

Domokos László

Miként támogatja az Állami Számvevőszék a jó kormányzást a közpénzügyek területén?

How Does the State Audit Office of Hungary Support the Good Governance on the Field of Public Finances?



Összefoglalás

Az Állami Számvevőszék (ÁSZ) a jó kormányzást a közpénzek felhasználásának, szabályosságának és eredményességének ellenőrzésével támogatja, amit évente több mint 800 szervezet vizsgálatával ér el, melyek nemcsak a közszféra intézményei és önkormányzatok, hanem köztulajdonú gazdasági társaságok, alapítványok és más nem állami humánszolgáltató szervezetek. További fontos feladata a költségvetés tervezésével és a zárszámadással kapcsolatos kockázatok jelzése, amivel az ország stabilitásához is hozzájárul. Ellenőrzéseken kívül az ÁSZ mintaintézménnyé váló működésével is elősegíti a jó kormányzást a közpénzügyek területén.

Journal of Economic Literature (JEL) kódok: E6, F33, H6, H83

Kulcsszavak: Állami Számvevőszék, közpénzügy, költségvetési konszolidáció, államháztartási konszolidáció, átláthatóság, Magyarország Alaptörvénye, Költségvetési Tanács

Summary

The State Audit Office of Hungary (SAO) conducts audit of more than 800 organization, (which can be public institutions, municipalities, state and/or municipality owned

DOMOKOS LÁSZLÓ PhD, elnök, Állami Számvevőszék (elnok@asz.hu).

enterprises, foundations and non-state service providers) on the efficiency, effectiveness and the regulation of the usage of public funds in accordance with good governance. In addition, SAO has an important role for analyzing and assessing the budgetary risk and shortcomings, with this action it also supports the stability of Hungary. The SAO not only supports good governance by conducting audit and providing “guide”, but also leading by example and functioning as a role model for institutions using public funds.

Journal of Economic Literature (JEL) codes: E6, F33, H6, H83

Keywords: State Audit Office of Hungary, public finance, fiscal consolidation, transparency, Fundamental Law of Hungary, Fiscal Council

BEVEZETÉS

Egy legfőbb ellenőrző szervezet munkájának hatásossága leginkább azzal mérhető le, hogy javult-e a közpénzek felhasználásának szabályossága és eredményessége. A nagyobb társadalmi hatás elérése érdekében szükséges lehet az ellenőrzések számának növelése is. Fontosabb ennél, hogy az ellenőrzések a hibák kijavítását, a hiányosságok megszüntetését eredményezzék az ellenőrzött szervezeteknél. Ez azonban csak a közvetlen eredménye a számvevőszéki ellenőrzéseknek. Jelentősebb lehet a hatás, amit a legfőbb ellenőrző szervezet jelentései nyilvánosságra hozatalával, céltudatos kommunikációjával, ellenőrzéseire alapozott tanácsadó tevékenysége révén érhet el. Az elmúlt tíz évben az Állami Számvevőszék (ÁSZ) vezetése az ellenőrzések számának növelésére is törekedett annak érdekében, hogy a közpénzek ellenőrzésének ne legyenek fehér foltjai. Elérte azt is, hogy ellenőrzései ne maradjanak következmény nélkül, azaz az ellenőrzött szervezetek tegyék meg az ÁSZ megállapításai és javaslatai alapján szükségessé váló intézkedéseket. Az ÁSZ hasznosulásközpontú, korszerű eszközöket alkalmazó kommunikációs tevékenysége eredményeként növekedett az ÁSZ iránti közbizalom, és a számvevőszéki jelentések, elemzések fontosabb megállapításai, következtetései széles körben ismertté, elismertté váltak.

Az Állami Számvevőszék két olyan jogkörrel rendelkezik, amelyek nem jellemzőek a legfőbb ellenőrző intézményekre. Az első, hogy az ÁSZ nemcsak a költségvetés zárszámadását ellenőrzi, hanem véleményt készít az Országgyűlés részére a költségvetési törvényjavaslat megalapozottságáról is. Az ÁSZ másik különös felhatalmazása ahhoz kapcsolódik, hogy az ÁSZ elnöke hivatalból tagja a Költségvetési Tanácsnak, azaz Magyarország független költségvetési intézményének. Ezzel összefüggésben az ÁSZ törvényi kötelezettsége, hogy elemzéseivel támogassa a Költségvetési Tanács munkáját. E kötelezettség teljesítése érdekében az ÁSZ évente 8-10, a költségvetés helyzetével, a költségvetési politika egyes kérdéseivel foglalkozó elemzést készít. Ebből adódóan az ÁSZ munkájának eredményessége azon keresztül is megítélhető, hogy mennyire volt képes hozzájárulni a költségvetési egyensúly megteremtéséhez, majd megőrzéséhez.

A tanulmányban ezért elsőként a Számvevőszéknek a költségvetési stabilizációhoz való hozzájárulását mutatom be, ezt követően lesz szó arról, hogy az ÁSZ milyen módon járul hozzá a kormányzáshoz a közpénzügyi rendszer egészének területén.

SIKERES KÖLTSÉGVETÉSI KONZOLIDÁCIÓ A GLOBÁLIS PÉNZÜGYI VÁLSÁGOT KÖVETŐEN

Az ÁSZ munkája a költségvetés területén eredményesnek tekinthető, mivel 2012 óta a költségvetés egyensúlya helyreállt, és azóta is fennmaradt. A GDP-arányos államadósság pedig folyamatosan mérséklődik. A sikeres konzolidáció jobb megértése végett előbb célszerű megismerkedni azokkal a körülményekkel, amelyek a konzolidációt szükségessé tették.

A szocialista gazdálkodásból a piacgazdaságba történő átmenet az 1990-es évek elején súlyos gazdasági visszaeséssel járt. Az átállást nehezítette, hogy Magyarország az 1980-as évek végére hatalmas államadósságot halmozott fel. Az 1990-es évek végére azonban a gazdaság növekedési pályára állt, aminek következtében az államháztartás egyensúlyi helyzete is javult, 2002-re az államadósság már alig haladta meg a GDP 50%-át. 2003-tól azonban ismét megbomlott a magyar gazdaság egyensúlya. Ekkor ugyanis a kedvező világgazdasági helyzet, valamint Magyarország 2004-es európai uniós csatlakozása a külső források igénybevételét könnyűvé és rövid távon olcsóvá tette. Az akkori magyar kormányzat külső források bevonásával próbálta a gazdaságot élénkíteni, és különböző, nagyrészt hibás ösztönzők hatására 2006-tól a külső, illetve az idegen devizában történő eladósodás útját választották a gazdaság többi szereplői is (1. táblázat).

1. táblázat: A külső és belső egyensúly megbomlását jelző mutató alakulása, 2003–2011 (GDP %-ában)

Megnevezés	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Nettó finanszírozási igény	-8,3	-9,6	-8,0	-6,7	-6,5	-5,7	0,9	2,1	3,3
Kormányzati szektor egyenlege	-7,1	-6,5	-7,8	-9,3	-5,0	-3,7	-4,5	-4,5	-5,4
Bruttó külső adósság	57,9	69,9	80,6	90,4	102,9	120,9	142,6	143,9	148,8
Bruttó államadósság	63,1	58,7	60,5	64,5	65,5	71,6	77,8	80,2	80,5

Forrás: Saját szerkesztés KSH adatai alapján

A kormányzati szektor egyenlege több mint kétszeresen, 2006-ban több mint háromszorosán meghaladta az uniós szabályok szerint még megengedett 3 százalékos mértéket, és némi javulás csak 2007-től következett be. A nettó finanszírozási igény, azaz a külső források igénybevételének mértéke még ennél is magasabb volt. Ennek következtében a bruttó külső adósság rendkívül dinamikus emelkedett, amelyet 2004-től kezdve a bruttó államadósság, illetve annak a külső forrásokból történő finanszírozása is táplált. 2008-ra a bruttó külső adósság 2003-hoz képest a duplájára nőtt, a

bruttó államadósság pedig 2008-ban több mint 10 százalékponttal haladta meg a 60 százalékos uniós limitet.

