

A VÉDELMI ÁGAZAT ÉS A BELSŐ ELLENŐRZÉS

I. RÉSZ.

Bugner Sándor¹

„...a demokrácia központi kérdése az állandó, kölcsönös kontroll, amire azért van szükség, hogy ne jöhessen létre, a társadalomra nézve nagyon veszélyes hatalomkoncentráció...”

(Bibó I: Az európai társadalomfejlődés értelme III. kötet 89. p.)

Az uniós csatlakozást megelőző időnek, illetve magát a csatlakozás körülményeit divatos szóhasználattal az „uniós kihívásoknak” szokás nevezni, ami lényegében a Brüsszelből érkező manifesztált, illetve látens elvárások halmaza volt.

A közpénzek felhasználásának hatékonysága központi kérdés, amely jól tagoltan három feladványt tartalmazott:

1.) Az államháztartás javára teljesítendő különböző fizetési kötelezettségek beszedésének hatékonysága.

2.) A közpénzek felhasználásának hatékonysága, különös tekintettel:

- a költségvetési pénzgazdálkodás gyakorlatára, az e körben jelentkező szabályozási-gyakorlati anomáliák felkutatására;
- közbeszerzésekre;
- a költségvetési támogatásokra, ezek EU konformitására.

3.) Az ellenőrzési rendszer (külső és belső ellenőrzés egyaránt) hatékonysága mind a közbevételek, mind a közkiadások vonatkozásában

¹ Bugner Sándor ezredes, HM Közgazdasági és Pénzügyi Ügynökség, vezérigazgató általános helyettes.

– számvevőszéki ellenőrzés, ennek uniós kapcsolódásai, kormányzati költségvetési ellenőrzés, felügyeleti költségvetési ellenőrzés, – „**üveg-zseb-program**”, stb.

Látható, hogy a részterületek óriási feladatrendszert tartalmaznak, mégis érdeklődésre tarthat számot az ellenőrzési rendszereken belül a védelmi ágazat belső ellenőrzési rendszerének alakulása, helyzete.

Természetesen az anyagi-gazdasági folyamatok elsődleges színtere a katonai logisztika. Mint később látjuk az ellenőrzés kialakulása is az anyagi folyamatokhoz köthető, ott keletkezett és alakult ki.

Milyen okok, motiváció vezethet oda, hogy időnként újra és újra foglalkozunk a témával, esetleg milyen fejlesztési szándékok keletkezhetnek?

Az anyagi folyamatok mintegy megkoronázása a **gazdasági-pénzügyi tevékenység**, amely lényegében rendszerbe foglalja azt, de talán elmondható ez a pénzügyi- gazdasági ellenőrzésről is.

1. Előzmények, az aktualitás kérdése

Jelen korunk katonai gazdasági szektorának szerves részét képező gazdasági-pénzügyi ellenőrzési rendszer együtt fejlődik és változik az államháztartás működésével, összességében napi kihívásoknak kitett, rendszerszemléletű megközelítéssel és módszeresen értékelő tevékenység, amely állandó javításra, módosításra szorul.

A módszeres értékelő, kockázatkezelő, kontroll-monitoring és a szervezati irányítási rendszerek ezeken keresztül javításának tevékenysége, magával a rendszerek létrejöttével, fejlődésével, átalakulásával, majd megszűnésével együtt élő folyamat.

Miért van szükség ellenőrzésre?

Az állam az adófizetők pénzét használja fel, ezért tevékenységében szigorú garanciák szükségesek, hogy a túlnyomórészt közhatalmi alapon megszerzett pénzekkel hatékonyan gazdálkodjon és csak a legszükségesebb mértékben kelljen az adófizetőktől jövedelmüket elvonni. A piacgazdaság kiépülésével párhuzamosan a gazdaságban egyre inkább a verseny, a tőkehatékonyság maximalizálása kerül előtérbe. Az államnak azonban eltérő feltételek között kell gazdálkodnia, a verseny szerepe minimális, a legfontosabb cél, hogy az állam –törvényekben meghatáro-

zott– a feladatok színvonalas ellátásához a lehető legkevesebb forrást használja fel.

