

Ellenőrzési Figyelő

- **Interjú: Kóka János gazdasági és közlekedési miniszterrel**
- **Kerekasztal: A kiszervezés kényszer vagy csodaszer?**
- **Fókusz: Az adóhatóság kockázatkezelési gyakorlata és a továbbfejlesztés irányai**
- **Műhely: A szerződésmenedzselés gyakorlata az ÁPV Zrt.-ben**
- **Egyesületi élet: Belső Ellenőrök Magyarországi Közhasznú Egyesülete**

2006. 3. szám

Ellenőrzési szakfolyóirat

A magnifying glass icon with the word "irat" inside the lens.

ELLENŐRZÉSI FIGYELŐ
Ellenőrzési szakfolyóirat

A szerkesztőbizottság elnöke:
Monostori Lajosné

Főszerkesztő:
dr. Janza Péter

Felelős szerkesztő:
Osváth Sarolta

A szerkesztőbizottság tagjai:

dr. Balázs István, ÖTM
Bálint Viktor, ORFK
dr. Lévai János, ÁSZ
Majtényi László, ÁPV Zrt.
dr. Matoricz Anna, MPGEKE
Papp János, GKM
dr. Telek István, VPOP
dr. Juhász István, APEH
dr. Weidlich Edit, PM

A lap alapítója:

Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (KEHI)

Kiadásában részt vesznek:

Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal,
Állami Privatizációs és Vagyonkezelő
Zártkörű Részvénytársaság,
Állami Számvevőszék,
Önkormányzati és Területfejlesztési
Minisztérium
Gazdasági és Közlekedési Minisztérium,
Országos Rendőrfőkapitányság,
Vám- és Pénzügyőrség
Országos Parancsnoksága

Szerkesztőség:

1126 Budapest, Tartsay Vilmos u. 11/A
Telefon: 224-6919

Az Ellenőrzési Figyelő
értesüléseit, információit
csak a lapra való hivatkozással,
engedéllyel lehet felhasználni.

Másolással, utánközléssel és terjesztéssel
kapcsolatos minden jog fennmaradt!

Kiadja a Magyar Hivatalos Közlönykiadó

Felelős kiadó:
dr. Kodela László elnök-vezérigazgató

Készült a Magyar Hivatalos Közlönykiadó
gondozásában,
a kiadó lajtosmizsei nyomdájában – 06.3982

HUN ISSN 1218-7631

Tartalomjegyzék

Osváth Sarolta, újságíró Interjú: Kockázatelemzés minden szinten	1
Teleki József, VPOP Vámigazgatási osztály, osztályvezető Változnak az adómentes termékimport szabályai	3
Juhász István, APEH, alelnök Az adóhatóság kockázatkezelési gyakorlata és a továbbfejlesztés irányai.....	11
Majtényi László, ÁPV Zrt., ügyvezető igazgató A szerződésmenedzselés gyakorlata az ÁPV Zrt.-ben	19
Osváth Sarolta, újságíró Kerekasztal: Csodaszor vagy kényszermegoldás?	26
Ficsor József, Baranya megyei Közigazgatási Hivatal, főosztályvezető dr. Kópiás Bence, ÖTM, tanácsos E-alkalmazások a törvényességi ellenőrzésben.....	37
Gaálné Kodila Diána–dr. Kardosné Vadászi Zsuzsanna– dr. Skoda Szilvia–Matusek Judit, a PSZÁF munkatársai A pénz-, tőke- és biztosítási piacot érintő új direktívák közös vonásai, főbb kapcsolódási pontjai (I. rész)	47
Búzás Tibor, VPOP Vámigazgatási Osztály, osztályvezető-helyettes Zökkenőmentes volt az importáfa kivételes eljárásának bevezetése	53
Dr. Galambos Péter, BEMSZ elnök, MPGEKE Belső ellenőrzési szakosztály, elnök Szervezeti változások, szakmai programok	56
Fotó: Galisz Virág	

MEGRENDELŐ

Megrendelem az Ellenőrzési Figyelő c. szakfolyóirat 2007. évi száma-
mait példányban. Az előfizetési díj 3528 Ft/év
árával.

A megrendeléseket a Magyar Hivatalos Közlönykiadó címére (1085
Budapest, Somogyi Béla u. 6., 1394 Budapest, 62., Pf. 357) lehet fel-
adni. Fax: 338-4746 vagy 318-6668.

A megrendelő (cég) neve:.....

Címe (város, község, ir. sz.):

Utca, házsám:

Példányonként megvásárolható a Budapest VII., Rákóczi út 30. (be-
járat a Dohány u. és Nyár u. sarkán) szám alatti Közlöny Centrum-
ban (tel.: 321-5971, fax: 321-5275, e-mail: kozlonycentrum@mhk.hu),
illetve megrendelhető a Magyar Hivatalos Közlönykiadó ügyfél-
szolgálatán (fax: 318-6668, 338-4746, e-mail: kozlonybolt@mhk.hu)
vagy a www.mhk.hu/kozlonybolt internetcímen. A 2006. évi ár:
777 Ft árával.

.....
előfizető neve és cégszerű aláírás

Interjú Kóka János gazdasági és közlekedési miniszterrel

INTERJÚ

Kockázatelemzés minden szinten

A minisztérium maximálisan támaszkodik az ellenőrzés tanácsadó munkájára, felhalmozódott sokrétű tapasztalataira, a felső szintű megbeszéléseken kifejezetten igénylik a javaslataikat – nyilatkozta Kóka János gazdasági és közlekedési miniszter, akit egyebek közt a belső ellenőrzés tevékenységéről, a tulajdonosi kontroll gyakorlásáról és a közlekedés fejlesztésére szánt EU-s források hatékony és átlátható elköltéséről kérdeztük.



Kóka János gazdasági és közlekedési miniszter

– A Gazdasági és Közlekedési Minisztérium jelentős állami tulajdonú gazdálkodó szervezeteket felügyel. Milyen változásokat tart szükségesnek a közpénzekkel való ésszerűbb, takarékosabb állami gazdálkodás megvalósításához?

– A Gazdasági és Közlekedési Minisztérium kiemelt céljai között szerepel az állami tulajdonban lévő társaságok felügyelete, a tulajdonosi kontroll erősítése. A tárcánál a feladat fontosságára tekintettel külön szervezeti egység, a vagyongazdálkodási főosztály foglalkozik a társaságok felett a tulajdonosi jogok gyakorlásával, ezen belül fontos döntés-előkészítő szerepet lát el. A tulajdonosi jogokkal kapcsolatos döntések továbbra is a miniszter hatáskörébe tartoznak, a főosztály munkája az ezzel kapcsolatos döntések meghozatalát segíti elő. A minisztérium folyamatosan erősíti a tulajdonosi kontrollt, egyrészt a cégjogi eszközök alkalmazásával, így mind a vezető tisztségviselői körben, mind a felügyelőbizottságokban személycseréket hajtott végre, hogy megfelelően felkészült szakembergárda képviselje a tulajdonosi jogokat. Másrészt a társaságok alapítói okiratainak módosításával kiterjesztette a tulajdonosi hatáskört, ezáltal olyan döntéseket is ebbe a körbe utalt, ami

magántulajdon esetében talán nem lenne célszerű. Például így sok esetben már alacsony értékhatár esetében is miniszteri jóváhagyást igényel egy-egy döntés. A közbeszerzéseknél is cél a tulajdonosi szerep növelése, ennek érdekében a pályázatok bírálóbizottságaiban is részt vesz a tulajdonos képviselője.

Ugyanakkor folyamatban van a társaságok szabályzatainak tárcá szintű áttekintése is, amellyel a minisztérium fokozott hangsúlyt kíván helyezni a pénzkezelési, befektetési, pályáztatási tevékenységre.

– *Hogyan tudja érvényesíteni a minisztérium az irányítása alá tartozó társaságoknál az ellenőrző szerepét?*

– A GKM elsősorban a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. tv. (továbbiakban: Gt. tv.) lehetőségeinek megfelelően, a tulajdonos számára adott törvényi jogosultságok alapján gyakorolja ellenőrző szerepét. Ennek érdekében a következő felügyeleti eszközöket alkalmazhatja: a száz százalékban állami tulajdonú társaságok számára az alapító határozza meg a döntési jogosultságokat, így az alapító okiratban a saját jóváhagyásához köthet/rendelhet (akár teljesen, akár összefüggő kötetten) bizonyos kiemelt kérdéseket. A nem kizárólagos állami tulajdonú társaságoknál ugyanezeket a tulajdonosi jogokat a társasági szerződés tartalmazza, a minisztérium a közgyűlésen keresztül érvényesíti akaratát. Az ügyvezető igazgatónak vagy igazgatóság tagjainak megválasztása az alapító joga, így adott esetben – például ha a társaság vezetése nem a tulajdonos elvárásai szerint működik –, a vezető(k) visszahívható(k). Az ellenőrző funkciót a felügyelőbizottság, az ügyvezetéstől független kontrolltestület látja el; a társaságok felett gyakorolt ellenőrző tevékenysége az alapító/tulajdonosnak nyújt segítséget az ügyvezetés működésének megítélésében.

A könyvvizsgáló a számviteli kontrollt biztosítja a társaság gazdálkodása felett, szintén a tulajdonos megbízásából. A könyvvizsgáló megválasztása ugyanígy – szintén a Gt. tv. előírásai alapján – a tulajdonos jogköre.

A Gt. tv. keretein túl, a társaságoknak adott állami támogatások követelményrendszerét szerződésekkel szabályozzuk. Ezek tartalmazzák a célt, a felhasználás módját, a támogatással való elszámolás szükséges lépéseit és természetesen a jogkövetkezményeket is.

– *A belső ellenőrzési rendszer a szakma standardjai szerint kétféle feladatot hivatott ellátni: bizonyosságot adó ellenőrzést végez illetve tanácsadói tevékenységet lát el. Miniszterként támaszkodik-e az ellenőrzési rend-*

szer tanácsadói munkájára, igénybe veszi-e az ellenőrzés tapasztalatait, véleményét a közigazgatás modernizációs programjának megvalósítása során?

– A minisztérium belső ellenőrzése, a szakma nemzetközi standardjai alapján elkészített szabályzatok szerint működik, vagyis önállóan, közvetlen miniszteri irányítással. A bizonyosságot adó ellenőrzések tapasztalatai természetesen hasznosulnak: az éves ellenőrzési munkaterv – amelyet kockázatelemzés támaszt alá – végrehajtása során megfogalmazott megállapításokat és javaslatokat a miniszter levélben közli az ellenőrzöttel, akik ennek kézhez vétele után minden esetben intézkedési tervben rögzítik a feladataikat majd kötelesek beszámolni annak végrehajtásáról.

A minisztérium maximálisan támaszkodik az ellenőrzés tanácsadó munkájára, felhalmozódott sokrétű tapasztalataira. Az ellenőrzési rendszer tanácsadói tevékenysége elsősorban az előterjesztések, szabályozási tervezetek véleményezésekor, illetve a soron kívüli ellenőrzések alkalmával készített állásfoglalások, ajánlások formájában nyilvánul meg. A Belső Ellenőrzési Főosztály vezetője rendszeresen részt vesz a felső szintű megbeszéléseken, valamint bizottsági értekezleteken, ahol kifejezetten igénylik, hogy tegyen javaslatokat.

– A belső ellenőrzés alapvető hivatása, hogy az ellenőrzött szervezet céljai elérése érdekében rendszerszemléletű megközelítéssel és módszeresen értékeli és fejleszti a szervezet kockázatkezelési kontroll- és irányítási eljárásainak hatékonyságát. Tervezi-e, igényli-e a belső ellenőrző szervezet aktív részvételét, fokozottabb közreműködését a kontrollmechanizmusok értékelésében és elemzésében?

– A minisztérium belső ellenőrzése – munkaterv szerint – évente vizsgálja a minisztériumnál és költségvetési szerveknél a kockázatkezelés, az ellenőrzési nyomvonal érvényesülését valamint a szabálytalanságok kezelését. Az éves ellenőrzési beszámolóban része a kontrollmechanizmusok működésének értékelése, illetve a fejlesztési javaslatok megfogalmazása is. A következő évi belső ellenőrzési munkaterv szerint egy-egy minisztériumi szervezeti egységnél a feladatellátás kockázati kezelésének és az irányítási eljárások hatékonyságának részletes ellenőrzésére is sor kerül.

– Az Európai Unióból érkező támogatások igénybevételének alapvető kritériuma az átláthatóság, az ellenőrizhetőség és a pénzek szabályszerű elköltése. Milyen kontrollmechanizmusok kiépítését tervezi a nagyberuházások, például az autópálya-építések esetében az uniós követelményeknek való megfeleléshez?

– Az Európai Unióból érkező támogatások igénybevétele során az átláthatóság, az ellenőrizhetőség és a pénzek szabályszerű felhasználása mellett ugyanolyan fontos a támogatások gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználása. A közlekedési beruházások kontrollmechanizmusainak kiépítését már megkezdjük. Ennek első lépéseként 2007. január 1-jével átalakítjuk az egyes beruházásokhoz kapcsolódó feladatokat ellátó szervezeteket, és funkcionális alapon integráljuk az egyes tevékenységeket. 2007. január 1-jével megkezdjük tevékenységét az Európai Unióból érkező közlekedésfejlesztési támogatások és hazai források felhasználásában közreműködő és a források felhasználásának ellenőrzési feladatát ellátó intézmény. A köz-

lekedési szektor állami nagyberuházásainak lebonyolítására is kijelöltük a beruházásokat lebonyolító szervezetet.

Ennek eredményeként a beruházásokhoz kapcsolódó egyes tevékenységek (felügyeleti, ellenőrzési, lebonyolítói) elválnak egymástól, ugyanakkor biztosított a közlekedési szektor teljes egészének egységes kezelése, az eltérő értelmezések és gyakorlatok kiküszöbölése, a legjobb gyakorlat alkalmazásának lehetősége. A minisztérium háttérintézményei, társaságai esetében az átláthatóság és ellenőrizhetőség érdekében az Európai Unió 4-es, 7-es, és 8-as direktíváit alkalmazzuk, amelyek megfelelő garanciát jelentenek a háttértársaságok esetében a magyar állam tulajdonosi érdekeinek védelmére. A szervezeteknek ugyanis olyan felelős vállalatirányítási keretrendszereket kell bevezetniük, amelyek a tulajdonos képviselőjében eljáró tárca, valamint a külső érdekelt felek számára biztosítják a belső kontroll rendszerek és kockázatmenedzsment folyamatok feletti hatékony ellenőrzés és monitoring lehetőségét.

Az Európai Unióból érkező támogatások felhasználása során az átláthatóságról, valamint a pénzek szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználásáról az ésszerű bizonyosságot a Kormány, valamint az Európai Unió számára a közlekedési infrastrukturális fejlesztési operatív program (KIOP) közreműködő szervezetének kijelölt Közlekedési Infrastruktúra Közreműködő Szervezetnek (KIKSZ) tanúsítja. A kontrollmechanizmusok kiépítése az e szervezet keretein belül kialakítandó kontrollon keresztül értelmezhető.

A KIKSZ szervezeti szintű kontrolljaként funkcionálisan és irányítási szempontból is elkülönül egymástól a dokumentum alapú 100 százalékos ellenőrzés, valamint a kockázatelemzésen alapuló helyszíni ellenőrzés. A kifizetések területén pedig elkülönül egymástól a kifizetési kérelmek dokumentumainak ellenőrzése és a kérelmek rögzítése, valamint a kifizetések indítása és a hitelesítési jelentések kiállítása. A szervezet ilyen irányú kialakításának nagy előnye, hogy a beruházási folyamat magas kockázatú tevékenységeinek bekövetkezését követően csak és kizárólag a helyszíni ellenőrzés jóváhagyásával történhet meg a kifizetések elindítása. Ez azonban nem okoz késedelmet a jogos kifizetések esetében, hiszen a dokumentum alapú ellenőrzés és a helyszíni ellenőrzés egymással párhuzamosan is elvégezhető, így időtöbblettel nem jár.

A támogatások felhasználásának szabályszerűségét a KIKSZ-nél felállítandó audit-, valamint kockázatkezelési bizottság fogja biztosítani. Ez utóbbi egy költségvetési intézménynél teljesen újszerű megoldást jelent, de még állami tulajdonú gazdasági társaságoknál sem szokványos.

Az átláthatóság érdekében a KIKSZ legkésőbb 2007. március végéig az általa kezelt valamennyi forrás felhasználására, menedzselésére, ellenőrzésére és kifizetésére egységes eljárásrendet alakít ki.

Mivel az ellenőrzésekre fordítható erőforrások mindig korlátosak, ezért a KIKSZ olyan kockázatelemzési modellt vezet be, amely egyrészt meghatározza az egyes projektek átlagos kockázati szintjét, másrészt a beruházások lebonyolításának egyes fázisaira vonatkozóan is megadja a kockázat mértékét, és a két kockázati mutató összevetése alapján kell eldönteni, hogy mikor és hol kerüljön sor helyszíni ellenőrzésre. Így el lehet érni,

hogy csak a támogatási szerződésben meghatározott elvárásoknak megfelelő, mennyiségben és minőségben elfogadható munka legyen kifizetve.

A finanszírozási források hatékony felhasználását, jobb tervezhetőségét szolgálja majd az a piaci árelemzéssel foglalkozó team, amelynek a nagyberuházások tanulmányterveinél meghatározott mérnökök piaci árelemzéssel történő felülvizsgálata, valamint az operatív programokba és azok akcióterveibe beállított, projekt szintű költségvetés pénzügyi értékelése lesz a feladata. További kontrollként a KIKSZ-nél egy olyan informati-

kai fejlesztést is tervezünk, amely a térinformatika lehetőségét kihasználva az interneten keresztül a projektek, beruházások műszaki állapotáról naprakész információkat nyújt, sőt, képi megjelenítéssel bárki nyomon követheti, hogy az adott beruházás az előzetes terveknek megfelelően halad-e. Véleményem szerint e kontrollmechanizmusok működtetése biztosítani fogja a támogatási pénzek felhasználásának nyomon követhetőségét, az átláthatóságot és a szabályszerűséget.

Osváth Sarolta

A módosított áfatörvény hatásai

Változnak az adómentes termékimport szabályai

Az egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2006. évi LXI. törvény 2006. szeptember 1-jei hatállyal módosította az általános forgalmi adóról szóló 1992. évi LXXIV. törvény (továbbiakban: áfatörvény) tárgyi adómentesség alkalmazására vonatkozó rendelkezéseit, és az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (továbbiakban: Art.) adómentes termékimport alkalmazása esetén e célra rendszerített nyomtatványon tett nyilatkozat adattartalmát. Cikkünk a változásokat ismerteti.

Az áfatörvény 31/A. §-a szerinti adómentes termékimport olyan – közösségen belüli – termékértékesítéshez kapcsolódik, amelynek alapján az általános forgalmi adót (továbbiakban: áfa) a termék rendeltetése szerinti másik közösségi tagországában fizetik meg. Ilyen esetekben végzett szabad forgalomba bocsátás vámeljárást¹ lefolytatására és a vám megfizetésére Magyarországon kerül sor, de az áfa kiszabása és megfizetése a közösségen belüli adómentes termékértékesítéshez kapcsolódó adómentes termékimport alkalmazásával a közösség más tagországában történik.

A módosított áfatörvény értelmében csak azon közösségen belüli termékértékesítéshez kapcsolódó *termék importja adómentes*², amelynek rendeltetési helye a közösség valamely másik tagállama és

1. az importáló az importált terméket az *áfatörvény 29/A. § a)–d) pontja alapján* valamely tagállamban közösségi termékértékesítés keretében értékesíti, valamint
2. a terméket a szabadforgalomba bocsátásról szóló határozat közlésének napját követő *30 napon belül belföldről másik tagállamba igazoltan elfuvarozza*, eljuttatja, továbbá
3. az importáló – a lent meghatározott kivételektől eltekintve – *adóbiztosítékot nyújt*.

Az áfatörvény 29/A. § a)–c) pontjai szerinti az adómentes közösségen belüli termékértékesítés feltétele, hogy az importált terméket a szabad forgalomba bocsátás vámeljárást és a termékértékesítést követően változatlan állapotban, belföldről igazoltan a közösség más tagállamába szállítsák ki. Ezen adómentes értékesítés esetén a termék importálója és a termékértékesítés közvetlen következményeként kiszállításra kerülő termék tulajdonosa (vevő) nem ugyanazon személy³.

Az áfatörvény 29/A. § d) pontja szerint a termék tekintetében tulajdonváltás nem történik, csupán saját vagyonaáthelyezés valósul meg. Ebben az esetben adásvételi ügylet nincs, az ügyletben nincs az importálón kívül másik szereplő, vagyis másik tagállami vevő. Ebből adódik, hogy ilyen jogcímen kért szabad forgalomba bocsátás vámeljárásnál kereskedelmi számlát sem lehet megkövetelni az adómentes értékesítés valószínűsítésének igazolására.

Az adómentes értékesítés valószínűsítése

Az áfatörvény 31/A. §-a szerinti adómentes termékimport lebonyolításához a vámjogi szabad forgalomba

¹ A szabad forgalomba bocsátások közül idetartozik valamennyi 42* eljárás kód, valamint érintettek lehetnek a 49* és a 63* eljárás kódok.

² Tehát áfafizetési kötelezettség nem keletkezik adómentesség követésében.

³ Az áfatörvény 29/A. § a)–c) pontjainak megfelelő Közösségi értékesítések esetében olyan „normál” Közösségi értékesítésről van szó, ahol van másik szereplő (vevő).

bocsátásra irányuló árnyilatkozat megtételekor az importálónak/import adójogi megbízottnak az *adómentes termékimport feltételeinek fennállását a (fő)vámhivatal felé valószínűsíteni kell.*

Ennek során az importálónak/import adójogi megbízottnak *be kell mutatnia:*

a) Az adómentes termékimport megvalósulását megalapozó értékesítésre vonatkozó *kereskedelmi okmányt.*

Az adómentes termékimport megvalósulását valószínűsítő kereskedelmi okmány elsősorban az importált termék értékesítésére vonatkozó szerződés⁴. De elfogadható minden egyéb olyan okmány, ami a (fő)vámhivatalt meggyőzi arról, hogy valós, az adómentességet megalapozó értékesítésről van szó. Ilyen okmány például a fuvarokmány, a másik tagállamban lévő vevő felé kibocsátott számla⁵; a cég levelezése, amelyből az értékesítés megállapítható; az ügy lebonyolításában résztvevő bank garanciája).

Amennyiben az adómentes értékesítésre az áfatörvény 29/A. § d) pontja alapján kerül sor (saját vagyont helyezés), úgy az importáló olyan értelmű nyilatkozata is elfogadható, hogy a terméket az áfatörvényben meghatározott határidőn belül másik tagállamba kiszállítja.

Az adómentes értékesítést valószínűsítő okmányok elfogadásáról minden esetben a vámeljárást végző (fő)vámhivatal dönt és a valószínűsítést megalapozó okmányokat megőrzi.

b) Az áfatörvény 31/A. § (4) bekezdésének b) pontjában meghatározott adatokat tartalmazó, az Art. 79. §-ának (2) bekezdése szerinti „Nyilatkozat”-ot⁶. A nyilatkozatot és a kitöltési útmutatót az 1. számú melléklet tartalmazza.

Amennyiben a vámkezelés elvégzéséhez import adójogi megbízott is szükséges, úgy az áfatörvény 66/K. §-ának (7) bekezdése szerinti importadójogi megbízásra vonatkozó szerződést is be kell mutatni (*részletesen lásd: Importadójogi megbízott alcím alatt – a szerk.*)

Az importtermék eljuttatása másik tagállamba

Az áfatörvény 31/A. §-a alapján tárgyi adómentességgel szabad forgalomba bocsátott terméket 30 napon belül másik tagállamba igazoltan el kell juttatni.

Ezt a határidőt a vámkezelést végző (fő)vámhivatal *indokolt esetben*, külön írásbeli kérelem⁷ alapján egy alkalommal legfeljebb 30 nappal meghosszabbíthatja. A határidő-meghosszabbítást a szabad forgalomba bocsátást végző (fő)vámhivatal feltételhez kötheti, különösen a szabad forgalomba bocsátott termék ismételt bemutatásához (ez a bemutatás más (fő)vámhivatalban is történhet, de a vámkezelést követő 30 napon belül

igazoltan meg kell történnie úgy, hogy a vámkezelt és a bemutatott termék azonossága kétséget kizáróan megállapítható legyen).

Közösség más tagállamba való elfuvarozás, eljuttatás igazolása

Az importálónak, illetve az importadójogi megbízottnak a termék kivitelére rendelkezésre álló határidő lejártától számított *15 napon belül igazolnia kell a szabad forgalomba bocsátást végző (fő)vámhivatal felé*, hogy az importált terméket a meghatározott határidőn belül másik tagállamba elfuvarozta, vagy egyéb módon eljuttatta.

A termék más tagállamba történő elfuvarozásának, eljuttatásának ténye igazolható

a) eredeti fuvarokmánnyal, vagy

b) minden olyan okmánnyal, amely hitelt érdemlően meggyőzi a (fő)vámhivatalt arról, hogy az importtermék kiszállítása más közösségi tagország területére megtörtént.

A termék más tagállamba történő elfuvarozásának, eljuttatásának tényét például az alábbi okmányokkal lehet igazolni:

– fuvarlevél átvételt igazoló eredeti példányával;

– az eladótól és vevőtől független szállító cég által kibocsátott rakományjegyzék, rakjegyzék, rakodási lista, szállítólevél átvételt igazoló eredeti példányával;

– a fuvarlevél másolatának bemutatása mellett a vevő eredeti nyilatkozatával a szállítmány átvételéről;

– a fuvarlevél másolatának bemutatása mellett az eredeti szállítmányozói nyilatkozattal az áru tagországba történő elszállításáról.

A fenti okmányokból másolat is elfogadható, ha a gazdálkodóra aránytalanul nagy terhet ró az eredeti példány beszerzése (ezt a gazdálkodónak kell igazolnia). Amennyiben a közösségi eladó vagy a közösségi vevő saját maga szállítja az árut és fuvarlevél kiállítására nem kötelezett, úgy a kiállított rakományjegyzék (rakjegyzék stb.) mellett a kiszállítás igazolásául annak megtörténtét igazoló egyéb okmányt is be kell mutatnia (például menetlevél, útnyilvántartás, írásbeli megrendelés a vevőtől, amelyen a vevő neve, címe, adószáma és a célállomás címe is szerepel).

Adóbiztosíték

Adóbiztosíték az importált termékre vonatkozó adómértékkel kiszámított általános forgalmi adó összege, amit az adómentes termékimport jogcímen szabadforgalomba bocsátás vámeljárás során biztosítani kell.

Adóbiztosíték a 2003. évi CXXVI. törvény 45. §-ának (1) bekezdése szerint, az alábbi módon nyújtható:

– készpénz letétbe helyezésével,

– kezességvállalással,

– hitelintézet által vállalt bankgaranciával,

– banki fedezetigazolással, és

– biztosítási szerződés alapján kiállított kötelezővel.

Amennyiben importadójogi megbízott közreműködésével történik adómentesen szabad forgalomba bo-

⁴ A „szerződés” többféle módon megköthető például az eladó és vevő által aláírt, külön okmányba foglaltan; ajánlat, rendelés adása után annak visszaigazolásával (ezek akár faxon, illetve elektronikus formában is történhetnek); ajánlat után az előleg, illetve a vételár megfizetésével.

⁵ A „Pro forma” számla általában ajánlatot testesít meg, ezért az értékesítés valószínűsítése csak akkor fogadható el, ha az a vevő által elfogadásra került (ez alól kivétel a „kötelezettség nélküli” pro forma számla, amely nem tekinthető kötelező ajánlatnak, így az elfogadása sem hoz létre szerződést).

⁶ A „Nyilatkozat” a <http://vam.gov.hu> internetes oldalról letölthető.

⁷ A határidő meghosszabbítását a fent említett „Nyilatkozat” – értelem szerű – kitöltésével kell kezdeményezni.

csátás, úgy az importadójogi megbízott köteles az adóbiztosíték nyújtására.

Adóbiztosíték nyújtása alóli mentesség

Az adóbiztosíték nyújtása alól akkor mentesül az importáló/adójogi megbízott⁸, ha

a) a termékimporthoz önadózásra jogosító engedéllyel rendelkezik [áfátörvény 46. § (3) bekezdése], vagy

b) folyamatos működés mellett a tárgyévvel megelőző két egymást követő naptári éven belül és a tárgyévben nem keletkezett és nem állt fenn az adóhatóságnál áfa tekintetében tartozása, valamint a vámhatóságnál lejárt esedékességű köztartozása. További feltétel, hogy hozzájárul ahhoz, hogy az állami adóhatóság ezen adótitoknak minősülő adatokat a vámhatóságnak átadja⁹, valamint

c) nyilatkozik, hogy nem áll csőd, felszámolási és végelszámolási eljárás alatt¹⁰.

Amennyiben az adóalany folyamatos működés mellett a fenti b) és c) pont alatti feltételeket csak a tárgyév-re és a tárgyévvel megelőző adóévre teljesíti, akkor az adóbiztosíték összege az adó összegének 50 százaléka.

Az adóbiztosíték alóli mentességet az importadójogi megbízott is igénybe veheti, amennyiben a fenti feltételeket teljesíti.

Adóbiztosíték felszabadítása

Az áfatörvény 31/A. §-a szerint adómentes szabad forgalomba bocsátás vámeljárást alkalmával kiszabott adóbiztosítékot fel kell szabadítani, amennyiben:

a) az importált termék a szabad forgalomba bocsátás vámeljárást határozat kiadástól számított 30 napon, illetve a meghosszabbított határidőn belül másik tagállamba kerül és azt 15 napon belül a (fő)vámhivatal előtt igazolták¹¹, vagy

b) a termékimport után fizetendő adót a (fő)vámhivatal határozata alapján megfizették.

Az adóbiztosíték-felszabadítás iránt benyújtott kérelem elfogadásának ideje nem függ a kiszállítást, illetve az elszámolás határidejétől. Amennyiben az importáló, illetve az importadójogi megbízott a termék kivételére vonatkozó határidő lejártá előtt az importált terméket a közösség más tagországába kiszállította és ezt a kiszállításhoz szükséges határidő lejártától számított 15 napon belül a vámhatóság előtt igazolta, úgy az adóbiztosíték felszabadítása iránt az azt megállapító (fő)vámhivatalnak intézkednie kell.

Az importtermék részletekben történő kiszállítása, vagy a kiszállítást részletekben történő igazolása esetén az adóbiztosítékot részletekben kell felszabadítani.

⁸ Az adóbiztosíték alóli mentesség feltételeit minden egyes szabad forgalomba bocsátás vámeljárást esetén külön-külön kell vizsgálni.

⁹ Elfogadható az APEH 30 napnál nem régebbi olyan értelmű igazolása is, miszerint az importálóknak/import adójogi megbízottaknak folyamatos működés mellett nem keletkezett és nem állt fenn áfa jogcímen az adóhatóságnál tartozása. Ezt az igazolást az APEH konkrét évek megnevezésével adja ki.

¹⁰ Az önadózási engedéllyel rendelkezőknek nem kell erről nyilatkoznuk.

¹¹ Az importtermék másik tagállamba történő eljuttatására vonatkozó igazolás elfogadásával együtt az adóbiztosítékot fel kell szabadítani (értelemszerűen csak akkor, ha adóbiztosíték alóli mentességről nem volt szó).

Amennyiben a (fő)vámhivatal kiszabta az áfát (mivel a gazdálkodó nem értékesítette adómentesen az importált terméket, vagy határidőben nem juttatta el másik tagállamba, vagy nem igazolta határidőn belül a másik tagállamba való eljuttatást) és azt a fizetésre kötelezett megfizette, úgy szintén felszabadítható a lekötött adóbiztosíték összege¹².

Importadójogi megbízott

Az adómentes termékimport jogcímen szabad forgalomba bocsátás vámeljárást a termék importálója, illetve importadójogi megbízottja kezdeményezheti. *Importadójogi megbízott igénybe vételére kizárólag belföldön nyilvántartásba vett adóalany jogosult.* Amennyiben a külföldi adóalany belföldi adószámmal nem rendelkezik, úgy importadójogi megbízott alkalmazása kötelező. Magyar adószámmal rendelkező importáló, importadójogi megbízottat az ilyen jogcímen történő vámeljárást lebonyolításához nem vehet igénybe.

Importadójogi megbízott minden olyan belföldön nyilvántartásba vett adóalany lehet, aki (amely) az áfatörvény 66/K. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek eleget tesz. Ezek az alábbiak:

- a megbízás elfogadásának évét megelőzően legalább két éve belföldön nyilvántartásba vették,
- nem választott alanyi adómentességet és
- nem kizárólag adólevonásra nem jogosító tevékenységet végez.

A vámkezelés elvégzése előtt a (fő)vámhivatalnak meg kell győződnie arról, hogy az importadójogi képviselő megfelel-e a fenti (áfátörvény 66/K. § (1) bekezdésében meghatározott) feltételeknek.

Az adóalany belföldi nyilvántartásba történő felvétele megállapítható az adóbejelentkezési lapból, a társaság cégbírósági bejegyző végzéséből.

Amennyiben a vámeljárást során importadójogi megbízott működik közre, akkor neki kell a vámhatóság számára valószínűsíteni az adómentes termékimport megvalósulásának feltételeit. Az importadójogi megbízottnak kell a vámeljárást során az importáló helyett bemutatnia a kereskedelmi okmányokat, és – rendszeresített okmányon – a nyilatkozatot.

Azok a belföldi adóalanyok, amelyek importadójogi megbízottként kívánnak a vámeljárást során közreműködni, kötelesek e tevékenység megkezdését az állami adóhatóságnak bejelenteni – az Art. 22. § (1) bekezdés h) pontja értelmében.

Importadójogi megbízásra vonatkozó szerződés

Az importadójogi megbízott írásbeli megbízás alapján, saját nevében, de a megbízó, azaz az importáló (megbízó importáló) helyett tehet indítványt a nem közösségi áruk adómentességgel történő, szabad forgalomba bocsátás vámeljárást elvégzésére¹³. A megbízásról szóló szerződést a szabad forgalomba bocsátás vám-

¹² E szabály kapcsán fontos utalni arra, hogy az adóbiztosítékból csak akkor lehet érvényesíteni a kiszabott áfa összegét, ha a fizetésre kötelezett határidőn belül nem teljesített.

¹³ Meg kell jegyezni, hogy a vámeljárást során az importadójogi megbízott közvetlen és közvetett képviselőként is eljárhat.

eljáráshoz benyújtott árunyilatkozattal egy időben kell bemutatni a vámkezelést végző (fő)vámhivatalhoz. Megbízást valamennyi vámeljáráshoz külön kell bemutatni (és csatolni a vámokmányhoz).

A szerződésnek tartalmaznia kell:

- az importáló nevét, címét, rendeltetési tagállam szerinti, illetve illetősége szerinti közösségi adószámát;
- importadóji megbízott nevét, címét, belföldi közösségi adószámát;
- a vámeljáráshoz alá vont nem közösségi áru azonosítását.

A megbízásból egyértelműen ki kell tűnnie, hogy az mely termék importjára vonatkozik. (Például a megbízásban a termék egyértelműen beazonosítható, ha az tartalmazza a vámeljáráshoz benyújtott számla [számlák] számát [számait], vagy az áru leírása mellett a fuvarszköz azonosítóját [rendszerát, lajstrom jelét stb.] vagy az áru egyedi sorsszámát)¹⁴.

Adófizetési kötelezettség keletkezése

A (fő)vámhivatal – a termékimport tekintetében önadózási engedéllyel rendelkező adóalanyok kivételével – határozattal állapítja meg az áfát, amennyiben:

- az importáló/importadóji megbízott a termék kivitelére rendelkezésre álló határidő lejártától számított 15 napon belül nem igazolja, hogy az importált terméket a meghatározott határidőn belül másik tagállamba elfuvarozta, eljuttatta,
- az állami adóhatóság értesíti a (fő)vámhivatalt, hogy az importáló/importadóji megbízott nem tett eleget az áfatörvény 31/A. § (1) bekezdésének a) pontjában¹⁵ foglalt feltételnek.

A termékimport utáni adót az import tekintetében önadózásra jogosító engedéllyel nem rendelkező adóalanyok esetében a vámhatóság új (külön) határozattal állapítja meg, míg önadózásra jogosító engedéllyel rendelkező adóalanyok áfabevallásukban rendezik (részükre a vámhatóság határozatot nem hoz).

Adófizetési kötelezettség keletkezésének időpontja

Az áfatörvény 21. §-ának (2) bekezdése szabályozza az adókötelezettség keletkezésének az időpontját, amennyiben az adómentes termékimport valamely feltétel hiányában nem valósult meg.

Eszerint ha az importáló, illetve az importadóji megbízott a szabadforgalomba bocsátástól számított 30 napon (illetve a meghosszabbított határidőn) belül a

terméket nem juttatja (fuvarozza) el belföldről másik tagállamba, akkor a termékimport utáni adófizetési kötelezettség a másik tagállamba történő elfuvarozásra, eljuttatásra meghatározott határidő utolsó napját követő napon – alapesetben a szabadforgalomba helyezéstől számított 31. napon – keletkezik.

Abban az esetben, ha az adóhatóság utóbb az ellenőrzése során feltárja, hogy az importáló, illetve az importadóji megbízott az adómentes termékimportnak az áfatörvény 29/A. § a)–d) pontja szerinti adómentes közösségi termékértékesítés feltételét mégsem teljesítette, akkor a termékimport utáni adófizetési kötelezettség azon a napon keletkezik, amikor az adóhatóság a feltétel fennállásának hiányáról a vámhatóságot értesíti.

Az adófizetésre kötelezett személye

Termékimportnál az importáló fizeti az áfát.

Az importadóji megbízott és az importáló a termékimporttal kapcsolatos adókötelezettség teljesítéséért egyetemlegesen felelős.

Az áfatörvény 41. § (3) bekezdése szerint, „ha az importáló helyett importadóji megbízott jár el, és nem teljesülnek az adómentes termékimport 31/A. § (1) bekezdésében meghatározott feltételei, az adót az importadóji megbízott fizeti. Amennyiben az importadóji megbízott rendelkezik a 46. § (3) bekezdése szerinti engedéllyel, az adót önadózással rendezi.” Ennek megfelelően, amennyiben az importadóji megbízott részére a (fő)vámhivatal kiszabja az áfát, úgy azt importáló felé már nem kell kiszabni.

Az adó visszafizetése

Amennyiben az importáló/importadóji megbízott az adómentes termékimport feltételeit teljesítette, de határidőben nem igazolta a másik tagállamba történő eljuttatást a vámkezelést végző (fő)vámhivatalhoz, úgy utólag – értelemszerűen – igazolási kérelmet nyújthat be. Amennyiben az igazolási kérelemben foglaltakat a (fő)vámhivatal elfogadja, úgy a kiszabott és bevételezett áfa összegét visszafizeti.

