

A KORMÁNYZÁS EREDMÉNYESSÉGÉNEK TÁMOGATÁSA

CÉLSZERŰSÉG-VIZSGÁLAT ÉS TELJESÍTMÉNYMÉRÉS A SZÁMVEVŐSZÉKI ELLENŐRZÉSEKBEN

Domokos–Németh–Jakovác



„Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tapasztalatain alapuló megállapításaival, javaslataival, tanácsaival segíti az Országgyűlést, annak bizottságait, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amellyel elősegíti a jól irányított állam működését.” (ÁSZ törvény 1. § [4])

TANULMÁNY SOROZATUNK DARABJAI:

A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv, az Állami Számvevőszék
Tanulmány sorozat

1

A LEGFŐBB ELLENŐRZŐ INTÉZMÉNYEK HOZZÁJÁRULÁSA A JÓ KORMÁNYZÁSHOZ

Domolcsay-Pulay-Pály-Németh-Micszáros

2016

„Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tevékenységében elvégzett megfigyeléseiről, javaslatokról, felméréseiről legfeljebb az Országgyűlésnek, annak bizottságai, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amelyről ellátja a jó irányított állam működését.” (KCSZ törvény 1. § (4))

A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv, az Állami Számvevőszék
Tanulmány sorozat

2

A JÓ KORMÁNYZÁS TÁMOGATÁSÁNAK FUNDAMENTUMAI AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK ALKOTMÁNYOS HEVYZEPE, JOGSÍTVÁNYAI, FŐGEGTLENÉSE

Domolcsay-Németh-Micszáros-Székely

2016

„Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tevékenységében elvégzett megfigyeléseiről, javaslatokról, felméréseiről legfeljebb az Országgyűlésnek, annak bizottságai, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amelyről ellátja a jó irányított állam működését.” (KCSZ törvény 1. § (4))

A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv, az Állami Számvevőszék
Tanulmány sorozat

3

AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK HOZZÁJÁRULÁSA A MINŐSÉGI JOGALKOTÁSHOZ

Mészáros-Nagy-Domolcsay-Gergely-Posta-Fülöp

2016

„Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tevékenységében elvégzett megfigyeléseiről, javaslatokról, felméréseiről legfeljebb az Országgyűlésnek, annak bizottságai, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amelyről ellátja a jó irányított állam működését.” (KCSZ törvény 1. § (4))

A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv, az Állami Számvevőszék
Tanulmány sorozat

4

AZ ELLENŐRZÉSEK ÉS AZOK HASZNOSULÁSA AZ ELLENŐRÖZÖTTÉK SZINTJÉN

Domolcsay-Henkó-Gál-Pálinkó

2016

„Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tevékenységében elvégzett megfigyeléseiről, javaslatokról, felméréseiről legfeljebb az Országgyűlésnek, annak bizottságai, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amelyről ellátja a jó irányított állam működését.” (KCSZ törvény 1. § (4))

A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv, az Állami Számvevőszék
Tanulmány sorozat

5

A KÖZPÉNZ-FELHASZNÁLÁS TRANSPARENTSÁGIJA AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK MINT A KÖLTSÉGVETÉSI ÁTLÁTHATÓSÁG INTÉZMÉNYI BIZTOSÍTÉKA

Horváth-Németh-Domolcsay

2016

„Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tevékenységében elvégzett megfigyeléseiről, javaslatokról, felméréseiről legfeljebb az Országgyűlésnek, annak bizottságai, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amelyről ellátja a jó irányított állam működését.” (KCSZ törvény 1. § (4))

A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv, az Állami Számvevőszék
Tanulmány sorozat

6

AZ INTEGRITÁS KULTÚRÁJÁNAK MEGHONOSÍTÁSA A MAGYAR KÖZSFÉRÉBEN

Domolcsay-Pulay-Szatmári-Gergely-Szabó

2016

„Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tevékenységében elvégzett megfigyeléseiről, javaslatokról, felméréseiről legfeljebb az Országgyűlésnek, annak bizottságai, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amelyről ellátja a jó irányított állam működését.” (KCSZ törvény 1. § (4))

A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv, az Állami Számvevőszék
Tanulmány sorozat

7

A FENNTARTHATÓ KÖLTSÉGVETÉS ÖRE AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK SZEREPE A KÖLTSÉGVETÉS TERVEZÉSÉBEN ÉS VEGYERHATÁSÁBAN

Domolcsay-Pulay-Pécs-Pongrácz

2016

„Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tevékenységében elvégzett megfigyeléseiről, javaslatokról, felméréseiről legfeljebb az Országgyűlésnek, annak bizottságai, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amelyről ellátja a jó irányított állam működését.” (KCSZ törvény 1. § (4))

A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv, az Állami Számvevőszék
Tanulmány sorozat

8

A JÓ KORMÁNYZÁS TÁMOGATÁSA A SZÁMVEVŐSZÉKI ELLENŐRZÉSEK TERVEZÉSI FOLYAMATAI SZORÁN

Jakabcsok-Domolcsay-Németh

2016

„Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tevékenységében elvégzett megfigyeléseiről, javaslatokról, felméréseiről legfeljebb az Országgyűlésnek, annak bizottságai, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amelyről ellátja a jó irányított állam működését.” (KCSZ törvény 1. § (4))

A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv, az Állami Számvevőszék
Tanulmány sorozat

9

ÉRTÉKÖRZÉS ÉS ÉRTÉKTEREMTÉS – AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK SZERVEZETI MŰKÖDÉSÉNEK MEGÚJÍTÁSA

Domolcsay-Pulay-Farkascsok

2016

„Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tevékenységében elvégzett megfigyeléseiről, javaslatokról, felméréseiről legfeljebb az Országgyűlésnek, annak bizottságai, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amelyről ellátja a jó irányított állam működését.” (KCSZ törvény 1. § (4))

A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv, az Állami Számvevőszék
Tanulmány sorozat

10

A KORMÁNYZÁS EREDMÉNYESSÉGÉNEK TÁMOGATÁSA CÍLSZERES ÉS VEZÉRLŐ ÉS TELJESÍTMÉNYMÉRÉS ÉS SZÁMVEVŐSZÉKI ELLENŐRZÉSEK EN

Domolcsay-Németh-Jakabcsok

2016

„Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tevékenységében elvégzett megfigyeléseiről, javaslatokról, felméréseiről legfeljebb az Országgyűlésnek, annak bizottságai, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amelyről ellátja a jó irányított állam működését.” (KCSZ törvény 1. § (4))

A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv, az Állami Számvevőszék
Tanulmány sorozat

11

AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK HOZZÁJÁRULÁSA AZ „ÁLLAMMÉNYEDZSMENT” MEGÚJÍTÁSÁHOZ

Domolcsay-Várpalotai-Jakabcsok-Németh-Makkai-Horváth

2016

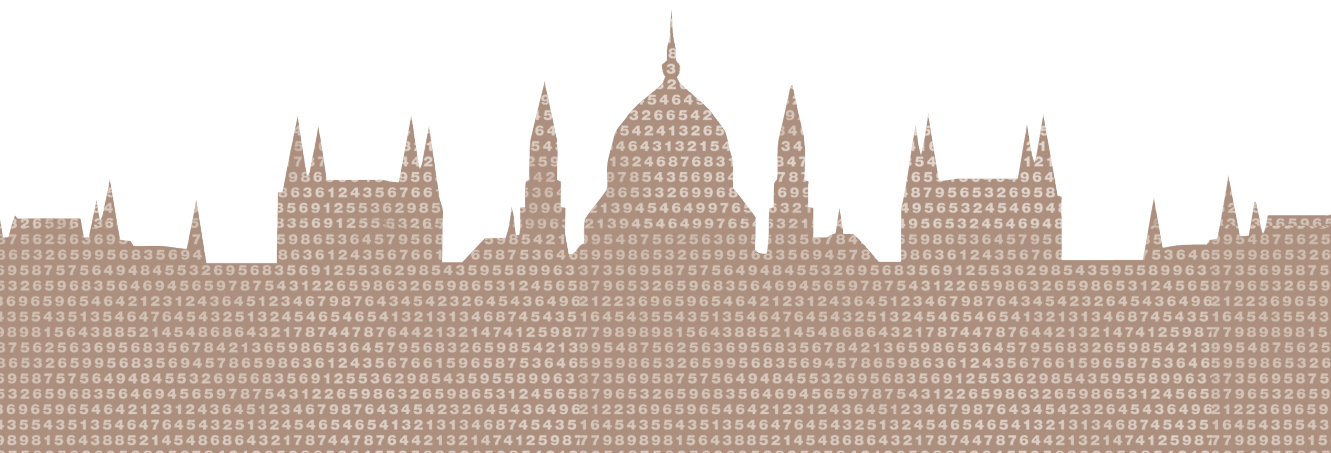
„Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tevékenységében elvégzett megfigyeléseiről, javaslatokról, felméréseiről legfeljebb az Országgyűlésnek, annak bizottságai, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amelyről ellátja a jó irányított állam működését.” (KCSZ törvény 1. § (4))

A KORMÁNYZÁS EREDMÉNYESSÉGÉNEK TÁMOGATÁSA

CÉLSZERŰSÉG VIZSGÁLATA, TELJESÍTMÉNYMÉRÉS A SZÁMVEVŐSZÉKI ELLENŐRZÉSEKBEN

KULCSSZAVAK:

ellenőrzés, teljesítményértékelés, eredményesség, célratarthatóság,
államhatalmazás, jó kormányzás



SZERKESZTŐ:

Prof. Dr. NÉMETH ERZSÉBET felügyeleti vezető

SZERZŐK:

DOMOKOS LÁSZLÓ elnök

Prof. Dr. NÉMETH ERZSÉBET felügyeleti vezető

JAKOVÁC KATALIN számvevő

KIADJA AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK

ISBN: 978-615-5222-10-8

A JÓ KORMÁNYZÁS ÉPÍTŐKÖVEI – FÓKUSZBAN A LEGFŐBB PÉNZÜGYI
ELLENŐRZŐ SZERV, AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK

TANULMÁNY SOROZATUNK DARABJAI AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK HONLAPJÁN,

A www.asz.hu/hu/a-jo-kormanyzas-epitokovei OLDALON OLVASHATÓAK

TARTALOM

■ 1 Bevezetés	7
■ 2 A kormányzás eredményességének kérdései.	8
2.1 Hogyan kapcsolódik a jó kormányzáshoz az eredményesség?	8
2.2 A közpénzfelhasználás célszerűségére és eredményességére vonatkozó szabályozási környezet Magyarországon	12
2.3 Az eredményesebb állammenedzsment kialakításának útjai – Magyary Program, Jó Állam Index	14
■ 3 ÁSZ ellenőrzések tapasztalatai	17
3.1 Teljesítményellenőrzési tapasztalatok	17
3.1.1 A pszichiátriai betegellátás átalakítása: eredmény- és hatékonysági célok hiányának következményei	18
3.1.2 Közfoglalkoztatás; a megfelelő mutatórendszer és kritériumok hiányának következményei	19
3.1.3 Vidékfejlesztési célok megvalósítása; a céloktól való eltérés következményei ..	20
3.2 Többségi állami tulajdonban lévő gazdasági társaságok ellenőrzési tapasztalatai ..	21
3.2.1 Tulajdonosi joggyakorlásban jelentkező hiányosságok	23
3.2.2 Állami cégek menedzsmentje	23
■ 4 Következtetések	25

ÖSSZEFOGLALÓ

A közpénzfelhasználás és a közvagyonnal történő gazdálkodás fő célja a társadalmi jólét elősegítése. A fő célnak alábontása, a célhierarchia meghatározása, majd a célokhoz tervek, mérhető kritériumok rendelése, a teljesítmény értékelése és a visszacsatolás is alapvetően szükséges ahhoz, hogy a legfőbb célok megvalósuljanak, valamint az egyes intézkedéseket értékelni lehessen. A független ellenőrzés értékeléseivel – és azok visszacsatolásával – jelentős mértékben járul hozzá a teljesítményjavításhoz. Az ellenőrzés alapfeltétele azonban a célok megvalósulásának, eredményességének ellenőrizhetősége, célokhoz rendelt teljesítménykritériumok meghatározása. A teljesítményértékelés for-profit szektorban már bevált módszereinek, eszközeinek egy jelentős része a közszektor szervezeteiben is sikerrel alkalmazhatóak, amennyiben megfelelő módon kezeljük a sajátosságokat.

A közpénzt felhasználó szervezetek stratégiai irányítás alapú, eredményközpontú és hatékony működésére vonatkozó elvárások optimális esetben jogszabályokban jelennek meg. A jogszabályban való megjelenítés azt jelzi, hogy az elvárás magas szintű, kötelező érvényű, számon kérhető. A magyarországi szabályozás e tekintetben még hiányos, azonban vannak olyan területek, ahol kedvező folyamatok indultak el a közpénzfelhasználás minőségének javítása érdekében.

