

Ellenőrzési Figyelő

- Magyar Pénzügyi-Gazdasági
Ellenőrök Közhasznú Egyesülete
VI. Ellenőrzési és Felügyeleti
Konferencia
Siófok, 2006. november 23–25.
- Műhely: Természeti katasztrófák
és az ellenőrzés
- Egyesületi élet: BEMSZ-hírek

2006. 4. szám

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
Major Antal, PSZÁF

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
értesítéseit, információit
csak a lapra való hivatkozással,
engedéllyel lehet felhasználni.

Másolással, utánközléssel és terjesztéssel
kapcsolatos minden jog fenntartva!

Kiadja a Magyar Hivatalos Közlönykiadó

Felelős kiadó:
dr. Kodala László elnök-vezérigazgató

Készült a Magyar Hivatalos Közlönykiadó
gondozásában,
a kiadó lajostizsei nyomdájában – 06.4175

HUN ISSN 1218-7631

Tartalomjegyzék

Dr. Lévai János, az ÁSZ stratégiai főtanácsosa A pénzügyi ellenőrzés a közigazgatás modernizációjának szolgálatában.....	1
Dr. Veres János, pénzügyminiszter Erőtéljes egyensúlyjavítás, növekedő bizalom, egyensúlyozó reformok.....	2
Dr. Vági Márton, a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség elnöke A nemzeti fejlesztési program intézményrendszere (2007–2013)	4
Bihary Zsigmond, az ÁSZ főigazgatója Az éves költségvetések számvevőszéki véleményezése	9
Major Zoltán, az Országos Egészségbiztosítási Pénztár főigazgatója Az egészségügyi ellenőrzés új kihívásai	11
Dr. Szikora János, az APEH elnöke Az APEH ellenőrzési feladatai, szervezetének változásai	13
Dr. Nagy János, a VPOP országos parancsnoka A VPOP ellenőrzési feladatainak változásai	18
Dr. Janza Péter, a KEHI elnökhelyettese Az EU-támogatások ellenőrzési tapasztalatai a KEHI vizsgálatai alapján	20
Dr. Becker Pál, az ÁSZ főigazgató-helyettese Az egységes ellenőrzési modell és a Trend Report	23
Margittai Miklós, a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal elnöke Ellenőrzési feladatok a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal tevékenységében	26
Szetey Gábor, a Miniszterelnöki Hivatal államtitkára Teljesítményértékelés a közigazgatásban	30
Dr. Sebes József, Oktatási és Kulturális Minisztérium, főosztályvezető A központi közigazgatás fejlesztése, átalakítása és a belső pénzügyi ellenőrzés helyzete.....	34
Dr. Sepsey Tamás, ÁSZ, főigazgató-helyettes Természeti katasztrófák és az ellenőrzés.....	36
Gaálné Kodala 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 (II. rész)	40
Egyesületi élet Fotó: Galisz Virág Láng Miticzki András, VPOP	

MEGRENDELŐ

Megrendelem az Ellenőrzési Figyelő c. szakfolyóirat 2007. évi száma-
it 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, házszám:

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

VI. Ellenőrzési és Felügyeleti Konferencia

A pénzügyi ellenőrzés a közigazgatás modernizációjának szolgálatában

A Magyar Pénzügyi-Gazdasági Ellenőrök Közhász-
nú Egyesülete 2006. november 23–25-én Siófokon tar-
totta meg VI. Ellenőrzési és Felügyeleti Konferenciáját.
Ezúttal a pénzügyi ellenőrzés a közigazgatás moderni-
zációjának szolgálatában témakör állt a konferencia
munkájának, tematikájának középpontjában. Az ellen-
őrök szakmai találkozója ezúttal – a nemzetgazdaság
előtt álló kihívásokhoz igazodva, a konvergenciapro-
gram jegyében – tágabb horizonton, a gazdasági fejlő-
dés-növekedés és az államháztartás helyzetének össze-
függéseire, a felzárkózási követelményekre és esélyekre
figyelemmel kereste a választ arra, hogyan járulhat hoz-
zá a pénzügyi ellenőrzési és a felügyeleti tevékenység a
konvergencia sikeréhez, s ennek egyik fontos feltételé-
hez, a közigazgatás reformléptékű megújításához.

A konferencia iránt minden eddigénél nagyobb szak-
mai érdeklődés mutatkozott, a résztvevők száma meg-
haladta a háromszázat. A plenáris üléseken mindhárom
napon telt ház mellett hangzottak el az érdekesítő,
szakmailag kiemelkedő színvonalú előadások, amelyek
elsősorban a makrogazdasági összefüggéseket, a nem-
zetgazdaság és a közszféra jövőképét, s ezekkel össze-

függésben a pénzügyi ellenőrzési rendszer mozgásirá-
nyát, új feladatait állították reflektorfénybe. Az össze-
függések teljesebb megértését és az ellenőrzéseket vég-
ző szervezetek és szakemberek egymást támogató mun-
kájának, együttműködésének minél teljesebb megalapo-
zását három témablokk előadásai, vitái segítették elő.
Az I. blokk a költségvetés kiadási oldalának (nagy kö-
zösségi ellátó rendszerek), a II. blokk a bevételi oldal-
nak (adó-, és vámrendszer), a III. témablokk pedig az
EU-források felhasználásának kontrollmechanizmusai-
ra, ellenőrzési, felügyeleti és monitoring tevékenységé-
re fordított elsősorban figyelmet. A konferencia előadói
a nemzetgazdaság és a pénzügyi rendszer működésének,
fejlődésének befolyásolásában kulcsszerepet betöltő
kormányzati vezetők és szakemberek voltak.

Az MPGEKE VI. Ellenőrzési és Felügyeleti Kon-
ferenciáján elhangzott előadások szerkesztett változatát
a hagyományoknak megfelelően közli az Ellenőr-
zési Figyelő és megtekinthető a www.mpgeke.hu hon-
lapon is.

Lévai János



A konferencia elnöksége: Monostori Lajosné KEHI-elnök, dr. Veres János pénzügyminiszter, dr. Kovács Árpád
ÁSZ-elnök és Balázs Árpád Siófok polgármestere

Kibontakozás, felzárkózás, reformok

Veres János

Erőtéljes egyensúlyjavítás, növekvő bizalom, egyensúlyőrző reformok



Veres János, pénzügyminiszter

Tisztelt Konferencia, Hölgyeim és Uraim!

Előadásomban először az uniós támogatások hasznosításáról szólok. Vajon milyen az abszorpciós képessége a magyar tagállami működésnek? A 2006-ban kiadható pénzeket 100 százalékgig kiitteltük. Gyakorlatilag a rendszer nagyon jól teljesített. Hogy ne maradjon maradvány, túltervezéssel dolgozunk. Vannak ugyanis olyan programok, amelyek dacára annak, hogy megkapták a kedvezményezett összeget, nem valósulnak meg. Eddigi tapasztalataink szerint az 5–10 százalékos túltervezés kezelhető. Az összes csatlakozó ország közül a tényleges felhasználás tekintetében a második legjobb az adatunk. Azt hiszem, hogy az NFT1 valamennyi pénzét el tudjuk költeni. Rendkívüli befektetési hajlamot tapasztalunk. Az általunk ismert projektek – amelyek befogadhatók és minőségében támogathatók –, közel kétszeresét teszik ki a rendelkezésre álló összegnek. Már csak a mi munkánkon múlik, hogy tudjuk-e ezeket a pályázatokat nyertes pozícióba hozni. Ezért bizakodó vagyok, szüksége van a régióknak, ágazatoknak erre a pénzre, mivel nem igen van más forrás.

A stabilizációról

Azt gondolom, hogy az elmúlt hónapok döntéseivel túl vagyunk egy nehéz perióduson. Megtörtént a stabilizációs program bejelentése és számos olyan döntés született, amelyet vagy a Kormánynak vagy az Országgyűlésnek kellett ebben az időszakban meghoznia. Augusztus végére elkészült a szeptember elsején benyújtott konvergenciaprogram. Az abban foglaltakat október 10-ével az Európai Pénzügyminiszterek Tanácsa (ECOFIN) helyes iránynak, jó összetételű intézkedéssorozat-

nak minősítette, mely feltétele annak, hogy Magyarország visszatérjen az egyensúlyőrző fejlődés útjára.

Miért kellett ilyen döntéseket hoznunk?

Az elmúlt időszak tapasztalatai szerint Magyarországon a hiány ciklikusan, négy évente igen magasra nőtt. Az elmúlt 16 évben nem hajtottunk végre olyan változtatásokat az államháztartásban, az állami pénzek elköltségének rendszerében, amely strukturálisan biztosítaná az egyensúly őrzését. Így már nem lehetett elkerülni a komoly lépéseket.

A reformokról

Miért csak nyáron ismertük fel ezt a helyzetet? Szó sincs arról, hogy a nyáron ismertük fel, hiszen számos alkalommal beszéltünk a reformok szükségességéről. Összeszámoltam egy alkalommal, tavaly szeptember 15. és április vége között csak én 150 alkalommal tettem említést különböző helyeken, médiában, vállalkozókkal, polgármesterekkel és másokkal találkozáskor, hogy az államháztartásban négy területen érdemi átalakításokra van szükség. Ezek közül mindig az önkormányzati rendszer átalakítását tekintetem az elsőnek, tudva, hogy kétharmados döntést igényel az Országgyűléstől.

A másik átalakításra váró terület az egészségügyi rendszer. Általános az elégedetlenség a nyújtott szolgáltatások miatt, megoldandó a biztosítási alapon való jogosultság kérdése. Az elmúlt hetekben a rendszer valamennyi érdemi eleméhez hozzányúltunk, különböző mélységben. A gyógyszer gazdaságosságáról szóló törvény elfogadása érdemben módosítja a gyógyszerforgalmazás és -támogatás egész rendszerét. Ez teremti meg annak a lehetőségét, hogy a következő évben nem kell tartani a gyógyszer-támogatási előirányzat több tízmilliárdos túlteljesülésétől.

A harmadik elem az oktatás, mind a közoktatás, mind a felsőoktatási rendszer. Magyarországon ma kevesebb gyerek jár iskolába, mint 16 évvel ezelőtt, oktatásukra azonban több pénzt fordítunk. Ezért a közoktatás költségvetési finanszírozásában érdemi módosítást hajtunk végre.

A felsőoktatásban is okszerű és célszerű módosítási irányt szükséges követni. Miközben az elmúlt években sok felsőoktatási intézményt összevontunk, a számuk mégsem csökkent. Ma 73 akkreditált felsőoktatási intézmény működik állami finanszírozással Magyarországon. A változások elsősorban azt jelentik, hogy az állami költségvetésből finanszírozott beiskolázási keretszámokban növekszik a műszaki- és informatikai képzési irányok súlya. A gazdaság szereplői régen szor-

galmazzák, hogy az oktatás különböző szintjein a piac igényeit is vegyük figyelembe. A Kormánynak sem jó, hogy a nem kurrens szakokon nagy létszámban diplomát szerettek számon kéri, hogy miért nem tudnak elhelyezkedni, amikor a diplomát a kezükbe kapják.

A negyedik terület a közigazgatás átalakítása, beleértve a regionalizációt is. Januártól kezdődően az országban a dekoncentrált szervezetek döntő részében végbemegy a regionalizáció.

Támogatások – másképpen

A reformintézkedéseknek egy szűk, de fontos szegmensét jelenti a különböző költségvetési támogatások, árkiegészítések átalakítása. A gyógyszer-támogatáson kívül a többi területen kormányhatáskörben megoldható a kérdés. A Kormány elfogadta a gázártámogatás új rendszerét, ami januártól szociális alapra helyezi a támogatást a korábbi tömbtarifás rendszer helyett. Az Európai Unióban a régi rendszer fenntartása szabályellenes. Ezen kívül pénzzel sem bírtuk már. A rendszer működtetése 2006-ban 170–180 milliárd forintba kerül, de ha nem változtatnánk, a költség a 200 milliárdot is meghaladhatta volna.

A Kormány elé kerül a közlekedési árkiegészítések, ártámogatások konstrukciója is. Összességében a következő évi költségvetésben 150 milliárddal kevesebb pénz jut árkiegészítésre, ám még így is 600 milliárd forintot fizetünk ki ezen a jogcímen. Tehát szó sincs arról, hogy erre elenyészően kis összeget fordítana a magyar állam, csupán a támogatások dinamikus növekedését igyekszünk fékezni.

Költségvetési szabályok

Az év közben meghozott egyszeri, stabilizációs intézkedésekkel javítani lehetett az egyensúlyt, de ezek a döntések nyilvánvalóan nem elégségesek ahhoz, hogy immáron tartósan csökkenő hiánnyal számolhassunk. Annak érdekében, hogy intézményi garanciák is legyenek, az elmúlt időszakban több törvénymódosítást is elfogadtunk, illetve jelenleg is a parlament előtt van több törvénymódosítási javaslat.

Júliusban az államháztartási törvény módosításával elfogadtuk, hogy az egyes fejezeteken belül kötelező fejezeti tartalékot kelljen képezni, aminek a felhasználása kötődik a fejezetek negyedéves gazdálkodásáról szóló beszámoló értékeléséhez. Negyedévenként valamennyi minisztériumnak, fejezetnek a Kormány elé kell vinnie a gazdálkodásáról szóló beszámolót, s ha belül maradt a költségvetési törvény által meghatározott kereteken, akkor a fejezeti államháztartási tartalék felhasználható a következő időszakban. Ha nem, akkor ebből a tartalékból kell fedezni a hiányzó részt, akár elmaradó bevételről, akár kiadásról legyen szó. Ennek a rendszernek a próbája 2007. első negyedéve.

A felhasználás ellenőrzésekor némi rugalmasságra van szükség azon szervezeteknél, ahol nagyon magas a bérarány az összes kiadáshoz képest. Ott, ha a negyedéves értékelés túl távolinak tűnik, gyorsabb értékelési mechanizmus is kialakítható. Ennek a szabálynak a beépítése azért fontos, mert Európában, illetve a kontinensen kívüli országokban az elmúlt több mint tíz évben végrehajtott sikeres stabilizáció szinte mindenütt együtt járt költségvetési szabályok kialakításával. Országon-

ként ezek eltérőek voltak, Új-Zéland mást csinált, mint Chile, és megint mást csinált Finnország, mint Dánia.

A szabályok áttekintésére éppen az Állami Számvevőszék által szervezett nyári konferencia adott jó lehetőséget valamennyiünknek. Az a konferencia is hozzájárult ahhoz, hogy megerősödjön az elhatározás a kormányon belül: valamilyen típusú szabályozás a magyar államháztartási gazdálkodásban is szükséges.

EU: kedvező fogadtatás

Az Európai Bizottság értékelve a konvergenciaprogramot, a szükséges úton megtett helyes lépésnek tekintette a szabály elfogadását. Lesznek még további szabályok. Az egyik például az, hogy bizonyos konszolidációs körön belüli szervezetek ne tudjanak kontroll nélkül hitelt felvenni. A vita most azon folyik, hogy ez nulla hitelfelvételt jelentsen, vagy pedig egy ellenőrzött kontrollmechanizmuson keresztül meghatározható hitelfelvételt. Ez is az Állami Számvevőszék ellenőrzése során tett javaslat alapján formálódik.

Elsődleges egyenleg – szufficit kötelező

Felmerült egy újabb költségvetési szabály alkalmazása is, eszerint 2008-tól kezdődően a mindenkori kormány csak olyan költségvetést terjeszthet az országgyűlés elé, amely szufficitese elsődleges egyenleggel számol. Vagyis csak az adósságszolgálati kiadásokkal meheszen mínuszba a költségvetés. A mostani konvergenciaprogram szerint 2008-ban pozitív nulla az elsődleges egyenleg, 2009-ben pedig már kézzelfogható többlet lesz.

Nyilván a szabály megfogalmazása akkor ér valamit, ha együtt jár azzal, hogy a Kormány által beterjesztett költségvetés a parlamentben se szenvedhessen el olyan károsodást, ami veszélyeztetné a szufficitese elsődleges egyenleget. Ilyen értelemben a kétharmados házaszabály módosítása is szükséges ahhoz, hogy ez a szándék ne csak a Kormányt, hanem a parlamentet is korlátozza. Szakmailag a kérdés kezelhető, lesz olyan javaslat, amelyről a következő hetekben vitát fogunk folytatni. Minimum a szakmai vitát meg fogja érni a javaslat végigtárgyalása.

Ellenőrzöttebb közpénzfelhasználás

Végül pedig arról szólnék, hogy az ellenőrzéssel foglalkozó szakemberekre a következő időszakban milyen feladatok, kihívások várnak. Fontos, hogy célszerűbb, tartalmilag is ellenőrzöttebb közpénzfelhasználás valósuljon meg Magyarországon. Elsődleges érdek, hogy ennek a szabályozási körülményei, törvényi és jogszabályi feltételei teljes mértékben biztosítottak legyenek. Nagyon valószínű, hogy már az ellenőrzöttebb gazdálkodás önmagában is a közpénzek, nagyobb összegek megtakarítását hozná. Jellemzőek az önkormányzati típusú példák, a szociális segélyezés gyakorlata. Az önkormányzatok ellenőrzésének a mechanizmusa úgy van kialakítva, hogy sokféle konfliktust hoz felszínre.

A közpénzek felhasználásának van egy speciálisabb területe: az európai uniós források felhasználásának ellenőrzése célszerűségi, szabályszerűségi szempontból. Előfordult már, hogy egy újonnan csatlakozott tagországban az agrártámogatások felhasználásánál durva szabálytalanságot állapítottak meg. Magyarországon nincs

ebben a körben. Fel kell készülnünk, hogy az Európai Unió a tagállamokban minden lehetséges eszközzel kontrollálja az európai közpénzek felhasználását. Ha több pénz érkezik az országba, akkor szükségképpen az Európai Unió ellenőrzési kapacitásainak is nagyobb részét fordítja erre a munkára.

Természetesen időnként van ebben némi túlbiztosítás is nálunk. Azt a tipikus esetet szokták emlegetni, amikor európai uniós forrásból támogatott beruházásnál azért késlekedik a kifizetés, mert 25 eurócenttel eltér a számla összege ahhoz képest, amit szabályosan ki lehetne fizetni az adott célra. Senki ne legyen ezen meglepve, ha 25 eurócent eltérés van, nincs aki bevállalja annak kockázatát, hogy nem akkora érték szerepel ott, mint

amekkorának szerepelnie kellene. Ez az a tipikus eltérés, amelynek nem a nagysága a fontos, hanem a pontosság.

Törvény a közpénzekről

Befejezésül egy kezdeményezésről szeretnék szólni. Az Állami Számvevőszék javaslatára folyik a szakértői munka az államháztartási törvény átalakítására, a közpénzügyekről, vagy állami közpénzekről szóló törvény kidolgozására. Azt hiszem, hogy hosszú szakmai előkészítő munkával néhány éven belül el fogunk jutni egy egységes, ezt a területet lehetőleg minden részletében szabályozó új törvény megalkotásához.

Kibontakozás, felzárkózás, reformok

Dr. Vági Márton

A nemzeti fejlesztési program intézményrendszere (2007–2013)

– Köszönöm a lehetőséget, hogy módom van ezen a konferencián gondolataimat kifejteni. A fejlesztéspolitika nyilvánvalóan az ellenőrzési tevékenység célpontja lehet, célja és eszköze nemigen. A tevékenységünk egyik kiemelt területe mind a belső, mind a rendszerszerűen előírt ellenőrzés. Nagyon fontosnak tartom, hogy azok, akik az ellenőrzéssel foglalkoznak, ismerjék azt a rendszert, amit be szeretnék mutatni. Sokat gondolkodtam, hogy az előadás arról szóljon, milyen ellenőrzési megoldások vannak a rendszerünkben, magáról az ellenőrzésről vagy inkább az intézményrendszerről. Úgy döntöttem, hogy ez utóbbit mutatom be Önöknek, akik vizsgálják minket, illetve ha nem is vizsgálják, de azon a területen dolgoznak. Nagyon sokszor elhangzott, hogy az elkövetkező hét év, a fejlesztési program a források tekintetében kiemelkedő jelentőségű Magyarország fejlődése szempontjából. Az első témakör az új magyarországi fejlesztési terv, a foglalkoztatás és növekedés programja. Azt szeretném kiemelni, hogy a fejlesztés és fejlődés, a 8 ezer milliárd forint elköltése nagyon sok szempontot tartalmaz, s tud magába vonni. Ezeket szintetizálni kell, s az elaprózottsággal szemben nagyon fontos, hogy melyek azok a főbb prioritások, amelyek mentén szeretnénk eredményeket elérni. A cím is erre utal, a magyarországi fejlesztési program két fő prioritása a foglalkoztatás és a növekedés. Magyarországnak jelenleg kohéziós források, illetve strukturális források állnak rendelkezésére. 2007 és 2013 között összesen 22,4 milliárd euró lesz lehívható, ennek 7 évre elosztott ütemezését az EU meghatározta. Nem mondhatom, hogy mind a hét évben arányos, ebből inkább az első fele a túlsúlyosabb, az egyharmada a második három évben. Meglehetősen furcsa amplitúdót ír le a fejlesztés grafikonja, ezzel együtt azt lehet mondani, hogy minden

évben csaknem ezer milliárd forint elköltését kell megtervezni, biztosítani, a kihelyezésről döntéseket hozni. A hazai társfinanszírozás hozzászámítandó ehhez az összeghez, 22,4 milliárd EU-forrás, ehhez a hazai társfinanszírozást 15 százalékra becsüljük, ez a minimális előírás, ezzel együtt jön ki – nyilván bizonyos árfolyamkockázattal – a 8 ezer milliárd.

Az alapokon belül, a Kohéziós Alapnak rögzített az összege: 7,57 milliárd euró. Felhasználása a környezeti és közlekedési infrastruktúrában történik, mivel a kohéziós alap környezetvédelmi fejlesztéseket és közlekedési fejlesztéseket szolgál. A strukturális alapok alapvetően az ERFA és az ESZA, az Európai Regionális Fejlesztési Alap, illetve az Európai Szociális Alap. Az előbbi fizikai beruházásokra, infrastrukturális fejlesztésekre, az utóbbi különböző humánbefektetésekre, egészségügyi, oktatási átalakításokra fordítható. Számíthat még a magyar állam további két EU-forrásra, az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alapra, valamint az Európai Halászati Alapra, ezek együttes értéke ezen időszakban 3,4 milliárd euró. Az előző három év, 2004–2006 időszakában, a Nemzeti Fejlesztési Alap időszakában meghatározó a Kohéziós Alap volt, mivel jelenleg a kohéziós politika reformja zajlik. EU-szinten három prioritást határoztak meg, az első a konvergencia, ezen belül a növekedés és a munkahelyteremtés, amely elsősorban a régiót, Magyarországot célozza meg. Magyarországon a GDP/fő az EU átlagának 75 százaléka alatt van, ezért elsődleges szempont a konvergencia. A pénzforrások felhasználásában ez a prioritás 81 százalékot visz el, a második a regionális versenyképesség és a foglalkoztatás. Ebben a kategóriában Magyarországot, a régióhoz viszonyított fejlettsége alapján, egy régió képviseli, a közép-magyarországi régió, amely meglehetősen sajátos, mind a hat másik magyarországi régióhoz



Vágyi Márton, a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség elnöke

képezt, mind pedig európai léptékkal mérve. Ebben a régióban van Budapest főváros, amely méreténél, fejlettségénél fogva gyakorlatilag önálló egységet képez. Fejlettsége és a régió egyéb részeinek elmaradottsága igen nehezen kezelhető ellentmondást hordoz. Az EU-szabályozás nem engedi meg, hogy kiválasszuk, különválasszuk, együtt kell pénzeket odaadni, miközben a pénzek elköltésének indikátorai eltérő fejlettségűek. Ebben az operatív programban nagyon nehéz egységesen eljárni. A harmadik prioritás a területi együttműködés, amely a régiós országok közötti együttműködést célozza meg. Ezek az úgynevezett interreg programok, ahol bilatierális (kétoldalú) együttműködés valósul meg, például a magyar–szlovák, a magyar–szlovén, a magyar–román program keretében. Jelenleg 11 programunk van, 2007-től kezdve 15-re nő ezek száma. Az erre fordítható pénzek a kohéziós forrásokon belül 2,5 százalékot képviselnek, ez a harmadik prioritás.

Az EU a kohéziós politika reformjában a 2007–2013-as időszakra – számunkra is kedvezőbben és nyilvánvalóan könnyebben kezelhetően – egyszerű stratégiai szemléletű szervezésre tért át. Ez azt jelenti, hogy nagyobb tagállami felelősséget adott. Korábban több mindent határozott meg az EU. 2007-től kezdődően a tagállamok saját maguk határozzák meg a stratégiai dokumentumokat, ilyen az új magyarországi fejlesztési terv, amely tartalmazza azt a nemzeti stratégiai keretprogramot, amely 7 évre megfogalmazza a fejlesztéseket, a célkitűzéseket. A keretprogramot a tagállam határozza meg, de Brüsszelnek jóvá kell hagynia. A magyar kormány ezt már elfogadta, jelenleg kint van Brüsszelben az anyag, elfogadása az év végén vagy januárban várható. Az UMFT úgynevezett operatív programokból áll, vagyis az egyes prioritások külön operatív programban jelennek meg. Az uniós egyeztetés azt kívánja meg, hogy a tagállam határozza meg az operatív programokat, és ezt is küldje ki jóváhagyásra. Jelenleg az operatív programok véglegesítésén dolgozunk, az OP-k társadalmi vitája október végén kezdődött meg. Az operatív programok várhatóan december elején kerülnek vissza a kormány elé, végső jóváhagyásra, ezt követően kiküldhetjük Brüsszelbe a 15 programot. Amennyiben elfogadják, ez legkorábban márciusban várható, onnantól kezdve hét éven át a tagállam, azaz Magyarország, minden további kérdésben saját hatáskörében dönthet, nyil-

ván az operatív programban jóváhagyott keretek és pénzelosztási szabályok betartása mellett. Innentől kezdve az uniós egyeztetés már csak a végrehajtás ellenőrzésére, illetve a végrehajtás tervekhez való illesztésének ellenőrzésére vonatkozik.

Szeretném hangsúlyozni, hogy a különböző dokumentumoknak és elvárásoknak meg kell felelni. Az új Magyarország Fejlesztési Terv, s az abból levezetett operatív programoknak összhangban kell lenniük az új magyarországi vidéki stratégiai tervvel, az elfogadott konvergenciaprogrammal, az úgynevezett fenntartható nemzeti fejlődés stratégiájával, a nemzeti akcióprogramokkal, illetve a felülvizsgált lisszaboni akcióprogrammal. Számtalan program van, amelyek különböző bázisokon alapulnak, de ha ezek között nincs meg az összhang, ami egyébként folyamatos európai uniós ellenőrzés alatt áll, akkor felvetődik annak a kérdése, hogy az adott program, például a mi operatív programunk, mennyire megalapozott és végigvihető. Számunkra ez rengeteg nehézséget jelent, hiszen sok időt, energiát költ le, másrészt viszont, ha ezt az összhangot el tudjuk fogadtatni, el tudjuk ismertetni, akkor a tervezésünk megfelelő módon halad. Maga a fejlesztési-tervezési folyamat elért abba a szakaszba, hogy a Kormány által elfogadott és a társadalom által véleményezett tervünk és a Kormány által elfogadott operatív programunk van. Ha Brüsszel elfogadja az operatív programokat, akkor az úgynevezett akcióterveket fogjuk elkészíteni. Az előző két dokumentum hét évre meghatározza a feltételeket, azon nem fogunk változtatni. Az akcióterv a magyar Kormány által elhatározott intézmény, nem Brüsszel kívánja meg. Olyan, mint egy gazdálkodó szervezetnél, vállalatnál az üzleti terv. Az akcióterv két évre szól, gördülő tervezéssel készül, egy plussz egyéves bontással fogjuk meghatározni. Minden évben beszámolunk az akciótervek végrehajtásáról, minden évben felülvizsgáljuk és két évvel tovább gördítjük az új tervet. A terv az intézkedéseket részletezi, szemben az operatív programmal, amely a prioritásokat, a célkitűzéseket és a prioritások közti pénzelosztást határozza meg. Az akcióterv viszont konkrét elhatározott projekteket, konkrét elhatározott pályázati célokat, s az ezekhez szükséges pénzkereteket fogja tartalmazni. A jelenlegi tervezési szakaszban indikatív akcióterveket fogunk készíteni és a Kormány elé vinni, ennek a határideje valahol január vége, február. Az indikatív akcióterveket az operatív programok brüsszeli elfogadását követően fogjuk véglegesíteni, ennek tervezett időpontja március és május között van. Addig, amíg nincs elfogadott operatív program, bármelyik tagállam elindíthat ugyan pályázati felhívásokat és akciókat vagy bármilyen projektet, de a finanszírozási kockázat az adott tagállamé. Éppen ezért a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség is úgy tervezi, hogy januárban elindít néhány projektet, de csak olyanokat, amelyeknél nagy a valószínűsége, hogy Brüsszel elfogadja az adott operatív programot. Ezeket az akcióterv már tartalmazni fogja. Szeretnénk azt a társadalmi várakozást kielégíteni, hogy elindul az EU-s pénzek felhasználása, de az előbb említett folyamat, illetve határidők miatt a lényeges és nagyobb projektek valószínűleg leg hamarabb júniusban tudnak elindulni. Azt gondolom, a fejlesztési program 2007 második felében kezd nagyobb lendülettel működni.

Mi volt az EU elvárása, amikor ezeket a programokat összeállítottuk? Nagyon könnyen összefoglalható, mi-

vel nagyon tág kategóriák. Természetesen, amikor lefordítjuk a pénzfelhasználás nyelvére, illetve az ellenőrzésre és a hatékonyság mérésére, akkor a kategóriák meglehetősen súlyossá válnak. Az első a versenyképesség és foglalkoztatottság növelése. Ezt írja elő a lisszaboni program, a 2000-es és 2005-ös előírás. A második a götebourgi program, amely 2001-ben és 2006-ban született. Valamennyi európai tagállammal szemben elvárás a fenntartható fejlődés, nem elég csak lökést adni a gazdaságnak, akár a versenyképesség, akár a foglalkoztatottság tekintetében, a fejlesztéseknek mind környezeti, mind gazdasági szempontból a fejlődés fenntarthatóságát 2013 utánra is biztosítani kell. A programhoz előfeltételként szabták, hogy akkor lehet az EU-forrásokhoz hozzáférni, ha az EU által megszabott feltételek alapján teljesíteni tudjuk a makroökonómiai stabilitást, teljesíteni tudunk bizonyos strukturális reformokat, illetőleg azoknak a megtervezését. Az utolsó európai állásfoglalás ezzel kapcsolatban a lisszaboni stratégia utolsó elfogadott állapota. Ebben három prioritást fogalmaztak meg. Európa és régiói váljanak a beruházások és a munka ösztönzésére alkalmas helyszínné, vagyis legyünk vonzó befektetési hely. A második: a növekedés hajtóerejében meg kell találni a tudás és az innováció szerepét. A harmadik: a több és a jobb munkahely megteremtése érdekében a vállalkozói környezetet kell fejleszteni, illetve hatékonyabbá tenni.

Magyarországon a fejlesztésnek új intézményrendszere alakult ki. Ennek a részletezésétől eltekintek, csak a legfőbb jellemzőket említem. Korábban a fejlesztések a szakminisztériumoknál történtek, egymástól elkülönítve, egymással versengve. A Kormány júliusi döntésével a fejlesztéspolitika egyfajta centralizációját határozta el, de – fenntartva szakminisztériumok szakmai kompetenciáját – közös felügyeletet alakított ki a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség létrehozásával. Ezzel összefüggésben az irányító hatóságok, amelyek eddig a fejlesztéssel foglalkoztak, a szakminisztériumoktól átkerültek az ügynökséghez, ahol összehangoltan, standardizáltan, azt gondolom, nem egymással versengve, hanem harmonizáltan tudnak működni és a fejlesztési forrásokért küzdeni. Ez azt is előrevetíti, ami a legnehezebb feladatunknak látszik, hogy az irányító hatóságok együttműködése, a komplex programok, az ágazatok együttműködése sokkal hatékonyabbá válik. Nyilvánvalóan ez azt jelenti, hogy az EU által megszokott, egymástól elhatárolt, egyedül operatív programokkal szemben a komplex ügykezelés intézményrendszerét kell kialakítani. A fejlesztéspolitikára vonatkozó döntések a Kormány és a Parlament szintjére kerülnek, a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (NFÜ) pedig a végrehajtó és döntéselőkészítő szervezet. A Kormány dönt arról, hogy a pénzek milyen módon oszlojanak meg a célkitűzések között. Milyen projektekre szánják, milyen pályázatok legyenek, azoknak mi legyen a célkitűzése, s mennyi forrást szánjanak rá. A jóváhagyásra előkészített anyagok, előterjesztések pedig egy alulról felfelé építkező, hierarchikus rendszerbe tervezetten kerülnek a Kormány elé. A döntéssel kapcsolatban: a döntések színtere az előbb említett akcióterv, tehát az akciótervek fogják tartalmazni egy adott évre, hogy a Kormány mit döntött. Végrehajtjuk az akciótervet, beszámolunk róla év végén, és év közben folyamatosan kapjuk az új ötleteket, alulról jövő kezdeményezéseket, amelyet felépítünk,

bevisszük Kormány elé, és év végén megszületik a következő évi akciótervre vonatkozó kormányzati döntés.

A kormányzat két dolgot remél ettől. Egyrészt, hogy nem felülről irányított, kizárólagosan egy helyről irányított döntések születnek, hanem társadalmi partnerségben egyeztetett, alulról is kezdeményezett szándékok egyeztetésével konszenzusos döntés születik. A másik: rendkívül transzparens a rendszer, gyakorlatilag mindenki nyomon tudja követni az általa kezdeményezett eljárást, hol tart, milyen módon értékelik, milyen véleményezést kapott, mennyire tud beilleszkedni a kritériumrendszerbe. Minden egyes forintról nyilvános kormányhatározat születik, mindenki számára nyomon követhetően. Az ellenőrzési hatóság számára eddig is nyomon követhető volt a pénzek útja, de most a társadalom számára is megteremtődik a transzparens feldolgozás.

