

A revíziótól a good governance-ig

A legfőbb ellenőrző szervezetek újfajta szerepjátszásáról „A jó kormányzás építőkövei, fókuszban a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv, az állami számvevőszék” tanulmányorozat nyomán

A kormányzás nem csupán a végrehajtó hatalom ágenciáját jelenti. Széles értelemben annak része az állampolgárok életminőségére ható állami intézményrendszer egésze, köztük a független államhatalmi szervek, a legfőbb ellenőrző intézmények / a számvevőszékek is, jóllehet ezeket a funkcionális munkamegosztás és az alkotmányos elkülönülés egymástól független intézményekként mutatja meg. Amennyiben a legfőbb ellenőrző intézmények is részesei az ebben az értelemben felfogott kormányzásnak, akkor részei annak az ideológiai mezőnek is, amelyben az egyes kormányzáshoz tartozó szereplők a közpolitikára igyekeznek hatással lenni és létezésüket is igazolják. A számvevőszékek különösen olyan intézményeknek tűnnek, amelyek szerepfelfogásának alakulása – intézményi együttműködéseik útján (INTOSAI, EUROSAI, ARABOSAI) globálisan is beágyazott.

Jelen cikkben, az Állami Számvevőszék által közrebocsátott tanulmányorozat kontextusba helyezése érdekében azt kívánom áttekinteni, hogy a jó kormányzás fogalma és az ehhez kapcsolódó elméletek milyen lehetőségeket, illetve feszültségeket hordanak magukban egy olyan közpénzügyi ellenőrző szervezet számára, amely ezen fogalmi mező segítségével kívánja magát megfogalmazni. Ennek nyomán azt is be szeretném mutatni, hogy milyen röppályán érkeznek meg a jelenbe a számvevőszékek, hol van a helye a közpénzügyi ellenőrző szervezeteknek a kormányzásra vonatkozó kurrens ideológiák közegeiben és milyen kihívásokkal találkoznak szerepük megfogalmazása során.

Ahhoz tehát, hogy megérthessük a számvevőszék által közrebocsátott tanulmányorozatban rögzített helyzetképet, át kell tekintenünk, hogy honnan és milyen úton érkeztek meg a jelenbe az állam közpénzügyi ellenőrző szervei és ma milyen ideológiai és tudományos diskurzus adottságaival találkozhatnak szerepük megfogalmazása során, különös tekintettel a jó kormányzás koncepciójára. Végezetül a tanulmánykötet egy-egy csomópontjának bemutatásával érzékeltetem a jó kormányzás számvevőszéki támogatását.

(Honnan érkeznek a számvevőszékek?) A legfőbb ellenőrző intézmények olyan közpénzügyi ellenőrző szervezetek, amelyek a 19. századi nemzetállamok működési komplexitására szabott intézményekként, elsősorban a népképviselői szervek pénzügyi felügyeleti igényének támogatására jöttek létre. Ezen intézmények saját magukról alkotott eredettörténetüket a 13. századig, az uralkodó melletti pénzügyi kamaráig is visszavezetik, ám mai formájukban a modern állam kialakulásához köthetőek. Ennek fontos mozzanata az uralkodó személyéhez kötődő jogosítványok államosítása, illetőleg a társadalom te-reiben a „köz” és a „magán” szétválasztása. A mai értelemben vett közpénzügyi audit kifejlődésére emellett nagy hatással vannak a modern állam olyan dimenziói, mint az adórendszer központosítása (Nikitin 2001), a költségvetési fenntartású fegyveres erő és hadiipar (Funnel 1997), vagy a centralizált revizori rendszer működését lehetővé tévő infrastruktúra (vasút) megjelenése. Magyarországon a számvevőszéki funkció kialakulása is ebben az időszakban, specifikusan a duális monarchia alkotmányos rendjében je-

lenik meg 1868/1870-ben (Révész 2012). A hasonló eredettörténet mellett a ma működő számvevőszékek eltérő típusokat jelenítenek meg. A hagyományos osztályozás szerint a számvevőszékeknek létezik „bírói”, „kollegiális”, kormánytól elkülönült és a kormány szervezetébe ágyazott, más megközelítésben a (1) napóleoni/bírói, (2) westminsteri/parlamentáris és a (3) *board/kelet-ázsiai* modelljei (World Bank, 2001; NAO, 1996).

Ezen sokféle jogállású számvevőszékek által végzett audit a közpénzekkel való rendelkezés és az ellenszolgáltatásul nyújtott teljesítéshez kapcsolódó dokumentumok hitelességének és az azt szavatoló személyek megbízhatóságának megállapítását jelentette a szuverén (parlament) felé. Ennek maradványaként a kelet-európai államszocialista rezsimekben a független intézményként megszűnt, de „népi ellenőrző” testületekként tovább élő hivatalok a párt ellenőrző szervei mellett látták el a személyes felelősségre vonással járó revizori tevékenységet. Működésük a sztálini és poszt-sztálini „tisztoztatás” politikai gyakorlatához kapcsolódott, amelynek funkciója volt az is, hogy az államszocializmus piacosító és tervkoordinált szakaszainak határán demonstrálja az egyes magatartások politikai helyiértékét, jelezze a „politikai irány” megváltozását (lásd Szabó 2013 és Ispán 2014).

A centralizált államhatalom által végeztetett revízióval szemben fontos követelményként fogalmazódott meg a befolyásmentesség, és a számvevő „megvesztegethetlenségének” igénye is korán megjelenik. Nyugaton a 20. század második felétől a hagyományos számvevőszéki működés megfogalmazásában fontos szerepet játszik a hatalmi ágak elválasztásának ideológiája, amely a számvevőszéki *függetlenségre* is intézményes garanciaként tekint.