2008 őszén ebben a helyzetben érte el Magyarországot a globális pénzügyi válság. A magyar kormánynak az Európai Unió és a Nemzetközi Valutalap által dobott mentőövre, azaz gyors hitelre volt szüksége ahhoz, hogy Magyarország ne süllyedjen fizetésképtelenségbe. Az újabb külső hitelek következtében Magyarország bruttó külső eladósodottsága rekordmértékűvé nőtt, és megközelítette a GDP másfélszeresét. Fájdalmas megszorító intézkedésekkel sikerült elérni, hogy a kormányzati szektor egyenlege 5 százalék alatt maradjon, de ennek ára a GDP 6 százalékot meghaladó csökkenése volt. Ugyanakkor a vállalkozások és a lakosság is visszafogta a kiadásait, amelynek következtében a nettó finanszírozási igény negatívról pozitívrá váltott.

A nemzetközi szervezetek által nyújtott segítség ellenére, a 2010-ben megalakult új magyar kormány számára egyértelmű volt, hogy Magyarországnak saját erejéből kell konszolidálnia a költségvetését, és stabilizálni, majd dinamizálni a gazdaságát. A sikeres konszolidáció eredményeként a költségvetési hiány 2012-re a GDP 3 százaléka alá csökkent, és tartósan az alatt maradt (2. táblázat). Így Magyarország 2013-ban kikerült az Európai Unió szigorú költségvetési felügyeletét jelentő ún. túlzottdeficit-eljárás alól.

2. táblázat: A külső és belső egyensúly javulását jelző mutatók alakulása, 2011–2017 (a GDP %-ában)

Megnevezés	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nettó finanszírozási igény	3,3	4,3	7,3	5,2	7,4	6,2	4,3
Kormányzati szektor egyenlege	-5,4	-2,4	-2,6	-2,6	-1,9	-1,6	-2,2
Bruttó külső adósság	148,8	129,2	117,8	117,1	108,7	97,0	84,9
Bruttó államadósság	80,5	78,4	77,1	76,6	76,6	75,9	73,3

Forrás: Saját szerkesztés a KSH adatai alapján

A 2. táblázat adatai jól mutatják, hogy 2012-ben megkezdődött a bruttó államadósság folyamatos csökkenése is. A bruttó külső adósság mérséklődése még gyorsabb ütemű volt, mivel az államadósság finanszírozásában egyre nagyobb arányt képviseltek a lakosság megtakarításai. A mutatók kedvező irányú változásához nagymértékben hozzájárult, hogy 2013-tól kezdve felgyorsult a gazdaság növekedése is, amelynek üteme 2018-ban már megközelítette az 5 százalékot.

AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉKNEK AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS KONSZOLIDÁCIÓJÁT ELŐSEGÍTŐ ELLENŐRZÉSEI

2010-ben a magyar államháztartás olyan tartályhoz hasonlított, amelyből több nagy lyukon keresztül folyik ki a víz. Ebben a helyzetben a legfontosabb az volt, hogy ellenőrzéseinket a leginkább kritikus helyekre koncentráljuk, feltárva a hiány keletke-

zésének okait, javaslatot téve azok megszüntetésére. E tevékenységek legfontosabb elemei a kötelező magánnyugdíjpénztárakkal, az önkormányzatok eladósodásával, az államadósság kezelésével, a köztulajdonú gazdasági társaságokkal, a monetáris politika költségvetési kockázataival kapcsolatos ellenőrzések, elemzések voltak.

A kötelező magánnyugdíjpénztárakkal kapcsolatos ellenőrzés

A legkirívóbb példát a kötelező magánnyugdíjpénztárak szolgáltatták. Ezt a témakört az Állami Számvevőszék alaposan körbejárta, amikor 2010-ben ellenőrizte a magánnyugdíjpénztárak garanciaalapjának működését. Az Alap eredeti célja az volt, hogy az esetleg fizetéseképtelenné váló magánnyugdíjpénztárak helyett a nyugdíjszolgáltatást a pénztár kedvezményezettjei számára biztosítsa. Az Alap kiürülése esetén a központi költségvetés állt volna helyt a kötelezettségekért. Az Alap gazdálkodását illetően találtunk kisebb hiányosságokat, az ellenőrzés legfontosabb megállapítása azonban az volt, hogy rámutatott az egész rendszer fenntarthatatlanságára.

Magyarország 1996-ban egy olyan nyugdíjrendszert hozott létre, amelynek a lényege az volt, hogy a fiatalabb korosztályok kivették az egyéni nyugdíjjárulékok nagy részét a magánnyugdíjpénztárakba, a társadalombiztosítás így kieső bevételét pedig a költségvetésből kellett egyre növekvő összegekkel kiegészíteni ahhoz, hogy a már nyugdíjasok ellátását ki lehessen fizetni. A különbség – amelyet az Európai Bizottság nem volt hajlandó korrekciós tételként elismerni – évről évre egyre jobban növelte az államháztartási hiányt és az államadósságot. Néhány jellemző adat: a központi költségvetés a Nyugdíjbiztosítási Alap támogatására 1998-ban 28,1 Mrd Ft-ot, 2009-ben 599,1 Mrd Ft-ot fordított, ami több mint hússzoros növekedést jelentett, és 2009-ben már meghaladta a GDP 2 százalékát. A nyugellátások finanszírozásához a központi költségvetés egyre növekvő arányban járult hozzá, míg 1998-ban ez az arány 3,6%-ot, 2009-ben már 21,1%-ot tett ki.

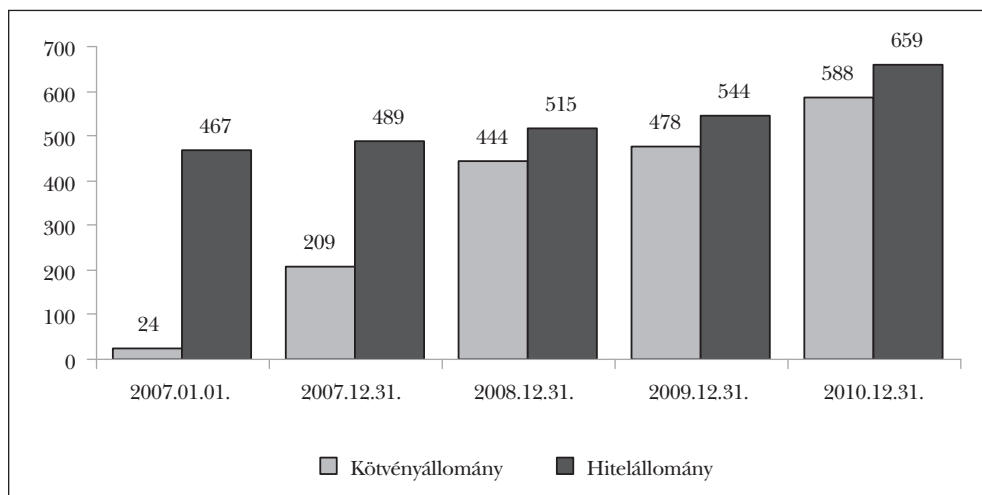
A 2008-ban kezdődő pénzügyi válság hatására a magánnyugdíjpénztári megtakarítások átlagosan több mint 21 százalékkal mérséklődtek, azaz nyilvánvalóvá vált annak a veszélye, hogy a magánnyugdíjpénztárban felhalmozott megtakarítások hozama a megtakarítási időszak alatt nem éri el az infláció mértékét. Erre a veszélyre reagálva az Országgyűlés 2009-ben a vonatkozó törvény módosításával hozamgaranciát vállalt, azaz előírta, hogy ha a megtakarítás reálhozama a nyugdíj megállapításáig negatív, akkor a magánnyugdíjat a megtakarítás és az infláció szorzataként kell megállapítani. A döntés olyan időpontban született, amikor a megelőző tizenegy évben az átlagos infláció közel 6 százalék volt, míg a megtakarítások átlagos nominális hozama alig haladta meg az 1 százalékot. Nem kétséges, hogy végső soron ennek a garanciának a kifizetéséhez is a központi költségvetésnek kellett volna a fedezetet biztosítania. Ennek ellenére még becslések sem készültek arról, hogy ez a garanciaállás – amit tényszerűbb lenne kitöltetlen csekknek nevezni – hány ezer milliárd forintos jövőbeni többletkiadást jelenthetett az akkori adófizetők számára. Ezt a pénzügyileg fenntarthatatlan rendszert meg kellett szüntetni. Ezzel sikerült elzárni azt a csapot, amelyen keresztül a nyugdíjjárulékok kifolyt az államilag szervezett társadalombiztosításból, és

stabilizálódott, sőt több éven keresztül szufficitessé vált a Nyugdíjbiztosítási Alap költségvetése.