Előbb elmondtam, hogy az EU milyen célokat fogalmaz meg velünk szemben ahhoz, hogy a pénzekhez hozzá lehessen jutni. Mindezt le kellett képezni a hazai tervezési folyamatra. A nemzeti fejlesztési terv első két prioritása a foglalkoztatottság bővítése, felzárkózás az EU foglalkoztatási mutatóihoz. Ezen belül a foglalkoztathatóság és az aktivitás javítása, a társadalom mobilitása, a társadalmi stabilitás erősítése, a munkaerő-kereslet növelésének bővítése, munkahelyteremtéssel együtt, illetve a munkaerő-piaci környezet infrastrukturális átlátszóvetítői rendszer javítása. A másik kiemelt célkitűzésünk a tartós növekedés, hogy a hazai GDP-növekedés haladja meg az EU GDP növekedési ütemét. Ezt az tudjuk elérni, ha versenyképességben a világ élvonalához tudunk közelíteni. Ha szélesíteni tudjuk a gazdaság bázisát. Itt az a lényeg, hogy az egész ország részesedjen a folyamatból, nem lehet, hogy Budapest, nem lehet, hogy a nyugati régió, hanem az egész országnak kiegyenlítőddést, felzárkózást kell mutatnia. Magyarországon alapvetően fontos az üzleti környezet fejlesztése. Meglehetősen nagy befektetési szándék tapasztalható, ehhez képest az infrastruktúra, az üzleti környezet, a kultúra, a jogszabályi akadályok korlátozzák a lehetőségeket. Kettős célrendszerben dolgozunk, a területi felzárkózás célkitűzését az úgynevezett regionális célkitűzések, másrészt az ágazati vagy horizontális célok valósítják meg. Vannak a horizontális és vannak a regionális célok. Ezt az operatív programok is tükrözni fogják: 15 operatív programunk van, abból 7 ágazati, 7 regionális, egy pedig technikai lebonyolító program. Horizontális cél a fenntarthatóság. Ennek három elemét emelem ki: a környezeti-környezetvédelmi, a makrogazdasági-pénzügyi, illetve a társadalmi-fiziológiai-humán egyensúly fenntarthatóságát, amely a társadalom humán részére a megújulást, a reprodukciót, illetőleg az életmód fejlődését és biztonságát jelenti. A másik oldalon a kohézió jelenik meg. Ez megint csak a horizontális és a területi szempont együttese. A kohézió az esélyteremtést jelenti, ami azt jelenti, hogy a területi különbségeket csökkentenünk kell, a társadalmi különbségekre reagálni kell, amely az esélyegyenlőség megteremtését, az igazságosságot célozza. Azért fontos, hogy ezeket a célokat definiáljuk, mert a társadalom, az EU elvárja tőlünk, hogy mérjük, mutassuk be a pénzek elköltésének hatékonyságát. Minden eddigi fejlesztési program legnagyobb kritikája az, hogy nem tudjuk mérni, mennyire volt hasznos. Látványos beruházások, eszközvásárlások vannak, de annak mérése, hogy egy kevésbé hard vagy

szoft területen az elköltött pénz mennyire implikálja a gazdaságot, gondot jelent. Az EU elvárása, hogy nagyon szabályos, nagyon jól követhető indikátorrendszerrel mérjünk és valamennyi prioritást nagyon erős indikátorral támasszunk alá. Van a bázisindikátor és van a végső célindikátor. Be kell mutatni, hogy egyes projekt-nél, pénzelköltésnél gazdasági növekedésben, foglalkoztatásban, fenntarthatóságban az indikátorok mennyit javítanak a gazdaságon, a társadalom helyzetén. Ezt az indikátorrendszert szintén az operatív programok tartalmazzák. A rendszert KSH-val, az APEH-hel, illetve a Magyar Tudományos Akadémiával közösen dolgozzuk ki, mi adjuk a szakmai indítványt, javaslatot, az említett szervezetek minősítik, értékelik, segítik, támogatják a munkánkat. Azt gondolom, hogy európai szemmel mérve is nagyon erős, kritikus indikátorrendszert fogunk kialakítani, s folyamatosan ellenőrizzük a pénzfelhasználás hatékonyságát.

A prioritásokról szólva: hat olyan prioritást fogalmaztunk meg, amely önálló operatív programot kapott, ezeket most az idő miatt csak felsorolom. Az első prioritás a gazdaságfejlesztés – amely nyilván a GVOP, a gazdasági minisztérium versenyképességi operatív programjának továbbélése –, a versenykörnyezetet határozza meg. Azt kell elérnünk az ennek keretében elköltött pénzeknél, hogy innovatív, tudásalapú gazdaság alapjai teremődjenek meg. A kis- és középvállalkozások jövedelmentermelő képessége javuljon. Olyan üzleti infrastruktúra, szolgáltatáskörnyezet alakuljon ki, amelyben könnyen és hatékonyan tudnak részt venni ezek a vállalkozások. Egyszerűsödjön Magyarországon a vállalkozás indítása, a pénzüpiaci szolgáltatásokat még tovább kellene szélesíteni, vissza nem térítendő és visszatérítendő támogatásokat, hiteleket egyaránt nyújtani, garanciaalapot kialakítani, kockázati tőkét és kedvezményes hiteleszközöket létrehozni. A vállalkozásfejlesztés tervezett nagyságrendje mintegy 250 milliárd forint. Ez az összeg a kereskedelmi bankok által szétterítve az országban, igen nagy felületen elérhető lesz, normatív alapon, minél egyszerűbb hozzáféréssel. Cél tehát az üzleti környezet és a vállalkozás támogatásának erősítése, gondolunk itt a képzésre, tanácsadásra, telephelyi hozzáférés megteremtésére. Egy másik prioritásban is megjelenik, de itt is fontos, hogy a hátrányos helyzetű területek tökevonzó képességét is erősíteni kell. Nagyon fontos, hogy ezt a gazdaságfejlesztési prioritást ne csak koncentráltan, hanem az országra szétterítetten tudjuk érvényesíteni. Második fő prioritás a közlekedésfejlesztés – a régi KIOP továbbélése –, melynek négy alpreferenciája van: nemzetközi elérhetőségünk javítása, Magyarország közlekedési rendszerének beillesztése az európai közlekedési hálózatba, országon belül a térségi elérhetőség javítása, a városi és agglomerációs közösségi közlekedések fejlesztése, elővárosi vasutak, bekötőutak és végül kereskedelmi célzattal, az áruszállítási és logisztikai közlekedési infrastruktúra kialakítása, fejlesztése. Harmadik prioritás, amit egy önálló operatív programmal szeretnénk kielégíteni, a társadalom megújulása. Itt kétféle irány van, az egyik a foglalkoztatottság javítása, a társadalmi részvétel, beilleszkedés, befogadás, ilyenek az oktatásfejlesztés, az egészségügyi infrastruktúra fejlesztése. Nagyságrendileg ebben a prioritásban akarjuk a legtöbb pénzt elkölteni, a 8 ezer milliárdból több mint ezer milliárd forintot. Talán az elmúlt napok sajtóhíreiben megjelent, hogy például 270 milliárd forint jut kórházfelújításra, vagy 100 milliárdot

megközelítő összeg iskolafelújításra, iskolaprogramokra. Négyes prioritás a környezetvédelem, környezetalkítás és az energiafejlesztés. A címből is látható, hogy két nagyon határozott feladatunk van. Egyrészt környezetjavító, sajnálatosan „környezet kijavító” fejlesztések, valamint előremutató, pro-aktív környezetvédő beavatkozások. Ezen belül kiemeljük a környezetbarát energetikai fejlesztéseket, tekintettel arra, hogy Magyarország energiakitettsége nagy, miközben energiafelhasználási rendszereink meglehetősen pazarlóak és nem hatékonyak. Fontos célunk, hogy az energiafelhasználási folyamatok az egész gazdaságban hatékonyabban és olcsóbban működjenek. Ennek kiemelt programja a lakossági energiafelhasználás javítása, a lakásszigetelő, lakásfűtési rendszerek korszerűsítésére különösen nagy összeget szánunk. Ötös prioritás a területfejlesztés. Ezen belül hat operatív program van, az előbb említett regionális operatív programok, plussz a közép-magyarországi régió regionális programja. Ez azt jelenti, hogy együttműködő, versenyképes régiókat akarunk egymás mellett erősíteni. Az úgynevezett pólusprogramban együttműködő, versenyképes hálózatokat szeretnénk. Hét kiemelt pólusrendszert irányoz elő a fejlesztés, a programban szerepel még a vidék megújítása és az elmaradott kistérségek felzárkóztatása is. Három kiemelt projekt lesz: a Balaton, a Duna és a Tisza fejlesztése. Utolsó prioritás, amit önállóan szeretnénk, az államreform. Ennek két eleme van: a közigazgatás tartalmi és fizikai megújítása. A tartalmi megújításban a jogalkotás megújítása és a civil társadalom megerősítése a cél. A szolgáltatói megközelítése, az integrált kistérség és a regionális döntési szintek megerősítése, az önkormányzatiság és a regionális szemlélet erősítése a megyei szemlélettel szemben. A fizikai megújításon az elektronikai fejlesztést értjük. Az elektronikus közszolgáltatás, közigazgatás infrastruktúrájának, szoftverének kialakítása. Ez azt jelenti, hogy a teljes közigazgatás, szolgáltatás elektronikus is elérhető legyen, 24 órán át, hétfőtől vasárnapig. Könnyen kezelhető és olcsó mindenki számára. Párhuzamosan természetesen a hagyományos formák megtartásával, de a takarékosági szemlélet figyelembevételével.

Ezek alapján látható, hogy noha nagyon sok a 8 ezer milliárd, nagyon nehéz elosztani. Különösen nehéz, mert van egy olyan alapelv, hogy minden egyes forintot N+3 év alatt el kell költeni. Tehát: van egy határidő, van egy hét évre bontott pénzügyi tervezési időszak, s ami ennél rosszabb, hogy a tervezési időszakokkal szemben a fejlesztéseknek van műszaki időigénye is. A pénzfelosztás tekintetében végül is sikerült meghatározni azokat az alapelveket, amelyek olyan értelemben könnyűek voltak, hogy az EU nem engedett akármit. Amikor mi a magunk kedvére akartunk utakat bővíteni a vasút rovására, akkor ebben az EU kemény korlátokat szabott. Azt lehet mondani, hogy a teljes keretben a Kohéziós Alap a teljes összeg egyharmadát, a strukturális alapok pedig a kétharmadot képviselik. Emlékeztetek, a Kohéziós Alap a környezet, a közlekedés és az energia. Erre megy az összes forrás egyharmada. A Strukturális Alap pedig az ágazatokra és a régiókra fordítódik, ez a kétharmad. A Strukturális Alapokon belül meg kellett különböztetni a fizikai és a humánberuházások arányát. Ez úgy néz ki, hogy 75 százalék fizikai és 25 százalék a humán. A hazai szándék szerint többet akartunk a humánra fordítani, de az európai szabályok, európai jóváhagyások

ezt a keretet engedték. A fizikai beruházásokból 50 százalékot ágazati prioritások mentén, 50 százalékot pedig regionális célokra hagytak jóvá. Végezetül az utolsó, ami kötött volt, amiben nagy mozgásterünk nem volt: a közép-magyarországi régióra 1,86 milliárd eurót lehet elkölteni.

A munkánk nagyon érdekes és nagyon nehéz. Az, amikor az ÚMFT számai kialakultak és jóváhagyta a Kormány, az már egy részeredmény volt. Az általam felsorolt hat preferencia pénzügyileg a következőképpen oszlik meg:

Társadalmi megújulásra, amely, mint említettem két részből áll, infrastruktúrából és személyi részből, erre együttesen mintegy 1500 milliárd forintunk van. Társadalmi infrastruktúra fejlesztésre 538 milliárd forint, a személyi részre 933 milliárd forint áll rendelkezésre. Az összes prioritás közül majdnem ez a legnagyobb rész, csak a közlekedés lesz több ennél. Környezetre és energiára 1053 milliárd jut, aminek – ezt tudni kell – majdnem 70–80 százalékát a derogáció köti le, amit az EU vállalásként megszabott. Ez sajnálatosan a pénz döntő többségét elviszi, úgyhogy itt nagy mozgásterünk nincsen. Az államreformra, a tartalmi megújulásra 40 milliárdot, a fizikai megújulásra, a közigazgatás-kialakításra 99 milliárd forintot tartalmaz a terv. Ez együtt 140 milliárd forint. A gazdaságfejlesztés 674 milliárdot tesz ki, melynek egy része vissza is jön, mivel visszatérítendő támogatásra mintegy 200 milliárd forintot tervezünk. Így a pénz folyamatosan felhasználható mind a hét év alatt. Végezetül a közlekedési operatív programra 1727 milliárd forintot tartalmaz a terv. Ezen túlmenően van a vidékfejlesztési támogatás, 1000 milliárd, s vannak a régiók, ahol a hét régió együttesen 1600 milliárdot kap. A legkisebb a Nyugat-Dunántúl kerete, 128 milliárd forint és a legnagyobb Észak-Alföld régióé, 270 milliárd forint.

Az intézményrendszerrel végezetül az elveket szeretném elmondani. Lyukas zsákba nem öntünk pénzt! Az államreformot végre kell hajtani, a közigazgatást, a pénzelosztást, mindent racionalizálni szükséges. Második alapelv, hogy a döntéseinkkel az újraelosztás csökkentését kell elérni. Tehát: a költségvetés terhei ne nőjenek a fejlesztések eredményeként. Nem szabad azt csinálni, hogy olyat fejlesztünk, ami 2013-at követően a költségvetésre újabb terheket rak. Harmadszor: kiegészíteni akarjuk, nem pedig kiváltani a magántőkét, illetve annak szerepét. Vagyis nem helyettesítjük a magántőkét, hanem ösztönözni akarjuk, például PPP-programok kezdeményezésével vagy azzal, hogy olyan területeken költünk pénzeket, amelyek megteremtik a magántőkebefektetés lehetőségét, nem pedig helyettesítik azt. De nem fejlesztési szigeteket akarunk, hanem az egész országot erősítő befektetéseket, nem egyedi beruházásokat, hanem regionális, minél kiterjedtebb beruházási programokat szeretnénk támogatni.

Kigyűjtöttem a kollegáimmal, hogy ellenőrzés terén mi történt az NFÜ-nél ebben az évben. Ebben az évben 96 ellenőrzés zajlott az NFÜ-nél, illetve az intézményrendszereiben. Ebből 75 vizsgálatot a KEHI végzett, hat ellenőrzést az ÁSZ, öt európai bizottsági ellenőrzést tartottak nálunk, és nyolc saját belső ellenőrzési eljárásunk volt. Ezen kívül, mielőtt az irányító hatóságok átkerültek hozzánk, a minisztériumok keretében zajlott még hat vizsgálat. Tehát, miközben folyamatosan dolgozunk, próbálunk mindenféle tervezési és végrehajtási feladatot teljesíteni, eközben fo-

lyamatosan ellenőrzi a tevékenységünket. Ehhez mi folyamatosan asszisztenciát próbálunk nyújtani. Azt gondolom, hogy itt mindenki tudja a teremben, mit jelent 96 ellenőrzéshez asszisztenciát nyújtani, s ezeken az ellenőrzéseken nem elbukni, legalábbis nem súlyosan. Ez eddig sikerült, s ez nagy teljesítmény. Aggódunk is, hiszen az ellenőrzések száma csak növekedni fog. Növekednie is kell, hiszen ebben az évben 200 milliárdot költöttünk el, s jövőre és azt követően évi 1000 milliárdot fogunk elkölteni. Az ellenőrzés mintavételi eljárás alapul, a KEHI az előírt 5 százalékos, illetve 15 százalékos mintavétellel ellenőrzi minket. Jelenleg több tízezer kedvezményezett szerződést, támogatási szerződést kezel a rendszer. Ez fel fog menni több mint 100 ezerre. Rendkívül nagy ellenőrzési feladat lesz. Fel kell készülnünk arra, hogy a szabálytalanságok, a hibák száma növekedni fog. A rendszerszerű hibák megelőzése nagyon fontos, ezeket ki kell tudunk szűrni. Mi erre az intézményrendszer egyszerűsítésével, a pályázókkal szemben támasztott alacsonyabb követelményrendszerrel, a proaktívabb rendszerek kialakításával felkészülünk, lényegében azzal, hogy nagyobb támogatást, segítséget nyújtunk a pályázóknak. Ami újdonság 2006. után, hogy az 1083/2006-os EK-rendelet alapján, a korábban is ismert irányító, igazoló hatóság mellett, úgynevezett ellenőrzési hatóságot is kijelölt a szabályzat. Az erre vonatkozó magyar jogszabályi rendelet elkészült. Ez az ellenőrzési hatóság – audit-auditorainak mondja az uniós elnevezés –, a definíció szerint a tagállam által, az egyes operatív programok számára kijelölt, az irányító és igazoló hatóság működésétől független nemzeti szervezet, regionális vagy helyi hatóság, ami az irányítás és ellenőrzési rendszer eredményes működésének ellenőrzéséért felel. Ez egy felső szervezet, elvi irányító egység, emellett megmaradnak az ellenőrzési szervezetek, végrehajtják azt az ellenőrzési feladatot, programot, stratégiát, amit az ellenőrzési hatóságnak kell majd meghatározni. Az ellenőrzési hatóság az európai bizottsággal működik együtt, ellenőrzési terveket, módszereket kell kialakítania és elfogadtatnia az EU-val. Gondoskodnia kell a tervek, módszerek összehangolásáról az erőforrások lehető legjobb kihasználása érdekében. Feladata továbbá – az európai előírás szerint –, hogy kölcsönösen tájékoztatja az irányítás- és ellenőrzési rendszereken végzett ellenőrzések eredményéről mind az ellenőrzötteket, mind pedig az EU-s hatóságokat.

Összefoglalóan: Az NFÜ-vel szemben a kormányzat három fő célkitűzést fogalmazott meg:

- Legyen a rendszer gyorsabb, hatékonyabb és felhasználóbarát;
- Legyen a rendszer átláthatóbb, transzparensabb;
- Teljes mértékben legyen elkölthető a 8 ezer milliárd forint.

Ez két dolgot feltételez. Kellően, gyorsan és hatékonyan – jó programokra – oda tudjuk ítélni a pénzeket. Ami még fontos és az önk munkájával van összefüggésben, hogy utólagosan ezek az eljárások szabályosnak minősüljenek, mert ha szabálytalanul történik a kifizetés, akkor szigorúan vissza kell fizetni az EU-nak a pénzeket, s ezzel csökken a felhasználható pénzalap. Mindaz, amit eddig elmondtam, ezt a három célt szolgálja, hogy sikerül-e azt majd nyilván két vagy hét év múlva kell megítélni, s akkor lehet erről véleményt mondani. Nagyon nehéz feladatunk van, azt gondolom haladtunk, már sikereket is értünk el, a továbbiakhoz kérem mindannyiuk támogatását, javító szándékát.

A költségvetés kiadási oldala, közösségi ellátó rendszerek

Bihary Zsigmond

Az éves költségvetések számvevőszéki véleményezése



Bihary Zsigmond, az ÁSZ főigazgatója, az MPGEKE Államháztartás Ellenőrzési Szakosztályának elnöke

Tisztelettel köszöntöm a hallgatóságot!

Előadásom témája – az éves költségvetések véleményezése – az Állami Számvevőszék kifejezetten specifikus feladata.

Az Állami Számvevőszéket, mint az Országgyűlés pénzügyi-gazdasági ellenőrző szervét az Alkotmány és a számvevőszéki törvény felhatalmazza, hogy feladatkörében ellenőrizze az államháztartás gazdálkodását, ennek keretében az állami költségvetési javaslat megalapozottságát. Az államháztartásról szóló törvény pedig kimondja, hogy a költségvetési törvényjavaslatot az Országgyűlés az Állami Számvevőszék véleményével együtt tárgyalja meg.

Ezzel a gyakorlattal Magyarországon kívül más országokban nem lehet találkozni, csak néhány országban fordul elő, hogy a számvevőszék a tervezés időszakában egyáltalán valamilyen kontaktusba kerül a költségvetési ügyekkel.

A témához hozzátartozik, hogy a tervezési feladat legfontosabb szereplője a Pénzügyminisztérium, amelyel az Állami Számvevőszéknek hagyományosan jó a munkakapcsolata.

Az Állami Számvevőszék költségvetési javaslattal kapcsolatos véleményalkotó tevékenysége során nagyon fontos szabály, hogy az ellenőrzés gazdaságpolitikai kérdéseket nem érint. A számvevőszék elmúlt 16–17 éves működése bizonyítja, hogy ezt a szabályt sikerült korrekt módon betartani. Soha nem volt az Állami Számvevőszéknek az a problémája, hogy véleményét amiatt megkérdőjelezték volna, hogy kvázi a gazdaságpolitika terü-

letére tévedt, s olyannal foglalkozott, amire nincs törvényi felhatalmazása.

A költségvetés tervezésének folyamata 23 pontban foglalható össze. A kezdőpont, hogy az Országgyűlés az állami költségvetésről törvényt alkot, a végpontja pedig, amikor az önállóan gazdálkodó központi költségvetési szerv, a részjogkörű költségvetési egység költségvetését megállapítja, aminek a tárgyév április 30-a a határideje.

Az Állami Számvevőszék erről a folyamatról mond véleményt, a fő hangsúlyt arra helyezve, hogy azok az előirányzatok, amelyek a költségvetési törvényjavaslatban megjelennek, mennyire megalapozottak, teljesíthetők, s mennyiben vannak intézkedésekkel, jogszabályokkal alátámasztva.

A költségvetési tervezés résztvevői a folyamatban a következő szerepet látják el:

- az Országgyűlés az állami költségvetésről törvényt alkot;
- a Kormány a felelős a költségvetési törvényjavaslat elkészítéséért és az e törvényben meghatározott határidőn belül az Országgyűlés elé terjesztéséért;
- a pénzügyminiszter az államháztartással kapcsolatban a Kormány hatáskörébe tartozó kérdésekben döntés-előkészítő, koordináló feladatot lát el, előkészíti a költségvetési és a zárszámadási törvény tervezeteit;
- a fejezet felügyeletét ellátó szerv vezetője közreműködik a következő évre vonatkozó költségvetési tervezés fő kereteit meghatározó költségvetési irányelvek elkészítésében, és irányítja a felügyelete alá tartozó fejezet és a hatáskörébe utalt alap tervezését, zárszámadását.

Ha az Országgyűlés szerepét nézzük a tervezési folyamatban, akkor teljesen egybeeseng a véleményem a megelőző előadásban elhangzottal. A számvevőszék évek óta szorgalmazza a szabályalapú költségvetést, annak ellenére, hogy hosszú, 23 pontba foglalt folyamatként választható fel a tervezési procedúra.

A jogszabályi kezelést tekintve hiányosságok tapasztalhatók, mivel nagyon sok kérdést a jogszabályok konkrétan nem tartalmaznak. Ezek közül említést érdemel a kapaszkodók, az alapvető garanciális elemek hiánya. A fiskális politika rendkívül fontos, de önmagában nem képes a dolgokat elvégezni. A legjobb fiskális politika is csak akkor működőképes, és akkor hozhat eredményeket, ha azt egy olyan gazdaságpolitika alapozza meg, amelynek a törekvései, céljai egybeesengnek egy finanszírozható költségvetés tartalmi dolgaival, azaz fiskálisan kezelhető a gazdaságpolitika.

Az elmúlt éveket tekintve, a fiskális politika részéről mindig megvolt a határozott törekvés arra, hogy a költségvetési folyamatokat kordában tartsa, de eredmény sohasem keletkezett, mert a reálfolyamatok szétfeszítették a fiskális kereteket. Az elosztási rendszerek, az alapvető struktúrák, az állami feladatrendszer semmit nem

változott, ebből következően a fiskális politika is tulajdonképpen „csapdában vergődött”. Nem volt képes „hozni” azokat az eredményeket, amiket elvártak tőle. Ilyen alapon teljesen egyet lehet érteni azzal, hogy – miközben elvileg és jogilag a mindenkori pénzügyminiszternek fennáll a felelőssége – ilyen körülmények között ténylegesen mégsem lehet a pénzügyminiszter felelőségéről beszélni.

A költségvetési tervezési folyamat 23 pontja közül az egyik fontos állomás, amikor a pénzügyminiszter kidolgozza a gazdaságpolitikai elgondolásokon alapuló költségvetési politika fő irányait. Ezt követi, hogy a Kormány meghatározza a fő irányokat. A pénzügyminisztériumnak kezdeményezési jogosítványa van. Az utóbbi években azonban ennek a gazdaságpolitikai, költségvetéspolitikai iránynak a meghatározása erőteljesen háttérbe szorult. A 2007. évi költségvetési javaslat elkészítésénél pedig ilyet a Kormány nem is fogadott el. Ez is azt jelzi, arra hívja fel a figyelmet, hogy a folyamatokban alapvető problémák vannak.

A költségvetési tervezési folyamatban lényeges elem a Pénzügyminisztérium által kidolgozott tervezési körirat, amit neveznek tervezési szabályzatnak is. Évekkel ezelőtt a tervezési köriratnak nagyon komoly szerepe volt, nagymértékben generálta a tervezésben részt vevő különböző szervezeteknek, intézményeknek a munkáját, tevékenységét. Az utóbbi években azonban a tervezési körirat nagymértékben formálissá vált.

Gyakorlatilag a tervezési körirat alapján nem folyik valós, tényleges tervezési munka, amit legszemléletesebben a 2006. évi, majd a 2007. évi költségvetés tervezése jelez. Ezekben az években a költségvetési tervezésben közvetlenül részt vevő szervek tervező tevékenységének időtartama gyakorlatilag hetekre lett leszűkítve, és a tervezési körirat is az utolsó pillanatban került ki a tervező szervekhez. A tervezési köriratban véleményem szerint sok „dolgot” el lehetne rendezni, amellettt hogy a programköltségvetéssel legteljesebb mértékben egyetértek.

Magyarországon szinte egyedülállóan az Állami Számvevőszék az a költségvetési intézmény, amely programköltségvetés alapján dolgozik. A programköltségvetést nem lehet abszolutizálni. A különböző országok pénzügyminisztériumi munkatársaival történt konzultálásom során az a benyomásom alakult ki, hogy egyes országokban (például Spanyolország) egyértelműen kezdenek elszakadni a totális programköltségvetéstől, hiszen a költségvetésnek vannak olyan szeletei, összefüggései, amelyeket nem lehet programokkal lefedni.

Magyarországon néhány fejezeti kezelésű előirányzattól finanszírozott programtól eltekintve, ahol a Magyar Államkincstárnak is van ellenőrzési funkciója, gyakorlatilag a programköltségvetés nem működik. Véleményem szerint nem átfogó reform eredményeként kell elérni, hogy minden költségvetési szervezet programköltségvetést készítsen, hanem folyamatosan, fokozatosan kellene áttérni rá.

Előadásom témájával kapcsolatban jelentőséggel bír a fejezeti kezelésű előirányzatok tervezésének kérdése. A fejezeti kezelésű előirányzatokat a költségvetés „fekete-doboz”-ának is lehet tekinteni, mivel tökéletesen alkalmasak arra, hogy sokmindent eltakarjanak. A „fekete doboz” tekintetében az látható, hogy nagyságrendje – a 2007-es költségvetési javaslat alapján – a 2010. évre sem változik érdemben, egy kissé csökken ugyan, de a kiadási főösszege belüli részesedése tulaj-

donképpen változatlan. Miközben a fejezeti kezelésű előirányzatok úgy működnek, mint további postafiókok, elosztó funkciót töltenek be.

A tervezési köriratban szabályozni lehetne, hogy nem fejezeti kezelésű előirányzatot kellene megtervezni, hanem azokat a konkrét programokat, amelyeket a költségvetés finanszíroz. Nyilvánvaló, hogy a fejezeti kezelésű előirányzatok létének az első fázisban nagy valószínűséggel nem lehetne teljes mértékben véget vetni, nem lehet azokat azonnal kiiktatni, de fokozatosan el lehet menni abba az irányba, hogy előbb-utóbb megszűnjének, mint tervezési kategória.

Ezt a folyamatot össze lehetne kapcsolni a kincstári finanszírozási és ellenőrzési rendszerrel. Olyan esetekben ugyanis, amikor a központi költségvetés valóban nonprofit szervezetet akar valamilyen keretek között, nem programhoz kapcsolódóan, átmenetileg finanszírozni, teljesen felesleges „bekapcsolni” a fejezet költségvetésébe. Sokkal hatékonyabban, alacsonyabb ráfordítással, már költségoldalról lehetne ezeket a területeket a kincstáron keresztül direkt módon megfinanszírozni.

Természetesen az előbbi felvetések gondolati szintűek, ezeket rendszerszemléletben össze kell rakni, át kell gondolni, s úgy lehet esetükben a konkrét döntéseket meghozni. A legkisebb mértékben sem szeretném a Pénzügyminisztériumot bántani, de arra szeretnék utalni, miközben nagy szükség van átalakító lépésekre az egész tervezési folyamatot illetően, ma is látok olyan konkrét lehetőségeket, megoldásokat, amelyek kímélnék a költségvetést, és bizonyos megtakarításokat hozhatnának.

A fejezeti szinten a tervezési folyamat 23 pontjának fontos eleme, hogy a fejezetek hogyan szervezik, irányítják a hozzájuk tartozó terület szervezeteinek tervező-munkáját. Az alapvető probléma megítélésem szerint az, hogy fiskális oldalról jelentkeznek évről évre a megszorítások, ugyanakkor a fejezetek ezeket a megszorításokat mechanikusan „leképzik”, de nem történnek meg fejezeti szinten azok a reformidejű, strukturált átalakító, állami feladatokat újragondoló lépések, amelyek tulajdonképpen hosszú távon megalapozhatnák a fiskális törekvéseket.

A tervezési folyamatban, a 23 pont között jelen van az Állami Számvevőszék szerepe is, az, hogy véleményezi a költségvetési javaslatot. Teljes mértékben egyetértek azzal, hogy az az időkeret, ami a véleményezésre rendelkezésünkre áll, rendkívül rövid. Véleményem szerint ezen (és ezt már többször kezdeményeztük) úgy lehetne érdemben javítani, hogy ha ez a jelenlegi zárszámadást szorosan követő költségvetési törvényjavaslat-menetrend széthúzódna, például oly módon, hogy a tárgyévi zárszámadást a második évben fogadná el a parlament.

Így a két munka nem torlódna egymásra, és jogszabályilag törvényben lehetne megfelelő időkeretet biztosítani az Állami Számvevőszéknek is a feladat ellátására. A 2006. évben, s ezt szó szerint kell érteni, néhány nap alatt állította össze a számvevőszék a 2007. évi költségvetésről azt a véleményt, amit a parlamentnek beterveztett az Állami Számvevőszék elnöke.

Az államháztartásról szóló törvény csak annyit rögzít, hogy az Állami Számvevőszék véleményével együtt tárgyalja meg a parlament a költségvetési törvényjavaslatot, de arról nem szól, hogy ezt a törvényjavaslatot mikor kell az Állami Számvevőszéknek átadni.

Gyakorlatilag ebből az a helyzet adódik, hogy véleményünk lezárásakor – hiszen technikai átfutások miatt hamarabb le kell zárunk az ellenőrzésünket, mint ahogyan a Parlamentnek benyújtjuk a véleményünket – nem ismerjük azt a törvényjavaslatot, amit a Kormány benyújtott az Országgyűlésnek.

Ehhez kapcsolódó probléma az is, hogy a jelenlegi gyakorlat szerint erre a határidőre (szeptember 30., illetve választási évben október 31.) a Kormány a főkötetet nyújtja be, ami a normaszövegeket tartalmazza, s né-

hány fontos információt. A részletezőfüzeteket – amelyek a megalapozást, a részletezést, a fő nemzetgazdasági összefüggéseket hivatottak bemutatni – egy későbbi időpontban nyújtja be a Kormány, így ezeket az Állami Számvevőszék nem ismeri, amikor a Parlamentnek átadja a véleményét. Tehát, ha valóban komolyan vesszük az Állami Számvevőszék költségvetési javaslatot véleményező feladatát, szerepét, akkor ezen a jelenlegi gyakorlaton nagyon gyorsan változtatni kellene.

Köszönöm a szíves figyelmüket!

A költségvetés kiadási oldala – közösségi ellátórendszerek

Major Zoltán

Az egészségbiztosítási ellenőrzés új kihívásai



Major Zoltán, az Országos Egészségbiztosítási Pénztár főigazgatója

Szeretnék mindenkit üdvözölni, abból az alkalomból, hogy először lehetek itt. Izgalmas kihívások állnak az egészségbiztosítási pénztár előtt, főleg a hatékonyság növelésének tekintetében, ráadásul számos új feladat vár ránk az ellenőrzés területén is. Amikor megkaptam az Önök meghívóját, nagyon örültem annak, hogy megismerkedhetek mindazokkal, akik ezen a területen a főszerepet játsszák. Ugyanakkor fontosnak tartom, hogy tájékoztassam e főszereplőket arról, hogyan alakul át az egészségbiztosítónál az ellenőrzés, melyek lesznek az új kontrollrendszer leghangsúlyosabb pontjai.

Sokat gondolkoztam azon, hogy melyek legyenek a mai előadásom főbb területei. Nem beszélek az OEP belső ellenőrzéséről, az ugyanis egy külön prezentáció lenne. De szeretném azokat a fő – nevezhetjük stratégiai – feladatokat bemutatni, amelyek előttünk állnak. Elsőként azokat a területeket említeném meg, ahol megosztott feladatok vannak. Külön kiemelném a különböző szervek együttműködésének fontosságát, az ellenőrzés területén.

Első lépésként az OEP jelenlegi ellenőrzési rendszerét mutatom be. Ez alapvetően két nagy részre osztható: az egészségügyi szolgáltatók és a munkáltatói kifizetések ellenőrzésére. A finanszírozási szerződések esetében szigorúbban kell ellenőrizni, hogy a szolgáltatók által vállalt szerződéses követelmények valóban teljesülnek-e. Ugyanakkor követelmény a tb által finanszírozott szolgáltatások minőségének ellenőrzése is. Egyebek között ezért is tartom fontosnak, hogy létrejön egy konkrét minőségbiztosítással foglalkozó szervezet, az egészségbiztosítási felügyelet. A pénzügyi szektorban már létezik hasonló felügyelet – a PSZÁF –, és ezen kívül is vannak más ellenőrzéssel foglalkozó, független szervezetek. Azt gondolom, elengedhetetlen, hogy az egészségügy és az egészségbiztosítás területén is létrejőjön egy olyan felügyelet, amely képes a napi problémákkal foglalkozni.

Az ellenőrzés következő nagy szelete a teljesítmények elszámolásának kontrollja. Itt a már megkezdett úton kell továbbmenni. Néhány hete nagy vihart kavart az a hír, hogy az OEP egy munkatársa utánanézett saját betegútjának és egyebek között kiderült, az elmúlt években sikerült neki háromszor meghalnia és háromszor fel is boncolták. Mivel ez nem egyedi eset, egyértelmű, hogy hol kell erősíteni az ellenőrzést. Az ellenőrzés első fázisának meg kell történnie a szolgáltatás kifizetése előtt. Ezek nem helyszíni ellenőrzések, hanem elsősorban informatikai feladatok, hogy a rendszerből kibukjon, ha egy férfin végeztek császármetszést. Az ilyen elsődleges ellenőrzésre azért van szükség, hogy ne az OEP szaladjon a pénze után, hiszen ha bebizonyosodik, hogy a szolgáltató jogtalanul számoltatta el a tevékenységet, utólag sokkal nehezebb és bonyolultabb behajtani a pénzt.

Várhatóan továbbra slágertéma marad a szolgáltatók körében a gyógyászati segédeszköz és a gyógyszerteréma. Tudjuk, hogy Magyarország az az ország, ahol jelenleg annyit fizetünk ki gyógyszer támogatásra, mint fekvőbetegellátásra. Ráadásul idén a gyógyszerkassza az infláció több mint háromszorosával emelkedett. Nonszensznek tartom, amikor olyan indikációra írnak fel egy bizonyos készítményt, amelyre az adott szer a protokoll szerint nem is használható. A limit gyakorlatilag a csillagos ég, annak ellenére, hogy mindez informatikai kontrollal kiszűrhető lenne. Ezen esetben is azt gondolom, hogy az ellenőrzésnek még a kifizetés előtt kell megtörténnie.

