

Domokos Lászlónak, az ÁSZ elnökének előadása a XXII. INTOSAI Kongresszuson

A legfőbb ellenőrző intézmények szerepe a közintézmények korrupciómentes, átlátható, elszámoltatható és eredményes működésének elősegítésében – a magyar tapasztalatok.

Tisztelt Elnök Úr! Tisztelt Hölgyeim és Uraim!

Mindenekelőtt szeretném üdvözölni az INTOSAI azon kezdeményezését, hogy az ENSZ Fenntartható Fejlődési Céljai elérésének elősegítését az INTOSAI horizontális (cross-cutting) stratégiai prioritásává tette. Ez teljesen összhangban van azzal a Pekingi Nyilatkozatban megfogalmazott szándékkal, miszerint az INTOSAI jövőorientált gondolkodással járuljon hozzá a globális problémák megoldásához. A 2030 Agenda is kiemeli, hogy a stratégiai célok megvalósítása elsősorban a tagállamok önkéntes célkövetésén múlik. Következésképpen minden legfőbb ellenőrző intézmény a maga országában, a saját mandátumának a keretei között tud elsősorban hozzájárulni az ENSZ Fenntartható Fejlődési Céljai eléréséhez. Ennek előrebocsátásával támogatom azt a kezdeményezést, hogy az INTOSAI dolgozza ki az egyes tagállamok közpénzügyi menedzsmentje értékelésének keretrendszerét és ennek alapján, önkéntes részvétellel készüljön átfogó elemzés a közpénzügyi menedzsment helyzetéről. Úgy gondolom, hogy ez összhangban van az ISSAI 12-ben megfogalmazott célkitűzésekkel.

A Fenntartható Fejlődési Céljai témakört feldolgozó színvonalas tanulmány – amelynek elkészítéséért szeretnék köszönetet mondani a Szaud-Arábiai Királyság számvevőszékének – helyesen emeli ki, hogy számos legfőbb ellenőrző intézmény már jelenleg is végez olyan ellenőrzéseket, amelyek alapjául szolgálhatnak a közpénzügyi menedzsment értékelés keretrendszere kidolgozásának. Ezek közé tartozik a magyar Állami Számvevőszék is, ezért szeretném az ezzel kapcsolatos tapasztalatainkat röviden megosztani Önökkel. Ellenőrzéseink azon két elemére fókuszálunk, amelyek leginkább újszerűnek tekinthetők az értékelési keretrendszer kidolgozása szempontjából.

Mielőtt azonban ezeket ismertetném, szeretnék kiemelni két olyan körülményt, amely alátámasztja, hogy miért relevánsak a magyar Állami Számvevőszéknek a közpénzügyi gazdálkodás fenntarthatóvá tétele során szerzett tapasztalatai. Az első, hogy Magyarország 2011-ben új Alaptörvényt fogadott el, amely alapelveként szögezi le, hogy „*Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti*”. A második körülmény az, hogy az Alaptörvényben leírtak a gyakorlatban is megvalósultak. 2012 óta az államháztartás hiánya minden évben a GDP három százaléka alatt maradt, a GDP arányos államadósság pedig 2011. óta folyamatosan mérséklődik. Ezt mutatja a következő táblázat.

Az államháztartás egyenlege és bruttó adóssága a GDP százalékában 2012-2015.

Év	Az államháztartás egyenlege a GDP százalékában	Az államháztartás konszolidált bruttó adóssága a GDP százalékában
2012	-2,3	78,2
2013	-2,6	76,6
2014	-2,1	75,7
2015	-1,6	74,7

Az Állami Számvevőszékről szóló törvény rögzíti, hogy az ÁSZ ellenőrzésein alapuló megállapításaival, javaslataival, tanácsaival segíti a jól irányított állam működését. Ezzel összhangban az ÁSZ széleskörű mandátummal rendelkezik arra, hogy ellenőrzéseivel, elemzéseivel elősegítse a költségvetési gazdálkodás fenntarthatóságát: véleményezi a következő évi költségvetés tervezetét, ellenőrzi az előző évi zárszámadás megbízhatóságát, évente több száz ellenőrzést végez a költségvetési szervezetek körében. Ez utóbbi csak úgy lehetséges, hogy a költségvetési szervek ellenőrzésére standardizált, moduláris ellenőrzési programokkal rendelkezünk, és a megfelelő modulok kiválasztásával hajtjuk végre az

ellenőrzéseket. Ezek közül szeretnék kiemelni kettőt: a belső kontroll rendszer, valamint az integritási kontrollok kiépítettségének értékelésére kidolgozott ellenőrzési moduljainkat.