Az eltérő célok, továbbá az adófizetők pénzének védelme, a vállalkozásokra vonatkozó eltérő szabályok, elsősorban szigorú, ellenőrizhető, a legfontosabb pénzügyi döntéseket a népképviselői szervek kezébe összpontosító rendszer érvényesítését teszik szükségessé.

A demokratikus társadalmakra jellemző módon, meg kell teremteni az állam közpénzekkel történő hatékony gazdálkodásának garanciáit. Ennek egy átlátható, a nyilvánosság követelményeinek megfelelő, a demokratikusan választott képviselők döntései által irányított és ellenőrzött államháztartási rendszer felel meg.

A közpénzekkel történő hatékony és szabályszerű gazdálkodás biztosítása szükségessé teszi az államháztartási ellenőrzés működtetését.

Az államháztartási ellenőrzésnek elő kell segítenie az államháztartásra vonatkozó jogszabályok betartását, az államot megillető bevételek beszedését, az államháztartási pénzeszközök gazdaságos, takarékos, szabályszerű felhasználását, a központi költségvetés és a zárszámadás megalapozottságát, az államadósság célszerű kezelését, a vagytonkezelés hatékonyságát és szabályszerűségét, a számviteli és bizonylati rend betartását.

Az igazi kihívás elsődlegesen abban mutatkozik meg, hogy a folyamatok szabályozása során, megfelelő előrelátással és az államháztartás adta szabályozó keretek között megvalósul-e és ha igen, az megfelelő-e a Nemzetgazdaság részét képező eszközök és források kezelésének, illetve azzal kapcsolatba hozható tevékenységek elvárható színvonalú ellenőrzésének végrehajtása. Másodlagos, de jelentős tartalékokkal rendelkező kihívás, hogy az egységes módszertani standardok mellett, az egyes ágazatok – ha azonos eszköz és forrás felhasználást is végeznek – más-más strukturális környezetben végzik napi ellenőrzési feladataikat, így az egységes kihívásokra, közel sem azonos válaszok születnek, de maga a szervezeti-, szerkezeti adottságok is tartalmazhatnak az ellenőrzés végrehajtására hatékony megoldásokat.

Az államháztartás hatékony működése érdekében, a mindenkori kormányzat törvényben² és a törvény által biztosított keretek között szabályozza az ellenőrzés rendszerét.

Ezzel összefüggésben, a kutatási téma időszerűségét az is adja, hogy az államháztartás eme hatékony működését megalapozó, az alrendszerket jelentősen érintő és átfogó átalakítási műveletek keretében, kiemelt figyelmet kell fordítani, az egyes ellenőrzési rendszerek működtetésére, az esetleges tartalékok feltárására és felhasználására.

A konvergencia követelmények és az egyensúlyi helyzet megalapozása érdekében végrehajtott és végrehajtásra tervezett taktikai és stratégiai célok között az államháztartás részét képező eszközök és források fokozott védelmét is elősegítő, a védelmi gazdálkodás keretei között, az ágazatra jellemző és az ágazatban megvalósítható célok feltárása, a meglévők bővítése szükséges.

A célok megfogalmazásában kiemelkedő helyet foglal el az a jobbtáji szándék és törekvés, amely elvezethet az ésszerű és takarékos módszerek alkalmazásához, a védelmi ágazatban ismert fegyelmezett, szabályozott struktúra biztosította pozitív lehetőségek kiaknázásához, az ellenőrzési rendszerek még hatékonyabb működtetéséhez.

Vizsgálható azon extern hatások köre, amelyet a Magyar Honvédség, gazdálkodása során biztosít az ellenőrzési feladatok végrehajtásához, azon módszerek és lehetőségek körét, amelyeket az alrendszerek azonos szabályozási környezetében és standardok mellett is eltérően alkalmazhatnak.