Az Állami Számvevőszék ellenőrzési tapasztalatai megerősítik, hogy mind a közszféra szervezetei, mind pedig az állami tulajdonban lévő gazdasági társaságok irányítási rendszerében jelentős javulásra van szükség ahhoz, hogy az állam jó tulajdonos és jó menedzser legyen. Az ÁSZ célja, hogy a közpénzek hatékony felhasználásának és az ezt megalapozó tervezésnek előfeltétele legyen a felhasználás eredményességét és hatékonyságát jól kifejező, mérhető indikátorok megléte, valamint azok célszerű használata.

Mindez feltétele annak is, hogy a Számvevőszék mérhetően, összehasonlíthatóan be tudja mutatni a felhasznált közpénz hasznosulását, így támogatva az állammenedzsment hatékonyságának javítását.

1. BEVEZETÉS

Korunk szerteágazó és komplex gazdasági-társadalmi-környezeti problémáinak kezelése komoly kihívást jelent az állami menedzsment, a kormányzás számára. Korlátozottan rendelkezésre álló közpénzből kell nagy finanszírozási igényű programokat megvalósítani, közszolgáltatásokat nyújtani, miközben egy információ-intenzív, versenyközpontú társadalom elvárásainak is meg kell felelni.

Elsősorban a gazdasági-pénzügyi válságok következményeként az állam több szegmensben is megjelenő piaci szereplőként, így jelentősebbé vált az állami szerepvállalás pl. a bankszektorban, vagy az energiaszolgáltató piacon (erről lásd pl. Turcsányi, 2008, vagy Domokos, 2015). Ezekben a területeken mind az ágazati irányítást, mind pedig a szervezet vezetését a költségvetési szerveknél megszokottakhoz képest eltérő szempontok jellemzik. Piaci körülmények között, folyamatosan változó környezetben versenyezve, árbevétel- és profitcélokat követve kell menedzselni a cégeket. Az állami tulajdonú vállalat vezetése ezért gyakran ugyanazokat a menedzsmenttechnikákat kell, hogy alkalmazza, mint a piac egyéb szereplői.

Bár a közszféra szervezetei nem piaci körülmények között, jellemzően monopolhelyzetben működnek, mégis számos ponton kapcsolódnak a magánszférához (beszerzések során, munkaerő-toborzáskor, egyes szolgáltatások esetén, pl. kézbesítés). A célstruktúrát és a működési kereteket alapvetően jogszabályok határozzák meg. Ebből adódóan a szervezet jóval kevésbé rugalmas, mint egy gazdasági társaság, és a vezetőn¹ múlik, hogy e kereteket milyen tartalommal tölti ki. Mindemellett a közszférabeli szervezet vezetőjének is számolnia kell a környezet gyors, számos kihívást jelentő változásával, amelyhez a jogi szabályozás gyakran csak utólag, esetleg megkésve alkalmazkodik. Ennek megfelelően a közszféra vezetőivel szemben egyre inkább elvárás az innovációs készség, a kockázatkezelés és a szervezeti tanulás előmozdításának a képessége, így

szerepük jóval túlmutat a statikus, pusztán a szabályszerű működésre irányuló menedzsmenten.

Látható tehát, hogy mind a közszféra szervezetei, mind pedig az állami tulajdonú cégek irányítása megfelelő menedzsmenttudást kíván. A vezetőikkel szembeni elvárások gerincét a teljes célhierarchia meghatározása, a szervezeti folyamatok optimalizálása, a teljesítményközpontú és a változásokhoz rugalmasan alkalmazkodni képes működés, a nyújtott szolgáltatás magas színvonala, a szervezetben dolgozók teljesítményének javítása jelenti. Emellett az érintettek – vagyis a közszolgáltatásokat igénybe vevő lakosság, piaci szereplők, civil szféra stb. – elvárásainak is meg kell felelni a közpénz felhasználásakor. Információs társadalmunkban alapvető igény a kormányzás, a vezetés átláthatósága, a társadalom bevonása a kormányzás folyamataiba, az eredmények nyomon követhetősége. Mindezek egy újfajta szemléletmódot kívánnak meg a közszféra vezetőitől is. Ez az újfajta szemléletmód jelenik meg a „jó kormányzás”, a „jól irányított állam” elveiben.

A jól irányított állam alapja a jól tervezett, eredményes, hatékony és felelős közpénzfelhasználás. Ellenőrzései révén a számvevőszékek objektív értékelést és visszacsatolást nyújtanak a közpénzfelhasználás teljesítményéről. A tanulmány a jól irányított állam ezen minőségi aspektusaira vonatkozó elméleti háttér bemutatása után az Állami Számvevőszék tapasztalatait felhasználva járja körül témát. A tanulmány példákkal szemlélteti, hogy mivel jár, ha a közpénzfelhasználás során nem határozzák meg megfelelően a célokat, illetve ha a célok meghatározása megtörténik, de nem rendelnek a célokhoz eredménykritériumokat, nem gyűjtenek adatokat, nem követik nyomon, nem mérik a célok megvalósulását – így a közpénz felhasználása vagy nem célratarított, vagy nem tudható, hogy célratarított és eredményes-e. Az ÁSZ teljesítményellenőrzései során gyakran maga határozott meg indikátorokat annak érdekében, hogy a közpénz felhasználás eredményességét és hatékonyságát értékelni tudja. Ez azonban több problémát is felvet, amelyről szintén szó esik.

¹ Természetesen a különböző vezetési szinteken a keretek mást és mást jelentenek, sőt a közszféra beosztott dolgozói is rendelkeznek bizonyos fokú önállósággal, és ebből adódó felelősséggel.

2. A KORMÁNYZÁS EREDMÉNYESSÉGÉNEK KÉRDÉSEI

2.1 Hogyan kapcsolódik a jó kormányzáshoz az eredményesség?

Napjainkban a jó kormányzással szemben támasztott elvárások egyike a közigazgatás megújítása, korszerű vezetési és intézményszervezési szempontok érvényesítése (Pulay, 2014). Ezen elvárásokat a szabályozók, a közigazgatási döntéshozók gyakran a for-profit szektorban alkalmazott vállalatirányítási elvek és gyakorlatok figyelembe vételével teljesítik, habár a két szektor között jelentős különbségek vannak. A közpénzek felhasználásánál szélesebb és árnyaltabb a célhierarchia, nagyobb hangsúlyt kapnak az integritás szempontok, és a társadalmi elvárások szigorúbb etikai követelményeket eredményeznek. De mi az oka annak, hogy a profitorientált szervezetekre szabott menedzsmentszemlélet a non-profit szférában ezek mellett is utat tört? Milyen célból és mennyiben vehetők át a menedzsment-technikák a közszférában?

A '80-as évektől a világ fejlett országainak állammenedzsmentjében jelentős változások történtek. Ennek okai egyrészt az olajválságot követő gazdasági problémákban, másrészt pedig a kormányzás működési környezetében bekövetkezett változásokban gyökereznek (Turcsányi, 2008). A gazdasági szereplők terheinek csökkentése érdekében a költséghaté-

konyabb állam kiépítése egyre inkább fontos célként fogalmazódott meg. Ez a cél a 2008-tól kezdődő pénzügyi válság nyomán ismételten hangsúlyossá vált, hiszen a GDP-arányos államháztartási kiadások jelentősen megemelkedtek (Felméry, 2014). Emellett a piaci szolgáltatások színvonalának folyamatos emelkedése miatt a közszolgáltatástól elvárt igény szint is megnőtt, ami szintén eredményességre és hatékonyságnövelésre ösztönözte a közszférát (Hajnal, 2004). Az informatikai boom, az internet fejlődése is egyre inkább kikényszerítette a modern technológiák alkalmazását, ami pedig lehetővé tette a vezetői információs rendszerek ugrásszerű fejlődését és a közszféra átláthatóbb működését. Mindezek a kormányzás problémáinak újszerű megközelítésére ösztönözték az állami döntéshozókat. Ennek lényege az állami szerepvállalás átalakítása, a közszektor eredményességének, hatékonyságának, gazdaságosságának javítása, a közszolgáltatások minőségének fejlesztése, elsősorban a magánszektorban alkalmazott menedzsment-filozófiák és technikák adaptálásával.

Az új közigazgatás vezérelvei leginkább az ún. New Public Management (NPM, Új Közszolgálati Menedzsment, vagy Új Közmenedzsment) irányzat hatására alakultak ki, de további elméletek is befolyásolták az új állammenedzsmentről való gondolkodást, mint pl. a neoliberális², a Public Choice elmélet³, vagy a neo-taylorizmus⁴. Hajnal (2004) szerint az utóbbi évtizedekben a kormányzati-közigazgatási reformok egyet jelentettek az NPM elveinek és módszereinek átvételével, elterjesztésével (mind egyes multilaterális szervezetekben, mint pl. OECD – PUMA/PGC, vagy a SIGMA⁵, illetve a világ fejlett országaiban, így

² A neoliberális irányzat szerint a verseny révén erősödik meg a gazdaság, ezért kisméretű államokat kell létrehozni, a közszolgáltatásokat a piacra kell terelni, és általában erősíteni kell a for-profit szektor gazdasági szerepét.

³ A Public Choice iskola bürokrácia-elméletében a döntéshozó politikusok és a vezető hivatalnokok egyéni hasznosságuk maximalizálására törekednek, az irányzat ennek következményeit vizsgálja.

⁴ A taylorizmus a munkaszervezés és a teljesítménynövelés kérdéskörét vizsgálja.

⁵ Az OECD PUMA (Public Management Committee), később PGC (Public Governance Committee) célja a résztvevő tagállamok támogatása a közpolitikák, közszolgáltatások tervezéséhez, megvalósításához és értékeléséhez.

pl. Magyarországon is). Az NPM fontos eleme a közigazgatás, tágabb értelemben a kormányzás új kultúrájának megteremtése; „*egy olyan kultúráé, amely az állami (túl-)hatalom helyett a partnerség és az egyéni kezdeményezés, a szabályszerűség helyett az eredményesség/teljesítmény, a parancs és a hierarchia helyett a kooperáció és a rugalmasság, és az (állami) monopólium helyett a (piaci) verseny értékein alapul*” (Hajnal, 2004). A magyarországi közigazgatási reformfolyamatokban is érezhető volt, és jelenleg is érezhető az NPM hatása. Itt például a minisztériumi vertikumok felbontására gondolhatunk (egy stratégiai irányító központra (minisztérium) és több alárendelt szervezetre), ami 2011-12-ig jellemző struktúra volt. Ide tartozik ezen kívül a magánszféra bekapcsolása a közszolgáltatási rendszerekbe (pl. PPP beruházások, közszolgáltatások és egyes közigazgatási funkciók kiszervezése révén), a közszolgáltatásban dolgozók teljesítményértékelése, az előzetes és utólagos hatásvizsgálat rendszere, valamint a minőségbiztosítás alkalmazása is (mint pl. ISO).

A vállalati menedzsment közzsférára adaptálásával, azon belül az NPM alkalmazásával és alkalmazhatóságával kapcsolatban később számos kritika jelent meg. Ilyen pl. a kormányzati tevékenység outputjainak mérési problémái, az eredményesség és a hatékonyság kérdésének komplexitása, bizonytalansága, vagyis hogy mit tekintünk a tevékenység eredményének és az elért eredmény egyáltalán jónak értékelhető-e. Ennek ellenére az irányzat fő gondolatai máig meghatározóak az állami menedzsmentben, és a jó kormányzás elvei között is feltűnnek.

Jó kormányzásról ugyanis nem beszélhetünk eredményesség, hatékonyság és gazdaságosság, illetve minőségi közszolgáltatás nélkül. Ezt pl. az OECD 2014. évi jelentése⁶, valamint

több, nemzeti szinten megjelenő ajánlás, iránymutatás⁷ is hangsúlyozza. A közpénzköltéshez tehát célokat és visszamérhető kritériumokat kell rendelni. Biztosítani kell, hogy a problémafelvetéstől a tervezésen, a döntéseken át, a megvalósításig és a visszacsatolásig bezárólag minden transzparens módon, az eredményesség mérhetőségét biztosítva történjen. Csak ezáltal lehet megbizonyosodni arról, és ellenőrizni azt, hogy a közpénzfelhasználást valóban társadalmi igények vezérlik, az a köz érdekében történik.

A célokat és az eredményeket is több szinten kell meghatározni, az eredményesség ezért több szinten értelmezhető. Ennek megértését az 1. ábra segíti.

