

Az Állami Számvevőszék hozzájárulása a minőségi jogalkotáshoz

MÉSZÁROS LEILA – NAGY IMRE – DOMOKOS LÁSZLÓ –
POSTA GABRIELLA – GERGELY SZABOLCS – FÜLÖP IBOLYA

High quality legislation is one of the hallmarks of good governance. In case of good quality legislation the following requirements are met: protection of the rule of law and of the democratic principles, unambiguity, coherence, justice, proportionality and efficiency. These requirements are fulfilled with higher probability, if the legislator can lean not only on its own experience, but on the opinion and recommendations of institutes that possess extensive expertise in the fields of legal norms and implementation of rights. The State Audit Office of Hungary, as a means of supporting good governance, during its work of auditing forms an opinion on legislation and public controlling mechanisms and hands it over to the legislator. In the past few years the State Audit Office has explored the possibilities, methods and means by which it can support legislation in its different phases.

Bevezetés

A jogszabályok és a közjogi szervezetszabályozó eszközök kihatással vannak mindennapi életünk minőségére, hiszen jogokat, jogosultságokat, kötelezettségeket határoznak meg, eljárások alkalmazását írják elő, definiálják az egyes jogalanyok egymáshoz, az államhoz és a közhatalomhoz való viszonyát. Meghatározzák érdekvérvényesítési lehetőségeinket, szabadságunk határát, a közös együttélés szabályait. Az Alaptörvény R. cikke szerint a jogszabályok mindenkire kötelezők. Valaha az etikai alapelvek, vállalási előírások töltötték be azt a funkciót, amelyet mai, modern társadalmainkban a jog biztosít. Az állampolgárok a közhatalom képviselőitől elsősorban a méltányos, igazságos jogalkotást és a megalkotott jogszabályok betartatását várják.

A pártatlan szakmaiságot megtestesítő, eredményközpontú kormányzásnak az alkotmányosságon és a jogrenden kell alapulnia, ezáltal biztosítva az elszámoltathatóságot és a politikai felelősség érvényesülését.¹ A jó kormányzás, a jól irányított állam alapkritériumai között a törvényesség, a jogállamiság is szerepel, ezen belül kiemelt hangsúlyt kap a jogszabályok egyértelműsége és koherenciája, amelyek egyébként alapkövetelménynek tekinthetők a jogalkotással szemben. Az egyértelműség és a koherencia „technikai” jellegű követelményei mellett a minőségi jogalkotást át kell

¹ Stumpf 2009, 97–98.

hatnia egyfajta igazságossági, méltányossági, valamint arányossági szempontú megfelelőségnek is. Utóbbi igények a jogszabályok etikai gyökerére reflektálnak, amely a társas együttélésre vonatkozó szabályok internalizálásának, az azonosuláson keresztül pedig az önkéntes jogkövetésnek is feltétele. Mindezek mellett modern, teljesítményre épülő korunkban előtérbe kerül egyfajta hatékonysági és célszerűségi követelmény is a jogszabályalkotással szemben (gondoljunk csak a törvényekhez kapcsolt és egyre inkább elvárt előzetes hatástanulmányra vagy utólagos hatásvizsgálatra).

A jó állam kritériumai között a jogbiztonságot, a jogalkotásba és a jogszolgáltatásba vetett bizalmat a jogállamiság kritériumai között vizsgálják. Ez azt jelenti, hogy nem elégséges a jogbiztonság formális felfogása (a jogalkotásra feljogosított szerv az arra irányadó eljárásban egyértelmű és konzisztens jogi normát alkot), hanem vizsgálendő követelmény a jog igazságába, a demokratikus alapértékek védelmébe vetett bizalom is. Az OECD „Rule of law” projektje szintén a tágran értelmezett jogbiztonság-felfogás mentén formál annak mérésére szolgáló indikátorokat.²

A Magyar Program (2012) szerint a jó állam a közjó érdekében egyrészt „jogszerű és méltányos egyensúlyt teremt a számtalan érdek és igény között, e célból igényérvényesítést tesz lehetővé, és védelmet nyújt”, másrészt „kellő felelősséggel jár el az örökölt természeti és kulturális javak védelme, továbbörökítése érdekében”, harmadrészt „egyetlen önérdeke, hogy az előző két közjó elem érvényesítésére minden körülmények között és hatékonyan képes legyen, azaz megteremti a hatékony joguralmat, ennek részeként az intézményi működést, az egyéni és közösségi jogok tiszteletben tartását és számonkérhetőséget”³

A jó állam tehát elképzelhetetlen a joguralom, a magas szakmai színvonalú jogszabályok tiszteletben tartása és számonkérhetősége nélkül. A minőségi jogalkotásnak pedig a jogkövető állampolgárok, illetve végső soron a közösség, a nemzet érdekeit kell szolgálnia.

Az Állami Számvevőszékről szóló törvény szerint az ÁSZ az ellenőrzési tapasztalatain alapuló megállapításaival, javaslataival, tanácsaival segíti az Országgyűlés, annak bizottságai és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amellyel elősegíti a jól irányított állam működését.⁴ Az ÁSZ a jogforrási hierarchia három fő szintjén, a törvényalkotás és a kormányzati rendeletalkotás (központi jogalkotás) és az önkormányzati rendeletalkotás (helyi jogalkotás) szintjén különféleképpen támogatja a minőségi jogalkotást.

A jogalkotás szabályaiból adódóan a központi jogalkotás szintjén – mind az Országgyűléshez beterjesztett törvényjavaslatoknak a parlamenti vitát követő elfogadásával, majd kihirdetésével záruló törvényalkotási folyamatban, mind az elfogadott törvények végrehajtását és a törvényi keretek részletes rendelkezésekkel való kitöltését szolgáló kormányzati rendeletalkotásban – kulcsszerepet töltenek be a központi kormányzati szervek, minisztériumok, melyek a közigazgatási egyeztetés keretében előkészítik és kidolgozzák a törvényjavaslatokat, megalkotják a kormány- és minisz-

2 Bäger et al. 2014, 34.

3 Magyar Program 6.

4 Az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény (ÁSZ tv.) 1. § (4).

teri rendeleteket. Az önkormányzati jogalkotás szintjén a képviselő-testület fogadja el az önkormányzati rendeleteket, amellyel a helyi viszonyokat szabályozza.

A minőségi jogalkotás támogatásánál fontos hangsúlyoznunk: az Állami Számvevőszék arra törekszik, hogy az ellenőrzési tapasztalatait összegyűjtse, és szervezeti szintű tudását proaktív, kezdeményező szemlélettel, megfelelően időzítve átadja a jogalkotóknak. Munkánk hasznosulását növeli a jogalkotás megfelelő pontjaira becsatornázott információ, éppen ezért az utóbbi években feltártuk az összes lehetőséget arra, hogy a jogalkotást mely szinteken mivel támogathatjuk.

A legfőbb ellenőrző intézményeknek általában nincs jogszabály előkészítésére vonatkozó felhatalmazásuk, de kezdeményezhetik, jelezhetik a jogszabály előkészítésére felhatalmazott szervezetnek annak szükségességét. Egyes európai országok (pl. Ausztria, Csehország, Franciaország és Svédország) számvevőszékei deklaráltnak nem vesznek részt jogszabály-tervezetek előkészítésében (Mazur, 2016). Ez utóbbi álláspontot két fő érv támasztja alá Mazur szerint. Az egyik alapján a számvevőszékek nem vehetnek részt olyan tevékenységekben, feladatokban, amelyet később ellenőriznek. A másik ok, hogy a jogszabály-előkészítést olyan jelentőségű tevékenységnek tartják, amelyet a számvevőszékek kifejezett felhatalmazás nélkül nem láthatnak el, külön felhatalmazásuk pedig nincs rá.

Az Állami Számvevőszék álláspontja ezzel kapcsolatban az, hogy sem a kormányzati, sem a jogalkotói felelősséget nem veheti át, jogszabály-előkészítést nem végez, azonban a szabályozási hiányosságot, ellentmondást bizonyos esetekben a jelentésben, amennyiben pedig az ellenőrzési programhoz nem illeszkedik, külön levélben jelezheti a kezdeményezésért felelős szervezetnek.

Az Országgyűlés jogalkotási munkájának támogatása

Az Állami Számvevőszék az Országgyűlés legfőbb pénzügyi-gazdasági ellenőrző szerve, így az Országgyűlés munkánk hasznosulásának egyik legfontosabb terepe. A törvényalkotási folyamatban kiemelten fontos, hogy a döntéshozók a megfelelő időben és a kellő mélységben tájékozódhassanak az egyes törvények hosszú távú gazdasági-társadalmi hatásairól, (köz)pénzügyi-államháztartási összefüggéseiről. Az ÁSZ ellenőrzési tapasztalataival támogatja az Országgyűlés törvényalkotási és elszámoltatási tárgyú döntéshozatali tevékenységét. Az Állami Számvevőszék feladata a Parlament tájékoztatása annak érdekében, hogy a számvevőszéki jelentések, az abban foglalt megállapítások, összefüggések és javaslatok megismerésén keresztül megalapozottabbá tegye a törvényalkotó munkáját.

Az ÁSZ álláspontja egyfajta szakmai alapot szolgáltathat az Országgyűlés döntéseihez, ugyanakkor az Országgyűlés nincs kötve az ÁSZ véleményéhez. Az Állami Számvevőszék feladatai közé nem tartozik a törvények előzetes-utólagos hatásvizsgálata, hatáselemzésének elvégzése. Az ÁSZ munkája mégis azt szolgálja, hogy a törvényalkotási folyamatban a döntéshozók megfelelő időben és a kellő mélységben tájékozódni tudjanak a törvények hosszú távú gazdasági-társadalmi hatásairól, pénzügyi

összefüggéseiről. Az Állami Számvevőszék lényeges feladata tehát az Országgyűléssel való kapcsolatok ápolása, hogy ezen keresztül is támogassuk a jó kormányzást, ezáltal pedig az állampolgárok életének jobbá tételét.

A parlamenti kapcsolattartás szerepe az ÁSZ tevékenységében

A parlament tájékoztatásának van egy szabályozott vagy – ha úgy tetszik – kötelező része, amely a minimálisan elvárt tájékoztatási, véleményadási feladatokról szól. Ide tartozik a költségvetési törvény véleményezése, a költségvetés végrehajtásáról szóló jelentés és az Állami Számvevőszék tevékenységéről szóló éves beszámoló. Az ÁSZ tv. előírja az ellenőrzési tervről való tájékoztatást is. Ezen túlmenően nincs egyéb nevesített témakör, amelynél előírás lenne az Országgyűlés tájékoztatása, annak ellenére, hogy a törvény számos kötelezően előírt ellenőrzési feladatot jelöl meg. Ugyanakkor a képviselők és a nemzetiségi szószólók kérdést intézhetnek az Állami Számvevőszék elnökéhez a feladatkörébe tartozó bármely ügyben, amelyet a házsabály⁵ rendelkezései szerint az Országgyűlésen keresztül nyújthatnak be.