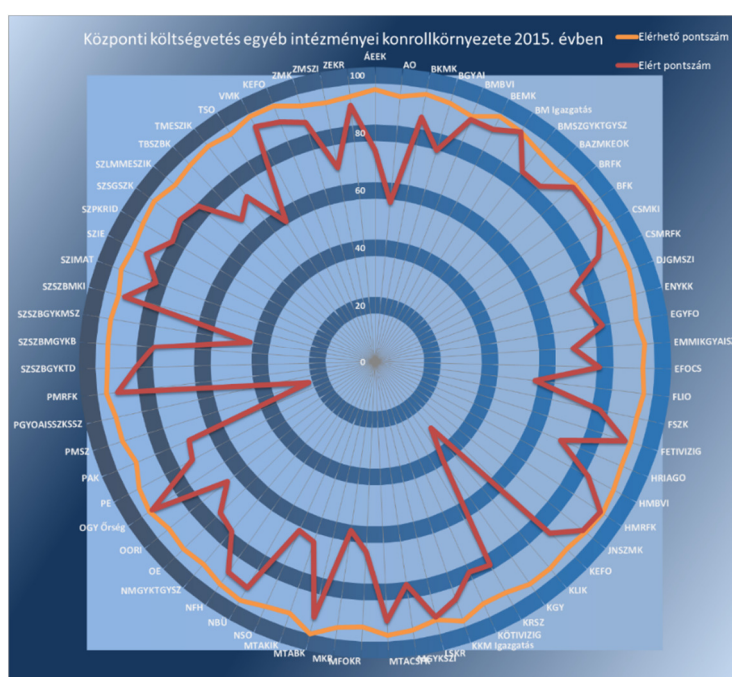
A közpénzügyi menedzsment szabályossága és eredményessége szempontjából kiemelkedő jelentőségű, hogy egy költségvetési szerv a jogszabályban előírta belső kontrollrendszert kiépítette-e és működteti-e. A magyar jogszabályok az ún. COSO modell adaptált változatának alkalmazását teszik kötelezővé a költségvetési szervek számára belső kontroll rendszerük kiépítéséhez. Ezt a modellt számos más országban is alkalmazzák, hiszen 2001-ben, Szöulban az INTOSAI XVII. Kongresszusán döntés született, hogy az INTOSAI irányelvét a belső kontrollokról a COSO koncepciója alapján korszerűsítik.

Az öt pillérré épülő rendszer kiépítését és működését az ÁSZ közel 400 ellenőrzési kérdésre adott tanúsítvány alapján ellenőrzi. A kérdésekhez azok súlya alapján pontszámokat rendel. Ezt mutatja be az alábbi táblázat:

A belső kontroll rendszer ellenőrzése során feltett kérdések száma és pontértéke

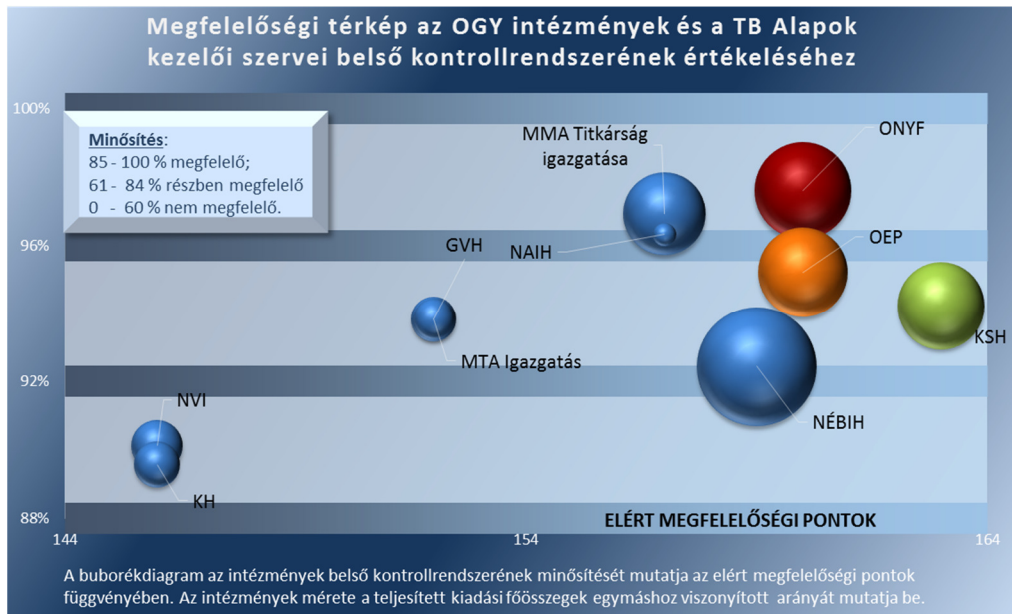
Belső kontroll rendszer pillérei	Kérdések száma	A kérdésekhez rendelt pontszám
Kontrollkörnyezet	239	315
Kockázatkezelés	14	17
Kontrolltevékenységek	113	106
Információ és kommunikáció	22	47
Monitoring	10	14
Összesen	398	499

A kérdésekre kapott tanúsítványok értékelése alapján az ellenőrzést végző számvevők a válaszokhoz pontszámokat rendelnek, és a belső kontrollrendszer megfelelőségét pillérenként és összességében is minősítik. A pontszámok alapján az ellenőrzött szervezetek belső kontrollrendszere könnyen összehasonlítható. Ez történhet az elérhető maximális pontszámhoz, ill. a többi ellenőrzött szervezethez képest. Ezt szemlélteti a következő ábra, amely a zárszámadási ellenőrzés keretében ellenőrzött szervezetek egy csoportja belső kontroll rendszerének értékelését mutatja be. A sárga kör a maximálisan elérhető pontszámot jelzi, míg a piros vonal azt szemlélteti, hogy az egyes ellenőrzött szervezetek hány pontot értek el.



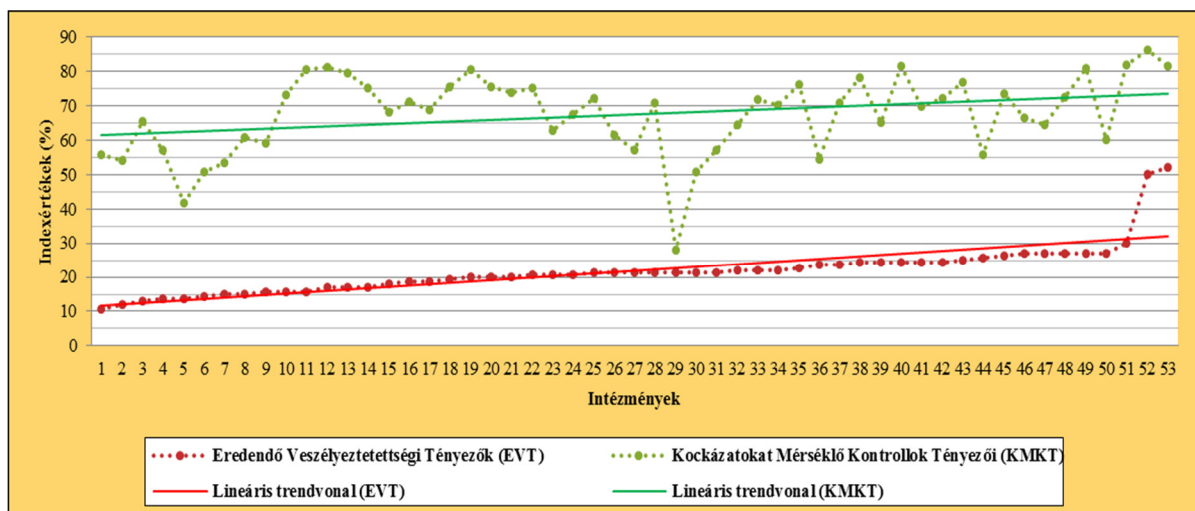
A bemutatott módszer a szükséges adaptációt követően alapul szolgálhat az egyes országok közpénzügyi gazdálkodása belső kontroll rendszere egységes értékelési szempontjainak kidolgozásához. Az ábrán az egyes ellenőrzött szervezetek szerepelnek, azonban közös munkával és megfelelő módosításokkal a módszer úgy is átalakítható, hogy a vonalak az egyes országok közpénzügyi gazdálkodásának a belső kontroll rendszerét minősítsék.