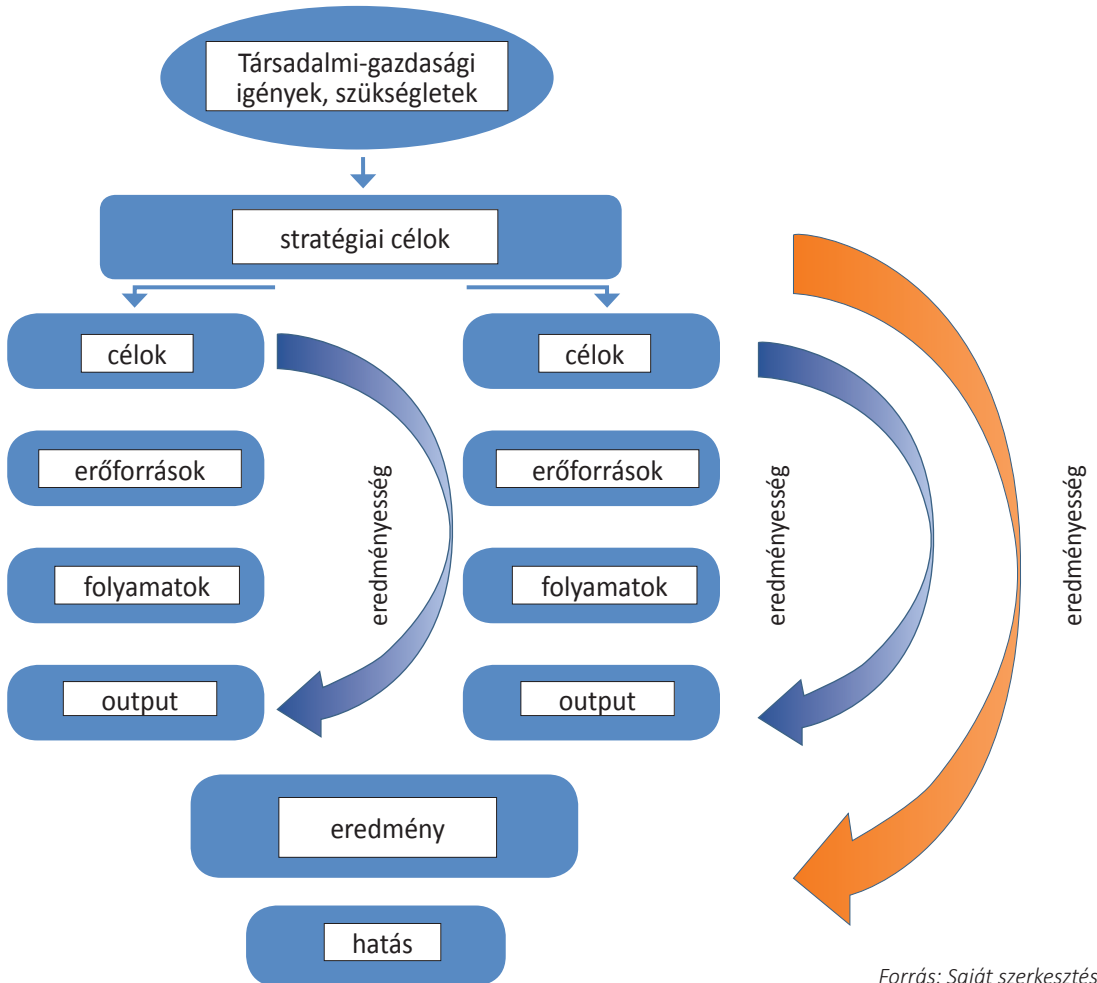
A kormányzás első lépésként a társadalmi-gazdasági szükségletek alapján meghatározza az elérendő stratégiai célokat (pl. aktivitási ráta növelése). A stratégiai célok általában jogszabályban (szakpolitikai stratégiaként) jelennek meg (pl. foglalkoztatáspolitikai stratégia). A stratégiai célok alábontásával alsóbb szintű célokat határoznak meg, melyek egy hierarchikus rendszerben épülnek fel (pl. inaktív munkaeő-piacra történő belépésének megkönnyítése, ezen belül pl. tanácsadói hálózat létrehozása; új vállalkozások számának növelése, ezen belül pl. adókedvezmények bevezetése). A különböző szinteken megfogalmazott célok összhangját a célhierarchia biztosítja. Az erőforrások felhasználásával az adott folyamat outputot (végtermékeket) hoz létre (pl. új adójogszabály). A stratégiai cél elérése érdekében létrehozott folyamatok összessége valamilyen eredménnyel zárul (pl. háztartásbeli édesanyák 10%-ának visszatérése a munkaeőpiacra). A program megvalósításával egyéb területeken jelentkező hatásokat (pl. negatív/pozitív externáliák) az eredmények mellé kell rendelni

⁶ *Partners for good governance: mapping the role of supreme audit institutions (OECD, 2014)*

⁷ *Pl. The Good Governance Standard for Public Services, a The Independent Commission for Good Governance in Public Services 2004-es kiadványa; vagy az USA-ban az Independent Sector kiadványa: Principles for Good Governance and Ethical Practice; Good Governance in Practice, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), 2012; International Framework: Good Governance in the Public Sector, Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA) and the International Federation of Accountants® (IFAC®), 2013; Good governance guide for public sector agencies, Government of Western Australia, 2013*

1. ábra

Az eredményesség többszintű értelmezése



Forrás: Saját szerkesztés

(pl. a munkaerő-piacra újonnan belépők által kiszorított munkavállalók száma).

Ha meg akarunk győződni arról, hogy az adott programra fordított közpénz mennyiben szolgálta a kitűzött célok megvalósítását, meg kell vizsgálnunk a program eredményességét. Az eredményesség mérésével kapcsolatosan számtalan kérdés merülhet fel, de mindenképpen fontos, hogy az eredményességet is több szinten kell vizsgálni, attól függően, hogy az milyen szintű célhoz kapcsolható. Az eredményességgel kapcsolatos problémákat, akadályokat fel kell tárni és elemezni. Ezt egyfelől a menedzsment végzi a monitoring során, a telje-

sítmény külső értékelését pedig a tulajdonosok, az irányító, fenntartó szervezet, vagy független szervezetként, objektív és szakmailag megalapozott ellenőrzéseik révén a számvevőszékek folytatják le.

Demokratikus és fejlett jogállamokban a közpénzek felhasználásának és a köztulajdon használatának végső kontrollját a végrehajtó hatalomtól független számvevőszékek („legfőbb ellenőrző intézmények”, supreme audit institution, SAI) végzik. A számvevőszékek alapvetően kétféle módon járulhatnak hozzá a jó kormányzáshoz (OECD, 2014). Egyfelől létezésükkel és működésükkel erősítik a felelős

közpénz-felhasználás felügyeletének rendszerét, a független és professzionális számvevőszék erősíti azt a „felelősségi láncot” (accountability chain), amely szükséges a közérdek érvényesülését biztosító döntéshozatal érdekében. Másrésztől teljesítményellenőrzéseik révén értékelik a közpolitikák végrehajtásának, illetve az egyes programok eredményességét, hatékonyságát, gazdaságosságát, ezáltal visszajelzést nyújtanak azok teljesítményéről. A legfőbb pénzügyi gazdasági ellenőrző szerv alapvető rendeltetése az állami intézményekbe vetett bizalom erősítése elsősorban abban, hogy a közpénzeket, a közvagyonot tisztességesen, eredményesen és a céloknak megfelelően használja az állam. Ez kihat az államba vetett bizalom összes többi területére is.

Az objektív és megbízható számvevőszéki értékeléseknek jelentős szerepük van az országgyűlési képviselők, illetve a kormányzati döntéshozók informálásában, valamint felhasználhatók a kormányzati döntéshozatal folyamatában. A számvevőszékek ellenőrzik, hogy a költségvetési források felhasználása megfelelő-e, a kormányzati politikák céljai teljesültek-e, a politikákat a jogszabályoknak és a céloknak megfelelően hajtották-e végre, és általánosságban a kormányzat teljesítménye megvalósította-e a stratégiai célokat. A nemzetközi standardok alapján a közpénzügyi ellenőrzések mind a szabályosság, mind a célrataratottság és eredményesség tekintetében értékelik a közpénzek felhasználását. Az értékelések történhetnek megfelelési, teljesítmény, vagy pénzügyi ellenőrzések keretében. A megfelelési ellenőrzés során egyrészt ellenőrizhető a törvényeknek, szabályoknak való megfelelés, illetve a legfőbb ellenőrző szervezet által előre meghatározott kritériumoknak (pl. integritási kritériumoknak) való megfelelés, azaz a közpénz és a közvagyon felhasználásának helyénvalósága. A teljesítményellenőrzések során azt vizsgálják, hogy az egyes programok, intézkedések, szervezetek az eredményesség, hatékonyság és gazdaságosság elveinek megfelelően működ-

nek-e, és lehetséges-e további fejlődést elérni valamely területen. A teljesítmény vizsgálata előre meghatározott kritériumok alapján történik, ahol a teljesítménykritériumoktól való eltérés okait kell kimutatni, elemezni, majd a problémák okainak megszüntetésére, a teljesítmény javítására irányuló javaslatokat tenni.

Fontos hangsúlyozni, hogy az állami irányítás („public management”) formája szükségszerűen befolyásolja a számvevőszéki ellenőrzések prioritásait. Ahogyan az ISSAI 3000 is megfogalmazza, azokban az országokban, ahol az állami irányítás elsősorban a végrehajtás eszközeire összpontosít, ott az ellenőrzések is inkább annak vizsgálatára koncentrálnak, hogy betartották-e a szabályokat, és kevésbé arra, hogy a szabályok szolgálják-e, vagy láthatóan szolgálják-e a kitűzött célt.

A teljesítményellenőrzések, rendszerellenőrzések során a számvevőszékek gyakran találkoznak azzal a problémával, hogy a közpénzköltés kereteit adó jogszabályok nem határozzák meg az elérendő célokat, illetve azon kritériumokat, melyek teljesülése esetén a célokat elértnek lehet tekinteni. Mindez komoly nehézséget jelent egy-egy közpénzügyi program értékelésénél, hiszen célok és kritériumok híján utólag kell a kormányzati beavatkozás célját vélelmezni, illetve ezek méréséhez az indikátorokat meghatározni. A célok és az indikátorok kiválasztása kulcsfontosságú, hiszen az értékelés végeredményét is meghatározhatja, hogy mely indikátorok teljesülése jelenti mely célok elérését – egyes indikátorok relevánsak lehetnek egyes célok tekintetében, míg mások nem. Mindezekon felül az indikátorok kiválasztását korlátozza a rendelkezésre álló adatok mennyisége és minősége. A közpénzek felhasználásának és a közvagyon használatának értékelését nagyban segíti és egyértelmű keretek közé szorítja, ha a kormányzati beavatkozások céljait a döntéshozó előre meghatározza, azokhoz mérhető indikátorokat rendel, és gondoskodik az indikátorok kiszámításához szükséges adatok rendszerezett gyűjtéséről, feldolgozásáról.

2.2 A közpénzfelhasználás célszerűségére és eredményességére vonatkozó szabályozási környezet Magyarországon

A következőkben röviden áttekintjük azt a szabályozási környezetet, amely Magyarországon a köz-pénzfelhasználás célszerűségi, eredményességi, hatékonysági követelményeit határozza meg.

A közpénzek felhasználásától elvárható, hogy társadalmi hasznosságot⁸ eredményezzen (a közjót növelje), ezért a közpénzfelhasználás célja mindig meghatározható kell legyen valamilyen társadalmi hasznossági célértékkel. A közpénzfelhasználás céljait alapvetően jogszabályok, közjogi szervezetszabályozó eszközök határozzák meg makroszinten.

A kormányzati stratégiai irányítás alapelveit kormányrendelet⁹ fogalmazza meg. A rendelet támogatja azt a kormányzati célt, hogy stratégiai gondolkodás a szervezeti működés alapvető elemévé váljon, a szervezet képes legyen összehangolt, jó minőségű stratégiai tervezésre, stratégiai céljai alapján ki tudja jelölni rövid- és középtávú céljait, meg tudja határozni a feladatokat, azokhoz felelősöket rendeljen, valamint hogy képes legyen nyomon követni és értékelni a feladatok végrehajtását, a kitűzött célok megvalósítását. A jogszabály meghatározza a stratégiai dokumentumok¹⁰ hierarchiáját, a dokumentum elkészítéséért felelős személyeket, a nyomon követés, értékelés, felülvizsgálat alapelveit, valamint az egyes dokumentum-típusokra vonatkozó szabályokat.

Előfordul azonban, hogy már a jogszabály sem írja le a szabályozási célt, így a közpénzfelhasználás célszerűsége nem, vagy nehezen értelmezhető.

