

Domokos László

A jól irányított állam fenntarthatóságának támogatása a járványügyi helyzet idején

Promoting Sustainability in Good State Governance During the Pandemic



Összefoglalás

A járványügyi helyzetben már eddig is számos negatív gazdasági és társadalmi hatás jelentkezett, amelyek enyhítésére törekedni kell. Az Állami Számvevőszék a tevékenységének ellátásával ezt a bizonytalan és nehéz helyzetet úgy igyekszik kezelni, hogy továbbra is biztosítani igyekszik a jól irányított állam fenntarthatóságát, ugyanakkor egy kicsit más megközelítésben. A vírus új módszereket követelt, más tevékenységek váltak hangsúlyosabbá, mint például a tanácsadói funkció, monitoring-ellenőrzések, amelyek alkalmazása a változás-, illetve válságmenedzsment és a digitalizációs eszközök nélkül nem történhetett volna meg. A cikk az Állami Számvevőszék munkáját, feladatellátását mutatja be, amely a jelenlegi járvány okozta negatív gazdasági és társadalmi helyzet javítását tűzi ki célul.

Journal of Economic Literature (JEL) kódok: H10, P43, P48

Kulcsszavak: jól irányított állam, monitoring, tanácsadás, elemzés

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

Summary

The current pandemic has already caused numerous adverse economic and social impacts and efforts are required to mitigate them. Within the framework of its activity, the State Audit Office endeavours to manage this uncertain and difficult situation by continuously securing sustainability in good state governance, however, in a slightly different approach. The pandemic caused by the virus demands different methods and has brought different activities in focus, such as consultancy and monitoring, which could not have been implemented without the instruments used in change and crisis management and in digitalisation. The article presents the work performed by the State Audit Office to improve the adverse economic and social situation caused by the current pandemic.

Journal of Economic Literature (JEL) codes: H10, P43, P48

Keywords: good state governance, monitoring, consultancy, analysis

BEVEZETÉS

A járványügyi helyzet számos változást okozott mind társadalmi, mind gazdasági szinten. A lakosságnak most minden eddiginél nagyobb fegyelmezettséget kell tanúsítania, és a megváltozott mindennapokhoz kell alkalmazkodnia. A gazdaságnak szintén hatalmas bizonytalanságokkal kell szembenéznie, számolni kell a váratlan kiadásokkal, amelyek a járványhelyzet negatív hatásait próbálják kezelni úgy, hogy nem sejthető, mikor enyhül a jelenlegi nyomás. Ezekkel a negatív hatásokkal már több cikk is foglalkozott, így például Lentner és Cseh (2020) az állami tulajdonú vállalatok vizsgálatát vette górcső alá egy világméretű egészségügyi járvány esetén, ahol a járvány idején a folyamatos és megfelelő minőségű közszolgáltatások nyújtása elengedhetetlen.

Az Állami Számvevőszék a veszélyhelyzet kihirdetése után is a jogállami kereteknek megfelelően végezte a törvényekben meghatározott feladatait, így elvégezte a 2019. évi zárszámadás ellenőrzését, és véleményével segítette a 2021-es költségvetés megalkotását, amelynek az összeállítása az idei évben a korábbiakhoz képest jelentősebb feladatellátást igényelt, a bizonytalan, állandóan változó környezet miatt. Az ÁSZ azonban nemcsak a törvény szerint kötelezően ellenőrizendő szervezeteket vizsgálta, hanem az ellenőrzési, elemzési és tanácsadói tevékenységét minél szélesebb körben igyekezett megvalósítani, hogy hatékonyabban segíthesse a közpénzt, illetve közvagyon felhasználó szervezetek munkáját. Teszi ezt annak érdekében, hogy a minőségi pénzköltés, a felelős vezetés és az átlátható működés, illetve gazdálkodás alapelvei érvényesülni tudjanak, így a társadalom bizalma megerősödjön a közintézményekben, egyéb állami tulajdonú szervezetekben.

Természetesen az ÁSZ a jelenlegi kihívásokkal teli helyzetben felismerte, hogy a szervezetek számára inkább a törvényi felhatalmazásából is adódó tanácsadói, elemzői

szeretet kell most biztosítani, valamint az ellenőrzések jelentős részét is hatékonyabban kell elvégezni, hogy az ellenőrzöttek működéséből, gazdálkodásából fakadó kockázatait, esetleges szabálytalanságait felderítsük, ugyanakkor minél kevésbé terheljük őket. Ezek a változások az ÁSZ számára is komoly módszertani váltásokat hoztak, a digitalizáció szerepe még hangsúlyosabbá vált, valamint a tanácsadói szerep minden eddiginél jobban felértékelődött.

Jelen cikkben bemutatjuk, hogyan épülnek fel a tanácsadói modellek, és ezekhez az ÁSZ hogyan kapcsolódik. Ismertetjük az ÁSZ új ellenőrzési módszerét is, azaz a monitoringalapú ellenőrzést, amely a hatékonyságot és a megelőzést helyezi előtérbe. Emellett bemutatjuk az elmúlt időszakban készített, témához illeszkedő elemzéseket, tekintettel arra, hogy ezek jelentősen kapcsolódnak a vírushelyzethez és a mindennapi élethez, így aktualitásuk megkérdőjelezhetetlen. Nem szabad elfelejteni, hogy az ÁSZ, valamint minden szervezet olyan változásokat tapasztalt meg az elmúlt időszakban, amelyhez a változás-/válságmenedzsment elengedhetetlen eszköz. Ha ezt nem használjuk ki, nem tudunk alkalmazkodni az éppen bennünket körülvevő környezethez, amely nagy károkat okoz, nemcsak az adott szervezetnek, hanem akár közvetlenül, de közvetetten a társadalom számára is. Az ÁSZ egyik kiemelt szerepe, hogy a jól irányított államhoz hozzájáruljon, segítse annak fenntarthatóságát, amelyet tevékenységével és a gazdaságban betöltött szerepével tud megtenni. A jól irányított állam pedig egy magas fokú társadalmi hasznosulás elérésében segít.

A JÓL IRÁNYÍTOTT ÁLLAM FENNTARTÁSA ÉS A TANÁCSADÁSI MODELLEK

A közpénzügyek átláthatósága és elszámoltathatósága régóta általános kritérium, ugyanakkor ez nehézséget jelent az egyes szervezetek számára, azon belül is leginkább a bizonyosságot adó dokumentáltság megteremtése (Domokos, 2019). Annak érdekében, hogy ez a kritérium teljesülhessen, három védelmi vonal áll rendelkezésre, amelyek közül az első a vezetői belső kontrollrendszer, a második az irányítói, tulajdonosi ellenőrzés, a harmadik pedig külső, azaz a független ellenőrzés.

