

Számvevőszéki ellenőrzések a társadalom szolgálatában – az ÁSZ katasztrófavédelmi jelentésének hasznosulása

Horváth Bálint – Kolozsi Pál Péter PhD – dr. habil. Németh Erzsébet

Horváth Bálint az Állami Számvevőszék munkatársa, sajtótitkára (horvathbt@asz.hu), Kolozsi Pál Péter PhD az Állami Számvevőszék számvevő tanácsosa, kommunikációs szakértője (kolozsipp@asz.hu), Dr. habil. Németh Erzsébet az Állami Számvevőszék igazgatóhelyettese, a Kommunikációs és Intézményi Kapcsolatok Osztályának vezetője (nemethe@asz.hu)

Absztrakt

A számvevőszéki teljesítmény értékelésénél kiemelten fontos a számvevőszéki munka széles értelemben vett társadalmi hatásának és hasznosulásának mérése. Az Állami Számvevőszék az utóbbi három évben olyan modell alapjait tette le, amely megalapozhatja a számvevőszéki munka társadalmi hozzáadott érték mérésének nemzetközi módszertanát. Értékelésünk abból indul ki, hogy a hasznosulásnak több szintje van, és ezen szintek sajátos mérési módszert és technikát igényelnek. A hasznosulás mérésére kvalitatív és kvantitatív mérőszámokat dolgoztunk ki, melyeket folyamatosan gyűjtünk és elemzünk. Kiemelten fontos hasznosulási szintnek tekintjük az ellenőrzötték intézkedéseit, a törvényalkotást, az ellenőrzések esetleges jogi következményeit, a társadalmi, a tudományos és közpolitikai vitákhoz és útkeresésekhez való hozzájárulást, illetve az állampolgárok tájékoztatását. A metodika leírását egy esettanulmány követi, amely a gyakorlatban is bemutatja az értékelési módszertant.

Audits of the State Audit Office of Hungary in the Service of Society – Utilisation of the SAO's Report on the Disaster Management System

Abstract

When evaluating the performance of SAIs it is of utmost importance to assess the broad social impact and utilisation of the work of SAIs. In the last three years the State Audit Office of Hungary laid down the foundations of a model which may serve as a basis for an international methodology of the measurement of the social added value of SAIs' work. Our evaluation is based on the fact that utilisation has several levels and these levels require specific methods of measurement and techniques. For the measurement of impact, we have elaborated quantitative and qualitative indicators, which are continuously collected and analysed. The levels of utilisation we consider important consist of the measures taken by auditees, the legislation, the eventual legal consequences of audits, the contribution to social, scientific and public policy debates and path finding, as well as the information of citizens. The description of the methodology is followed by a case study that presents the evaluation methodology in practice.

A közsféra ellenőrzése, különös tekintettel a számvevőszéki ellenőrzésre, képes a polgárok mindennapi életét jobbá tevő változások elindítására. Közpénzből finanszírozott intézményként nem is lehet más a számvevőszéki működés végső célja. A számvevőszéki teljesítmény értékelésénél ezért kiemelten fontos munkánk széles értelemben vett társadalmi hatásainak értékelése. Az Állami Számvevőszék az utóbbi három évben olyan a hasznosulást

támogató és nyomon követő módszertant alakított ki, amely alkalmas lehet a számvevőszéki hasznosulás mérésének megalapozására.

A teljesítménymérés és a hasznosulás kiemelt téma a számvevőszékek nemzetközi világában. Ehhez kapcsolódva folyamatban van a számvevőszéki munka hozzáadott értékére és az állampolgárok mindennapi életére gyakorolt hatására koncentráló nemzetközi standard kidolgozása (ISSAI X)ⁱ. Ehhez illeszkedve kezdődött meg a számvevőszéki teljesítményértékelés módszertani alapjait meghatározó keretrendszer (Performance Measurement Framework - PMF)ⁱⁱ fejlesztése.

