

Kovács Árpád: Pénzügyi ellenőrzés változó erőterben

Perfekt, Budapest, 2003, 407 oldal

Nem mondható, hogy az állampénzügyek és a pénzügyi ellenőrzés iránt nem lenne ma érdeklődés Magyarországon. De ez az érdeklődés igencsak szegmentált. Egyfelől érdekeltek – és sajátosan érdekeltek – azok, akik az államháztartás tervezésében, irányításában részt vesznek és/vagy ellenőrzik azt; másfelől érdekeltek azok a polgárok és vállalkozások, akik vagy amelyek az ellenőrzéssel közvetlen szembesülnek. Van egy harmadik, zajos érdeklődést mutató szűk réteg is, nevezetesen a politikusoké és a médiaalkalmazottaké, akik azonban csak szűk terepen, a vélt vagy valódi visszaélések kolportálásában jeleskednek. Igazán mély érdeklődést azonban – sajnos – az a több millió polgár nemigen mutat, aki adójával kapcsolódik az államháztartáshoz. Esetleges érdeklődése szintén eléggé leszűkített: az adóelkerülést igyekszik gyakorolni ösztönösen vagy tudatosan, és ennek kapcsán mérlegeli az ellenőrzés kockázatait.

A szoroson vett pénzügyi ellenőrzés – és most itt a kormányzati pénzekről van szó – legtöbbször eléggé ködös terület. Pedig ha nem is részleteinek – erre ellenőrzési szakönyvek hivatottak –, filozófiájának, lényegének és lehetőségeinek ismerete a gazdasági élet résztvevőinek műveltségéhez bizony hozzátartozik.

Kovács Árpád könyve egy heroikus és alapjában sikeres kísérlet arra, hogy a tárggyal megbirkózzék. Kitekintést ad azoknak a pénzügyi ellenőrzésben tevékenykedő szakembereknek, akik ezt napról napra keservesen művelik, és betekintést nyújt a témába – anélkül, hogy módszertani fejtegetésekbe bocsátkozna – azoknak, akik erről keveset és esetleg rosszul tudnak.

A könyv címe jól kifejezi annak szerteágazó tartalmát. Valójában három témáról van szó: az államháztartás fejlődéséről és problémáiról, a globalizálódó világ kihívásairól és az állam gazdasági-társadalmi szerepvállalására gyakorolt hatásairól, végül a kormányzati gazdálkodás pénzügyi ellenőrzéséről. Az utóbbi rész kiemelten foglalkozik a pénzügyi ellenőrzés státusával, függetlenségének és hatókörének problémáival, koncentrálna az Állami Számvevőszék hivatására, feladatára és azokra az „erőterekre”, amelyek mind a feladat kijelölést, mind pedig a feladatellátás mikéntjét befolyásolják. A könyv azonban nem ezt a hármas tagolást követi, hanem ezeket időrendbe állítva tekinti át. Így a mű három része a múltat, a jelent és a jövőt tárgyalja, így helyezve el a széles tematikát jól elkülönülő fejezetekben. A fejezetek világos tagolása lehetővé teszi, hogy az az olvasó, akit nem mindegyik témakör érdekel egyenlő intenzitással, egyes fejezeteket esetleg csak át-, ne pedig elolvasson.

Miután egy bevezető fejezet megismerteti az ellenőrzés céljával, technikájával, majd a pénzügyi és ezen belül a számvevőszéki típusú ellenőrzéssel, a szerző az első rész két fejezetében mintegy 80 oldalon foglalkozik a pénzügyi ellenőrzés történetével általában és részletesebben a magyar számvevőszék múltjával. De helyet kap e részben két távolabbi múltat idéző rész is, amely az állami költségvetés kialakulását tárgyalja (ami Magyarországon alapjában a 19. század közepére esett), és kitér – nyilván a szerző szívéhez legközelebb álló időszakra: a Rákóczi-kor pénzügyeire is. A történelmi rész érdeme, hogy az ellenőrzés olyan fontos kérdéseit, mint az ellenőrzés viszonya az államhatalom

különböző ágaihoz vagy a formai és tartalmi szempontok változó súlya – történelmi helyzetek ismertetése révén – az elvont fejtegetéseken túlmenő, élet közeli, problémaérzékeltető módon kerül az olvasó tudatába.