A helyszíni ellenőrzések nem minden esetben hatékonyak és bizony igen nehézkesek, éppen ezért ezek számát csökkenteni szeretnénk, de mindenképp megtartjuk ott, ahol valóban szükség van rá. A teljesítmények finanszírozásánál is mindenképp szükség van a szolgáltatók ellenőrzésére. A munkáltatók és a kifizetőhelyek ellenőrzésénél az a célunk, hogy az igényléstől egészen a kiutalásig, s utána is minden oldalról megtörténjen az ellenőrzés. Összességében ezáltal öröködjünk az E-alapon és annak felhasználásán. Hiszek abban, hogy amit mérünk, azt megkapjuk, természetesen amit nem, azt nem fogjuk megkapni, ebből a szempontból nagyon fontosnak tartom a vezetői információs rendszert. Méréseink azt mutatják, hogy nőtt a kifizetőhelyek ellenőrzése, és folyamatosan növekedett az ellenőrzött biztosítottak száma, 905 ezer volt 2005-ben, ebből a szempontból javult a hatékonyság. Ez leginkább onnan látszik, ha megnézzük, hogy az egy ellenőrré jutó jogalap nélküli kifizetett ellátások hogyan növekedtek. Természetesen ennek az is az oka, hogy minket is elért az a folyamatos hatékonyság, költségmegtakarító nyomás, ami gyakorlatilag jelen van az egész állami szektorban. Ennek okán nálunk is voltak leépítések az ellenőrzést végző kollegák között, ami nekem nagy szívfájdalmam, mert én, mint aki korábban a pénzügyi szektorban dolgoztam, pontosan tudom, mennyire fontos a minőségi kontrollig. Ebből a szempontból nyilván elkezdtem a saját csatáimat védeni, a saját területemet összerakni, hogy az ellenőrzés minőségét tovább javíthassuk.

Néhány szó a módszerek javításáról. A járulékfizetőik után az APEH szedi be a járulékot, nyilván az OEP-en belül találok több olyan emberrel, akik arra szeretnék ösztökélni, hogy ezt kérdőjelezzem meg. Amire nagyon egyszerű válaszom van: úgy gondolják, hogy mi jobban el tudnánk végezni? Az én fejemben ez egy technikai és nem presztízs kérdés. Nagyon fontosnak tartom az együttműködést. Azt, hogy az OEP és az APEH között szoros együttműködés legyen, ugyanerre van szükség a VPOP-vel és a munkaügyi felügyelettel. Mind a két szerv ellenőrizheti majd azt, hogy a munkavállaló eleget tett-e bejelentési kötelezettségének. Ez alapvető fontosságú, hiszen így az E-alap bevételi oldalának az ellenőrzése válik lényegesen hatékonyabbá.

A kiadási oldalon két nagy kategória van, a természetbeni ellátások és a pénzbeliek. Itt abszolút prioritást élvez a biztosítási jogviszony ellenőrzése. Ezt hívja előszeretettel a sajtó a potyautasok kiszűrésének. Jelenleg mintegy egy millió embert nem lát a rendszer, vagyis a mi nyilvántartásunk szerint nincs jogosultsága. Ugyanakkor jelenleg az van érvényben, hogy ha valakinek van TAJ-száma, gyakorlatilag automatikusan jogosult az ellátásra is, holott ez a jelenlegi jogszabályok szerint sincs így. Ez egy teljesen lehetetlen állapot, hiszen ha van egy bankkártyám, de nincs mögöttem hitelfedezet, akkor nyilván nem tudok róla pénzt levenni. Megnéztük azt, hogy 2005-ben mekkora volt az az összeg, amit kifizettünk azok után, akik nem szerepelnek a nyilvántartásokban, de elviekben kellene jogviszonyuknak lennie. Összesen 47 milliárd forintot fizetett így ki a biztosító. Ami nagyon fontos, ha csak erre a körre a minimálbér után számolt járulékokat vesszük figyelembe, az több tíz milliárd forint plusz bevételt jelentene az E-alapnak. Fontos, hogy javuljon az úgynevezett biztosítási fegyelem, abba az irányba kell elmozdulni: az emberekben tudatosuljon, hogy itt nem állami pénzelosztás van, gyakorlatilag korlát nélkül, hanem az kap ellátást, aki erre jogosult.

Ezért tartom nagyon fontosnak a biztosított jogviszony ellenőrzését. Ez a 47 milliárd olyan összeg, amivel egyrészt foglalkozni kell, másrészt, ha arról beszélünk, hogy a biztosítási alapon működő rendszert erősítjük, akkor ennek kiemelt prioritásnak kell lennie. 2006 áprilisától, akik már regisztrálták magukat ügyfélkapun, ellenőrizhetik, van-e jogviszonyuk, és azt is, hogy milyen ellátást számoltak el „az ő számlájukra”. Így vette észre a már korábban említett OEP-es kollega is, hogy papíron háromszor halt meg. A szolgáltatóknak kötelező lesz majd az ellátottak jogosultságának ellenőrzése. Ezt képletesen úgy kell elképzelni, hogy a szolgáltatónál felgyullad a piros vagy zöld lámpa.

Ugyanakkor fontos, hogy senki se maradjon ellátás nélkül, ha nem az ő hibájából kapott piros lámpát. Olyan eljárásrendeket kell kialakítani és elfogadtatni, amelyek alapján gyakorlatilag ebben az esetben a bejelentésnek eleget nem tevőnek kell majd a számlát állnia. Például ha a munkáltató nem tett eleget a bejelentési kötelezettségnek vagy nem fizette be a kötelező járulékokat. Egyébként ezen esetek szankcionálására több példa is van az unióban, egyebek között ilyenkor az ellátás összegének kétszerese is kiszabható bírsággént.

Terveink szerint az ellenőrzés 2007. április elején beindulhat, ugyanis ennyi idő kell, amíg kiépítjük a végpontokat a szolgáltatóknak. Ki kell kényszeríteni a szereplőkből a bejelentést és később pedig a járulékok befizetését. Ezen a területen kiemelném azt, hogy a tanulók, hallgatók közül csak 180–190 ezer után történt meg a bejelentés, holott egyéb statisztikák szerint jóval 350 ezer felett van a tanulói létszám. Terveink szerint még a 2007-es év első harmadában értesítenék azt a csaknem egy millió embert, akiket jelenleg nem lát a rendszer, tehát az egészségügyi szolgáltatónál piros lámpát kapnának. Erre azért van szükség, hogy mindenkinek legyen ideje rendezni a jogviszonyát, illetve, ha magában a nyilvántartásban van a hiba, azt is ki tudjuk javítani még mielőtt az ellenőrzés élesben történne.

S végül a következő új terület, ahol az ellenőrzési eljárásunkon elkezdünk dolgozni, a vizitdíj. Bár a várható 30 milliárdos bevétel a szolgáltatóknál marad, a beszéd ellenőrzése az OEP feladata. Ha a szolgáltató nem tesz eleget a beszédési kötelezettségének, akkor a vizitdíj összegét a biztosító levonja a finanszírozási összegből. Szintén idetartozik az elszámolási nyilatkozat, amit a beteg kap meg és aláírásával hitelesíti. Ugyanúgy mint ma, egy banki kivonatról ellenőrizhetőek az adott számlán történt pénzmozgások, a jövőben a beteg ellenőrizni tudja, hogy azokat az ellátásokat kapta-e, amit a szolgáltató elszámol a biztosító felé. Ennek a kontrollja új feladat lesz részünkre, a szolgáltató akkor is szankcionálható, ha nem hitelesíti ezt a betegszámlát az ellátóval, ebben az esetben az ellátások után járó összegnek csak a 90 százalékát kapja majd meg.

Gyakorlatilag ezek azok a fő területek amelyekről beszélni akartam. Van ezen kívül más egyéb is, amit mindenképp szükséges erősíteni: a szakmai ellenőrzés mellett szükség van a pénzügyi kontrollra is, amelynek elsődleges célja az, hogy a szolgáltató jogszerűen használja fel a pénzt, arra amire kapta. Ennek kidolgozása stratégiai cél. Javítani kívánom az OEP-en belüli ellenőrzés minőségét is. Ugyanakkor nagyon fontosnak tartom a hatékony ösztönző rendszert, és a teljesítményértékelési rendszer bevezetését. De ezek kialakításához hosszabb idő szükséges.

Az államháztartás bevételeinek ellenőrzése

Dr. Szikora János

Az APEH ellenőrzési feladatai, szervezetének változásai



Szikora János, az APEH elnöke, az MPGEKE elnökhelyettese

Hölgyeim és Uraim!

Tisztelettel köszöntöm önöket, örülök, hogy lehetőségem van arra, hogy az adóhivatal tevékenységéről, az APEH ellenőrzési feladatairól és szervezeteinek változásáról röviden tájékoztassam Önöket.

Az APEH alapvető feladata: az adóztatás, melynek az évek során egyre bővült a tartalma:

– 1987-től a részben vagy egészben a központi költségvetés vagy az elkülönített állami pénzalapok javára teljesítendő kötelező befizetéseket (illetve az előbbiek terhére juttatott támogatást) foglalta magában;

– 1999-től a Nyugdíjbiztosítási és az Egészségbiztosítási alapok javára teljesítendő kötelező befizetések is idetartoznak;

– 2007-től az illetékek beszedése, kezelése is az APEH feladata lesz.

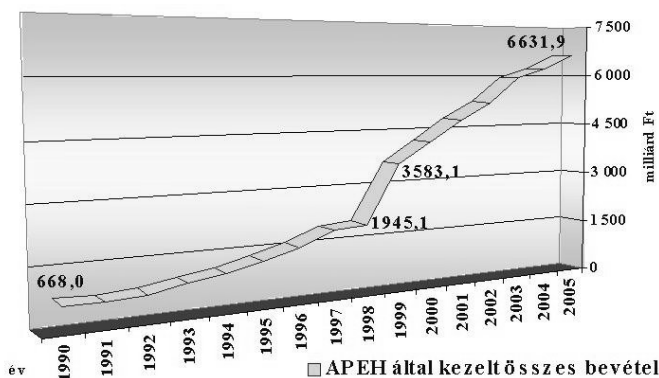
Az APEH által kezelt bevételek

Az APEH által kezelt bevételek az elmúlt 15 év során közel megtízszereződtek. A nagy változás 1999. évben volt, amikortól a társadalombiztosítási alapok adójellegű bevételeinek 98 százalékát is az APEH szedi be. Az évenkénti növekedésben két jelentősebb megtorpanás mutatkozik: 1991-ben gyakorlatilag bázisszintű bevételek voltak (magánérs lakásépítés áfa visszaigénylése, néhány korábban jelentős adónem – például KÜTEFA, ÁVUR – megszűnése, bankkonszolidációval összefüggésben pénzügyi társasági adóbevétel nem volt) és 1998-ban, amikortól a fogyasztási adó helyett a jövedéki adó van (amit a VPOP szed be).

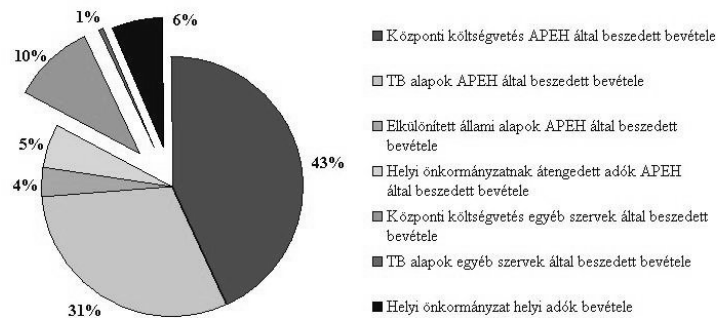
Az államháztartás adó- és adójellegű bevételei – pénzforgalmi szemléletben – 2001. év és 2005. év között 5,8 ezer milliárd forintról több mint 8 ezer milliárd forintra, közel 40 százalékkal növekedtek. E bevételek az elmúlt években nem egyenletesen emelkedtek. 2002-ben és 2003-ban több mint 10 százalékkal, kerek számokban 600, illetve 800 milliárd forintot meghaladva, míg 2004-ben, illetve 2005-ben mérsékeltebben, valamivel több mint 400 milliárd forinttal emelkedtek.

Az APEH által beszedett bevételek – amennyiben a 2001–2003 éveknél a VPOP-nak megfizetett, de az

Az APEH által kezelt összes bevétel (1990–2005)



Az államháztartás adójellegű betételei (2005-ben)



APEH-től visszaigényelt importátát is figyelembe vesszük – egyenletesen az államháztartás adó és adójellegű bevételeinek 82 százalékát tette ki. (A 2001–2004. években valamivel kevesebb mint 82 százalékát, 2005-ben viszont 82,4 százalékát.)

Ezen belül a központi költségvetés adóbevételeiből az APEH által beszedett összeg részesedése 2001–2004. években valamivel 80 százalék alatt volt, 2005. évben viszont már 80,8 százalék. (Megjegyzem, hogy a központi költségvetésnél realizálódó adóbevétel az államháztartás adóbevételeinek mintegy 53–55 százalékát képviseli.)

A tb-alapok adójellegű bevételeinek 98 százalékát, az elkülönült állami pénzalapokénak pedig közel 90 százalékát az APEH szedi be.

Az APEH által nyújtott szolgáltatások

A törvényi kötelezettségek teljesítése érdekében számos formában tájékoztatjuk az érintetteket, illetve különböző csatornákon biztosítunk tájékoztatói lehetőséget. Évente több száz előadást tartanak munkatársaink (2004-ben 913-at, 2005-ben 1261-et, 2006. I. félévben 1087-et), az írott és elektronikus sajtóban tavaly több mint 18 ezer esetben, az idei első félévben pedig már több mint 13 ezer esetben jelent meg adózási tudni-

valóval kapcsolatos információ. Egyre nagyobb számban e-mailen is kapnak tájékoztatást a nem egyedi adózói ügyekben érdeklődők (adótítók).

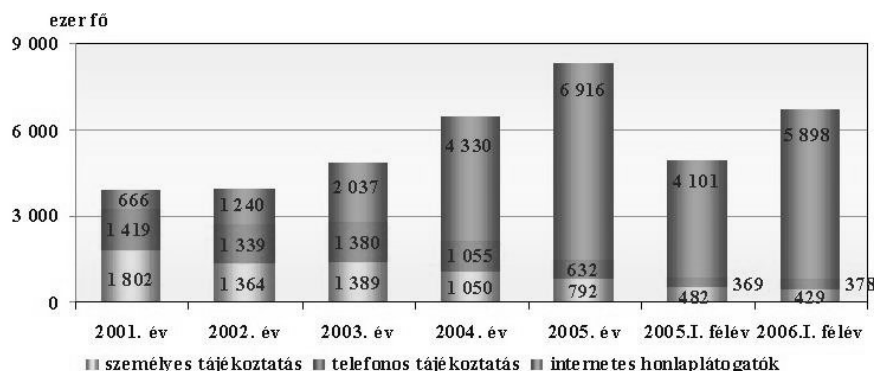
Nyilvántartott adóalanyainak (2005. év végén 5,2 millió, 2006. I. félév végén 5,1 millió, ebből 4,4 millió szja-bevalló is) kérésére – különböző támogatásokhoz, hitelfelvételhez, kedvezményekhez – minden évben több százezer adó-, jövedelem-, illetőségigazolást adtunk ki (2005. évben 573 ezer, 2006. I. félévben 294 ezer db).

A bevallások fogadása, feldolgozása (2005. évben 9,7 millió, 2006. I. félévben 8 millió), valamint a kontroll adatszolgáltatások fogadása, feldolgozása (2005. évben 18 millió, 2006. I. félévben 18,6 millió) nélkülözhetetlen alapjait jelentik az adózási folyamatnak.

Fontos visszacsatolás az adózók részére folyószámláik helyzete (vezetve 2005-ben 7 millió, idén 6,3 millió, kivonat kiküldve tavaly 1,6 millió).

Növekvő jelentőségű az APEH honlapja (www.apéh.hu), melyet évente dinamikusan emelkedő számban keresnek fel az érdeklődők (a 2001. évi alig 700 ezerrel szemben, tavaly már csaknem 7 millió, az idei első félév végéig pedig már 5,9 millió látogatónk volt). Mindezek mellett ügyfélszolgálatunkat is több százezeren keresik fel személyesen minden évben, bár az internet terjedése óta csökken a személyesen, illetve telefonon tájékoztatást kérők száma.

Az ügyfélkapcsolatok fejlődése



Az e-Társadalom, illetve az e-Kormányzat célrendszere és az ügyfelek elvárása nyomán hangsúlyosan jelentkező igény, hogy az APEH megfelelő minőségben biztosítsa annak lehetőségét, hogy az adózók az adózási tevékenységhez fűződő, szükséges szakmai támogatást személyes jelenlét nélkül megkaphassák. Ennek megvalósítása érdekében első lépésként 2004. december 1-jével Központi Tájékoztatási Osztály kezdte meg munkáját. 2005. évben az úgynevezett „kék” számon 214 ezer hívás érkezett a Központi Tájékoztatási Osztályra, emellett közel 13 ezer e-mailt küldtek az ügyfelek az APEH honlapjára. A beérkező e-mailek és hívásszámok okozta túlterhelés miatt a 22 területi igazgatóságra való átirányítás, az ottani tájékoztatói osztályok bevonása is szükségessé vált.

A feladatok színvonalas ellátása, az ügyfelek jobb kiszolgálása érdekében 2005. júliusában egy korszerű Contact Center rendszer kialakítását kezdte meg a hivatal.

Az elektronikus bevallás térhódítása

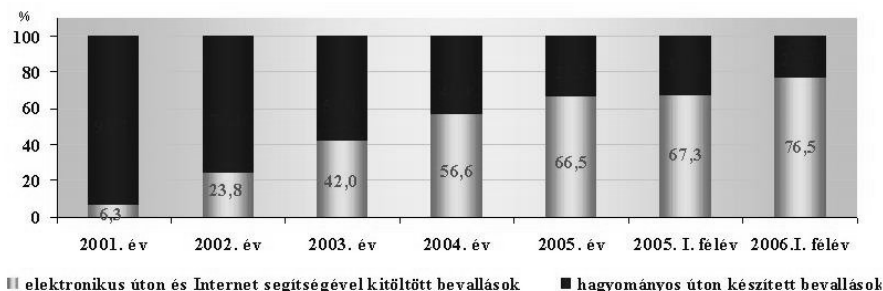
Az APEH, az elsők között a magyar közigazgatásban, lehetővé tette bármely adózó számára, hogy kötele-

zettségének elektronikus úton tegyen eleget. Honlapunkról évek óta szinte valamennyi adóbevallás- és adatszolgáltatási nyomtatvány és kitöltő programja letölthető, s a tapasztalat azt tükrözi, hogy ezt a lehetőséget hamar megkedvelték az adózók. Az APEH nyomtatványkitöltő programja segítségével készített, és papíron benyújtott bevallásoknak ma már döntő többsége a programba beépített pontkódok és leolvasó segítségével feldolgozható.

2004. év elejétől az adóhatóság új elektronikus állami szolgáltatással, az úgynevezett eBEV rendszerrel ingyenesen biztosította, hogy a legnagyobb adóteljesítményű adózók elektronikus aláírással nyújthassák be adóbevallásaikat. Az adózói visszajelzések a gyorsaságot, kényelmet, illetve a rendszer egyéb szolgáltatásainak (pl. folyószámla-lekérdezés) előnyeit emelték ki.

2005-től az elektronikus bevallás beadására kötelezett adózók köre megháromszorozódott. Az előírások teljesítéséhez szükséges berendezéseket és közel 20 ezer csipkártyát valamennyi érintett részére ingyenesen bocsátotta rendelkezésre az adóhivatal.

Az elektronikus bevallások (2001–2006.)



Rendkívül sok munkával járt az elektronikus adóigazgatás ez évi kiszélesítése. Elmondhatjuk, hogy az adózóknak és az adóhatóságnak is egyszerre kellett két újdonságot beépíteni az életébe: új típusú bevallásokat kellett/kell új módon teljesíteni. A nagy kockázatokat hordozó feladat indulási nehézségein túl vagyunk, az APEH rendszerébe már 1,3 millió bevallás került be, melyek egyharmada az új típusú járulékbevallás és adatszolgáltatás.

Ellenőrzési megállapítások

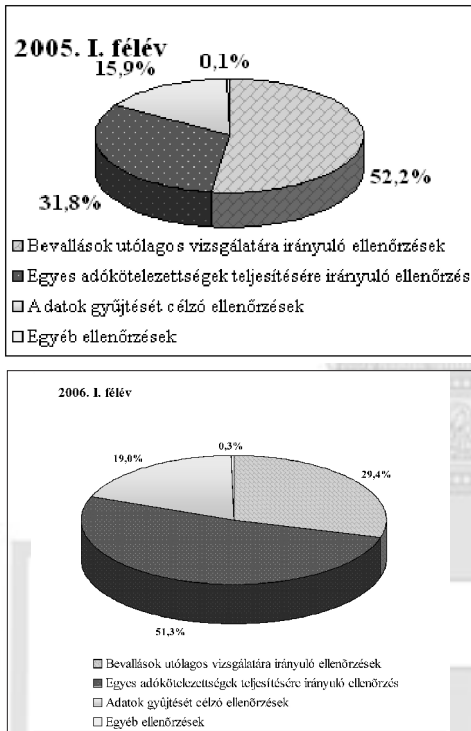
Az államháztartás adó- és járulékbevételeinek növeléséhez ellenőrzéseink közvetlen eredményei mérhető módon járulnak hozzá. Az utóbbi években jelentősen módosultak az ellenőrzésekkel kapcsolatos kormányzati elvárások. Miközben bővült a törvényben kötelező jelleggel elvégzendő ellenőrzések köre, revizoraink száma csökkent, a korábbi vizsgálati számot nem lehetett fenntartani. A növekvő elvárásoknak csak az ellenőrzésre történő kiválasztás hatékonyabb módszereinek al-

kalmazásával, elsősorban az informatikailag támogatott kockázatkezelés kialakításával lehetett eleget tenni.

Csak az újonnan alakult, székhelyet és/vagy tulajdonost változtató adózók életútjának elemzésével lefolytatott eddigi 11 ezer ellenőrzés eredménye 8,3 milliárd forint feltárt adókülönbözet volt.

Az ellenőrzési munka főbb irányait minden évben az ellenőrzési irányelv határozza meg. 2006-ban is kiemelt feladat az adóhatósági jelenlét fokozása.

Ez mennyiségi megközelítésben az egyes adókötelezettségek teljesítésére, illetve az adatok gyűjtésére irányuló vizsgálatok számának emelkedését jelenti. Ezért nem meglepő, hogy a 2006-os évben az előző évhez képest jelentősen megváltozott az egyes ellenőrzési fajták súlya. Az ellenőrzési kapacitáson belül az úgynevezett átfogó vizsgálatok arányának csökkenése mellett megnőtt a céllenőrzések aránya. A lefolytatott 26 ezer számla- és nyugtaellenőrzés, illetve 15 ezer egyéb operatív ellenőrzés (árüredet-vizsgálat, foglalkoztatottak ellenőrzése stb.) során összesen 587 millió forint mu-

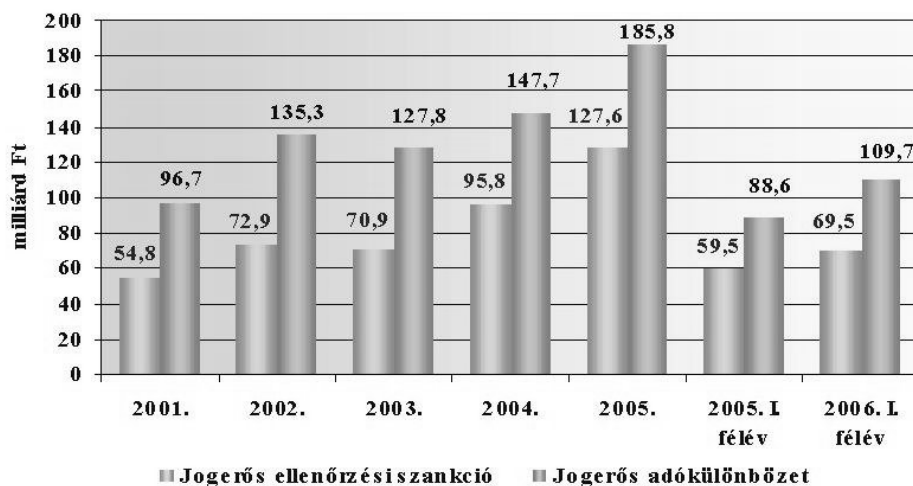


A fokozottabb jelenlét minőségi megközelítésben pedig azt jelenti, hogy adónemvizsgálatainkkal olyan területekre fókuszálunk, ahol a rendelkezésre álló információk, adatok, illetve a tapasztalatok alapján magas az adókikerülés kockázata. Ilyen terület az „adóminimalizálók” köre, akiknél a bevallásban nagy összegű áfakötelezettséggel szemben nagy összegű levonható adó sze-

repe, és így a fizetendő áfa összege lényegesen kevesebb, mint amennyiről az adóalanynak ténylegesen el kellene számolnia. Ebben a körben minden második ellenőrzés megállapítással zárult, a feltárt megállapítás 51 milliárd forintot tett ki. További kiemelt feladata a 2006-os évnél a szinlelt szerződéssel foglalkoztatás (116 adózónál 4,1 milliárd forint megállapítás), az értékesítési láncolatok (450 ellenőrzés – 11 milliárd forint megállapítás), a hulladékkereskedelem (449 ellenőrzés – 1,6 milliárd forint adókülönbözet), a számítástechnikai eszközök forgalmazásának (416 ellenőrzés – 11 milliárd forint adókülönbözet) ellenőrzése. A ellenőrzések hatékonysága érdekében fokozott figyelmet kapott az ellenőrzések összehangolása, valamint az azonnali, folyamatos információcsere.

A befejezett vizsgálataink alapján készült határozatokban jogerősen megállapított nettó adókülönbözet összege öt évre visszatekintve növekvő tendenciájú. Eredményesebb kiválasztási módszereink is hozzájárultak, hogy a 2005. évi jogerősen megállapított összeg közel kétszerese volt a 2001. évinek. A kapcsolódó, jogerőssé vált ellenőrzési szankciók értékei is hasonlóan dinamikus emelkedtek. Ez egyben ellenőrzéseink közvetett hatására is utal, mivel az adóhatósági jelenlét, – prevenciós vizsgálataink mellett – fontos, és az adóhatósági szigor is. Idei félévi, tovább növekvő eredményeinket a tavalyihoz viszonyítottan mutatom be, amivel érzékeltetem, hogy ez a dinamizmus folytatódik. Közel 110 milliárd forint jogerős nettó adókülönbözetet tártak fel a félév végéig revizoraink, ami 24 százalékkal több a tavalyi első félévinél, s a kapcsolódó jogerős szankciók (adóbírság, késedelmi pótlék) mintegy 70 milliárd forint összege is 17 százalékkal magasabb.

Ellenőrzési megállapítások



A behajtásból befolyt adó- és tb-tartozások, valamint kiutalás előtti visszatartás

Hazánk adórendszere alapvetően az önadózás elvére épül, tehát az adók, adójellegű bevételek többsége a törvénytisztelő állampolgárok és vállalkozások önkéntes

befizetéseiből származik. Ugyanakkor nem elhanyagolható jelentőségű az adóhatósági intézkedések hatásait tükröző államháztartási bevétel sem. Ennek két fontos összetevőjét mutatom be, melyek közül az egyik a kiutalás előtti ellenőrzéseink nyomán jogerősen visszatartott összegeket jelenti. Ez lényegében „kvázi”-bevétel (el-

maradt kiadás) a költségvetés szempontjából. Összegei jellemzően évente 26–36 milliárd forint közöttiek voltak az elmúlt öt évben. Idén, s a tavalyi első félévben már több mint 19 milliárd forintot tartottunk vissza.

Hátralékbehajtási tevékenységünk eredményessége évről évre javul. Ebben fontos szerepe van annak, hogy nagyon gyorsan, az informatikai támogatás segítségével már a hátralék keletkezését követő napon intézkedni tudunk. Ezek nyomán 2005-ben az adóhátralékokból 144 milliárd forintot, járulék-kintlévőségekből mintegy 64 milliárd forintot hajtottunk be, szemben a 2001. évi 92, illetve 41 milliárd forinttal. 2004-től alkalmazzuk az elektronikus inkasszó kibocsátást, mellyel inkasszóink hatékonysága megduplázódott (a tavalyi évben elérte a 15 százalékot). Idén a tavalyi első félévinél már 15 százalékkal több, összesen 453 milliárd forint értékben bocsátottunk ki inkasszót, melyből 348 milliárd forint kizárólag adó- és járulék tartozást érintett, a többi külső megkeresések követeléseit is tartalmazta. Indított végrehajtási ügyeink száma, – a tavalyi azonos időszakihoz hasonlóan – meghaladja a 131 ezret. A félév végéig 113 milliárd forint hátralékot szedtünk be, ami valamelyest (1 százalékkal) magasabb a tavalyi első félévinél.

Felszámolási eljárás kezdeményezésével végső esetben élünk, mivel a bíróságok által befejezett eljárásokban követeléseinknek jellemzően csak egy százaléka térül meg. Az adózók fizetési kedvezményre irányuló kérelmei továbbra is nagy számban érkeznek, jellemzően évente 140–150 ezret kell, szigorú belső szabályok alapján elbírálnunk. 2006 I. félévében 83 ezer érkezett, amelyekben érintett összeg (173 milliárd forint) 25 százalékkal magasabb volt, mint a tavalyi első félévben.

Az APEH előtt álló legfontosabb feladatok

Jogalkalmazók lévén, tennivalóinkban mindig meghatározó jelentőségűek a törvényi változások. Idén már az év elejétől számos új feladatot kellett megvalósítanunk, de a közelmúltbéli döntések további új tennivalókat írnak elő számunkra. Munkatársainknak nem idegen a gyors változások kezelése, az évről évre módosuló, illetve új feladatok végrehajtása. Az előttünk álló feladatok azonban a korábbinál is nagyobb horderejük mind szakmai jelentőségüket, mind az érintett adózói körök létszámát tekintve. Ezért végrehajtásuk kockázatai is sokkal nagyobbak a korábbiaknál.

A 2006-tól jelentkező új feladatok közül érdemes kiemelni a járulékfizetési kötelezettség teljesítéséhez szükséges foglalkoztatási jogviszony bejelentéseket, az eseti adóazonosító jel kiadását, az adószám felfüggesztése, törlése iránti eljárásokat, az evás adóalanyok adatainak közzétételét, az eva hatálya alól év közben történő kijelentkezés lehetőséget, az önellenőrzési amnesztiát, valamint az új adónemek (magánszemély különadója, társas vállalkozás különadója) bevezetésének kezelését. 2007-től új jelentkező feladataink közül kiemelkedik az adóhatósági adómegállapítás teljes körűvé tétele, az egyes tulajdonosok adóazonosítójának kötelező bejelentése, a magánnyugdíj-pénztári tagdíjak bevallásai-

nak, befizetéseinek kezelése, a legalább 30 százalékot elérő jegyzett tőkerészesedés bejelentésének kezelése, a egyesben, gyedben részesülő, de evás adózók kezelése.

Szervezeti átalakítás

A törvényi változások feladatainkban, jogi eszközszerrendszerünkben, szervezetünkben is változásokat hoznak. Működésünk lesz élni például az adószám-felfüggesztéssel, de a jövő év indulására kialakítandó szervezetünkben új típusú, központosított ellenőrzéseket is véggezhetünk. Lényeges feladatbővülést jelent a Szerencsejáték Felügyelet hatósági tevékenységének, valamint az illetékekkel kapcsolatos feladatok integrálása is az APEH szervezetébe.

Régiós átszervezésünket a korábban létrehozott Szervezetkorszerűsítési projekt keretében kezdtük meg. Munkacsoportokat hoztunk létre, amelyek dolgoznak azon, hogy, hogyan integrálhatóak az új feladatok, milyen legyen a régiók és a Központi Hivatal, valamint az új szervezeti egységek egymásközi kapcsolata, illetve hogyan lehetne jobbitani a Központi Hivatal szervezetét. Az elvégzett munkánk eredményeként az APEH új Szervezeti és Működési Szabályzatára vonatkozó javaslatunkat megküldtük a Pénzügyminisztériumnak.

A regionális átszervezés rendezőelve a szakmaiságot, egyidejűleg a párhuzamos tevékenységek kiszűrésével, kiemelten figyelve arra, hogy erősítsük az irányításhoz kapcsolódó felelősséget.

A szervezetátalakítás eredményeképpen az APEH 23 területi igazgatósága helyett felállításra kerül a hét regionális igazgatóság, valamint az országos illetékességű Kiemelt Adózók Igazgatósága. Átalakul a Központi Hivatal szervezeti felépítése, munkamegosztása, a Szerencsejáték Felügyelet, valamint az illetékhivatalok integrálódnak az APEH szervezetébe.

Az átalakítás során a rendelkezésre álló létszámkeret belső átcsoportosításával, elsősorban a funkcionális területen működő munkatársak létszámának csökkentésével és a párhuzamos feladatok kiszűrésével 200 fővel megerősítjük ügyfélkapcsolati tevékenységünket. Az APEH számára biztosított 500 fős létszámnövekedést teljes egészében ellenőrzési kapacitásainak bővítésére használjuk fel, amely lehetővé teszi a 2007-es év kiemelt jelentőségű feladatai közül a 10 ezer vagyongyaprapadási vizsgálat elvégzését.

Az átszervezés várható előnyeinek tekinthető a feladatok hatékonyabb ellátása, a szervezet rugalmasabb működtetése, a kevesebb vezetővel biztosítandó egységesebb irányítás, az adószakmai munkakörben foglalkoztatottak számának növelése, a jobb és közvetlenebb információáramlás.

Mindannyian tudjuk, alapvető követelmény, hogy a létszámbővítéssel járó átszervezés és az új feladatok megvalósítása is a lehető legzökkenőmentesebben valósuljon meg, az államháztartási bevételek teljesüljenek, az adózók kötelezettségeik teljesítésében fennakadást ne tapasztaljanak.

Az államháztartás bevételeinek ellenőrzése

Dr. Nagy János

A VPOP ellenőrzési feladatainak változásai



Nagy János, a VPOP országos parancsnoka, az MPGEKE elnökhelyettese

Tisztelt Hölgyeim és Uraim!

Amikor a kihívásokról próbálunk beszélni, legalább három nagy filozofikus kihívást kell megemlíteni, amellyel szembe kell néznie a testületnek: nevezetesen a mindig szűkös és folyamatosan szűkülő források mellett – mint ahogy az APEH-nál is – megjelenő minél nagyobb kihívásokat, növekvő feladatokat, elvárásokat, azaz a nemzeti érdekek szolgálatát, továbbá a nemzetközi kötelezettségek való megfelelést, hiszen a vám- és pénzügyőrség a csatlakozás óta közvetlenül uniós bevételi beszedőként is munkálkodik. A harmadik nagy csoport a kereskedelmi csalásokkal szembeni fellépés, a fokozottabb ellenőrzés, a biztonság garantálása, és ezáltal a legális forgalom helyzetének javítása, támogatása.