A Magyar Honvédség ágazati rendszerében léteznek, vannak olyan eddig ki nem aknázott erőforrások, amelyek az ellenőrzési rendszer szolgálatába állíthatóak.

Milyen célokat tűzhetünk ki az előbbi hipotézisre alapozva?

A védelmi ágazat, jelen korunk gazdasági környezeti kihívásának megfelelő ellenőrzési rendszere ***tartalmának és fogalmának értelmezése***, meghatározása.

² Jelenleg az 1992. évi XXXVIII. Törvény 121. § szerinti tevékenység.

Meghatározni azokat a speciális és eltérő pontokat az ellenőrzés rendszerében, amely a védelmi ágazat sajátosságaira jellemző, és fejlesztésre szorulnak.

Igazolni azt, hogy a védelmi ágazat gazdasági-pénzügyi ellenőrzési rendszere szintentartása és fejlesztése, a fejlesztés jövőbeli irányai, mérhető gazdasági eredménnyel is járhatnak.

Bizonyítani, hogy az államháztartás hatékony működését elősegítő, korszerű ellenőrzési rendszerek, és a védelmi ágazat szükséges, de nem elégséges szinten működtetett rendszerei időszerű továbbfejlesztése lehetséges és szükséges.

Feltárni, hogy az állami szabályozási keretek és korlátok által biztosított ellenőrzési rendszernek, a védelmi ágazatban való megvalósítása további lehetőségeket és kiterjesztést nyújt.

További munkahipotézis, hogy létezik a védelmi ágazat gazdasági-pénzügyi ellenőrzésben olyan belső szervezeti és módszertani erőforrástartalék, amely feltárásával az ellenőrzés hatékonysága bővíthető.

Feltételezem, hogy a hatékonyságot növelő eljárások meghonosítása a védelmi szférában, illetve annak bevezetése nem jár összetett érdeksérelemmel, és az más, plusz erőforrások bevonását nem feltételezi.

A hatékonyság kérdésében a már jól ismert mennyiségi mérőszámokon túl, léteznek, csak a védelmi szférára jellemző hatékonysági mutatók, amelyek kifejezik a hadtudományi kategóriába tartozó eredményesség és a közgazdasági tartalmat viselő ráfordítási rendszerben az ellenőrzési tevékenység hasznosságát.

Milyen munkamódszerek vezethetnek el az eredményekig?

A kutatási téma címbeli kisugárzása a hadtudományi alapkutatási kategóriába tartozik, tekintettel arra, hogy a hadügy fejlődésének távlati kérdéseibe beletartozik a katonai gazdálkodással összefüggő gazdasági-pénzügyi ellenőrzési rendszere fejlődése is.

A haderőépítés időszakában nem elhanyagolható, a béke időszakban az államháztartás részéről reális követelményként megjelenő gazdasági – pénzügyi – ellenőrzési rendszer olyan szintű és tartalmú működtetése, amely elősegíti az elvárásoknak való hatékony megfelelést.

Az alkalmazott kutatás jegyei is fellelhetőek a kutatás során, hiszen az alapkutatás során megismert eredmények hasznosítási exlehetőségeinek feltárása is, az ellenőrzési rendszerek honvédségi és csak a honvédségen belüli hasznosíthatósága igénye ezt lehetővé teszi.

A *hadtudományi kutatás* módszertanát tekintve sem beszélhetünk egynemű tevékenységről a témát illetően. Az általánosság foka szerint az *általános módszer* csoportba tartozó, összehasonlító módszerrel kerül megvilágításra néhány összefüggés így különösen az ellenőrzési rendszer működtetésének honvédségi sajátos aspektusai, és a civil szféra egyes vonatkozó gyakorlati kérdései.

Az általánosság foka szerint a különös (részleges) módszerek is alkalmazásra kerülnek, hiszen a megfigyelés és analízis, de egyes matematikai módszerek alkalmazása is ide tartozó, és alkalmazott módszer, amennyiben az ellenőrzési rendszerek működése és működtetése, elemzése megfigyelésre kerül, valamint következtetések levonása a matematikában ismert eljárások, számítások segítségük kihívásával valósul meg.