(*Merre tartanak a számvevőszékek?*) A XX. század derekára a hagyományos állami funkciók léptékére szabatos intézmények – az elmúlt évtizedekben fokozódó mértékben – a modern állammenedzsment kihívásaival is szembesülnek. Az államműködés egyre összetettebb, mind szabályozói, mind irányítói felelősség szempontjából. Az elmúlt három évtizedben pedig globálisan is többször rajzolták újra a köz és a magán demarkációit (államosítás, privatizáció), míg a két szféra határán a korábbinál összetettebb konstrukciók közvetítenek (PPP, lízing). Eközben a modern nyilvánosság az állampolgári információszerezés és a tájékozódás újabb lehetőségeit és igényeit is létrehozta. Az egyes nemzeti nyilvánosságokban meghatározóak lehetnek NGO-k és más társadalmi szereplők által képviselt témák, lásd „*global-anti-corruption industry*” (Sampson 2010; Bryane 2009). Ebben az új környezetben a korábban az állampolgároktól elszigetelt és technokrata szerepű intézmények egyre több társadalmi kölcsönhatással, *stakeholderrel* kerülnek kapcsolatba, valamint a decentralizált döntéshozatal és a társadalmi részvétel (részvételi költségvetés) kihívásával is szembe kerülnek (Baimyrzaeva–Kose 2014).

Mínderre válaszul az új szerepfelfogást a számvevőszékek számos módon artikulálják, ám ezekben közös, hogy a költségvetés és az állami kiadások ellenőrzésén túlmutató feladatok felvállalása látszik a továbblépés útjának. Az új feladatok megjelenésével párhuzamosan a számvevőszéki függetlenség hangsúlyozása helyett előtérbe került a számvevőszékek támogató, proaktív szerepvállalásának kiemelése. A számvevőszékek a nyugati világban a közösségi források ellenőrzésén túl kompetenciákat igényeltek maguknak az „átláthatóság és a „korruptiómentesség” mezőinek alakításában is. A számvevőszékek alkotmányos jogállásuk sáncain túl, nemzetközi standardokra is sikerrel hivatkoznak tevékenységük igazolása során, amelyeket nemzetközi intézményi együttműködésük az INTOSAI alakít ki.

E nemzetközi szervezet, nem csupán a számvevőszéki funkció egyes államokon belüli érvényesülése elősegítésének, „lobbijának” eszköze, hanem a számvevőszéki szabályozók, eljárások, standardok, ellenőrzési fókuszok egységesüléséhez, és ezen keresztül egyes at-

lanti-angolszász ihletésű *policy* megoldások (lásd pl.: Campbell–Pedersen 2014) elterjedéséhez is hozzájárulhat. Ezt az is mutatja, hogy az INTOSAI az ilyen funkciót ellátó globális intézményekkel is együttműködik. 2007-ben az INTOSAI Kormányzó Tanács ülése deklarálta, hogy az INTOSAI társult tagjai lesznek az IMF, a Világbank, az IFAC¹ és az IIA². 2008-ban az Egyesült Államok számvevőszékének vezetésével hozták létre az INTOSAI Globális Pénzügyi Válság Munkacsoportot (Global Financial Crisis Task Force). Ennek első ülésén a Világbank elnökhelyettese és az IMF képviselője is felszólaltak.

Az INTOSAI által kibocsátott ellenőrzési standardokat és számvevőszékekre vonatkozó dokumentumokat nem kötelező alkalmazni. Ám pontosan e nem kötelezően ható modell-szabályok, a „*soft law*” a nemzetközi jogegyesülés, az államközi / államon túli kormányzás („*transnational governance*”) architektúrájának fontos részei, és eszközei az ezzel párhuzamos befolyásszerzésnek (lásd Varga 2009; Önder 2005; Risse 2002; Glinavos 2008). A számvevőszékek nemzetközi szervezete maga tehát szemlélhető úgy is, mint egy, a nemzetközi jogi és *policy* egységesülést előmozdító szervezet.

Ma már a közpénzügyi audit a compliance szempontú ellenőrzéseken túl komplex állami projektek és összetett közpolitikai intézkedések eredményességét és hatékonyságát is képes ellenőrizni (*value for money audit*, teljesítményellenőrzés), nemcsak *ex post facto*, elvégzett feladatokat dokumentumok alapján ellenőrizve, de egyes folyamatokat valós időben monitorozva (*real time audit*). Eközben a közzsférában végzett ellenőrzés (*public sector auditing*) mint szakma és diszciplína önállósodása is megfigyelhető (Dees 2012), sokhelyütt már önálló akadémiai képzésben szerzi meg a közpénzügyi auditor a képesítését.

Miközben a számvevőszékek egyre sikeresebbek saját agendáik előtérbe állításában, nőtt a számvevőszéki munkával kapcsolatos akadémiai tudás, a számvevőszéki feladatrendszer komplexebbé és társadalmilag is láthatóbbá vált, nem egyértelmű, hogy rendelkeznek-e a számvevőszékek azzal a meghatározó szereppel, amelyet a számvevőszékekről szóló diskurzus adottságnak tekint. A számvevőszékek elmúlt évtizedekben végben feladatkörének szélesedése és bővülése, illetőleg az ennek igazolására felhasznált ideológiák felvetik annak a kérdését is, hogy mennyiben rendelkezik a számvevőszéki munka mérhető, a nemzetgazdaság, a jólét, a gazdasági fejlettség szintjén értékelhető eredményekkel, van-e a számvevőszékek által végzett munkának mérhető hozzáadott értéke. Ez a kérdés részben ugyanazokat a problémákat hordozza, mint az NPM (*New Public Management*) ideológiájában nagy jelentőségű teljesítménymérés az állami szférában – jelesül, hogy a közzsféra (részben a közzszolgáltatás gazdasági specialitása miatt, részben ellenérdekeltsége miatt) nagy rezilienciát mutat, minden számszerűsített teljesítményindikátorral szemben. Blume és Voigt (2007) komparatív kutatása 40 országot és azok számvevőszékeit hasonlította össze. A kutatás azt vizsgálta, hogy a számvevőszéki függetlenség, felhatalmazás és az egyes szervezeti megoldások hatással vannak-e három gazdasági jellegű változóra, úgymint költségvetési politika, kormányzati hatékonyság és a termelékenység. A kutatás eredménye az volt, hogy az egyes számvevőszékeknek nincs világosan azonosítható hatása az egyes függő változókra (egy kivétellel, a korrupciós érzékelés – mint a kormányzati hatékonyság egyik szegmense – amely magasabb a bírói modellben működő számvevőszékek esetében).