Minden más esetben az adóhatóság fizeti vissza az áfát (például az önadózási engedéllyel rendelkező adóalany a soron következő áfabevallásában rendezheti a követelését az adóhatóságnál, hiszen az áfát is önbevallás útján kell rendeznie).

Amennyiben az adómentes termékimport kivitelére vonatkozó határidőbeli feltétel nem teljesül, azonban a terméket később mégis a közösség más tagországában értékesítik az áfatörvény 29/A. § a)–d) pontjai szerinti adómentes termékértékesítés keretében, akkor ez a termékértékesítés már nem tekinthető adómentes termékimportot megalapozó értékesítésnek, ezért az áfát nem lehet visszafizetni.

Teleki József

¹⁴ Nem szükséges olyan szerződést benyújtani, amely a jogviszony egyéb elemét szabályozza, így például a megbízási díjat. Amennyiben a szokásos vámkezelési megbízás tartalmazza az áfatörvény 66/K. § (7) bekezdésben meghatározott adatokat, abban az esetben azt importadóji megbízásra vonatkozó szerződésnek (is) kell tekinteni.

¹⁵ „Az importáló az importált terméket a 29/A. § a)–d) pontja alapján adómentesen értékesíti”

(C) Nyilatkozat	Az elfuvarozás határidejének meghosszabbítására okot adó körülmény: (Az elfuvarozás határideje: határozat közlése (kézbesítés) + 30 nap)	Van <input type="checkbox"/> Nincs <input type="checkbox"/>
-----------------	---	---

A körülmény leírása: (Határozatszámra történő hivatkozással)		
Büntetőjogi felelősségem tudatában kijelentem, hogy – az Art. 79. § (2) bekezdése alapján adott – a Nyilatkozatban foglalt adatok a valóságnak megfelelnek.		
..... helység	□ □ □ □ – □ □ – □ □ importáló, importadóügyi megbízott vagy meghatalmazott aláírása

(D) Vámhivatal	Importált termék más tagállamba történő elfuvarozásának új határideje.	□ □ □ □ – □ □ – □ □
	Átvétel dátuma: □ □ □ □ – □ □ – □ □ Átvevő aláírása

KITÖLTÉSI ÚTMUTATÓ

a NYILATKOZAT megnevezésű nyomtatványhoz

Az Art. 79. § (2) bekezdése szerint a vám eljárás során nyilatkozni kell valamennyi, az Európai Unió tagállamaiban letelepedett közösségi adószámmal rendelkező személy által a Magyar Köztársaság területén kezdeményezett szabadforgalomba bocsátás – adómentes termékimport – során. A Nyilatkozatot (melyen az importőr vagy az eljáró importadóügyi megbízott, illetve mindezek meghatalmazottja nyilatkozik a hivatkozott rendelkezésben meghatározott adatokról) egy példányban, nyomtatott nagybetűvel kitöltve kell a vámkezelést végző (fő)vámhivatalhoz benyújtani.

A nyomtatvány letölthető a www.vam.gov.hu honlapról.

A Nyilatkozat kitöltése során a (B) és (C) adatszoportot az importálónak vagy az import adóügyi megbízottnak kell kitölteni.

Az (A) és a (D) rovat a vámkezelést végző (fő)vámhivatal részére van fenntartva. Kérjük, ebbe a részbe ne írjon.

(B) Adatszoport – Azonosítás

Egy nyilatkozaton belül az 1. rovatban szereplő jelölőnégyzetek közül csak egy jelölhető. Amennyiben a vonatkozó határozatszámhoz tartozó vámáru-nyilatkozaton szereplő áruk az általános forgalmi adóról szóló 1992. évi LXXIV. törvény 29/A. § a)–d) pontjai közül több alá is tartoznak, úgy minden egyes pont alá tartozó árurol külön nyilatkozatot kell benyújtani.

(B)/1. Amennyiben a 1992. évi LXXIV. törvény 29/A. § a), b), vagy c) pontja alapján veszi igénybe az adómentességet.

Rovat kitöltöttség, összefüggések B adatcsoporton belül:

- a) Importáló esetén: 1,2,5. rovatokat kell kitölteni
 - b) Importáló által meghatalmazott eljárása esetén: 1,2,5,6. rovatokat kell kitölteni
 - c) Import adójogi megbízott esetén: 1,3,4,5. rovatokat kell kitölteni
 - d) Import adójogi megbízott által meghatalmazott eljárása esetén: 1,3,4,5,6. rovatokat kell kitölteni
1. Rovat; Az adómentesség jogcímének jelölését az aktuális pontnak megfelelő betűjelzés utáni jelölőnégyzetbe tett X-el kell elvégezni. Egy Nyilatkozaton csak egy jogszabályi helyre történő hivatkozás tüntethető fel!
 2. Rovat; **Importáló:** a belföldön nyilvántartásba vett importáló saját belföldi közösségi adószámát kell feltüntetni.
 - e) **belföldi közösségi adószáma:** az első két karakteren az adószámot kiadó ország ISO szabvány szerinti országkódját kell beírni (HU) 2 karakteren, majd az adószám törzsrészét kell feltüntetni 8 karakter hosszan.
 3. Rovat; **Megbízó importáló:** amennyiben importadójogi megbízott nyújtja be a Nyilatkozatot, akkor a megbízó importáló illetősége szerinti közösségi adószámát kell feltüntetni.
 - o **illetőségi hely szerinti közösségi adószáma:** az első két karakteren az adószámot kiadó ország ISO szabvány szerinti országkódját kell beírni 2 karakteren, majd az adószám törzsrészét kell feltüntetni (max. 12 karakter).
 - o **rendeltetési hely szerinti közösségi adószáma:** üresen kell hagyni!
 4. Rovat; **Importadójogi megbízott:** amennyiben a termékimportot lebonyolító importáló külföldi adóalany és belföldön e tevékenységére nézve adóalanyként nem jelentkezett be, adómentes termékimportot csak importadójogi megbízott igénybevételével bonyolíthat le.
 - f) **belföldi közösségi adószáma:** az importadójogi megbízott adatait kell a 2. rovat esetében ismertetett módon feltüntetni.
 - g) **megbízás fennáll/szerződés csatolva:** a megbízás fennállásáról és a szerződés csatolásáról kötelező nyilatkozni, a jelölőnégyzet kitöltésével és a szerződés számának megadásával együtt kell a rovatot kitölteni.
 5. Rovat; **Vevő:**
 - h) **Vevő neve:** annak a cégnek, szervezetnek a nevét kell beírni, akinek a terméket az általános forgalmi adó megfizetése nélkül továbbértékesíti.
 - i) **Vevő címe:** annak a cégnek, szervezetnek a címét kell beírni, akinek a terméket az általános forgalmi adó megfizetése nélkül továbbértékesíti.
 - j) **Vevő rendeltetési hely szerinti közösségi adószáma:** annak a cégnek, szervezetnek az importált termék rendeltetési helye szerinti közösségi adószámát kell beírni – a 3. rovat esetében ismertetett struktúrának megfelelően – akinek a terméket az általános forgalmi adó megfizetése nélkül továbbértékesíti.
 6. Rovat; **Meghatalmazott:** az importáló vagy az importadójogi megbízott által az eljárásban történő képviseletre meghatalmazott cég nevét és belföldi közösségi adószámát, valamint az eljáró természetes személy nevét és személyi igazolványának számát kell feltüntetni. **Meghatalmazás esetén a nyomtatványhoz a meghatalmazást csatolni kell, amely nélkül a Nyilatkozat érvénytelennek minősül.**

(B)/2. Amennyiben az 1992. évi LXXIV. törvény 29/A. § d) pontja alapján veszi igénybe az adómentességet.

Rovat kitöltöttség, összefüggések B adatcsoporton belül:

- k) Importáló esetén: 1 csak a d) pont jelölhető, 2. rovatokat kell kitölteni
 - l) Importáló által meghatalmazott eljárása esetén: 1 csak a d) pont jelölhető, 2,6. rovatokat kell kitölteni
 - m) Importadójogi képviselő esetén: 1 csak a d) pont jelölhető, 3,4. rovatokat kell kitölteni
 - n) Importadójogi képviselő által meghatalmazott eljárása esetén: 1 csak a d) pont jelölhető, 3,4,6. rovatokat kell kitölteni
1. Rovat; Az adómentesség jogcímének jelölését a d) pontnak megfelelő betűjelzés utáni jelölőnégyzetbe tett X-el kell elvégezni.
 2. Rovat; **Importáló:** a belföldön nyilvántartásba vett importáló a saját belföldi közösségi és az importált termék rendeltetési helye szerinti közösségi adószámát kell feltüntetni.
 - o **belföldi közösségi adószáma:** az első két karakteren az adószámot kiadó ország ISO szabvány szerinti országkódját kell beírni (HU) 2 karakteren, majd az adószám törzsrészét kell feltüntetni 8 karakter hosszan.
 - o **rendeltetési hely szerinti közösségi adószáma:** az első két karakteren az adószámot kiadó ország ISO szabvány szerinti országkódját kell beírni 2 karakteren, majd az adószám törzsrészét kell feltüntetni (max. 12 karakter).

3. Rovat; **Megbízó importáló:** amennyiben importadójogi megbízott nyújtja be a Nyilatkozatot akkor a megbízó importáló illetősége, illetve az áru rendeltetési helye szerinti közösségi adószámát kell a 2. rovat esetében ismertetett módon feltüntetni.
4. Rovat; **Importadójogi megbízott:** amennyiben a termékimportot lebonyolító importáló külföldi és belföldön e tevékenységére nézve adóalanyként nem jelentkezett be, adómentes termékimportot csak importadójogi megbízott igénybevételevel bonyolíthat le.
- o) **belföldi közösségi adószáma:** az importadójogi megbízott adatait kell a 2. rovat esetében ismertetett módon feltüntetni.
- p) **megbízás fennáll/szerződés csatolva:** a megbízás fennállásáról és a szerződés csatolásáról kötelező nyilatkozni, a jelölő négyzet kitöltésével és a szerződés számának megadásával együtt kell a rovatot kitölteni.
6. Rovat; **Meghatalmazott:** az importáló vagy az importadójogi megbízott által az eljárásban történő képviselőre meghatalmazott cég nevét és belföldi közösségi adószámát valamint az eljáró természetes személy nevét és személyi igazolványának számát kell feltüntetni. **Meghatalmazás esetén a nyomtatványhoz a meghatalmazást csatolni kell, amely nélkül a Nyilatkozat érvénytelennek minősül.**

A (B) adatszoport kitöltése során az alábbiak szerint kell eljárni.

1. Abban az esetben, ha az importáló belföldön nyilvántartásba vett adóalany, akkor importadójogi megbízottat nem vehet igénybe, így az erre vonatkozó adatok (B Adatszoport 4. rovat) kitöltése TILOS.
2. Abban az esetben, ha az importáló belföldön nyilvántartásba nem vett adóalany, akkor az „Importadójogi megbízott” rovat és a „Megbízó importáló” rovat kitöltése KÖTELEZŐ, valamint az „Importáló” rovat kitöltése TILOS.

(C) Adatszoport – Nyilatkozat

- Alapeljárás során, vámkezeléssel egyidejűleg:
 - Az elfuvarozás határidejének meghosszabbítására okot adó körülmény mellett lévő jelölőnégyzetet kitöltésekor alapeljárás során a „Nincs” jelölőnégyzetet kell bejelölni.
- Utólag, vámkezelést követően: abban az esetben, ha a kézbesítést követően valamely okból a kiszállítás megghiúsul, az előírt határidőn belül nem valósul meg, akkor az adatlap (B) és (C) adatszoportját kell kitölteni és a (fő)vámhivatal részére benyújtani.
 - Az elfuvarozás határidejének meghosszabbítására okot adó körülmény mellett lévő jelölést ebben az esetben a „Van” jelölőnégyzetbe tett X-el kell elvégezni.
 - „A körülmény leírása:” rovatot csak a „Van” jelölőnégyzet kitöltöttsége esetén kell kitölteni a határozatszám, kiszállítás elmaradásának okának és az új időpontnak feltüntetésével egyetemben.
- **Kelt** (helység, dátum), **alíráás**



KÖZLÖNY

§

Fókusz: Az adózók minősítése, kategorizálása, korszerű kiválasztási módszerek

Az adóhatóság kockázatkezelési gyakorlata és a továbbfejlesztés irányai*

Az adóhatóság legfontosabb feladata a költségvetést megillető adó- és járulékbeküldések hatékony beszedése. Mivel az adózók által benyújtott adóbevallások száma nagyszámúval magasabb, mint az ezek ellenőrzésére rendelkezésre álló kapacitás, ezért olyan ellenőrzésre való kiválasztási rendszert kell működtetni, amely a kockázatos adózók kiválasztása révén csökkenti az adóeltitkolás, az adószabályok megsértéséből eredő bevételcsökkentés lehetőségét. Röviden ez azt jelenti, hogy az adóhatóságnál a kockázatkezelési tevékenység legfontosabb célja az adórés (az adófizetési potenciál és a ténylegesen bevallott adó különbsége) csökkentése.

A kockázatkezelési tevékenység egyéb területeken is fontos szerepet kap: a nagyobb összegű fizetési könnyítést kérőknél számítógéppel támogatott kockázati minősítés alkalmazható, vagy éppen az alacsony kockázatú, megbízhatónak minősített adózók bizonyos előnyökben részesülhetnek, de e tevékenység eredményei figyelembe vehetőek a hatékony adóhatósági szervezet kialakításánál is. A kockázatkezelésnek, illetve az ezzel kapcsolatos elemzésnek nagyon fontos eredménye az, hogy a jogszabályok gyakorlati alkalmazhatóságának akadályairól szerzett tapasztalataink alapján javaslatokat tudunk tenni a jogszabályalkotóknak a kockázatok csökkentésére.

Nem elhanyagolható szempont, hogy a kockázatkezelés során kialakított automatizmusoknak jelentős szerepe van a szubjektivitás mérséklésében, a kockázatok elemzése során létrehozott információk hasznosíthatóak a kontrolling munkában, az ellenőrzési tevékenység tervezésénél, értékelésénél, a pénzforgalommal kapcsolatos elemzéseknél, előrejelzéseknél, sőt, ezek az információk az erőforrás-allokáció során is felhasználhatóak.

A kockázatkezelés fő területei

A kockázatkezelésnek két fő területe van:

- A belső kockázatok elemzése, kezelése során a szervezet belső erőforrásainak védelme érdekében a működésben, az adatvagyonban és a munkatársakban rejlő kockázatokat kell vizsgálni. E tevékenységet döntően központi szervezeti formában kialakított szervezeti egységek végzik, feladatuk a vagyon- és adatvédelem, illetve a korrupcióellenes küzdelem.

- A külső kockázatok elemzése és kezelése során az adóhivatallal kapcsolatban álló adózók irányából jelentkező kockázatokkal kell foglalkozni.

A külső kockázatkezelés szempontjából is két fő irányt lehet körvonalazni:

- az adó meg nem fizetéséből eredő kockázat kezelése
- ennek során az adózókat abból a szempontból ele-

mezhetjük, hogy valószínűsíthetően miként fog alakulni jövőbeni fizetőképességük és fizetőkészségük, valamint

- a valós adókötelezettség megállapításában és bevallásában rejlő kockázat kezelése – ezt ellenőrzési kockázatnak nevezzük.

A magyar adóhatóságnál a külső kockázatkezelési tevékenységre önálló szervezeti egységet hoztunk létre. Feladatai a következők:

- az adóhatóság komplex ellenőrzés-kiválasztási tevékenységének egységes rendszerbe foglalása és szabályozása;
- kockázatelemzés előkészítésként a feldolgozó rendszerekben nyilvántartott input adatok áttekintése;
- a kiemelt fontosságú adatbázisok minőségének javítása;
- a működő feldolgozó rendszerek korszerűsítése, bővítése;
- új feldolgozó rendszerek kialakítása; és
- ezek alapján egy adózócentrikus, az adózók összehasonlított kockázati értékén alapuló célirányos kiválasztási rendszer kifejlesztése.

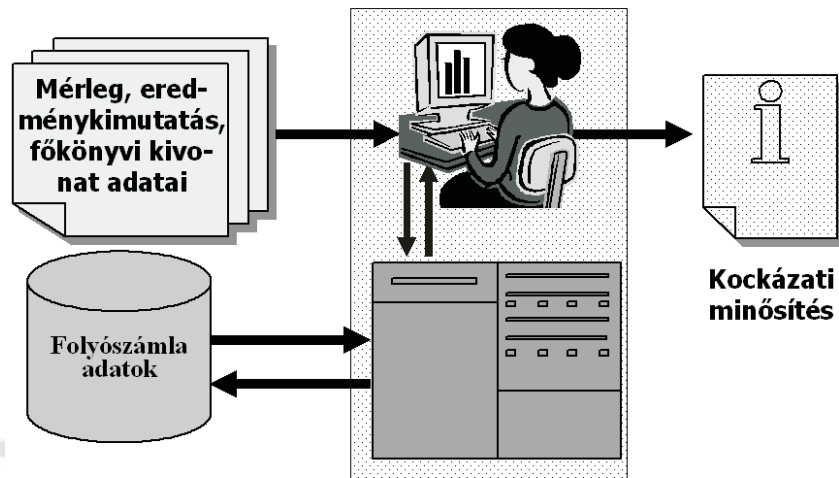
Adóminősítés

Az adózók jövőbeni fizetőképességének és fizetőkészségének kockázata az üzleti életben is jelentős, különösen a bankok életében fontos tényező. A kockázat mérséklésére a bankszektorban úgynevezett adóminősítési rendszereket fejlesztettek ki.

Az adóhatóságnál a fizetési kedvezményre irányuló kérelmek elbírálása sokban hasonlít a hitelezési tevékenységhez, hiszen a fizetési könnyítés (halasztás, részletfizetés) engedélyezésével gyakorlatilag állami hitelnyújtás történik, bár a döntéshozatalban az adóhatóság részéről üzleti szempontok nem játszhatnak szerepet. A törvény széles körű mérlegelési lehetőséget biztosít az adóhatóság számára. Komoly szakmai feladat annak megítélése, hogy a fizetési nehézség valóban fennáll-e, ha fennáll, átmeneti jellegű-e, illetve a szankciók megfizetése az adózó gazdálkodási tevékenységét ellehetetleníti-e (ha igen, az ugyanúgy problémát jelenthet, mint a nemfizetés).

* Az IOTA 10. kongresszusán elhangzott előadás írásos anyaga.

Adóminősítő IT rendszer



Az adó jövőbeni megfizetése kockázatának mérésére, az adózó vagyoni, jövedelmi, pénzügyi helyzetének komplex elemzésére a magyar adóhatóság 2001-ben egy olyan adóminősítési eljárást fejlesztett ki, amelyet a döntéshozók a fizetéskönnyítési kérelmek elbírálása során számítógépes támogatással alkalmazhatnak. A módszer alapját egy banki adóminősítési eljárás képezte.

A mérleg, az eredménykimutatás és a főkönyvi kivonat adataiból képzett mutatók kialakításánál és értékelésénél a szakirodalom ajánlásai mellett gyakorlati szakemberek tanácsaira, továbbá az adóhatóságnál rendelkezésre álló információk statisztikai jellegű elemzésére támaszkodtunk. A rendszert kibővítettük az adózók adóbefizetésére vonatkozó adataival is, a végleges minősítésnek az ezekből képzett tényezők is elemei.

E két szempont viszonylag korán megjelent a szervezeti struktúrában is: Az ellenőrzési terület munkája 1995 óta az adófizetői csoportoknak, illetve a jelentős kockázatú eseményeknek megfelelően szervezett. A területi igazgatóságokon a legjelentősebb teljesítményű adófizetők ellenőrzését a kiemelt adózók ellenőrzési osztályai, a jelentős kockázatú igénylések kiutalás előtti vizsgálatát pedig külön erre szakosodott szervezeti egységek végzik.

A magyar gazdálkodói szféra meglehetősen centralizált elhelyezkedésű, az ország gazdasági potenciáljának jelentős része a fővárosban és környékén működik. Ez is indokolta, hogy a központi régió kiemelt adózóinak adóügyeit 1996 óta önálló igazgatóság végzi.

A kiválasztás számítógépes támogatása

Az ellenőrzés-kiválasztási tevékenység fontosságát a magyar adóhatóság már a 90-es évek első felében felismerte: 1994-ben – a fejlett országok jó részét megelőzve – e tevékenység támogatására számítógépes rendszert vezetett be.

Az informatikai támogatás alkalmazásának kettős haszna van:

- egyrészt javul az ellenőrzési tevékenység hatékonysága,

- másrészt jelentősen csökken a szubjektív tényezők szerepe az ellenőrzés kiválasztási folyamatában.

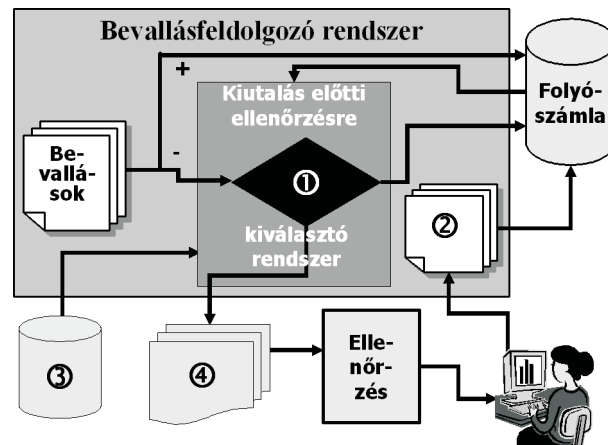
Elsőként az áfa-visszaigénylések kiutalás előtti ellenőrzésére készült számítógépes kiválasztó program, amelyet a bevallásfeldolgozó rendszerbe építettek be. A kiutalás előtti vizsgálatok célja a jogosulatlan adó-visszatérítési és támogatásigénylési kérelmek teljesítésének megakadályozása. Ezek a vizsgálatok különösen akkor indokoltak, ha a kérelmező likvid vagyónak relatíve alacsony szintje miatt bizonytalannak tűnik az utólagos adóellenőrzések realizálása. A kiválasztó rendszert a következő években kiterjesztettük minden pénzigénylést tartalmazó bevallástípusra.

Ellenőrzési kockázatok kezelése

A revizori kapacitás hatékony kihasználása érdekében az adóhatóság az elmúlt évtizedben arra törekedett, hogy az ellenőrzés kiválasztási tevékenységében a következő két fő szempont érvényesüljön:

- Az ellenőrzések főként a tudatosan jogszabályt sértőkre irányuljanak, legfőképpen azokra, akiknél a legnagyobb a valószínűsége a jelentős mértékű adóeltitkolásnak, illetve a jogosulatlan adó- vagy támogatásigénylésnek.

- Az ellenőrzések szervezése során további fontos szempont volt, hogy a költségvetési kapcsolatok szempontjából kiemelt jelentőségű adózói körben magas legyen az ellenőrzöttség szintje. Az adózók ellenőrzési kockázatának elemzése során ugyanis döntő szerepe van a költségvetési kapcsolat nagyságrendjének: a legnagyobb adózóknál egy kisebb jelentőségű hiba elkövetése is jelentős összegű adóbevétel-kieséssel járhat. Az üzleti világban is sikeres megoldásnak bizonyult a legnagyobb ügyfélértékkel rendelkező ügyfélkör elkülönült kezelése.



- ① Kiválasztási feltételek, beállított paraméterek
- ② Jogos összeget tartalmazó bevallások
- ③ Törzsadatok, kockázatos adózók adatállománya
- ④ Kockázatos tartalmú bevallások, különösen kockázatos adózók bevallásai

Mivel a vizsgálat mindig egy konkrét bevalláshoz kapcsolódik, ez a kiválasztó rendszer bevalláscentrikusan működik, a konkrét igénylés kockázatosságát vizsgálja. A rendszer feladata, hogy a benyújtott igénylések közül számítógépes programmal kiszűrje

- a kockázatos adattartalmat mutató bevallásokat, illetve
- azokat a bevallásokat, amelyeket korábban különösen kockázatosnak minősített adózók nyújtottak be.

E rendszer mellett több területi szervnél egy másik kiválasztó rendszert is alkalmazunk, amely a befizető pozíciójú bevallásokat akár több időszakra vonatkozóan is képes kezelni, és ezek tételes adataiból, illetve az előre definiált, származtatott adatokból szűrési lehetőséget biztosít.

A kiutalás előtti kiválasztó rendszer a bevallásfeldolgozó rendszerbe került be. A rendszerben kockázati tényezőként – a bevallás típusától függően – körülbelül negyven-ötven kiválasztási feltétel szerepel. Az igénylést tartalmazó és e feltételekbe nem eső bevallások adatait lekönyveli és a kiutalást teljesíti az adóhatóság. A feltételek bármelyikén fennakadó bevallások feldolgozása viszont megszakad. Ezen bevallások állománya az értékhatárok átállításával – több lépcsőben – addig szűkíthető, amíg az ellenőrzésre kiválasztott bevallások száma és a rendelkezésre álló ellenőrzési kapacitás összhangba nem kerül. Az ellenőrzést követően az adóhatóság csak a revizor által jogosnak talált igénylést teljesíti.

A komplex ellenőrzés-kiválasztási rendszer szakmai koncepciója

Az ügyfélközpontú stratégia továbbfejlesztése eredményeként az adóhatóság kialakította az országosan rendszeresen vizsgálendő kiemelt adózók körét, így értelemszerűen itt kiválasztást már nem kell alkalmaznia. Ugyanakkor meghatározta az alkalmazni kívánt legfontosabb kiválasztási módszereket is.

Ezek a következők:

- az adózók összevont kockázati értékén alapuló célirányos kiválasztás, amely azokra az adózókra irányul, amelyeknél a legnagyobb a kockázata a jelentős adóel-

titkolásnak, illetve a jogosulatlan adó- vagy támogatás-igénylésnek;

- a véletlenszerűségeen alapuló kiválasztás a vizsgálatok öt százalékánál (itt a kijelölés esélye minden adózónál azonos, és mivel automatizáltan működik, biztosítja az emberi tényező teljes kizárását az ellenőrzés-kiválasztás folyamatából, valamint alkalmas a célirányos kiválasztásból származó hangsúlyeltolódás kompenzálására is);

- helyi, aktuális információkon alapuló közvetlen kiválasztás.

Természetesen a magas kockázat miatt az adó-visszaigénylésekre továbbra is működik a kiutalás előtti kiválasztó rendszer.

A visszacsatolás biztosításához a rendszer fontos eleme az ellenőrzés-kiválasztás okának regisztrálása is.

A komplex ellenőrzés-kiválasztási rendszer szakmai koncepciója 2003-tól az adózás rendjét szabályozó törvényben is megjelent.

Az adózók ügyfélértékének mérése, kategorizálás

Korábban – főként a bevallott bevétel nagysága szerint – öt kategóriába soroltuk a társasági formában működő adózókat, de ez csupán az adózók 35–40 százalékát érintette; 2002-től az adózók ügyfélértékének mérése és kategorizálására 17 lehetséges mutató alapján új mérőszámot és módszertant dolgoztunk ki. Statisztikai elemzések segítségével megkerestük azt a mindenkire egységes módon képezhető mérőszámot, amely a legszorosabb összefüggést mutatta a korábbi vizsgálatok során feltárt adókülönbözettel.

A mérőszám az adózók költségvetési kapcsolatát bruttó módon méri: az ellenőrizhető elévülési időszakon (öt év) belüli bevallásokban szereplő adóadatokból képzett összevont érték éves átlaga. Így a nagy forgalmú, de rövid életű cégek már néhány havi bevallás adatának egy évre vetítésével, időben az ellenőrzés látókörébe kerülhetnek.

Mivel az áfaelemnél az értékesítést terhelő és a beszerzés után levonható áfa értéke közül a nagyobb érték-

ket vesszük figyelembe, azt is biztosítjuk, hogy a főként levonható forgalmi adót valló (exportáló, importáló, behurházó) vállalkozások a rangsorban a jelentőségüknek megfelelő helyre kerüljenek.

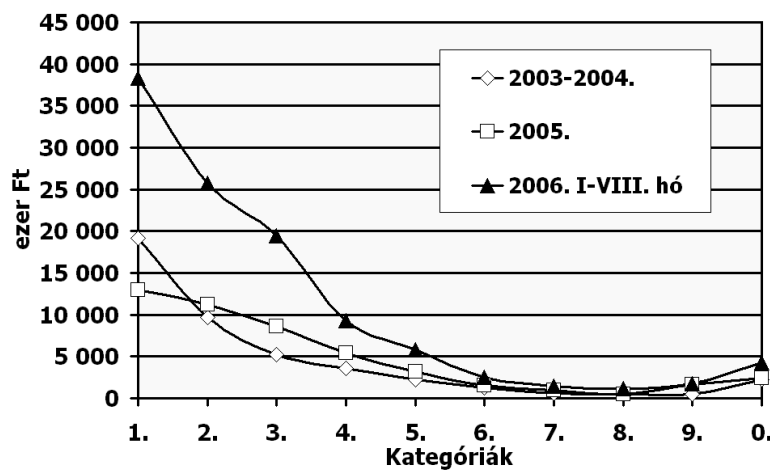
Mivel minden egyéb bevallott adókötelezettséget is figyelembe vesz a rendszer, (az adókedvezmények levonása előtti összeggel), így az áfamentes vállalkozások, sőt a nem kizárólag bérből élő magánszemélyek ügyfélértéke is mérhető.

A rendszer az összesen több mint két millió adózót az ügyfélértéke szerint 10 kategóriába sorolja. Az ügyfélérték frissítése és a kategorizálása évente négyszer

történik. A legnagyobb 3000 adózót – ezt nevezzük a kiemelt adózói körnek (1. kategória) – rendszeresen, legalább három évenként kötelező ellenőrizni. Ez az adózói kör az összes ügyfélérték 55–58 százalékát képviseli. A kiemelt körbe nem tartozók kerülnek a 2–9-es kategóriába. A bevallást be nem nyújtók, illetve az adóadatot nem vallók kerülnek az úgynevezett 0. kategóriába.

Mivel az új kategóriarendszerben nem a bevétel a kategorizálás alapja, azok az áfacsalók is az adóhatóság látókörébe kerülnek, akik jövedelemadó- és egyéb kötelezettségbevallásaikat egyáltalán nem teljesítik.

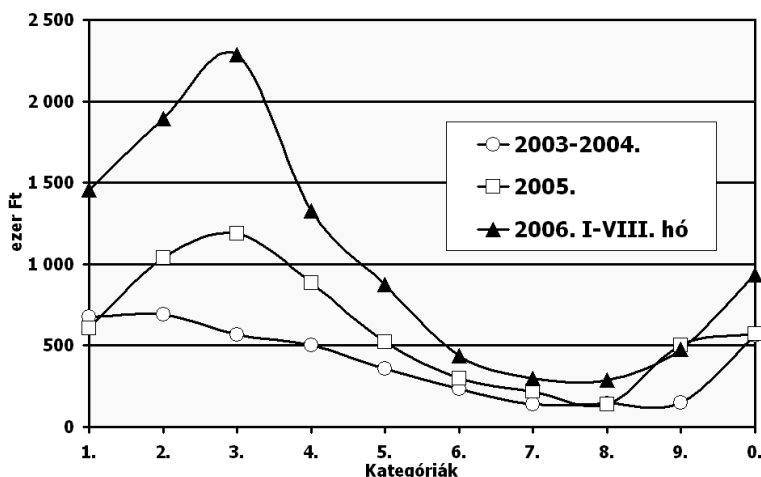
Utólagos adóellenőrzések egy vizsgálatra jutó megállapításainak átlagadatai



Az új kategóriarendszer már bizonyította létjogosultságát. A vizsgálatonkénti átlagos adókülönbözlet-megállapítás kategóriánkénti alakulása szerint az ügyfélértéket tekinthetjük fontos kockázati tényezőnek is:

– a magasabb kategóriákba tartozó adózók vizsgálatainál az eredményesség a várakozásoknak megfelelően több éve kiugróan magas (2005-ben a kötelezően vizsgálandó 1-es kategóriás adózóknál lefolytatott vizsgálat

Utólagos adóellenőrzések egy revizori napra jutó megállapításainak átlagadatai



során tette az adóhatóság az összes jogerős ellenőrzési megállapítás 27 százalékát);

– folyamatosan megállapítható, hogy a rendszer által 0 kategóriába sorolt adózók (nincs ügyfélérték szempontjából értékelhető bevallásuk) az átlagnál jóval kockázatosabbak.

A véletlen kijelölések egyfajta referenciaként is szolgálnak a célirányos kiválasztáshoz. E vizsgálatok alapján általánosítható következtetéseket lehet levonni az átlagos adózói magatartásról.

Az ábra az egy revizori napra jutó adókülönbözet-megállapítás kategóriánkénti alakulását mutatja. Az erőforrás-felhasználás szempontjából leghatékonyabb vizsgálatok az 1–4-es kategóriába tartozóknál végezhetőek.

Külön jelöltük a 2004-ben és 2005-ben a kategóriánként rétegzett mintán véletlen kiválasztással kijelölt adózóknál feltárt adókülönbözet egy napra eső átlagát. Jól látható, hogy a kockázati tényezők alapján végrehajtott célzott kiválasztás minden kategóriában jóval hatékonyabb.

A kockázatelemzés előkészítésének további lépései – komplex kiválasztó eszköz fejlesztése

A kategória-rendszer bevezetésével lényegében befejeződött a központi kockázatkezelési tevékenység előkészítő szakasza, és megnyílt a lehetőség egy adózócentrikus, az ellenőrzést célirányosan támogató kiválasztási rendszer és a kockázatelemzés rendszerszerű megvalósítására. Ehhez a felhasználható információkat adózóknak kell gyűjteni és számítógépes feldolgozásra alkalmassá tenni (tömöríteni).

2004-ben megkezdjük azon „hagyományos” kockázati tényezők képzését, amelyek a jövedelemadó-bevalláson szereplő mérleg-eredmény adatokból, az áfabevallások forgalmi adataiból, a törzsadatokból és a befizetési információkból állíthatók elő. A kockázatelemzések elvégzéséhez szükséges célváltozót is megképeztük, amely az ellenőrzések fajlagos eredményét mutatja. Relatív adókülönbözet-mutatónak neveztük el, lényegében az egységnyi vizsgált adóteljesítményre (ügyfélértékre) eső nettó adókülönbözet méri.

Az információkat az ügyfélérték és a kategóriamutatók lekérdezésére szolgáló IT-rendszerben helyeztük el, egy adózócentrikus adattárban, így azok a kiválasztási terület által azonnal hasznosíthatóvá váltak.

Egyéb kockázatkezelési IT-rendszerek, adatbázisok minőségének javítása

A Különösen Kockázatos Adózók nyilvántartó rendszerét 12 éve működteti a magyar adóhatóság. Egy adatlap segítségével a súlyos szabálytalanságot elkövető adózókat rögzítjük a rendszerben, amelyben jelenleg 70 ezer adózóról szerepelnek információk. A kifogásolható magatartások típusait kódolva tartjuk nyilván, 36 típusba sorolt szabálytalanságot lehet rögzíteni (például fantomcég, fiktív számla-kibocsátó, fiktív számla-befogadó, rendőrségi elővezetést kellett alkalmazni, büntetőfeljelentés, igazolatlan eredetű áru, be nem jelentett alkalmazott, gyakori székhelyváltoztató stb.).

A kiválasztási szempontok hatékonyságának méréséhez, további kockázati tényezők központi adatbázisba rögzítéséhez létrehoztunk egy új rendszert, amelyben a következő információk rögzíthetők:

– a revizor adózóval kapcsolatos általános vizsgálati tapasztalatai,

– jegyzőkönyvi megállapítások vizsgált időszakhoz, szakmai tartalomhoz és a kiválasztási szempontokhoz kötötten, az adózó szerepének minősítésével,

– az adózó, illetve az adózóval kapcsolatban álló más adózók későbbi vizsgálatára tett javaslatok;

Az uniós csatlakozással kapcsolatban felmerült új kockázati tényező a VIES-rendszeren keresztül a tagországok által szolgáltatott közösségi forgalmi adatok és az adózók összesítő jelentéseiben jelzett közösségi beszerzéseik eltérése.

Mindhárom rendszer országos adatbázissal működik. Releváns kockázati tényezőket betöltöttük a kategória-rendszer lekérdező felületére.

A valósághoz közelebb álló szakmai átlagok megképzése, a bejelentett, de ténylegesen nem végzett főtevékenységek torzító hatásának csökkentése érdekében a társaságok jövedelemadó-bevallását kibővítettük úgy, hogy a cégek bevételadatai a legfontosabb öt tevékenységük szerint megbontva szerepeljenek.

A kockázatkezelés jelenlegi információs bázisa

A kategorizáló rendszerben szintetizáljuk az adózókról rendelkezésünkre álló legfontosabb információkat a felsorolt kockázatkezelési rendszerekből és az adóhatóság alapfeldolgozó rendszereiből (bevallások adataiból gyűjtött mutatószámok, törzsadatok, befizetési információk).

Jelenleg 25 féle törzsadat és 100 kockázati tényező található benne, ez utóbbiak

– vagy évesített adatok (vagyis vonatkozási évenként összegyűjtött, vagy ahhoz viszonyított, arányosított értékek),

– vagy az egész elévülési időszakra összesített értékek, illetve arányok, átlagok, adózói életutat jellemző dinamikamutatók (a szűrési szempontok között általában ezek szerepelnek).

Ezáltal olyan, többnyire új – az adózóra, az adózói életútra vonatkozó – információk keletkeznek, amelyek kiválasztási szempontból összevethetők, az adatok a vonatkozási időszak hosszától függetlenül értelmezhetők.

A rendszerbe bekerülnek az egyéb kockázatkezelési rendszerekből az adózó magatartására vonatkozó információk (súlyos szabálytalanságok száma, kódolt típusa, adózó jövőbeni vizsgálatára tett javaslatok száma, javaslat kódolt oka.)

Az adózó ellenőrzésre történő kiválasztása oly módon történik, hogy a rendszer lekérdezői felület kombinált szűrési menüpontjában a fentiek értelmében egymással összemérhető mutatóknak olyan konkrét értékek, illetve intervallumok adhatók meg, amelyek segítségével fokozatosan szűkíthető az állomány. A kockázati tényezők szerint adózói toplisták kérhetőek. A listára az összes beállított feltételnek megfelelő adózó kerül.

Ezzel a kockázatkezelési szempontok érvényesítése a felhasználók által közvetetten – kiválasztási szempontok operatív használatával – valósulhat meg. Ez az operatív kockázatkezelés során viszonylag nagy mozgásteret ad a területi szerveknek.

A szűrési feltételek paraméterértékeit próbálkozással – egy kezelhető nagyságú állomány eléréséig – állítják be. A válaszügy rövid, a kétmillió adózi állományból egy több szempontnak megfelelő, két szinten rendezett top lista készítése – a próbálkozásokkal együtt – fél óránál nem vesz több időt igénybe.