Az önkormányzatok eladósodását és annak okait feltáró ellenőrzések

Az önkormányzati alrendszer volt a másik erősen kritikus terület, ezért azt a Számvevőszék 2011-től átfogóan ellenőrizte, kezdve a Fővárosi Önkormányzattal, folytatva a megyei, majd a megyei jogú városi önkormányzatokkal, majd a reprezentatív mintavétellel kiválasztott 62 városi önkormányzattal. Végül számos, kockázatelemzés alapján kiválasztott, kisebb önkormányzat pénzügyi egyensúlyi helyzetét ellenőriztük. Az 1. ábra szemlélteti az ellenőrzés átfogó megállapításait.

1. ábra: Az önkormányzati alrendszer kötvény- és hitelállományának alakulása, 2007–2010 (Mrd Ft)



Forrás: ÁSZ, 2012a:12

Az ábrából látszik, hogy az önkormányzati alrendszer kötvénykibocsátásból származó kötelezettsége a 2007. évi nyitóállományhoz képest a 2010. év végére közel 25-szörösére, 588 Mrd Ft-ra emelkedett. A hitelfelvétel miatti kötelezettségek 192 Mrd Ft-tal, 41%-kal növekedtek 2010. év végére a 2007. évi nyitó kötelezettségállományhoz képest.

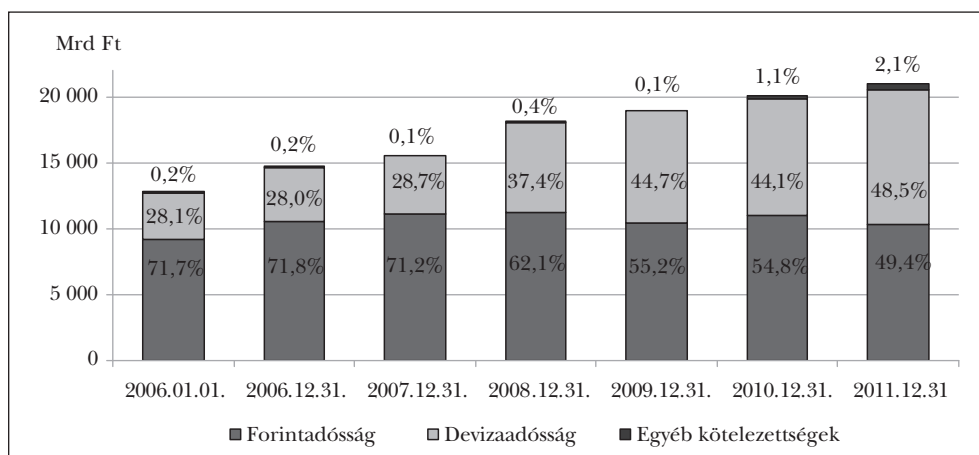
Az ÁSZ 2011 novemberében összegző jelentést készített az addig elvégzett önkormányzati ellenőrzések tapasztalatairól, és több kormányzati intézkedésre tett javaslatot. Ezek egyfelől a súlyos pénzügyi helyzet megoldását, másfelől az önkormányzatok újbóli eladósodásának megakadályozását célozták. Sor került az önkormányzati adósság konszolidációjára és az önkormányzati adósságot keletkeztető műveletek kormányzati engedélyhez kötésére. Az önkormányzatok széles körének ellenőrzését az ÁSZ az adósságkonszolidációt követően is napirenden tartja, mivel

a maga eszközeivel meg kívánja előzni egyes önkormányzatok újbóli eladósodását. Az alapos ellenőrzésre éppen azért van szükség, mert a rosszul gazdálkodó önkormányzatok az eladósodás burkolt formáival (pl. a szállítói követelések késedelmes kifizetésével, gazdasági társaságaik hitelfelvételével) tartják fenn ideig-óráig a fizetőképességüket.

Az államadósság-kezelés ellenőrzése

Az államháztartás központi alrendszerének adóssága és éven túli kötelezettségvállalásának ellenőrzéséről szóló, 2012 augusztusában nyilvánosságra hozott jelentés súlyos hiányosságokat állapított meg (2. ábra).

2. ábra: Az államadósság Ft–deviza összetétel szerinti alakulása

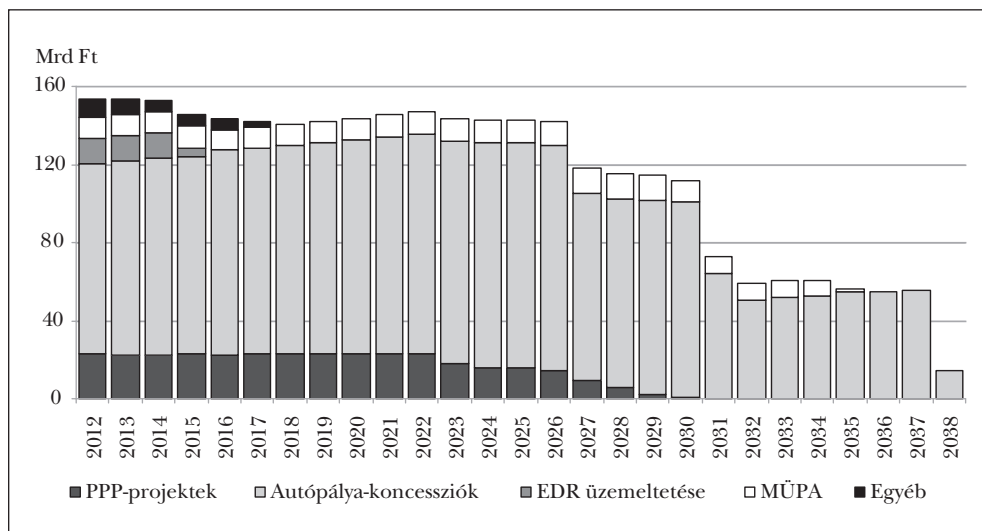


Forrás: ÁSZ, 2012b:17

Az ellenőrzött időszakban lényeges kockázati tényezőt jelentett a devizában fennálló adósság növekedése, a 2006. évi 28,0%-ról 2009-re 44,7%-ra. A kockázat 2010-ben a forint árfolyamának jelentős gyengülésével bekövetkezett, és az államadósságot 1656,7 Mrd forintra növelte meg. Az ÁSZ-ellenőrzés megállapította, hogy az adósságkezelésre 2004-ben kialakított költség- és kockázatkezelési modell belső fejlesztésére, auditálására és tartalmi felülvizsgálatára nem került sor. A modell nem kezelte a forint- és devizaadósság hátralévő átlagos futamidejét, a hozamgörbe-változás hatását az adósságkezelés költségeire, a piaci stresszhelyzeteket, valamint a hitelminősítés kockázatát. Az Államadósság-kezelő Központ Zrt. (ÁKK) az egyes pénzügyi és finanszírozási műveletek költségeit és eredményességét nem mérte fel és nem értékelte. Az ÁSZ azt javasolta, hogy a nemzetgazdasági miniszter intézkedjen a kialakított költség- és kockázatkezelési modell felülvizsgálatáról, az adósságkezelési tevékenység költséghatékonyágát alátámasztó értékelési rendszer kialakításáról az adósságfinanszírozási költségeinek nyomon követése, illetve csökkentése érdeké-

ben. Súlyos jövőbeni terheket azonosítottunk a hosszú távú kötelezettségek ellenőrzése során is (3. ábra).

3. ábra: A hosszú távú kötelezettségvállalások évente tervezett költségvetési kiadásainak alakulása