A rendszerváltással újraalapított magyar számvevőszék 1990-et követően a magyar közpénzügyi rendszer lényeges szereplőjévé válhatott volna. Az elmúlt két évtized azonban azt mutatta, hogy az intézmény társadalmi láthatósága elenyésző volt, az elmarasztaló jelentések pedig az ellenőrzött viszonylatában is következmények nélkül maradtak. 2009-re, a politikai pathhelyzetben az intézmény elnökét az Országgyűlés nem tudta

megválasztani. Eközben az ország fiskális helyzete leromlott, a külső adósság megnőtt, az állampolgárok a közvagyonnal való felelőtlen rendelkezést és a közszolgáltatások gazdátlaná válását érzékelték. Az Állami Számvevőszék milderre a társadalom által érzékelhető választ nem adott. A fenti tapasztalatok és a 2010-ben megválasztott új Országgyűlés létrehozta annak a feltételeit, hogy az ÁSZ működése megújuljon. Az Országgyűlés új számvevőszéki elnököt választott, majd 2011-ben új számvevőszéki törvényt alkotott meg. Az ÁSZ új intézményi stratégiát fogadott el, mátrix szervezeti logikában szervezte újra önmagát, csökkent a szervezeti egységek és a vezetői szintek száma. A cikk kiindulópontjául választott tanulmánysorozatban feldolgozott számvevőszéki teljesítmények legtöbbje visszavezethető a 2010–11-ben elindított számvevőszéki kezdeményezésekre, „önreformra”.

(*A jó kormányzás – az állam rehabilitációja?*) A jó kormányzás fogalma a kilencvenes években vált jelentőssé az állam szerepéről szóló diskurzusban. A fogalom karrierje annak is köszönhető, hogy az állam szerepére ható gazdasági ciklusoktól relative függetlenül, valamint az államért versengő csoportok különböző ideológiáival egyaránt kompatibilis módon, kellően széles fogalmi ernyőt szolgáltatott a legkülönbözőbb állami tevékenységek igazolásához. A jó kormányzás az állami aktivitás visszatérését és annak pozitív értelmét hozta el a neoliberális korszakot követően. Mivel a fogalom az állam szerepével, annak igazolásával és minőségével foglalkozik, fontos röviden áttekinteni az állami szerepvállalás egyes formáit.

Az állam a kapitalista fejlődés kezdetén a 16. századtól a centrumban, a 20. század második felében az Európán kívüli történeti régiók felzárkózási törekvéseiben (*developmental state*) jelentős szerepet játszott. Az állami eszközrendszer a tőkés gazdaságban általában is megkerülhetetlennek tetszik (ennek összefüggéseiről lásd Pulay–Vargha–Köllödné 2015). Az állam, általában a piac által nem biztosított alapvető infrastruktúrák és a munkaerő-kínálat biztosítójaként jelenik meg. Ebben az összefüggésben Kelet-Európa az a történeti gazdasági régió, ahol a világ gazdaságba történő versengő betagozódás nyomása alatt nagyrészt maga az állam tartja fenn a piaci és társadalmi intézményeket is. Az államszocialistának nevezett kelet-európai modernizációs kísérlet sem volt egyéb, mint államilag vezérelt iparosító, felzárkózási törekvés, amely a hetvenes évek végétől a „*washingtoni-konszenzus*” ideológiája által fémjelzett világ gazdaságnak rendelődik alá. Magyarországon az államszocialista évtizedekről szóló egyoldalú emlékezet az állami koordinációt a hatékonysátlanság és a hiánygazdaság szinonimájává tette. Ez a félreértés a kelet-európai rendszerváltások privatizáló és államtalanító trendjének igazolását is ellátta. (lásd Pogátsa 2016; Vargha 2016). A nyugati modernitás, a tőkés gazdaság kibontakozása leírható úgy is, mint az állam visszavonulása és aktivizmusa korszakainak váltakozása, a „kettős mozgás” (Polányi 1944).

A nyolcvanas évektől elterjedő „jó kormányzás” vonzó terminusnak bizonyult, amely kellően rugalmas volt, hogy piacpárti és etatista törekvéseket is megjeleníthesen. Az új elméleti keret globális karriert futott be: a harmadik világ posztgyarmati fejlődésére és a latin-amerikai, kelet-európai átalakulások kérdéseire (*tranzitológia*) egyaránt szabatosnak tetszett. A jó kormányzás hamar bekerült a *nemzetközi fejlesztés* fogalmához kapcsolódó kormányzati és nem kormányzati szervezetek (*World Bank, OECD, USAID*), filantróp szervezetek, a nyugati képzéssel rendelkező helyi technokrácia és az ezek törekvéseinek igazolását biztosító akadémiai tudás szótárába is. Mindezen keresztül hozzájárult a nemzetközi fejlesztés és demokratizálás

(*democracy promotion*) agendáira hivatkozó, a második és harmadik világban érvényesülő, hatalom-projekcióhoz is (lásd: Lazarus 2013; Sagoe 2012; Ruddle 2016). Ennek nyomán a donor országok által a *jó kormányzás* technológiájára hivatkozva a kliens országokban elősegített intézményi világ és a tényleges működés közötti el-entmondásokra már korábban is felhívták a figyelmet (Brinkerhoff–Goldsmith 2005).

A fogalom sikerének története összekapcsolódott az állami szerepvállalás rehabilitációjával. Az állammal szemben bizalmatlan neoliberális paradigma hatását korrigálva legitimmé tette az állami tevékenység pozitív vonatkozásainak hangsúlyozását. A kilencvenes évektől az anti-etatista elbeszélést leváltva a jó kormányzás lett az állami kudarc (*failed state, leadership failure*), vagy siker, a(z) (köz)intézmények teljesítményének, a gazdasági felzárkózás, a társadalmi minták (korrupció), az emberi jogok, a környezeti fenntarthatóság érvényesülésének egyik jelentős magyarázó elve. Az államtalanítás ideológiáját az új fogalmi keret úgy haladta meg, hogy nem az állam méretét, hanem az egyes állami funkciók hatékonyságát állította a középpontba.