A kockázatelemzés korszerű módszere a „prediktív modellezés”

A kockázatelemzés korszerű módszere a „prediktív modellezés”:

- a modellezéshez az ellenőrzött adózók és a kockázati tényezők strukturált elemzése szükséges – az ellenőrzött adózóknál megállapított eltitkolt adó és ezen adózók ismert jellemzőiből „tanulunk”;

- az így kidolgozott modellt (szabályrendszert) alkalmazzuk a teljes adózi populációra – a modell becsli az adóeltitkolás valószínűségét, előrejelzi az ellenőrzéssel feltárható adót.

A modellezést elvégezhetjük:

- a rendelkezésünkre álló egyszerű eszközökkel (excel), vagy

- adatbányász szoftverrel, amelyekbe különböző matematikai-statisztikai eljárásokat (klaszteranalízis,

döntési fák, neutrális hálók, diszkriminancia-analízis) építettek be.

A kockázatelemzés jelenlegi lehetősége (esettanulmány)

Egy homogén adózi csoportból (közepes nagyságú – 3-as kategóriás – adózók, akik elévülési időn belül nem vállaltak külkereskedelmi forgalmat) kigyűjtöttük azokat, akiknél az ellenőrzöttségi fok (ellenőrzött adóteljesítmény részaránya) meghaladja a 30 százalékot. Összesen 431 ilyen adózót találtunk. A rendszerből listát készítettünk a hozzájuk tartozó jellemző ismérvekről és célváltozóként a relatív adókülönözetről. Vizsgálataink során azt tapasztaltuk, hogy az elemzésnél sok esetben jobban használható a mutatók rangsorszáma, mint maga a mutató értéke. Ebben az esetben az elemzésnél a célváltozó szerinti sorrendhez viszonyítjuk a vizsgálandó kockázati tényezők értékeit.

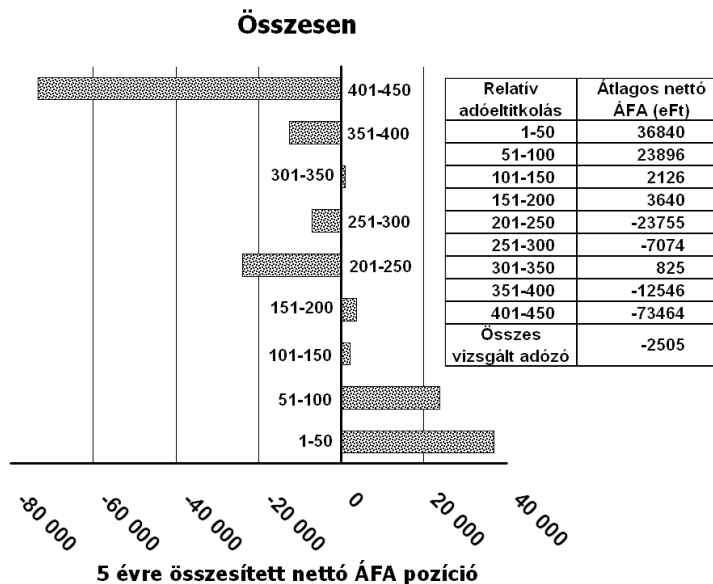
Az adatok közötti kapcsolat elemezhető általános statisztikai jellemzőkkel (átlag, szórás, korreláció), de mindig törekedni kell az adatok grafikus megjelenítésére is!

A feltárt ismeretek hasznosíthatóak

- a kiválasztási feltételek beállítására, és
- egyszerűbb modellalkotáshoz.

Az ábrán az adatelemzés módját mutatjuk be.

Adóeltitkolás szerinti intervallumokra számított átlag

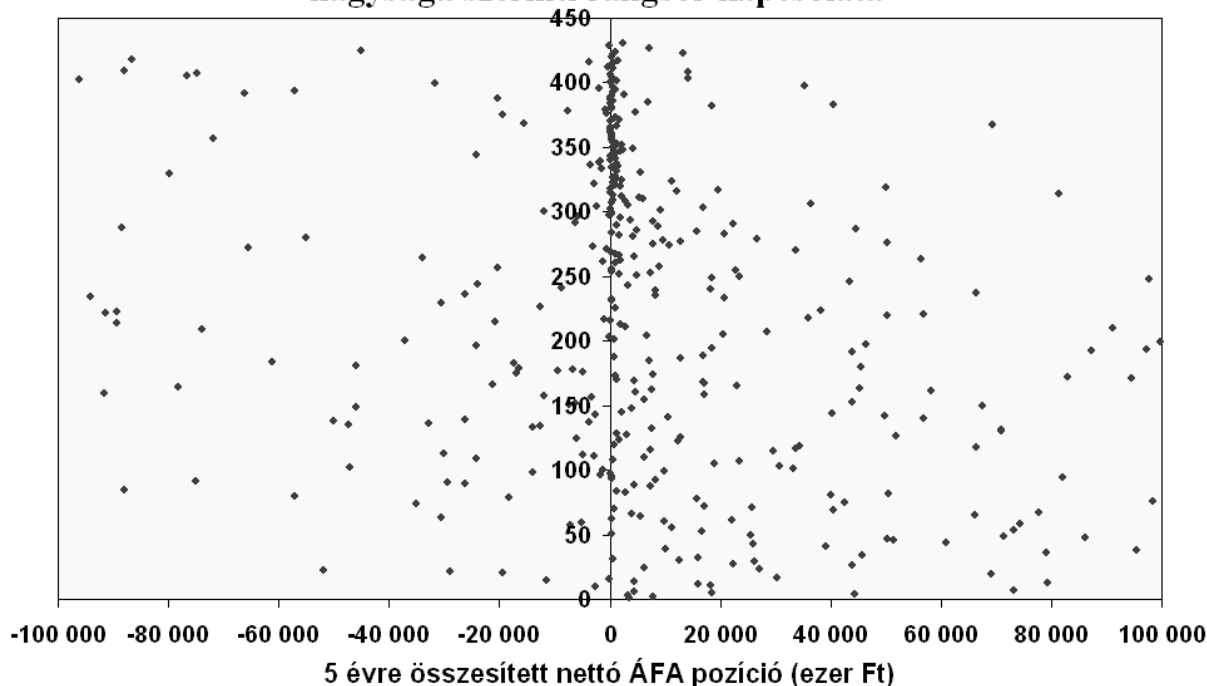


Az elévülési időre (öt év) összesített nettó áfa pozíció alakulását mutatja az ábra a feltárt adóeltitkolás sorrendje szerint képzett intervallumok esetén.

Úgy tűnik, hogy a jelentős áfa-visszaigénylőknél tapasztalható a legnagyobb adóeltitkolás. A következő ábra megmutatja, hogy az átlagok sok esetben elfedik a lényegét.

A példa jól mutatja az adatok közötti kapcsolat grafikus ábrázolásának fontosságát. A grafikus megjelenítés előnye, hogy kihangsúlyozza a lényegét, a tételes pontdiagram szerint éppen az adóminimalizálók a legkockázatosabbak. Láthatóan néhány kiugró adat miatt vezettek félre a rangsor szerinti intervallumokra kiszámított átlagértékek.

Nettó ÁFA pozíció és a revízió során feltárt adóeltitkolás nagysága szerinti rangsor kapcsolata



A következő ábra az elévülési időn belüli bevallási fegyelem százalékos mutatójának és az adóeltitkolás mértéke szerinti rangsor kapcsolatát ábrázolja a 3. kategóriába tartozó 431 adózónál. Láthatóan a bevallási kötelezettséget 100 százalékosan teljesítő adózóknál tettük a legkisebb megállapításokat.

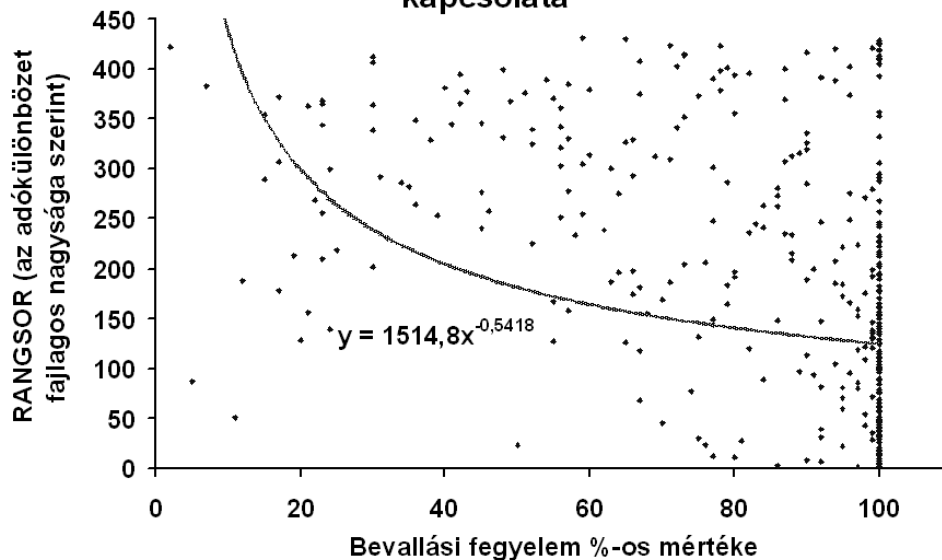
A célzottan vizsgálendő adózói csoportok behatárolásához a különböző ismérveket együttesen is vizsgálhatjuk. A feltárt ismeretek segítenek egy komplex szűrési szempontrendszer beállítása során. (Mely kiválasztási feltételek, milyen érték intervallumra állítva hozhat jó eredményt.) Az excel-es módszer hátránya, hogy egyszerre csak néhány ismerv közötti összefüggést tudunk ábrázolni.

Ahhoz, hogy a megjelölt sejtéseinket igazoljuk, három dimenzióban kellene ábrázolni az elemeket.

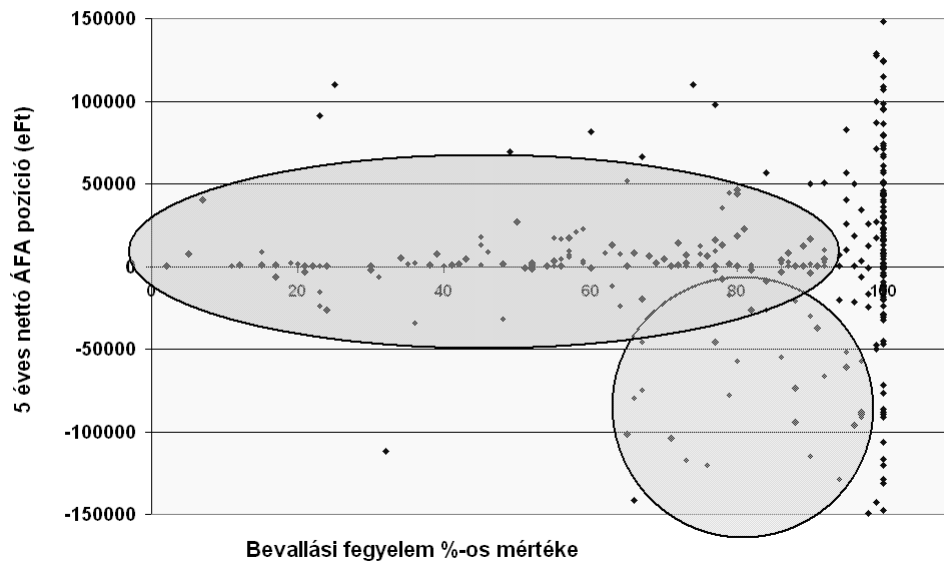
Sejtésünk igaznak bizonyult, a relatív adókülönbözet szerint beszínezett adatpontokkal támasztjuk alá (így már három különböző ismerv, vagyis három dimenzió ábrázolható egyszerre):

- a bevallási kötelezettségüket rendszeresen teljesítő az adózók legnagyobb része (üres karika) – itt tettük fajlagosan a legkisebb megállapításokat,
- a + jellel jelölt, „közepesen kockázatosnak” bizonyult adózók igencsak hiányosan nyújtják be bevallásaikat, de inkább visszaigénylő vagy befizető pozícióban vannak,

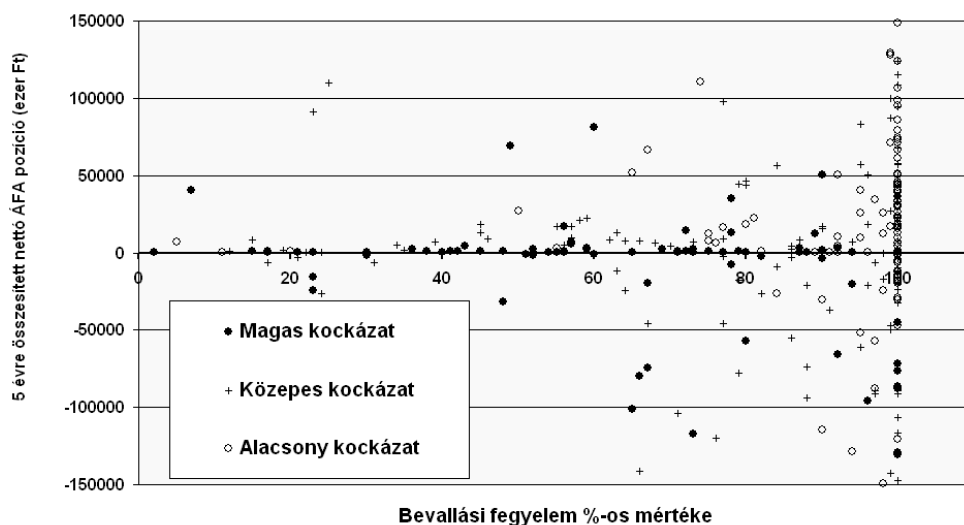
Bevallási fegyelem és a fajlagos adóeltitkolás kapcsolata



Bevallási fegyelem és a nettó ÁFA pozíció közötti kapcsolat



Bevallási fegyelem, nettó ÁFA pozíció és a relatív adókülönbözet kapcsolata - 3 dimenzió ábrázolása



– míg a legnagyobb megállapításokat azoknál az adózóknál tettük (tele karika), akik mellett, hogy bevételeik egy részét nem nyújtották be, adóminimalizálásra is töreksenek, vagyis összesített nettó áfa kötelezettségük 0 körül mozog.

Ez a módszer segítséget nyújt az egyes adózói körökre leghatékonyabbnak bizonyuló kiválasztási feltételek kijelöléséhez, azok kombinált használatához, az értékhatárok beállításához. Lehetőséget biztosít egy sematikus pontozásos módszer helyett összetettebb, pontosabb értékelési szabályrendszer kidolgozásához.

A továbbfejlesztés irányai olyan döntéstámogató szoftver kifejlesztése, amely mögött az előzőekben felsoroltnál komolyabb modellezési módszertan működik. Elképzelésünk szerint képes lesz meghatározni a korábbi években elvégzett ellenőrzések eredményei és az el-

lenőrzött adózók legalább 15–20 ismerte közötti összefüggést nagy mennyiségű adathalmazon is. A szoftver a modell alapján több százezer adózónak rendszeresen és automatikusan meghatározza a kockázati besorolását. A fejlesztést a közelmúltban indult, a komplex ellenőrzési folyamat integrált informatikai támogatását kifejlesztő Ellenőrzés Korszerűsítése Projekt keretei között tervezzük megvalósítani.

A kockázatkezelés szempontjából komoly előrelépés, hogy a magyar adóhatóság a központosított adatbázison alapuló rendszerek fejlesztése irányába indult el, hiszen a múltbeli adatok elemzése, kigyűjtése az adózók székhelyének – illetékességének változástól függetlenül és rendszeresen megoldhatóvá válik.

Juhász István

Műhely: Ma már naprakész, aktív a kapcsolat a vevőkkel

A szerződésmenedzselés gyakorlata az ÁPV Zrt.-ben

Az ÁPV Zrt. felügyelőbizottsága megalakulásától kezdődően több alkalommal ellenőrizte szerződésmenedzselési tevékenységét. A vizsgálatok eredményeként egységesebbé vált az ÁPV Rt. által kötendő szerződések szabályozottsága, az elmúlt időszakban hozott intézkedéseknek köszönhetően már egyértelműbbek, ellenőrizhetőbbek az újonnan megkötött privatizációs szerződésekben megfogalmazott kötelezettségek. Ez azonban nem változtat a korábban megkötött privatizációs szerződésekkel kapcsolatos szerződésmenedzselési problémákon.

Az első ilyen témájú vizsgálat már 1995 októberében lezajlott. Akkor a felügyelőbizottság javasolta az ÁPV Rt. menedzsmentjének, hogy a kérdés kiemelkedő jelentőségére való tekintettel a tevékenység elvégzésére feltétlenül hozzon létre egy önálló, felelősséggel működő szervezeti egységet. A javaslattal egyetértett az ÁPV Rt. vezetése, és még 1996-ban az akkori vezetői ellenőrzési szervezeten belül önálló csoport jött létre a feladat elvégzésére. Ma e feladatot a Privatizációs Elszámolások Igazgatósága (korábban a Felszámolási és Szerződésmenedzselési Igazgatóság) látja el. A tevékenység teljeskörű bemutatása a felügyelőbizottság 2004. év folyamán lefolytatott vizsgálatára feltárt tényei alapján történik.

A vizsgálat célja

A lefolytatott vizsgálat célja annak megállapítása volt, hogy:

- a privatizációs szerződések megfelelően szabályozták-e a vevői kötelezettségeket, és azok ellenőrzését,
- az ÁPV Rt. milyen hatékonysággal végzi a privatizációs szerződésekkel kapcsolatos szerződésmenedzselési feladatokat,
- a privatizációs szerződésekkel kapcsolatos szerződésmenedzselési feladatokat a belső szabályzatokban foglaltaknak megfelelően végzi-e az ÁPV Rt. Felszámolási és Szerződésmenedzselési Igazgatósága, illetve az ellenőrzési folyamat egésze megfelelően segíti-e a kötelezettségek gyors és határidőben történő végrehajtását, a „nemteljesítés” esetén alkalmazható szankciók érvényesíthetőségét,
- milyen módon teljesültek a privatizációs szerződésekben foglalt vevői kötelezettségek,
- az illetékes igazgatóság milyen módszerek alkalmazásával és milyen konkrét tevékenységgel végzi a privatizációs szerződésben foglalt vevői kötelezettségek teljesülésének ellenőrzését.

A szerződésmenedzseri tevékenység, különösen a privatizációs szerződésekben foglalt vevői kötelezettségek teljesítésének a vizsgálata

1. A szerződésmenedzselési feladatok belső szabályozottsága

Az ÁPV Rt. és jogelődei által kötött szerződések menedzseléséről, a szerződéstár működéséről szóló eljárási rendet önálló vezérigazgatói utasítás szabályozza.

A szerződésmenedzselési feladatokat a Felszámolási és Szerződésmenedzselési Igazgatóságon belül a Szerződésmenedzselési Csoport végzi.

A szerződésmenedzselési feladatokat az utasítás három csoportra osztja:

- menedzselésre kötelezett szerződések;
- menedzselés nélkül lezárásra kötelezett szerződések;
- menedzselésre, lezárásra nem kötelezett szerződések.

Menedzselésre kötelezett szerződések

A menedzselésre kötelezett szerződések körébe tartozik minden olyan szerződés, amelyben az ellenőrizhető kötelezettségvállalások szerepelnek (tőkeemelési, környezetvédelmi, osztalékfizetési kötelezettség stb.), s amelyek teljesülésének ellenőrzését a szerződésmenedzselési csoport végzi.

Menedzselés nélkül lezárásra kötelezett szerződések

A menedzselés nélkül lezárásra kötelezett szerződések körébe azok a szerződések tartoznak, amelyekben ellenőrizhető kötelezettségvállalásokat írtak elő, és azokra a szerződéskötési valamint a szerződésmenedzselési tevékenység elkülönítése nem indokolt.

A szerződés teljesülésének ellenőrzését a szerződést előkészítő igazgatóság végzi.

Az e csoportba tartozó szerződések külön menedzselési tevékenységet nem igényelnek, de a szerződések teljesülését a Szerződéstárban dokumentálni kell.

Menedzselésre, lezárásra nem kötelezett szerződések

A menedzselésre, lezárásra nem kötelezett szerződések körébe tartoznak azok a szerződések, amelyekre az alábbi feltételek közül legalább egy teljesül:

- nem tartalmaznak ellenőrizhető kötelezettségvállalásokat (például állami szervtől történő, valamely vagyontárgy átételét meghatározó szerződés);
- a privatizációs szervezet működéséhez szükséges szolgáltatásról szólnak.

A szerződésmenedzselési tevékenység főbb szabályai

Menedzselésre kötelezett szerződés esetén a szerződést lebonyolító szervezeti egység ügyintézője a birtokbaadásról két munkanapon belül köteles értesíteni a Felszámolási és Szerződésmenedzselési Igazgatóságot.

Az értesítéshez mellékelni kell a birtokbaadás dokumentumainak másolatát.

A kijelölt szerződésmenedzser a birtokbaadást követően intézkedik a szerződéses kötelezettségek behajtásának előkészítése iránt.

A vagyontárgy kezelésért, illetve a tranzakcióért felelős ügyintézőnek a már megkötött privatizációs szerződésekkel összefüggő intézkedéseit a szerződésmenedzselési területtel előzetesen véleményeztetni kell.

A vagyontárgy kezelésért, illetve a tranzakcióért felelős menedzser a szerződéses kötelezettségek teljesülésével, a kötelezettségek változásaival kapcsolatosan birtokába kerülő dokumentumok másolatait – így különösen a kötelezettségek teljesülésével kapcsolatos vevői beszámolókat, eladói, tulajdonosi kötelezettségek teljesítése, tulajdonosi intézkedések –, azok kézhezvételétől, illetve keletkezésétől számított öt munkanapon belül köteles megküldeni a Felszámolási és Szerződésmenedzselési Igazgatóság részére.

Amennyiben valamely követelés, illetve kötelezettség teljesítése peren kívüli megállapodás révén az ÁPV Rt. számára kedvezőbbnek ítélt meg, mint a peres eljárás végigvitelével, a szerződésmenedzser javaslatot tesz a megállapodásra a döntési hatásköröknek megfelelően.

A szerződéses kötelezettség nem teljesítése miatt indított per minden lényeges eseményéről a pert vezető jogtanácsos köteles értesíteni a Felszámolási és Szerződésmenedzselési Igazgatóságot (egyezség, jogerős ítélet, behajtási esemény stb.) az arról szóló dokumentum kézhezvételét követő öt munkanapon belül.

A szerződésmenedzser intézkedik a felelősségi körébe tartozó szerződésekben foglalt követelések és kötelezettségek teljesítése érdekében. Döntést igénylő kérdésekben javaslattal fordul az illetékes döntési fórum felé.

Áttekinti az egyes szerződésekben előírt kötelezettségeket.

Felel a menedzselésre átvett szerződésekben előírt kötelezettségek számítógépes nyilvántartásáért, szükség esetén azok javítását elvégzi.

Megteszi mindazokat az intézkedéseket, amelyek alapján az egyes kötelezettségek teljesíthetőségének ténye vagy a teljesítés elmaradása megállapítható:

- beszerzi a szükséges hatósági igazolásokat,
- felveszi a kapcsolatot a szerződéses partnerrel, tájékoztatást kér tőle a kötelezettségek teljesítésére vonatkozóan.

A környezetvédelmi kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos vállalások teljesítéséről szóló beszámolókat, szakvélemények kiértékelésénél meg kell kérni az Ingatlanhasznosító és Környezetvédelmi Vagyonkezelő Igazgatóság véleményét is

- nem teljesítés esetén teljesítésre vonatkozó felszólítást küld a szerződéses partnernek,
- a megfogalmazott kötelezettségek be nem tartása esetén él a szerződésekben rögzített szankcionálási lehetőségekkel.

Szükség esetén javaslatot tesz a szerződéses kötelezettségek teljesítésének kikényszerítésére, illetve a nem teljesítés miatti követelések behajtása érdekében az érvényesíthető jogi intézkedésre.

Szerződésmódosítási kérelmek esetén elvégzi az azokkal kapcsolatos ügyintézési feladatokat, a kérelmeket saját véleményével, javaslatával is ellátja.

A pénzügyi követelések, illetve kötelezettségek állományának változásait, azok keletkezésétől számított három munkanapon belül köteles a „Az ÁPV Rt. egységes vagyon-nyilvántartási rendszere működtetésének ellenőrzési eljárási rendje” című vezérigazgatói utasításnak megfelelő adatlap kitöltésével a Pénzügyi és Számviteli Igazgatóságnak jelenteni.

Amennyiben az adatlapon jelzett követelés megfizetését a kötelezett nem teljesíti, s ezért ellene peres eljárást kezdeményeznek, erről három munkanapon belül feljegyzésben kell tájékoztatni a Pénzügyi és Számviteli Igazgatóságot.

Szerződésmódosítás esetén a szerződés módosításáról szóló okirat eredeti példányát a Szerződéstár részére a módosítás aláírásától számított két munkanapon belül átadja.

A szerződéses kötelezettségek teljesülésével, változásaival kapcsolatosan beszerzett dokumentumokban foglalt információkat, a dokumentumok kézhezvételétől számított öt munkanapon belül rögzíti a számítógépes nyilvántartási rendszerben.

Dokumentumokkal alátámasztva előkészíti a szerződéslezárást, arról összefoglaló jelentést készít, és javaslatot tesz a lezárására.

A szerződés lezárható, amennyiben:

- A szerződéses kötelezettségeket mindkét fél teljesítette;
- A szerződésben rögzített kötelezettségek teljesítésének ellenőrzése, a teljesítések dokumentálása a szerződésben előírtaknak, illetve az aktarendben rögzítettek szerint megtörtént;
- Megállapítást nyert, hogy a szerződéses partner részéről az egyes kötelezettségek teljesítése nem várható, vagy a partner a szerződés alapján megállapított szankciókat megfizette, illetve a szankciók összegének behajtása eredménytelen maradt;
- Elévülés miatt a követelés nem érvényesíthető.

A lezárt szerződéseket, a szerződésmenedzselés során keletkezett dokumentumokkal együtt a vezérigazgatói utasítás mellékletét képező aktarendnek megfelelően a Szerződéstárnak megőrzésre átadja, a lezárásról szóló döntés számát pedig rögzíti a számítógépes nyilvántartásban.

A vezérigazgatói utasítás a fentiekben túl szabályozza a szerződéstár működési rendjét, az akták kezelésének pontos szabályait, valamint az általánosan használt formanyomtatványok alaki kellékeit.

A privatizációs szerződéseknek megfelelően, közvetlenül a Munkaerőpiaci Alapba összesen 33 514 800 forint követelés folyt be.

A 2004. március 31-én fennálló, behajtás alatt lévő követelések összege:

400 188 401 forint volt.

Behajtások alakulása 2004. március 31-én

	db	Ft
ÁPV Rt.-hez készpénzben befolyt	34	656 120 017
Munkaerő-piaci alapba befolyt	8	33 514 800
Rendezve részvénycsomag átvételével	2	23 450 000
Követelés Gvigh. határozat alapján leírásra került	3	510 372 000
Követelés Gvigh. határozat alapján elengedésre került	1	232 472
Behajtása folyamatban	11	400 188 401
Összesen	59	1 623 877 690

2.4. A szerződéstár állományának alakulása 2004. március 31-ig

A szerződéstár állománya 2004. március 31-én 21 508 szerződés volt.

3. A szerződésmenedzselési tevékenység értékelése

3.1. A privatizációs szerződésekbe foglalt vevői kötelezettségek szabályozottságának értékelése

Mivel a privatizációs szerződések menedzselése, a szerződésben szereplő kötelezettségek ellenőrzése és a szerződésszegés esetén alkalmazható esetleges szankciók érvényesítése nagyban függ a privatizáció során megkötött szerződés tartalmától, ezért szükséges a már megkötött privatizációs szerződések egészének értékelése is.

Az ÁPV Rt. és jogelődjei által kötött privatizációs szerződésekben az elmúlt években az alábbi szerződés-menedzselést nehezítő legjellemzőbb problémák fordultak elő:

A részvény, üzletrész értékesítéséről szóló szerződéseknek jelentős hányada nem tartalmazza az ellenőrzéshez nélkülözhetetlen, a teljesítés mérését lehetővé tevő bázisadatokat. Így például létszámtartási kötelezettségek esetén nincs rögzítve a kiinduló létszámadat, vagy ingatlan továbbértékesítési korlátozások esetén többnyire nem melléklete a szerződéseknek az érintett ingatlanok listája, vagy a továbbértékesítés eseteire előírt árnyereség megfizetésének előírásánál nincs rögzítve az ingatlan szerződéskori értéke. Ezen adatok pótlólagos beszerzése jelentős bizonytalanságot, időráfordítást, többletfeladatot jelent.

A korábban kötött privatizációs szerződések többnyire nem tartalmazzák a vállalt kötelezettségek teljesítésének dokumentálási módját, a tájékoztatási kötelezettségi előírásokat, továbbá e kötelezettségek jelentős köre nem szankcionált.

A fizetési kötelezettségek teljesülése érdekében ritkán írnak elő biztosítéknyújtási kötelezettséget (például

jelzálog, kezesség, bankgarancia stb.). Ilyen biztosíték előírására a 3452 privatizációs szerződésből összesen 82 esetben került sor.

Gyakran hiányzik a szerződésekben rögzített fogalmak egyértelmű meghatározása. Ez leggyakrabban a munkaerő-megtartással, üzemeltetéssel kapcsolatos előírások esetén tapasztalható.

Legjellemzőbb, hogy a szerződések a Munka Törvénykönyvében nem szereplő, vagy nem az ottani specifikáció szerinti fogalmakat (például természetes fogyás, létszám leépítés) használják. Többnyire nem, vagy nem teljeskörűen térnek ki valamennyi lehetséges esetre (például nem rendelkeznek az utóbbi időkben leggyakoribb munkaviszony-megszüntetési mód, a közös megegyezés esetéről stb.).

Gyakran előfordul, hogy csak általánosságban írják elő az üzleti tervek betartását. Egy sokoldalú üzleti terv betartását csak szubjektív módon lehet értékelni.

A szerződések hasonló témája és nagy száma óhatatlanul bizonyos tipizálási következményekkel jár. Ez általában pozitív folyamat esetenként mechanikus hibákhoz vezet.

Erre legjellemzőbb példa az értékesített vagyonrészekkel szembeni osztalékigény előírása, például olyan időszakban is, amikor az eladó már rég tisztában van vele, hogy veszteséges a társaság. Vagy osztalék-megszavazási kötelezettség előírása, elenyésző kisebbséget megvásárló vevővel szemben.

A privatizációs szerződésekben fakadó problémák megoldása érdekében az ÁPV Rt. egységes gyakorlat kialakítására törekedett. A gyakorlatot segítő előírások az „Eljárási rend az ÁPV Rt. és jogelődei által kötött szerződések menedzseléséről, a Szerződéstár működéséről” szülő Vezérigazgatói utasítás mellékletét képező Aktarendben kerültek rögzítésre.

Ezen kívül az egységes szerződéskötési feltételek kialakítása érdekében az a vonatkozó vezérigazgatói határozat az alábbi szempontok következetes alkalmazására hívta fel a szerződések előkészítőit:

- A szerződésekben megfogalmazott kötelezettségek teljesítését, lehetőleg minden szerződés esetében a teljesítést ösztönző mértékű szankció előírásával kell elősegíteni.

- Amennyiben a szerződések olyan kötelezettségeket tartalmaznak, melyek teljesülésének ellenőrzése bázisadatokkal való összehasonlítás alapján történhet, ezen adatokat a szerződésekben, vagy azok mellékleteiben egyértelműen rögzíteni kell.

- A szerződésekben külön is rögzíteni kell az abban foglaltak teljesítésével kapcsolatos pontos tájékoztatási, adatszolgáltatási kötelezettségeket.

Ezen felül a határozat feladatult tűzte ki egy ajánlás elkészítését az ÁPV Rt. szerződéseit előkészítők részére, a megkötendő szerződésekben – kiemelten a privatizációs szerződésekben – érvényesítendő elvárásokról, követelményekről.

A határozatnak megfelelően elkészültek az ajánlások és 2003 februárjában elküldték a területek vezetői részére.

Megállapítható, hogy a kötelezettségek pontos, ellenőrizhető rögzítésével, az ellenőrzésének módjával, az ellenőrzés gyakoriságának, az adatszolgáltatások határidőinek precíz előírásával nagyban javítható a szerződés-menedzselés hatékonysága.

Az ÁPV Rt. által kötendő szerződések egységes szabályozottsága az elmúlt időszakban hozott több intézkedésnek köszönhetően jelentősen javította az újonnan megkötött privatizációs szerződésekben szereplő kötelezettségek egyértelműbb, ellenőrizhetőbb megfogalmazását.

Ez azonban nem változtat a korábban megkötött privatizációs szerződésekkel kapcsolatos szerződésmenedzselési problémákon.

3.2. A szerződésmenedzselési tevékenység gyakorlati tapasztalatai

Az ÁPV Rt. és jogelődei által kötött szerződések menedzseléséről, a szerződéstár működéséről szóló eljárási rendet a vonatkozó vezérigazgatói utasítás szabályozza. A vezérigazgatói utasítást a tapasztalatok alapján az évek során folyamatosan karbantartották, bővítették. Mindezzel együtt az utasítás, jellegéből adódóan többnyire csak feladat végrehajtásának fő kereteit, minimum elvárásait tartalmazza.

A tényleges gyakorlat e minimumnál lényegesen magasabb követelményeknek próbál megfelelni. A követelményeket a vezérigazgatói utasítás mellékletét képező úgynevezett Aktarendben rögzítették. Az Aktarend tartalmazza a leggyakoribb kötelezettségek esetében elfogadható dokumentumok körét is, azokra az esetekre, mikor ezeket a szerződés külön nem rögzíti.

A vizsgálat alapján megállapítható, hogy a szerződésmenedzselési tevékenységre vonatkozó gyakorlati tapasztalatok nagysága és jelentősége, valamint az egységes szerződéskötési, szerződésmenedzselési gyakorlat kialakításának igénye lehetővé teszi, hogy a szerződésmenedzseléssel kapcsolatos egységesen alkalmazható eljárásjogi követelmények, valamint gyakorlati tapasztalatok kialakítása érdekében önálló vezérigazgatói utasítás formájában az ÁPV Rt. belső szabályrendszerének részévé váljon.

3.3. Kötelezettségek, és azok teljesülésének naprakész nyilvántartása

A korábban idézett vezérigazgatói utasítás szabályozza a menedzselésre kötelezett szerződésekben rögzített, a felek által vállalt kötelezettségek számítógépes nyilvántartásba vételét.

A nyilvántartás a szerződések megnevezésű modulban történik. A modulba áttöltötték a már korábban teljes körűen és naprakészen vezetett adatokat, amelyek tételenkénti ellenőrzését a szerződésmenedzselési terület elvégezte. Az új szerződések esetében – a kötelezettségvállalások egységes nyilvántartása érdekében – a kötelezettségadatokat számítógépes rögzítését központilag az ÁPV Rt. Szerződéstára végzi a szerződés kézhezvételekor.

A szerződésmenedzser felel az általa kezelt szerződésekben előírt kötelezettségek nyilvántartásáért, ezért az adatokat a szerződés Szerződéstártól történő átvétele után ellenőrzi, szükség esetén elvégzi azok javítását. A már rögzített kötelezettségek a nyilvántartásból nem törölhetőek, esetleges hibás rögzítés esetén „zárolt” állapotba tehetőek.

A kötelezettség alapadatain túl (típus, keletkezés dátuma, lejárat stb.) naprakészen rögzítik a teljesülés állapotát is (teljesült, per alatt stb.). A lekérdező rendszere által a nyilvántartott adatok tetszőleges feltételek szerinti kigyűjtése lehetővé teszi a hatékony ellenőrzést a

kötelezettség típusának, lejáratának figyelésével, valamint a naprakész kimutatások, beszámolási adatok szolgáltatását.

A számítógépes rendszer alkalmas a kötelezettségek lejáratának, beállított paramétereknek megfelelő jelzésére. Így lehetőség nyílik akár az adott negyedévben, akár az adott hónapban lejárató kötelezettségek kimutatására, ezen felül 30 napos, vagy más beállított értéknek megfelelő előjelzésére. A lekérdezés lehetősége minden menedzsernek rendelkezésére áll, de központilag is el lehet végezni.

A Szerződések modul továbbfejlesztése a már naprakészen vezetett adatokat új adatok megjeleníthetőségével bővíti, mellyel részletesebb információ nyerhető az adott kötelezettség teljesülésével kapcsolatban (szankció, kamat kivetésének követése, per csatolása, típusról függő részletező adatok stb.)

A vizsgálat alapján megállapítható, hogy privatizációs szerződésekben rögzített vevői kötelezettségek vonatkozásában a Felszámolási és Szerződésmenedzselési Igazgatóság naprakész nyilvántartással rendelkezik. Megállapítható, hogy a számítógépes rendszer alkalmas a szerződésmenedzselési feladatok végrehajtásának hatékony segítésére.

3.4. A privatizációs szerződésekkel kapcsolatos szerződésmenedzselési feladatok ellátása, és a vevői kötelezettségekkel kapcsolatos feladatok hatékonyságának értékelése

A szerződésmenedzselési feladatok ellátásának értékelésénél figyelemmel kell lenni az adott privatizációs szerződésben szereplő feltételrendszerre.

A privatizációs szerződések menedzselése, a szerződésben szereplő kötelezettségek ellenőrzése és a szerződésszegés esetén alkalmazható esetleges szankciók érvényesítése nagyban függ a privatizáció során megkötött szerződés tartalmától.

Ugyanakkor a szerződések hatékony menedzselése nagyrészt attól függ, hogy a rendelkezésre álló lehetőségekkel, információkkal és a meglévő adatok feldolgozásával a szerződés menedzselésével foglalkozók milyen módon élnek.

Magyarországon a német privatizációs szervezet gyakorlatának átvételével a szerződésmenedzselési szervezet létrehozására 1996-ban, hat évvel a privatizáció megkezdése után került sor. (Németországban ugyanez csak két éves késéssel 1992-ben zajlott le).

Ez azt jelentette, hogy egyszerre kellett az 1996-ig már megkötött, mintegy 1700 privatizációs szerződésben foglalt kötelezettségek visszamenőleges ellenőrzését elvégezni, és biztosítani az új szerződések ellenőrzését, menedzselését is.

A privatizációs szerződések száma mára mintegy 3300-ra nőtt, miközben a szerződésmenedzseléssel megbízott munkatársak száma csökkent.

Az ÁPV Rt. Felszámolási és Szerződésmenedzselési Igazgatóságának 2003 augusztusában sikerült elérnie, hogy a privatizációs szerződések körében a visszamenőleges ellenőrzések időszaka lejárt, s ettől kezdve az ellenőrzés a lejáratokkal egyidejűleg naprakészen zajlik.

Ugyanez ma még nem mondható el a nemprivatizációs szerződések körére, mely feladattal az ÁPV Rt. vezetése 2002 júliusában bízta meg a területet. A feladat csaknem 650 nemprivatizációs szerződés visszamenőle-

ges ellenőrzését jelentette, melynek elvégzése 2004. június 30-ig megtörtént.