Jelen cikk a harmadik védelmi vonallal foglalkozik alaposabban és egy kicsit szélesebb körű megközelítésben. Ugyanis a harmadik védelmi vonal, jelen esetben az ÁSZ feladata nem csupán az ellenőrzésre terjed ki, hanem a tanácsadói, illetve elemzési feladatok ellátására is. A vírushelyzetben ezen tevékenységek egyre hangsúlyosabb szerepet kapnak, Domokos László (ÁSZ-elnök) így nyilatkozott a *Magyar Nemzet*nek: „Az Országgyűlés ellenőrző szerveként segíthetünk a problémák azonosításában, elemzéseinkkel, tanácsainkkal pedig a megoldás megtalálásában is részt vehetünk. Vagyis közreműködésünkkel nemcsak az egyes ellenőrzött szervezetek helyzete javulhat, de a nemzetgazdaság szintjén is hatékonyabbá válhat a közpénzek felhasználása” (Jakubász, 2020).

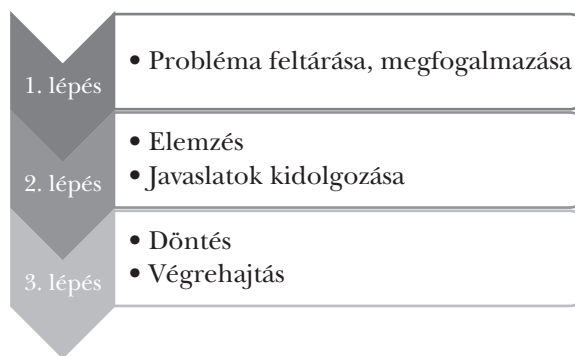
A tanácsadás tehát jelentős szerepet tölt be az ÁSZ tevékenységében, érdemes egy kicsit jobban áttekinteni a tanácsadási modelleket, megközelítéseket. Tanácsadási modell alatt a tanácsadási tevékenység folyamatát meghatározó, felépített, egymás-

hoz kapcsolódó lépéseket, fázisokat értjük. A különböző tanácsadási fajtákhoz (pl. pályaorientációs, informatikai, minőségügyi, vezetési) különböző modellek alakultak ki, azonban létezik egy általános tanácsadási modell, mely egy fajtától, problémától és céltől függetlenül alkalmazható problémamegoldó, döntés-előkészítő folyamatot ír le.

Általános tanácsadási modell

Az általános tanácsadási modell olyan folyamatot vázol fel, amelyet a tanácsadás során végig kell vezetni, elméleti kerettől és bármilyen módszertantól függetlenül (Ivey–Simek-Downing, 1980).

1. ábra: Általános tanácsadási modell



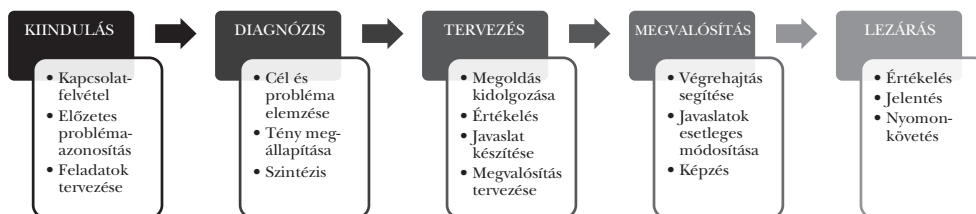
Mint ahogy az ábrán is látható, az Ivey–Simek-Downing-modell három lépésre osztja fel a tanácsadás menetét. Első lépés a probléma feltárása, mely során egyértelművé válik, hogy a tanácsadás mire irányuljon, azaz fény derül a problémára. A következő lépésben a megfogalmazott probléma elemzése történik, és annak megoldására készülnek javaslatok, alternatívák. Végül pedig az alternatívák közötti döntésre, majd a végrehajtásra kerül a fókusz (Pecze, é. n.).

Vezetési tanácsadás általános modell(ek)

A tanácsadás egyik fajtája a vezetési tanácsadás általános modellje, amelyet Milan Kubr *Management Consulting. A Guide to the Profession* című könyvében ismertet (Kubr, 2005). Az előző modellhez képest ez a modell öt fázisra bontja a tanácsadási folyamatot, melyeken belül részlépések találhatóak. Jelen modell esetében a lépések nem kötöttek, az adott tanácsadási esettől függnnek. Lehetséges a fázisok, részfázisok kihagyása vagy hozzáadása, illetve átfedésük miatt egyes fázisok összekapcsolása is a tanácsadási folyamat során. Továbbá nem szokatlan ugrálás a fázisok között (2. ábra).

A Kubr által leírthoz nagyon hasonló modell Linda K. Stroh és Homer Johnson által a *The Basic Principles of Effective Consulting* című könyvben bemutatott folyamat, amely hét lépésre osztja a tanácsadási tevékenységet (3. ábra).

2. ábra: A vezetési tanácsadás általános modellje



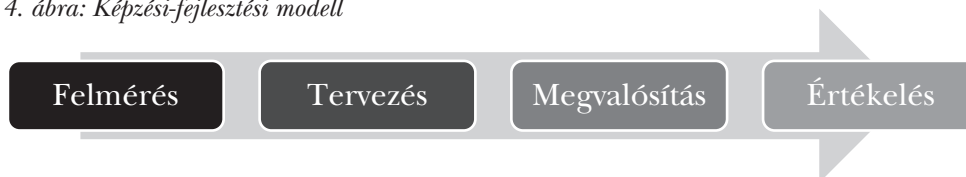
3. ábra: A Stroh–Johnson-modell



Képzési-fejlesztési modell

Tanácsadási tevékenység keretében fontos a fejlesztési képzések szervezése az általánosítható problémák esetében, melyek megoldására már rendelkezésünkre áll a kellő ismeret vagy akár egy kész folyamat. Így a képzés során átadunk a kliens számára minden olyan fontos ismeretet, mely által képes a felmerülő probléma megoldására. Az ilyen képzések akkor is célszerűek, ha még nem merültek fel az adott problémák a kliensnél, de a megszerzett tudás által ezek jelentkezését elkerülheti, megelőzheti (Poór et al., 2018).