2. Az ellenőrzés kialakulása, fejlődése

Az ellenőrzés az anyagi termelés szükségleteiből keletkezett, azzal együtt fejlődött és jelentősége úgy nőtt, amilyen mértékben társadalmivá vált.

Az ellenőrzés hatóköre a történelem folyamán egyre bővült. Bekerült a kisebb közösségek, társadalmi csoportosulások körébe, majd a közigazgatásba és kialakult a termelésben is. Elsősorban a hadsereg fenntartási költségeinek vizsgálata, majd később a költségvetés felhasználásának és az adófizetési kötelezettség teljesítésének ellenőrzése fejlődött ki.

2.1. Az ellenőrzés fejlődése a rendi társadalomban

Magyarországon a rendi társadalomban találunk először példát arra, hogy külön személyt, a nádort bízták meg központi ellenőrzéssel. A nádor kezdetben a vármegyés ispánokkal egyenrangú volt. Éppen a központi pénzügyi igazgatási, ellenőrzési funkciójából indult ki jogállásának az a fejlődése, amely idővel a vármegyék legfőbb hatóságává és az ország első közjogi méltóságává tette.

A központi ellenőrzési funkciót később a *tárnokok mestere* vette át, akiből a központi pénzügyigazgatás feje és a nádort rangban, tekintélyben követő országos főméltóság lett.

A **Habsburg korszakban** túlnyomóan osztrák hatásra alakult *állam-számviteli és erre épülő államháztartási ellenőrzési* rendszerünk. A monarchia számviteli és ellenőrzési rendszerének kialakításában több időszakot különböztetünk meg. Az első a XVII. század második felétől 1761-ig tartott. Ebből az időből már Európa szerte ismeretes volt az olasz kettős könyvviteli rendszer, amelyet kereskedelmi célra széles körben használtak. A kettős könyvvitel alkalmazását 1717-ben, Ausztriában is elrendelték, de 11 évi sikertelen kísérletezés után abbahagyták.

Mária Terézia 1761. december 23-ai döntésével (amely időpontot a második szakasz kezdetének tekintjük) létrehozta az **Udvari Számvevő Kamarát** (Hofrechnenkammer), amelynek az államháztartás ellenőrzése és a számviteli rendszer tökélesítése volt a feladata. Ezzel megkezdődött a számviteli és az ellenőrzés fejlődésének második időszaka. Az **Udvari Számvevő Kamara** elsősorban az állami leltár felvételét rendelte el és hajtotta végre, majd az összes állami bevételeket és szükségleteket magában foglaló költségvetés és arra vonatkozó záró számadás összeállítására törekedett.

Az ellenőrzés terén 1854-ben történt újabb változás.

A felelős magyar kormány kinevezése után a számviteli és ellenőrzési teendők egyöntetűvé tétele és a fejlődés gyorsítása végett *a magyar és erdélyi állami számvevőségeket* feloszlatták, és minden minisztériumban külön számvevőségeket állítottak fel. *A Pénzügyminisztérium keretében 1868. január 1-jével állami főkönyvelőségi osztályt szerveztek, amely a számadások felülvizsgálatát és az állami ellenőrzést a magyar királyi pénzügyminiszter nevében gyakorolta.* Hatáskörébe tartozott az akkor felállított miniszteri számvevőségek és a többi számvevőség munkájának az ellenőrzése, a havi utalványozási jegyzékek felülvizsgálata. A **Főkönyvelőségi osztály** a **Pénzügyminisztérium** részét alkotta és ennek következtében a pénzügyminiszter, mint a kormány egyik tagja, gyakorolta az ellenőrzést a többi miniszter pénzgazdálkodása felett.

Az ellenőrzés ilyen szervezeti megoldását az országgyűlés szempontjából nem tekintették megnyugtatónak, ezért az 1870. évi XVIII. törvénycikkkel létrehozták a Magyar Királyi Állami Számvevőszéket. Az intézmény nevét az 1914. évi IV. tc. Magyar Királyi Legfőbb Állami Számvevőszékre (LÁSZ) módosította.