A szerződések naprakész ellenőrzése, a szerződés-menedzselés munka hatékonyságát előreláthatólag tovább fogja javítani.

A szerződésmenedzselési terület 1996. óta a privátizációs szerződésekben rögzített több mint 9700 vételáron felül kötelezettség ellenőrzését végezte el. (Munkaerő és profilmegtartási kötelezettségek, az értékesített társaság céljait szolgáló beruházások, tőkeemelések, továbbértékesítési korlátozások stb.)

A vizsgálat lezárásáig összesen 110 esetben volt szükség a szerződésekben vállalt (vétélár, létszám-megtartás, befektetés, profiltartás, ingatlan, üzletrész továbbértékesítési korlátozások stb.) vevői kötelezettségek nem teljesítése miatt, peres eljár kezdeményezésére, illetve szankciók érvényesítésére. Ezek az ügyek az előprivatizációs szerződések nélkül számított összes szerződés négy százalékát teszik ki. Ezen ügyekből eredően összesen mintegy 1140 millió forint folyt be az ÁPV Rt.-hez.

Ebből peres úton mintegy 490 millió forintnyi (22 megnyert per alapján), peren kívül 650 millió forintnyi (48 lezárt behajtásból) bevétel keletkezett.

Az összességében mintegy 96 százalékos teljesítési arány igen jónak mondható, meghaladja a Magyarországon tapasztalható általános szerződési fegyelmet.

Ebben jelentős szerepe van annak is, hogy a vevők értéklik, hogy az ÁPV Rt. következetesen ellenőrzi a vállalt kötelezettségek teljesülését.

Ugyanakkor az adatok azt is mutatják, hogy a nem teljesítés szankcionálásában, a szankciók érvényesítésében s szerződésmenedzselési terület tevékenysége aktívnak mondható.

A kötelezettségek ellenőrzésének legjellemzőbb, de semmiképpen sem egyetlen eszköze a vevők (társaság) beszámoltatása.

A beszámoltatásnak a vezérigazgatói utasításban is rögzített minimuma, hogy a lejáratot követően megtörténjen. Ahol azonban a kötelezettségek jellege indokolja (például több évre elhúzódó kötelezettség) az Aktarendben rögzített irányelveknek megfelelően köz-belső beszámoltatásokat is végeznek. Ezen felül, egy-egy kötelezettség lejáratakor rákérdeznek a még le nem járt kötelezettségek időarányos teljesítésére is.

Azokban az esetekben, ahol a kötelezettség teljesülése, teljes biztonsággal más forrásokból is megállapítható, ezeket veszik igénybe a beszámoltatás helyett vagy mellett).

Ilyen esetek lehetnek, a teljesség igénye nélkül:

– jelzalog előírás, vagy levétel, elidegenítési korlátozás betartása a földhivataloktól közvetlenül beszerzett tulajdoni lapok alapján,

– tőkeemelés, cégmásolat vagy IM Nyilvános Cégadatok Másolata alapján,

– esetenként, környezetvédelmi szempontból való megfelelés az illetékes környezetvédelmi hatóságtól beszerzett szakvélemény alapján,

– mérlegadatok cégbíróságoktól, vagy az IM Nyilvános Cégadat szolgáltatása alapján történik.

A szerződésmenedzselés ellenőrzési jogait, „aktivitásának” határait a szerződés, illetve a Ptk. határolja be.

Ugyanakkor megállapítható, hogy a társasággal, illetve a vevővel történő aktívabb, akár személyes kap-

csolattartás javíthatja a szerződésmenedzselés hatékonyságát, igaz ehhez a másik fél pozitív hozzáállása is szükséges.

Ezen a területen a szerződésmenedzselési tevékenységet a jövőben javítani lehet.

A menedzselés naprakésszé válása az ÁPV Rt.-nek lehetőséget ad arra, hogy szélesebb körben éljen a kötelezettségek teljesíthetőségének folyamatos figyelemmel kísérésének eszközeivel, és már lejárát előtt felhívja a figyelmet a szerződésszerű teljesítésre.

Ezen felül lehetőség van más irányokból is az információk beszerzésére.

Ezek közül kiemelnénk a dolgozói, érdek-képviselési bejelentések, információk jelentőségét.

Az 1995. évi XXXIX. tv. előírta, hogy az érdek-képviselési szervek rendelkezésére kell bocsátani a szerződéseknek „a munkavállalók foglalkoztatását, kereseti és bérviszonyait, szociális ellátását, munkafeltételeit, képzetését” érintő előírásait.

Ez lehetőséget ad arra, hogy az ÁPV Rt.-t az érintettek tájékoztassák, ha „két ellenőrzési időszak között” a jogaik bármely módon sérülnének. Ezek olyan információk, melyeket eddig is hasznosan használhattunk fel a szerződésmenedzselési munka során.

Ezen felül a szerződésmenedzselés élhet a nyilvános cégbírószági, ingatlan-nyilvántartási rendszer által biztosított lehetőségekkel is.

Megállapítható, hogy a szerződésmenedzselést végző szervezeti egység a vevői kötelezettségek teljesítésének ellenőrzésekor a kötelezettségek lejáratú idejéhez kötött ellenőrzési magatartást követi.

Ez azt jelenti, hogy a szerződésben meghatározott határidő lejártát követően az üggyel foglalkozó szerződésmenedzser a teljesítés igazolására beérkezett adatokat, vagy az adatok hiányában a teljesítés egyéb körülményeit értékeli, és szükség esetén intézkedik további igazolások beszerzéséről.

Amennyiben az adatokból megállapítható, hogy a teljesítés megtörtént, úgy a teljesítés tényét a nyilvántartáson átvezeti. Ha azonban a kötelezettség teljesítése nem történik meg, illetve a teljesítés igazolása nem megfelelő, úgy a szerződésmenedzser a kötelezettet rövid határidő kitűzése mellett – a szerződésben esetlegesen szabályozott szankció előírásával – írásban felszólítja a jogszerű magatartás követésére.

A kötelezett írásbeli válasza után, vagy annak hiányában a kitűzött határidő lejártát követően az illetékes munkatárs a teljesítésre vonatkozó adatokat újra értékeli és szükség esetén a kötelezettség megszegésére előírt szankció érvényesítése érdekében megteszi a szükséges intézkedéseket.

Az ÁPV Rt.-ben alkalmazott ellenőrzési módszer, illetve a meglévő nyilvántartási adatok feldolgozásának gyakorlata azoknál az eseteknél teszi lehetővé a vevői kötelezettségek teljesítésének hatékony ellenőrzését, amelyeknél a szerződések megfelelően szabályozzák a kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos beszámolási és igazolási eljárásokat.

Azoknál a szerződéseknel azonban, melyeknél a kötelezettségek teljesítésének, illetve a gazdálkodás folyamatainak az ellenőrzése nem megfelelően szabályozott, az ÁPV Rt. által folytatott jelenlegi gyakorlat nem segíti elő megfelelően a hatékony munkát.

A vizsgálat alapján levonható következtetések

A vonatkozó vezérigazgatói utasítás megfelelően szabályozza a szerződésmenedzselési feladat végrehajtásának fő kereteit, minimum elvárásait, technikai előírásait, azonban az évek során felhalmozódott gyakorlati tapasztalatoknak megfelelő, a privatizációs szerződéseket, mint a szerződésmenedzselés hatékonyságát befolyásoló tényezőt egységesen kezelő eljárásjogi követelményrendszer szabályozásával adós marad. E hiányosság kiküszöbölése a vizsgálat befejezését követően megtörtént.

Megállapítható továbbá, hogy a szerződésmenedzselési tevékenységre vonatkozó gyakorlati tapasztalatok nagysága és jelentősége, valamint az egységes szerződéskötési, szerződésmenedzselési gyakorlat kialakításának igénye lehetővé teszi, hogy a szerződésmenedzseléssel kapcsolatos eljárásjogi, valamint gyakorlati szabályok kialakítása önálló vezérigazgatói utasítás formájában az ÁPV Rt. belső szabályrendszerének részévé váljon.

A vizsgálat alapján megállapítható, hogy privatizációs szerződésekben rögzített vevői kötelezettségek vonatkozásában a Felszámolási és Szerződésmenedzselési Igazgatóság (illetve utódszervezete) naprakész nyilvántartással rendelkezik.

A számítógépes rendszer alkalmas a szerződésmenedzselési feladatok végrehajtásának hatékony segítésére.

A kötelezettségek pontos, ellenőrizhető rögzítésével, az ellenőrzés módjának, az ellenőrzés gyakoriságának, az adatszolgáltatások határidőinek precíz előírásával nagyban javítható a szerződésmenedzselés hatékonysága.

Az ÁPV Rt. által kötendő szerződések egységes szabályozottsága az elmúlt időszakban hozott több intézkedésnek köszönhetően jelentősen javította az újonnan megkötött privatizációs szerződésekben szereplő kötelezettségek egyértelműbb, ellenőrizhetőbb megfogalmazását.

Ez azonban nem változtat a korábban megkötött privatizációs szerződésekkel kapcsolatos szerződésmenedzselési problémákon.

A szerződésmenedzselés ellenőrzési jogait, „aktivitásának” határait a szerződés, illetve a Ptk. határolja be.

Ugyanakkor az is kimondható, hogy a társasággal, illetve a vevővel történő aktívabb, akár személyes kap-

csolattartás javíthatja a szerződésmenedzselés hatékonyságát, igaz ehhez a másik fél pozitív hozzáállása is szükséges.

Az ÁPV Rt. Felszámolási és Szerződésmenedzselési Igazgatósága a privatizációs szerződések körében 2003 augusztusától, a nemprivatizációs szerződések körében pedig 2004. június 30-tól visszamenőleges ellenőrzést nem folytat, s ettől kezdve az ellenőrzés a lejáratokkal egyidejűleg naprakészen zajlik.

A szerződések naprakész ellenőrzése a szerződésmenedzselés munka hatékonyságát igen jelentős mértékben javította.

A menedzselés naprakésszé válása az ÁPV Rt.-nek lehetőséget ad arra, hogy szélesebb körben éljen a kötelezettségek teljesíthetőségének folyamatos figyelemmel kísérésének, a szerződés szerű teljesítésre már lejárát előtt történő figyelemfelhívás eszközeivel.

Az ÁPV Rt. szerződésmenedzselési gyakorlata a vevői kötelezettségek teljesítésének ellenőrzésekor a kötelezettségek lejáratú idejéhez kötött ellenőrzési magatartást követ.

Az ÁPV Rt.-ben alkalmazott ellenőrzési módszer, illetve a meglévő nyilvántartási adatok feldolgozása azoknál az eseteknél teszik lehetővé a vevői kötelezettségek teljesítésének hatékony ellenőrzését, melyeknél a szerződések megfelelően szabályozzák a kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos beszámolási és igazolási eljárásokat.

Azoknál a szerződéseknel azonban, melyeknél a kötelezettségek teljesítésének, illetve a gazdálkodás folyamatainak az ellenőrzése nem megfelelően szabályozott, az ÁPV Rt. által folytatott jelenlegi gyakorlat nem segíti elő megfelelően a hatékony munkát.

A privatizációs szerződésekkel érintett társaságok gazdasági körülményeinek folyamatos figyelésén alapuló, a változó gazdasági és egyéb körülményekre azonnal reagálni képes és a szerződésben vállalt vevői kötelezettségek teljesíthetőségét a lejárát előtt vizsgáló és a szerződés szerű teljesítésre előzetesen felhívó ellenőrzésekkel a szerződésmenedzselési tevékenység hatékonysága tovább növelhető.

Majtényi László

Kerekasztal: Kiszervezés

Csodaszer vagy kényszermegoldás?

A közigazgatásban a kiszervezést (outsourcing) gyakran emlegetik a gazdasági csoda szinonimájaként, máskor mint szükséges rosszra, a szűkösség végső gazdasági kényszereként alkalmazott eszközre hivatkoznak. Olcsóbban és hatékonyabban ellátható-e az állami feladatok az államigazgatási szervezeten kívül, mikor és milyen formában célszerű a kiszervezés, milyen érvek, tapasztalatok szólnak mellette, és melyek elene? Magyarországon az első kiszervezések a 1990-es évek elején zajlottak, azóta milyen tapasztalataink vannak, mennyire volt sikeres nálunk a kiszervezéses privatizáció és jellemzően hol, miért nyúlnak ehhez az eszközhöz? Milyen jogi, gazdálkodási és ellenőrzési problémákat vetnek fel a kiszervezések? Ezekről a kérdésekről beszélgettünk az Ellenőrzési Figyelő kerekasztalánál dr. Bakonyi Józseffel, a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium főosztályvezető-helyettesével, Bihary Zsigmonddal, az Állami Számvevőszék főigazgatójával, dr. Bíró Endre, ügyvéddel, az SZMM tanácsadó-jával, Bugner Sándorral, a Honvédelmi Minisztérium védelemgazdasági főosztályvezető-helyettesével, Druskóczi Tündével, a Szociális és Munkaügyi Minisztérium munkatársával, Falusiné dr. Alpár Zsuzsával, a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium belső-ellenőrzési főosztály munkatársával, dr. Janza Péterrel, a Magyar Pénzügy-gazdasági Ellenőrök Közhasznú Egyesülete (MPGEKE) módszertani bizottságának vezetőjével, a KEHI elnökhelyettesével és Nemoda Istvánnal, a Szociális és Munkaügyi Minisztérium Társadalmi párbeszéd és civil kapcsolatok főosztály vezetőjével.

Janza Péter: A kiszervezés (outsourcing) korántsem ismeretlen fogalom a magyar közigazgatási gyakorlatban, több mint tíz éve, mint hatékonyságnövelő menedzsment eszközzel kezdtünk foglalkozni vele. Működését külföldön is tanulmányoztuk, egyebek közt Angliában, Franciaországban és Németországban. Tapasztalataink szerint a kiszervezés némi ciklikussággal bukkan fel az államigazgatásban, esetenként a privatizáció e módja gazdasági csoda szinonimájává válik. Máskor pedig inkább mint a takarékos gazdálkodás szülte kényszermegoldás jelenik meg. Van arra is példa – a franciáknál –, hogy a korábban kiszervezett tevékenységek „visszaszervezésétől” vártak eredményt. Az angol közszolgálatot tanulmányozva arra jöttünk rá, hogy a megítélés mindig attól függ, milyen szempontból nézzük. Amíg a miniszterelnöki hivatal kiszervezésért felelős teamjének tagjaival beszélgettünk, azt gondoltuk, egyértelműen pozitív, hatékony kezdeményezésnek tartják. Amikor azonban „kimentünk” a minisztériumokba, ott elmondták, hogy valóban ösztönzik őket a kiszervezésre és vannak pozitív vonásai, de mindig ott van mellette az éves költségvetés-csökkentés kényszere is. Ha nem tudják megtalálni a hatékonyság növelésének módját, akkor gond van, mert a költségvetésből azt az egy-két százalékot mindenképpen elviszik.

Bihary Zsigmond: A kiszervezés nagyon izgalmas és összetett téma. A költségvetés tehermentesítése nem újkeletű törekvés a magyar gyakorlatban, még csak nem is a rendszerváltáshoz kapcsolódik. Minden korábbi pénzügyminiszter is előszeretettel szorgalmazta. Ma már ezt a szándékot természetesen más körülmények,

keretek és nemzetközi tapasztalatok motiválják. Sokszor felmerül a kérdés, hogy az Állami Számvevőszék tulajdonképpen kiszervezés – azaz privatizáció – párti-e, vagy ellenzi ezeket a folyamatokat? Hangsúlyozom, hogy semmilyen pártiak nem vagyunk, illetve az ÁSZ kizárólag „hatékonyság-párti”. A hatékonyságot pedig elsősorban az államifeladat-ellátás oldaláról értékeljük: számunkra az a fontos, hogy pontosan tudható és mérhető legyen, milyen állami feladatokat kell teljesíteni, és meglegyenek hozzá a feltételek, források, amelyek a feladat minőségi ellátásához szükségesek. Mérhető állami feladathoz normatív alapon kell hozzárendelni a szükséges forrásokat. Az már a következő lépés, hogy mindez milyen szervezetekben, az államháztartáson belül vagy azon kívül valósul-e meg. Az államháztartáson belül is különböző szervezetekhez tartozhat egy adott feladat, az államháztartáson kívül pedig még szélesebb a paletta, hiszen a gazdasági társaságtól a közhasznú szervezeten át a legkülönbözőbb formák szóba jöhetnek. Amikor az ÁSZ ellenőrzést végez, elsőként mindig azt keresi, hogy egyáltalán állami feladatról szól-e a történet? Készültek-e hatástanulmányok, gazdaságossági számítások, megállapítható-e az, hogy az egyik vagy a másik megoldás a kedvezőbb? Azt kell mondanom, hogy ellenőrzéseink során – s ez általános tapasztalat – ilyen hatástanulmányokkal, gazdasági számításokkal nem találkoztunk.

2004-ben végeztünk egy, a kiszervezés 2002–2003. évi folyamataira vonatkozó, célzott, teljesítményszemléletű vizsgálatot. A teljes rendszert megnéztük, hogy képet kapjunk az államháztartáson kívüli feladatok álla-



Bihary Zsigmond: A közigazgatásból jelenleg teljes egészében hiányzik a központi normarendszer

mi ellátásáról. Azóta eltelt két-három év, de ma is ugyanaz a helyzet, nem érzékelünk olyan változásokat, amelyek az akkori tapasztalatainkat érdemben megváltoztatnák. Ezt az is alátámasztja, hogy a Kormány 2006 közepén erre vonatkozóan lépéseket határozott el. A döntés az állami részvétellel működő szervezetek egytizedét érinti, nagyrészt 2007. január 1-re ütemezve. Ez a nullához képest sok, de ahhoz viszonyítva, hogy az alapítóknak, vagyongazdálkodóknak az ÁSZ által vizsgált időszakban több mint 300 szervezete és a költségvetésből évente 500 milliárd forintos nagyságrendű részese-dése volt, nem igazán jelentős kör. A szervezetek kétharmada gazdasági, egyharmada pedig közhasznú társaság volt, a működési támogatások 2003-ban 23 milliárd forintot tettek ki, ennek mintegy felét a GKM nyújtotta társaságainak. Az államfeladat-ellátás kapcsán igénybe vett külsős szakértői, tanácsadói tevékenységekre évente plusz 40–50 milliárd forintot fizettek ki. A támogatott szervezetekben – ezek gyakorlatilag az állam által alapított társaságok, közalapítványok – a foglalkoztatottak létszáma, a fejezetek költségvetési létszámának 10 százalékát tette ki. A kisebb létszámú fejezetek esetében minden harmadik munkatárs után a kiszervezett tevékenységre még egy főt vettek igénybe. Miben látjuk a fő problémákat? Az ÁSZ első, immár közhelyszerű megállapítása, hogy ezúttal sem történt meg az állami feladatok definiálása. E téren voltak vitáink egyes kormányzati tényezőkkel, mivel van olyan vélemény, hogy nem is lehet meghatározni, hiszen állami feladat az, amit a politika annak tekint. Erre csak azt tudjuk mondani, hogy nézzünk az államháztartás jelenlegi helyzetére, és látjuk, hogy ez a gondolkodásmód hova vezet...

A következő lényeges probléma, hogy a költségvetési intézmények sem tekintették fontosnak az általuk ellátott feladatokra mutatószámokat, normatívákat alkotni. Szinte minden teljesítmény-ellenőrzés alkalmával a

nulláról kell indulni és az érintettekkel közösen valamilyen mutatószám-, illetve értékelési kritériumrendszer kialakítani, mert nem rendelkeznek ilyennel. Szándékosan nem említek intézményeket, mert ez a hiányosság általános. Ebből következően nincs mód a különböző intézmények, területek teljesítményének összehasonlítására, így tulajdonképpen minden ellenőrzött intézményt, területet önmagában kellett – a közösen kialakított kritériumok alapján – minősíteni. A közigazgatásból jelenleg teljes egészében hiányzik a központi normarendszer.

Felmérésünk választ adott arra is, hogy a gazdasági társaságok többsége árvíz- és belvízvédelemre, mező- és erdőgazdálkodásra, vízellátásra, a közhasznú társaságok műszaki kutatásokra, fejlesztésekre, a közalapítványok pedig egyebek közt a nemzeti és etnikai kisebbségekkel, a határon túli támogatásokkal, sporttal, az európai integrációval kapcsolatos feladatokra, kommunikációs tevékenységekre, kutatásokra, egészségvédelemre, szociális tevékenységekre, oktatási, kulturális feladatokra jött létre. Nagyon széles a skála, de ennek alapján nagyjából behatárolható, hogy milyen körben dominálnak a gazdasági társaságok és milyen körben jellemzőek a közhasznú társaságok, illetve az alapítványok. Felfedezhető egyfajta szakosodási tendencia is, de ennek tudatos koncepciójával az állami irányításban nem találkozunk.

Az ellenőrzési tapasztalatok alapján a Kormánynak javasoltuk, hogy a kiszervezést szükséges lenne az állami feladatok oldaláról megközelíteni, először meghatározni a feladatok körét. A parlament részére készítendő éves jelentésünkhöz – az Országgyűlés határozata alapján – tájékoztatást kértünk az ellenőrzöttektől, hogy mit tettek, vagy terveznek tenni a javaslataink alapján, de – miközben senkivel nem volt vitánk, beleértve a Miniszterelnöki Hivatalt is – az állami feladat meghatározását szorgalmazó javaslatunkra nem reagáltak. A szabályozási problémákra visszatérve: bár az „üvegseb” program megszigorította az alapítási feltételeket és az állami részesedés mértékét a különböző társasági formáknál, ez önmagában kevés. Úgy gondoljuk, hogy egységes rendező elvekre lenne szükség, mert jelenleg gyakorlatilag ágazonként, szakterületenként más és más előírások vannak érvényben, egyebek közt a finanszírozás, a juttatott vagyon, illetve a gazdálkodás eredményeképpen keletkezett vagyon rendelkezési jogával kapcsolatosan. Egyedül a közalapítványok esetében van előírva, hogy a felhasználhatóságról rendelkezni kell az alapító okiratban, az összes többi forma esetében nincs ilyen előírás. Az ellenőrzés tapasztalatai szerint a többségi állami tulajdonú társaságoknak csak az egyharmadánál jártak el kellő gondossággal. Miután azt jogszabály kötelezően nem írta elő, akár pozitívumként is értékelhető az eredmény. Az ÁSZ véleménye szerint az állami vagyonnal kapcsolatos követelményeket és hatásköröket egyértelműen kell szabályozni és a szabályok betartását ellenőrizni. Ehhez a problémakörhöz tartozik az is, hogy a költségvetés szerkezete és szabályozása sem alkalmas arra, hogy teljes körű, áttekinthető és azonosítható képet lehessen alkotni a különböző szervezeteknél megjelenő állami pénzek nagyságrendjéről. Amikor az ellenőrzéshez elkezdtük a tanúsítványokat összeállítani, a szakértői konzultációk során döbbenet és kétségbeesetten néztek ránk az ellenőrzött területek

munkatársai, mert szinte lehetetlent kértünk tőlük: ezeknek a pénzeknek ugyanis nincs szervezett, belső figyelési rendszere. De rögtön szélesíteném is a kört, hiszen az egész abból indul ki, hogy a központi államigazgatásban nincs egységes információs és monitoring rendszer. A különböző rendszerek nem, vagy csak részben kompatibilisek. Némi túlzással ahány fejezet, ahány költségvetési intézmény, annyiféle fejlesztési irány, ami persze nem csak sokba kerül, de nem is hatékony.

Az ellenőrzés által feltárt negyedik problémás terület a meglévő szabályok érvényesülése. A fejezetek több mint háromnegyed részénél szabályozási és működési hiányosságokat állapítottunk meg, amelyek jórészt arra vezethetők vissza, hogy eleve elnagyolt, csupán néhány elemről áll a tulajdonosi, alapítói jogok szabályozása.

Miközben az állami feladatok csökkentése általános cél, szerintünk egyáltalán nem csökkennek. Ez abból is látszik, hogy a társaságok állami támogatása nem lett kevesebb. A GKM, ISM, az OM, (a minisztériumi struktúra azóta változott, de a feladatok maradtak, beolvadtak más fejezetekbe) esetében a támogatás aránya meghaladta az összebevétel 90 százalékát. Ennek ellenére 2004 végéig egyik tárca sem foglalkozott azzal, hogy levonjon bizonyos következtetéseket, például abból, amit az ÁSZ önálló témavizsgálata is megállapított. A közalapítványok létrehozásának egyik célja az volt, hogy az államháztartáson kívülről forrásokat vonjanak be. Ezzel szemben szinte kizárólag az állami pénzeszközök továbbosztását végezték. Megítélésünk szerint a fejezetek tulajdonosi ellenőrzése rendkívül gyenge volt, s ez nemcsak a közalapítványokra, hanem az egyéb társasági formákra is értendő. Az ellenőrzés hiányosságaira vezethető vissza az is, hogy összesen 15–18 milliárd forintos állami vagyont érintenek a korlátozó, illetve függő záradékkal ellátott beszámolók. A gondok nagyságrendjére jellemző, hogy a vizsgált időszakban 20–28 milliárd forint veszteséget produkáltak ezek a társaságok.

Nemoda István: A közigazgatás most érkezett el arra a pontra, amikor az empirikus tapasztalatok és a kutatások eredményei, az egyes szakterületek tíz-tizenöt éves fejlődése és a napi gyakorlat kormányzati szinten kikényszeríti a közpénzek hatékony felhasználására alkalmas, a nyilvánosság minden kritériumának megfelelő, átlátható, egységes feltételeket tartalmazó mechanizmus megteremtését. Természetesen, ha időről időre változik az állami, önkormányzati feladatok értelmezése, ha kormányzati ciklusról ciklusra más az ezzel kapcsolatos elvárás, az kihat a folyamatban érintett harmadik szektorra, a nonprofit szervezetekre is. A közfeladatok ellátásában ugyanis ennek a körnek jelentős szerepe van. A nonprofit szektor mintegy 50 ezer civil és közhasznú szervezete között jelentős „tisztulást” hozott az 1997. évi CLVI., a közhasznú szervezetekről szóló törvény, amely világossá tette, hogy a háromszektorú logikát követve az állam és önkormányzatok mellett a nonprofit szervezetek mely közfeladatok ellátására hivatottak. A feladatok átadása az egyes ágazatokban eltérő ütemben indult meg, legkorábban a szociális ágazatban. A hajléktalanellátást ma már 80 százalékban nonprofit szervezetek végzik, már amennyire forrás van rá. Az oktatás területén az ifjúság- és gyermekvédelem a nonprofit szervezetek feladata, kezdenek kialakulni a munka világában is az egyéni és a közösségi szükségletek ellátásában üzemszerűen tevékenykedő nonprofit szerveze-

tek. Az Állami Számvevőszék vizsgálati tapasztalataival megegyezően mi is úgy látjuk, hogy jelenleg a nonprofit szervezeteknek mintegy tíz százaléka olyan szolgáltatást végző szervezet, amely alkalmas közfeladat ellátására. A bővülést gátolta, hogy mind az önkormányzatok, mind a szaktárcák sokáig csak egy évben tudtak gondolkodni, mivel a költségvetési tervezési logika szerint évről évre kvázi pályázati keretek között jutottak a közpénzekhez. Ez nagyon komoly béklyót jelentett. Az utóbbi években sikerült némi nyitást elérni és már két-három évre szóló szerződést is lehet kötni. Azt gondolom, hogy komoly tanulási folyamaton vagyunk túl, ezt igazolja egy kelet-magyarországi kutatási program is, amely „A közfeladatok ellátása, közfeladat-ellátási szerződésekkel a civil szektorban” címmel futott. A kutatások rámutattak arra, hogy a „kiszervezést” egyenlő erővel motiválja a kényszer és racionalitási szempont. Nem kerülhető el, de a közpénzek felhasználása, az átlátható tervezés, a hatékonysági szempontok érvényesítése sokkal több odafigyelést igényel. Éppen ezért szükség van a jogi, adminisztratív és pénzügyi egységesítésre is.

Az állami és a nonprofit szektor együttműködésének voltak már jól kitapintható pozitív időszakai, például 2003-ban, amikor a Kormány először fogalmazta meg az úgynevezett civil stratégiát. Erre épített az a novemberi kormány-előterjesztés, amely a civil kapcsolatok fejlesztésének irányelveit fogalmazta meg. Az előterjesztés – amelyben prioritást kaptak az állami, önkormányzati közfeladatok és a kiszervezés is – 2006–2010 közötti időszakra ütemezve tartalmazza a Bihary úr, illetve az ÁSZ által számon kért feladatokat, így az eljárási rendek egységesítését és átláthatóvá tételét, azt, hogy a feladatokat auditált rendszerekkel kell átadni, a minőségbiztosítási, pénzügyi standardok kidolgozását, és ter-



Nemoda István: Az állami és nonprofit civil szektor együttműködésének már voltak pozitív időszakai

mészetesen a nyilvánosság követelményét. Mindehhez egységesített központi nyilvántartási rendszerre is szükség van, amelyben a forráskihelyezés naprakészen nyomon követhető. Nem gondolom, hogy ez egycsapásra átmeny a Pénzügyminisztérium és a költségvetés tervezési logikáján, s az sem biztos, hogy a következő néhány évben a költségvetési törvényben és fő számokban már jól átlátható és ellenőrizhető lesz. Nem szabad figyelmen kívül hagyni azt sem, hogy a kiszervezés, az állami feladatok átadása jelentős érdekeket is sérthet, sőt, bizonyos ágazatokban „kenyérharc” folyik azért, hogy ki lássa el a feladatot. De belülről is volt és van ma is ellenállás a kiszervezéssel szemben. S ez nem csupán a hivatalnokok és a hivatal védekező mechanizmusából fakad, hanem abból is, hogy az államnak el kell ismernie: a nonprofit szervezetek rendelkeznek azzal a tudással, intézményesített feltételekkel, amelyek szükségesek a közfeladatok ellátásához, s amelyet a civil szektor értéként tart számon. Azt gondolom, a hosszú tanulási folyamat vége felé járunk, s az ÁSZ-vizsgálat megállapításai ellenére bizakodhatunk, mert – legalábbis a nonprofit szektorban – igenis kialakult, letisztult, intézményesült azon szervezetek köre, amelyek immár nemcsak a hazai költségvetési források, hanem a 2007–2013. között elérhető uniós pénzek felhasználásában is részt tud venni. Az egyes ágazatoknál tartósan számíthatunk a közfeladatok ellátásában részt vevő szervezetekre, amelyeknél egyre jobban érvényre jutnak a standardizálási, minőségi követelmények és a hatékonysági szempontok. Érdekes módon – a civil szektor – szinte önvédelemből is – követeli a változásokat, alapvető érdeke, hogy a közpénzek elköltése során az együttműködési mechanizmusok jól körülhatároltak és átláthatóak legyenek. A harmadik szektor e téren nagyon korrekt és együttműködésre kész magatartást mutatott az elmúlt tíz évben.

Bíró Endre: A nonprofit szektorral való együttműködés kapcsán három dilemmát vetnék fel. Elsőként az állami, önkormányzati feladatellátás jogi akadályait említem, amelyek gyökere az államháztartás rendszerbeli sajátossága, a ma is meghatározó intézményfinanszírozás. Jelenleg csak elvétve fordul elő a feladatfinanszírozás, ami lehetőséget ad a résztvevők, az aktorok, a feladatot ténylegesen végrehajtók megválasztására. Ez az EU-s források érkezésével bővülni fog, s akkor talán háttérbe szorul a mai általános gyakorlat, ami az esetek döntő részében nem más, mint az egész intézmény fenntartásának átadása, az államinál kisebb költségek reményében. Ahelyett és azelőtt, hogy megvalósulna a kiszervezés értelme: a forrásbevonás. S ez a második eldöntendő kérdés. Elvileg a kiszervezés ugyanis abból indul ki, hogy az állami feladat minőségi ellátásához nincs elég forrás, szükség van egyéb – humán, reál vagy bármilyen – anyagi eszközök bevonására. Tehát nem csak az a cél, hogy a meglévő állami forrásból valaki más olcsóbban, költségtakarékosabban működtesse az adott intézményt, hanem az, hogy többletforrásokat teremtsen egy bizonyos feladat jobb ellátására. Ez a részfunkciókban való részvételt, munkamegosztást is jelentene, amire ma még kevés példa van. Nem véletlenül, hiszen erre nincsenek legális jogi formák. Még a költségek megtérítésére sincsenek megfelelő jogcímek, mert az államháztartásban, s az önkormányzatoknál is a pénzek döntően támogatás címen érkeznek. S ez a harmadik



Bíró Endre: Jelenleg csak elvétve fordul elő feladatfinanszírozás

dilemma. A részfeladatokban való részvétel finanszírozása ugyanis mellérendelt, polgári jogcímet igényelne, például megbízási, vállalkozási szerződést és nem a nonprofit világ önkormányzati támogatását. Nagyon sokszor ott akad meg a dolog, hogy a helyi önkormányzati rendelet behatárolja a támogatási jogcímen tovább nem osztható összegek nagyságát, holott itt egy szolgáltatás ellenértékéről lenne szó. Egészen más műfaj az, amikor az állam, az önkormányzat egyesületet vagy alapítványt támogat. Rengeteg jogi akadálya van annak, hogy egy önkormányzat például az oktatásügyben valamilyen részfeladat ellátására, vagy akár csak a költségek megtérítésére, nem a díjazásra – valakivel leszerződjön.

Összefoglalva: mindennek az alapja annak eldöntése, hogy intézmény vagy feladatfinanszírozás; hogy részfunkciók vagy az egész feladat ellátása történik megbízások útján, a hiányzó erőforrások bevonásával; hogy a támogatás mikor válik ellenszolgáltatási értéké.

Bugner Sándor: Feszíteném a kereteket, hogy mit értünk kiszervezés alatt, hiszen bizonyos tevékenységeket a honvédelmi tárcánál is közhasznú társaságok végeznek. Kérdés, hogy a kiszervezés tárgykörébe tartoznak-e azok a feladatok, amelyeket korábban a tárca saját létszámmal és erőforrással végzett, s most pedig kvázi a piacról szerzi be ezeket a szolgáltatásokat, közbeszerzéssel vagy más úton. Azért kvázi, mert sok esetben azok a gazdasági társaságok, részvénytársaságok, amelyek ezeket a szolgáltatásokat nyújtják, a korábban a tárcanál dolgozott, leépített vagy kiszervezett szakemberekből állnak, és olyan kapacitásokkal rendelkeznek, amelyeket a tárca nem tud nélkülözni, és csak ezeknél a gazdasági társaságoknál léteznek. Természetesen immár piaci körülmények között működnek, szerződnek másokkal is, indulnak a tárca közbeszerzési pályázatain is. Ez talán egy újabb, tágabb szegmense a kiszervezési témának. Érdemes lenne összevetni, hogy a szűkebb, ki-



Bugner Sándor: Lehet, hogy a közhasznú társaság eltűnik a palettáról

mondottan a költségvetés „emlőjén lógó” közhasznú társaságok vagy a piaci alapon működő gazdasági társaságok végzik-e arányaiban, létszámban, összegben a több „kiszervezett” állami feladatot? A mi tárcánkat – kár mellébeszélni – alapvetően a létszámmegszorítások és a költségvetési intézkedések készítették a kiszervezésre. Ez mostanra – úgy gondolom – már minden tárcánál így van. Elődeink a közhasznú társaságokba többnyire olyan tevékenységeket próbáltak kiszervezni, amelyek valamilyen módon a civil és a piaci szférában is meg tudnak élni. Ilyenek voltak a különböző kulturális tevékenységek, a rendezvényszervezés, az üdültetés. E kht.-k az intézményfinanszírozás révén jelentős összegeket kapnak a tárcától, vállalkozási bevételeik aránya elég kis hányadot képvisel. Az újabb költségvetési megszorítások azonban a közhasznú társaságokat is érintik, most el kell gondolkodni azon, hogy nem lenne-e célszerű mindössze egyetlen közhasznú társaságba koncentrálni ezeket a tevékenységeket, megspórolva az adminisztratív és egyéb költségeket, egyebek közt a különböző tisztségviselők javadalmazását. De az is lehet, hogy a közhasznú társaság, mint olyan, eltűnik a palettáról és valamilyen más társasági forma váltja fel, sőt, az sem elképzelhetetlen, hogy ezek a tevékenységek is átkerülnek a kiszervezés másik szegmensébe, és a tárcának valódi piaci szolgáltatásként kell majd megvásárolnia őket. Elképzelhető még az is, hogy a minisztérium lemond a saját közhasznú, illetve egyéb társaságai működtetéséről. A fő kérdés persze az, hogy így olcsóbban, vagy drágábban jut hozzá az adott szolgáltatáshoz? Ma ez teljességgel átláthatatlan, nincs ember, aki ezt biztosan meg tudná mondani. Évekkel ezelőtt, amikor a feladatokat kiszervezték, egészen mások voltak a feltéte-

lek és az elvárások. A rendszerváltáskor 130 ezres hadserege volt az országnak, most 30 ezernél kevesebb a létszám. A jelenleg ellátott feladatkör ismeretében összevethetetlen, hogy így olcsóbb-e, vagy mi lenne, ha a saját létszámmal csinálnánk, és érdemes lenne-e visszaszervezni? Jelen pillanatban a költségvetési lehetőségek és a szigorú létszámkorlátok miatt nem látok esélyt a visszaszervezésre, holott nem zárom ki, hogy belső létszámmal hatékonyabban, költségtakarékosan lehetne ma ezeket a feladatokat megoldani.

Falusiné dr. Alpár Zsuzsa: A GKM-nél más aspektusban merül fel, mint a szociális tárcánál, de még inkább jogos a kérdés, hogy a kiszervezés hatékony-e és megéri-e? Előre bocsátom, hogy elég szomorú tapasztalataim vannak. A GKM-nél közhasznú és gazdasági társaságok egyaránt működnek, az átszervezések, kormányváltások, miniszterváltások folytán négy, de inkább kétévenként változott az irányzat. A Széchenyi terv megindításakor, 2000-ben kerültem a gazdasági minisztériumba, akkor a közhasznú társaságokat preferálták. Az egyik közhasznú társaságot kifejezetten a Széchenyi terv által nyújtott támogatások kezelésére hozták létre. Kezdetről fogva lehetőségem volt figyelni a tevékenységét és vizsgáltam is kht.-t. Amikor a hazai támogatások befagyasztása mellett döntött a politika, s áttértünk az EU-s támogatásokra, a kht. is átállt ezek kezelésére. A támogatásokat a kht. átutalta, a kedvezményezettek pedig felvették a pénzt, és egy részük azonnal meg is szűnt, vagy felszámolásba vitte a céget. A Kincstártól persze nem kapott a kht. erről tájékoztatást, ez az információs vonal nem élt. A kht.-nak ezáltal hatalmas állománya képződött a lezáratlan projektekből. A pénzt nem tudja visszakövetelni, mert nincs kitől, vagy miből. Ráadásul a behajtást nem kezelik szakszerűen, kiadták ügyvédeknek peresítésre, holott nyilvánvaló, hogy egy felszámolás alatt lévő követelést nem lehet peresíteni,



Falusiné dr. Alpár Zsuzsa: A kiszervezések eredményességét ma már nem lehet megállapítani

csak külön eljárás lehetséges. A témát vizsgálta a KEHI és az ÁSZ is. De ugyanez a költségvetési intézményekkel is előfordul, tapasztaltam hasonlót. Nem jár nekik a Céglőny, így nem rendelkeznek naprakész információkkal, így a felszámolás alatt lévő cégeknek nem nyújtottak be 40 napon belül hitelezői igényt a ki nem egyenlített hatósági díjakra, határidőn túli igényeket pedig a felszámolás alatt már nem lehet érvényesíteni.