Természetesen minden ÁSZ-jelentés nyilvános, az ezeken alapuló tájékoztatók, összefoglaló anyagok tartalma pedig levezethető a jelentésekből. Azonban az ÁSZ proaktív módon, kezdeményező szemlélettel gondoskodik az Országgyűlés informálásáról. A 2014-es parlamenti választásokról például az ÁSZ küldetését és tevékenységét bemutató, tájékoztató különkiadványt készítettünk a képviselőknek, amelyben az ÁSZ jogállására, szerepére vonatkozó figyelemfelhívás szerepelt. Az Állami Számvevőszék az országgyűlési képviselők munkáját jelentéseinek, kapcsolódó tanulmányainak, elemzéseinek megküldésével, valamint az egyes plenáris vagy bizottsági ülésnapokra célzottan készülő számvevőszéki ajánlások, háttéranyagok, tájékoztatók, összefoglalók készítésével és megküldésével támogatja. Ehhez folyamatosan figyelemmel kíséri a benyújtott törvényjavaslatok parlamenti tárgyalását, továbbá összegzi a jelentések legfontosabb tapasztalatait. Az alábbi pontokban részletesen bemutatjuk az Országgyűlés részére nyújtott tájékoztatás szintjeit, formáit és fórumait, valamint annak jogalkotáshoz való kapcsolódását.

Az Állami Számvevőszék és az Országgyűlés közötti információáramlás optimalizálása érdekében az ÁSZ együttműködési keretrendszert alakított ki az Országgyűlés Hivatalával. Az aláírt együttműködési megállapodást a két intézmény 2012-ben, feladataik változásaival összhangban megújította. Az együttműködés keretében széles körű és közvetlen tájékoztatást adunk és kapunk mind az ÁSZ, mind pedig a hivatal működésével kapcsolatban. Az Állami Számvevőszék részére biztosított a hozzáférés az Országgyűlés belső informatikai hálózatához, ezen keresztül a plenáris ülésekhez kapcsolódó iratokat, többek között a napirendet, az üléstervet, a bizottsági ülések meghívóit rendszeresen megkapjuk. Az ÁSZ elnöke vagy alelnöke személyes találkozó keretében adja át az Országgyűlés vezető tisztségviselőjének a féléves ellenőrzési

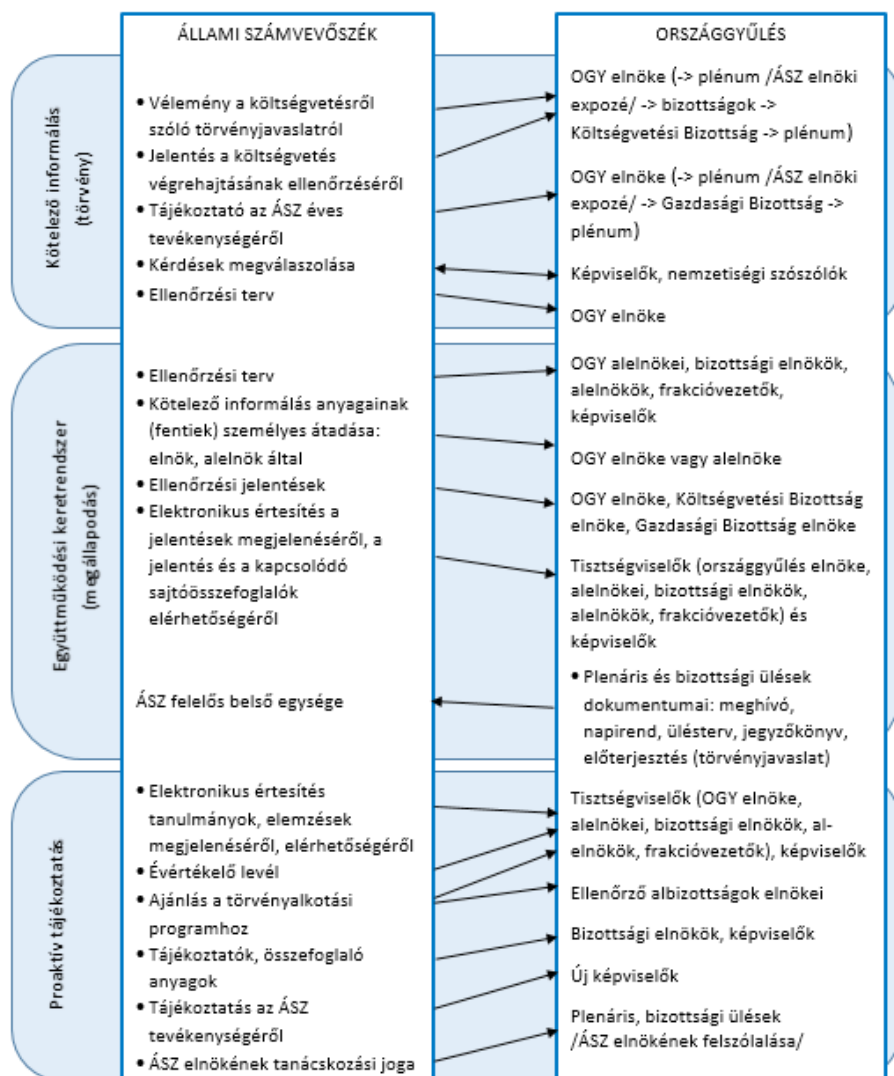
⁵ Az egyes házsabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat.

időszakokhoz kapcsolódó ellenőrzési tervet, az ÁSZ éves tevékenységéről készített tájékoztatót, a költségvetés végrehajtásáról (zárszámadásról) készített jelentést és a költségvetési törvény tervezetéről készített véleményt. Jelentéseinket a közreadási lista alapján minden alkalommal megküldjük az Országgyűlés elnökének, a Gazdasági bizottság és a Költségvetési bizottság elnökének. Az Országgyűlés tisztségviselőit és a képviselőket az új jelentések megjelenéséről, a sajtó-összefoglalók és a jelentés elektronikus elérhetőségéről minden esetben tájékoztatjuk. Az Állami Számvevőszék jelentései ezenfelül az Országgyűlés honlapjáról közvetlenül is elérhetőek.⁶

A hatékony információáramlás és az országgyűlési kapcsolatok gondozását a vezetők közötti személyes találkozók is támogatják. Az ÁSZ elnöke ezen megbeszélések alkalmával rendszeresen tájékoztatja az Országgyűlés elnökét, alelnökeit, házelnökét, tisztségviselőit, továbbá többek között a Gazdasági bizottság elnökét az Állami Számvevőszék működéséről, a közpénzügyi ellenőrzés aktualitásairól. Az Állami Számvevőszék elnöke mindezek mellett évertékelő levelet küld az Országgyűlés tisztségviselőinek, amelyben – a tárgyévi munkánk lehangsúlyosabb eredményeinek összefoglalásán túl – felhívhatja a figyelmet az ellenőrzési tapasztalataink által kívánatosnak tartott törvényalkotási kérdéskörre.

Az ÁSZ és az Országgyűlés közötti információáramlást, illetve az azt lehetővé tevő jogintézményeket (pl. tanácskozási jog) az alábbi ábrában foglaltuk össze.

6 www.parlament.hu/e-futar



1. ábra: Az Állami Számvevőszék és az Országgyűlés közötti információáramlás (saját szerkesztés)

ÁSZ-ajánlások – a törvényalkotási program nyomon követése és a törvényalkotás támogatása

A jogalkotói szándékok ismerete nagy szerepet játszik abban, hogy az Állami Számvevőszék munkájával hozzájáruljon a jó kormányzáshoz. Fontos, hogy a jogalkotó megfelelő időben, a törvényalkotási munka kezdeti szakaszában megismerhesse az ellenőrzés tapasztalatait és következtetéseit. Az ÁSZ az Országgyűlés törvényalkotási programjához – az őszi és tavaszi ülésszakokra – rendszeresen ajánlásokat fogalmaz meg. Az

ajánlásban felhívjuk a figyelmet a törvényjavaslathoz kapcsolódó már megjelent jelentésekre vagy az ellenőrzési tervben szereplő, az adott félévben tervezetten végrehajtandó ellenőrzésekre. A stratégiai célok elérése érdekében az ajánlásokat az Országgyűlés elnökének, alelnökeinek, a bizottságoknak és a bizottságok mellett működő ellenőrző albizottságok elnökeinek is eljuttatjuk. Például a 2015-ös törvényalkotási programhoz fűzött számvevőszéki ajánlás kapcsán az ÁSZ elnöke 10 bizottság elnökének figyelmébe ajánlotta a már megjelent vagy megjelenni készülő ÁSZ-jelentéseket.

Tekintettel arra, hogy az ellenőrzések lefolytatásának életciklusa (egy-háromnegyed év) sok esetben hosszabb, mint a törvényalkotási program időhorizontja (három-hat hónap), a törvényalkotási szándékról az ÁSZ egyéb eszközökkel is igyekszik tájékozódni: elemzi a parlamenti jegyzőkönyveket, figyeli a sajtóban megjelenő információkat, továbbá figyelembe veszi a kormány jogalkotási menetrendjét is. Ezt a fajta tevékenységünket folyamatosan fejleszteni kell annak érdekében, hogy naprakész információkkal rendelkezünk a törvényalkotás folyamatáról és eredményéről.

Ha az új ÁSZ-törvény megalkotásától eltelt időszakban megvizsgáljuk a törvényalkotás munkáját, annak volumene átlagosan évente legalább 200 elfogadott törvényt jelent. Bár hosszabb távon az a jogalkotói törekvés, hogy a jogi szabályozás súlypontja a törvényi szintről inkább a rendeleti szintre helyeződjön át, tehát a törvények keretjelleggel csak a legfontosabb, általános magatartási szabályokat tartalmazzák, és viszonylag ritkán módosuljanak, a részletszabályok pedig rendeletekben, határozatokban jelenjenek meg, rugalmasan alkalmazkodva a társadalmi-gazdasági változásokhoz, egyelőre még nem csökken a benyújtott és megtárgyalt törvényjavaslatok száma. Ezért a minőségi jogalkotás támogatásának legfontosabb terepe az Országgyűlés maradt.

A törvényjavaslatok legnagyobb része valamilyen módon és mértékben érinti a közpénzügyeket és a közvagyonnal való gazdálkodást, a számvevőszék ezért szinte minden benyújtott törvényjavaslatra figyel, mérlegeli, hogy azok tartalmazznak-e olyan rendelkezéseket, amelyekkel kapcsolatban eltérő ellenőrzési tapasztalatok születtek, alkalmasak-e kedvezőtlen tendenciájú változás előidézésére az ellenőrzöttek gyakorlatában vagy jelentenek-e bármilyen egyéb szempontú kockázati tényezőt. Amennyiben az ÁSZ szakmai álláspontja eltér a napirendre vett törvényjavaslatban foglaltaktól, úgy az elnök élhet az ÁSZ-törvényben biztosított tanácskozási jogával. Ez azt jelenti, hogy részt vehet és – a házszabály keretei között – bármikor felszólalhat az Országgyűlés ülésein.⁷ Természetesen ez a jog univerzálisan, a törvényjavaslatot támogató vélemény esetén is megilleti az elnököt. Ugyanakkor, mint ahogyan azt már több helyen elmondtuk, az Állami Számvevőszék alkotmányos helyzete szerint nem jogalkotó szerv, a jogalkotót véleményével, szakmai álláspontjának közlésével támogatja.