Az *igazgatási*, a *szociális*, a *kulturális* intézmények és természetesen a *fegyveres alakulatok gazdálkodása* történt ebben az időben mindössze állami költségvetési keretekben. Az állami ellenőrzés is csupán ezekkel a szervezetekkel foglalkozott.

A költségvetési intézmények szűk körű tevékenységét a számvevőségek ellenőrizték. Működésüket egy 1868-ból származó utasítás alapján kezdték el, és lényegében változatlan hatáskörben dolgoztak egészen 1950-ig.

Vizsgálták az állami vagyon kezelését, az állami pénztárak működését, a vagyonkezelő hivatalok (pl. anyagraktárak) tevékenységét, utalványozási ellenőrzést gyakoroltak, felülvizsgálták a zárszámadást.

2.2. Az ellenőrzés az 1945 utáni években

Az ellenőrzés jellege az adott társadalmi rendszer jellegétől függ. Célja, feladatai, módszerei azokat a sajátos viszonyokat tükrözik, amelyeknek érdekében gyakorolják.

A második világháború utáni időszakban kialakított ellenőrzéseknél az előzőekhez képest a különbség a célok és feladatok tekintetében mutatkozott. Az ellenőrzés elsődleges célja az volt, hogy segítséget nyújtson a társadalmi termelés fejlesztésében, politikai értelemben a „*szocializmus*” felépítésében.

A termelési eszközök társadalmi tulajdonba vétele következtében az ellenőrzési feladatok köre nagymértékben kiszélesedett.

a.) *Az ellenőrzési rendszer első időszaka*

Az ellenőrzési rendszer első időszaka a háború végétől 1949 végéig tartott. Ez idő alatt a múltból örökölt ellenőrzési tevékenységek és alkalmazott módszerek folytatódtak tovább. Az ellenőrzés jogalapját az 1933. évi 4600. ME. sz. rendelet képezte, amely kimondta, hogy a „*köztámogatásban részesülő részvénytársaságok és szövetkezetek állami felügyelet alatt állnak*”. Az állami felügyeletet a Pénzügyminisztérium az erre a célra szervezett „*Felügyelő Hatóság*” útján gyakorolta.

Az első ellenőrzési jogszabály az **1620/1948. sz. kormányrendelet** volt, amely a különböző hatóságok által ugyanabban a tárgyban elrendelt felülvizsgálatok időrendi összeegyeztetése céljából létrehozta a **Közérdekű Vizsgálatok Nyilvántartóját**.

Röviddel később, áprilisban megjelent a **4870/1948. sz. kormányrendelet**, amely a Közérdekű Vizsgálatok Nyilvántartója elnevezést **Állami Ellenőrzési Központra (ÁEK)** változtatta és ennek a szervezetnek a hatáskörébe utalta mindazokat a vizsgálatokat, amelyek az egyidejűleg megszüntetett **Felügyelő Hatóság** jogkörébe tartoztak.

Az **ÁEK** működése nem fejlődött megfelelő színvonalra, mert feladatköre és munkamódszere nem volt összhangban a korszak ellenőrzéssel szemben támasztott követelményeivel. Ezért mielőbb meg kellett szüntetni az ellenőrzés rendszerében fennálló azon hiányosságokat, amelyek az új típusú ellenőrzés kifejlődését hátráltatták. Ezt célozta a **Népköztársaság Elnöki Tanácsának 1949. évi 17. sz. törvényerejű rendelete** a központi állami ellenőrzésről, és az **Állami Ellenőrző Központ (ÁEK)** megszervezéséről, amely megnyitotta az ellenőrzés történetének második szakaszát.

A törvényerejű rendelet szerint a közületi vállalatok ellenőrzése a vállalatok mérlegén és egyéb számadásain, valamint a pénzgazdálkodásan felül kiterjedt a vállalatok egész gazdálkodására.

