását a közszféra egészében, a végrehajtó hatalom minden tevékenységére kiterjedve, egyszersmind a végrehajtó hatalomtól függetlenül, teljeskörűen vizsgálhatják.

A számvevőszékek fejlődésében megkülönböztethető a latin, illetőleg az angolszász típusú modell. Az előbbi („számvevői bíróság”) elsősorban a közpénzek felhasználásának szabályszerűségét kontrollálja és szükség esetén mintegy bírói döntéseket hoz a törvényes állapot helyreállítását célzó pénzelvonásról, átcsoportosításról. Az utóbbi (az „ellenőrzési hivatal” modell) csak kivételesen alkalmaz szankciókat, nem rendelkezik a vizsgált szervezetek számára kötelező intézkedések előírásának jogosítványával, ellenben – a jogszerűségi, szabályszerűségi kontroll mellett – meghatározó súllyal a gazdálkodás és működés hatékonyságát vizsgálja és elemzi, s annak alapján a hibák küszöbölését célzó ajánlásokat tesz. A két típus között az utóbbi időkből tapasztalható bizonyos közeledés és átjárás, oly módon, hogy mindinkább teret nyer és meghatározó válik a hivatali típusú ellenőrzés. A hazai

Állami Számvevőszék is ennek talaján áll és működik.

Az új évezred kihívásaihoz, újszerű követelményeihez való alkalmazkodás a pénzügyi ellenőrzés körében is összetett feladat, s az INTOSAI legfőbb szerepe és rendeltetése éppen az ennek megvalósítását előmozdító szakmai harmonizáció és integráció ösztönzése, szakmai támogatása, koordinációja.

A végrehajtó hatalom ellenőrzése

Már a két világháború között megkezdődött a végrehajtó hatalom pénzügyi ellenőrzését végző számvevőszékek szakmai tapasztalatcsereje. A második világháborút követő helyreállítási periódus, a jelentős beruházásokhoz kapcsolódó nagy állami programok pedig különösen lendületet adtak az ellenőrző szervezetek információ- és tapasztalatcserejének. Ilyen körülmények között jutott felszínre az a felismerés, hogy előnyös szervezett keretekben, céltudatos tematikai súlypontozással, szélesebb körű, multilaterális együttműködéssel előmozdítani a pénzügyi ellenőrzés működését és fejlődését.

Ennek alapján jött létre 1953-ban – történetesen a kubai fővárosban, Havannában – az INTOSAI, a szervezet I. alakuló kongresszusán. Akkor még 34 ország alkototta a szervezetet, amelynek

Budapesten tartotta XVIII. kongresszusát a 186 ország számvevőszékeit tömörítő szakmai világszervezet, az INTOSAI (International Organisation of Supreme Audit Institutions). A mintegy 600 résztvevővel, s az ellenőrző szervezetek vezető szakemberei mellett a Világbank, az ENSZ, az OECD, a NATO és más nemzetközi intézmények képviselőinek közreműködésével lezajlott rendezvény házigazdája a hazai Állami Számvevőszék volt. A világszervezet Kormányzó Tanácsának, azaz legfőbb vezető szervezetének elnöke dr. Kovács Árpád, az ASZ elnöke lett.

ma már 186 ország legfőbb ellenőrző intézménye alkotja a tagságát. Olyan regionális szervezetek is tartoznak hozzá, mint például az afrikai, az ázsiai, vagy az európai szervezet, az AFROSAI, ASO-SAI, EUROSAI.

A világszervezetben minden tag (ország számvevőszéke) egyenrangú, a különböző döntések során azonos súllyal és egyformán egy szavazattal rendelkeznek. A nemzetköziséget juttatja kifejezésre az is, hogy öt hivatalos munkanyelvet rendszeresítettek: angol, francia, német, spanyol és arab. A szervezet főtitkárságának teendőit állandó jelleggel az osztrák számvevőszék látja el, az INTOSAI főtitkára mindig a szomszédos partnerszervezet elnöke.

A kialakult rendben 3 évenként követték egymást az összes tagország részvételével lezajlott kongresszusok (változatos helyszínekkel, Bécs-től és Jeruzsálemtől kezdve Limán és Berlinen át, Montevideoig, vagy éppen, mint most, Budapestig). Mindig annak a számvevőszéknek az elnöke tölti be az INTOSAI (Kormányzó Tanácsának, elnökségének) elnöki posztját 3 évig, ahol a soros kongresszust tartják.