4. ábra: Képzési-fejlesztési modell



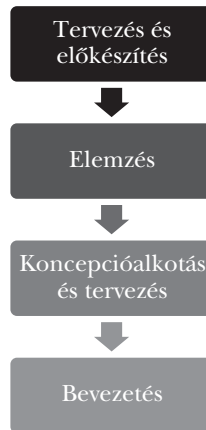
Elsőként a felmérést kell elvégezni az egyének vagy csoportok szintjén, stratégiák elemzésével, interjúkkal, vagy akár fókuszcsoportok kialakításával. A felmérés kiértékelését követően megállapítható a probléma vagy igény, és a cél, melynek a megoldásra irányuló program megtervezése a folyamat második lépése. A tervezés során fontos meghatározni a célközönséget/résztvevőket, a formát, a módszereket, a felépítést, az időtartamot és költségeket. A harmadik fázis a megvalósítás, amely az adott képzés lebonyolítását takarja, ezután utolsó lépésként következik az értékelés, mely során akár újabb interjúk keretében felmérjük a képzés hasznosságát, és levonjuk a következtetéseket.

Folyamatmenedzsment-tanácsadási modell

Az első szakaszban kerül sor a program pontosítására és esetleges szakmai, módszertani oktatásra a kliens számára. A következő szakaszban történik a szisztematikus és

analitikus munkán alapuló problémaazonosítás. A harmadik szakaszban a probléma kezelése mellett új megoldások kerülnek azonosításra, illetve a már meglévő folyamatok optimalizálása, fejlesztése történik. Az utolsó szakaszban pedig a kidolgozott program megvalósítására és bevezetésére kerül sor (Poór, 2010).

5. ábra: Folyamatmenedzsment-tanácsadási modell



Szervezetfejlesztési modell

A folyamat elemzéssel kezdődik: fel kell mérni a szervezetet meghatározó külső és belső tényezőket, majd a szervezet belső folyamatait elemezni. Ez alapján lehet a későbbiekben pontosan meghatározni a problémákat. A problémák beazonosítását követően következik a specifikus célok meghatározása és egy kritériumrendszer kialakítása, mely a későbbiekben képes a program megvalósításának a sikerességét értékelni és monitorozni. Az utolsó lépések egyike az akcióterv pontos kidolgozása; a tervet aszerint kell megállapítani, hogy milyen folyamatokat akarunk módosítani, és ehhez pontosan milyen módszereket kívánunk használni. Végül a kidolgozott akcióterv megvalósítása következik, és az eredmények kiértékelése a korábban felállított kritériumrendszer alapján (Poór, 2010).

Az ÁSZ és a tanácsadás

A bemutatott tanácsadási modellek mindegyike olyan folyamatokat/lépéseket tartalmaz, amelyek az ÁSZ tanácsadói szerepében is jelen vannak. A kiindulópont az ÁSZ tevékenységében is az, hogy a közpénz és közvagyon hatékony és eredményes felhasználását segítse elő, ehhez pedig az első lépés, hogy a szervezeteknek jól kell működniük, felelősen kell gazdálkodniuk. Jelenleg ez nem mindenhol biztosított, így a még meglévő problémákat, azaz kockázatokat és szabálytalanságokat be kell azonosítani. A korábbi ellenőrzések és elemzések mind kiindulópontként szolgálnak, hogy fel-

6. ábra: Szervezetfejlesztési modell



mérjék azokat a problémás területeket, amelyekre a tanácsadás fókuszálhat, azaz még hatékonyabbá válhat. A tanácsadás tehát a múltbéli tapasztalatok felhasználásával hatékonyan elősegítheti a jövőbe tekintő pozitív magatartásformák kialakulását, természetesen oly módon, hogy a döntéshozóktól nem veszi át a felelősséget, így biztosítva e területek későbbi objektív ellenőrzésének megvalósíthatóságát. Széles értelmezésben a számvevőszéki tanácsadás felfogható olyan tevékenységként is, amely egyfajta szakmai ellensúlyt képezhet a megalapozatlan döntéshozatali gyakorlattal szemben. Ami az ellenőrzési funkció ellátását illeti, vele kapcsolatban a nemzetközi, elsősorban az INTOSAI követelményeinek, az EU és az ENSZ ajánlásainak a hazai környezeti feltételeknek megfelelő, tartalmi szempontú kielégítése tekinthető úgy, mint ami a jó kormányzást szolgáló optimalizációs folyamat részét alkotja (Domokos, 2019).

A TANÁCSADÁS MINT TÁRSADALMI HASZNOSULÁST ELŐSEGÍTŐ ESZKÖZ

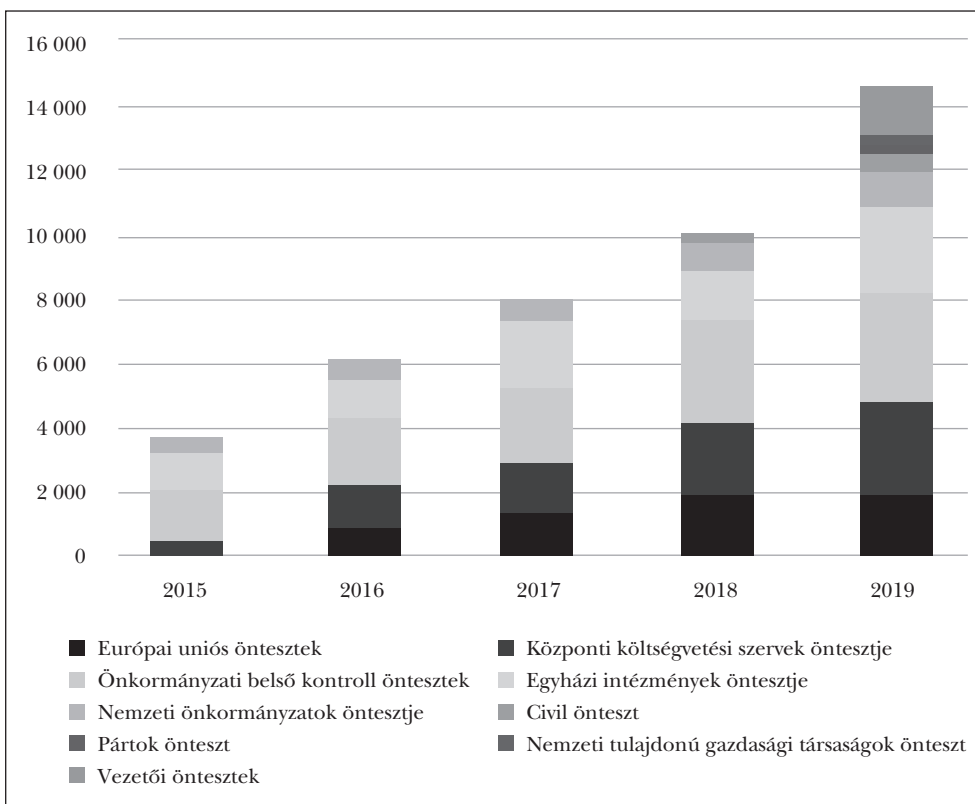
A tanácsadói szerep számos ponton jelen van a legfőbb pénzügyi-gazdasági ellenőrző szerv életében, pl. tudományos szinten, amelyet az Országgyűlés 35/2009. évi határozatával megerősített, vagy az etikus vezetés fejlesztésében, amelyet a 34/2015. évi országgyűlési határozat támogat. A tanácsadásban fontos szerepet tölt be a képzés, a

folyóirat mellett a „jó gyakorlatok” szeminárium és az öntesztek rendszere, amelyről a cikkben később részletesen írunk.