A képviselők közvetlen tájékoztatását, valamint a számvevőszéki munka jogszabályi hasznosulását támogatja, hogy az ÁSZ elnöke – helyettesítése esetén alelnöke – felszólal egyes törvények bizottsági és parlamenti vitájában. Például 2014-ben az elnök a tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról szóló törvényjavaslat

⁷ ÁSZ tv. 13. § (2) bek. g) pont.

parlamenti vitájában, 2015-ben a Magyarország 2016. évi költségvetését megalapozó törvényjavaslat parlamenti vitájában, az államháztartási törvény módosításához kapcsolódóan, valamint ugyanebben az évben a felsőoktatási törvény módosításáról szóló törvényjavaslat vitájában szólalt fel, ismertette a kapcsolódó számvevőszéki megállapításokat, tapasztalatokat. A felszólalások az Állami Számvevőszék honlapján is olvashatók.⁸ Ezeket a felszólalásokat a téma jelentősége és a tárgyban szerzett ÁSZ-tapasztalatok megismertetése indokolták.

Az újonnan elfogadott törvények figyelemmel kísérése – az ÁSZ szabályos működésének biztosításán túl – azért is fontos, mert az új szabályozási környezet felvetheti az ellenőrzések indokoltságát a régi és az új szabályok alapján működő szervezetek, a végrehajtandó folyamatok összehasonlítása érdekében. Szintén ellenőrzés-tervezési szempontból elengedhetetlen az ellenzéki frakciók által beterjesztett javaslatok nyomon követése, mivel ezekből is információt nyerhetünk a kockázatelemzéseinkhez, illetve olyanfajta jelzéseket is tartalmazhatnak az állampolgárok számára fontos kérdésekről, problémákról, melyeket szintén felhasználhatunk ellenőrzési tevékenységünk megtervezése során.

Az ÁSZ-jelentések, tájékoztató anyagok: a képviselők naprakész tájékoztatása

Az Állami Számvevőszék a számvevőszéki jelentések, az abban foglalt megállapítások, összefüggések és javaslatok ismertetésén keresztül is támogatja a törvényalkotók munkáját. Jelentéseit azok nyilvánosságra hozatalakor *minden esetben* megküldi az Országgyűlés tisztségviselőinek (elnökének, alelnökeinek), a számvevőszéki és költségvetési ügyekben illetékes bizottságok elnökeinek és alelnökeinek. Jelentéseink parlamenti hasznosulásának tervezésekor meghatározzuk az egyes jelentések egyéb bizottsági felhasználói körét, és az egyes bizottsági elnököknek külön is a figyelmébe ajánljuk a frissen nyilvánosságra hozott jelentést. Ennek jegyében 2015-ben az ÁSZ 11 jelentés megjelenésekor irányította rá az egyes bizottságok elnökeinek figyelmét a feladatkörükbe tartozó ÁSZ-jelentésekre. A jelentések és a sajtóösszefoglalók elérhetőségéről a képviselőket e-mail küldésével tájékoztatjuk. Jelentéseink az Országgyűlés honlapjáról közvetlenül is elérhetőek.⁹

Az ÁSZ-törvény tanácsadó, véleményalkotó funkciót is biztosít az Állami Számvevőszék számára. Kiemelten fontosnak tartjuk a törvényalkotók tájékoztatását egyes törvények közpénzügyi-államháztartási összefüggéseiről, valamint hosszú távú társadalmi-gazdasági hatásairól, ezért a tanulmányainkat, elemzéseinket is eljuttatjuk a képviselők részére. Célunk, hogy az ellenőrzések mellett elemzésekkel, tanulmá-

8 www.asz.hu/hu/egyeb-hozzaszolas

9 Fontosnak tartjuk, hogy az Országgyűlés és a képviselők tájékoztatását a hagyományos kommunikációs eszközökön túl innovatív és a képviselői igényekhez illeszkedő módszerekkel is támogassuk. Jelentéseinket, tanulmányainkat digitális formában bocsátjuk rendelkezésre, az Állami Számvevőszék éves tevékenységéről szóló tájékoztatónkat a vizuális kommunikáció eszköztárára épülő, rövid és könnyen áttekinthető formában is megküldjük.

nyokkal, a rendszerszintű összefüggések feltárásával átláthatóbbá és eredményesebbé tegyük a közpénzek felhasználását.

Az ellenőrzésekből származó információk visszacsatolása különösen értékes és hatékonyak bizonyult azokon a területeken, amelyeket 2010 óta először ellenőrzött az ÁSZ. Ilyen volt például a nemzetiségi önkormányzatok vizsgálata, amelyhez az ÁSZ összefoglaló tanulmányt is készített.¹⁰ Ügyszintén ilyen az állami, önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok ellenőrzése, amelynek tapasztalatait szintén tanulmányban foglaltuk össze.¹¹ Az ÁSZ az ellenőrzések hatókörén túl elemzéseiben, tanulmányaiban számos olyan közgazdasági, szakmai tárgyban véleményt nyilváníthat, amelynek közpénzügyi vonzata van, így például 2013-ben a monetáris politika költségvetési kockázatairól tanulmányban fejtette ki szakmai álláspontját.¹² Új területen állt helyt az Állami Számvevőszék 2014-ben, amikor először ellenőrizte a lezajló választásokra fordított pénzeszközöket, amit egy 2013-ban kihirdetett új jogszabály ír elő számára.¹³ A feltárára váró problémákat a számvevőszék igyekszik megelőzni, ezért rendszeresen új, addig ellenőrizetlen intézménycsoportokat vesz górcső alá. Ennek jegyében került sor például 2013 őszén a gazdasági kamarák, 2014 őszén az orvosi kamara, 2015 őszén pedig a megyei hatókörű városi múzeumok ellenőrzésére.

A törvények vitájához a fentiekén túlmenően rendszeresen készülnek számvevőszéki ajánlások, összefoglaló tájékoztató anyagok, háttéranyagok is, amelyeket megküldünk az Országgyűlés és a témában érintett bizottság részére.¹⁴ Célunk, hogy az ÁSZ a képviselők törvényalkotó tevékenysége során is hozzájáruljon a megalapozott döntések meghozatalához. 2013-ban kettő, 2014-ben egy, 2015-ben 14 tájékoztató anyagot küldtünk ki a képviselőknek, többek között az ENSZ Éghajlatváltozási Kerektegyezménye módosítása kapcsán aktuálissá vált kérdésekhez, a 2015–2020 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Program megvitatásához, a Gazdasági Versenyhivatal eljárásaira vonatkozó jogszabályhoz, az európai uniós források felhasználását, elosztását végző közreműködő intézményekről, a többségi önkormányzati tulajdonú hulladékgazdálkodó társaságok főbb ellenőrzési tapasztalatairól, a Nemzeti Földalapkezelő Szervezetet érintő számvevőszéki tapasztalatokról, a többségi önkormányzati tulajdonú távhőszolgáltató társaságok főbb ellenőrzési és elemzési tapasztalatairól, az állami felsőoktatási intézmények, valamint a nemzetiségi önkormányzatok ellenőrzési tapasztalatairól.

10 2015 végéig az ÁSZ 183 helyi nemzetiségi önkormányzati és 13 országos nemzetiségi önkormányzatot ellenőrzött. A helyi nemzetiségi önkormányzatok ellenőrzéséről összefoglaló tanulmány készült.

11 Az ÁSZ 2014-ben 9 hulladékgazdálkodó és 27 távhőszolgáltató gazdasági társaságot ellenőrzött. Az egyes jelentéseken túl az ellenőrzések tapasztalatait összefoglaló tanulmányban is megjelentette.

12 *A monetáris politika kockázatai, különös tekintettel az adósságszabályra* című ÁSZ-tanulmány, 2013. február.

13 Az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló 2013. évi LXXXVII. törvény.

14 A törvényalkotási programhoz készített legutóbbi ÁSZ-ajánlás a 2016. évi tavaszi ülészakhoz készült: www.parlament.hu/documents/10181/56621/%C3%81SZ+aj%C3%A1n-l%C3%A1s+t%C3%B6rv%C3%A9nyalkot%C3%A1si+programhoz+2016.+tavasz/55c81ff6-bca5-47b1-bfdd-97475a85fdb3?version=1.0&inheritRedirect=true

A költségvetéssel összefüggő jogalkotási folyamatok támogatása

Az ÁSZ törvényben rögzített, az Országgyűlés munkáját közvetlenül támogató legjelentősebb feladata az előző évi központi költségvetés végrehajtásának ellenőrzése (zárszámadás), valamint a központi költségvetésre vonatkozó – a kormány által benyújtott – törvényjavaslat véleményezése.¹⁵

Az Alaptörvény kimondja, hogy a központi költségvetésről szóló törvény elfogadásával az Országgyűlés felhatalmazza a kormányt az abban meghatározott bevételek beszedésére és kiadások teljesítésére.¹⁶ Kimondja azt is, hogy a kormány a központi költségvetést, amely egy törvénybe foglalt terv, törvényesen és célszerűen, a közpénzek eredményes kezelésével és az átláthatóság biztosításával köteles végrehajtani.¹⁷ A költségvetési év leteltével megkezdődik az államháztartás szervezeteinél a beszámolók összeállítása, amelyek alapján az Országgyűlés dönt a kormány költségvetést végrehajtó munkájának elfogadásáról. A „döntést” a központi költségvetés végrehajtásáról szóló törvényben hozza meg. Az Országgyűlés mind a költségvetési törvényjavaslat, mind az annak végrehajtásáról szóló törvény elfogadása előtt megtárgyalja az Állami Számvevőszék jelentését is.¹⁸

A központi költségvetés végrehajtásáról szóló törvény egy speciális törvény, amely valaha egyesítette az Országgyűlés elszámoltatási és a jogalkotási funkcióját. A zárszámadás a kormánnyal szemben fennálló számviteli, jogi, politikai felelősség megállapítását jelenti.¹⁹ A zárszámadási törvény elfogadásának valódi rendeltetése az volt, hogy általa az Országgyűlés felmentvényt adjon a kormány számára az elmúlt évi költségvetés végrehajtása alól. A hatályos rendszer alapján azonban a zárszámadásnak ez a valódi funkciója háttérbe szorult, a kormány beszámolójának elfogadása ugyanis pusztán formalitássá alakult, a kormány felmentésének kimondására vonatkozóan pedig jogszabályi hiátus áll fenn.²⁰

Hasonló elszámoltatást és a felelősség átvételét jelenti a vállalatok világából ismert azon folyamat, amikor a tulajdonosi kör elfogadja a menedzsment által készített és a könyvvizsgálók által hitelesített beszámolót, felelősséget vállalva az éves eredményért vagy éppen veszteségért. Az eredmény vagy a veszteség végső soron a tulajdonos vagyona van kihatással, hiszen az osztalék a tulajdonosnak jár, a minimális tőkekövetelmény fenntartásának kötelezettsége pedig pótbefizetést eredményezhet a tulajdonosok kontójára. A beszámolók elfogadásával a tulajdonosok átveszik a pénzügyi felelősséget.