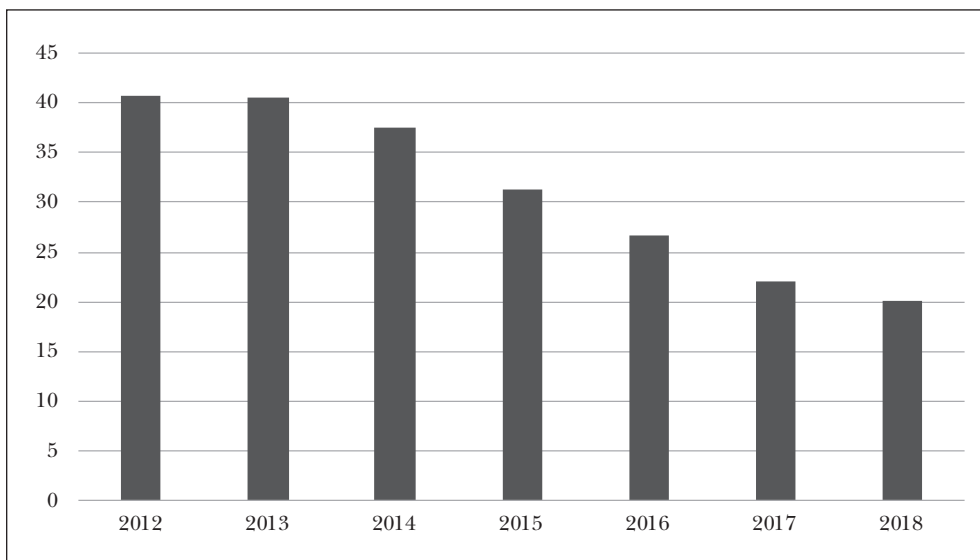
Forrás: ÁSZ, 2012b:25

Az autópálya-koncessziók és a PPP-projektek következtében a magyar költségvetésnek 2027-ig évi 150 Mrd forintos fizetési kötelezettsége keletkezett, és még 2030-ban is meghaladja a kötelezettség összege a 100 Mrd forintot. Ezért az ÁSZ a PPP-konstrukciókban végzett projektek megvalósítását több ellenőrzés keretében vizsgálta. Megállapította, hogy a projektek általában túlárzottak voltak, és a PPP-konstrukciótól elvárható kockázatmegosztás helyett a kockázatokat továbbra is az állami fél viselte. Ezért az ÁSZ kezdeményezte a PPP-szerződések felülvizsgálatát és a felelősség megállapítását.

Az ÁSZ az államadósság-kezelést minden évben ellenőrizte a zárszámadási ellenőrzés keretében, majd 2015-ben ismét átfogó ellenőrzést végzett. Megállapítottuk, hogy az államadósság árfolyamkockázata az elmúlt években jelentősen mérséklődött azáltal, hogy a devizaadósság részaránya a teljes államadósságon belül 2011. év végi 40%-ról 20%-ra csökkent (4. ábra).

A devizában történő eladósodás nemcsak az önkormányzatokat és a központi költségvetést, hanem a lakosság széles rétegeit is érintette. A megsegítésükre hozott intézkedések százmilliárdos nagyságrendű kiadást, illetve bevételekmaradást jelentett a központi költségvetés számára. Az intézkedések megvalósulását az ÁSZ a költségvetési zárszámadás ellenőrzése keretében vizsgálta. Külön ellenőrzést az ÁSZ a Nemzeti Eszközkezelő Zrt. 2011 és 2014 közötti vagyongörzési és gazdálkodási tevékenységét érintően végzett, amelyet szabályosnak ítélt meg. Ez az eszköz segíteni tudta a legsúlyosabb adósságcsapdába esett családok lakhatását.

4. ábra: A devizaadósság aránya a bruttó államadósság százalékában



Forrás: Saját szerkesztés az ÁKK Zrt. adatai alapján

A monetáris politika költségvetési kockázatainak elemzése

A devizában történő eladósodás következményeként a kereskedelmi bankok forintban mért likviditása jelentősen megnőtt, amit nagymértékben a Magyar Nemzeti Banknál helyeztek el, amelyek után az MNB magas kamatot fizetett. Az ÁSZ a monetáris politikát nem ellenőrizheti, ezért egy elemzés (Pulay et al., 2013) keretében hívta fel a figyelmet az akkori monetáris politika költségvetési kockázataira. Ebben az elemzésben bemutattuk a kamatterhek dinamikus növekedését (3. táblázat). Az elemzés felvetette olyan szabályozási változások szükségességét, amelyek a Magyar Nemzeti Bank által fizetendő kamatokot mérséklik, és egyúttal a likvid pénzek egy részét átcatornázzák az államadósság finanszírozására. 2013-tól a jegybank új vezetése megtalálta az általunk javasolt irányba vezető monetáris politikai intézkedéseket.

3. táblázat: A monetáris eszközök után az MNB által kifizetett összegek (2007–2011)

Monetáris eszköz neve	MNB által kifizetett (nettó) kamat (Mrd Ft)					
	2007	2008	2009	2010	2011	5 év összesen
Kötelező tartalék	49,6	60,9	29,4	20,0	54,6	214,5
Kéthetes kötvény	75,1	71,4	226,7	213,8	255,2	842,2
Egynapos betét	0,5	12,1	24,8	4,8	8,2	50,4
Összesen	125,2	144,4	280,9	238,6	318,0	1107,1

Forrás: Saját szerkesztés az MNB adatai alapján

A kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezetek ellenőrzése

Az ÁSZ egyre több állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságot ellenőriz, mivel ezek egy része az uniós szabályok szerint a kormányzati szektorba sorolandó, amelynek következtében adósságuk növeli az államadósságot. A kormányzati szektorba sorolt egyéb (azaz az államháztartáshoz nem tartozó) szervezetek esetében növekvő számokról beszélhetünk, mivel egyre több szervezet esetében állapítják meg, hogy gazdálkodásuk jellemzői alapján ide sorolandók. A számuk emelkedésével párhuzamosan növekszik az adósságállományuk is, amelyhez hozzájárul egyes gazdasági társaságok adósságának emelkedése is (4. táblázat).

4. táblázat: A kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezetek adósságának alakulása (2010–2016)

Év	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Adósság összesen (Mrd Ft)	70,3	62,5	123,5	154,9	190	319	332,6

Forrás: Saját szerkesztés az NGM adatai alapján

A táblázat számai jól mutatják, hogy nem jelentéktelen összegről van szó, hiszen az együttes adósságállomány 2016-ban már meghaladta a GDP 1 százalékát. Az ÁSZ nyomon követi ezt a folyamatot, és a kormányzati szektorba sorolt egyéb ellenőrzései során kiemelten vizsgálja, volt-e az ellenőrzött gazdasági társaságnak államadósságot keletkeztető ügylete, és ennek engedélyezése szabályszerűen történt-e. Ideje volt ezt a kérdéskört ellenőrizni, mivel e téren is találtunk súlyos hiányosságokat. Akadt olyan gazdasági társaság, amely nem is tudott arról, hogy a kormányzati szektorba sorolták. Mások azzal nem voltak tisztában, hogy ez komoly következményekkel jár, például a kölcsönök engedélyeztetésének, az adatszolgáltatások vagy a szigorúbb belső kontrollrendszer kiépítésének kötelezettségével.

A gazdasági társaságok ellenőrzésénél egy másik fontos szempont volt annak ellenőrzése, hogy a rezsicsökkentés jelentette kihívásra a közszolgáltató társaságok hogyan tudnak reagálni. Számos esetben azt állapítottuk meg, hogy a közfeladatok és az egyéb feladatok számviteli elkülönítése nem történt meg, a közszolgáltatások díja nincs önköltségszámítással megalapozva, a gazdálkodás hiányossága és a vagyongazdálkodás szabályozatlansága veszteségforrást jelent. Következésképpen a pontosabb elszámolásban, a hatékonyabb gazdálkodásban még jelentősek a tartalékok. A gazdálkodásban és a működésben számos olyan kockázatot azonosítottunk, amelyek visszavezethetők voltak a társasági menedzsment, illetve a tulajdonosi joggyakorlás szabályozásbeli hiányosságaira. A köztulajdonú gazdasági társaságok körében végzett ellenőrzéseink erősítették meg abban, hogy szükség van az állammenedzsment megújítására. Erre vonatkozó javaslatainkat a kormány elfogadta, és több ponton beépítette a vonatkozó jogszabályokba.

A költségvetési törvényjavaslat megalapozottságának véleményezése

Az Állami Számvevőszék a költségvetési előirányzatok megalapozottságának véleményezésére egy szilárd alapokon álló módszertant alakított ki és hozott nyilvánosságra. Az ÁSZ a módszertan segítségével számszerűsíteni tudja a tervezett előirányzatok alul- vagy felülteljesülésének kockázatát, és az így összegzett kockázatot veti össze a költségvetés tervezett tartalékaival. Ha ezek fedezetet nyújtanak a reálisan felmerülő kockázatok kezelésére, akkor nem tartja problematikusnak az adósságszabály teljesülését, ha pedig a tartalékok nem elégségesek, akkor azok megemelését kezdeményezi. Ez azért lényeges, mert ily módon a költségvetési törvényjavaslat véleményezésének középpontjába a tartalékolás kérdésköre került. A megfelelő tartalékolás képes egyidejűleg biztosítani a költségvetési gazdálkodás kiszámíthatóságát és rugalmasságát. A tartalékok teremtik meg a lehetőségét az évközi szigorító intézkedések (elvonások, zárolások), azaz a költségvetési hadigazdálkodás megszüntetésének.