Az ÁSZ módszertana alapján az értékelés több szempont szerint is elvégezhető. Ezt szemlélteti a következő ábra, amely egyszerre mutatja be az ellenőrzött szervezet által elért pontszámot, a belső kontroll rendszerének minősítését, és a költségvetési kiadásainak a mértékét.



Nemzetközileg szinte egyedülálló, hogy az ÁSZ a közintézmények korrupcióval szembeni ellenálló képességét is ellenőrzi. E modul nem írásztal mögött találtuk ki, hanem gyakorlati tapasztalatokat építettünk be ellenőrzési programunkba. Az ÁSZ – a holland számvevőszék által kidolgozott módszertan adaptálásával – 2011. óta évente kérdőíves integritási felmérést végez a közintézmények körében. Ennek eredményeként 3000 intézmény válasza alapján azonosította a korrupciótól leginkább fenyegetett tevékenységeket, és a korrupciós kockázatok mérséklésére leginkább alkalmas kontrollokat. A módszer alkalmas arra, hogy összevesse az egyes közintézményeket fenyegető korrupciós kockázatok a velük szembeni ellenállást erősítő kontrollok kiépítettségi szintjével. Ezt szemlélteti a következő ábra:

Az egészségügyi intézmények korrupciós kockázati szintje és a kontroll szintje kapcsolata



Az ábrán a piros vonal az egyes intézmények korrupciós kockázati szintjét, a zöld vonal a korrupció elleni védelmet erősítő kontrollok kiépítettségi szintjét mutatja. Az ábráról egyfelől leolvasható, hogy melyek azok az intézmények, amelyeknek az esetében a korrupció elleni védelem szintje abszolút értelemben is alacsony. Másfelől az ábra megmutatja azt is, hogy melyek azok az intézmények, amelyeknek a korrupcióval szembeni kontrolljai ahhoz képest nem elégségesek, hogy a szervezetnél a korrupció kockázata magas.

A felmérés tapasztalatai alapján kialakított ellenőrzési modul egyfelől a korrupciós kockázatok azonosítására koncentrál, másfelől arra keresi a választ, hogy az ellenőrzött szervezet létrehozta-e és működteti-e a korrupció megelőzése és minimalizálása szempontjából alapvető fontosságú kontrollokat.

Tapasztalataink azt mutatják, hogy az ellenőrzési modul eredményes eszköz a korrupció megelőzésére. Hasonló modul alkalmazása minden legfőbb ellenőrző szerv számára ajánlható. A modul egységesítését megkönnyíti, hogy az INCOSAI a mostani ülésén fogadja el a korrupció megelőzését szolgáló auditra vonatkozó, ISSAI 5700 számú útmutatóját. Az ISSAI 5700 alapján megfogalmazható egy olyan, a korrupció megelőzése szempontjából lényeges kontrollok kiépítettségét vizsgáló kérdéssor, amelyet valamennyi a nemzetközi együttműködésben önként résztvevő legfőbb ellenőrző intézmény fel tud tenni az általa ellenőrzött közintézmények korrupciós kockázatainak és a kezelésüket szolgáló kontrolloknak az értékelésére, és amely így alapul szolgálhatna a közpénzügyi menedzsment korrupcióval szembeni ellenálló-képessége értékelésének.

Előadásom végén szeretném megismételni, hogy az ÁSZ támogatja az INTOSAI-nak az egységes értékelési rendszer kidolgozására irányuló törekvését, és az erre irányuló munka során tapasztalatait szívesen megosztja az ebben a tevékenységben önként résztvevő többi legfőbb ellenőrző intézménnyel.

Köszönöm megtisztelő figyelmüket!