1. Az Állami Számvevőszék hasznosulási szemlélete és módszertana nemzetközi kontextusban

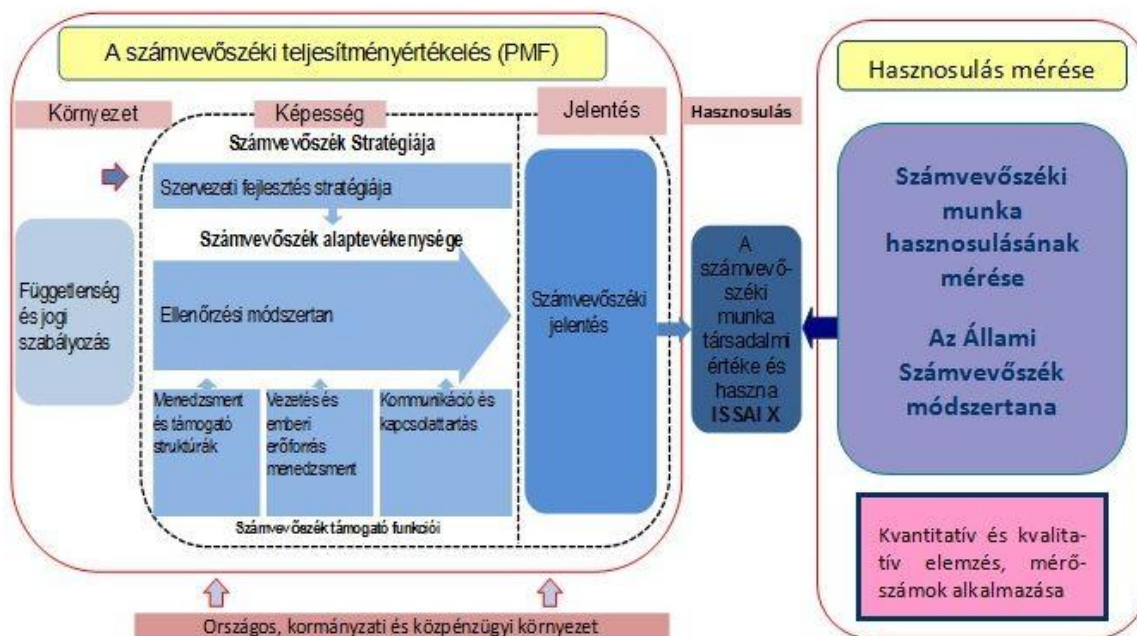
Az Állami Számvevőszék hasznosulásra koncentráló működéseⁱⁱⁱ és a hozzáadott érték mérését, értékelését lehetővé tevő módszertana illeszkedik a számvevőszéki teljesítményméréssel és a számvevőszékek társadalmi küldetésével kapcsolatos nemzetközi útkereséshez és munkához. A számvevőszéki teljesítményértékelés mind a legfőbb ellenőrző intézmények belső folyamatait, mind pedig működésük külső környezetét számba veszi, a számvevőszékek teljesítményét pedig az alapján méri, hogy az a kapott mandátum és jogi felhatalmazás keretein belül mennyire felel meg a nemzetközileg elfogadott standardoknak és előírásoknak. Milyen a számvevőszék jelentési gyakorlata? Mennyire biztosított a függetlensége? Milyen a stratégiája, ellenőrzési módszertana, irányítása, emberi erőforrásokkal való gazdálkodása? Miképp szervezi meg a kommunikációját és a külső érintettekkel való kapcsolattartását?

Az indikátorok egy része a számvevőszék kompetenciájába tartozik (ilyen például a menedzsment, a stratégia, vagy éppen a kialakított kommunikáció), egy másik része azonban adottság (ilyen például a jogi státusz, a közpolitikai felhatalmazás, a jogszabályok által biztosított szervezeti és egyéb függetlenség). Ebből az is következik, hogy a számvevőszéki teljesítmény nem kizárólag a számvevőszékek felelőssége – ami meg is felel a valóságnak, hiszen nem ugyanaz várható el társadalmi hatások terén egy független, ellenőrzési témairól maga döntő számvevőszék, illetve egy a kormánytól függő pozícióban dolgozó ellenőrző szerv részéről, valamint egy kötelező jogi döntéseket hozó bírói típusú, illetve egy hivatalként működő számvevőszéktől. Vannak olyan számvevőszékek, amelyeknek minden jelentése nyilvános (ilyen a magyar Állami Számvevőszék), de olyan is, amelyek gyakorlatilag csak a parlamenti képviselőknek dolgozik (ilyen például a német számvevőszék).

A számvevőszéki teljesítményértékelési rendszer előremutató kezdeményezés, de egyik hiányossága, hogy nem tesz kísérletet a számvevőszéki munka valódi teljesítményének, a társadalmi szinten jelentkező hatások értékelésére. Ebből a szempontból jelent előrelépést az Állami Számvevőszék gyakorlata, amely szintén mérőszámokon és kvalitatív elemzéseken alapul, és amely azt méri fel, milyen társadalmi hatása és mindennapi szinten érezhető hasznosulása van a számvevők munkájának. Az ÁSZ tehát egy olyan módszertant alapoz meg, amely egyrészt illeszkedik a nemzetközi számvevőszéki közösség munkájához és iránykereséséhez, másrészt pedig új távlatokat nyit a számvevőszéki teljesítmény értékelése, és ezen keresztül a számvevőszékek társadalmi beágyazottsága, elfogadottsága, hitelessége szempontjából.

A számvevőszéki munka hasznosulásának középpontba állítása és a számvevőszékek társadalmi szerepének hangsúlyozása a nemzetközi sztenderdeknek is fontos eleme.^{iv} Társadalmi szerepük betöltése érdekében a számvevőszékeknek munkájuk végső hasznosulására kell koncentrálniuk, azaz úgy kell dolgozniuk, hogy javítsanak az állampolgárok mindennapi életminőségén – akár közvetlenül, akár közvetve, a jó kormányzás

elősegítésén keresztül. A számvevőszékeknek egész tevékenységüket a hasznosulás szolgálatába kell állítaniuk, legyen szó az ellenőrzések megtervezéséről, lebonyolításáról, a jelentések utógondozásáról, „menedzseléséről”. A hasznosulási szemlélet egy nyitott szervezetet tételez fel, azaz egy olyan számvevőszéket, amely tartalmas és eredményes párbeszédet folytat munkájának különböző érintettjeivel (*stakeholder*) annak érdekében, hogy a független és hiteles számvevőszék munkája a lehető leghatékonyabban és legeredményesebben járuljon hozzá a közszféra fejlődéséhez.^v