Az ÁSZ nemcsak ellenőrzésével, hanem tanácsadó tevékenységével is jelen van az intézmények életében. 2014 óta az ÁSZ fontos tanácsadó eszközei az öntesztek,¹ amelyek ellenőrzési tapasztalatokon alapulnak. Több célcsoport (önkormányzat, egyházi intézmény, pártok stb.) számára kialakított, folyamatosan megújuló (a jogszabályi változásoknak megfelelően) önértékelő eszköz, amely iránymutatást ad a kitöltő szervezet számára a folyamatos szabályszerű működés érdekében.²

Az öntesztek 2019. évi letöltését a 7. ábra mutatja. Érdekes adat, hogy 2020 első negyedévében az öntesztletöltések ugrásszerűen megnöttek, 2019 negyedik negyedévéhez képest mintegy 66 százalékkal. A veszélyhelyzet bejelentésének időszakában (2020 márciusában) 900 letöltés történt az öntesztekre vonatkozóan, amely azt mutatja, hogy az intézmények nagy hangsúlyt fektettek ezekre az önképző eszközökre, amely példaértékű, hiszen ezzel elősegíthetik a közpénzügyi helyzet javulását és a felelős gazdálkodás elveinek érvényesülését.³

7. ábra: Öntesztek letöltésének alakulása intézménycsoportonként (2015–2019)



Forrás: Állami Számvevőszék, 2020b:65

Bár az önteszték szerepe jelentős, ugyanis a letöltési statisztikák alapján látható, hogy egyre nagyobb a kitöltés száma az egyes intézménycsoportokban, nem szabad megfeledkezni arról, hogy az önteszt önkéntes kitöltésen alapul, így szükségessé vált egy olyan tanácsadó eszköz bevezetése, amely gyors cselekvésre ösztönzi a vezetőket.

Az önteszteken kívül az ÁSZ 2020-ban a vírus miatt az egyik legterheltebb ellenőrzötti csoport munkáját úgy igyekezett támogatni, hogy külön levelekben kereste meg őket. Az Állami Számvevőszék elvégezte *A központi költségvetési szervek (kórházak) kockázatértékelésen alapuló ellenőrzése* című vizsgálatot, amely eredményét – tekintettel a vírushelyzet által a kórházakra nehezedő nyomásra – támogató jelleggel, figyelemfelhívó levelekben küldte meg a kórházvezetőknek (Simon, 2020). Tette ezt annak érdekében, hogy a kórházvezetők minden figyelmüket az egészségügyi feladataikra tudják fordítani, ugyanis most minden eddiginél fontosabb volt a gyors cselekvés a kórházak részéről.

Az Állami Számvevőszék kiemelt témaként kezelte, hogy még ezekben a nehéz időkben is az intézmények átláthatóan működjenek és gazdálkodjanak, az ÁSZ elemzése szerint ugyanis a rendkívüli állapot fokozott integritási, illetve szabálysértési kockázatot jelent, ugyanakkor az egész társadalom még inkább az egészségügyi intézmények ellátására szorul.⁴ Nem szabad megfeledkezni arról, hogy a szervezeti integritás eredményes eszköze lehet a korrupció megelőzésének (Pulay, 2017), így az integritási kockázat kezelése elengedhetetlen.

Az ÁSZ összesen 41 kórházvezetőnek fogalmazott meg leveleket, amelyben felhívta az ellenőrzött szervek vezetőinek a figyelmét a talált szabálytalanságokra, és kérte, hogy 15 napon belül bírálják el a figyelemfelhívó levélben megfogalmazottakat, illetve tegyék meg a megfelelő intézkedéseket, amelyekről azután küldjenek értesítést az ÁSZ elnökének. A feltárt szabálytalanságok közül tipikusan előforduló volt, hogy az államháztartás számviteléről szóló 4/2013. (I. 11.) Korm. rendelet 5. § (1), a 22. § (1)–(2), valamint a Számv. tv. 69. § (1) bekezdésében előírtak ellenére a mérlegtételek értéke nem volt leltárral alátámasztva, a kötelezettségvállalások nyilvántartása nem felelt meg az Áhsz. 39. § (3) bekezdésében és az Áhsz. 14. melléklet II. 4. h) pontjában meghatározott előírásoknak, nem vezették be az integrált kockázatkezelési rendszert.

De miért is fontos, hogy ezek a jogszabály szerint előírt elemek tökéletesen meglegyenek? Az ÁSZ hírportálján erre vonatkozóan is jelennek meg cikkek, amelyek bemutatják a dokumentumok hiányából fakadó kockázatokat, illetve azok meglétének társadalmi relevanciáját. A kötelezettségvállalás például a fizetési kötelezettség vállalásáról szóló szabályszerűen megtett jognyilatkozat, amely az adott költségvetési szerv előirányzata terhére fizetési kötelezettséget keletkeztet. Amennyiben a költségvetési szervnek nincs kötelezettségvállalási nyilvántartása, vagy nem megfelelő, úgy:

„1. a költségvetési szerv nem tudja, hogy a költségvetési év kiadási előirányzatából mekkora rész áll rendelkezésére a költségvetési év hátralevő részére; 2. nem tudja, hogy mekkora fizetési kötelezettséget vállalhat; 3. nincs tisztában azzal, hogy (az Áht. 37. § (1) bekezdésben foglaltakkal ellentétben) fizetési kötelezettségei a kiadási előirányzat összegét hogyan terhelik meg; 4. (az Áht. 37. § (1) bekezdésben foglal-

takkal ellentétben) a kötelezettségvállalást megelőző pénzügyi ellenjegyzés jogkör gyakorlására – tartalmában – nem kerülhet sor, 5. a közpénzzel való gazdálkodás kontrollálatlan maradhat, és fedezet nélküli fizetési kötelezettség keletkezhet; végül 6. az Alaptörvényben rögzített, a közpénzekkel való gazdálkodás átlátható és elszámoltatható elvei nem érvényesülhetnek.⁷⁵

Ez azt jelenti, hogy ha a szervezet a kötelezettségvállalási nyilvántartással nem vagy nem a jogszabályokban előírtaknak megfelelően rendelkezik, úgy nincs ellátva a pénzügyi döntései meghozatalához szükséges megbízható információkkal, ezáltal olyan döntéseket is hozhat, amelyek megalapozatlanok, és amelyhez kapcsolódóan pénzügyi fedezettel nem rendelkezik.