A kongresszusokon mindig áttekintik a szervezet és különböző állandó, valamint ad-hoc szakmai bizottságainak munkáját. Ezek a rendezvények lehetőséget nyújtanak arra is, hogy egy-egy kulcsfontosságú szakmai témában a szervezet legfőbb szerveinek, a kongresszusnak a

fórumán formáljanak közös gondolatokat, elhatározásokat. Eleinte a kongresszusi szakmai viták nagyobb részt a számvitelhez kapcsolódtak, később a közigazgatás, illetőleg a pénzügyi folyamatok egy-egy aktuális szakkérdésére irányultak, s az utóbbi időkben, így a XVIII. kongresszuson, Budapesten is, gyakorlatilag a számvevőszéki ellenőrzés tartalmi kérdéseire, pályáivének alakulására, határfoka növelésének lehetőségeire összpontosultak.

Az Állami Számvevőszék az INTOSAI-ban

Az ÁSZ mindvégig tudatosan törekedett, törekszik nemzetközi szakmai kapcsolatainak kiépítésére, bővítésére és fejlesztésére. A nemzetközi kapcsolatok vitele, gazdagítása nem pusztán és nem is elsősorban csak kontaktustermést jelent, hanem mindekelőtt a szakmai fejlődést, az ellenőrzési munka minőségének javítását szolgálja. Ily módon hozzájárul az Európai Unió követelményeihez is igazodó módszertani és intézményfejlesztéshez.

Az ÁSZ megalakulása óta intenzíven közreműködik az INTOSAI tevékenységében. A belső ellenőrzéssel foglalkozó bizottságot 1992-től kilenc éven át az ÁSZ elnöke vezette. A számvevőszék adott otthont a I., valamint a II. Nemzetközi Belső Ellenőrzési Konferenciának, 1997-ben és 2000-ben. Emellett különösen a privatizáció ellenőrzésével, s újabban az INTOSAI jövőjével fog-

lalkozó munkacsoport tevékenységében működünk, működünk közre.

Az ÁSZ volt a házigazdája 2003-ban az INTOSAI Kormányzó Tanács ülésének és az ahhoz kapcsolódóan – az INTOSAI Főtitkárság felkérésére – a szervezet 50 éves fennállása alkalmából sorra került jubileumi ünnepségnek és tudományos ülés-szaknak.

Folyamatos és tartalmas a kapcsolat az INTOSAI európai regionális szervezetével, az EUROSAI-val. A szervezet V. kongresszusán (Moszkva, 2002.) az ÁSZ irányította az állami költségvetés végrehajtásának ellenőrzésével foglalkozó munkacsoportot.

Az újjáalakult ÁSZ első elnöke, *dr. Hagelmayer István* közgazdász professzor tagja volt az INTOSAI Kormányzó Tanácsának és ellátta az EUROSAI elnökhelyettesi teendőit is. E magas szintű vezetői tevékenység folytatásaként *dr. Kovács Árpád* az INTOSAI legutóbbi, 3 évvel ezelőtt Szöulban tartott kongresszusa óta a szervezet alelnöke, a mostani XVIII. kongresszusától 3 éven át elnöke, majd pedig, a következő kongresszust követően újabb 3 évig ismételtlen alelnöke lesz a szervezetnek.

A kongresszus szakmai vitái

A budapesti kongresszus témája a számvevőszékek szakmai együttműködésének értékelése és fejlesztési lehetőségeinek körvonalazása volt. A vita abból indult ki,

hogy napjaink világjelensége, a globalizáció egyebek mellett azzal is együttjár, hogy a nemzetgazdaságok, a határokat átívelő vállalkozások, de emellett sokszor a különböző kormányok tevékenysége is bonyolult kölcsönhatásokkal kötődik egymáshoz, s ilyen körülmények között a pénzügyi ellenőrzés is szükségképpen „átlépi a határokat”. Ez is felveti – az egyébként már kialakult és egyre sokrétűbbé váló szakmai tapasztalatcsere, közös továbbképzési projektek, programok mellett – a különböző országok számvevőszékeinek egymással, valamint az unió szervezetével, az Európai Számvevőszékkel való szervezett kooperációja kibontakoztatásának és folyamatos fejlesztésének igényét.

A számvevőszékek esetenként konkrét, együttes, illetőleg párhuzamos ellenőrzések végzésében megnyilvánuló kooperációja mellett időről-időre meghatározhatók, aktualizálhatók a nemzetközi együttműködésnek azok a fontosabb területei, tényezői, amelyek körében a szakmai kontaktus kibontakoztatását és elmélyítését az INTOSAI, illetőleg annak munkaszervezetei, bizottságai, vagy éppen a továbbképzést szervező intézménye, az INTOSAI Development Initiative, IDI (INTOSAI Fejlesztési Kezdeményezés) támogatják.

A főbb területek a kongresszusi viták eredményeként: az elszámoltathatóság elősegítése, az úgynevezett

legjobb nemzetközi gyakorlat („best practice”) terjesztése, a komplex intézményfejlesztés, valamint a képzés és továbbképzés. A kongresszuson úgy ítélték meg, hogy ez idő szerint talán a legfontosabb kihívás az ellenőrök folyamatos továbbképzése, s az azt szolgáló együttműködés.