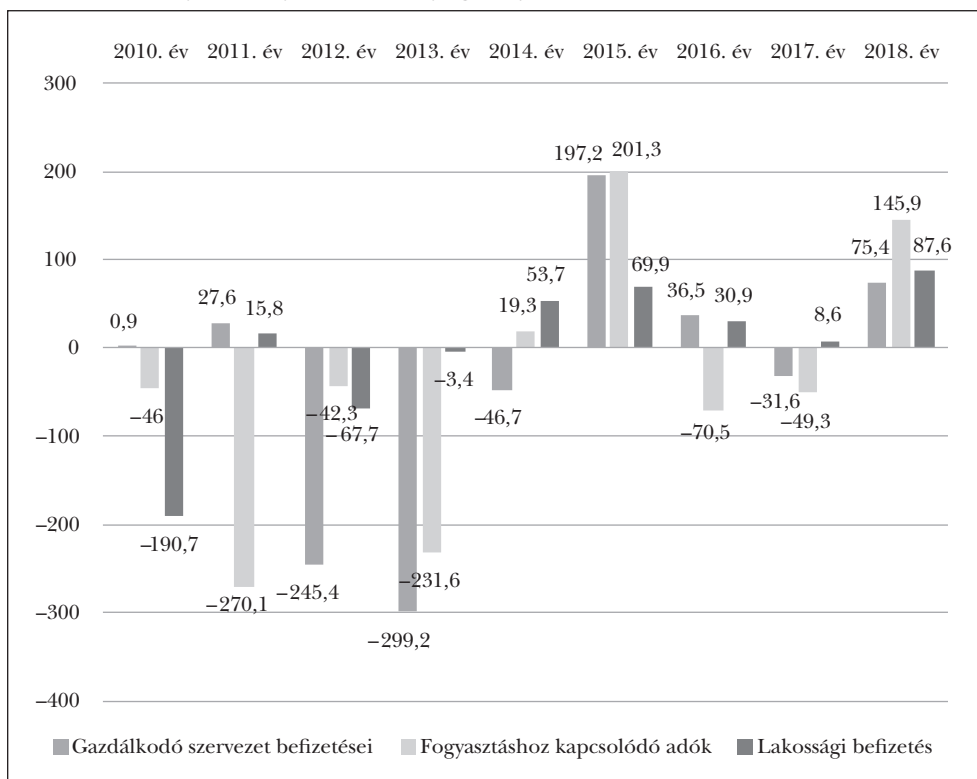
Az Állami Számvevőszék kezdeményezéseinek legfontosabb eredménye, hogy az elmúlt években a költségvetési tervezésben a tartalékok képzésének többszintű rendszerre alakult ki. A nem tervezett kiadásokra fedezetet nyújtó általános tartalék, mai nevén „rendkívüli kormányzati intézkedések előirányzata” mellett létrejött az Országvédelmi Alap, amely elsősorban a makrogazdasági kockázatok kezelését szolgálja. Általánossá vált, hogy a költségvetési fejezetek is terveznek tartalékot a fejezeti szintű kockázatok kezelésére. A legnagyobb jelentőségű azonban az ún. implicit tartalékok megjelenése. Magát a kifejezést is első ízben az Állami Számvevőszék használta, éppen a Költségvetési Tanács részére készített elemzésében.

Implicit tartalékról a hiány és az adósság tekintetében is beszélhetünk. Hiány esetében az implicit tartalék a költségvetési szabály szerinti mérték és az előirányzott hiány különbözete. Az uniós szabály szerint a kormányzati szektor hiánya a GDP 3 százalékánál nem lehet nagyobb. Ha tehát a kormányzat 2,4 százalékos hiánycélt határoz meg, akkor 0,6 százalékpont az implicit tartalék. Adósság esetén az államadósság-szabály által megengedett mérték és az adósságmutató előirányzott mértékének a különbsége az implicit tartalék. 2013-tól kezdve a költségvetési törvényjavaslat mindig a megengedettnél kedvezőbb hiánycélt és adósságmutatót irányzott elő. Következésképpen a törvényjavaslat jelentős implicit tartalékokat tartalmazott. A tartalékolásnak ez a rendszerre 2013-tól kezdődően tényleg szükségtelemné tette év közbeni kiigazító intézkedések foganatosítását. Ez a költségvetési konszolidáció egyik legnagyobb eredménye, mivel ez teremtette meg a költségvetési szervek tervszerű gazdálkodásának a feltételeit, azt, hogy Magyarország Alaptörvényének előírása szerint a közpénzeket törvényesen, célszerűen, eredményesen használják fel.

Az adóbevétel stabilizálódása a másik fontos tényező, ami hozzájárult a költségvetési stabilizációhoz. A költségvetési konszolidációhoz jelentősen hozzájárult az, hogy a tényleges adóbevételek egyre kevésbé maradtak el a tervezettől, sőt 2015-ben már jelentős túlteljesítésre is sor került (5. ábra).

A 2010 és 2013 közötti adóbevételek több százmilliárd forinttal maradtak el az előirányzattól. A fordulópontot 2014 jelentette, amikor összességében már csekély

5. ábra: A törvényi előírányzatok és a tényleges teljesítések közötti eltérés (Mrd Ft)



Forrás: Saját szerkesztés NGM-adatszolgáltatás alapján

mértékben túlteljesültek az adóbevételek az előírányzathoz képest. 2015-ben pedig már mindhárom adótípus esetében számottevő túlteljesülésre került sor. A 2015. évben befolyt 8 ezer Mrd Ft-ot kitevő adó- és adójellegű bevételek 469 Mrd Ft-tal (6,2%-kal) haladták meg az eredeti előírányzatot. Jelentős túlteljesülés történt 2018-ban mindhárom típusú adóbevétel esetében.

A gazdaság kihívására és az adóbeszedés hatékonyságának fokozására még további lehetőségek kínálkoznak. Az Állami Számvevőszéknek a Nemzeti Adó- és Vámhatáznál (NAV) rendszeresen végzett ellenőrzései is feltártak több olyan hiányosságot – pl. az adókedvezmények ellenőrzésénél, a kockázatkezelésben, illetve a hátralékok felhalmozódásának megelőzésében –, amelyek megszüntetése esetén a ténylegesen befolyt adóbevételek jelentősen növekedhetnek. Az ÁSZ ellenőrzési megállapításai alapján a NAV vezetése számos olyan intézkedést hozott, amelyek hozzájárultak az adóbeszedés hatékonyságának fokozódásához. Az adóbeszedés hatékonyságának fokozása azonban nem öncél, hanem eszköz arra, hogy az adókulcsok csökkenhessenek, és ez által a gazdaság versenyképessége javulhasson. Ezért az ÁSZ szorgalmazta a gazdaság „fenntartható kihívását”. Ennek lényege, hogy a gazdaság kihívásából eredő többleteket az állam kisebb adókulcsok vagy célzott kedvezmények formájában

az adózóknál hagyja, a kisebb adókulcsok révén pedig tovább felfehéredhet a gazdaság. Az utóbbi évek adópolitikai intézkedései ezt a szándékot tükrözik.

TRANSPARENTIA MAKRO- ÉS MIKROSZINTEN

Magyarország Alaptörvénye 39. cikk (2) bekezdése általános érvennyel fogalmazza meg az átláthatóság követelményét, amikor kimondja, hogy a „közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. A közpénzekre és a nemzeti vagyona vonatkozó adatok közérdekű adatok”. A közélet tisztaságának elve a közpénzek rendeltetészerű, azaz korrupciótól, csalástól mentes felhasználását jelenti.

A pénzügyek, illetve a pénzügyi közvetítőrendszert alkotó intézmények esetében használatos a makroprudenciális és mikroprudenciális felügyelet kifejezés. Magyarországon jelenleg mindkettőt a Magyar Nemzeti Bank látja el. A mikroprudenciális felügyelet feladata a pénzügyi közvetítő intézmények egyedi kockázatai megfelelő kezelésének felügyelete, míg a makroprudenciális felügyelet a pénzügyi rendszer egészét veszélyeztető rendszerkockázatokat kíséri figyelemmel, és kezdeményez szükség esetén intézkedéseket. A prudens, azaz előrelátó, indokolatlan kockázatvállalástól tartózkodó magatartás és annak felügyelete azért indokolt, mivel pénzügyi közvetítő intézmények nem a maguk, hanem betéteseik pénzt fektetik be, azaz veszteséges gazdálkodásuk vagy likviditási nehézségeik a betéteseiket hozza nehéz helyzetbe.