A központi költségvetésben is megjelenik ez az elem, hiszen a zárszámadásról szóló törvényben jóvá kell hagyni a költségvetési hiány finanszírozásának vagy

15 ÁSZ tv. 5. § (1), (7) bekezdés.

16 Alaptörvény 36. cikk (3) bekezdés.

17 Alaptörvény 37. cikk (1) bekezdés.

18 Áht. 90. § (1) bek., Hárszabály 90. § (1) bekezdés.

19 Bod–Bende–Szabó, 2013, 34.

20 Uo.

a költségvetési többlet felhasználásának módját.²¹ A kérdés hordereje miatt az Állami Számvevőszék minden évben nagy hangsúlyt helyezett a központi költségvetés végrehajtásának ellenőrzésére, a beszámoló hitelesítésének módszerét folyamatosan tökéletesítette, a lefedettséget évről évre növelte. Emellett az átláthatóság javítására egy igen fontos javaslatot tett a zárszámadási törvényjavaslat tartalmi és formai követelményeire vonatkozóan, ugyanis az addigi szerkezetben nem volt megfelelően biztosított az évek közötti összehasonlítás, nehézkes volt a célok teljesülésének nyomon követhetősége, hiányzott a hosszú távú kötelezettségvállalások összefoglaló, rendszerezett bemutatása.²²

A költségvetéssel összefüggő jogalkotási folyamat kiinduló lépése a költségvetés megtervezése és törvénybe foglalása, ahol az Állami Számvevőszék mellett 2012-től a Költségvetési Tanács véleménye is kiemelkedő szerephez jutott a költségvetési törvényjavaslat elfogadtatásában. A Költségvetési Tanács munkáját az Állami Számvevőszék a költségvetésről készített elemzései és tanulmányai rendelkezésre bocsátásával támogatja. A Költségvetési Tanácsnak nincs elemző állománya, ezért a Magyar Nemzeti Bank és az Állami Számvevőszék által készített elemzésekre támaszkodik véleménye kialakításában, amelyhez piaci szereplők elemzését is figyelembe veheti. A Költségvetési Tanács véleménye a költségvetés elfogadásában súlyos következményekkel járhat, mert a Tanács „árumegállító joggal” rendelkezik, amennyiben véleménye szerint az államadósság Alaptörvényben meghatározott szabályai nem teljesülnek.²³ A parlament a költségvetési törvénytervezetet nem fogadhatja el addig, amíg a Költségvetési Tanács nem igazolta, hogy az megfelel az államadósság mértékére és csökkentésére vonatkozó, a stabilitási törvény által megszabott előírásoknak.

Az Állami Számvevőszék munkáját a költségvetési törvényjavaslat és az éves költségvetés átláthatóságának megteremtésében nemzetközi felmérés is visszaigazolta. Ez kiemelte, hogy a költségvetés átláthatóságához megvizsgált kritériumok közül egyedül az ÁSZ ellenőrzése megfelelő.²⁴

Elnöki expozék – irománysorszámos jelentések bemutatása a parlament előtt

Az Országgyűlés minden évben három országgyűlési irományszámmal ellátott számvevőszéki anyagot vitat meg:

- A zárszámadási törvényjavaslat megtárgyalásához benyújtják a költségvetés végrehajtásáról szóló számvevőszéki jelentést, amely tartalmazza az adott év költségvetési folyamatai makrogazdasági összefüggéseinek elemzését is.
- A központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat vitájához betérjesztik a kapcsolódó számvevőszéki véleményt.
- Az Állami Számvevőszék éves szakmai tevékenységéről szóló tájékoztatóját (beszámoló) plenáris ülésen, önálló napirendi pont keretében vitatják meg.

21 Áht. 90. § (2) bekezdés.

22 Domokos, 2010, 84–88.

23 Alaptörvény 44. cikk (3) bekezdés.

24 IBP 2015.

A fenti tárgyakban készülő jelentésünket, véleményünket és tájékoztatónkat, ezek legfontosabb mondanivalóját a plenáris ülés keretében az Állami Számvevőszék elnöke exozében mutatja be. A jogalkotásban egyértelmű az első két témában kifejtett tevékenységünk, hiszen mindkettő közvetlenül szolgálja a megalapozott költségvetési törvények elfogadását és azok végrehajtását. Ugyanakkor a beszámolóknak is közvetett hatása lehet a jogalkotásra azáltal, hogy az adott év lezárása után összefoglalja a Tisztelt Ház számára azokat a témákat, javaslatokat, ellenőrzött területeket, amelyek az elmúlt évben az érdeklődés középpontjában voltak. Ennek kapcsán újból mérlegelés tárgya lehet a téma aktualitása, megoldatlansága, ellenkező esetben a megoldott problémák ellenőrzésének szükségessége.

Részvétel a parlamenti bizottságok munkájában

Az Országgyűlési törvény²⁵ és az ÁSZ-törvény az Állami Számvevőszék elnöke részére biztosítja azt a jogot, hogy az Országgyűlés bármely ülésén – a zárt ülést is beleértve – részt vegyen, és bármikor felszólaljon²⁶.

Az Országgyűléssel és bizottságaival kialakított szorosabb együttműködésnek az Állami Számvevőszék stratégiai célkitűzéseinek megvalósításában fontos szerepe van. Az ÁSZ figyelemmel kíséri és elemzi a Parlament, a bizottságok és a képviselők munkáját. Képviselői és delegáltjai részt vesznek a bizottsági üléseken, tájékoztatást adnak a releváns számvevőszéki ellenőrzések megállapításairól, a plenáris és bizottsági üléseken elhangzó visszajelzéseket nyomon követik, és az ellenőrzések tervezése során, valamint ellenőrzési tevékenységükben érvényesítik.

A törvényalkotási munka jelentős része korábban is a parlamenti bizottságokban folyt, de a 2014. április 20-án hatályba lépett Országgyűlésről szóló új törvény és a 2014. május 6-ától hatályos új házszabály rendelkezései jelentősen módosították a törvényalkotási eljárást. A Törvényalkotási bizottság különleges hatásköröket kapott a törvényjavaslatok megtárgyalásában, a bizottság – többek között – állást foglal a részletes vitát lezáró (más) bizottsági javaslatokról, a benyújtott módosítások alapján elkészíti az összegző módosító javaslatát, és benyújtja azt a plenáris vitára.²⁷ A költségvetési törvényjavaslat és a költségvetés végrehajtására vonatkozó törvényjavaslat esetében a Törvényalkotási bizottság feladatait a Költségvetési bizottság látja el.²⁸ A Gazdasági bizottság egyedülként tárgyalja meg az Állami Számvevőszék előző évi tevékenységéről szóló tájékoztatóját, és nyújtja be az Országgyűlésnek az annak elfogadásáról szóló határozati javaslatot. Az ÁSZ beszámolójáról az Országgyűlés általános vitát tart, és plenáris ülésen dönt annak elfogadásáról.²⁹

25 Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (OGY tv.).

26 ÁSZ tv. 13. § (1) bekezdés g) pont, OGY tv. 39. § (1) bekezdés.

27 OGY tv. 46. §.

28 OGY tv. 91. § (3) bekezdés.

29 Házszabály 84. § (2)–(3) bekezdés.

Mindezen változásokra figyelemmel tehát az Állami Számvevőszék bizottsági munkát támogató tevékenysége során nagy hangsúlyt kell helyezni a Törvényalkotási bizottságban és a Költségvetési bizottságban, az éves beszámolóknál pedig a Gazdasági bizottságban való jelenlétre, mivel a tárgyalta törvényjavaslatok tartalmától függően a törvények ezekben a bizottságokban nyerik el végső formájukat.

Az Állami Számvevőszék a parlamenttel való kapcsolat és szoros együttműködés jegyében 2014-ben részt vett az országgyűlési bizottságok elnökeinek találkozáján, ahol ismertette az Állami Számvevőszék korrupcióellenes tevékenységét, az utóellenőrzési tapasztalatokat, a készülő tanulmányokat, elemzéseket, illetve a jövőbeni célkitűzéseket.

Megújuló jogszabályok - a számvevőszéki munka hasznosulása a törvényhozás szintjén

Az Állami Számvevőszék honlapján is megtalálható, az éves tevékenységről szóló beszámolóban részletesen áttekintjük azokat a jogszabályokat, amelyek módosítása az ÁSZ ellenőrzéséhez kötődik. 2012-ben hat, 2013-ban négy, 2014-ben kettő törvényi hasznosulást mutattunk be részletesen. 2014-ben emellett – a nemzetiségi önkormányzatok ellenőrzése hatására – kormányrendeleti szintű hasznosulás is bekövetkezett.³⁰ Az Állami Számvevőszék munkájának hasznosulása – különösen a törvényhozási és társadalmi szintű – gyakran nem a jelentés nyilvánosságra hozatalának évében történik meg, hanem áthúzódik a következő esztendőkre. Az elmúlt négy év törvényi szintű hasznosulását – amelyek mellett az előbbi példához hasonló, rendeleti szintű hasznosulást is számon tart az ÁSZ – az alábbiakban mutatjuk be:

- Az új katasztrófavédelmi törvényt³¹ az Állami Számvevőszék ellenőrzési tapasztalatai, javaslatai alapozták meg.³² Az ellenőrzés feltárta, hogy a katasztrófavédelem hazai rendszerében számos komoly hiányosság van. A számvevőszék javasolta a kormánynak többek között a nemzetközi szabályrendszerek adaptálását, a szabályozási, szervezeti, működési és finanszírozási rendszer átalakítását is.
- A Nemzeti Civil Alapprogram működésének, támogatásának ellenőrzéséről kiadott jelentésével³³ az ÁSZ hozzájárult a 2012-től hatályos új civil törvény³⁴ megalkotásához. Rendkívül fontos eleme az új szabályozásnak, hogy tényleges tevékenység alapú minősítéssel támaszt feltételt a közhasznúság elnyeréséhez, előírja a számviteli beszámoló és a közhasznúsági jelentés letétbe helyezését,

30 A 2015. január 1-jétől beiktatott, a nemzetiségi célú előirányzatokból nyújtott támogatások feltételrendszeréről és elszámolásának rendjéről szóló 428/2012. (XII. 29.) kormányrendelet 1. § (4)–(5) bekezdései.

31 A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény.

32 1107. számú ÁSZ-jelentés.

33 1127. számú ÁSZ-jelentés.