Milyen konkrét kihívások, feladatok vannak ezek mögött a kihívások mögött? Az egyik a testület fokozott részvétele, bekapcsolódása a hatósági ellenőrzési rendszerbe – részben az APEH támogatása révén –, a másik időszerű feladatunk a román csatlakozás által generált problémák kezelése. Számos tennivalónk van a nyomozó hatósági jogkörünk bővülése kapcsán, illetve az informatikai fejlesztések terén is.

A szervezeti struktúrát tekintve mi már végrehajtottuk 2000-ben a regionális átalakulást, és sikerült megcéloznunk, eltalálnunk a jelen kor kihívásainak megfelelő regionális szervezeti rendszert. Így a régiós átszervezés, valamint a szervezeti integráció lebonyolításával kapcsolatos feladat, amelyek egyébként az APEH-ot, rendőrséget, határőrséget is érintették, elkerültek bennünket.

A testület kiemelt feladata az állami bevételek biztosítása, ennek alakulásáról rendszeresen tájékoztatást kell adnunk. Ami a vámbevételek alakulását illeti, jó hí-

rekkel tudok szolgálni: 7 milliárd forint volt a tervezett bevételi előirányzat ebben az adóévben, már túl vagyunk a 8 milliárdon, s év végéig talán még a 9 milliárdot is meg fogjuk közelíteni. Mi van e mögött? Nagyon sok munka természetesen. Az év elején feladatként kaptuk a miniszter úrtól, hogy igyekezzünk kitapogatni azokat a legvégső határokat, amelyekkel még az uniós korlátokat nem átlépve, azokat nem feszegetve, de odáig elmenve, nagyon komfortos működési környezetet tudunk biztosítani a Magyarországon működő gazdálkodóknak. Államtitkár asszony is utalt néhány olyan momentumra, amelyben jelentős előrelépést tudunk felmutatni. Úgy tűnik, ezen intézkedéseknek megvan az eredménye, visszajönnek hozzánk olyan vállalkozók, akik korábban az elmúlt 2,5 év alatt elvándoroltak, mert úgy gondolták, hogy más országban könnyebben tudják teljesíteni vámeljárással kapcsolatos kötelezettségeiket. Hogy mondjak egy konkrét példát is, most éppen együtt dolgozunk egy amerikai székhelyű, világméretű disztribúcióval foglalkozó, logisztikai szolgáltatásokat nyújtó céggel. Segítséget adunk azon megoldások kidolgozásához, amelyek révén egy világcégnak valóban megéri idehozni a tevékenységét Magyarországra. Várható forgalmuk egy milliárd dollár lesz évente. Azt gondolom, ha ilyen befektetőket Magyarországra tudunk hozni, akkor az a bevételekre is jótékony hatással van, és a jövőben is hasonló mértékben tudjuk majd túlteljesíteni a bevételi előirányzattal kapcsolatos várakozásokat.

Természetesen Románia csatlakozása azzal jár, hogy megszűnik a magyar–román határon a vámellenőrzés, következésképpen megszűnnek a vámhivatalok, integrálódnak a jelenlegi fővámhivatalok rendszerébe. Tervezzük, hogy vámkezelési helyként a meglévő kamionterminálok közül hármat, Ártandót, Gyulát és Nagylakot továbbra is üzemeltetjük, emellett azt is célként tűztük ki, hogy nagyon markáns jövedéki ellenőrzést fogunk fenntartani a határátkelőhelyek közvetlen szomszédságában. Sőt: nem csak a magyar–román, hanem valamennyi határszakaszunkon, annak biztosítása céljából, hogy Románia által a dohánytermékekre kapott derogáció ne eredményezze a jövedéki bevételek drasztikus csökkenését, illetve ne okozzon jövátéhetetlen károkat a magyar dohánypiacnak és legális kereskedelemnek.

Nemcsak jövedéki, hanem más szakterületekre is átkerülnek kollegák, a csatlakozás miatt felszabaduló létszám várhatóan 480–490 fő lesz, és ebből várhatóan csak 100–110 fő válik meg a testülettől. Igyekezzünk mindenkinek megfelelő beosztást felajánlani, de akik nyugdíjba kívánnak vonulni, vagy más megélhetési lehetőséget választanak, azokat fel kell mentenünk. A megmaradó felszabaduló állományt nem csak a belső határok közelében működő pénzügyi ellenőrzésekre csoportosítjuk át, hanem meg fogjuk erősíteni az ukrán, szerb határt, a belterületi jövedéki ellenőrzéseket, sőt: a

nyomozó hivatalok létszámának megerősítésére is futja majd.

Az informatikáról néhány gondolat. A vámszakterület versenyképessége szempontjából – mivel nagyon erős versenyhelyzet érvényesül ezen a területen –, úgy gondolom kulcskérdés az informatika minél szélesebb alkalmazása. Ebben a tekintetben is sikerült nagyot előre lépnünk 2006-ban, s nagy formátumú terveink vannak a jövő évre is. Október végén bevezettünk egy új áruregisztrációs rendszert, és a jövő év első felében tervezük bevezetni a teljes körű elektronikus ügyintézés lehetővé tevő import irányú vámkezelési rendszert, valamint jövő év márciusában tudjuk elindítani azt az informatikai rendszert, amely szélesebb körben teszi lehetővé az elektronikus rendszerek alkalmazását az exportforgalomban.

Még egy gondolatot megemlítenék. Az újabb csatlakozás nyomán nyilvánvalóan kiesik a vámkezelési forgalomból a nagyon jelentős magyar–román, illetve magyar–bolgár reláció, és ez tovább csökkenti a vámkezelések számát. Másrészt a vámkezelések száma nagyon dinamikus növekedett, ebben az évben 30 százalékos növekedést regisztráltunk az előző évi 30 százalékos növekedéshez képest. Majdnem ott tartunk ma már a vámkezelések számában, mint az uniós csatlakozás előtt. A román csatlakozás azonban mindenképpen átmeneti csökkenést fog hozni. Emellett a teljes körű elektronikus ügyintézéssel, illetve a folyamatosan konszolidálódó vállalkozásokkal együtt várhatóan prognosztizálható, hogy kevesebb számú fizikai ellenőrzési helyre lesz szükségünk, ezért a jelenlegi vámudvarok, vámkezelési helyek száma a jövő évben csökkenni fog.

Ha megvizsgáljuk az áfából és a regisztrációs adóból 2005-ben, illetve 2006-ban ez idáig befolyt bevételt, és azt összevetjük a tervezett adatokkal, akkor egyértelműen látszik, hogy nem csak az elmúlt évit, de még az ez évre tervezett is meghaladó bevételeket sikerül regisztrálnunk. A regisztrációs adóval kapcsolatban kiemelném, hogy egy olyan rendszert alakítottunk ki az okmányirodákkal együttműködve, melyről elmondható, hogy február óta adózatlanul gyakorlatilag már egy gépkocsi sem helyezhető forgalomba Magyarországon. Ezzel együtt megkezdtük az adónem bevezetésének időpontjára visszamenőleg a teljes körű utólagos ellenőrzését, az esetleges jogsértések feltérképezését. Ennek lassan a végére érünk, a vizsgálatokból az derült ki, hogy jelentős visszaélések, csalások nem voltak. Az utóellenőrzés mindenképpen hasznos volt, hiszen mindenki tudja, hogy jövő év februárjától lehetőség nyílik arra, hogy a korábban importált használt gépkocsik után adókülönbötet igényeljenek vissza az ügyfelek. A beszerzett adatokat felhasználva biztosítani tudjuk, hogy csak az kapja vissza ezt az összeget, aki valóban be is fizette. Ehhez a témakörhöz annyit tennék még hozzá, hogy az új személygépkocsik esetén az év első felében, míg a használt gépkocsik esetében pedig július 1-jétől készülünk a teljes körű elektronikus ügyintézés bevezetésére.

A jövedéki adó a legnagyobb tétel a testület által beszedett előirányzatok közül. A bevételek a várakozásokat meghaladva dinamikus növekedtek ebben az évben.

Azt gondolom, hogy a kedvező számadatok háttérében alapvetően az ellenőrzéseink hatékonyságának növekedése áll. Természetesen a termékektől függően,

üzemanyag, dohánytermékek, szeszes italok esetében más-más arányban, más egyéb tényezők is közrehatottak. Emlékeztetni szeretnék az elmúlt évi, illetve az ez évi ukrán határon bevezetett intézkedésekre, amelyek kapcsán a jövedéki ellenőrzés igazi áttörést hozott.

A jövedéki termékek körében a cigaretta okozta a legnagyobb gondot, azonban sikerült olyan helyzetbe kerülnünk, hogy az elmúlt évben Magyarországon az adózatlanul elfüstölt cigaretta aránya visszaesett arra a szintre, amelyet a gazdaságban elfogadónak tartanak. Természetesen nagyon szigorú intézkedéseket kellett hoznunk annak érdekében, hogy ezt az eredményt elérjük. Az eredményeinket nem csak a mi, hanem a dohányszakma mérései is alátámasztják. Minden év májusában a dohányszövetség végeztet egy felmérést, melyben a feketekereskedelem arányát vizsgálják. A mélypontot a 2005. májusi felmérés jelentette, akkor 27 százalékra becsülték az adózatlanul elfogyasztott cigaretták mennyiségének részarányát Magyarországon. A legutolsó felmérés ez év szeptemberéből származik, de ez már csak 11 százalékos arányt mutatott.

Ennél talán fontosabb, hogy ezeket a pozitív tendenciákat visszaigazolják az adózottan forgalomba helyezett mennyiségek is. 2000-ben 21,5 milliárd szál adózott cigarettát helyeztünk forgalomba, ez a mennyiség 2005-re visszaesett 14 milliárd szálra, reményeink szerint ebben az évben ez a szám meg fogja haladni a 16 milliárdot. A nyomozó hivatalaink teljesítményét elemezve kiemelendő, hogy az elmúlt év hasonló időszakát tekintve ez évben a felderített jogsértések száma 45 ezerről 55 ezerre, az elkövetési érték 36 milliárd forintról 57 milliárdra növekedett. Ebben jelentős részben a cigarettára elkövetett jogsértő cselekmények vannak. A cigarettával kapcsolatos felderített jogsértések száma 2000-től folyamatosan évről évre növekszik. A határátkelőhelyek forgalmával kapcsolatban egyetlen adatot feltétlenül kiemelendőnek tartok, nevezetesen az ukrán határt érintő személyforgalom alakulását. A határforgalom a megerősített ellenőrzési tevékenység bevezetésének időpontjától jelentős mértékben, a felére-harmadára esett vissza. A személyforgalom alakulása tehát indikátorként jelzi azt, hogy az ellenőrzéseink eredményeként a csempészek egy jó része elállt attól, hogy ezt a tevékenységet folytassa.

A testület által végzett ellenőrzések volumenét az alábbi adatokkal lehet jellemezni: 344 ezer benyújtott árunyilatkozat vonatkozásában ez évben idáig 77 ezer fizikai vizsgálatot tartottunk, 365 utólagos ellenőrzést folytattunk le. Adóhatósági ellenőrzések közül 65 ezer volt a jövedéki, 15 ezer a hatósági felügyelet keretében ellátott. Járóreink 2000 esetben hajtottak végre ellenőrzést. A testület hatáskörébe tartozik még az agrártámogatás és más uniós támogatások ellenőrzése, így az EMOGA-ból kifizetett támogatások utóellenőrzése is. Rendészeti ellenőrzési jogkörünk kiszélesedését eredményezte a nyomozati jogkör bővülése, ma már teljes körben a vám- és pénzügyőrség végzi a gazdasági, pénzügyi bűncselekmények nyomozását. A nyomozati jogkör bővüléséből eredően 4100 új ügyünk keletkezett, az első háromnegyed évben mintegy 6675 nyomozást rendeltünk el. A „Forgószél” akció keretében nagyon jó együttműködést sikerült kialakítani a rendőrséggel, illetve a határőrséggel. A közös nyomozócsoport révén sikerül beszerezni sok olyan – elsősorban a cigaretta-

csempészetet érintő – információt, amelyek ezeknél a hatóságoknál rendelkezésre állnak. Az összes felderítésünk, lefoglalásunk 20 százaléka ebből a közös munkából ered.

Belső ellenőrzési rendszerünk, úgy gondolom, nem ismeretlen más szervek előtt, hiszen valamennyi költségvetésből gazdálkodó szervezetnél – a jogszabályok által meghatározottak miatt – az ellenőrzési rendszernek nagyon hasonlónak kell lennie. A testület ellenőrzöttségét egyrészt a belső ellenőrzési rendszerek, másrészt a külső szervek ellenőrzése biztosítják. A belső ellenőrzések rendszere a folyamatba épített előzetes, utólagos vezetői ellenőrzésre, a belső kontrollmechanizmusra, és függetlenített belső ellenőrzésre tagolódik. A belső kontrollrendszert igyekszünk most a testületnél teljessé tenni, nem csak az általunk elköltött, hanem az általunk beszédett pénzek tekintetében is működtetünk egy ilyen ellenőrzési rendszert, hiszen azok is költségvetési pén-

zek, sőt: jelentősebb költségvetési pénzek. A belső kontrollmechanizmusoknak tehát alaptevékenységünk az adóellenőrzés, vámellenőrzés, jövedéki ellenőrzés és az adók beszedése terén is működni kell. Függetlenített belső ellenőrzési rendszerünk a jogszabályoknak megfelelően működik.

Véleményem szerint a testületet elég jelentős számban ellenőrzik rendszeresen külső ellenőrző szervezetek, az elmúlt két évben 38 külső ellenőrzést folytattak le nálunk. Az ÁSZ és a KEHI egyaránt 13–13 ellenőrzés során vonta górcső alá a testület tevékenységét. Az Európai Számvevőszék által lefolytatott vizsgálatok száma is jelentősnek mondható, négy ellenőrzésen vagyunk túl. Az elmúlt két évben szervezetten és jól működött ez a rendszer, minden tekintetben beváltotta a hozzá fűzött reményeket.

Köszönöm a figyelmüket.

Alkalmazkodás, fejlesztés – európai dimenzióban; az EU-támogatások hasznosítása

Dr. Janza Péter

Az EU-támogatások ellenőrzési tapasztalatai a KEHI vizsgálatai alapján



Janza Péter, a KEHI elnökhelyettese, az MPGEKE Módszertani Bizottságának elnöke

Tisztelt kollegák!

Ismert, hogy a KEHI több éve folytatja a feladatrendszeréhez tartozó európai uniós támogatások vizsgálatát. Ezek közül az egyik az ISPA volt, amelyik Kohéziós Alappá változott át. Milyen problémákkal találkoztunk a program végrehajtása során? Hosszú volt az idő a

pénzügyi megállapodás aláírása és a beszállítói szerződések megkötése között, ez nehezítette a feladatok hátrahagyott elvégzését. A végrehajtás késedelme miatt jelentősen megnövekedtek a hazai költségek. Mit jelent ez? Alapvetően emelkedtek az árak, a költségek, másrészt az Európai Unió fixen határozza meg euróban az egy programhoz, projekthez történő hozzájárulását, s ez a fix hányad nem változik akkor sem, ha emelkednek közben az árak. A következő ilyen probléma volt – még az ISPA időszakban – a pályázók tapasztalatlansága, nagyon sok pályázatot vissza kellett adni hibajavításra. Probléma volt, hogy – s mostanában fejeződnek be ezek a projektjeink –, a folyamatba épített ellenőrzés nem volt azon a szinten rendszerbe állítva, mint ahogy az előbb impozánsan láttuk az IR változatában. A csekklisták nem voltak teljes körűek. Elnagyolták az előírt ellenőrzési nyomvonalat, nem került bele valamennyi működésre irányuló szabályzat, másrészt ha a szabályzat benne volt, nem volt nevesítve a feladat. Az ellenőrzési nyomvonal lényegében a kontrollrendszer szabályozási oldalát és a végrehajtó feladatát kapcsolja össze jól átlátható anyagként. Az ellenőrzési nyomvonalak további hibája, amikor túlságosan részletesek, tehát átláthatatlanok.

A dokumentumok és eredeti számlák nem megfelelő tárolása azt jelentette számunkra, hogy nem ott voltak, ahol lenniük kellett volna. Nagyon nehéz volt össze-

szedni a meglévő dokumentumokat, mert megvoltak, csak nem azon a helyszínen, ahol kellett volna.

Hibás volt az áfaelszámolás, az ISPA által adott rész után is történt elszámolás. A kifizetések is csúsztak, itt előbb már beszéltünk a tapasztalatlanságról, mind a két oldalon jellemző volt az elégséges személyi állomány hiánya. S ami ma is nagy problémát okoz, a magas fluktuáció a lebonyolításban részt vevő szervezeteknél. Sokat foglalkozunk azzal, hogy az ebben a szervezetszerben dolgozók kerüljenek vissza köztisztviselői álláshelyekre. Ugyanakkor előbb lehetett látni, s a többi alpnál is előfordul, hogy nem egyszerre, folyamatosan jön a munka, hanem amikor kiírnak egy pályázatot, akkor beesik a pályázatompung, több 10 ezer, esetleg 100 ezer pályázat is megérkezik. Önmagában az, hogy ezekre egyenként rá kell tenni az érkezett bélyegzőt, óriási mennyiségű házi feladat. Amikor már folyik a pályázati tevékenység, az elbírálás, akkor viszont már nincs szükség ekkora mennyiségű élőmunkára. Természetesen ehhez igazodva, a közpénzzel való takarékos gazdálkodás szem előtt tartásával, határozott időre veszik fel a munkatársakat, akik utána kikerülnek a rendszerből, majd amikor ismét szükség lenne rájuk, megpróbálják felvenni őket, de nem mindig tudják ugyanazokat visszavenni, akik már betanultak a feladatba.

A környezetvédelmi projekteknél az ellenőrzési nyomvonal hiányosságait tekintve hasonló problémákkal találkoztunk, illetve az elismerhető és el nem ismerhető költségek elkülönítésének hiányára is rábukkanunk a számviteli nyilvántartásokban, főleg a kedvezményezettekénél. A mai napig sok problémát okoz, hogy melyek az elismerhető és el nem ismerhető költségek, ezeknek a szabályozását az Európai Unió több projekt és program esetében nem adja meg egzakt módon. Ezek vita forrásai is. Még olyan projektnél is előfordult – ahol egyértelmű az elhatárolás, hogy mi tartozik az elismerhető és el nem ismerhető költségekhez –, hogy nem különítették el a számviteli nyilvántartásban. A környezetvédelmi projekteknél is előfordult a dokumentum-megőrzés problémája, valamint a vagyonbiztosítás hiánya. Ez azt jelenti, hogy volt ugyan vagyonbiztosítás, megkötötték a szerződést a szervezetek, de nem arra a szervezetre, személyre, aki a végső kedvezményezett lett. Menet közben nem adták tovább a vagyonbiztosítást azokra a szervezetekre, akik a végső tevékenységet végezték.

A környezetvédelmi projektek nagyon bonyolultak, nagyon sok résztvevősek, van például olyan hulladéklerakó, amelynek építésében 67 szervezet vesz részt, ilyen helyzetekben fordul elő a delegálási probléma. A pénzügyi biztosítékok hiánya is előfordult, ezek nehezítették a végrehajtást az olyan sok szereplős beruházásoknál, mint környezetvédelem, szennyvíztisztítás. Amikor projektszervezet jött létre a sok résztvevőből, a részt vevő konzorciumi tagok nem mindegyike tudta nevesíteni az általa felajánlott biztosítékokat ez nehezítette a projektszervezet fő tulajdonosának nevesítését is.

A következő probléma a tájékoztató táblák adattartalmának hiánya volt. Az Európai Unió arculati kézikönyvében mindent nagyon részletesen leír, hogy hány centi vastagnak kell lenni a betűnek, milyen kéknek, milyen sárgának, mert a szín is elő van írva, mint az, hogy a csillagok, hogyan legyenek körben az EU-zászlón. Ezzel nem lehet elcsúszni egy fél centimétert sem, s ezek mind

benne vannak a kézikönyvben. Nem lehet hanyagul hozzáállni, mert a végső elszámolásnál ez igen jelentős visszatartó tényező, féltő, hogy emiatt a kifizetés nem lesz teljes körű. A kifizetések csúsztatása is problémát okozott. A hulladékgazdálkodási projekteknél speciális problémaként a rekultiváció jelenik meg. Megterveztek egy hulladékhasznosító, illetőleg -tároló helyet, amit be kell fedni földdel, s utána is kell tudni vele valamit csinálni. A rekultiváció és az utóhasznosítás tervezése megfelelő előrelátással, árkalkulációval nem történt meg. Itt problémát jelentett az is, hogy a vizsgált esetben a rekultivációs költség majdnem ugyanakkora volt, mint magának a tárolónak a létrehozása. Innentől kezdve, miután nem volt rendesen betervezve az Európai Unió által elfogadott tervben, az egészet a magyar költségvetésnek kellett viselni. Ez tervezési hiba.

A következő probléma a nagyon sok összetevős tulajdoni viszonyokból fakad. Esetenként eladja az egyik résztvevő a másoknak a részesedését, s ez a tulajdonosi hányad változását okozza az EU által elfogadott tervhez képest. A településszám változása – kiszáll a programból, beszáll a programba – megint nem felel meg az alap pénzügyi megállapodásban rögzítetteknek, mint ahogy a kivitelezésbeli eltérések is ilyen jellegű hibákat okozhattak. Ezek mind a projekt költségeinek nem teljes körű kifizetéséhez vezethetnek. Eseti hibák is voltak, amelyek nem a projekt egészét, hanem egyes számlákat, részterületeket érintettek: ilyenek a szerződések formai kellékeinek hiánya, együttműködési megállapodások hiánya.

Problémát jelent a régészeti feltárás, ami időigényes. Amikor a „mérőföldkövet” meg kellett határozni, nem számoltak a régészeti munkák elhúzódnásával. Ez egy-egy projektnél nem lesz tartható, az unió pedig nagyon szigorúan ragaszkodik a határidőkhöz, a „mérőföldkövet” betartásához. További hiba az elidegenítési és terhelési tilalom, vagy a könyvvizsgálói teljességi nyilatkozatok hiánya, valamint tárgyi eszközök indokolatlan aktiválása. A mérnöki feladatoknál az összeférhetlenséget emelném ki. Az Európai Unió előírásai megkövetelik, hogy a Független Mérnökök Szövetsége által, elhatározott és kiadott normák szerint kell eljárni. A mérnököt a beruházó, illetve műszaki ellenőr összegyűréséből tudnánk elképzelni. A műszaki mérnök az ellenőr, de ne egy embert képzeljenek el esetenként, hiszen tucatnyi kollega dolgozik egy-egy ilyen projekten. Ebből adódik, hogy egy nagy társaságot kiválasztanak a projekt mérnöki feladataira, s ugyanaz a társaság valamelyik kapcsolt vállalkozásán vagy tulajdoni összefonódásán keresztül bejelentkezik a tevékenységbe, mint végrehajtó szervezet, vagy tervezőként, de akár beruházás lebonyolítójaként is. Ez új probléma, amivel most találkozunk. Most kezdtünk ellenőrizni olyan Kohéziós Alapból finanszírozott projekteket, amelyek már tisztán Kohéziós Alapként indulnak. Itt is a Strukturális Alapokhoz hasonló problémákkal találkoztunk, eljárásrendi hiányosságokkal, a pénzügyi megállapodásban szereplő kedvezményezetti kör változásával, késedelmes számlakiegyenlítéssel, a számviteli nyilvántartás hiányával. Például elszámolták a memorandumban nem szereplő költségeket, ezért három projektnél 991 ezer eurót vissza kellett fizetni. Az emléktáblák, az európai uniós kötelező táblák továbbra sem az arculati kézikönyv szerint készülnek, pedig én úgy tudom, hogy elég

nagy iparág jött már létre e táblák előállítására, ezen nem érdemes spórolni.

Az operatív programnak két része van, az egyikben beruházásokat támogat az EU, a másik részben technikai segítségnyújtásként ad támogatást. Ez utóbbi segítségnyújtás folyamatai nehezen átláthatók, tulajdonképpen tanácsadás típusú feladatokról, s nem tényleges beruházási feladatokról van szó. Ezeket nagyon nehéz szabályozni. Mi ugyanezt vetettük fel. A hiányos szabályozás oka itt alapvetően az, hogy a tevékenységek nagyon széles kört ölelnek fel, központilag pedig nem lehet szabályozni. Ugyanakkor azt, hogy az egyes projekteknel mi tartozik a technikai segítségnyújtás folyamatai közé, már lehetne szabályozni, tehát a működési kézikönyvekben lehetne rendezni.

A nyilvánossági követelmények is sérültek, nem került fel minden a honlapra, nem lehetett tájékozódni az operatív program tevékenységéről. A szerződésteljesítés hibás volt, ha mondjuk 10 méter falat kellett építeni, csak 9,5 métert építettek, vagy be kellett volna építeni három tetőablakot, de nem építettek be tetőablakot, így visszafizetést kellett elrendelni. A költségmegosztást elmulasztották, illetve a beruházással korábbi tevékenység céljaihoz is hozzá kellett járulni, de ez szabálytalan. Ez annak a következménye, hogy hamarabb elkezdődik a beruházás, mint ahogy jóváhagyásra kerülne a program, s ez visszafizetéssel jár.

Szintén egy ilyen általános hibának mondható az EMIR-ben a helytelen árfolyamszámítás, ezzel többször, több operatív programnál találkoztunk. Van ugyan kiadott árszámítási táblázat, de nem ezt alkalmazzák, hanem a HVG-ből, vagy a Figyelőből veszik ki az árfolyamokat, s nem a hivatalos árszámítási táblát veszik alapul a kollegák. Ha ebből túlfizetés keletkezik, a pénzt vissza kell adni.

A humánerőforrás operatív programjánál a nehézségekbe ütközik a költségek beazonosítása a tervezés hiányosságai miatt. A humánerőforrás nagyon nehezen mérhető, nagyon sok tanfolyam, képzés jellegű tevékenység van, s ez az a terület, ahol a bizonyítékok általában jelenléti ívek. Ez a Gogol-féle Holt lelkek birodalma. Ki tudja, hogy tényleg ott volt-e a hallgató? A jelenleg nem csak Magyarországra jellemző: francia kollegák mesélték, hogy Provance-ban egy teljes temető lakói szerepeltek továbbképzési névsorban...

A közbeszerzési szabályok kisebb megsértése szinte minden operatív programnál előfordul. Ugyanilyen problémákkal találkoztunk a regionális programnál, az elszámolt költségek nem voltak megfelelően dokumentálva. A költségmegosztás szintén nem felelt meg, s utalványozás is hol volt, hol nem volt, mint a mesében. Az agrár-vidékfejlesztési operatív programnál a következő problémákkal találkoztunk. A pályázatok hiánypótlásra való felhívását nem mindig sikerült időben megküldeni. Ez egy régebbi program, ma már nem így történik az AVOP-nál, de régebben előfordult, hogy a hivatal egy ideig ült az adatokon, anyagokon. Tudjuk is az okát, el is mondta Margittay úr. Zárt a SAPARD program és kezdődött az AVOP, s ezt a két programot azonos humánerőforrásnak kellett volna kezelni. De

nem tudta. Jóval nagyobb apparátus kellett volna a két program együttes futtatására. Mostanra már utolérték magukat, ilyen probléma ma már nincs. A példákban amelyeket végignéztünk, az első három, Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatalnál szerzett tapasztalat volt, a második kettő, a mérlegképes könyvelő ellenjegyzésének hiánya, illetve a projekt szintű nyilvántartás hiányosságai az érintettek, kedvezményezettek esetében fordul elő. Sokszor nem is tudják, hogy projekt szintű nyilvántartást kellene vezetni, ebben talán valamiféle egyszerűsítés a jövőben majd jó lenne, de nem hiszem, hogy az unión keresztül tudjuk vinni. A vagyonbiztosításra vonatkozó előírásokat egyes szerződéskötéseknél nem alkalmazták, ezek a problémák mind a kedvezményezetteknel fordultak elő. Előrehaladási jelentést nem küldtek be, a számviteli politika nem lett kiegészítve, áfa-nyilvántartás nincs. Ha visszagondolunk a hazai költségvetési rendszerre, az államigazgatáson belül is szoktunk ilyesmivel találkozni, pedig ott erre felkészült kollegák naponta ugyanezt végzik. Ezek pedig mezőgazdasági termelők, akiknek a feladatuk nem első sorban a könyvelés.

Néztük a közreműködő szervezeteknél folyamatba épített előzetes-utólagos vezetői ellenőrzés rendjét is, ez viszonylag új vizsgálatunk volt. A folyamatba épített ellenőrzés általában megfelelően szabályozott, a kifizetési kérelmek tartalmi és formai ellenőrzési lista alkalmazásával megfelelően bizonyultak. Ha rendszerszemlélettel nézzük, és ténylegesen odaállítjuk a folyamatba épített ellenőrzési rendszert, ahol az szükséges, akkor nagy biztonsággal ki lehet szűrni a problémás kérelmeket. A helyszíni ellenőrzések eredményeinek visszacsatolása biztosított a pénzügyi lebonyolítás folyamatában, de szakmailag nem mindig megfelelő. Ez azt jelzi, hogy a helyszíni ellenőrzéseket ugyan megcsináljuk, de elég nagy gondot okoz az intézkedési tervek elkészítése és számonkérése. Tessék arra gondolni, hogy az európai uniós operatív programok döntő többségét nem az államigazgatás használja föl, ahol tudunk intézkedési tervet kérni, hanem magánszemélyek, s ott az intézkedési tervek bevasalása némi problémát jelent. Az EMIR használatával az adatbevitelnél előfordult, hogy nem bizonyított a „négy szem” elv érvényesülése. Ez azt jelenti, hogy nem két, egymástól független személy nézi meg a bevitt adatot, s ez kockázatot jelent az adat biztonságára, illetve az EMIR biztonságára. Pozitívnak látjuk, hogy a pénzügyi lebonyolításhoz kapcsolódó jogosultságok szabályozottak, és dokumentáltak a folyamatba épített ellenőrzések. Az EMIR mellett papír alapon kitöltött ellenőrzési listák, ellenőrzési jegyzőkönyvek is működnek. Az irányító hatóságoknál a saját hitelesítési tevékenységük alátámasztására általában nem végeznek szűrőpróbaszerű ellenőrzést, ezért az irányító hatóságok hitelesítési tevékenysége inkább formai, mint érdemi aktusnak minősíthető. Mi ezt elég nagy kockázatnak minősítettük, szeretnénk, ha a jövőben e téren is változás történne.

Köszönöm a figyelmüket.

Alkalmazkodás, fejlesztés – európai dimenzióban; az EU- támogatások hasznosítása

Dr. Becker Pál

Az egységes ellenőrzési modell és a Trend Report



Becker Pál, az Állami Számvevőszék főigazgató-helyettese

Hölgyeim és Uraim!

Köszönöm a lehetőséget, hogy az úgynevezett Trend Reportról beszélhetek Önöknek. Egységes ellenőrzési modell és Trend Report. Mit jelentenek ezek?

Másfél évvel ezelőtt beléptünk az Európai Unióba. Hogy igazán mibe léptünk be, azt nagyon nehéz meghatározni, mert az Unió sem tudja, hogyan definiálja magát. Vannak olyan megfogalmazások, hogy az Unió a békéért, a jóléért együttműködő demokratikus európai államok családja. Egyelőre még semmiképpen sem egy szoros gazdasági, politikai szervezet. Talán valamikor egyszer az lesz, de a jelen fázisban nem az.

Azért mégis óriási az ereje az Uniónak, mindenféle szempontból. Egyetemi hallgatóimat szoktam kérdezni: ha most országnak tekinthetnénk az Uniót, akkor hol helyeznék el a világ palettáján, nagyság, gazdasági fejlettség alapján?

Meg kell mondanom, nagyon rossz válaszokat szoktam kapni, hiszen kevesen tudták, hogy az Unió a maga négy millió négyzetkilométerével – bármilyen furcsa – a világ hetedik legnagyobb „országá”. 460 millió lakosával a harmadik legnagyobb a világon, s a 12,3 ezer milliárdos GDP tekintetében pedig a legnagyobb ország lenne. De hogy mennyire nem országról van szó, egy apró jellemző: amikor az Unió hivatalos honlapjára felmentem, s megnéztem az éves GDP mértékét, legnagyobb megdöbbenésemre csak dollárban találtam adatot. Az Unió a saját hivatalos valutánemében, az euróban nem közli a saját GDP-jének mértékét. Ebből is látszik, hogy a kohézióval, az országszemlélettel, az együttműködéssel még van némi gond.

Ugyanakkor óriási mennyiségű pénzt központosít az Unió, annak ellenére, hogy viszonylag laza szervezet. 2005-ben 106 milliárd euró volt a költségvetési bevétel, s ennyi a kiadás is, hiszen ők már eljutottak oda, hogy törvényben rögzítették, a kiadás nem lehet nagyobb, mint a bevétel. A magyar állam és Kormány is ilyesmire törekszik, s azt hiszem, hogy ez jó irány.

A pénz elköltését azonban ellenőrizni kell: szabályszerűség és eredményesség szempontjából. Az Európai Unió 1977-ben hozta létre az Európai Számvevőszéket, s rábízta ezt a feladatot. Sőt, 1994 óta egy újabb feladatot is adott, nevezetesen, hogy az éves beszámolókat minősítenie kell. Ez a minősítés a francia kifejezés alapján a DAS¹, egy nyilatkozat arról, hogy a Számvevőszék teljességében át tudta tekinteni az Unió zárszámadását, és minden tételről megfelelő bizonyossággal meg tudta állapítani, hogy mind szabályszerűségi, mind eredményességi szempontból megfelelt az előírásoknak.

2004-ben 11-ik alkalommal bocsátotta ki az Európai Számvevőszék a DAS-t, és 11-ik alkalommal bocsátott ki negatív DAS-t. Az 1994 óta eltelt időszakban egyetlen alkalommal sem tudta azt mondani, hogy igen, nekem megvan a szükséges rálátásom az uniós pénzekre, az uniós tranzakciókra. A Bizottság is érezte, hogy ez így nem megy tovább, valahogy az uniós állampolgároknak el kell tudni számolni ezekkel a pénzekkel... Felkérte a számvevőszéket, tegyen valamit annak érdekében, hogy végre pozitív pecsét kerüljön a zárszámadásra.

Az Európai Számvevőszék összeállított egy tanulmányt, és abban rögzítette, hogy a pozitív DAS elérésének gyakorlatilag az egyetlen módja, ha bevezetjük az egységes ellenőrzési modellt. Némi ironia volt a számvevőszékben is, mert több tucat paragrafuson keresztül érvelt az egységes ellenőrzési modell mellett, ugyanakkor a 4. paragrafusban beismerte, hogy „hát bizony én sem tudom, hogy mi az az egységes ellenőrzési modell. Nincs igazán definiálva ma még, hogy mi ez, de biztosan nagyon jó, s ebbe az irányba kell törekednünk”.

Az említett dokumentumban négy alapelvelet rögzített a számvevőszék, amit mindenképpen érvényesíteni kell ahhoz, hogy az óhajtott pozitív DAS-hoz eljussunk. Az egyik, hogy a koherens, átfogó belső ellenőrzési rendszer kiépítése érdekében egységes elveket és standardokat kell alkalmazni az igazgatás minden szintjén. Azt hiszem, hogy ezt nem kell külön magyarázni, ez önmagáért beszél. A második alapelv, hogy az ellenőrzések során nem kell abszolút bizonyosságra szert tenni, elegendő az ésszerű bizonyosság. Ez nagy könnyítés, hiszen több millió tranzakció zajlik az Unión belül.