A GKM-nél vannak sajátos helyzetben lévő gazdasági társaságok – a múlt örökségei –, amelyek egykor hatósági feladatokat láttak el, de az állam már rég leadta ezeket a feladatokat. A társaságokat állami tulajdonú gazdasági társaságokká alakították át, annak ellenére, hogy már nem látnak el állami feladatot. E társaságoknak természetesen van igazgatósága, felügyelőbizottsága, könyvvizsgálója és menedzsmentje – megfelelő díjazással, luxusgépkocsikkal, luxushelyen bérelt ingatlanokkal stb. Összességében meglehetősen pazarló és felelőtlen a gazdálkodásuk. Előfordult, hogy az egyik kft. 20 millió forintos veszteséget produkált, de a felügyelőbizottság ebben semmi kivetnivalót nem talált és támogatták az igazgató prémiumának kifizetését, a miniszter pedig – bízva az fb-ben – automatikusan aláírta. Ezen mi – az ellenőrzést értem alatta – természetesen felháborodtunk, mert nagyon felelőtlennek tartjuk ezt a magatartást. A GKM a pazarló gazdálkodás miatt most ellenőrzi a felügyelőbizottságok tevékenységét. Ugyanakkor a gazdasági társaságok azt hányják a minisztérium szemére – s ebben igazuk is van –, hogy óriási a különbség a közhasznú társaságok és a gt.-k között. Ez utóbbiak ugyanis semmilyen támogatásra nem tarthatnak igényt, mert olyan a szabályozás, hogy hiába lennének alkalmasak állami projekt, feladat megvalósítására, amelyhez támogatás jár, egyszerűen ki vannak zárva ebből a körből. Ellenben a közhasznú társaságok csak azért mert kht.-k – megkapják a támogatást és vígan élnek belőle. Jó példa erre, hogy amikor a közlekedési és a gazdasági tárcát egyesítették, a közlekedési tárcánál működött a Közlekedési Tudományos Intézet (KTI) mint rt., a gazdaságinál pedig az Autóipari Kutató Intézet szintén mint rt. A közlekedési tárcá az egyesítéskor nagyon összetartó módon támogatta a közlekedési vállalatokat, a KTI közhasznú társasággá alakult át és meg is kapta a közhasznú támogatást, a mai napig működik. A másik cég maradt rt., semmilyen támogatáshoz nem jutott, ám a piaci változások átáramlottak rajta, alig lehetett megmenteni a felszámolástól. Végül az összes tevékenységet kiszerveztük és átadtuk az ÁPV Rt.-nek, nagy nehezen sikerült a céget tartozás nélkül szanálni.

Összességében hasznos lenne az állami tulajdonú gazdasági társaságok, a kht.-k és a közalapítványok működését felülvizsgálni. Szerintem a kiszervezés eredményességét ma már nem lehet megállapítani. Az elmúlt időszakban olyan új feladatok keletkeztek, amelyeket már nem a minisztérium köztisztviselői láttak el, hanem eleve az újonnan alapított kht.-k, tehát nincs összehasonlítási alapunk, hogy mennyibe került volna, ha.... Az a gyanúm, hogy például az említett kht. pótlására annyi köztisztviselőre lett volna szükség, mint amennyit a jelenlegi létszámcsoökkentési kényszer mellett aligha engedélyeztek volna. Tehát feltehetően továbbra is fenn kell tartani, illetve az új kormányhatározat és az új gt. szerint – amely a kht.-kat megszünteti és helyettük nonprofit társaságokat hoz létre –, rt.-vé lehet alakítani, a

közhasznúság megtartásával. Bennem azonban kérdés-ként felmerült, hogy szabad-e az állami tulajdonban lévő kht.-t nonprofit társaságként tulajdonba adni, ami soha többé nem kerül vissza az alapítókhoz. Vagyonvédelmi szempontból gondolni kellene arra is, hogy ha esetleg a társaság nem működik megfelelően, akkor meg kell szüntetni, de még addig, amíg az alaptőke visszaszerezhető. De ha nem nonprofit társaságokat hozunk létre, hanem gt.-ket, akkor viszont megszűnik a közhasznúság, és mivel a jelenlegi szabályozás szerint a gt.-k nem kaphatnak támogatást, az egész rendszer nem működik...

Bihary Zsigmond: Azt is el kellene döntenie, hogy milyen legyen a központi államigazgatás irányítási modellje. Svédország és Anglia példája jut az eszembe. Svédországban tíz évvel ezelőtt a minisztériumok létszáma 300 fő volt. A svéd modellben megkülönböztették a költségvetési intézményeket, ezekből nagyon kevés volt, s viszonylag sok, széles skálán mozgó ügynökség látott el állami feladatokat, bizonyos bevétel-érdekeltség mellett, de nem piacorientáltan. Az angol modell példa lehet számunkra, bár a két országot sem nagyságrendben, sem fejlettségben nem lehet összehasonlítani. Angliában jelenleg 500 alatt van a költségvetési szervek száma, miközben Magyarországon 800 körüli. Ha most tíz-vagy húsz százalékkal csökkentjük, még akkor is több lesz, mint az Egyesült Királyságban. Ezért véleményem szerint ha nem lesz modellváltás, hanem csak a korábbi modellt alakítgatják, finomítgatják, az magában rejti a visszarendeződés veszélyét. Lehet, hogy ha most készülnének gazdaságossági számítások, tényleg az lenne az olcsóbb megoldás, ha a kiszervezett feladatok visszakerülnének a tárcá keretei közé. Egy valóban új, korszerű modellben ez fel sem merülhet, mert a központi állami támogatás eleve olyan szűkre szabott, hogy a minisztérium nem képes plusz feladatokat vállalni. Legyünk őszinték, a minisztériumi tevékenység jelenleg túl széles skálán mozog. Vannak benne klasszikus, valóban minisztériumhoz méltó feladatok, és van sok olyan technikai tevékenység, amelynek semmi köze a minisztériumi keretekhez.

Felmerült, hogy nem intézményfinanszírozásra, hanem feladatfinanszírozásra lenne szükség, és akkor a közhasznú szervezetek azonos eséllyel indulnának. De ahhoz, hogy az állam megrendelő pozícióban jelenjen meg, tudnia kellene, mire van szüksége. Magyarul: megint visszajutottunk ahhoz, hogy az állami feladatokat kellene már meghatározni. De ha nem az önkormányzatok világából, hanem a felsőoktatásból vesszük a példát, ez a probléma akkor is szembetűnik. Az állami tulajdonban lévő felsőoktatási intézmények ma több diplomát képeznek, és más struktúrában, mint amit a munkaerőpiac igényel. Ugyanakkor az állam támogatja a nem állami felsőoktatási intézményeket – ami önmagában teljesen korrekt, rendben lévő dolog. Csak az a kérdés, hogy szükség van-e ilyen számban állami tulajdonú felsőoktatási intézményekre. Tehát, amíg az alapkérdések nincsenek elrendezve, nincsenek jó válaszok a továbbiakra sem.

Bakonyi József: Jogászként megközelítve is teljesen egyet kell érteni Bihary úr álláspontjával, hogy amíg nincs akár globálisan, akár szakáganként meghatározva az állami feladatok köre, addig nagyon nehéz eldönteni, hogy mi szervezhető ki és mi nem. Bár a szolgáltatások-



Bakonyi József: A kiszervezés legfájóbb pontja, hogy a személyi állományt is érinti

nak bizonyos, az alaptevékenység ellátásához szükséges részénél azért viszonylag könnyebb a kiszervezés indokoltságát megtalálni, gondolok például a takarításra, az őrzés-védelemre és egyéb kiegészítő tevékenységekre. Ezen túl azonban, amíg a kötelezően ellátandó feladatok nincsenek egyértelműen és törvényi szinten szabályozva, és még ezt a kört is szűkítve, melyek azok a feladatok, amelyeket központilag, minisztériumi szinten kell kézben tartani, addig a kiszervezés kérdésében valóban nagyon nehéz állást foglalni.

A kiszervezéssel összefüggésben jogilag kérdésesnek látom, hogy milyen szintre kerüljenek az irányítási, ellenőrzési jogosítványok. Rendkívül fontos a felelősségi rend meghatározása, hiszen attól, hogy nem állami intézményi keretek között látják el, a feladat még marad állami, és társadalmi igényt elégít ki. Tehát a felelősség is állami, illetve társadalmi szintű. Ezért már a tervezési szakaszban szükségesnek tartom az államháztartási törvény egyes szabályainak áttekintését. Szóba került, hogy a feladatok ellátásához vagyon kell. Feltétlen indokolt a kincstári vagyonnal való gazdálkodás rendjének, sőt a közbeszerzés szabályainak felülvizsgálata is. Tény és való, hogy a gazdasági társaságok a civil életben lényegesen rugalmasabbak, jobban reagálnak a társadalmi, gazdasági változásokra, szükségletekre. Biztosra vehető az, hogy előbb-utóbb szembekerülnek az érvényben lévő, a közszférára szabott jogi szabályozókkal, mert ezek a gazdasági életben nem igazán jól működnek. A kiszervezéseknek mindig a legfájóbb pontja, hogy ha egy feladat elmegy, az a személyi állományt is érinti. Komolyan át kellene gondolni a szürkeállományt a sorsát, amely jelenleg még a központi igazgatás rendelkezésére áll.

Druskóczi Tünde: Végiggondolva a Szociális és Munkaügyi Minisztériumon, illetve az ágazaton belüli, vagy csak a főosztályunk feladatkörébe tartozó tevékenységeket, két dolog merül fel a kiszervezéssel kap-

csolatban. Az egyik ilyen nagy terület a fejlesztési források szétosztása, elosztása. Ez eddig úgy történt, hogy fejezeti előirányzatban a szakmai fejlesztésekre meghatároztunk, vagy inkább terveztünk egy nagyobb összeget, s erre nyilvános pályázatot hirdettünk a tárca. A pályázat lebonyolítása – a teljes adminisztrációval és a maga bonyolultságával – a tárca, illetve a főosztály munkatársaira zúdult. Rendkívül megterhelő és teljesíthetetlen feladat volt. A belső ellenőrzés meg is állapította a hiányosságokat, szakszerűtlenségeket stb., leírta a jogos kifogásait. Felmerült, hogy célszerű lenne kiszervezni a feladatot. Ez meg is történt, de egyáltalán nem volt szempont annak a mérlegelése, hogy gazdasági vagy közhasznú társaság, közalapítvány, tehát mi legyen a közreműködő szervezet. Sokkal inkább azt vettük alapul, hogy szakmailag vagy infrastrukturálisan alkalmas-e az adott feladat ellátására. Ilyen módon több közreműködő szervezetet is választottunk, foglalkoztatunk, megbízunk. Van köztük közalapítvány, költségvetési szerv, és talán gazdasági társaság is.

A másik, klasszikusan államigazgatási feladat lenne maga a tervezés, az irányítás, az intézkedési javaslatok kidolgozása. Ám az ezekhez szükséges információkkal nem nagyon rendelkezünk. Hiányzik az a bizonyos egységes, nyilvántartási, adatközlési, adatjelentési rendszer, az egységes ellenőrzési módszertan, gyakorlat, amelynek alapján a kapott részeredmények egymással összehasonlíthatóak lennének, valami közös tanulság levonható lenne, s ennek alapján készülhetne a változtatási javaslat, intézkedési terv. A hiányzó információkat valahonnét pótolni kell, az apparátus, a köztisztviselői gárda az egyéb napi feladatok mellett ezt sem tudja elvégezni. A főosztályunknak két programja van erre, de mivel olyan mértékű munka, hogy magunk képtelenek lennénk rá, mind a kettőt „kiszerveztük” feladatként, szakértők végzik. Nem közalapítvány, nem valamilyen szervezet, hanem erre a célra meghívott, felkért, pályázaton kiválasztott szakértők. Szükség esetén munkacsoportot



Druskóczi Tünde: Nem volt szempont, hogy milyen társaság lássa el a kiszervezett feladatot, a szakmai alkalmasság döntött

alkotnak, a feladatok egy részét pedig egyedi megbízási szerződésekkel végzik. A hiányzó információk másik része kormányrendelettel bepótolható: például az egységes férőhely figyelési és jelentési rendszer kötelezettsége, on-line rendszerének kialakítása. Az ilyen típusú hiányosságok pótolhatók a közigazgatáson belül, de az ellenőrzés és annak megállapításai nem.

Janza Péter: Három területet szeretnék kiemelni, egyrészt az elhangzottakat alátámasztandó, másrészt az egyesület módszertani bizottsága által összegyűjtött hazai és külföldi tapasztalatokat átadva. Az első kérdéskör az állami feladat minisztériumon, költségvetési szerven kívüli ellátása. Ezzel többféle gond is van, a legsúlyosabb szerintünk a felügyeleti feladatok és jogkörök pontos meghatározásának hiánya, illetve ellátása. Nem egyértelmű, hogy mi a felügyelet tartalma, meddig és milyen mértékben szólhat bele az adott intézmény a kiszervezett feladatot ellátó szervezet munkájába? Jelentős problémát okoz a gazdasági társasági forma is, konkrétan az, hogy az Alkotmány 13. paragrafusa szerint Magyarországon a tulajdonformák egyformák, az állami tulajdon semmilyen előjogot nem élvez. Ennek megfelelően az állam nem szólhat bele a gazdasági társaságok működésébe. Ha valamilyen tevékenységre részvénytársaságot vagy kft.-t hoz létre, az onnantól kezdve önálló életet él. Az alapítói jogok igen „vékonyak”, mert ha a részvénytársaság vezetése valamit elhatároz, akkor az alapító csak szembesülni tud vele. Mit tehet? Leválthatja a részvénytársaság vezetőit, ha egyszemélyes, tisztán állami tulajdonú rt., és nincs benne más tulajdonos. De addigra az esemény már megtörtént, és sok esetben visszafordíthatatlan károkat, veszteséget okoz.

A következő, szintén problémaként felmerülő tény, hogy a központi közigazgatás képtelen kezelni a munkacsúcsokat. Hiába van megszervezve viszonylag normális munkamenetre a jelenlegi minisztériumi hálózat, sok esetben nem tud mit kezdeni a rázúduló feladatokkal. Szó esett már az MVF Kht.-ról, de ugyanaz a helyzet a 28 közreműködő szervezetenél is, amelyek az uniós támogatásokat kezelik. Lehetetlenség lett volna ezeket a feladatokat minisztériumi keretek között megoldani. Miről is van szó? Kiírnak egy pályázatot, azt még néhány ember megcsinálja. De amikor beömlik ezer, ezeröttszáz, vagy százezer pályázat – az FVM-nél ez is előfordul – önmagában a postázás, iktatás, beérkeztetés hatalmas munka. A közigazgatási törvény azt is elrendeli, hogy öt napon belül visszaigazolást is kell küldeni az ügyfélnek. Csak ez a kötelezettség 30 százalékkal emelte meg a munkatársak terhelését az egyébként is korlátozott létszámok mellett. A munkacsúcsok két-három vagy négy-öt hónapot tesznek ki egy évben, közben nincs semmi, ezt a hullámzást köztisztviselői gárdával nem lehet követni, muszáj külső közreműködőket igénybe venni.

A bevezetőben említettem, hogy külföldön is tanulmányoztuk a francia, illetve az angol kiszervezési gyakorlatot. Az angolok éppen hullámhegyen, a franciák hullámvölgyben vannak. Az angoloknál akkor úgy tűnt, hogy ez egy csodaszer, a franciák pedig már inkább visszafelé haladnának. Szembe kell nézni azzal, hogy az 1992–93-ban hozott döntés, nem biztos, hogy ma megállja a helyét. Ha 1992-ben egy feladatot elvégeztek azért, az ma már mondjuk százötvenért kapható meg a piacon, miközben a köztisztviselők, közalkalmazottak bé-

re csak 130-ra ment fel. Tehát ha megtartották volna a feladatot a szervezeten belül, bérarányosan kevesebbe került volna. Hasonló a helyzet a biztonsági kérdésekkel is, a körülmények és a követelmények jelentősen megváltoztak az elmúlt tíz évben. Ma már takarító- vagy őrző-védő, biztonsági céget csak akkor lehet behozni, ha a személyzet minden tagja kontrollálható. De ha például nemzetbiztonsági ellenőrzésnek nem vethető alá az adott szervezet, akkor nincs más megoldás, vissza kell állítani a saját, belső biztonsági szempontnak megfelelő állományt. Ezek a problémák már nálunk is megjelennek.

A harmadik témakör a főigazgató úr által felvetett monitoring. A Kormányzati Ellenőrzési Iroda – 1996-ban elkezdte kidolgozni az egységes monitoring rendszert, amely később leszűkült a nemzetközi támogatások és ahhoz kapcsolódó hazai támogatások monitoring rendszerére. Ez volt a MEMOR rendszer, amelynek utóda lett az Egységes Monitoring Információs Rendszer, röviden EMIR. Szerettünk volna konszenzusra jutni abban, hogy valamennyi támogatásra terjedjen ki az informatikai alapú monitoring rendszer, amely értékelhetővé tette volna a teljes folyamatot, de valamiért ez iránt nem volt meg az érdekltség a magyar közszolgálatban, a vezetőkben. A rendszer kulcsa az indikátor rendszer, azaz hogy milyen számokat, milyen adatokat tudunk egy előre meghatározott állapothoz hozzárendelni. Ennek lényegét kedvenc példámmal szemléltetném: mikor van készen a ház? A tulajdonosnak soha, mert állandóan javítgatnia kell rajta valamit. A kőművesnek akkor, amikor a bokrétaünnepélyt tartják, a tetőfedőnek, amikor beverte az utolsó szöveget a cserépbe, a gázszerelőnek, amikor megkapta a gázművektől a használatba vételi engedélyt, a vizesnek, amikor nyomás alá



Janza Péter: Semmilyen összehasonlító adatunk nincs, hogy a kiszervezések milyen megtakarításokat hoztak

helyezés után nem robbant szét a cső. Vagyis mindenkinek máskor, de ezt meg kell tudni mondani. A közigazgatási szervezet munkafolyamataiban is vannak ilyen megfogható elemek, hogy mikor teljesül valamilyen feladat. S itt megint eljutunk az eredeti problémánkhoz, hogy melyek azok a feladatok, amelyeket az államnak kell feltétlenül ellátni. Ez nagyon jó kérdés, de szerintem a válasz azért nem teljesen hiányzik. Nagyon sok ágazati, szakmai törvényünk van, amelyek egy része az Alkotmányból van levezetve, más része nemzetközi szerződéseken alapul, tehát tulajdonképpen rendelkezünk egy elég széles jogi alapon nyugvó feladatrendszerrel. Az ellentmondást inkább abban látom, hogy az ágazati törvényeket általában hozzáértő, jó szándékú szakmapolitikusok dolgozzák ki, akik az optimumot szeretnék kihozni az adott területből. Ugyanakkor a magyar költségvetés általában a minimum szinten tudja finanszírozni ezeket a szakmai feladatokat. Ennek következtében ki kell vinni a civil szférába a feladatok jelentős részét, mert különben elláthatatlanok lesznek... A helyzet ettől nem lesz jobb, illetve jelen pillanatban semmilyen összehasonlítható adatunk nincs arra, hogy a kiszervezett tevékenységek milyen megtakarítást hoztak, s hogy ezek helyett mi lett volna hatékonyabb. A kényszerek, a létszám, a költségvetés, valamint a munkacsúcsok okozta problémák most nem is teszik lehetővé, hogy sokat gondolkodjunk rajta, ezt a helyzetet kell elfogadnunk.

Nemoda István: Megéltem azt a folyamatot, amikor a 1990-es évek elején a minisztériumok először helyeztek ki feladatokat. Az Országos Közalapítvány szakmai igazgatója, programvezetője voltam csaknem egy évtizedig. Hárman hoztuk létre az alapítványt, s amikor eljöttem 60 fős szervezetet hagytam ott, a közalapítvány négy kht.-jával együtt. Teszteltünk bizonyos innovatív folyamatokat, hogy majd később normatívákat tudjuk kialakítani, és lehessen a források ésszerű felhasználását ütemezni. Az 1990-es évek végén, illetve 2001-ben vizsgáltuk a munkaerő-piaci szolgáltatásokat, konkrétan

a munkaerő-közvetítést. A nagyon kicsi mintából is világos volt, hogy a foglalkoztatási hivatalnál, az állami költségvetési szerveknél egységnyi feladat fajlagos költsége – egy munkahely megtalálása, egy munkanélküli elhelyezése – eléri a 90–100 ezer forintot. Nonprofit szervezetnél a sikerhez elég volt a 60–80 ezer forintos támogatás. Egy holland cég is végzett Magyarországon munkaerő-közvetítést 120–130 ezer forint/fő támogatásért, ők az önkormányzatokkal voltak kapcsolatban. A nagyon kevés mintából, a tapasztalatokból azért látható, hogy a nonprofit szervezet igenis többletforrást von be, egyéb bevételekre is szert tesz, tehát költségvetésen túli erőforrásokat mobilizál, társadalmasít, önkéntes munkára mozgósít. Azt gondolom, hogy az itt elhangzottak arra is jók, hogy egyben kormányzati célok-ká és feladatokká is váljanak.

Bíró Endre: Azért is nehéz az összehasonlítás a múltbeli állapottal, mert a hiány nem mérhető. Ha egy jogszabályban leírt állami, önkormányzati feladatot nem végeznek el, az nincs. S ha mostantól valami történik abban az ügyben, azt pénzügyi összehasonlításban nehéz lenne megragadni. Mert ilyen is van, épp abból eredően, hogy a nonprofit érdekeltségek behozzák ezeket az eddigi állami hiányokat részben felszámoló forrásokat. Abban azért ne állapodjunk meg, ne úgy álljunk fel a kerekasztaltól, hogy amíg hiányzik az egységes feladatmeghatározás, amíg nincs egzakt állami, önkormányzati feladatlista, addig nem mérhető a kiszervezések haszna, hatékonysága, vagy vesztése. Nem hiszek abban, hogy valamikor is lesz egy nagy, átfogó alkotmányerejű jogszabály, amely leírja, hogy mi az állam feladata. Ilyen sosem lesz, mert ágazatok, rendszerek vannak, s azon belül léteznek törvényekben meghatározott feladatok. Azzal egyetértek, hogy a jövőben darabra meg kell határozni a feladatokat, a mutatókat, mérni kell az eredményt, hogy valamiféle viszonyítást lehessen tenni. Szerintem ezt minden hivatalnak, ágazatnak meg kell tennie. Az első lépés az lenne, hogy az indikátorokat a legegyszerűbb módon fel kellene mutatni. Való-



KEREKASZTAL

A kerekasztal-beszélgetés résztvevői

szerűleg ennek a szemléletnek inkább a feladatfinanszírozás felel meg: erre a feladatra ennyi pénz van, oldd meg belőle a leghatékonyabban és a legoptimálisabban.

Bugner Sándor: Az én tapasztalatom szerint, ha egy tevékenységet kiszervezünk kht.-ba, akkor ezt óhatatlanul újabb és újabb feladatok követik. Éppen a már említett költség, illetve létszámmegszorítások miatt a vezetők azt mondják, már úgyis van egy szervezetünk, ahová kiszerveztünk különböző feladatokat, tegyük ki ugyanoda ezt is. Pótlólagos finanszírozást általában nem kap rá a cég, oldja meg a saját keretein belül. Mi ennek a következménye? Lényegesen kevesebbet tud költeni a saját intézményhálózatára, a saját feladataira. Nálunk például nem jut elég forrás az üdülők színvonalának javítására, a berendezési tárgyak cseréjére stb., maradnak a húsz-harminc éves dolgok. A kht. egy idő után szinte fulladozik a feladatokban, amit fokoz az anyagi források szorító hiánya. Úgy gondolom, hogy azért is nagyon veszélyes kiszervezni bizonyos feladatokat, mert idővel, lehet, hogy csak öt, tíz vagy húsz év múlva, akár az elsorvadás lehet a sorsuk. Mondhatja azt a tárca vezetése, vagy a Kormány dönthet úgy, hogy most már nem szükséges annak a körnek kulturális szolgáltatást, regeneráló üdültetést állami pénzből biztosítani, oldják meg a fizetésükből, s leépítik a rendszert. Ilyen irányú folyamat is elindulhat. Élő probléma az is, hogy a gazdasági társaságok vezetői mennyire irányíthatóak, vagy nem. Vannak tapasztalataink, amikor csak kullogunk a menedzsment által hozott döntések után, amelyek csak akkor derülnek ki, amikor már súlyos anyagi vonzatuk van és a gazdasági társaság önmaga nem tudja kezelni. Általában az a

helyzet, hogy a tárca plusz pénzeket nem szándékozik adni, hiába kellene még 10–20–50–100 millió forint, azt mondják: ti rontottátok el, oldjátok meg valahogy. Ennek létszámcsökkentés, leépítés stb., visszafejlesztés a következménye. És tényleg nincs más lehetőség, mint utólag felelősségre vonni a vezetőt vagy a menedzsment tagjait.

Egyetértek azzal, hogy az intézményfinanszírozás helyett át kellene térni a projektfinanszírozásra. Mi meg is próbáltuk, az APEH azonban abban a pillanatban lecsapott, s azt mondta, hogy ez szolgáltatásmegrendelés, s mint ilyen, áfaköteles tevékenység. Kénytelenek voltunk visszakozni, és továbbra is az évente egyösszegű intézményfinanszírozást folytatni. Csak tanulságul említem, hogy az állami szféra bizonyos szervei nem olyan belátóak a költségvetési szervezetek irányában sem.

Nemoda István: A hatásköri és illetékességi szabályokról még nem esett szó, pedig fontos, hogy milyen szintre kívánjuk kivinni az ellátandó feladatokat. Országos hatáskörű társaságot állítunk-e fel, országos illetékességgel, vagy a feladatok ellátását odavisszük, ahol keletkeztek, tehát regionális szintre. Esetleg az angolszász modellt követve országos hatáskörű ügynökségeket hozunk létre, a feladat ellátásának regionális központjaival. Legalább olyan fontosnak tartom mérlegelni, hogy az adott tevékenységet a legmegfelelőbb gazdasági formában láttassuk el, mint azt, hogy a feladat megfelelő hatásköri és illetékességi szintre kerüljön.

Osváth Sarolta

A Magyar Pénzügyi-Gazdasági Ellenőrök Közhasznú Egyesülete tisztújító és 2006. évi beszámoló küldöttgyűlésének összehívása

Időpont: 2007. február 28. 10.00 óra

Helyszín: Vám- és Pénzügyőrség Közép-Magyarországi Regionális Parancsnoksága
(Budapest, VI. ker. Hungária krt. 112–114. Pro-Portorio terem)

Napirend:

1. A küldöttgyűlés tisztségviselőinek megválasztása
2. Az elnökség beszámolója a MPGEKE 2002–2006. évi tevékenységéről
3. A 2006. évi költségvetésről és a közhasznú tevékenységről az elnökség beszámolója
4. A könyvvizsgáló jelentése
5. A Felügyelő Bizottság jelentése
6. Az Etikai és Fegyelmi Bizottság jelentése
7. A 2007. évi költségvetés előterjesztése
8. Vita a 2006. évi beszámoló, a könyvvizsgálói jelentés, a bizottsági jelentések és a 2007. évi költségvetés felett, szavazás az elfogadásukról
9. Alapszabály-módosítás
10. Tisztújítás

A törvényességi ellenőrzés rendszere

E-alkalmazások a törvényességi ellenőrzésben

A helyi önkormányzatok (a települési és megyei önkormányzatok) évente mintegy negyvenezer rendeletet hoznak és több mint 350 ezer határozatot fogadnak el. A gyakran változó normaszövegek és a határozatok oldalainak tízezreit kell alaposan megvizsgálni, hiszen mindannyiunk közös érdeke, hogy az önkormányzati rendeletek ne legyenek ellentétesek a magasabb rendű normákkal és a döntések legyenek összhangban a jogszabályokkal. A törvényesség betartatásáért való felelősség a kormányt terheli.

Az önkormányzatok törvényességi ellenőrzését a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény előírásainak megfelelően a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalok látják el. A közigazgatási hivatal vezetője végzi a fővárosban és a megyében – egyebek közt – a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését, a mérlegeléssel hozott önkormányzati döntésnek azonban kizárólag a jogszerűségét vizsgálhatja. A törvényességi ellenőrzés során szerzett tapasztalatai alapján a hivatalvezető az önkormányzat gazdálkodását érintő vizsgálat lefolytatását kezdeményezheti az Állami Számvevőszéknél.

A törvényességi ellenőrzés rendszere

Amennyiben úgy tűnik, hogy az önkormányzati döntés jogszabályt sért, a közigazgatási hivatal vezetője határidő kitűzésével felhívja az érintettet a törvénysértés megszüntetésére. Az érintett a felhívásban foglaltakat köteles megvizsgálni és az annak alapján tett intézkedésről vagy egyet nem értéséről a hivatalvezetőt tájékoztatni. Ha a megadott határidőn belül intézkedés nem történt, a közigazgatási hivatal vezetője kezdeményezheti:

- az Alkotmánybíróságnál a törvénysértő önkormányzati rendelet felülvizsgálatát és megsemmisítését;
- a törvénysértő határozat bírósági felülvizsgálatát;
- a képviselő-testület összehívását a törvénysértés megszüntetésére, a képviselő-testület tisztségviselője felelősségének megállapítását.

A közigazgatási hivatali szervezeteken belül a feladat jelentőségének megfelelően külön főosztályokat hoztak létre a rendeletek és határozatok folyamatos ellenőrzésére, leggyakrabban külön referensek (ügyintézők) felelősek a horizontális elvek szerint felosztott település-csoportokért, de jó eredményekkel alkalmazzák az ágazati munkamegosztást is.

Törvényességi Ellenőrzési Rendszer Kiegészítő Alkalmazása (TERKA)

A közigazgatási hivatalokban 2005. január 1-jétől megkezdte működését a Törvényességi Ellenőrzési Rendszer, amely alapvetően:

- az önkormányzatok alapadatait kezelő törzsadat-tárnak;
- az önkormányzati döntéshozók jegyzőkönyvadatainak;
- az önkormányzatok rendeletadatainak;
- valamint a hivatal által megtett törvényességi észrevételek adatainak nyilvántartására és kezelésére szolgál.

A megújulás eredményeként területi szinten egy sokkal korszerűbb szolgáltatásokat nyújtó rendszer állt a törvényesség szakma és az államigazgatás szolgálatába.

A tervezésnél – a munkát még jobban segítő alkalmazás megteremtése mellett – további két alapvető célt tűztek ki:

- a rendszerben tárolt adatok nyilvános halmazának internetes megjelenítése (törzsadatok és önkormányzati rendelettár),
- az önkormányzatok bevonása a rendszer adatokkal való folyamatos feltöltésébe.

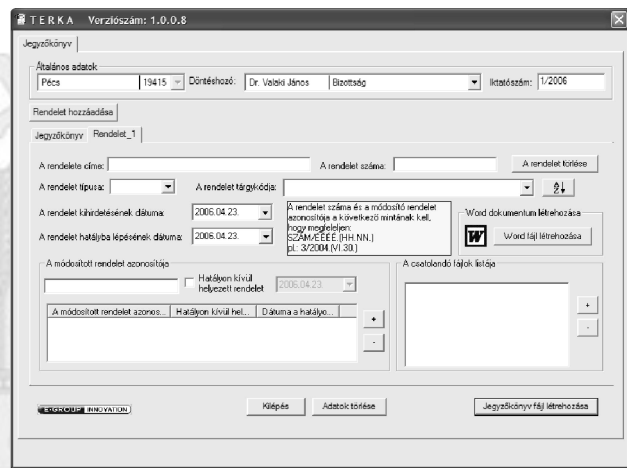
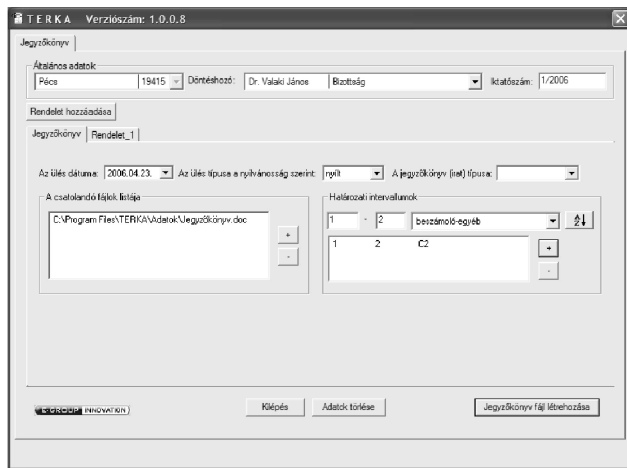
Az önkormányzati törzsadatok és rendeleteik weben történő megjelenítése gyakorlatilag csak technikai kérdésként jelent meg, hiszen ha már területi szinten megvannak az adatok, akkor azok eljuttatása a Belügyminisztérium (ÖTM) központi adattáriba és ott egy webes héjjal történő megjelenítése tényleg „csak” informatikai rutinmunkának mondható.

A hangsúly itt inkább „ha már a területi szinten megvannak” az adatokon van. Természetesen az adatok teljes körűen bekerülhetnek a területi állományokba a közigazgatási hivatalok munkatársainak manuális rögzítésével is, mint ahogyan az elmúlt 15 évben történt. Felmerült viszont egy olyan alternatíva, mely szerint egy megfelelő informatikai megoldással célszerű lenne az adatfeltöltést önkormányzati szintre helyezni.

Kézenfekvő volt, hogy egy informatikai célprogram segítségével a keletkezési helyén, tehát az önkormányzatoknál történjen az elsődleges adatbevitel (törzsadatok, jegyzőkönyvek, rendeletek). E feladat megoldására született a Törvényességi Ellenőrzési Rendszer Kiegészítő Alkalmazása, röviden TERKA nevű program.

A TERKA program egyik kiemelt funkciója segítségével rögzíthető és karbantartható az adott önkormányzat vagy körjegyzőségi csoport törzsadataira, amely alapvetően az alábbi adatkört öleli fel:

- A hivatal alapadatai: településtípus, illetményalap, lakosságszám, fizikai és elektronikus elérhetőség;



– A polgármester neve, megbízatása, megválasztásának dátuma, illetménye, az alpolgármesterek száma, valamint fizikai és elektronikus elérhetősége;

– A jegyző neve, kinevezésének dátuma, az aljegyzők száma, valamint fizikai és elektronikus elérhetősége;

– Az önkormányzati hivatal döntéshozói, amelyekhez majd a jegyzőkönyveket és a rendeleteket köthetjük (polgármester, önkormányzat, részönkormányzat, bizottság, kisebbség).

A program jelentős funkciója a döntéshozók jegyzőkönyvi adatainak rögzítése: ülés dátuma, ülés típusa, jegyzőkönyv típusa és a kapcsolódó határozatok szám-intervallumai kódolva a központilag kiadott határozati tárgykódokkal.

A jegyzőkönyv rögzítése után – önkormányzati testület esetén – rögzíthetők az esetlegesen kapcsolódó rendelet adatai: címe, száma, típusa, tárgykódja (szintén központi törzsből), kihirdetésének és hatálybalépésének dátuma, valamint az általa módosított vagy hatályon kívül helyezett rendeletek listája.

A rendszer további lehetőségei:

– A rögzítés során a jegyzőkönyv és a rendelet elektronikusan csatolható a rendszerbe, így ezek innentől kezdve „együtt, egy csomagban” utaznak az őket leíró adatokkal;

– A rögzített törzs, jegyzőkönyvi és rendeletadatok – az előbb említett elektronikus csatolmányokkal együtt – elmenthetők és beküldhetők a közigazgatási hivatalba további feldolgozásra (jelenleg jellemzően e-mailen);

– Itt bukkan fel újra a területi rendszer adatfeltöltésének témája, de már korszerű elektronikus módszerre alapozva, hiszen az „idegen” programból érkező adathalmazt egy másik program befogad, értelmez és feldolgoz. E tény a közigazgatási rendszerek együttműködési képességét tekintve mindenképpen öröndetes. Természetesen a program alkalmazása nem váltja ki a hozzáértő ember munkáját, csak átalakítja, más minőségi fokozatra helyezi;

– A TERKA program struktúrájában és lehetőségeiben felkészült arra is, hogy a felküldendő adatokat elektronikus aláírással ellátva küldjék tovább, azonban e funkcióhoz még számos technikai feltételnek kell megfelelni.

De mit nyer ezzel az önkormányzat? Mindenekelőtt egy helyben keletkező elektronikus irattárat nyer a jegyzőkönyveiről és a rendeleteiről, valamint egy tematikus,

kereshető – a központi szerveren elhelyezkedő – rendeltetirat is.

Átgondolva azt, hogy egy kis önkormányzatnál rögzített adat – ideális esetben – akár másnapra a központi webes adattárban „köt ki” – úgy, hogy közben többfajta rendszeren, számos manuális és automatikus feldolgozó procedúrán halad át – elmondhatjuk, hogy ez igen.

Az elmúlt évben végzett munka arra elég volt, hogy a rendszer üzemszerű használata elkezdődjék, de természetesen számos feladat vár még elvégzésre.

A feladat jogszabályi háttérét az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. tv. 15. § (1) bekezdése adja, amely – csúsztatott életbe lépéssel ugyan – de kötelezi az önkormányzatokat a keletkezett rendeletek elektronikus beküldésére. E célkitűzés megvalósítását kívánja elősegíteni a TERKA program, amely a kötelezés határidejénél jóval hamarabb kínál megoldást.

Korántsem mondhatjuk azonban, hogy a TERKA program bevezetése lezárult és azt minden önkormányzat használja, bevezetése és elterjesztése – a hivatkozott jogszabályi kötelezettséget is figyelembe véve – a 2006-os év feladata lesz. Előadásokkal, bemutatókkal, telepítési és üzemeltetési segítséggel, rábeszéléssel, szervezéssel és folyamatos odafigyeléssel lehet csak a megteremtett értéket teljessé és ugyanakkor időtállóvá tenni.