34 A civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXXXI. törvény.

közzétételét. Konkrét rendelkezést tartalmaz a támogatási programok szakmai összehangolására, a hosszabb távú projektek támogatásának és a hitelek felvételének lehetőségére, valamint a visszatérítendő támogatás alkalmazásának megoldására. Az ÁSZ ellenőrzési tapasztalatait igazolja vissza továbbá, hogy a törvényben az összeférhetetlenségi szabályokat szigorították a legfőbb szervre, az ügyintéző és képviseleti szerv határozathozatalára, a felügyelő szerv összetételére, a könyvvizsgáló személyére vonatkozóan.

- A postapiaci stratégia és a kapcsolódó új törvény elfogadásával³⁵ hasznosult a postapiaci szabályozásával kapcsolatban tett ÁSZ-javaslat is.³⁶ Az ÁSZ javasolta, hogy a nemzeti fejlesztési miniszter intézkedjen az európai uniós irányelveket figyelembe vevő postapiaci stratégia és a kapcsolódó jogi szabályozás mielőbbi előkészítéséről annak érdekében, hogy a piaci szereplőknek – köztük a Magyar Posta Zrt.-nek – elegendő idő álljon rendelkezésére a szabályozási környezet változásához való igazodáshoz.
- A biztonságos, szakmailag megalapozott hazai transzplantációs tevékenység megteremtése és biztosítása érdekében hozott egészségügyi tárgyú törvények módosítását³⁷ az ÁSZ megállapításai készítették elő.³⁸
- 2012-ben a fővárosi önkormányzat és a kerületi önkormányzatok közötti forrás-megosztási törvény az ÁSZ megállapításaival összhangban módosult.³⁹ A belügyminiszternek az ÁSZ forrásmegosztási törvény előírásainak pontosításával kapcsolatban tett javaslatokat⁴⁰ a jogszabályi összhang megteremtése, valamint a forrásmegosztási számításoknál az önkormányzati törvényben foglaltak érvényesítése, a gyakorlati megvalósítás biztosítása érdekében.
- Az Állami Számvevőszék 2010-ben elindított, megújult önkormányzati ellenőrzései kapcsán tett megállapításokat a kormány és az Országgyűlés felhasználta az új önkormányzati törvény⁴¹ és az adósságrendezési program kidolgozása és megvalósítása során. A 2011-ben és 2012-ben elkészült és nyilvánosságra hozott számvevőszéki jelentések megerősítették, hogy a pénzügyi nehézségek, az eladósodottság miatt az önkormányzatok esetében egyszerre van szükség a pénzügyek, a belső kontrollrendszerek, a vagyoni helyzet, valamint a jövőbeli kötelezettségek pontos feltérképezésére. Az ÁSZ rámutatott, hogy a hatékony tervezés és közpénzfelhasználás alapfeltétele az állami közpénzügyek átláthatósága, ezért fokozatosan át kell térni az eredményszemléletű számviteli rendszer alkalmazására.

35 A postai szolgáltatásokról szóló 2012. évi CLIX. törvény.

36 1124. számú ÁSZ-jelentés.

37 Az egyes egészségügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2012. évi CCXII. törvény.

38 1020. számú ÁSZ-jelentés.

39 A fővárosi önkormányzat és a kerületi önkormányzatok közötti forrásmegosztásról szóló 2006. évi CXXXIII. törvény módosításáról szóló 2012. évi LVIII. törvény és indokolása.

40 1048. számú ÁSZ-jelentés.

41 Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény.

- Az Országgyűlés 2013 júniusában fogadta el az egyes egészségügyi és egészségbiztosítási tárgyú törvények módosításáról szóló törvényjavaslati csomagot, amelyben több olyan működési anomáliát is orvosoltak, melyekre a kapcsolódó számvevőszéki jelentés⁴² hívta fel a figyelmet. Az ÁSZ 2012. május 31-én hozta nyilvánosságra a *Társadalombiztosítási Alapokból nyújtott ellátások és szolgáltatások jogosultsági rendjében alkalmazott nyilvántartási rendszerek működésének ellenőrzéséről* szóló jelentését. Az új szabályozási környezet megszüntette a számvevőszéki jelentésben feltárt, az eredményes és hatékony működést kedvezőtlenül befolyásoló folyamatokat, és tisztázott több fogalmat. A jogszabályi módosítások eredményeképpen egyszerűsödött a foglalkoztatók adatszolgáltatási kötelezettsége is.
- A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tevékenység minősítéséről szóló törvényt⁴³ az Országgyűlés 2013-ban fogadta el, amely szerint az új hulladékgazdálkodási közszolgáltatási rendszerben az ellátás stabilitását a szolgáltatás minőségének meghatározása segíti elő. Az ÁSZ 2009 júliusában hozta nyilvánosságra a települési szilárdhulladék-gazdálkodásról szóló jelentését,⁴⁴ melyben többek között megállapította, hogy az ellenőrzött önkormányzatok negyötöde nem fordított figyelmet a helyi hulladékgazdálkodási tervekben kitűzött célok elérésének értékelésére, a hulladékmennyiség keletkezésének megelőzésére. A törvény végrehajtásával több – az ÁSZ által feltárt – ellentmondást szüntettek meg, ezzel a törvényi szabályozás garantálja a megtett javaslatok hasznosulását.
- A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló törvény módosítása⁴⁵ keretében részletesen meghatározták a vidékfejlesztési és koordinációs feladatokat, terveket, a területfejlesztési tervezési tevékenységet, továbbá a szubszidiaritás elvének figyelembevételével meghatározták a megyei és a fővárosi önkormányzat területfejlesztési és területrendezési feladatait. A törvénymódosítás elfogadása több olyan, főleg tervezési problémát orvosolt, amelyekre számvevőszéki jelentések⁴⁶ hívták fel a figyelmet. Jelentéseiben az ÁSZ javaslatot tett az állami fejlesztési feladatok tervezésének erősítését célzó, átfogó jogi szabályozás előkészítésére, ami megteremti a feladatellátás intézményi garanciáit, és magában foglalja a hazai és az uniós források egységes tervezési módszertanát is. Megállapította, hogy az Országos Területfejlesztési Konceptióban meghatározottak ellenére – 2007 és 2011 között – a hazai és uniós fejlesztési források esetében nem érvényesült a szubszidiaritás elve. Az ÁSZ javaslatok a törvénymódosítás országgyűlés általi elfogadásával hasznosultak.

42 1285. számú ÁSZ-jelentés.

43 A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás minősítéséről szóló 2013. évi CXXV. törvény.

44 0920. számú ÁSZ-jelentés.

45 A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény módosításáról szóló 2013. évi CCXVI. törvény.

46 Az ÁSZ 1281. és 13072. számú jelentései.

- A közgyűjteményekben őrzött, vitatott tulajdonú kulturális javak visszaadásával összefüggő szabályozás⁴⁷ újragondolását több ÁSZ-jelentés⁴⁸ tapasztalatai előzték meg. Jelentésben javasoltuk a kormánynak, hogy tekintse át a műalkotások, gyűjtemények tulajdonlásával, kezelésével kapcsolatos szabályozást, az eljárási rendet, az alkalmazott gyakorlatot, továbbá hogy alakítson ki olyan szabályozás és eljárási rendet, amely alkalmas valamennyi műalkotás, gyűjtemény tulajdonlását és kezelését egyértelművé és átláthatóvá tenni.
- Az ÁSZ javaslataival összhangban módosító jogszabály elfogadására került sor 2014-ben az Országos Környezetvédelmi Információs Rendszer továbbfejlesztésével összefüggésben.⁴⁹ A megelőző években az ÁSZ két, a környezetvédelem szempontjából fontos területen végzett ellenőrzést⁵⁰ és fogalmazott meg javaslatot az információs rendszer fejlesztésével kapcsolatban. Javaslatot tett a nemzetközi és a hazai követelményekhez igazodó adatkezelés és lekérdezés biztosítása érdekében a felszín alatti és felszíni vizek állapotát rögzítő nyilvántartási rendszerek fejlesztésére, valamint a hulladékszállítás esetében olyan nyilvántartási rendszer kialakítására, amely biztosítja a pontos adatszolgáltatást, a hulladékszállítási adatok különböző szempontok szerinti lekérdezését a nemzetközi és hazai szintű adatszolgáltatásokhoz.
- Az ÁSZ több ízben jelzett észrevétele hatására pontosították az államháztartási törvényben az irányító szervek hatáskörére vonatkozó rendelkezéseket,⁵¹ melynek eredményeként az irányítószervi hatáskörök gyakorlása nemcsak joga, de kötelezettsége is az irányító szervezeteknek. A korábbi megfogalmazás akadályozta a számonkérhetőséget és az elszámoltathatóságot.
- A felsőoktatási törvényben⁵² egyértelművé vált a kancellár felelőssége a belső kontrollrendszer működtetésében.

Ehhez a fejezethez zárszóként ide kívánkozik még egy gondolat a központi jogalkotás szerepéről. Vannak olyan problémakörök – és ezek általában a teljesítmény, hatékonyság, célszerűség kérdésköréhez kapcsolhatók –, amelyek szabályozási úton korlátozottan kezelhetők. Például az önkormányzati gazdálkodás hatékonyabbá tételéhez 2012-től hozzájárult az önkormányzati hitelfelvételhez jogszabállyal előírt engedélyezési kontrollpont, ugyanígy a 2014-től alkalmazandó (eredménysszemléletű) számviteli rendszer elősegíti, hogy az állami szféra „hatékonyságkereső” módon működjön.⁵³ Azonban egy-egy jó projekthez, azok megtervezéséhez és kivitelezéséhez, a gazdasági

47 2013. évi CXCV. törvény egyes törvényeknek a közgyűjteményekben őrzött, vitatott tulajdonú kulturális javak visszaadásával összefüggő módosításáról.

48 0701. számú és 0401. számú ÁSZ-jelentések.

49 Az Országos Környezetvédelmi Információs Rendszer továbbfejlesztésével összefüggésben az egyes törvények módosításáról szóló 2014. évi LXXXVII. törvény.

50 1049. számú ÁSZ-jelentés, 1283. számú ÁSZ-jelentés.

51 A Magyarország 2016. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2015. évi LXXII. törvény 2015. január 1-i hatállyal módosította az államháztartásról szóló törvény 9. §-át.

52 Az egyes, a felsőoktatás szabályozására vonatkozó törvények módosításáról szóló 2015. évi CXXXI. törvény 41. §-a.

53 Domokos, 2012.

teljesítőképeség fokozásához az egyéni teljesítmények is szükségesek. A szabályozás szerepe, megfelelősége odáig kell terjedjen, hogy az egyéni teljesítménynek ne gátat szabjon, hanem a közjót, a közérdeket is szem előtt tartva támogatást nyújtson.

Az Állami Számvevőszék jogi normákat érintő tapasztalatainak, véleményének éppen azért van nagy jelentősége, mert nem elméleti úton, hanem a gyakorlati életet vizsgálva jutott arra a következtetésre, hogy a kontrollkörnyezetben tapasztalt akadályok elhárítása, de többnyire éppen a szükséges fogódzók megteremtése érdekében szükséges a jogalkotó felé fordulnia.