A könyvnek több mint felét kitevő második rész a közelmúlt és a jövőre tekintő jelen kihívásait és tapasztalatait összegzi. A blokkot nyitó 3. fejezet nem magáról az ellenőrzési tevékenységről, hanem az ellenőrzés tárgyát, terepét nyújtó államháztartásról szól. A szerző e részben a mai államháztartásra ható modernizációs és EU-vonatkozású globalizációs hatásokra összpontosít. Áttekinti egyidejűleg a magyar államháztartási reform (reformok) újabb kori történetét. Ennek során foglalkozik mind az állami pénzügyi tervezés, gazdálkodás, mind pedig a nagy központi ellátórendszerek és a központi–helyi funkciómegosztás alakulásával. Ehhez kapcsolódik röviden a reformok nyomán alakuló pénzügyi ellenőrzés helyzete, amelynek módszeres tárgyalására a 4. és az 5. fejezetben kerül sor.

A 4. fejezet – véleményem szerint – a mű központi része. Szerényen a pénzügyi ellenőrzés intézményei címet viseli, de valójában két kardinális kérdést világít meg. Az egyik: a pénzügyi ellenőrzés korszerű elhelyezése a hatalmi ágak rendszerében és az ellenőrzés modernizálása, azaz az új kihívások, például hatékonysági értékelések, tanácsadó szerepkör, nemzetközi követelmények érvényesítése és nemzetközi együttműködés hatása a számvevőszékre és/vagy más ellenőrzési típusokra. A fejezet másik – és valószínűleg a legtöbb olvasó számára ismeretlen – új témája az integrálódó Magyarország számára többé-kevésbé belső üggyé, kényszerré váló NATO- és EU-ellenőrzési rendszer fel- és bedolgozása a hazai gyakorlatba. Ezen túlmenő közvetlen nemzetközi hatást gyakorol a pénzügyi ellenőrök, számvevőszékek nemzetközi és európai szövetségének (INTOSAI és EUROSAI) munkája, magatartásbeli követelményrendszere, amelyről bőséges ismereteket nyerünk. Az 5. fejezet az ellenőrzés hatásáról szól. Egyfelől jogi hatásokról, illetve következményekről van szó, másfelől az ellenőrzés minőségi követelményeiről, hiszen csak jó ellenőrzéstől várhatunk jó hatásokat. Az ellenőrzés minőségbiztosítása kapcsán a szerző újra visszatér a nemzetközi követelményekre, standardokra.

A korrupció elleni küzdelemről szóló 6. fejezetben a szerző ismerteti a korrupció fogalmát, okait, hazai helyzetét, kiemelve ebben a privatizáció, a közbeszerzés és a pártok pénzügyi támogatásának ügyét. A szerző a témát alaposan és elvi síkon dolgozza fel; az olvasó nem várja botrányos esetek ismertetését vagy értékelését. A fejezet megmarad a számvevőszéki munka lehetőségeinek keretében, hangsúlyozva, hogy az ÁSZ nem nyomozóhatóság.

A jövőre irányított harmadik részben a közszektor és a pénzügyi ellenőrzés hajtóerőiről, irányairól van szó. A szerző a 7. fejezetben a közszektor gazdálkodásának további fejlődését, illetve ennek olyan súlyponti elemeit tárgyalja, mint az állami újraelosztás terjedelme és módjai, a nonprofit szféra és a környezetvédelmi kiadások növekvő szerepe. Helyet kap e fejezetben a pénzmosás elleni küzdelem is. Az információk technológia jelentőségét és sokoldalúságát érdekesen fejezi ki az erről szóló fejezet címe: Az információtechnológia mint szolgálóleány és mint palackból kiszabaduló szellem.

A 8., zárófejezet a pénzügyi ellenőrzés jövőjét tárgyalja. E fejezet sajátos értékét az adja, hogy nem ellenőrzési módszerekkel bíbelődik, hanem különböző forgatókönyveket vázol fel, amelyek az ellenőrzés különböző társadalmi-gazdasági forgatókönyvek hatására kialakítható eltérő feladatait mutatja be – mint alternatív, lehetséges irányzatokat. E forgatókönyvek az állami szerepvállalás méretében, módjában, az állami döntéshozatal jövőjében különböznek egymástól, és ezek eltéréseik másfajta számvevőszéki feladatkört, kompetenciát és munkastílust vázolnak.