¹ DAS: Déclaration d'assurance (megbízhatósági nyilatkozat).

A harmadik ilyen alapelv, hogy az ellenőrzés költség-szintje nem haladhatja meg a várt haszon, pénzügyi vagy politikai haszon mértékét. Ez is egyszerű: ha tízezer forintot keresünk, akkor nem érdemes 10 millió forintot elkölteni a vizsgálatra. De ha a 10 ezer forintot azért keressük, mert – bocsánatot kérek a feltételezésért is – esetleg egy képviselő, vagy – még inkább bocsánatot kérek – egy államtitkár, vagy miniszter zsebében tűnt el, ebben az esetben azért megfontolandó ezt a pénzt ráfordítani az ellenőrzésre, hiszen a politikai haszon sokkal nagyobb lehet. Bizonyítani tudjuk ugyanis, hogy ebben az országban vagy az adott országban, amelyről szó van, minden állampolgár azonos, s rangtól függetlenül ugyanúgy vonatkoznak rá a törvények.

Végül pedig a negyedik alapelv: az ellenőrzési rendszernek egy logikai lánctrúrára kell épülnie. Ugyanazok az elvek, standardok érvényesüljenek az ellenőrzés végrehajtásában, dokumentálásában és jelentésében. Az egész rendszer szemléletben kell kezelni, ugyanazokat az elveket, standardokat alkalmazva, mert így válik lehetővé az, hogy az Unió területén mindenki megértse, hogyan zajlik egy ellenőrzés, hogyan lehet annak az eredményét megfelelően hasznosítani.

Nos, tehát az Európai Számvevőszék letette az asztalra a maga javaslatát. Ezzel párhuzamosan az Európai Unió számvevőszékeinek vezetői is elkezdtek gondolkodni, hogy mit tegyenek a pozitív DAS, illetve az uniós pénzek jobb felhasználása érdekében. Az elnökökből álló Kapcsolattartó Bizottság 2003-ban ülést tartott, amelyen döntést hoztak az egyes számvevőszékek együttműködésének alapelveiről.

Tulajdonképpen ez az első alkalom, amikor rögzítették azt, hogy felkérjük az egyes számvevőszékeket, végezzenek ilyen vizsgálatokat, és ami a mi témánk szempontjából legalább ilyen fontos, hogy készítsenek egységes jelentést ezekről a vizsgálatokról. Miért fontos ez?

Az egységes ellenőrzési modell megvalósítása a kívánatos cél, de nem kell nagy jósnak lennünk ahhoz, hogy kijelentsük, addig még nagyon sok víz folyik le a Dunán, s Európa sok folyóján, amíg ez megvalósul. Annyira eltérőek az ellenőrzési kultúrák, standardok, hagyományok stb., hogy ezt egy egységes rendszerbe összegyűrní nagyon sok időt igényel. Ezért, ha az egész folyamatot nem tudjuk egyszerre megvalósítani, akkor kezdjük el annak egyik részét. Lehetőleg azt a részét, amely – látszólag legalábbis – a legkönnyebbnek tűnik: a folyamat végét, a jelentést. Ha egységes a jelentés, akkor – bár esetleg eltérő metodika van mögötte – az összehasonlítás könnyebb. S ha könnyebb, akkor az Európai Számvevőszék is könnyebben tud eljutni a pozitív DAS-hoz. Ez tűnt az egyszerűbb és racionális megoldásnak.

Stockholmban 2005-ben újra összeült a Kapcsolattartó Bizottság, ahol a Holland Számvevőszék elnöke javaslatot nyújtott be, miszerint a Kapcsolattartó Bizottság felkéri a nemzeti számvevőszékeket, hogy évente készítsenek ilyen jelentést. Ez az úgynevezett Trend Report, a hollandok nyomán ugyanis a nemzetközi szakmai nyelv ezt a kifejezést használja a jelentésre. Már majdnem megszületett a döntés, hogy igen, elfogadja a testület, amikor a Francia Számvevőszék elnök asszonya jelezte, nem támogatja a javaslatot. A nagy vitában kialakított módosított javaslat értelmében, amit végül a Kapcsolattartó Bizottság elfogadott, a bizottság

felkéri a nemzeti számvevőszékeket, hogy időszakonként jelentessenek meg egy ilyen Trend Reportot. Ez sajnos nem sokat jelent, hiszen az „időszakonként” fogalmába beleérthető, ha évente, tízévente, vagy akár százévente állítanak össze ilyen jelentést az egyes számvevőszékek az Unió források felhasználásáról.

Hogy mennyire nehéz lesz ez a folyamat, s magának a Trend Reportnak a bevezetése, jól mutatja a francia számvevőszék elnök asszonyának érvelése, hogy miért is vétőzta meg az eredeti javaslatot. A francia törvények a számvevőszéket arra kötelezik, hogy háromévente állítson össze egy ilyen jellegű jelentést. A vita során egyértelműen kijelentette, hogy nem hajlandó többet dolgozni annál, mint amennyit a francia törvény előír számára.

De miért törekednek a számvevőszékek egységes jelentést kialakítani, mi lehet ennek a haszna? Természetesen és alapvetően az információ áramlása, mégpedig az oda-vissza áramlása az ok. Ha egységes jelentést készít minden számvevőszék, akkor ezáltal az adott ország hazai közvéleménye számára is érthetőbbé válik az uniós adminisztráció, a Brüsszelben zajló folyamat, és segítséget kapnak ahhoz, hogy értékeljék az egész uniós gazdasági folyamatot. Nem feltétlenül, de optimális esetben a pályázattal rendszer jobb átlátása esetén magához a pályázatokhoz is nyújt valamilyen segítséget az úgynevezett Trend Report vagy tájékoztató, ahogy mi a magyar terminológiában használjuk.

Az információáramlás – másik oldalról – a nemzeti parlamenteknek jelent segítséget. Egy ilyen jelentés, azáltal, hogy megkönnyíti az összehasonlítást a szomszéd országokkal, a távolabbi országokkal, lehetőséget ad arra, hogy sokkal könnyebben számoltassák el a saját kormányait. Nem csak azokra az adatokra szorulnak a politikai döntéskor, amit a kormány vagy a nemzeti számvevőszék nyújt nekik, hanem ugyanolyan struktúrában meg tudják állapítani, hogy ez alatt az időszak alatt mi történt Szlovákiában, Szlovéniában, Angliában és így tovább.

Természetesen az információáramlás kétirányú, hiszen ha egyirányú lenne, nem volna hasznos az egységes jelentés, a Trend Report. A tagállamokból is áramlik információ az Unió, az ottani szervezetek felé. Ezáltal ők kapnak valamilyen képet arról, hogy az adott országban milyen a pénzügyi menedzsment. Az sem elképzelhetetlen, hogy olyan megoldásokat találjanak, amelyeket a legjobb gyakorlat elve alapján Brüsszel is alkalmazni tud.

Végül, hiszen innen indult ki az egész, ha egységes szerkezetben számolnak be az egyes nemzeti számvevőszékek a folyamatokról, az Európai Számvevőszék könnyebb helyzetbe kerül, s egy lépést tesz a pozitív DAS kibocsátásának irányába. Ezt pedig a bizottság stratégiai célként határozta meg. Ezek a fő érvek amellett, hogy minden ország készítsen éves jelentést.

Túl sokan eddig nem szaladtak az asztalhoz, hogy rögtön elkezdjék csinálni, én négy országról tudok jelen pillanatban, amely Trend Reporttal foglalkozik: Nagy-Britannia, Írország, Dánia és Olaszország. Illetve örömmel jelenthetem, ötödikként belépett a sorba Magyarország is, hiszen a 2005-ös uniós források felhasználásáról benyújtottuk a parlamentnek az első ilyen átfogó tájékoztatót.

Akkor, amikor leültünk megtervezni a tájékoztatót, hogy miről szóljon, hogyan írjuk meg, akkor két alapvető szempontot kellett szem előtt tartani. Az egyik: valamikor lesz egy standardizált változat, figyelembe kell venni tehát azokat a példákat, amelyeket már magunk előtt láttunk, és lehetőség szerint az Európai Számvevőszék standardjai mentén kell kialakítani a Tájékoztatót. Másik: ez a mai magyar politikai és közéletnek szól, tehát azokat a gyakorlatokat, hagyományokat kell tovább vinni, amelyek nálunk, Magyarországon elfogadottak. Nincs könnyebb egy megoldott problémánál, utólag nagyon egyszerűnek látszik egy tájékoztató összeállítása, pedig nagyon sok kérdést kellett áttekinteni a felkészülés idején.

Az első ilyen kérdés, amire választ kellett találni, az időszakra vonatkozott, mely időszakra terjedjen ki az első alkalommal készítendő tájékoztató? 2005-re, vagy a teljességre törekedve, a csatlakozástól eltelt időszakra? A magyar közvélemény számára ez utóbbi lenne a kézzel foghatóbb, hasznosabb, hiszen ebben az esetben kapna képet arról, hogy mi történt itt Magyarországon az EU-csatlakozás óta. Hosszas gondolkodás után – ha szabad így mondani – az Unió javára döntöttünk, s azt mondtuk, a standardizálás, az összehasonlíthatóság ebből a szempontból fontosabb, s mivel minden eddig megismert Trend Report egy évről adott információt, mi sem kezdünk másfél éves áttekintéssel, hanem szigorúan a 2005-ös folyamatokról számolunk be. A döntést az is elősegítette, hogy 2004-ben konkrét felhasználás nagyon kevés volt, olyan nagyon sok mindent nem kellett kihagyni.

Nem volt ilyen nehéz, így csak megemlítem annak kérdését, hogy milyen évet fedjen le a Tájékoztató? Van naptári év, gazdasági és mezőgazdasági, amelyek mind hivatalos terminusok az Unióban belül. Nem kellett túl sokat töprengenünk, hiszen Magyarországon a hagyományok és a logika kötnek ahhoz, hogy a naptári évvel dolgozzunk.

A következő kérdés az volt, hogy milyen adatokat dolgozzunk föl? A nemzetközi gyakorlat az, hogy az éves Trend Reportban, tájékoztatóban szerepeltetik a brüsszeli adatokat, sőt, az általam ismert trend reportok döntő többségben ezekre hagyatkoznak. Ha összehasonlíthatóvá akarjuk tenni a magyar Tájékoztatót az előbbiekkal, akkor nekünk is a hivatalos uniós adatokat kell használnunk. Ennek azonban van egy nagy hátránya, mégpedig az, hogy egyéves késéssel állnak rendelkezésre. El tudják Önök azt képzelni, hogy a Magyar Állami Számvevőszék 2006-ban a 2004-es folyamatokról számol be? Mi nem tudtuk elképzelni, mert szerintünk ez a magyar politikai, közjogi gondolkodástól idegen, s ezért úgy döntöttünk, hogy a magyar adatokra támaszkodunk az összeállítás során. A későbbiekben annyiban változik majd a helyzet, hogy a második-harmadik Tájékoztató írásakor – visszatekintő jelleggel, és az összehasonlíthatóság érdekében – már figyelembe tudjuk venni az előző évek uniós adatát, és így egyfajta trendet mutathatunk be.

Milyen bizonyossági szinten dolgozzuk föl ezeket az adatokat? Ha az ÁSZ kibocsát egy jelentést – gondolom Önök is így vannak ezzel –, a felelős vezető akkor írja

alá, ha meggyőződött arról, hogy annak minden adata helytálló. Magyarországon meglehetősen jól működő ellenőrzési rendszer van. A belső ellenőrzésektől kezdve a KEHI-n át lehetne sorolni, hogy hány ember, hány szervezet dolgozik az uniós források felhasználásának ellenőrzésén. Elvileg az lett volna az optimális megoldás, ha az általuk lefolytatott ellenőrzésekre az Állami Számvevőszék „ráellenőriz”, s ezáltal egy abszolút megbízható jelentést tud kibocsátani.

Ez viszont ütközött volna az Európai Számvevőszék által rögzített, és már idézett alapelvvel, hogy az ellenőrzés költségének kisebbnek kell lennie, mint az általa elért haszonnak. Úgy éreztük, hogy a ráellenőrzés által elért többletbizonyosság nem éri meg annak költségét, s nem éri meg azt, hogy jóval szűkebb területen tudtuk volna a folyamatokat elemezni és értékelni, hiszen ugyanazon kapacitással értelemszerűen nem lett volna lehetséges lefedni az egész területet. Ezért lett az uniós források felhasználásáról készült anyag műfaja tájékoztató és nem jelentés.

Sikerült-e a kitűzött célt teljesíteni a 2005-ös uniós források felhasználásával kapcsolatban? Azt hiszem, hogy sok szempontból igen. Az úgynevezett Trend Report bemutatta az egész ellenőrzési rendszert, értékelte azt, illetve bemutatta az egész ellenőrzési rendszer – beleértve az EU-s ellenőrzési rendszert is – 2005-ös vizsgálatainak eredményeit. Abból a szempontból nem teljes siker, hogy nem teljes körű a Tájékoztató 2005 vonatkozásában. Nem teljes körű, mert értelemszerűen csak azokra az ellenőrzésekre tudott támaszkodni, amelyet valamilyen szerv végrehajtott. Ez azt jelenti, hogy vannak olyan területek, amelyeket senki nem vizsgált, bár ezek nem jelentősek. Ahogy évente kibocsátjuk ezt a Tájékoztatót, úgy válik majd ebből a szempontból is teljes körűvé.

Nem teljes körű abból a szempontból sem, hogy a 2005-ös Tájékoztató alapvetően szabályszerűségi szempontból vizsgálta az uniós források felhasználását. Ez azonban teljesen érthető, hiszen 2005-ben relatíve még alacsony volt a felhasználás, így egyszerűen nem volt elég minta arra, hogy eredményességi szempontból is vizsgálódhassunk. A következő években azonban egyre inkább ez a terület fog előtérbe kerülni, s egyre kevésbé fogunk foglalkozni a szabályszerűséggel, hiszen optimisták vagyunk, s azt mondjuk: az már nem lesz kérdés.

Miért vagyunk ilyen optimisták? Ha egy mondatban szeretném összefoglalni, akkor azt mondhatom, azért mert ezen Tájékoztató alapján megnyugodhatunk. Megnyugodhatunk, mert minden vizsgálati szervezet végső konklúzióként azt vonta le – s itt most nem csak a magyarországi szervezetekről van szó –, hogy kiépültek azok az ellenőrzési rendszerek, amelyek biztosítják az uniós források szabályszerű felhasználását. Tehát Magyarország ebből a szempontból jól áll. Ha egy másik szempontot veszünk figyelembe, nevezetesen, hogy a szabálytalanságok miatt mennyi pénzt kellett visszafizetni, akkor Magyarország a képzeletbeli dobogón, a legjobbak között van az uniós országok közül, s ez megalapozhatja optimizmusunkat.

Köszönöm szépen a figyelmet.

Alkalmazkodás, fejlesztés – európai dimenzióban; Az EU-támogatások hasznosítása

Margittai Miklós

Ellenőrzési feladatok a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal tevékenységében



Margittai Miklós, a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal elnöke

Előadásom tágabb értelemben vett témája, az Európai Unió Közös Mezőgazdasági Politikája (KAP) átfogó és meglehetősen összetett támogatási terület, egyrészt azért, mert az EU költségvetéséből történő kifizetések 40–50 százalékát öleli fel, igen jelentős támogatási összeget biztosítva ezzel a magyar agrárszektorban a soron következő, 2007–2013. közötti programozási időszakban. Másrészt a KAP, mint uniós támogatási és piacszabályozási keretrendszer végrehajtási folyamatának komoly részét képezi a vonatkozó közösségi és nemzeti jogszabályok által előírt, sokrétű és kiterjedt ellenőrzési tevékenység.

Az MVH általános bemutatása

A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal (MVH), mint a KAP magyarországi Kifizető Ügynöksége, tevékenysége folyamán befogadja, elbírálja, ellenőrzi a közösségi mezőgazdasági támogatásokra érkező kérelmeket, majd folyósítja, nyilvántartja, könyveli az ezen kérelmekre kifizetett támogatási összegeket. A feladatok ellátásának érdekében nagy mennyiségű támogatási adatot gyűjt be, amelyeket több adatbázis, illetve informatikai alkalmazás segítségével dolgoz fel, kezel, rendszerez.

Ami a támogatások különböző fajtáit illeti, az MVH fogadja be egyrészt az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap (EMOGA) Garancia Részlegének kérelmeit. Mint ahogy a neve is sugallja, a Garancia Részleg támogatásai normatív jellegűek, azaz minden

olyan kérelmezőnek járnak, aki a jogosultsági feltételeknek eleget tesz. Meglehetősen nagy horderejű intézkedésekről van szó, idetartoznak a belpiaci intézkedések, a külpiaci intézkedések (exporttámogatás), illetve az intervenciók rendszerének működtetése. Az intervenció hazai nagyságrendjét jól tükrözi, hogy jelenleg mintegy 6 millió tonna gabona, 200 ezer tonna cukor, illetve további jelentős mennyiségű alkohol intervenciók árú-készletei vannak Magyarországnak. A Garancia Részleg további, talán legfontosabb támogatáscsoportját képezik a közvetlen támogatások, amelyek területnagyság, illetve állatlétszám alapján járnak. A Nemzeti Vidékfejlesztési Terv kísérő intézkedései pedig olyan programokat tartalmaznak, mint az agrár-környezetgazdálkodás, mezőgazdasági területek erdősítése, félig ön-ellátó gazdaságok támogatása stb. Az MVH kezeli továbbá az EMOGA Orientációs Részlegét is, a 2004–2006. között meghirdetett Agrár- Vidékfejlesztési Operatív Programot (AVOP). Az AVOP struktúrájában és szabályrendszerében nagyban hasonlít az első Nemzeti Fejlesztési Terv többi Operatív Programjához, amelyek pályázat alapján induló, projektfinanszírozású támogatásokat tartalmaztak. A SAPARD előcsatlakozási alap 2006-ban zárult, az Európai Unió felé történő elszámolást november 10-én nyújtotta be Brüsszelbe az MVH, és kijelenthetjük, hogy egyetlen forint sem maradt felhasználatlanul az erre allokált keretből. Végül, de nem utolsósorban meg kell jegyezzük, hogy az MVH nem csupán uniós kifizető ügynökség, hiszen mi kezeljük az Unió által notifikált nemzeti agrártámogatásokat, továbbá mi fizetjük ki az egyes uniós támogatások fölött járó nemzeti kiegészítő támogatásokat (top-up) is.

Az MVH 2005. folyamán mintegy 437 milliárd forintnyi támogatási összeget fizetett ki, 2006-ban pedig a mai napig 414 milliárd forintot, azonban ehhez december folyamán még társulni fog a területalapú támogatások kifizetése, így idén a kifizetések összesen mintegy 530 milliárd forintnyi összeget tesznek majd ki. Ezek alapján kijelenthető, hogy mind 2005., mind 2006. vizsgányatában az MVH éves pénzügyi forgalma eléri egy hazai középbank mérlegfőösszegét (például Citibank 2005: 458,8 milliárd forint).

Ellenőrzési feladatok az MVH tevékenységében

Folyamatba épített ellenőrzés

Bár az MVH által kezelt agrártámogatások – mint ahogy az a fentiekből is kiderült – meglehetősen sokfélék, és ennek megfelelően a rájuk vonatkozó ellenőrzési követelmények is számos kérdésben eltérnek egymástól, az mindenesetre általános érvénnyel kijelenthető,

hogy az MVH a beérkezett kérelmeket igen szoros adminisztratív ellenőrzésnek veti alá, amelyet minden támogatási forma esetében fizikai ellenőrzés is követ.

A folyamatba épített ellenőrzés szabályozására több szintű dokumentáció áll rendelkezésre az MVH-nál. Idetartozó alapidokumentumnak tekinthető a Hivatal Szervezeti és Működési Szabályzata (SzMSz), amelynek rendelkezéseit az egyes szervezeti egységek (igazgatóságok, főosztályok) ügyrendjei tovább pontosítanak és részleteznek. Az egyes támogatások végrehajtásának folyamatát – minden egyes munkafolyamatra, így természetesen a folyamatba épített ellenőrzés feladataira is kiterjedve – a Végrehajtási Kézikönyvek tartalmazzák. Összesen 82 támogatási formára, jogcímrre készült ilyen kézikönyv, ezek összesített terjedelme körülbelül 109 ezer oldal, ha az összeset kinyomtatnánk, súlyuk 540 kilogrammot nyomna! A kézikönyvek mindegyikéhez társul továbbá egy-egy ellenőrzési nyomvonal (audit trail), amelyek grafikusán, azaz folyamatábrába foglalva jelenítik meg az egyes támogatások végrehajtásának munkafázisait, leágazásait a felelősök és kapcsolódó dokumentumok megjelenítésével. Külön említendő a szabálytalanságok kezelésének eljárásrendje, amely az SzMSz mellékletét képezi. Az MVH végrehajtási folyamataiban központi szerepet játszik a közössi jogszabályok által megkövetelt úgynevezett négy szem elve, ami azt jelenti, hogy egyes ügyintézési lépések addig nem tekinthetők befejezettnek, amíg azokat nem ellenőrizte és hagyta jóvá legalább egy másik személy a következő ellenőrzési szintről.

Az Európai Unió a közösségi agrártámogatások végrehajtásának folyamatában felhasznált informatikai alkalmazások működését igen szigorúan szabályozza. Minden tagállamnak működtetnie kell egy integrált informatikai rendszert a kifizetések végrehajtására és ellenőrzésére, melynek neve: Integrált Igazgatási és Ellenőrzési Rendszer (IIER). A hazai IIER az MVH fő kérelemkezelési és ellenőrzési eszköze, olyan informatikai rendszer, ami a folyamatba épített ellenőrzéseket automatizáltan végzi el. A kérelemkezelés folyamata a beérkezett kérelmek iktatásától a banki átutalások elvégzéséig teljes mértékben elektronizált. Az IIER jelenleg 117 komplex modulból áll, a modulok nagyságát jól példázza, hogy a 117-ből egyetlen modult alkot például a kifizetett támogatások könyvelésének teljes rendszere. A kifizetések automatizáltsága miatt az MVH egy nap alatt technikailag akár 100 milliárd forint feletti összeget is ki tud fizetni. A támogatási jogcímekek kisebb csoportjait a „régii” EU-tagállamokban általában számos, elkülönült kifizető ügynökség kezeli, Magyarországon az MVH mint egységes kifizető ügynökség látja el a feladat egészét az IIER segítségével. Ennek keretében mintegy 241 ezer ügyfél évi több százezer ügyét kezeli a hivatal apparátusa.

Az IIER működése mögött szigorú, akkreditált informatikai biztonsági rendszer húzódik meg, melyben a tevékenységek több szintű megosztása segít a kockázatok csökkentésében. Az IIER főképp abban különbözik az államigazgatás más nagy informatikai rendszereitől, hogy nem csak alfanumerikus (szöveges és számszerű) adatokat tárol és dolgoz fel, hanem térképi, grafikus információkat is integráltan kezel. Ezek alapján nyugodtan kijelenthető, hogy ma az államigazgatásban ez a legnagyobb működő informatikai rendszer.

Az IIER következő fontos funkcionalitásain keresztül járul hozzá a folyamatba épített ellenőrzések végrehajtásához:

- Az IIER állapotvezérelt informatikai alkalmazás, amely előre beépített folyamatok végrehajtásán keresztül végzi el a kérelemkezelés folyamatának egyes munkaciklusait. Az ellenőrzések szempontjából az állapotvezérelt működési elvnek gyakorlatban az előnye az, hogy a kérelemkezelő ügyintéző egy adott kérelmet csak akkor tud egyik állapotból a másikba áttenni, azaz a munkafolyamat egy fázisát azon elvégezni, ha az összes megelőző állapotot már lezárta, illetve az összes köztes kérelemkezelési és ellenőrzési feladatot elvégezte. Amíg a szükséges korábbi lépések hiányoznak, vagy elvégzésük nem teljes vagy nem pontos, addig az IIER nem enged a továbblépést a következőre.
- Az IIER biztosítja a kérelemkezelés egységességét. Az MVH 19 darab megyei kirendeltséggel és egy fővárosi központtal rendelkezik, ezek mindegyike részt vesz az évente több százezer darab beérkező kérelem ügyintézésében. Ilyen körülmények között a kérelembírálat egységességét, továbbá a folyamatba épített ellenőrzések uniform jellegét az IIER teremti meg az egységes műveleti rendszerén és menürendszerén keresztül. Így az IIER segítségével feldolgozott kérelmek egységes elbírálása a nagy számú kérelem, illetve a decentralizált szervezeti felépítés mellett is megvalósulhat.
- Amellett, hogy a nyomtatványon beérkező kérelmek összes adatát az MVH ügykezelői beviszik az IIER-adatbázisba, a papíralapú dokumentumok szkennelt képei elektronikusan is eltárolásra kerülnek. Azaz az IIER-ben az ügykezelés folyamatának bármely pontján azonnal rendelkezésre áll a teljes eredeti kérelem elektronikus verziója, megkönnyítve ezzel az utólagos ellenőrzési lépéseket (például az adatrögzítésből eredő hibák utólagos kiszűrését). Az eredeti papír alapú kérelmet természetesen szintén megőrzik az irattárban.
- Az IIER fontos funkciója a térképadatbázissal (MePAR) való kapcsolat. Az MVH legfontosabb támogatásainál a kérelmek részét képezi a blokk-térkép is, amelyen a gazdálkodó bejelöli, hogy pontosan mely parcellákon végez mezőgazdasági tevékenységet. Természetesen a kitöltött térképeket is szkennelik, majd tartalmukat digitalizálják. A térképek elemzése és összevetése további ellenőrzésekre ad lehetőséget, továbbá segítséget nyújt a fizikai ellenőrzés (távérzékeléses vagy helyszíni GPS-es területmérés) megalapozásához.
- Azáltal, hogy az IIER tartalmazza a korábbi évek támogatási adatait is, lehetővé válik a kérelem ürlapok előnyomtatása: a gazdálkodók az aktuális kérelmükön láthatják az előző évi igénylésük adatait is, és ennek segítségével mintegy maguk ellenőrizhetik a kérelmüket a tavalyi igénylés tükrében. A tapasztalatok alapján elmondható, hogy ennek segítségével az MVH-ba sokkal pontosabb, jobb minőségű kérelemállomány érkezik be.
- Az IIER a felhasználók azonosítását szigorúan meghatározott szabályok mentén végzi. A hozzáférési és módosítási jogosultságok személyre szabottak, az egyes szereplők pedig hierarchikusan

egymásra épülnek (például egyes módosítások elvégzéséhez magasabb szintű jogosultság kell). Mindezek mellett a rendszer az összes végrehajtott cselekményt – még az olvasási kísérleteket is – naplózza.

- A fentiekben felsoroltakon kívül lehetőség van arra, hogy az IIER algoritmikus folyamatokat is elvégezzen, például automatikus ellenőrzést az egyes kérelmek összevetésének segítségével, vagy más adatbázisból nyert adatok felhasználásával (keresztellenőrzés).

Fizikai ellenőrzés

A fentiekben már volt szó arról, hogy az MVH a támogatási kérelmeket mind adminisztratív, mind fizikai ellenőrzésnek veti alá. Míg az előírt adminisztratív ellenőrzéseket az összes kérelemnél el kell végezni, addig fizikai ellenőrzést csak a beérkezett kérelmek egy meghatározott részén, mintáján. A mintavételezés egyrészt véletlenszerű kiválasztáson, másrészt az egyes kérelemcsoportok kockázatosságának elemzésén alapul. Ha az ellenőrzések folyamán nagyarányú szabálytalanságokra derül fény, akkor előfordulhat, hogy a vonatkozó közösségi szabályozás alapján a minta méretét (tehát az ellenőrzendő kérelmek számát) meg kell növelni. Meg kell jegyezni, hogy a fizikai ellenőrzések végrehajtása – erőforrás-, szakértő- és időigényét, költségességét tekintve – az MVH egyik legnagyobb feladata. A 2006. évben a Hivatal nagyjából 30 ezer darab fizikai ellenőrzést végzett el.

Mindez a területalapú támogatás fizikai ellenőrzésének példáján keresztül szemléltetve:

- Mit ellenőrzünk?
 - = A mezőgazdasági parcella valódi területének mérése;
 - = a valós hasznosítás (például növénykultúra) azonosítása;
 - = a helyes mezőgazdasági és környezeti állapotnak való megfelelés ellenőrzése (például gyomnövények elterjedésének megakadályozása);
 - = az esetleges mulasztások szándékosságának megállapítása.
- Milyen mintán ellenőrzünk?
 - = 2006-ban az összes kérelem 8 százaléka, mintegy 16 ezer ellenőrzés;
 - = ennek 25 százaléka véletlenszerű kiválasztással, 75 százaléka kockázatelemzéssel került kiválasztásra.
- Hogyan ellenőrzünk?
 - = Klasszikus helyszíni bejárással;
 - = távérzékeléssel.

A klasszikus helyszíni bejáráson a területmérés GPS/PDA eszközök segítségével történik. Ezek a készülékek olyan intelligens eszközök, amelyek teljes körű IIER háttértámogatással rendelkeznek, és azon keresztül a mezőgazdasági blokkok térképeit tároló szerverrel is kapcsolatban állnak. Mindezek segítségével a helyszíni ellenőr a munkanap kezdetén a készülékére feltölti a munkatervben előzetesen meghatározott, aznap ellenőrizendő kérelmek adatait. Ezek alapján a mérési programcsomag összeállnak, a helyszínen kitöltendő ellenőrzési jegyzőkönyveket pedig az IIER automatikusan generálja. Ezután az ellenőr kimegy a helyszínre, a GPS/PDA-ból előhívja a vonatkozó térképet, amelyen megjelennek a gazdálkodó kérelmében foglalt adatok is, ezek segítségével megméri a parcella

pontos méretét, majd az eredményt elektronikusan rögzíti a jegyzőkönyvben. A munkanap befejeztével visszatér az irodába, ahol a készüléket összeköti a hivatali számítógéppel, és ennek segítségével az eredményeket feltölti az IIER-be. Innentől kezdve a folyamat teljesen automatikus: az IIER elvégzi a mérési eredményeken a szükséges keresztellenőrzéseket, illetve kiértékeli az eredményt.

A klasszikus helyszíni bejáráshoz társul a fizikai ellenőrzés másik fontos módszere, a távérzékeléses ellenőrzés. A különböző felbontású űrfelvételek segítségével ugyanúgy megtörténhet a pontos területmérés, illetve a hasznosítási mód beazonosítása, mint a helyszíni ellenőrzéssel. Ez utóbbi esetben adott parcellákról nem csupán egy, hanem több műholdas felvétel készül, a termesztett növénykultúra különböző fenológiai fázisában. Az így összeállított idősoros felvételek segítségével egyértelműen beazonosíthatóvá válnak az egyes növényi kultúrák. A rendelkezésre álló korszerű módszerek miatt a távérzékeléses ellenőrzés nagy szerepet játszik a területalapú támogatások fizikai ellenőrzésében.

A fizikai ellenőrzési munka egyik legfontosabb momentumuma az ellenőrzési minta kiválasztása, és ezen belül is a kockázatelemzési tevékenység. Minél jobban térképezzük fel a kockázati tényezőket, más szóval azokat az okokat, amelyek miatt az egyes kérelmek nagyobb valószínűséggel tartalmaznak (szándékoltan vagy szándékolatlanul) téves vagy hibás adatokat, annál nagyobb számban kerülnek be az ellenőrzési mintába, növelve ezzel az ellenőrzési tevékenység hatékonyságát. Nem véletlen tehát, hogy az Unió szervei által az MVH-nál végzett külső ellenőrzéseknek általában az egyik legfontosabb pontja a kockázatelemzési módszertan vizsgálata. A kockázatelemzésbe kötelezően bevonandó tényezők körét a közösségi szabályozás határozza meg, ám ezeken felül van lehetőség tagállami hatáskörben saját kockázati tényezők bevonására is (az egyes országok mezőgazdasági sajátosságainak lekövetésére). Az egyes kérelmeket pontozzuk aszerint, hogy a különböző kockázati tényezőknek megfelelnek-e, és ha igen, milyen mértékben. A kérelmek pontszámainak összegzésével és összevetésével áll elő a mintavételezés kockázatelemzéses része.

A fizikai ellenőrzések végrehajtását komoly minőségbiztosítási tevékenység követi. Az ellenőrzések közösségi és hazai jogszabályoknak megfelelő végrehajtását a következő tényezők segítik elő:

- Felsőfokú szakirányú végzettségi követelmény a helyszíni ellenőri pozíciók betöltésére;
- központilag készített képzési anyagok, központilag tartott képzések;
- sztenderdizált jelentési rendszer: egységes jegyzőkönyvek, ellenőrzési listák, heti jelentések;
- minőségbiztosítási ellenőrzések (ellenőrzési jegyzőkönyvek adminisztratív ellenőrzése, follow-up ellenőrzések, felügyeleti ellenőrzések).

Amennyiben az Európai Unió szervei által az MVH-nál végzett ellenőrzések egyike arra a megállapításra jutna, hogy a fizikai ellenőrzési tevékenység nem a közösségi előírásoknak megfelelően folyik, pénzügyi korrekció alkalmazását kezdeményezheti, ami gyakorlatilag az Unió által folyósított támogatási összeg csökkentését jelenti. Tekintve az érintett támogatási keretek nagyságát (például a 2006-os területalapú támogatás a nemzeti kiegészítéssel együtt mintegy 166 milliárd forint), az uniós finanszírozás akár 2 százalékos megvoná-

sa is több milliárd forintos kiesést eredményezne. Mindezek miatt a fizikai ellenőrzések minőségbiztosítása kiemelt fontosságú terület az MVH-ban.

Belső ellenőrzés

A belső ellenőrzési funkció függetlenségének fontosságára a külső, uniós ellenőrzések is több ízben felhívták a figyelmet. Ennek megfelelően a Belső Ellenőrzési Főosztály független, közvetlenül az elnök mellé rendelt szervezeti egység a hivatali struktúrában. Önálló költségvetéssel rendelkezik, amely a hivatali költségvetés egészéből kerül elkülönítésre.

A belső ellenőrzés elvégzi az alkalmazott folyamatok helyességének, illetve a folyamatba épített kontrollrendszer működésének vizsgálatát. Ellenőrzi továbbá a nemzeti és uniós jogszabályoknak történő megfelelést is az MVH összes tevékenységi területén. Ez azt is jelenti, hogy a vizsgálataik a hivatal saját költségvetésének felhasználásán kívül kiterjednek az összes uniós támogatás végrehajtásának ellenőrzésére is. Az ellenőrzések tapasztalatai alapján intézkedési tervet állítanak össze, ezek végrehajtását pedig utóellenőrzések keretében vizsgálják.

A Belső Ellenőrzési Főosztály tevékenységét ötéves ellenőrzési terv alapján végzi. A munkavégzés során figyelembe veszik a teljes dokumentáltság elvét és alkalmazzák a nemzetközileg elfogadott audit szabványokat. A belső ellenőrzési jelentésekhez a külső ellenőrzési szervezetek részére biztosított a teljes körű hozzáférés.