Az Állami Számvevőszék hasznosulási koncepciójának illeszkedése a PMF-rendszerhez, illetve az ISSAI X-hez
1. ábra

2. Az Állami Számvevőszék hasznosulási módszertana

Értékelésünk abból indul ki, hogy munkánk hasznosulásának több szintje van, amelyek sajátos mérési módszert és technikát igényelnek. A hasznosulás mérésére kvalitatív és kvantitatív mérőszámokat dolgoztunk ki, melyeket folyamatosan gyűjtünk és elemzünk.^{vi}

Nem minden jelentés hasznosul minden szinten: vannak jelentések, amelyek közéleti viták kiindulópontjává válnak - ilyen volt például az Állami Számvevőszék államadóssággal kapcsolatos jelentése^{vii} -, és vannak olyanok, amely hozzáadott értéke a gyakorlati életben való hasznosulásban érhető tetten. Ez utóbbira jó példa az ÁSZ cikkünk végén bemutatott katasztrófavédelmi jelentése^{viii}, amely a 2013-as nagy Dunai-árvíz időszakában a szabályozás megújításának elősegítésén keresztül hozzájárult az eredményes magyarországi árvízi védekezéshez.

2.1. A hasznosulás szintjei

A hasznosulás eredményességét az ellenőrzési témaválasztás alapozza meg. A tervezés során fel kell ismernünk a veszélyeket és kockázatokat. Ott kell ellenőriznünk, ahol valódi problémák vannak, és ahol változások következnek be, például a törvényhozás fókuszában állnak. Cél, hogy átláthatóbbá és eredményesebbé tegyük a közpénzek felhasználását, a közszolgáltatásokat biztosító intézmények és rendszerek pedig hatékonyabban működjenek. Sokakat érintő, aktuális kérdésekre kell szakmailag megalapozott válaszokat adnunk. Emellett törekednünk kell arra, hogy ellenőrzés alá vonjuk a korábban ellenőrizetlen területeket.

Az ÁSZ célja, hogy szakmai keretek közé terelje a közpolitikai vitákat. Arra törekszünk, hogy jelentéseink és megállapításaink igazodási ponttá váljanak. Tapasztalatunk szerint ehhez az kell, hogy üzeneteink eljussanak a célközönséghez, amihez célcsoportokra szabott kommunikáció szükséges. A különböző érintetteknek különböző részletezettségű és hosszúságú anyagokra van szüksége. Egy ellenőrzött kórház vezetője például egy részletes, levezetésekkel tartalmazó jelentés alapján tud intézkedési tervet készíteni. Az érintett polgármester, illetve országgyűlési képviselő leginkább egy vezetői összefoglalót tud hasznosítani, így nekik ilyen anyagot kell kapniuk. Egy érdeklődő és a választásokra tudatosan készülő helyi polgár, az adott kórház jelenlegi, egykori, vagy csak potenciális betege szempontjából annak van jelentősége, hogy ki miképp bánt az általa befizetett közpénzzel – az ő egy-egy témára szánható ideje pedig a napi hírözönben tán még kevesebb, mint a közvetlen érintetteknek. Jelentéseinkhez kapcsolódva ezért a részletes megállapításokon túl egyéb kommunikációs anyagokat is készítünk, és azokat minden esetben eljuttatjuk az előre meghatározott célcsoportoknak.

2.1.1. Az ellenőrzöttek

A legkézenfekvőbb hasznosulási szint az ellenőrzöttek szintje. Jelentős előrelépést jelent ebből a szempontból a 2011-ben hatályba lépett új számvevőszéki törvény, amely kötelezővé tette az ellenőrzöttek számára az együttműködést és az intézkedési terv készítését. Korábban javaslataink alig felének volt intézkedésben tetten érhető következménye, és egy ellenőrzött szervezet vezetője megtehetette, hogy egyszerűen figyelmen kívül hagyja a számvevők figyelmeztetéseit. Ma erre már nincs lehetőség, a jogszabály ugyanis büntetőjogi szankciókat is kilátásba helyez a Számvevőszékkel való együttműködés elmulasztása esetén. Folyamatosan nyomon követjük, hány jelentésben hány javaslatot tettünk, és ezekre milyen intézkedési terv készült. A korábban ellenőrzött szervezetekhez utóellenőrzés keretében is visszatérünk, illetve javaslataink utóéletét az egykori ellenőrzöttekkel készített hasznosulási interjúkban is felmérjük.

2.1.2. Az Országgyűlés és a törvényhozás

A második legfontosabb hasznosulási terep az Országgyűlés. Az Állami Számvevőszék a törvény szerint az Országgyűlés legfőbb ellenőrző szerve és a legnagyobb és legtartósabb hatást a jogszabályokon keresztül érhetjük el. Jelentéseink azt szolgálják, hogy a törvények a lehető leginkább megalapozottak legyenek, így kiemelten figyeljük, hány jogszabály készül javaslataink alapján. Természetesen azt is mérjük, hogy jelentéseink közül hány kerül a plenáris ülés elé, illetve a bizottságok napirendjére, valamint hogy hány hivatkozás történik megállapításainkra a parlamenti vitákban.