Az önteszt adataiból is jól látható, hogy az ÁSZ tanácsadó eszközeire a közszféra intézményeinek is szüksége van, támaszkodnak rájuk. Ugyanakkor az is elmondható, hogy a kórházak vezetőinek megfogalmazott levelek célzottan támogatták a kórházak munkáját is.

TÁRSADALMI HASZNOSULÁST SEGÍTŐ ELEMZÉSEK

Az ÁSZ tevékenységében az ellenőrzések mellett fokozott hangsúlyt kapnak az elemzések, melyek által az ÁSZ tanácsadói szerepben járul hozzá a jól irányított állam működéséhez. Elemzéseiben az ÁSZ nem megállapításokat tesz, hanem összefüggésekre, hatásokra világít rá, felhívja a figyelmet az adott területen jelentkező dilemmákra, kockázatokra.

Az ÁSZ elemzései a válsághelyzetben is aktuális témákra koncentráltak, segítve ezzel például az esetleges szabályozottsági hiányosságok/rések feltárását; bemutatták az aktuális gazdasági trendeket (pl. az e-kereskedelem vagy a digitális adózás keretében); értékelték a társadalmi/demográfiai helyzetet/kockázatokat; ugyanakkor az intézmények teljesítményére is fókuszáltak, hogy a járvány idején is fontos szempontként szerepeljen a teljesítmény és mutatóinak meghatározása; bemutatták a költségvetés fenntarthatóságát. E fejezetben ezen elemzéseket mutatjuk be.

A világ többi részéhez hasonlóan Magyarországon is átalakuláson mennek keresztül a vásárlási szokások, az online kereskedelem részarányának növekedését eredményezve, melyet a jelenlegi járványhelyzet még inkább élénkít. Ezt mutatja be *Az internetes kereskedelem bővülésének közpénzügyi szempontjai* című elemzés, amely ismerteti az e-kereskedelem fejlődésének, volumennövekedésének hatásait és kockázatait, illetve felhívja a figyelmet, hogy az e-kereskedelem erősödése által mindinkább szükséges a rá vonatkozó jogszabályi környezet hazai és uniós megújítása, korszerűsítése (Kádár et al., 2020c). Ehhez szorosan kapcsolódik *A digitális gazdaság megadóztatása* című elemzés, mely azzal a céllal készült, hogy az ÁSZ tanácsadó tevékenységének keretében átfogó képet adjon a digitális gazdaság megadóztatásának lehetőségeiről és nehézségeiről a vonatkozó magyar jogszabályok előkészítésében érintettek és a közvélemény számára (Teski et al., 2020). A téma egyre relevánsabb, mivel a koronavírus-járvány eredményeképpen erőteljesen fellendülőben van a digitális gazdaság és digitális szolgáltatási szektor, ezáltal sürgetőbbé válik az adószabályozási kérdések megoldása. Az

elemzés röviden bemutatja a digitális gazdaságot és fogalmi körének értelmezését, továbbá összehasonlító formában ismerteti a digitális gazdaság megadóztatásának lehetséges változatait, külön kitérve arra is, hogy az egyes változatok gyakorlati megvalósítása milyen ellenőrzési tevékenységet igényel.

A jelenlegi helyzetben kiemelten fontos a lakosság pénzügyi sérülékenységének vizsgálata, elemzése, hiszen a koronavírus-járvány okozta gazdasági hatások jelentős kockázatokat rejthetnek a háztartások számára. Az ÁSZ által 2020 májusában publikált, *A lakosság pénzügyi sérülékenységéről* című elemzés feltárja, hogy a 2008-as gazdasági válság után miként változott a lakossági eladósodottság és sérülékenység mértéke, illetve milyen intézkedésekkel sikerült csökkenteni e sérülékenységet (Kádár et al., 2020b). A lakosság eladósodása miatti sérülékenység mérséklésére a 2008-as válságot követően a kormány és a Magyar Nemzeti Bank különböző intézkedéseket vezetett be, melyek közé tartozik egyebek mellett a hitelképesség-vizsgálat, átlagos hiteldíjmutató számításának meghatározása, jövedelemarányos törlesztőrészlet-mutató bevezetése stb. Mindezek mellett megindult a lakosság pénzügyi tudatosságának növelése, melyben az ÁSZ Pénzügyi Tudatosság Projektje is nagy szerepet tölt be. Az intézkedések hatására jelentős változások következtek be, nőtt a háztartások GDP-arányos nettó pénzügyi vagyona, csökkent az eladósodottság mértéke.

Az elemzés rámutat, hogy a javulás ellenére továbbra is több kockázat áll fenn, főként az alacsony jövedelmű háztartások esetében. Az új hiteleken belül ugyanis egyre nagyobb a szabad felhasználású személyi hitelek aránya, melyek alacsony jövedelem esetében nagy visszafizetési kockázattal járnak. A jelenlegi helyzetben a járvány további kockázatot jelent a lakosságra: a csökkenő jövedelem, a munkahelyek megszűnése, melyek törlesztési nehézségeket idézhetnek elő, fokozva a sérülékenységet. Ez azonban rendkívüli kormányzati döntések útján mérsékelhető.

Az ÁSZ a törvényileg előírt feladatából adódóan véleményezi a központi költségvetést az Országgyűlés számára, emellett több tanulmányt, elemzést is készít a témában. Ezek közül a legújabb *A költségvetés fenntarthatósága* című elemzés, mely ismerteti a központi költségvetés GDP-arányos hiánymutatóinak és államadósság-mutatóinak alakulását, így a 2011 óta tartó folyamatos csökkenésüket (Kádár et al., 2020a). Ez a trend 2020 első félévében megtört a koronavírus-járvány hatására. Az elemzés azonosítja az államadósság mértékét és a bruttó hazai termelést befolyásoló főbb kockázatokot, illetve bemutatja az azonosított kockázatok csökkentésére szolgáló tényezőket. Ez utóbbiak ismerete a koronavírus-járvány gazdasági hatásait visszaszorító intézkedések meghatározásában tölt be jelentős szerepet.