Külső ellenőrzések

Az MVH, mint a Közös Agrárpolitika magyarországi kifizető ügynöksége, tevékenységét csak a vonatkozó közösségi szabályozásokon alapuló akkreditáció birtokában végezheti. Az akkreditációt a mezőgazdasági és vidékfejlesztési miniszter adja meg az úgynevezett igazoló szerv ellenőrzési jelentése alapján. Az MVH igazoló szerve 2006. október 15-ig az Állami Számvevőszék volt, az ezt követő időszakra a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium (FVM) pályázatot írt ki ennek a szerepkörnek a betöltésére, azaz valószínűleg új igazoló szerve lesz a hivatalnak. Kezdetben, az uniós csatlakozás idején az MVH csak nehezen tudott megküzdeni azokkal a szervezeti és informatikai nehézségekkel, amelyek leküzdése a teljes akkreditáció elnyeréséhez szükséges lett volna. Mindezekből adódóan az intézmény 2004 áprilisában csak provizórikus akkreditációt kapott, amelyet egy év múlva a miniszter meghosszabbított. Akkreditációs projektszervezet felállításának köszönhetően, illetve az akkreditációs kritériumok teljesítésével kapcsolatos feladatok prioritásként történő kezelésének segítségével az MVH 2005. december 15-én nyerte el végleges akkreditációját. Az Igazoló Szerv ellenőrzései azonban továbbra is fennmaradnak, mert az éves pénzügyi ellenőrzéssel együtt az Igazoló Szervnek évente meg kell arról bizonyosodnia, hogy a különböző szervezeti, szabályozási, informatikai, illetve humán erőforrással kapcsolatos akkreditációs feltételeknek a hivatal a továbbiakban is megfelel. Éppen ezért az akkreditációval összefüggő igazoló szervi ellenőrzések jelentik az egyik legjelentősebb külső ellenőrzést az MVH tevékenységében.

Az MVH működését további nemzeti ellenőrző szervek is vizsgálják, a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal, a

Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, illetve a Pénzügyminisztérium elsősorban a Strukturális Alapok (az AVOP program) felhasználásának kapcsán, illetve az FVM mint felügyelő szerv elsősorban az intézményi gazdálkodás kapcsán. Erre vonatkozóan meg kell jegyezni azt a vagyongazdálkodással kapcsolatos sajátosságot, hogy az (igen jelentős mennyiségű, több millió tonnás) intervenció árúkészletek az MVH intézményi mérlegének részét képezik. Ennek következménye, hogy az intervenció készletekre a hatályos közösségi szabályozás mellett az azoknál jóval szigorúbb hazai számviteli szabályok is érvényesülnek. Emiatt – az Unió által előírt 30 százalékos leltározási kötelezettség helyett – évente le kell ellenőrizni és leltárba kell venni a teljes intervenció árúkészletet. Idén ezt mintegy 400 fő egy hónapos munkájával sikerült végrehajtani.

A nemzeti ellenőrző szerveken kívül az MVH-t, mint az Európai Unió kifizető ügynökségét a közösség különböző szervei is vizsgálat alá vetik. Az Európai Bizottság, illetve az Európai Számvevőszék auditorai az MVH akkreditációs feltételeknek való megfelelést, az évente kiadott igazoló nyilatkozat megfelelőségét, illetve a támogatások különböző csoportjait vizsgálták. A gabonaintervenció vizsgálat jelenleg zárul le, a közeljövőben várható egyes vidékfejlesztési intézkedések, illetve az Igazoló Szerv ellenőrzése is. Az uniós auditok – lehetséges következményeik (például pénzügyi korrekció) súlyossága miatt – az MVH-ban megkülönböztetett fontossággal bírnak.

Kitekintés – a támogatási rendszer reformja és változásai

2007-től a KAP finanszírozási rendszere jelentősen átalakul. Míg korábban az EMOGA Garancia és Orientációs Részlegeiből is finanszíroztak különböző vidékfejlesztési támogatásokat (a Nemzeti Fejlesztési Tervet a Garancia részlegből, Az Agrár- Vidékfejlesztési Operatív Programot az Orientációs Részlegből), addig a jövő évtől az EMOGA megszűnik, és a vidékfejlesztési intézkedéseket egy alpból, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból fogják finanszírozni. A többi támogatást pedig a szintén újonnan létrehozott Európai Mezőgazdasági Garancia Alapból fizetik ki. A változás lényegi célja az, hogy a vidékfejlesztési intézkedéseket – a korábbi gyakorlattól eltérően – egységes módszertani, pénzügyi, informatikai elvek alapján hajtsuk végre. Ez természetesen jelentős felkészülési feladatokat ró az MVH-ra. A hivatal a reformot arra is felhasználja, hogy a korábbiaktól jobban vezérelt, ellenőrzött, normatív elemeket hangsúlyosabban felvonultató, a szubjektivitásnak kevesebb teret adó rendszert építsen fel. A 2007–2013-ra vonatkozó vidékfejlesztési stratégia, illetve program brüsszeli jóváhagyás előtt van, ennek megtörténte után kell megjelentetni az egyes konkrét intézkedésekre vonatkozó jogszabályokat, ezek alapján elkészíteni az eljárásrendeket, kézikönyveket, felhívásokat. A felkészülés ezen munkafolyamatokra természetesen – a program hivatalos brüsszeli elfogadását megelőzően – már megkezdődött. Az EMVA keretében finanszírozott legfontosabb intézkedések ennek köszönhetően április elején várhatóan meghirdetésre kerülhetnek, terveink alapján ezekre legalább 20 milliárd forintos kifizetést szeretnénk teljesíteni az első évben. Ehhez azonban szükség van a kérelembírálati eljárás egyszerűsítésére és logikusabbá tételére.

Alkalmazkodás, fejlesztés – európai dimenzióban; Teljesítmény és verseny

Szetey Gábor

Teljesítményértékelés a közigazgatásban



Szetey Gábor, a Miniszterelnöki Hivatal államtitkára

Tisztelt Hallgatóság, Hölgyeim és Uraim!

A mai napon fejeztük be azt az ötletes belső kommunikációs sorozatot, amelynek keretében minden minisztériumot felkerestünk, hogy az érdeklődő állománynak – ez majdnem mindenütt 50 százalék fölött volt –, első kézből tájékoztatást adjunk, mit is jelent számukra az új és valódi teljesítményértékelési rendszer. A köztisztviselők sokszor vannak abban a helyzetben, hogy róluk van szó, róluk beszélnek a médiában, sajtóban, és folyamatosan utólag értesülnek dolgokról. Ráadásul nem is valós tényekről. Szeretnék ezzel a gyakorlattal – a magam szerény eszközeivel – szakítani. Első ízben beszélünk új típusú közszolgálati teljesítményértékelési rendszerről, ezért is örültem nagyon a meghívásnak.

A rendszer – amelyet 2007. január 1-jétől vezetünk be a központi közigazgatásban, első körben kizárólag a vezető beosztású kollégáknál – körülbelül 800–855 főt jelent. Érkezésem előtt voltak olyan tervek, hogy azonnal és 2007. végéig a közzsféra minden egyes résztvevőjére ki kellene terjeszteni. Azt gondolom, hogy ez szakmai szempontból teljesen vállalhatatlan feladat. Amit kitaláltunk – mindjárt látni fogják önök is, s remélem egyetértetek velem –, működőképes rendszer. Az üzleti élet tapasztalataim túl fontosnak tartottuk megnézni, a nálunk korszerűbb, ha úgy tetszik, modernebb nyugati közigazgatás teljesítményértékelési módszereit is. Ezeket és a magyar közigazgatási rendszer specialitásait figyelembe véve igyekeztünk kialakítani ezt a több szempontból is újszerű rendszert, amely a minisztériumi apparátus vezetői számára január 1-jétől indul. Két oknál fogva nem terjesztjük ki egyelőre szélesebb körben: egyrészt, mert minden új, innovatív feladatban benne van a tökéletlenség lehetősége, másrészt a tapasztalatok alapján tovább kívánjuk fejleszteni. A második félétől már a teljes minisztériumi állományra, 2008. január

1-jétől pedig a többi köztisztviselőre is kiterjedne a teljesítményértékelés új módja. Ezen túl konkrét ajánlásokat fogalmaznánk meg a közzsféra egyéb területei számára is.

A minisztériumokban egyébként törvényi előírás alapján, hivatalosan létezik ugyan egyéni teljesítményértékelés, de mindezidáig a gyakorlatban nem működött. A 12 minisztériumban teljes mértékben formális, szubjektív és abszolút nem egységes teljesítményértékelési rendszerrel találkoztam, tisztelet a kivételnek. Nem volt két minisztérium a 12-ből, amely hasonló rendszert használt volna. De ez még mindig nem olyan fontos, mint az, hogy az értékelés teljes mértékben következmények nélküli. Innentől kezdve azt gondolom, hogy az állomány teljesen jogosan tekintette felesleges adminisztratív tehernek. Amit igyekszünk, igyekeztünk elérni: egységes rendszerről legyen szó, és törekedjünk az objektivitásra. Természetesen nincsen olyan teljesítményértékelési rendszer, amely teljesen objektív, a szubjektív elemek mindig is benne foglaltatnak. Ugyanakkor a multinacionális világban szerzett tapasztalataim során sem találkoztam – még megközelítően sem – olyan objektivitásra törekvő rendszerrel, mint amelyet most sikerült megalkotni. Reményeim szerint működőképes, hatékony és valóban motiváló megoldás lesz.

Meg kell mondanom, bár alapvetően sok problémát látok az általam egyre jobban megismert központi közigazgatásban, kellemesen csalódtam, sőt az elképzeléseimet messze felülmúlta a rendelkezésre álló emberi erőforrás minősége. Ez nagyon fontos, sőt talán a legfontosabb tényező, ezért is szeretném hangsúlyozni. Év végére a létszám körülbelül 6300 fő lesz. Ez így is egy hatalmas, hierarchikus szervezet, amelyben zömében szakmailag igen felkészült, lojális kollégák dolgoznak, a kevésbé jók száma épp annyi, mint bárhol máshol a világon. A gond nem az egyénekkal, hanem a rendszerekkel, illetve az azokból következő szervezeti és vezetői kultúrákkal, vagy azok hiányával van. Azt hiszem, az elmúlt 15–16 évben e téren igen kevés volt a változás. Arról nem az emberek tehetnek, hogy a rendszerek változatlanok maradtak, mert a politikának nem volt bátorsága ehhez sem hozzájárulni.

A szervezeti és vezetői kultúrából – ez az egyik legfájdalmasabb pont – alapvetően hiányzik a visszajelzés, a visszacsatolás. Egyrészt a pozitív visszajelzés, hogy például megköszönjék a dolgokat, de még inkább szükséges lenne, hogy merjünk konstruktív, ám de negatív visszajelzést is adni. Az eddigi formális és következmények nélküli teljesítmény-értékelési rendszer lehetőséget adott arra, hogy mondjuk az adott beosztott kolléga az 1-től 5-ig tartó skálán négyest kapott, annak ellenére, hogy a vezető nem volt a munkájával megelégedve, és ezt mindenki másnak elmondta, csak éppen az érintettnek nem. Ennek következménye az, hogy az egyén nem tudja miben kell változnia, fejlődnie, így nem is fog.

Számomra a teljesítményrendszer legfontosabb hozománya, hogy intézményessé válhat a visszajelzés gyakorlata. Nem akarom konkrétan megnevezni a minisztériumot – egyébként sok helyen tapasztaltam hasonlót –, 5-ös skálát használtak az értékelésre, s 2005-ben az állomány 76 százaléka 5-ös volt, 24 százaléka pedig 4-es. Azt gondolom, ehhez nagyon sok kommentárt nem is kell fűzni. Amíg nincs igazán jól működő rendszer, addig folyamatosan nivellálunk, ami azt jelenti, hogy az igazán jó teljesítményt nem ismerjük el, ab ovo, nem éri meg igazán jól teljesíteni. Van két ember vagy több ember ugyanabban a szobában, az egyik megfeszül, a másik kevéssé, s nem tudunk köztük érdemi különbséget tenni. Számomra ezek voltak a legfontosabb szempontok akkor, amikor ezt a kultúraváltást támogató, az új vezetői értékeket megalapozó teljesítményértékelési rendszert kidolgoztuk.

A másik fontos tanulság, hogy az emberek kevesebben ugyanannyi feladatot látnak el, többségük tényleg mindent megtesz azért, hogy jobban működjön a közgazgatás, a ráfordított energia azonban sokszor egymást oltja ki. Ennek egyik alapvető oka, hogy hiányzik a szervezeti célhierarchia, amelyet felülről lefelé lebontva meg tudnánk valósítani. Ennek igazából nem így kellene működnie. A fő célokat nekünk kellene fokozatosan lebontani, ennek megfelelően igyekeznünk támogató rendszert kialakítani annak érdekében, hogy felülről lefelé valódi, tartalmi és ne csak álbürokratikus célok fogalmazódjanak meg. Ezzel az erőfeszítéssel előre lehet mozdítani az elefántot, ahogy én sokszor a magyar közgazgatást látom, és meg tudjuk teremteni az összhangot az egyéni és szervezeti célok között.

A teljesítményértékelési rendszer alapvetően két részre épül, hozzáteszem, legtöbb helyen mind a kettőt használták. Hét minisztériumban használták már a kompetenciák rendszerét, amely két alapvető részre épít. Az egyik a „mit”, a másik a „hogyan”. A „mit”, a feladatok. Arról szól, hogy a kormányzati célokból ágazati célokat formálni, abból szakállamtitkársági célokat megfogalmazni, majd végül lejutni az osztályok és egyének célkitűzéséig. Ez a „mit” oldal. A másik, a „hogyan” számomra ugyanilyen fontos. Amikor modernebb magyar közgazgatást szeretnénk alkotni, az új kitűzött jövőképből adódó kompetenciák és értékek rendszerét is használjuk, ne csak az számítson, ki mit ér el. Különösen vezetők esetében számítson az is, hogyan. Minden vezető – akár jó, akár nem – példa a nem vezetők számára. Ennek megfelelően igen fontos, hogy ne csak a technikai-szakmai felkészültséget, hanem a vezetői magatartást is mérjük. A kettőből alakul ki az egyéni teljesítmény, s az egyéni teljesítmények összege adja a kormányzati szintű teljesítményt.

Az első, s talán leglényegesebb feladat az év elején a célhierarchia segítségével megfogalmazott, legfontosabb célok kijelölése, illetve az év közben megfogalmazott többlet feladatok meghatározása. Amennyire lehetett az objektivitásra törekedtünk annak érdekében, hogy – aránylag objektíven – mérni lehessen a kiemelt célok teljesítését. Nem győzöm hangsúlyozni, mennyire fontos az elérendő eredmény lehető legpontosabb definiálása, mégpedig úgy, hogy minél inkább mérhetővé váljon. Minél több mérési pontot, határidőt kell meghatározni, hogy az időszak végén, az értékeléskor egyértelmű legyen, mennyire sikerült az adott célt megvalósítani. Szintén újdonságként – eddig ilyen formában

egyetlen tárca sem használta – megjelenik az önértékelés is. Bár nagyon sok helyen a teljesítményértékelés gyakorlatilag önértékelés volt. A vezető helyett a beosztottak beikszelték, amit elvégeztek, majd a főnök összezsuzdte, az összeset aláírta, és ezzel kész. Ez azt is mutatja, mennyire volt fontos az értékelés. Ha rajtam múlt volna, egyébként teljesen más nevet adtam volna a rendszernek, mint a teljesítményértékelés, de ennek volt már törvényi alapja.

Talán még nem említettem, hogy a teljesítményértékelés szempontjából a vezetői szint első körben azt jelenti, hogy osztályvezetőtől a szakállamtitkárig, tehát még ő is beleértendő.

Az egyszerűség kedvéért 100 pontos értékelési rendszert alakítottunk ki. A második részt, a „mit” értékelését munkaköri leírásból adódó feladatok jelentik. Ezek a teljes értékelésből 60 pontot, illetve 60 százalékot tesznek ki, mégpedig úgy, hogy a kiemelt célok és többlet feladatok 40, a munkaköri leírásba foglalt feladatok 20 pontot és 20 százalékot jelentenek. Értelemszerűen a harmadik rész, a „hogyan” értékelése, amely a kompetenciák mentén történik, s ez adja a maradék 40 pontot (40 százalékot). Nyolc kompetenciát határoztunk meg, amelyek az elképzelt jövőbeni szervezeti és vezetői kultúra megteremtésének irányába hatnak. A nyolc kompetencia: a kezdeményezőkézség, a stratégiai-analitikus gondolkodás, az integritás, mások megértése, a munkatársak képzése, a kommunikáció, a vezetés művészete, valamint a csapatmunkára, együttműködésre törekvés.

A komplex értékelés ennek megfelelően három részterület összegéből adódik, így jön össze a 100 pont. Az értékelés 5-ös skálán történik. Középen az elvárt teljesítmény van, ha valaki ezt nyújtja, az jól teljesít. Tehát ez nem azonos az iskolai közepessel! Ettől függetlenül fontosnak tartottuk, hogy megkülönböztessünk az elvárt, azaz jó teljesítmény alatt és fölött két szintet. Az e fölött teljesítők, a magas teljesítményt nyújtók, s aki ennél is jobban produkál, az egészen kivételes, csillagos ötös teljesítményű. Az elvárt teljesítmény alatt is két szintet különböztetünk meg. Az egyiknél van esély a javulásra, mind az adott személynek, mind a vezetőjének, a szervezetnek mindenben segítenie kell őket, hogy a következő értékeléskor már elérjék a jó teljesítményt, a másik szint az elfogadhatatlannak minősülő teljesítmény, 24 pont alatt. Ezt meglehetősen nehéz elérni a 100 pontos rendszerben, hiszen majdnem a teljesítmény teljes hiányával egyenlő.

Talán nem fűződik szorosan a teljesítményrendszerhez, de én fontosnak tartom elmondani, hogy a négy és fél hónapja létrehozott kormányzati személyügyi államtitkárságnak miért volt a legelső lépése a teljesítményértékelés bevezetése. Azt gondoljuk ugyanis, hogy mindennek ez lehet az alapja. Így például a képzés fejlesztésének. Ma – tisztelet a kivételnek –, a minisztériumok zömében a képzés nagyjából úgy történik, hogy az év elején az oktatási osztály vagy a személyzeti osztály ki-gondolja a képzési programot, majd felrakja az internetre, s aki elmegy, jó, aki nem, hát nem. Egy jól működő rendszerben a képzési programok a szervezeti és az egyéni igényeket egységesen jelenítik meg. A teljesítményértékelési rendszernek nagyon fontos része, hogy mind a „mit” és mind a „hogyan” értékeléséből kiszűrhetőek azok a területek, készségek, képességek, kompetenciák, amelyek fejlesztést igényelnek az egyénre és a

szervezetre vonatkozóan egyaránt. Ez lesz az alapja a kompetencia alapú képzéseknek, amelyeket a jövő év második felében szeretnénk elkezdni, valamint a karriermenedzsmentnek, amely 2008-ban kap prioritást. 2007. január vége felé lezajlik a célkitűző megbeszélés, majd ennek a dokumentálása, majd lesz egy féléves áttekintő megbeszélés, az év végén pedig a komplex értékelés és az ahhoz kapcsolódó teljesítményjuttatás következik. A féléves áttekintő megbeszélés még nem konkrét számszaki értékelés, hanem egy visszajelzés. Az a vezető, aki első alkalommal csak az év végi értékeléskor ad konstruktív, de negatív visszajelzést, az biztosan nem tekinthető jó vezetőnek. Jól működő rendszerben a jó vezető az év során többször is ad visszajelzést.

A legfontosabb szempontunk volt, hogy a különböző teljesítményt különbözőképpen értékeljük, s ennek megfelelően különbözőképpen jutalmazunk. A legerősebb emberi motiváció, hogy megérje jól teljesíteni. Bevezetjük a nyugat-európai közigazgatásban, illetve a nagy nemzetközi üzleti szervezeteknél is alkalmazott teljesítményjuttatás kötelező elosztásának elvét. Joggal várhatjuk, hogy ennek lesz igazán értelme az előbb említettek kivételével, ezáltal az értékelt olyan mértékben fog részesülni a jutalomból, ahogy valóban teljesít, s ez nyilvánvalóan fokozza a teljesítményjuttatás ösztönző jellegét. Ez a rendszer csak a jutalmat köti a teljesítmény-értékeléshez, nem nyúl hozzá a fizetéshez. Azt gondolom, ha a rendszert jól működtetjük, ez tökéletesen elegendő. Nagyon sokat tanultam az angol közigazgatásból, ahol háromszintű a teljesítményértékelési rendszer. Elvárt, elvárt fölötti és alatti szint van és él a kötelező elosztás elve. Az angol rendszerben – nyilvánvalóan ők már jóval előttünk járnak – a bérre is hatással vannak a teljesítményértékelés eredményei, mi még itt nem tartunk.

Ezek után hadd mutassak be egy példát. Az elvárt teljesítményszint 65–70 százalék. Az év elején azt mondom, hogy a beosztottak, illetve az adott kör, a mi esetünkben a vezetők 65–70 százaléka fog az elvárt kategóriába kerülni, 25 százaléka az elvárt felettibe és 5–10 százaléka az elvárt alattiba.

Ezek után mit is jelent a kötelező elosztás? Azt jelenti, hogy az elvárt, jó teljesítményt teljesítőkhöz, a vezető köztisztviselők 55 százaléka tartozik majd, 25 százalék magas szintű teljesítményt nyújt, és ugyanúgy 10 százalék tartozna „csillagos 5-ös” szinten a kivételesen teljesítőkhöz, mint az alsó kettőbe, a „javulás szükséges”, illetve az elfogadhatatlan kategóriába. Azt gondolom, teljesen természetes, hogy nem mondjuk ki, hogy hány százalék legyen az elfogadhatatlan, bízunk benne, hogy egy sem, s ezért az alsó két, elvárt alatti szintet együttesen határoztuk meg 10 százalék alatt. Egyébként, ismerve elég jól az üzleti rendszereket, ez jóval pozitívabb elbírálás. Az üzleti világ durvább rendszereket használ, s ha megnézzük az angolt, náluk is 25–65–10-es arány volt a mi 35–55–10-es elosztásunkkal szemben.

Végignéztük azt, hogy a minisztériumokban 2005-ben teljesítmény alapon a vezetők 82 százaléka kapott jutalmat, átlagosan 2,14 havi illetményt. Az átlagban voltak egyébként egészen elképesztő számok is. Nem vezetői szinten pedig a köztisztviselők 70 százaléka kapott 1,7 havi illetménynek megfelelő összeget. Meg kell néznünk, hogyan működnek a különböző elosztási rendszerek, milyen teljesítményhez, milyen mértékű jutalom tartozik. Itt szeretném elmondani, hogy 2007-től kezdve, teljesítmény alapon csakis és kizárólag ezen egységes rendszer szerint lehet majd jutalmat kifizetni. (Nyilván ez nem jelenti azt, hogy az adott minisztériumokban projektekhez kapcsolódó céljuttatást nem lehet fizetni.) A jövőben a vezetők 90 százaléka kaphat majd jutalmat. Hozzáteszem, eddig 82 százaléka kapott és 10 százaléka nem. Ha megnézzük a tetejét, a kivételes teljesítményt nyújtók esetében ez a havi fizetés 4,5–7-szeresét jelenti. A tól-ig határok magyarázata, hogy nyilvánvalóan komoly különbségek vannak a minisztériumok között abban is, hogy milyenek a lehetőségeik jutalom kifizetésére. Azt gondolom, hogy egy új rendszer bevezetésénél nagyon fontos a fokozatosság elve, mert ha nem így történne, az ellenállás még nagyobb lenne. Ha megnézzük az elvart teljesítményszintet, azt látjuk, hogy a kollegák 55 százaléka idetartozik, s azért jó látni, hogy a vezetőnek ezen belül is van differenciálásra módja.

HR-es szemmel nézve ez az időpont egyáltalán nem ideális az egységes, jól működő értékelési rendszer bevezetésére. Sokkal szerencsésebb lett volna elkezdni, amikor jóval több forrás volt, de az is biztos, hogy jobb ma, mintha tovább várnánk a megfelelő időpontot. Utolsó előtti pillanatban vagyunk. Egy bizonyos kisebb forrást azért sikerült elkülöníteni kimondottan teljesítményértékelési célra. Nagyon sokszor azt látom egyébként, hogy nem feltétlenül a forrás nagysága a gond, hanem a felhasználás igazságtalan és nem transzparens módja. Nyilván vannak olyan kis létszámú, de annál jelentősebb befolyással rendelkező körök, akiknek ez az új rendszer nem jó, hiszen eddig jóval nagyobb jutalomban részesültek, mint amennyi a teljesítményük alapján megillette volna őket. Csakhogy ez nem átlátható módon történt. Azt gondolom, hogy a személyügyi államtitkár egyik fő feladata, hogy próbáljon átláthatóságot, kiszámíthatóságot hozni a rendszerbe. A teljesítményt akaró többséget ez meg fogja erősíteni. Az is elengedhetetlen szempont, hogy a kötelező elosztás gyakorlata ne csak az adott minisztériumon belül, hanem vezetői szintenként is megvalósuljon, hiszen ellenkező esetben könnyen előfordulhat, hogy a felsőbb vezetéskor magasabb értékelések születnek, mint az alsónál, s ez nyilván nem lesz megfelelő.

Köszönöm a figyelmet.

Kitüntetések

Az MPGEKE által alapított ellenőrzési díjak átadása

A VI. Ellenőrzési és Felügyeleti Konferencián az MPGEKE által alapított „Ellenőrzésért Díj” és „Ellenőrzésért Nagydíj” kitüntetésekét adott át dr. Kovács Árpád, az egyesület elnöke és Monostori Lajosné, főtitkár.

Dr. Kovács Árpád bevezetőjében hangsúlyozta, hogy a díjak nem az elnökség szimpátiareflexei, hanem a közösség elismerése. Hozzátette, sajnos, néha posztumusz van már csak mód egy-egy kolléga szakmai és emberi kvalitásainak elismerésére.

Az egyesület elnöksége a tagság javaslatára „Ellenőrzésért Díj”-at adományoz az egyesület azon tagjának, aki az egyesület munkájában aktívan és rendszeresen vett részt, és tevékenységével jelentősen hozzájárult az egyesület szakmai céljainak és feladatainak végrehajtásához.

„Ellenőrzésért Díj”-ban részesült:

dr. Matoricz Anna, az egyesület titkárságának vezetője az egyesület folyamatos működése érdekében hosszú időn át kifejtett munkája elismeréseként;

dr. Papp István, a Csongrád Megyei Szervezet elnöke, a Csongrád Megyei Szervezet elnökeként és az egyesület elnökségében végzett munkája elismeréseként;

Kovács Lajos posztumusz, az Egyesület elnökségében végzett és az ellenőrzési szakma elismertetéséért kifejtett tevékenysége elismeréseként.

„Ellenőrzésért Nagydíj”-ban azok a tisztségviselők és tagok részesülhetnek, akik az egyesület testületeiben rendszeresen és kiemelkedően látják el feladataikat, tevékenységükkel kiemelkedően járulnak hozzá az egyesület szakmai céljainak megvalósításához.

„Ellenőrzésért Nagydíj”-ban részesült:

Bihary Zsigmond, az MPGEKE Államháztartás Ellenőrzési Szakosztály elnökeként, valamint az ellenőrzés módszertani fejlesztéséért és elismertetéséért végzett munkájáért;

dr. Borda József, az Információrendszer Ellenőrzési Szakosztály elnökeként végzett munkája elismeréseként;

Tóth Dezső posztumusz, a Vámellenőrzési Szakosztály elnökeként, valamint a vámellenőrzési szakma fejlődéséért és elismertetéséért kifejtett tevékenysége elismeréseként.

A posztumusz kitüntetést a konferencián Tóth Dezsőné vette át, aki személyes részvételével megtisztelte az egyesületet. Az özvegyet dr. Kovács Árpád és Monostori Lajosné köszöntötte.



Dr. Matoricz Anna, az egyesület titkárságának vezetője átvette az „Ellenőrzésért Díj”-at



Tóth Dezső posztumusz kitüntetését, özvegye Tóth Dezsőné vette át

A központi közigazgatás fejlesztése, átalakítása és a belső pénzügyi ellenőrzés helyzete

„A magyar közigazgatásnak az eredményesség követelményét kell előtérbe helyeznie és működését annak szolgálatába állítania.”

Magyary Zoltán, 1942

I. a) A központi közigazgatás átalakítását „kényszerítő” tényezők:

- túlcentralizált állam helyett polgári demokratikus jogállam,
- túlzottan tagolt a központi közigazgatási szervezetrendszer, ezért alapos korszerűsítésre szorul,
- fontos a centralizáció és a decentralizáció egyensúlya.

b) A központi közigazgatás fejlesztésének általános kérdései:

- lemaradásban vagyunk, késnek a reformok, hosszabb ideje kialakult már egy „modernizációs deficit”,
- erőből lehet csak radikális reformokat bevezetni, de ehhez kell az állami feladat pontos meghatározása is,
- Magyarországon a fejlesztés megvalósításához szükséges szellemi potenciál rendelkezésre áll.

c) A helyzetértékelésből adódó főbb megállapítások:

- miközben a jogállamiság kifejlődött a kormányzati struktúra hatékonysága gyenge,
- állandóan nő az állami „holdudvar”,
- a közigazgatás minden szegmensét áthatja a túlpolitizáltság,
- nem valósult meg a szolgáltatás elsődlegessége és a közhatalmi feladatok másodlagossá tétele,
- még csak kialakulóban van a civil társadalommal a partneri viszony,
- továbbra is rendezetlen az állami tulajdon vagyoni jogi helyzete,
- jelentősen „erodálódtak” a régi struktúrák, szervezetek.

Összegezve: megújításra szorult a központi közigazgatás.

d) A legutóbbi, 2006. évi „közigazgatási intézkedések” céljai:

- a költségvetési kényszerpályák szűkítése,
- a szolgáltatási minőség érdemi javítása,
- takarékosabb, felelősebb és racionálisabb gazdálkodás,
- a fentiek mintegy eredőjeként, jelentős létszám-megtakarítás (előreláthatólag több, mint 12 000 fő).

e) A konkrét intézkedésektől várható hatások:

- több költségvetési szerv megszűnik,
- több területen nem indokolt az önálló működés,
- jobban előtérbe kerül a területi koncentráció,
- indokolt esetekben összevonják a pénzügyi apparátusokat (egyes esetekben szakmai apparátusokat is),
- megindul az ellátó szervezeti párhuzamosságok felszámolása,

- Összegzésként: megkezdődhet a közfeladatok optimális ellátása.

II. a) Az államháztartás belső ellenőrzésének új koncepciója és az azzal összefüggő kezdeményezések és intézkedések:

– Az EU 2000–2002 között több alkalommal is bírálta a magyar pénzügyi ellenőrzési rendszert.

- Elmarasztalásként fogalmazták meg:
 - a lassú átalakítást,
 - a nemzetközi standardok alkalmazásának hiányát,
 - a nem kellően felkészült és létszámihiányos apparátust.

b) Az EU által meghatározott követelmények:

- nemzetközi ellenőrzési standardok alkalmazása,
- funkcionális függetlenség,
- képzett ellenőrök,
- koordináció és harmonizáció a pénzügyi ellenőrzés területén,
- költségvetési szervek vezetőinek beszámoltathatósága,
- pénzügyi irányítási és ellenőrzési rendszerek, folyamatok átláthatósága,
- ellenőri létszám növelése,
- jelentési kötelezettség rendszerének kialakítása.

c) A Kormány 2179/2003. (VII. 29.) határozatával elfogadta a fejlesztési stratégiát és ez alapján a rövid távú kormányzati feladatokat:

- belső ellenőrzési létszámfejlesztés és átképzés előkészítése,
- a FEUVE rendszer kialakítása,
- a fejezeti felelősség megerősítése,
- a fejezeti vezetők és a PM beszámolási kötelezettségének előírása,
- egységes államkincstári rendszer megvalósítása,
- a koordináció és harmonizáció megteremtése.

d) A kormányzati feladatvállalás alapján meghozott intézkedések:

- 1992. évi XXXVIII. törvény 48. § s) pontja éves jelentés benyújtása,
- 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet módosítása,
- 193/2003. (XI. 26.) Korm. rendelet és a 70/2004. (IV. 15.) Korm. rendelet kiadása,
- a régi szervezetcentrikus ellenőrzés helyett tevékenységcentrikus feladatok,
- alapfeladat a FEUVE működésének ellenőrzése,
- a szabályszerűségi vizsgálatok mellett a pénzügyi rendszer-, teljesítmény-, megbízhatósági és informatikai ellenőrzések előírása.

e) A Kormány 2201/2004. sz. határozatával elfogadta az államháztartási belső pénzügyi ellenőrzési rendszer helyzetét és működését tárgyaló előterjesztést. Egy kérdéskör azonban – a megbízhatósági ellenőrzések kapacitásának biztosítása – továbbra is rendezetlen maradt, a végleges döntést elodázták.

f) 2005 júliusában a Kormány ismét megtárgyalta és elfogadta az ellenőrzési rendszer 2004. évi működéséről és helyzetéről szóló előterjesztést és a következőket emelte ki:

- a 2004-es év átmeneti időszak,
- a funkcionális függetlenség biztosított,
- a belső ellenőrök létszáma csaknem kilenc százalékkal nőtt,
- a megbízhatósági ellenőrzések kérdése továbbra sem jutott nyugvópontra.

g) 2006-ban a PM által összesített 2005. évi ellenőrzési tervek feldolgozásánál kiderült:

- mind fejezeti szinten, mind a felügyelt intézményeknél 14 százalékkal, illetve 8 százalékkal csökkent az ellenőri létszám,
- ezzel összefüggésben 48 százalékkal csökkent a megbízhatósági és 20 százalékkal a teljesítmény-ellenőrzések tervezett száma is.

h) A 2006. évben kezdeményezett kormányzati intézkedések hatása a kormányzati belső ellenőrzésre

Vélhetően átmenetileg, de az EU által elfogadott követelmények közül több is sérül:

- a funkcionális függetlenség, több területen,
- a pénzügyi irányítási és ellenőrzési rendszerek, folyamatok átláthatóságának előírt javulása,
- a koordináció és harmonizáció, a belső pénzügyi ellenőrzési rendszer területén,
- valamennyi minisztériumnál csökkent a belső és fejezeti ellenőrök létszáma.

III. Az államigazgatás, valamint a központi közigazgatás fejlesztése terén teendő intézkedések:

- meg kell teremteni a korszerű kormányzati tevékenységnek normatív alapjait,
- módosítani kell az Alkotmányt, mert anélkül túl tág az Alkotmánybíróság hatásköre,
- szükséges a területi, regionális reform,
- az ÁSZ, valamint a kormányzati ellenőrző szervek szerepének erősítése, újragondolása,
- főszabályként: kormányzati szinten a minisztérium ne vegyen részt költségvetési pénzek újraelosztásában.