Mindezek alapján tekinthetünk úgy is a jó kormányzás fogalmára, mint egy normatív tartalommal bíró katalogizálható követelményrendszerre, és úgy is, mint konkrét történettel rendelkező kormányzati/államrendszert technikák, technológiák alkalmazásáról szóló ideológiára (Bang–Esmark 2013).

(*Magyar modell?*) Az Állami Számvevőszék tanulmányorozata arra vállalkozott, hogy 11 kötetben mutassa be a számvevőszéki feladatrendszer elemeit, és ezt a jó kormányzás hívószavát a címbe emelve tette meg („A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv”). Az új, számvevőszékről szóló törvény 2011-es elfogadását követően, de azt megelőzően sem lépett elő a magyar számvevőszék ilyen típusú összegzéssel. A világ számvevőszékei között sem igen találni arra példát, hogy azok az éves beszámolók leltáradásán túlmenően koncepcionális szinten mutassák be tevékenységüket. Ezért az ÁSZ munkájának feltérképezésével a tanulmányorozat egyúttal azt is rögzíti, hogy a XXI. században milyen dimenziók jellemzik egy számvevőszék működését.

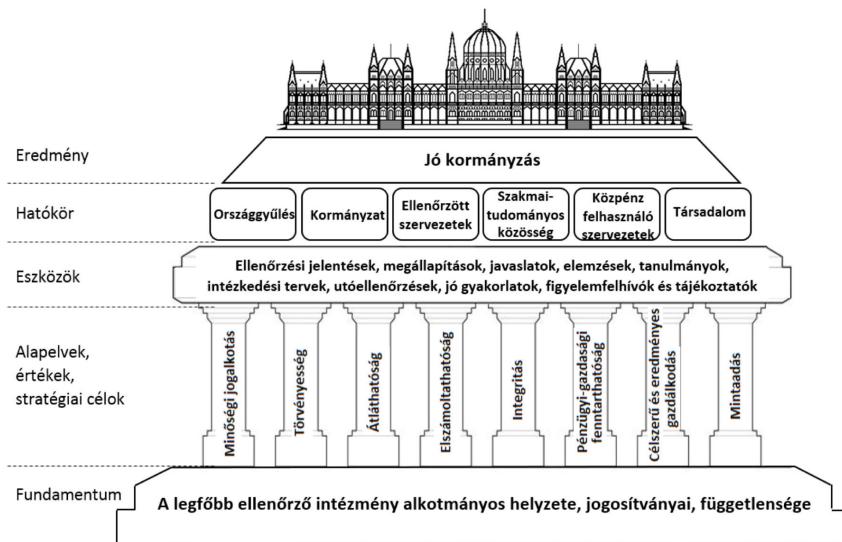
Nem egyszerű feladatot vállalt tehát magára az Állami Számvevőszék, amikor 11 tanulmányban próbálta meg összegezni a magyar független ellenőrző intézmény hozzájárulását a jó kormányzás gyakorlatához. Tulajdonképpen azt az elméleti feladatot is el kellett végeznie, hogy egy szélesedő értelmű és konszenzusos jelentés nélküli, részben inflálódot fogalmi koncepciónak (jó kormányzás) adjon újra konkrét tartalmat – mindezt saját munkájának bemutatásán keresztül. A tanulmánykötet kapcsán fontos hangsúlyozni: a Számvevőszék által útjára bocsájtott tanulmányorozat nem csupán a jó kormányzás elméleti fogalmának tisztázásra vállalkozik. Ha így tenne, akkor csupán a gazdagon burjánzó akadémiai beszédet szőné tovább. A tanulmánykötet ezzel szemben azokat a cselekvési pontokat és tapasztalatokat is bemutatja, amelyek az ÁSZ működésén keresztül definiálják és illusztrálják is a jó kormányzás követelményeit.

A tanulmánya fölvezolja a koncepció genezisést és meghatározza az ÁSZ viszonyát ehhez a hagyományhoz. A tanulmány a neoliberális jó kormányzás felfogással szemben a „jó kormányzat” fogalmi megkülönböztetését is ismerteti. Ez elméleti lehetőségéből a 2008-as válság nyomán az állami beavatkozás normává válásával meghatározó gyakorlattá is válhatott. A jó államra vonatkozó elvek és követelmények „legjobb gyakorlatainak” (*EU/OECD/Világbank*) szintézisét adja az első kötet, valamint áttekinti a jó kormányzás mérhetőségére vonatkozó nemzetközi és hazai kezdeményezéseket (*WGI, IMD, JÁX*).

A jó kormányzás fogalma a számvevőszékek világába több közvetítésen keresztül került be – ezek közül meghatározó jelentőségűek az INTOSAI dokumentumai. Mindezekből ihletet merítve az ÁSZ saját jó kormányzást támogató modellt dolgozott ki, a legfőbb ellenőrző intézmény jó kormányzást támogató szerepével kapcsolatban korábban ilyen átfogó megközelítést alkalmazó modell nem készült. Az öt szintű modell az ÁSZ alkotmányos helyzetét, az érvényesítendő értékeket, az ehhez szükséges eszközöket, az eszközök hatókörét, valamint az elért eredményeket hierarchizálta. Ezen értékek, (pillérek): a minőségi jogalkotás, a törvényesség, az átláthatóság, az elszámoltathatóság, az integritás, a pénzügyi fenntarthatóság, a mintaadó szervezet, az eredményes gazdálkodás – nem csupán absztrakciók, hanem a Számvevőszék működésének egyes dimenzióit jelentik, azokra a számvevőszéki feladatellátás konkrét termékei is felfűzhetőek, ahogyan ezt a tanulmánykötet is részletesen bemutatja. A tanulmánykötet olvasója lépésről lépésre bevezetést nyer az ezen értékeket megjelenítő egyes feladatokba, úgy, hogy az egyes kötetek önállóan is informatívak. Ugyanakkor a tanulmány sorozat egésze mutatja meg, hogy sok szálon összekötött témákról van szó és egy-egy számvevőszéki feladat több témához is kapcsolódhat.