Hasonlóképpen a közpénzből gazdálkodó szervezetek sem a saját pénzüket költik, hanem azt a pénzt, amit az állam a polgáraitól szed be a közfeladatok ellátásának finanszírozására. Így indokolt, hogy a közpénzt használó intézmények gazdálkodására is szigorúbb szabályok vonatkozzanak, mint azokra, amelyek a saját pénzükből gazdálkodnak. Ahogy a pénzügyi közvetítő intézményekkel szemben az alapvető feltétel a prudens működés, úgy a közpénzből gazdálkodó szervezetekkel szemben az alapvető követelmény az átláthatóság és a korrupciótól való mentesség. Ennek kell makroszinten (a kormányzat szintjén) és mikroszinten (az egyes intézmények szintjén) érvényesülnie. Az Állami Számvevőszék feladata makroszinten és mikroszinten egyaránt ellenőrizni az átláthatóság és a közélet tisztasága követelményének érvényesülését.

A makroszintű ellenőrzés két legfontosabb területe a központi költségvetési törvényjavaslat véleményezése (erről már bővebben szoltunk), illetve a központi költségvetés végrehajtásáról szóló kormányzati beszámoló, azaz a zárszámadás ellenőrzése. A zárszámadás ellenőrzése minden számvevőszék legfontosabb feladata. Az Állami Számvevőszék elődjét is azért hozták létre 1870-ben, hogy az Osztrák–Magyar Monarchián belül önállóságot élvező magyar államháztartás költségvetésének zárszámadását ellenőrizze. Jelenleg is ez az a számvevőszéki ellenőrzés, amely a legnagyobb kapacitást igényli. Az ÁSZ számára a szakmai kihívást az jelentette, hogy miként tud a több ezer oldalas beszámoló megbízhatóságáról meggyőződni. Korábban az ÁSZ vezetése azt a megoldást választotta, hogy a nagyobb tételek évenkénti ellenőrzése mellett, minden évben más intézménycsoport beszámolóját ellenőrizte tüzetesebben. 2015. évi zárszá-

madás ellenőrzésére tudta az ÁSZ azt a módszertant kifejleszteni és alkalmazni, amelynek segítségével a teljes beszámoló megbízhatóságáról képes megalapozott értékelést mondani minden évben.

Mikroszinten a legnagyobb kihívást a közpénzt, közhatalot használó szervezetek nagy száma jelenti. Körülbelül húszezer szervezet tartozik ebbe a körbe, a költségvetési szervektől kezdve a köztulajdonban álló gazdasági társaságokon át a közfeladatot ellátó nem kormányzati szervezetekig (pl. alapítványi és egyházi intézmények). Ennyi szervezetet az 500 fős létszámú ÁSZ hagyományos módszerekkel csak évtizedek alatt lenne képes ellenőrizni. Ezért reális célként azt nem lehet kitűzni, hogy az ÁSZ mind a húszezer szervezetet ellenőrizze négy-öt éven belül. Az azonban fontos, hogy minden közpénzből finanszírozott szervezet annak tudatában gazdálkodjon, hogy tevékenységét, elszámolásait az Állami Számvevőszék bármikor ellenőrizheti. E cél elérése megkívánta, hogy az évente ellenőrzött szervezetek száma a 2010 előtti 200 körüliről 800 fölé emelkedjen (5. táblázat), és a közszférában ne legyenek olyan „fehér foltok”, amit soha nem ér el a számvevőszéki ellenőrzés. Ez utóbbi célt szolgálta például a nemzetiségi önkormányzatok és a köztisztviselők (kamarák) ellenőrzése, amelyeket az ÁSZ korábban még nem ellenőrzött, majd a köztulajdonban álló gazdasági társaságok ellenőrzése, amelyek átfogó számvevőszéki ellenőrzésére 2011 után nyílt jogi lehetőség. 2017-től kezdve a nem állami fenntartású, de közszolgáltatást nyújtó szervezetek ellenőrzése kezdődött meg széles körben.

5. táblázat: Az Állami Számvevőszék által évente nyilvánosságra hozott ellenőrzési jelentések és az ellenőrzött szervezetek száma (2011–2016)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ellenőrzési jelentések száma	71	112	194	233	221	260	251	323
Ellenőrzött szervezetek száma	387	499	569	966	717	740	874	806

Forrás: Saját szerkesztés az ÁSZ éves beszámolóinak adatai alapján

Az ellenőrzött szervezetek számát 2013-ra sikerült 500 fölé emelni, amihez közel 200-ra kellett emelni az ellenőrzések számát. (Minden ellenőrzésről egy jelentés készül, egy ellenőrzés keretében azonban több szervezet ellenőrzésére is sor kerülhet.) Az utóbbit elsősorban az ún. témacsoportos ellenőrzések bevezetése tette lehetővé, mely során a hasonló típusú szervezetek (pl. központi költségvetési szervek, önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok, erdőgazdaságok, múzeumok stb.) tevékenységének egy-két kiemelt területét (pl. belső kontrollok kiépítettsége és működtetése, vagyongazdálkodás stb.) az ÁSZ azonos ellenőrzési szakmai program alapján ellenőrzi. Ez nemcsak azért bizonyult hasznosnak, mert így egy szakmai program alapján 10–30 szervezet ellenőrzése is elvégezhető volt, hanem mert a témacsoportos ellenőrzések feltárták egy-egy terület tipikus hiányosságait is. Következésképpen a nyilvánosságra hozott jelentések a terület azon szervezetei számára is útmutatásul szolgáltak az esetleges hibák kijavításához, amelyek ellenőrzésére nem került sor. E hasznosulási lehetőség jobb kihasználása érdekében számos témacsoportos ellenőrzés tapasztala-

tairól az ÁSZ elemzést készített, ezeket nyilvánosságra hozta, sőt több esetben ún. „Jó gyakorlatok” konferenciák keretében ismertette.

Az ellenőrzött szervezetek száma tekintetében a 2014-es esztendő jelentette a csúcst. A számok mindenáron való növelése nem célunk, hiszen ez adott kapacitás mellett az ellenőrzések minőségét veszélyeztethetné. Ugyanakkor a 2015 és 2018 közötti adatok jelzik, hogy az ÁSZ fenntartható módon képes évente több mint 200 ellenőrzés lefolytatására, ami együtt jár 700–900 szervezet ellenőrzésével. Jelenleg olyan új ellenőrzési módszereken dolgozunk, amelyek lehetővé tennék az ellenőrzött szervezetek számának további növelését. Az elképzelés lényege, hogy az ellenőrzés első moduljában a kockázatok feltárását végeznénk el, és további ellenőrzési modulok lefolytatására csak a kockázatosnak bizonyult társaságoknál kerülne sor.

Az Állami Számvevőszékről szóló új törvény elfogadását követően az ellenőrzések fókuszterületeit a belső kontrollrendszer, a számviteli rend, a vagyongazdálkodás, a pénzügyi helyzet és gazdálkodás ellenőrzése jelentették. E témakörök mind szorosan kapcsolódnak a közzféra szervezetei gazdálkodásának átláthatóbbá tételéhez. Ezzel párhuzamosan azonban a makroszintű átláthatóság javítása is fontos célkitűzés maradt: 2015 óta meghaladja az évi kétszázat azon ellenőrzéseink száma, amelyeknek a fókuszában a jól irányított állam támogatása és a gazdasági versenyképesség fokozása állt.

A JÓL IRÁNYÍTOTT ÁLLAM MŰKÖDÉSÉNEK SEGÍTÉSE A KÖLTSÉGVETÉS TERÜLETÉN

Az Állami Számvevőszékről szóló, 2011-ben elfogadott új törvény egyik leginkább újszerű rendelkezése azt rögzíti, hogy az ÁSZ „az ellenőrzési tapasztalatain alapuló megállapításaival, javaslataival, tanácsaival segíti az Országgyűlést, annak bizottságait és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amellyel elősegíti a jól irányított állam működését”. Ennek kapcsán először arra a kérdésre célszerű választ adni, hogy mi az az irány, amelynek követésében az ÁSZ az állami szerveket segíti. Magyarország Alaptörvényének kihirdetése, azaz 2011. április 25. óta egyértelmű választ lehet adni erre a kérdésre, mivel az Alaptörvény – amelynek Magyarország történetében először egy önálló közpénzügyi fejezete is van – a közpénzekkel való gazdálkodásnak határozott irányt szabott. Mindenekelőtt az Alaptörvény 36. § (4)-(5) bekezdésében rögzített államadósság-szabályt szükséges kiemelni, melynek értelmében „Az Országgyűlés nem fogadhat el olyan központi költségvetésről szóló törvényt, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a teljes hazai össztermék felét. [...] Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Országgyűlés csak olyan központi költségvetésről szóló törvényt fogadhat el, amely az államadósság a teljes hazai össztermékhez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza.”