A kormányzati jogalkotási munka támogatása

A kormány meghatározó szerepe a törvényalkotásban jellemző parlamenti modellnek tekinthető Európában, így Magyarországon is. Alkotmányos berendezkedésünkben a következően a parlamenti többség adja a kormányt, a kormány pedig a programjában megfogalmazott célkitűzéseit jórészt a törvényhozás révén valósítja meg. Féléves törvényalkotási programjával alapvetően meghatározza a törvényalkotás témaköreit és menetrendjét, a kormánytöbbség révén pedig biztosítja a napirendre tűzést, a sürgős tárgyalást, a részletes vitára bocsátást, illetve esetenként a törvényjavaslatok elfogadását is.

Ugyancsak a kormány és a különböző hatáskörű kormányzati szervek feladata a törvényjavaslatok előkészítése és kidolgozása, valamint a már elfogadott törvények végrehajtására szolgáló, továbbá a törvényi keretek alacsonyabb szintű, részletes szabályokkal történő kitöltésére hivatott kormányrendeletek, miniszteri rendeletek és határozatok megalkotása. A folyamat végpontján az eredményt képező jogszabályok – a közigazgatási egyeztetés mechanizmusain keresztül – a jogszabálytervezetek elfogadásával, illetve törvénytervezetek esetében az Országgyűlés elé terjesztéssel valósulnak meg.

A közigazgatási egyeztetés többlépcsős folyamat, amelynek első aktusa a különböző tanácsadók, tudományos stábok, testületek, intézmények, szervezetek stb. elemző, döntést előkészítő, stratégiai koncepcióalkotó tanulmányainak megszületése, a hatásvizsgálatok elkészítése. Már ezt az előkészítő szakaszt inspirálhatja az Állami Számvevőszék ellenőrzési tapasztalatainak átadása, nyilvánossága.

Az ÁSZ a kormányzati jogalkotási munkát részben konkrét törvényi előírások, részben saját kezdeményezés alapján támogatja. Erre az Állami Számvevőszék alkotmányos helyzete ad alapot. Akár felkérés alapján járunk el, akár az ellenőrzések során felmerült problémákat kívánjuk jelezni a jogalkotóknak, minden esetben az a cél, hogy hasznosuljon mindaz a tapasztalat, tudás, információtömeg, amelynek birtokába kerültünk a széles körben lefolytatott ellenőrzéseink eredményeként. A megfelelő színvonalú, koherens és joghézagmentes szabályozás képezi az alapját az ÁSZ szabályszerűségi ellenőrzéseinek, ami a számonkérhetőség alapja. Az elmúlt évek tapasztalatai alapján kijelenthetjük, hogy csak a szigorú és számon kérhető jogszabályi előírások, ezek betartásának rendszeres és következetes ellenőrzése együttesen vezet-

het a közpénzek és a közvagyon szabályosabb, eredményesebb, hatékonyabb, gazdaságosabb felhasználásához.

Az ÁSZ-törvényben előírt kiemelt véleményezési feladatok

Egyes kiemelt államháztartási-számviteli témakörökben az ÁSZ szakértelmére a kormányzat feltétlenül számít. Ezekben a kérdéskörökben törvényi szinten biztosított az Állami Számvevőszékkel történő egyeztetés annak érdekében, hogy az ÁSZ tapasztalata és tudása beépüljön a normákba. Ennek jegyében az új ÁSZ-törvény rögzíti,⁵⁴ hogy az az államháztartás működési és számviteli rendjéről, valamint a költségvetési szervek belső ellenőrzéséről szóló jogszabálytervezeteket már a közigazgatási egyeztetés során – megfelelő határidő tűzésével – meg kell küldeni az ÁSZ részére véleményezésre. Érintettségünk miatt kötelező még az Állami Számvevőszék jogállását, feladatkörét érintő jogszabályok véleményeztetése is. Az Állami Számvevőszék elnökének részvételét a fenti tárgyú jogszabályok előkészítésében külön is kimondja az ÁSZ-törvény. Ez jelentős előrelépés a korábbi ÁSZ-törvényhez képest, amely nem tartalmazta az ÁSZ tapasztalatainak, véleményének beépülését szolgáló garanciákat.

A közigazgatási egyeztetés során megküldött egyéb véleményezés, részvétel munkacsoportokban

A kormányzat az ÁSZ tapasztalatára a törvényben véleményezésre előírt jogszabályoknál szélesebb körben támaszkodik, ugyanis az ÁSZ-törvényben felsorolt témakörökön kívül is véleményezésre kéri fel az ÁSZ-t, mely igyekszik reagálni ezekre a közigazgatási egyeztetési szakaszban továbbított megkeresésekre, hiszen így ellenőrzési tapasztalatait, az esetleges rendszerszintű problémákat már az előkészítő szakaszban hasznosíthatóvá teszi a jogalkotó vagy a jogalkotási előkészítést végző szereplők számára. Az Állami Számvevőszék a közigazgatási egyeztetési szakasz jelentőségét érzékelve a közelmúltban kifejlesztett egy olyan belső adatbázist, amelyekben – az ellenőrzéssel érintett szabályozási területeként – nyilvántarthatóak az ellenőrzésekben megszerzett tapasztalatok. Ez azt szolgálja, hogy az esetenként igen szoros határidejűre szabott jelzési lehetőségekkel érdemben is élni tudjunk.

Az ÁSZ az általa adott véleménnyel 2013-ban 28, 2014-ben 9, 2015-ben 28 esetben járult hozzá a részére megküldött jogszabálytervezetek végleges tartalmának előkészítéséhez. Ezenfelül 2015-ben további 8 egyéb dokumentumot is véleményeztünk. A közigazgatási egyeztetés keretében kifejtett támogató tevékenység hasznosulását a már említett, a felsőoktatási törvény módosítására vonatkozó javaslatunknál mutatjuk be, ahol a módosító rendelkezések pontosításához járultunk hozzá.

A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény közigazgatási egyeztetése során 2015 tavaszán levélben fordultunk a törvénytervezetet kidolgozó Emberi

⁵⁴ ÁSZ tv. 6. § (1)–(2) bekezdés.

Erőforrások Minisztériumához, melyben konkrét ellenőrzési megállapításainkat öszszegző javaslatokat tettünk a nemzeti felsőoktatásról szóló törvény tervezett módosításához. Véleményünket az összes (28 állami egyetem vagy főiskola) felsőoktatási intézmény ellenőrzési tapasztalata, valamint az ellenőrzésekről készült tanulmány⁵⁵ alapján fogalmaztuk meg. Észrevételeink a kancellári intézmény bevezetése nyomán a rektorok és a kancellár feladatkörének körültekintő szétválasztásának szükségességére irányultak. Ennek eredményeként a nemzeti felsőoktatásról szóló törvény módosításának tervezetbe beépült az a véleményünk, mely szerint a jogszabályban szükséges egyértelműen megjelölni a belső kontrollrendszer kialakításáért, működtetéséért és fejlesztéséért felelős személyt.⁵⁶

Ez a példa jól mutatja, hogy milyen fontos a kormányzati jogalkotási munka, illetve a minőségi jogalkotás támogatása érdekében a minisztériumokkal, kormányzati szervekkel való együttműködés színvonalának emelése, rendszeressé tétele, mind a törvényjavaslatok, mind az alacsonyabb szintű jogszabálytervezetek előkészítése, kodifikálása és egyeztetése során. Amennyiben az ÁSZ véleménye a parlamenti benyújtás előtt beépül egy jogszabály tervezetbe, úgy a törvényjavaslat tárgyalása során nem kerül sor az ÁSZ elnökének felszólalására az országgyűlési vitát lefolytató bizottságban vagy a plenáris ülésen.⁵⁷

A kormányzati jogalkotási munkában való részvételt az ÁSZ – erre irányuló meghívás esetén – a törvény előkészítése érdekében létrehozott munkacsoportokon való részvétellel is támogatja, ami lehetőséget teremt tapasztalatainak, észrevételeinek rendszerszintű beépítésére, hasznosítására. 2015-ben például az államháztartási törvény átfogó módosításának előkészítésére jött létre a Nemzetgazdasági Minisztériumban egy munkacsoport, amelybe az ÁSZ is delegált tagot. Úgyszintén tagja az ÁSZ a Nemzetgazdasági Minisztérium szervezésében működő, belső munkacsoportnak és az Országos Számviteli Bizottságnak is.

Figyelmet felhívó levelek – proaktív hozzájárulás a jogalkotók munkájához

A minőségi jogalkotás támogatása jegyében külön kormányzati megkeresés nélkül is átadhatjuk jogalkotási tárgyú ellenőrzési tapasztalatainkat. Amennyiben az Állami Számvevőszék az ellenőrzései során azt tapasztalja, hogy valamely területen a jogszabályok hiánya, inkonzisztenciája miatt nem nyilvánvalóak, nem egyértelműek az előírások, úgy ezt jelzi a jogalkotónak. Ugyanis a hatályos szabályozásban meglé-

55 *Az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodása és működése* (szerk.: Dr. Németh Erzsébet).

56 A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény 13/A. § (2) bekezdés a) pontjában 2015. szeptember 1-től a kancellár felelősségi körében megjelent a belső ellenőrzési feladatokért való felelősség. A belső ellenőrzés a belső kontrollrendszer egyik pilléréen, a monitoringrendszeren belül képez egy fontos területet.

57 A felsőoktatásról szóló törvény módosítása kapcsán 2015. június 12-én sor került plenáris vitán történő felszólalásra, ahol az ÁSZ elnöke azokra az egyéb kérdéskörökre hívta fel még egyszer a jogszabályalkotók figyelmét, amelynek szabályozását szintén fontosnak értékelte, de a törvénytervezetben nem voltak megtalálhatók.

vő koherenciazavar, ellentmondás vagy éppen a nem kellően részletes szabályozás – amellett, hogy veszélyezteti a szabályos működést és a minőségi feladatellátást – rontja az ellenőrizhetőség, így az elszámoltathatóság feltételeit is. Ilyen jellegű hiányosság feltárása esetén az ÁSZ felhívja azon szervezetek – különösen a jogszabály kibocsátására jogosult szervek – figyelmét, amelyeknek indokolt megismerni a feltárt problémákat, megállapításokat, illetve elmondja, hogy mely jogterületeken milyen jogalkotási munkát tart szükségesnek a jól irányított állam érdekében. Az alábbiakban bemutatunk néhány példát erre:

- A Nemzetgazdasági Minisztérium és a fővárosi önkormányzat figyelmét a fővárosi forrásmegosztási törvény kapcsán levélben hívtuk fel a levonható költségeknél fennálló szabályozási hiányosságra.
- Úgyszintén a Nemzetgazdasági Minisztériumnak jeleztük 2013-ban, hogy az államháztartásról szóló törvény szabjon határidőt az irányító szerv részére az irányításuk alá tartozó költségvetési szervek, intézmények szervezeti működési szabályzatai ellenőrzésére és jóváhagyására, ugyanis ellenőrzéseink során rendre megállapítottuk, hogy a belső szabályzatok elkészítése és hatályba léptetése jelentős késéssel követte a módosított jogszabályi előírásokat.
- 2015 tavaszán a Belügyminisztérium, az Igazságügyi Minisztérium, a Miniszterelnökség és a Nemzetgazdasági Minisztérium vezetésének címzett, figyelmet felhívó levelekben mutattunk rá azokra a jogszabályokra, amelyeknek az egyes rendelkezései egyértelműség hiányában nem támogatták megfelelően az ÁSZ ellenőrzését, az ellenőrzöttek számonkérhetőségét.