A legfőbb ellenőrző intézmények hozzájárulása a jó kormányzáshoz

magyar modell



1. ábra: az ÁSZ jó kormányzás modellje, forrás: ÁSZ

Az ezen modell szerint megfogalmazott jó kormányzás azt mutatja, hogy az ÁSZ azt a kormányzati munkában rejlő és az által alakított értékek mentén fogja föl (fenntartható fiskális politika, transzparensz redistribúciós mechanizmusok).

Ezzel kapcsolatban fontos megjegyezni, hogy a kormányzásnak ez a minősége elsősorban mindig a végrehajtó hatalom hatókörébe esik. Am abban az esetben, ha a kormányzás minőségére vonatkozó elköteleződés egyébként jelen van és erős a kormányzat részéről, akkor egy független állami intézmény, mint az ÁSZ, ezt saját szerepfelfogása nyomán már

hatékonyan támogathatja. A jó kormányzás ebben a modellben komplex és több alkotmányos szereplőt érintő működés eredményeként jelenhet meg. Ebből az is következik, hogy egyedül, önállóan, akár úttörő módon cselekedve egy legfőbb ellenőrző intézménynek nincs lehetősége a kormányzati működést a többi szereplő szándékai, vagy képességei ellenében formálni. Ugyanakkor a kormányzáshoz szükséges értékorientációnak és az egyes gazdasági szakpolitikákra vonatkozó szakmai standardoknak a képviselte testhezálló feladat egy számvevőszéknek, mert az az aktuális politikai tér nyomásaitól alkotmányban garantáltan független intézmény, amely nem kell, hogy a politikai kormányzáshoz szükséges kompromisszumokat megkösse. A politikai versenyen kívül helyezett intézmény professzionális tanácsadója lehet a gazdaságpolitikai kormányzásnak és a közpénzügyi szabályalkotásnak.

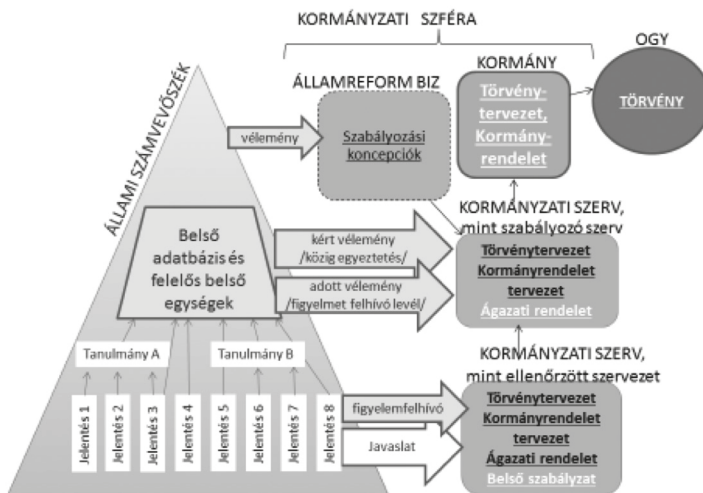
A jó kormányzás támogatásának feltétele, hogy a számvevőszék alkotmányos státusza ezt egyáltalán lehetővé tegye. Ennek feltételeit mutatja be a tanulmányosorozat második kötete. A számvevőszéki (személyi, pénzügyi) függetlenség szokásos garanciáinak megerősítése mellett 2011-től hatályos új ÁSZ törvény deklarálja először a számvevőszék szabad témaválasztásának lehetőségét és a jelentések nyilvánosságának általános elvét is, ez utóbbi az európai számvevőszékek gyakorlatában sem magától értetődő.

(A jelentés hasznosulása) A revíziós munka egyik alapvető célja, hogy a feltárt hiányosságokat a jövőre nézve kiküszöböljék. Ez sokáig az ellenőrzött szervezetek belátásán múlt. Döntő változást jelent, hogy 2011-től az ÁSZ törvény intézkedési kötelezettséget telepít az ellenőrzöttre és ennek elmaradását szankcionálja. A jelentés megállapításainak hasznosulása több eszközön keresztül valósul meg: A szervezet intézkedési tervet készít, az ÁSZ ennek végrehajtását utóellenőrzés keretében ellenőrizheti. A több egymást követő ellenőrzésből álló hasznosulási folyamatot jól mutatja a 62 db 2011-ben ellenőrzött városi önkormányzat példája. Ezen ellenőrzöttek esetében az ÁSZ 593 javaslatot fogalmazott meg, amelyre válaszul az önkormányzatok 665 feladatról rendelkeztek intézkedési terveikben. Az ÁSZ ezek utóellenőrzése során 608 olyan feladatot ellenőrzött, amely még időszerűnek minősült, ebből 315 feladatot teljesítettek az önkormányzatok határidőre. Mivel a 62 önkormányzat reprezentatív minta volt, ez a hasznosulási arány az önkormányzati alrendszer is jellemzi. A „kampányszerű” ellenőrzésekkel ellentétben azzal, hogy hosszabb időtávon belül többször monitoroz egy-egy ellenőrzöttet, vagy témát, az Állami Számvevőszék erősíti a közintézmények rendszerszemléletű gondolkodását, belső kontrolljainak fenntarthatóságát, amely a jó kormányzásban bennerejlő minőségi követelmény. Mivel az ÁSZ nem hatóság, ha olyan rendellenességet észlel, amely más állami szerv eljárását teszi szükségessé (rendőrség, ügyészség, Közbiztonsági Döntőbizottság, egyéb hatóság) ezek eljárását kezdeményezheti. Az ÁSZ legerősebb szankciós eszköze az, ha vagyonmegóvási intézkedést kezdeményez, felhasználási keretet és támogatásokat zár. Az ellenőrzöttek körén kívül a hasznosulás az állampolgárok tájékoztatását jelenti a közpénzfelhasználás szabályszerűségéről és gazdaságosságáról. A számvevőszék alapvetően a költségvetési szféra intézményeivel van kapcsolatban, így az állampolgárok nem rendelkezhetnek a vele való találkozás élményével, közvetlen benyomást általában nem szereznek róla. Az állampolgárok általánosságban megbízható intézményeknek tartják a számvevőszékeket, de azok pontos feladatairól nem rendelkeznek ismeretekkel. Ez aláhúzza a számvevőszékek társadalmi kommunikációjának fontosságát. A magyar számvevőszék modern és hatékony kommunikációjának időszaka egyértelműen 2010-et követően kezdődik meg, ezt az időszakot megelőzően a számvevőszék kommunikációjában a professzionalizmus és a tervezettség elemei nem jelennek meg hangsúlyosan. A kommunikációs jelenlét ebben a 2010-et követő időszakban már egy egyre erősödő versenyhelyzetben