Tekintve, hogy a magyar államadósság még jelentősen meghaladja a teljes hazai össztermék, azaz a GDP 50 százalékát, jelenleg az adósságmutató (államadósság/GDP) folyamatos javítása a feladat. Erre tekintettel az ÁSZ ellenőrzései és tanácsadó tevékenysége során is prioritásnak tekinti az államadósság-szabály teljesítésének elősegítését. Az ellenőrzések esetében ez azt jelenti, hogy az ellenőrzési témakörök kiválasz-

tásánál elsőbbséget kapnak azok a területek, amelyeknek a gazdálkodása, működése közvetlenül befolyásolja az államadósság alakulását, és esetükben az ellenőrzés egyik fókuszterülete éppen az államadósságra gyakorolt hatás feltárása, illetve az erre vonatkozó adatszolgáltatás szabályszerűségének, megbízhatóságának megállapítása. Az elemzések témaválasztásánál is nagy súllyal esik latba az államadósságra gyakorolt hatás, de az elemzések az adósságmutató nevezőjére, azaz a GDP alakulásában meghatározó tényezőkre is kiterjednek. Példaként említhetjük a versenyképességet, a kutatás, fejlesztés és innováció ösztönzését, illetve az állam gazdasági szerepvállalását elemző ÁSZ-tanulmányokat (Pulay et al., 2015; 2016; 2017).

Az Alaptörvény közpénzügyi fejezetének egyéb rendelkezései tovább egyértelműsítik, hogy mit jelent a jól működő állam a költségvetés területén. Az Alaptörvény 37. cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy a „kormány a központi költségvetést törvényesen és célszerűen, a közpénzek eredményes kezelésével és az átláthatóság biztosításával köteles végrehajtani”. Erre rímel az Alaptörvény 43. cikkének (1) bekezdése, amely az ÁSZ legfőbb feladatait sorolja fel: „Az Állami Számvevőszék törvényben meghatározott feladatkörében ellenőrzi a központi költségvetés végrehajtását, az államháztartás gazdálkodását, az államháztartásból származó források felhasználását és a nemzeti vagyon kezelését. Az Állami Számvevőszék ellenőrzéseit törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontok szerint végzi.” A két idézett alaptörvényi rendelkezés együttállásából az következik, hogy a jól működő állam a közpénzekkel törvényesen, célszerűen, eredményesen és átlátható módon gazdálkodik, és ennek egyik garanciája éppen az ÁSZ ellenőrzési tevékenysége, amely egyaránt kitérhet a törvényességre, a célszerűségre és az eredményességre, és hozzájárul az átláthatósághoz is azáltal, hogy ellenőrzési jelentései nyilvánosak.

Az ÁSZ az ellenőrzései mellett tanácsadó funkcióját megalapozó elemzéseivel is segíti a jól irányított állam működését. Ennek jogszabályi alapját az ÁSZ törvény 5. § (13) bekezdése teremtette meg, amelynek értelmében „Az Állami Számvevőszék feladatkörében elemzéseket és tanulmányokat készíthet. Az Állami Számvevőszék az elnök 13. § (2) bekezdés 1) pontjában foglalt feladataihoz kapcsolódóan elemzéseket és tanulmányokat készít, ezek rendelkezésre bocsátásával segíti a Költségvetési Tanácsot feladatai ellátásában”. Az ÁSZ elnöke „a Költségvetési Tanács tagjaként ellátja a külön törvényben meghatározott ez irányú feladatait”.

A törvényi rendelkezéseknek ez az együttállása rávilágít arra, hogy az ÁSZ rendkívül fontos feladatot és hatáskört kapott a költségvetési kockázatok jelzésére azáltal, hogy elnöke hivatalból tagja a Költségvetési Tanácsnak (a továbbiakban: Tanács). Az elnök tagsága révén ugyanis az egész szervezet kötelezettségévé vált az, hogy olyan elemzéseket és tanulmányokat készítsen, amelyek segítik a Tanácsot feladatai ellátásában. Ezeknek az elemzéseknek az ÁSZ ellenőrzési tapasztalatain kell alapulniuk, de legalábbis kapcsolódniuk kell az ÁSZ feladatköréhez. Túlzás nélkül állíthatjuk, hogy az ÁSZ-törvény hivatkozott rendelkezéseinek végrehajtása érdekében az ÁSZ-nak egy új elemzési műfajt kellett létrehoznia. Ennek két alapvető jellemzője az, hogy az ÁSZ ellenőrzési tevékenységéhez kapcsolódnak, a jól irányított állam működését segítik elő a költségvetés területén.

Látni kell azt is, hogy az így megteremtett jog és kötelezettség révén megduplázódtak az ÁSZ lehetőségei a költségvetési kockázatok jelzésére és a hiányosságok kiküszöbölésének indítványozására. Egyfelől az ÁSZ 1990-es újraalakulása óta minden évben véleményezi az Országgyűlés részére benyújtott költségvetési törvényjavaslatot. Véleményét speciális módszerrel végzett ellenőrzéssel alapozza meg (ÁSZ, 2014). Emellett minden évben ellenőrzi a zárszámadást is. Másfelől az ÁSZ elemzéseivel támogatja a Tanácsnak a költségvetés véleményezésével kapcsolatos munkáját. A Tanács kétszer mond véleményt a költségvetés kidolgozásának és elfogadásának folyamatában. Először a költségvetési törvényjavaslat tervezetét véleményezi, tehát azt a változatát, amely már túljutott a tárcák közötti egyeztetésen, de amelyet a kormány még nem nyújtott be az Országgyűlés részére. A Tanácsnak tehát lehetősége van arra, hogy a tervezett költségvetéssel kapcsolatos kockázatokra felhívja a kormány figyelmét, annak még a végleges döntése előtt. Másodszor a Tanács a költségvetési törvényjavaslatot annak megszavazása előtt véleményezi, tehát akkor, amikor abba már beépítették az országgyűlési képviselők elfogadott módosítási javaslatait.

E véleményezés igen lényeges előrelépés a megelőző szabályozáshoz képest, amely szerint az országgyűlési képviselők javaslataival módosított törvényjavaslatot a kormánytól független szervezet nem véleményezte, így előfordulhatott (és előfordult), hogy az elfogadott törvény lényegesen nagyobb kockázatot tartalmazott, mint a kormány által benyújtott. Például azért, mivel a képviselők a kiadások növelésére fogalmaztak meg jó szándékú javaslatokat, ennek fedezetét azonban a tartalékok csökkentésével vagy a bevételi előirányzatok túlfeszítésével teremtették meg. E veszély kizárása érdekében a Tanács nemcsak véleményezési, hanem vétőjogot is kapott: az Országgyűlés csak akkor szavazhatja meg a törvényjavaslatot, ha az teljesíti az ún. adósságszabályt, azaz a várható hiány következtében a kormányzati szektor adóssága kevésbé nő, mint a bruttó nemzeti termék (GDP) folyó áron, következésképpen az államadósság-mutató javul. Ha ez a feltétel nem teljesül, akkor a kormánynak addig kell módosító javaslatokat kezdeményezni és az Országgyűléssel elfogadtatni, ameddig a várható hiány az adósságmutató teljesüléséhez szükséges mértékűre csökken.

További előrelépés, hogy a Tanácsnak az említett jogkörei nemcsak az eredeti költségvetés elfogadásakor, hanem a költségvetési törvény évközi módosítására vonatkozó törvényjavaslat elfogadásakor is megvannak. A költségvetési törvényjavaslatok különböző változatainak véleményezése mellett a Tanács félévente véleményt nyilvánít a központi költségvetésről szóló törvény végrehajtásának helyzetéről és az államadósság várható alakulásáról. Emellett véleményt nyilváníthat a központi költségvetésről szóló törvényjavaslatban foglalt megalapozásához szükséges törvénymódosításokat tartalmazó törvényjavaslatokról, ideértve a közterheket megállapító törvényjavaslatokat is; illetve a központi költségvetés tervezésével, végrehajtásával, a közpénzek egyéb módon történő felhasználásával kapcsolatos bármely kérdésről. A Tanácsnak ez a széles körű véleményezési feladata egyúttal kiterjeszti az ÁSZ elemzési témaköreit is, hiszen az ÁSZ – a hivatkozott törvényi rendelkezés értelmében – elemzésekkel és tanulmányokkal segíti a Tanácsot feladatai ellátásában.