A TERKA rendszert a közigazgatási hivatalok még 2005-ben átadták, kiosztották az önkormányzatok között. Ezt követően megyei és/vagy kistérségi szinteken a használatáról előadásokat és képzéseket szerveztek azon önkormányzati ügyintézőknek (általában jegyzőknek), akik a rendszert a későbbiekben használni akarják. Országosan elmondható, hogy a települések elenyészően kevés (10–20 százalék) kezdte meg a használatát, oly módon, hogy a bedolgozott törzsadatokat, jegyzőkönyveket, rendeleteket az adott megyében bevált módszer szerint, elektronikusan küldik meg a Közigazgatási Hivatalnak. A TERKA rendszer minden előnye mellett olyan hátrányokat is magáénak tudhat, amely a későbbi általános körű bevezetést akadályozhatja, például kifejezetten csak a kötelező adatszolgáltatási kötelezettségeknek tesz eleget, ugyanakkor a helyben feldolgozott adatok, helyben történő további feldolgozhatóságára vonatkozóan, (egy rendszer alapvető értéke) a rendszer nincs felkészítve. A TERKA rendszerben szükséges lesz egy adat rögzítésére és elektronikus beküldésére vonatkozó, akkreditált oktatási programot kidolgozni.

További gondot jelent majd az adatok elektronikus továbbítási rendjének kidolgozása.

Hitelesített információcsere

Közigazgatási Elektronikus Dokumentumtár

Az elektronikus kommunikáció során, a hagyományos postai kapcsolattartáshoz hasonlóan, a legkritikusabb kérdés, hogy a küldemény megérkezik-e a címzett-hez. Az elektronikus levelezésben előfordulhatnak üzemzavarok, szolgáltatási szünetek. Ha ezekről nem kapunk információt, akkor olyankor is megindítottnak véljük az eljárást, amikor a küldemény el sem jutott a címzethez. A hagyományos postától eltérően a szolgáltató adminisztratív bevonása a kézbesítés ellenőrzésébe gyakorlatilag lehetetlen. Olyan információs modellt kell tehát alkalmazni, amelyben a két ellenérdekelt fél maga hitelesíti az információcsereét.

Az elektronikus levelezéssel (e-maillal) kapcsolatban számos negatív tapasztalattal rendelkezik a Baranya Megyei Közigazgatási Hivatal. A korlátozott fájl- és postafiókméret, a SPAM- és víruszűrés hiánya (beduguló postafiókok, vírusos rendszer) akadályozza, sőt ellehetetleníti a hatékony kapcsolattartást. Baranya megye aprófalvas településszerkezete nehezíti a szélessávú internet kiépítését, ami lehetővé tenné a nagyméretű küldemények gyors letöltését. Az e-mail címekkel is számtalan probléma adódik. Az önkormányzatok egy része ingyenes, kevésbé megbízható levelezési szolgáltatásokat használ, mások gyakran változtatják e-mail címüket. Egyes esetekben az önkormányzat több e-mail címmel rendelkezik, és nem lehet tudni, aktuálisan melyiket használja. A tapasztalatok szerint az önkormányzati szférában az e-maileknek mindössze tíz százalékát töltik le a küldés napján, és 30–40 százalékát egy héten

belül. Ráadásul egyharmaduknál nem az intézkedésre jogosult ügyintéző kezeli a postafiókot.

A problémák kiküszöbölésére, az államigazgatási szervek és önkormányzatok egymással történő elektronikus kapcsolattartásának hatékony támogatására jött létre a Közigazgatási Elektronikus Dokumentumtár (KED). A szolgáltatás a Baranya Megyei Közigazgatási Hivatal Informatikai Főosztályának fejlesztése, a <http://www.barko.hu/ked> internetes címen érhető el. A KED működésének hátterét – akárcsak más közigazgatási internetes szolgáltatásokét – a Baranya Megyei Közigazgatási Hivatal internetközpontjában található szerver biztosítja. Kapacitása számos felhasználó egyidejű és gyors kiszolgálását teszi lehetővé. A Hivatal által kifejlesztett többi rendszerhez hasonlóan a KED programja alapvetően SQL2000 adatbázis szerverre, IIS 5.0 Internet szerverre és PHP alapon programozott dinamikus honlap tartalomra épül. A rendszer védelmét tűzfalak, vírusvédelmi rendszerek és víruskapuk biztosítják.

A Közigazgatási Elektronikus Dokumentumtár lehetővé teszi nagyméretű fájlok küldését, tárolását. A KED zárt, csak azonosított felhasználók tehetnek fel küldeményeket, és szintén regisztrált felhasználók tölthetik le azokat. Ismeretlen felhasználó nem végezhet semmilyen tevékenységet a rendszerben. Lehetőség van csoportképzésre (például jegyzők, polgármesterek stb.). Megadható, milyen szervet érint a dokumentum. A KED hitelesíti a küldeményeket, valamint azok elolvasásának (letöltésének) figyelemmel követésére is alkalmas. Bármikor ellenőrizhető a dokumentum útvonala. A rendszer a feltöltő ügyintéző valamint a letöltő adatait is rögzíti. Részletes listán követhető nyomon, hogy ki és mikor töltötte le az általunk feltett dokumentumot. Az egy azonosítóval történő többszöri letöltést a rendszer kiszűri, és csak egy letöltésnek számolja.

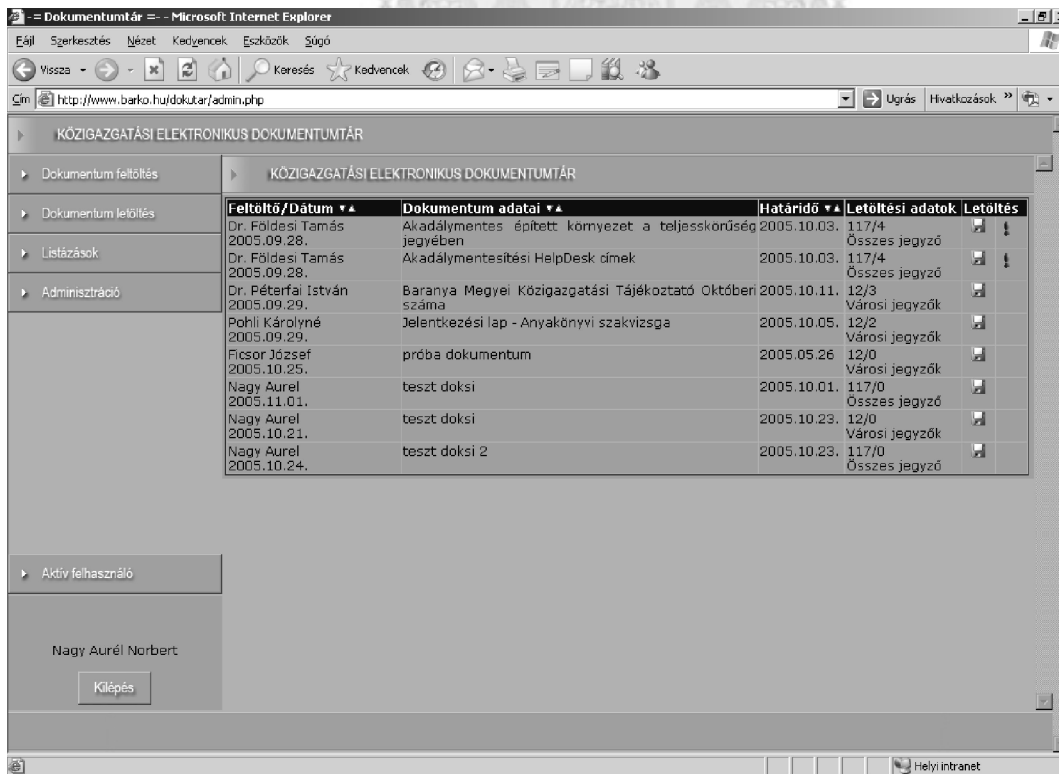
The screenshot shows the 'KÖZIGAZGATÁSI ELEKTRONIKUS DOKUMENTUMTÁR' web application. The browser title is '- Dokumentumtár - - Microsoft Internet Explorer'. The address bar shows 'http://www.barko.hu/dokumentar/admin.php'. The page content includes a navigation menu on the left with items like 'Dokumentum feltöltés', 'Listázások', and 'Adminisztráció'. The main form area is titled 'KÖZIGAZGATÁSI ELEKTRONIKUS DOKUMENTUMTÁR - Új dokumentum feltöltés' and contains several sections: 'Ügyintéző adatai' (fields for name, email, phone), 'Feltöltött dokumentum adatai' (fields for document name, description, number, category, attachment), and 'Feladatkörben érintett szervek adatai' (fields for recipient name, return method, return date, and return title). At the bottom, there are 'Mégsem' and 'OK' buttons, and the user 'Nagy Aurél Norbert' is logged in.

A közeljövőben megvalósítandó feladatok között szerepel az elektronikus szolgáltatási felület továbbfejlesztése, finomítása, hivatali időben HelpDesk biztosítása. A Baranya Megyei Közigazgatási Hivatal tervei szerint a KED először az önkormányzati szférában váltja fel fokozatosan a papír alapú levelezést. Természetesen ehhez az is kell, hogy az önkormányzatok teljes körűen rendelkezzenek internet-hozzáféréssel, és a lehető legtöbb helyen biztosított legyen a szélessávú internetszolgáltatás. A Baranya megyei települések több mint 80 százaléka 500 fő alatti, ahol

a szolgáltatók számára jelenleg nem éri meg, hogy telekommunikációs rendszereket építsenek ki. Ehhez kormányzati, vagy európai uniós támogatás szükséges. A Közigazgatási Elektronikus Dokumentumtár rendszeréhez a második szakaszban az államigazgatási szervek önkéntes alapon csatlakozhatnak.

A jövőre vonatkozóan ez a megoldás további lehetőségeket rejt magában:

– TERKA rendszer adatainak egységes, elektronikus formában történő megküldése;



– szakhatósági állásfoglalások (KET szerinti) begyűjtése a közigazgatási szervek által;

– nagy mennyiségű, kiemelt fontosságú dokumentum megküldése, megbízható csatornán.

A Közigazgatási Hivatalok közül Zala, Somogy és Pest megye használ hasonló jellegű rendszert, amely a visszajelzések szerint többszörösen beváltotta a hozzáfűzött reményeket. Somogyban az elektronikus levelezést szinte teljes mértékben felváltotta e megoldás használata. Zala és Pest megye ugyanazt a rendszert alkalmazza, és hasonlóan sikeres eredményeket értek el. A többi hivatal az elektronikus adatcserére leginkább a bevált FTP szervert választotta. Összességében megállapítható, hogy a „Dokumentumtár” irányú fejlesztések a pilot bevezetések próbáját kiállták. A közigazgatási szervek egymás közötti adatküldései során hatékonyan használhatók.

Az új Törvényességi Ellenőrzési Rendszer (TÖRV) hatása a törvényességi munka hatékonyságára

A közigazgatási hivatalok törvényességi szakterületei 1992 óta használják informatikai programot az önkormányzati törzsadatok, jegyzőkönyvi és rendeletadatok, valamint a törvényességi észrevételek adatainak nyilvántartására. E régi rendszer 2004-ig számos jóté-

kony eredménnyel büszkélkedhetett a gyors lekérdezésektől kezdve a statisztikai adatokig. Így elmondhatjuk, hogy a közigazgatás ügyvitelében betöltötte szerepét.

Ennek ellenére 2004-ben a törvényességi és az informatikai szakemberek a gyökeres megújítás mellett döntöttek. Ezt a lépést elkerülhetetlenné tette, hogy a régi program továbbfejlesztési kötöttségei miatt egyre kevésbé tudott megfelelni az őt terhelő, egyre növekvő információigénynek.

A fejlesztési munka eredményeként 2005-ben elindult a megújult Törvényességi Ellenőrzési Rendszer, amely az alábbi alapvető tulajdonságokkal bír:

– a legtöbb „szakos” szolgáltatást a korábbiánál sokkal korszerűbb módon szolgáltatja;

– korszerű eszközbázisát alapul véve nincs akadálya a továbbfejlesztésnek, korszerűsítésnek, igazodva a folyamatosan változó igényekhez.

Korszerűbb szolgáltatások:

– A rendszer természetesen grafikus felépítésű, hálózatos üzemű, Lotus Notes alapokon nyugvó stabil megoldás.

– Felhasználóként szabályozhatók a rendszerszintű (olvasási, szerkesztési, törlési stb.) jogok, a hozzáférés szintű (adminisztrátori, érkeztető, operátori, betekintő, referensi) jogok. Lényeges, hogy az új rendszerben a

felhasználói szerepkörök újraoszthatók, átgondolhatók. A rendszer ugyanis mindenféle megoldást támogat a csoportmunkától a vegyes feldolgozáson át az egy személyes (operátori) változatig. A felsorolt szerepkörök rugalmasan módosíthatóak.

– Természetesen a régi rendszerben megszokott adatok köszönnek vissza itt is, de a kiválasztási vagy megjelenítési megoldásuk korszerűbb. Például nem szükséges a megfelelő kód ismerete, mert szöveges adatból is kiválasztható.

– A tárolt adatkörök csoportmunka keretében is karbantarthatók. Ezzel elérhetjük, hogy adataink pontosak, aktuálisak legyenek.

– A megújítással együtt megtörtént a régen kívánt határozati és rendeleti tárgykódok felülvizsgálata, újraszervezése. Ez azt is jelenti, hogy elhárult az akadálya annak, hogy az említett kódadattárakba az élet kívánalmi szerint újabb kódokat vegyünk fel.

További újdonságnak számító előnyök:

– A rendszerben tárolt információk számos „nézetben” keresztül elérhetők. Ugyanazon adatok más sorrendben, más csoportosításban is megtekinthetők. Segítve ezzel az adatszolgáltatás tételes vagy összegzett formáját. A nézetek jelenlegi eszköztára felöleli a törzsadattárat, a jegyzőkönyveket, a rendeleteket, a határozatokat és az észrevételeket, valamint a referenci munka ellenőrzéséhez kapcsolódó vezetői elvárásokat is. Új nézet iránti igény gyakorlatilag órák alatt teljesíthető, ami a régi rendszerre nem volt jellemző.

– A korszerű statisztikai modulnak köszönhetően, a statisztika futtatását követően a lekérdezett adatok azonnal formázott, fejléccel ellátott Excel táblázat for-

A természetesen még így is csak vázlatosan leírt törvényességi rendszer – amellet, hogy nyilvános webes adattárat hív életre – alapot és adatot szolgáltat, szolgáltathat az elemzőnek, vezetőnek, de természetesen magának a referensnek is a munkájához. Jelen állapotot tekintve már most is lehetőség nyílik az elemzésre és értékelésre, hogy ne pusztán az adatok összegyűjtése, hanem a hasznosítása is megtörténjen. Amennyiben ez a hasznosulás visszahat majd a törvényességi, valamint ezáltal a közigazgatási munkára, és segít a jó döntések meghozatalában, akkor elmondhatjuk, hogy a rendszer értéktérmet, és hatékonyan segíti a felhasználó munkáját. Ehhez minden szereplőnek tovább kell segítenie az adatok feltöltését és karbantartását. Amennyiben a még hiányzó adatkörök bekerülnek a rendszerbe, valamint a törvényességi szakemberek megismerkednek annak lehetőségeivel, akkor fog a rendszer igazán jótékony hatást kifejteni a munka szakmai hatékonyságára.

Az új Törvényességi Ellenőrzési Rendszer minden megyében működőképes, a régi rendszerből az adatok konverzió útján bekerültek az új rendszerbe (ezáltal a folyamatosabb biztosított). A közigazgatási hivatalokban az adatfelvitelt többségében a törvényességi főosztály referensei vagy egy külön adatregisztráló munkatárs látja el. Egyértelműen megállapítható hogy a törvényességi referensek általi bedolgozás módszere lehet a jövő útja. Az informatikai főosztályok munkatársai a rendszer fejlesztésében, üzemeltetésében, a szakmai jelentések elkészítésében együttműködnek a törvényességi főosztályokkal.

Elképzelhetőnek tartjuk, hogy az új rendszer Magyarország egyik leghatalmasabb, legtöbb felhasználót magának tudó, legkomplexebb informatikai rendszerévé válik. Természetesen a teljes körű adatszolgáltatás

Év	Szám	Státusz
3704	1992	
3711	1993	
3559	1994	
4202	1995	
4348	1996	
4659	1997	
4634	1998	
3453	1999	
4552	2000	
5515	2001	
5773	2002	
5858	2003	
7000	2004	
8619	2005	
1486	2006	

Abaliget Község Önkormányzata 2006.01.12-i jegyzőkönyve

Település: Abaliget
Tárgyaló: Abaliget Község Önkormányzata

Ülés dátuma: 2006.01.12. 16:00
Beszédkezési időtartam: 3-474202006

Területi referens: Fülöp Andrea

Feljegyzés dátuma: 2006.04.10

Törvényességi ellenőrzés elvégzésének időpontja: A beérkezési időpont (1 nap aatt)

Ujraeszerkesztés: Megfelel Nem megfelelő

Értékelés az SZH SZ-ek: Megfelel Nem felel meg

Ujraeszerkesztés dátuma:

Ujraeszerkesztés típusa: Egyéb Soron kívüli Szöveg

nyilvánosság szerint: Nyilvános Zárt

egyéb szempont szerint: Igen Nem

határozathelyes: Igen Nem

naprend elfogadása keret: Igen Nem

májában állnak a rendelkezésünkre. A táblázatok további feldolgozásának (például országos összesítésének) nincs semmi akadálya.

Kitekintés más rendszerek felé:

– A TÖRV rendszer TERKA nevű kiegészítő alkalmazásával a nyilvántartott adatokat származtathatjuk a keletkezés helyéről (az önkormányzatoktól), ezzel is segítve az adatfrissítést.

– A leírt módszerekkel karbantartott adatokat továbbíthatjuk központi adattárakba, ahol webes megjelenítők segítségével interneten publikálhatjuk azokat. Az így megjelenített információk iránt nagy érdeklődés mutatkozik (önkormányzati törzsadattár, rendelettár).

módszereinek kidolgozását követően, és amennyiben a Belügyminisztérium (ÖTM) által megfogalmazott jelentési tartalmak 60–70 százaléka automatizált formában – a helyi vagy az országos rendszerből – kinyerhetővé válik. A TÖRV értékei mind helyi mind központi szinten növelik a közigazgatási munka hatékonyságát.

A Törvényességi Ellenőrzési Rendszer statisztikai és egyéb adatszolgáltatással kapcsolatos kérdései

A közigazgatási hivatalok egyik fontos alapnyilvántartását a törvényességi ellenőrzéshez kapcsolódó adatok adják:

– önkormányzati törzsadatár, amely tartalmazza a polgármester, a jegyző és az önkormányzat alapadatait, az elektronikus elérhetőségeket is beleértve,

– jegyzőkönyvek azonosító adatai,

– önkormányzati rendeletek azonosító adatai és kapcsolódásuk más rendeletekhez,

– megtett észrevételek és azok eredménye.

A rendszer adat- és statisztikai szolgáltatásait több felé bonthatjuk:

– Automatikus gyűjtésű, amely „emberi kéz érintése nélkül” lefut és szolgáltat, idesorolható a weben megjelenített önkormányzati törzsadat- és rendeltár (nrt.bm.hu).

– Előre meghatározott nézetek alapján a tárolt adatok különféle sorrendben és csoportosításban való megtekintése, segítve ezzel a tételes vagy összegzett adatszolgáltatást. A nézetek jelenlegi eszköztára felöleli a törzsadatár, a jegyzőkönyveket, a rendeleteket, a határozatokat és az észrevételeket, valamint a referensi munka ellenőrzéséhez kapcsolódó vezetői elvárásokat is. Új nézet iránti igény gyakorlatilag órák alatt teljesíthető, de természetesen csak azokról az adatkörökről, amelyeket a rendszer tartalmaz.

– A statisztikai modul segítségével a lekérdezett adatok azonnal formázott, fejlecezt excel táblázat formájában állhatnak a rendelkezésünkre. A táblázatok további feldolgozásának – például országos összesítésének – sincs semmi akadálya.

Alapvetően ez így rendszerben lévőnek is tűnik, azonban tudni kell, hogy mindezen hasznos eredmények ellenére mégis a program statisztikai adatszolgáltatási része a rendszer leggyengébb pontja. Ez a tény több okkal magyarázható:

– egyrészt természetes az, hogy először a rendszer felélesztése, beüzemelése és – a régi rendszerből származó – adatokkal való feltöltése volt a cél;

– másrészt az előző ponttal összefüggésben a szakmai felhasználók részére kínálkozó lehetőségek csak utólagosan – néha kicsit késve – kerültek a rendszerbe, és persze meg is kell szokni (szeretni?) azokat;

– harmadrészt – és ez összefügg mindkét előző ponttal – a központban (ÖTM) történő adatnyerési modulok sajnálatos módon örökölték a régi rendszer kötöttségeit.

Összeszedve a központi lekérdezés sajátosságait, az alábbiakat állapíthatjuk meg:

– Előny: a törvényességi ellenőrzéshez kapcsolódó legfontosabb mérőszámokat tartalmazó statisztikákat gyakorlatilag gombnyomásra „szállítja” a rendszer. Ezek összesítése rövid idő alatt elvégezhető.

– Hátrány: a központ csak a területi szervek által adott adatokat látja – lásd „kötöttségek”. Tehát az önálló, rugalmas lekérdezésnek korlátai vannak.

– Előny, hogy a határozati és rendeltárgykódok megújultak, abból területi szinten lehet lekérdezéseket végrehajtani, de hátrány, hogy központi szinten nem.

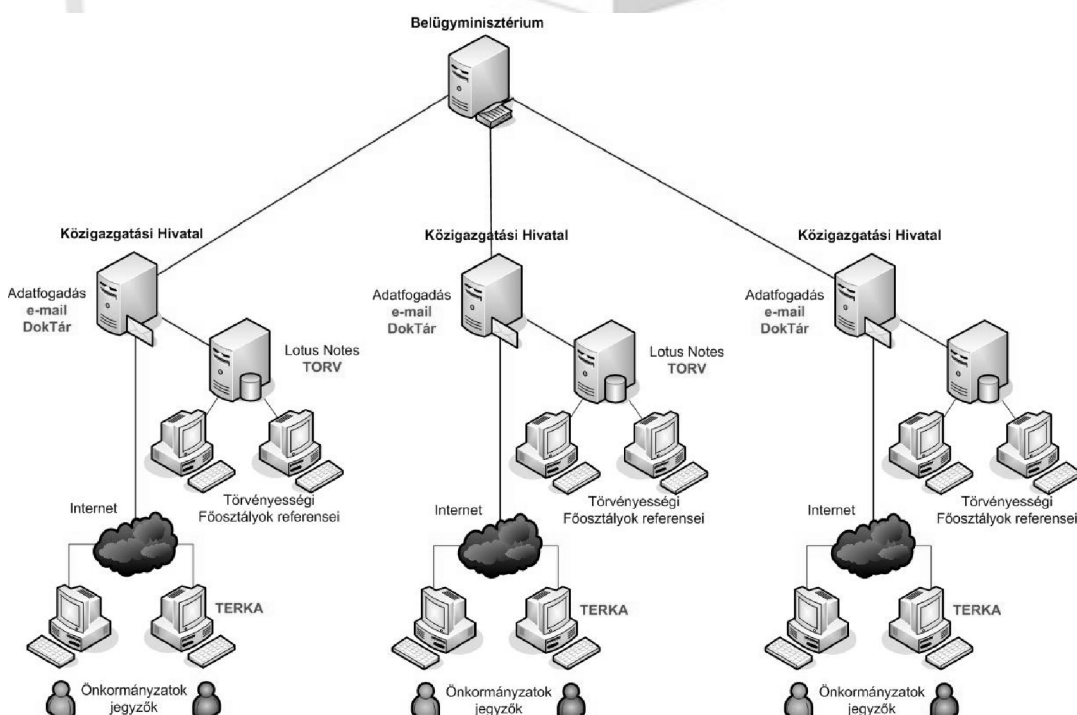
– Előny, hogy adattartalmában a rendszer felfrissült. Hátrány azonban, hogy továbbra sincs szakmai alapokon nyugvó felmérés, elemzés arról, hogyan biztosíthatná a rendszer azt, hogy számos visszatérő vagy ad hoc igény a területi vagy helyi szervek megkerdezése nélkül teljesíthető legyen (adatszolgáltatások, amelyek jellemzőek a közigazgatásra). Új adatkörök beillesztésének (az időszerűlenek törlésének) technikai akadálya nincs. Azonban vigyázni kell a felhalmozott adatkörök egyensúlyára annak érdekében, hogy a rendszer karbantartható maradjon, és ne váljon öncélúvá, „ne nyomja agyon” a felhasználóját.

Összegezve elmondhatjuk, a rendszer legfontosabb fejlesztési és adatfeltöltési szakasza lezárult. Területi szinten számos rugalmas lekérdezési lehetőség áll rendelkezésre. Központi szinten pedig megteremtődött az adatkörök webes megjelenítése, de a rugalmas lekérdezési lehetőségek még váratnak magukra.

Az informatikai rendszer megvalósítását követően az alábbi területeket célszerű hatékony kimutatás, jelentés, statisztikai alrendszerrel ellátni:

– Önkormányzati szintű TERKA alkalmazás, helyi szintű adatfeldolgozásainak és lekérdezéseinek megvalósítása.

– A közigazgatási hivatalok törvényességi főosztályainak a kötelező adatszolgáltatási jelentések automati-



zálása, és egy hatékony vezetői információs rendszer kidolgozása.

– Központi szinten, megvalósításra vár annak a töménytelen mennyiségű adatnak a feldolgozása, amely a hús közgazgatási hivatalból elektronikus úton származtatható.

A TÖRV rendszer konszolidációja kapcsán a pótlólagos fejlesztési célkitűzések között szerepel a hátrányként jelölt hiányosságok megszüntetése. Remélhetőleg az így kiegészülő rendszer hosszú távon ki tudja szolgálni minden igazgatási szint munkáját. Ennek feltétele azonban a szükséges szakmai és igazgatási háttér megléte a megteremtett értékek megőrzéséhez, hogy mindenki szabályozottan ismerje és tegye a feladatát.

Végezetül célszerű lenne a hatékonyság, az eredményesség növelése érdekében a szakembereknek a következőkön elgondolkodni. Magyarország legnagyobb informatikai rendszere már az elején kinőtte, túlnőtte önmagát. Gigantikussá válását követően célszerű lenne néhány rendszert különválasztani:

– a Törvényességi Ellenőrzési Rendszer maradjon zárt célú közgazgatási rendszer;

– a Nemzeti Önkormányzati Rendeletár publikálása az Információs szabadság törvénynek megfelelően maradjon helyi kompetencia (lásd Baranya), ugyanakkor erre a sémára épüljön egy országos egységes rendszer;

– a törzsadattár kézenfekvő módon integrálható a TÖRV rendszerbe, ugyanakkor legyen attól elválasztható, és képezzen külön rendszert;

– az országos statisztikai és adatfeldolgozó csúcsrendszert mielőbb meg kell valósítani;

– Az ÖTM honlapján csak szakmailag megvizsgált, akkreditált adatok (statisztikák) jelenjenek meg, amely alapját képezheti a TÖRV.

Hatezer kereshető baranyai rendelet az interneten

Nemzeti Önkormányzati Rendeletár

A helyi önkormányzatok évente több tízezer rendeletet hoznak, és több százezer határozatot fogadnak el. A törvényességi ellenőrzést a közgazgatási hivatalok látják el. A Baranya Megyei Közigazgatási Hivatal által kifejlesztett internetes Nemzeti Önkormányzati Rendeletár többféle funkciót tölt be. Lehetővé teszi az elektronikus információs szabadságról szóló 2005. évi XC. törvény jogszabályok nyilvánosságára vonatkozó előírásainak teljesítését. Jelenleg az önkormányzati rendeletek, a jövőben a képviselő-testület üléséről készített jegyzőkönyvek, illetve rendeletervezetek vonatkozásában. A Rendeletár hivatalos, szabályozott mederbe tereli az önkormányzatok törvényességi ellenőrzéséhez kapcsolódó adatküldését. Ugyanakkor biztosítja az önkormányzati rendeletek közcélú publikálását, elektronikus, adatigénylési eljárás nélküli, naprakész közzétételét is.

A Nemzeti Önkormányzati Rendeletár fejlesztését évekkkel ezelőtt kezdte meg a Baranya Megyei Közigazgatási Hivatal. Az alkalmazás 2004 októberétől teljes funkcionalitással működőképes. Alkalmas arra, hogy Baranya megye 301 önkormányzata elektronikus rendeleteit meghatározott formában tárolja, és kereshetővé tegye az internetes ügyfelek számára. Ma már több mint hatezer elektronikus formában rögzített, szöveges for-

mátumú rendeletet tartalmaz. A rendeletek jellemzőinek leírására szolgáló, a megtalált információk minőségének megítélését segítő úgynevezett META adatok (adat az adatról) megjelenítésével egyidejűleg.

A közigazgatás korszerűsödése és az állampolgárok egyre nagyobb információigénye arra ösztönzi az egyes településeket, hogy mind nagyobb számban hozzanak létre saját internetes honlapokat. A kialakított települési weblapok egyik kiemelkedően fontos szolgáltatása a helyi rendeletek megjelenítése. Egyre több településről érkezett a Baranya Megyei Közigazgatási Hivatal felé olyan megkeresés, hogy a Rendeletárba rögzített helyi rendeleteket integrálni lehessen a helyi honlapokba. Erre reagálva a hivatal kidolgozta a megfelelő technológiát, melynek eredményeként a Rendeletár adott településre vonatkozó része beágyazható a települési, önkormányzati honlapokba. Az önkormányzat tehát saját honlapján, saját neve alatt, saját rendeletárát jelentetheti meg. A jövőben létrejövő kistérségi honlapok, portálok ugyancsak egyedi szolgáltatásokat nyújthatnak a Rendeletár segítségével.

A Rendeletár adatbázisának első, teljes körű adatfeltöltését Baranya megye városainak jegyzői végezték. Ezt követően a módosításokat és új rendeleteket az adott önkormányzat jegyzője is feltöltheti. A jegyzők a szükséges jogosultságokat a rendszer üzemeltetőjénél, az Informatikai Főosztálynál igényelhetik. A felhasználói oldalon az internetes látogatók (ügyfelek) korlátozás nélkül, díjmentesen regisztrálhatnak és böngészhetnek az adatbázisban. A szolgáltatás a <https://www.barko.hu/rendeletar/> címen érhető el.

A Rendeletár kialakítását, adatfeltöltését, folyamatos karbantartását a Baranya Megyei Közigazgatási Hivatal internetközpontjában található internetszerver biztosítja. Ez a kiszolgáló a területi közgazgatási szolgáltatásokat támogatja. A Rendeletár programja alapvetően SQL2000 adatbázisszerverre, IIS 5.0 Internet-szerverre és PHP alapon programozott dinamikus honlaptartalomra épül. A szerver kapacitása számos felhasználó egyidejű és gyors kiszolgálását teszi lehetővé. A rendszer védelmét tűzfalak, vírusvédelmi rendszerek és víruskapuk biztosítják. A helyi önkormányzat az informatikai eszközzel (például Word szövegszerkesztő) rögzített rendeletét az elektronikus aláíráshoz szükséges infrastruktúra megléte esetén hitelesítheti. A rendszer védelmi modulja biztosítja a tárolt adatok védelmét, szabályozza a hozzáférési jogosultságokat, és naplózza a rendszerben végzett tevékenységeket.

Az adatfeltöltő és módosító modul biztosítja a rendeletek és a kiegészítő adatok (önkormányzati törzsadatok, rendelet tárgycsoport kód) felvitelét, módosítását, karbantartását (módosító, hatályon kívül helyező rendeletek kezelését). A rendelet feltöltéshez először ki kell tölteni a rendelet adatlapját (META adatok), majd a digitalizált (doc, pdf stb. formátumú) rendeletet be kell csatolni. A rendeletek egységes szerkezetben jelennek meg. Az adatlap kitöltése nélkül a rendelet nem rögzíthető a rendszerben. Az adatlapon a település, a rendelet címe és száma, a felhatalmazó jogszabály, a kihirdetés illetve a hatályba lépés időpontja, módosított és módosító rendeletek, ágazati besorolás, tárgycsoport, az utolsó módosító azonosítója, valamint a módosítás dátuma szerepel. A META adatok természetesen kiegészíthetők a

Nemzeti Önkormányzati Rendeletár verzió: 2005-2.2

Baranya Megyei Rendeletára
üzemeltető: Baranya Megyei Közigazgatási Hivatal Informatikai Főosztály

▶ RENDELETEK LEKÉRDEZÉSE	▶ RENDELET META ADATAI:	
▶ LISTÁZÁS	Település:	Mekényes
▶ INFORMÁCIÓK	Címe:	Az önkormányzati tulajdonú víziközműből szolgáltatott ivóvíz használatáért fizetendő díjról szóló 8/1997. (XII. 31.) rendelet módosításáról
▶ RENDELETEK RÖGZÍTÉSE	Felhatalmazó jogsz.:	
▶ RENDELETEK KARBANTARTÁSA	Rendelet száma:	1 / 2006 (I.30.)
▶ TÖRZSADATOK KARBANTARTÁSA	Kihirdetve:	2006.01.30.
	Hatályba lépett:	2006.01.30.
	Módosított rendeletek:	8/1997 (XII.31.);10/2004 (XII.23.);
Önkormányzatok	Módosító rendeletek:	
OK	Ágazati besorolás:	
▶ AKTÍV FELHASZNÁLÓ	Tárgycsoport:	238 ivóvíz,szennyvíz,tisztítás díja
	Egységes szövege:	
	Utolsó módosító:	magocs01
	Módosítás dátuma:	2006.04.05.
Németh Ágota		VISSZA
Kilépés		

kialakítandó országos információs lokátorrendszer kívánalmainak megfelelően.

Mivel a Baranya Megyei Rendeletár az országos rendeletár elemeként jelenik meg, nagyon fontos, hogy egységes listák alapján töltsék fel a rendeleteket. Ennek biztosítására a rendszerből letölthető az éppen használatos tárgykör, illetve ágazati besorolás lista. Szintén elérhető a rendszer aktuális felhasználói kézikönyve, a helyi rendeletek adatlapja és a rendszer létrejöttét meghatározó együttműködési megállapodás is. Letölthető a rendszer használatához szükséges Adobe Acrobat Reader, illetve Word Viewer.

Feltétlenül szükséges még azt az adatkört kiemelni, amelynek karbantartása a rendszer szempontjából legalább olyan fontos, mint a rendeletek adatainak kezelése. Ezek a települések törzsdadatai (név, cím, telefon, elektronikus elérhetőség). A törzsdatok köre három fő csoportra osztható: az alapadatok (önkormányzat megnevezése, kistérség megnevezése és a településtípus), a polgármesterek valamint a jegyzők adatai. Feltételezve, hogy a rendszer egyre népszerűbbé válik, mind nagyobb jelentőséget kap a törzsdatok naprakészségének biztosítása. A szóban forgó adatokat a keletkezés helyén, az adott településen ajánlott javítani. A törzsdatok felülvizsgálatát negyedéves gyakorisággal kell megtenni, illetve minden olyan alkalommal, amikor a címadatok változnak. A felülvizsgálat tényét a törzsdatoknál rögzíteni kell.

A Rendeletár lekérdező modulja minden bejelentkező felhasználó rendelkezésére áll. A lekérdezéshez két alapvető csoportosítás rendelhető. Az első esetében önkormányzatonként bármilyen nyilvántartott szempont szerint lehet lekérdezni. Míg a másik esetben önkormányzatonkénti, illetve tárgykörönként lehet csoportosítani a lekérdezett rendeleteket. Az első esetben a település kiválasztását követően beállítható a lekérdezés szempontja. A szempont lehet a rendelet címe, a felhatalmazó jogszabály, a rendelet éve, száma, a kihirdetés dátuma, illetve a hatálybalépés dátuma. A szempontok szerinti szűréshez, szűkítéshez feltétel (megegyezik,

tartalmaz, kezdődik, végződik) is rendelhető. A lekérdezés eredménye lista formájában jelenik meg. A rendelet címe után látható ikonra kattintva a rendelet szövege is megtekinthető.

A Baranyai Önkormányzati Rendeletár használatával kapcsolatosan magánszemélyek, vállalkozások képviselői és ügyvédi irodák munkatársai részéről számos pozitív visszajelzés érkezett a Baranya Megyei Közigazgatási Hivatalhoz. Ezek az állampolgárok tehát megtalálták, valamint sikeresen értékelték és értelmezték a nyilvánosságra hozott információkat. A rendeletekkel kapcsolatos adatigények teljesítésének adminisztratív terhe csökkent. Növekedett az átláthatóság, megvalósult a rendeletek megismerhetőségének magasabb szintje (magasabb technikai színvonal, könnyebb elérhetőség, alacsonyabb költség). Mindez az önkéntes jogkövetés elősegítése érdekében.

A Baranya megyében megvalósult Rendeletár többcélú pilot projektnek tekinthető. Ha országosan hasonló módon kiépül a rendszer, akkor létrejön hazánk egyik legnagyobb jogszabály-gyűjteménye, valamint összeáll a naprakész országos önkormányzati törzsdattár. A sikeresség – a folyamatos, aktuális és pontos közzététel, a hitelesség, a tömeges és hatékony használat – biztosításának feltétele az adatokat kezelő és közlő szervek, önkormányzatok közötti tartós együttműködés.

Információs rendszer jegyzőknek

Közigazgatási szakmai fórum az interneten

Az e-közigazgatás kialakítása során az alkalmazott internetes eszközök közé egyre több olyan megoldás kerül, amely néhány éve még csak a civil internetes közösségek körében örvendett népszerűségnek. Ezek egyike az on-line fórumrendszer, amely a szakmai információ gyors, hatékony, költségkímélő közvetítését teszi lehetővé tematikus csoportok segítségével. A Baranya Megyei Közigazgatási Hivatal fejlesztésében megvalósult

Nemzeti Önkormányzati Rendeletár verzió: 2005-2.2

Baranya Megyei Rendeletára
Üzemeltető: Baranya Megyei Közigazgatási Hivatal Informatikai Főosztály

▶ RENDELETEK LEKÉRDEZÉSE

▶ LISTÁZÁS

▶ INFORMÁCIÓK

▶ RENDELETEK RÖGZÍTÉSE

▶ RENDELETEK KARBANTARTÁSA

▶ TÖRZSADATOK KARBANTARTÁSA

Önkormányzatok

▶ AKTÍV FELHASZNÁLÓ

Németh Ágota

Önkormányzatok	Szemponatok	Feltétel	Érték
Minden	Minden	Megegyezik	<input type="text"/>
Minden			<input type="button" value="Keresés"/>
Megyei Önk.			
Abaliget			
Adorjás			
Ág			
Almellék			
Almás keresztúr			
Alsómocsolód			
Alsószentmárton			
Apátvarasd			
Aranyosgadány			
Áta			
Babarc			
Babarcszőlős			
Bakóca			
Bakonya			
Baksa			
Bánfa			
Bár			
Baranyahidvég			
Baranyajenő			
Baranyaszentgyörgy			
Basal			
Belvárdgyula			
Beremend			
Berkesd			
Besence			
Bezedelek			
Dicsérd			
Bikal			

Tárgycsoport

Minden

Jegyzői Információs Rendszer (JIR) az e-közigazgatás elsődleges területi eredményeit internetes fórumokon keresztül kívánja megosztani a jegyzőkkel.