A kormányzati szervek mint ellenőrzött intézmények számára megfogalmazott javaslatok és figyelemfelhívó levelek szerepe

A jogszabályok kormányzati előkészítése során adott ÁSZ-vélemények és a figyelmet felhívó levelek a nagyszámú ellenőrzési tapasztalat hasznosításának új formái. Ezekkel a tevékenységekkel az ÁSZ azon a mezsgyén támogatja a jó kormányzást, ahol ugyan még nincs kitaposott út, eljárási szabály, ajánlás, de észrevételeink kormányzati szinten a rendszerszintű hasznosulást segítik elő. A járt utat, a fő csapásirányt az egyes ellenőrzések keretei jelentik, amelyen belül maradván az ÁSZ megállapításai közvetlenül is hatással lehetnek a jogalkotásra. Az ellenőrzések során a jogalkotási tárgyú megállapításaink az ellenőrzött szervezet felelősségi és hatáskörébe tartozó jogszabályra és közjogi szervezetszabályozó eszközre vonatkozhatnak. Az ÁSZ az ellenőrzések keretében született, jogalkotási tárgyú megállapításokat számvevőszéki jelentésben javaslatként vagy kapcsolódó figyelemfelhívó levélben fogalmazza meg.

Eredménynek tekintjük azonban azt is, amikor például egy szervezeti működési szabályzat vagy egy leltározási szabályzat aktualizása, kiegészítése érdekében teszünk javaslatot, biztosítva ezzel az ellenőrzött szervezetek szintjén működtetett kontrollkörnyezet megfelelését, amellyel a szabályszerű működéshez járulunk hozzá. Szabályszerűségi ellenőrzéseink keretében csak abban az esetben és olyan mélységben

teszünk javaslatot közjogi szervezetszabályozó eszközök tartalmára, amennyiben és amilyen mélységben azt jogszabály előírja. Az elfogadott közjogi szervezetszabályozó eszköz tartalmaért az ellenőrzött szervezet felel, az ÁSZ felelőssége az azt előíró jogszabály megjelöléséig, az értékelt hatás körülírásáig és esetleg a változtatás ajánlott szempontjainak megjelöléséig terjed.

A javaslatokon túl az ellenőrzött szervezetek vezetőinek figyelemfelhívó levélben jelezzük – többek között – a jogalkotási tárgyú ajánlásainkat is, beleértve a közigazgatási szervezetszabályozó eszközökben megfogalmazott normákat is. Figyelemfelhívó jelzés megtételére alapesetben akkor kerül sor, ha az ellenőrzési programban meghatározott szempontokat (pl. az ellenőrzés típusát, az ellenőrzött időszak terjedelmét) követve a jelentésben nem fogalmazható meg a feltárt hiányosságra vonatkozó javaslat az ellenőrzött szervnek, ugyanakkor az adott tényfeltárás megtörtént, ellenőrzési bizonyítékokkal alátámasztott és annak orvoslását az ÁSZ szakmai meggyőződése szerint fontosnak tartja.

Figyelemfelhívó levélben javasoltuk például 2013-ban a kincstár számára, hogy biztosítsák az Életkezdési Támogatás esetében a Start számlákkal rendelkezők nyomon követését belső nyilvántartás útján.⁵⁸ Ugyanígy jeleztük 2013-ban az NFÜ elnökének az átlátható szervezetek kiszűrését biztosító belső kontrollok hiányát.⁵⁹ Előbbi felvetésünk kapcsán a nemzetgazdasági miniszter a válaszában jelezte, hogy a fiatalok életkezdési támogatására vonatkozó törvény⁶⁰ eljárási szabályainak megváltoztatása napirenden van. Valóban, a fiatalok életkezdési támogatásával összefüggő igazolásokról és adatszolgáltatásokról szóló 43/2013. (X. 1.) NGM rendelet orvosolta a felvetett problémát. Utóbbi figyelemfelhívásnál pedig az NFÜ elnöke elrendelte a pályázatot benyújtó szervezetek átláthatósági ellenőrzési rendszerének kidolgozását és működtetését, ami a közigazgatási szervezetszabályozó eszközök terén jelentett hasznosulást.

2015-ben az ÁSZ az MNB ellenőrzése keretében figyelemfelhívó levélben fordult az MNB elnökéhez, jelezve: a jogszabály nem tér ki arra, hogy a felügyelőbizottság az előírt tájékoztatási kötelezettségének az Országgyűlés felé minként tegyen eleget. Emellett több belső szabályozást érintő észrevételt is tett azok célszerűsége érdekében. Az MNB elnöke válaszában jelezte, hogy a felügyelőbizottság tájékoztatási kötelezettségének formájára vonatkozóan törvényt módosítást kezdeményeztek, és a belső szabályzatokhoz megfogalmazott észrevételekkel kapcsolatban is intézkedni fognak.

Az Államreform Bizottság – a kormányzás rendszerszintű megújításának támogatása

A jól irányított, jól működő állam kiépítése elképzelhetetlen a célszerű és hatékony szabályozási környezet, a racionális és korszerű működési rend, nem utolsósorban az eredményes, hatékony és gazdaságos gazdálkodás feltételeinek megteremtése nél-

58 A figyelemfelhívó levelet a 13080. számú jelentéshez kapcsolódóan küldtük ki.

59 Úgyszintén a 13080. számú jelentéshez kapcsolódóan megfogalmazott figyelemfelhívó levél.

60 A fiatalok életkezdési támogatásáról szóló 2005. évi CLXXIV. törvény.

kül. E követelményeknek való megfelelés a legtöbb esetben szükségszerűvé teszi a meglévő struktúrák gyökeres átalakítását. Az államszervezetek átalakítása, azaz az államreform mélyreható változásokkal jár. Minden szereplőt érint, még azokat az intézményeket és szervezeteket is, amelyek bár nem képezik az államszervezetek részét, de velük szoros együttműködésben látják el tevékenységüket. A reformfolyamat tehát széles társadalmi rétegekre és a gazdasági élet számos szereplőjére kiterjed, így annak eredményessége összértadalmi érdek.

Magyarországon a közigazgatás szervezeti és eljárásrendjét érintő átalakulás két reformfolyamat keretében valósult, valósul meg. Az első a Magyar Program néven ismert közigazgatás-fejlesztési program, amelyet 2012-ben dolgoztak ki. A 2014-től induló „Államreform II – a bürokráciacsökkentés programja” fő céljait a kormány a 1602/2014. (XI. 4.) számú határozatában jelölte ki: ezek az állami humántőke, az állami szolgáltatások és az állami ügyintézés reformja, a területi közigazgatás átalakításának folytatása, valamint a jogszabályok deregulációs célú felülvizsgálata. A kormányhatározat egyúttal intézkedett az Államreform Bizottság felállításáról, amelyet a kormány az előbbi célokkal megjelölt területekre vonatkozó intézkedéseinek tudományos és társadalmi megalapozására szolgáló, javaslattevő, véleményező és tanácsadó tevékenység elvégzésére hozott létre.

Az Államreform Bizottság véleményének szakmai-tudományos megalapozottsága érdekében a testület tagja többek között a Miniszterelnökséget vezető miniszter, az emberi erőforrások minisztere, a belügyminiszter, az igazságügyi miniszter, a Magyar Államkincstár elnöke, illetve olyan független, alkotmányos intézmények elnökei, mint a Központi Statisztikai Hivatal, a Költségvetési Tanács és az Állami Számvevőszék.

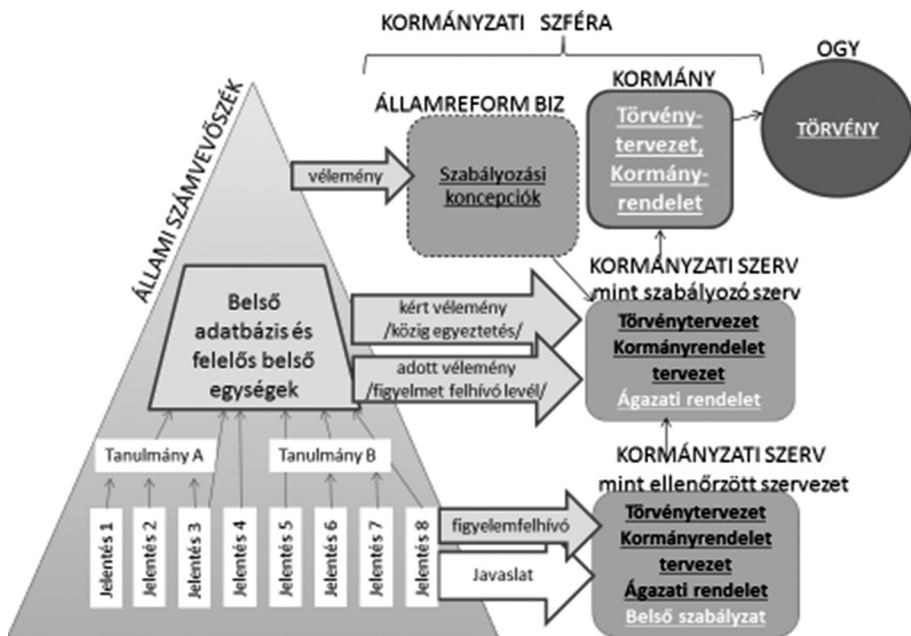
Az Állami Számvevőszék küldetésével és az ÁSZ-törvényben meghatározott feladataival összeegyeztethető az, hogy ellenőrzéseken alapuló tapasztalatait, véleményét megossza a kormányzat szerveivel.⁶¹ Ugyanakkor alkotmányos helyzetéből és feladataiból az is következik, hogy szerepvállalása vélemények és ajánlások kidolgozásáig, az összegyűjtött információk megosztásáig terjedhet, de nem veheti át a kormányzás felelősségét. Az Állami Számvevőszék elnöke állandó résztvevője a rendszeresen ülésező bizottságnak, melynek ülésein felszólal, ismertetve a napirenden szereplő témákkal kapcsolatos legfontosabb tapasztalatait.