Fontos megjegyezni, hogy az ÁSZ elemzése elsősorban saját ellenőrzési megállapításain alapulnak, bár természetesen statisztikai adatokat és szakirodalmi megállapításokat is feldolgoznak. Kiemelendő, hogy a Tanács részére készülő, a költségvetési véleményezést segítő elemzések szinte teljes mértékben az ÁSZ ellenőrzése során összegyűjtött és feldolgozott ellenőrzési bizonyítékokon alapulnak, tehát megbízhatóbbak bármely statisztikai adatszolgáltatásnál vagy tudományos becslésnél. Az ÁSZ költségvetési törvényjavaslatra vonatkozó saját véleményét korábban is ellenőrzéssel alapozta meg. A költségvetési tanácsi funkciója teljesítése érdekében a költségvetés véleményezését megalapozó ellenőrzését két irányban is meghosszabbította, azaz hamarabb kezdi, és később fejezi be. A korábbi kezdés révén ellenőrzési bizonyítékokat gyűjt a költségvetési törvényjavaslat tervezetének elemzéséhez. A későbbi befejezés révén pedig elsősorban azt ellenőrzi, hogy az államháztartásért felelős minisztérium kellő számításokkal, hatástanulmányokkal alátámasztotta-e azokat a döntéseket, amikor a kormány nevében módosító indítványokat támogatott. Az ellenőrzés révén az ÁSZ arról is meggyőződhet, hogy a módosító indítványok végrehajtásának (pl. egy, a gazdaság kihéberítését szolgáló informatikai fejlesztésnek) megvannak-e a feltételei. A Tanács csak a tények feltárása alapján tud megalapozottan állást foglalni abban, hogy a hiány nem haladja-e majd meg az államadósság-szabály teljesítéséhez szükséges mértéket. A vétő szempontjából az előirányzatok realitása az alapvető kérdés, hiszen az nyilvánvaló, hogy a megszavazásra váró törvényjavaslat számai formálisan minden esetben eleget tesznek az államadósság-szabályból fakadó követelményeknek.

Az ÁSZ-nak ez az új szerepe azért is fontos a jól irányított állam szempontjából, mert az ÁSZ folyamatosan végez olyan ellenőrzéseket, amelyek kapcsolódnak a központi költségvetés egyes előirányzataihoz. Például a Nemzeti Adó- és Vámhivatal ellenőrzése az adóbevételi irányzatok, az Államadósság-kezelő Központ ellenőrzése az adósságkezelési előirányzatai kapcsán juttatják az ÁSZ-t a költségvetés véleményezése szempontjából is lényeges információkhoz. Ezek az információk pedig rendre beépülnek azokba az elemzésekbe, amelyeket az ÁSZ a Tanács munkájának segítése céljából készít, és amelyeket megküld az illetékes állami szervek vezetőinek is.

KÖVETKEZTETÉSEK

A 2008–2009-es pénzügyi, gazdasági válság megrendítette a jóléti állam alapelvárásaiban neoliberais gazdaságpolitikát folytató országok fenntartható működését. Az addig inkább passzív felügyelő, „éjjeliőr állam” felfogása helyett az állam aktív, válságkezelő, fenntartható fejlődést biztosító szerepvállalása került a kormányzati cselekvés előterébe. A paradigmaváltást állami akciótervek sora jellemezte. A monetáris politika területén tapasztalható, egyre erősödő jegybanki intervenciót a fiskális politika eszköztárába tartozó intézkedések követték, például a pénzügyi közvetítőrendszer és a nagyszámú munkavállalót foglalkoztató vállalatok, illetve az eladósodott lakosság pénzügyi helyzetének konszolidációját támogató, széles körű reorganizációs programok.

Az állam aktívabb szerepvállalása a legfőbb ellenőrző szervezetek tevékenységére is jelentős hatást gyakorolt. Az „őrző” típusú szervezetekkel szemben egyre gyakrabban

fogalmazódott meg az a közéleti elvárás, hogy egyfajta „terelő”, iránymutató szerepet is betöltsenek. Ezzel párhuzamosan az ellenőrzési tevékenység fokozása, az ellenőrzések által lefedett időszak és terület kiszélesítése iránt is megnőtt az igény. Az alaptípusnak tekinthető utólagos ellenőrzés mellett megjelentek tehát az előzetesen végzett, *ex ante* típusú tevékenységek, amelyek a számvevőszék elemzési, valamint tanácsadási funkcióiban, kockázatelemzésekben, megalapozó tanulmányokban öltöttek testet.

Az aktív állam a legfőbb ellenőrző szervet is cselekvésre ösztönzi, arra, hogy a jó kormányzás támogatása érdekében vállaljon a korábnál nagyobb szerepet, tevékenységén, funkciói kiszélesítésén keresztül járuljon hozzá a jóléti állam fenntarthatóságának megteremtéséhez, ezáltal az állampolgárok életének, biztonságának javulásához. A számvevőszék váljon modellintézménnyé, és így példaszzerű működésével ösztönözze a közszféra más intézményeinek átalakulását is. Összefoglalóan: az aktív állam aktív számvevőszéket igényel.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- ÁSZ (2012a): *Összegés a helyi önkormányzatok pénzügyi helyzetének és gazdálkodási rendszerének 2011. évi ellenőrzéseiről*. 1282. sz., Állami Számvevőszék.
- ÁSZ (2012b): *Jelentés az államháztartás központi alrendszerének adóssága és éven túli kötelezettségvállalásának ellenőrzéséről*. 1294. sz., Állami Számvevőszék.
- ÁSZ (2014): *Módszertani útmutató a Magyarország központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat véleményezését megalapozó ellenőrzéshez*. (Valamint a 2015. és 2016. évi ellenőrzésre vonatkozó kiegészítések.) Állami Számvevőszék, <https://asz.hu/hu/egyeb-utmutatok>.
- Domokos László – Pulay Gyula – Pető Krisztina – Pongrácz Éva (2015): Az Állami Számvevőszék szerepe az államháztartás stabilitásának megteremtésében. *Pénzügyi Szemle*, 60. évf., 4. sz., 427–443.
- Domokos László – Németh Erzsébet – Jakovác Katalin (2016): Supporting the Performance And Efficiency of Governance. Expediency Control and Performance Measurement in SAT's Audit. *Public Governance Administration and Finance Law Review in the European Union and Central Eastern Europe*, Vol. 1, No. 1, 47–64.
- Domokos, László – Holman, Magdolna (2017): The Methodological Renewal of the State Audit Office of Hungary in Light of the Protection of Public Funds. *Polgári Szemle / Civic Review*, Vol. 13, Special Issue, 83–98, <https://doi.org/10.24307/psz.2017.0306>.
- Lentner, Csaba (2015): Uncertainty Factors in National Economy Planning. International Effects and Hungary's Outlook Up to 2050. *Central European Political Science Review*, Vol. 16, No. 62, 9–26.
- Lentner, Csaba (2017): Scientific Taxonomy of Hungarian Public Finances After 2010. *Polgári Szemle / Civic Review*, Vol. 13, Special Issue, 21-38, <https://doi.org/10.24307/psz.2017.0303>.
- Pulay Gyula – Máté János – Németh Ildikó – Zelei Andrásné (2013): Milyen kockázatokat hordoz a monetáris politika az államadósság-szabály teljesülésére nézve? *Pénzügyi Szemle*, 58. évf., 1. sz., 11–34.
- Pulay Gyula – Bagoly Brigitta – Gácsér József (2015): *Tanulmány a versenyképes tudás megszerzését és hasznosítását szolgáló állami intézkedések számvevőszéki ellenőrzése szempontjainak és fókuszterületeinek meghatározásához*. Állami Számvevőszék, <https://asz.hu/tanulmanyok-2015-ev>.
- Pulay Gyula – Köllődné Gátai Mária – Vargha Bálint (2016): *Tanulmány az állam piacszervező tevékenysége számvevőszéki ellenőrzése szempontjainak és fókuszterületeinek meghatározásához*. Állami Számvevőszék, <https://asz.hu/hu/tanulmanyok-2016-ev>.
- Pulay Gyula – Szilágyi Gábor Antal – Balázs Melinda – Jakab Laura (2017): *A magyar kutatás-fejlesztés és innovációs tevékenység eredményessége*. Állami Számvevőszék, <https://asz.hu/hu/tanulmanyok-2017-ev>.