2.1.3. A társadalmi szintű tájékoztatás, transzparencia

A mai kor kihívásainak megfelelni képes számvevőszékekkel szemben alapvető és jogos elvárás az átláthatóság és a társadalmi szintű tájékoztatás. Az állampolgároknak alapvető demokratikus joguk, hogy nyomon követhessék a közpénzek felhasználását. Ezt a magyar társadalom számára az Állami Számvevőszék biztosítja, azaz a közpénzügyekkel kapcsolatban a számvevők teszik lehetővé a megalapozott választói döntés meghozatalát. Tudnunk kell, hogy eljutnak-e megállapításaink és üzeneteink munkánk végső megrendelőihez, az adófizető állampolgárokhoz. Ezért gyűjtjük és elemezzük a számvevőszéki munkáról szóló média-megjelenéseket, ide értve a hazai és a külföldi nyomtatott és internetes sajtót, a közösségi médiafelületeket, a televíziókat és rádiókat is.

A társadalmi hasznosulás szempontjából kiemelt szerepe van a sajtókapcsolatoknak. Ez meghatározza az egyes jelentések hasznosulásának lehetőségeit, hiszen a társadalom jelentős része, valamint bizonyos szempontból maguk a döntéshozók a médián keresztül ismerik meg az ÁSZ működését, a stratégiát, az ellenőrzések irányát, a jelentések megállapításait, a közpénzek felhasználásának számvevőszéki tapasztatait. Monitorozzuk milyen arányban pozitívak, illetve negatívak a rólunk megjelenő hírek? Mennyi közülük a saját forrású, azaz elsődleges, és mennyi a rólunk szóló, de nem tőlünk származó hír? A hírek mely jelentésünkhöz, elemzésünkhöz kapcsolódnak, melyek esetében kisebb az érdeklődés, és miért? Figyelemmel kísérjük az internetes oldalunkon és a Hírportálunkon megjelenő hírek számát és tematikáját, értékeljük a sajtótájékoztatók hatását. Minden jelentésünk nyilvános és letölthető, mi pedig napi szinten mérjük, melyik jelentésünket hányan töltik le.

2.1.4. A szakmai tudományos közélet

Fontos partnerünknek tekintjük a szakmai tudományos közéletet, így munkánk hasznosulása, ha megállapításaink bekerülnek a tudományos vérkeringésbe. Mérjük, hogy szakmai partnereinkkel hány konferenciát, szemináriumot, fórumot szervezünk, illetve hogy munkatársaink hány konferencián szólalnak fel, hány tudományos publikációt, írást, könyvet jelentetnek meg a jelentésekhez kapcsolódva. Az ÁSZ kiadja az impakt faktoros Pénzügyi Szemle közpénzügyi folyóiratot, illetve a kapcsolódó online portált, az ezeken megjelenő cikkek tovaryűzését és hatását is mérjük.

2.1.5. A jogi következmények

Az ÁSZ-nak törvényes kötelessége, hogy megalapozott gyanú esetén eljárást kezdeményezzen az illetékes hatóságoknál. Ezen jogi eljárások elindítása is munkánk egyfajta társadalmi hozadéka, így természetesen ezeket is mérjük. Az ÁSZ-nak feladata a jól irányított állam kiépítésének elősegítése és a Költségvetési Tanács szakmai támogatása is. Ehhez kapcsolódva értékeljük, hogy az ÁSZ véleménye révén milyen mértékben javult a költségvetési törvényjavaslat, mennyiben sikerült hozzájárulnunk kutatásainkkal, kezdeményezéseinkkel a közpénzügyek fejlődésének előmozdításához, valamint a korrupció és csalás elleni küzdelemhez.

2.1.6. Az ÁSZ tanácsadói funkciója

Mérjük azt is, hogy az adott időszakban hány jogszabálytervezetet véleményeztünk, és mennyire vettük figyelembe véleményünket a tervezetek véglegesésekor. Folyamatosan számba vesszük a Költségvetési Tanácsnak készített szakmai anyagokat és értékeléseket, valamint elemezzük ezeknek a Tanács döntéseire gyakorolt hatását is.

3. Az új számvevőszéki törvény hatása

A 2012-es év egyértelműen igazolta, hogy szükséges és előremutató lépés volt az Számvevőszékről szóló, első sarkalatos törvény megalkotása 2011 tavaszánⁱ. A jogszabálynak köszönhetően véglegesen lezárult a következmények nélküli ellenőrzések időszaka Magyarországon, ami egyrészt felelősséget, másrészt pedig kihívást jelentett az Állami Számvevőszék számára.^x

3.1. Következményekkel járó ellenőrzés

A számvevőszéki törvény előírásának megfelelően 2012-ben^{xi} induló jelentéseink mindegyikéhez intézkedési terv készült, azaz az ÁSZ immár ténylegesen hatni tud a magyar

közpénzügyi rendszer működésére, lépésről lépésre megújíthatja azt. Mindez egy egyszerre stabil és alkalmazkodni képes intézményi működést feltételez, ami komoly szervezeti fejlesztést és megújulást igényelt a Számvevőszéktől.