IV. Az államháztartási belső pénzügyi ellenőrzés, azon belül a kormányzati és fejezeti ellenőrzés továbbfejlesztésének aktuális kérdései:

- az átmenetileg kedvezőtlen döntések hatásainak javítása (létszám, függetlenség),
- a FEUVÉ-nak, mint a belső kontroll rendszer fő elemének további erősítése,
- az EU-támogatások ellenőrzési tapasztalatainak szélesítése, értékelése, (hasznosítása),
- a már meglévő ellenőrzési módszertan széles körű terjesztése,
- akkreditált szakellenőri képzések kialakítása, szélesítése,
- döntés a megbízhatósági ellenőrzések végzésében,
- a KEHI szerepének egyértelműsítése, tisztázása, különös tekintettel az EU-finanszírozási feladatokra,
- az ÁSZ, a fejezetek a könyvvizsgálói ellenőrzések, az intézményi belső ellenőrzés új kapcsolatrendszerének kialakítása és újraszabályozása.

Sebes József

KÖZLÖNY

§

Műhely: Az INTOSAI és a számvevőszékek szerepe a nemzetközi segélyek ellenőrzésében

Természeti katasztrófák és az ellenőrzés

A Dél-kelet Ázsiában 2004 decemberében bekövetkezett katasztrófa – amelyben a szökőár többszázezer ember életét követelte és mérhetetlen anyagi károkat okozott – világméretű szolidaritást váltott ki, áramlottak a térségbe a segélyek és az adományok. Mind a fogadó, mind a donor országok jogosan igényelték, hogy a segélyek felhasználásáról pontos képet kapjanak. Az érintett államok számvevőszékeinek élen kell járniuk abban, hogy meggyőző bizonyítékot szolgáltatassanak az adományok felhasználásának szabályosságáról, hatékonyságáról és célszerűségéről.

A katasztrófa által érintett országok számvevőszékei, valamint a donor országok képviselői – érzelve a felhasználással kapcsolatos problémákat, illetve az ellenőrzés kihívását – 2005 áprilisában nemzetközi konferenciát hívtak össze Jakartában, Indonézia fővárosában. A konferencián áttekintették a legsürgősebb teendőket, majd a tapasztalatcsere 2006 júniusában Bécsben folytatódott. A bécsi konferencián előadást tartott dr. Kovács Árpád, a magyar Állami Számvevőszék és egyben az INTOSAI jelenlegi elnöke is. A konferencia résztvevői a közös gondolkodás jegyében megosztották egymás között a jakartai konferencia óta megszerzett információkat és tapasztalatokat; ez ugyanakkor az INTOSAI által összefogott legfőbb ellenőrzési intézmények (a továbbiakban: számvevőszékek), valamint más nemzetközi szervezetek, illetve az újjáépítésben, annak finanszírozásában részt vevő szervezetek tájékoztatását is szolgálta. Úgy vélem, nem hiábavaló ismét hivatkozni az INTOSAI jelmondatára: „mutual experience benefits all”. A számvevőszékek tapasztalatai ugyanis a konferenciákon keresztül közkinccsé válnak, s elősegítik az egyes országokban a közpénzek és a közvagyon gazdaságos, eredményes és hatékony felhasználását, működtetését, erősítik az átláthatóságot és a számonkérhetőséget.

Az INTOSAI XVIII. budapesti kongresszusának jelentősége

Szilárd meggyőződésem, hogy az INTOSAI XVIII. Kongresszusa ebből a szempontból is mérföldkő volt a szervezet immár több mint ötvenéves történetében. Elsősorban azért, mert főként azokkal a kihívásokkal, veszélyekkel foglalkozott, amelyek a XXI. században fenyegetik az emberiséget. Nem a múltban mélyedtünk el, hanem előre tekintettünk: igyekeztünk számba venni azokat a problémákat, amelyek megoldásához a legfőbb számvevőszékek tevékenységének megújítása szükséges. Az INTOSAI egyik legfontosabb – ha nem a legfontosabb – feladata, hogy a kölcsönös érdekek figyelembevételével, folyamatos tapasztalatcserevel képes legyen új eljárásokat, új módszereket kialakítani, azokat meghonosítani és elterjeszteni, majd ezek alkalmazásával a számvevőszékek képesek legyenek eleget tenni feladataiknak. Segítsék elő az emberi és természeti erő-

források jobb kihasználását, gátolják meg a szabálytalanságokat, a korrupciót, erősítsék országokon belül és természetesen az egyes országok között a szolidaritást, növeljék az egymás és a jövő generációi iránt érzett felelősségünket.

Mérföldkő volt a kongresszus abban az értelemben is, hogy az INTOSAI életében először született stratégiai terv, amely világos célokat tűz ki a szervezet és a szakma (public audit) további fejlődéséhez. Büszkeséggel tölt el: a kongresszus egyhangúan szavazta meg a stratégiai tervet, és az azóta eltelt idő bizonyítja, hogy a jól megfogalmazott és a közös szándékot tükröző célok végrehajtása sikeresen, mindannyiunk meglegedésére és hasznára halad.

Talán nem felesleges idézni a kongresszus két fő témáját: A két- és többoldalú együttműködés lehetőségei a legfőbb ellenőrzési intézmények között; valamint: A nemzeti, a regionális, a helyi és az önkormányzati testületek közötti ellenőrzések összehangolása. A témák megvitatása során élénk és szakmailag igen alapos vita folyt. A résztvevők figyelembe vették a különböző számvevőszékek kulturális, történelmi, földrajzi különbözőségeit, ugyanakkor képesek voltak megragadni a közös pontokat. Körvonalazták azokat a lehetőségeket, amelyek segítségével az egyes számvevőszékek meg tudják oldani az előttük álló feladatokat.

A számvevőszékek gyors reagálása a katasztrófahelyzetre

Amikor Budapesten a kongresszus alapos és mélyen-szántó vitákat folytatott, senki sem gondolhatta, hogy nemsokára a világ eddigi legnagyobb természeti katasztrófája sújtja a délkelet-ázsiai térséget. 2004. december 26-án a szökőár 300 000 ember halálát, mérhetetlen pusztulást okozott: városok, falvak és virágzó ültetvények, termőföldek, gyárak, ipari üzemek semmisültek meg. De a világ megmozdult és azonnal megmutatkozott az emberiség legszebb tulajdonsága: a szolidaritás. Országok és nemzetek, magánemberek és nemzetközi szervezetek – vallási és politikai megfontolások nélkül – siettek a bajbajutottak mentésére, ápolására. Nem tisztem felsorolni kik és hányan vettek részt az első napoktól kezdve a mentésben majd az újjáépítésben, csak utalnék arra az örök igazságra, hogy a bajban mu-

tatkozik meg, ki az igazi barát. Mintegy 150 szervezet érkezett a térségbe, csaknem tízmilliárd USA dollár értékű segílyt folyósítottak, vagy tettek ígéretet a folyósításra a szökőár utáni hónapokban. A világméretű segítség visszaadta a reményt a túlélőknek, hogy lesz otthonuk, lesz munkájuk és van jövőjük. A számtalanszor kritizált és elmarasztalt globalizált világ a bajban megmutatta emberi arcát. A legnagyobb szükség idején milliók és milliók mozdulnak meg a bajbajutottak megsegítésére.

Az adakozók – akik sok esetben saját maguktól vonják meg azokat az anyagiakat, amelyeket a még nagyobb szükségben levőknek szánnak – joggal várják el, hogy adományaik valóban a rászorultakhoz kerüljenek, illetve a legcélszerűbben, a legésszerűbb módon és a leghatékonyabban használják fel azokat. Joggal várják el a donor országok kormányai is, hogy adófizető polgáraiknak be tudjanak számolni arról: a tőlük származó anyagiak felhasználása szabályosan, célszerűen és gazdaságosan történt, továbbá csak és kizárólag a rászorultak részesültek az anyagi javakból. Magától értetődő, hogy mind a katasztrófa sújtotta, mind a donor országok számvevőszékeinek élen kell járniuk abban, hogy meggyőző bizonyítékot szolgáltatassanak az adományok felhasználásának szabályosságáról, hatékonyságáról és célszerűségéről.

Talán most már nem kell bizonygatnom, hogy az INTOSAI XVIII. Kongresszusa mennyire a jövőről szólt, milyen jó érzékkel történt a két fő téma kiválasztása, és mennyire hasznosnak bizonyultak a vita során elhangzottak, valamint a megfogalmazott ajánlások. Ebből adódik az INTOSAI kiemelkedő szerepe is, mivel az elfogadott stratégiai célok végrehajtása során erősödik a számvevőszékek nemzetközi közössége, a modern társadalmi viszonyok közepette egyre fontosabbá válik a számvevőszék szerepe az egyes országok életében, s növekszik az állampolgárok bizalma is a nemzeti számvevőszék szakszerűsége, pártatlansága és elhivatottsága iránt. E célok eléréséhez biztosít megfelelő keretet az INTOSAI. A világszervezet is azonnal reagált a szökőárral kapcsolatos kihívásokra. Mrs. Stuivelingnek, a holland számvevőszék elnökének javaslatára 2005 januárjában az INTOSAI elnöke és főtítkára levélben fordultak az érintett országok számvevőszékeihez, valamint a nemzetközi szervezetekhez és felajánlották: az INTOSAI lehetőségeit hasznosítva elősegítik a koordinációt, valamint az audit eljárások egységesítését, útmutatók kiadását, a közös tapasztalatok minél jobb hasznosítását. A kezdeményezés nagyon pozitív visszhangra talált és elindított egy igen hasznos vitát.

David Walker, az Egyesült Államok Számvevőszékének elnöke – a szökőár sújtotta területekre érkező segílyek felhasználásának ellenőrzését, a pénzügyi elszámoltathatóság erősítését segítő – nemzetközi konferencia megrendezését javasolta dr. Anwar Nasutionnak, az indonéz számvevőszék (BPK) elnökének.

A szökőár hatalmas területet, több országot érintett, amelyek régiókra tagozódnak. A segílyek és az újjáépítési hozzájárulások pedig számtalan forrásból érkeznek. A forrásokat állami és helyi önkormányzati szervezetek, nemzetközi és civil szerveződések használták fel. Az ellenőrzés során is számolni kell nemcsak a segílyezett országok különböző jogrendszerével, a helyi eltérésekkel, a kulturális és nyelvi különbségekkel, nem be-

szélve olyan kockázatokról, mint a szilárd központi hatalom hiánya, a társadalmi méretű korrupció vagy a helyi fegyveres konfliktusok. Az érintett országok számvevőszékeinek vezető szerepet kell játszaniuk az auditok koordinálásában, egyes esetekben az auditok elvégzésében is. Ehhez megfelelő felkészültségű ellenőrökre, sztenderdekre, útmutatókra, a legjobb gyakorlat átvételére van szükség, de sorolhatnám még az előfeltételeket.

Ezért volt igen hasznos az amerikai számvevőszék elnökének javaslata a konferencia megrendezésére, amelyhez az indonéz számvevőszék partnerül nyerte meg az Ázsiai Fejlesztési Bankot. A konferencia eredményeit nem feladatomban ismertetni, csak néhány megjegyzésre szorítkozom.

A konferencia megrendezése önmagában komoly jelzés volt a donor országok és szervezetek számára, hogy Indonézia és az érintett térség többi országa elszánt annak meggyőző bizonyítására, hogy a támogatásokat a rászorultak javára használják fel. Ennek érdekében rövid időn belül kiépítették azokat az ellenőrzési rendszereket, amelyek az eredményes és gazdaságos felhasználás biztosítására hivatottak, képesek megelőzni a szabálytalanságokat, a csalásokat, a korrupciót, feltárják az esetleg megtörtént eseteket, és megbüntetik a vétkeket. Indonézia elszántságát nemcsak az a tény mutatta, hogy az államelnök – holott az akkor zajló Ázsia-Afrika Csúcs miatt igen elfoglalt volt – időt szakított a konferencia megnyitására, hanem őszintén és nyíltan beismerte, milyen nagy kihívást jelent országa számára a támogatások hatékony és gazdaságos felhasználása. Rámutatott arra, hogy bizony vannak olyan „piszkos kezek”, amelyek hasznot akarnak húzni mások megpróbáltatásából. Az elnök a konferencia előtt is kinyilvánította elkötelezettségét a korrupcióellenes harc iránt, s jelezte, hogy a politikai stabilitás létrehozása érdekében előrehaladott tárgyalásokat folytatnak a szeparatista szervezettel Aceh-ban (a szökőár által leginkább sújtott tartomány). Azóta tudjuk, hogy a megállapodás létrejött, s ez a nyilvánvalóan jelentős lépés segíti az újjáépítés hatékonyságát.

Nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy az INTOSAI keretében létrejött egy munkaszervezet, amely koordinálja az ellenőrzési módszerek kidolgozását.

Függetlenség és hatáskör

Mi szükséges ahhoz, hogy egy számvevőszék képes legyen megfelelni azoknak a feladatoknak, amelyek a segílyek felhasználása, az újjáépítés terén várnak rá? – tehetjük fel a kérdést.

Elsősorban az, hogy a jogszabályok a számvevőszéknek megfelelő hatáskört és függetlenséget adjanak. Értelemszerűen a Limai Nyilatkozat – mely a modern pénzügyi ellenőrzés manifesztumának számít – alapvető irányadóak. Meghatározó a függetlenség – a számvevőszék függetlensége a végrehajtó hatalomtól –, amit vagy az Alkotmánynak, vagy más törvényeknek kell deklarálniuk. Szabályozniuk kell a törvényhozás és a számvevőszék kapcsolatát, valamint megfelelő hatáskört és szakképzett ellenőröket kell biztosítani a feladatok végrehajtásához. Természetesen mindezekhez megfelelő pénzügyi forrásokat is kell rendelni. (Megjegy-

zem, e téren a magyar Állami Számvevőszék szabályozása példaértékű, függetlensége tovább erősödött, mivel egy törvénymódosítást követően az Állami Számvevőszék éves költségvetésére az Állami Számvevőszék tesz javaslatot, s azt a Kormány, változtatás nélkül köteles az Országgyűlés elé terjeszteni.)

A függetlenség kritériumai közismertek, manapság már nem képezi vita tárgyát, hogy a számvevőszék függetlensége elengedhetetlen feltétele a szakzerű tevékenységnek. A számvevőszék nem vállalhatja át a kormányzati felelősségét, de mindent meg kell tennie, hogy segítse a törvényhozás és a kormányzás munkáját. A függetlenség kritériumai a BPK esetében is fennállnak, erre az államelnök is hivatkozott megnyitó beszédében, hangsúlyozván azon meggyőződését, hogy a BPK a legmagasabb szakmai elvárásoknak megfelelően végzi majd tevékenységét.

Egy kérdés azonban – bár csak formálisan – de azért felvethető: Vajon nincs-e szükség egy nemzetközi, államok felett álló ellenőrző szervezetre, amelynek a nemzetközi segélyek és támogatások ellenőrzése lenne a feladata, mindenütt és minden tekintetben?

Azért hangsúlyozom, hogy a kérdés véleményem szerint csak látszólagos, mert a XVIII. Kongresszus megadta rá a választ. A számvevőszékek ugyanis az egymás közötti együttműködés fokozásában, a tapasztalatok cseréjében, a közös és párhuzamos vizsgálatokban, a kapacitás –, akár világméretű, akár regionális szintű – fejlesztésében látják a megoldást. S magam is e véleményen vagyok. Számbavéve mindazon nehézségeket, gondokat, amelyek – mind tartalmi, mind technikai értelemben – egy ilyen nemzetek feletti ellenőrző szervezet létrehozása és működése során felmerülhetnek, eleve reménytelennek tűnik az ötlet. Ezzel szembeállítva az INTOSAI égisze alatt működő számvevőszékek pezsgő és életteli együttműködését, tapasztalva az együttműködésből fakadó kölcsönös előnyöket, egyértelmű számomra, hogy a XVIII. Kongresszus helyesen döntött, jó ajánlásokat fogadott el. Nincs szükség újra feltalálni a kereket, használni kell azt!

De legyünk tisztában az együttműködés nehézségeivel is. Erre is felhívja a figyelmet a kongresszuson elfogadott Budapesti Nyilatkozat. A jó együttműködés alapja a mandátumok pontos rögzítése, a feladatok meghatározása, döntés a költségviselés kérdésében, a jelentéstétel rendjében, valamint az alkalmazandó sztenderdek és egyéb szakmai szabályok, a kommunikációt érintő kérdések tisztázása – hogy csak néhányat említsek. Tiszta és világos elvek az elszámoltathatóság terén, a nyilvánosság biztosítása, új módszerek alkalmazása – például a geográfiai megközelítés, mind azt a célt szolgálják, hogy az adófizető polgárok megbízható adatokat kapjanak arról, az adott állam miként költötte el a rábízott vagyont, hogyan hasznosította a rendelkezésére álló anyagi eszközöket. Az INTOSAI „mutual experience benefits all” elvi alapja valóban megadja a keretet az együttműködéshez.

ÁSZ-vizsgálat a Magyar Vöröskeresztnél

Az Állami Számvevőszék nyilvánosságra hozta jelentését a Magyar Vöröskereszt részére nyújtott költségvetési támogatások felhasználásának ellenőrzéséről.

A Magyar Vöröskereszt feladatairól és működéséről külön törvényt alkotott a magyar Országgyűlés, és minden évben a költségvetési törvényben döntenek az adott évi támogatásról. Az ellenőrzés rámutatott a belső szabályzatok ellentmondásaira, a számviteli szabályozás hiányosságaira, a belső ellenőrzés gyengeségeire. Meggyőződésem, hogy a jelentés reális képet alkotott az Országgyűlés számára az ellenőrzött szervezetről, a javaslatok hasznosítása pedig elősegíti az átláthatóságot és a beszámoltathatóságot.

Párhuzamos vizsgálat az ukránokkal

A másik jelentésünk, amelyet tavaly publikáltunk, a természeti katasztrófák megelőzésére való felkészülés ellenőrzéséről szól. Az ellenőrzés célja egyebek között az volt, hogy a természetes és az épített környezet veszélyeztető természeti katasztrófák megelőzésére és károsító hatásait elleni védekezésre kialakított egységes irányítási rendszer, illetve az ennek érdekében alkalmazott rendszabályok eredményesen szolgálták-e a kockázatok lehető legkisebbre szorítását. Az ellenőrzés keretében – amelyet az Ukrán Ellenőrzési Kamarával párhuzamosan végeztünk – áttekintettük a Tisza-völgy árvízi biztonsága érdekében hozott intézkedéseket és árvízvédelmi fejlesztéseket, valamint azt, hogy a tiszai országok együttműködése – különös tekintettel az ukrán-magyar határvízi megállapodásokra – kedvezőbb feltételeket teremtett-e a veszélyeztetettség csökkentésére, javította-e a Felső-Tisza vidék árvízvédelmi felkészültségét? Az ellenőrzés jelentőségét az is alátámasztotta, hogy Magyarországra a felszíni vizek 96 százaléka külföldről érkezik, a vízgyűjtő területek döntő része a határokon túl terül el, ahol a beavatkozásokat csak korlátozottan, a határvízi együttműködés keretében van lehetőség befolyásolni.

Magyarország vízkár-veszélyeztetettsége nemzetközi összehasonlításban egyedülálló, talán csak Hollandia van hasonló helyzetben. Az ár- és belvizekkel veszélyeztetett területek nagysága megközelíti az ország területének a felét, az árvízvédelmi művek hossza 4220 kilométer, ebből a Tisza völgyében 2951 kilométer gát van. (Összehasonlításképpen: Hollandiában 1500 kilométer, a Pó völgyében 1400 kilométer, a Loire völgyében 480 kilométer gát van.)

A vizsgálat kedvezőnek értékelte, hogy megtörtént a katasztrófavédelem törvényi szabályozása, amely megfelel az Európai Unió jogharmonizációs előírásainak is. Létrejött a hazai katasztrófavédelmi szervezet egységes rendszere, amely a katasztrófák elleni védekezés irányítását, a megelőzés és a végrehajtás összehangolását látja el, a tervezés magas szintű feladatainak végrehajtását pedig a Kormány hatáskörébe utalta. Megfelelő szabályozási keretnek minősült az is, hogy a nagyfokú árvízi kockázatok miatt, a vízgazdálkodás szabályait is törvény írja elő Magyarországon.

Természetesen a törvényekben, valamint a törvények és a végrehajtásukra kiadott alacsonyabb szintű jogszabályok között vannak ellentmondások, hiányosságok, nem egyértelmű megfogalmazások. Ezeket az Állami Számvevőszék vizsgálata feltárta, s javaslatokat tett a szabályozás összhangjának megteremtésére.

Vizsgálatunk rámutatott arra is, hogy bár a természeti eredetű katasztrófák közül az árvizek bekövetkezésének

kiemelt kockázata van, a megelőzés érdekében nem kapott kellő súlyt a megfelelő szintű tárcaképviselő a tárcák közötti koordinációt elősegítő kormányzati bizottságban. Nem készült el a Nemzeti Katasztrófavédelmi Stratégia, valamint nem épült ki teljes körűen a katasztrófavédelmi kommunikációs és információs rendszer. A hivatásos katasztrófavédelmi szervezet nem rendelkezett olyan jogosítványokkal, amelyek az árvízi veszélyhelyzetekben a katasztrófavédelmet szolgáló szakismeretének széles körű hasznosítását, adott esetben a egyszerű beavatkozási lehetőséget biztosítanák, ez a fogyatékosabb több esetben nehezítette az életveszély elhárítását is.

Az Állami Számvevőszék áttekintette a szervezeti rendszer hatékonyságát is, s megállapította, hogy a folyamatos létszámcsökkentés mind a védekezés műszaki irányítását, mind a speciális védekezési feladatokat ellátó védelmi osztagok tevékenységét tekintve, biztonságot veszélyeztető tényezővé vált. Egyéb szervezeti változások is növelték a kockázatokat. A kutatási tevékenység forrásait fokozatosan csökkentették, s nem készültek a költségvetési tervezést alátámasztó, a prioritások meghatározását segítő költség-haszon elemzések. A többéves kitekintés alapján megállapítottuk, hogy elsősorban a karbantartási feladatok ellátásának alulfinanszírozottsága volt jellemző, holott a tapasztalatok szerint a megfelelően kiépített és karbantartott védvonalakon a védekezés költsége ötöde-tizede az előírtaktól elmaradó, illetve rossz állapotú műveken szükséges védekezési költségekhez képest.

Az ukrán számvevőszékkel folytatott párhuzamos ellenőrzésünk rávilágított arra, hogy a két ország közötti – a nemzetközi ajánlásokat is figyelembe vevő – egyezmény megfelelő jogi alapot teremt az árvíz-katasztrófa megelőzéséhez. Az együttműködést a két ország illetékes szervei között jónak ítéltük meg azzal, hogy annak további erősítése elengedhetetlen, s némely területen szükséges a megfelelő szabályzatok elkészítése is.

A közös érdekeltségű szakaszokon célszerű a töltésrendszer azonos mértékű kiépítése, a közös uk-

rán–magyar törekvéshez az egyezmény megfelelő keretet ad. Szükségesnek tartottuk azonban a részletekre kiterjedő információcserét, az érdemi egyeztetéseket, a tervezett beavatkozások együttes hatását elemző előzetes vizsgálatok, közös kutatások elvégzését, a belvízkezelési rendszer közös fejlesztését, az árvízvédelmi tapasztalatok folyamatos elemzését és a tapasztalatok közös hasznosítását. Döntő jelentőségűnek minősítettük a nemzetközi mértékkel is korszerű árvízfigyelő- és előrejelző rendszer alapjainak lerakását, s a működtetés kedvező tapasztalatai alapján javasoltuk a rendszer továbbfejlesztését, valamint a két ország katasztrófavédelmi szervezetei által működtetett informatikai rendszerek összeillesztését.

A párhuzamos vizsgálatokban példaértékűnek tartom a két számvevőszék együttműködését, s bár mindkét számvevőszék a saját országának jogszabályai alapján külön jelentésben számolt be a törvényhozásnak az elvégzett ellenőrzésről, egy közös jelentést is készítettünk – három nyelven (ukrán, magyar és angol), amely a magyar és az ukrán oldal főbb megállapításait összegzi, s részletesen bemutatja a határvízi együttműködés területeit érintő közös következtetéseket.

E két példán keresztül szerettem volna érzékeltetni, hogy bár szerencsére Magyarországot nem érintette olyan súlyos természeti katasztrófa, mint Indonéziát, a magyar Állami Számvevőszék nemcsak a humanitárius célra adott támogatások felhasználásának ellenőrzését, hanem a megelőzés terén végzett tevékenységek értékelését is szem előtt tartja. Az ukrán számvevőszékkel végzett közös ellenőrzés jól illeszkedik az INTOSAI által elfogadott stratégiába, erősíti a számvevőszékek közötti együttműködést, hasznos lehetőség a tapasztalatok cseréjére; s az eredményt mindkét ország törvényhozása, kormánya gyümölcsöztetheti állampolgárai javára.

Sepsey Tamás

KÖZLÖNY

§

A pénz-, tőke- és biztosítási piac új Európai Unió irányelvei

A pénz-, tőke- és biztosítási piacot érintő új direktívák közös vonásai, főbb kapcsolódási pontjai (II. 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” nem egyforma, mégis érdemes összevetni a mindegyik területre vonatkozó közös pontokat.

6. Felügyeleti hatáskör/intézkedési jogkör

A CRD³⁵ meghatározza azokat a felügyeleti intézkedési jogosítványokat, melyeket a felügyeleti hatóságok az irányelv követelményeit nem teljesítő intézményekkel szemben alkalmazhatnak. A felügyeleti hatóság eszköztárának minimálisan az alábbiakra kell kiterjednie:

- kötelezheti az intézményt arra, hogy a minimálisan meghatározott szintet meghaladó szavatoló tőkével rendelkezzen;
- korlátozhatja az intézmény tevékenység végzését;
- előírhatja az intézmény számára meghatározott értékvesztési és céltartalékolási politika alkalmazását, és az eszközök meghatározott kezelését a szavatoló tőke számítás szempontjából;
- megkövetelheti az intézmény stratégiáinak, belső szabályzatainak és eljárásainak megerősítését és módosítását a szervezeti és kockázatkezelési, illetve a belső tőkemegfelelés értékelésre vonatkozó követelményeknek való megfelelés érdekében;
- megkövetelheti az intézmény tevékenységében rejlő, termékeiből és rendszereiből eredő kockázatok csökkentését.

A CRD azt is kiemeli³⁶, hogy a minimálisnál magasabb szavatoló tőkekövetelmény előírást a felügyeleti hatóságok különösen akkor alkalmazzák, ha az intézmény nem teljesíti a szervezeti és kockázatkezelési, illetve a belső tőkemegfelelés értékelésre vonatkozó követelményeket, továbbá, ha a felügyeleti felülvizsgálat során feltárt hiányosságokra hozott intézkedések révén valószínűsíthetően nem valósul meg a belső szabályzatok, eljárások és rendszerek megfelelő módon és időn belüli megerősítése.

A MiFID egyértelműen meghatározza azokat a jogosítványokat, amelyekkel az illetékes felügyeleti hatóságoknak rendelkezniük kell:

- hozzáférés bármely formájú bármely dokumentumhoz, valamint arról másolat készítése;

– információkérés bármely személytől, és szükség szerint a személy beidézése és kikérdezése az információ megszerzése céljából;

- helyszíni vizsgálatok elvégzése;
- meglévő telefon- és adatforgalmi nyilvántartások bekérése;
- bármely, az ezen irányelv végrehajtására elfogadott rendelkezéssel ellentétes gyakorlat megszüntetésének előírása;
- eszközök befagyasztásának és/vagy elkobzásának kérelmezése;
- szakmai tevékenység folytatásától ideiglenes eltiltás kérelmezése;
- információadás megkövetelése az engedélyezett befektetési szolgáltatók és szabályozott piacok könyvvizsgálóitól;
- bármely fajtájú intézkedés elfogadása annak biztosítására, hogy a befektetési szolgáltatók és a szabályozott piacok folyamatosan feleljenek meg a jogszabályok előírásainak;
- valamely pénzügyi eszközzel folytatott kereskedés felfüggesztésének előírása;
- valamely pénzügyi eszköz kereskedésből történő kivonásának előírása, függetlenül attól, hogy azzal szabályozott piacon vagy más kereskedési rendszerben kereskednek;
- ügyek büntetőeljárásra utalása;
- ellenőrzések vagy vizsgálatok végrehajtásának engedélyezése könyvvizsgálók vagy szakértők számára.

A Szolvencia II külön bizottsági munkaanyagában³⁷ fejti ki javaslatait a felügyeleti hatáskörökről. A felügyeleti hatóságok ellenőrzési feladataik teljesítéséhez elengedhetetlen feltétel, hogy felhatalmazásuk legyen bizonyos információk beszerzésére. Az információkérés legfontosabb területei:

- a kockázatkezelés,
- a belső modellek,
- a kiszervezett tevékenységek.

³⁵ 2006/48/EK irányelv 136. cikk.

³⁶ 2006/48/EK irányelv 136. cikk 2. bekezdés

³⁷ Call for Advice No. 14 Powers of the supervisory authorities.

A CEIOPS minimum harmonizációt mindenképpen szükségesnek tart a felügyelet hatáskörét illetően. Az irányelvben szükséges lesz egy általános felhatalmazásra, amely lehetővé teszi speciális hatáskörök alkalmazását is meghatározott esetekben.

A legfontosabb CEIOPS által javasolt hatáskörök:

- információk gyűjtése, azok tartalmának és gyakoriságának meghatározásával együtt;
- más felügyelettel való kapcsolattartás és információ csere lehetősége;
- jogi megfelelés vizsgálata és kötelezések megfogalmazása;
- fit and proper követelmények teljesülésének vizsgálata;
- megelőző prudenciális intézkedések meghozatala;
- a befektetések minőségének ellenőrzése, további eszközök bevonásának előírása;
- pénzügyi terv, szanalízis terv stb. előírása;
- a tőkekövetelmény teljesítése kapcsán a használt modell felülvizsgálata, kiegészítő információk bekérése, többlettőke-követelmény előírása.

Az FCD részletesen szabályozza a kiegészítő felügyelet ellátást segítő intézkedéseket. A kiegészítő felügyelet ellátásáért felelős illetékes hatóságoknak hozzá kell férniük valamennyi, a kiegészítő felügyelet ellátásához szükséges információhoz. Az irányelvben előírt követelmények teljesítésének elmulasztása, illetve bizonyos más kivételes esetekben a koordinátornak vagy az illetékes hatóságoknak meg kell tenniük a helyzet orvoslásához szükséges intézkedéseket. Az illetékes hatóságoknak jogosultnak kell lenniük minden olyan felügyeleti intézkedés megtételére, amely szükséges lehet a konglomerátumhoz tartozó szabályozott vállalkozások által az ágazati szabályok megkerülésére tett lépések megelőzésére, kezelésére, a jogkövető magatartás elérésére.

Az FCD alapján lehetőségük van a tagállamoknak, hogy engedélyezzék koordinátori szerepkörben lévő illetékes hatóságuk számára azt, hogy az illetékes hatóság határozza meg – az érintett felügyeleti hatóságokkal és a konglomerátummal egyeztetve –, hogy a konglomerátum tőkemegefelelésének számítása során mely számítási módszert alkalmazza.

A CRD és a Szolvencia II esetében az új tőkekövetelmények számítás bevezetésének következtében számos új felügyeleti hatáskör jelenik meg, melyek a CRD esetében viszonylag általánosan vannak megfogalmazva, míg a Szolvencia II esetében a CEIOPS részletesebben kívánja meghatározni az intézkedések feltételeit. A MiFID a felügyeleti hatáskörök tekintetében újfajta intézkedési lehetőséget nem tartalmaz. Az FCD a tőkeszámításhoz kapcsolódóan a felügyeleti szerepvállalás erősítésének irányába hat.

vetelményeket³⁸. Így a felügyeletnek nyilvánosságra kell hozni:

- az intézmény irányelv előírásainak való megfelelésének vizsgálatát célzó felügyeleti felülvizsgálati folyamat során alkalmazandó szempontokat és módszertanokat,
- az irányelv alkalmazásához szükséges joganyagokat és ajánlásokat,
- az új szabályozás tagállami alkalmazásának fő jellemzőit bemutató aggregált statisztikai adatokat.

További követelmény a CRD tagállami és felügyeleti mérlegelési jogkört megengedő diszkréciók alkalmazására vonatkozó döntések megjelenítése is. A CEBS a felügyeleti nyilvánosságra hozatali követelmények egyetemes szerkezetű közzététele érdekében kidolgozott egy táblarendszert³⁹, mely egy közös felületen fogja tartalmazni a tagállami felügyeleti hatóságok által e követelmény keretében közzétett információkat.

A MiFID előírásai értelmében az illetékes hatóságok nyilvánosságra hozhatnak bármely, az irányelvben szabályozott rendelkezések megsértése miatt hozott intézkedést. Erre csak abban az esetben nem kerülhet sor, ha az ilyen közzététel súlyosan veszélyeztetné a pénzügyi piacokat, vagy aránytalan kárt okozna az érintett feleknek.

A Szolvencia II munkaanyaga⁴⁰ szerint biztosítani kell a felügyelet tevékenységének átláthatóságát, amely elvárás a CEIOPS kiemelten fontosnak tartja az irányelv szintjén rögzíteni. Különösen fontos az átlátható tevékenység a szavatoló tőke ellenőrzésének szempontjából. Az átláthatóság egyúttal elősegítheti a felügyelet gyakorlatának harmonizációját is.

A bizottsági munkaanyagban az átláthatóság érdekében tett javaslatok:

- az általános kritériumok és módszertanok legyenek nyilvánosak;
- aktuális és folyamatos információkat nyújtsanak a biztosítási szektor pénzügyi helyzetéről és a fejlődési irányokról;
- a felügyelet szervezeti felépítése, a felelősségi hatáskörök és a feladatok legyenek nyilvánosak;
- a piaci résztvevőkkel biztosítsanak konzultációs lehetőséget minden olyan esetben, ami a szabályozást és a felügyelést érinti;
- a felügyelet legalább évente egy alkalommal ismeresse tevékenységét, amely tartalmazza az intézkedéseket és a szankciókat is. A beszámoló legyen nyilvános, természetesen betartva az üzleti titok körébe tartozó információkra vonatkozó szabályokat.

A CRD és a Szolvencia II részletes rendelkezéseket fogalmaz meg a felügyeleti intézkedések átláthatóságával kapcsolatosan, sőt a felügyelés során alkalmazandó szempontok és módszerek nyilvánosságra hozatalát is tartalmazza. Ezzel szemben a MiFID csupán általános, a jogszabályok megsértésére tett intézkedések nyilvánosságra hozatalára vonatkozó követelményeket tartalmaz.

7. A felügyeleti intézkedések átláthatósága

A CRD nemcsak az intézmények, hanem a felügyeleti hatóságok számára is előír nyilvánosságra hozatal kö-

³⁸ 2006/48/EK irányelv 144. cikk.

³⁹ CEBS Guidelines on Supervisory Disclosure (2005 november).

⁴⁰ Call for Advice No. 4 Transparency of the supervisory action.