A JIR alapvető célja egy olyan tematikus tudásbázis kialakítása, frissítése és publikálása, amelynek segítségével a megye jegyzői magasabb színvonalon végezhetik mindennapi feladataikat. A szükséges szakmai segítség a fórumokon keresztül eljut a címzetthez, illetve a rendszer lehetőséget biztosít akár napi szintű, közvetlen stílusú konzultációra. A rendszer működésének feltételeit a Baranya Megyei Közigazgatási Hivatal biztosítja térítésmentesen. A rendszer használatához működő internetkapcsolat, valamint felhasználói regisztráció szükséges. A Jegyzői Információs Rendszer a <http://www.barko.hu/JIR> internetes címen érhető el. A JIR szakmailag zárt rendszer, moderátora a Baranya Megyei Közigazgatási Hivatal. A jegyzőknek a Baranya megyei Rendeletárhoz már a rendelkezésükre állt egy bejelentkezési név és egy jelszó. Ezeket a hozzáféréseket a JIR esetében is használhatják.

A máshol is megszokott megoldásnak megfelelően a JIR fórumai csoportosítva tartalmazzák egyrészt a témákat, másrészt azokon belül a hozzászólásokat, amelyek egyenként megtekinthetők. A fórumok belső témaszerkezetét fastruktúra mutatja, a nyitott dosszié szimbolizálja az éppen aktuális fórumot, témát. Lehetőség van a struktúra bejárása nélküli közvetlen átlépésre egyik fóruból, témából a másikba. Megjelentethető a téma nyomtatható változata is. A bejelentkezett felhasználó az egyes témákhoz hozzászólhat, kifejezheti a véleményét, válaszolhat a kérdésekre, új témákat indíthat, módosíthatja – felhasználói nevét kivéve – saját adatait. Lehetősége van az általa indított téma karbantartására (szerkesztés, törlés). A hozzászólások moderálására, és új fórumok indítására csak az úgynevezett adminisztrátorok (jelenleg a Baranya Megyei Közigazgatási Hivatal főosztályvezetői, munkatársai) rendelkeznek jogosultsággal.

Könnyen belátható, hogy az aktív használat eredményeként viszonylag rövid idő alatt nagy mennyiségű in-


formáció gyűlhet össze a rendszerben. Amíg néhány bejegyzés akár naponta is átnézhető, addig nagyobb számú hozzászólás esetén szükség van a szűrésre. A felhalmozódott tudásbázisban történő kutatás támogatására a rendszer több szolgáltatást is nyújt. Ezek egyike az aktív témák figyelése, azaz annak szűrése, hogy a megadott időszakban mely témákhoz volt hozzászólás. Előfordulhat az is, hogy nem témák szerint válik szükségessé a keresés, hanem a rendszerben regisztrált adott felhasználó hozzászólásait szeretnénk megtalálni. Erre a „Tagok” funkció használatával nyílik lehetőség, ahol név illetve név kezdőbetűje szerint is kereshetünk. A legnépszerűbb valószínűleg az a funkció, amikor az összes téma és hozzászólás vonatkozásában kell megvizsgálni egy adott szövegrészlet előfordulását. Itt a keresést szűkíthetjük például fórum, dátum, tagok szerint.

A fórumok témáink meghatározásánál egyrészt a jegyzők hatáskörét hatósági, törvényességi illetve szervezési területre választották szét. Másrészt a fórumrendszer kialakításánál a Baranya Megyei Közigazgatási Hivatal figyelembe vette azt a szempontot, hogy az érintett köztisztviselők a közigazgatás működésének minden fontos területén szakmai vitát folytathassanak.

Az önkormányzatok elektronikus levelezése a közigazgatás kapcsolatrendszerében

Az elektronikus levelezés (e-mail) olyan informatikai rendszer, amelynek segítségével hálózaton (interneten, intraneten) más felhasználók számára fájlokat vagy üzeneteket küldhetünk. Az elektronikus levelezés hasonlóan működik a mindennapi életben már megszokott postai szolgáltatáshoz.

Az internethez csatlakozó felhasználók mindegyikének saját postaládája van, amit általában az internetszolgáltató bocsát a felhasználó rendelkezésére. Amikor a postaládjába (POP3) valamilyen elektronikus küldemény érkezik, mindaddig ott marad, amíg azt el nem olvassuk (letöltjük), vagy ki nem töröljük. A hagyományos postához hasonlít



J&S&R
JEGYZŐI INFORMÁCIÓS RENDSZER

Jegyzői Információs Rendszer
[Profil](#) | [Regisztráció](#) | [Aktív témák](#) | [Tagok](#) | [Keresés](#)
 Következő néven van belépve: **nagota** **LOGOUT**

Minden fórum | Aktív témák | Utolsó látogatás: 2006 Apr 14 12:38:08 | Ne legyen automatikus újratöltés

Téma	Szerző	Válaszok	Elolvasva	Utolsó hozzászólás
Jegyzői Információs rendszer / Képzési fórum				
Szakvizsga	nagota	1	2	2006 Apr 18 16:05:13 by: nagota
Jegyzői Információs rendszer / Rendeletjár fórum				
Rendeletjár naprakészítése	nagota	1	4	2006 Apr 18 15:23:51 by: nagota

Mióta utoljára itt jártál új hozzászólások érkeztek.
 Régi hozzászólások. (20 válasz vagy több.)
 Zárolt téma.

Jegyzői Információs Rendszer
 Az oldal 0.05 másodperc alatt generálódott.

Ugrás: **Válasszon fórumot**

- Válasszon fórumot
- Jegyzői Információs rendszer
- Törvényességi fórum
- Rendeletjár fórum
- Közbeszerzési Fórum
- KET Forródrót száma: 72-507-080
- Képzési fórum
- Helyi Vizuál Regiszter fórum
- Egyéb
- KET Forródrót száma: 72-507-080
- Általános

Aktív témák
 Információk tagokról
 Kereső

az is, hogy a felhasználó számára csak akkor tudunk üzenetet küldeni, ha ismerjük a címét, illetve rendelkezünk elektronikus levélküldő szolgáltatással (SMTP). A posta a levelet ismeretlen címzett esetén általában visszajuttatja a feladóhoz, nagyon ritkán fordul csak elő, hogy a levélnek nyoma vész. Nincs ez másként az elektronikus levelezés esetében sem, bár az utóbbi idő gyors fejlődésével, és a szolgáltatás tárházának nagyszámú növekedésével a hibalehetőségek is szaporodtak.

Az önkormányzatok esetében az elektronikus szolgáltatások igénybevétele az utóbbi években nagyszámú növekedett. Ennek hátterében az internet-szolgáltatás és ezen belül is a széles sávú internet elterjedése jelentett kiugrási lehetőséget. (Lásd Baranya településeinek internetszolgáltatói és e-mail szolgáltatás megoszlását a 2005. évi felmérés alapján.) Ettől az időponttól az elektronikus levelezés már nemcsak az informatikusok és a magánemberek privilégiuma lett, hanem begyűrűzött a közigazgatásba is. Az egyik alapvető kapcsolattartási lehetőséggé vált. A kezdetekben először a polgármestereknek, majd a jegyzőknek és végül a polgármesteri hivatalok ügyintézőinek is lett használható elektronikus szolgáltatása.

Kik lettek az önkormányzatok legfontosabb levelezési partnerei? Minél inkább kezdett terjedni az elektronikus levelezés, annál inkább kikristályosodott az elkülönült hivatali és a magánlevelezési stílus az önkormányzati szférában. A jegyzők legfontosabb levelezési partnere a közigazgatási hivatal lett, ugyanakkor a területi államigazgatási szervek is gyakran ezen a rendszeren keresztül kommunikálnak. Az Információs Társadalom Stratégia operatív programjainak megvalósítása során egyre gyakrabban találkozunk a szolgáltató önkormányzat fogalmával, amely egyik alapvető tulajdonsága, hogy az ügyfél elektronikus levelet küld (küldhet) az önkormányzatnak.

A közigazgatás korszerűsítésének egyik jelentős lépése az elektronikus közigazgatás megvalósítása lett, amelynek egyik kézzelfogható eredménye a hatékonyság növekedésén túl a költségkímélő és gyors lehetőségek előnyeit, egyre gyakrabban használja az elektronikus levelezést a tájékoztatás, az adatgyűjtés céljára. Az utóbbi időben az e-mail forgalomban rendkívüli

mértékben megnövekedett a hivatalos levelezés mennyisége és aránya. Az önkormányzatok esetében az internetszolgáltatás sokszínűsége és az előfizetések korlátai miatt gyakran nem várt nehézségekbe ütközünk. Ezek a problémák a központi közigazgatási szerv által kiküldött levél esetén a következők:

- Az önkormányzatoknak mindössze körülbelül 10 százaléka (ezek gyakran a városok) kapja meg, és olvassa el még aznap a levelet.

- Az önkormányzatok további 30 százaléka ugyan megkapja a levelet, ugyanakkor nem biztos, hogy a megadott címen olyan ügyintéző van, aki intézkedésre jogosult. (Általában azok az önkormányzatok, ahol az informatikai kultúra már régóta meghonosodott.)

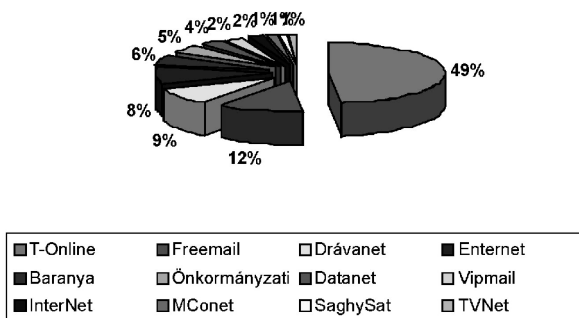
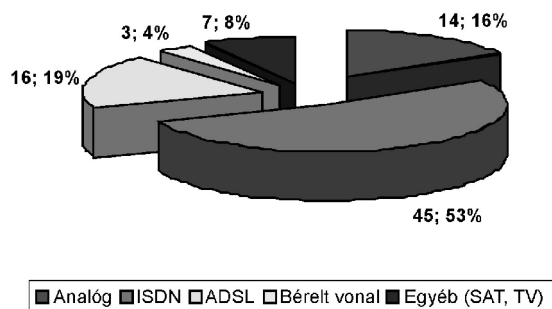
- Az önkormányzatok körülbelül 20 százaléka cím-változás miatt már nem kapja meg a levelet. Ők azok, akik a szolgáltatást gyakran cserélik (költségtakarékosság), vagy éppen a sokasodó e-mail címek közül éppen mást használnak.

- Az önkormányzatok további 20 százaléka az igénybe vett szolgáltatás korlátai (például kis sávzélesség, túllépte a mérethatárt, vírusosak a levelei, rengeteg a kéretlen levele) miatt képtelen a postafiók használatára. Ha ezt mégis megteheti, akkor a leveleit (egy informatikus segítségével) csak hetek múlva képes elolvasni.

- Az önkormányzatok további 20 százaléka csak most tanulja az elektronikus rendszer használatát. Emiatt az ügyintéző csak valaki más segítségével képes a levelezőrendszer használatára.

- A fennmaradó 10 százalék körüli önkormányzatnak nincs internet-előfizetése. (Bár olykor a statisztikai adatok mást mutatnak.) Ugyanakkor gyakran az otthon használt internet-előfizetésen keresztül képesek letölteni a Freemail, vagy más ingyenes szolgáltatók által biztosított postafiókokról a leveleket.

Összefoglalva: látszik, hogy országos körlevelet az önkormányzatoknak körülbelül 40–60 százaléka tud fogadni. A sikeresség növelésére már számtalan megoldást kitaláltak. Ezek közül az egyik, hogy az adott országos szerv saját hatáskörben létrehoz egy saját levelező szolgáltatást, és minden önkormányzatnak ad ingyen e-mail címet. A másik (ez a leggyakrabban előforduló) megoldás, hogy megkérik a közigazgatási hivatalt, juttassa el az elektronikus küldeményt a megye összes ön-

A körjegyzőségek e-mail szolgáltatói
(Baranya 2005)Az internet szolgáltatás, kapcsolat típusának megoszlása
(Baranya 2005)

kormányzatának. Az első megoldás esetében az önkormányzatok kezdetben még vevők az ingyenes lehetőségre. Azt követően, miután kiderülnek a szolgáltatás hiányosságai (csak fogadni képes küldeni nem, csak belterjes stb.), egyszerűen magától elhal a kezdeményezés, bármekkora erő is áll mögötte. A másik megoldás bár működőképes, ugyanakkor a stratégiában megfogalmazott költségtakarékosság fogalma hiúsul meg. Hisz a központi igazgatás helyett a költségek (az elektronikus levél tartalmának nyomtatása és postai kézbesítése, telefonálás, hogy nézze meg a postafiókját stb.) a közigazgatási hivatalra terhelődnek.

Leszámítva a központi közigazgatás (minisztériumok) levelezéseinek közvetítését, a közigazgatási hivatalok önmagukban is óriási mennyiségű elektronikus levelet küldenek az önkormányzatoknak. Ebből csak néhányat felsorolásképpen megemlítek:

- képzés (tervkészítés, jelentkezések a képzésekre, vizsgázás) stb.;
- hatósági szervek kapcsolatai, (hatósági, szabálysértési statisztikák, építésügy, jogszabály-veleményezés stb.);
- törvényességi kapcsolatrendszer fenntartása (referensek a területükkel tartják a kapcsolatot, a jegyzőkönyveket levélmellékletben előzetesen megküldik, jogszabály-értelmezés stb.);
- az informatikai feladatok kapcsolatában az alapnyilvántartásokkal, kapcsolatos tevékenységgel összefüggő feladatok ellátása (lakcíminyilvántartás változásai, anyakönyvi nyilvántartás feladatai, okmányirodai feladatok ellátása, időközi választásokkal összefüggő levelezés stb.).

Az esetek többségében az elektronikus levelezés (például egy körlevél esetében) végeredménye hasonló az országos tendenciához. Viszont az első sikeressége jóval magasabb, 60–70 százalékos. Azokban a megyékben, ahol a városok és a nagylélekszámú települések aránya magasabb, ott az elektronikus levelezés színvonala már elfogadható levelezési kultúrát eredményez. A fennmaradó 30–40 százalékban az eljárás hasonló a központi közigazgatás leveleinek kiküldéséhez. Azzal a különbséggel, hogy kialakultak olyan hírcsatornák is, amelyek a levelezés hatékonyságát növelik. Ilyenek a helyi fórum rendszerek, az elektronikus dokumentumküldő rendszerek stb.

A közigazgatási hivatalok informatikai főosztályainak megkérdezését követően elmondható, hogy minden megyében használják az elektronikus levelezést az önkormányzati kapcsolattartásban, több-kevesebb siker-

rel. Az e-mail címet használó önkormányzatok száma 70–100 százalék között van. A sikeres levélküldés a többi megyében is attól függ, hogy az illetékes munkatársak az adott területen mennyire képesek a rendszer használatát elfogadtatni. Ebből is látszik, hogy az országos rendszerek centralizált formában történő szolgáltatásait nem tudja hatékonyan biztosítani.

A Közigazgatási Hivatalok Informatikai Szakmai Kollégiuma kidolgozott egy olyan megoldást, amely elősegítené az önkormányzati levelezés kultúrájának elterjesztését és hatékonyságának növelését. A megoldást egy olyan országos levelezőhálózat kiépítésében látjuk, amelyben a szolgáltatók a közigazgatási hivatalok, a szolgáltatás használói az önkormányzatok, a szolgáltatás hasznélvezői pedig a központi és területi igazgatás valamint az ügyfél.

– A megoldás biztonságos működése abban rejlik, hogy a helyi önkormányzatokhoz legközelebbi államigazgatási szerv (közigazgatási hivatal) nyújtja a szolgáltatást, aki napi kapcsolatban áll az önkormányzatokkal. Ebben különbözik a centrálisan létrehozott szolgáltatásoktól.

– A szolgáltatás szolgáltatófüggetlen, hisz az önkormányzat bármely internetszolgáltatónál vásárolja az internetszolgáltatását, a „hivatalos” postafiókja megmarad. Tehát az e-mail címek hosszú távon működőképesek lesznek.

– A háttérben minden közigazgatási hivatalban az informatikai főosztályok gondoskodnak a biztonságos és folyamatos üzemeltetésről (spam-, vírusszűrés), ellátják a képzésekkel, továbbképzésekkel kapcsolatos teendőket, figyelik az adatáramlást, és szükség esetén gondoskodnak a hibaelhárításról.

– Kialakul országosan egy egységes hivatalos önkormányzati e-mail címtár, amely már lehet az ügyfél és a közigazgatás számára az elsődlegesen használható és fenntartható postafiók.

– A minisztérium a közigazgatási hivatalok címtárait alapul véve kialakíthat egy országosan működő jegyzői, polgármesteri valamint egyéb hatósági ügyekhez kapcsolható címtárat.

Levonva a következtetéseket, egyértelműen előrevetíthető a következő. Az önkormányzati levelezésnek olyan szolgáltatásnak kell lennie, amelyre méltán számíthatnak a közigazgatás szervei, valamint az ügyfél, aki a leendő információs társadalom legfontosabb szereplője.

Ficsor József – Kópiás Bence

A pénz-, tőke- és biztosítási piac új európai uniós irányelvei

A pénz-, tőke- és biztosítási piacot érintő új direktívák közös vonásai, főbb kapcsolódási pontjai (I. rész)

Az Európai Unióban a pénzügyi piacok kapcsán négy keretjogszabály keretében folyik szabályozási fejlesztés. A tőkekövetelmény-direktíva (CRD) és a pénzügyi eszközök piacaira vonatkozó direktíva (MiFID) a pénz- és tőkepiaci szektorra vonatkozik. Külön direktívája van a pénzügyi konglomerátumoknak (FCD), és Szolvencia II. projekt keretében készül a biztosítási piacra vonatkozó új irányelv. Bár a különböző piacok újraszabályozására hivatott EU-irányelvek „készültségi foka”¹ nem egyforma, mégis érdemes összevetni a mindegyik területre vonatkozó közös pontokat.

A pénzügyi piacokra vonatkozó négy európai uniós keretjogszabály összevetése több szempontból is fontos lehet:

- A pénz- és tőkepiaci szektor összefonódása után a banki és biztosítási terület is egyre jobban összekapcsolódik (kombinált termékek, kockázatmegosztó technikák);
- Az európai piacon egyre növekvő szerepet játszanak a pénzügyi konglomerátumok (hitelintézeteket, befektetési vállalkozásokat és biztosítókat tömörítő pénzügyi csoportok), amelyekre külön szabályozás vonatkozik;
- Az egységes piacok kialakulása minden szektorban kikényszeríti például az egységes felügyeleti megközelítést, amelynek alapja az anyavállalatok és leányvállalataik felügyeleteinek együttműködése, hogy ezen a téren is megvalósuljon az integráció;
- Az összevetés alapján nyilvánvaló, hogy a szabályozás egyes elemei nem csak az adott szektorra jellemzően tartalmaznak „szigorítást”, új előírást, hanem azt a szektorközi összehangolás eredményezte;
- A hazai szabályozás alkalmával az egyes direktívák miatt bekövetkező változások mellett figyelemmel kell lenni a több direktíva implementálásából származó együttes hatásokra is².

Az összehasonlító munka során a legnagyobb különbségek a tőkekövetelmények, és ehhez kapcsolódóan a prociklikusság, valamint a homehost kérdésekkel kapcsolatban adódtak. A többi összekapcsolódó pont esetében viszonylag egy irányban haladnak a szabályozási folyamatok, csupán a szabályozás részletességében/kidolgozottságában különböznek egymástól.

¹ Általánosságban elmondható, hogy mivel a CRD és a MiFID a jogszabályalkotás folyamatában jóval előrébb tart, illetve az FCD már 2002 óta hatályban van, ezért alapvetően a Szolvencia II kidolgozása folyamán lett deklarálva a többi területtel való konzisztencia megteremtése, de természetesen figyelembe véve a biztosítási szektor sajátosságait.

² Együttes hatás a fent jelölt három legfontosabb területen elsősorban a CRD és a MiFID esetében jelentkezik abból adódóan, hogy Magyarországon a befektetési szolgáltatások piacán a hitelintézetek piacvezető szerepet töltenek be. A Szolvencia II. projekt jelenleg – a meghatározott ütemtervnek megfelelően – az előkészítés stádiumában van, a másik két direktívával történő átfedés együttes hatása elsősorban a pénzügyi csoportok esetében várható, hiszen tevékenységek szempontjából a biztosítási és a pénzügyi illetve befektetési szolgáltatások esetében kevesebb van.

Tekintsük át a szabályozási anyagokat a bevezetésük sorrendjében:

A pénzügyi konglomerátumhoz tartozó hitelintézetek, biztosítóintézetek és befektetési vállalkozások kiegészítő felügyeletéről a 2002/87-es irányelv³ (FCD) rendelkezik. Ennek preambuluma szól az irányelv megalkotását szükségessé tevő folyamatokról, előzményekről, vagyis a pénzpiacra végbemenő azon fejleményekről, amelyek mind a banki vagy befektetési szolgáltatási, mind a biztosítási ágazatban tevékenykedő képződmények (konglomerátumok) kialakulásához vezettek. Az európai jogalkotás, felismerve a konglomerátumok tevékenységében rejlő potenciális kockázatokat – azt, hogy a konglomerátumok esetlegesen felmerülő pénzügyi nehézségei a pénzügyi rendszer destabilizációját eredményezhetik –, a direktíva révén bevezette a konglomerátumokra vonatkozó kiegészítő prudenciális szabályozást és ennek keretében a konglomerátumokra vonatkozó kiegészítő felügyeletet.

A hitelintézetek és befektetési vállalkozások tőkekövetelmény szabályozását alapvetően megújító CRD irányelv (Capital Requirements Directive) a hitelintézetek üzleti tevékenységének megkezdéséről szóló 2000/12/EK és a hitelintézetek és befektetési vállalkozások tőkekövetelményéről szóló 93/6/EGK irányelvek rendelkezéseit módosító, illetve az elfogadás után új számot kapott 2006/48/EK⁴ és 2006/49/EK irányelvekből áll. Az új szabályozás alapját a Bázeli Bankfelügyeleti Bizottság 2004 júniusában kiadott ajánlása (Bázel II)⁵ jelenti, melynek kidolgozása során több mennyiségi hatástanulmányt (QIS) végeztek. Az irányelv uniós jogalkotási folyamata több évig tartó, viharos vitákkal teli egyeztetést követően 2006. június végén zárult le, és a tagállamoknak 2006. december 31-ig kell az irányelv-rendeleteket (mind az 1. szintű főszöveget, mind a 2. szintű mellékleteket) a nemzeti szabályokba átültetni.

³ Financial Conglomerate Directive.

⁴ Az alábbiakban minden CRD hivatkozás erre az irányelvre vonatkozik, mivel a 2006/49/EK irányelv az anyagban tárgyalt kérdéseket szabályozó cikke vonatkozásában nagyrészt a 2006/48/EK irányelvre való hivatkozásokat tartalmazza.

⁵ Revised Framework: International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards.

A pénzügyi eszközök piacairól szóló 2004/39-es irányelv, a MiFID az értékpapír-befektetési szolgáltatásokról szóló 93/22EGK irányelvet, az ISD-t helyezi hatályon kívül. A szabályozási környezet megváltoztatásának gondolatát – egyebek között – a befektetési szolgáltatókra vonatkozó egységes szabályozási rendszer hiánya, illetve a hagyományos kereskedési módszerektől eltérő kereskedési rendszerek elterjedése okán kialakítandó magasabb szintű befektetővédelem kiépítésének szükségessége indokolta. A MiFID (Markets in Financial Instruments Directive) első szintű szabályozása már 2004 áprilisa óta hatályban van, a második szintű szabályok parlamenti elfogadása és az unió hivatalos lapjában történő kihirdetése 2006 szeptemberében megtörtént. A harmadik szintű munkák 2006 szeptemberétől megkezdődtek. Az irányelv átvételének határideje 2007. január 31., alkalmazásának határideje 2007. november 1.

A Szolvencia II projekt az életbiztosításról szóló 2002/83/EK és a nem-életbiztosítási vállalkozások szavatoló tőkéjére vonatkozó követelmények tekintetében a 73/239/EGK tanácsi irányelv módosításáról szóló 2002/13/EK irányelv módosítására irányul, illetve végső soron a 2005/68/EK viszontbiztosítási és a 98/78/EC biztosítási csoport (IGD) direktívákat is bele kívánja építeni ebbe a direktívába. Az újraszabályozás célja kockázaterzékenyebb (a biztosítók valódi kockázatait jobban tükröző) tőkekövetelmények kidolgozása, és annak egységes EU-felügyeleti alkalmazása. Az újraszabályozási folyamat a MiFID-hez és a CRD-hez képest hátrébb tart, mivel később merült fel az igény a Szolvencia I módosítására. A munka az ütemtervnek megfelelően halad: a CEIOPS eddig az Európai Bizottság által kért 23 témában adta meg javaslatát (Calls for Advice). A javaslatok alapján, illetve a második mennyiségi hatástanulmány eredményeinek figyelembevételével az EU Bizottság 2007 júliusára készíti el végleges irányelv-javaslatát az Európai Parlament számára. A javaslat EU Parlament általi elfogadása után pedig megkezdődhet az implementálás és a részletszabályok kidolgozása.

Érintett intézmények

A CRD hatálya alá tartozó intézmények (hitelintézetek és befektetési vállalkozások) 2007. január 1-jétől opcionálisan áttérhetnek az új szabályok szerinti működésre, kötelező módon pedig 2008. január 1-ig kell azt megtenniük. A MiFID hatálya is kiterjed a befektetési szolgáltatást nyújtó hitelintézetekre és befektetési vállalkozásokra (együtt befektetési szolgáltatók)⁶, amelynek fogalmát az irányelv mellékletében meghatározott befektetési szolgáltatásokra utalással határozza meg.

A CRD és a MiFID által előírt határidőket összevetve, látható, hogy 2007. januárja (opcionális CRD alkalmazás) és 2007. novembere (kötelező MiFID alkalmazás) között átmeneti időszak van abból a szempontból, hogy a potenciálisan mindkét irányelv személyi hatálya alá tartozó cégek csak az egyik (CRD) szabályozási rendszer alatt működnek.

⁶ A MiFID személyi hatálya alá tartoznak továbbá portfóliókezelést végző befektetési alapekezelők is.

A Szolvencia II projekt keretében készülő új jogszabály elsősorban a biztosítókat érinti, ám (a Szolvencia I-hez hasonlóan) valószínűleg lesznek intézmények, amelyek bizonyos kritériumoknak megfelelően kikerülnek a Szolvencia II hatálya alól.

Az európai uniós szabályozási folyamat

Az EU-direktívák célja elsősorban az egységes európai jogi háttér megteremtése, de ennek bevezetése mellett nagy hangsúlyt kap az egységes felügyeleti gyakorlat kialakításának igénye is. Mindhárom területen – pénzügyi, tőkepiaci és biztosítási szektor – az úgynevezett Lámfalussy-eljárás⁸ az egységes szabályozási alapelvet kiegészíti az egységes felügyeleti jogszabály-értelmezés feladatával a harmadik szintű bizottságok aktív közreműködésével.

A Lámfalussy-eljárás során az Európai Unió harmadik szintű bizottságai, melyek tagország szintű munkájában a Felügyelet képviselői is részt vesznek:

- Committee of European Banking Supervisors⁹ (CEBS)
- Committee of European Securities Regulators¹⁰ (CESR)
- Committee of European Insurance and Occupational Pension Supervisors¹¹ (CEIOPS), valamint az
- Interim Working Committee on Financial Conglomerates¹² (IWCFC).

A fenti bizottságok al csoportok munkáin (konzultációs anyagok, ajánlások kidolgozása) keresztül segítik elő az EU-szabályok egységes értelmezését, gyakorlatát. A direktívákkal ellentétben a harmadik szintű bizottságok standardjai formálisan nem képezik részét a kötelezően átveendő joganyagoknak, de hazai alkalmazásuk szükségesszerű, mivel a Felügyelet mind a négy szakbizottság tagjaként és uniós tagállam felügyeleti szerveként magára nézve is alkalmazandónak tekinti e szabványokat.

⁷ Az EU több országában működő pénzügyi csoport számára kiemelkedően fontos az, hogy a csoportot vezető intézményt, illetve a csoporthoz tartozó felügyelő-hatóságok elvárásai között a lehető legkisebb legyen az eltérés. A nemzetközi csoportoknak ugyanis igen jelentős többletköltséget okoz az, ha az egyes országokban különböző követelményeknek kell megfelelniük, azaz az egységes piac kialakulásának elősegítéséhez nem elegendő a közös jogszabály, ha azt az egyes felügyeleti különbözőképpen kérik számon.

⁸ 2002 végén az EU a Lámfalussy eljárást kiterjesztette az egyéb pénzügyi szabályozási területekre. Az első szinten az ún. keretjogszabályok továbbra is az együtdöntési eljárás keretében, azaz a Tanács és a Parlament jóváhagyásával születnének meg. A második szintet képviselő Európai Bizottság után a harmadik szinten jelennek meg a szintén szektorális alapon kialakított bizottságok, amelyek a technikai jellegű, végrehajtási szabályoknál tanácsadó bizottsági funkciót látnak el.

⁹ CEBS-et a 2004/5/EC bizottsági határozattal állították fel. Tagjai a tagállamok felügyeleti szervei és a tagállamok központi bankja is, még abban az esetben is, ha az adott ország központi bankja nem lát el bankfelügyeleti funkciót. Honlapja: www.c-ebs.org

¹⁰ A CESR-t a 2004/7/EC bizottsági határozattal állították fel. Tagjai a nemzeti értékpapír-felügyeleti hatóságok magas szintű képviselői. Honlapja: www.cesr-eu.org

¹¹ A CEIOPS-ot az Európai Bizottság 2003. november 5-i 2004/6/EK határozatával hozta létre. Tagjai az EU tagállamok biztosítás és (foglalkozási) nyugdíjpénztár-felügyeleti magas szintű képviselői. Honlapja: www.ceiops.org

¹² A CEBS és CEIOPS közös szakbizottsága, amely még nem rendelkezik bizottsági felhatalmazással.

A közös pontok¹³

Tekintettel arra, hogy az FCD a konglomerátumhoz tartozó hitelintézetek, befektetési vállalkozások és biztosítók prudenciális felügyeletének csoport szintre kiterjedő szabályait tartalmazza, a csoport szinten vizsgált fizetőképesség és kockázati koncentráció, csoporton belüli ügyletek és csoportszintű kockázatkezelési eljárások kapcsán, a CRD, MiFID és Szolvencia II. esetében azonosított közös témakörök némelyikére az irányelv nem tartalmaz előírásokat. Az egyes témakörök részletes tárgyalása során azonban minden esetben jelezzük az FCD-vel való kapcsolódási pontokat.

1. Személyi alkalmassági feltételek

A CRD-ben a személyi alkalmasságra vonatkozó követelmények¹⁴ nem változtak. A feltételek újragondolása azonban folyamatban van¹⁵, melynek célja a befolyásoló részesedésszerzés felügyeleti jóváhagyásához szükséges feltételek pontosítása. E módosítási javaslat – az összhang biztosítása érdekében – magában foglalja majd az intézmény tevékenységének megkezdéséhez szükséges személyi alkalmassági feltételeket is.

A MiFID személyi alkalmassági feltételekre vonatkozóan részletes szabályozást nem tartalmaz, annyit azonban előír, hogy a befektetési szolgáltatót ténylegesen irányító személyeknek jó hírnévvel és kellő gyakorlattal kell rendelkezniük¹⁶. Ehhez kapcsolódik még az a szintén meglehetősen általános követelmény, miszerint a befektetési szolgáltató releváns személyeinek tisztában kell lenniük a feladatuk ellátásához szükséges eljárásokkal, illetve, hogy az alkalmazottakat az adott feladatellátáshoz szükséges képesség, tudás és tapasztalat figyelembevételével kell kiválasztani.¹⁷ Az irányelv ezeken túlmenően az engedélyezési feltételek között rendelkezik arról, hogy az illetékes hatóságoknak meg kell győződniük a befektetési szolgáltatóban befolyásoló részesedéssel rendelkező személyek alkalmasságáról, illetve ezt folyamatosan figyelemmel kell kísérniük a befektetési szolgáltatók megbízható irányítása érdekében.¹⁸

A Szolvencia II¹⁹ esetében a cél az, hogy a biztosító meghatározott posztjain (vezetőség, kockázatkezelésért felelős vezetők, aktuáriusok stb.) csak olyan munkatárs dolgozhasson, aki egyrészt teljesíti a jó üzleti hírnév kritériumait, másrészt megfelel a szakmai alkalmasság előírásainak is (például megfelelő iskolai végzettség, gyakorlat stb.). E meghatározott személyek körét, illetve funkciójukat a bizottsági javaslat 2. szinten, míg a személyi alkalmassági feltételek részletezését 3. szintű ajánlásban tervezi majd rögzíteni.

¹³ Felhívjuk a figyelmet arra, hogy mivel a CRD-vel és a MiFID-dal ellentétben a Szolvencia II esetében még az első szintű irányelvek sem kerültek kidolgozásra, ezért az alábbiakban a Szolvencia II esetében csupán a CEIOPS által kidolgozott és elfogadott javaslatok szerepelnek.

¹⁴ 2006/48/EK irányelv 11. cikk, 135. cikk – két vezető személy, jó hírnév, tapasztalat.

¹⁵ 2006/48/EK 19. cikkének felülvizsgálata.

¹⁶ 2004/39/EK irányelv 9. cikk.

¹⁷ Draft Commission Directive (6.02.06) 5.1. b) és d) cikk.

¹⁸ 2004/39/EK irányelv 11. cikk.

¹⁹ Call for Advice No. 16 Fit and proper.

Az FCD a vegyes pénzügyi holdingtársaság²⁰ üzleti tevékenységét ténylegesen irányító személyekre vonatkozóan a jó hírnév, illetve a feladat ellátásához szükséges kellő szakmai tapasztalat követelményét fogalmazza meg.

Részletekbe menő személyi alkalmassági feltételeket egyik terület sem tartalmaz. A CRD a jelenlegihez képest új követelményeket nem állapít meg, viszont a Szolvencia II munkanyagainak javaslatai részletesebbek a MiFID-hez és az FCD-hez képest.

2. Szervezeti és kockázatkezelési követelmények

Kockázatkezelés

A CRD az új tőkekövetelmény-számítási módszerek bevezetésével együtt részletes kockázatkezelési követelményeket fogalmaz meg. Az intézményeknek az igazgatóság által elfogadott és rendszeresen felülvizsgált stratégiával és politikával kell rendelkezniük, amelyek biztosítják a felmerülő kockázatok azonosítását, mérését, kezelését, folyamatos figyelését és jelentését²¹. Az irányelv tartalmazza az egyes kiemelt kockázati típusokra (hitelezési és partnerkockázat, nagy kockázatok, hitelezési kockázatcsökkentéshez kapcsolódó reziduális kockázat, működési kockázat, likviditási kockázat) vonatkozó, specifikus kockázatkezelési követelményeket is.

A MiFID kockázatkezelésre vonatkozó előírásai értelmében a befektetési szolgáltatóknak gondoskodniuk kell kockázatkezelési mechanizmus létrehozásáról, illetőleg kockázatkezelési politika és eljárás kidolgozásáról. Az irányelv a független kockázatkezelési funkció létrehozatalát a befektetési szolgáltató által végzett tevékenység jellegére, összetettségére tekintettel kívánja meg (lásd 5. pont az arányosság elvéről).

A MiFID végrehajtási irányelv tervezete alapján a kockázatkezelési terület feladatkörébe a következők tartoznak:

- a kockázatkezelési politikában és eljárásokban foglalt megvalósulásának figyelemmel kísérése;
- a kockázatkezelés területén előforduló hiányosságok kiküszöbölése érdekében tett lépések figyelemmel kísérése.

A Szolvencia II²² munkanyaga szerint a kockázatkezelés azon kockázatok természetének (azaz okok, hatások, valószínűség) és mértékének megértését szolgálja, amelyekkel egy biztosító társaságnak szembe kell néznie. A kockázatkezelés alkalmazható lesz egyedi és aggregált kockázatokra is. A biztosító társaságoknak, az üzleti stratégia szerves részeként, a szavatoló tőkére és minden lényeges kockázatra (biztosítási, hitelezési, piaci, likviditási és működési kockázatok) vonatkozó saját stratégiával kell rendelkezniük, amelynek kockázatcsökkentő és átvivő intézkedéseket (például viszontbiztosítás, derivatívák) is tartalmaznia kell, hogy együtt kezeljék a teljes szolvenciát. A kockázatkezelés részeként

²⁰ Vegyes tevékenységű holdingtársaság fogalmát a 2002/87/EK irányelv 2. cikk 15. pontja tartalmazza.

²¹ 2006/48/EK irányelv 22. cikk.

²² Call for Advice No. 1 Internal control and risk management.

rendszeres elöretékintő mennyiségi elemzéseket (például stressz tesztek stb.) kell elvégezniük számos kedvezőtlen scenárióra, illetve rendkívüli intézkedési tervek is kell készíteniük, romló körülményeket feltételezve.

Az FCD pénzügyi konglomerátum szintjén létező kockázatkezelési eljárások létét írja elő.

Ezek a következőket jelentik:

- megfelelő irányítást (governance and management), amely magában foglalja a vállalati stratégiák és politikák irányító szervek (governance body) általi időszakos felülvizsgálatát és jóváhagyását a pénzügyi konglomerátum szintjén;

- az üzleti stratégiának a kockázatra és a tőkeigényre gyakorolt hatására tekintettel lévő tőkeigényelési politika kidolgozását;

- a kockázatok nyomon követésére szolgáló rendszerek szerves beépülését.

A kockázatkezelési eljárásokkal szemben az irányelv még azt a követelményt támasztja, hogy alkalmasnak kell lenniük a kockázatok pénzügyi konglomerátum szintjén történő mérésére, figyelésére és ellenőrzésére.

Belső ellenőrzés

A CRD éves szinten teszi kötelezővé a belső ellenőrzési (audit) funkció feladatai keretében – fejlett tőkekövetelmény-számítás esetén – az intézmény minősítési rendszereinek és azok működésének felülvizsgálatát, a kockázati paraméterek becslésének, és a minimumkövetelmények²³ teljesítésének áttekintését. Az irányelv ezen túlmenően előírja egy független hitelkockázat-ellenőrző egység létrehozását is, amely a minősítési rendszerek kialakításáért, alkalmazásáért, teljesítményéért és felügyeletéért felelős, s e feladataival összefüggésben rendszeres jelentéseket, elemzéseket készít.