Különösen a föderatív berendezkedésű országok mutattak érdeklődést az előbbieket mellett az egy-egy országon belüli pénzügyi ellenőrzési koordináció témája iránt, mivel ezekben az országokban a központi (szövetségi) számvevőszék mellett tartományi, esetleg regionális számvevőszékek látják el egyéb feladataik mellett az önkormányzatok ellenőrzését is. Így van ez például Kanadában, vagy Németországban, miközben olyan gyakorlattal is találkozunk – történetesen Franciaországban – ahol a kisebb településeket a Pénzügyminisztérium vidéki hivatalai ellenőrzik. Angliában és Walesben az önkormányzatokat az arra létrehozott állami hivatalok ellenőrzik, de arra is van lehetőség (pl. Hollandiában), hogy magán könyvvizsgáló cég ellenőrizze a helyi közigazgatást.

Magyarországon – mint ismeretes – a helyi önkormányzatok gazdálkodását az Állami Számvevőszék ellenőrzi. Hasonlóan a fejlett országok gyakorlatához, nálunk is elkülönül a számvevőszéki (külső) és a kormányzati (belső) ellenőrzés egymástól. A hazai külső és belső ellenőr-

zésnek figyelmet érdemel az a sajátos érintkezési pontja, hogy a központi költségvetés zárszámadásának auditálásában a feladat megoszlik az ÁSZ és a kormányzati, minisztériumi ellenőrző szervezetek között.

Új stratégiai célok

Az INTOSAI XVIII. Kongresszusa a számvevőszéki ellenőrzés fejlődésének prognosztizálható és a szervezet részéről előmozdítandó fő irányait, legfontosabb súlypontjait a világszervezet működési mechanizmusát szolgáló elgondolásokkal együtt, összefüggésében alakította ki, tárgyalta meg.

Elfogadták az INTOSAI négy stratégiai célját. Ezek: a korszerű szakmai irányelvek, ellenőrzési és elszámolási sztenderdek kidolgozása és alkalmazása, a nemzeti számvevőszékek szakmai kapacitásának fejlesztése, az ezt szolgáló továbbképzés erősítése, a számvevőszékek közötti tapasztalatcsere és kooperáció kibontakoztatása, nyitás az egyetemek és a kutatóműhelyek felé, a pénzügyi ellenőrzés korszerűsítését szolgáló közös kutatások megindítása és mindezekre építve az INTOSAI szervezetének, munkatársainak olyan irányú fejlesztése, hogy a világszervezet a XXI. század követelményeinek megfelelően működjön, s eredményesen mozdítsa elő az első három stratégiai cél megvalósítását.

Dr. Lévai János
az ÁSZ általános
főtitkárhelyettese

Európaizálás és regionalizálás Magyarországon

Európaizálás és regionalizálás Magyarországon címmel jelent meg a „Jótár”-sorozat legújabb módszertani kiadványa, *Ágh Attila, Rózsás Árpád és Zongor Gábor* könyve. A kötet a Belügyminisztérium IDEA-programja keretében, a Helyi Önkormányzatok Információs Hálózata (LOGIN) és a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖOSZ) támogatásával készült, az ÖnkörPress Kiadó gondozásában.

A kötet a közigazgatási reform szükségességét indokolván részint feltárja az első intézményi reform ellentmondásait, részint az olvasót a már megkezdett második intézményi reform elmélyítésének és komplexitásának hiányával szembeállítja. Mert noha a reform a kormányprogram része lett, s megkezdődött a kidolgozása és végrehajtása is, mégis fennáll az a lehetőség, hogy megint elmarad vagy csak részletekben valósul meg. Ez az ördögi kör azonban áttörhető – ezt, s a hatékony uniós tagság esélyét vázolja ez a könyv, amelynek szerzői szerint az áttörés alapvető feltétele, hogy a magyar politikai elit kompromisszumra és konszenzusra is képes legyen.

Az új uniós tagországok intézményi felkészülésének hiányosságai mellett az EU bővítési politikájának gyengeségeit is bemutató kiadvány tartalmaz néhány olyan dokumentumot, amelyek egyrészt a kötetben közölt – egyszerre elméleti és gyakorlati irányultságú – szövegek alátámasztására és illusztrálására szolgálnak. Másrészt segítséget nyújtanak annak az áldatlan vitának a befejezéséhez, amelynek tárgya, hogy az Európai Unió – vagy akár az Európa Tanács – elvárja-e, avagy sem Magyarország európaizálását és regionalizálását. Ezt ugyanis nekünk kell elvárni magunktól – áll a kötet bevezetőjében – , mert az intézményi reformok végigvitele a sikeres felzárkózás perspektíváját ígéri, azok elhalasztása vagy bagatellizálása pedig az országot az EU-n belüli tartós stagnálás állapotába süllyeszti.