8. A felügyelő hatóságok közötti együttműködés

A CRD az új, kockázatérzékenyebb tőkekövetelmény számításai módszerek alkalmazásának felügyeléséhez a felügyeleti hatóságoknak a korábbiaknál még szorosabb együttműködését teszi szükségessé. Az együttműködés magában foglalja⁴¹ a fejlettebb módszerek csoportszintű alkalmazásának engedélyezését és felügyeletét, meghatározott tartalmú információcserét, a felügyeleti feladatok tervezését és koordinációját, ideértve a csoporttagok követelményeknek való megfelelésének értékelésére irányuló felügyeleti felülvizsgálati folyamat keretében végzett vizsgálatokat is. Az irányelv szerint⁴² az egy csoport felügyeletét ellátó felügyeleti hatóságoknak írásbeli együttműködési megállapodásokat kell kialakítaniuk, amelyben rögzíteniük kell az együttműködés formáit, kereteit és a munkamegosztást. Az irányelv előrevetíti a jelenleg még ki nem használt, a feladatok és felelősségek delegálására irányuló lehetőségek alkalmazását.

A CRD tehát elég tágan, a célok és feladatok kitűzése révén határozza meg a felügyeleti együttműködést, azok megvalósításának módját teljes mértékben az érintett felügyeleti hatóságok közötti egyeztetések során alakítják ki.

A MiFID a tagállamok közötti együttműködési-, illetve információcserélési kötelezettségről rendelkezik. Az együttműködési kötelezettség elsősorban felügyeleti vizsgálatokban való közreműködést jelent. Az irányelv deklarálja azokat a célokat, amelyekre a kapott információ felhasználható. Így például információfelhasználási célként magában foglalja annak ellenőrzését is, hogy a befektetési szolgáltatók tevékenységének megkezdésére vonatkozó feltételek teljesülnek-e, valamint, a szolgáltató üzleti magatartásának figyelemmel kísérésének elősegítését, különös tekintettel a tőkefelelési követelményekre⁴³, az igazgatási és számviteli eljárásokra, valamint a belső ellenőrzési mechanizmusokra. Az információcsere alapja az írásbeli kérelem, amely alól sürgős esetekben van csak felmentés.

Ezen a ponton szükséges megemlíteni a MiFID azon előírását, amelynek értelmében az úgynevezett tranzakciós jelentéseket az adott pénzügyi eszközök likviditása szempontjából leginkább érintett piac illetékes hatóságának is meg kell kapnia. A tranzakciós jelentéseket a következő hatóságok számára is elérhetővé kell tenni:

- fióktelepek esetében az azt engedélyező illetékes hatóság;
- azon illetékes hatóságok, amelyek feladatuk megfelelő ellátása érdekében kéri ezt az információt.

A Szolvencia II kapcsolódó bizottsági munkájának⁴⁴ célja a növekvő együttműködés, a koordináción túl kooperáció, valamint a kétoldalú információcsere kialakításának biztosítása. A CEIOPS javaslata figyelembe veszi a már meglévő protokollokat (Siena⁴⁵ és Helsinki⁴⁶

Protokollok), amelyek megadják a felügyeleti hatóságok közötti kooperációknak alapját. A javasolt fontosabb együttműködési területek:

- belső modellek validációja, tőkével kapcsolatos kérdések;
- válsághelyzet;
- határon átnyúló tevékenység;
- együttműködés más pénzügyi szektorok felügyeleivel (nem integrált felügyeltek esetében);
- közös adatbázis létesítése.

A FCD előírásai szerint a pénzügyi konglomerátumok jellegéből adódóan a kiegészítő felügyelet ellátása érdekében fokozottabb együttműködési kötelezettség hárul a hitelintézetek, befektetési vállalkozások és biztosítók felügyeletéért felelős hatóságok, azaz a pénzügyi konglomerátumhoz tartozó szabályozott vállalkozások felügyeletéért felelős illetékes hatóságok és a koordinátori feladatok ellátásával megbízott illetékes hatóság között. Az FCD-ben előírt széles körű együttműködési kötelezettség elsősorban információcserét, illetve bizonyos esetekben egymás közötti konzultációt jelent.

Mind a négy terület esetében a felügyelteknek a korábbi szabályozáshoz képest szorosabb együttműködést kell megvalósítaniuk, melynek célja a nemzetközi csoportok hatékonyabb felügyeletének kialakítása az információk megosztása, a feladatok összehangolása révén.

9. Home-host kérdések

A CRD új szemléletet teremt a csoportok felügyelésében a fejlettebb tőkekövetelmény-számítási módszerek alkalmazása esetén. Az unión belüli legfelső szinten konszolidáló anyavállalat felügyeleti hatósága a fejlett módszerek engedélyezésében (hitel, működési és piaci kockázat terén egyaránt), illetve a csoport tevékenységének felügyeletében a korábbiakhoz képest szélesebb jogosítványokat, megerősített szerepet kap. Nemcsak tervezi, irányítja és koordinálja az érintett felügyeleti hatóságok együttműködését, hanem – meghatározott esetekben⁴⁷ – önálló döntési jogköre is van a fejlett módszer csoportszintű engedélyezése esetén. Ez a megerősített konszolidált felügyelői szerep a szektorban megjelenő, nemzetközi csoportstruktúrákhoz igazodó felügyeleti kultúra előfutárának tekinthető. Fontos megemlíteni, hogy a CRD azonos módszerek alkalmazását követeli meg egyedi és csoportszinten, azaz, ha a konszolidált (home) felügyelő engedélyezte a módszer alkalmazását, akkor tagállami szinten is azt kell alkalmazni. Amennyiben azonban a fogadó (host) felügyeleti hatóság nem elégedett a leányvállalat tőkehelyzetével és kockázatkezelési rendszerével, a felügyeleti felülvizsgálat keretében többlettőke vagy más követelményt írhat elő.

A MiFID – a fióktelepek kivételével – a székhely szerinti tagállam általi engedélyezés és felügyelés elvén áll. A tagállamok illetékes hatóságainak biztosított hatásköröket az irányelv tartalmazza, amely – többek között – magában foglalja a helyszíni vizsgálatok elvégzésének, információk bekérésének jogát.

A fentiek ellenére a fogadó (host) tagállamok mégsem tekinthetők „eszköz nélkülinek” azon befektetési

⁴¹ 2006/48/EK irányelv 129–132. cikk.

⁴² 2006/48/EK irányelv 131. cikk.

⁴³ 93/6/EGK irányelv.

⁴⁴ Call for Advice No. 20 Cooperation between supervisory authorities.

⁴⁵ Protocol relating to the supervisory authorities of the Member States of the European Community in particular in the application of the Directives on life insurance and non-life insurance.

⁴⁶ Protocol relating to the collaboration of the supervisory authorities of the Member States of the European Union with regard to the application of Directive 98/78/EC on the supplementary supervision of insurance undertakings in an insurance group.

⁴⁷ 2006/48/EK irányelv 129. cikk 2.

szolgáltatókkal szemben, akik nem teljesítik az irányelv előírásait. A szabályellenes helyzetről először ugyan értesíteniük kell a székhely szerinti (home) tagállamot, és meg kell várniuk ezen tagállam intézkedéseit, azonban a székhely szerinti tagállam intézkedéseinek elégtelensége esetén, ezt követően maguk is megtehetik azokat a lépéseket, amelyek szükségesek a befektetők és a piacok megfelelő működésének védelme érdekében. Az intézkedések megtételéről a fogadó tagállamnak értesítenie kell a Bizottságot és a székhely szerinti tagállamot.

A Szolvencia II bizottsági munkaanyaga⁴⁸ a csoport-szintű és szektorközi témakörrel kapcsolatban elsősorban a csoport szintű tőkekövetelmény számítás és a csoport/konglomerátum felügyelési kérdéseket részletezi. A munkaanyag támogatja ugyan a szektorok közötti összhang növelését, de kihangsúlyozza, hogy ebben a kérdésben a biztosítási szektor sajátosságait alapvetőnek kell tekinteni. Ez azt jelenti, hogy a CEIOPS elismeri a CRD és a FCD vívmányait, és amennyiben az azokban szereplő megoldások elfogadhatóak a biztosítási területre is, akkor javasolni fogja azok átvételét.

A biztosítói csoportokon belül a csoport (home) felügyelet nem kívánna dominanciát szerezni solo kérdésekben. A munkaanyag a CRD-től eltérően a solo (host) felügyeletet tekinti alapvetőnek. Csoportfelügyelet szintjén a csoport tőkekövetelménnyel kapcsolatos ügyeket tekinti hangsúlyosnak, ezért a javaslat szerint a csoport szintű tőke kérdésekben a csoportfelügyelő szerepe az irányelvben kerülne megfogalmazásra, azzal együtt, hogy a solo felügyeletnek is lenne jogosultsága egyedi szintű tőkekérdésekben kezdeményezni. A biztosítói csoportok felügyelesei 2005-től már beindították együttműködésüket a Helsinkii protokoll alapján, az úgynevezett Co-Co (Coordination Committee) ülésekkel. A protokoll értelmében nincs vezető szerepe a csoport vezető felügyeletnek, csupán koordinátori szerepet tölt be. A protokollban szereplő vezető felügyelő feladatainak meghatározása, illetve az egyes biztosítói csoportok vezető felügyelőjének kijelölése jelenleg folyamatban van.

A Szolvencia II esetében a belső modellek validálása során a solo (host) felügyelő hatásköre nagyobb, mint a CRD-ben. A csoport (home) felügyelő a belső modell validálás terén döntési jogkörrel rendelkezik, azaz amennyiben a solo felügyelő és a csoport felügyelő hat hónapon belül nem tud megegyezni, a csoportfelügyelő dönthet az engedélyezésről. Ennek ellenére a solo felügyeletnek még ezután is joga van pótlólagos tőkekövetelményt megállapítani, illetve szükség esetén solo szintű standard modellt előírni az intézmény részére – a biztosító és a csoport felügyelő egyidejű tájékoztatása mellett.

Az FCD szerint az egy pénzügyi konglomerátumhoz tartozó szabályozott vállalkozások kiegészítő felügyeletének ellátásáért az adott a konglomerátum koordinátori feladatainak ellátásával megbízott illetékes hatóság felel. A koordinátornak ennek alapján megkülönböztetett szerepköre van az úgynevezett érintett illetékes hatóságokéhoz képest.⁴⁹ A koordinátornak többek között a következő feladatokat kell ellátnia:

- információgyűjtés összehangolása,
- a konglomerátum pénzügyi helyzetének értékelése,
- a tőke megfelelésre, kockázati koncentrációra, csoporton belüli ügyletekre vonatkozó szabályok betartásának értékelése,
- a pénzügyi konglomerátum szintjén mindenkor rendelkezésre álló szavatoló tőke szintjének ellenőrzése
- bizonyos esetekben az arról való döntés, hogy az adott vállalkozást nem von a felügyelet hatálya alá,
- a csoporton belüli ügyletek felügyelete, a konglomerátum szintjén mutatózó kockázati koncentrációk felügyelete...stb.

A CRD és a Szolvencia II esetében a csoportfelügyelők nagyobb hangsúlyt kapnak, mint korábban, azonban a CEIOPS a CRD-vel ellentétben „solo plusz” felügyeletet támogat. A MiFID esetében a befektetési szolgáltatókra a székhely szerinti tagállam szerinti engedélyezés és felügyelés elve érvényesül. A pénzügyi konglomerátumok kiegészítő felügyeletének ellátásában a koordinátor szerepe hangsúlyosan érvényesül. Az érintett harmadik szintű bizottságok együttműködve dolgoznak a csoport szintű kérdések részleteinek kidolgozásán a szektorok közötti összhang megteremtése céljából.

10. Felügyeleti adatszolgáltatás

A CRD esetében az új tőkekövetelmény-számítási módszerekhez új típusú adatszolgáltatási követelmények kapcsolódnak, melyeket a felügyeleti hatóságok nemzeti szinten határoznak meg⁵⁰. Annak érdekében azonban, hogy a csoportok konszolidált felügyelete minél hatékonyabban valósuljon meg, illetve az intézmények számára ne növekedjenek túlságosan a megfelelés költségei, európai szinten egységes adatszolgáltatási rendszer kerül kialakításra. E célra a CEBS COREP munkacsoportja kidolgozott egy, az intézmények kockázati kitétségeit és tőkehelyzetét megjelenítő egységes táblarendszert⁵¹. A tagállamoknak lehetőségük van e közös adattartalom túl további információk bekérésére is (például piaci sajátosságokból eredően), amennyiben a prudenciális felügyelés céljára azt szükségesnek tartják.

A MiFID igen részletes szabályozást tartalmaz a felügyeleti adatszolgáltatási kötelezettséggel (úgynevezett tranzakciós jelentések) kapcsolatban. Az irányelv által előírt általános szabály, hogy azon befektetési szolgáltatók, amelyek szabályozott piacra bevezetett bármely pénzügyi eszközzel ügyleteket végeznek, a lehető leghamarabb, de mindenképpen a következő munkanap zárása előtt kötelesek bejelenteni az illetékes hatóságnak az ilyen ügyletekre vonatkozó adatokat. Ez a kötelezettség minden ilyen ügyletre vonatkozik függetlenül attól, hogy azokat szabályozott piacon hajtották-e végre vagy sem. A végrehajtási intézkedés tervezetek részletesen foglalkoznak a tranzakciós jelentések megküldésének módjával és tartalmával. A MiFID értelmében a tranzakciós jelentéseket a pénzügyi eszköz likviditása szem-

⁴⁸ Call for Advice No. 18 Group and cross-sectoral issues.

⁴⁹ Az érintett illetékes hatóságnak alapvetően a konglomerátum szabályozott vállalkozásának ágazati csoport szintű felügyeletéért felelős illetékes hatóságai minősülnek (2002/87/EK 2. cikk 17. pont).

⁵⁰ 2006/48/EK irányelv 144. cikk a).

⁵¹ CEBS Guideline on Common Reporting (2005 december).

pontjából leginkább érintett piac illetékes hatóságának is meg kell kapnia.

A Szolvencia II esetében az adatszolgáltatási követelmények majd egy későbbi fázisban kerülnek pontosan kialakításra, amikor az első két pillér már formát öltött. A felügyelői igényekből kiindulva azonban a Bizottság⁵² addig is szükségesnek ítélte egy általános követelményrendszer megfogalmazását:

- az adatszolgáltatási és a közzétételi követelményeknek lehetőség szerint átfedésben kell lennie, azaz a felügyeletnek a lehető legkevesebb, indokolt esetben kell a közzétett információkon felül adatokat, információkat kérniük;

- a követelményeknek közel azonosnak kell lenniük minden biztosítóra (életbiztosító, nem-életbiztosító, kompozitbiztosító és viszontbiztosító egyaránt);

- a követelmények nem kizárólag számszerűsített információkat jelentenek, a kvalitatív információk szerepe egyre nő;

- az információknak nemcsak a múltra kell vonatkozniuk, hanem prospektív módon a jövőre is, emellett stressztesztet, szcenárió elemzések eredményeivel kell kiegészülniük;

- az adatszolgáltatásoknak a nemzetközi számviteli szabályokkal is összhangban kell állniuk.

Az FCD előírásai értelmében a tagállamoknak jogában áll előírni, hogy a szabályozott vállalkozások, illetve egyes tevékenységű holdingtársaságok legalább évente egyszer számoljanak be a koordinátornak a konglomerátum szintjén esetlegesen mutatkozó jelentős kockázati koncentrációról, illetve a pénzügyi konglomerátumhoz tartozó szabályozott vállalkozások között végbemenő valamennyi jelentős, csoporton belüli ügyletről. Azon ügylet és kockázattípusokat, amelyeket a pénzügyi konglomerátumhoz tartozó szabályozott vállalkozásoknak jelenteniük kell, a koordinátor határozza meg az érintett illetékes hatóságokkal folytatott egyeztetést követően.

A CRD esetében a hozzá kapcsolódó harmadik szintű CEBS iránymutatásban, valamint a MiFID-ben rendkívül részletes szabályok szerepelnek felügyeleti adatszolgáltatással kapcsolatban. A Szolvencia II esetében a CEIOPS munkanyaga még csak általános követelményeket javasol, melyek pontosítása egy későbbi munkafázisban fog megtörténni. Az FCD a konglomerátum szintű kockázati koncentráció, illetve a csoporton belüli ügyletekre vonatkozóan ír elő jelentési kötelezettséget.

11. Nyilvánosságra hozatal

A CRD-ben teljesen új elem az intézményekre vonatkozó, széles körű nyilvánosságra hozatali követelménye⁵³. Célja, hogy az intézmények kockázati profilját és tőkehelyzetét a piaci szereplők számára átláthatóvá tegye a legalább évente történő nyilvánosságra hozatal révén. Az irányelvben meghatározott, nyilvánosságra hozatandó információk köre kiterjed:

- az összevont felügyeleti körbe tartozó intézmények körének ismertetésére,

- a szavatoló tőke összetételére,

- az intézmény tőke-megfelelési helyzetére,

- az intézmény által vállalt és tevékenységében rejlő egyes kockázati típusokra és azok tőkekövetelményére meghatározott részletezettséggel,

- az intézmény által alkalmazott belső eljárásokra.

További nyilvánosságra hozatali követelmények kapcsolódnak a felügyeleti engedélyhez kötött fejlettebb módszerek és kockázatsökkentő eszközök alkalmazásához.

A nyilvánosságra hozatal egyik alkotóeleme a lényegesség⁵⁴, amely szerint – az intézmény mérlegelésére bízva – minden lényeges információt közzé kell tenni. A bizalmasnak vagy tulajdonosi védett információnak tekintett információkat viszont nem kell közzétenni. A nyilvánosságra hozatal alóli mentesítésre is van lehetőség, abban az esetben, ha az intézmény az irányelvben meghatározott információval egyenértékűnek tekinthető számviteli, tőzsdai kibocsátókra vonatkozó vagy más, jogszabály által előírt információt legalább évente nyilvánosságra hoz.

Fontos megemlíteni még, hogy az intézménynek az igazgatóság által jóváhagyott nyilvánosságra hozatali politikával, és a nyilvánosságra hozatal megfelelőségét értékelő eljárásokkal kell rendelkezni, ideértve a nyilvánosságra hozatal gyakoriságának megfelelőségét értékelő és az információk valódiságát ellenőrző eljárásokat.

A MiFID a befektetési szolgáltatók számára széles körű nyilvánosságra hozatali követelményt ír elő, amely a pre- és post-trade transzparencia (kereskedési előtti és utáni) átláthatósági követelményként ismeretes.

- A pre-trade transzparenciára vonatkozó szabályok:

- = a részvények rendszeres internalizálóinak⁵⁵ eladási és vételi árfolyamokat kell jegyezniük azon részvényekről, amelyeket bevezettek a szabályozott piacra, illetve amelyek piaca likvid, és amelyekkel a folytatott ügylet a szokásos piaci nagyságrendet nem haladja meg;
- = a jegyzésnek tartalmaznia kell az azon nagyságrend(ek)re vonatkozó vételi és/vagy eladási árfolyamo(ka)t, amely(ek) elérheti(k) azon részvényosztály szokásos piaci nagyságrendjét, amelybe az adott részvény tartozik;

- = a jegyzett árfolyamnak tükröznie kell az adott részvény tekintetében uralkodó piaci feltételeket;

- = a MiFID a fentiek mellett meghatározza a nyilvánosságra hozatal módját is.

- = A post-trade transzparenciára vonatkozó szabályok:

- = a befektetési szolgáltatóknak a szabályozott piacra bevezetett részvényekre vonatkozó ügyletek nagyságrendjét, árfolyamát, megkötésük időpontját nyilvánosságra kell hozniuk;

- = a végrehajtási irányelv tervezete részletesen meghatározza azokat az információkat (például a kereskedési hely azonosítása, kereskedési

⁵² Call for Advice No. 21 Supervisory Reporting and Public Disclosure.

⁵³ 2006/48/EK irányelv 145–149. cikk, XII. melléklet.

⁵⁴ „lényegesnek minősül az az információ, amelynek hiánya vagy téves közlése megváltoztatja vagy befolyásolja a piaci szereplők döntéseit”.

⁵⁵ Internalizáló az a befektetési vállalkozás, amely szervezett, gyakori és rendszeres alapon saját számlára kereskedik olyan módon, hogy ügyfélmegbízásait a szabályozott piacon vagy MTF-en kívül hajtja végre.

nap, kereskedési idő stb.), amelyet a post-trade transzparencia keretében kell nyilvánosságra hozniuk a befektetési szolgáltatóknak;

= a MiFID meghatározza a nyilvánosságra hozatal módját is.

A Szolvencia II bizottsági munkaanyagai a már most is megfogalmazott általános követelményekből⁵⁶ kiindulva a közzétételi követelményeket majd egy későbbi fázisban fogják kidolgozni, amikor az első két pillér már formát öltött:

– a közzétételi szabályoknak le kell fedniük a biztosítási, befektetési kockázatokat, emellett összhangban kell lenniük mind a számviteli követelményekkel, a nemzetközi irányelvekkel (IAIS), a Bazel II követelményeivel, valamint a többi L3 bizottság által kiadott elvekkkel, iránymutatásokkal a szektorközi összhang érdekében;

– a követelményeknek közel azonosnak kell lenniük minden biztosítóra (életbiztosító, nem-életbiztosító, kompozit biztosító és viszontbiztosító egyaránt);

– a követelmények nem kizárólag számszerűsített információkat jelentenek, a kvalitatív információk szerepe egyre nő.

A felügyeleti adatszolgáltatáshoz hasonlóan a CRD és a MiFID széles körű nyilvánosságra hozatali követelményeket tartalmaz, míg a Szolvencia II esetében még nem történt meg a közzétételi követelmények részletes kidolgozása, a CEIOPS javaslatában csupán általános követelmények szerepelnek.

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

⁵⁶ Call for Advice No. 21 Supervisory Reporting and Public Disclosure.

BEMSZ KÖZGYŰLÉS

A Belső Ellenőrök Magyarországi Közhasznú Szervezete (BEMSZ)

évi rendes közgyűlését

2007. március 8-án 15 órai kezdettel tartja

az Andrassy Palota Mátyás termében

(Budapest VI., Andrassy út 62.)

A közgyűlés napirendje:

1. A 2006. évi tevékenységről szóló elnökségi beszámoló elfogadása
2. Az egyesület gazdálkodásáról szóló jelentés elfogadása
3. Beszámoló az egyesület közhasznú tevékenységéről
4. Egyéb aktuális ügyek (eseménynaptár, IIA programok stb.)

A napirendi pontokra vonatkozó részletes, előkészítő anyagokat 15 nappal a közgyűlést megelőzően az egyesület weboldalán közzétesszük. www.iaa.hu

Egyesületi élet: A közép-európai belső ellenőrzés első konferenciája Pozsonyban

A belső ellenőrzés kihívásai Európában

A közép-európai belső ellenőrzés első konferenciájának megrendezésével egy olyan platform megteremtését tűztük ki célul, amely a belső ellenőrök számára fórumot biztosít a régió jellegzetes szakmai kérdéseinek megbeszélésére, a legjobb gyakorlatok egymással való megosztására, a szakmai fejlődés elősegítésére.

Előzmények

Az IIA (Institute of Internal Auditors) 2004. évi ausztráliai nemzetközi konferenciáján a közép-európai országok IIA szervezeteinek elnökei személyes beszélgetései során kiderült, hogy vannak olyan speciális, a régióra jellemző közös kérdések, problémák, amelyekről érdemes lenne eszmecsere folytatni, tapasztalatokat cserélni. Ezt követően a BEMSZ elnöksége elfogadta a budapesti találkozóra vonatkozó javaslatot. A cseh, az osztrák, a horvát, a lengyel és a moszkvai IIA szervezetek elnökei egyetértettek a kezdeményezéssel és elfogadták a meghívást. Az első regionális IIA vezetői találkozót 2005. május 5–6-án tartottuk meg. A résztvevők ekkor írásos dokumentumba foglalták az együttműködés célját, módját és gyakorlatát. Megegyeztek abban is, hogy ilyen típusú találkozók rendszeresek lesznek, és hogy a következő évben Bécs, majd 2007-ben Horvátország lesz a vendéglátó.

A 2006. február 23–24-i bécsi összejövetelen már a nem sokkal korábban megalakult bolgár és szlovák szervezet is képviseltette magát. A megbeszélés során – az együttműködési célkitűzésekkel összhangban – a cseh kolléga felvetette az első közép-európai szakkonferencia megszervezésének ötletét, ősszel Pozsonyban. A kidolgozásában a cseh szervezet vezetőin kívül a magyar, az osztrák és a horvát elnök is részt vett. A szakmai tartalom elfogadásával párhuzamosan az egyes témákhoz az előadók személyére is közösen tettünk javaslatokat. Végül is kialakult egy kétnapos, plenáris és szekciós ülésekkel kombinált program.

A belső ellenőrzés kihívásai Európa szívében; A belső ellenőrzés fejlesztésének legfontosabb témái a közép-európai belső ellenőrök szemével – ez volt a szakmai konferencia címe és témája. Egy olyan platform megteremtését tűztük ki célul, amely a belső ellenőrök számára fórumot biztosít a régió jellegzetes szakmai kérdéseinek megbeszélésére, a legjobb gyakorlatok egymással való megosztására, a szakmafejlődés elősegítésére. A térség kiváló előadói – köztük dr. Weidlich Edit (PM), dr. Janza Péter (KEHI), dr. Fekete István (Corvinus Egyetem), Dencző Balázs (PM) – a belső ellenőrzés legaktuálisabb témáit mutatták be, különböző nézőpontokból.

A konferencia dialógus jellegét a három témakörben rendezett öt fórum biztosította. A fórumok eredményeit a záró plenáris ülésen ismertették.

Az előadások anyagait – cseh és angol nyelven – egy igényes kivitelű könyvben kapták kézbe a résztvevők. A rendezvény folyamán cseh/szlovák, magyar, német és angol nyelvű szinkrontolmácsolás segítette a megértést, az aktív részvételt.

Néhány téma a konferencia programjából

Fellendülés, stagnálás vagy hanyatlás?

- Egy felmérés eredményeinek bemutatása, amelyet cseh menedzserek és belső ellenőrök körében végeztek a belső ellenőrzésről;
- Ellentmondás a menedzserekben kialakult és az önmagunkban (belső ellenőrök) magunkról kialakított kép között;
- A tapasztalt tendenciák – az idei eredmények összevetése az előző évekkel.

A párhuzamos ellenőri és tanácsadói szerepkör kihívásai

- A belső ellenőrzés meghatározása és szerepei;
- A belső ellenőrzés a vezetés és az Ellenőrző Bizottság között;
- A belső ellenőrzés szerepei: ellenőr, szakértő, tanácsadó, információ-szolgáltató.

A SOX, mint a vállalat belső kontrollrendszerének szerves része

- A Sarbanes Oxley törvény hatása az ellenőrzési környezetre;
- Bevezetésének előnyei;
- Gyakorlati példák.

Helyzetjelentés: az EU-adminisztráció belső ellenőrzésének mérföldkövei

- Az EU belső ellenőrzésének helyzete, funkciója és beszámoló-rendszere
- Az Európai Bizottság belső ellenőrzésre vonatkozó szabályai és szabályozása

A közszféra belső ellenőrzésének függetlensége

- A közszféra belső ellenőrzésének legfőbb eszközei és helyzete;
- A függetlenség biztosítása, főleg a vezetői pozíciókkal szemben;
- A kialakított eszközök és alkalmazott jogi útmutatás működésének gyakorlati tapasztalatai.

A belső ellenőrzés szerepe a visszaélések megelőzésében

- Az ellenőrök vagy a vezetés felelőssége;
- A visszaélések jeleinek ismerete;
- A belső ellenőrök feladata egy vizsgálatban;
- A belső ellenőrök által nyújtott segítség.

A visszaéléseket megelőző program (Fraud prevention) tapasztalatai a Pilsner Urquell-nél

- A program elindításának okai;
- A program végrehajtásának tapasztalatai, veszélyek és problémák;
- Hatása a belső ellenőrzési funkcióra.

Az EU-források felhasználásának auditálása; irányelvek és valóság

- Az EU strukturális alapok belső ellenőrzésére kialakított rendszer bemutatása;
- Az alapvető szabályok és betartatásuk eszközei a legfőbb állami hatóság (Pénzügyminisztérium) szemlőgéből;
- A közeljövőben (2007–2013) várható szabályozói változások.

Az EU-források lehívása a külső könyvvizsgáló szemével

- Hogyan látja a külső ellenőr az EU strukturális alapok lehívásának belső ellenőrzési folyamatait?
- A jelenlegi rendszer kockázatai és gyenge pontjai;
- A jelenlegi rendszer tapasztalatai.

Hogyan lehet az üzleti kockázatokat felmérni historikus adatok hiányában?

- Az üzleti kockázatok kezelésének legfontosabb feltételei és kapcsolatuk a belső ellenőrzéssel;
- Kockázatkezelési módszerek elégtelen historikus adatok esetén, illetve azok hiányában;
- A bemutatott módszer gyakorlati alkalmazása a belső ellenőrzés tervezése során.

Belső és külső ellenőrzés a közszférában

- A belső és külső ellenőrzés és szerepük meghatározása a közszférában;
- A külső ellenőrzés hozzáadott értéke a közszférában;
- Együttműködés a belső ellenőrökkel.

Fórumok

A belső ellenőrzés és a minőség-ellenőrzés viszonya

- A rendszerek, szabályozások és a vizsgálatok lebonyolításának összehasonlítása a belső ellenőrzés szakmai normái és a nemzetközi minőségi normák alapján;
- A két tevékenység hasonló és különböző szempontjai;

- A minőségi vizsgálat beépítése a belső kontrollrendszerbe;
- A belső ellenőrzés és a minőség-ellenőrzés szinergiái.

A belső ellenőr kompetenciái

- Egy belső ellenőrzési szervezet számára szükséges kompetenciák, ezek értékelése és a hiányzók meghatározása;
- A személyi állomány kialakítási stratégiái;
- Az ellenőrök továbbképzésének szempontjai.

A belső ellenőrzésre vonatkozó törvényi szabályozás; régiós összehasonlítás

- A belső ellenőrzés fontos és elengedhetetlen területei a közszférában;
- A belső ellenőrzés által vizsgálandó legnagyobb kockázat a közszférában;
- A belső ellenőrzés helyzete és elismertsége az állami adminisztrációban az adott országokban.

Egy vizsgálat technikai támogatása

- Egy vizsgálat főbb szempontjai;
- Az eszközt biztosító támogatás előnyei;
- Szoftver eszközök használatának előfeltételei;
- Hatás a vizsgálati tevékenységre.

Adatfeldolgozás egy vizsgálatban

- A rendelkezésre álló termékek lényeges tulajdonságai;
- Az adatfeldolgozó eszköz alkalmazásának fő okai;
- A vizsgálati megközelítés hatása;
- A vizsgálati cél (scope) lényeges változtatása.

A konferencián a résztvevők száma minden előzetes várakozást felülmúlt. Gyakorlatilag telt ház volt, csaknem százan érkeztek Csehországból, a szlovák résztvevők száma mintegy ötven volt, Magyarországot 25 fő képviselte. Érkeztek még kollégák Ausztriából, Horvátországból, Lengyelországból, Németországból, Oroszországból, Bulgáriából, Romániából és Svájcban is.

Első nap este egy parádés műsoros vacsorára voltak hivatalosak a résztvevők. A konferencia és a fogadás nagyszerű lehetőséget jelentett a kollégákkal való találkozásra, kapcsolatok építésére és tapasztalatcserére is.

Galambos Péter
BEMSZ-elnök



Egyesületi élet: CIA (Okleveles Belső Ellenőr) vizsgafelkészítő képzés

Egyre keresettebbek a CIA-vizsgás ellenőrök

A Belső Ellenőrök Magyarországi Szervezete (BEMSZ) 2005-ben vette át a Pénzügyminisztériumtól a magyar nyelvű CIA-vizsgáztatás megszervezését, majd kétnyelvű felkészítő tanfolyamokat indított, hogy a legfelső szintű képesítés megszerzése területén a hazai belső ellenőrök behozzák lemaradásukat a nemzetközi élvonallal szemben. Három év alatt csaknem megkétszereződött a CIA-vizsgával rendelkezők száma.

Az időpont szerencsésnek bizonyult: egyrészt az elmúlt években mind a nemzetközi szervezeteknél, s mindinkább a hazai multinacionális vállalatoknál is előnyt, ha nem éppen alkalmazási feltételt jelent a CIA-vizsgák megléte; másrészt szinte ugrásszerűen növekedni kezdett az érdeklődés az okleveles belső ellenőr képesítés iránt. A korábbi évek néhány vizsgázója után a legutóbbi, novemberi vizsgán már több mint száz vizsgakísérletet regisztrálhattunk. A legörvendetesebb azonban az, hogy az eredmények is fokozatosan javulnak: a magas követelményeknek először csak szórva-nyosan feleltek meg a résztvevők, majd – az időközben beindult felkészítésnek is köszönhetően – 25, 40, utóbb 60 százalék fölé emelkedett a sikeres próbálkozások aránya. Ezzel három év alatt megkétszereződött a CIA-vizsgával rendelkezők, vagyis a mind a négy modult teljesítők száma.

A nagyvállalatoknál, a bankoknál és – egy korábbi uniós pályázatnak is köszönhetően – az államigazgatásban dolgozók mellett megjelentek a könyvvizsgálók is az érdeklődők között, ami nagyban segítheti a két szakma együttműködését. A könyvvizsgálók számára könyvnyelviséget jelent, hogy a BEMSZ eredményes tárgyalásai nyomán a 4. modult számukra elismerik, ahogy valamennyi résztvevő számára e modul kiváltható a CGAP CCSA, CFSA képesítésekkel.

A CIA-vizsga során a jelöltnek számot kell adnia arról, mennyire ismeri és érti az aktuális belső ellenőrzési gyakorlatokat, a belső ellenőrzés problémáit, kockázatait és javító megoldásait. A vizsga négy részben történik, minden modul 125, magyarul és angolul is megadott tesztfeladatból áll, a megadott válaszokból kell kiválasztani a helyeset.

1. modul – A független belső ellenőrzési tevékenység szerepe az irányításban, kockázatkezelésben és az átfogó ellenőrzési rendszerben

2. modul – A belső ellenőrzési megbízások végrehajtása

3. modul – Üzleti elemzés és informatika

4. modul – Üzletszervezési ismeretek

A BEMSZ az ETK Szolgáltató Zrt. közreműködésével szervezi vizsgafelkészítő tanfolyamát a CIA-képesítésre pályázók részére. Jövőre a képzés a harmadik évfolyamába lép. A magyar és angol nyelven is elindított oktatás tematikus előadásokból áll, emellett az elmúlt időszak vizsgakérdéseinek alapos feldolgozásával a vizsgák sikeres letételéhez szükséges gyakorlat megszerzését kívánja biztosítani. Célja, hogy az eddigi kurzusokhoz hasonlóan jelentősen növelje a hallgatók esélyeit a képesítés megszerzésére. A tanfolyamok a CIA-vizsganaptárhoz igazodnak (vizsga minden évben májusban és novemberben van), amelyekről a szükséges információk megtalálhatók a szervező, az ETK Szolgáltató Zrt. (www.etk-rt.hu), és a BEMSZ (www.ia.hu) honlapján is. A részvételt megkönnyítendő, a 2006. december 31-ig jelentkezők 15 százalékos kedvezményt kaptak a részvételi díjból. Mindazok számára, akiknek a CIA-vizsgák letételéhez hosszabb és többlépcsős felkészülésre van szükségük, négynapos középszintű, és háromnapos gyakorlati jellegű konzultációs tanfolyamok is rendelkezésre állnak.

Miskolczi Tamás
BEMSZ elnökségi tag