Gyökeres szemléletváltozás és az ellenőrzés jelentős változása következett. A vizsgálatok középpontjába a termelés került. A revizorok feladata volt:

- Meggyőződni arról, hogy a vállalatok megfelelően, jól teljesíték-e a tervekben előírt feladatokat;
- Megállapítani az esetleges elmaradás okait, és
- Feltárni, hogy milyen hiányosságok akadályozzák a jobb munkát.

A célkitűzés megvalósítása nem ment zökkenőmentesen. Fokozatos változásra volt szükség, amíg kialakult az a módszer, amely a gyakorlatban eredményesnek bizonyult.

b.) Az ellenőrzés átszervezése

Az **ÁEK** 1952-től mentesült a vállalatok évenkénti rendszeres ellenőrzése alól, és azt a feladatot kapta, hogy a népgazdaság fejlődése szempontjából legidősebb kérdéseket, a döntő jelentőségű határozatok végrehajtását vizsgálja.

A vállalatok évenkénti rendszeres ellenőrzését a felügyeleti szervek vették át.

2.2.1. A felső szintű ellenőrzés változásai

A felsőszintű ellenőrzés alakulásának három szakaszát különböztetjük meg.

a.) *Első szakasz: 1952-1955.*

Felsőszintű ellenőrzésről 1952-től beszélhetünk.

Jogalapját az **1952. évi II. törvény** képezte a központi állami ellenőrzésekről. Eszerint a központi ellenőrzés feladatát az **Állami Ellenőrző Központ** látja el új feladatkörrel. Az **ÁEK** feladata, hogy az állami és népi fegyelem megszilárdítása, a dolgozók társadalmi tulajdonának védelme, a népgazdasági tervek végrehajtását szolgáló takarékos gazdálkodás előmozdítása, az ügyek érdemi gyors elintézését akadályozó bürokratikus módszerek kiküszöbölése, és az egyéni felelősség érvényesítése céljából *ellenőrizze*:

- az államigazgatási szervek, valamint az állami vállalatok, intézmények és egyéb szervek termelési, gazdasági és pénzügyi tevékenységét;
- a szövetkezeteket és a társadalmi egyesületeket abból a szempontból, hogy a fennálló jogszabályoknak megfelelően gazdálkodtak-e;
- az állami határozatok végrehajtását.

Feladata volt továbbá, hogy tájékoztassa a Minisztertanácsot az ellenőrzés során szerzett tapasztalatokról és adjon véleményt a Minisztertanácsnak az állami költségvetés végrehajtásáról szóló éves jelentésről.

Az ÁEK ellenőrzése nem terjedt ki a tömegszervezetek működésére, a külügyi szervek diplomáciai tevékenységére, a néphadsereg, a rendőrség, valamint a bíróságok és az ügyészség saját fenntartásukkal kapcsolatos gazdasági és pénzügyi működésén kívül eső tevékenységére.

Az **ÁEK** feladata volt, hogy a vizsgálatok középpontjába a termelés kerüljön és foglalja magában a pénzügyi és gazdasági működés ellenőrzését is.

b.) Második szakasz: 1955-1956.

A felsőszintű ellenőrzés második szakaszának jogalapját az **1955. évi 27. tvr.** az **Állami Ellenőrzés Minisztériumának (ÁEM)** felállításáról és az **1955. évi 28. tvr.** az **ÁEM** hatásköréről teremtette meg.

A tvr. szerint az **ÁEM** ellenőrző tevékenységével segítenie kellett a lakosság anyagi jólétének és kulturális igényeinek állandó emelését.

Az **Állami Ellenőrzés Minisztériuma** 1956. december 31-én megszűnt. A felső szintű ellenőrzés harmadik szakasza 1957-ben, a **népi ellenőrzés** létrehozásával kezdődött.

c.) Harmadik szakasz: 1957-1989.

Az ellenőrzés rendszere ezen időben magában foglalta:

- az állami ellenőrzést;
- a társadalmi ellenőrzést és
- a belső ellenőrzést.

A cikk folytatása a folyóirat 2007/4. számában jelenik meg.