Eredményességi, hatékonysági, gazdaságossági, vagy egyéb teljesítménymutatók kialakításának, alkalmazásának, monitorozásának követelménye a teljes közpénz-felhasználói csoportra vonatkoztatva nem szerepel a magyar jogszabályokban. A szabályozás ezzel szemben részletesen meghatározza a felhasználható közpénz nagyságát és elosztásának fő irányait (a mindenkori költségvetési törvény és a helyi önkormányzat költségvetési rendelete), a közpénzek költségvetési szervek által történő felhasználásának követelményeit. Ezek kimondják, hogy az államháztartás pénzeszközeivel és a nemzeti vagyonnal történő gazdaságos, hatékony és eredményes gazdálkodást biztosítani kell, azonban ezen fogalmak jelentése nem egyértelmű. Nézzük meg, hogy pontosan mely jogszabályok és hogyan fogalmazzák meg kötelezettségeket az eredményességgel, gazdaságossággal, vagy hatékonysággal kapcsolatban!

a) Az alapelveket az Alaptörvény fogalmazza meg, mikor kimondja, hogy „A Kormány a központi költségvetést törvényesen és célszerűen, a közpénzek eredményes kezelésével és az átláthatóság biztosításával köteles végrehajtani.” (37. cikk). Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek vonatkozásában pedig előírja, hogy „törvényben meghatározott módon, önállóan és felelősen gazdálkodnak a törvényesség, a célszerűség és az eredményesség követelményei szerint.” (38. cikk). A minőségi közszolgáltatások követelményét csak közvetetten írja elő: „Az állam – a működésének hatékonysága, a közszolgáltatások színvona-

⁸ A társadalmi hasznosság a társadalom egészére számított haszon, amely közvetlen és közvetett összetevőkből áll, és figyelembe veszi pl. a környezeti hatásokat, vagy a munkahelyteremtésre gyakorolt hatásokat is. A pénzügyi hasznosságnál bővebb kategória. Elsősorban az EU alapok által finanszírozott fejlesztési projektekhez előzetesen elkészített költség-haszon elemzéseknek alkalmazták.

⁹ A kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet

¹⁰ stratégiai tervdokumentum: az országelőrejelzés, a nemzeti középtávú stratégia, a miniszeri program, az intézményi munkaterv (vagyis a kötelezően elkészítendő dokumentumok), továbbá a hosszú távú koncepció, a fehér könyv, a szakpolitikai stratégia, a szakpolitikai program, az intézményi stratégia és a zöld könyv (nem kötelezően elkészítendő)

lának emelése, a közügyek jobb átláthatósága és az esélyegyenlőség előmozdítása érdekében – törekszik az új műszaki megoldásoknak és a tudomány eredményeinek az alkalmazására.” (XXVI. cikk).

Kimondja továbbá, hogy „Az Állami Számvevőszék ellenőrzéseit törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontok szerint végzi.” (43. cikk).

- b) Az Országgyűlés az államháztartás egyensúlyának és a közpénzekkel való áttekinthető, hatékony, ellenőrizhető gazdálkodás garanciáinak megteremtése céljából alkotta az államháztartásról szóló törvényt (Áht.)¹¹, mint ahogyan az a törvény preambulumban olvasható. Az Áht. kimondja, hogy a költségvetési szerv irányítása a költségvetési szerv tevékenységének törvényességi, szakszerűségi és hatékonysági ellenőrzését is jelenti (9. §).

Az Áht. 44. fejezete az államháztartási kontrollokra vonatkozóan határoz meg kötelezettségeket. Az államháztartási kontrollok célja az államháztartás pénzeszközeivel és a nemzeti vagyonnal történő szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes gazdálkodás, a beszámolási és adatszolgáltatási kötelezettségek szabályszerű teljesítésének biztosítása (61. § (1)). Szervezeti szinten a belső kontrollrendszernek kell biztosítania, hogy a működés és gazdálkodás során a tevékenységeket szabályszerűen, gazdaságosan, hatékonyan, eredményesen hajtsák végre (69. § (1)).

A törvény végrehajtási rendelete¹² előírja, hogy a költségvetési támogatás rendeltetészerű felhasználásáról, kifizetethetőségéről első sorban a részbeszámoló, beszámoló alapján kell meggyőződni (Ávr. 93. §). Ez ismerteti a költségvetési támogatás és a saját forrás felhasználásának, a támogatott tevékenység megvalósításának szakmai vonatkozásait, ta-

pasztralatait, elemzi a megvalósítás eredményességét, továbbá részletes pénzügyi elszámolást ad a költségvetési támogatás és a saját forrás felhasználásáról.

- c) Mikro-, azaz szervezeti szinten a 3E követelményét több területen is megfogalmazza a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (Bkr.)¹³, a fogalmakat a 2. § határozza meg.

A Bkr. alapján a szervezet vezetője köteles olyan szabályzatokat kiadni, folyamatokat kialakítani és működtetni a szervezeten belül, amelyek biztosítják a rendelkezésre álló források szabályszerű, szabályozott, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását. Ez vonatkozik a pénzügyi kihatású döntések megalapozására és az információs rendszerek kialakítására is.

A vezető minden év végén nyilatkozik arról, hogy tevékenységében a hatékonyság, eredményesség és a gazdaságosság követelményeit érvényesítette-e, továbbá, hogy gondoskodott-e arról, hogy a vezetők a szervezet minden szintjén tisztában legyenek a kitűzött célokkal és az azok elérését segítő eszközökkel és értékelnék az elért eredményeket. Nyilatkozik végül arról is, hogy a vezetői beszámoltatás rendszerén keresztül folyamatos információval rendelkezett ezen tevékenységekről, a tevékenységet folyamatosan értékelte.

A rendelet a belső ellenőrzés feladatainak meghatározásakor előírja teljesítményellenőrzés végzését is, amelynek célja annak megállapítása, hogy az adott szervezet által végzett tevékenységek, programok egy jól körülhatárolható területén a működés, illetve a forrásfelhasználás gazdaságosan, hatékonyan és eredményesen valósul-e meg.

¹¹ az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény

¹² az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet

¹³ A Bkr. előírásai kiterjednek a kormányzati szektor szervezeteire (a központi költségvetési szervekre, köztisztviselőkre (kivételekkel), az önkormányzati alrendszer szervezeteire, a területfejlesztési tanácsokra és munkaszervezeteikre, meghatározott vagyongazdálkodó szervezetekre és egyéb szervezetekre). 2014. január 1-ét követően a kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezetek esetében is alkalmazni kell a költségvetési szervek belső kontrollrendszerére vonatkozó szabályokat.

Az adott szervezet teljesítmény-követelményeit nem csak jogszabályok, vagy szervezeten belüli szabályozás, hanem más eszközök, így pl. az irányító, a fenntartó, a tulajdonos elvárásai is kikényszeríthetik. Ilyen pl. az állam és a közszolgáltató cég között megkötött közszolgáltatási szerződés is, amely valamely közfeladat – vagy annak egy része – ellátására a szerv nevében történő ellátására kötött írásbeli szerződés¹⁴. A szerződés a közszolgáltatás ellátásának alapkövetelményein túl minőségi ismérveket, feltételeket is tartalmaz¹⁵.

Természetesen a szabályozás megléte önmagában nem képes biztosítani az eredményes és hatékony működést, ahhoz csak a kereteket adja meg. A keretek kitöltése a szervezetvezető felelőssége és feladata.

2.3 Az eredményesebb állammenedzsment kialakításának útjai – Magyary Program, Jó Állam Index

Az előzőekben ismertetett szabályozás legnagyobb hiányossága, hogy a közpénzfelhasználás céljainak, várható eredményeinek, teljesítménykritériumainak deklarálását rendszerszinten nem kényszeríti ki, ezért később a közpénzfelhasználás eredményessége és hatékonysága sem mérhető. A hiányosságok abba az irányba mutatnak, hogy – mint ahogyan azt az Állami Számvevőszék ellenőrzési tapasztalatai is alátámasztották – a közpénzfelhasználás kisebb társadalmi hasznosságot eredményez, mint ami egyértelmű célmeghatározással, eredmény-

központú működéssel elérhető lett volna. Ezt a problémát felismerve a közpénzt felhasználó gazdasági szereplők közül a közigazgatásba tartozó szervezetekre vonatkozóan elindultak olyan szabályozási folyamatok, amelyek kimondottan a stratégiai irányítás és eredményközpontú működés felé mozdítják el a közpénzfelhasználás rendszerét. (Léteznek ezen kívül egyéb szakterületi kormányzati programok, stratégiák, ahol elindult a szabályozás kialakítása, azonban itt még nem beszélhetünk a felhasznált közpénz eredményességét, hatékonyságát megcélzó, nyomon követést és értékelést megkövetelő szabályozásról.)

A közigazgatás-fejlesztési területen kialakított szabályozási megközelítés példaértékű lehet egyéb szakterületek számára, ezért a következőkben röviden bemutatjuk az ún. Magyary Zoltán közigazgatás-fejlesztési programot és az ahhoz kapcsolódó szabályozási környezetet. A Magyary Program szerint „az állam attól tekinthető jónak, hogy az egyének, közösségek és vállalkozások igényeit a közjó érdekében és keretei között, a legmegfelelőbb módon szolgálja”. Legfontosabb stratégiai célja az Alaptörvény XXVI. cikkében foglaltaknak megfelelően az állami működés hatékonyságának, a közszolgáltatások színvonalának emelése, a hatékony nemzeti közigazgatás megteremtése¹⁶. A reform szabályozási környezetét az alábbi elemek alkotják.

— ■ Kormányzati, intézményi és egyéb stratégiai dokumentumok (pl. Magyary Program; Közös Értékelési Keretrendszer¹⁷; kormányzati stratégiai dokumentumok; a mindenkor hatályos, stratégiai irányításról szóló kormányrendelet);

— ■ Egyéb jogszabályok (így pl. a mindenkor hatályos költségvetési törvény; az állam-

¹⁴ Az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény (Civil tv.) alapján.

¹⁵ Mint ahogyan ezt pl. a személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény, vagy a közszolgáltató kiválasztásáról és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződésről szóló 317/2013. (VIII. 28.) Korm. rendelet is előírja.

¹⁶ A Magyary Program hatékonyság fogalma magában foglalja az alábbi fogalmakat is: eredményes, gazdaságos, hatásos, biztonságos, felügyelhető, alkalmazkodó.

¹⁷ Common Assessment Framework – CAF: egy teljes körű minőségirányítási eszköz, amelyet a közzsféra képviselői dolgoztak ki a közzsféra számára az Európai Minőségirányítási Alapítvány Kiválóság Modelljét alapul véve

háztartásról szóló törvény és annak végrehajtási rendelete; a közigazgatási hatósági eljárások és szolgáltatások általános szabályairól szóló jogszabályok; a jogalkotásról szóló törvény; a minisztériumok, illetve miniszterek feladat- és hatásköréről szóló jogszabály; a hatásvizsgálatokról szóló jogszabály; a belső kontrollrendszerre vonatkozó jogszabály; az Európai Unió szervei által kibocsátott jogszabályok (pl. rendeletek, irányelvek);

—■ Közjogi szervezetszabályozó eszközök;

—■ Szervezetben belüli szabályozó eszközök, működési keretek (pl. alapító okirat; belső szabályzatok; ügyrendek; a szervezet belső kontrollrendszere).

Specifikus szabályozás, vagy útmutatás eddig stratégiai irányítás, hatásvizsgálat, szervezetfejlesztés témakörökben jelent meg.

A **stratégiai irányításnak** egyik eleme a stratégiai tervezési rendszer, amelynek jogszabályi alapjait a korábban már említett kormányzati stratégiai irányításról szóló kormányrendelet határozza meg. Ez kimondja, hogy a stratégiai tervdokumentumok nyomon követését és értékelését biztosítani kell. Ennek keretein belül az egységes módszertani elveknek megfelelő, a stratégiai tervdokumentumban meghatározott nyomon követési rendszerben és mutatók alapján kell végezni az adat- és információgyűjtést, valamint ezek elemzését, továbbá el kell végezni a stratégiai tervdokumentumban rögzítésre kerülő vagy már rögzített célok, célkitűzések összevetését a megvalósítás eredményeként várható vagy már előállt helyzettel, feltárva a nem teljesült célok és nem várt hatások okait és javaslatokat megfogalmazva a további megvalósítás eredményességének javítására.

A **hatásvizsgálatok** – remények szerint – érdemben is képesek vizsgálni a jogszabályok versenyképességi, társadalmi, gazdasági, környezeti, szakmai és egyéb dimenzióban jelent-

kező hatásait¹⁸. A hatásvizsgálat – amely lehet előzetes és utólagos – olyan információgyűjtő és elemző tevékenység, amelynek elsődleges célja a szabályozás minőségének javítása. Előzetes hatásvizsgálatot a jogszabály előkészítése során kell elvégezni. A hatásvizsgálat során meg kell vizsgálni a szabályozás várható következményeit (adott részletességgel és a releváns időtávon), valamint a megalapozott döntéshozatal elősegítése érdekében összegezni kell annak eredményeit. Az előzetes hatásvizsgálat mint az „intelligens szabályozás” egyik fontos eszköze szükséges ahhoz, „*hogy a döntéshozó számára a lehető legteljesebb körben számszerűsített és összehasonlító módon bemutassa a döntés várható hatásait*” (Kaposi et al., 2012). A hatásvizsgálattal kapcsolatban problémaként merült fel, hogy azok sokszor formálisak, rossz minőségben készülnek, mert a hatásvizsgálatot végző vagy felesleges adminisztrációnak érzi a feladatot, vagy a lap kitöltéséhez nem rendelkezik elég információval, tudással, idővel. A tárcák ezirányú tevékenységét ennek kiküszöbölésére képzés, adatbank, módszertani és technikai segítségnyújtás támogatja.