Az ellenőrzöttek által készített intézkedési terveket ugyanis az Állami Számvevőszék elbírálja, és amennyiben megfelelőnek találja, úgy azokat az ÁSZ elnöke egyenként hagyja jóvá. A következményekkel járó ellenőrzések utolsó lépése, az utóellenőrzés, ami azt jelenti, hogy az ÁSZ számvevői időről időre ellenőrzik az intézkedési tervekben foglaltak gyakorlati végrehajtását is.

2012-ben az Állami Számvevőszék 112 jelentést hozott nyilvánosságra. Összesen 213 címzettnek 1117 intézkedési kötelelemmel járó javaslatot tettek a számvevők, azaz az ÁSZ ennyi szálon indította el egyszerre a magyar közpénzügyek megújulását. Ez nagy előrelépés, hisz az új számvevőszéki törvény hatályba lépése előtt a javaslatok csaknem felére még csak intézkedési terv sem készült.

3.2. Megalapozott tervezés

Munkánk kiindulópontja, hogy a rend értéket teremt. Az ÁSZ ezért ellenőrzéseit folyamatosan és fokozatosan kiterjeszti a korábban még nem ellenőrzött területekre és tevékenységekre. A közpénzt használók biztosak lehetnek abban, hogy idővel számvevőszéki ellenőrzés alá kerülnek, és ha a törvényeket nem tartják be, a közpénzt hibásan költik el, akkor számolniuk kell a törvényben rögzített következményekkel.

A következményekkel járó ellenőrzéseket támogatja az ellenőrzöttek kockázatalapú kiválasztása is. Így az Állami Számvevőszék oda megy ellenőrizni, ahol legnagyobb az esélye annak, hogy megállapításaival és javaslataival hatékonyan tudja segíteni az ellenőrzöttet abban, hogy „jó útra térjen”, azaz a rábízott közpénzzel hatékonyan, célszerűen és szabályosan gazdálkodjon.

3.3. Átláthatóság és elszámoltathatóság

A demokratikus államműködés alappillére az átláthatóság és elszámoltathatóság. Az államporoknak alapvető joguk, hogy megismerjék a közpénzből gazdálkodó, közpénzt felhasználó szervezetek működését, gazdálkodását. Az embereknek joguk van tudni az állami mire és hogyan használja fel az adóforintjaikat.

Aki közpénzből gazdálkodik, annak tájékoztatnia kell az adófizetőket és az egyéb érintetteket, hogy a rá bízott közpénz miképpen hasznosul, mit, mennyiből, miért tesz a közpénzfelhasználó, és miképpen hat ez az állampolgárok mindennapi életére. A társadalmilag releváns hírek nagy többsége összefügg az állam működésével, amiből adódóan az állami intézményrendszer jelentősége kiemelt ebből a szempontból.

3.4. Az ÁSZ Hírportál

Ennek jegyében az ÁSZ minden jelentése nyilvános, bárki számára hozzáférhető és letölthető az ÁSZ honlapján (www.asz.hu). Emellett az ÁSZ Hírportálja (www.aszhirportal.hu) betekintést enged az Állami Számvevőszék mindennapi munkájába, ezzel nemzetközi szinten is egyedülálló módon teszi átláthatóvá a közpénzből fenntartott intézmény működését^{xii}. A Hírportált 2011 februárjában indítottuk, a látogatások száma folyamatosan emelkedik, 2012-ben meghaladta a 80 ezret.

A Hírportál segítségével a társadalom nyomon követheti a jelentéskészítés folyamatát, a tervezéstől az ellenőrzésen keresztül, egészen a hasznosulásig^{xiii}. Minden az ÁSZ-t érintő hazai és nemzetközi szakmai-tudományos eseményről hírt adunk, illetve az ellenőrzöttel készített hasznosulási interjúk segítik a közvéleményt abban, hogy eredeti, hiteles forrásból tájékozódhassanak az ellenőrzések tapasztalatairól, eredményeiről.

Az Állami Számvevőszék küldetése, hogy ellenőrzéseivel hozzájáruljon a közpénzek átláthatóbb és eredményesebb felhasználásához, valamint támogassa az ellenőrzöttek hatékony és szabályozott feladatellátását. Stratégiai célunk, hogy az intézkedési tervekről, annak remélt kedvező hatásáról, és magukról az intézkedésekről széles körben beszámoljunk, így hangsúlyozva az ellenőrzések gyakorlati hasznosulását. Hírportálunkon bárki nyomon követheti miképp hasznosulnak a számvevőszéki ellenőrzések az emberek mindennapi életében.

4. Az ÁSZ katasztrófavédelmi ellenőrzésének hasznosulása – esettanulmány

2013 júniusában történelmi méretű árhullám vonult le a Duna vízgyűjtő területén. A Németországban, Ausztriában, Csehországban, Lengyelországban és Szlovákiában is kritikus helyzetet okozó áradás Magyarországot is elérte, sosem tapasztalt próbatétel elé állítva a magyar katasztrófavédelmi rendszert. A következő esettanulmányban azt mutatjuk be, hogy a magyarországi eredményes árvízi védekezésben, miként hasznosult az Állami Számvevőszék 2011-ben kiadott katasztrófavédelemmel foglalkozó ellenőrzése.