jelentkezett, az állami intézmények jelentős része kezdeményező kommunikációt folytatott. Ebben a helyzetben az ÁSZ a kommunikáció területét stratégiai fontosságúvá tette és arra azóta is az intézményi transzparenencia biztosítékaként tekint. A változásokat nem csupán az ÁSZ saját felületein, elsősorban az újonnan útjára indított hírportálon megjelenő tartalom mennyiségi bővülése mutatja, hanem külső, harmadik hírforrásokban az ÁSZ és a jelentései említésének növekedése is.

(A jogalkotás támogatása) A compliance fókuszú audit hangsúlyos oldala a számvevőszéki munkának, azokban az országokban, ahol kiterjedt a végrehajtható hatalom. Ez tehát nem a jogalkotás, hanem a jogszabályok betartásának/betartatása ellenőrzésének terepe. Ugyanakkor a szabálykövetés átfogó monitorozása, egy tanácsadó szerepfelfogású számvevőszék esetén lehetőséget jelent a jogszabályok érvényesüléséről szóló visszacsatolásra a törvényhozás felé. Az ellenőrzési munka során nemcsak a költségvetési szervek, állami tulajdonú gazdasági társaságok szabálykövetésére lát rá az ÁSZ, de a jogszabály értelmezésének nehézségeire, egyéb jogszabályokkal való kapcsolatokra, ellentmondásokra is. Az Országgyűléssel történő kapcsolatot is biztosító jogszabály az ÁSZ hozzájárulásának kötelező (költségvetés véleményezése, jogszabályok közigazgatási egyeztetése) elemeit tartalmazza. Az Állami Számvevőszék ezen túl saját döntése alapján proaktív módon is eljuttatja észrevételeit, tapasztalatait az Országgyűléshez. Ez utóbbi körbe tartozik a figyelmet felhívó levél, amelyet jogszabályi inkonzisztencia esetén címezhet az ÁSZ a kormányzat felé, 2013 és 2015 között az NGM, az IM, BM és a Miniszterelnökség kapott ilyen leveleket. Speciális, a szakpolitikák stratégiai szintjén működő szervezeten, az Államreform Bizottságon keresztül is becsatormáznak az ÁSZ által képviselt szempontok.

2012 és 2014 között az ÁSZ ellenőrzési tapasztalatai és javaslatai nyomán módosult az önkormányzati törvény és sor került az önkormányzati adósságrendezésre. Átalakult a katasztrófavédelmi törvény, a hulladékgazdálkodás rendje, elfogadták az új civil törvényt, a postáról szóló törvényt, a transzplantációról szóló egészségügyi jogszabályokat, megváltozott a Főváros és a kerületek közötti forrásmegosztás jogszabályi háttere is.



2. ábra: a számvevőszék kapcsolódási pontjai a jogalkotással, forrás: ÁSZ

A jó kormányzásban való részvételt tehát az jelenti, hogy az ÁSZ a jogalkotás előkészítésének egyes folyamataiba a korábbinál nagyobb mértékben, horizontálisan számos ponton csatornázza be szempontjait, ráadásul ezt a törvény által előírt eseteken túl saját kezdeményezésére is megteszi.

(Korrupcióellenes fellépés) Ha a jó kormányzást nem technikaként fogjuk fel, hanem olyan normatív követelményeket tartalmazó fogalmi ernyőként, amelynek konkrét követelményei azonosíthatók, akkor annak egyik fontos komponense a korrupcióval szemben hatékony fellépés. A jó kormányzás a polgárok számára hozzáférhető, elérhető közszolgáltatásokat is jelent, ugyanakkor pont ez az az érintkezési pont, a köz és a magánszféra találkozása az a felület, ahol a korrupciós veszélyeztetettség megjelenik. Tehát a korrupciós típusú „újraelosztás” strukturális okokra is visszavezethető: ha eleve egyenlőtlen és szűkös a közszolgáltatásokhoz történő hozzáférés, akkor azt az aktuális fizetőképesség elosztási elve szervezi meg. Az ÁSZ megközelítése a korrupcióellenes harcban egyedi. A korrupciónak nem bűnüldözési, *ex post facto* kezelését, hanem a megelőzést szem előtt tartó, a közintézmények és az állami tulajdonú gazdasági társaságok korrupciós veszélyeztetettségét feltérképező terméke, az ÁSZ Integritás Projektje. Az integritás fogalma és a felmérés módszertana nem közismertek, akár a számvevőszéki munka iránt érdeklődők számára sem, ezért ennek részletes bemutatása a tanulmány sorozat keretében fontos hiányt pótol. A közintézmények, majd 2015 óta az állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok önkéntes válaszadáson alapuló korrupciós veszélyeztetettségről szóló felmérése évről évre képet ad a közszféra meghatározó részénél megtalálható erendő veszélyeztetettségről és az ezt kiegyenlítő kontrollok szintjéről. A holland számvevőszék módszerét átültető és továbbfejlesztő Integritás Projekt jó példa arra, hogy a jó kormányzás támogatásában a számvevőszék messze szélesebb eszköztárral rendelkezik, mint a klasszikus értelemben vett szabályszerűségi, vagy teljesítmény szempontú audit. Integritás Projektjén keresztül az ellenőrzések körén kívül is számos intézményt ér el a számvevőszék és a felmérés eredményei összevethetők az ellenőrzések által feltárt hiányszavakkal és az ellenőrzések azon hatásával, hogy az ellenőrzött saját maga javítsa működése kontrolljait. A felmérés kezdete, 2011-óta emelkedik a válaszadók száma, a 2016-ban válaszadó 3002 közintézmény a közszféra dolgozói állományának több mint felét jelenti.