A „jó kormányzás” kiépítése terén elért eredményeink, munkánk hasznosulása

A kormányzati jogalkotási munka támogatásával kapcsolatban eddig elmondottakat a 2. ábrán foglaltuk össze. A kormányzati jogalkotási munkát legközvetlenebbül ellenőrzési munkánkkal, az ellenőrzöttéknek tett javaslatokkal és figyelemfelhívó levelekkel ösztönözzük. További, a jogalkotásra ható tevékenységet fejtünk ki a közigazgatási egyeztetés keretében, valamint a törvényileg kötelező egyeztetési körben, amelyet az ábrán összefoglalóan „kért vélemények” terminológia jelöl. Az „adott vélemények”

61 Domokos, 2014.

kifejezés alatt jelenítettük meg azokat a kapcsolatokat, amelyek jogszabályokban nem konkretizáltak, nem jelentenek kötelezettséget, nincsenek formai követelményei, ennek ellenére a számvevőszék fontosnak tartja az ilyen jellegű tapasztalatok megosztását az illetékes szervvel, amelynek kerete rendszerint a figyelmet felhívó levél. A kormányzati egyeztetés keretében „kért” vagy „adott” vélemények a szervezet teljes ellenőrzési tapasztalati bázisán fogalmazódnak meg. A szervezeten belüli tapasztalatok egyesítéséről külön belső egység gondoskodik a számvevőszéken. Mindezek figyelembevételével a kormányzati jogalkotás beavatkozási pontjait foglalja össze az ábra.



2. ábra: A kormányzati jogalkotási munka támogatása (saját szerkesztés)

Az ábrán az Állami Számvevőszéktől induló nyilak jelzik, hogy véleményünket mely szinteken és milyen formában továbbítjuk. Javaslatainknak, figyelemfelhívó leveleinknek és véleményünknek nemcsak céljai (jogalkotásban megmutatkozó eredménye: törvény, kormányrendelet, miniszteri rendelet vagy belső szabályzat), de címzettjei is vannak.

Összes jelentésünk és tanulmányaink nyilvánossá tétele általában is ösztönözheti a kormányzati jogalkotást. A nyilvánosság erejét ábránkon is igyekeztünk bemutatni: a fehér háttér az ÁSZ nyilvános anyagait (köztük a javaslatokat is) jelentik. A kormányzati szféra szerveinél fehér betűvel jelölt szabályozások a kormányzati szféra által kibocsátott anyagokat jelentik, amelyek a folyamat végeredményeként megszületett normák, és mint ilyenek, szintén nyilvánosak.

Az önkormányzati rendeletalkotás támogatása

Az önkormányzati rendeletalkotás támogatása elsősorban ellenőrzéseinken keresztül valósul meg. Ez abból a sajátos helyzetből adódik, hogy az önkormányzatok esetében az ellenőrzött szervezet a jogalkotási jogkörrel – önkormányzati rendeletalkotási hatáskörrel – rendelkező szervezet is egyben. Amennyiben a helyi rendeletek jogszabállyal való összhangja nem megfelelő, vagy az önkormányzat a jogszabályalkotás helyi szintjén nem teljesítette a szabályozási kötelezettségét, tehát adott tárgyban nem alkotta meg helyi rendeletét, úgy ennek kijavítása/pótlása két módon valósulhat meg. Az Állami Számvevőszék javaslatára vagy a kormányhivatal felhívására a helyi önkormányzat saját hatáskörben kijavítja a hibát vagy pótolja a hiányosságokat (önkéntes jogkövetés). A jogszerű állapot kikényszerítésére egyedül a kormányhivatalnak van hatásköre és illetékessége, amely törvényességi felügyeleti eljárás kezdeményezésével bíróság elé viheti a jogi normát.

A bíróság újabb határidő kitézésével – amely alatt az önkormányzat még saját hatáskörben intézkedhet a jogalkotásról –, annak eredménytelen letelte után megsemmisíti az önkormányzati rendeletet vagy annak jogsértő rendelkezését;⁶² vagy elrendeli, hogy a kormányhivatal vezetője az önkormányzat nevében a hiányzó jogszabályt pótolja.⁶³

Fontos megjegyezni, hogy az Állami Számvevőszék ellenőrzésének nem elsődleges célja a jogszabályi hiányosságok feltárása, sokkal inkább az ellenőrzött szervezetek szabályos, hatékony, eredményes működésének biztosítása. Amikor azonban a szabálytalan működés oka a jogi normák elégtelenségéből fakad, akkor ennek a szintnek a kezeléséről intézkedik. Az ÁSZ szerepe tehát a helyi jogalkotás elégtelensége esetén a feltárás, majd a javaslatok megtétele annak érdekében, hogy az ellenőrzött szervezet önkéntes jogkövetés útján kijavíthassa a hibát. Az ellenőrzött szervezetnél kezdeményezi a hiányos szabályozás kiegészítését, a jogszabályellenes rendelet módosítását. Az ellenőrzött szervezetnek kötelező intézkedési tervet készítenie, az ebben foglaltakat pedig önkéntes jogkövetéssel teljesítheti.

Ugyanakkor ezzel párhuzamosan az Állami Számvevőszék hatósági jelzéssel biztosítja, hogy a kormányhivatalok felügyeljék azt, hogy az önkormányzatok jogalkotási folyamataiban történik-e előrelépés, illetve hogy az új rendeletek megalkotása megfelelően megtörténik-e az egyes szabályozási területeken. Ezzel biztosítja, hogy a hibák kijavítása ne pusztán az ellenőrzött szervezet önkéntes jogkövetésén múljon. A kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásának hatóköre valójában szélesebb, mint a helyi rendeletalkotás megfelelőségének ellenőrzése. A törvényességi felügyeleti eljárásban a kormányhivatal az önkormányzat működésének, döntéshozatali eljárásának jogszerűségét, döntéseinek jogszerűségét, jogalkotási, továbbá jogszabályon alapuló

62 A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 55. § (2) bekezdésének a) pontja.

63 A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 60. §.

döntési és feladatellátási kötelezettségének teljesítését vizsgálhatja,⁶⁴ és az ÁSZ ezen ügyek bármelyikében jelzéssel élhet.

Az ÁSZ 2014-ben 29, 2015-ben 44 alkalommal értesítette a megyei és fővárosi kormányhivatalokat nem szabályszerű önkormányzati működéssel, döntéshozatallal vagy jogalkotással kapcsolatban. Ebből 2014-ben 10 alkalommal, 2015-ben 17 alkalommal jelzett jogalkotási problémát, mely jelzéseket követően a kormányhivatalok 2014-ben 7, 2015 decemberéig összesen 8 alkalommal éltek törvényességi felügyeleti jogkörükkel. Tapasztalataink és a kormányhivatalok visszajelzései tehát azt mutatják, hogy a kormányhivatalok számára az ÁSZ jelzései értékes információt jelentenek, amelyet figyelembe is vesznek ellenőrzéseik megtervezése és lefolytatása során.

Irodalomjegyzék

- Bod Péter – Bende-Szabó Gábor (2013): *Közigazgatási Szakvizsga. Pénzügyi és költségvetési igazgatás*. Jegyzet. http://vtki.uni-nke.hu/uploads/media_items/penzugyi-igazgatas2013-print-original.pdf
- Domokos László (2010): SAIs as a Guarantee for Transparency and Sound Management of Democratic States. *EUROSAI Magazine*, 16. pp 84–88.
- Domokos László (2012): *Átláthatóság és tervezhetőség – Az eredmény szemléletű számvitel bevezetésének kérdései az önkormányzati rendszer ellenőrzési tapasztalatainak tükrében*. A *Közigazgatási reform Magyarországon 2012 – Változások az önkormányzati rendszerben* című konferencia előadása, 2012. április 26.
- Domokos László (2014): *A jó indikátorok mint a közpénzek tervezésének és hatékony felhasználásának feltételei*. BGE, a *Magyar Tudomány Ünnepe* konferencia előadása, 2014. november 14., www.asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Domokos_Laszlo/elnok_bgf_20141114.pdf
- Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program, 2012, <http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/d/2c/40000/Magyary%20kozig%20fejlesztési%20program%202012%20A4.pdf>
- Báger Gusztáv – Bukovics Tamás – Csath Magdolna – Cserny Ákos – Fejes Zsuzsanna – Gárdos-Orosz Fruzsina – Kaiser Tamás – Kádár Krisztián – Kis Norbert – Sente Zoltán (2014): *A jó állam mérhetősége*. Szerk. Kaiser Tamás – Kis Norbert. Budapest, NKE.
- Kisgergely István – Vértényi Gábor – Bus András – Jakovác Katalin – Eötvös Magdolna – Szudi Ferencné – Weltherné Szolnoki Dóra (2015): *Az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodása és működése*. Szerk.: Dr. Németh Erzsébet. www.asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Elemzesek_tanulmanyok/2015/tanulmany_az_allami_felsooktatai_intezmenyek_gazdalkodasa.pdf
- IBP, 2015: International Budget Partnership: Open Budget Survey 2015, Hungary (country summary): <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-CS-Hungary-English.pdf>
- Máté János – Dr. Németh Ildikó – Dr. Pulay Gyula – Zelei Andrásné (2013): *A monetáris politika kockázatai, különös tekintettel az adósság szabályra*, www.asz.hu/storage/files/files/Szakmai%20kutat%3%a1s/2013/t352.pdf
- Stumpf István (2009): Szakmai alapú közigazgatás – A neoweberianus állam. In: Halm Tamás – Vadász János (szerk.): *A modern állam feladatai*. Magyar Közgazdasági Társaság és a Gazdasági és Szociális Tanács, Budapest.

64 Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 132. § (3) bekezdés a)–c) pontjai.

- Tájékoztató az Állami Számvevőszék 2014. évi szakmai tevékenységéről és beszámoló az intézmény működéséről az Országgyűlés részére, www.asz.hu/storage/files/files/%C3%96sszes%20jelent%C3%A9s/2014/4745j000.pdf*
- Az Állami Számvevőszék elnökének felszólalása a Magyarország 2016. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló előterjesztéshez benyújtott bizottsági jelentések és az összegző módosító javaslat vitája során (T/4884.), www.asz.hu/storage/files/files/Orszaggyulesi_hozzaszolasok/Koltsegvetes_expoze/domokos_laszlo_expoze_2016_evi_koltsegvetesi_torvenyjavaslat.pdf*
- Az Állami Számvevőszék elnökének felszólalása az egyes, felsőoktatás szabályozására vonatkozó törvények módosításáról szóló törvényjavaslat általános vitájában (T/4767.), www.asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Elemzesek_tanulmanyok/2015/tanulmany_az_allami_felsooktatai_intezmenyek_gazdalkodasa.pdf*
- Az Állami Számvevőszék ajánlásai az Országgyűlés 2016. évi tavaszi ülészakára vonatkozó törvényalkotási programjában szereplő előterjesztésekhez, www.parlament.hu/documents/10181/56621/%C3%81SZ+aj%C3%A1nl%C3%A1s+t%C3%B6rv%C3%A9nyalkot%C3%A1si+programhoz+2016.+tavasz/55c81ff6-bca5-47b1-bfdd-97475a85fdb3?version=1.0&inheritRedirect=true*