4.1. Előzmények

Három évvel korábban – 2010 májusában és júniusában – szintén hatalmas árvíz pusztított Magyarországon. A 19 magyarországi megyéből 14-ben zajlott árvíz elleni védekezés, ami összesen 518 települést érintett, közel 4000 embernek kellett elhagynia az otthonát. A belvíz mintegy 160 ezer hektár termőföldet öntött el és 380 településen okozott közvetlen károkat. A természeti katasztrófa okozta károk mértéke országosan elérte a 100 milliárd forintot, csak a védekezési költségekre további 30 milliárd forintot fordítottak.

4.2. Célzott számvevőszéki ellenőrzés

Az árvízi védekezésben tapasztalt problémákból kiindulva 2010 júliusában Domokos László, az Állami Számvevőszék elnöke elrendelte a katasztrófavédelmi rendszer soron kívüli ellenőrzését.^{xiv}

A katasztrófavédelem nemzeti ügy, annak ellátásában egyaránt részt vesznek a központi, a területi és a helyi államszervezet intézményei, önkormányzatok, a gazdálkodó- és civil szervezetek, valamint az állampolgárok. A hatékony védelem megkívánja a valamennyi szereplő közötti kommunikáció összehangolását és együttműködésüket országos, valamint nemzetközi – adott esetben európai uniós – szinten egyaránt. A vízügyi szervek elemzése szerint a földrajzi és éghajlati adottságaink miatt az ország bármely területén, az év bármely időszakában keletkezhetnek árvizek, illetve belvizek. Kisebb árvizekre és a belvizek elleni védekezésre országosan 2-3 évente, jelentősebb árvizekre 5-6 évente, míg rendkívüli, olykor pusztító árvizekre 10-12 évenként kell számítani. Az árvizek által veszélyeztetett területeken található a megművelhető területek 40 százaléka, ott él a lakosság 23 százaléka.

Az Állami Számvevőszék a „természeti katasztrófák megelőzésére, elhárítására, következményeinek felszámolására kialakított rendszerek ellenőrzéséről” szóló jelentésében

felhívta a figyelmet arra, hogy a magyar katasztrófavédelmi szabályozás nem illeszkedett a nemzetközi szabályrendszerekhez, a rendszer működése széttagolt volt, illetve 2010 előtt folyamatosan csökkentek a rendelkezésre álló költségvetési források. Kiderült, hogy a magyarországi települések fele egyáltalán nem rendelkezett katasztrófavédelmi tervvel, a katasztrófa elhárítás fogalmába pedig nem tartozott bele a belvíz elleni védekezés.

A jelentés rámutatott, hogy a korábbi törvényi szabályozás szerint egy esetleges katasztrófavédelmi helyzetben a védekezés megszervezése és irányítása a települési polgármesterek hatáskörébe tartozott. Közülük viszont sokan nem rendelkeztek kellő ismerettel és tapasztalattal, emiatt a védekezési munkálatok többnyire lokálisan, esetlegesen, nem összehangoltan zajlottak. Az adományok gyűjtése sem volt koordinált, valamint nem volt megfelelő ellenőrzés sem. A nemzetközi szabályozástól való eltérés pedig az uniós támogatások és források bevonását, felhasználását akadályozta.

Ezek a hiányosságok egyenként mind hozzájárulhattak ahhoz, hogy a 2010-es árvíz idején a magyarországi védekezés nem volt hatékony és eredményes. Az ellenőrzés megállapításai alapján az Állami Számvevőszék javasolta a magyar kormányoknak a szabályozási, szervezeti, működési, finanszírozási és ellenőrzési rendszer átalakítását, valamint a nemzetközi szabályrendszerek adaptálását.

4.3. Az ellenőrzés közvetlen hasznosulása

Az ellenőrzés során szoros együttműködésre törekedtünk az ellenőrzöttekkel, elsősorban a magyar katasztrófavédelem vezetésével. Ez hozzájárult a problémák teljes körű feltárásához, valamint elősegítette, hogy bizonyos hiányosságok már az ellenőrzés időszakában kijavításra kerüljenek. Emellett folyamatosan nyomon követtük az ellenőrzési javaslatok végrehajtását, a jelentés következtében meghozott intézkedéseket.

Az elkészült jelentést 2011. május 20-án országos sajtótájékoztatón mutatta be az Állami Számvevőszék^{xv}. Ennek eredményeként a következő napokban több mint 20 újságcikk jelent meg a magyarországi nyomtatott sajtóban, az országos média kiemelten foglalkozott a témával. Az ellenőrzés közzétételéről, a sajtóvisszhangokról folyamatosan beszámoltunk hírportálunkon, monitoroztuk a sajtómegjelentéseket.