További kritika, hogy a jelenlegi szabályozás szerint nem kötelező a hatásvizsgálati rendelet alkalmazása a nem kormány által benyújtott törvényjavaslatok esetében, ami jelentős számú tervezet strukturált hatáselemzésének elmaradását eredményezi.

Az eredményes és hatékony közpénzfelhasználás nem képzelhető el jól működő szervezetek nélkül. A Magyar Program keretein belül ennek érdekében elindult egy **szervezetfejlesztési program**, melynek végső célja „a hatékonyabb és gazdaságosabb erőforrás-felhasználást, a jobb teljesítményt, szolgáltatási színvonalat eredményező teljesítmény- és folyamatmenedzsment-módszerek és az ezeket támogató változás-, projekt-, tudás- és minőségmenedzsment-módszerek közigazgatás-specifikus meghatározása, központi módszertanba átültetése, a hazai köz-

¹⁸ A Magyar Program célkitűzései alapján került elfogadásra a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény hatásvizsgálatokra vonatkozó része, valamint az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról szóló 24/2011. (VIII. 9.) KIM-rendelet.

igazgatási szükségletekre történő testre szabása, valamint alkalmazásuk szervezeti háttérének támogatása”. A szervezettefejlesztési programon belül módszertani dokumentumok jelentek meg az alábbi témakörökben: teljesítménymenedzsment, folyamatoptimalizálás, tudásmegosztás, minőségirányítás, változáskezelés. Mivel módszertanokról van szó, alkalmazásuk nem kötelező.

Témánk szempontjából ezek közül a teljesítménymenedzsmenttel kapcsolatos elvárásokat érdemes megvizsgálni. A Magyar Program 12.0 megállapítja, hogy amennyiben a közpolitikai tervek megvalósítása és értékelése a cél, kritikus terület a mérhető célpontok, kimenetek és eredmények azonosítása. Példának említi, hogy nem léteznek olyan, előre meghatározott elvárások a közszolgáltatások szintjét és minőségét illetően, amelyek szerint a közigazgatás megítélésre kerülhetne. A siker mértéke nem korlátozódhat a feladatok végrehajtására. Az elvárt eredményeket egyértelműen meg kell fogalmazni, majd a teljesítményt nyomon kell követni és értékelni kell. Ennek az elvárásnak a hangsúlyozására a Program szükségesnek tartotta egy teljesítménymérési és -értékelési keretrendszer létrehozását, valamint kijelölte a közigazgatás általános teljesítményfejlesztésével kapcsolatos célokat. A teljesítménymenedzsment területén kialakított módszertanok a szervezeti célok meghatározására, a szervezeti teljesítményindikátorok kidolgozásának támogatására, a szervezeti és egyéni célok összekapcsolására és a szervezeti teljesítménybeszámoló elkészítésére fókuszáltak.

A közpénzt felhasználó szervezetek stratégiai irányítás alapú, eredményközpontú és hatékony működésére vonatkozó elvárások megfogalmazása optimális esetben jogszabályokban jelennek meg. A jogszabályban való megjelenítés azt jelzi, hogy az elvárás magas szintű, kötelező érvényű, számon kérhető. A magyarországi szabályozás e tekintetben még hiányos,

azonban vannak olyan területek, ahol kedvező folyamatok indultak el a közpénzfelhasználás minőségének javítása érdekében, ilyen például a közigazgatás-fejlesztési program. A jövőben remélhetőleg a közpénzt felhasználók teljes körére vonatkozóan is hasonló szellemiségű szabályozás születik.

Új kezdeményezés az ún. Jó Állam Kutatóműhely (JÁK) létrehozása, mely 2014. január 1-jétől kezdte meg működését, 2015-től a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Államtudományi Intézet alá tartozik. A műhely célja egy olyan teljesítménymérési módszer kialakítása, amely a jó állam értékeit valóra váltó kormányzati hatékonyság változását, fejlődését vizsgálja. Ennek érdekében saját adatbázis létrehozásával és fejlesztésével egy önálló értékelési rendszer folyamatos működtetését végzi, amely a kormányzati működés meghatározott hatásterületeire fókuszálva visszacsatolást ad a kormányzati hatékonyság tartalmi elemeiről és változásairól. A kutatóműhely kidolgozta az ún. Jó Állam Index kialakításához szükséges módszertant¹⁹, amelyben típusok szerint meghatározza és definiálja a későbbiekben alkalmazni kívánt indikátorokat. A JÁK által kialakított indikátorok a kormányzati képességek erősségeit vagy gyengeségeit az alábbi hat hatásterületen mérik: Biztonság és bizalom a kormányzatban; Közösségi jóllét; Pénzügyi stabilitás és gazdasági versenyképesség; Fenntarthatóság; Demokrácia; Hatékony közigazgatás. A műhely eredményeire támaszkodva a Nemzeti Közzolgálati Egyetem időszakosan kiadja a „jó állam”- jelentést, amely kutatásalapú módszertannal a kormányzati teljesítmény és hatékonyság mérésének indikátorait publikálja²⁰.

Az Állami Számvevőszék a Jó Állam Kutatóműhely meghívott külső partnere. Az ÁSZ a kutatóműhely munkájához egyrészt ellenőrzéseinek tapasztalataival, másrészt az éves Integritás felmérés eredményeinek megosztásával járul hozzá.

¹⁹ „A jó állam mérhetősége”, Jó Állam Kutatóműhely, NKE 2014

²⁰ A 2015. évi jelentést lásd a http://ati.uni-nke.hu/uploads/media_items/jo-allam-jelentes.original.pdf link alatt.

3. ÁSZ ELLENŐRZÉSEK TAPASZTALATAI

Az Állami Számvevőszék ellenőrzései a teljesítmény különböző aspektusait mérik annak érdekében, hogy a közpénzek felhasználását a rend és a gyarapodás jellemezze. Az ÁSZ a teljesítményellenőrzéseinek módszertanát az INTOSAI standardjait (ISSAI 100 és ISSAI 300) irányadónak tekintve alakította ki. „A teljesítmény-ellenőrzés azzal támogatja a szervezetek átlátható működését, hogy az ellenőrzési bizonyítékokra alapozva független és mérvado nézőpontot, következtetést ad az ellenőrzés eredményeinek célzott felhasználói számára, betekintést nyújt a közpénzekkel és a nemzeti vagyonnal való gazdálkodással, feladatellátással kapcsolatos, ellenőrzött tevékenységek végrehajtásába és eredményeibe. Ily módon közvetlenül hasznos információkat nyújt, miközben az ismeretbővítés és a teljesítmény-javítás alapjaként is szolgál. A teljesítmény-ellenőrzés új értékelési szempontokkal támogatja a felelős feleket az elszámoltathatóság javításában.” (ÁSZ, 2015)

Ezen kívül a Számvevőszék megfelelési ellenőrzéseinek tapasztalatai, illetve egyéb, elsősorban az Integritás Felmérésből származó tapasztalatok is feltártak eredményességet befolyásoló hiányosságokat. Az Állami Számvevőszék a közpénzt felhasználó szervezetek teljesítményének egyes aspektusait értékelő ellenőrzések megalapozásához, tervezéséhez inputként az ellenőrzési és egyéb területeken felhalmozott tapasztalatait is fel tudja használni. Így például egyrészt a közpénzekkel való gazdálkodás és a közvagyon megóvása, gyarapítása általános követelményei alá tartozó megfelelési ellenőrzés tapasztalatait (2015-ben készült nagyarányú, nagy elemszámú ellenőrzési program alapján, olyan területre, ahol egyébként nem volt jellemző a részletes intézményenkénti ellenőrzés). Másrészt az integritással, átlátha-

tóssággal és elszámoltathatósággal kapcsolatos helyénvalósági értékelés tapasztalatait (integritási kérdőív kiértékelése)²¹. Harmadrészt pedig az intézményi működés egy jól elhatárolható területén, a gazdasági vezető felelősségi körében levő, intézményt kiszolgáló gazdasági és logisztikai működés teljesítményének értékelési tapasztalatait (megújított teljesítmény-ellenőrzési kritériumok vizsgálata alapján).

3.1 Teljesítményellenőrzési tapasztalatok

Az Állami Számvevőszék teljesítményellenőrzései rávilágítottak olyan problémákra, amelyek a nem megfelelő célmeghatározásból, mutatórendszerből, vagy visszamérésből fakadtak. Az ellenőrzési tapasztalatokat Németh-Kolozsi (2015) dolgozza fel, ez alapján a következő problémák merülhetnek fel (zárójelben a példának felhozható számvevőszéki jelentés száma):

- Célmegjelölés nincs, vagy hiányos (például pszichiátriai betegellátás átalakítása, 1286. sz. jelentés);
- Célmegjelölés van, de az annak eredményes megvalósulását mérő mutató- és kritériumrendszer nem készült el, vagy nem megfelelő (közfoglalkoztatás támogatási rendszere, 13097. sz. jelentés);
- Célmegjelölés van, a mutatórendszer kialakított, a kritériumokat meghatározták és alkalmazzák, azonban nincs visszacsatolás, a céloktól való eltérések okait nem elemzik (vidékfejlesztési célkitűzések megvalósítása, 1293. sz. jelentés).
- Célmegjelöléssel, teljesítménykritériumokkal, visszaméréssel egyaránt, egyszerre több irányítói szinten vannak hiányosságok (többségi állami/önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaságok gazdálkodása).

²¹ Azon szervezeteknél, amelyek már bekapcsolódtak az önkéntes integritási kérdőív kitöltésébe, ott az adatszolgáltatás minőségét értékelte az ÁSZ. Egyéb szervezeteknél ellenőrzési tanúsítványok kitöltésére került sor integritás témakörben.

3.1.1 A pszichiátriai betegellátás átalakítása: eredmény- és hatékonysági célok hiányának következményei

Az Állami Számvevőszék 2012-ben teljesítményellenőrzést végzett, amelynek tárgya a pszichiátriai betegellátás átalakítása volt. Az ellenőrzés célja annak értékelése volt, hogy a pszichiátriai betegellátás átalakítására fordított források megfelelően hasznosultak-e, az átalakítás eredményeként létrejött-e költséghatékonyabb és magasabb színvonalú, kiegyenlítettben hozzáférhető ellátás. Az ellenőrzés a 2006. január 1. és 2011. szeptember 30. közötti időszakot foglalta magában.

Az ellenőrzés alapján megállapítható volt, hogy a pszichiátriai betegellátás átalakításához kapcsolódóan nem határoztak meg makroszinten eredményességi és hatékonysági célokat (sem szakmai, népegészségügyi, sem pénzügyi területen), ezekhez kapcsolódó mutatórendszert nem dolgoztak ki, így az átalakítás hatásainak nyomon követése, visszamérése ez alapján nem valósulhatott meg.

A tervezés nagyfokú hiányosságai következtében az amúgy is nehéz helyzetben lévő ellátórendszerben súlyos problémák léptek fel, többek között az OPNI megszüntetésével megszűnt a pszichiátria országos intézménye, amely a pszichiátriai betegellátási típusok teljes egymásra épülését biztosította, a feladatok befogadására kijelölt intézmények felkészületlenek voltak, valamint jelentős pénzügyi kötelezettség is keletkezett.

Az ellenőrzés során megállapításra került, hogy bár a 2006–2011 közötti időszakban több kormányprogram meghirdette az egészségügyi rendszer átalakítását, ezek közvetlenül nem határozták meg a pszichiátriai ellátórendszer különböző elemeinek feladatát és méretét. A 2007. évi kórházi struktúraátalakítás során úgy született döntés 11 kórház pszichiátriai aktív fekvőbeteg-ellátásának megszüntetéséről, az országos összes pszichiátriai aktív ágyszám 20%-kal való csökkentéséről, valamint az ellátórendszer csú-

csát képviselő Országos Pszichiátriai és Neurológiai Intézet bezárásáról, hogy nem készült felmérés a pszichiátriai betegségek területenkénti előfordulásáról, a döntések várható hatásairól, nem volt a szakmai és a betegek érdekképviseleti szervezeteivel egyeztetés, valamint nem készítették fel az ellátórendszert a jelentős változásokra. Az ellátórendszer átalakítása – benne az országos intézmény bezárása – az ellátás racionalizálását tűzte ki célul, de a megfelelő szakmai előkészítés hiánya miatt a pszichiátriai ellátás feltételeit rontotta. A pszichiátriai fekvőbeteg-ellátásban a kórházi struktúraátalakítás alapján végrehajtott ágyszámváltozások a korábbi kiegyenlített kapacitások javításához nem járultak hozzá, és a törvény nem rendelkezett a járóbeteg-szakellátás kapacitásainak változtatásáról sem. Az OPNI megszüntetése célszerűtlen volt, mert megszűnt a szakma csúcsát képviselő intézmény, elmaradt az intézménybezárás pénzügyi hatásainak előzetes felmérése, a feladatok befogadására kijelölt intézmények felkészületlenek voltak, emiatt a felszámolás céldátuma egy évvel kitolódott.