A könyvet két informatív melléklet egészíti ki. Az egyik az államháztartási törvény módosításait sorolja fel (31 módosítás 9 év alatt, ebből 6 módosítás 2001-ben!). A másik

az Állami Számvevőszéknek a költségvetéshez, illetve a zárszámadáshoz előterjesztett, az államháztartási rend kialakítását célzó több mint 110 javaslatát közli. A szerző nem értékeli az államháztartási törvényt, de a két felsorolás önmagában sokatmondó bírálat.

Mint már e recenzió elején hangsúlyoztam, e könyvben igen széles körű, jövőorientált és elvi síkon – mondhatnám elméletileg – is tárgyalt képet kapunk a pénzügyi ellenőrzés helyzetéről, alakulásáról. A szerző mindezt nagyfokú igényességgel és nemzetközi kitekintéssel tálalja az olvasónak.

Természetesen nem lehet 400 oldalt büntetlenül, azaz a bírálat kockázatát elkerülve megírni. Bírálatom nem tagadás, nem helytelenségek elősorolása, mert ilyent említésre méltó mértékben nem találtam. De vannak a recenzensnek „elvárásai”, amelyek tükrében már beszélhetünk arról, hogy mit szeretett volna még vagy kissé másképpen látni.

Ismert, hogy a pénzügyi ellenőrzés mindenképpen szabályszerűség szemléletű, de egyre inkább növekszik az igény a hatékonysági vizsgálatok iránt is. A szerző ezt helyesen többször is említi, és a könyv tartalmaz utalásokat (és sajnos nem kifejtést, problémaelemzést) ezen izmosodó kihívásra. Szívesen olvastam volna többet a szakma legfőbb művelőjétől arról a világszerte tárgyalt problémáról, hogy a teljesítmény (*output*), a végző hatás (*outcome*), valamint a közvetlen és a közvetett ráfordítások értékelését hol sikerült inkább vagy kevésbé megoldani, és ennek tükrében mi a tartalmi ellenőrzés jelen helyzete és kilátása. Ehhez kapcsolódva milyen lehetőség és eredmény mutatkozik a *best practice*, általában az összehasonlító értékelés alkalmazására, ami például az önkormányzati, decentralizált intézményrendszer esetén kézenfekvő.

A könyv számos lábjegyzetben utal olyan célvizsgálatra, amelynek alapján az igényelt témára nézve bizonyára több következtetést lehet levonni. A témához tartozhat annak elemzése is, hogy az egymást váltó kormányok által ígért leleplező „fehér könyvek” végül is miért maradnak el, vagy válnak üressé, érdektelenné. Vajon elfogadható-e az az elhíresült mondás, hogy „mindenkinek joga van hülyének lenni”, az állami pénzek kezelése nézve is?

A témák kifejtése igényes és alapos. Mennyire olvasmányos? Ahol a szerző szól, ott a szöveg világos és gördülékeny. Sajnos azonban, igen nagy részt, oldalakat töltenek meg a jogi és a még nehezebben emészthető nemzetközi (INTOSAI, EU, NATO stb.) dokumentumok idézetei vagy részletes ismertetései, amelyekről tudjuk, hogy alig olvashatók, legfeljebb átrágni tudjuk magunkat rajtuk. Megéri a fáradság, de az ismeretért meg kell dolgozni. Meg kell értenünk persze azokat a nehézségeket, amelyek abból származnak, hogy politikusi, nemzetközi diplomáciai és jogi, valamint közgazdasági, szociológiai és politológiai forrásokat kell egybegyűrní úgy, hogy azokon azért átsüssön a szerző józan gondolkodása.

Mindezt egybevéve, sokaknak szóló, Magyarországon mindenképpen újnak számító összegző munkát olvashatunk e nem könnyű és nem populáris témáról. Köszönet jár ezért a szerzőnek.

Hetényi István