Az ellenőrzés közzétételével egy időben a magyar Országgyűlés megkezdte a hatályos katasztrófavédelmi törvény felülvizsgálatát, amit folyamatosan nyomon követtünk. Ennek kapcsán 2011 júliusában – az ellenőrzés vezetőinek részvételével – három parlamenti szaktbizottság tárgyalta a jelentésünket.^{xvi} A magyar Országgyűlés 2011. szeptember 20-i ülésén fogadta el az új katasztrófavédelmi-törvényt^{xvii}, ami a számvevőszéki javaslatok alapozták meg. Az új törvény 2012. január elsején lépett hatályba, a magyarországi katasztrófavédelmi rendszer azóta eszerint működik.

Az új szabályozásban a számvevőszéki javaslatoknak megfelelően megtörtént a fogalomhasználat egységesítése, az ágazati szabályok összefésülése, a veszélyhelyzetekre vonatkozó szabályok felülvizsgálata. Beépültek a törvényi szabályozásba a nemzetközi együttműködésre vonatkozó hatásköri szabályok (EU és NATO együttműködés, nemzetközi katasztrófasegély). Az önkormányzatokhoz telepített hatáskörök felülvizsgálata hangsúlyos szerepet nyert, általa a települési védekezési munkálatok irányításában a hivatásos katasztrófavédelmi szervek nagyobb szerepet kaptak, a polgármesterek munkáját közbiztonsági referensek segítik. Helyükre kerültek az önként jelentkező társadalmi és karitatív szervezetek is, kialakították a védekezésbe való bevonásuk hatásköri és egyéb szabályait, a költségek megtérítésének rendszerét. A szabályozás révén átalakul a

finanszírozás is (katasztrófavédelmi célelőirányzat a nem tervezett költségekre, katasztrófavédelmi bírság bevezetése).

4.4. Hosszú távú eredmények

Az átalakított katasztrófavédelmi rendszer jól vizsgázott. Az új törvény kiállta a 2013-as dunai árvíz próbáját, ami – ellentétben más európai országokkal – Magyarországon nem követelt emberéletet. A gátak a hatalmas erőfeszítések mellett állták a víz nyomását, a Duna menti települések túlnyomó többségét sikerült megvédeni az elöntéstől. Az új törvényi szabályozás szerint a védekezés központi irányítás mellett, a karitatív tevékenység, az adományok gyűjtése pedig koncentráltan, összehangoltan zajlott.

Az eredményes árvízi védekezésben közvetve az Állami Számvevőszék munkája is hasznosult, hiszen a katasztrófavédelmet érintő ellenőrzés számos pozitív változást indukált^{xviii}. Az ellenőrzésnek köszönhetően ma már nagyobb biztonságban van a magyar lakosság, a katasztrófavédelemre költött közpénzek felhasználása pedig átláthatóbb, hatékonyabb és eredményesebb, mint korábban.

5. Konklúzió

Állami Számvevőszék egyik fő célkitűzése, hogy a szükséges kontroll fenntartásán túl, támogassa a különböző intézmények és szervezetek hatékony feladatellátását, valamint az Országgyűlés törvényalkotói munkáját. A „jó kormányzás” támogatása mint feladat a Számvevőszékről szóló törvényben is szerepel^{xix}. A számvevőszéki ellenőrzések megállapításai, javaslatai végső soron így tudnak az emberek mindennapi életében hasznosulni, valódi eredményekké válni - ahogy ezt az Állami Számvevőszék katasztrófavédelmi jelentése, illetve a kapcsolódó eredmények nyomon követése, monitorozása és elemzése egyértelműen megmutatta.

Jegyzetek

ⁱ ISSAI X: The Value and Benefits of Supreme Audit Institutions – making a difference to the lives of citizens. http://www.intosai.org/upload/21092012/Annexure_F.2_Exposure_Draft_of_ISSAI_X_Final.pdf

ⁱⁱ SAI Performance Measurement Framework. <http://www.idi.no/artikkel.aspx?Mid1=102&Aid=704>

ⁱⁱⁱ Erről lásd részletesen: Domokos László: Új kihívások a számvevőszéki ellenőrzéssel szemben New Challenges in the Audits Performed by a Supreme Audit Institution / Gazdasági Élet és Társadalom. 2011.1,2 127-138. <http://www.asz.hu/publikaciok/2011/uj-kihivasok-a-szamevevoszeki-ellenorzessel-szemben-new-challenges-in-the-audits-performed-by-a-supreme-audit-institution/get-2011-127-138-oldal-domokos-laszlo.pdf>

^{iv} Az ISSAI X alapvetése szerint a független és eredményes számvevőszéki tevékenység a demokratikus rendszerek kulcsfontosságú eleme, amelyben az elszámoltathatóság, a jó kormányzás és az integritás a demokrácia stabilitásának elengedhetetlen feltétele. Már az 1977-es Limai Nyilatkozat is kimondja, hogy az elszámoltathatóság rendszerének fontos elemei a független és hiteles számvevőszékek, amelyek ellenőrzik a közösségi és nemzeti erőforrások felhasználását.