Az ÁSZ a felméréssel egy olyan szemlélet bevezetése mellett kötelezte el magát, amelyet jogszabály kötelező módon nem ír elő a számára, az ÁSZ tv. és az ennek a fő céljait kibontó számvevőszéki Stratégia, valamint az országgyűlés határozatai azonban lehetővé teszik az ilyen típusú szerepvállalást is. Ugyanakkor maga a felmérés is csupán az egyik pillére a transzparencia és az integritás erősítésének, ezzel párhuzamosan a közvélemény alakítása és az integritáshoz kapcsolódó ellenőrzési módszerek fejlesztése is az integritás szemléletet erősíti az ÁSZ működésében.

(A költségvetéssel kapcsolatos mandátumok) Az Integritás Felmérés mellett a transzparencia támogatásának másik fontos terepe a költségvetési átláthatóság biztosítása. Ez nem csupán a költségvetési törvény véleményezése, az erről szóló jelentés nyilvánossága, hanem célcsoportokra szabott kommunikáció útján is megvalósul. A költségvetéssel kapcsolatban a pénzügyi válságot követően, a brüsszeli fiskális fegyelmi politika erősödésével Európa-szerte megnőtt a költségvetések fölötti kontroll. Ennek egyik aspektusa az is, hogy a népképviselő döntési kompetenciáját költségvetési ügyekben más alkotmányos hatalmak, szakértői csoportok bevonásával kívánják kiegyensúlyozni. A hazai

szabályozás alapján az ÁSZ véleményezi a költségvetést, ellenőrzi az ennek végrehajtásáról szóló zárszámadási törvényt, valamint örködik az adósságszabály betartása fölött, a Költségvetési Tanács tagjaként.

Az ÁSZ a költségvetési törvényt – lévén az az ország pénzügyi terve – nem ellenőrzi, auditálja, hanem véleményezi, tehát nem egy klasszikus számvevőszéki feladatot lát el. Ezt a munkát az ÁSZ, már negyedszázada végzi, 2010-et követően megújított formában. Az ÁSZ nem a költségvetésben megjelenő társadalompolitikai célkitűzéseket, sem a kormány által közzétett makrogazdasági prognózist nem minősíti, hanem a kiadási és bevételi előirányzatok megalapozottságáról és elegendőségéről mond véleményt. Példa az ilyen típusú megállapításra az, ahogyan a 2016-os költségvetést minősítette az ÁSZ: a megelőző évhez képest a megalapozott előirányzatok aránya nőtt, míg a kevésbé megalapozott előirányzatok aránya csökkent. Ugyanakkor 50% fölé nőtt azon előirányzatok aránya, amelyről nem lehetett tudni, hogy mekkora az év végi felhasználásuk. Véleményében a számvevőszék arra is felhívhatta a figyelmet, hogy egyes előirányzatok túltervezése „rejtett tartalékok” hoz létre a költségvetésben, amely csökkenti az átláthatóságot.

A zárszámadással kapcsolatban az ÁSZ két termékkel segíti a felelős közpénzfelhasználást. A zárszámadás ellenőrzése során az előirányzat-felhasználás szabályszerűsége van az ellenőrzés fókuszában. A zárszámadás ellenőrzése 2012-óta, a megújult módszertannak köszönhetően a költségvetés egészének megbízhatóságáról ad információt. Másfelől a jelentés mellett elemzést készít az adott évi költségvetési folyamatok makrogazdasági beágyazottságáról, illetőleg a költségvetési tervezés számára nyújt segítséget, a tartalékok és a maradvány optimalizálása érdekében. Megfelelő tartalékképzés nélkül a hiánycél is veszélybe kerülhet. A túlzott tartalékképzés azonban – amellet, hogy a növekedés forrásait csökkenti – az év végi rohamszerű elköltésével fokozza a pazarlás kockázatát. A zárszámadás ellenőrzése során az ÁSZ 2012 óta száz-százötven beszámolót és elszámolást ellenőriz, a korlátozó és elutasító záradékkal ellátott beszámolók és elszámolások száma évről évre csökkenő trendet mutat. Mivel a zárszámadás ellenőrzése során statisztikai módszerekkel kapcsolatba kerül a költségvetési szféra egészével, az ellenőrzés tapasztalatai új ellenőrzési témák kiindulópontjává is szolgáltak (pl. adóigazgatás ellenőrzése). 2014. évtől a 2011/85 EU irányelvnek megfelelően az államháztartásnak eredmény szemléletű számvetelt kell alkalmaznia. A számvevőszék az átállást az ellenőrzésen túl úgy is támogatta, hogy külföldi számvevőszékekkel felvette a kapcsolatot a tapasztalatcsere érdekében és az átállással kapcsolatos elemzéseket és cikksorozatot hozott nyilvánosságra.

(Következtetések) Ahogyan azt bemutattuk, a good governance fogalmának történetéből következik, hogy az elsősorban az atlanti-angolszász világban megszületett policy megoldások globális elterjesztésének folyamatában fejlődött ki, így a hatalom projekció aszimmetriája a fogalom örökségeként jelentkezik. Ugyanakkor a piaci koordináció abszolutizálását ajánló, a privatizációs és deregulációs trendbe illeszkedő közpolitikai ideológiákkal ellentétben lehetőséget teremtett az állam proaktív szerepvállalását is pozitív kontextusban megjeleníteni. Ez utóbbi tényező közrejátszott abban, hogy a számvevőszék az állami szerepvállalás hazai fokozódásának időszakában ezt a fogalmi ernyőt választotta. Az ÁSZ által közrebocsátott tanulmányorozat megmutatja azt is, hogy a jó kormányzás fogalmával az ÁSZ elsősorban saját modernizációját, szervezeti és feladatrendszerbeli korszerűsödését írja le.