Az ÁSZ rendszeresen készít klímavédelemmel és környezetvédelemmel összefüggő elemzéseket, amelyekre most különösen oda kell figyelni, hiszen a jelenlegi járványügyi helyzetben ezek az intézkedések/célok egy kicsit háttérbe szorulnak. A környezetvédelmet elősegítő intézkedések azonban folyamatosan jelen vannak, ezt bizonyítja az ÁSZ *Elemzés a zöld beszerzésekről* című elemzése is, amelynek aktualitását erősíti, hogy az Országgyűlés 2020. június 3-án fogadta el a klímavédelemről szóló 2020. évi XLIV. törvényt. Az elemzés célja, hogy támogassa az Országgyűlés által elfogadott éghajlatváltozási stratégiai célok megvalósulását, emellett bemutatja a klíma- és környezetvéde-

lem egyik fontos területén, a zöld beszerzések tekintetében elért hazai eredményeket, nemzetközi tapasztalatokat, és feltárja a zöld szempontú közbeszerzések fejlesztésének lehetőségeit, relevanciáját.

Az Állami Számvevőszék törvényi kötelezettségét teljesítve ellenőrzi a közpénzek felhasználását, ezáltal hozzájárulva az átláthatóság és elszámoltathatóság előremozdításához. Az ellenőrzési folyamatok optimalizálása és rövidebb határidőre történő végrehajtása érdekében a sarkalatos dokumentumok használatának bevezetése történt, melyek alkalmazásához kapcsolódóan számvevőszéki elemzés készült. Fontos ezen dokumentumok megléte ahhoz, hogy a közpénzt felhasználó szervezetek alapvető működési és gazdálkodási folyamatai rendben legyenek. A sarkalatos dokumentumok olyan ellenőrzési bizonyítékok, amelyek az ellenőrzött szervezet felépítését, működését, felelősségi viszonyait, gazdálkodását meghatározzák, a szervezet szabályos működését igazolják, amelyek hiányában nem biztosítható és nem alátámasztható az ellenőrzött szervezet szabályszerű feladatellátása és gazdálkodása. A *Sarkalatos dokumentumok hiányából fakadó esetek részletező kiértékelése* című munkaanyag 29 számvevőszéki jelentés vizsgálata alapján tett javaslatot a sarkalatos dokumentum definíciójának megfogalmazására, alkalmazása pontos rendjének szabályozására, illetve rangsorolásának kialakítására a még hatékonyabb alkalmazhatóság érdekében (Felföldi et al., 2020).

A jól teljesítő állam nem kerülheti meg a közfeladat-ellátás teljesítményének, eredményességének mérését, folyamatos monitorozását, értékelését és ellenőrzését. Az ÁSZ kiemelt feladatának tartja a teljesítmény kultúrájának megteremtését, a közszféra teljesítményének objektív mérését és értékelését lehetővé tevő rendszerek kiépítésének és működtetésének támogatását. Az elmúlt évek során az ÁSZ ellenőrzései, elemzései számos esetben érintették a nemzeti és szakpolitikai stratégiaalkotás cél- és kritériumrendszerének meghatározását, a közszféra teljesítményének értékelését. Ezen tapasztalatok összegzésével *A közszféra teljesítménymérése* című elemzés rávilágít a stratégiaalkotáshoz és a teljesítményméréshez kapcsolódó értékelérendszer kiemelt szerepére, a célkitűzések pontos meghatározásának fontosságára (Németh–Szikszainé Király, 2020).

A járvány miatt kialakult veszélyhelyzetben kiemelt szerep jut az emberek egészségét és biztonságát védő ellátórendszerek eredményes, hatékony és gazdaságos működésének. Emiatt fokozott felelőssége van a közfeladatot ellátó intézmények mellett azoknak a középírányító szervezeteknek,⁶ amelyek az érintett szervezetek irányítását, felügyeletét és ellenőrzését látják el. Az ÁSZ figyelemmel a középírányító szervek jelentőségére, ellenőrzési tapasztalatai alapján, több nézőpontot érvényesítve készítette el elemzését, mely hozzájárulhat a középírányító szervek szabályos működéséhez, feladatainak eredményesebb és hatékonyabb ellátásához.

Az Állami Számvevőszék az Országgyűlés legfőbb pénzügyi-gazdasági ellenőrző szerve, és mint ilyen, elemzéseivel is támogatja a törvényhozó munkát. Az ÁSZ a *Demográfiai kockázatok, foglalkoztatás, nyugdíjrendszer* című számvevőszéki elemzéssel a magyar kormány népesedési, foglalkoztatási és nyugdíjpolitikáinak alakításához kíván hiteles információkon alapuló előrejelzést és szemléleti keretet adni (Németh et al., 2020). Az elemzés a népességi és foglalkoztatási trendek alapján 2060-ig tartó kite-

kintéssel tárja fel a hazai foglalkoztatási helyzet és a nyugdíjrendszer kockázatait. Ennek alapján hét olyan összefüggést mutat be, melyek lényegesek a foglalkoztatási és nyugdíjpolitika kialakításában. Az összefüggések közül többek között az egészséges élettartam növelése és az öngondoskodás kultúrájának elterjesztése kapott hangsúlyt a jelenlegi járvány sújtotta helyzetben.

A világjárvány kiválóan szemlélteti, hogy napjainkban egyre gyakrabban és gyorsabban mennek végbe különböző változási folyamatok, melyek kihívást jelenthetnek nemcsak a vállalkozások, hanem az államháztartás számára is. Emiatt lényeges a változásmenedzsment mint változáskezelési eszköz alkalmazása. Az ÁSZ aktuális elemzése a változásmenedzsment államháztartás keretei közötti alkalmazásának szükségességére hívja fel a figyelmet. Főbb megállapítása, hogy a gazdasági növekedés folyamatos biztosítása a változások menedzselése által lehetséges. Emellett rámutat, hogy a változásban rejlő bizonytalanság tudatos felvállalása egyaránt biztosítja a változásokhoz való alkalmazkodást, valamint hozzájárul a tervszerű gondolkodáshoz, gazdálkodáshoz.

A JÓL IRÁNYÍTOTT ÁLLAMOT TÁMOGATÓ ÚJ TÍPUSÚ ELLENŐRZÉSI MÓDSZER

A tanácsadás és elemzések mellett a jelen helyzetben természetesen szükség van az átláthatóság és az integritás megerősítésére, amelyet úgy tudunk elérni, ha ellenőrzéseket is folytatunk, ugyanakkor az egyre nehezedő gazdasági és társadalmi helyzetben két fontos szempontot is szem előtt kell tartani: minél szélesebb kör lefedése az ellenőrzésekkel, hiszen most a transzparencia mindennél jobban szolgálja a bizalom megerősítését; illetve az ellenőrzöttek működési és gazdálkodási kockázatainak felderítése, azok minél kisebb leterhelése mellett.