A MiFID előírásai értelmében a befektetési szolgáltatóknak belső ellenőrzési mechanizmussal kell rendelkezniük, a végrehajtási intézkedés tervezete azonban az elkülönült és független belső ellenőrzési funkciót – a kockázatkezelés területén már bemutatott – arányosság szem előtt tartásával követeli meg. A belső audit feladatkörébe a következők tartoznak:

- a befektetési szolgáltató működésének ellenőrzésére és értékelésére vonatkozó tervek készítése, végrehajtása;

- az ellenőrzések kapcsán ajánlások kidolgozása;
- az ajánlásoknak megfelelő gyakorlat ellenőrzése;
- jelentéstétel a befektetési szolgáltató vezetésének.

A Szolvencia II bizottsági munkaanyaga²⁴ szerint a belső ellenőrzési rendszer kialakításával biztosítani kell:

- a stratégiák, az irányelvek és eljárásrendek teljesítését és hatékony, eredményes alkalmazását (beleértve a kockázatkezelés megfelelőségének vizsgálatát is);

- a pénzügyi és nem-pénzügyi információk megbízhatóságát;

- az előírások betartását.

Az FCD konglomerátum szintjén intézményesített olyan belső ellenőrzési mechanizmus megvalósítását ír-

ja elő, amely magában foglalja a tőkeigényelési, tőkefedezeti mechanizmusokat, illetve beszámolási és számviteli eljárásokat. Ez a követelmény egyrészt olyan tőkeigényelési mechanizmust jelent, amely képes a felmerülő jelentős kockázatok azonosítására, mérésére, a szavatolótőke-kockázatokhoz történő viszonyítására, másrészt olyan beszámolási és számviteli eljárásokat jelent, amelyek képesek a kockázati koncentráció és a csoporton belüli ügyletek azonosítására, mérésére, nyomon követésére és ellenőrzésére. Ezen túl a kiegészítő felügyelet hatálya alá tartozó vállalkozásoknak megfelelő belső ellenőrzési mechanizmusokkal kell rendelkezniük a kiegészítő felügyelet ellátása szempontjából releváns információk előállításához.

A felsővezetés felelőssége

A CRD a fejlett tőkekövetelmény-számítási módszerek alkalmazásához kapcsolódóan fogalmaz meg követelményeket a felső vezetés szerepére, a belső ellenőrzés és a kockázati kontroll funkcióra vonatkozóan²⁵.

A fejlett tőkekövetelmény-számítási módszer (belső minősítésen alapuló módszerek) alkalmazása esetén az igazgatóságnak áttekintően, az ügyvezetésnek pedig alaposan ismernie és értenie kell az intézmény által használt minősítési rendszereket és biztosítani azok megfelelő működését. Az ügyvezetésnek rendszeresen tájékozódnia kell a minősítési rendszerek teljesítményéről, és a nem kielégítően működő rendszerek kijavítására, továbbfejlesztésére tett intézkedésekről. A vezetői jelentéseknek részletes információkat és elemzéseket kell tartalmaznia a minősítési rendszerek teljesítményének (előrejelző képességének) fő jellemzőiről.

A MiFID is külön foglalkozik a felső vezetés felelőségével. Ennek keretében előírja, hogy a befektetési szolgáltató felső vezetése (senior management), illetve bizonyos esetekben felügyeleti funkciót ellátó testülete – felelős azért, hogy a befektetési szolgáltató teljesítse az irányelvből fakadó követelményeket.

A felső vezetés és a felügyeleti funkciót ellátó szerv ezen általános feladata mellett a következőket látja el:

- a befektetési szolgáltató által kidolgozott politikák, eljárások időszakonkénti felülvizsgálata, értékelése;

- a compliance, kockázatkezelés és a belső audit tárgyában készített jelentések értékelése, az azokban jelzett hiányosságok felszámolása.

A Szolvencia II munkaanyaga²⁶ a kockázatkezeléssel és a belső ellenőrzéssel együtt tárgyalja a felső vezetés felelőségét is:

- Az igazgatótanács dönt a kockázatok elfogadható szintjeiről, a kockázatviselési és rugalmassági stratégiákról. A kockázatkezelési stratégiákat, elveket és eljárásokat az igazgatótanácsnak folyamatosan kell ellenőriznie és rendszeresen (legalább évente) felülvizsgálnia. Az igazgatótanács által elfogadott kockázatkezelési stratégiák, elvek és eljárások implementálása azonban már a menedzsment felelősége.

- Az igazgatótanács felelősége a megfelelő és hatékony belső ellenőrzési rendszer kiépítése, fenntartása és ellenőrzése, függetlenül attól, hogy a hozzá kapcsolódó

²³ 2006/48/EK irányelv VII. melléklet, 4. rész, 130.

²⁴ Call for Advice No. 1 Internal control and risk management.

²⁵ 2006/48/EK irányelv VII. melléklet, 4. rész 123–126.

²⁶ Call for Advice No. 1 Internal control and risk management.

feladatokat átruházzák vagy kiszervezik-e. A belső ellenőrzési rendszer implementálása (természetesen összhangban az igazgatótanács stratégiájával és irányelveivel) pedig már a menedzsment felelőssége.

Az FCD részletes előírásokat ugyan nem fogalmaz meg a felső vezetés felelősségére vonatkozóan, annyit azonban előír, hogy mivel a konglomerátumok vezetése gyakran üzleti alapon történik, amely nem esik egybe a csoport jogi felépítésével, ezért tovább kell bővíteni a vezetéssel kapcsolatos követelményeket. Ehhez kapcsolódik még az a kockázatkezelésnél megfogalmazott követelmény, amelynek értelmében konglomerátum szinten létre kell hozni a vállalati stratégiáknak és politikáknak jóváhagyását és időszakos felülvizsgálatát végző testületet.

A CRD-ben, MiFID-ben és a Szolvencia II-ben alapvetően hasonlóak a kockázatkezelésre és belső ellenőrzésre vonatkozó előírások, illetve hasonló követelményeket támasztanak a felső vezetéssel szemben, amelyet kiegészítenek az FCD konglomerátum szinten megfogalmazott általános elvárásai.

3. Tőkekövetelmény

A CRD legfőbb célja a szabályozói tőkekövetelmény kockázatérzékenységének fejlesztése, melyet az irányelv az intézmények belső becsléseit felhasználó módszerek alkalmazhatósága révén, a módszerek közötti választás biztosításával, és a működési kockázat, mint tőkével fedezendő kockázat bevezetésével valósít meg. A választható módszerek a korábbiaknál nagyobb szabadságot adnak az intézményeknek saját kockázataik felmérésében, de szigorú alkalmazási követelményei vannak. Új elemet és egyben új szemléletet is jelent a tőkeszabályozásban a minimális tőkekövetelmény meghatározásán túl (a bázeli ajánlás mintájára), hogy az intézményeknek belső módszertant kell kialakítaniuk saját tőkehelyzetük és kockázataik értékelésére, melyet a felügyeleti hatóságok a CRD 2-es pillérhez kapcsolódó felügyeleti eljárásuk keretében vizsgálnak felül.

Az új szabályozásban az intézmények mind a hitelezési, mind a működési kockázat tőkekövetelményeinek kiszámítására alkalmazhatnak (a piaci kockázatokhoz hasonlóan) belső becslésen alapuló számításokat. A szavatoló tőke elemei (a fizetőképességi mutató számlálója) jelenleg nem kerültek áttekintésre, e munkálatok 2008-ra hoznak majd eredményt egy új irányelv formájában.

A MiFID nem tartalmaz tőkekövetelményre vonatkozó szabályozást.

A Szolvencia II bizottsági munkaanyagai önálló ajánlás-témakörönként foglalkozik a tőkekövetelményekkel kapcsolatban a minimális tőkeszükségletre (MRC)²⁷, a szavatoló tőkeszükséglet (SRC) standard formulájára²⁸ és a belső modellekre²⁹, valamint a tőkeszükségletre kötődő intézkedésekre vonatkozó³⁰ javaslatokkal.

Az MCR esetében a cél egy egyszerűen számítható, objektív és robusztus minimális tőkekövetelmény meghatározása, amely a végső felügyeleti intézkedés szintjét jelenti. A bizottsági munkaanyag az MCR számítására egy, a szavatoló tőkeszükséglet standard formuláján alapuló, egyszerűsített faktoralapú számítást javasol, az egyszerűsítés mértéke azonban még kérdéses.

A SCR standard modelljének esetében a cél egy minden számszerűsíthető kockázati kitettséget figyelembe vevő, kockázatalapú tőkeszükséglet meghatározása, amely a biztosító elvárt biztonsági szinthez tartozó gazdasági tőkeszükségletét tükrözi. Ennek képletszerű kidolgozása még folyamatban van (A különböző kockázati faktorok tőkeszükségletére vonatkozó opciókat a QIS2 teszteli.).

A CEIOPS belső tőkeszükséglet-modellek ösztönzésével kívánja elősegíteni a biztosítási szektor versenyképességét, a hatékony kockázatkezelést és a szakmai innovációt, de természetesen a belső modellt a standard formulával azonos alapelvekre kell építeni.

Az egyes tőkekövetelmények megsértéséhez meg kell határozni az intézkedési lehetőségeket is. Ehhez a szabályozásjavaslat többszintű ellenőrzési rendszert (4 ellenőrzési szint + kiegészítő intézkedések) vezetne be, melyre végleges javaslatot a CEIOPS majd csak a QIS2 eredményeinek áttanulmányozása után kíván tenni.

Az FCD részletes szabályokat tartalmaz a pénzügyi konglomerátumok tőkemegfelelése vonatkozóan, előírva azt, hogy a pénzügyi konglomerátum szintjén mindenkor rendelkezésre álló szavatoló tőke nem lehet kevesebb az irányelvben meghatározott tőkemegfelelési követelménynél. A pénzügyi konglomerátumhoz tartozó szabályozott vállalkozások kiegészítő tőkekövetelmény számítását az irányelvben meghatározott technikai elvek és módszerek egyikével kell elvégezni. Ehhez kapcsolódó előírás, hogy a szabályozott vállalkozásoknak konglomerátum szintjén létező tőkemegfelelési politikával kell rendelkezniük.

Az FCD lehetőséget ad a tagállamoknak arra, hogy engedélyezhessék a koordinátori feladatot ellátó hatóságok, hogy az érintett illetékes hatóságokkal és a konglomerátummal egyeztetve, maga határozza meg a tőkészámtáshoz alkalmazott számítási módszert.

A tőkekövetelményekkel kapcsolatban a CRD és a Szolvencia II célja ugyanaz: az intézmények tényleges kockázatait megfelelően tükröző tőkekövetelmények kialakítása. A megvalósítás azonban már csak részben hasonlít, melynek elsősorban az az oka, hogy a banki és biztosítási területen nem pontosan ugyanazok a kockázatok merülnek fel, sőt az azonosak sem ugyanakkora súllyal (például a biztosítók esetében jelentős szerepet kap a biztosítási kockázat, míg a banki területen fel sem merül ilyen típusú kockázat), másrészt pedig a biztosítási szektorban a banki szektortól eltérően többszintű tőkekövetelmény (minimális biztonsági tőkekövetelmény és szavatoló tőkekövetelmény) van. Az FCD ehhez képest a pénzügyi konglomerátumhoz tartozó szabályozott vállalkozások kiegészítő tőkekövetelményére vonatkozó előírásokat tartalmazza.

²⁷ Call for Advice No. 9 Safety measures.

²⁸ Call for Advice No. 10 Solvency capital requirement: the standard formula (life and non-life).

²⁹ Call for Advice No. 11 Solvency capital requirement: internal models (life and non-life) and their validation.

³⁰ Call for Advice No. 15 Solvency control levels.

4. Prociklikusság

A CRD kidolgozása során a tőkekövetelmények kockázatérzékenysége kapcsán felmerült a prociklikusság kérdésköre is. Az új szabályozásban bevezetett, belső minősítésen alapuló módszerek sajátosságaikból fakadóan a banki működés prociklikusságát erősíthetik. Ezért a tőkekövetelmények szintjének figyelemmel kísérése érdekében a CRD előírja a tagállamok számára, hogy a felügyeleti hatóságok évente aggregált statisztikai adatokat hozzanak nyilvánosságra a CRD alkalmazására vonatkozóan. Az Európai Bizottság a nyilvánosságra hozatal tartalmát végrehajtási intézkedés formájában határozhatja meg.

A MiFID nem foglalkozik a prociklikusság kérdésével.

A Szolvencia II bizottsági munkaanyagában megfogalmazott elvárások³¹ teljesítésének során adódhatnak olyan egymással kölcsönhatásban álló események, amelyek prociklikus folyamatokat indíthatnak el, kihatással vannak a biztosítók szavatoló tőke szükségletére, veszélyeztetve ezáltal a szavatoló tőke megfelelést. Ezért fontos a prociklikus hatások beazonosítása és kezelése.

A biztosítóknak három prociklikus kockázattípus hatását kell tudniuk kezelni:

- gazdasági ciklus – külső hatások;
- a pénzügyi szektorban fellépő ciklikus hatások;
- a biztosítási szektoron belül fellépő és érvényesülő hatások.

A prociklikusság hatásainak csökkentésére a bizottsági munkaanyag különböző stratégiákat javasol:

- lassú paraméterváltások a szolvencia tőkekövetelmény számításakor;
- belső modell bevezetése;
- stressztesztek alkalmazása;
- költségcsökkentő lépések.

Mind a CRD, mind a Szolvencia II foglalkozik a prociklikusság témakörével, ám nem ugyanolyan mértékben. A CRD csupán azt írja elő, hogy a tagállam felügyeletének bizonyos aggregált adatokat nyilvánosságra kell hozniuk, ezzel szemben a Szolvencia II esetében a CEIOPS munkaanyaga konkrét stratégiákat is javasol a prociklikusság hatásainak csökkentésére.

5. Arányosság elvének alkalmazása

A CRD-ben³² az irányelv előírásait az intézmények mérete, aktivitásuk mértéke és az általuk végzett tevékenység típusokra tekintettel arányosan kell alkalmazni annak érdekében, hogy a kisebb, kevésbé komplex felépítésű intézmények is képesek legyenek a fejlettebb módszerek alkalmazására, elősegítve ezzel a versenyt, és a piaci szereplők sokféleségének fenntartását. Az arányosság elvére való utalás az irányelv több pontjában is megjelenik a konkrét követelmények megfogalmazása-

kor, így például többek között a kockázatkezelési előírások tesznek említést az alapelvek teljesülésének megtartása mellett a követelmények rugalmasabb értelmezéséről³³.

A MiFID az arányosság elvét konkrét esetekben, a szervezeti kérdések között alkalmazza:

– A compliance funkció esetében alapértelmezés szerint a compliance tevékenységet végző személy nem vehet részt az általa „felügyelt” tevékenységben, valamint a compliance funkciót végző díjazása nem veszélyeztetheti objektivitását. Az arányosság elve alapján azonban ezt a két követelményt nem kell teljesítenie a befektetési szolgáltatóknak, ha bizonyítani tudja, hogy az általa végzett tevékenységhez képest ez aránytalan előírás lenne, ugyanakkor a compliance funkció hatékony ellátását ez nem veszélyezteti.

– A kockázatkezelés területén az arányosság elve annyiban érvényesül, hogy független kockázatkezelési funkciót csak annak a befektetési szolgáltatóknak kell létrehozni, amelynek tevékenységének volumene, összetettsége ezt indokolja.

– A belső ellenőrzés esetében pedig az irányelv úgy rendelkezik, hogy a befektetési szolgáltatóknak abban az esetben kell csak független és a szolgáltató többi tevékenységétől elkülönült belső audit funkciót létrehozni, amennyiben ez az általa végzett tevékenység volumenéhez, összetettségéhez képest arányos.

A Szolvencia II esetében az arányosság elvéhez a kisbiztosítók kérdése kapcsolható³⁴. A munkaanyag továbbra is fenntartaná a jelenlegi helyzetet, vagyis azt, hogy a legkisebb biztosítók ne essenek az irányelv hatálya alá. Az irányelv hatálya alóli mentesülés feltételei a jelenlegi kritériumokból indulnának ki. Ezekre a biztosítókra a saját felügyeletüknek kellene nemzeti szabályozást kidolgozniuk. Az irányelv hatálya alá eső kisbiztosítókra a bizottsági munkaanyag az arányos szabályozás elvét fogalmazza meg, és előzetes javaslatot tesz a Szolvencia II elemeinek arányos alkalmazására. Az alapelvek és a szabályozás céljai azonban azonosak lennének minden, a Szolvencia II hatálya alá eső biztosítóra.

Az arányosság elvét mindhárom területen figyelembe veszik: a CRD és a MiFID a szervezeti követelményekre (compliance, kockázatkezelés, belső audit) vonatkozó konkrét szabályokkal kapcsolatban, a Szolvencia II pedig intézményi alapon a kisbiztosítók kérdésével kapcsolatban teszi lehetővé az arányosság elvének érvényesülését.

**Gaálné Kodila Diána,
Kardosné Vadászi Zsuzsanna,
Skoda Szilvia, Matussek Judit**

(Folytatás a következő számban)

³¹ Call for Advice No. 22 Procyclicality.

³² preambulum 41. pontja.

³³ 2006/48/EK irányelv 22. cikk 2.

³⁴ Call for Advice No. 23 Small undertakings.

Eredményes együttműködés a VPOP és az APEH között

Zökkenőmentes volt az importáfa kivetéses eljárásának bevezetése

Az úgynevezett „akadálymentesítő” törvény-csomag – azaz az adókról, járulékokról szóló törvények módosítására kiadott 2005. évi XXVI. törvény – visszahozta a termékimportot terhelő általános forgalmi adó vámhatósági kivetéssel történő megállapításának intézményét, mely lényegében a 2004. május 1-je előtti, kivetéses adózás részleges visszaállítását jelenti. Azzal a különbséggel, hogy csak a harmadik országokból beszerzett, behozott termékek viszonylatában és csak az importálók bizonyos körében alkalmazandó.

A 2005. július 1-jével életbe lépett változás lényege az volt, hogy az általános forgalmi adó alanyai közül azok kérelmére, akik a módosított törvényben meghatározott feltételeknek megfelelnek, a vámhatóság engedélyezi az importot terhelő áfa önadózással történő megállapítását. Nekik tehát az engedély birtokában a 2004. május 1-jét követően már megszokott rendben, az önadózás keretében kell a termékimport után az áfát megállapítani, bevallani és elszámolni.

Az importáfa önadózással történő megállapításához szükséges vámhatósági engedély megadásának feltételei a következők:

- Az adóalany
1. belföldön az állami adóhatóságnál adóalanyként nyilvántartásba van véve és a
 2. tárgyét megelőző évben, valamint a tárgyévben nem tekinthető
 - a) kizárólag tárgyi adómentes tevékenységet végző adóalanynak,
 - b) nem választott alanyi adómentességet,
 - c) mezőgazdasági tevékenységet folytató különleges jogállású adóalanyak,
 3. a közösségi vámjog végrehajtásáról szóló törvény szerinti megbízható vámadósnak minősül.
- Megbízható vámadós az a gazdálkodó szervezet, amelynek vezetője három hónapnál nem régebbi erkölcsi bizonyítvánnyal igazolja, hogy büntetlen előéletű, valamint
- a) amelynek a kérelem elbírálása, vagy a vámhatóság ellenőrzése időpontjában nincs a magyar állami adóhatóságnál, illetve a vámhatóságnál – engedély nélkül – az előírt, vagy a fizetési felszólításban meghatározott időtartamon túl meg nem fizetett tartozása, továbbá valamely tagállam vámhatósága által végrehajtani kért vámtartozása, és
 - b) aki nyilatkozik arról, hogy nem áll csőd-, felszámolási vagy végelszámolási eljárás alatt.
 4. a kérelem benyújtásának évét megelőzően legalább egy éve az állami adóhatóságnál belföldön nyilvántartásba vett adóalany.
 5. a tárgyét megelőző évi, az áfatörvény 11. §, 11/A. §, 12. § szerinti termékértékesítés és szolgáltatásnyújtás és a 29/A. § szerinti termékértékesítés (vagyis a termékexport, azzal egy tekintet alá eső termékértékesítés és szolgáltatásnyújtás, a nemzetközi közlekedéshez

és a termékek nemzetközi forgalmához kapcsolódó értékesítések és szolgáltatások, adólevonási joggal járó, közösségen belüli adómentes termékértékesítés) összesített adóalapja eléri az ugyanezen időszak alatti összes belföldön teljesített termékértékesítés (saját vállalkozásban megvalósított beruházás kivételével) és szolgáltatásnyújtás összesített adóalapjának 67 százalékát, de legalább 10 milliárd forintot, vagy a korábban részletezett 11. §, 11/A. §, 12. § szerinti termékértékesítések és szolgáltatásnyújtások és a 29/A. § szerinti termékértékesítések összesített adóalapja eléri a 20 milliárd forintot. Ezeket az adatokat a vámhatósághoz benyújtott kérelemben közölni kell.

Az új szabályozással életbelépő önadózásra vonatkozó engedély iránti kérelmet mindig a tárgyév március 31. napjáig kell a vámhatósághoz benyújtani, és az engedélyes időszak mindig a tárgyév július 1-jétől a következő év június 30-ig terjed.

Az értékhatárok számításánál az U0465/650/651/310 számú bevallási nyomtatvány 01–03. sorainak összesített adatát kellett számításba venni. A 67 százalékos arány számításánál pedig a számlálóban az U0465/650/651/310 számú bevallás 01–03. sorának összesített adatait, a nevezőben pedig a 01-től a 10-ig sorokban szereplő adóalapadatok összegét kellett figyelembe venni.

Az önadózásra vonatkozó engedély iránti kéreleknél – amennyiben a feltételteljesülés vizsgálatához szükséges bevallási adatokat önellenőrzési vagy adóhatósági megállapítás módosította – csak annak eredményét kell figyelembe venni, amelyet a kérelem benyújtásának napját megelőző 30. napig beadtak, vagy ezen időpontig jogerőssé vált.

Az engedély iránti kérelmeket a Vám- és Pénzügyőrség Országos Parancsnoksága Vámigazgatóságára (1095 Budapest, Mester u. 7.) kellett benyújtani. 2005-ben a Vám- és Pénzügyőrség Országos Parancsnoksága 92; 2006-ban pedig 94 gazdálkodónak, adott önadózásra feljogosító engedélyt. (2007. évben már a budapesti 17. számú Fővámhivatalhoz kell a kérelmeket benyújtani az új illetékességi szabályok értelmében.)

Fontos kiemelni, hogy amennyiben az adóalany megbízható vámadós jogállását elveszíti, a vámhatóság az önadózásra jogosító engedélyt haladéktalanul visszavonja.

Az importáfa kivetéses alkalmazása egyúttal azt is jelentette, hogy a vámigazgatási eljárások során 2005. július 1-jét követően – a vámjogszabályok rendelkezésének megfelelően – a vám mellett az áfát is biztosítaniuk kell azoknak, akik önadózásra feljogosító engedéllyel nem rendelkeznek. Ezek az adóalanyok az alábbiak szerint mentesülhetnek teljes egészében vagy 50 százalékos mértékben az importáfa –, illetve 2006. szeptember 1-jétől a környezetvédelmi termékdíj – biztosítása alól:

A közösségi vámjog végrehajtásáról szóló 2003. évi CXXVI. törvény (továbbiakban: vámtörvény) 48. § (2)–(4) bekezdése lehetőséget biztosít arra, hogy a vámigazgatási eljárás során az adóalany részben vagy teljes egészében mentesüljön az áfa és a környezetvédelmi termékdíj biztosítása alól:

1. Teljes egészében mentesül az áfa és környezetvédelmi termékdíj biztosítása alól az adóalany, ha folyamatos működés mellett a tárgyévét megelőző kettő egymást követő naptári éven belül nem keletkezett az állami adóhatóságnál általános forgalmi adó jogcímen kintlévősége, illetőleg a vámhatóságnál kintlévősége.

2. A vámigazgatási eljárás során az áfa és környezetvédelmi termékdíj 50 százalékat kell csak biztosítania annak az adóalanyának, akinek a tárgyévét megelőző naptári évben nem keletkezett az állami adóhatóságnál általános forgalmi adó jogcímen kintlévősége, illetőleg a vámhatóságnál kintlévősége.

Az importáfa és környezetvédelmi termékdíj biztosítása alóli mentességre való jogosultság feltételei a következők:

1. A kérelmező adóalany: az általános forgalmi adóról szóló 1992. évi LXXIV. törvény (továbbiakban: áfa tv.) 4. § (1) bekezdése értelmében: „Adóalany: az a természetes személy, jogi személy, valamint jogi személyiség nélküli szervezet, aki (amely) saját neve alatt jogokat szerezhet, kötelezettségeket vállalhat, perelhet, és saját nevében gazdasági tevékenységet végez, tekintet nélkül annak céljára és eredményére.”

2. Folyamatos működés mellett nem keletkezett kintlévősége az adóalanyak:

– a vámtörvény 48. § (2) bekezdése esetén az adóalanyak – folyamatos működés mellett – a tárgyévét megelőző kettő egymást követő naptári éven belül nem keletkezett az állami adóhatóságnál általános forgalmi adó jogcímen kintlévősége, illetőleg a vámhatóságnál kintlévősége (teljes mentesség); vagy

– a vámtörvény 48. § (3) bekezdése esetén az adóalanyak – folyamatos működés mellett – a tárgyévét megelőző naptári évben nem keletkezett az állami adóhatóságnál általános forgalmi adó jogcímen kintlévősége, illetőleg a vámhatóságnál kintlévősége (részleges mentesség).

3. Az adózó hozzájárul az adótitoknak minősülő adatának vámhatóság részére történő átadásához. Ennek megfelelően az igazolást kiadó fővámhivatal az APEH területileg illetékes igazgatóságának bevonásával vizsgálja, hogy az adózónak keletkezett-e az állami adóhatóságnál kintlévősége.

Az adózó azonban dönthet úgy is – a vámigazgatási eljárás gyorsítása érdekében –, hogy beadványához csatolja az APEH igazolását arra vonatkozóan, hogy folyamatos működés mellett:

– a tárgyévét megelőző kettő egymást követő naptári éven belül nem keletkezett az állami adóhatóságnál általános forgalmi adó jogcímen kintlévősége (teljes mentesség), vagy

– a tárgyévét megelőző naptári évben nem keletkezett az állami adóhatóságnál általános forgalmi adó jogcímen kintlévősége (részleges mentesség).

Az eljáró fővámhivatal ez esetben nem kér adatszolgáltatást az APEH területi igazgatóságától.

Az adózó adótitoknak minősülő adatának átadására vonatkozó nyilatkozatát a vámhatóság részére, vagy az állami adóhatóság igazolását az adózó székhelye – magyarországi székhely hiányában a telephelye – szerint illetékes fővámhivatalhoz kell benyújtani annak érdekében, hogy az áfa és környezetvédelmi termékdíj biztosítása alóli mentességet megállapítsák. Budapesten és Pest megyében a Buda-térségi Fővámhivatal, vagy a Dél-Pest térségi Fővámhivatal, vagy az Észak-Pest térségi Fővámhivatal, vagy az 1. számú Repülőtéri Vámhivatal az illetékes.

Amennyiben az adóalany az előírt jogszabályi feltételeknek megfelel, úgy az áfa és környezetvédelmi termékdíj biztosítása alóli mentességének megállapításáról a fővámhivatal írásban tájékoztatja. Ezt követően a vámigazgatási eljárások során – az áfa és környezetvédelmi termékdíj biztosítása alóli mentesség érvényesítése érdekében – a tájékoztatóban szereplő igazolási számra már nem kell hivatkozni.

Az áfa és környezetvédelmi termékdíj biztosítása alóli mentesség megállapítása mindig az adott tárgyre vonatkozik, mivel a feltételek szerint a megelőző naptári évet, vagy a tárgyévét megelőző kettő egymást követő naptári évet kell vizsgálni az állami adóhatóságnál és/vagy a vámhatóságnál nyilvántartott kintlévőség vonatkozásában.

Tekintettel azonban arra, hogy az adott évben érvényes áfabiztosítás alóli mentesség megállapításához szükséges vizsgálatot csak az adott évben (az állami adóhatósági kintlévőség vizsgálatot – attól függően, hogy az adózó havi vagy negyedéves bevalló – az adott év januárját, illetve márciusát követően) lehet lefolytatni, problémát jelentett az adott mentesség január 1-jétől történő megállapítása. Ezért erre vonatkozóan jogszabálymódosítás történt 2005. év végén, amely szerint az áfabiztosíték alóli mentességek – az önadózási engedélyek érvényességéhez hasonlóan – nem csak az adott tárgyévben, hanem a tárgyévét követő hat hónapig érvényben maradnak. Ennek megfelelően a 2005. évben megállapított mentességek 2006. június 30-ig maradtak érvényben.

2006. október elején 393 cégnek volt teljes és 30 cégnek 50 százalékos áfa- és környezetvédelmi termékdíj biztosíték alóli mentessége.

A vám- és pénzügyőrség az importáfa kivetéses alkalmazásával összefüggő feladatok végrehajtásához szükséges rendszerfejlesztéseket – a vonatkozó törvénymódosítás 2005. május 10-i kihirdetését követően – előre meghatározott ütemterv szerint végrehajtotta. Ez egy részről azt jelenti, hogy a kiadott önadózási feljogosító engedélyek, továbbá a teljes, vagy 50 százalékos mértékű áfa-

biztosíték-mentességre jogosult gazdálkodók adatait rögzítették a vám- és pénzügyőrség vámadatfeldolgozó rendszerében. Ennek megfelelően a 2005. július 1-jét követő vámigazgatási eljárások során az érintett gazdálkodók részére automatikusan érvényes a vonatkozó „kedvezmény”. Másrészről 2005. június 23-ig tesztelték, illetve az éles adatfeldolgozó rendszerbe betöltötték azt a módosító programot, amelynek alapján 2005. július 1-jén 00.01 perctől a vámhatóság – az önadózásra feljogosító engedéllyel rendelkező gazdálkodók kivételével – kiszabta a harmadik országos termékimportot terhelő általános forgalmi adót. A program megfelelő működését bizonyítja, hogy 2005. július 1-jén 01.23-kor a záhonyi vámhivatal meghozta az első áfakiszabó határozatot a vámadatfeldolgozó rendszer alkalmazásával.

Vám- és Pénzügyőrség által bevételezett importáfa 2005. július–2006. október	
Hónap	Bevételezett importáfa (Ft)
2005. július	9 928 309 077
2005. augusztus	19 130 690 723
2005. szeptember	20 225 921 087
2005. október	18 695 995 532
2005. november	23 829 589 733
2005. december	20 853 692 623
2006. január	14 939 561 154
2006. február	15 795 016 043
2006. március	20 055 086 651
2006. április	19 417 217 068
2006. május	21 885 839 498
2006. június	19 832 685 516
2006. július	18 789 938 925
2006. augusztus	16 809 296 046
2006. szeptember	17 588 245 444

Az ügyfelek tájékoztatása

A vám- és pénzügyőrség – kihasználva az információk átadására szolgáló összes kommunikációs csatornát – a jogszabály-módosítás kihirdetését követően az ügyfeleket folyamatosan tájékoztatta a számukra fontos változásokról. A testület internetes honlapján naprakész tájékoztatókat adott ki az engedélyek, illetve mentességek kiadásának gyakorlati végrehajtásáról, valamint az átmeneti rendelkezésekről. A testület vezetői az ország különböző pontjain sajtótájékoztatón tartottak. Az írott médiában is közzétették a tájékoztató anyagokat, sajtóközleményeket. Külön tájékoztatót tartottak a szakmai szövetségek képviselői, illetve az önadózási engedéllyel érintett gazdálkodók részére. A szakterület érintett képviselői részt vettek a szakmai szövetségek által rendezett előadásokon, ahol szintén részletes tájékoztatást adtak a változásokról. Ennek megfelelően elmondható, hogy minden érintett megkapta, illetve hozzáférhetett mindazokhoz az információkhoz, amelyek a 2005. július 1-jén hatályba lépett áfatörvény módosításával összefüggnek.

Függetlenül attól, hogy mind az adózóknak, mind a vámhatóságnak rövid ideje volt az importáfa kivételes alkalmazásának bevezetésére, az átállás az eddigi tapasztalatok szerint zökkenőmentesen lezajlott. Az önadózási engedélyeket a törvénymódosítás hatálybalépéséig mind kiadták. Az áfabiztosítása alóli mentességek megállapítását pedig a fővámhivatalok soron kívül végezték el úgy, hogy lehetőleg az erre jogosult cégeknek egyáltalán ne, vagy csak a lehető legrövidebb ideig kelljen a vámigazgatási eljárások során biztosítaniuk az áfát. Az engedélyek gyors kiadása, illetve a mentességek soron kívüli megállapítása nagyban köszönhető annak, hogy a VPOP és az APEH egyaránt kiemelten kezelte az engedélyek kiadásához és a mentességek megállapításához szükséges adatszolgáltatás rendjének kialakítását. Az összehangolt együttműködés jelentősen hozzájárult az eredményes átálláshoz.

Buzási Tibor

◆ ◆ ◆ ◆ ◆
KÖZLÖNY

§

Egyesületi élet

Szervezeti változások, szakmai programok

A Belső Ellenőrök Magyarországi Szervezete (BEMSZ) a jövőben a Belső Ellenőrök Magyarországi Közhasznú Egyesületeként folytatja tevékenységét. A belső ellenőrök számára a legmagasabb szintű nemzetközi oklevelet adó vizsgák (CIA, CGAP, CFSA, CCSA) letételére Budapest az IIA által regisztrált hivatalos helyszín. Minden évben két alkalommal – az IIA által egységesen meghatározott májusi és novemberi napokon – van lehetőség vizsgázni.

A Belső Ellenőrök Magyarországi Szervezetének Elnöksége 2003-ban elhatározta, hogy néhány ponton módosítja az egyesület alapszabályát, amire elsősorban az 1995. évi alapítás óta eltelt időszak változásai miatt volt szükség. A módosítás elfogadása azonban több alkalommal meghiúsult, mivel az előírt kétharmados többség az egymást követő rendes és rendkívüli közgyűléseken sem volt meg. A tagság egy részének javaslatára 2005-ben az elnökség megvizsgálta, hogy az egyesület tevékenysége mennyiben felelne meg a közhasznúság követelményeinek. Szakértői vélemények alapján az addigi módosításokat kibővítettük a közhasznú működéshez szükséges paragrafusokkal, kiegészítésekkel és ezt a változatot terjesztettük a tagság elé. 2006. június 12-én a BEMSZ rendkívüli közgyűlése elfogadta az új alapszabályt, amelynek bírósági regisztrációja a közelmúltban megtörtént. Ily módon a BEMSZ a továbbiakban a Belső Ellenőrök Magyarországi Közhasznú Egyesületeként folytatja tevékenységét, és keresi a lehetőségeket a különféle források elnyerésére, a tagság minél magasabb színvonalú kiszolgálására. Az új alapszabály megtalálható az egyesület honlapján: www.iaa.hu. A közhasznúsággal összefüggő információkat weboldalunkon kívül az Ellenőrzési Figyelőben tesszük közzé.

2006 júniusában nyolc fővel megalakult a BEMSZ államháztartási szekciója, Németh Edit (PM) vezetésével. Főbb célkitűzéseik: a szakmai kapcsolatok erősítése a közszférában dolgozó belső ellenőrök között, a tapasztalatsere lehetőségeinek megteremtése, képzések biztosítása, tudásmegosztás, módszertanok, útmutatók kidolgozásában való részvétel, a legjobb gyakorlatok összegyűjtése, valamint a belső ellenőrzés minőségének javítása az állami szektorban. A szekció vezetője az elnökségi ülések állandó meghívottja, így az információ-áramlás, a szakmai érdekképviselet közvetlenül megvalósulhat.

A belső ellenőrök nemzetközi szervezete, a Belső Ellenőrök Intézete (IIA) illetékes szakbizottsága nemrégiben arról értesített, hogy a szakmai sztemerdekben az általuk mellékletként megküldött írásos anyag szerinti változások történtek. Mint a magyar tagozat elnökét, arra kértek, hogy gondoskodjak a megváltozott részek magyar fordításáról és az egységes szerkezetű új magyar verzió regisztrálás céljából való kiküldéséről. A BEMSZ elnöksége 2006. november 2-i ülésén jóváhagyta a 2007. január 1-jével hatályos új szakmai normaszöveget, amely az egyesület honlapján olvasható, letölthető és kinyomtatható.

A belső ellenőrök számára a legmagasabb szintű nemzetközi oklevelet adó vizsgák (CIA, CGAP, CFSA, CCSA) letételére Budapest az IIA által regisztrált hivatalos helyszín. Minden évben két alkalommal – az IIA által egységesen meghatározott májusi és novemberi napokon – van lehetőség vizsgázni. A vizsgák a BEMSZ elnökségének felügyelete alatt történnek, de jelentkezni egyénileg kell, közvetlenül az IIA-nál. A négyfordulós CIA vizsgák Part I–II–III részeinek vizsgalapjain az angol mellett a kérdések magyar fordítása is megtalálható. A bejegyzett magyar könyvvizsgálók számára – a vizsgaszabályzat lehetőségeivel élve – kérelmeztem az IIA illetékes bizottságánál a Part IV alóli felmentést, ami azt jelenti, hogy ha egy könyvvizsgáló kollégánk sikeresen túljutott az első három fordulón, megkaphatja a CIA oklevelét. Az egyfordulós CGAP, CFSA és CCSA vizsgákkal, illetve oklevelekkel szintén kiváltható a Part IV. Ezekre a vizsgákra a májusi és a novemberi CIA Part IV vizsgázókkal egy időben van lehetőség. Az államháztartás területén dolgozó kollégáknak különösen ajánlom a CGAP lehetőségét, hiszen ennek témakörében rendelkezhetnek megfelelő gyakorlati tapasztalatokkal. A BEMSZ a CIA Part I–II–III vizsgákra kínál angol vagy magyar nyelvű felkészítő képzést, az egyfordulós vizsgákra jelenleg még az egyéni felkészülést javasoljuk. (Lásd.: [www.iaa.hu/képzések](http://www.iaa.hu/kepzések))

Meghívásomra David Richards, az IIA elnöke 2006. október 10–11-én – két éven belül immár másodszor – Budapestre látogatott. Most egyhetes európai szakmai útja keretében sikerült módot találnunk a találkozásra. Az első napot a BEMSZ elnökségi tagjainak és a CIA-vizsgák előkészítésében és lebonyolításában közreműködő kollégáink társaságában töltötte. A második napra a PM ellenőrzésrendszer-fejlesztési főosztályának vezetőjével szervezetünk egy szakmai találkozót, amelyen az állami szektorban dolgozó kollégáink találkozhattak a világszervezet elnökével. David Richards előadásában bemutatta a főbb trendeket, a belső ellenőrzés fokozódó szerepét a szervezetek kockázatkezelési, kontroll és irányítási tevékenységének javításában, és tájékoztatást adott arról, hogy az IIA milyen eszközökkel segíti a különböző szektorokban dolgozó belső ellenőrök szakmai munkáját. A rendezvény programja és előadási anyagainak egy része a BEMSZ honlapján megtalálható és letölthető.

Galambos Péter
BEMSZ elnök