A tanulmányorozatban megfogalmazott jó kormányzás modellből és a számvevőszék alkotmányos szerepéből egyaránt következik, hogy egy legfőbb ellenőrző intézmény a kormányzás sokszereplős feltételrendszerében izoláltan és a többi szereplő tehetetlen-

sége ellenében nem lehet képes változást elérni. Ebből a szempontból további elemzés tárgya lehet az, hogy a 2010-et követő rövid időszakot követően, a magyar kormányzat a jó kormányzás terminus hivatkozási forrásként meghatározó módon nem használja, a kormány döntően nem a jó kormányzás (lett légyen annak tartalma mindig is bizonytalan) hívószaván keresztül argumentálja saját tevékenységét. Úgy tűnik tehát, hogy nem áll fenn az a közös fogalmi platform, amely hozzájárul ahhoz, hogy a kormány, a törvényhozó és a számvevőszék közötti szinergiák kialakulhassanak. Erre azért is nagy szükség lehet, mert a számvevőszék ellenőrző és tanácsadó tevékenységében szükség van arra, hogy az állammenedzsment megújításától a számvevőszék teljesítményellenőrzéséig alapvető feltétel legyen, hogy a végrehajtó hatalom, az önkormányzatok és az állami tulajdonú gazdasági társaságok, valamint a számvevőszék közösen osztott előfeltevésekkel rendelkezzenek a hatékony működés ismérveiről, a szervezeti, illetve a vezetői teljesítmény kritériumairól, a teljesítmény méréséről. Másfelől, az a tény, hogy a számvevőszék egy önálló fogalmi keretezés zászlóvivőjének szerepébe került, megerősíti a számvevőszék függetlenségét is.

IRODALOM

- Bang, H. Esmark, A. (2013): A systems theory of Good Governance, ICPP, Grenoble 2013. Panel 45/session 1.
- Baimyrzaeva, M. – Kose, H.O. (2014): The Role Of Supreme Audit Institutions in Improving Citizen Participation In Governance, International Public Management Review, Vol. 15, Iss. 2.
- Blume, L. – Voigt, S. (2007) Supreme Audit Institutions: Supremely Superfluous? A Cross Country Assessment, ICER Working Paper No. 3/2007
- Brinkerhoff, D. W. – Goldsmith, A. (2005): Institutional Dualism and International Development a Revisionist Interpretation Of Good Governance, Administration & Society, Vol. 37 No. 2, 199–224.
- Bryane, M. (2009): The Evolution of the Anti-Corruption Industry in the Third Wave of Anti-Corruption Work, Constanz Proceedings from the Konstanz Anti-Corruption Conference.
- Campbell, J. L. – Pedersen, K. O. (2014): The National Origins of Policy Ideas, Princeton University Press.
- Dees, M. (2012): Le vérificateur dans le secteur public: le trait d’union de l’administration publique, Telescope, Vol. 18, No. 3, 2012, pp. 8–32. Online: www.telescope.enap.ca/Telescope/docs/Index/Vol_18_no_3/Telv18no3_dess.pdf
- Glinavos, I. (2008): Neoliberal Law: Unintended Consequences of Market-Friendly Law Reform, Third World Quarterly, Vol. 29, No. 6, 2008.
- Ispán, Á. L. (2014): „Ha nem segítenek *Kádárnak írunk!*”: A Népi Ellenőrzési Bizottsághoz írt közérdekű bejelentések és panaszlevelek. Ethno-Lore : A Magyar Tudományos Akadémia Néprajzi Kutatóintézetének Évkönyve, XXXI. pp. 145–200.
- Lazarus, J. (2013): Democracy or Good Governance? Globalization, Transnational Capital, and Georgia’s Neo-liberal Revolution, Journal of Intervention and Statebuilding, Volume 7, 2013 – Issue 3.
- National Audit Office (1996): State Audit in the European Union.
- Nikitin, M. (2001): The Birth of a Modern Public Sector Accounting System in France and Britain and the influence of Count Mollien, University of Orléans.
- Önder, N. (2005): Global Financial Governance: ‘Soft’ Law And Neoliberal Domination. Paper prepared for presentation at the Canadian Political Science Association Congress June 2-4 2005 London.
- Polanyi, K. (1944): The Great Transformation. New York: Farrar & Rinehart.
- Pulay Gy. – Vargha B. – Köllőné M. (2016): ÁSZ Tanulmány az állam piacszervező tevékenysége számvevőszéki ellenőrzése szempontjainak és fókuszterületeinek meghatározásához.
- Révész T. M.: Az Állami Számvevőszék felállítása és működésének kezdetei, Pénzügyi Szemle 57: (1) pp. 98–111.
- Risse, T (2002): Law and Politics Beyond the Nation-State: Areas of Conversation and of Common Ground, conference paper “Law and Politics,” Max Planck Project Group ‘Common Goods: Law, Politics, and Economics,’ Bonn, May 24-25, 2002.
- Ruddle K. (2016): Repackaging colonialism: Good governance, democracy, globalization and cognitive

- platitudes as assumed basic values in tropical small-scale fisheries development, SPC Traditional Marine Resource Management and Knowledge Information Bulletin #36 – April.
- Sampson, S. (2010). The anti-corruption industry: from movement to institution. *Global Crime*, 11(2), 261–278.
- Sagoe, C. (2012): The Neo-Colonialism of Development Programs, Online: <http://www.e-ir.info/2012/08/12/the-neo-colonialism-of-development-programs/>
- Szabó M. (2013): A jó kommunista szilárdan együtt ingadozik a Párttal, Szegedi Egyetemi Kiadó.
- Varga Cs. (2009): Jogrendszerek, Jogi Gondolkodásmódok az Európai Egységesülés Perspektívájában (Magyar Körtkép – Európai Uniók Összefüggésben) Szent István Társulat, Budapest, 2009.
- Vargha B. T. (2016): Szóba jöhet-e Skandinávia? *Pénzügyi Szemle*, 2016/4.
- Warwick, F. (2007): Military influences on the evolution of public sector audit and accounting 1830–1880, *Accounting History*, November 1997 vol. 2 no. 2 9–29.
- World Bank (2001): Features and Functions of Supreme Audit Institutions, *Prem Notes Public Sector* October 2001, No. 59.

JEGYZETEK

- 1 International Federation of Accountants, <https://www.ifac.org>
- 2 Institute of Internal Auditors, <https://www.theiia.org/>
- 3 <https://www.asz.hu/a-jo-kormanyzas-epitokovei>