^v A legfőbb ellenőrző intézmények tevékenységének célja tehát az állampolgárok életében elért minőségi javulás, amihez a számvevőszék három módon tud hozzájárulni. (1) A végrehajtó hatalom és a közintézmények elszámoltathatóságának, integritásának és átláthatóságának megerősítésén keresztül: a független számvevőszék ellenőrzéseket végez, hogy a kormányok és közintézmények megfelelő módon elszámoltathatóak legyenek a közpénzekkel való gazdálkodással és a közpénzek felhasználásával kapcsolatban, illetve lehetővé teszi a hibák javítását, valamint jelentésben tájékoztatja az ellenőrzések eredményeiről az állampolgárokat. (2) A számvevőszéki munka aktualitásának és társadalmi jelentőségének folyamatos biztosításán keresztül: a

számvevőszék munkája során rugalmasan reagál a változó környezetre és a felmerülő kockázatokra, hatékony kommunikációt folytat az érintettekkel, és hiteles intézményként iránymutatást ad a közszféra egésze számára az előnyös közpénzügyi változások támogatásához. (3) A mintaszervezetté váláson és a példamutatáson keresztül: a számvevőszék biztosítja saját átláthatóságát, elszámoltathatóságát, jó kormányzását, az etikai normáknak való megfelelését, törekszik a minőségi működésre, támogatja a tudásmegosztást.

^{vi} Németh E. Innovation in promoting the benefit and value of reports. UN/INTOSAI SYMPOSIUM., 2013. március

^{vii} Jelentés az államháztartás központi alrendszerének adóssága és éven túli kötelezettségvállalásának ellenőrzéséről (1294) www.asz.hu/jelentes/1294/jelentes-az-allamhaztartas-kozponti-alrendszerenek-adossaga-es-even-tuli-kotelezettsegvallalasanak-ellenorzeserol/1294j000.pdf

^{viii} Jelentés a természeti katasztrófák megelőzésére, elhárítására, következményeinek felszámolására kialakított rendszerek ellenőrzéséről (1107) <http://www.asz.hu/jelentes/1107/jelentes-a-termeszeti-katasztrofak-megelozesere-elharitasara-kovetkezmenyeinek-felszamolasara-kialakitott-rendszerek-ellenorzeserol/1107j000.pdf>

^{ix} 2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről

^x A magyar közpénzügyek feletti kontroll megújításáról és ezen belül az új számvevőszéki törvény jelentőségéről lásd: Domokos László: Hitelesség és rugalmasság. A magyar közpénzügyi keretrendszer változásai. Pénzügyi Szemle 2011/3 (p. 285-296.) <http://www.asz.hu/penzugyi-szemle-cikkek/2011/hitelesseg-es-rugalmassag/domokos-laszlo-285-296.pdf>

^{xi} Az ÁSZ 2012-es évről lásd: Tájékoztató az Állami Számvevőszék 2012. évi szakmai tevékenységéről és beszámoló az intézmény működéséről. <http://www.asz.hu/jelentes/tajekoztato-az-allami-szamvevoszek-2012-evi-szakmai-tevekenysegerol-es-beszamolo-az-intezmeny-mukodeserol/10973j000.pdf>

^{xii} Németh, E: Pioneering solutions in internal and external communication: first results of the SAO's news portal, ASOSAI-EUROSAI Joint Conference Proceedings, 102-113

^{xiii} Németh, E: Using Online Communication to Enhance SAI Performance (A Case Study from the State Audit Office of Hungary). International Journal of Government Auditing 2013. 40 (2) 19-24

^{xiv} Az Állami Számvevőszék 2011-es ellenőrzési tervében 09-es témasorszámom szerepelt az ellenőrzés. <http://www.asz.hu/ellenorzesi-tervek/2011/az-allami-szamvevoszek-2011-evi-ellenorzesi-terve/asz-terv-2011-alairt.pdf>

^{xv} A sajtótájékoztatóról részletesen beszámolt az ÁSZ Hírportál – lásd: ÁSZ Hírportál: Katasztrófavédelem - soron kívüli ellenőrzés (2011. május 20.) <http://www.aszhirportal.hu/hirek/katasztrofavedelem-soron-kivuli-ellenorzes>

^{xvi} ÁSZ Hírportál: ÁSZ jelentések a bizottságok előtt (2011. július 4.) <http://www.aszhirportal.hu/hirek/asz-jelentesek-a-bizottsagok-elott>

^{xvii} 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról

^{xviii} Bakondi György országos katasztrófavédelmi főigazgató 2012 októberében interjút adott az ÁSZ Hírportáljának, amelyben kifejtette, hogy a „2010-ben történt természeti és ipari katasztrófák rávilágítottak, a számvevőszéki megállapítások pedig megerősítették, hogy rosszul működik a rendszer”, illetve hogy „az Állami Számvevőszék ellenőrzésének is köszönhetően ma már nagyobb biztonságban van a magyar lakosság, mint korábban”. Lásd: ÁSZ Hírportál: Bakondi György: Új törvény született az ÁSZ-jelentés nyomán (2012. október 16.) <http://www.aszhirportal.hu/hasznosulas/bakondi-gyorgy-uj-torveny-szuletett-az-asz-jelentes-nyoman-interju>

^{xix} 2011. évi LXVI. Törvény 1. § (4) szerint „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”.