Az ÁSZ az ellenőrzésein belül létrehozott egy új típusú, úgynevezett monitoring-ellenőrzést, amelyet először a Magyar Államkincstár pénzügyi adatait alapul véve használt. 2020-ban az Állami Számvevőszék a monitoring ellenőrzést új szemponttal bővítette. Monitoringalapon értékeli az intézményeket, azonban a MÁK adatainak értékelése mellett egy új módszert is kialakított, a szervezettől kér be dokumentumokat az adott folyó évre vonatkozóan. Az ilyen típusú ellenőrzéseknek számtalan előnye van. Egyrészt jelentősen növelhető az ellenőrzési lefedettség, így a korábban nem ellenőrzött szegmensek, azaz a teljes ellenőrzötti kör is górcső alá kerül, másrészt viszonylag kevés számú dokumentummal, de célzott ellenőrzéseket hajt végre, értékkel, ezekkel pedig kockázatokat, szabálytalanságokat igyekszik kezelni, így elősegítve a közpénz és közvagyon hatékony felhasználására való figyelemfelhívást. Ez nemcsak az ÁSZ, hanem az ellenőrzött szervezetek számára is előnnyel jár, hiszen a kevés számú dokumentum miatt kevésbé terheli le őket, illetve lehetőséget nyújt arra is, hogy egy későbbi, mélyebb ellenőrzés során a monitoring típusú ellenőrzés során feltárt kockázatokat, szabálytalanságokat megszüntessék.

2020-ban az Állami Számvevőszék az önkormányzatok integritásának ellenőrzését vette monitoring-ellenőrzés alá, hozzájárulva ezzel az önkormányzatok integritási veszélyeztetettségének csökkentéséhez. A téma aktualitását tovább erősíti, hogy a vírus és

a társadalmi, gazdasági negatív hatásai elleni védekezés az önkormányzatokat is többfeladatuk elé állította, jelen helyzetben részükről is nagyobb odafigyelést igényel a szervezeti integritás fenntartása. Az új feladatok ellátása elszámoltatható rendjének és az extra erőforrások átlátható, a visszaéléseket, a csalás lehetőségét minimálisra szorító belső szabályozásának kialakítása és fenntartása elengedhetetlen. Az Állami Számvevőszék ebben a helyzetben is alapvető kötelességének tartja, hogy a közpénzek őre legyen, és ellenőrzéseit az önkormányzatok körében is folytassa, hiszen minden egyes adóforint rendeltetésellenes felhasználása a leginkább rászorulóktól von el támogatást, a legszükségesebb feladatok ellátását nehezíti meg.

Az ellenőrzés lefolytatásához 2020. március 20. és 2020. április 21. között 3197 önkormányzat körében került sor adatbekérésre. Az ÁSZ 2016–2018. évben végzett integritásfelméréseinek eredményei azt mutatták, hogy a helyi önkormányzatok a közszféra szereplői között a kockázatosabb csoportba tartoznak. A kisebb népességszámú települések önkormányzatai különösen veszélyeztetettek, mert kontrollkörnyezetük, integritási infrastruktúrájuk – a felmérés eredményei alapján – kevésbé kiépített.⁷

ÖSSZEZÉS

Az Állami Számvevőszék a koronavírus-járvány alatt feladatellátásával mindvégig igyekezett a társadalmi és gazdasági negatív hatásokat csökkenteni, amelyhez gazdasági és társadalmi összefogásra van szükség. Ez az összefogás jelen esetben a tanácsadói szerep előtérbe kerülésével és a monitoring-ellenőrzések megindításával vált hangsúlyossá. Gazdasági szinten az összefogás az ÁSZ költségvetéshez kapcsolódó tevékenységében nyilvánult meg, amely a folyamatos figyelemmel kísérés, állandó korrekciók és a maximális tudás kiaknázását jelentették.

Az ÁSZ a fenntarthatóságot prioritásnak tartja, amely a szervezet életében nemcsak környezeti, hanem társadalmi szinten is jelentkezik, ugyanis egyik kiemelt feladata, hogy a jól irányított államhoz hozzájáruljon, és a fenntarthatóságra törekedjen. Ezt számos, a cikkben bemutatott eszközzel igyekszik megtenni: így az elemzésekkel, amelyek aktuális témaköröket dolgoznak fel (a lakossági sérülékenység, demográfiai jellemzők, digitalizáció, oktatás, pénzügyek, és természetesen a fenntartható növekedési célok közül a klímavédelem stb.). A nemzeti szinten jól irányított államként nevezett cél másik eszköze a támogató ellenőrzési munka, amely a járványügyi helyzetre tekintettel leginkább a nagy lefedettségű, azonban az ellenőrzöttek kisebb leterheltségét jelentő monitoring-ellenőrzésekben valósul meg. A harmadik nagy terület, amely a társadalmi hasznosulást segíti az ÁSZ oldaláról, a tanácsadás, amely esetében a cikk a figyelemfelhívó leveleket és az önteszteket veszi számba.

Összefoglalóan elmondható, hogy bár a járványügyi helyzet rengeteg bizonytalanságot teremt, ugyanakkor olyan környezetet hozott létre, amely még inkább felhívja a figyelmet a változás-/válságmenedzsment fontosságára, illetve felgyorsítja a digitalizációs fejlődést, új munkakörnyezetet teremt. Fontos, hogy ezeknek a kihívásoknak meg tudjunk felelni, és a jól irányított állam fenntarthatóságához a támogató ellenőrzési, elemzési és tanácsadói munkát biztosítsuk.