A pszichiátriai betegellátás teljes egészére vonatkozóan az Egészségügyi Minisztérium és a hazai pszichiátriai szakmai szervezetek 2008-tól megkezdtek a teljesítmény értékelésére alkalmas kritériumok kialakítását, de a költséghatékonyság és eredményesség értékelésének még nem volt elfogadott és alkalmazott módszertana, ezért az Állami Számvevőszék saját, teljesítményértékelésre alkalmas mutatókat dolgozott ki az ellenőrzés során. Ezek elemzése során megállapította, hogy a 2006. évhez viszonyítva a pszichiátriai betegellátást szolgáló közpénzfelhasználás költséghatékonysága és eredményessége romlott. Ennek elsődleges oka, hogy a pszichiátriai ellátások kapacitásai nem voltak összehangoltak, és betegségregiszterek hiányában nem épültek megbetegedési adatokra, valamint nem volt betegellátást szabályozó ellátásszervezés, kiegyenlített volt a területi hozzáférés. Ezekon túl problémaként jelentkezett, hogy pontos betegségregiszterek hiányában

nem voltak ismertek az országon belüli területenkénti, valós pszichiátriai megbetegedési gyakoriságok.

Az átalakítás hatására nem vált kiegyensúlyozottabbá a kórházi kapacitások elosztása, nem jött létre fenntarthatóbb, a szükségletekhez jobban igazodó ellátási rendszer.

Összegezve tehát, a központilag végrehajtott intézményrendszer-átalakítás célhierarchiáját nem alakították ki, a várható eredményeket nem határozták meg, ezért nem volt megállapítható, hogy a közpénzek elköltése milyen céllal történt, milyen társadalmi hasznosságot vártak az átalakítástól. Ilyenkor fennáll a veszélye annak, hogy a célok ad hoc módon, az éppen fennálló érdekek alapján kerülnek kialakításra ahelyett, hogy azokat egy összehangolt, átgondolt, a társadalmi hasznosságot maximálisan figyelembe vevő tervezési folyamat eredményeként határoznák meg. A program célhierarchiájának hiányában a program egészének célratarthatósága, eredményessége és hatékonysága nem mérhető, ezáltal a közpénzfelhasználás célratarthatósága, eredményessége és hatékonysága megkérdőjelezhető.

3.1.2 Közfoglalkoztatás; a megfelelő mutatórendszer és kritériumok hiányának következményei

A célhierarchia kialakítása – mint láthattuk – a célratartható, eredményes és hatékony működés elengedhetetlen alapfeltétele. Az alábbi példában azt figyelhetjük meg, milyen következményekkel járhat az, ha a célok teljesülését mérő mutatók, az azokhoz kapcsolódó kritériumok, valamint ezek mérését lehetővé tevő információs rendszer kialakítása terén hiányosságok vannak.

Az Állami Számvevőszék 2013 szeptemberében tette közzé a közfoglalkoztatás és a hozzá kapcsolódó képzési programok támogatási rendszere hatékonyságának, eredményességének ellenőrzéséről szóló 13097. számú jelentését. Az ellenőrzés célja annak értékelése volt, hogy a

2009–2012. év I. negyedév közötti közfoglalkoztatási rendszer – ideértve a hozzá kapcsolódó képzési, támogatási rendszert is – és annak változásai, az önkormányzatok és a munkaügyi szervezetek közötti együttműködés hatékonyan, eredményesen segítették-e az alacsony iskolai végzettségű vagy képzettségű munkára képes, tartósan munkanélküli személyek korábbanál fokozottabb mértékű részvételét valamely közfoglalkoztatási és képzési formában, a nyílt munkaerőpiacra való visszakerülést és munkaerő-piaci pozíciójuk javítását.

Az ellenőrzés alapján megállapítható volt, hogy a vizsgált időszakban a közfoglalkoztatottsággal kapcsolatos stratégiai célkitűzéseket meghatározták (több, egymásra épülő dokumentumban), a stratégiákhoz kapcsolódóan konkrét célkitűzéseket, feladatokat pedig 2011-től jelöltek ki. A célkitűzések megvalósítását alátámasztó, a folyamatos nyomon követésre és az utólagos értékelések elvégzésére alkalmas eredményességi, hatékonysági mutatók és kritériumok, valamint a mérés teljes infrastruktúrájának kialakítása azonban nem, vagy hiányosan történt meg. A közfoglalkoztatás kialakított rendszerének eredményességéről és hatékonyságáról az összehasonlíthatóságot lehetővé tevő mutatórendszer hiánya miatt központi értékelés nem készült.

Az eredményesség és hatékonyság értékelésére ezért az Állami Számvevőszék saját, a célkitűzésekből levezethető mutatókat használt azokon a területeken, ahol a megfelelő mennyiségű és minőségű adat rendelkezésre álltak, következtetéseket ezek elemzése segítségével vont le. Így például megállapítható volt, hogy a közfoglalkoztatásba bevontak érintett létszáma 2009-ről 2011-re több mint kétszeresére nőtt, így a közfoglalkoztatási rendszer eredményesen támogatta a tartósan munkanélküli személyek közfoglalkoztatásban való fokozottabb részvételére, illetve a támogatott foglalkoztatás biztosítására vonatkozó stratégiai célkitűzések teljesülését. A közfoglalkoztatás kedvező hatást gyakorolt a foglalkoztatási arány és a munkanél-

külségi ráta alakulására (a foglalkoztatási arányt 0,8%-1,1%-kal, a munkanélkülségi rátát pedig 1,4-2,0%-kal javítva), valamint a támogatási rendszer hatékonyan járult hozzá az aktív korú, szociális ellátásban részesülők foglalkoztatásba történő bevonásához is. Mindezek foglalkoztatáspolitikai célok is voltak.

Az ellenőrzés megállapításai alapján az ÁSZ javaslatot fogalmazott meg a közfoglalkoztatás teljesítményének mérésére alkalmas kritériumok, mérőszámok kidolgozására és a kitűzött célok megvalósításának nyomon követést szolgáló monitoringrendszer kialakítására.

Problémaként jelentkezett továbbá, hogy a közfoglalkoztatás információs rendszere az ellenőrzött időszakban a nyilvántartások és adat-szolgáltatások folyamatossága, naprakészsége, megbízhatósága szempontjából nem biztosította a rendszeres beszámolást és visszacsatolást a döntéshozók felé, több területen a nyomon követéshez nem állt rendelkezésre a megfelelő mennyiségű és minőségű adat. A közfoglalkoztatottak nyílt munkaerőpiacra való kilépésére vonatkozóan például nem gyűjtöttek rendszeresen átfogó kormányzati elemzések készítéséhez szükséges adatokat, a közfoglalkoztatottak nyílt munkaerőpiacra történő bejutásáról nem álltak rendelkezésre összehasonlítást lehetővé tevő adatok (sem központi, sem helyi szinten). Mindezek miatt a közfoglalkoztatottak nyílt munkaerőpiacra való visszavezetésének eredményessége, hatékonysága nem volt értékelhető. Az Állami Számvevőszék ezért olyan adatszolgáltatási rendszer működtetésére tett javaslatot, amely biztosítja a közfoglalkoztatási célok megvalósításának értékeléséhez szükséges megbízható adatokat.

Ebben az esetben arra a kérdésre, hogy eredményesen és hatékonyan megvalósultak-e a célok, nem tudunk pontos választ adni, mert előzetesen meghatározott mutatók, kritériumok hiányában nem egyértelmű, hogy a célokat kitűzők milyen kimenetelt tekintettek eredményesnek és a hatékonyak. Az azonban megállapítható, hogy a felhasznált közpénzek hozzájárultak a munkanél-

külségi ráta csökkenéséhez és a foglalkoztatott-sági arány növekedéséhez a közfoglalkoztatásban részt vevők számának jelentős emelkedése által, illetve hogy 2011-re a központi költségvetés szempontjából javult a közfoglalkoztatás támogatási rendszerének hatékonysága (az egy főre jutó éves támogatási összeg úgy csökkent, hogy közben a közfoglalkoztatottak létszáma emelkedett). Vagyis a közpénzzel elért eredmények hozzájárultak a kitűzött célok megvalósításához.

3.1.3 Vidékfejlesztési célok megvalósítása; a céloktól való eltérés következményei

Előfordul, hogy kialakításra kerülnek mind a stratégiai, mind az abból levezethető, több szinten megjelenő célok, a megfelelő mutatók és kritériumok, azonban a program megvalósítása során egyéb, az eredeti célokkal nem összhangban lévő prioritások alapján módosítják a programot (például a finanszírozás rendszerét, a feltételrendszert, a célcsoportokat), így annak eredményessége és hatékonysága nem éri el az előre meghatározott szintet.

Az Állami Számvevőszék a vidékfejlesztési célkitűzések megvalósítására, a helyi közösségek szerepének megerősítésére fordított pénzeszközök felhasználása eredményességének és hatékonyságának, a vidéki életminőség javításban betöltött szerepének ellenőrzéséről szóló jelentését 2012 augusztusában adta ki. Az ellenőrzés fő célja annak értékelése volt, hogy eredményes és hatékony volt-e a 2007–2011 közötti időszakban a vidékfejlesztési célkitűzések megvalósítására – a vidék életminőségének javítására, a vidéki gazdaság diverzifikálására és a helyi közösségek szerepének megerősítésére – fordított pénzeszközök felhasználása.

Az ellenőrzés megállapította, hogy az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program célkitűzései összhangban voltak mind a fejlesztéspolitikai koncepció, mind pedig az Európai Unió előírásaival. A kitűzött célok és hatások

mérésére szolgáló output-, eredmény- és hatásindikátorokat (például támogatott falvak, mikrovállalkozások és létrejött munkahelyek száma, beruházás teljes összege, fejlesztés révén létrehozott új munkahelyek nettó száma) meghatározták.

A program megvalósítása során azonban problémaként jelentkezett a befejezett projektek kis száma, a forrásokra történt kötelezettségvállalások, valamint a kifizetések alacsony aránya. A probléma kezelésére a programot több esetben módosították, a vidékfejlesztés céljainak tartalmát ugyanakkor nem változtatták meg. Így például jogcímek közötti forrásátrendezés történt – a vidéki életminőség javítása és a vidéki gazdaság diverzifikálása intézkedésein belül – úgy, hogy a mikrovállalkozások létrehozása és fejlesztése intézkedésre allokált forrás több mint felét csoportosították át a vidéki települések vonzerejének, képének javítására, a szolgáltatások színvonalának emelésére. Ez a módosítás nem felelt meg annak az eredeti célkitűzésnek, mely szerint meg kell erősíteni a vidéki településeken működő mikrovállalkozásokat, és javítani kell a helyben történő foglalkoztatást. A vidéki települések vonzerejének, képének javítására, a szolgáltatások színvonalának emelésére átcsoportosított források növelése pedig nem járult hozzá az alacsony gazdasági aktivitásból, alacsony foglalkoztatásból és az alacsony jövedelemből származó problémák kezeléséhez.

A források átrendezésével egyidejűleg nem került sor a célkitűzések mérésére kidolgozott indikátorok (például támogatott mikrovállalkozások száma, beruházás teljes összege, többfunkciós szolgáltató központok száma stb.) átfogó felülvizsgálatára. Az indikátorokat csak részben, megalapozó számítások, hatásvizsgálatok nélkül módosították.

A program nyomon követésére hivatott monitoringbizottság folyamatosan figyelemmel kísérte és értékelte az elért eredményeket. A végrehajtás minőségét felügyelni hivatott, a végrehajtó szervezetektől részben függetlenített funkció ellátása azonban alacsony hatékonyságú volt.

Összegezve tehát, bár a program indulásakor a célokat és az azokhoz tartozó eredményességi mutatókat meghatározták, később, a program – egyéb okok miatt bekövetkező – módosításai során, az eredmények mérésére meghatározott mutatókat és ezek elérését biztosító forrásokat nem komplexen és nem összehangoltan változtatták, kevésbé összpontosítottak a támogatási rendszertől elvárt eredményekre, teljesítményekre és hatásokra. Ezáltal az eredetileg kitűzött területfejlesztési, felzárkózási célok csak részben valósultak meg, emiatt a közpénzfelhasználás célrataratottsága, eredményessége és hatékonysága elmaradt az eredetileg megkívánt szintektől.

3.2 Többségi állami tulajdonban lévő gazdasági társaságok ellenőrzési tapasztalatai

A költségvetési folyamatok makrogazdasági összefüggéseiről készített ÁSZ tanulmányok (legutóbb pl. 2015 szeptemberében készült ilyen elemzés) rámutattak arra, hogy a gazdasági funkciókra költött állami kiadások a GDP százalékában 2011 óta folyamatosan nőttek. A gazdasági funkciókra költött kiadások emelkedése mögött főképpen az uniós támogatások nagyarányú felhasználása és az állami részesedés vásárlások állnak. A trend tükrözi az állam növekvő gazdasági szerepvállalását, amely Domokos (2015) szerint egyrészt lehetőségeket teremt (pl. nemzeti vagyon bővülése, elkopott, de nem pótoltt vagyon fejlesztése, az állam gazdasági megerősödése), de egyúttal kockázatokat is rejt magában. Például a gazdasági funkciók aktívabb ellátásához szükséges finanszírozás biztosítása erőforrások átcsoportosításával, elvonásával jár, amely több időtávon is finanszírozási kockázatot jelenthet egyéb területeken (pl. a kisebb költségvetési támogatásban részesülő, illetve különadó fizetésére kötelezettek körében, vagy az uniós forrásokból így

kisebb arányban részesülő területeken). Emellett versenyhelyzet alakul ki a közpénzek elnyeréséért a hagyományos állami funkciók és az állam gazdasági funkciói között.

Kockázatot jelenthet továbbá, hogy az állam a gazdaság egyre több területén egyszerre szabályalkotó, tulajdonos, illetve felügyeleti jogokat gyakorló. A három funkció együttes ellátása akár célkonfliktusokat keletkeztethet, hiszen pl. a szabályalkotó és a tulajdonos céljai ellentétesek lehetnek (versenyképességet segítő szabályozási környezet kialakítása vs. versenytársak kiszorítása, monopóliumra való törekvés). A tulajdonosi szerep változása azt eredményezi, hogy az állam olyan piacokon működik gazdasági társaságai révén, ahol korábban esetleg csak szabályozóként volt jelen. Ezért fennáll a kockázata annak, hogy a piaci körülmények között versenyző, állami tulajdonú társaság vezetéséhez nincs meg a kellő szak tudás, így nem eredményesen, vagy nem hatékonyan működik. Mindez megnöveli a veszteséges, pazarló működés kockázatát. A kockázatokat mérsékelheti a megfelelő szabályozási környezet és tulajdonosi joggyakorlás (pl. tulajdonosi ellenőrzés), valamint az átlátható és teljesítményközpontú működés.

A kockázatokra való tekintettel a számvevőszéki ellenőrzés egy viszonylag új és nagy hangsúlyt kapott területe a többségi állami/önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok gazdálkodásának ellenőrzése (így pl. közlekedési vállalatok, távhő-szolgáltatók, hulladékkezelők, színházak, vízi-közmű társaságok, erdőgazdaságok). Az ellenőrzési tapasztalatok segítséget nyújtanak a kapcsolódó szabályozás, valamint az állami cégek menedzsmentjének és a tulajdonosi joggyakorlás folyamatainak javításához, végső soron az állam teljesítményének növeléséhez.

A gazdasági társaságok értékelését az ÁSZ megfeleloségi (szabályszerúségi vagy helyénvalósági) ellenőrzés keretein belül végzi. Helyénvalósági ellenőrzésre azokban az esetekben kerül

sor, amikor az egyes kérdések megítélésénél a jogszabályi előírások nem alkalmazhatóak, illetve nyilvánvaló jogszabályi hiányosságok vannak. A teljesítmény-ellenőrzés annak megállapítására irányul, hogy a közpénzekkel és a nemzeti vagyonnal való gazdálkodás megfelel-e az eredményesség, hatékonyság, gazdaságosság elveinek, illetve vannak-e lehetőségek a teljesítmény javítására. Mivel azonban jellemzően hiányoznak az olyan – a tulajdonosi joggyakorló, vagy a társaság testületei, vezetői által meghatározott – eredményességi követelmények, amelyek az elérni kívánt célt és annak teljesülésével elérhető hatást rögzítik, ezért a közpénz elköltésének legtöbbször csak a szabályszerúsége, illetve helyénvalósága kérhető számon. Az ÁSZ ezért elsősorban a pénzügyi helyzetet, a vagyongazdálkodást, a belső kontrollrendszerek kialakítását, illetve ezek szerves részét képező területek szabályszerúségét ellenőrzi, értékeli. Ugyanakkor az ellenőrzési tapasztalatok alkalmasak arra, hogy beazonosítsunk olyan kritikus területeket, amelyek nem választhatóak el a menedzsment, illetve a tulajdonosi, felügyeleti jogokat gyakorlók felelősségi körétől.

Az ÁSZ ellenőrzései rávilágítottak arra, hogy az állami tulajdonú társaságok irányításának hiányosságai számos területen veszteséget eredményeznek, amelyek lehetnek anyagi, illetve nem anyagi természetű veszteségek egyaránt (pl. bizalmi, erkölcsi). Ezek a veszteségek több forrásból származnak, kapcsolódhatnak a tulajdonosi joggyakorlás hiányosságaihoz, illetve a társaságok menedzsmentjének problémáihoz is, mint ahogyan ezt pl. az önkormányzati tulajdonú hulladékgazdálkodó és távhőszolgáltató gazdasági társaságok esetében összefoglalóan bemutatja Németh-Jakovác-Várpalotai (2015) és Horváth-Szilas (2015). A több irányítói szinten jelentkező hiányosságok egymást felerősíthetik, jelentős gazdasági, vagy eredményességi, hatékonysági veszteségeket okozva.²²

²² A tanulmánykötet utolsó, az állammenedzsment megújításáról szóló fejezete az állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok ellenőrzéseinek tapasztalatain alapuló, részletes ajánlásokat fogalmaz meg a tulajdonosi joggyakorló, a felügyelőbizottság és a menedzsment számára (Domokos et al., 2016).

3.2.1 Tulajdonosi joggyakorlásban jelentkező hiányosságok

A felelős közpénzfelhasználáshoz és vagyonekezeléshez elengedhetetlen a megfelelő tulajdonosi joggyakorlás, az érdemi tulajdonosi ellenőrzés, valamint az állami vagyonnal kapcsolatos irányvonal meghatározása. Az ellenőrzési tapasztalatok azt mutatták, hogy nincsenek, vagy nem egyértelműek a közpénzfelhasználással és az állami vagyonnal kapcsolatos irányelvek (pl. hiányoznak az állami vagyonnal való felelős gazdálkodás stratégiai és éves kereteit meghatározó Nemzeti Vagyongazdálkodási Irányelvek, nem készült el az Éves Nemzeti Vagyongazdálkodási Program). Továbbá a tulajdonosi/felügyeleti joggyakorlás számos területen nem tölti be a neki szánt szerepet (pl. teljesítménykritériumok meghatározása, beszámoltatási rendszer, tulajdonosi ellenőrzés, értékelés során). A versenyképesség szempontjából kiemelt területeket (tudás megszerzése és hasznosítása, beruházások, olcsó energia, foglalkoztatás, piacszerzés, fenntartható fejlődés) érintő ellenőrzések, elemzések azt jelzik, hogy hiányoznak az eredmények mérhetővé tételét, a közvetlen és a közvetett hasznok számbavételét lehetővé tevő célirányos mutatószámok (indexek), a hazai források felhasználása esetén nincsenek vagy hiányosak a megbízható, naprakész adatszolgáltatást, visszacsatolást biztosító monitoring rendszerek. Az említett problémákra az ÁSZ több alkalommal felhívta a figyelmet, azonosítva az ezekkel járó kockázatokat is egyben.

A tulajdonosi joggyakorlás kiemelten fontos kontrollja a tulajdonosi ellenőrzés, amely az önkormányzatok esetében jellemzően az FB tevékenységében testesül meg. Az elsődleges vagyonekezelő (MNV, Magyar Nemzeti Vagyonekezelő Zrt.) részéről a társaságok működésének figyelemmel kísérése a bekért adatszolgáltatásokra épülő kontrollokon alapult. Az állami vagyonnal való gazdálkodást, a vagyon megőrzését, gyarapítását, használatát azonban az MNV a helyszínen nem ellenőrizte. A beszámolás a

társaságok részéről nem volt megfelelő, problémák jelentkeztek a tulajdonosi beszámoltatás során (a jogszabályoknak való megfelelés, a szükséges tájékoztatások, beszámolások megkövetelésének elmaradása), ami nem szolgálta a transzparencia érvényesülését.

A felügyelő bizottságok az éves üzleti tervet, az éves beszámolót, az üzleti jelentést megtárgyalták és döntöttek azok elfogadásáról, azonban általában a társasági, illetve a rábízott állami vagyonnal való gazdálkodást, a vagyonváltozást – a tulajdonosi vagyon és a közérdek védelme érdekében – nem ellenőrizték.

A célok teljesülése érdekében egyrészt egyértelmű eredményességi követelményeket kell lefektetni a vezetőkkel szemben, másrészt a teljesítménykritériumok teljesülését folyamatosan nyomon kell követni, értékelni kell és eltérés esetén a szükséges intézkedéseket meg kell tennie a tulajdonosnak. A tapasztalatok alapján a vállalati vezetők teljesítményértékelési rendszere nem egységes, és nem kapcsolódik hozzá hatékony ösztönzési rendszer.

A tulajdonosi ellenőrzés területén az ellenőrzések megállapításaira tett javaslatok mellett az ÁSZ figyelemfelhívó levelekben tett javaslatokat a tulajdonosi joggyakorlónak többek között a gazdasági társaság gazdálkodásának áttekintésére, ennek keretében az üzleti tervek és a beszámolók tartalmával kapcsolatban elvárások megfogalmazására, a gazdasági társaság kintlévőségeinek áttekintésére és kezelésére. A Számvevőszék javasolta, hogy tulajdonosi joggyakorlóként határozzon meg a társaság számára pl. a közszolgáltatási tevékenység mérésére alkalmas kritériumrendszert és az ellátás színvonala értékeléséhez szükséges szakmai követelményeket.

3.2.2 Állami cégek menedzsmentje

Az ellenőrzések rámutattak arra, hogy a társaságok gazdálkodása sok esetben nem felelt meg a jogszabályi előírásoknak (pl. fontos számviteli szabályzatok hiányoztak, az önköltségszámítás nem volt megalapozott, vagy hiányzott, megsértették a számviteli szétválasztás

előírásait). A súlyos szabályossági és gazdálkodási problémákra gyakran nem derült fény, sem a menedzsment, sem a tulajdonosi joggyakorló nem intézkedett az ezekből adódó kockázatok mérséklésére, valamint a felügyelő bizottságok sem jelezték a célok teljesülését fenyegető kockázatokat.

Az üzleti tervek döntően nem tartalmazták a gazdálkodás és a szakmai feladatellátás eredményességére, gazdaságosságára és hatékonyságára vonatkozó kritériumokat. Ezek hiányában nem ítélt meg a társaság menedzsmentjének teljesítménye, illetve sem a veszteséget generáló, sem pedig a jól jövedelmező területek nem azonosíthatóak. A tervek gyakran nem tartalmazták a tervezett beruházások részletes adatait sem, ami lehetetlenné teszi a közpénz allokálására, beruházásokra vonatkozó, megalapozott döntéshozatalt.

Az ÁSZ ellenőrzési tapasztalatai alapján a közszolgáltatást nyújtó gazdasági társaságoknál az önköltségszámítás belső szabályozása sok esetben nem felelt meg a jogszabályi előírásoknak. E probléma nem csupán a számviteli törvényben foglaltak betartása szempontjából fontos, hiszen közgazdasági értelemben az önköltségszámítás másik fontos funkciója a döntéstámogatás. Egy közfeladatot ellátó, közszolgáltatást nyújtó gazdálkodó szervezet esetében jó néhány olyan terület van, amelyekkel kapcsolatban megfelelő önköltségszámítás hiányában nem hozhatóak megalapozott és a szervezet szempontjából előremutató döntések. Tipikusan e körbe tartozik a tervezési feladatok ellátása, az árképzés, a költségelemzés, a gazdasági döntéseket megalapozó számítások halmaza, vagy akár a belső teljesítmények mérésére szolgáló mutatók összessége. E területek szintén a menedzsment felelősségi körét érintik, illetve az üzleti tervek elfogadásán keresztül a felügyeletet ellátó tulajdonosi joggyakorló szempontjából is meghatározóak.

4. KÖVETKEZTETÉSEK

Az Állami Számvevőszék ellenőrzései több esetben rávilágítottak olyan általános problémákra, amelyek mellett a közpolitikai, társadalmi célok elérését számos kockázat veszélyezteti. A számvevőszéki tapasztalatok alapján mind a költségvetési szervek, mind pedig a többségi állami tulajdonban gazdasági társaságok irányítási rendszerében jelentős javulásra van szükség ahhoz, hogy az állam jó tulajdonos és jó menedzser legyen. Mindezek felvetik a paradigmaváltás szükségességét, új síkokat kell nyitni az állammenedzsment megközelítésében. Elengedhetetlen, hogy a közpénzzel, közvagyonnal gazdálkodó szervezetek teljesítménye átlátható, megismerhető, mérhető legyen, mert csak ez az út vezet az eredményes, hatékony, gazdaságos és fenntartható állammenedzsmenthez, ezáltal pedig a társadalmi jólét növekedéséhez.

Ehhez elsőként a közpénzfelhasználáshoz kapcsolódó célmeghatározásban, az elvárt eredmény és annak teljesítését mérő indikátorrendszer felállításában indokolt a szükséges szabályozási környezetet javítani. A társadalmi célok, és az azokat lebontó célok teljesítésének kritériumait a tulajdonosnak úgy kell meghatároznia, hogy a teljesítmény értékelése, ellenőrzése objektívan végrehajtható legyen. Az objektivitás megteremtéséhez ugyanakkor szükségese a megbízható adatbázisok is, amelyek jelenleg nem állnak minden területen rendelkezésre.

Ezzel párhuzamosan a vezetőkre vonatkozó szabályozás javítása, új szempontú kialakítása is elengedhetetlen. Az állami vezetőknek a jelenleginél magasabb etikai követelményeknek kell megfelelniük, hiszen a közösség vagyonáért felelnek, a közösség jövőjével gazdálkodnak, a közösség megbízottjaként tevékenykednek. A vezetőkkel szembeni társadalmi bizalmat ki kell érdemelni és meg kell tartani. A jó vezető példamutató módon megtesz minden tőle telhetőt annak érdekében, hogy a rábízott szervezet betöltsze azt a társadalmi célt, amelyre létrehozták.

Az állammenedzsment megújításának folyamatában legfőbb ellenőrzési intézményként az Állami Számvevőszéknek kiemelkedő szerepe van.

Teljesítményellenőrzései objektív módon, a célrataratottságra és az eredményességre fókuszálva értékelik a közpénz felhasználását, kikényszerítve annak transzparenciáját és a teljesítmény mérhetőségét. A teljesítményellenőrzések végrehajtása azonban gyakran a szükséges indikátorrendszer hiányában nehézségekbe ütközik. Az ÁSZ az elmúlt években ezért teljesítmény-fókuszú tanulmányok sorozatával támogatta (és támogatja a jövőben is) a célrataratottság-eredményesség-hatékonyág követelményének érvényesülését a kormányzati célok tervezésében, megvalósításában és értékelésében.

Az ÁSZ tanácsadó szerepében több alkalommal felhívta a jogalkotó figyelmét is a közpénzek felhasználásának eredményességi és hatékonysági szempontú értékelésével kapcsolatos problémákra, továbbá javaslatokat fogalmazott meg. A megfogalmazott javaslatok egy része a vezetői kiválasztásra, teljesítményértékelésre és javadalmazásra vonatkozott. A javaslatcsomag tartalmazta, hogy az állami cégek vezetőinek munkáját folyamatosan értékelni kell a szabályosság, eredményesség, hatékonyság és a gazdaságosság szempontjából; meg kell erősíteni a tulajdonosi jogok gyakorlójának az eredményességet értékelő képességét, tevékenységét; az állami cégek vezetőinek szigorú etikai és integritás elveknek kell megfelelniük; valamint át kell alakítani a cégvezetők javadalmazási rendszerét.

Az ÁSZ a jövőben is kezdeményező szerepet kíván vállalni abban, hogy létrejöjjön egy olyan tudásbázis, amelynek révén a közpénzekkel gazdálkodók, irányítók és ellenőrzők képesek etikusan és szakmailag is magas színvonalon bánni a közpénzekkel, a közvagyonnal.

A közintézményi működés létének, tagoltságának és irányítási, felügyeleti, valamint számonkérési rendszerének teljes újragondolása szükséges abból a szempontból, hogy mennyiben járul hozzá a közpénzfelhasználás és a közvagyonnal való gazdálkodás fő célja a társadalmi jólét elősegítéséhez. Mennyi forrást, milyen szerkezetben, milyen feladat-ellátási célok, követelmények szempontjából, mennyi ideig célszerű és indokolt felhasználni? E kérdések még további ellenőrzést és elemzést igényelnek egyes fókuszfeladatok, szakpolitikák szerint csoportosítva.

IRODALOMJEGYZÉK

1. **Állami Számvevőszék: A teljesítmény-ellenőrzés alapelvei, 2015. július,**
https://www.asz.hu/storage/files/files/Ellenorzes_szakmai_szabalyok/a_teljesitmeny_ellenorzes_alapelvei.pdf
2. **Állami Számvevőszék: Elemzés a Költségvetési Tanács részére a 2015. I. félévi költségvetési folyamatokról, 2015. szeptember,**
https://www.asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Elemzesek_tanulmanyok/2015/elemzes_kt_2015_i_vi.pdf

Állami Számvevőszék jelentései:

- 1286. sz. jelentés a pszichiátriai betegellátás átalakításának ellenőrzéséről, 2012,**
<https://www.asz.hu/storage/files/files/%C3%96sszes%20jelent%C3%A9s/2012/1286j000.pdf>
- 13097. sz. jelentés a közfoglalkoztatás és a hozzá kapcsolódó képzési programok támogatási rendszere hatékonyságának, eredményességének ellenőrzéséről, 2013,**
<https://www.asz.hu/storage/files/files/%C3%96sszes%20jelent%C3%A9s/2013/13097j000.pdf>
- 1293. sz. jelentés a vidékfejlesztési célkitűzések megvalósítására, a helyi közösségek szerepének megerősítésére fordított pénzeszközök felhasználása eredményességének és hatékonyságának, a vidéki életminőség javításban betöltött szerepének ellenőrzéséről, 2012,**
<https://www.asz.hu/storage/files/files/%C3%96sszes%20jelent%C3%A9s/2012/1293j000.pdf>
- 14236. sz. jelentés az állami vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlással kapcsolatos tevékenységek ellenőrzéséről, 2014,**
<https://www.asz.hu/storage/files/files/%C3%96sszes%20jelent%C3%A9s/2014/14236j000%281%29.pdf>
3. **Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ): Good Governance in Practice, 2012,**
http://www.bmz.de/en/publications/type_of_publication/information_flyer/information_brochures/Materialie220_Information_Brochure_4_2012.pdf
 4. **Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA) and the International Federation of Accountants® (IFAC®): International Framework: Good Governance in the Public Sector, 2013,**
<http://www.cipfa.org/policy-and-guidance/standards/international-framework-good-governance-in-the-public-sector>
 5. **Domokos L. (2015):** Állammenedzsment az Állami Számvevőszék nézőpontjából, az 53. Közgazdász Vándorgyűlésen elhangzott előadás, Miskolc, 2015. szeptember 5.
 6. **Domokos L. – Várpalotai V. – Jakovác K. – Németh E. – Makkai M. – Horváth M. (2016):** Az Állami Számvevőszék hozzájárulása az állammenedzsment megújításához. In. Németh E. (szerk.) A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv, az Állami Számvevőszék. szerk. Megjelenés alatt.
 7. **European Institute of Public Administration (Európai Közigazgatás Intézet, EIPA): Common Assessment Framework, magyarul lásd: CAF 2013 modell, fejlesztési módszertan,**
http://www.eipa.eu/files/File/CAF/HU_CAF%202013_Hungarian%20version.pdf

8. **Felméry Z. (2014):** Államháztartási kiadások és a világgazdasági válság. A hazai államháztartási kiadások nemzetközi kontextusban, Nemzet és Biztonság 2014/3. szám, 105–118., http://www.matarka.hu/klikk.php?cikkmutat=2139373&mutat=http://www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/nb_2014_3_11_felmery_zoltan.pdf
9. **Government of Western Australia:** Good governance guide for public sector agencies, 2013, <https://publicsector.wa.gov.au/public-administration/public-sector-governance/good-governance-guide-public-sector-agencies>
10. **Hajnal Gy. (2004):** „Igazgatási kultúra és New Public Management reformok egy összehasonlító esettanulmány tükrében”, Ph.D. értekezés, Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem, 2004
11. **Horváth M. - Szilas I. (2015):** Önkormányzatok többségi tulajdonú távhőszolgáltató gazdasági társaságai gazdálkodásának egyes elemei a rezsicsökkentés tükrében, 2015. október, https://www.asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Elemzesek_tanulmanyok/2015/fokuszban_a_kozszolgaltatas_alairt_honlapra.pdf
12. **Independent Sector:** Principles for Good Governance and Ethical Practice, <http://www.independentsector.org/principles>
13. **INTOSAI:** ISSAI 100 „Fundamental Principles of Public-Sector Auditing”, 2013, <http://www.issai.org/media/69909/issai-100-english.pdf>
14. **INTOSAI:** ISSAI 300 „Fundamental Principles of Performance Auditing”, 2013, <http://www.issai.org/media/69911/issai-300-english.pdf>
15. **INTOSAI:** ISSAI 3000 „Standards and guidelines for performance auditing based on INTOSAI’s Auditing Standards and practical experience”, 2004, http://www.issai.org/media/13224/issai_3000_e.pdf
16. **Kaiser T., Kis N. (szerk.):** A jó állam mérhetősége, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Jó Állam Kutatóműhely, 2014, http://ati.uni-nke.hu/uploads/media_items/a-jo-allam-merhetosege-1.original.pdf
17. **Kaiser T. (szerk.):** Jó állam jelentés, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Jó Állam Kutatóműhely 2015, http://ati.uni-nke.hu/uploads/media_items/jo-allam-jelentes.original.pdf
18. **Kaposi J. - Sinka Z. - Zoltai-Menyhárt T.:** Az új hatásvizsgálati rendszer és hatásvizsgálati lap általános bemutatása, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2012, <http://hatasvizsgalat.kormany.hu/download/4/48/20000/altalanos.pdf>
19. **Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 12.0), Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2012,** <http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/d/2c/40000/Magyary%20kozig%20fejlesztesi%20program%202012%20A4.pdf>
20. **Németh E. - Jakovác K. - Várpalotai V. (2015):** A hulladékgyártó és távhőszolgáltató önkormányzati többségi tulajdonú társaságok ellenőrzési tapasztalatai, 2015. október, https://www.asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Elemzesek_tanulmanyok/2015/fokuszban_a_kozszolgaltatas_alairt_honlapra.pdf

21. **Németh E. - Kolozsi Pál P. (2015):** A közpénzfelhasználás célszerűsége és hatékonysága az Állami Számvevőszék ellenőrzéseinek tükrében. In Lentner Csaba (szerk): Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás, Közpénzügyek és államháztartástan II., Nemzeti Közszolgálati Egyetem. Budapest, 2015, p.153-180.
22. **OECD report, 2014, Partners for good governance: mapping the role of supreme audit 2institutions,** http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/3_committees/4_goal4/FAC_TFSP_OECD_Partners_Good_Governance_Mapping_Role_SAI.pdf
23. **Public Sector Management Act 1994 (Western Australia),** [http://www.slp.wa.gov.au/pco/prod/FileStore.nsf/Documents/MRDocument:27384P/\\$FILE/Public%20Sector%20Management%20Act%201994%20-%20%5B10-iO-01%5D.pdf?OpenElement](http://www.slp.wa.gov.au/pco/prod/FileStore.nsf/Documents/MRDocument:27384P/$FILE/Public%20Sector%20Management%20Act%201994%20-%20%5B10-iO-01%5D.pdf?OpenElement)
24. **Pulay Gy. (2012):** A jó kormányzás és közpolitika Magyarországon, Pénzügyi Szemle Online, <http://www.penzugyiszemle.hu/vitaforum/jo-kormanyzas-es-kozpolitika-magyarorszagon>
25. **Tájékoztató az Állami Számvevőszék 2014. évi szakmai tevékenységéről és beszámoló az intézmény működéséről az Országgyűlés részére, 2015,** <https://www.asz.hu/storage/files/files/%C3%96sszes%20jelent%C3%A9s/2014/4745j000.pdf>
26. **The Independent Commission for Good Governance in Public Services: The Good Governance Standard for Public Services, 2004,** http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/Good_Gov_StandardPS_en.pdf
27. **Turcsányi K. (2008):** Menedzsment-trendek a közsférában, In: 6th International Conference on Management, Enterprise and Benchmarking MEB 2008-Proceedings, 2008, http://kgk.uni-obuda.hu/sites/default/files/27a_Turcsanyi.pdf

Jogszabályok:

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény

az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény

az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény

a személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény

a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény

a kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet

az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet

a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet

a közszolgáltató kiválasztásáról és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződésről szóló 317/2013. (VIII. 28.) Korm. rendelet

az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról szóló 24/2011. (VIII. 9.) KIM-rendelet

JEGYZETEK

JEGYZETEK



ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK | Székhely: 1052 Budapest, Apáczai Cs. J. u. 10. | Postacím: 1364 Budapest 4. Pf. 54
Központi e-mail: szamvevoszek@asz.hu | Internet honlap: www.asz.hu