JEGYZETEK

- ¹ „Az önteszt a közpénzek felhasználásával működő szervezetek, intézmények feladatellátása, illetve belső kontrollrendszere szabályszerűségének felmérését, értékelését támogató olyan, az adott működési és szabályozási környezetre, illetve a feladatok sajátosságaira tekintettel kialakított kérdéssor, amelyet az érintettek önkéntes alapon, saját hasznosulásukra tölthetnek ki” (Állami Számvevőszék, 2020b:65).
- ² www.asz.hu/hu/sajtokozlemenyek/minden-alapitvany-tesztelheti-a-szabalyos-mukodeset.
- ³ www.aszhirportal.hu/hu/hirek/veszelyhelyzet-jelentosen-nott-az-asz-ontesztjeinek-letoltese.
- ⁴ www.asz.hu/hu/sajtokozlemenyek/tamogatja-az-asz-a-korhazparancsnokokat; www.aszhirportal.hu/hu/hirek/asz-elorelepes-a-korhazak-gazdalkodasaban.
- ⁵ www.aszhirportal.hu/hu/hirek/gazdalkodasi-szabalyzat-es-a-kotelezettsegvallalasi-nyilvantartas.
- ⁶ A 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) a kormány irányítása vagy felügyelete alá tartozó költségvetési szerv esetében lehetőséget biztosít az irányítási hatáskörök korlátozására, irányítási hatásköröknek más szerve vagy személyre történő átruházására, továbbá az irányítási hatásköröknek egy, az irányító szerv irányítása alá tartozó más költségvetési szerve mint középírányító szerve való átruházására. Az irányítási hatáskörök középírányító szerve való átruházására törvény vagy kormányrendelet alapján az irányító szerv döntése alapján kerülhet sor. Magyarországon középírányító szervek jelenleg az egészségügy, a szociális ügyek, a gyermekvédelem, a közoktatás, a szakképzés, a vízgazdálkodás, a rend- és honvédelem, a büntetés-végrehajtás, valamint a katasztrófavédelem területén működnek.
- ⁷ www.aszhirportal.hu/hu/hirek/asz-ellenorzesek-az-onkormanyzati-integritasert.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Állami Számvevőszék (2020a): *Tájékoztató az Állami Számvevőszék 2019. évi szakmai tevékenységéről és beszámoló az intézmény működéséről az Országgyűlés részére*. Állami Számvevőszék, Budapest, www.asz.hu/storage/files/files/jelentes/2019/b10.pdf?download=true.
- Állami Számvevőszék (2020b): *Tájékoztató az Állami Számvevőszék 2019. évi szakmai tevékenységéről és beszámoló az intézmény működéséről az Országgyűlés részére*. Állami Számvevőszék, www.asz.hu/storage/files/files/jelentes/2019/b10.pdf?download=true.
- Domokos László (2019): *Ellenőrzés – a fenntartható jó kormányzás eszköze*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Felföldi Izabella et al. (2020): *Elemzés. Sarkalatos dokumentumok hiányából fakadó esetek részletező kiértékelése*. Állami Számvevőszék, Budapest.
- Ivey, Allen – Simek-Downing, Lynn (1980): *Counseling and Psychotherapy. Skills, Theories and Practice*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J.
- Jakubász Tamás (2020): Jobban gazdálkodnak a kórházak. Domokos László: Ha nem követik a pénzügyi szabályokat, akkor a szakmai feladatoknál is lehetnek hiányosságok. Interjú, *Magyar Nemzet*, július 18., <https://magyarnemzet.hu/gazdasag/jobban-gazdalkodnak-a-korhazak-8394765/>.
- Kádár Kriszta et al. (2020a): *Elemzés. A költségvetés fenntarthatósága*. Állami Számvevőszék, Budapest.
- Kádár Kriszta – Erdélyi Attila – Právitzné Pejko Noémi (2020b): *Elemzés. A lakosság pénzügyi sérülékenységeiről*. Állami Számvevőszék, www.asz.hu/storage/files/files/elemzesek/2020/lakosság_penzugyi_serulekenysegerol_20200520.pdf?download=true.
- Kádár Kriszta – Domokos Kinga – Weltherné Szolnoki Dóra (2020c): *Elemzés. Az internetes kereskedelem bővülésének közpénzügyi szempontjai*. Állami Számvevőszék, www.asz.hu/storage/files/files/elemzesek/2020/az_internetes_kereskedelem_bovulesenek_kozpenzugyi_szempontjai_20200508.pdf?download=true.
- Kubr, Milan (2005): *Management Consulting. A Guide to the Profession*. Fourth edition, Bookwell, New Delhi.
- Lentner Csaba – Cseh Balázs (2020): Állami tulajdonban lévő közüzemi vállalatok működésfenntartásának egyes gazdasági és jogszabályi kérdései vészhelyzet esetén. *Gazdaság és Jog*, 28. évf., 5. sz., 1–4.
- Németh Erzsébet – Szikszainé Király Mária (2020): *Elemzés. A közszféra teljesítménymérése – Nemzeti és Ágazati Stratégiák értékelése*. Állami Számvevőszék, www.asz.hu/storage/files/files/elemzesek/2020/kozszfera_teljesitmenymereso_20200518.pdf?download=true.

Domokos László: A jól irányított állam fenntarthatóságának támogatása...

- Németh Erzsébet et al. (2020): *Elemzés. Demográfiai kockázatok, foglalkoztatás, nyugdíjrendszer*. Állami Számvevőszék, Budapest.
- Pecze Mariann (é. n.): Tanácsadási modellek című előadás anyaga, Konzultáció és szociális munka kurzus, WJLF SZM BA.
- Poór József (2010): *Menedzsment-tanácsadási kézikönyv*. Akadémiai Kiadó, Budapest, <https://doi.org/10.1556/9789634540113>.
- Poór József et al. (2018): Szervezeti képzések gyakorlata Magyarországon a nemzetközi adatok tükrében. *Vezetéstudomány*, 49. évf., 10–11. sz., <https://doi.org/10.14267/veztud.2018.10.03>.
- Pulay Gyula (2017): Miért (lehet) eredményes eszköz a szervezeti integritás a korrupció megelőzésére? *Köz-Gazdaság*, 12. évf., 4. sz., 13–28.
- Simon József (2020): *Jelentés. Központi költségvetési szervek ellenőrzése – A központi költségvetési szervek (kórházak) kockázatértékelésen alapuló ellenőrzése*. Állami Számvevőszék, www.asz.hu/storage/files/files/jelentes/2020/20139.pdf?download=true.
- Stroh, Linda – Johnson, Homer (2006): *The Basic Principles of Effective Consulting*. L. Erlbaum Associates, Mahwah, <https://doi.org/10.4324/9781410617453>.
- Szappanos Júlia et al. (2020): *Elemzés a zöld beszerzésekről*. Állami Számvevőszék, Budapest.
- Teski Norbert et al. (2020): *Elemzés. A digitális gazdaság megadóztatásának aktuális kérdéseiről, a modern gazdasághoz illeszkedő új uniós adószabályokról értékelő elemzés figyelemmel a terület ellenőrizhetőségére*. Állami Számvevőszék, www.asz.hu/storage/files/files/elemezsek/2020/a_digitalis_gazdasag_megadoztatasa_20200313.pdf?download=true.

JOGSZABÁLYOK

2000. évi C. törvény a számvitelről
34/2015. évi OGY határozat
35/2009. évi OGY határozat
4/2013. (I. 11.) Korm. rendelet az államháztartás számviteléről
Áht. 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról