

MB  
192.664

*dr dr dr*  
DOKTORI  
MESTERMUNKÁK  
*dr dr dr*  
*dr dr*

PÉTERVÁRI KINGA

KÖZPÉNZEK – MAGÁNPÉNZEK  
AVAGY A SZÁMVEVŐSZÉKI ELLENŐRZÉS  
ALKOTMÁNYJOGI PROBLÉMÁI

KÖZPÉNZEK – MAGGÁNPÉNZEK – ELLENŐRZÉS  
PÉTERVARI KUNGA

ALKOTMÁNYJOGI PROBLÉMÁI

dr dr  
dr

PÉTERVÁRI KINGA (1965) Budapesten, az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán szerzett jogi diplomát. 1994-ben a Chicago University Law Schoolban folytatott tanulmányai után LLM fokozatot kapott. PhD-disszertációját az ELTE jogi karán 2000-ben védte meg. Dolgozott tanársegédként a Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem Gazdasági jogi tanszékén és kutató asszisztensként a Közép-Európai Egyetem Alkotmányjogi tanszékén. Jelenleg az Igazságügyi Minisztériumban köztisztviselő.

---

PÉTERVÁRI KINGA

---

KÖZPÉNZEK – MAGÁNPÉNZEK  
AVAGY A SZÁMVEVŐSZÉKI ELLENŐRZÉS  
ALKOTMÁNYJOGI PROBLÉMÁI

OSZK

Országos Széchényi Könyvtár

DOKTORI MESTERMUNKÁK

OSZK

Országos Széchényi Könyvtár

PÉTERVÁRI KINGA

---

KÖZPÉNZEK – MAGÁNPÉNZEK  
AVAGY A SZÁMVEVŐSZÉKI  
ELLENŐRZÉS  
ALKOTMÁNYJOGI PROBLÉMÁI

A kötet az Alapítvány a Magyar Felsőoktatásért  
és Kutatásért támogatásával jelent meg.

A doktori (PhD-) értekezés *Hogy lesz a közpénz közpénz* című  
disszertáció alapján az ELTE ÁJK doktori programja keretében készült.

Témavezető

*Kukorelli István* egyetemi tanár

Opponensek

*Bragyova András* egyetemi tanár

*Földes Gábor* egyetemi tanár

MB 192.664



2004

Minden jog fenntartva. Bármilyen másolás, sokszorosítás,  
illetve adatfeldolgozó rendszerben való tárolás  
csak a kiadó előzetes írásbeli hozzájárulásával lehetséges.

© Pétervári Kinga, 2004

© Gondolat Kiadó, 2004

A kiadásért felel Bácskai István

Szöveggondozó Varga Imre

A nyomdai előkészítés az Amacron Bt. munkája

Műszaki szerkesztő Péter Gábor

A kiadás munkálatait a Books in Print végezte

ISBN 963 9500 81 X

ISSN 1419-2306

## TARTALOM

<b>BEVEZETÉS</b>	9
<b>ELSŐ RÉSZ</b>	13
I. fejezet	
A közpénzek jogi státusa	13
I.1. A közpénzek közjogi jelentősége	13
I.2. A közpénzek jogi fogalmának elhatárolása	16
I.3. A költségvetési törvény jogi jellege	24
I.4. A közpénzek fölötti tulajdonjog	30
I.5. A közpénzek jogi fogalma	32
I.6. A számvevőszék szerepe a közpénzekkel kapcsolatban	47
II. fejezet	
Az ellenőrzés mibenléte	48
II.1. Az ellenőrzés közjogi jelentősége	49
II.2. Az ellenőrzés és a döntéshozatal viszonya	53
II.3. Az ellenőrzés fogalma	57
II.4. A számvevőszék szerepe a közjogi ellenőrzésben	59

<b>MÁSODIK RÉSZ</b>	61
III. fejezet	
A számvevőszékek összehasonlító intézménytörténete	61
III.1. A számvevőszékek fölállítása	61
III.2. A számvevőszékek kezdeti feladata és hatásköre	68
III.3. A számvevőszékek függetlensége	71
III.4. A számvevőszékek kezdeti vizsgálati köre és módszere	75
III.5. Összefoglalás: a számvevőszékek tipizálása	78
IV. fejezet	
A számvevőszékek magyarországi története	80
IV.1. Előzmények (XI–XVI. század)	80
IV.2. Kit vagy mit ellenőrizzen a számvevőszék?	83
IV.3. Államvagyon vagy magánvagyon	86
IV.4. A közpénzek elkülönítése és jogi természete	89
IV.5. Az 1848-as áprilisi törvények és a kiegyezési törvény	90
IV.6. Parlament vagy számvevőszék (1867–1870)	92
IV.7. A számvevőszék státusa	93
IV.8. A számvevőszék függetlensége	94
IV.9. A számvevőszék hatásköre és vizsgálati köre	97
IV.10. A számvevőszék vizsgálati módszerei	98
IV.11. Az alsóház vagy a főrendiház (a képviselőház vagy a felsőház)	100
IV.12. Ki őrzi az őrzőket?	101
<b>HARMADIK RÉSZ</b>	104
V. fejezet	
Az állami számvevőszékek közjogi státusa és funkciója	105
VI. fejezet	
Az állami számvevőszékek hatáskörei, vizsgálati módszerei és eszközei	120
VI.1. A hatáskörök	121
VI.2. A vizsgálati módszerek	128
VI.3. A számvevőszékek eljárása	140
VII. fejezet	
Az állami számvevőszéki döntések hatása, hatékonysága	142

<b>BEFEJEZÉS</b>	151
<b>BIBLIOGRÁFIA</b>	173
<b>A HIVATKOZOTT JOGSZABÁLYOK ÉS EGYÉB RÖVIDÍTÉSEK FÖLOLDÁSA</b>	180

OSZK  
Országos Széchényi Könyvtár

„Much as we love the President, if Congress in its omnipotence over appropriations and in accordance with its authority over policy, passed a law that garbage should be put on the White House steps, it would be our regrettable duty, as a bureau, in an impartial, non-political way and non-partisan way to advise the Executive and Congress as to how the largest amount of garbage could be spread in the most expeditious and economical manner.”

Dawes first Comptroller General of the USA  
in L. Berman: The Office of Management and Budget  
and the Presidency (1921–1979)

„Az elnök iránt érzett minden tiszteletünk ellenére, ha a Kongresszus a kiadások feletti mindenhatóságának és döntési jogosultságának megfelelően hoz egy törvényt, amely szerint a Fehér Ház lépcsőit szeméttel kell befedni, a mi sajnálatos kötelességünk volna, hogy mint hivatal, objektív, politikamentes és pártsemleges módon adjunk tanácsot mind a kormánynak, mind a kongresszusnak, hogy miként lehet a legtöbb szemetet a leggyorsabban, a legeredményesebben és a legolcsóbban elhelyezni.”

## BEVEZETÉS

A rendszerváltás után a demokratikus jogállam alappilléreit sokan régebbi vagy Nyugaton bevált jogintézményekben vélték felfedezni. Ilyenek voltak – többek közt – az alkotmánybíróági vagy az ombudsmani jog-, illetve feladatkör, a jogbiztonság, valamint a hatalommegosztás alkotmányba foglalása. Az Állami Számvevőszék szintén egy volt a sok közül, amelyről az a meggyőződés alakult ki, hogy léte elengedhetetlen az új rendszerben. Ennek megfelelően a legtöbb régióbeli alkotmány megemlíti az állami pénzügyek ellenőrzésének fontosságát, és gondoskodik egy számvevőszék felállításáról. S ekként alakult meg Magyarországon is az új számvevőszék 1989-ben, az elmúlt rendszer szellemiségét tükröző KNEB helyett.

Ugyanakkor, eltekintve egy nagyon szűk szakmai körtől,<sup>\*</sup> illetve néhány újságcikktől, a számvevőszék intézménye nem váltott ki nagyobb érdeklődést. Ezzel szemben a számvevőszék funkciójától nehezen elválasztható, égetően szükséges államháztartási reformról rengeteg szó esett – és esik még ma is – minden területen. A hallgatás azért is különösen furcsa, hiszen a számvevőszéki tevékenységnek igenis létezik elmélete, elméletei, sőt funkciója alapján szorosan összefügg a hatalomelválasztás gondolatával is. Így valóban szükséges, hogy elméletileg is megvizsgáljuk a modern alkotmányos államok jogrendszerében betöltött helyét.

<sup>1</sup> Lásd például a *Pénzügyi Szemlében* vagy a *Számügyvitelben* elsősorban Gantner Péter, Horváth György, Kovács Árpád, Nyikos László írásait.

A számvevőszék elméleti jelentőségét Magyarországon a háború előtt is csak mérsékelten tükrözte a korabeli szakirodalom. Ez persze betudható annak is, hogy a Legfőbb Állami Számvevőszék gyakorlatilag nemigen tudott befolyást gyakorolni az akkori állami működés racionalizálására, de még a panamák nagy részének felderítésére sem. Ez a nagy eltérés is – amely a számvevőszék közjogi jelentősége és gyakorlati jelentéktelensége, sőt mellőzöttsége között fennáll – joggal inspirálhatja a közjogászt arra, hogy közelebbről foglalkozzék a számvevőszék jogintézményével s a megvalósulás problémáival. E könyv célja tehát nem csak a számvevőszékek történeti leírása és nemzetközi összehasonlítása, hanem a számvevőszéki tevékenység elméleti megalapozása s ebből következően a gyakorlatban előforduló kudarcok megértése, megértetése is. Ez utóbbi főként abból a nem szerény célból is fakad, hogy lehetőséget teremtsen bizonyos szabályok újragondolására a jogi hatékonyság érdekében.

Ennek megfelelően a tanulmány három részre osztható. Első rész: az ellenőrzés mibenléte tekintettel a közpénzek jogi státusára; második rész: a számvevőszékek történeti összehasonlító leírása; s végül a harmadik rész: a jelenkori számvevőszékmodellek funkcionális összehasonlítása.

Ezek a részek természetesen módszerük szerint is elkülönülnek egymástól. Az *első rész* a számvevőszékek elméleti megalapozásáról szól, s ezért inkább elvont bevezetésnek tekinthető. Lényege röviden az, hogy a számvevőszék, mint a közpénzek (szabályszerű) elköltésének ellenőrző szerve, igényli a közpénzek fölötti tulajdonosnak és az ellenőrzés fogalmának tisztázását. E gondolatmenet szerint a közpénzek tulajdonosa az absztrakt értelemben vett állam, amely, mint ilyen, saját szervein keresztül operál. Ennek következtében azonban az állami szervek egyike sem jogosult a közpénzek fölötti önálló rendelkezésre, azaz mind a döntéshozatal, mind a felelősség szükségszerűen megoszlik a hatalmi ágak között. A megosztott döntéshozatal pedig szükségszerűen maga után vonja – legalábbis a modern alkotmányos államokban – az ellenőrzést. Azaz az ellenőrzés a racionális döntés sine qua nonja. A két eltérő megoldású modern alkotmányos rendszer – a hatalmi ágak elválasztásán, illetve a hatalommegosztáson alapuló – bizonyos tekintetben eltérő ellenőrzési módszert részesít előnyben. Az előbbi szigorúan örökös hatásköri elkülönülésen, és inkább a döntéshozatali eljárás ellenőrzésére összpontosít, míg az utóbbi az együtdöntésben, s a döntések eredményességében látja az ellenőrzés lényegét. Az előbbire példa

az Egyesült Államok, az utóbbira pedig Németország. Minthogy azonban ezek a rendszerek a maguk vegytiszta formájukban ma már nem igen léteznek, s továbbá, mert az ellenőrzés milyensége más tényezőktől is függ – például a jogrendszeri sajátosságoktól –, az ellenőrzési módszerek alakulása is kissé árnyaltabb képet mutat.

A *második rész* a számvevőszékek történeti elemzését tartalmazza. Az elemzés nemzetközi összehasonlításból indul ki, legfőképpen az angol, az amerikai, a francia és a német mintákra alapozva. A történeti rész azonban nem kronologikusan tárgyalja a számvevőszékek intézményét, hanem tematikusan. Ezért alkalmanként előfordulhatnak ebből a szempontból indokolatlannak tűnő ugrások is, de az intézmény funkciójának és lényegének magyarázata szerintem ilyen úton válik érthetőbbé.\* A történeti áttekintés legfőbb tanulsága, hogy a számvevőszék létezése nem csak a pillanatnyi pénzügyi fejlettségtől függ, hanem az adott állam adminisztrációs fejlettségétől is. Mindezek mellett általános történelmi tapasztalat, hogy a számvevőszékek jelentősége fordított arányban nő a kincstár szégyenségsével. Ez a fejlődési vonal a XX. századi alkotmányos államokban megtörni látszik, ahol is a számvevőszék árgus szeme éppen hogy a takarékos állam alapfeltétele. A tematikus összehasonlítás teszi lehetővé, hogy végigvezessem a számvevőszékek jogállásának és hatáskörének alakulását, azt, hogy miként válik a kezdetben egyértelműen az uralkodótól függő szervezet egyre inkább önállóvá, s hogy miként lesz a közigazgatási apparátus és a király közti ütközőfelület egyre inkább a törvényhozó és a végrehajtó közti senki földjévé.

A *harmadik részben* a funkcionális összehasonlítás a domináns elem. Az összehasonlítás fő tárgyai továbbra is az angol, amerikai, francia és német intézményi megoldások a magyar mellett, noha a kelet-közép-európai új alkotmányok lehetőségeinek elemzése sem marad ki. A tárgyalás során a számvevőszékek függetlenségének, illetve függőségének, önálló hatáskörének – és szankció nélküli határozatai ellenére is – komoly jelentőségének szentelem a legtöbb figyelmet. Igyekszem bebizonyítani, hogy a számvevőszék valóban fontos eleme a modern alkotmányosságnak. De nem pusztán azért fontos eleme, mert a gazdaságossági szemléletet be tudja emelni a döntéshozatalba – esetleg ezzel is csökkentvén a könnyelmű pazarlást –,

<sup>2</sup> Ennek a módszernek a részletes indokolását lásd Vékás (1970) és Zweigert & Kötz (1996).

hanem mert a modern alkotmányosság szükségszerű része a racionális döntés, s amelynek viszont vitathatatlan része az ellenőrzés.

Sajnálatos módon a jelenlegi magyar számvevőszékkel kapcsolatos tárgyalás viszonylag szerény helyet kap a könyvben. Ennek oka elsősorban az, hogy jelen formájában ez az intézmény még nem tekint vissza nagy múltra. De oka az is, hogy a már régóta beharangozott számvevőszéki törvénymódosítás rendszeresen elhalasztódik. A számvevőszéki törvénymódosítás ugyanis szorosan függ az államháztartási reformtól, amelyre vonatkozóan viszont a politikai szférában még nincs konszenzus, s így a késlekedés természetes következménynek tetszik, hiszen az államháztartási reform tartalmazza az állami vagyonnal folytatandó gazdálkodás alapelveit, könyvelési és egyéb szabályait, tehát végső soron mindazt a szabálytömeget, amelynek alapján a számvevőszék ellenőrzéseit komolyan elvégezheti.

\* \* \*

A könyv elkészítésében nyújtott segítségükért az alábbiaknak tartozom köszönettel. Sajó Andrásnak, akitől sokat tanultam az alkotmányjogi gondolkodásmódról. Dennis Galligannek, aki felhívta figyelmemet a dolgozat középpontjában álló kérdésekre. Alexander Blankenagelnek a berlini DAAD ösztöndíjam alatt nyújtott szakmai irányításáért. Bragyova Andrásnak a mindig figyelmes olvasásért és alapos jogi okfejtéseiért. Földes Gábornak a kritikus megjegyzéseiért, amelyek oly sokat segítettek a tanulmány érvelésének tökéletesítésében.

Budapest, 2003. március

## **ELSŐ RÉSZ**

### **I. FEJEZET A KÖZPÉNZEK JOGI STÁTUSA**

#### **I.1. A közpénzek közjogi jelentősége**

A közpénzekkel kapcsolatos elméleti kérdések azon ritka kérdések közé tartoznak, amelyek közvetlen hatással bírnak a mindennapi problémákra. A gyakorlatban jócskán uralkodó zűrzavar tisztázására is irányulna például annak megválaszolása, hogy az adózás és költségvetési finanszírozás során miként válik az eredendően egyéni tulajdon köztulajdonná, hogy aztán megint egyéni tulajdon legyen, vagy hogy ki jogosult a közpénzek fölötti rendelkezésre, azaz hogy – jogilag – kié a közpénz, vagy hogy ki mire és mikor jogosult, ha egyáltalán jogosult, a közpénzekből. Tapasztalatból tudjuk, hogy a közpénzek mozgása fölötti ellenőrzés egyik legkínosabb pontja a kiadások oldalán található, amikor is a közpénzekből ismét magánpénzek válnak. A jogszerű közpénzkezelés nemcsak a demokratikus államok számára elengedhetetlen bizalmi alapot jelent, hanem a modern alkotmányos államok egyik alkotmányos alapelvét (a specialitást) is. Mivel a számvetőszerző az a szerv, amely e kínos ellenőrzési pontot ezekben a rendszerekben ellenőrzi, ezért szükséges, hogy e dolgot ezzel a jogintézménnyel foglalkozzon.

A közpénzek léte nyilvánvalóan ténykérdés, és fontossága aligha vitatható. Fontosak, még ha esetenként elkerülhetetlenül pazarló,

sőt igazságtalan és nehezen ellenőrizhető rendszerekben folyik a velük való gazdálkodás. Létük a modern alkotmányos államokban sem kérdőjelezhető meg, hiszen az magának az államnak a létét vonná kétségbe. Azét az államét, amely a közösség részére szolgáltatásokat teljesít – elméletileg a közösség érdekében, vagy legalább a többség hallgatólagos beleegyezésével –, s ami közpénzek nélkül fogalmi képtelenség lenne. A közpénzek ugyanis a közfeladatok pénzellátását hivatottak fedezni, s ma már e feladatok száma és komolysága miatt, a közpénzek fölötti rendelkezés a hatalom egyik alapvető forrásává vált. Végző soron pedig a közpénzek az (újra)elosztás alapproblémáit vetik föl, méghozzá nem csak egy adott társadalmon belül, hanem egyre inkább több generáció között is.

„A közpénzügyek az alkotmány valósága, az állam ereje és idegrendszere, Bodin-i értelemben véve.”<sup>1</sup> Minden bizonnyal kevesen vitatnák ezt a megállapítást, még ha egyesek ízlésének e kép esetleg túlzottan is emlékeztet egy mechanikus világképre. Való igaz, hogy egy állam megfelelő pénzeszközök híján még törpe leviatánként is aligha lenne jellemezhető. A közpénzek az államhoz, mint hatalomhoz, több síkon is kapcsolódnak s komoly jelentőséggel bírnak. Közpénzek szükségesek egyfelől a szabadság biztosítására, másfelől a hatalom gyakorlására is. A szabadság biztosítása maga is többértelmű, hiszen a pénzzel az állam a megszabott keretek közt szabadon cselekedhet, ugyanakkor éppen a megszabott keretek biztosítják az állampolgárok szabadságát is az állammal szemben. Hasonlóképpen többoldalú a hatalom és a közpénzek viszonya is. Egyfelől a megsztott, illetve elválasztott államhatalmi ágak ellenőrizhetik egymást, másfelől ez az ellenőrzés teszi lehetővé, hogy bármelyikük – szigorúan őrködve saját szabadsága, azaz hatásköre fölött – megfelelően korlátozza a másikat. A *hatalom és a szabadság e kettőssége* a közpénzügyek sine qua nonja.

A közpénzügyekre vonatkozó szabályok ilyen értelmű fontosságát és garanciaértékét bizonyítja még, hogy az alkotmányos rendszerekben a közpénzekkel kapcsolatos szabályok legalapvetőbb elvei mindig megtalálhatók magukban az alkotmányokban is. E tekintetben alapelvi jelentőségűeknek számítanak azok a szabályok, amelyek átfogóan rendezik a kormány felhatalmazásával összefüggő hatásköri szabályokat, a költségvetés meghozatalának menetét, a kormány

<sup>1</sup> Vogel (1990) 87. §, 4. o.

hitelfelvételi eljárását, a közpénzek forrásait és kiadásait, illetve a közpénzekkel kapcsolatos eljárások ellenőrzését. Például a német jogterületen nem véletlenül nevezik az alkotmányjog eme részét pénzügyi *alkotmánynak*.

A közpénzügyek alkotmányos problémája kezdetben az *állami beavatkozás igazolása, illetve igazoltsága*. A klasszikus – liberális konstitucionalista – felfogás szerint<sup>2</sup> az állam funkciói két részre bonthatók: a szükséges és a lehetséges funkciókra. Míg az előbbi különös igazolásra nem szorul, hiszen fogalmi eleme az államnak, addig az utóbbi mindig külön igazolást igényel. A lehetséges funkciókról az adott állam dönti el, hogy vállalja-e őket vagy sem. Így a klasszikus (vagy szükséges) állami feladatok közé sorolhatók a védelem és a biztonság garantálása, azaz lényegében a tulajdonjog védelme, a szerződési szabadság biztosítása, a hatékony jogszolgáltatás, valamint az adóztatás is. Az adóztatás persze csak és annyiban jogosult, ha és amennyiben az állam létfenntartásához és alapfunkcióinak ellátásához szükséges. Következésképpen a képviseleti kormányzás csak bizonyos esetekben és jogkörben képviseli az állampolgárokat, boldogságuk biztosítója azonban nem az államtól függ. Az államnak nem kell további feltételeket teremtenie saját állampolgárai boldogulásáért. Azaz az államnak nem kell mindazt megtennie, amit az állampolgárok nem tesznek meg a maguk érdekében. A közfeladatok köre tehát – és ezért persze a közpénzeké is – meglehetősen szűk. Ugyanakkor a közteherviselés egyik alapja, hogy az állam léte mindenkinek előnyös, s nem vizsgálendő, hogy kinek mennyire előnyös.

A helyzet azonban napjainkban jelentősen megváltozott e klasszikus (liberális) felfogáshoz képest. A XX. században ez a fajta – állami adóztatási – legitimációs igény megszűnt, csakúgy mint az adózás-adóztatás és a bevétel közti közvetlen kapcsolat. Sőt, a demokratikus alkotmányok szerint – s nem csak a jóléti államokban – mindenkit *egyenlő esély* illet meg, s ennél fogva a lehetőségek megfelelő biztosítása mind több pénzbe kerül. Amennyiben az esélyegyenlőség megteremtésének és biztosításának végrehajtóját az államban látják, addig az állam hatalma egyre nő, kormánya egyre drágább lesz. Eközben az állami befolyás terjedését s ezzel együtt a közpénzek állandó növekedését csak kevesen nézik jó szemmel. S ez egy ördögi

<sup>2</sup> Lásd például J. S. Mill (1909) 795. o. vagy általában Somló (1903).

kör. Hiszen a helyzet az, hogy létezik egy senki által (közvetlenül) nem kívánt, de mindenki által fönntartott növekvő közköltekezés. Ez az ellentmondás – amelyet az egyenlő esély iránti igény okoz – könnyen válhat a demokrácia (működőképessége) elleni érvelés egyik elemévé. De válhat a baj forrásává a bürokrácia, a bürokrácia összeesküvése, a politikai manipuláció, a megtévesztett tudat, a fiskális illúzió.<sup>3</sup> Ha kissé nagyvonalúan is, de plasztikusan fogalmazott Wildawsky,<sup>4</sup> mikor ezt a „mindenki kifosztása mindenki által” problémájaként aposztrofálta.<sup>5</sup>

## I.2. A közpénzek jogi fogalmának elhatárolása

A közpénzek<sup>6</sup> közjogi fogalmának meghatározásakor, bevezetéképpen elfogadhatónak tűnik abból a némileg leegyszerűsített tételből kiindulni, hogy a közpénzeket<sup>7</sup> *valamilyen kötött eljárásban a közszükségletek fedezésére szedik be, s a közösség érdekében költik el, azaz osztják szét.* Ez a kezdetleges meghatározás tehát a közpénzekkel kapcsolatos tevékenységek folyamatára helyezi a hangsúlyt, s nyers jogi nyelvre lefordítva annyit tesz, hogy elismerjük: a közpénzekkel összefüggő jogszabályoknak – mint általában a jog egy részének – a szerepe az eljárási szabályok tisztázása, ez pedig jelen esetben a közpénzek kezelésével és elköltésével, azaz ellenőrzésével összefüggő eljárási szabályok tisztázása.

Az itt vizsgálandó terület azonban szűkebb ennél. A dolgozat keretei közt nem elemzem az adózással kapcsolatos problémákat, vagyis

<sup>3</sup> Kraan (1996), Wildawsky (1985), Riker (1979), Csonotos (1995), Kornai (1996).

<sup>4</sup> Wildawsky (1985).

<sup>5</sup> Ennek gyakorlati hatása persze főként gazdasági recesszió vagy mély politikai válság idején érezhető, mikor a bevétel rendszeresen kevesebb mint a kiadás – mely utóbbi ráadásul ilyenkor növekszik is. Növekvő jövedelem, vagyis növekvő nemzeti össztermék mellett nem tűnik föl annyira, hogy ki a vesztese a költségek viselésének.

<sup>6</sup> Közpénzek sok forrásból származnak. Jövedelme az államnak mindig lehet(ett) saját gazdálkodásából is (korábban ezt patrimonialis államnak nevezték, manapság ilyenek például a koncessziós bevételek) vagy vagyonának értékesítéséből (például privatizációs bevételek). Emellett további fontos bevételei származnak azonban az adókból, illetve tevékenységekből, illetve egyéb járulékokból, amelyeket mind külön törvények szabályoznak.

<sup>7</sup> Természetszerűleg ebbe a fogalomba nem csak a szigorú értelemben vett „pénzek”, hanem az állam vagyona is beletartozik, hiszen az is közvetlenül vagy fedezetként, de szerepel(het) az állam feladatainak ellátásában.

a közpénzek bevételi oldalával foglalkozó jogterületet, hanem csakis a *kiadási oldallal* összefüggő kérdéseket tárgyalom s azt is csak szűk körben. A témám szempontjából főszereplő számvevőszék ellenőrzési területe ugyanis a közpénzek bevételeinek ellenőrzésére közvetlenül nem terjed ki, míg a már befolyt pénzek kezelésére, a kiadásokat rendező jogszabályok betartásának ellenőrzésére annál inkább.<sup>8</sup> A bevételi oldalhoz fűződnek az adózás, illetve a megfelelő adórendszer elméleti kérdései, de főként a közterhek elosztása. A kiadási oldalhoz pedig a közszükségletek fedezésének problémái kapcsolódnak. Noha mindkettő a közterhekkel szorosan együtt járó kérdéseket feszegeti – olyannyira, hogy gyakran közvetlenül össze is kapcsolják a bevételt és kiadást, követelvén, hogy az adózó kizárólag arra adózzon, amit maga föl is használ<sup>9</sup> –, azért a két oldal szemlélete szembeszökően különböző.<sup>10</sup> Még akkor is, ha mindkettő bevallottan törekszik egyfajta igazságosság elérésére, legyen az utilitarista, egalitarianus vagy más alapú. A kizárólagosan kiadási, azaz közszükségleti oldalról való megközelítés elsőbbsége mellett szól még az is, hogy a modern alkotmányos államokban elméletileg a kiadásokhoz szokás a közpénzeket méretezni, azaz a közszükségletek felől kell a költségvetést megtervezni, és hozzájuk kell a bevételeket igazítani. Így van ez akkor is, ha a gyakorlatban nyilvánvalóan a politikai alkutól, az éppen adott politikai konstellációtól függ, miként is alakul a költségvetés végső változata, s esetenként csak vajmi kevés köze marad az eredeti célkitűzésekhez.<sup>11</sup> A költségvetés kiadásokhoz igazításának legfőbb oka, hogy az állampolgárok vagyoni terhelése csak és annyiban igazolt, ha és amennyiben a közfeladatok teljesítésének fedezésére szükséges. Ez persze csak szűk értelemben véve igaz. Vagyis, ha többet nem, de annyit azért jelent, hogy a kiadások felett – mint látni fogjuk – a döntésre jogosult szervek (például a kormány) adott körülmények között a többletbevétel felől is elszámolási kötelezettséggel tartoznak, nem csak a hiány eseté-

<sup>8</sup> Ez annak is köszönhető, hogy a mai magyar jogrendszerben az adózás és az adóhatósági ellenőrzés egészen különálló területként van szabályozva. Lásd Földes (1996) és például az Államháztartási törvény 121. §-át.

<sup>9</sup> Amely esetben, természetesen, nem beszélhetnénk adóról.

<sup>10</sup> Földes (1996) 58. o.

<sup>11</sup> Lásd Wildawsky (1964). Mellesleg mi sem beszédesebb ezen a téren mint a rendszeresen – és következetesen – alulfinanszírozott magyar egészségügy, oktatás, kutatás, jóllehet komolyan egyáltalán nem vitatott e területek alapszintű ellátásának állami feladatként való elismerése. Kérdés persze mi az, hogy alapszintű.

ben (a parlamentnek). Ez következik a – később tárgyalandó – a kiadások célhoz kötöttségének fontos alkotmányos alapelvéből, valamint – az ugyancsak később tárgyalandó – képviseleti elvből és a döntési hatáskörök megosztásából.

A közpénzek körüli viták a politikai élet egyik legfontosabb kérdésévé váltak a XVIII–XIX. századi Európában s Észak-Amerikában. A polgárosodásban előrehaladottabb Anglia területén elsősorban közgazdászok és filozófusok foglalkoztak átfogóan e kérdésekkel (például Locke, Hume, J. S. Mill, Smith, Ricardo), elsősorban liberális szemszögből. Ezzel szemben a kevésbé polgárosodott, de központosított francia királyságban, illetve a széttagolt német fejedelemségekben elsősorban a jó királyban vagy a jó közigazgatásban keresik a kiutat (például merkantilisták, fiziokraták, kameralisták). Többek közt a kameralisták (Justi) munkáiban fellelhető valós és ideális oly szembeszökő különbségének is köszönhető, hogy a kezdetben tiszta pénzügyeknek tekintett kérdésben mindjobban keveredik a társadalmi elemek kutatása (Wagner), a szociális háttér elemzése és valamely teoretikus ideális elosztás vagy ideális cél képe. A XX. század elején azonban a tiszta pénzügyi jog hívei már komoly kritika alá<sup>12</sup> vetik ezt az ún. liberális iskolát is. Ugyanakkor – nem utolsósorban az I. világháború után nyilvánvalóvá vált – szociális feszültségek láttán alakul ki az a pénzügyi jogi irányzat, amely a szigorúan csak leíró jellegű, a jogintézmények egyszerű tárgyalását szem előtt tartó pénzügyi jogba újból behozza a társadalmi elemet. Ezek azonban már nem ideális társadalmi célokról szólnak, hanem az adott állam gazdasági viszonyai közt elfogadható célokat tartanak szem előtt.<sup>13</sup> A mai közgazdasági, politikai és államelméleteknek nem célja az állami beavatkozás igazolása, sokkal inkább e beavatkozás megszüntetésének (megszüntethetőségének) az igazolása.

Mindezek alapján persze vita tárgya lehet, hogy egy jogi definíció, amely a politikai döntések által meghatározott közszükségletek felől próbálja a közpénzek fogalmát megközelíteni, egyáltalán kivi-

<sup>12</sup> Lásd például Leroy-Beaulieu, Stourm, akik a „tiszta pénzügyi jog” hívei.

<sup>13</sup> Ennek az iskolának egyik legjelesebb képviselője, Gaston Jèze, aki a pénzügyi jogtudományok egyik fő feladatának tekintette, hogy összhangba hozza a közszolgáltatás („service public”) értékét egyfelől az annak költségeit fedező egyének költségeivel másfelől. Egyszerűbben: az adófizetők terheinek eloszlása igazságos kell legyen, de semmiképpen sem jelentheti a társadalmi egyenlőség megteremtését a vagyonok tekintetében. Lásd Jèze (1933) 45. o.

hető vállalkozásnak bizonyulhat-e. Mégha léteznek is állandó jelle-  
gű kiadások<sup>14</sup> – sőt ezek a leggyakoribbak –, a közszükségletek meg-  
állapítása a dolog természetéből adódóan politikai, társadalmi s egyéb  
értékelésektől függ. Adott esetben ezeket a politikai kérdéseket  
– hogy ti. mely közszükséglet minősül olyan lényegesnek, hogy álla-  
mi feladattá váljon és közpénzeket fordítsanak rá, s melyek azok,  
amelyek akár magánvállalkozásokban is kielégíthetők, vagy melyek  
azok, amelyeket a közösség ténylegesen közszükségletnek, illetve  
állami feladatnak tekint – a parlament dönti el. Helyesebben: dön-  
tené el. Hiszen ez az, ami egyre inkább kétségbevonhatónak tűnik.  
A közszükséglet megállapítása valóban prioritási rendet igényel – hi-  
szen a lista jószerivel kifogyhatatlan – s ideális esetben a parla-  
ment, mint az adózókat képviselő testület, képes a (józan) kontroll-  
ra a közkiadások, közszükségletek, a bevételek meghatározásában.  
De a döntések következményei egyre bonyolultabbak és áttekinthe-  
tetlenebbek és e politikai kérdés egyre inkább válik technikai, diva-  
tos szóval, szakmai politikai kérdéssé. Ez problematikussá teszi egy-  
felől, hogy hol a határ a politikai és a technikai kérdés közt. Másfelől  
pedig azt, hogy a technikai kérdésre mely szakma hivatott válaszol-  
ni. Pedig válasz általánosságban nem adható, mindig az egyedi ese-  
teket kell vizsgálni. Nem állítható például, hogy a gazdasági szem-  
pont minden egyéb szempontot megelőz a racionális döntésben. Csak  
hát mondhatjuk-e, hogy a döntés politikai kérdés, a végrehajtás már  
technikai, azaz szakmai?<sup>15</sup> És mi a helyzet a döntés-előkészítéssel?  
És mi minősül adott esetben végrehajtásnak? Hiszen például az,  
hogy milyen közszükséglet várna kielégítésre (például tandíj vö. in-  
gyenes oktatás), mely társadalmi réteg terhére, illetve érdekében s  
milyen feltételekkel, az legalább annyira politikai, mint gazdasági és  
technikai, jogi kérdés is.<sup>16</sup> A közpénzek fenti kezdetleges fogalma  
éppen ezt a problémát igyekszik elkerülni azzal, hogy főként az  
*eljárásra* helyezi a hangsúlyt. Vagyis jogi (alkotmányjogi) szempont-  
ból mindegy, hogy mely szakma dönt, hiszen a kérdés a hatáskörök

<sup>14</sup> Jèze (1933) 13. o.

<sup>15</sup> Lásd Bős-Nagymaros.

<sup>16</sup> Ez a probléma annál is inkább lényeges, mivel a közfeladatok finanszírozására szánt összegek rendszeresen növekednek, s nem ritkán éppen a közigazgatás pazar-  
lása folytán, de legalábbis annak ellenállhatatlan nyomására. L. Wagner-törvény, amely  
szerint a költségvetési kiadások az ipari társadalmakban szükségszerűen egyre növe-  
kednek. Bővebben lásd Buchanan (1992) stb., valamint legújabban a „mechanism  
design” elméleteket.

elosztásán (vagy a döntési jogkörök megoszlásán) múlik. Alkotmányjogilag lényegében ez jelenti az ellenőrzés lehetőségének megteremtését, a felelősségre vonás vagy – alkotmányjogilag a beszámoltatás, számonkérés – lehetőségének a megteremtését. Ez a fajta felelősségre vonás pedig a döntések indokoltságát kéri számon, közelebbről pedig azok ésszerűségét, önkénymentességét.

A közpénzek pénzügyi fogalmának jogra való lefordításakor nehézségeket okozhat, hogy *a vizsgált terület átnyúlik majd minden társadalomtudomány vizsgálati körébe*. Foglalkozik vele a jogtudományon kívül a közgazdaság-tudomány, a politológia és a szociológia is. A közpénzek gazdasági, politikai, társadalmi jelentősége egymással vetekszik, s mind befolyásolják a meglévő jogintézményeket, működésüket, hatáskörüket, céljukat. Jelentőségének köszönhetően a közpénzek fogalmát legmarkánsabban politikai és gazdasági megfontolások jellemzik, s ezekről a szemléletekről nem könnyű feladat a *jogi* meghatározást leválasztani.

Ahhoz, hogy a közpénzek jogi fogalmához el lehessen jutni, először is el kell különíteni egymástól a közpénzekkel kapcsolatos politikai, gazdasági és jogi elemeket. A határok azonban alkalmanként teljesen elmosódtak. Ráadásul az alapvető elméleti kiindulási pont a közpénzek célhoz kötöttsége, azaz a fogalomnak a közszükségletek felőli megközelítése – ezért a közszükségletek politikai meghatározása (meghatározottsága) – már önmagában nehézségeket hordoz. A közszükségletek felmérése és megállapítása hosszú távú tervezést, hosszú távú célokat feltételez, amelyeknek a rövid távú politikai mérlegelések általában nemigen képesek megfelelni. Elegendő csak a választások idején jól ismert helyzetre gondolni, mikor is az adócsökkentés ígérete mellett a kiadások növekedésével együtt járó további ígérek jelennek meg szép számmal. Ezért ismét hangsúlyozandó, hogy a közpénzek fentiekben alkalmazásra javasolt kezdetleges definíciója – szerintem – ebben az esetben is működőképes. Hiszen a hatásköri szabályok (így a célhoz kötöttség is) jogilag irrelevánsá teszik a döntés tartalmát, feltéve, hogy az az alkotmányosság kritériumainak megfelelően születnek. (Erről a következő fejezetben még bővebben lesz szó.)<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Elismerem, hogy ez a megkülönböztetés – mármint a közszükségletek körének meghatározása és az ehhez szükséges források központosításának és újraelosztásának szabályai között – akár túl merevnek vagy dogmatikusnak is tűnhet, hiszen a költségvetés lényegét tényleg a közkiadások arányairól való döntés jelenti. Sőt, igaz

A fogalommeghatározás másik nehézsége, hogy a közpénzek kezdetben *közgazdasági* fogalom volt, s csak ahogy a társadalmi viszonyok mindjobban eljogiasodnak,<sup>18</sup> úgy válik e terület is jogilag mind szabályozottabbá. Ezt igazolja a közpénzek gazdaságtörténete is. E területen csak a XX. században kezd jellemzővé válni a jogi aspektus is. A múlt századi tudományosabb értekezések a közpénzekben ugyanis kizárólag gazdasági problémát láttak, s kezdetben még a politikai kérdéseket is nagyrészt figyelmen kívül hagyták. A klasszikus közgazdaságtan atyjai (A. Smith, J. B. Say) a közpénzügyeket a fogyasztással azonosították. Úgy vélték, hogy az állam csak szervez, és szolgáltatásaival nem termel, hanem csak a meglévő javakat fogyasztja. Az állam finanszírozási tevékenységét gazdaságilag nem tekintették hasznosnak. Más közgazdászok (Pantaleoni, Barone, Tangorra) szerint a közpénzek végső soron ugyan a gazdaság termékei, de egy speciális árakat szabó gazdaságéi. Itt az ár ugyanis a vásárlók valamely szempontnak megfelelő kategorizálásától függ. Míg az általános piac ugyanis egyenlő árakat állapít meg mindenkinek, addig a közpénzek piacán az árak nemcsak gazdasági, hanem egyéb megfontolásokon is alapulnak; ti. a vásárló politikai, szociológiai, erkölcsi, vallási vagy más jellemzőit is figyelembe veszi. E nézet hirdetői úgy gondolták, hogy a közpénzek piacán uralkodó szabály szerint a legerősebb (legnagyobb) párt politikai árat szabhat, míg a legkisebb (leggyengébb) párt csak az általános piaci áron szerezheti meg, amit akar. Egy további felfogásnak megfelelően (Stein) a közpénzek elősegítik a cserefolyamatokat, hiszen az állam saját vagyona után járó bevételeiből finanszírozza a közszükségleteket, de e szolgáltatásokat pénz ellenében nyújtja. E szolgáltatásokkal viszont hozzájárul az egyének további termelési lehetőségeinek javulásához s így erősíti a körforgást. Megint mások (Marx szellemében) a közfeladatok finanszírozását osztályharcként fogták föl, amelyben a költségvetés egyike az uralkodó osztály eszközeinek, amellyel saját érdekeit

---

az is, hogy az ezzel kapcsolatos viták mutatnak rá arra, hogy a közkiadások arányának meghatározása a parlament és a végrehajtó hatalom viszonyának egyik legfontosabb tesztje. Mindazonáltal úgy vélem, hogy alkotmányjogilag a hatásköri szabályok megállapításán túl sokkal többet ebben a kérdésben nem lehet mondani, mert az már a politikai elem túlsúlyával járna, amelytől éppen megszabadulni igyekszem. Sőt, úgy gondolom, hogy éppen ezért hasznos egy további megkülönböztetés is: a költségvetési törvény elválasztása magától a költségvetéstől.

<sup>18</sup> Lásd Bragyova (1994).

képes érvényesíteni s gazdagságát újratermelni. Ez a szemlélet jogosan hívja föl a közpénzekkel szorosan összefüggő politikai elemek fontosságára a figyelmet.

A mai közgazdasági elméletek ugyanis több társadalomtudományi területről vett elemet vegyítenek s eszerint alakítják ki a közszükségletek modern elméletét. Az I. világháború után elterjedt keynesiánus szemléletben a normatív kiindulópont dominál. Ennek nyomán a költségvetési döntéshozatalban a jóléti elvek alkalmazási lehetőségének vagy újragondolásának lehetőségeit kutatják. A jóléti gazdaságtan szerint (T. J. Marshall) a szükségszerű társadalmi, gazdasági fejlődés az állampolgárok mind teljesebb életét teszi lehetővé nemcsak gazdaságilag, de politikailag, sőt szociálisan is. Sorra születnek művek az optimális erőforrás- és jövedelemelosztásról, a társadalmi jóléti funkciókról (Musgrave, Samuelson, Arrow) s persze ezek kritikájáról (Stigler, Buchanan). E kritikák az efféle (állami) feladatok ellátásához szükséges szabályozás túltengése ellen érvelnek legfőképpen. Úgy vélik, hogy nem a (túl)szabályozás a megfelelő módszer a közfeladatok végrehajtásának a biztosítására, hanem mind nagyobb teret kell engedni a piac önszabályozásának. A szabályozás ma már azonban elkerülhetetlen. Mértékéről persze lehet vitatkozni, de szükségességéről nemigen. Később látni fogjuk, hogy a közpénzek fent javallt fogalma a hatásköri szabályok tisztázásával éppen a szükségszerű, de a legkevésbé terhelő szabályozást indítványozná. Ezáltal tulajdonképpen a tranzakciós költségek csökkentésére alkalmas módszert jelentene (persze csak megfelelő eljárási szabályozás esetén).

A közpénzek jogi fogalmánál tehát nehézséget okozhat, hogy a fogalomba öntudatlanul is nem jogi elemek keverednek, s megnehezítik az értelmezést. Az érdekek vagy a gazdasági racionalizmus (aránylag) világos kifejezések a politikában, illetve a közgazdaságtanban, de nem feltétlenül értelmezhetők a jog világában. Ezért a közpénzek általam javasolt munkafogalma lehetővé teszi, hogy ne okozzon problémát, ha már ezeket az elemeket egymástól teljesen elkülöníteni nem tudjuk. Politikai szempontból a közfeladatokkal kapcsolatos kérdés például úgy hangzana, vajon mi az a legnagyobb pénzösszeg, amelyet közpénzként lehetne elosztani (hiszen ez szavatol igazi hatalmat), míg gazdasági szempontból az a legfontosabb kérdés, vajon miként lehetne elérni, hogy a lehető legkevesebb közpénzzel a lehető legtöbb gazdaságilag indokolt közszolgáltatást lehessen biztosítani. Jelen definíciókísérlettel jogilag mindkét kérdés irrelevánssá válik.

A közpénzek modern definíciójához mindezek után elengedhetetlen a) a közszükségletek modern elmélete; b) az állampolgárok adózásával kapcsolatos modern eszmék; és c) az állami vagyon kezelésével való elszámoltatás modern követelményeinek és lehetőségeinek figyelembevétele.

A *közszükségletek modern eszméi* tulajdonképpen az *adózás modern elméletéből* nőttek ki. Az adózás elmélete mögött húzódó alapgondolat – a közösség haszna és az egyének (mármint a közösség teljes jogú tagjának tekintett egyének) terhe közti arányos viszonyról – természetesen nem új keletű.<sup>19</sup> Ami új benne, az a közösség fogalmának (fokozatos) kiterjesztése az egész lakosságra. Az adózás modern elmélete (Smith, J. S. Mill, Say) vezette be többek között<sup>20</sup> azt a gondolatot, hogy ha valamely közkiadás magáncélokat szolgál, akkor a közterhek egyenlő elosztásának elve megsérül. Természetesen nagy változásokat idézett elő ez a modern nézet, hiszen nem sokkal azelőtt a közpénzek kezelése még szigorúan államtitoknak számított. Nemcsak presztízsokokból, hanem mert a közpénzek eredendően nem adók voltak, s mert később a közköltekezést gazdaságilag jótékony, sőt esetenként nevelő hatásúnak gondolták.<sup>21</sup>

Mindezeket túl szokás a közpénzek közjogi definícióját az alkotmányban szereplő *állami, illetve közfeladatokkal* összekeverni. Ez utóbbiak azonban főként politikai indíttatásúak, hiszen különböző érdekek és értékek rangsorolásától függnek. Közfeladat általában az, amit elsősorban az alkotmány annak nevez. Ebből állami feladat az, amit az adott politikai elit (konkrétan a kormány) annak tart, s amelyet ekként állami intézményeken keresztül végrehajtani óhajt. A közpénzek ezzel szemben jogi fogalom, amely ezeknek a feladatoknak a megvalósulását teszi lehetővé azzal, hogy biztosítja az eljárási rendet: egyfelől a költségvetésen (mint eljárásjogi normákon), másfelől egyéb jogszabályokon (mint anyagi jogi normákon) keresztül. Nem elég tehát az, hogy valamely tevékenységet közfeladatként deklaráljanak. Ha ugyanis nincsen meg a végrehajtáshoz szükséges jogszabályi háttér (például a költségvetésből kimaradt), alanyi joga senkinek sincsen arra, hogy a deklarációra hivatkozva teljesítést

<sup>19</sup> Lásd római jog.

<sup>20</sup> Így például – azokat az itt kevésbé releváns alapelveket –, hogy a közpénzek túlnyomó része adóval fedezendő, vagy hogy az egyénekre egyenlő terheket kell róni.

<sup>21</sup> Jèze (1933) 47. o.

követelhessen.<sup>22</sup> Erre számos példát találunk a financiálisan teljesíthetetlen tömegű állami feladatok fenntartásában, sőt újratermelésében, amely azonban nem szükségszerűen jogszabályszegés. A kormánynak van bizonyos mozgási tere, amikor arról dönt, hogy mely közfeladatokat vállal át az állam, s hogy melyeket hagy civil szervezetek vagy egyéb lehetőségek útján megvalósulni. Ennek azonban mindenképpen törvényi keretek közt kell zajlania, hiszen erről szól a joghoz kötöttség. Egy (köz)feladatnak a költségvetésből való kimaradása vagy alulfinanszírozása ugyanis sértheti adott esetben a jogbiztonságot vagy a szerzett jogokat. A közfeladat kitűzése és végrehajtása természetesen politikai (és gazdasági) kérdés, ez maga a kormányzás, így a választás sem mindig konfliktusmentes.

*Az állami vagyon kezelésével való elszámoltatás követelménye* az előbbi két feltételből – az új adózással kapcsolatos eszmékből és a közszükségletek modern elméletéből – nőtt ki szintén a liberalizmus idején. A magángazdaságban már régóta alkalmazott kettős könyvelés átvétele a kincstári pénzek számviteli rendszerébe lehetővé tette a közpénzek mozgásának, elköltésének könnyebb követését, így a velük való elszámoltatást is. A költségvetés előzetes összeállításának igénye pedig új szemléletet is hozott, hiszen ekkor már a kiadás felől számolják a közpénzeket. Végül a zárszámadási felelősség bevezetésével s ezzel együtt a számvevőszékek feladatkörének kiterjesztésével tovább erősödik a felelősségre vonás lehetősége, immáron nemcsak számszakilag, hanem politikailag és jogilag is.

### I.3. A költségvetési törvény jogi jellege

Közpénzekkel kapcsolatban a legfontosabb kérdés az, vajon egy adott államban kinek van joga a megtermelt feleslegre: ki osztja azt szét, milyen arányban, s ki dönti el, hogy kinek és mire.<sup>23</sup> Konkrétabban a kérdés a „mások” pénzével való gazdálkodás mikéntjét érinti. Jogilag ez annak eldöntését jelenti, hogy ki a közpénzek tulajdonosa, s ki képviseli a közpénzek tulajdonosát vagy tulajdonosait – ha van ilyen. Mivel, mint említettem, a közpénzek jogi fogalmát a közszükségletek – vagyis a kiadások – felől igyekszem megvilágítani, ezért

<sup>22</sup> Mindezeket részletesebben lásd a költségvetési törvény jogi jellege cím alatti fejezetben.

<sup>23</sup> Lásd Epstein (1985).

legelőször is a költségvetési törvény jogi státusának a tisztázására van szükség. Sőt, a költségvetési törvény így megállapított jogi státusa határozza majd meg, mint azt látni fogjuk, a számvevőszék jogállását is.

Először is tisztázni kell, hogy a költségvetési jog, a költségvetési törvény és a költségvetés három különböző fogalmat takar. A közpénzek elosztásáról a költségvetésben döntenek. A költségvetés alakilag törvényi formában jelenik meg, amellyel a parlament tulajdonképpen felhatalmazást ad a kormánynak – a várható bevételekre tekintettel –, hogy a költségvetési törvényben meghatározott célokra teljesítse a kiadásokat. Ez a parlament ún. költségvetési joga.<sup>24</sup> Ahol is jogon az alkotmányjogban hatáskört kell érteni. Vagyis a parlamentnek a költségvetéssel kapcsolatban felhatalmazói jogköre, hatásköre van.

A költségvetéssel kapcsolatos parlamenti döntés a döntéshozatal során *két részre bomlik*:<sup>25</sup> a parlament egyfelől dönt az állami *feladatokról*, célokról, a végrehajtás általános alapelveiről, másfelől aktuálisan dönt e *feladatok terjedelméről*, így az adott kiadásokról. Az *előbbi* döntések rendkívül sokrétűek, ezeket az *általános jog* határozza meg – legalábbis a költségvetési joghoz képest általános jog. Idetartoznak a konkrét feladatokról szóló különböző törvények, mint például a szociális ellátásról (s az őket gyakran tovább részletező miniszteri rendeletek). De idetartoznak az eljárást rendező, az állam szerveinek hatáskörét meghatározó legfőbb szabályok: a számvitelről és az államháztartásról szóló rendelkezések. Az *utóbbi* döntések pedig magát a költségvetési jogot (így a költségvetési törvényt, valamint a költségvetést) foglalják magukba. A költségvetési törvény tehát nem azonos az állami feladatokról szóló parlamenti döntésekkel, de az eljárási döntésekkel sem. A költségvetési törvény ugyanis meghatározott időre vonatkozik s meghatározott feladatok finanszírozásáról szól. A költségvetési törvény ezért csak az adott év(ek) kiadásaival foglalkozik. E tekintetben *realizáló törvény*, azaz az állami feladatokat lehetővé tevő törvényhozói döntés.

<sup>24</sup> A költségvetési törvényt kezdetben (a XVIII–XIX. században) hitelengedélynek tekintették, amellyel a kormány utólag elszámolni volt köteles a hitelt engedélyező felé. E hitelengedély konstrukció az akkori közjogi felfogásból adódott, amikor is a közpénzek összege nem bírt olyan jelentőséggel, mint ma (a GDP 30–60%-a), illetve az adókból származó állami bevételek elenyészők és kivételesek voltak.

<sup>25</sup> „Az állami feladatok perfekt meghatározása egységes aktusban nem történhetik.” Tomcsányi (1908) 136. o.

Ez a distinkció igen fontos, hiszen ez a pénzügyi jog egyik alkotmányos alapja: az államháztartási és számviteli szabályok a közpénzekkel kapcsolatos döntések *formai* (eljárási) oldalát határozzák meg, a költségvetési törvény pedig e döntések *tartalmi* részét képezi. Sőt, ez a distinkció egy további alkotmányjogi különbségtételhez vezet, nevezetesen a költségvetési törvény és a költségvetés között. A két fogalom nem azonos sem jogi jellegét, sem funkcióját, sem alkotmányos szerepét tekintve. A *költségvetés* tartalmazza tételesen a kiadásokat és bevételeket, ez tehát a (pénzügyi) *gyakorlati szempontból* lényeges rész, az igazi tartalom, vagyis a mire mennyit. A *költségvetési törvény* ettől való elkülönítése *alkotmányjogilag* jelentős. E törvény tartalmazza, mint láttuk, azt a felhatalmazást, amelyet a parlament nyújt a kormánynak, s amely jogi tényből több alkotmányosan alapvető következmény folyik.

Ilyen alapvető jogkövetkezmény először is az a kérdés, hogy mindenkire kötelező erejűvé válik-e a költségvetési törvény, mint bármely más törvény. Vagyis, kötelezi-e a kormányt a kiadások végrehajtására, az állami feladatok megvalósítására. Másodszor, hogy a címzett nem azonos a kedvezményezettrel. Jelenti-e, jelentheti-e azt, hogy a költségvetésben felsorolt szervek, intézmények, esetleg vállalatok stb. jogosultak a parlament által megszavazott pénzek felhasználására, követelésére? Azaz ered-e a költségvetési törvényből valamilyen jogviszony, amely a kormányt kötelezné a pénzek elköltésére, s hogy ha igen, akkor a költségvetési törvényben szereplő kedvezményezettek lehetnek-e e kötelezésre jogosultak? Még egyszerűbben, van-e a parlamentnek, illetve a kormánynak finanszírozási (bírótság előtt kikényszeríthető) kötelezettsége, vagy ez pusztán csak felhatalmazás?

A költségvetési törvény törvényjellege iránti kétségeket minden bizonnyal a költségvetéssel – s azon túl a közpénzekkel – kapcsolatos parlamenti döntések fent említett, tényleges kettéválása okozza. A költségvetési törvény azonban, mint láttuk, felhatalmazás, noha teljességgel *elképzeltető* ezzel *ellentétes álláspont* is. Eszerint a költségvetési törvény lehet mind a parlamentre, mind a kormányra kötelező erejű. Így például a kormánynak kötelessége lenne a költségvetési tervezet időbeni benyújtása, az információk megadása stb. Ugyanígy a parlamentnek is kötelessége lenne a költségvetési törvény megszavazása. Ezek a kötelezettségek abból adódnának, hogy az állami feladatok szintén törvényi formában léteznek, amelyek a törvényhozókat és a kormányt éppúgy kötelezik, mint általában a törvények bárkit. E törvények persze módosíthatóak, de mind nem töröl-

hető el teljesen, hiszen az összes feladat elhárításával az állam megszűnik létezni. Így a meglévő törvények keretei között a költségvetési törvény meghozatala és végrehajtása jogilag is kötelező erejű. Ezt támasztaná alá az a tény (vagy gyakorlati tapasztalat), hogy a költségvetés, illetve az előirányzatok nagyrészt már előre lekötött összegek. Egy-egy kormány szabad mozgási területe e tekintetben igen-igen minimális lehet csak (kivált például államcsőd esetén). A szankció és a felelősség megállapítása ilyen körülmények közt a parlamenti ellenőrzés szempontjából kényes kérdéssé válhat. Hiszen ez a parlamenti ellenőrzés (illetve a parlament által megbízott más szerv ellenőrzése) *látszatra* elsősorban politikai jellegű, s így meg is *marad* a *politikai diskurzus* (deklarációk) *szintjén*. A bizalmatlansági indítvány, a költségvetés megszavazásának megtagadása, a pótköltségvetés kérése vagy a zárszámadás megszavazásának megtagadása mind olyan példák, amelyek igen ritkán fordulnak elő és inkább tükrözik a koalíciós problémákat, a többség és a kormány viszonyát, mint a kormány céljainak létjogosultságát. Ebből a gondolatmenetből következhetne tehát egy sokkal erősebb ellenőrzés igénye is – egy jogi szankcióval járó ellenőrzés igénye –, amelyet esetleg megalapozhat a közpénzek tulajdonosának olyan meghatározása, amely a költségvetési törvény kedvezményezettjeit vagy jogosultjait egyfajta tulajdonosi jogosítvánnyal ruházná föl a számonkérésre. Ez az elképzelés a magángazdasági társaságok analógiájára épülne, vagyis a tulajdonosok (ebben az esetben a költségvetési törvény kedvezményezettjei) törvény által megszabott szerveik (jelen esetben a számvevőszék) útján ellenőriznék a vezetőség (itt a menedzsment a kormány, illetve a parlament – mint megosztott döntéshozó) tevékenységét.<sup>26</sup>

Álláspontom szerint azonban a költségvetési törvény, ha – mint azt láttuk – felhatalmazási törvény, akkor (per definitionem) nem lehet kötelező a felhatalmazottra nézve. A parlament költségvetési hatáskörében felhatalmazást ad a kormánynak az előirányzatoknak megfelelően a bevételek beszedésére és a kiadások teljesítésére. A felhatalmazás garanciális jellegű. A kormány számára cselekvési lehetőséget biztosít az általa fontosnak ítélt feladatok ellátására,

<sup>26</sup> Hangsúlyozandó azonban, hogy a közhiedelemmel ellentétben itt sem az adózó válna jogosulttá vagy tulajdonossá, hanem a költségvetés kedvezményezettjei. *Vagyis a közpénzek magánpénzekké válásának demokratikus ellenőrzéséről, illetve kikényszeríthetőségéről van szó.* Más kérdés, hogy e mögött a gondolat mögött meghúzódik az elméleti háttérben az adózás és a képviselőlet közötti összefüggés is.

ugyanakkor a parlament a végrehajtást számon kérheti. Ez az ellenőrzés sokrétű. A politikai számonkéréstől kezdve a jogi felelősségen át a számszaki ellenőrzésig bezárólag – a látszattal szemben – meglehetősen sok eszköz áll a kontrollálásnál rendelkezésre. E lehetőségekkel való élés elsősorban politikai és jogi kultúra kérdése.

A felhatalmazott viszonylagos szabadságából eredően a költségvetési törvény végrehajtása alapvetően nem a szigorú értelemben vett számszerű teljesítésre vonatkozik. Így a kormány a hiányért, illetve a többletért nem felel, csak akkor, ha az előirányzatoktól önkényesen s nem az előírt módon tér el. A költségvetési törvény mögött ugyanis az állami feladatok megvalósításának célja húzódik meg, s ha az az adott program szerint megtörténik, a kormány felelőssége nem áll fenn. Feltéve – s ez fontos –, hogy a kiadási tételektől nem tért el önkényesen. Előre nem látható, lényeges változások a körülményekben okozhatnak többletterhet vagy felesleget. Az önkényesség megállapíthatósága tekintetében a kérdés itt az, hogy a *parlamenti döntés szerint* a költségvetés (azaz az aktuális állami feladatok) *milyen célokra s milyen feltételekkel* terjedt ki. Fontos tehát az eljárási szabályok betartása, az előzetes engedélyeztetés vagy pótköltségvetés kérése, ha az előirányzatokban – a körülmények változása miatt – a módosítás igénye merül föl. Vagyis a felhatalmazott szabadsága éppen azért viszonylagos, mert csak korlátokkal érvényesül. Ilyen fontos korlátozás a *közpénzek célhoz kötöttségének elve*. Alkotmányos államokban alapelv, hogy minden, ami nem tilos, az szabad. E szabadság egyik biztosítója, hogy az állam semmit sem tehet meg, amit jogszabály számára külön meg nem enged. Az állam ilyen joghoz kötöttsége természetéből adódóan vonatkozik a közpénzekre is. Vagyis az állam csak akkor cselekedhet, ha arra őt jogszabály külön felhatalmazza, s akkor is csak e jogszabály felhatalmazói jogkörében tevékenykedhet, különben hatáskörtúllépés miatt formailag az aktus semmissé tehető. A felhatalmazás mindig megadott célra vonatkozik, azon módosítani a kormánynak nem áll módjában. Ekkor, mint már láttuk, a különleges engedélyeztetés, a pótköltségvetés szabályai az irányadóak.<sup>27</sup>

További jogi következményei a felhatalmazásnak, hogy a költségvetési törvény alapján a közpénzekre *alanyi joga* a költségvetési

<sup>27</sup> Ehelyütt eltekintve persze az államháztartási törvény, illetve a számviteli törvény által eleve megengedett, általában kisebb súlyú, átcsoportosításoktól (címek közt, fejezetek közt), amelyek megengedettsége viszont a felhatalmazás alapján magától értetődő.

törvény kedvezményezettjeinek *nem lehet*. A költségvetési törvényben szereplő előirányzatok teljesítéséhez két feltételnek kell teljesülnie: valamely, a költségvetési törvényen kívüli törvényben a feladatnak meghatározottnak kell lennie, és ahhoz a költségvetési törvényben előirányzatnak kell kapcsolódnia. Ez utóbbi jelenti a felhatalmazást az adott feladat tekintetében a kiadások teljesítésére. Ez gazdasági szempontból, persze, reálértékben, semmilyen garanciát nem nyújt. Adott feladatok alul- vagy túlfelfinanszírozása feszültségeket ugyan teremthet, de azok politikai síkon maradnak. Hogy bizonyos állami feladat adott évben milyen mértékben kerül végrehajtásra, az – a törvények keretei között – nagyrészt a parlament és a kormány döntési joga.<sup>28</sup> Mindazonáltal ez nem jelenti azt sem, hogy itt megint ne volnának korlátok. Először politikai, a már említett, törvényhozó és végrehajtó hatalom közötti erőegyensúlynak megfelelő ellenőrzés. Másodszor jogi, amennyiben a parlament – mint felhatalmazó – a beszámoltatást komolyan veszi (amelyre a számvevőszék súlyának növekedése eleve kézenfekvő bizonyíték). Harmadszor gazdasági, amely szerint a modern alkotmányos államokban az államháztartás viszonylagos kiegyensúlyozottsága (működési) alapkövetelmény. Az ún. költségvetési feladatvállalás vagy adott esetben feladatátcsoportosítás, új feladatok kitűzése, egyebek elhanyagolása tehát nem mehet túl bizonyos racionális határokon.<sup>29</sup>

A közpénzekkel, illetve az állami feladatokkal összefüggő kérdések e kettős döntéshozatala azonban fölveti a kérdést, hogy ki a jogosult e döntések meghozatalára. Ha ugyanis az állami feladatok költségvetési finanszírozása általános és konkrét részre oszlik, akkor fölmerülhet a döntéshozatal megoszlása is ennek függvényében: a parlamentre bízva az előbbi s a kormányra az utóbbi meghatározását. Kérdés azonban, hogy e két döntés mennyire tekintendő ugyanazon döntés részelemének, illetve egymástól elválaszthatónak,

<sup>28</sup> Számomra elfogadhatatlan ugyan, de Weber például nem véletlenül nevezte a parlament költségvetési eljárását egy egyedi közigazgatási aktus törvényi formába öntésének. Weber (1985). Ennek alapjául lásd a porosz költségvetési vitát az 1860-as években: Laband, Hänel stb.

<sup>29</sup> Ez természetesen csak akkor igaz, ha a jegybank státusa független. Azaz például nem válik a kormány házipénztárává, megfelelő monetáris politikával ellensúlyozni képes az ily módon önkényesen összeállított költségvetés egyes negatív hatásait. Mindez függ továbbá az államháztartási szabályokon, a kormány hitelezési lehetőségeitől, vagy például a bevételek túlteljesítésével kapcsolatos rendelkezésektől, s nem csak a kiadási előirányzatokon való túlterjeszkedés fölötti szabályoktól.

kb. úgy mint a tervezés a végrehajtástól. Régen e kérdésre az egyértelmű válasz az elválaszthatatlanság volt,<sup>30</sup> amennyiben a költségvetési törvénynek inkább egyszerű végrehajtási aktus jellege volt, és jelentősége is sokkal kisebb volt, mint manapság. Szerintem azonban megfontolandónak és lehetségesnek tűnik a két döntés bizonyos fokú elválasztása, de csak olyan értelemben, hogy minden, közpénzekkel kapcsolatos döntés mind a parlament, mind a kormány ellenőrzése alatt állhasson. Ha ugyanis a közpénzek funkciójából indulunk ki, s a közpénz – mint azt bizonyítani szeretném – az államé ugyan, de annak egyetlen szervéé sem, akkor a parlament semmivel sem jobb képviselője a közpénzeknek mint a kormány; legyen a kormányforma akár prezidenciális, akár parlamentáris. Fő, hogy legyen ellenőrzés. A mai alkotmányos rendszerekben pedig e közjogi jogviszonyok alapján az államhatalmi szervek teljes pénzügyi tevékenysége egymás által ellenőrizhető. Míg azonban az információ birtokosa – a kormány – nehezebben ellenőrizhető, nem véletlen, hogy a számvevőszék általában a parlament kisegítő szervéé vált.

#### **I.4. A közpénzek fölötti tulajdonjog**

A közpénzek jogi fogalmának meghatározása előtt még mindig kérdés, hogy ki a közpénzek tulajdonosa. Ez pedig nehezebben megválaszolható mint az, hogy ki nem.

A közpénz nem lehet azé, aki ahhoz mindenkit megelőzve kizárólagosan hozzáférhet, s ahhoz formáljogilag a megfelelő jogcímet ki is találja.

Az egyéné, az egyes állampolgáré sem. Az adózás során a magántulajdonból köztulajdon válik per legem, ennél fogva a közpénzekre nem is magánjogi, hanem közjogi jogintézmények vonatkoznak. Azaz az adózás inkább hasonlít a kisajátítás jogintézményéhez, mintsem egy szerződéshez. Ennek alapján magyarázható, hogy a tranzakció szükséges eleme a közérdek kell legyen, s hogy ellenszolgáltatásként a közszükséglet kielégítése kell álljon, ha nem is közvetlen kapcsolatban; ámbár esetenként még az is előfordulhat.

A szuverenitás hordozójáé sem. Mert mit is jelent a szuverenitás

<sup>30</sup> Lásd Tomcsányi (1908) 147. o.

valójában? Egy legitim hatalmat, amely per definitionem korlátlan és korlátozhatatlan. Ilyen hatalom márpedig alkotmányos államokban nem létezik. Alapelv ugyanis a megosztott vagy elválasztott hatalom, s még a nép vagy a nemzet sem vindikálhatja magának a szuverén hatalmat – legfeljebb retorikai szinten az alkotmányban.

A parlamenté sem. Látszatra ugyan ez lehetségesnek tűnik, hiszen elméletileg mindent megszavazhat egy parlament. De valóban mindent megszavazhat? Vagyis szuverén-e a parlament? Ezzel a kérdéssel viszont a szuverenitás problémájába ütközünk, s a válasz itt is: nem.

A kormányé sem – noha ez a kijelentés is kontrafaktuálisnak hangzik. Hiszen ki határozza meg a kormányprogramot, s ki felel – mégha csak politikailag is – megvalósulásáért? Felhatalmazás nélkül azonban a kormány sem tehet a közpénzekkel kapcsolatban semmilyen lépést. Felhatalmazást pedig a parlamenttől kap, melynél viszont már kizártuk, hogy eredendően a közpénzek ura lenne. De így volna ez akkor is, ha a prezidenciális kormányformában a választóktól kapja meg e felhatalmazást a kormány vagy az elnök, mivel a nép ugyanúgy nem szuverén, mint a parlament, de mindenekelőtt itt is a parlamenté a költségvetési jog (vagyis a felhatalmazási hatáskör).

A közpénzeket kezelő intézményeké sem. Ők a hierarchia alacsonyabb szintjén állnak már, s ha a felettebb álló államszerveket sem illette meg e jog, akkor ez a függési rendszerben alacsonyabb fokon állókra még kevésbé lehet igaz. Így van ez akkor is, ha esetleg döntési és személyzeti körben amúgy autonóm, független szervről lenne szó. Hiszen ezek az intézmények már előre meghatározott cél érdekében előre meghatározott összegeket költhetnek csak el. Szoros elszámolási kötelezettséggel egyfelől a költségvetés végrehajtásáért felelős kormány, végső soron pedig (illetve autonóm intézmény esetében csak) a költségvetést és a zárszámadást megszavazó parlament felé.

Tehát akkor az államé? Vagyis, mivel a közpénz senkié sem lehet a fent mondottak miatt, akkor legyen az mindenkié? Vagyis azé, aki a közt képviseli? Vagyis az államé? Álláspontom szerint igen, így van, méghozzá szükségszerűen van így.<sup>31</sup> Mivel senkié, ezért az államé, amely képviseli a közt, így a közpénzeket. Mivel továbbá a közpénzek senkiéi, ezért az *államéi* is csak *absztrakt formában* lehetnek. Az állam egyetlen szervei sem önmagában, hiszen a mo-

<sup>31</sup> Hiszen ha nem így lenne, akkor a fenti megállapításokat kellene alkalmazni, és végül kiderülne, hogy tényleg nincsen a közpénzeknek gazdája. Ez pedig a gyakorlati ellentétes megállapításhoz vezetne, hiszen a közpénzeknek mégiscsak van gazdája.

dern alkotmányos államokban a megosztott, illetve elválasztott államhatalmi rendszerekben az állam különböző intézmények rendszere: parlament, kormány, pénzügyminiszter, államkincstár. Ezen intézmények egyike sem jogosult tehát egyedileg rendelkezni a közpénzek fölött. Ez következne a költségvetési jog és a benne foglalt felhatalmazás viszonyából is. Tehát *az állam mint olyan képviseli a közösséget és válik tulajdonossá, viszont az állam egyetlen szerve sem önmagában.*

A képviseletnek azonban komoly korlátai vannak, amelyek (szintén) a szükségszerűségből fakadnak. Az állam ugyanis – szemben a magánpénzek tulajdonosával – nem a saját, hanem *mindig* más pénz felett diszponál, ettől közpénz a közpénz. Magánpénzek esetében a tulajdonos a pénzt akár önkényesen is elköltheti, de nem úgy az állam. A modern alkotmányos állam – mint láttuk – joghoz kötött, kizárólag jogszabályok keretei között mozoghat. A közpénzekkel kapcsolatban így jut a költségvetési jognak, valamint a költségvetési törvénynek kulcsszerep. A parlament, mint a politikai képviselet pénzügyi felhatalmazó törvényén keresztül teszi lehetővé a kormány számára a közpénzek feletti rendelkezést, azaz a feladatok teljesítését. Így elsősorban az államhatalmi szervek hatásköre, döntési jogköre az, ami a közpénzekkel kapcsolatos kérdésekben jelentős.

Ebből adódik a közpénzek elköltése feletti ellenőrzés alkotmányjogi státusa is (és így a számvevőszék alkotmányjogi jogállása) és a közpénzek jogi definíciójának hatásköri szabályokra való leszűkítésének igénye.

## I.5. A közpénzek jogi fogalma

A közpénzek fölötti rendelkezésre jogosultság megállapítása után, a politikai képviseletnek és azzal összefüggésben a hatáskörök fontosságának megfelelően – az ellenőrzés szempontjából – a közpénzekre az alábbi definíciót ajánlanám: *alkotmányos államokban azokat a szabályokat nevezzük alkotmányjogilag a közpénzekkel kapcsolatos szabályoknak, amelyek rögzítik<sup>32</sup> az eljárási/hatásköri szabályokat, és amelyek eligazítanak abban, hogy az illetékes államhatalmi szer-*

<sup>32</sup> Gyakran az alkotmányban kifejezetten, vagy legalábbis (alkotmányos) alapelvi szinten elfogadottan.

vek a közvagyonnal miként gazdálkodnak, illetve hogy az általuk megállapított közszükségletekre az előre meghatározott összegeket az államkincstár a kitűzött célra miként szedi be, majd osztja szét.

A legfontosabb e fogalommal kapcsolatban az, hogy kizárólag eljárási és hatásköri szabályokat tartalmaz. Mielőtt azonban részleteiben megvizsgálánám e definíciókísérlet egyes elemeit, annyit mindenképpen szükséges leszögezni, hogy e fogalom minden elemére nem szándékozom kitérni. Így többé-kevésbé közismertnek veszem az alkotmányosság, illetve az államhatalmi szervek<sup>33</sup> fogalmát, valamint nem tárgyalom – az ismert okokból – az adózással együtt járó, amúgy kétségtelenül izgalmas problémákat sem. A fogalmi elemek közül röviden a következőket érintem:

A) Mi is az az államkincstár?

B) Mik az eljárási és hatásköri szabályok?

C) Mít takar a közszükséglet?

D) Mít fed az elosztás folyamata?

E felsorolásból is egyértelműen kitűnik, hogy az államkincstár jogi meghatározásán kívül nincs e fogalmi elemek közt olyan, amelyet ne lehetne visszavezetni az eljárási és hatásköri szabályok problémájára. Mivel azonban e szabályokat a további fejezetekben részletesebben is tárgyalom, ezért itt, a követhetőség kedvéért, csak rövid értelmezést nyújtok.

### A) Az államkincstár

Ismeretes, hogy az állam maga is szerepelhet magánjogi és közjogi alanyként. Az államkincstár – illetve a királyi kincstár – a középkortól kezdve az állam kvázi képviselői szerve. Az állam – illetve a király – a kincstáron keresztül válik magánjogi jogosultságok és magánjogi kötelezettségek alanyává. Ennek révén pedig minden más magánjogi alannal egyenrangúnak számít.

A kincstár eredete azonban még régebbre, minden bizonnyal legalább a római jogig nyúlik vissza. A közpénzek kezelése – pontosabban: a közfeladatok ellátására szánt pénzek kezelése – már a köztársaságkori római jogban az államkincstár feladata volt. Az ún. *aerarium*<sup>34</sup> *populi Romani* valójában a közösség tulajdonát képezte.

<sup>33</sup> Lásd Hayek (1961), Kukorelli (1992), Samu (1992) stb.

<sup>34</sup> Tulajdonképpen azt a helyet jelöli, ahol a közösség vagyonát őrizték.

A pénzek fölött a magiszterek diszponáltak, diszkrecionális jogkörrel, akik a közösség nevében jártak el. Minden megmaradt pénz a közösség vagyonát gyarapította. A principátus idején a helyzet gyökeresen megváltozott. Ha a császár a feladatok ellátását átvállalta, azt a saját vagyonából fedezte. Mommsen szerint ez logikus következménye volt a római tradícióknak, mivel Rómában a gazdagabb családok hagyományosan adakoztak közcélokra.<sup>35</sup> Az *aerarium* eként a császárság alatt kettévált. Továbbra is létezett az *aerarium populi*, de megjelent mellette a *fiscus caesaris*. A *fiscus* a császár magánpénztára lett, míg az *aerarium* továbbra is a közösséget (*populus Romanus*) képviselte. A principátus alatt a *fiscus* és az *aerarium* kettőssége állandósult. A dominátus idején azonban a *fiscus* és az *aerarium* ismét egybemosódott, de ez a kettősség úgy szűnt meg, hogy azontúl az államkincstár már nem a közösséget, hanem a császárt képviselte, noha mindkettőre a *ius publicum* lett az irányadó. Ezzel tehát az állam mint magánjogi alany megszűnt létezni.

E változásokat persze híven követte a közpénzek jogi sorsának alakulása is. A császárságtól kezdve, az *aerarium*ot a szakirodalom a közjoghoz tartozó területbe sorolja, a *fiscust* pedig a magánjog alá csoportosítja.<sup>36</sup> Míg a köztársaságkori római jog a közpénzeket a közösség tulajdonának tekintette – s ezt a későbbiekben is megőrizte –, addig a császárkori jogban a *fiscus*ba befolyt pénzek – alkalomadtán a közösségtől származóak is – a császár tulajdonába kerültek. Ezért nevezi Mommsen az előbbit *depositumnak*, az utóbbit pedig *mutuumnak*, a kezelő felelősségére helyezve ezzel a hangsúlyt.<sup>37</sup> Az első esetben Mommsen arra utalhatott, hogy a letét ingyenes volt, és a megőrzés, illetve a nem megfelelő felhasználása – *furtum usus* – komoly jogi felelősséggel járt, azaz a magiszterek számon kérhetőek voltak jogilag is, ha nem úgy jártak el, ahogy az az őrzőtől általában elvárható lett volna. A másik esetben meg arra kívánhatta felhívni a figyelmet, hogy a *princeps*re ekképpen átszálló vagyonnal maga a *princeps* korlátlanul rendelkezhetett – mivel a kölcsön során az átadott dolog (helyettesíthető összeg, leginkább pénz) az adós tulajdonába megy át, azzal azonban, hogy a hitelező-

<sup>35</sup> A források alapján Augustus például sokkal több pénzt költött a köz érdekében, mint amennyire a közpénzekből futotta volna. Lásd Mommsen (1876) 968. o.

<sup>36</sup> Lásd Savigny (1840), Mommsen (1876), Brósz-Pólay (1984), Zlinszky (1996).

<sup>37</sup> Mommsen (1876), 960. o.

nek ugyanabból ugyanannyi visszajár. Azaz, csak az előbbi esetben létezett kötelezettség arra, hogy a közpénzeket csakis a közösség érdekében szabad felhasználni. Pontosabban szólva, csak az előbbi esetben volt e kötelezettség jogi kötelezettség, az utóbbiban valószínűleg csak morális.<sup>38</sup>

Dehát kit is illetett akkor a közpénz? Az idegen dolgokért való felelősség intézménye ugyanis már a római jog szerint is értelemszerűen azzal szemben érvényesült, akinek érdekében a jogi aktus létrejött, azaz például a tulajdonos, a megbízó, a letevő felé. Tehát ha nem lehet is megállapítani, pontosan milyen jogi kategóriába sorolták a közpénzeket, a felelősség minőségéből sok mindenre következtethetünk. Így elfogadhatónak tűnik az aerarium mögött a közösséget, a fiscus mögött pedig a császárt tekinteni jogalanyként. Annál is inkább, mivel a proconsulokra, illetve más tisztviselőkre bízott pénz valójában az állam tulajdonának számított, amelyért a tisztviselők a hivatal lejártakor feleltek. Ugyanakkor már akkor létezett megfelelő jogi keret arra, hogy elismerje a tisztviselők közvetlen felelősségét a közpénzek elköltésével kapcsolatban. Ebben az esetben a közpénzek tulajdonjoga átszállt a hivatalnokokra,<sup>39</sup> akik aztán a közpénzek megfelelő felhasználásáért a közösségnek feleltek. A hivatali idő lejártával sikkasztásért, illetve csalásért perelhetők voltak, ha fölmerült a gyanú, hogy a közpénzeket nem a célnak megfelelő módon költötték el.

A mögöttes jogalany megállapítását a kincstárnak mint jogintézménynek tisztázatlan jogállása is nehezíti. Nem egészen egyértelmű, hogy a kincstár már a klasszikus római jogban is önálló jogi személyiség lett volna vagy sem. Savigny számára a források abszolút hallgatása nyújtja a döntő érvet.<sup>40</sup> Általában ugyanis az akkori korporációkhoz volt szokás hasonlítani a kincstár jogállását. A korporációk pedig bizonyítottan *nem* rendelkeztek teljes jogképességgel. Savigny azonban abból indult ki, hogy mit képvisel a kincstár maga, illetve hogy milyen jogképességgel lehetett felruházva a képviselt. Az aerarium végső soron a római közösséget képviselte, azaz a vagyonhoz fűződő jogképesség csak a római közösségből származha-

<sup>38</sup> A római jog persze egyértelműen követni tudta volna ezt a vagyonkeveredést, ezért ez a különbségtétel itt inkább a politikai elemek fokozottabb jelenlétére utalhat.

<sup>39</sup> Például a játékpénzek így szálltak az aedilisek tulajdonába, s ekként feleltek utána. Lásd Mommsen (1876).

<sup>40</sup> Savigny (1840) 360. o.

tott. A római közösség viszont szükségképpen teljes jogképességgel bírt – már amilyen jogképesség egy közösséget megillette –, ezért az aerarium is a fortiori teljesen jogképes kellett legyen. Ugyanez levezethető természetesen a principátus idején is. A fiscus esetében, még ha a császárt – mint a birodalom jelképét – képviselte is a kincstár, a császár ugyanúgy teljes jogképességgel bírt, mint a közösség. Különösen, ha a császár már magát a közösséget is képviselte. További bizonyítékul szolgálhatott még az a tény, hogy a kincstár minden további nélkül örökölhetett, s noha ez igen gyakran előfordult, a jogtudósokban a legcsekélyebb kétely sem merült föl ezekben az esetekben. A források hallgatása tehát – így Savigny – egyszerűen a kérdés evidenciájellegére utal. A korporációknál a teljes jogképesség hiánya ugyanis hangsúlyozottan szerepel a forrásokban, ellenben a kincstárral kapcsolatban nincs semmiféle kijelentés vagy megjegyzés – se negatív, se pozitív –, mely szerint ezentúl megfosztatik a kincstár e privilégiumától, vagy ezentúl felruháztatik vele.<sup>41</sup> A kincstár tehát teljes jogképességgel bírt már akkoriban is.

Ha mármost Savignynak igaza van, akkor abból komoly következmények származhatnak az államkincstár egyéb funkciójával kapcsolatban is. Az önálló jogi személyiség ugyanis elkülönült vagyont, sajátos célt s egy erre épülő szervezetet előfeltételez. Így a továbbiakban képtelenség lenne csak az addigi képviseleti elméletből kiindulni. Hiszen az önálló jogi személyiség már a kincstár közösségtől való elszakadását jelentené. Márpedig Savigny nemcsak meggyőzően érvel, hanem köztudottan meglehetősen járatos volt a római jogban. Sőt, Mommsen értelmezése az aerarium és a fiscus jogi státúsáról a trónöröklés esetében szintén igazolni látszik ezt az elméletet. Vitatott ugyanis, hogy a principátus idején a fiscus és az aerarium miként tartoznak bele az örökségbe, hogy együtt szállnak-e át a trónörökösekre, vagyis – e tekintetben legalábbis – egységes vagyont képeznek-e. Egyesek szerint<sup>42</sup> a fiscust képező magánvagyont elvált az aerariumtól, ha nem a magánjogi örökös lett a trónörökös. Mommsen ellenben azt állítja,<sup>43</sup> hogy a trónról és a fiscusról csakis együtt lehetett lemondani. Ennek okai elsősorban gyakorlatiak lehettek, de a római jogra jellemzően ezek később jogiakká is váltak. A magánvagyont kiváltása és esetleges megőrzése ugyanis a trónörö-

<sup>41</sup> Savigny (1840) 360. skk.

<sup>42</sup> Brósz-Pólay (1984).

<sup>43</sup> Mommsen (1876) 961. o.

kössel szemben meglehetősen nehézségekbe ütközött volna – elegendő lenne csak Egyiptomra, illetve az ott állomásozó légiókra gondolni, Egyiptom ugyanis a császár magánvagyonának számított. A két elv – a képviselő és az elkülönült jogi személy – szembeállítása ezzel tulajdonképpen nem válik feloldhatatlan ellentétté. Ha ugyanis a vagyon a trónörökléssel együtt szállt át, akkor persze jelentheti ez a kincstár egyre fokozódó elkülönülését a közösségtől, ugyanakkor egyidejűleg a képviselő sem maradhat ki, hiszen a császár a közösséget képviselte a továbbiakban is. Sőt, a császár tulajdonképpen *maga* állami szerv,<sup>44</sup> noha a principátus *stricta sensu* soha nem volt jogintézmény. Ellenben az is nyilvánvaló, hogy a képviselői elmélet mindjobban háttérbe szorul, s a közpénzek egyre közvetlenebb módon kerülnek a föltötte diszponálók birtokába. Hiszen ismeretes, hogy a klasszikus korban az *aerarium* még a közösség vagyonát (közösséget) képviselte. A principátus idején azonban magánvagyonok keveredtek a közpénzek közé – mivel a princeps sok mindent a saját költsége terhére viselt, saját dicsőségének öregbítésére. Az ilyen fajta keveredéseknek, még ha a kategóriák kezdetben tisztán el is különíthetők, mindig megvannak a maguk előnyei és hátrányai – nézőponttól függően. A *fiscus caesaris* kezdetben minden bizonnyal csak egy volt a többi *fiscus* közt, amelyre a pénz eredete folytán külön szabályok vonatkoztak. A *fiscus caesaris* periben ugyanis eredendően civil kereseteknek volt helyük, igazolván, hogy a *fiscus* tényleg a császárt képviselte a magánjogi jogviszonyokban. A császárság későbbi szakaszában (Claudius után) ugyanakkor már maga a császár vált saját ügyének döntőbírájává<sup>45</sup> mutatván, miként távolodik el a gyakorlat a magánjogi képviselői elvtől, s válik a kincstár egyre inkább a közjog részévé. S ezzel együtt csúszik ki a szenátus kezéből is az ellenőrzés lehetősége a közpénzek fölött, főként, ha tekintetbe vesszük az egyéb – mai terminussal alapoknak nevezhető – külön pénztárak felállítását az *aerarium*on belül is.<sup>46</sup> Ilyen volt például az *aerarium militare*, amelyet a pannóniai háborúk idején vezetett be Augustus, s amelyet a közpénzekből befolyt bevételek dacára a maga által vezetett hadvezéri közigazgatása alá vont.

A későbbiekben majd, a korai feudalizmus idején, a közpénzek

<sup>44</sup> Organwalter és Organ egy személyben.

<sup>45</sup> Mommsen (1876) 970. o.

<sup>46</sup> Főleg, ha tekintetbe vesszük, kit képvisel a szenátus...

jelentősége szinte teljesen elhanyagolhatóvá zsugorodik. Az állam szerepének csökkenésével, helyenkénti hiányával, a közpénzek értelemszerűen szintén eltűnőben vannak. A széttagotságban valójában a magánvagyonok erején volt a hangsúly. A királyok főként csak gazdagságuk révén tudták hatalmukat saját területeiken túlra kiterjeszteni és megvédeni. A központosított államszervezet éppen az időközben megnövekedett terület igazgatására jön létre, s ezzel együtt az egyre fokozódó uralkodási terhek továbbgörgetésének esélye is kialakul. Míg ugyanis a királyság nem örökölhető, hanem mindig a leggazdagabb, leghatalmasabb földesúr a vezető szerep, addig a minimális szervezési költségek, a védelem s a jogszolgáltatás nem ró elviselhetetlen nagy terhet a hatalom birtokosára. A trónöröklés elterjedésével viszont hamar fölmerül a közösségi költségek viselésének gondja. A közösség költségein ekkor, persze, az állam fennmaradásának költségeit értették. Így idetartozott az elengedhetetlen közigazgatás, jogszolgáltatás és a hadsereg fenntartása.

Érdekes – noha nem feltétlenül váratlan – fordulatot vesz az állami kincstár jogi státusának sorsa is, tekintettel a klasszikus római jogi, majd még inkább a posztklasszikus kori fejleményekre. A gazdag királynak nem volt szüksége államkincstárra, hisz saját jövedelméből futotta az amúgy saját érdekében is kiadott költségekre is. A szegényebb trónkövetők esetében azonban ez megoldhatatlannak látszott, s az elkülönülő államszervezet kiépülésével egyre fontosabb szerep jut a kincstárnak is. A kincstár – illetve a tulajdonképeni államkincstár – így fokozatosan kikerül a király kizárólagos felügyelete alól. A késő feudalizmus alatt végül el is különül egy összeg, amely csakis a király uralkodásával együtt járó költségek fedezésére fordítható (az ún. civillista<sup>47</sup>), s amelynek megadását már a parlament elődje, a királyi tanács, majd a rendi gyűlés dönti el. Ez a szavazás azonban csak a hozzájárulás, illetve hozzá nem járulás felett zajlik. Összegében meg nem támadható, sőt részleteiben nem is igen ismert – vagy legalábbis csak utólagosan ismert – költségvetésről van szó. Ezt az elkülönült alapot nevezik fiscusnak szemben az államkincstár maradék részével, melyet aerariumként is emlegetnek. A fiscus tehát ekkor már nem az uralkodó magánvagyonát jelöli, mint a római jogban – az uralkodó magánvagyonától függetlenül létezik –, hanem az uralkodót mint uralkodót, vagyis mint

<sup>47</sup> A civillistáról részletesebben lásd alább (a IV. 3.).

legfőbb tisztviselőt, illető költségvetést jelenti. S végtére is ez képviseli az államot a magánjogi jogviszonyokban.

A modern alkotmányos államokban a fenti képviseleti elmélet sokkal bonyolultabban néz ki. A hatalmi ágak elválasztása, illetve megosztása során az adózók és az állam képvisellete megoszlik a különböző államhatalmi szervek között. Ekképpen az államot pénzügyi tevékenysége során képviselő szervek is több intézményben testesülnek meg aszerint, hogy milyen feladatokat kell ellátniuk, illetve hogy a döntéshozatal mely szintjén helyezkednek el. *A közpénzekkel kapcsolatos döntések meghozatala során is elkülönült szerepek alakulnak ki, amelyek elsődleges célja az önkényeskedést megakadályozó ellenőrzés biztosítása.* Ezekben a rendszerekben ezért is válik a költségvetési vita az egyik legizgalmasabb kérdéssé, ugyanis ezekben a kérdésekben jön elő főként a kormány és a parlament közti viszony szinte minden árnyalata: ahogy a kormány benyújtja a költségvetési törvénytervezetet, ahogy ahhoz a képviselők módosító indítványokat tehetnek, ahogy e módosító indítványok korlátozottak vagy feltételhez kötöttek, ahogy a képviselők saját ellenőrző szervhez (számvevőszékhez) fordulhatnak szemben a bürokrácia apparátusával, amennyi idő a vitára adatott.<sup>48</sup>

## *B) A hatásköri szabályok*

Mint utaltam rá, a közpénzekkel kapcsolatos döntéseknél igazi garanciát az államhatalmi szervek döntési jogosultságának megosztása jelent. Ez a hatásköri szabályokon keresztül valósulhat meg. Ezek célja, hogy biztosítsák: a közpénzeket valóban arra a célra költik el, amire beszedik, illetve hogy a cél maga valóban a közöség, az állam, az állampolgárok hasznára legyen. Gyakorlatilag, tehát mindarra a problémára igyekezne objektív megoldási lehetőséget teremteni, amelyek a közpénzzel kapcsolatos döntésekben szinte szükségszerűen fölmerülnek (idetartoznak például az elfogult, a befolyásolt, a nem kompetens, a szűk látókörű vagy az információhiányos döntések). Az eljárási kötöttség azért szükséges, mert a közpénzek terén – mint az a költségvetési törvény státusával kapcsolatban is kiderült – tartalmi kötöttség aligha lehetséges. Jóllehet

<sup>48</sup> Erről részletesebben lásd a következő (II.) fejezetet.

adott esetben ez nem zárja ki bizonyos körben az ún. kötött kiadások létét.<sup>49</sup>

Hatásköri vagy eljárási szabályok tekintetében a – többnyire – alkotmányos szabályok számos variációt vonultatnak föl. A különbségek csak a megvalósítási módokban rejlenek, nem céljaikban vagy funkcióikban. Így például az amerikai alkotmány kijelenti, hogy hitelleket kizárólag közérdekből lehet fölvenni, s hogy erre csakis a kongresszus engedélye jogosíthat (I. cím 8. bek.). Ugyanígy, más megoldással, bizonyos kiadásokat eleve meg lehet tiltani, mint például az állami támogatást pártoknak, egyházaknak, egyéb szervezeteknek, vállalatoknak. Hasonlóképpen, bizonyos kiadások feletti szavazásnál megfontoltabb szavazást engedő eljárási rendet lehet előírni – például minősített többséget –, ha annak közérdekű haszna kétséges – például hitelfelvétel az uralkodó rezsim adósságainak törlesztésére. (Jóllehet e jogintézménnyel persze adott esetben egy kormányt is meg lehetne bénítani, minden felelősség nélkül).

A döntéshozatali eljárás egyik legfőbb kérdése, hogy ki (vagy mely szerv) jogosult megállapítani a közpénzek nagyságát – vagyis a költségvetés főösszegét – s miként lehetne megakadályozni, hogy az ezzel összefüggő döntések ne legyenek önkényesek. Megfelelő hatásköri szabályok hiányában ugyanis semmi sincs, ami útját állhatná, hogy bizonyos csoportok saját költségeiket közös költségként tüntessék föl, s amennyire csak lehet, azt az államra terheljék.<sup>50</sup>

A római jogban egyértelműen a magiszterek, később pedig a császárok voltak azok, akik a közpénzek elköltése felől döntöttek. A római jog preklasszikus korában a questorok vezették a közpénzek-

<sup>49</sup> Sőt, előfordulhat, hogy maga a kötött kiadás számít eljárási garanciának (lásd az angol költségvetési törvény szerkezetét), amelyben például az állam demokratikus működéséhez elengedhetetlenül szükséges költségek fölött nincs évente szavazás, azokra a felhatalmazás nem évente adandó, kivéve ezzel a garanciális kérdéseket a mindennapi politikai alkuk köréből (alább III. 4.).

<sup>50</sup> Ennek egyik legplasztikusabb elmélete Riker koalíciós elmélete, mely szerint a törvényhozás során koalíciók alakulnak ki, melyekben partikuláris érdekek ütköznek ugyan, de amelyek lényege, hogy a koalíciók egymással szemben e partikuláris érdekeket érvényesíteni igyekeznek. A koalícióban olyan csoportok lépnek szövetségre, amelyek egymás érdekeit persze nem veszélyeztetik, egymás igényeinek útjában nem állván kölcsönösen támogatják egymás követeléseit. A csapda ott rejlik, hogy noha hosszú távon senkinek sem érdeke ez a végeredményben pazarló eljárás, a játékból kiszállni nem lehet, mert a konszenzus nem kikényszeríthető, azaz aki nem kooperál, jobban jár, mint aki kooperál (lásd fogoly- dilemma). Riker (1979), Mancur Olson (1979).

ről szóló nyilvántartásokat, amelyek alapján megállapítható volt a consulok felelőssége mandátumuk lejártakor. A consulok persze csak a számszerűség erejéig voltak számonkérhetőek, hiszen diszkrecionális jogkörrel rendelkeztek, így elegendő volt bizonyítani, hogy intézkedéseiket a közjó érdekében tették.<sup>51</sup> A principátus alatt ezzel szemben, mivel a fiscus vagyona a császár magántulajdona volt, a császár elszámolással nem tartozott. Még akkor sem, ha amúgy a közösség érdekében való cselekvés tőle is elvárható volt. Annál is inkább, mivel csak ő dönthette el, mi a közjó. A questori intézmény a principátus alatt ugyanis elkülönült a császári kincstár igazgatási szerveitől, s így elméletileg megszűnt az elszámoltatás lehetősége az igazgatáson keresztül.<sup>52</sup> Az ellenőrzést ekkor még a rendszeren belül képzelték el, hiszen megosztott szuverenitás ugyan létezett, de megosztott hatalom nem. Sőt, a principátus idején a központi kincstárban a fiscusból elkülönített alapokat is nevesítettek elsősorban katonai kiadások fedezésére (fiscus Asiaticus, fiscus Iudaicus). E különálló fiscusok jelentőségét az adta, hogy fölöttük a császár – mint legfőbb hadvezér – külön adminisztrációt alakított ki, s ezáltal is függetlenítette az idefolyó közpénzek ellenőrzését a szenátus felügyeletétől.

Nehéz volna meghatározni, mit jelentett az elszámolás kötelezettsége, illetve annak hiánya.<sup>53</sup> Persze, logikusan csengene, hogy a magánvagyonnak tekintett fiscus után ne legyen ilyen kötelezettség. A császári funkcióhoz azonban alapvetően fűződött az az eszmény, hogy a császár a közösség érdekében cselekszik. Annál is inkább, mivel a császári aedilisek elszámolási kötelezettségének alapja a császár felé ugyancsak a közösség érdekében való ténykedéssel vált igazolttá.<sup>54</sup> Tehát akkor is, ha a császárnak a fiscusból származó pénzével kellett elszámolnia.

A közpénzek bevétele és kiadása felőli döntések egyáltalán nem fűződtek mindig a közpénzekkel való szigorú elszámolás, illetve elszámoltatás igényéhez.<sup>55</sup> A királyi tanácsok (vagy később a rendi gyűlések) rendszerint megszavazták a királyoknak a szükséges ki-

<sup>51</sup> Mommsen (1876), Zlinszky (1996).

<sup>52</sup> Sőt, Mommsen ebben látja a proconsuli és a császári felelősség közti különbséget. A proconsulok – csakúgy mint a többi tisztviselő – ugyanis elszámoltathatók voltak. Lásd Mommsen (1876) 960. o.

<sup>53</sup> Augustus és Tiberius uralkodása alatt hoztak nyilvánosságra állami elszámolókat. Mommsen (1876) 984. o.

<sup>54</sup> Mommsen (1876) 958. o.

<sup>55</sup> Lásd a számvevőszékek történetéről szóló fejezeteket.

adásokat. Számonkérni e pénzek elköltésének módját teljességgel lehetetlen volt. Nemcsak azért, mert még költségvetés sem igen létezett, hanem azért sem, mert az akkori politikai gondolkodástól, a királyi hatalom ez irányú felelőtlenségétől, ez igen távol állt. Hiszen például a pénzverési jog, vagy például Magyarországon a pénzrontás joga (*lucrum camerae*), kifejezetten királyi privilégium volt.<sup>56</sup>

A közpénzek státusa azonban az elmúlt 2–3 évszázadban igen sokat változott. A parlament például Angliában a közpénzek kapcsán volt képes befolyását mind jobban megnövelni, sőt az angol alsóház lényegében éppen az adózók képviselétét látta el az uralkodóval és a felsőházzal szemben.<sup>57</sup> De ez is a bevételi oldalra vonatkozott. Nem utolsósorban azért is, mert a kiadások messze nem érték el a mai szintet. Már bőven a francia forradalom előtt fölmerült egy új koncepció a közpénzek ellenőrzésével kapcsolatban. A forradalmakat végül is az a kísérlet váltotta ki, ahogy az adókat igyekeztek önkényesen, vagyis az adózók képviselete nélkül kivetni. Hiszen nemcsak a francia forradalomnak volt kiváltó oka a kincstári pazarlás és korrupció, hanem az amerikai függetlenségi háborúnak is – az érdekes csak az, hogy míg a franciák az egyeduralgatói önkénnyel szemben a képviselati parlamentben vélték felfedezni a megoldást, addig az amerikaiak éppen a(z angol) parlamenti önkény ellen kerestek más lehetőségeket.

A modern alkotmányos államokban normatíve ez a kérdés a felelősség, a határozathozatali jogkör megfelelő arányainak az elosztása, amely végső soron ugyancsak a hatásköri szabályokhoz vezet el. A parlament, amely a költségvetés fölött a végső szót kimondja, nem felelős a kormányprogram teljesítéséért, így megfelelő eljárási szabályok híján nyakló nélkül változtathat az előirányzatokon.<sup>58</sup> Ráadásul, ezt természetesnek is tartják, hiszen a költségvetési felhatalmazás törvényi formában jelenik meg, amelynek meghozatala, per definitionem, a törvényhozás kompetenciája.<sup>59</sup>

<sup>56</sup> És ami persze egyáltalán nem korlátozódott csak Magyarországra. Sőt, ez felel meg a korabeli kincstári inflációs többletbevételnek.

<sup>57</sup> Lásd Jennings (1936), Loewenstein (1957).

<sup>58</sup> Növelhetik-e a parlamenti vitában a képviselők a költségvetés főösszegét, megállapíthatnak-e újabb feladatokat, ha igen, arra külön források megadhatóak-e, vagy csak más előirányzattól lehet-e elvenni, azt is milyen körből lehet kiválasztani stb.

<sup>59</sup> Megfelelő eljárási szabályok nélkül azonban még egy prezidenciális kormányformában sem lehetséges egységes közpénznyilvántartás, amire jó példa az amerikai költségvetési történet, mely egységes költségvetést még a XX. század elején sem ismert. A költségvetési jog, persze, itt is mindig képviselati jogkör volt.

### C) A közszükséglet

A definíció egyik fontos része a közszükségletek meghatározása, hiszen ez az az elem, amely erősen gazdasági és politikai befolyásolt-ságú, ugyanakkor egyenesen a fogalom alfája és omegája. Valószínűleg ez az a fogalmi elem, amelynél a legnehezebb a jogi és az erkölcsi megítélés elválasztása is. Tagadhatatlanul nem elsődleges jogi kérdés, sőt (pozitív) jogilag nehezen megragadható fogalom. Ezért e dilemmát – funkcionális vagy praktikus okokból – *eljárési problémaként* kezelném inkább, még ha néhány elvi kérdés tisztázandó marad is.

Azzal kell kezdenünk, hogy a közpénz összefügg a közjó fogalmával.<sup>60</sup> A közszükségletek fogalma ugyanis magában hordozza a közhasznúság, a közérdek fogalmát – már csak gyakorlati oldaláról közelítve is. Hiszen mint a köz- és magánpénzek körforgásánál láttuk, a magánpénzekből közpénzekké válás egyik, mindenki által elfogadható motivációja, indoka vagy igazolása csakis a közhasznúság lehet. Logikusan, sőt jogosan vetődhet föl a kérdés, hogy miért is szerepel a közhasznúság követelménye a fogalmi elemek közt, ha jogilag mégiscsak képtelenség megfogalmazni. Megítélésem szerint azonban igenis döntő jelentőségű, hiszen a közpénzek egyik legfontosabb fogalmi eleme a közpénzek származása és célja. És az, hogy e fogalomról nincsen jogelméleti konszenzus, még nem vonja maga után e fogalom jogi használatának elvetendőségét.<sup>61</sup>

Történetileg a közszükséglet nem régi fogalom. Adóbeszedés ugyan majd minden szervezett államformában létezik, közszükségletek biztosítása azonban nem. Történetileg a közszükségletek kielégítése elsősorban a költségvetés függvénye s nem a bevételé. Vagyis eleve feltételezi a költségvetés létét, amely megállapítja, hogy mely feladatok teljesítésére kellenek a közpénzek. Így tulajdonképpen a közszükségletek elsősorban a XIX–XX. század jelensége.

A közszükségletek adott köre azonban csak formailag tartozik szorosan a közpénzek problémájához. Vagyis csak annyiban, amennyiben a közpénzek kiadásával kapcsolatos döntésekben a közszükséglet maga az *igazolási alap*. Hogy adott esetben éppen mi minősül közszükségletnek, az elsősorban nem alkotmányjogi kérdés, noha

<sup>60</sup> Häberle (1970) (Gemeinwohl).

<sup>61</sup> Sőt, bár nem jogi fogalom meghatározás, de manapság a „public choice” elmélet külön iyekeznek tartalmi szempontból megragadni a közjó fogalmát.

éppenséggel szerepelhet az alkotmányban is, sőt eredményezhet alkotmányjogi konfliktusokat. A közszükséglet – vagy közfeladat – még csak nem is azonos az állami feladattal, ti. ez utóbbi lényegesen szűkebb. A hatásköri és az eljárási szabályok e területen tehát csak a döntéshozatali folyamatokat rögzítik.

Itt utalnék vissza a már fent mondottakra, miszerint a kormány valamely feladatának teljesítéséhez két dologra van szükség: valamely anyagi jogi jogszabályra – amely megállapítja a feladatot (a közszükségletet) magát, valamint a költségvetési törvényben megszavazott előirányzatra, vagyis a felhatalmazásra az adott cél közpénzből való fedezésére. Látszatra tehát egy hosszú távú feladatmegállapítás nem bír nagy jelentőséggel, hiszen a költségvetési törvény csak meghatározott időszakra szól, s elképzelhető, hogy egy kormány (saját maga által sem komolyan vett) választási ígérete úgy válik politikai deklarációvá, hogy azért elegendő a parlamentet hibáztatnia (a konkrét felhatalmazás megtagadásával). Más kérdés, hogy egy parlamentáris rendszerben a kormánytöbbség biztosításakor ez mennyire meggyőző érvelés. Ettől eltérő előjelű az az eset, amikor a kormány hosszú távra köt le előre forrásokat (szerződés-kötésekkel). Sőt, még súlyosabbak e kérdések államcsőd esetén. Itt döntő jelentősége van annak, hogy a hatásköri megosztásban a hosszú távú feladatok meghatározásához<sup>62</sup> esetleg a konszenzusra törekvés legyen a cél (például parlamenti minősített többség).

#### *D) Az elosztás*

E fogalmi elem kapcsán térnék vissza e rész legelső mondatára, amely szerint a közpénzek lényege, hogy ki és miként dönti el, hogyan osztják el egy adott állam megtermelt feleslegét. Ez emlékeztet Mill elméletére is, aki szerint az állam mindenki számára hasznos, ezért fenntartása mindenkinek érdeke. Ez tehát annyit jelent, hogy az állam lehetővé teszi polgárainak, hogy többet termeljenek és élvezzenek, mint amennyit állam nélkül képesek lennének – gondoljunk a tulajdon és a szerződés jogi védelmére. Ugyanakkor az állam fenntartására áldozni kell, de kinek mennyit és hogyan?

Az elosztás történetileg egyáltalán nem új keletű fogalom. Hiszen köztucott, hogy amióta létezik adókiivetés és beszedés, azóta létezik

<sup>62</sup> Például nyugdíjrendszer, egészségbiztosítás, befektetésvédelem.

elosztás is. Az elosztás pedig a mindenkori társadalmi és politikai erőviszonyok függvénye volt, amelybe nem volt beleszólása az adózóknak. Igazi változást idézett elő a költségvetés megjelenése az állami feladatok teljesítésében. A kiadások tervezésével ugyanis az elosztás folyamata is tervezetté válik, ami garanciát teremthet az elosztásban részesülőknek, sőt az adófizetőknek is (noha ez utóbbiaknak csak közvetve). További fejlemény volt, hogy a bevételeket a kiadásokhoz kezdték igazítani, s a közpénzekkel el kellett számolni. Az állami feladatnak a XX. században oly látványosan megnövekedett mennyisége szoros összefüggésben áll az elosztás központosításával, sőt az újraelosztás kiemelkedő fontosságúvá válásával. Mivel ez egyenesen az etatizmushoz vezető út, azaz az állam túlhatalmával fenyeget, ezért a modern alkotmányos államok egyik fő politikai törekvése, hogy a közfeladatok közül mind kevesebb legyen állami feladat, s hogy az elosztás mind kevésbé legyen centralizált.

A költségvetési döntések (az elosztás) általában komoly beavatkozást jelentenek a gazdasági életbe, hiszen mesterséges külső jövedelemátcsoportosítást, jövedelemszabályozást, keresletteremtést vagy éppen keresletszűkítést feltételez. Következésképpen e döntéseknek nemegyszer előre nem látható, komoly externális hatásai vannak. Legyen a hatás akár negatív, akár pozitív, nagymértékben befolyásolja olyanok helyzetét, akik a döntésben nem vehettek részt. Elméletileg egy döntés két alapesetben lehet jó: ha az externális hatások figyelmen kívül hagyhatók (maximális elégedettség) vagy ha a döntés minden következményét – mindegy, hogy jó vagy rossz – a döntéshozók, illetve azok viselik, akik érdekében a határozat született.<sup>63</sup> Ez persze kizárólag elméleti lehetőség, mely csak ideális helyzetben teljesülne. A gyakorlatban e döntések nagy része partikuláris érdekeket szolgál. Ez elsősorban annak köszönhető, hogy a társadalom nem homogén, s hogy a terhek általában egyénekre lebontva nem olyan nagyok – sőt gyakran leplezettek, s nemegyszer többszörösen áttételesek – amiért is nem igazán éri meg az ellenszegülés egy-egy döntéssel szemben.

Az elosztás a modern alkotmányokban elméletileg az egyenlő esély<sup>64</sup> megteremtésének szellemében történik. Ez két dolgot jelenthet alapvetően: a bevételek valamiféle újraelosztását vagy a maxi-

<sup>63</sup> Stigler (1989).

<sup>64</sup> Jogilag a diszkriminációmentesség.

mális jólét megteremtését. Ez azonban előfeltételezi az államot, s ezzel együtt a közpénzeket is. A közjavak felhasználásánál ugyanis a probléma az, hogy a piaci mechanizmusok nem úgy működnek, mint a magánjavak piacán. A kereslet, vagyis a preferenciák gyakorlatilag megállapíthatatlanok,<sup>65</sup> viszont a fogyasztásból per definitio nem zárható ki senki, ezért a közjavakért az egyén által fizetendő árakat látszólag mindenki lenyomni igyekszik – mások, azaz senki, illetve mindenki kárára. Ezért nem véletlen, hogy az adózás – ideálisan – a közjavakért fizetett olyan költség, amellyel a fogyasztók kompenzálják azokat, akik az adott közszolgáltatást nem vették igénybe. Tehát ez nem a közszolgáltatás ára, hanem a költségben benne van a többiek kompenzálása is. Azaz a cél egy olyan eljárás kialakítása, amelyben az adózók szavazatai valamilyen kapcsolatban lennének a költségekre leadott szavazatokkal. Ez végső soron csakis a politikai szavazatok, a politikai képviselő által eldönthető kérdés. A problémákra viszont megoldást lehetne találni a közpénzekkel kapcsolatos alapelvekben is. Ilyen alapelv például a már tárgyalt specialitás elve vagy a költségvetési egyensúly követelménye, de nem az egészre, hanem csak részeire tekintettel.<sup>66</sup> Vagyis egy befolyásos réteg ne fordíthassa a közpénzeket kizárólag csak a saját hasznárára, illetve hogy gondoskodjon legalábbis megfelelő kompenzációról. Vagy ettől függetlenül biztosítható lehetne bizonyos minimumjogok elismerése,<sup>67</sup> illetve a közpénzekkel való költségek ellenőrzése. Sőt. A minimumjogok elismerése tulajdonképpen a közpénzek ellenőrzésének alkotmányos *morális kiindulópontjává* válhatna. A minimumjogok ugyanis egy adott állam minden polgárát megilletik tekintet nélkül anyagi helyzetére vagy társadalmi hovatartozására. A közpénzek ellenőrzése pedig azért elfogadható, mert ha mindenkinek egyenlő joga van egyfajta induló tőkére valamilyen alapvető szinten, akkor az feltételez valamilyen mechanizmust, amely az elosztást elvégzi, vagy legalábbis ellenőrzi. Ez akkor is így van, ha ez a mechanizmus piaci mechanizmus, és például egy aukció formáját ölti.<sup>68</sup> Csakhogy a közjavak specialitása éppen abban áll, hogy a piaci mechanizmusok nem működnek, így szükségszerűen merül föl újra az állam, következésképp a közpénzek szerepe.

<sup>65</sup> Lásd public choice theories.

<sup>66</sup> Lásd Musgrave (1981).

<sup>67</sup> Például Rawls: „common entitlement”, vagy a Pareto optimum jogba átültetése.

<sup>68</sup> Lásd Huoranszki (1990).

Mindez megint elvezet azon tételhez, hogy az állam, mely végső soron a közpénzek tulajdonosa, de amelynek egyetlen szerve sem jogosult önállóan dönteni, megfelelő ellenőrzés mellett az egyetlen lehetséges jogintézmény a közpénzek elosztására.

## **I.6. A számvevőszék szerepe a közpénzekkel kapcsolatban**

A közpénzek jogi fogalma tehát olyan hatásköri (és eljárási) jogszabályok összessége, amelyek lehetővé teszik, hogy a közpénzekkel kapcsolatos döntések megfelelő módon oszoljanak meg a döntéshozók között. Ebből is látható, hogy a jog a fogalom lényegét eljárásjogi szempontból képes csak megragadni, s mindössze arra vállalkozhat, hogy a fent említett elvek érvényesülését biztosítja a maga eszközeivel.

E hatáskörmegosztás az egyetlen eszköz, amely a *felelősség, azaz a beszámoltatás* jogintézményén keresztül képes a döntéshozók ellenőrzésére. A számvevőszék, mint a parlament pénzügyi ellenőrző szerve, ezen a döntéshozói körön kívül marad, így az államhatalmi szervektől (jobbára) független, ellenőrzésre nem csak politikai, de szakmai szempontokból is képes szerv. E funkció betöltésére, természetesen, nem a számvevőszék az egyedüli üdvözítő megoldás, noha határozottan hatékony, amit mellesleg magának a számvevőszéknek az elterjedtsége is bizonyítja. Emellett ugyanis elképzelhető például a közigazgatási bírászkodás is mint garancia a fenti elvek és szabályok betartásának ellenőrzésére. Nem véletlen, hogy számos számvevőszék rendelkezik is bírói hatáskörrel.

De tekintettel az állam jelentős – tulajdonosi – szerepére és az alkotmányos kormányformákra, illetve az alkotmányosságra jellemző racionális gondolkodásra, az állam tevékenysége jelentős ellenőrzés alatt áll, s minden egyes lépése, amely a közpénzek kiadásával jár, előzetes felhatalmazásra, jóváhagyásra, indokolásra, igazolásra szorul. Ez az indokolás és igazolás az, amely az állami számvevőszéki ellenőrzésekkel szorosan összefügg, s amelyet az alábbiakban szeretnék részletesebben vizsgálni.

## II. FEJEZET AZ ELLENŐRZÉS MIBENLÉTE

Mielőtt e fejezet tárgyalásába bocsátkoznék, először is tisztáznom kell néhány fogalmat. Az alábbiakban sűrűn fognak előfordulni olyan kifejezések, amelyek többértelműek, sőt jómagam is több értelemben használom őket, s ezáltal zavart kelthetnek.

Az egyik ilyen fogalom az *ellenőrzés*. Az ellenőrzés jelenti egyrészt a hatalom korlátozását, másrészt pedig a végrehajtás számonkérését. Az előbbi a döntési folyamat része, s nevezhetnénk tágabb értelemben vett ellenőrzésnek, az utóbbi valamely szerv, például a számvevőszék feladata, s nevezhetnénk szűkebb értelemben vett ellenőrzésnek. A kétfajta ellenőrzés közt azonban nem ilyen tiszta a határvonal. A továbbiakban ugyanis éppen arról lesz szó, hogy az ellenőrzés maga része a döntésnek, s ez mindkét ellenőrzési típusra jellemző. De ez nem véletlen, hiszen a hatalmi ágak nem csak egymás ellensúlyaiként, hanem egymást kiegészítő hatáskörű intézményekként is szerepelnek. Itt használt *alkotmányjogi* értelmében tehát az ellenőrzés egyfelől egyfajta ütközés (átfedés vagy versengés) a különböző (állami) szervek hatáskörei között, másfelől mindig valamely más (állami) szerv működésének (hatáskörének) a vizsgálata valamilyen racionális mérce alapján. Mint látni fogjuk, a korlátolt hatalom elvének megfelelően, ez az ellenőrzés mindig kölcsönös (kormány, parlament, bíróság) a modern alkotmányos államokban.

A másik ilyen fogalom a *racionalitás*. A racionalitás jelenti egyrészt valamely döntés ésszerűségét, másrészt valamely döntés indokoltságát. Ez utóbbi értelmében a racionalitás az alkotmányosság egyik legfontosabb eleme: az állam tevékenysége – azaz az állami döntés – indokláshoz kötött. Ezáltal a döntés nemcsak ésszerű kell, hogy legyen, hanem feltételezi azt is, hogy a döntés nem önkényes, vagyis eljárászerű, nem motiválatlan s nem részrehajló.

A racionalitást azonban még egy további értelemben is használni fogom, amikor a későbbiekben az állam tevékenységéről mint döntések sorozatáról lesz szó. A döntések ugyanis, a döntéshozatal módjától (az eljárástól) függően, csoportosíthatók: beszélhetünk *racionális* és *empirikus* döntésekről. Ez a megkülönböztetés egyáltalán nem jelenti azonban azt, hogy az empirikus döntések eleve ésszerűtlenek lennének. A distinkció lényege röviden az, hogy a racionális döntés céltételező, előretervező, az empirikus pedig múltbeli esemé-

nyek megfigyelésén alapuló döntés. Az előbbi tehát célorientált, az utóbbi pedig eljárásorientált. Ennek a megkülönböztetésnek az ellenőrzési döntések meghozatalában, így a számvevőszékek hatáskörében és eljárásában van szerepe.

## II.1. Az ellenőrzés közjogi jelentősége

### II.1.1. Az ellenőrzés, mint a hatalom korlátozása

A modern alkotmányosság alapeszméje egy olyan államszervezet létrehozása, amely képes biztosítani a szabadságot, vagy legalábbis korlátozni a hatalom önkényeskedését, legyen az bár a parlamenté vagy a királyé. Ismeretes, hogy a történelem során két válasz született erre a kihívásra: a parlamentáris és a prezidenciális kormányzási forma. Míg az előbbire jellemzőbb *a hatalmi ágak megosztása*, addig az utóbbira *a hatalmi ágak elválasztása*. A különbség röviden az, hogy az előbbi a törvényhozó szervet általában kiemeli a hatalmi ágak közül, s elsősorban az állami feladatok megosztására helyezi a hangsúlyt. Az utóbbi ezzel szemben a hatalmi ágak egyenrangúságát tartja a legfontosabbnak – így a kormányok vagy az államfők például közvetlen választással nyerik el tisztségeiket – s döntő tényező, hogy a hatalmi ágak egymástól minél függetlenebbek legyenek szervezeten belül is. Az alkotmányosság lényege szerint a hatalmi önkényeskedés korlátozása úgy érhető el a leghatásosabban, ha egyetlen államszervnek sem jut korlátlan döntési hatáskör.

Mindkét elvi megfontolás Montesquieu-t jelöli meg szellemi atyjaként,<sup>69</sup> s végeredményét tekintve valóban mindkettő egyformán meg is felelhet eredeti célkitűzéseinek. A parlamentarizmus egyik eredendő iskolapéldája az angol parlamentarizmus, a prezidencializmusnak pedig az Amerikai Egyesült Államok rendszerét szokás említeni, noha valójában nem éppen ez volna a legtipikusabb.<sup>70</sup>

Jóllehet a valóságban igen nehéz vegytiszta példákat találni, mégis e két különböző szemlélet alapvetően rányomta és rányomja bélyegét az adott államszervezet felépítésére, az ellenőrzésről s annak

<sup>69</sup> Például Duguit, Troper, Eisenmann stb.

<sup>70</sup> Lásd a dél-amerikai rendszereket például.

módjáról alkotott elképzelésre és az esetleges későbbi reformokra is. A hatalmaskodás megakadályozására – eltérő szemléletükből adódóan – a két kormányzási forma két különböző megoldást ajánl. A hatalmi ágak elválasztása esetében a leglényegesebb elem, hogy a döntéshozatal különböző szakaszai más-más hatalmi ágakhoz kerülnek, így egyik ág sem bírhat végső soron döntő vagy kizárólagos befolyással. A hatalmi ágak megosztásának elméletében a hangsúly, ezzel szemben, a döntésben való együttműködésen van, s nem pedig a döntési folyamat szakaszokra osztásán.

Előzetesen annyi mindenesetre mindkét modellnél megállapítható, hogy az ellenőrzés a döntési folyamat részeleme, s ekként az ellenőrzésnél is megfigyelhető, hogy a kormányforma – amely a döntéshozatal meghatározó szerkezetét adja – valamilyen mértékben befolyásolja az ellenőrzés fogalmáról alkotott képet. Így Bergeron nyomán<sup>71</sup> beszélhetünk az ellenőrző és az ellenőrzött közti hierarchikus hatalmi viszonyról, vagy Loewenstein nyomán<sup>72</sup> beszélhetünk a hatalmi erők egymással szembeni korlátozásáról, egymás közti ellensúlyozásáról. Léteznek továbbá elméletek a hatalom korlátozásáról a szabadság kiszélesítése érdekében is. Ezek az ellenőrzésfogalmak természetesen a hatalmi ágak elválasztásáról szóló modellt jellemzik inkább. Az államhatalmi ágak megosztásáról szóló nézet elveinek ezzel szemben másfajta ellenőrzési modell felel meg. Ebben a modellben az ellenőrzés mint viszonyítás jelenik meg. Az ellenőrzés ugyanis a döntéshozatal során alkalmazott összehasonlítási eljárás. Itt nem egyébről lenne szó, mint arról, hogy ez az elmélet a döntést egy állandóan megújuló körfolyamatként szemléli, amelyben a választások állandó mérlegelést, azaz összehasonlítást kívánnak meg. Itt a hangsúly tehát nem a hatalmi ágak ellensúlyozásán nyugszik, hanem a hatékony, jó döntésen<sup>73</sup> (lásd például a német rendszert). Ezzel szemben jellemző, hogy az amerikai prezidenciális kormányforma védelmében az USA Legfelső Bíróságának bírái többször leszögezték: a kormányzati hatékonyság prioritásban semmiképpen sem áll a hatalmi ágak elválasztásának doktrínája előtt (lásd Chadha v. Youngstown<sup>74</sup>).

<sup>71</sup> Bergeron (1968).

<sup>72</sup> Loewenstein (1957).

<sup>73</sup> Általában lásd Lőrincz-Nagy-Szamel (1976).

<sup>74</sup> INS v. Chadha 462 U. S. 919 (1983) és Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer 343 U.S. 579 (1952).

## II.1.2. A két ellenőrzési modell tiszta formája

A *hatalmi ágak elválasztásánál* – mint arra az elnevezés is utal – a hatalmi ágak szigorú(bb) szervezeti elkülönülése nélkül az alkotmányosság elképzelhetetlen lenne. Így érthető, hogy ebben a felfogásban elsősorban a különböző államhatalmi szervek önállóságát szükséges biztosítani. Mivel az államhatalmi szervek elkülönültsége vagy önállósága nagymértékben függ azok létrehozatali-megszüntetési feltételeitől, illetve döntési autonómiájuktól, avagy annak korlátozottságától, netán hiányától, az ellenőrzés szempontjából meghatározó követelmény, hogy szervezetenként elkülönült szervek végezzék, mégpedig a döntéshozatal elkülönült szintjein.<sup>75</sup> Így egy prezidenciális kormányformában az ellenőrzés lényege, hogy az elkülönült szervek egymás döntéseibe szimultán – azok megszületése előtt – nem szólhatnak bele. Ezzel a felelősséget úgyszólván tisztán a hatáskör mellé rendeli, s öröködik a hatalmi ágak szigorú elválasztásának betartásán. Ekképpen az amerikai kongresszus és az amerikai elnök közti döntéshozatali elkülönültség meglehetősen rigorózus. Egyik sem játszhat szerepet a másik létrehozatalában, illetve megszüntetésében,<sup>76</sup> és – kivételes esetektől eltekintve<sup>77</sup> – egymás döntéseit sem befolyásolhatják.<sup>78</sup> S ezen, magából az alkotmányból folyó feltételek betartása fölött öröködik a szervezetenként ugyancsak elkülönült bíróság, amely legitimitációját szintén egy elkülönült elvre alapítja: az alkotmány mint jogszabály betartatása az ő eredendő feladata.

Ezzel szemben a *hatalmi ágak megosztásánál* a döntések meghozatalának funkcionális megosztása adja az államrendszer lényegét. Ez azt jelenti, hogy a döntések párhuzamos ellenőrzésnek vannak alávetve. Ekképpen a szervezeti önállóság korántsem oly domináns elem, sőt, a hatalmi ágak közt mind intézményi, mind személyi egymásbamosódások alakulhatnak és alakulnak is ki. A legkézenfekvőbb példa erre a(z angol) parlamentből létrehozott, parlamentnek felelős kormány. Az önkényes döntéshozatal elkerülését itt nem az elkülönülésben, hanem éppen egymás döntéseinek szimultán és folyamatos ellenőrzésében látják.

<sup>75</sup> Sajó (1995), 106. o.

<sup>76</sup> Itt most figyelmen kívül hagyva az impeachment igen szűk körű lehetőségét (bár igazság szerint ez sem a szervet magát szünteti meg).

<sup>77</sup> Lásd például a rendkívüli állapot esetét, a költségvetési döntéshozatal, a kinevezési jogköröket, bizonyos államigazgatási szervek működésének feltételeit (FCC) stb.

<sup>78</sup> Itt szintén figyelmen kívül hagyva az informális csatornákat.

### II.1.3. Az ellenőrzési modellt komplikáló tényezők

A distinkció, persze, némi finomításra szorul, hiszen az ellenőrzés nyilván nem csak a kormányforma függvénye, hanem más tényezők is befolyásolják, így például a *történelmi hagyományok*, a *jogrendszer*, illetve a *jojról vallott felfogások* is. Kellőképpen nem hangsúlyozható eltéréseket okozhat ugyanis a különböző jogokban magának a rule of law-nak az értelmezése.<sup>79</sup> A kontinensen az állami beavatkozás felhangja egészen más, mint az angolszász jogterületeken. (Ezzel persze nem kívánom tagadni, hogy mind a common law területén belül, mind a kontinentális jogon belül a jog fejlődése szintén eltérő formákat öltött.) A common law felfogása szerint az állam minden cselekedete, amiben az állam mint hatóság beavatkozik, eleve gyanús, s eleve *szigorú igazolásra* szorul. A német Rechtsstaat vagy a francia légalité lényege ellenben, hogy az állami beavatkozást nem tekintik ab ovo veszélyesnek. Sőt. Az a legfontosabb ezekben az esetekben, hogy ezek az állami döntések valamilyen – *előzetes vagy akár utólagos* – ellenőrzés alatt álljanak. Ez következik abból is, hogy a XX. századi jogpozitivismus kontinentális elterjedése lényegében fölszabadította az államot a törvények alól. Vagyis a törvényhozó az általa hozott törvényt elméletileg bármikor szabadon megváltoztathatta, hiszen törvény az a jogszabály, amelyet megfelelő processzusban akként megalkottak. Sőt, továbbmenve, elméletileg bármilyen törvényt alkothatott, bármilyen tartalommal. Azaz a törvények mögött nincsen más (isteni, morális vagy egyéb) kötőerő, mint az állami elismerés és a bírói kikényszeríthetőség. Tartalmában pedig csak a (politikai, fizikai stb.) lehetetlenség jelenthet korlátot. Ezért viszont a kor liberális eszméjének megfelelően szinte azonnali reakcióként merül föl az ellenőrzés beépítése a – nem szoros értelemben vett – döntési folyamatba.<sup>80</sup> Ezzel szemben az angol és az amerikai rule of law értelmezése sokkal közelebb áll egymáshoz, amennyiben az állam cselekedeteit mindig szigorú indokoláshoz kötik. Jóllehet komoly jogi szemléletbeli különbségek adódnak abból, hogy az angol éppen jogpozitivista, az amerikai meg inkább természetjogias megközelítésű.

Az állami önkényeskedés elkerülésére bevezetett ellenőrzési eljárás-

<sup>79</sup> Lásd Hayek (1961).

<sup>80</sup> Lásd például a német közigazgatási bírászkodás kiépítését vagy a francia Conseil d'Etat intézményét.

sok egy része tehát az adott kormányformától – sőt még a jogról vallott felfogástól is – függetlenedhet, s eltérő rendszerekben hasonló megoldásokhoz vezethet. A kontinentális megoldás például logikusan jut el oda, hogy az állami döntés ellenőrzése speciális – de nem feltétlenül elkülönült – szerveken keresztül bonyolódjon, míg a common law országaiban a rendes bíróságok végzik a közigazgatás ellenőrzését. E két felfogás lényeges különbsége ebben nyilvánul meg a legvilágosabban: a közigazgatási bíróság, illetve a közigazgatás külön szervei által végzett ellenőrzés óhatatlanul is más szempontokat alkalmaz az ellenőrzés során, mint a közigazgatástól teljesen független rendes bíróságok, amelyek az államérdeket csak kivételesen szokták vizsgálatuk tárgyává tenni, és egyáltalán tekintetbe venni.

Az ellenőrzés tehát megvalósulhat elkülönült szerveken keresztül, illetve, éppen ellenkezőleg, a döntésbe való párhuzamos beleszólás útján is. Ennek megfelelően lesznek különböző hatáskörűek a számvevősékek is. A német számvevőszék például független szerv ugyan, de az együtdöntésre (tájékoztatás, tanácsadás) helyezi a hangsúlyt. A francia számvevőszék a közigazgatáson belül szerveződik meg, de bírói hatáskörrel. Az angol számvevőszék a parlament ellenőrző szerve marad, de minden politikai befolyástól mentesen. Az amerikai számvevőszék a kongresszus és az elnök között független státussal rendelkezik meglehetősen széles hatáskörrel.

## **II.2. Az ellenőrzés és a döntéshozatal viszonya**

A döntések – fölöttébb leegyszerűsítve – mindenképpen az adott lehetőségek közül való választást jelentik. A jog elsődleges szerepe ebben az, hogy megadja a lehetőségek közti választás módját, a döntés eljárási rendjét. A választások – vagyis a döntések – pedig mérlegelésen alapulnak. S minthogy a döntésnél alkalmazott összehasonlítás a választáskor a körfolyamatban szükségszerűen a következő döntés elődöntése lesz, s ekként a gyakorlatban már megmértetett, tehát ellenőrizhetővé vált, ilyen értelemben az ellenőrzés a döntéshozatal részévé válik. Több a eset különböztethető meg aszerint, hogy az eljárás során mi az összehasonlítás mércéje (jelen vagy kívánt állapot), ki határozza meg a mércét (az ellenőrző vagy az ellenőrzött, vagy netán valamely harmadik személy, illetve szerv), mi hasonlítandó össze mivel (például a cél az elért eredménnyel vagy a felhasznált eszköz a céllal, illetve az elért eredménnyel) és

főként, hogy mikor (a döntés előtt, alatt vagy után). Természetszerűleg mindkét említett kormányformára jellemző ez a döntéshozatali modell; még ha más-más módon érvényesül is. Az ellenőrzési hatáskörök például nagymértékben különböznek a hatalmi ágak elválasztásánál és a hatalmi ágak megosztásánál – mivel e két kormányzási forma ellenőrzési logikája láthatóan eltér egymásától. A prezidenციális kormányformában elsősorban az eljárás fölötti ellenőrzés játssza a főszerepet, s nem az eredmény értékelése, míg a parlamentarizmusban éppen fordítva.

A korábbiakban volt már szó arról, hogy a modern alkotmányos államokban az állami tevékenységet elsősorban döntések sorozatának tekintik, s ekként az államhatalmi ágak közti viszonyokban legfontosabb tényezőkként emelik ki a döntéshozatalban való részvételt, illetve részvételi lehetőséget.<sup>81</sup> A két hatalommegosztási modell a döntéshozatalban való részvétel tekintetében is különbözik egymástól a döntés jellegétől függően. A döntések alapvetően lehetnek *racionálisak* vagy *tapasztalatiak*. Noha mind a racionális, mind a tapasztalati döntések tartalmazznak ellenőrzési elemeket, az ellenőrzés módja mégis határozottan eltérő.<sup>82</sup>

Így például a racionalitást előtérbe állító döntés egyfelől céltételező, másfelől gondosan előretervező tevékenység. A döntéshozó valamely adott, általa elfogadott elmélet alapján hozza meg döntését. Röviden: ez a módszer valamifajta összemérést feltételez, amelynek során a döntéshozó összeveti az adott információ alapján, a rendelkezésre álló eszközökre tekintettel, vajon melyik lehetőség a legalkalmasabb a kívánt cél elérésére. Mivel továbbá az ellenőrzés – mint láttuk – ugyancsak nem egyéb mint összehasonlítás (a cél és az elért eredmény, vagy a cél és az eljárás, a rendelkezésre álló eszközök stb. összevetése), az ellenőrzés része magának a döntésnek is.

A tapasztalati döntések azonban inkább a múltbeli események megfigyelt következményein alapulnak s ekként a trial-and-error elvén nyugszanak. Így mivel nem valamilyen előre megállapított cél érdekében megtervezett eljárás szerint születik a döntés, a gyakorlatban a döntéshozó szerv nagyobb autonómiával bír, nagyobb játékteret nyer, mint a racionális döntés esetében.

<sup>81</sup> Ez valójában megegyezik a hatáskör, illetve a megalakulás és megszüntetés fogalmával (lásd Bragyova András 1995, 104. o.), de valószínűleg ugyanerre gondol Sajó András is, amikor döntési és létezési autonómiáról beszél (Sajó András 1995, 103. o.).

<sup>82</sup> Hayek (1961) és Krebs (1984) nyomán.

A racionális és a tapasztalati döntés effajta kettéválasztása szintén a jogszemléletből adódik, és tovább finomítja a kormányforma alapján megkülönböztetett ellenőrzési formákat. A racionális döntések elsősorban a kontinentális jogrendszerre jellemzők, míg az empirikus döntéseket az angolszász jogrendszer részesíti előnyben. A különböző megközelítésre jó példa lehet egyfelől a német rendszerre jellemző célorientált döntési modellben kialakult számvevőszéki vizsgálati módszer és hatáskör. A német számvevőszék legfőbb vizsgálati módszere lehetővé teszi a számvevőszék alkalmazottainak, hogy magába a döntési folyamatba is beleszólhassanak, ha az eredmény, vagyis a közpénzek megfelelő elköltése érdekében, ez indokolt. Másfelől viszont jellemző, hogy az angol számvevőszék nem szólhat bele a döntési folyamatba, ennek a lehetősége szervezetileg is kizárt. Utólag pedig a számvevőszék érdemi döntést nehezen hozhat, hiszen az elfolyt pénzek csak ritkán szerezhetők vissza még a felelőség megállapítása esetén is.

Ezt a distinkciót persze színesítik még az említett döntési, illetve jogszemléleti különbségek azonos kormányformák között, illetve a hasonlóságok különböző kormányformák között. Ezzel magyarázható, hogy az angol parlamentarizmus, noha kormányformájában közelebb áll például a németéhez, az ellenőrzés tekintetében mégis gyakran alkalmaz az amerikaihoz hasonló megoldásokat. Nevezetesen ilyen az eljárásra, a formai megfelelésekre összpontosított ellenőrzési szabályozás. S ugyanígy az inkább prezidenciális kormányformájú francia rendszer ellenőrzési modellje elsősorban a német típusú megoldással mutat rokonságot, mint arra már utaltam is a közigazgatási bíróságok, illetve a közigazgatáson belüli ellenőrzés kapcsán. Itt persze sietek megjegyezni, hogy ezzel korántsem szeretném azt állítani, miszerint az ellenőrzés minden fajtája vagy típusa ily módon elkülöníthető és kategorizálható lenne e két modellben. Természetesen nem ez a helyzet. Inkább csak tendenciáról, hangsúlyról vagy mértékről van szó.<sup>83</sup> Annál is inkább, mivel a számvevőszéki intézmény az alkotmányos formától jórészt független történelmi képződmény, amely azonban az államrendszerbe való betagozódása során kénytelen beilleszkedni az adott rendszer logikájába.

<sup>83</sup> Így a jogrendszer sajátos elemei mindkét elméleti modellben megtalálhatók, azaz például egyik elméletben sem dönthetnek a bíróságok a célszerűség tekintetében stb.

Az ellenőrzés így vagy úgy, de része a döntési folyamatnak. Sőt, egyes esetekben olyannyira, hogy még egy utólagos döntésnek is lehet preventív hatása, ha a döntési folyamat egy ciklust képez. Ilyen döntési ciklusra az egyik legfontosabb példát éppen a költségvetési döntéshozatal szolgáltathatja. Hiszen minden egyes költségvetés az előző költségvetésre kell, hogy ráépüljön, amiben elsősorban a zárszámadás nyújt segítséget. De így van ez akkor is, ha a zárszámadási törvényt nem sikerül időben megszavazni (ami alkotmányos államokban egyre ritkább). Félreértés ne essék, adott ügyben kétségtelenül vannak végleges döntések – hogy is lehetne másként? Ilyen például egy törvény megszavazása vagy egy bírói döntés. Az állami tevékenység folyamatában azonban – mint láttuk, éppen az ellenőrzés természetéből adódóan – az egyik döntés óhatatlanul az előkészítőjévé válik valamely újabb döntésnek. Vegyük például a törvényhozással kapcsolatos döntéseket. A hatalmi ágak elválasztását szem előtt tartó alkotmányos rendszerben (elsősorban az amerikai alkotmányban) egy törvény vitájába nem szólhat bele a másik – vagy harmadik – hatalmi ág. Ekképpen az amerikai elnöknek nincs is törvénykezdeményezési joga, s nemtetszésének kizárólag vétőjogának gyakorlásával adhat hangot. (Más kérdés persze, hogy a gyakorlatban az elnök mindig talál „megbízható” barátokat a kongresszusban.) A hatalmi ágak megosztása esetében ellenben a kormány nyújtja be a (rendszerint) amúgy is kormánypárti többségben lévő parlamentben a törvénykezdeményezések jelentős többségét (például Nagy-Britannia, Magyarország). Ezeket a képviselők elméletileg akár lényegesen is módosíthatnák. Jóllehet az, hogy sor kerül-e módosításra, nagymértékben függ a parlamenti házszabályoktól, a szokásoktól, az adott erőviszonyoktól és a kompetenciától is. Így Nagy-Britanniában és Németországban ez a házszabályok által kötött, Magyarországon pedig korlátozott.

El kell viszont ismerni, hogy e két modell eltérése az utóbbi időkben egyre jobban csökken. Ez azonban nem csoda, hiszen a két rendszer azonos funkciót szolgál, az állami döntések racionalizását és legitimitását. De oka ennek nem utolsósorban az is, hogy mindkét szemléletben maga az indokoláshoz kötött döntés a kiindulópont, illetve az, hogy e döntések mögött mindinkább olyan külső kihívások sorakoznak, amelyek hasonló követelményeket támasztanak és megoldásokat igényelnek.

## II.3. Az ellenőrzés fogalma

Összefoglalva a fentieket: az ellenőrzés hatalomkorlátozó értelmében már magánál a léténél fogva is hat. Modern alkotmányos államokban a hatásköri ellenőrzés pusztán realitása már indokolásra kötelez, tehát fegyvelmez, tehát a beszámoltatást (felelősségre vonást) segíti. A beszámoltatás lényeges kelléke egy alkotmányos rendszernek, hiszen nélkülözhetetlen eleme a racionális (azaz az indokolt, nem önkényes és nem részrehajló) döntéshozatalnak. Ekképpen a beszámoltatással, elszámoltatással összefüggő értelmében használt ellenőrzés-fogalom *összehasonlítás*, amelynek során elméletileg megállapítható, hogy valamely döntés a kitűzött cél megvalósítását hatékonyan, ésszerűen szolgálja-e; illetve hogy a döntés az előre megállapított eljárási rendben hozott-e avagy nem. A kormányzati formák közt ennek alapján is különbség tehető. Ennek megfelelően különül el az eredményorientált ellenőrzés, amely főként a parlamentarizmusra, az eljárásorientált ellenőrzéstől, amely elsősorban a prezidencializmusra jellemző.

Az ellenőrzés – döntési folyamat szempontjából vizsgált – konkrét fogalma mindezek után a következőképpen határozható meg:

1. az ellenőrzés részeleme egy döntési folyamatnak,
2. tehát értékelhető,
3. az értékelés alapja az összehasonlítás,
4. amely meghatározott ismérvek, illetve eljárás szerint történik,
5. s célja a lehetőségek szerinti racionális döntés kiválasztásának elősegítése.

Közjogi szempontból az államhatalmi szervek döntései, illetve ezek ellenőrzése érdekes, vagyis hogy a parlament, a kormány, a bíróságok – vagy egyéb államhatalmi szervek – miként képesek egy racionális döntés önkénymentességét biztosítani. A racionalitás ugyanis legitimálja a döntést magát. Az ellenőrzés pedig racionalizálja a döntést, amennyiben szűkíti a lehetséges választások körét. Meghatározó jelentőségű ezért az ellenőrzés mikéntjének a megállapítása. E közé tartoznak: az ellenőrző (szerv) hatáskörének és feladatainak – vagyis az ellenőrzés tárgyának, alanyának és illetékességének – a rögzítése csakúgy, mint az ellenőrzés kezdeményezhetőségének, eszközeinek, alkalmazhatóságának, valamint az eljárás módjának a szabályozása. Azonban az ellenőrzés mikéntjének vagy mércéinek meghatározása sokszor korántsem egyértelmű. Erre eklatáns példa volna a döntések gazdaságossági szempontú ellenőrzése vagy a csalás el-

leni jogszerűségi vizsgálat. Ezekben az esetekben az ellenőrzés törvényi mércéi ugyanis nem képesek a felelősség megállapítására, sem a hiba kellő feltárására. Pontosan ez az tehát, amiért a döntési eljárás racionalizálása kompenzál az ellenőrzési mércék kevésbé racionális voltaért.

Ekképp válik érthetővé, hogy miért alkalmas – minden különbözőségük ellenére – mindkét elméleti modell az önkényes állami döntések ellenőrzésére. Mind a hatalommegosztás, mind a hatalomelválasztás azon az elméleten nyugszik, hogy valamely államhatalmi szerv döntését egy másik ellenőrizni fogja vagy beleszól<sup>84</sup> a döntésbe magába. Az ellenőrzés a döntéshez idomul, vagyis a döntéshozó szerv illetékességéhez és hatásköréhez is. Éppen ezért igen érdekes problémát vet föl az ellenőrzés mércéjének kérdése a különböző államhatalmi szervek tekintetében, vagyis az, hogy ki állapítja meg az ellenőrzés mércéjét. Jogpozitivista szempontból a parlament maga határozza meg saját, illetve más hatalmi szerv ellenőrzésének mércéjét. Ezért ennek a szemléletnek – nem véletlenül – elengedhetetlen kelléke a jogilag megfogható alkotmány. Az alkotmány volna ugyanis képes korlátot szabni mind alkotmányossági, mind jogi szempontból a parlament tevékenységének. Még pontosabban, a parlamenti ellenőrzés szempontjából az alkotmány rögzíti a parlamenti ellenőrzési módszerek vagy az ellenőrzés mikéntjének, illetve a követelmények kiválasztásának eljárását. Kétségtelen persze, hogy ez a parlament kompetenciáját érzékenyen érintheti, sőt, érinti. Ez magyarázza ennek fölöttébb kényes voltát. A parlament mindent ellenőrizhet – ezt szolgálják az ad hoc bizottságok –, míg ellenben a parlamenti döntések egy részének csak politikai ellenőrzése lehetséges. Éppen ezért nem hangsúlyozható kellőképpen, hogy milyen nagy fontosságú a racionális döntés racionális eljárással való pótlása és annak így ellenőrizhetővé válása.

A kormánynak ugyanígy léteznek lényegében nem állandóan ellenőrzött területei – különösen a prezidenciális kormányformában –, noha természetszerűleg sokkal kevésbé mint a parlament esetében. Az indemnitási törvény például a legritkább esetben alapul ellenőrzési megfontolásokon – még az ellenzék esetében sem. Az is igaz persze, hogy a zárszámadás megszavazása pusztán politikai felmentést jelent a kormány részére, de semmiképpen sem ad felmentést a

<sup>84</sup> Vagyis indokolásra kötelez.

későbbi ellenőrzési, illetve büntetőjogi felelősség alól. De mindenképpen ad egy lehetőséget, egy keretet az ellenőrzési eljárásra. Márpedig az eljárási és hatásköri szabályok jelentősége az ellenőrzés során nem hangsúlyozható kellőképpen, mint az a közpénzek fogalmánál is kiderült.

#### II.4. A számvevőszék szerepe a közjogi ellenőrzésben

Ez a – racionális döntésen és összehasonlítási eljáráson alapuló – fogalom meghatározás remélhetőleg meggyőzőbb, mint bármely más, mint például az, amelyik a hatalmi elemet elengedhetetlen feltételként építi bele a definíciójába.<sup>85</sup> Legfőképpen azért, mert ha a hatalmi elem sine qua nonja lenne az ellenőrzésnek, akkor számos olyan intézmény szorulna ki az ellenőrzés fogalmából, amelyek pedig per definitionem ellenőrzési funkciókat végeznek. Idesorolható például az ombudsman vagy a számvevőszék intézménye is. Márpedig az állami számvevőszék szerepe tagadhatatlanul jelentős az államhatalmi ágak megosztása, illetve elválasztása esetében. Az állami számvevőszék egyik legfőbb feladata ugyanis, hogy a különböző hatalmi ágak döntéseit a fenti értelemben racionalizálja, azaz a választási lehetőségeket szűkítse. Éppen ebből a funkciójából ered, hogy nem is számít a hatalmi ágak közé. Hiszen valójában mindig csak valamely más hatalmi ág döntését segíti. Vagyis mindig valamely más (államhatalmi) szerv hatáskörétől függ a vizsgálata s így státusa is. Az ellenőrzés hatalomkorlátozó értelmében itt is igaz, hogy a számvevőszék léte, vagyis az ellenőrzés pusztá tudata már befolyásolja a döntéshozót. Előfordulhat mindezek ellenére, hogy az ellenőrzés lényegének félreértése miatt egyenesen külön hatalmi ágként kezelik a számvevőszéket.

A döntési minőség alapján – a funkcionális megosztáshoz hasonlóan – elkülönült szervek jönnek létre, amelyek azonban csak tendenciájukban ellenőrző szervek, hisz egyéb önálló döntéseket is hozhatnak. Az *állami számvevőszék* így válik elsődlegesen ellenőrző szervvé, amely céljánál és eljárási módjánál fogva végső soron racionális döntésekre kényszeríti az ellenőrzött szerveket. Még akkor is,

<sup>85</sup> Lásd például Bergeront, vagy Loewensteint stb.

ha amúgy nem jogosult alkalmazni semmiféle szankciókat, mert például nincs bírói hatásköre, vagy nincs szankcionálásra feljogosító törvényi felhatalmazása. Az állami számvevőszék funkciója legfőképpen az államhatalmi szervek – legyen az az ellenőrzött vagy az ellenőrző szerv – információhiányát hivatott kielégíteni, azaz a racionális döntés előkészítéséhez, a döntés ellenőrzéséhez, értékeléséhez, összehasonlításához szükséges anyagokat összeállítani – az adott körülményektől függően.

Az állami számvevőszék mindinkább növekvő szerepének és legitimitásának oka ugyanis éppen az egyre bonyolódó döntési mechanizmusok kialakulása, az egyre jobban érvényesülő szakmai megfontolások követelménye és fokozódó jelentősége. Sok esetben tényleg elengedhetetlen az állami számvevőszék segítsége bizonyos döntésekben, nevezetesen a költségvetéssel, a kormány gazdasági politikájának megítélésével, végrehajtásával kapcsolatban. Gyakran csak részellenőrzést végez a számvevőszék, amellyel mintegy kiegészíti az adott államhatalmi szerv döntési kompetenciáját, például a felkérésre indított vizsgálatok esetén. E funkciók aránya adott számvevőszék tekintetében nagymértékben függ a számvevőszék hatáskörétől, az adott kormányformától, a jogi, politikai hagyományoktól. Sőt, mindezekből adódik az is, hogy egy számvevőszék hatékonysága nem elsősorban – vagy nem csak – jogi, hanem főként információbeli kérdés. Az állami számvevőszék azonban így is eleget tud tenni az ellenőrzéssel szemben támasztott követelményeknek, vagyis a döntések racionalizálásának.

Az állami számvevőszék eljárását természetesen nem csak az ellenőrzött szerv hatás- és feladatköre befolyásolja. Így az ellenőrzés sajátos döntési folyamattá válik. Az ellenőrzés ti. – mint összehasonlítás – a döntéshozatalba egy eltérő logikát ültet bele, mely bizonyos szempontból speciális döntéshozatali eljárást kíván. Ilyen eljárás megvalósítható lehetne az állami számvevőszék működésén keresztül, amely további közjogi kérdéseket vet föl. Ezek a kérdések a következő fejezetekben kerülnek tárgyalásra.

## MÁSODIK RÉSZ

### III. FEJEZET A SZÁMVEVŐSZÉKEK ÖSSZEHASONLÍTÓ INTÉZMÉNYTÖRTÉNETE

Az alábbiakban a számvevőszékek létesítésének kezdeti okairól, illetve történelmi fejlődéséről lesz szó. A példák a klasszikus formák képviselőin keresztül kerülnek bemutatásra, azaz az angol, az amerikai, a német és a francia megoldások állnak előtérben. A történeti fejlődés leírása azonban nem lineáris elemzésre épül, hanem a számvevőszékek intézményeinek funkcionális összehasonlítására. Ebből kifolyólag előfordulhatnak nagyobb időbeni ugrások, látszólagos törések, illetve kihagyások, amelyek azonban remélhetőleg a tematikus tárgyalás során rendre helyre kerülnek.

#### III.1. A számvevőszékek fölállítása

Az állami számvevőszék<sup>1</sup> története nem csak a pénzügyi, hanem az államszervezeti fejlődésnek is függvénye. Ezért nem véletlen, hogy a feudalizmusban pénzügyileg legfejlettebb itáliai városállamokban nem alakult ki ez a szükséglet, hiszen nem létezett a közpénzügyek-

<sup>1</sup> Történeti és fordítási okokból nem teszek különbséget a számvevőszék, a számszék és a számvevőség fogalmai közt, kivéve, ha erre a szövegben külön utalok.

nek olyan adminisztratív státusa, amely ezt megkívánta volna. A számvevősékek a mind központosítottabb királyi hatalommal együtt járó adminisztráció elkerülhetetlen melléktermékei. Felállításuk további indoka a többnyire szűkös uralkodói anyagi lehetőségek. Ebből fakadóan az állami számvevőségek első megjelenésének időbeli különbségei utalnak az adott ország egységesítési törekvéseinek sikereire és központi hatalmának erejére is.

A kora feudalizmusban a számvevőségeknek legfeljebb előfutáiról beszélhetünk. Ezt a tisztséget általában a király melletti pénzkezelői funkciókat betöltő magasabb rangú hivatalnok látja el. Így volt ez nemcsak Angliában és Franciaországban, de Németországban, sőt Magyarországon is. Angliában már a XII. század előtt létezik a király mellett a pénzek ellenőrzésére és a pénzek kezelésére az ún. kincstári hivatal (scaccarium). Franciaországban, noha bizonyos források említenek egy olyan hivatalt, ahol a második keresztes háború alatt VII. Lajos idején végzik a számadásokat, valójában bizonyíték a számszék nevű hivatal használatára pusztán a XII. századból, pontosabban 1190-ből való. Ekkor még curia in comptisnak hívják a szervet, később kapja a chambre des comptes nevet. Valamiképpen hasonlós e szerv felépítése annak angol megfelelőjéhez: az Exchequer-éhez, melynek hasonló funkciója Angliában 1175 körül alakul ki.<sup>2</sup> Magyarországon e pénzeket a király mellett létesített tárnoki tisztség viselője kezelte (melyet hívtak még thavernicatusnak vagy thesauriatusnak is).

Kezdetekben a tisztségek lényegében hasonlós mintákat követnek, amennyiben általánosnak mondható a közigazgatási és a bírói jogkörök keveredése a funkcióban. Emellett azonban komoly különbségek is mutatkoznak, főként az eltérő történelmi fejlődésnek köszönhetően. Az angol scaccarium például két részből áll: pénzügyi és bírósági részből (lower exchequer, upper exchequer). Az előbbi egyfajta kincstár, amely a bejövő és kifolyó pénzeket kezeli. Az utóbbi pedig egy évente kétszer ülésező kincstári bíróság a számlák, nyugták rendben tartására s a felmerülő jogi problémák tisztázására. Normann mintára szorososan a Curia Regis mellett létezik. Franciaországban ehhez hasonlóan a számszék ugyanúgy a királyi tanácsból (Curia Regis) alakulnak ki. A számvevőszék mellett a parlament is a királyi tanácsból válik ki, ezért hatáskörük is legalább olyan homályosan körülírt volt, mint amilyen széles. Mindkét intézmény rendelkezett ugyanis bírói hatáskörrel, de a számszék

<sup>2</sup> Descheemaeker (1992).

keket végrehajtási feladatkörrel is felruházták (des gens du roi). A számszék három részlegből tevődött össze: a pénzügyi pereskedésekkel összefüggő (la cour des aides), a pénzügyi kérdésekkel kapcsolatos (la cour des monaies) s végül az állami tulajdonnal, ingatlanokkal együtt járó (la cour du Trésor) vitás ügyekből.

Vitathatatlan módon, a számvevőségek ezen előfutárainak léte elsősorban tényleg az uralkodással összefüggő adminisztrációs nehézségek leküzdésének igényével magyarázható. Az idők során azonban maguk e hivatalok is egyre több adminisztrációs nehézséget okoztak, sőt kiderült, hogy ők maguk vál(hat)tak a korrupció melegágyává. Franciaországban például a XV. század során a hivatal presztízse egyre nőtt, az állásokat pénzért osztogatták. A testületen belül ki is alakul egyfajta hierarchia: élén az elnök, tanácsadók, revizorok és számla- vagy pénztári ellenőrök. A munkaköri leírás hiánya, illetve a presztízsz miatt e tisztek közt állandó volt a hatásköri villongás. A legfőbb tisztségeket általában a királyi családhoz tartozók vagy egyházi személyek kapták. Egy-egy hivatal komoly társadalmi rangot és tiszteletet is kölcsönözhetett a tisztviselőnek, illetve családjának. A főbb számszékekkel (a párizsi, a Grenoble-i) rögtön nemesi címet lehetett nyerni, a kevésbé fontosak esetében (Dijon, Nantes, Rouen, Metz, Montpellier) legalább két generáción át hűsz évi hivatalviselés által szerezhetett a család ily jutalmakat. A számszéki hivatalok adásvétele csak a forradalom alatt, 1789. augusztus 4-én a többi kiváltság eltörlésével szűnt meg, amikor már nem jár e hivattal semmiféle privilégium, amelyért érdemes lett volna vállalni a befektetés kockázatát. Hasonló problémák Angliában – valamint az angol gyarmatokon – is fölmerülnek. Mint a legtöbb adóbehajtási állás, amelyeket a brit pénzügyminiszter kinevezése alapján töltöttek be az angol gyarmatokon, ugyanúgy az amerikai számvevőségi tisztség is meglehetősen zsíros poszt hírében állott. Erre mi sem jobb bizonyíték, mint azok az összegek, amelyeket egy-egy ilyen állásért fizettek akkoriban. Magas rangú angol politikusok, arisztokraták versengve adományoztak vagyonokat, hogy előbb-utóbb ők vagy leszármazóik e tisztséget betölthessék.<sup>3</sup> Ennek a hivatali paradicsomnak is a függetlenségi háború vetett véget.

<sup>3</sup> S a befektetések nem bizonyultak hiábavalóknak. Az 1757-ben hivatalba lépett Robert Cholmondeleynek az amerikai számvevőségi poszt állítólag, saját bevallása szerint, mindent együttvéve évi 1800 £-ot jövedelmezett, mely ma kb. 120 000 £-nak megfelelő összeg. És ezeket az állásokat évtizedekig töltötték be! Dewar (1991).

A korrupció azonban nem csak következménye, de ugyanígy oka is lehetett a számvevőszékek felállításának. Erre jó példa a porosz és az amerikai számvevőszék története. A porosz számvevőszék egyben a mai német szövetségi számvevőszék előfutára is. 1714-ben az első Legfőbb Számszék<sup>4</sup> – tulajdonképpen kamarát – I. Frigyes Vilmos alapította. A legenda szerint a 10 éves herceg már komoly könyvelést vezetett dukátjai sorsáról. Valószínűleg azonban nem ez a hajlama készítette a későbbi uralkodó Frigyes Vilmost arra, hogy megszervezzon egy független számszékot. Sokkal inkább az apja tékozló természete, illetve életmódja s a minisztereinek korruptsága folytán pénzügyileg tönkrement állam látványa és terhe indította e lépésre a hajdani könyvelgetőt.<sup>5</sup>

Az amerikai számvevőszék alapjait a függetlenségi háború után 1780-ban törvény által fölállított bizottság teremti meg. A bizottság szigorú ellenőrzést végez a közpénzek begyűjtése és felhasználása fölött. Jelentésében többször kitér a korrupciós múltra, az ellenőrzés hiányára, a megvesztegetés, sikkasztás és egyéb szabálysértés részletezésére. A bizottság sorra kiadott beszámolóiban már egy modernebb elszámolási rendszert alkalmaznak, mely végső soron a mai Legfőbb Számvevőszék<sup>6</sup> alapjait is megveti.<sup>7</sup>

Nyilvánvaló, hogy a számvevőszégek története nem kerülhette meg a költségvetési és adózási fejlődés történetét. Eleddig ugyanis a legfontosabb kérdés az adók kivetésébe és beszedésébe való beleszólás joga volt, amely a sűrű háborúzás és az azzal összefüggő szervezési gondok miatt komoly terhet jelentett a királyi kincstárnak. 1215-ben a Magna Charta mondta ki először a költségekhez hozzájárulók képviselőitől elvét, illetve a bevételek behajtásához szükséges hozzájárulás elvét.<sup>8</sup> A Magna Charta először említette a költségvetést a felhatalmazás értelmében, de még csak bizonyos jövedelmekre nézést. Ez annyit jelentett, hogy a király bizonyos adókat (rendkívüli adókat – subsidium) csakis a parlament hozzájárulásával vehetett ki és szedhetett be. Ettől a pillanattól fogva Anglia történelmét elsősorban a parlament és a király közti viszályok pecsételték meg. Attól függően változik a két fél hatásköre, hogy egy adott pillanatban éppen melyik bizonyult erősebbnek a másikkal szemben. De érde-

<sup>4</sup> General-Rechen-Kammer.

<sup>5</sup> Zavelberg (1989).

<sup>6</sup> National (General) Audit Office.

<sup>7</sup> Dewar (1991).

kes módon e – néha meglehetősen véres – küzdelem csak a költségvetési harcra terjedt ki, az ellenőrzésre nem. Mint az kiderül, a számlaellenőrzés, a számlamegfeleltetés mindig is a király hatásköre maradt a középkor során.

Ugyanennek a problémának a megoldására – azaz az üres kincstár feltöltésére – a francia fejlődés egész más utat járt be. Ennek oka nemcsak a király és a rendek közti másfajta erőviszonyok voltak, hanem a költségvetésről vallott felfogás különbözősége is. Amikor a három rendet először hívták – 1314-ben – parlamentbe, Franciaországban is kinyilatkoztatták a képviseleti elvet, azaz azt, hogy adót (rendkívüli adót) csakis a rendek hozzájárulásával, az adózók felhatalmazásával lehet kivetni. A francia király gyengesége ekkortájt a pápasággal vívott hosszú küzdelmekben is megmutatkozott, amelyek végén a kincstár teljesen kiürült, s feltöltésére a templomosok koncepcióos perében elkobzott vagyonokat használták föl. Így a Szép Fülöp által összehívott első rendi gyűlés sikeresen deklarálta hozzájárulási jogát az adók kivetéséhez, illetve beszédéséhez. A gyakorlatban azonban ez a felhatalmazás csak igen szűk körre terjedt ki, s mindezen korlátozások mellett is vállalták a rendek, hogy háború vagy szükség esetén önként adnak különleges felhatalmazást. Valójában azonban e felhatalmazási jogot még ilyen kötöttségekkel sem alkalmazták.<sup>9</sup> A százéves háborúban Franciaország megerősödött, a kincstár felduzzadt, így VII. Károly nyugodt szívvel semlegesíthette a hozzájárulási jogot. XI. Lajos követte elődje gyakorlatát. Később a rendek súlya ismét megnövekedett s III. Henrik 1576-ban el is ismerte a parlament beleegyezési jogát a rendkívüli adók beszédésével kapcsolatban. Ez azonban továbbra is ugyanolyan megkötésekkel érvényesült mint azelőtt, azaz szükség vagy háborúk esetére a rendek vállalták a felhatalmazás önkéntes megadását az adók kivetésére és behajtására. 1614-től pedig már össze sem hívták a rendeket. Noha a királyok halálos ágyaikon olykor visszavonták<sup>10</sup> az önkényesen kivetett adókat, ettől még a beleegyezési jog nem állt vissza, ellenben tükrözte a szokást megsértő gyakorlatot.

Angliában azonban annál inkább alkalmazták a parlamenti felha-

<sup>8</sup> Trotabas (1985).

<sup>9</sup> Várnai Sándor említi, hogy Franciaországban Szép Fülöp uralkodása alatt (1302) már párhuzamosan egymás mellett jelölték a bevételek és a kiadások összegeit. Ugyanígy II. Richard idején is (1379). Lásd Várnai (1898).

<sup>10</sup> Trotabas (1985).

talmazási jogkört az önkényes adókvetéssel szemben. Pénzügyi nehézségei miatt I. Edward új adókvéteési trükkökkel próbálkozott, hogy a parlament hatáskörét megkerülve szedhessen adót. A Tudorok például – így főként VIII. Henrik és I. Erzsébet – különböző monopóliumok áruba bocsátásával igyekeztek parlamenti felhatalmazás nélküli bevételekre szert tenni. A Stuartok alatt a helyzet tovább éleződött. I. Jakab kihirdette, hogy az adóalapítás, illetve az új adók bevezetése királyi felségjog.<sup>11</sup> A különböző háborúk, drága tengeri csaták rengeteg pénzt emésztettek föl, így a királyok előbb-utóbb mindig rászorultak a parlamenti felhatalmazásra. Már az 1628-as parlament deklarálta a Petition of Rights rendelkezéseit, mely lényegében megerősítette a Magna Charta szakaszait és határozottan kifejezésre juttatta, hogy nem lehet parlamenti felhatalmazás nélkül sem adót, sem egyéb bevételeket beszedetni.<sup>12</sup> 1629-ben a következő parlament megint kinyilatkoztatta az előzetes felhatalmazás szükségességét külön adók esetében és megerősítette, hogy ezek a felhatalmazások kizárólag időleges jellegűek. I. Károly idejére a parlament annyira bevett gyakorlatként hivatkozott a tulajdonjog sérthetetlenségére és a parlament felhatalmazási jogkörére, hogy ezek megsértése komoly ellenállásokba ütkezött, sőt a király végzetes sorsára is ez vezetett.<sup>13</sup> 1648-ban még nem tartoztak a parlamenti felhatalmazásokba a királyi jövedelmek (*secret du roi*) és az *appropriációk* határideje sem volt rögzítve, azaz az időtartamaik esetlegesek voltak. 1688-ban viszont egy „igazi” költségvetési felhatalmazást ad-

<sup>11</sup> Bizonyos értelemben ez úgy is volt. Lásd a hajópénz körüli politikai vihart alább.

<sup>12</sup> „to make or yield any gift, loan, benevolence tax or such like charge without common consent by Act of Parliament”

<sup>13</sup> Az angol Plantagenet királyoknak megvolt az a joguk, hogy háború esetén hajók kiállítását kérjék a tengerparti városoktól vagy településektől, ami gyakran pénzbeni megváltásban merült ki (*ship money*). Ennek kivetéséhez a parlament hozzájárulása nem kellett. Mikor I. Károly 1634–39 közt hat ízben vetette ki ezt az adót, s nem csak amikor valóban háborúban állt az ország, a „preventív” célzatú adókvetés ellen az alsóház és London népe fellázadt és megtagadta az adók befizetését. Azzal érveltek, hogy a király gyakorlatából kiderül: e különleges adót tulajdonképpen rendes adóvá akarja változtatni. I. Károly újabb harcokba bonyolódván a hollandokkal nem fogadhatta el ezeket a feltételeket, s megint új, önkényes adót vetett ki. Ekkor már azonban komoly ellenállásba ütkezött. Az ellenállás egyik vezére John Hampden – egyébként közeli rokona a későbbi lord protektor Oliver Cromwellnek – elkötelezett híve az alsóház felsőbbségének pénzügyek tekintetében. A következő évtized véres polgárháborúba torkollott, amely először a parlamenthez és a királyhoz hű politikusok kölcsönös lefejezéseivel, majd nyílt csatákkal s végül a király jól ismert tragédiájával végződött (Rex v. Hampden, 3 State Trials 825).

tak, amely egyrészt tartalmazta már a kiadásokat is és egységesen vonatkozott minden behajtandó bevételre. Ez a parlamenti határozat már a költségvetés időtartamát is rögzítette, méghozzá kellően rövid időszakot engedve, lehetővé téve a hatékonyabb ellenőrzést. A XVIII. században ezt követően már csak apróbb módosításoknak, pontosításoknak vagyunk tanúi, melyben a szokásjog által kialakult rendben az Exchequer minden évben előterjesztette az adott évre szóló költségvetést.<sup>14</sup>

Kezdetekben tehát csak a költségvetési jog jelent meg, zárszámadásról vagy komolyabb elszámolásról nemigen esett szó. A parlamenti hozzájárulás az adók kivetéséhez, illetve beszédéséhez nem kötötte meg a király kezét a kiadások elköltésének mikéntjében. A felhatalmazás ekkoriban annyit jelentett, hogy a különös bevételeket a király a megadott felhatalmazás alapján az abban esetlegesen rögzített időhatáron belül behajthatta és felhasználhatta. A felhatalmazás megtagadásával nem azért fenyegetőzött a parlament, mert a király nem számolt el kellőképpen a bevétellel, illetve a kiadással, hanem mert vagy valamely más jogsérelmet akartak megtorolni (lásd Habeas Corpus) vagy mert a király túllépte a felhatalmazásban ráruházott hatáskörét. Ez elsősorban abból a tényből is kitűnik, hogy a költségvetési felhatalmazás nem tartalmazza kezdetben a kiadásokat. Az ugyanis a szuverén uralkodó korlátozását jelentette volna, amely azonban elképzelhetetlen ellentmondásra vezetett volna. Nem lehetett véletlen, hogy a szuverén uralkodó s egyáltalán a szuverenitás problémája ekkor vált a politikai irodalom egyik központi kérdésévé.

Az angol és a francia kezdeti intézményfejlődés összevetésében visszatükröződnek az előző fejezetekben mondottak mind a közpénzek, mind a közpénzek ellenőrzése tekintetében. Franciaországban – nem úgy, mint Angliában – tulajdonképpen a monarchia az, amely bevezeti a költségvetést. Viszont a parlament az, mely később bevezeti a komolyabb ellenőrzést. Azt a költségvetési formát, mely Angliában a demokrácia alapköve s annak szerves fejlődése, s ahol a parlament eme felhatalmazási hatásköre nélkül saját értelmét veszítené. Az sem véletlen továbbá, hogy míg Angliában végig a király és a parlament közti egyensúlyozás a küzdelem lényege, addig Franciaországban a rendek alávetettsége a királyi hatalomnak kitűnik a

<sup>14</sup> Trotabas (1985).

lényegében soha meg nem kérdőjelezett önkéntes felhatalmazásból is. A felhatalmazás esetleges megtagadásának csupán elméleti lehetősége merül föl Franciaországban. Az angol fejlődésben ezek az intézmények végig a képviselőlet szellemében és a politikai szabadságok jegyében születnek és alakulnak. Franciaországban ugyan voltak hasonló törekvések, elbukott kísérletek az állammal – királlyal – szemben, de mindhiába. Míg az angolok számára a költségvetés és a politika közti szoros kapcsolat teljesen világos, hiszen minden politikai rezsim nyilvánvaló komoly függésben tartatik ettől, addig a franciák komolyan hiszik, hogy a politikai szabadság nem efféle jogintézményekből, hanem közvetlenül a francia forradalom eszméiből ered. A közpénzekhez való hozzájárulás inkább megtiszteltetés, morális kérdés, mint politika avagy ellenőrzés és számonkérés. Ezáltal a költségvetésben az érzelmi, virtuosus elemek maradnak túlsúlyban az elszámolási kötelezettségek rovására.<sup>15</sup>

### III.2. A számvevősékek kezdeti feladata és hatásköre

Legalapvetőbb s egyben ősi állami számvevőséki feladat a kincstári pénzek ki-be vándorlásának dokumentálása, azaz könyvelés, számlák ellenőrzése, a vagyonnak a körülmények közt lehető legjobb kezelése, őrzése. Ez szinte mindenütt jellemző funkciója e hivatalnak, hiszen ténylegesen ez az elsődleges cél, amelyért általában a számvevőségeket létrehozták.

Angliában a scaccarium kezdetben egyrészt pénzügyekkel foglalkozott, másrészt a hozzájuk fűződő jogszolgáltatással is. A számlákat felügyelő kincstári hivatali részleg (lower exchequer) ellenőrizte a közpénzek behajtásával megbízott seriffeket is. Noha az adókat még a kiróvások<sup>16</sup> alapján fizették, a király melletti kancellária hamarosan egész Angliára kidolgozta az „adózási listát”, amelynek alapján a kincstári hivatal végre képes volt a bevételek tényleges, gyorsabb ellenőrzésére. A későbbiekben a kincstári hivatalnok a kancellár képviselőjévé vált, s ekkor kezdték őt a chancellor of the exchequer

<sup>15</sup> Trotabas (1985).

<sup>16</sup> A feudalizmusban szélesben elterjedt behajtási rendszer szerint egy, a porták előtt földre szúrt, fahusángba bevéssett (rovott) jelek alapján számolta ki az adó összegét a kiróvó (vagy inkább behajtó), akinél szintén volt egy hasonló rovásokkal bíró fahusáng (contre role).

nek nevezni – úgy a XIII–XIV. században –, amikor a király melletti tisztviselők egyre gyakrabban képviseltették magukat mással a hivatalaikban, bírói tanácsokban.<sup>17</sup> A XIV. század folyamán a pénzügyi ellenőrzés könnyítése érdekében kodifikálták a kincstári hivatal már kialakult gyakorlatát,<sup>18</sup> újraértékelték a földeket, és egyszerűsítették a pénzbehajtás, pénzbírságolás feletti felügyeletet.

Ugyanígy, Franciaországban a számszékek legfőbb feladata egyfelől a nyilvántartás, másfelől – a büntető jogkörében – a bírászkodás ellátása volt. Nyilvántartani olyan királyi cselekedeteket kellett, amelyeknek voltak pénzügyi vonzataik. Leltárt kellett vezetni a királyi birtokokkal kapcsolatban és ellátni a velük kapcsolatos bizonyos szűkebb körű bírászkodást. A legfőbb bíró persze továbbra is a király maradt, akihez fellebbezni lehetett, s aki a parlamentből és saját tanácsából álló bizottság elé utalhatta az ügyet. A király a neki alárendelt számszékeket ellenőrizhette oly módon is, hogy a pénzügyőröket beszámoltatta. Döntéseiket felülbírálhatta, adósságokat töröltethetett el.

Poroszországban a számszék feladata elsősorban az összes bevétel és kiadás rendszeres vezetése volt. Ezzel az uralkodó azt remélte, hogy végre átfogó képet nyerhet az állami pénzek fölött,<sup>19</sup> s ezzel együtt persze erős kontrollt is. I. Frigyes Vilmos azt is kitűzte célul, hogy a Számszék független, azaz csak és kizárólag a király fennhatósága alá tartozhat. Függetlenségen a király valójában a vizsgált szervezettől való elkülönítést értette, királyi jövedelmeket pedig nem kellett vizsgálni.

Gyakori probléma volt azonban, hogy a számvevőségek működése esetenként nem hatékony mivel nehézkes, bürokratikus. A francia forradalom előtt uralkodó pénzügyi zűrzavart a számszékek elég

<sup>17</sup> Angliában a XIII. században a bírászkodás és a számlák ellenőrzése szervezetileg véleg kettéválik elsősorban az ún. zsidó ügyek intézéseinek köszönhetően. A kizárólag kincstári minőségében működő részleghez ugyanis továbbra is csak az ellenőrizendő számlák folytak be, de az ún. Scaccarium Judaeorum már csak bírói feladatokat lát el. Azért állítottak föl külön pénzügyi bíróságot a zsidó üzleti tevékenységre, mert 1290-ig – a zsidók kiűzetetéséig – a zsidók csak korlátozott tulajdonjoggal rendelkezhetek. Eszerint a zsidó vagyonok (sőt maguk a magánszemélyek is) a király rendelkezési jogának voltak alávetve, így bármilyen ügylet, melyben zsidó érdekelttség állt fenn, a király érdekelttsége is volt, s azonmód a királyi kincstári hivatal elé került. Vita esetén pedig annak bírósága elé. Ebből később rendes bíróság lett, melyet csak a bíróságokról szóló 1873-as törvény helyez hatályon kívül.

<sup>18</sup> Statutes of 1270, Stapledon ordinances of 1323–1326.

<sup>19</sup> Zavelberg (1989).

telen működése csak fokozta, mivel igen nagy űrök tátongtak feladataik és azok teljesítése között. Egyes források szerint előfordultak 40 éves lemaradások is.<sup>20</sup> Ez veszélybe sodorta a számvevőségek alapvető funkcióját, hogy ti. a kincstári vagyont regisztrálják és kezeljék. A kincstári vagyon nyilvántartása és kezelése magában foglalta az elszámolás, illetve a felelősség kötelezettségét is. Elszámolni e számszékek eleinte csak a király felé tartoztak, mivel a magán- és a közvagyon egymástól még nem vált el. De ez csak az egyik ok. A másik – legalább ilyen nyomós ok –, hogy nem létezett olyan pénzügyi rendszer, amelyen keresztül a bevételek és kiadások valóban ellenőrizhetők lehettek volna. Angliában például a XIV. század közepén kísérleteztek valamiféle mérleg felállításával, amelyben a bevétel és a kiadás is szerepel. Noha ez a gondolkodás valójában e korban még idegennek tűnt, bizonyos becslések már léteztek. De a XV. századi reformok közé legelőször is a királyi jövedelmek és vagyonok rendszerezett könyvelése tartozott. Az angliai szerzetesrendek felosztatásával felszabadult tanultabb emberekből hamarosan több független könyvelő testületet is felállítottak, amelyek később a királyi kincstári hivatalnak alárendelve tevékenykedtek. A század közepén törvény hozta létre a később, 1785-ben megalapított számvevői biztosok két elődjét. Noha a király pénzügyi ellenőrévé a kincstári hivatal vezetőjeként a XIII. és XIV. századokban az exchequer vált, a későbbiekben kiépített rendszerben erre a feladatra mindinkább külön számvevőket foglalkoztattak s a chancellor of the exchequer a pénzügyek egyéb területeire került (míg nem a mai pénzügyminiszteri tárca birtokosa nem lett).

A jelenlegi francia számvevőszék legközelebb őse az 1807-ben megalakított Cour des comptes volt, amelynek azonban még továbbra is csak a számlák ellenőrzése, az elszámolás felügyelete volt a feladata. Sem polgári jogi, sem büntetőjogi hatásköre nem volt, még azokban az esetekben sem, amelyek egyébként saját vizsgálódásaik során kerültek volna elő. Noha szankcionálni nem tudott, a pénztár-ellenőrök felelősségre vonását bizonyos esetekben kezdeményezhette. Hatásköre azonban még ezekkel a megszorításokkal sem terjedt ki minden közpénzre. A közpénzek ellenőrzése centrálisan volt megszervezve, a helyi vagy regionális ügyeket a prefektusok intézték. A prefektusoktól, illetve a közigazgatási bíróságoktól fellebbezni lehe-

<sup>20</sup> Descheemaeker (1992).

tett a Számszékhez. A Számszék döntései ellen viszont semmisségi kérelemmel lehetett fordulni a Conseil d'Etat-hoz. Ezzel a szervezettel végtére is sikerült Franciaországban a közpénzek ellenőrzését egységesíteni és központosítani.

A magánhatalom és a közhatalom elválásával, a közpénzek létezésének tudatosulásával a számvevőszékek feladatai is megváltoztak, de csak nagyon lassan. Hatáskörük azonban a mindenkori politikai felfogás és politikai alkuk függvénye maradt s mind jobban előtérbe került a számszékek függetlenségének kérdése is.

### III.3. A számvevőszékek függetlensége

Franciaországban hosszas vita és vajúdas után végre törvényileg szüntették meg a számvevőségeket 1791-ben.<sup>21</sup> A vitában két fő áramlat képviseltette magát: az egyik szerint a nemzetgyűlésnek magának kell a nemzeti bevétellel, a közpénzek elköltésével és főként annak ellenőrzésével foglalkozni, nem szabad más szervezetre bízni a parlamenti szuverenitás egyik biztosítékát. A másik irányzat azt állította, hogy a nemzetgyűlés képtelen lenne e feladatnak helyállni, s inkább rábízta volna e dolgot egy – mind a kormánytól, mind a törvényhozótól – független szervezetre. A számszék státusa feletti csatát végül a parlamentpártiak nyerték meg. 1791-ben a nemzetgyűlés által kiválasztott 15 komisszár közreműködésével létrehozták a nemzetgyűlésen belül a Számvevőségi Irodát (Bureau de comptabilité). Ez az iroda szorosan a pénzügyi bizottságtól függött, s kizárólag a pénzügyi ellenőrzés volt a feladata. Ezzel az intézkedéssel ténylegesen a nemzetgyűlés hatáskörében maradt az összes ellenőrzési feladat, kétség esetén viszont a rendes bíróságok elé kerültek ügyek. Ennek következtében a számvevőségi iroda tulajdonképpen egy egyszerű hivatallá lett minden hatáskör és presztízs nélkül. Minthogy nem volt döntési jogköre és teljesen a törvényhozó szervtől függött, az erős nemzetgyűlés játékszerévé lett. Ezt igazolja többek közt az is, hogy az iroda még 1795-ben is csak az Ancien Régime pénzügyeit ellenőrizte, a forradalmiakat nem. Napóleon azonban a forradalomnak ezt az új feladattal ellátott intézményét sikeresen saját befolyása alá vonta, s a végrehajtást, illetve a pénzügyeket ellenőrző

<sup>21</sup> Jóllehet az 1789-es Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozatában is megjelenik a probléma maga, a Nyilatkozat azt nem oldja meg.

szervből inkább egy saját pénztárat alakított ki. Ez a számvevőszék már nem volt a törvényhozó játékszere, de annál inkább a császáré – még ha az átszervezés ürügye a szigorú hatalommegosztás volt is.

A számvevőszék ilyen értelmű függetlensége központi kérdés maradt végig a német fejlődéstörténeten is. 1723-ban, amikor a porosz számszék a központosítás és a birodalmi törekvések jegyében újjászervezték, természetesen elveszítette régi különállását.<sup>22</sup> Ezen intézkedéssel a számszék tulajdonképpen betagozódott a közigazgatás szervezetébe, és az új Legfőbb Porosz Direktórium egyik kollégiumaként működött tovább. A XIX. században a számszék súlya nőttön-nőtt, s egy 1824-es királyi instrukció<sup>23</sup> végleg függetlenítette az általa ellenőrizendő közigazgatástól. (S ez az oka annak, hogy a porosz számszékot tekintik a mai szövetségi számvevőszék elődjének. A többi tartományban ugyanis az ilyen intézmények státusa általában alárendelt maradt,<sup>24</sup> sőt, ez az alárendeltség bizonyos tartományokban egészen a II. világháború végéig változatlanul fennállt.)

Az 1848-as porosz oktrojált alkotmány és későbbi módosított változata megteremtette a porosz alkotmányos monarchiát. Létrehozták a parlamentet az alsó- és felsőházzal, aminek következtében a porosz számvevőszék funkciója is megváltozott. Addig ugyanis a szuverén uralkodó ellenőrző szerve volt, attól fogva azonban a parlament kiszolgálójává is vált. A parlamentet ugyanis felruházták felhatalmazási, sőt zárszámadási joggal is, azaz a kormány a költségvetés végrehajtásáról köteles volt beszámolni a törvényhozásnak. Ennek érdekében rögzítette mind az 1848-as, mind az 1850-es alkotmány a számszék feladatát: nemcsak az államháztartás számláit kellett ellenőriznie, hanem a parlament elé is kellett tárnia az erről szóló jelentéseit.<sup>25</sup> A parlament és a számszék közti alkotmányos viszonyt azonban nem tisztázták kellőképpen, sőt még sokáig megoldatlan maradt, állandó vita tárgyát képezvén a terület szereplői közt. A végrehajtó hatalom ugyanis nem nézte jó szemmel, ha a törvényhozó testület közvetlen kapcsolatba került a számszékkel, s így kifejezetten ügyelt arra, hogy ne is kerülhessen rá sor. A liberá-

<sup>22</sup> Melyet újdonsült neve is tükrözött: Ober-Kriegs- und Domänen-Rechenkammer.

<sup>23</sup> A porosz alsóház 11. törvényhozási szakaszának 2. ülészakán 148. 1871–72. sz. határozatának 868. o. (A) melléklete. Idézi Zavelberg (1989).

<sup>24</sup> A württembergi számszék például 1933-ig, a weimari köztársaság végéig a pénzügyminisztérium irányítása alatt működött.

<sup>25</sup> A 103. § az 1848-as és a 104. § az 1850-es porosz alkotmányból.

lisabb eszméket valló alsóház folyton követelte, hogy kérdéseket intézhessen a számszékhez, ez azonban a kormány határozott ellenállásán rendszeresen megbukott. A birodalmi kormányzás idején a harc tovább éleződött, s nem utolsósorban e miatt a kérdés miatt mondott csődöt a parlament. Jóval később, csak a weimari köztársaság alatt vált lehetővé, hogy a birodalmi számszék képviseltesse magát a Reichstag számvevői bizottságának ülésin, s az államháztartási törvény gondoskodott arról, hogy a bizottság tagjai a számszéktől szakértői véleményt kérhessenek. 1928-ban az addig önálló parlamenti számvevői bizottságot a költségvetési bizottság albizottságaként szervezték újjá. Ebben a szervezeti megoldásban jelent meg Németországban először az igény arra, hogy a költségvetést és a zárszámadást együtt vizsgálják a parlamenti bizottságokban.

Az 1969-es államháztartási reformról szóló törvény tűzte ki a számszék elnökének feladatául, hogy ne csak a parlament, de a kormány tanácsadója<sup>26</sup> is legyen. Függetlenségét az alkotmány 114. §-a biztosította. Tanácsadói funkciója már a weimari köztársaság alatt is volt a számszéknek. Akkor még azonban két komoly megkötéssel: 1. ex officio nem indíthatott eljárást, csak a törvényhozók vagy a végrehajtó hatalom kérésére; 2. a vizsgálat kizárólag szabályszerűsége terjedhetett ki, gazdaságosságot nem elemezhetett. A számszék elnökének tanácsadói tevékenysége az évenkénti költségvetéssel összefüggő problémákra összpontosul. E hatáskörében felszólalhat a törvény-előkészítés stádiumában a pénzügyminiszteri tárgyalásokon s ugyanígy a parlamentbeli bizottságokban is. E feladatköre azonban nyilván nem szűkül le kizárólagosan a költségvetési törvény előkészítésére, hanem kiterjed bármely más törvényjavaslatra vagy tervezetre is. Az alaptörvény 114. §-a alapján a számszék az évi jelentéseket a parlament két házának és a kormánynak is benyújtja. Szervezeti és jogi függetlenségét maga az alaptörvény garantálja ugyanazon szakaszban. A német számszék tulajdonképpen nem mondható egyik hatalmi ág szervezetének sem. Láthatóan mind az alaptörvény, mind a számvevőszékről szóló törvény<sup>27</sup> szervezeti különállással és szakmai tanácsadási jogkörrel felruházott szervezet akart létrehozni, amely képes az állami pénzeket felhasználó intézmények szakmai ellenőrzésére.

<sup>26</sup> Ez a funkció minden valószínűség szerint a Reichssparkommissar intézményéből fejlődött ki.

<sup>27</sup> 1985: Bundesrechnungshofgesetz.

Angliában a független számvevőszéki ellenőrzésre törekvés nem volt olyan jelentős mint a kontinensen, noha a parlament költségvetési felhatalmazási jogköre sokkal korábbról elismert alkotmányos tevékenysége volt a törvényhozásnak.<sup>28</sup> Ennek megfelelően a parlament egészen 1866-ig<sup>29</sup> nem is rendelkezett számvevőséggel. Az 1866-os törvény alapján a legfőbb számvevőt<sup>30</sup> a kormány nevezte ki, mégsem állt a kormánytól függésben. Jelentési kötelezettséggel tartozott mind a kormánynak, mind a parlamentnek, de függetlensége törvényileg garantált volt (például fizetése automatikusan megszavazottnak volt tekintendő). Ennek oka nyilván a parlamenti szuverenitás következetes gyakorlata. Független szerv fölállítása képtelenség, ugyanakkor a parlamentből alakított és a parlamentnek felelős kormány parlamenti ellenőrzése abszurdnak, illetve fölöslegesnek tűnhetett egy hatalommegosztásra épülő rendszerben.

Az amerikaiak a XVIII. századi elméletek mellett gyarmatkénti tapasztalataikat is felhasználták, amikor saját államszervezetüket elképzelték. 1775–1789-ig – az első pénzügyi tárgyú törvényükig<sup>31</sup> – híven alkalmazták is, amit láttak. Így megtanulták, hogy a pénzügyeket elsősorban angol mintára csakis az alsóházból lehet kezdeményezni, és hogy csak olyan dolgokra lehet pénzt kiadni, amelyekhez a törvényhozás előzőleg hozzájárult (appropriációs törvény). Ugyanakkor a saját bőrükön tapasztalták – a függetlenségi háborúban, illetve a konföderáció magatehetetlensége láttán –, hogy a kormánynak szüksége van arra, hogy kivethessen adót, felvehessen kölcsönt, verhessen pénzt. A függetlenségi háború utáni iszonyatos válság, pénzügyi zavar, infláció keserű pirulaként nyelte ezt le velük. De a korrupció láttán azt is alapelveként szögezték le, hogy a kormány elszámolási kötelezettséggel tartozik a közbevételek és a közkiadások felől. A kincstárról szóló törvény 1817-es módosításakor már két számvevő és öt pénzügyi ellenőr dolgozott a pénzügyi tárcánál a végrehajtó hatalom mellett. 1868-ban törvényben próbálták meg végre rendezni a számvevők és az adminisztráció vezetőinek viszonyát.

<sup>28</sup> E tényről, illetve ennek okairól lásd a II. fejezetben leírtakat.

<sup>29</sup> 1866: The Exchequer and Audit Departments Act, amely tulajdonképpen a közpénzekre vonatkozó 1856–57-es közös bizottsági ajánlat alapján készült el.

<sup>30</sup> „comptroller general of the exchequer and auditor general of the public accounts” (az állami kincstár legfőbb pénzügyi ellenőre és a közpénzek legfőbb számvevője), röviden: „comptroller and auditor general”.

<sup>31</sup> 1789: Treasury Act.

A számvevők külön tárcáknál működtek, s minden közpénzzel kapcsolatos számla helyességéért felelősek. Helyességen itt a szabályoknak megfelelő utalványozás és a megfelelő eljárási rend betartását értették. Ezen hatáskörük azonban csak másodfokú vagy felügyeleti jogkörben érvényesült. A többi munkát ugyanis a pénzügyi ellenőrök végezték. Jóllehet számvevők minden egyes tárcánál működtek, a gyakorlatban igyekeztek őket szervezetenként elkülöníteni az általuk ellenőrzött tárcáktól. Ez alól a pénzügyi tárca sem volt kivétel. Úgy gondolták, hogy ez biztosíték lehet a tárgyilagos ellenőrzésre.<sup>32</sup> A számvevők tehát szervezetenként az illető tárcától függetlenül az igazságügy-miniszter és az elnök felügyelete alatt álltak. Az 1921-es törvény jelentős változásokat hozott mind a költségvetés, mind a zárszámadás terén. Ekkor hozták létre a Legfőbb Számvevőszéket, mint a kongresszus egyik – bár független – szervét a pénzügyek szakszerű ellenőrzésére, ezáltal kivéve a kormány kezéből a közpénzek elköltésének számviteli ellenőrzését. A Legfőbb Számvevőszék jogállásával összefüggésben rengeteg vita kavargott, de abban általában mindig megegyeztek, mind a kongresszus, mind az elnök s a Számvevőszék elnökei is, hogy a szervezet független, de a kongresszusnak tartozik beszámolni, a kongresszus bármely házának kérdéseire köteles válaszolni, s kérelmére vizsgálatokat folytatni. És ezen az 1921-es törvény későbbi módosításai<sup>33</sup> sem változtattak.

#### III.4. A számvevőszékek kezdeti vizsgálati köre és módszere

A számvevőszék vizsgálati köre először csak a bevétel és kiadás pontos rögzítésére terjed ki. Ez a tevékenység azonban a dolog természeténél fogva egyre bővül, főként a költségvetési alapelveknek és a közpénzek fogalmának elterjedésével párhuzamosan. A számvevőszék ellenőrzése nem csak utólagos, hanem szimultán, sőt előzetes vizsgálódásokat, azaz engedélyezéseket is végezhet.

Angliában 1787 óta létezett az ún. Közös Alap,<sup>34</sup> amely az összes közpénzeket tartalmazta. Az Alap számlája a központi jegybankban

<sup>32</sup> Mansfield (1937).

<sup>33</sup> Például 1945: Reorganization Act, amelyben a Legfőbb Számvevőszék egyenesen a törvényhozó szervének nevezetik, és amin az 1948-as módosítás sem változtatott.

<sup>34</sup> Consolidated Fund.

(Bank of England-ben) volt elhelyezve, s arról a legfőbb számvevő jóváhagyása nélkül kiadásokat nem lehetett teljesíteni. A legfőbb számvevő akkor tagadhatta meg a kifizetéseket, ha a parlamenti felhatalmazás az adott esetben hiányzott. Szerepeltek azonban bizonyos kivételes kiadások, amelyeket nem hagytak a parlamenti szavazások eredményeinek kényére-kedvére, s amelyeket az Alapból közvetlenül parlamenti felhatalmazás nélkül is folyósítani lehetett: például államadósságok fizetése, kamatai, a civillista, a bírák fizetése, a legfőbb számvevő fizetése stb. Hogy e tételeken kívül, mely egyéb tételekhez szükséges parlamenti felhatalmazás, az a parlament évenkénti döntésétől függött. Az egyik ilyen törvény az ún. appropriációs törvény, a másik az ezt végrehajtó törvény. Mindkét törvény két külön parlamenti bizottságban vizsgáltatott ki. E bizottságok döntései nyomán szavazta meg az alsóház az ún. Közös Alap törvényt (mindig április 1-jéig). A bizottságok határozatai kizárólag a ház ülészakában voltak hatályosak, ezért minden ülészak lezárása előtt a ház meghozta az ún. appropriációs törvényt, mely biztosította, hogy más kiadások, mint amelyeket a ház engedett, fedezésre nem kerülnek, és kizárólag arra költik a közpénzeket, amire a határozat a felhatalmazást adta. E törvénynek megfelelően a pénzügyminiszterium a legfőbb számvevőszék engedélyét kéri, amikor kifizetéseket akar teljesíteni. A legfőbb számvevő pedig rendszeres utólagos ellenőrzései során a számlákból ellenőrzi a kincstár működését. Természetesen előfordulhat, hogy az alsóház – elméletileg hatalmával visszaélve – folyamatosan külön összegeket szavaz meg a kormány részére; ezzel mintegy életben tartva a végrehajtó hatalmat azokra az időszakokra, amelyekre a ház nem adott felhatalmazást a Közös Alap és az appropriációs törvényeken keresztül.<sup>35</sup> Az ilyen esetekben ugyan az angol rezsimre jellemző parlamenti – sőt alsóházi – szuverenitás kerül erősen előtérbe, vagyis alapvetően nem lenne alkotmányellenes, mégis a történelem azt mutatja, hogy ez a jelenség nem igen használt gyakorlata a képviselőknek. Ekként látható, hogy a politikai kultúra milyen jelentősen befolyásolhatja a jogi (alkotmányjogi) lehetőségekkel való élelét (visszaélelét).

<sup>35</sup> Ez történt 1910-ben is, amikor a liberális kormány komoly összetűzésbe került a Lordok Házával, s amelynek következménye az lett, hogy a felsőház hatásköre a közpénzekkel kapcsolatos kérdésekben szinte a minimálisra szűkült [például nem készíthetnek e törvények megszavazását, vagyis adott esetben hozzájárulásuk nélkül is megszavazhatóak – lásd money bill. Lásd Jones (1912)].

Mivel Franciaországban a számvevőszék még jóval azelőtt alakult meg, hogy valamiféle komolyabb költségvetési elveket dolgoztak volna ki, ezért valós vizsgálati köre kezdetben meglehetősen zavaros volt. Például az utalványozó és az ellenőrző szerepe nem különült el, s így az utóbbi ellenőrzési jogköre sem határozottan körülírt. A restauráció évei alatt, a tulajdonképpeni parlamentáris monarchia kialakulása során jelentős változások valósultak meg: egyrészt kidolgozták a költségvetési alapelveket, melyeknek megfelelően a költségvetési törvény érvényességéhez a parlamenti jóváhagyás már elengedhetetlen. Az 1832-es törvény szerint a számszék kötelessége volt, hogy rendszeres évi jelentéseket tegyen a parlamentnek. Másrészt szabályozták az eljárási rendet, mely nagyban segítette a számszék működését. 1935-ben egy törvényrendelet kiszélesítette a számszék hatáskörét: mindent vizsgálhatott, amit szükségesnek tartott, s a prefektusok elsőfokú hatóságokká váltak. Ezt a még mindig meglehetősen központosított rendszert az 1982-es törvénnyel igyekeztek decentralizálni, és a helyi ügyek (melyek az 1935-ös törvény óta bővültek is) a számszék helyi szervei által intéztettek – s nem a prefektusokon keresztül, mint 1935 előtt. Ekképpen a számszék felbontási fórummá alakult ezen ügyek tekintetében. 1939 óta a számszéknek magánalaptörvényeket is joga van ellenőrizni, ha az támogatásának minimum felét a költségvetésből kapta.

Noha közigazgatási alárendeltsége folytán a porosz számvevőszék eredeti feladatainak nem mindenben tudott eleget tenni,<sup>36</sup> hatásköre valamelyest mégis nőtt az 1723-as törvénynek köszönhetően. Eszerint ugyanis új módszertani elemeket vezettek be: már nemcsak a rendes közigazgatási működést könyvelte, hanem a kiadások és bevételek viszonyát is rendezni próbálta. 1872-ben törvénybe<sup>37</sup> foglalták végre a számszéki gyakorlatot, s tulajdonképpen még máig is szinte ez a szabály képezi a szövetségi számvevőszék tevékenységi alapját. Az eredeti 1872-es törvényt 1910-ban módosították, legfőképpen egyszerűsítették. A törvény további új megoldásokat engedett: lehetővé tette a szűrőpróbás vizsgálatokat, amelyek komoly munkatehertől szabadíthatják meg a számvevőszéket anélkül, hogy az ellenőrzés szigora enyhülne. Az I. világháború viharában azonban ezek a cikkelyek sosem váltak gyakorlattá. 1922-ben újra modernizálták a törvényt s megint újabb módszereket engedélyeztek:

<sup>36</sup> A Legfőbb Porosz Direktórium egyik kollégiumává lett.

<sup>37</sup> 1872: Oberrechnungskammergesetz.

törvényileg írták elő a gazdaságossági vizsgálatot, lehetővé tették a helyben való ellenőrzést és megint szabályozták a szűrőpróba eseteit. A gazdaságosság elemzése tulajdonképpen már a kezdetektől fogva feladata volt a porosz számszéknek is, amit több korabeli királyi instrukció bizonyít.<sup>38</sup> Ez azonban csak egy olyan feladat, illetve lehetőség volt, mellyel igen kevésbé éltek. Komoly területeket vontak ki ellenőrzési hatáskörük alól, elsősorban államtitokra hivatkozván. Legfőképpen az államhatóságok politikai célú alapjai, a rendőrség bizonyos kiadásai (1872); a hadügyminisztérium, a kancellár és a külügyi tárca körülhatárolt pénzügyei (1922); a titkosszolgálat, a különböző titkos alapok és a külügyi kiadások (1969-ig) nem tartoztak a számvevőszék vizsgálódásainak a tárgykörébe. Így főképpen a formális megfeleléseket, a számolási pontosságot, a teljességet és a törvényességet ellenőrizték. Az 1969-es államháztartási reform végül is megszüntette a kivételes esetek körét. A szövetségi alaptörvény 114. §-a kijelenti, hogy a számvevőszék mindent vizsgálhat.<sup>39</sup> Nemcsak a számlák helyességét, illetve a kiadást, hanem a mögötte lévő intézkedést is elemezheti gazdaságossági, szabályszerűségi, illetve gazdaságirányítási (Wirtschaftsführung) szempontból. Sőt. Terveket is ellenőrzése alá vonhat (Visa-Kontrolle), nem kell megvárnia, amíg a kiadások valóban megtörténnek.

### III.5. Összefoglalás: a számvevőszékek tipizálása

A fenti kritériumokat (hatáskör, függetlenség, vizsgálat), valamint az intézmény jogi, gazdasági és társadalmi környezetéről az előző fejezetekben mondottakat összefoglalva látható, hogy történetileg a számvevőszékeknek három fő típusa alakult ki: az angolszász, a német (osztrák) és a francia.

Az *angolszász* típusra jellemző, hogy egyértelműen a törvényhozó szerveként szerveződik meg, noha az angol és az amerikai között komoly különbség is van. Az előbbi nem szervezeti különállásával, hanem politikamentességével nyeri el függetlenségét, míg az utóbbi igyekszik a törvényhozótól is függetlenedni. Ez a distinkció

<sup>38</sup> 1768: Königliche Instruction: a vizsgálóknak „müsse in die Natur der Dinge selbst penetrieren”, vagy 1824: 10. Instruction: „... jede Unwirtschaftlichkeit... vermieden werden”. Idézi Zavelberg (1989).

<sup>39</sup> „Lückenlosigkeit der Finanzkontrolle.”

jól tükrözi az előző fejezetben vázolt hatalommegosztási felfogásbeli különbségeket. Vagyis hogy a parlamenti szuverenitás angol fogalmába nem fér bele egy, a parlamentből kiváló, elkülönült szervezet a kormány ellenőrzésére. Ugyanakkor az amerikai modell a szigorúbb hatalomelválasztási doktrína következtében az elkülönült feladatokat szívesebben bízta elkülönült szervekre, így teremtve meg a független ellenőrzést. E típus további jellemzői, hogy az ellenőrzések elsősorban az eljárási szabályok betartására irányulnak, a döntéseket az ésszerűségi indokokon túl érdemében nem vizsgálják. Fő vonása még e modellnek, hogy a szabályokat saját tevékenységén keresztül alkalmasint rugalmasan alakítja; így növeli például hatáskörét mind a brit, mind az amerikai számvevőszék vizsgálati módszereinek inventív alkalmazásával.

A *német(-osztrák)* típusú számvevőszék végső soron a közigazgatásból válik ki (kezdetben ugyanis az uralkodó mellett alakul meg s az ő kiegészítő, pénzügyi-ellenőrző szerve). A megosztott hatalom elméletére épülő liberális alkotmányok (alkotmánytervezetek) azonban a végrehajtó hatalom ellenőrzésére a parlament szerveként élesztik újra a számvevőszéket. Lényeges vonása, hogy a törvényhozótól, angolszász megfelelőjénél függetlenebb szerv és közvetlenül tájékoztatja (segítheti) a kormányt is. A döntési folyamatot magát közvetlenül figyelemmel kíséri, ha részesévé nem válik is, véleményt a döntéshozatal bármely szakaszában ad(hat). Vagyis nemcsak a képviselőházi és felsőházi vitákon vehet részt, de ott lehet a kormányüléseken is, például a költségvetési törvénytervezet tárgyalásakor. Ebből következik sajátos, teljes körű hatásköre is, azaz hogy jogszabályilag ellenőrizhet mindent, ami közpénzekkel kapcsolatos. De ugyane felfogás következménye az is, hogy szankcionálási lehetősége gyakorlatilag nincsen – hacsak a nyilvánosságra hozatal megszegyenítő hatása nem tartozik ide.

A *francia* típus legszembetűnőbb eltérő vonása, hogy a számvevőszék bírói funkciót lát el, noha eredendően a közigazgatás szerveként jön létre (mint német megfelelője), amelyben a bírói és igazgatási tevékenységek keverednek (mint a nagyon kezdetleges angol megfelelőjében). A szigorú hatalomelválasztásra épülő francia szemléletből is következik, hogy a számvevőszék elsősorban klasszikus jogköröket mondhat magáénak, azaz főként számlaszerűséget ellenőriz. Újabban gazdaságossági vizsgálatot is végezhet, de csak az ésszerűségi indok erejéig. Elővizsgálati lehetősége ritka és szűk körű. Határozatai több esetben szankcionálhatóak – például az utalványozót felelősségre vonhatja.

## IV. FEJEZET A SZÁMVEVŐSZÉKEK MAGYARORSZÁGI TÖRTÉNETE

A számvevőszékek történetéből alapvető tanulságként az szűrhető le, hogy általában a számvevőszék – vagy egy hasonló funkciójú intézmény – megszervezése mindig akkor vált sürgetően fontossá, amikor a közkassza üres volt, és az állami költségvetést komoly azonnali kiadások fenyegették. A számvevőszék szükségességét általában az a meggondolás táplálta, hogy a kincstár kiürülésének egyik legfőbb oka a megbízhatatlan – s az uralkodó akarátát gyakran keresztülhúzó – közigazgatás pazarló, áttekinthetetlen és ellenőrizhetetlen gazdálkodása. S mennél áttekinthetlenebbnek és ellenőrizhetlenebbnek tűnt a közigazgatás, annál pazarlóbbnak is vélték.<sup>40</sup> A pénzügyi ellenőrzés szerve így elsősorban az uralkodó érdekeit volt hivatva szolgálni saját apparátusával szemben. A bevételek szükségossége vagy bősége ugyanis bizonyos tekintetben ekkor még nem jelentett objektív korlátot. Egyrészt, mert az adózók csak fokozatosan szereztek saját képviselőket a történelem folyamán; másrészt, mert a kiadások sem voltak kezdetben olyan nagyok. Így a számvevőszékek elsősorban a közigazgatási működés ellenőrzésére alakultak – általában az uralkodók közvetlen felügyelete, beszámoltatása és nem utolsósorban védőszárnya alatt.<sup>41</sup> A gyakorlatban ez úgy nézett ki, hogy a pénzügyi kamarákat, számvevőszékeket, melyeket a közigazgatás apparátusa – a kancellária, illetve az udvari tanácsok – általában hamarosan maguk alá gyűrtek, állandóan újjá- és átszervezték. A számvevőszékek korai történetében a küzdelem tehát mindig az uralkodó és a közigazgatási apparátus közt dúlt, míg a parlamentarizmus kialakulása után ez a konfliktus áttevődött a kormány és a parlament szintjére.

### IV.1. Előzmények (XI–XVI. század)

Kezdetben nem okozott különösebb gondot a közfeladatokra szánt pénzek beszedése és elosztása, nem lévén különbség a király sze-

<sup>40</sup> Lásd I. Frigyes szándékát – a miniszterek körében elterjedt korrupció leküzdésére – a porosz számvevőszék létrehozásakor.

<sup>41</sup> Lásd I. Frigyes és Mária Terézia számvevőszékeinek történetét.

mélye és az állam között. Így kezdetben a közfeladat egybeesett a király érdekében való tevékenységgel. A király vagy a fejedelem magánvagyonra nem különült el az államkincstártól. Sőt: a középkor elején a király, mint a leghatalmasabb földesúr, maga fedezte a királyi hatalommal együtt járó kiadásokat – többnyire magánvagyonából.

I. István a Karoling Birodalom mintáját követte a magyar királyság megszervezésekor,<sup>42</sup> s így – csakúgy, mint a kontinens többi részén – itt sem váltak el a király magánkiadásai a közigazgatási és kormányzási kiadásoktól.<sup>43</sup> A királynak nem volt elszámolási kötelezettsége, viszont az ő feladata volt az összes kiadás fedezése.

E feladat megoldásában a királyt a kezdetben központosított vármegyrendszer segítette. A vármegyék látták el a szükséges jövedelemmel s a kívánt katonai védelemmel, minthogy ezen a közigazgatási intézményen keresztül hajtották be az adót, és állították fel a hadsereget. A várispánok a király meghosszabbított karjainak számítottak. Mivel a pénzek a királyt illették, az idegen pénzek kezelésére vonatkozó pénzügyi ellenőrzés gondolata föl sem merült. A magyar feudális fejlődésnek az volt az egyik jellegzetessége, hogy nem alakult ki hierarchikus vazallusi társadalmi kapcsolat, hanem a nemesek kívül álltak a vármegyei szervezeten,<sup>44</sup> s mind közvetlenül a király hatalma alá tartoztak.<sup>45</sup> A király híveinek szolgálataiért cserébe királyi (köz)földeket adományozott. Ahogy apadtak a király jövedelmi forrásai, úgy nőtt a nemesek befolyása. Minél kiszolgáltatottabbá vált a király, annál nélkülözhetetlenebbé lettek a nemesek. Trónviszályok idején, valamint a vegyes házi uralkodók alatt ez a folyamat még jobban felgyorsult, míg a vármegyék irányítása lényegében át nem csúszott a nemesek kezébe. Ennek következtében viszont a királyi vármegyék egyre kevésbé tudták ellátni a királyi jövedelem és a katonai védelem biztosításának feladatát. Jelentőségük a XIII–XVI. század közt egyre csökkent. Más országos igazgatási szerv nem lévén, a nemesi vármegyék – mint a nemesi önzorgatás bástyái – a királyi jövedelmek behajtásának egyik kiküszöbölhetetlen

<sup>42</sup> Szűcs Jenő (1984).

<sup>43</sup> „A magyar kincstár jövedelmei nem annyira az országnak, mint inkább a királyságnak képezték a jövedelmét s épp ezért a kezelésök a magánháztartás jellegét tünteti elő.” Hajnik Imre: A magyar alkotmány és jog az Árpádok alatt, idézi Acsády (1888), 8–9. o.

<sup>44</sup> Benkó (1911).

<sup>45</sup> Ennek egyik bizonyítéka az aranybulla is, mely a vármegyéktől független igazgatási, bíraskodási és meghallgatási jogokat biztosított a nemeseknek.

elemévé váltak,<sup>46</sup> s azok is maradtak egészen a XIX. századig. Ilyen körülmények közt elvárható lenne, hogy az erőforrások fölött meglehetősen hatalommal bíró nemesek szigorú megkötések próbálták rákényszeríteni a királyra az általuk behajtott pénzek elköltését illetően. De ez nem így történt: hosszas huzavonának csak a bevételek körül alakultak ki, csakúgy, mint Európa más részein. Sőt, a pénzek felhasználásával vagy a kiadások természetével kapcsolatos pénzügyi ellenőrzés még sokáig nem tartozott a nemesség fegyverei közé. A kiadások fölötti ellenőrzéshez ugyanis nemcsak annak kell a tudatában lenni, hogy a másra bízott pénz a rábízóé, hanem megfelelő eszközök is szükségesek a felelősségre vonáshoz és a kikényszerítéshez, sőt világos elképzelések is kellenek a felhasználást illetően. E háromból egy sem hiányozhat. Példa erre a mohácsi csata utáni helyzet: ámbár a nemesség tisztában volt azzal, hogy a Magyarországon behajtott pénzeket nem a szerintük fontos célokra fordítják, s hogy ez jogtalan és igazságtalan, mindezek ellen mégsem próbálkoztak azzal, hogy a pénzek elköltését megadott célhoz kössék vagy bizonyos kiadásokat megtiltsanak, hanem azzal fenyegetőztek, hogy megtagadják a szubszidiumok megszavazását, illetve behajtását.

Ezeknek a magyar – vagy bizonyos tekintetben közép-európai – jellegzetességeknek ellenére itt is csakúgy, mint egész Európában kb. a XVIII. századig az ún. patrimoniális államháztartás<sup>47</sup> volt a meghatározó. Az uralkodó maga állapíthatta meg kiadásainak nagyságát – tetszése szerint –, s fedezésükről is maga gondoskodott az ország bizonyos jövedelmeiből, a regalékból. A kiadások fölötti ilyen hatalma az uralkodó korlátlan joga maradt igen sokáig. A király az országot és alattvalóit saját patrimoniumának tekintette, s tetteiben kizárólag saját józan belátása befolyásolta. Ez az állapot mindaddig fennmaradt, míg a királyi jövedelmek és az országos jövedelmek egymástól véglegesen el nem váltak. Noha történetek kísérletek<sup>48</sup>

<sup>46</sup> Néhány történelmi kivételtől eltekintve, mint például Mátyás király uralkodása.

<sup>47</sup> Eckhart Ferenc szavaival élve. Eckhart (1928).

<sup>48</sup> A XVI. század elején, közvetlenül a mohácsi vész előtt – a gyengekező és fiatal – II. Lajos uralkodása alatt a rendek megkíséreltek számadást követelni a királytól, amikor is különválasztották az állam és az udvartartás kiadásait. Így egyfelől meghatározták az ún. civillistát, másfelől rögzítették az állam tényleges pénzügyeit. Az előbbibe a közjövdelmek egy kisebb része tartozott volna, melyet a király saját kincstárnoka felügyelt volna. Az utóbbi – nagyobb – rész a rendek kezelésében maradt volna. Lásd Acsády (1888).

a két vagyon kettéválasztására Magyarországon is, ezt gyakorlatilag csak a modern állameszme kialakulásakor sikerült megvalósítani – tulajdonképpen Mária Terézia reformjain keresztül.

## IV.2. Kit vagy mit ellenőrizzen a számvevőszék?

I. Ferdinánd uralkodása alatt létrejött az egységes Habsburg birodalmi pénzügyi kormányzás. Ez a magyar pénzügyeket sem hagyta érintetlenül. Még akkor sem, ha a magyar függetlenedési törekvések gyakran szabtak gátat a központi pénzügyi ellenőrzésnek. A folytonos török fenyegetéssel együtt járó állandó katonai költségek és az állandó pénztelenség miatt 1531-ben fölállították a budai, majd később – a török betörés miatt – a pozsonyi kamarát. Ez a Habsburg Birodalom más részén már többé-kevésbé érvényesülő egyszerűsített számviteli rendszer alapján kívánta a magyarországi bevételeket és kiadásokat számon tartani. Az ország három részre szakadása után I. Miksa 1567-ben egy másik kamarát létesített, a szepesi kamarát, mely elméletileg a pozsonyi, gyakorlatilag a bécsi kamara irányítása alá került. A kamarák feladata az ország pénzügyi helyzetének feltérképezése s a pénzek jobb felhasználása lett volna. Közvetlenül királyi instrukciók szerint működtek, a hiányos információk miatt gyakorlatilag éppen a mai gondolkodással ellentétesen: nem előirányzatokból indultak ki, hanem az előző évi bevételekből vontak le következtetéseket a következő évi előirányzatokra, illetve kiadásokra. Mintegy a zárszámadásokból alakultak ki a tervezett kiadások. A királyi instrukciók tartalmazták a könyvelési előírásokat, technikákat csakúgy, mint a különböző feladatokat,<sup>49</sup> illetve kérdéseket. Mivel a királyi és állami bevételek nem váltak el tisztán,

<sup>49</sup> 1588-ban fel is állítottak egy bizottságot a királyi jövedelmek megállapítása végett. A bizottságot előre meghatározott kérdések megválaszolására kérték föl, melyek lehetővé tették volna a jövedelmek felmérését: így többek közt választ vártak arra, hogy 1. hány és mely vármegye adózik, benne mennyi a porta, hány királyi város van a területén, s mennyit fizetnek a taxában; 2. hány harmincad tartozik alá, mennyi annak jövedelme; 3. minő más jövedelmei vannak a kamarának (például esztergomi érsekség, zalavári, kapornoki apátság megürült tisztségei miatt); 4. milyen összeg folyik be egyházi és világi javak inscriptiójából; 5. mire költi jövedelmét a kamara, milyenek a tisztii fizetések stb. Ezek a jelentések rendben el is készültek, a javaslatok végrehajtására azonban nem születtek tervek. Idézi Acsády (1894).

az uralkodó bármikor utasíthatta bármelyik kamarát bármely utalványának kifizetésére.<sup>50</sup> A pénzügyi káosz miatt a kamarák könyvelei nem egyszer a becslések szintjén maradtak, s a zárszámadások a legkevésbé sem válhattak az ellenőrzés eszközévé. Nem válhattak azzá sem a rendek, sem a király szempontjából. A király nem volt elég erős ahhoz, hogy a nemesi vármegyék hatalmát megtörve, Magyarországon is kiépítsen egy központosított közigazgatási rendszert s annak részeként egy ellenőrizhető pénzügyi apparátust. A rendek pedig nem voltak elég erősek ahhoz, hogy legalább azt elérjék, hogy a magyar pénzügyeket a magyarországi kamarák és ne a bécsi kamara irányítsa. Jóllehet a rendek gyakran ágáltak az ellen, hogy a magyar király – I. Ferdinánd óta – Bécsben székelt s ott tartotta udvarát, az udvari költségek viselését teljesen természetesnek tekintették. „Ezen adórendszernek jó oldala az volt, hogy az ország utolsó fillérig tudta, mennyit ajánl, s mivel a kormány sem jövedelmekről, sem kiadásokról nem számolt, az összeg meghatározása legalább korlátot vetett a nem számoló kormány túlságos zsarolásának...” – jellemezte a korszakot később az ellenőrzött végrehajtói hatalom egyik eltökélt híve, Kossuth.<sup>51</sup> Ez persze csak az érme egyik oldala volt. A másik oldala az volt, hogy a magyarországi kamarákba befolyt pénz semmiképpen sem volt elegendő még a végvári harcokra sem.<sup>52</sup>

A király magánvagyonra és az államkincstár véglegesen csak a felvilágosult abszolutizmus idején különült el Mária Terézia s fia, II. József pénzügyi reformjai nyomán. A kor államosított társadalomeszméje ugyanis tetemesen megnövelte az állammal szemben támasztott pénzügyi igényeket, s újabb központi közigazgatási és pénzügyi reformokat rendszerezett. Továbbá megint nem véletlen, hogy Mária Teréziának uralkodása kezdetén egyrészt belpolitikai nehézségei akadtak – hiszen saját magát is el kellett fogadtatnia –, másrészt komoly külpolitikai konfliktusokkal kellett szembenéznie.

<sup>50</sup> Sőt, jogosult volt előre is lekötni pénzeket (deputálás).

<sup>51</sup> 1848-ban az első magyar költségvetési törvény benyújtásakor pénzügyminiszteri expozéjában. Kossuth Lajos 1848. augusztus 1-jei országgyűlési jelentése az adóról, az 1848. és 1849. évi költségvetési javaslat.

<sup>52</sup> Mikor I. Ferdinánd meghalt, fiára, Miksára 1,5 millió forint adósságot hagyott hátra. Ugyanakkor bizonyos számítások szerint csak a végvárak fenntartására s a katonák ellátására egy évben kb. 2 millió forint kellett volna, akkor, amikor Magyarországról átlagban 200 000 forintnyi folyt be a kamarákba. Az is csak akkor, amikor megszavazták a rendkívüli adót – két évente. Idézi Acsády (1888).

Az 1756-ban kirobbanó hétéves háború idején a kincstár ismét a szokott ürességtől tátongott. Ezért Mária Terézia 1761-ben elrendelte az udvari pénzügyi kamara vagy helyesebben udvari számszék felállítását.<sup>53</sup> Ettől ugyanis azt remélte, hogy képes lesz elültetni egyfajta gazdaságossági szemléletet, s hogy elérhet valamiféle kézzelfogható eredményt a *tervezett* takarékoságban is. A pénzügyi kamara feladata lett a létező számlák rendbetétele a kiszámíthatóság, átláthatóság és összemérhetőség szempontjából.<sup>54</sup>

Az udvari számszék<sup>55</sup> hatásköre elődeiéhez hasonlóan alakult. Teljes körű illetékességgel ruházták föl, mely kiterjedt az előzetes vizsgálatok lefolytatásának jogára is. Az előzetes vizsgálat lehetősége igen komoly beavatkozást jelentett a közigazgatási döntéshozatal folyamatába, hiszen még a határozat megszületése előtt megakadályozhatott bizonyos döntéseket. A számszéket közvetlenül a korona felügyelete alá rendelték, így lényeges kérdésekben és ügyekben egyenesen a császárnőhöz fordulhatott. Sőt, kiemelkedő jelentőségű pénzügyi döntések és kiadások esetén a határozatok felfüggesztésére is hatáskörrel bírt.

Nem csoda ezek után, hogy ennek a számvevőszéknek is ugyanaz lett a sorsa mint elődeinek. Megalakulását követően nem sokkal a közigazgatás minden tőle telhetőt megtett, hogy ellenőrzési hatáskörét csökkentse. Az előzetes vizsgálat elé súlyos akadályokat gördítettek, majd 1768-ban elérték, hogy lényegesen szűkítették a számvevőszék jogkörét e területen, mígnem 1772-ben végleg meg is szüntették. 1773-ban a számszék közvetlenül az udvari pénzügyminisztérium irányítása alá került, s kiterjesztették rá a többi minisztérium utasításainak hatályát is. Ezzel tehát ismét egyértelművé vált, hogy a számszék megint betagozódott az apparátus rendszerébe.

A küzdelem ezzel azonban egyáltalán nem ért véget, s változó sikerrel folytatódott tovább. Időnként a számszék, időnként a közigazgatás került fölénybe. 1774-ben az udvari számszék ismét újjáéledt korábbi hatáskörrel és önállósággal. A határozott társadalom-

<sup>53</sup> Hofrechenkammer – Rechen-Cammer.

<sup>54</sup> Hengstschläger (1982), 19–20. o.

<sup>55</sup> Mely ténylegesen a Rechnungshof előfutára. Az első számvevőszékszerű intézmény a Habsburg Birodalomban I. Miksa császár alatt alakult 1491-ben. Magyarországon – mint láttuk – a mohácsi csata utáni pénzügyi és közigazgatási egységesítés után jöttek létre: 1531-ben az ún. budai, majd később a pozsonyi kamara és 1567-ben a szepesi kamara.

és államképpel rendelkező II. József a közigazgatást szigorúbb ellenőrzés alá kívánta vonni, melyben az udvari számszék megfelelő segítségére lehetett. Az uralkodó egységesítési törekvéseinek köszönhetően az udvari számszék minden tartományra kiterjedő hatalmat s ismét erős jogosítványokat kapott. II. Lipót alatt viszont ismét a közigazgatás erősödött meg, s a számszék befolyása és hatásköre is csökkent. Sőt bizonyos tartományok, illetve országok ki is kerültek a jogköre alól. Így például Magyarország és Erdély megint a helyi – magyarországi – igazgatás és ellenőrzés körébe kerültek. Az apparátus felülkerekedésének következtében az időközben meglehetősen elbürokratizálódott, önállótlaná vált, zavaros és bonyolult ügymenetű udvari számszéket II. Lipót utóda azonnal fel is oszlatta. Azonban rövid decentralizálási kísérletei után (1801) II. Ferenc (magyar I. Ferenc) is kénytelen volt egy újat szervezni, önálló hatáskörrel az udvari és tartományi számlák pontos ellenőrzésére,<sup>56</sup> s így 1805-ben végül is felállította a központosított Állami Számvevőséget,<sup>57</sup> mint a legfőbb ellenőrzési hivatalt. Ennek a hivatalnak az összes tartomány felelős volt, kivéve Magyarországot, Erdélyt és a Bánátot, melyek a magyar udvari kamarának és kincstárnak (Finanzhofstelle) voltak alárendelve. A felvilágosult abszolutizmus korához képest ez a számvevőszék jóval szűkebb hatáskörrel rendelkezett.

### IV.3. Államvagyon vagy magánvagyon

Az uralkodók apparátust megregulázó törekvései mögött nem holmi presztízskérdések, hanem komoly anyagi problémák húzódtak meg. Az államkincstár és az uralkodó magánvagyonának kettéválásakor a császár az állami vagyonnak pusztán kezelőjévé lett, s személyes jövedelme már csak saját vagyonából származhatott. Mivel azonban ekkor már jó ideje nem a leghatalmasabb földesúr vagy a leggazdagabb herceg vált uralkodóvá, hanem szigorú örökösödés szabta meg a trónutódlást, az uralkodó már nem feltétlenül rendelkezett jelentős vagyonnal. Az állam új koncepciójának kialakulásával persze a császárt is megillették bizonyos kamerális jövedelmek az udvartartásának költségein felül. Ez a fizetés a császárnak mint legfőbb hivatalnok-

<sup>56</sup> Die Oberste Staatskontrolle. Lásd Hengstschläger (1982).

<sup>57</sup> General-Rechnungs-Direktorium.

nak járt. Így az uralkodónak sem lehetett közömbös, hogy hogyan is álltak a bevételek és kiadások. Mária Terézia családi vagyona például nem volt túl jelentős, ellenben férje, I. Lotharingiai Ferenc igen jól gazdálkodott, s később ebből komolyabb családi alapot tudtak létrehozni. II. Ferenc (magyar I. Ferenc) idején azonban a királyi magánpénztár oly üres volt, hogy az uralkodó 1826. február 1-jén<sup>58</sup> kénytelen volt egy bizottságot kiküldeni annak megvizsgálására, hogy véletlenül nem fedezett-e magánvagyonából olyan kiadásokat, melyeket az államvagyonból meg kellett volna téríttetnie. A bizottság élére Metternich kancellár került, de a bizottság tagja volt Nádasdy Mihály pénzügyminiszter is. A vizsgálódás fényes bizonyítéka volt annak, hogy milyen nehéz volt a két vagyon egymástól való elkülönítése, illetve hogy az milyen aprólékos elszámolásokat igényelt. Ugyanakkor azt is tanúsította, hogy ekkor már határozott alapelveket fogalmaztak meg a kiadások természetéről. Ezeknek megfelelően az uralkodói magánpénztár nem fedezte többé az udvartartási költségeket. Például az udvari építkezések, épület- és egyéb karbantartási munkák, a fejedelmi gyermekek nevelése, vadászat, szórakozás, udvari vagyon gyarapítása stb. a civillista kiadásait terhelték.<sup>59</sup> A magánvagyonból pusztán azokat a költségeket fedezték csak, melyek sem az udvartartással, sem a család eltartásával nem függtek össze.<sup>60</sup>

Az udvartartásra elköltött pénzekért az uralkodó továbbra sem tartozott felelősséggel.<sup>61</sup> Az ezekre vonatkozó zárszámadásokat 1849-ig az udvari kamara elnöke terjesztette jóváhagyásra az uralkodó elé. Noha a pénz az államtól származott, elszámolás az állam felé nem történt. Az udvari számvevőszék tehát gyakorlatilag nem az állami pénzek ellenőrzésével, hanem bizonyos számlák meglétének

<sup>58</sup> Eckhart (1928).

<sup>59</sup> Civillistának nevezték azt a kiadási tételt, mely a király ellátását volt hivatott biztosítani. Mivel Mária Terézia reformjai nyomán 1752-től valamiféle költségvetés már létezett, a civillista e költségvetésen belül jelent meg mint külön tétel. A civillista ilyképpen való elkülönülése később több vitára is okot adott annak jogi természetét illetően. Ennek lényege az volt, hogy a civillista csak egy tétele-e a költségvetésnek, melyre a törvényhozók megszavazási és számonkérési jogosultsága egyaránt kiterjed, avagy a költségvetésnek csak formai okokból képezi a részét, s a törvényhozók korlátozott ellenőrzéssel rendelkeznek felette, nem lévén hitelként meghatározva.

<sup>60</sup> Ekképpen a nyilvános gyűjteményekbe került művészeti és más tárgyak vásárlását is mindig megtérítette az államkincstár, csakúgy mint a király érdekében tett szolgálatokért alapított kegydíjakat. Eckhart (1928).

<sup>61</sup> Olyannyira nem, hogy ezek elnevezésében is az adományjelleg tükröződött: Hofstaatsdotation. Eckhart (1928).

ellenőrzésével, illetve egyeztetésével foglalatoskodott. Erősebb kezű uralkodó alatt esetleg alkalmas lehetett a közigazgatási apparátus megszorogatására is, de komolyabb szerepe önmagában még nem volt.

Döntő fordulatot hozott az 1849. március 4-ei olmützi, ún. oktrojált alkotmány, amely már megkülönböztette az udvartartásra szánt állami vagyont a birodalom egyéb állami vagyonától, s az előbbire a birodalmi parlament hatásköre nem terjedt volna ki. E mögött az a szándék rejlett, hogy a két vagyon közti átmenet teljesen megszűnjön, és az állam vagyona csak a parlament által meghatározott célokra fordíttassék.<sup>62</sup> Az amúgy pénzügyi szempontból már liberális oktrojált alkotmány volt továbbá az első alkotmány, amely említést tett egy felállítandó számvevőszékről.<sup>63</sup> Ezt az alkotmányt azonban a forradalom idején még az örökös tartományokban sem sikerült életbe léptetni, s így a szándék csak szándék maradt. Az 1851-es szilveszteri pátens pedig vissza is vonta, s visszaállította az abszolút hatalmon alapuló Habsburg birodalmi rendszert. Ez a helyzet maradt fenn egészen az 1860. évi októberi diplomáig. A Legfőbb Számvevőszéket<sup>64</sup> azonban a bécsi udvarban már 1854 márciusában újra felállították. Erre egyfelől a birodalom belpolitikai nehézségei, másfelől a háborús fenyegetettség miatt volt szükség. A számvevőszék minisztériumi szinten, közvetlenül a császár alatt szerveződött meg. Hatásköre elődeihez képest szélesedett: kiterjedt a hivatalbóli helyi vizsgálatokra, a költségvetés ellenőrzésére s az egész birodalomra érvényes szabályszerűségi és jogszerűségi ellenőrzésre. Így Magyarország is az illetékességi körébe került.

Mikor az (1861-es) februári pátens a birodalmi parlamentre ruházott minden, a birodalmi költségvetéssel kapcsolatos hatáskört – így elsősorban a költségvetési előirányzatokkal és a zárszámadással összefüggő pénzügyi eljárásokat is –, a Legfőbb Számvevőszék státusa is megváltozott: egyre kevésbé állt már szemben a közigazgatási apparátussal. Mindinkább a kormány működését ellenőrizte, de már nem a királlyal az oldalán, hanem a parlamenttel. Az állami bevételek és kiadások feletti döntések ugyanis a parlament hatáskö-

<sup>62</sup> 36. § f. és 67. § lásd Eckhart (1928).

<sup>63</sup> 111. § A számvevőszék feladata „...die allgemeine Rechnung über den Reichshaushalt des Jahres... nebst einer Übersicht der Staatsschulden...dem Reichstage...” benyújtani. Lásd 112. § „Ein besonderes Gesetz wird die Einrichtung und Befugnisse des obersten Rechnungshofes feststellen.”

<sup>64</sup> K. u. K. Oberste-Rechnungs-Controls-Behörde.

rébe kerültek, s a király szerepe egyre jobban háttérbe szorult a törvényhozással kapcsolatban. Noha az uralkodó jelentős szerepet játszott még a kormány tevékenységében, cselekedeteikért a miniszterek a parlamentnek tartoztak felelősséggel. A kormány a költségvetésen keresztül a pénzügyek tekintetében is felelős volt, ezért a törvényhozóknak szükségük volt némi hozzáértésre a kiadások feletti őrködésben. Noha kezdetben ezt a feladatot – a parlamenti szupremácia szellemében – előszeretettel bízták házbizottságokra, a számvevőszékek elméletileg nélkülözhetetlenné váltak a kormány hatékony ellenőrzésében.

#### **IV.4. A közpénzek elkülönítése és jogi természete**

Az 1848-as forradalmak a számvevőszékek fejlődésére is komoly hatást tettek. A forradalom eszméi nemcsak a közigazgatás nyilvánosságát, hanem az állami pénzek kiadásainak ellenőrzését, racionális kezelését is érintették. A parlamentáris kormányzás eszméjében a kormány a parlament ellenőrzése alá kerül, s elsősorban éppen azért, hogy a pénzek elköltése fölött is a parlament őrködhessen, s ne csak a bevételek körüli önkénnyel szemben léphessen fel. Ekkor kezdenek kialakulni a számvevőszékekkel kapcsolatos modern eszmék is, melyek szerint a közpénzek jogi státusát mindenekelőtt az alapozza meg, hogy a közfeladatok ellátásához szükséges pénzfedezetet parlamenti jóváhagyás mellett teremtik meg. A közpénzek a költségvetési törvényben meghatározott célhoz kötöttek, amelyet ellenőrizni lehet és kell.

A februári pátens alapján például az udvartartás költségeit egy bizottság vizsgálta meg, melyben a négy legfőbb udvari méltóság mellett már a pénzügyminiszter és a Legfőbb Számvevőszék elnöke is jelen lehetett. A tétel később az állami költségvetésbe került a birodalmi parlament jóváhagyása végett. A pénzügyminiszter az udvartartás költségeit lehetőségeihez mérten igyekezett kordában tartani s a szükségesre korlátozni, hiszen a parlament az összegeket amúgy sem szívesen szavazta meg – például a hercegi apanázsokat közvetlenül a forradalmak után. Ezzel az aktussal tulajdonképpen az udvartartás pénzügyeibe is bevezették azokat az alapelveket, amelyeket a költségvetési és zárszámadási eljárásnál akkor már alkalmaztak. Sőt 1866-ban – amikor a Legfőbb Számvevőszék az elszámolás és ellenőrzés hatékonyabbá tétele érdekében minden minisz-

tériumban kirendelt számvevőséget állított föl – a főudvarmester mellé is kineveztek valakit.

A kiegyezés után azonban az udvar háztartásának ellenőrzése megszűnt, pénzkezelése sokkal szabadosabb lett, éppen a civillista jogi természeté miatt. Az udvartartás költségeit ugyanis változatlanul adománynak, dotációnak tekintették, nem pedig költségvetési hiteltételnek, melyet az állam utólagos elszámolás ellenében juttat az uralkodó részére, nem tisztán állami funkciókra. (Ezért az elszámolás ez uralkodó joga lett és nem kötelessége vagy inkább az uralkodó ulvariassági gesztusa.) Ugyanakkor nem járt maradvány esetén elvonás, illetve túlkiadás esetén fedezet esetén, hiszen a megfelelő zárszámadásokat az uralkodónak mutatták be jóváhagyás végett. Ezt is a szuverenitás jegyeként fogták föl, szemben az egyéb állami feladatra negadott közpénzek jogi természetével és sorsával.

#### **IV.5. Az 1848-as áprilisi törvények és a kiegyezési törvény**

A reformkor eszméinek köszönhetően Magyarországon is egy ellenőrzött központi végrehajtó hatalom kiépítése vált a törekvések fő céljává. Ezt jól mutatják az 1848-as áprilisi törvények, amelyekben a törvények megfogalmazói szeme előtt egy szélesebb választói joga alapuló,<sup>65</sup> parlamentnek felelős kormány<sup>66</sup> lebegett. Ugyanezek a törvények rendelkeztek – a magyar történelemben először *törvényi szinten* – a költségvetés mellett a zárszámadás, azaz a felelőségre vonás kérdéseiről is.

Az 1848:III. tc. a Független magyar felelős ministerium alakításáról kifejezetten a miniszteri felelősség körébe sorolja a költségvetés benyújtásával és az azzal való elszámolással járó felelőséget.<sup>67</sup> Sőt, a kormány ebbéli felelősségét oly komolyan vették, hogy a miniszteri felelőségre vonás okai közt kifejezetten említik a közpénzek felelős kezelését is,<sup>68</sup> valamint az alsóház képviselőinek többségi jogát

<sup>65</sup> 1848:V. tc. Az országgyűlési követeknek népképviselőlet alapján választásáról.

<sup>66</sup> 1848:III. tc. Független magyar felelős ministerium alakításáról.

<sup>67</sup> 37. § „A ministerium az ország jövedelmeinek és szükségének kimutatását – a múltira nézve az általa kezelt jövedelmekről számadását az országgyűlési megvizsgálás, s illetőleg jóváhagyás végett – évenként az alsó táblánál bemutatni köteles.”

<sup>68</sup> 32. § b.) „A ministerek feleletre vonathatnak: ... a kezeikre bízott pénz, s egyéb értékek elsikkasztásáért, vagy törvényellenes alkalmazásáért.”

arra, hogy a minisztereket adott esetben vád alá helyeztesse (33. §). További beépített biztosítékot jelentett, hogy az országgyűlést a költségvetés, illetve a zárszámadás megtárgyalása előtt nem lehetett sem feloszlítani, sem berekeszteni<sup>69</sup> – noha a király a parlamentet bármikor prorogálhatta, berekeszthette, illetve feloszlathatta,<sup>70</sup> ámbár feloszlítás esetén három hónapon belül új választásokat kellett kiírnia.

Jóllehet a forradalom leverése az áprilisi törvények java részének hatályosulását megakadályozta, bizonyos elemei később megint fölevenedtek, s a kiegyezés jogintézményeinek alapjául szolgáltak. Ezeket azonban igen nehéz volt a Pragmatica Sanctióból eredő kötelezettségekkel összehangolni. Ennek a szerződésnek a lényeges tartalmi elemei szerint ugyanis Magyarország része volt az egy és oszthatatlan birodalomnak, ámbátor mindig független országgént, és elismerte a közös uralkodó személyét, ámbátor az uralkodóház örökösödési szabályai az örökös tartományokéitól némiképpen eltértek.<sup>71</sup> Ekképpen tényleg fölmerültek olyan közös ügyek, amelyeknek közvetlenül hatása volt a magyar költségvetés kiadásaira is. Ezek közé az ügyek közé tartozott a hadügy, a külügy s az ezeket fedező pénzügy. A kiegyezést törvénybe iktató 1867:XII. tc.-ben ezért többek közt rendezték e közös ügyek elengedhetetlen költségvetési következményeit, s a szükséges eljárási rendet. Ennek egyik sajátos vonása maradt a dualizmus alatt mindvégig, hogy a két állam költségvetéséből ezeket a részeket egyszerűen kiemelték. A parlamentek pedig csak a teljes összeg megszavazásáról – valójában vita nélkül – dönthettek,<sup>72</sup> a tételeket nem vizsgálhatták, s a számvevőszékek is csak bizonyos megszorításokkal ellenőrizhették. A közös uralkodó személyéből következett az is, hogy ilyen tételnek számítottak az udvartartási költségek is.

<sup>69</sup> 1848:IV. tc. 6. § „Az évi ülés az utolsó évről számadásnak, és következő évi költségvetésnek a ministerium által leendő előterjesztése, s az irántoki határozatnak meghozatala előtt be nem rekesztethetik, sem az országgyűlés fel nem oszlathatik.”

<sup>70</sup> 1848:IV. tc. Az országgyűlés évenkénti üléseiről 5. §-át.

<sup>71</sup> Sarlós (1987).

<sup>72</sup> Igaz ugyan, hogy az alkut megkötő delegációk résztvevői a parlament tagjai közül kerültek ki. 29. §.

## IV.6. Parlament vagy számvevőszék (1867–1870)

A kiegyezés<sup>73</sup> után nem sokkal a magyar parlamentben is lezajlott a francia forradalomból jól ismert vita, hogy miként ellenőrizheti a parlament hatékonyabban a kormányt: közvetlen parlamenti – bizottsági – úton, avagy erre intézményesített számvevőszék révén. Noha a képviselők hamarosan a törvényhozás hatáskörébe utalták ezt a feladatot, a vita azt követően sem lanyhult mindaddig, amíg végül is 1870-ben meg nem szavazták az állami számvevőszék felállítását.

A parlamenti szuverenitás csorbíthatatlanságának eszméjén föl-nőtt képviselők többsége<sup>74</sup> saját hitéhez híven<sup>75</sup> eleinte a számvevőszék létrehozatala ellen voksolt, mondván, hogy az ellenőrzés – elméletileg és gyakorlatilag is – a ház dolga. Törvényi hivatkozási alapjuk az 1848:III. tc. 37. §-a és az 1867:X. tc., melyek az országgyűlésről beszélnek mint ellenőrző szervről; helyesebben: egyik sem említi meg kifejezetten egy számvevőszék szükségességét.<sup>76</sup> Ennek rövid távú eredménye az lett, hogy az ezt követő időszakban értékelhető zárszámadás nem készült – hiszen azt a pénzügyminisztérium illetékes osztálya<sup>77</sup> dolgozta ki igazi ellenőrzési funkció nélkül.<sup>78</sup> Hosszú távú eredménye pedig az aránytalanul sok póthitel s a nagyszámú rendkívüli vagy előirányzat nélküli kiadás lett. Ezért még maga a pénzügyi bizottság is mindinkább egy legfelsőbb állam-számvevőszék felállítását sürgette.<sup>79</sup> A következő évek költségvetési vitái során rendszeresen bukkant föl a kérdés a továbbiakban is: legyen-e számvevőszék vagy sem? Így később az 1869-ben benyújtott törvényjavaslatot az állami számvevőség felállításáról és hatásköréről<sup>80</sup> végül

<sup>73</sup> A közös költségvetés megszavazása nélkül sem az osztrák, sem a magyar parlamenti költségvetés nem léphetett hatályba. Lásd Sarlós (1987).

<sup>74</sup> Köztük Lónyay Menyhért pénzügyminiszter is.

<sup>75</sup> Annak ellenére, hogy a dualizmus valójában inkább hasonlít egy szemiprezidenális kormányformára mint parlamentarizmusra – lásd az uralkodó törvényhozással, végrehajtással, sőt a hadsereggel kapcsolatos jogait.

<sup>76</sup> Érdekes talán, s utalhat a számvevőszék alkotmányjogi státusára is, hogy néhány alkotmányjogi érv határozottan emlékeztet az alkotmánybíróság szerepére vonatkozó vitákban alkalmazottakra.

<sup>77</sup> PMr. 1868. évi 457. sz. utasítás a miniszteri számvevőségekről, illetve a 44/1968. szr. a magyar királyi főkönyvelési főosztály felállításáról a pénzügyminisztériumon belül.

<sup>78</sup> Pap Dávid (1897) 26. o.

<sup>79</sup> Képviselőházi Irományok II. 131. o.

<sup>80</sup> Képviselőházi Irományok II. kötet. 109. o.

is többségi támogatással elfogadták. Ezúttal ugyanis a másik érvelés vált meggyőzőbbé<sup>81</sup> és az 1870:XVIII. tc.-kel létre is hozták „a ministeriumtól független, önálló hatáskörrel” (2. §) a Legfőbb Állami Számvevőszéket „az állam bevételeinek és kiadásainak, az államvagyonnak és az államadósság kezelésének s általában az állam számvitelének ellenőrzése végett” (1. §).

#### IV.7. A számvevőszék státusa

A számvevőszék státusának az 1870:XVIII. tc. általi szabályozása nem volt mentes minden ellentmondástól. Már a törvény megszavazásakor is vita kerekedett a képviselőházban az egyes szakaszok – elsősorban a 14–15. §-ok és a 22. § – közti logikai ellentétekről.<sup>82</sup> Noha a 2. § független és önálló hatáskörrel bíró állami számvevőszék felállításáról beszélt, s a miniszteri fizetést (11. §), illetve a beszámolási kötelezettséget (25. §) az állami számvevőszék elnökére is kiterjesztette, az állami számvevőszék mégsem vált a parlament ellenőrző szervévé a kormánnyal szemben. Ugyanis e paragrafusok szelleme szerint az állami számvevőszék a törvényhozással voltaképpen közvetett viszonyba került: minden jelentését, észrevételét először a minisztertanácsnak küldte meg, amely aztán saját észrevételeivel együtt volt köteles azt a parlament elé beterjeszteni (16. §, 21. §). Ez a 22. § gyakorlatán keresztül lényegében komoly problémát okozott, ti. megengedhetővé tette, hogy számonkérésekre csak tetemes késéssel kerüljön sor. E paragrafus szerint ugyanis az állami számvevőszék évenként szeptember elsejéig volt köteles a kormánnyal közölni a megelőző évre vonatkozó zárszámadást, amelyre a kormány észrevételeket tehetett s csak azután kellett – ugyancsak a kormánynak – haladéktalanul az alsóház elé terjesztenie. Ez a „haladéktalanul” pedig nem ritkán több hónapos késedelmeket teremtett.

A 10. § a miniszteri felelősséget kiterjesztette a számvevőszék elnökére is, ami egyben azt is sugallja, hogy az állami számvevőszék ellenőrzésének és felügyeletének szervezeti megoldása során nagyobb gondot fordítottak a törvényhozók a számvevőszék parlamenti irányítás alatt tartására, mint a kormányt ellenőrző funkciójára.

<sup>81</sup> Például Lónyay Menyhért is támogatta ezúttal a számvevőszék felállítását, persze ekkor ő már miniszterelnök és nem pénzügyminiszter...

<sup>82</sup> Országgyűlési Napló, 1869–1872. V. kötet. 205–217. o.

A számvevőszékek státusának történeti áttekintése persze ma is fontos tanulságokkal szolgál. Igaz ugyan, hogy a parlamentnek képesnek kell lennie a számvevőszéket is felügyelnie, de világossá kell tennie azt is, hogy a számvevőszék a kormánytól is legalább oly mértékben független kell legyen.<sup>83</sup> Máskülönben a számvevőszék a kormány pusztá számszaki ellenőrévé vagy belső pénzügyi koordinátorává válik.<sup>84</sup>

A valóságban azonban mindez nem vezetett ahhoz, hogy az állami számvevőszéknek ne lett volna befolyása – még ha minden bizonnyal korlátolt mértékben is. A számvevőszéket a parlament ui. beszámolóira szólíthatta föl bármely ügyben, s maga a számvevőszék is bármikor, bármely ügyben bekérhetett iratokat és helyi vizsgálatokat folytathatott (például 15. §). Sőt a számvevőszék elnöke hivatalvesztés terhe mellett köteles volt figyelmeztetni a parlamentet bármely általa tudott törvénysértésről (9. §). Azt, hogy a számvevőszéki jelentés tényleg önálló ellenőrzést jelentett, jól jelzik a zárszámadásokkal kapcsolatban nem egyszer lezajlott észrevétel-háborúk a kormány, a kormány tagjai és a számvevőszék elnöke közt.<sup>85</sup>

#### **IV.8. A számvevőszék függetlensége**

Általában jellemző, hogy a számvevőszékek elnökei mindig is nagy gondot fordítanak saját önállóságuk, illetve függetlenségük megőrzésére, még ha olykor ennek csak látszatát sikerül is fenntartaniuk. A számvevőszék függetlensége nemcsak a kinevezési jogkör és a fizetési besorolás függvénye, hanem sok múlik a vizsgálati során kialakuló alkuhelyzeteken, illetve javaslatainak, észrevételeinek sorsán is.

Az 1870. évi törvényjavaslat tárgyalásakor mindenképpen egy független és önálló szervezetet kívántak fölláttatni, amely képes a köz-

<sup>83</sup> Végső soron mindkét megoldásra találhatunk mai példákat. Vannak számvevőszékek, amelyek mindkét hatalmi ágtól egyformán távol állnak (például a német szövetségi számvevőszék); s vannak, amelyek csak a parlament kisegítő szervei (például az amerikai számvevő hivatal).

<sup>84</sup> Például az amerikai OMB-t (azaz Office of Management and Budget-ot).

<sup>85</sup> Például A magyar királyi minisztertanács észrevételei, melyeket a magyar királyi állami számvevőszék által az 1870-ik évi államháztartás, államvagyon és államadóságok kezelése körül szerzett számviteli tapasztalatairól 1871-ik évi október 27-én 2903. szám alatt tett részletes jelentésére a magyar királyi miniszterelnök az országgyűlés elé terjeszt. 8 melléklettel. Budán 1872. Magyar királyi állami nyomda.

igazgatást úgy ellenőrizni, hogy közben a parlamentarizmuson ne ejtsen csorbát.<sup>86</sup> Ezért az 1870:XVIII. tc. alapján az állami számvevőszék elnöke élethossziglan töltötte be tisztségét (8. §), s hivatalától csakis a törvényben meghatározott okokból lehetett megfosztani, amihez az alsóház többségének az elnök vád alá helyezéséről szóló határozatot kellett hoznia, illetve súlyos hivatali kötelezettségszegést megállapítania. Ez tulajdonképpen a számvevőszék függetlenségét volt hivatva növelni, noha ennek a szándéknak a kinevezési processzus némileg ellentmondott. A számvevőszék elnöki tisztségére ugyanis a képviselőház kezdeményezésére az országgyűlés javasolt három személyt, akik közül a király a miniszterelnök ellenjegyzése mellett nevezte ki az elnököt. A helyetteseket – főszámtanácsost és a számtanácsosokat – az elnök javaslatára a miniszterelnök felterjesztésére és ellenjegyzése mellett nevezte ki ugyancsak a király (6. §). A gyakorlatban tehát az aktuális parlamenti többség hosszú időre rányomhatta bélyegét a számvevőszék működésére. Annál is inkább, mivel az állami számvevőszék működésére az elnök – lévén a személyében felelős – komoly befolyással bírt. Ezt a kinevezési rendet az összes módosító törvény<sup>87</sup> fenntartotta – azzal a változtatással, hogy egyre bővítették a személyzet létszámát. E bővítéssel kapcsolatban rendszeres vita tárgya volt magának az eljárásnak a megállapítása, azaz hogy a mind tetemesebb munka által megkívánt létszámnövelést milyen módon lehetne törvényileg rendezni. Két lehetőség közt haboztak: vagy a költségvetésben kellett volna erről évente dönteni, vagy az állami számvevőszék belső szervezetéről és hatásköréről szóló törvényben kellett volna ezt rögzíteni. E kérdés szörszálhasogatónak tűnik, ám sarkalatos biztosítékot érintett. Ha ellenőrzési feladatokról van szó, a megfelelő létszám létfontosságú. Ennek a költségvetési törvényben való részletezése mindig teret engedhet a politikai ellenakaratnak – hisz a kormány a parlamenti többségből származtatja erejét. Ugyanakkor az sem lehet utolsó szempont, hogy a külön törvényben biztosított létszám fölöttébb drága költségvetést is eredményezhet.

A hatalmi ágak határozott elválasztása érdekében az 1870:XVIII. tc.-ben összeférhetetlenségi szabályokat is bevezettek. Így a számvevőszék elnöke és többi tagja semmiféle más olyan állami vagy magán-

<sup>86</sup> Országgyűlési Napló 1869–72. V. kötet. 188–189.o.

<sup>87</sup> 1880:LXVI. tc., az 1893:XXX. tc., az 1902:XXIII. tc. és az 1907:XXIII. tc.

hivatalt nem viselhetett, mely számadási vagy vagyoni felelősséggel járt, rokonságban sem állhattak miniszterekkel, valamint közvetett irányításuk alatt sem tarthattak állami támogatásban részesített vállalatot (4. § és 5. §).

A számvevőszék függetlenségének fontos biztosítója a fizetés is. Az 1870:XVIII. tc. miniszteri fizetésben állapította meg az állami számvevőszék elnökének fizetését, és ehhez arányította a többi tisztviselő bérét. A későbbiekben több törvény igyekezett a számvevőszéki dolgozók fizetési és előmeneteli lehetőségeit rendezni, melyek kudarcaira a miniszteri indokolásokból, illetve házbizottsági jelentésekből is következtetni lehet.<sup>88</sup>

A számvevőszék önállóságát érintő kérdés volt az is, hogy milyen pozícióba kerül a parlamenttel, illetve a kormánnyal szemben vizsgálatai során. Vajon jogosult-e ex officio eljárni vagy csak külön felkérésre. Az előbbi esetben a nem lefolytatott vizsgálat esetleg mentesíthet, az utóbbi esetben pedig előfordulhat, hogy a parlamenti politikai viták sodrába kerül. A legfőbb állami számvevőszék a törvény szerint bármikor elrendelhetett ex officio vizsgálatot, sőt az 1870:XVIII. tc. kifejezetten csak az állami számvevőszék törvény által előírt hatáskörében való önálló eljárását említi. Külön a képviselők kérésére nemigen indított eljárást.

A számvevőszék javaslatainak, beszámolóinak és észrevételeinek következményei szintén lényegesek: határozatai vagy bírói ítélet jogerejével bírnak, vagy jelentésként kerülnek a parlament, illetve a vizsgált szerv elé, mely esetben hatásuk a parlament további döntésétől függ. Amennyiben a két lehetséges álláspont közül az első érvényesül, úgy döntései minden további intézkedés nélkül hatályosulnak és kötelező erejűek. Amennyiben a szabályozás a második álláspontot követi, úgy a határozat egész másképpen alakul. Fő szempont lesz, hogy a képviselők a tárgyalás során érdemben hozzá tudjanak szólni, vagyis szükség van a lehetőségek sokoldalú leírására és a várható következmények világos bemutatására. A magyar számvevőszék mindig is a második utat követte, s legfőbb problémája ennél fogva mindig is az volt, hogy a parlamenttel való közvetett kapcsolat lehetetlenné tette az igazi, hatékony beleszólást a közpénzek racionális kezelésébe.

<sup>88</sup> 1902:XXIII. tc. és az 1907:XXIII. tc. miniszteri indokolásait és parlamenti vitáit.

#### IV.9. A számvevőszék hatásköre és vizsgálati köre

Az elsődleges funkció, amely minden számvevőszéket jellemez, a kincstári pénzek ki- és bevándorlásának dokumentálása, azaz a könyvelés, a számlák ellenőrzése, a vagyonnak lehető legjobb kezelése, őrzése. Történetileg ezt követte a második funkció: a szabályszerűség vizsgálata. Az 1870:XVIII. tc. is többé-kevésbé előírja ezt a hatáskört (14–20. §). Az igazi konfliktus a számvevőszék és a kormány közt éppen akkor alakult ki, mikor a számvevőszék ideiglenes ügyrendje értelmében érdemibb vizsgálatokat végzett, és azokról külön megjegyzéseket tett. Minthogy a kormány ennek a szakmai bírálatnak nem engedett, s az ideiglenes ügyrendet – mely a törvényi formát ugyan nélkülözte, de a király által szentesítve volt – jogszabályként nem ismerte el, az állami számvevőszék kísérletei a komolyabb ellenőrzésre kudarcot vallottak.<sup>89</sup> Végül is erre a megoldatlan helyzetre a már régóta várt törvény felelt részletesebben: az 1880:LXVI. tc. az állami számvevőszék belső szervezetéről, ügykezeléséről és hatásköréről. Ez a törvény azonban nem hozott nagy előrelépést a számvevőszék hatáskörének kiszélesítésével kapcsolatban. Noha a 19. § értelmében már nemcsak számszerű ellenőrzés, hanem a jogszerűség érdemi bírálása is az állami számvevőszék kifejezett feladatává vált,<sup>90</sup> ez még korántsem jelentette az okszerű gazdálkodás ellenőrzését, amit ideiglenes ügyrendjében az állami számvevőszék előzőleg magának vindikált.

Az állami számvevőszék hatásköre a későbbiekben csak a számviteli törvény elfogadásának következtében módosult. A számviteli törvényt – hasonlóan a számvevőszékkal összefüggő egyéb jogszabályokhoz – több mint tíz éves késéssel hozták meg 1897-ben, jöllehet több törvényjavaslat is született számvevőszéki kezdeményezéssel. Az eredeti törvényhozási kötelezettség ugyanis még az 1870:XVIII. tc. 27. §-ából származott. A törvény meghozataláig ún. országos határo-

<sup>89</sup> Ebben az is közrejátszott, hogy a zárszámadások parlamenti tárgyalásai gyakran komoly késedelmeket szenvedtek, s nem egyszer több év jelentéseit egyszerre tárgyalták.

<sup>90</sup> „Az állami számvevőszék köteles a bevételeket és kiadásokat nem csak a tételek számszerű helyessége, és a számviteli beadványokkal való összhangása tekintetében megvizsgálni, hanem különösen az 1870:XVIII. tc. 14. §-ában kitézött irányban, azoknak szabályszerűségét, tekintettel a törvényekre, jogerejű szerződésekre, a közigazgatás különböző ágaiban tényleg fennálló szabályrendeletekre, érdemileg is megbírálni.”

zatok<sup>91</sup> alapján kialakult gyakorlat szerint jártak el a pénzügyi ellenőrzés területén, mely végső soron a számviteli törvény zsinórmértékül is szolgált, sőt szubszidiáris joganyag maradt.

Az 1897:XX. tc.-et legközelebb a tanácsköztársaság idején módosították jelentősen,<sup>92</sup> amikor megengedték a költségvetési előirányzatok más célokra való felhasználását, s a kormány a népbiztosságok részére póthitelt, rendkívüli hitelt és átcsoportosítást hagyhatott jóvá. Az ugyanekkor megszüntetett állami számvevőszéket 1920-ban végül is változatlan hatáskörrel állították vissza.

A számvevőszékek vizsgálati körükön keresztül is komoly befolyást szerezhettek aszerint, hogy vajon ellenőrizhették-e az állami pénzgazdálkodás minden területét függetlenül attól, hogy a költségvetésben miként szerepelt, illetve hogy ellenőrizhették-e az állami pénzgazdálkodás azon részeit is, melyek nem estek a központi költségvetés hatálya alá. S valóban ehhez hasonló dilemmát jelentett az 1870:XVIII. tc. 17. §-ának<sup>93</sup> értelmezése is. A vallás- és közoktatásügyi közigazgatás területén ugyanis rengeteg olyan alap, illetve alapítvány létezett, amelyek állami támogatásban ugyan nem részesültek, de közvetve vagy közvetlenül állami intézmények kezelésében álltak – mint például a tanulmányi alapok, vallási alapok.<sup>94</sup> Ezek a kérdések, sajnos, mindvégig vita tárgyai maradtak, s véglegesen nem sikerült megoldaniuk.

#### **IV.10. A számvevőszék vizsgálati módszerei**

A hatáskör nem lehet közömbös a számvevőszék vizsgálati módszerére nézve sem. Kezdetben a számvevőszékek csak utólagos, külső vizsgálatokat végeztek. Az állami feladatok növekedésével és a pénzügyi-számviteli reformok következtében mind elterjedtebbé vált a helyszíni vizsgálat lehetősége, majd később a belső előzetes vizsgálat is. Ezek a vizsgálati módszerek jellemezték az 1870:XVIII. tc.-et is.

<sup>91</sup> Például a folyó évi hitel a következő év költségeinek fedezésére nem utalványozható.

<sup>92</sup> Lásd az 1919 júniusában elfogadott alkotmány 79–88. §-ait.

<sup>93</sup> „Valamint az összes bevételek és kiadások, úgy az állami vagyon, alapok és azon intézeteknek, a melyek állami segélyben részesülnek, kezelési számadásai [...] az állami számvevőszék ellenőrzése alá tartoznak.”

<sup>94</sup> Pauler Tivadar vallás- és közoktatásügyi miniszter megjegyzései az 1870. évi zár számadás során.

Minden minisztérium rendelkezett számvevőségi osztállyal, mely az utalványozások ellenőrzésével volt megbízva. Ennek értelmében ellenjegyezte a pénzkifizetéseket s szabálysértés, illetve túlfizetés esetén a számvevőszéknek jelezni volt köteles. Az osztály vezetője közvetlenül a miniszternek tartozott felelősséggel, így lényegében független lehetett az apparátustól, de nem teljesen. Mivel azonban a kormányon belül a miniszter a pénzügyminiszternek felelt a túlkiadásokért, s a pénzügyminiszter a költségvetés egyensúlyáért az országgyűlésnek felelt, ez az ellenőrzési rendszer elméletileg megfelelő kiegészítő elem lett volna. Az utalványozás azonban a minisztériumokban rengeteg szabálytalansággal folyt, amit a zárszámadásokban, illetve a negyedévenkénti jelentésében<sup>95</sup> a számvevőszék mindig is kifogásolt. Az I. világháború során persze egyre lazábbá válik a számvevőszéki ellenőrzés.<sup>96</sup>

Némi előzetes kontrollra módot adott az 1870:XVIII. tc. 15. §-a szerinti azon számvevőszéki jogosultság, hogy bármikor bármilyen ügyben vizsgálatot rendelhetett el a minisztériumi számvevőségeknél is.

Végigtekintve az állami számvevőszékek általános vizsgálati módszerét és a zárszámadással kapcsolatos ellenőrzési eljárását, nem alaptalan az az általános kritika, mely gyakran nem a kormány ellenőrzését szeretné jobban megszorítani a közpénzek kezelése tekintetében, hanem a törvényhozók gyakorlatilag korlátlan lehetőségeit szeretné beszűkíteni. Igaz ugyan, hogy a zárszámadások esetenként nem kellőképpen tüntették föl a póthitelek okozta módosításokat, a póthitelek túltengésének engedése mégiscsak gyakran a parlament hibája, s nem a kormányé.

A póthitelek intézménye eredetileg a háborúk, elemi csapások, inségek okozta károk fedezését volt hivatott szolgálni. Ezzel szemben a póthitelek nemegyszer kortesfogásokká váltak, s amennyire a gazdasági tartalékok engedték, különféle politikai célokra szavaztak meg rendkívüli kiadásokat. Ez lehetett a közhivatalnokok fizetésének javítása, államilag dotált munkahelyek teremtése, de lehetett művelődési célzatú kiadás is. Ha az országgyűlés is kezdeményezhet kiadásokat, úgy e túlköltekezés könnyebben előfordulhat. Ellen-

<sup>95</sup> Már ameddig ez a gyakorlat működött. A monarchia felbomlása után ez alól ugyanis rendszeres törvényi felmentés adatik a kormánynak.

<sup>96</sup> Az 1915:XII. tc. 4. §-a, az 1987:XX. tc.18 §-át módosítva lehetővé tette, hogy egészen 1920-ig ne legyen féléves állami számvevőszéki jelentés a túlkiadásokról, póthitelekről, előirányzat nélküli kiadásokról.

ben, ha ilyen kezdeményezési joga csak a kormánynak van, a túl-  
költekezésnek jóval kisebb az esélye, noha változatlanul fennáll.

Alkotmányjogilag így az sem mellékes a kezdeményezési jog mel-  
lett, hogy miként oszlanak meg a közpénzek kiadásaival összefüggő  
ellenőrzési jogosultságok.

#### **IV.11. Az alsóház vagy a főrendiház (a képviselőház vagy a felsőház)**

A magyar országgyűlés két kamarája rendszerint azonos hatáskörrel  
bírt, egy esetet kivéve. Az 1848-as törvények egyértelműen az alsó-  
házra ruházták a költségvetéssel és a zárszámadással kapcsolatos  
hatásköröket. Az 1848:III. tc. 37. §-a ugyanis határozottan az alsó-  
ház jogairól és kötelezettségeiről beszél a költségvetés és a zárszám-  
adás tárgyalásával összefüggésben. A főrendek beleszólási jogukat  
azonban mind érvényesíteni szerették volna, amire jó alkalmat adott  
az 1848:IV. tc. 6. §-a. Ez a szakasz már az *országgyűlés* feloszlatását,  
prorogálását, illetve berekesztését tiltja a költségvetéssel és zárszám-  
adással összefüggő határozatok megléte nélkül, s ezt a szóhasznála-  
tot vette át az ezt módosító 1867:X. tc.<sup>97</sup> Azaz így az országgyűlésbe  
a főrendek magukat is beleértették, s erre a tényre alapozták később  
a pénzügyekbe való beleszólási jogukat.

Végtére is ami igaz, az igaz, az 1848:III. tc. 28–35. §-ai a minisz-  
terek felelősségre vonását a két tábla egymást feltételező-kontrolláló  
szerepére építette, hiszen a vád alá helyezés az alsóház joga volt,  
de a bírászkodás már a főrendiházé. S a miniszteri felelősségre vonás  
okai közt szerepelt a közpénzek nem megfelelő kezelése is.

Noha az 1926:XXII. tc. az országgyűlés felsőházánál továbbra is  
fenntartotta az összeférhetetlenséget a legfőbb állami számvevőszé-  
ki tisztséggel összefüggésben (3. §) és a felsőház törvénykezdemé-  
nyezési jogkörét határozottan kibővítette, de a költségvetési és zár-  
számadási jogszabályokkal kapcsolatban továbbra sem volt kifejezett  
hatásköre. A 30. § ugyanis elismerte a már jól ismert 1848:III. tc.

<sup>97</sup> Az 1867:X. tc. az 1848:IV. tc. 6. §-át – mely nem engedte az országgyűlés feloszla-  
tását a költségvetés és a zárszámadás megtárgyalása előtt – ugyanis annyiban módo-  
sította, hogy a feloszlatás, elnapolás, illetve berekesztés mindezen határozatok meg-  
hozatala előtt is lehetséges, feltéve, hogy az (új) országgyűlés még a tárgyévben e  
szükséges határozatokat és törvényt meghozni képes lesz.

37. §-ának rendelkezéseit, „mely szerint a minisztérium a költségvetést és a zárszámadást országgyűlési megvizsgálás és jóváhagyás végett az országgyűlés másik házánál köteles benyújtani”. Általános érvényű szabályként azonban kimondta, hogy a törvénykezdeményezés joga a felsőházat is megilleti. A továbbiakban viszont leszögezte, hogy a költségvetést a másik ház állapítja meg, a felsőház azon nem módosíthat. A felsőház befolyásának ilyenén való bővítése persze nem meglepő, még ha a legfőbb pénzügyi kérdésekre nem is terjedhetett ki. A miniszteri indokolás ugyan a felsőház kihasználatlanságára hivatkozik a költségvetési és zárszámadási törvények tárgyalásakor, azonban világos, hogy a Bethlen-kormány konszolidációjának egyik fő társadalmi bázisa a felsőház, illetve az azt támogató rétegek voltak. Költségvetési törvénykezdeményezési joga tehát továbbra sem volt a felsőháznak – mint általában a kontinensen. Általános gyakorlat szerint a két ház a törvényjavaslatokat egymás közt hat havonta cserélte ki, azaz a felsőház szerepe elsősorban megfontolt-ságot volt hivatva – a miniszteri indokolás szerint – a törvényhozásba bevinni. Ez alól kivételt a költségvetési és egyéb felhatalmazási törvényjavaslat jelentett csak, melyeknél a halasztó hatály súlyos késedelmeket is jelenthetett volna.

Ez a szabályozási rendszer lényegében a II. világháború végéig maradt hatályban. Az 1949. évi XX. tv. az egykamarás parlament felállításával egészen új helyzetet teremtett. Az alkotmány szemléletét az egységes politikai hatalom érvényesítése határozta meg, s ebben a politikai elitet kívülről ellenőrző független számvevőszéknek nem juthatott szerep.

#### IV.12. Ki őrzi az őrzőket?

A számvevőszékek létének, történetének és legitimációjának központi dilemmája, hogy ki őrzi az őrzőket. Ezt a kérdést a számvevőszékekkel összefüggésben többé-kevésbé már a XIX. században jól látták és többször meg is fogalmazták. A hatalommegosztásos elméletnek megfelelően a hatalmi ágak igyekeztek egymást ellenőrizni a Legfőbb Állami Számvevőszék segítségével, amit ezért mind a kormány, mind a parlament igyekezett a saját eszközévé tenni.

Az állami számvevőszék az 1870:XVIII. tc. 23. §-a szerint a zárszámadással együtt elkészítette az államvagyon mérlegét, és az államháztartásról, az államvagyonról, valamint az államadósságról való

jelentését elküldte a minisztertanácsnak. A minisztertanács saját észrevételeivel együtt október végén terjesztette mindezt az alsóház elé.<sup>98</sup> Az ebből az iratanyagból kiolvasható vita jelentős alapelveket érintett.

Lónyay Menyhért, akkori miniszterelnök határozottan kétségbevonta az állami számvevőszék azon hatáskörét, hogy a kormány eljárását értékelje. A törvény 14. §-a szerint ugyanis – így a miniszterelnök – az állami számvevőszéknek csak a közigazgatás körüli ellenőrzés és nyilvántartásra terjed ki a hatásköre, amely nem foglalhatja magában a kormány intézkedéseinek értékelését. A számvevőszék akkori elnöke, Gajzágó Salamon ugyanakkor azzal érvelt, hogy a törvény 26. §-a szerinti ideiglenes ügyrend 17. § 4. pontja értelmében – mely ugyan törvényi formát nem öltött, de a miniszterelnök javaslatára az uralkodó által is jóvá lett hagyatva – „az állami számvevőszék azon kérdés megbírálásába is bocsátkozhatnak, vajjon a minisztérium a tervszerű fedezettel kellő takarékossgal rendelkezett-e? és megfelelnek-e az okszerű gazdálkodás követelményeinek?”.<sup>99</sup> Lónyay persze nem késlekedett a válasszal, s drámai hangnemben ecsetelte a parlamentarizmus lehetséges sérülését, amennyiben egy, a kormány fölött álló adminisztratív szerv a kormánynak utasításokat adhatna. Ekképpen a kormány nem a parlamentnek, hanem a számvevőszéknek felelne – a rendeletek célszerűsége, a takarékossgal, az okszerű gazdálkodás tekintetében. Csakhogy Lónyay szerint ez éppen ellenkezőképpen van: az országgyűlés éppen a kormányt hatalmazta föl ezeknek a kérdéseknek eldöntésére és a megfelelő intézkedések megtételére. Sőt ha az állami számvevőszék folyton észrevételeket fűzhetne minden egyes kormánycselekedethez, akkor a legfelsőbb szervtől, az országgyűléstől venné el a jogkörét. A kormány felett ítéletet ugyanis csak a parlament gyakorolhat.<sup>100</sup>

<sup>98</sup> A magyar királyi minisztertanács észrevételei, melyeket a magyar királyi állami számvevőszék által az 1870-ik évi államháztartás, államvagyon és államadósságok kezelése körül szerzett számviteli tapasztalatairól 1871-ik évi október 27-én 2903. szám alatt tett részletes jelentésére a magyar királyi miniszterelnök az országgyűlés elé terjeszt. 8 melléklettel. Budán 1872. Magyar királyi állami nyomda.

<sup>99</sup> Uo. 1. o. 8. bekezdés. Majd így folytatódik: „A számadások illetőleg számadási okmányok nemcsak számszerint, hanem arra nézve vizsgálandók meg leginkább: vajjon az állami vagyon és jövedelmek kezelése, úgy a kiadási hitelek felhasználása körül történt intézkedések megfelelnek-e a törvényeknek, a fennálló külön szabályrendeleteknek és az okszerű gazdálkodás követelményeinek? vajjon a ministerium kellő takarékossgal rendelkezett-e kiadási hitele fölött? vagy pedig és mi módon lettek volna a költségek megszoríthatók?”

<sup>100</sup> Uo. 9–30. bekezdés.

A vita eredményeként egyértelműen a parlamenti ellenőrzést tartották a legmegfelelőbbnek, még akkor is, ha létezett már számvevőszéki kontroll, s azt fontosnak is tartották. Hiszen nyilvánvaló, hogy az állami számvevőszék közreműködése nélkül képtelen a parlament a kormányt ellenőrizni. Ha azonban a számvevőszék a kormány előzetes ellenőrzésére is jogosult lenne – amit akkoriban, mint látunk, csak közvetve, a közigazgatásba ágyazva tudtak elképzelni –, akkor a kormányzati felelősség oly mértékben kavarodna össze, hogy végül is ellehetetlenítené a parlamenti felelősségre vonást.<sup>101</sup>

Az országgyűlésnek benyújtott iratokra vonatkozóan a zárszámadási bizottság jelentésében főként a részletekre tett számvevőszéki megjegyzésekre reagált, és többnyire a kormányt marasztalta el. Lényeges ügyrendi jellegű határozatot azonban nem hoztak.<sup>102</sup> Sőt arra még legalább tíz évet kellett várni, csakúgy mint a számvitelre vonatkozó szabályozásra.

Átadhatná-e a miniszter felelősségét a számvevőszéknek? Átvehetné-e a miniszteri felelősséget a számvevőszék elnöke? Miként alakulhat akkor az országgyűlés előtti miniszteri felelősségre vonás intézménye?

Nyomós érvek ezek az állami számvevőszékeknek a kormány intézkedéseire vonatkozó érdemi értékelése ellen. Igen elterjedt nézet, hogy a számvevőszékek célja és feladata csakis a költségvetésben megállapított hitelösszeg túllépésének konstatálása, illetve annak felügyelete, hogy a törvényben megadott összegeket az országgyűlés által meghatározott célra fordították-e. A többi ugyanis adminisztráció, közigazgatás, végrehajtói funkció, s mint ilyen a kormány kizárólagos tevékenységi köre. Ez az érvelés a kormány lehetséges hibáinak mihamarabbi és legolcsóbb feltárásának igényére azzal válaszol, hogy szabályellenesség vagy hiba észlelése esetén a számvevőszék bármikor fordulhat törvényesen az országgyűléshez.

Valójában a jogszerűségi szempont is csak a II. világháború után terjedt el, s majd csak a hetvenes-nyolcvanas években kerül előtérbe a hatékonyság, hatásosság és gazdaságosság követelményeinek ellenőrzése.<sup>103</sup>

<sup>101</sup> De nem intő jellegű-e az a tény, hogy Lónyay, aki melleleg sikeres pénzember volt, végülis korrupciós botrányba keveredve kellett lemondjon?

<sup>102</sup> A zárszámadás-vizsgáló bizottság jelentése az 1870. évi állami zárszámadás megvizsgálása tárgyában. 820. sz. uo.

<sup>103</sup> A számvevőszéki ellenőrzés ugyan egyre szigorodik, a gyakorlatban azonban a központi költségvetési ellenőrzés még mindig sokkal lazább, mint az önkormányzatok ellenőrzése.

## HARMADIK RÉSZ

Az első részben igyekeztem bemutatni, vajon mi lehet az elméleti-jogi alapja annak, hogy az állami számvevőszékek jogosultak ellenőrizni a közpénzekkel kapcsolatos döntéseket. A második részben bemutattam, hogy a számvevőszékek eme funkciója a történelem során miként változott.

Elemeztem, hogy a modern alkotmányos államokban a közpénzek tulajdonosa végső soron az absztrakt értelemben vett állam, melynek azonban szoros joghoz kötöttsége az egyik garancia az önkényes döntésekkel szemben. Az absztrakt értelemben vett állam mint tulajdonos azt jelenti, hogy a tulajdonos az állam, de konkrétan annak egyetlen szerve sem. Azaz egyetlen állami szerv sem jogosult egyedül dönteni a közpénzek felől; legyen az bár a parlament, a kormány vagy bármely más állami szerv.

A döntés effajta megosztása tulajdonképpen magában foglalja az ellenőrzés mozzanatát, mely – mint említettem – a döntéshozatal részeleme. Az ellenőrzés lényege, hogy eleve korlátozólag hat a döntéshozóra. Korlátozás alatt értve, persze, az eljárás szigorúbb figyelembevételét vagy a döntés tartalmi igazolásának szükségességét. Megmutattam, hogy az ellenőrzésnek is több típusa van, s hogy az állami számvevőszéki ellenőrzés csak egy ezek közül.

Az itt következő részben az állami számvevőszékek közjogi státusáról, funkciójáról, eszközeiről és módszereiről, valamint az állami számvevőszéki döntések hatásáról, hatékonyságáról lesz szó – rövid konklúzióval a magyar Állami Számvevőszékre tekintettel.

## V. FEJEZET AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉKEK<sup>1</sup> KÖZJOGI STÁTUSA ÉS FUNKCIÓJA

Az állami számvevőszékek a közigazgatásból váltak ki s lettek az államhatalmi szervek független – vagy többé-kevésbé független – ellenőrzői. A parlament szerepének és jelentőségének növekedésével kerül mindinkább előtérbe egy, a kormánytól – uralkodótól – független szerv, amely képes a parlament segítségére lenni a mind szakmaibb jellegű közigazgatási tevékenység ellenőrzésében. Tradicionális közigazgatási szerepe azonban megakadályozta az állami számvevőszéket abban, hogy teljesen a parlament szervévé váljék, noha erre születtek kísérletek bőven; főleg a XVIII–XIX. században a parlamentarizmus kialakulásának szelleméhez híven.

Tendenciaképpen mindenképpen leszögezhető, hogy az állami számvevőszékek maguk is törekednek elfogulatlanságuk biztosítására s mind nagyobb függetlenségük fenntartására vagy kivívására. Ez ugyan ellentmondani látszik annak a ténynek, hogy a számvevőszékek nagy része a parlament deklarált ellenőrző szerve, amely a kormányt, illetve a végrehajtó szervet a közpénzek felhasználása terén ellenőrzi – mint például az amerikai<sup>2</sup> vagy az angol<sup>3</sup> számvevőszék. Funkciójának közjogi jelentősége még annak ellenére sem rendül meg, hogy határozatai nagyrészt szankció nélküliek. Így nem zárható ki az sem, hogy egyformán független legyen mindegyik hatalmi ágtól, illetve semleges – mint például a német számvevőszék.<sup>4</sup> Sőt lehetséges az is, hogy a számvevőszék deklaráltan a parlament szerve ugyan, de vizsgálatot kezdeményezhet a köztársaság elnöke és a kormány is, s mi több, a számvevőszék elnöke nem csak az alsóház, de még a kormány ülésén is részt vehet – mint például a lengyel számvevőszék elnöke.<sup>5</sup>

Az állami számvevőszékek közjogi státusát történetileg ugyan ere-

<sup>1</sup> Az egyszerűség kedvéért az állami számvevőszék, illetve a számvevőszék gyűjtőnevet használom a III. részben is. Annak ellenére, hogy ez többféle, egymástól meglehetősen eltérő szervezetű intézményt takar. Hogy mégis ezt a fogalmat használom azt az indokolja, hogy e szervek meglehetősen hasonló funkciójú intézmények.

<sup>2</sup> BAA 1921. s. 1.

<sup>3</sup> s. 1. (2) NAA, 1983.

<sup>4</sup> GG 114. § (2).

<sup>5</sup> Act of 23<sup>rd</sup> December, 1994 On the Supreme Chamber of Control, Art.1.s.2. & Art. 20. ss.1. & 2.

detük határozza meg, de aktuálisan mindig a létezésüket garantáló jogforrás szabja meg. A II. világháború utáni kontinentális Európában a számvevőszéki ellenőrzés több helyütt bekerült az alkotmányba; így az osztrák alkotmányba vagy a német alaptörvénybe. A törvényi szintű szabályozás azonban történelmi okokból még mindig jellemző például az amerikai megoldásra. Bizonyos tekintetben persze az állami számvevőszék alkotmányos rögzítettsége nem jelent nagyobb garanciát a függetlenség megőrzésére. Annyit azonban mindenképpen jelent, hogy egyszerű törvényhozással az intézményt megszüntetni nem lehet. A német alkotmány az egyik, amelyik deklarálja az állami számvevőszék függetlenségét mind a parlamenttől, mind a kormánytól azzal, hogy mind a parlamentnek, mind a kormánynak jelenteni köteles – tehát rangsor nélküli kötelezettséget állapít meg –, s azzal, hogy a számvevőszék alkalmazottai bírói függetlenséggel bírnak.<sup>6</sup> Ettől lényegesen eltérően alakulnak az új kelet-közép-európai alkotmányos megoldások, amelyek a megírás kori naiv parlamenti szupremácia termékei. Következésképpen javarészt a parlamentnek – vagy ha van, akkor az alsóháznak mint a parlament pénzügyi főszervének – alárendelt szerv az állami számvevőszék; például a lengyel, litván, magyar, orosz, szlovák stb. Ezekben az esetekben maga a parlament nevezi ki kizárólagos joggal a számvevőszék elnökét, illetve esetenként alelnökeit; ellentétben mind a német, a francia és az amerikai gyakorlattal. Azonban nem csak a megválasztás módja lehet döntő jelentőségű az állami számvevőszék függetlenségének biztosításában, illetve a parlamentnek való alárendelésben. Példának okáért a parlament nevezi ki az észti Állami Számvevőszéki Hivatal elnökét is – ugyan (kivételesen) a köztársaság elnökének javaslatára<sup>7</sup> –, noha mint annak neve is utal rá, a számvevőszéket hivatalként kezelik, s az elnöke miniszteri jogállással bír; ámbár elmozdíthatóságához több kell, mint általában a miniszterek esetében.<sup>8</sup> És ugyanígy a parlament nevezi ki mind a román, mind a szlovén állami számvevőszék elnökét,<sup>9</sup> jöllehet a szlovén számvevőszék mint bíróság funkcionál,<sup>10</sup> azaz garantáltan csak a törvényeknek van alávetve; a román állami számvevőszék pedig – francia

<sup>6</sup> GG 114. (2)

<sup>7</sup> Észti alkotmány XI. fejezet, 132. §.

<sup>8</sup> Így például az ún. jogi kancellár hozzájárulása.

<sup>9</sup> Román alkotmány IV. cím 139. §, és szlovén alkotmány VI. fejezet 150. §.

<sup>10</sup> Mint neve is mutatja: Számvevő Bíróság.

példára – bírói hatáskört is gyakorol, noha ez nem feltétlenül jelenti az intézmény függetlenségét – éppen francia mintára. A bírói hatáskör ugyanis pontosabban csak jogszolgáltatói hatáskört fed, vagyis nem kontradiktórius, így a szigorú bírói függetlenség sem nem követelmény sem nem következmény. Az állami számvevőszék elnökének fölmentéséről az alkotmányban egyedül a lengyel alkotmány tesz említést. Az állami számvevőszék függetlenségének kifejezett kinyilvánítására csak kevés kelet-európai alkotmány vállalkozik: például az észt, a román, a cseh és a szlovén. Azonban ezek között is van olyan, amely gyakorlatilag nem biztos, hogy képes a teljes függetlenségre. Mert például igen rövid idejű mandátummal rendelkezik az elnök<sup>11</sup> és újraválasztható a rövid mandátum után<sup>12</sup> vagy szervezetileg, anyagilag nem biztosított az autonóm működés.

Az alkotmányos rögzítettségnek mindezekén túl van még legalább egy fontos következménye. Nevezetesen az, hogy az állami számvevőszék közjogi státusa a törvények fölé emelkedik. Létét így a számvevőszék is az alkotmányból meríti, elméletileg maga is államszervi ütközéseket idézhet elő<sup>13</sup> vagy a nyilvánossághoz fordulhat ugyanúgy, mint bármely más államhatalmi szerv. Ez azonban feltétlenül a számvevőszékkel kapcsolatos egyéb rendelkezések, sőt a szóhasználat függvénye. Ha ui. nem deklaráltan független szerv, vagy kifejezetten a parlament egyik szerveként kerül megnevezésre, ez a lehetőség nem tűnik elfogadható értelmezésnek. Ellenben, ha e hatalmi ágaktól független státussal rendelkezik, de határozatai nem szankcionálhatóak, úgy már megengedhető lehet a számvevőszék kényszerű nyilvánosságához fordulása – más eszköz híján. Mivel az állami számvevőszék alapvetően semleges ellenőrző hatalom,<sup>14</sup> ez a hivatkozás a nyilvánosságra adott esetben nem okozhat különösebb konfliktust. Erre azonban később még visszatérek.

Az állami számvevőszékek eme függetlenségre törekvése elsősorban funkcióik változásából is adódik. A kezdeti számlaellenőrzés, illetve pontos könyvelésfigyelés helyett vagy mellett mindinkább előtérbe kerül a döntések gazdaságossági, takarékosági szempontú ellenőrzése, sőt nemegyszer részt vesznek magában a döntés-előkészítésben is. Ez a fejlődés persze több közjogi problémát is fölvet a

<sup>11</sup> Például az észt alkotmányban 5 évre választják az elnököt. Lásd XI. fejezet.

<sup>12</sup> Lengyel ÁSZ: a hat évre választott elnök újraválasztható Art. 14–17.

<sup>13</sup> Részletesebben lásd alább a VII. fejezetben.

<sup>14</sup> Lásd erről többek közt Sári (1995).

hatalommegosztás, illetve -elválasztás kérdéskörében, mint arra a dolgozat Első részében már utaltam.

Az egyik ilyen fontos probléma az állami számvevőszék közjogi státusával függ össze, s minden kormányzati formában fölmerül, és – s a dolog természetéből adódóan – hasonló megoldásokat kíván. Így előfordul, hogy az állami számvevőszék eszköze lesz a törvényhozónak az erős, kiterjedt apparátussal rendelkező elnökkel szembeni költségvetési harcában, mint például az USA-ban. De ugyanígy elsősorban a parlament szerve a brit számvevőszék is a közpénzek fölötti diszponálás szempontjából ugyancsak erős (információmonopóliumban lévő) kormánnyal szemben.<sup>15</sup> A végrehajtó hatalom természetesen több szükséges információval rendelkezik egy-egy döntéshez, mint a törvényhozó. S ez igaz a közpénzekkel kapcsolatos döntésekre is, dacára a megosztott döntési jogkörnek. Mint említettem, többek közt ez a konfliktus alapozza meg az állami számvevőszékek legitimitását.

Az amerikai számvevőszék klasszikus példája annak, hogy függetlensége jegyében egy szervezet miként értelmezheti saját feladatát és hatáskörét újraalapítójának eredeti céljai függvényében. Az 1921-ben<sup>16</sup> alapított amerikai számvevőszék célja a törvényhozó kompetenssé tétele volt a közpénzek beszédésének és kiadásának folyamatában az egyre erősödő kormányzati befolyással szemben s a hatékony ellenőrzés biztosítása az adófizetők pénze fölött. Az egységes költségvetés hiánya folytán a kongresszus még arra is képtelen volt, hogy a bevételeket és kiadásokat egységükben lássa vagy áttekintse, nemhogy még bármily szinten ellenőrizni is tudja őket. A kiadásokkal összefüggő törvények külön-külön születtek meg különböző időpontokban az adott év folyamán. Ez teljesen nélkülözte az átfogó szemléletet, ellehetlenítve ezzel a tényleges szükségletek felmérését és a bevételek hozzájuk igazítását. Míg a kiadásokra szánt összegek fedezhetőek maradtak, nem is okozott ez a módszer különösebb gondot, hiszen nem kellett kompromisszumokat keresni a döntéshozók között, de főként a kormány és a kongresszus között. A probléma csak akkor jelentkezett, amikor a szövetségi költségvetés tartósan deficitessé vált, s a kiadási prioritások feletti küzdelem

<sup>15</sup> Ebből is látható, hogy a parlamentáris rendszerben a kormány ellenőrzése a parlament által természetesen sokkal közvetlenebb, mint a prezidenciális kormányformában. Lásd I. rész.

<sup>16</sup> BAA, 1921.

egyre fontosabb lett. Az amerikai számvevőszéket tulajdonképpen a pénzügyminisztériumban hasonló feladatokat végző szakemberekből állították föl, és lényegében ugyanazokat a feladatokat látták el a későbbiekben is – például utalványozás ellenőrzése. Azonban egy óriási különbséggel. A számvevőszék ugyanis köteles volt ellenőrzési eredményéről a kongresszust rendszeresen tájékoztatni, adatokat a kongresszus rendelkezésére bocsátani és kérésére vizsgálatokat lefolytatni. Ez pedig lehetővé tette, hogy végső soron a kiadásokat megszavazó kongresszus is adatokhoz jusson.

Az állami számvevőszékek közjogi státusa, vagyis függetlensége látnivalóan közvetlenül összefügg az intézmény hatáskörével. Hatásköre – és funkciója – ugyanis alapvetően determinálhatja az állami számvevőszéket arra, hogy rendszeresen a törvényhozó, illetve a végrehajtó hatalom közötti ütköző felületté váljék. Mint az az első részből már ismeretes, az államhatalmi ágak elválasztásának, illetve megosztásának elvéből, valamint a közpénzek közjogi státusából egyaránt adódik, hogy a közpénzek fölötti döntések megosztott hatáskör alapján született döntések. Mindebből következik az is, hogy az állami számvevőszék a modern alkotmányos államokban mindinkább igyekszik valamilyen semleges terepre, mely egyforma távolságra van a parlamenttől és a kormánytól. Ennek oka elsősorban az, hogy egyszerű közigazgatási szervből és számlaellenőrző intézményből mindinkább az állampolgárok adóinak megfelelő felhasználását ellenőrző szervvé vált. Ez a funkció tulajdonképpen önmagában egy önálló feladatkört biztosít a számára, amely ha ráadásul az alkotmányban is szerepel, akkor a számvevőszéknek saját alkotmányos legitimitást is nyújthat. Tény azonban, hogy ez a parlament szerepét is átfedő feladatnak tűnhet, mert végső soron a kormányt, mint az állami feladatok végrehajtóját, magának a törvényhozónak feladata és hatásköre ellenőrizni. Éppen ezért itt jelenik meg a gyakorlatban az ellenőrzés két fajtájának fent említett megkülönböztetése.<sup>17</sup> Az ún. külső ellenőrzést ugyanis a parlament végzi, a belsőt pedig a közigazgatás maga. A számvevőszék feladata itt annyiban önálló, amennyiben egy, a közigazgatáson végső soron kívülálló szerv a belső ellenőrzésre alapozott, de valójában külső ellenőrzést valósít meg. Ebben a kettősségben ismét csak a számvevőszékek történelmi eredete játszik meghatározó szerepet, azaz hogy kezdetben e szerv

<sup>17</sup> Részletesebben lásd fent a II. 4. pontot.

a közigazgatás ellenőrzésére jött létre, de az uralkodó irányítása alatt állt. Ellenőrzései során szinte kivétel nélkül<sup>18</sup> minden állami számvevőszék vizsgálja a közpénzek jogszerű felhasználása és kezelése mellett a közpénzek hatékony elköltését is. Bizonyos jogrendszerekben azonban – ahol nem alkotmányos szerv – a semlegesség vagy a függetlenség nem védi meg az állami számvevőszéket attól az alkotmányos aggálytól, hogy miként ellenőrizhet a számvevőszék egyszerre több államhatalmi szervet is, ha legitimitását ő maga csak közvetve nyeri az alkotmányból. Ez az aggály nem véletlenül éppen az amerikai jogrendszerben okozza a legtöbb jogi problémát. A szigorúan az államhatalmi ágak elválasztására épülő amerikai kormányformában – s itt megint utalnék az első részben leírtakra – a döntés olyan hatásköri megosztása, amely párhuzamos ellenőrzést enged akár a közpénzek önkényes elköltésének megakadályozása érdekében (amelybe bizonyos értelemben a pazarlás megakadályozása is beletartozik) fölöttébb rendszeridegennek tűnik. Még akkor is, ha létezik ez alól a szabály alól kivétel, s e kivételes számvevőszéki gyakorlat egyre inkább jogilag is elismertté válik.<sup>19</sup> De tulajdonképpen az sem véletlen, hogy ez a döntési mechanizmus leginkább a közpénzekkel összefüggésben nyer teret. Jóllehet a hatalmi ágak elválasztása az amerikai alkotmányjog egyik legszigorúbb és legtekinélyesebb doktrínája, azért adott esetben elismert tény, hogy a hatalmi ágak feladatai egymást átfedhetik.<sup>20</sup> Ezért, mivel a közpénzekkel elszámolás – azaz az állampolgárok adóinak felhasználása – az egyik legfontosabb és legkövetkezetesebben joghoz kötött kormányzati felelősségi kérdés, szinte elkerülhetetlen, hogy a számvevőszék az elmúlt évtizedekben valóban ne ékelődjön az államhatalmi szervek közé ellenőrzése során. Mindez nem jelent olyan nagy problémát az európai kontinensen, például a német állami számvevőszék esetében. A német számvevőszéknek ugyanis alkotmányban rögzített független státusa van, s pusztán tanácsadói funkciója. A francia állami számvevőszék pedig, híven saját hagyományához, elsősorban továbbra is a végrehajtó hatalom szerve maradt, noha kétségtelenül

<sup>18</sup> Kivételek például a latin-amerikai országok számvevőszékei, amelyek ilyen hatáskörrel nem rendelkeznek.

<sup>19</sup> CICA 1984. Részletesebben lásd Holloway, (1994).

<sup>20</sup> Lásd Madison írásait a *Federalist Papers*-ben. No. 47, 48, 51, 70. In: Gray Wills (1982), valamint az amerikai jogeseteket, így különösen: *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer*, 343 U. S. 579 (1952), *Myers v. United States*, 272 U. S. 52 (1926).

bővülő hatáskörrel. Így e dilemma ott föl sem merült, hiszen közigazgatási jogilag a végrehajtó hatalom szerve, de gyakorlatilag attól független. Ehhez hasonló intézmény a Conseil d'Etat is, amely valójában mégiscsak bíróság.

Az amerikai számvevőszék egyébként feltűnően hibrid intézmény az amerikai jogrendszerben. S annak ellenére az, hogy az amerikai alkotmányjogban eleve gyanakvóan szemlélnék minden közigazgatási szervet; akár azért, mert független a végrehajtó hatalomtól,<sup>21</sup> akár azért, mert nem független a törvényhozótól,<sup>22</sup> akár azért, mert igazságszolgáltatói funkciói vannak<sup>23</sup> stb. Az amerikai számvevőszék alkotmányjogi problémája személyi függőségéből vagy függetlenségéből, törvény által előírt feladataiból és jogköreiből, de főként ezek alkotmányellenes összehangolásából származik. A számvevőszék elnökét például az USA elnöke nevezi ki, noha a számvevőszék elsősorban a kongresszus szervének tekinthető inkább, mint sem. Igaz viszont, hogy a kinevezés egyszeri 15 évre szól, mely meglehetősen függetlenséget biztosíthat. Ugyanakkor a legfőbb számvevő leváltását előre megszabott esetekben maga a kongresszus kezdeményezheti. Az elnök azonban megvívóhatja az indítványt, s így a kongresszus csak 2/3-os többséggel mozdíthatja el tisztségéből. A kongresszus ezen elmozdítási jogköre nem okozott konfliktust mindaddig, amíg a számvevőszék eredendő feladata számlaellenőrzésben és a hitelfelvétel jogszerűségének vizsgálatában merült ki, s jelentéseinek semmilyen következményei sem voltak az elnökre, illetve az adminisztrációra nézve. Így a végrehajtó hatalom ilyen jellegű ellenőrzése a törvényhozó által nem – még a klasszikusan végrehajtói feladatok tekintetében sem – torkollott a hatalmi ágak összetűzésébe.

A közpénzek növekvő jelentősége a XX. században – s nem utolsósorban a föderális szinten növekvő káosz a közpénzek kezelése terén – kiváltotta a kongresszusból a mind hatékonyabb ellenőrzés iránti igényt. Ezt a szándékát csak fokozta a nem ritka, tartós állami költségvetési deficit is. 1974-ben ennek következményeként állítottak föl mindkét házban egy költségvetési irodát,<sup>24</sup> amely az elnök mellett

<sup>21</sup> Lásd az ún. független közigazgatási szerveket (independent administrative agencies), amelyeknél az igazi kérdés az az, hogy elképzelhető-e olyan közigazgatási szerv, amely nincsen lefedve miniszteri felelősséggel? Ez persze korántsem csak amerikai probléma (lásd még például Ministerien der freien Verwaltung).

<sup>22</sup> Bowsher v. Synar 478 U. S. 714 (1986).

<sup>23</sup> Morrison v. Olson 487 U. S. 654 (1988).

<sup>24</sup> CBO – Congressional Budget Office.

tevékenykedő költségvetési irodát<sup>25</sup> lett volna hivatott ellensúlyozni. De ugyanennek a hatására próbált a kongresszus a számvevőszéknek is mind újabb és újabb hatásköröket és feladatokat adni, amelyekkel egyfelől saját kompetenciáját igyekezett növelni, másfelől hatékonyabb ellenőrzést remélt lehetővé tenni. E törvények közül valók például a deficit ellenőrző – vagy inkább kordában tartó – törvények,<sup>26</sup> illetve a kormányzati döntések hatékonyságát elősegítő törvények.<sup>27</sup> Ezek a hatásköri bővítések azonban már határozott ellenkezést váltottak ki a klasszikus államhatalmi ágak elválasztásán örökődő alkotmányjogászokból<sup>28</sup> csakúgy, mint az egységes közigazgatás kialakításának tervét dédelgető adminisztrációból.<sup>29</sup> A küzdelem különösen elevenné vált, amikor a végrehajtó hatalom hosszabb időre erős republikánus befolyás alá került szemben a demokrata többségű, jóléti kiadásokat szorgalmazó kongresszussal,<sup>30</sup> s amikor a költségvetési deficit lefaragásának módjában az elnök és a kongresszus képtelen volt megegyezni. Alkotmányjogi aggályok akkor ébredtek főként, amikor az új törvények alapján a számvevőszék funkcióiban mindjobban elvegyültek a törvényhozói, a végrehajtói és a bírói feladatok, ami az amerikai jogrendszerben még a hatékonyság érdekében sem megengedett. Ennek megfelelően például a közbeszerzésekről szóló törvény átruházott a számvevőszékre mind bírói, mind végrehajtói jogkört, amikor elismerte – azt a mellesleg már legalább egy évtizede létező gyakorlatot –, hogy a közbeszerzésekkel kapcsolatos végrehajtói döntések ellen a vesztes fél a számvevőszékhez fordulhat vélt jogsérelmének orvoslásáért, s hogy a számvevőszék adott esetben még föl is függesztheti a szerződéskötési eljárást a pályázató és a nyertes pályázó között, sőt a képviseleti díj felől is dönthet. Ez pedig nem más, mint a klasszikus bírói felülvizsgálati jogkör gyakorlása, hiszen a számvevőszék közigazgatási döntéseket bírál fölül (bírói) jogértelmezés útján.<sup>31</sup> Sőt a számvevőszék kialakította a maga esetjogi rendszerét s a szövetségi (precedens)jog<sup>32</sup> alkalmazásá-

<sup>25</sup> OMB – Office of Management and Budget.

<sup>26</sup> Gramm–Rudman–Hollings Act of 1985. (GRH), valamint az 1974. és a 90-es évekbeli módosítások.

<sup>27</sup> CICA.

<sup>28</sup> Például Lawrence H. Tribe.

<sup>29</sup> Reagan–Bush-éra.

<sup>30</sup> Ugyancsak a Reagan–Bush-éra.

<sup>31</sup> Holloway (1994).

<sup>32</sup> Így például lásd a Chevron elveinek alkalmazását a számvevőszék döntéseiben.

val kvázi bíróságként járt el – még ha kezdetben a számvevőszék előtti eljárás nem is volt kontradiktórius, csak később vált azzá, a törvény erejénél fogva. A másik oldalon ugyanakkor a számvevőszék éppen végrehajtói jogkört gyakorolt akkor, amikor is hatékonyan részt vett a közbeszerzői törvény végrehajtásában. De hasonló kételyeket támasztott a költségvetési deficit korlátozásáról szóló törvény<sup>33</sup> is. Ez a törvény a Kongresszusban képviselt különböző érdekcsoportok<sup>34</sup> megegyezésre való képtelenségéből kiindulva törvényi automatizmust épített ki, amelynek során kompromisszum hiányában is kikényszeríthető lett volna egy megegyezés. A megállapodás hiányában ugyanis a számvevőszék elnöke lett volna jogosult dönteni – a törvény szellemében – az adott évi költségvetési kiadások csökkentésének arányáról, módjáról. A számvevőszék elnökének eme döntése kötelező erejű lett volna mind az elnökre, mind a kongresszusra. Azaz lényegében a számvevőszék végleges érvénnyel hozott volna határozatot egy klasszikusan végrehajtói, illetve törvényhozói jogkörben. Az adminisztráció és a kongresszus által megtámadott eme passzus azonban az USA Legfelső Bíróságának ítélete alapján<sup>35</sup> nem lépett hatályba.

Ezekből az esetekből is kitűnik tehát, hogy az amerikai alkotmányjog meglehetősen józanul őrzi a hatalmi ágak elválasztásának elvét, s éppen e hatalmi ágak egymással szembeni ellenőrzési funkciójából kiindulva védi a felelőség megállapíthatóságának s így a felelős döntéseknek a lehetőségét. Eszerint a számvevőszék hatáskörében keveredő különböző funkciók akkor tekintendők alkotmányellenesen átruházott hatáskörnek, ha az valamely hatalmi ág – egy másikkal szembeni – indokolatlan előnyben részesítését eredményezné, pontosabban: pozíciójának más hatalmi ágak rovására történő megerősítését jelentené.<sup>36</sup> Hiszen a hatalmi ágak feladatainak egymás közti átfedését már Madison is elismerte. A számvevőszéki ellenőrzéssel kapcsolatban azonban további érvek is találhatóak. Így például a közpénzek közjogi státusából eredő ellenőrzési kötelezettség során fölhozható a számvevőszéki hatáskör védelmében az ún. közjogi doktrína<sup>37</sup> is. Ennek megfelelően egy – a törvényhozó által

<sup>33</sup> GRH.

<sup>34</sup> Többek közt a fegyverkezés prioritását szorgalmazók és a közegészségügy elsődlegességét hangoztatók közt.

<sup>35</sup> Lásd *Bowsher v. Synar* 478 U.S. 714 (1986).

<sup>36</sup> Lásd *aggrandizement*.

<sup>37</sup> Lásd *public rights doctrine*.

felállított – közigazgatási szervre is átruházhatóak például bírói hatáskörök, amennyiben az érintett jogviszonyok közjogi jellegű jogviszonyok s azokban klasszikusan a kormány feladata dönteni. Vagyis nem az egyéni jogosultságok léte, nem léte vagy módosítása lenne a határozat tárgya.<sup>38</sup>

Az 1970–80-as években világszerte élesen vetődött föl a kérdés: vajon az adófizető állampolgárok pénzének védelmét elegendő-e a klasszikus államhatalmi ágak elválasztásának elvére bízva, e hatalmak egymást ellensúlyozó-fékező döntési eljárására hagyni, avagy szükség van-e más mechanizmusra is a döntéshozatali folyamatban? Így például elképzelhető lenne-e egy teljesen más logikára épülő ellenőrzés bevezetése a közigazgatásban? Ilyen lehetne például a szabad verseny értékeinek védelme a közpénzek kiadásának területén is. Ismeretes az is, hogy már az amerikai számvevőszék is lépésről lépésre egyre inkább ez utóbbi álláspontot képviseli. Noha eleinte még csak saját jogértelmezése útján, de később törvényi felhatalmazással is, mindinkább új ellenőrzési módszereket alkalmaz. Ma már az állami számvevőszékek túlnyomó többsége tekinti egyik fő feladatának a közpénzek számláinak ellenőrzési funkciója mellett például a közbeszerzések során a szabad verseny érvényesülésének védelmét – az adófizető állampolgárok érdekében.<sup>39</sup>

Az állami számvevőszék közjogi státusa azonban attól is nagymértékben függ, hogy milyen (jogi) következményekkel bírnak a számvevőszékek határozatai, vagyis mely hatalmi ágak milyen jogosítványai, illetve kötelezettségei vannak e döntésekkel szemben. Amennyiben az állami számvevőszék határozata az ellenőrzött szerve kötelező erejű, azaz döntése végleges, úgy megalapozott lehet a gyanú, hogy a számvevőszék kvázi bírói ágak vagy negyedik hatalmi ágak tekinthető. E dilemmát nem oldja meg, csak bonyolítja az a tény, hogy adott esetben a számvevőszék eme jogosítványát nem alkalmazza, sőt az államigazgatási szervek döntéseire mindig tekintettel van, arra külön bizonyítást nem enged. Kivéve, ha ésszerű okai lennének annak, hogy kételyt ébresszen az államigazgatási határozat megalapozottságában. De ezzel a gyakorlat alkotmányossá tehet-e valamit, ami elméletileg alkotmányellenes? Az amerikai alkotmányjog szerinti válasz e kérdésre kissé homályos, mert míg a

<sup>38</sup> Ennek alapján lett például alkotmányellenes a GRH és alkotmányos a CICA.

<sup>39</sup> Például a magyar állami számvevőszék véleménye a társadalombiztosítási alapok 1996. évi pótköltségvetéséről. 1996. november.

hatalmi ágak szigorú elválasztása mellett érvel, a gyakorlat nemegyszer ennek ellentmondó. Tény, hogy az amerikai számvevőszék meglehetősen tiszteletben tartja az államigazgatási szervek döntéseit. Így vélelemmel él, s az ellenkező bizonyításáig az államigazgatási szerv határozatát érvényesnek fogadja el. Sőt ha az előtte folyó közbeszerzési ügy később bíróság elé kerül, a számvevőszék felfüggeszti az eljárást, és csak akkor dönt, ha a bíróság arra külön felkéri.<sup>40</sup>

A német szövetségi számvevőszék ezzel szemben éppen azzal vívja ki független tekintélyét, hogy döntései nem kötelezőek, hanem tanácsadó jellegűek. Bevett fordulattal élve: az állami számvevőszék egy „kard nélküli lovag”.<sup>41</sup> Noha ez megoldja a számvevőszék közjogi státusával kapcsolatos alkotmányjogi problémáját, fölvet azonban egyéb gondokat. Ha ugyanis csak tanácsadói jellegűek a számvevőszéki határozatok, akkor mi értelme van jogilag foglalkozni velük.<sup>42</sup> Ugyanakkor nyilvánvaló különbség van az amerikai és a német számvevőszék közjogi státusában, hiszen az amerikai számvevőszék nem alkotmányos szerv, míg ellenben a német igen. Mégis az amerikai számvevőszék olyan jogosítványokkal rendelkezik a hatalmi ágakkal szemben, amelyekkel a német például nem, noha legitimitása a német számvevőszékeknek sokkal megalapozottabb, mint az amerikaié.

Az ellenőrzési döntés minősítésének látnivalóan több szempontot is figyelembe kell vennie. Míg az állami számvevőszékek kizárólag csak számlaegyeztetésekkel és az utalványozások korrektségével foglalkoztak, addig döntéseik főként ténykérdések, azaz a formális meg egyezőségtől függttek. Miután azonban az állami számvevőszékek feladata és hatásköre bővült, s már folytathatnak, sőt folytatnak is célszerűségi, hatékonysági, takarékosági vagy más hasonló vizsgálatokat is, az ellenőrzési döntés jogi jellege már nem maradhat közömbös. Az átfogó vizsgálatot igénylő gazdaságossági szempont például olyan nagymértékű beleszólást enged egy-egy döntésbe, hogy az a felelősség megállapíthatósága miatt szinte ki kell zárja az állami számvevőszékek határozatainak kötelező erejét. Főként ha ezek a határozatok az előzetes számvevőszéki vizsgálatok körében születtek. Viszont a gazdaságossági szempontnak utólagos vizsgálat során nemigen van értelme, mert a megtakarítás és a hatékonyság hiányának utólagos megállapítása nem befolyásolhatja a kívánt eredmé-

<sup>40</sup> Holloway (1994).

<sup>41</sup> Brunner (1972) „Ritter ohne Schwert”.

<sup>42</sup> Lásd a II. fejezetet.

nyességet. Ennek a megfontolásnak az alapján élvezzi a német számvevőszék a legszélesebb hatáskört a legszűkebb szankcionálási következménnyel. Az előzetes célszerűségi vizsgálatra jó példa lehet még a magyar számvevőszék jogosítványa is, amely szerint a számvevőszék elnöke ellenjegyzí a költségvetés hitelfelvételeire vonatkozó szerződések<sup>43</sup>. Hozzáteendő azonban, hogy a számvevőszék eme vizsgálatokor a gyakorlatban a tényszerűségeen túl még nem terjeszkedett.

Az állami számvevőszékek közjogi státusa, illetve függetlenségre törekvése azonban komoly gyakorlati próbának teszi ki az elméletet: vajon tényleg létezhet-e egy semleges<sup>44</sup> és független intézmény. Persze az állami számvevőszék ilyen jellegű problémája korántsem egyedülálló a modern alkotmányos államokban. Az alkotmánybíróságok esetében is mindig fölmerülhet a gyanú, hogy adott ítéletében nem tükröz-e – akár a szakmai érvek ellenére is – túlon túl valamely elvárt politikai nézetet. Azonban az, hogy egy-egy esetben talán tényleg előfordulhat ilyesmi, még nem feltétlenül jelenti azt, hogy az intézmény maga nem független. Csak azt, hogy a bírák – vagy adott esetben a számvevők – nem függetleníthetők mindenfajta befolyástól. Az már más kérdés, hogy az alkotmánybíróság, csakúgy mint a számvevőszék – még ha jelentős különbségekkel is –, elsősorban a racionális érvek alapján meghozott döntések kikényszerítésére kell, hogy összpontosítson. De az állami számvevőszékekhez hasonló jogállása van a legtöbb országban – ahol ilyen létezik – az ombudsmannak is. Sőt Izraelben a két funkciót egy és ugyanazon intézmény tölti be. Mindkét esetben jellegzetesen parlamenti intézményről van szó, amelyek azonban független hatáskörrel bírnak, s amelyek a nyilvánossággal való kapcsolatfenntartás révén érik el, hogy határozataikat figyelembe vegyék, hiszen egyik intézménynek sincs különösebb szankcionáló jogköre. Csak ajánlási, tanácsadói jogosítványai vannak. A különbség e két intézmény közt persze legalább olyan szembeeszkő, mint a jogállásbeli hasonlóság. Az ombudsmannak először is nincs olyan tekintélyes múltja mint a számvevőszékeknek, s kizárólag a végrehajtó hatalom eljárásának jogszerűségi ellenőrzésére alakult. Így egyértelműen a parlament „nyomozó” kiegészítő szerve csak.

Modern alkotmányos államokban a jegybank is az állami számvevőszékhez hasonló, általában alkotmányban rögzített függetlenség-

<sup>43</sup> 1989. évi XXXVIII. tv. 2. § (1) és (2).

<sup>44</sup> Lásd Constant (1997) vagy Schmitt (1931).

gel bíró intézmény. A jegybank,<sup>45</sup> alkotmányosan elismert autonómiájából adódóan, minden további nélkül tehet független nyilatkozatokat. Sőt nyilvánosan tehet a nemzetgazdasággal kapcsolatban olyan kijelentéseket is, amelyek egyértelműen befolyásolhatják mind a gazdaságpolitikát, mind a társadalompolitikát. Kérdés, vajon a számvevőszékek is megtehetnék-e ugyanezt? Valószínűleg nem. A különbségtétel indoka pedig az, hogy a számvevőszék hatásköre elsősorban ellenőrzési jogkör, amely a döntések racionalizálásának elősegítését hivatott szolgálni. Ezzel szemben a jegybank – bizonyos keretek közt – külön gazdaságpolitika kialakítására jogosult. Sőt, mivel a modern államokban a pénzkibocsátás az állam monopóliuma lett, s a közpénzek jelentősége egyre nő, a jegybank függetlensége alapvető fontosságúvá vált a gazdaságpolitika, valamint a bankjegy- és érme-kibocsátás terén. Hiszen lehetetlen akár csak az inflációval kapcsolatos döntések jelentőségét túlbecsülni – akár gazdaságilag, akár politikailag. Kivált, ha tekintetbe vesszük, hogy a politikai hatalom mindig a rövid távú érdekek iránt fogékony. Így egy független jegybank hosszabb mandátumú elnökkel az élén mérhetetlen fontosságú lehet.

Elméletileg-jogilag tehát – mint arra az első részben utaltam – természetesen létrehozható egy független, semleges szerv. Csak önálló hatáskörét, és személyi-intézményi függetlenségét kell biztosítani.

Az ellenőrzés lényegéből és jogi jellegéből következik, hogy az állami számvevőszékeket általában valóban független szervként igyekeznek definiálni – amennyiben funkciójukat valóban komolyan veszik. Ha ugyanis az ellenőrző szerv hierarchikus viszonyba épül be, akkor az ellenőrzés tudatának kontrolláló-befolyásoló jellege nem érvényesülhet. Különösen a közpénzek terén nem. Éppen ebből kifolyólag a belső ellenőrzés jellegzetesen inkább konfliktuskerülő szokott lenni, szemben egy, a hierarchián kívüli független ellenőrzéssel. Ezzel persze korántsem szeretném azt állítani, hogy a külső ellenőrzésnek ne volnának akadályai. Sőt a külső, független ellenőrzés éppen az információhiányon szokott megbukni, ez alól bizonyos értelemben nyilván az állami számvevőszék sem kivétel. Mindez persze a lefolytatott vizsgálat eljárásának kérdése, amelyre később még visszatérnék.

Az állami számvevőszék alkotmányban rögzített jogállása, illetve függetlensége nem feltétlenül jelenti azt, hogy a számvevőszékek külön

<sup>45</sup> Ez persze csak a jegybank független modelljére igaz. Lásd Elster (1996) vagy Csontos (1998).

hatalmi ágként jelennének meg. Például azért sem, mert nincs ügydöntő hatalma. A fenti összehasonlításból – és az első részben mondotakból – ha más nem is, de az kiderül, hogy a számvevőszékek függetlenségét többféle úton-módon is biztosítani lehet. Lehet az állami számvevőszék egy sui generis jogintézmény, tartozhat a parlament vagy (ritkán) a kormány alá, állhat mind a törvényhozó, mind a végrehajtó hatalomtól egyforma távolságra, de lehet mindkettő tájékoztató szerve is stb. A függetlenség, mint említettem, valóban több feltétel teljesülését kívánja meg egyszerre: a hatásköri, pénzügyi és személyi autonómia érvényesülését. Különálló hatalmi ágként csak akkor lehetne kezelni az állami számvevőszéket, ha egyfelől a számvevőszék ellenőrzési jogköre kiterjedne a klasszikusnak számító hatalmi ágak határozatainak megsemmisítésére, megváltoztatására, feltéve, hogy a számvevőszék e döntései minden hatalmi ágra vonatkozóan véglegesek és kötelező erejűek; másfelől, ha hatásköre nem kizárólag ellenőrzésre korlátozódna, ami valójában ezáltal szubszidiáris jelleget kölcsönöz a tevékenységének; ellentétben az alkotmánybíróság hatáskörével, amely lényegében önálló, mindenkire kötelező erejű alkotmányértelmezési jogkörével a számvevőszékétől valóban eltérő közjogi státust nyer.

Az állami számvevőszékek határozatainak kötelező ereje nem ritka kivételként fordul elő. Ilyen a számvevőszéki helyzet, amikor a számvevőszék bírói hatáskörrel van felruházva – mint például a latin-amerikai számvevőszékek, illetve például a szlovén számvevőszék. Noha a francia számvevőszék például jogszolgáltatási jogkörrel rendelkezik, döntései mégsem véglegesek. A fellebbezési lehetőség a Conseil d'Etat-hoz nyitva áll. Sőt az amerikai számvevőszék is felfüggeszti eljárását, ha a bíróság elé kerül az ügy.

Ugyanakkor, amíg az állami számvevőszékek határozatai nem kötelező erejűek, csak figyelmeztetőek vagy tájékoztató-ajánló jellegűek – mint a legtöbb számvevőszék esetében –, addig a számvevőszékről mint különálló hatalmi ágról egyenesen értelmetlenség volna beszélni. Még akkor is, ha a személyi függetlenség a legmesszebbmenőig biztosított: hosszan tartó kinevezési periódus, lényegében elmozdíthatatlanná tevő garanciák: szűk skálája a leváltási okoknak, komoly kompromisszumigény a leváltáshoz, azaz a törvényhozó és a végrehajtó szerv között megosztott döntési jogkör a leváltás esetén, komoly anyagi kompenzáció, vagyis a tehetségeseket a piaci ár nem csábítja el, szigorú összeférhetetlenségi szabályok.

A szervezeti függetlenség sine qua nonja természetesen az intézmény anyagi háttérének automatikus biztosítása. Ezt is többféle

módon lehet elérni: igen jó garancia például az angol automatikus költségvetési rendszer, amely alapján a legfőbb számvevő fizetése sosem képezi parlamenti költségvetési vita tárgyát. A legfőbb számvevő fizetése ugyanis a Consolidated Fund egyik tétele, s az e csoportba tartozó tételek fölött nincs évente vita. De ugyanígy megfelelő megoldást nyújthat az alkotmányban rögzítettség is. Lényegében mindkét esetben ugyanarról van szó: nevezetesen, hogy a számvevőszéki tisztség megszüntetéséhez vagy a feltételek nehezítéséhez különösen nagy konszenzus elérése lenne szükséges (attól függően persze, hogy adott esetben mit jelent az alkotmánymódosítás).

Az állami számvevőszékek közjogi függetlenségének egyik legfontosabb követelménye azonban ténylegesen az intézmény speciális funkciójában keresendő. Ellenőrzési tevékenysége ugyanis gyakran olyan területekre terjed ki, amelyeket sem a bírói, sem a parlamenti kontroll nem fog át. A hagyományos bírói út sok esetben azért nem elegendő, mert a közpénzekkel kapcsolatos jogviszonyok nagy része közjogi jogviszonyokat keletkeztet. Sőt esetenként az állam hagyományosan csak kivételszerűen lehet magánjogi jogviszonyok alanya.<sup>46</sup> Így bírói útra az ügyek nagy része nem is terelhető. A közjogi jogviszony szempontjának jelentőségét mutatja egyébként a német közigazgatási bíráskodási rendszer is. A közpénzekkel összefüggésben így Németországban is ritkán van bírói út, de azért van. Ilyen eset volt például a létminimum megadóztatása, mely adott esetben végül is a legmagasabb fórumig is eljutott.<sup>47</sup>

A bírósági ellenőrzés visszafogott volta annak is köszönhető, hogy az állami bevételek és költsékezések ellenőrzése során a vizsgálatok főként takarékosági, célszerűségi és eredményességi vagy hasonló típusú szempontokat elemeznek, amelyekre a bíróságok eleve nem (és nem is lehetnek) felkészültek. Természetszerűleg e vizsgálati szempontok alól vannak kivételek mindenütt, így például a titkoszolgálati szervezeteket gyakran csak szűkebb körben ellenőrzik,<sup>48</sup> s gyakran maga az eredmény is államtitkot képez.<sup>49</sup> Ezenkívül persze

<sup>46</sup> Lásd a francia közigazgatási jogelméletet, Harmathy (1983).

<sup>47</sup> BVerfGE 82, 60, és Degenhart (1995).

<sup>48</sup> Lásd a magyar állami számvevőszék szabályozását [1989. évi XXXVIII. tv. 16. § (2)].

<sup>49</sup> Banktitokra hivatkozva az állami számvevőszék nem hozott nyilvánosságra bizonyos indoklásokat az ajánlásokhoz. Lásd 322. sz. jelentés a hitel-, bank- és adószolidáció végrehajtásának ellenőrzéséről a Magyar Hitel Banknál, a Magyar Befektetési és Fejlesztési Banknál és a Konzumbanknál. 1996. augusztus.

bizonyos államháztartási-költségvetési alapelvek – mint például a hitelfelvételi keret vagy a közpénzekkel kapcsolatos kiadási politikai garanciák – aligha lehetnének bírósági ellenőrzés tárgyai.

De a közpénzek ellenőrzésére a parlament eszközei is elégtelenek. E parlamenti eszközhiány elsősorban a megfelelő információk hiányára vezethető vissza. Noha tagadhatatlan, hogy még a megfelelő információk birtokában sem lenne minden parlament képes azok megfelelő szintű feldolgozására. S ez vonatkozik az amerikai Kongresszusra is, jóllehet az amerikai törvényhozás igen jól szervezett, semleges kutatói háttérrel rendelkezik. A már említett külső ellenőrzés egyik alapproblémája ugyanis elkerülhetetlenül itt is fölmerül: vajon minden információ megvan-e stb. E kérdéssel az állami számvevőszék kapcsán azonban csak később foglalkoznék.

Az állami számvevőszékek közjogi státusával kapcsolatos alapvető alkotmányos problémák is bizonyítják, hogy a dolgozat első részben elemzett döntéshozatali és ellenőrzési hatáskörmegosztás a hatalmi ágak közt mennyire komoly súllyal bír. A bírói út és a parlamenti ellenőrzés lehetetlenségét tehát – ha korlátozott mértékben is –, de pótolhatja magának a döntési mechanizmusnak a megosztottsága – annak szintén az első részben elemzett racionalizálása –, valamint az állami számvevőszéki független ellenőrzés. Ez a megosztás persze nem csak horizontális, de vertikális szinten is elképzelhető, például egy föderális rendszerben vagy egy decentralizált az önkormányzatokat erősen támogató rendszerben.<sup>50</sup>

## **VI. FEJEZET**

### **AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉKEK HATÁSKÖREI, VIZSGÁLATI MÓDSZEREI ÉS ESZKÖZEI**

Mint az az előzőekből már ismeretes: a közpénzekkel kapcsolatos állami döntések – mint például a költségvetés meghozatala, az adók kivetése, aránya stb. – megosztott hatáskörökben szerepelnek a különböző alkotmányokban. A modern alkotmányos államokban ez alól nem is képzelhető el kivétel. Ebből következik, hogy a közpén-

<sup>50</sup> Nem véletlen, hogy az 1980-as években még a centralizált közigazgatású francia rendszer is mind több reformmal igyekszik az önkormányzatok jelentőségét növelni a közpénzek ellenőrzése terén is. Lásd Limouzin-Lamothe (1988).

zek bevételehez és felhasználásához fűződő ellenőrzés kiterjed a hatalmi ágak mindegyikére. A döntéshozatal ellenőrzése során eltérés csak az ellenőrzés időpontjában, az ellenőrzés módszereinek minőségében és az ellenőrzés mércéjében található. Így például az amerikai számvevőszék mint a kongresszus ellenőrző szerve előzetes vizsgálatokat ugyan végez a végrehajtó szervnél, de azok kizárólag a hagyományos számvevőszéki feladatokra szorítkoznak, azaz csak a szám- és szabályszerűség ellenőrzésére. Ezzel szemben a német állami számvevőszék egyenesen a törvényhozó és a végrehajtó hatalom döntéseit elősegítő legfelsőbb (de önálló) szerv.<sup>51</sup>

Az előzőekből kitűnik továbbá, hogy az állami számvevőszék közjogi státusa – meglehetősen kivételes módon – függ vizsgálati tárgyától is, nemcsak módszereitől, illetve eszközeitől. Vagyis alapjában véve nemcsak az számít, hogy az állami számvevőszék mely hatalmi ágba tartozik. Ellenőrzési hatásköre ugyanis átfogóan kiterjedhet a döntéshozatal egész folyamatára. Még annak ellenére is, hogy a számvevőszék ellenőrzési tevékenysége elsősorban klasszikusan végrehajtói funkciónak tűnhet. Csakhogy a közpénzekkel kapcsolatos döntéshozatali hatáskörmegosztás folytán a parlament látnivalóan határozottan beleszól az állami pénzügyekkel összefüggő döntésekbe, sőt adott esetben a végrehajtásba is.

## VI.1. A hatáskörök

Az állami számvevőszékek hatásköre alapvetően két nagy csoportra osztható: 1. a végrehajtó hatalom, illetve a közigazgatás ellenőrzése a közpénzekkel kapcsolatos döntések terén, és 2. az egyéb szervek, illetve szervezetek közpénzekkel összefüggő döntéseinek ellenőrzése. Az előbbi – a számvevőszék immáron jobbra parlamenti szervként való funkcionálása miatt – annyira evidens, hogy különösebb legitimitást az előző fejezetekhez képest nem igényel. Az egyéb kategória azonban – amelybe beletartozhat a parlament, a parlamenti frakció, az autonóm szervek stb. – már annál inkább indokolásra szorul.

Fontos ezért, hogy az állami számvevőszék milyen tényleges hatáskörrel rendelkezik. A kormányt és a parlamentet egyaránt kötik a törvények, azoktól eltérniük nem szabad. Ugyanakkor – mint a

<sup>51</sup> E két szemlélet alapvető különbségének okát lásd az I. részben.

költségvetési törvény jogi minősítésénél erről már volt szó – ha a törvényekben megfogalmazott állami feladatokat a kormány adott esetben hatékonyabban elérhetőnek véli, akkor a törvény betűjétől eltérhet, s a parlament ilyen eltérést minden további nélkül jóvá is hagyhat – sőt, jóvá is hagy a gyakorlatban, még akkor is, ha az indok az eltérésre nem a hatékonyság növelése.<sup>52</sup> Feltéve természetesen, hogy az eltérés valóban a kívánt cél elérését szolgálja. S itt kanyarodnék vissza a közpénzekkel kapcsolatos eljárási (jogszabályok első részben megállapított fontosságához. Az állami számvevőszék ugyanis nem a végrehajtást, hanem a végrehajtás módját ellenőrzi elsősorban. Ez az eljárás elveinek, az elvekhez hű eljárási módnak az ellenőrzését jelenti. De ez nem mond ellent az állami tevékenység jogszabályhoz kötöttségének sem. Hiszen a döntések szabályszerűsége például ugyanúgy ma is fő ellenőrzési feladata az állami számvevőszékeknek, mint az újabban alkalmazott gazdaságossági vagy célszerűségi mérce.<sup>53</sup>

Nem hangsúlyozható kellőképpen, mennyire *fontos az állami számvevőszék működését hatáskörével, eszközeivel és döntéseinek következményeivel együttesen szemlélni*. A bírói hatáskörrel rendelkező állami számvevőszékek – mint például a latin-amerikai számvevőszékek – továbbra is megmaradtak a klasszikus számvevőszéki jogszabályok mellett, azaz kizárólag (jogszabály- és számszerűséget ellenőriznek. Ugyanakkor a mind szélesebb – és kényesebb – vizsgálati módszereket alkalmazó állami számvevőszékek döntései nem válhatnak kötelező erejűvé, hisz felelősség az állami számvevőszékeket a végleges döntésben nem terheli. Ezért az ilyen ellenőrzés és határozatok célja – mint már említettem – kizárólag egyéb alternatívák feltárása. A határozatok jogereje tehát bizonyos értelemben gyengül a vizsgálati módszerek és eszközök bővülésével.

Az állami számvevőszékek hatásköre mindent egybevetve általában igen *tág*. A költségvetés egységének alapelvéből – de a közpénzek közjogi státusából is – levezethető, hogy az állami pénzek fölötti ellenőrzésben kivételek nem lehetnek. Pontosabban: szigorúan titkos vagy szűkebb vizsgálati módszer-, illetve eszköztár alkalmazása ugyan elképzelhető, de a hatáskör szűkítése nem. Kivétel a számvevőszéki ellenőrzés alól tehát nincsen. Mindebből persze az is

<sup>52</sup> Lásd a pótköltségvetés intézményét.

<sup>53</sup> Lásd az állami számvevőszékek jelentéseit.

következik, hogy a közpénzek ellenőrzése ugyan közjogi jogviszonyt keletkeztet, de nem közigazgatási jellegű. Vagyis nem korlátozódik kizárólag az államigazgatás vagy a végrehajtó hatalom ellenőrzésére. De ugyanezt a tényt erősíti az ellenőrzés első részben taglalt jogi jellege is, miszerint az ellenőrzés a döntéshozatal része. S mivel a döntéshozatali folyamat megoszlik az államhatalmi ágak közt, ezért az állami számvevőszék ellenőrzése kiterjed a döntéshozatalban résztvevő valamennyi hatalmi ág ellenőrzésére is. Így az önkormányzatokra is. De nemcsak azokra. Az ellenőrzés általában kiterjed minden olyan szervre vagy intézményre, amely közpénzekkel kapcsolatos döntésekre jogosult. Tehát nemcsak az államhatalmi szervek tartozhatnak ide, de e körben szerepelnek az autonóm szervezetek, az egyházak, az egyetemek, bizonyos állami tulajdonban lévő gazdasági társaságok, állami támogatásban részesülő egyéb szervezetek, pártok, kamarák stb. Az állami számvevőszékek e jogosítványának egyszerűen politikai okai is vannak. A nem megfelelően ellenőrzött közpénzkiadások pazarláshoz, s ekként adóemeléshoz vezethetnek. Ezt a megfontolást a közpénzek mögött húzódó közérdek igazolja.

Autonóm szervezetek esetében azonban a számvevőszéki vizsgálat módszerei szűkebb keretek közt mozognak. Az autonómiával együtt járó döntési felelősséget ugyanis nem veheti át a számvevőszék, amit mellesleg az ellenőrzés fogalma ki is zár – már amennyiben utólagos ellenőrzésről van szó, s itt arról van szó. Ezért több lehetőség adódik: vagy a vizsgálat eredményeit összefoglaló határozat lesz ajánlat, illetve javaslatjellegű, vagy a vizsgálati módszer szorítkozik kizárólag a törvényesség betartásának ellenőrzésére. Vagy mindkettő egyszerre. Ennek megfelelően például a német és a magyar számvevőszék is jogosult vizsgálni – az államilag támogatott – független rádió- és televízióadó gazdálkodását, de csakis törvényességi szempontból, illetve a gazdaságossági szempont alkalmazása során semmiképpen sem gyakorolhat kritikát a programok fölött.<sup>54</sup> Az ellenőrzési döntéssel kapcsolatban lényeges kérdés, hogy ezek az autonóm szervezetek kérhetnek-e jogorvoslatot a bíróságtól – akár rágalmazás, rossz hírnév keltése, akár kártérítés avagy valamely egyéb jogcímen. Sőt, fordítva: hivatkozhat-e harmadik személy eme határozatokra valamely hatóság, illetve bíróság előtt, s ha igen, mi-

<sup>54</sup> GG, HGrG, BHO, ÁSZ etc.

lyen mértékben köteles a hatóság, illetve a bíróság e döntéseket figyelembe venni? Erről a következő fejezetben lesz szó.

Ha igaz az, hogy a közpénzekkel kapcsolatos döntéshozatali hatáskörök megoszlanak, akkor ebből következik az is, hogy a parlament ellenőrzése sem maradhat ki a számvevőszékek hatásköréből. S így a parlamenti pártok, sőt, a frakciók ellenőrzése sem. A parlamenti frakciók ellenőrzésére kifejezetten is jogosult például a német állami számvevőszék egy 1989-es alkotmánybírósági ítélet szerint.<sup>55</sup> A német alkotmánybírósági döntés alapja egy, az 1960-as években született saját döntése a pártfinanszírozásról, amely a parlamenti frakciók jogállását az államhatalmi ágak megosztásában a parlamenthez kapcsolódó résznek nyilvánította. Az újabb ítélet ezt megerősítette, s ezzel explicite lehetővé, sőt kötelezővé tette az állami számvevőszékek a parlamenti frakciók vizsgálatát. Az alkotmánybírósági határozat azonban még ezen is túl ment, mivel az állami számvevőszék eme kötelezettségét egyenesen az alaptörvényből vezette le. Ezáltal a parlamenti frakciók gazdálkodása ellenőrzésének jogi alapja nem egyszerűen a közpénzeket felhasználó elszámolási kötelezettsége lett, hanem magának a parlamentnek, illetve a parlament egy szervének a kötelezettségévé vált.<sup>56</sup> Mindezek ellenére az állami számvevőszék hatásköre itt szűkebb mint általában. A pártfinanszírozásról szóló alkotmánybírósági határozat maga korlátozta a frakcióknak adható közpénzek összegét, noha az számszerűsítve nem lett. Így a frakciók csak és kizárólag frakcióbeli céljaik támogatására kaphattak állami pénzeket – ami persze lehetett akár 100%-os támogatás is. Ezért a számvevőszék csak azokat a pénzeket ellenőrizheti, amelyeket a pártok mint frakciók ebbeli céljaikra kaptak. Nyilvánvaló, hogy e megkülönböztetés a gyakorlatban meglehetősen nehézségeket, sőt panamákat okozhat, hiszen leplezhet közvetlen pártfinanszírozási tételeket is. Ennek elkerülésére az alkotmánybíróság a független képviselők részére juttatott állami támogatások alapulvételét javasolja – például szakértői díjak stb. A hatáskör leszűkítése – kizárólag frakcióbeli célokra juttatott közpénzek ellenőrzésére – azonban nem járt a vizsgálati módszer leszűkítésével is. Sőt. Mivel az alkotmánybíróság az ellenőrzési jogosultságot az alaptörvényből vezette le, ezért e pénzek fölött lényegében bármely vizsgálati módszer alkalmazható, tehát nem csak a törvényességi ellenőrzés.<sup>57</sup>

<sup>55</sup> BverfGE 80, 188 – Wüppesahl.

<sup>56</sup> GG § 114., HGrG § 43. (1) 3., BHO § 91. (1) 3.

<sup>57</sup> Müller (1990).

Ugyanígy változás figyelhető meg az ellenőrzés idejével kapcsolatos problémánál. Vagyis azzal, hogy mikor kell, illetve lehet lebonyolítani az ellenőrzést. Amennyiben az állami számvevőszék szerepe az alternatívák kimunkálása, illetve egyes pénzügyi döntések következményeinek pontos elemzése, úgy lehetséges – sőt, mindinkább elfogadott – a döntéshozattal párhuzamos ellenőrzés. Ez az ún. *előzetes ellenőrzés* vagy *elővizsgálat*. Mindazonáltal általában véve az állami számvevőszékek utólagos ellenőrzésre feljogosított szervek. Jellegetesen ilyen a francia, az angol és az amerikai számvevőszék,<sup>58</sup> noha az amerikai adminisztráció számvevőszéki ellenőrzése is eredményezhet döntéskésleltetést<sup>59</sup> a fent említett kivétellel. Ám léteznek jogrendszer, ahol elképzelhető, sőt megengedett az előzetes vagy párhuzamos vizsgálat is. Jellegetesen ilyen a német, illetve az osztrák számvevőszék. Ezekben az esetekben persze kizárólag tanácsadói funkciókra szorítkozhat a számvevőszék. A tanácsadási hatáskörre összpontosító német állami számvevőszék gyakorlatában ez a fajta ellenőrzési módszer ma már nem is ritka.<sup>60</sup> Kétségtelen azonban, hogy ez a hatáskör fölöttébb vitatott marad még így is. Ugyanis nagy a valószínűsége annak, hogy az előzetes vizsgálat pusztá tudata is kedvezőtlenül befolyásolja a közigazgatás kezdeményező bátorságát.<sup>61</sup> Az ellenőrzés lényege ugyanis – mint említettem –, hogy eleve képes befolyásolni a döntéshozót magát. Ellenben az a tény, illetve érv sem elhanyagolható, hogy a döntés racionalizálása, más szempont bevezetése, alternatíva felmutatása vagy más logika alkalmazása valóban átgondoltabb döntéseket eredményezhet. Így határozott előnyei is lehetnek az előzetes vagy párhuzamos vizsgálatoknak valamely nagy, több költségvetési éven – esetleg több parlamenti vagy kormánycikluson – át tartó beruházásról való döntésben.<sup>62</sup> Sőt, ez utóbbi esetben a számvevőszék legitimitása még kétségbe sem vonható, hiszen felelősséget a politikai hatalom nem vállal azért, ami mandátumánál tovább nyúlik.

<sup>58</sup> Noha ezek az utalványozási rendszerek is ismerik az előzetes ellenőrzést (a kifizetések előtti jóváhagyás kötelezettségét).

<sup>59</sup> Lásd fentebb CICA.

<sup>60</sup> VPOB § 1., BHO § 90. 4.

<sup>61</sup> Lásd például Kelsen ellenvetéseit.

<sup>62</sup> Lásd a bős-nagymarosi vízlépcsői beruházást. A tervezés ugyanis hosszabb távra szól, mint a költségvetés, amely rendszerint egy évre vonatkozik. Fő azonban az előreláthatóság. De létezik ilyen megfontolási szakasza a döntéshozatalnak Amerikában is, amikor például kötelesek alternatívákat kidolgozni vagy költség-haszon elemzést végezni.

Hasonló megfontolások alapján igazolható az állami számvevőszék ellenőrző hatásköre az államadósságokkal szemben is. Elsősorban az államadósság következménye legitimálhatja a számvevőszék beavatkozását – még akár „idő” előtt is. Így például súlyos eladósodás esetén az állam hitelfelve tele olyan nagymértékű lehet, hogy az adósságtörlesztés komoly tőkét vonhat el a gazdaságtól, s így hozzájárulhat az adóemeléshez is. Fölvethető tehát, hogy ilyen helyzetben mikor és milyen hatáskörrel léphet föl az állami számvevőszék. Kiváltképpen jogos ez a beavatkozási igény akkor, ha a jegybank függetlensége megkérdőjelezhető, s ezáltal a kormány gazdaságpolitikája lényegében zöld utat nyer.<sup>63</sup> Modern alkotmányos államokban ez azonban inkább a döntési és felelősségi körök összekeveredésének problémáját idézi. Ugyanakkor, ha a közpénzekkel összefüggő minden döntés az állami számvevőszék ellenőrzési hatáskörébe tartozik, és a számvevőszék jogosult a gazdaságossági vizsgálatra is, akkor elengedhetetlen, hogy az állami szervek minden tevékenységét, ami államadóssághoz vezethet, szintén kifogásolhassa az állami számvevőszék.<sup>64</sup> Alapvető és teljesen jogos ellenvetés az elővizsgálattal szemben azonban, hogy adott esetben miként vezethet utóvizsgálatot az állami számvevőszék olyan ügyben, amelyben már elővizsgálatokat végzett és ajánlásokat tett. Nyilván jelentős konfliktusok forrása lehetne a későbbiekben a valóság által nem igazolt javaslat vagy ajánlás. A megoldás ezekben az esetekben az szokott lenni, hogy az adott ügyben elővizsgálatot lefolytató számvevő kizárattatik az utóvizsgálatból.

Az állami számvevőszék hatáskörének meghatározása azonban korántsem mindig egyértelmű. Előfordulhat például, hogy a közpénzek fölötti döntést meghozó szerv (akár a törvényhozó, akár a kormány) határozata eleve nem világos vagy nem elég konkrét – s ez esetben közömbös, hogy a homályos fogalmazás szándékos-e avagy sem. Nyilvánvaló, hogy egy-egy cél elérésére több mód is adódhat. Így lehetséges például, hogy a döntéshozó valamely cél megvalósítását más eszközökkel kívánja elérni, mint azt a világos célkitűzéssel, illetve konkrét megfogalmazással tehetné. Így rendelkezéseivel kvázi lehetetlenné teszi a számvevőszéki ellenőrzést magát, hiszen

<sup>63</sup> Lásd például Magyarország helyzetét az államszocialista rendszerben, amikor a jegybank (pontosabban: a bank) egyáltalán nem volt független a kormánytól, követezképpen a párttól és a parlamenttől sem.

<sup>64</sup> Lásd magyar, német, osztrák stb. számvevőszéket.

fogalmazhat úgy is, hogy a döntéssel együtt járó közpénzek sorsa ellenőrizhetetlenné váljon a számvevőszék számára. Akár mert mérlegelési jogkört biztosít a végrehajtónak, akár mert a célt különösen absztrakt formában határozza meg. Jellegzetesen ez a helyzet, amikor a jogszabályban meghatározott célt nem egyszerű tiltással, illetve parancsolással fejezi ki a döntéshozó, hanem a közpénzek elosztásán keresztül motivál. Ennek többféle oka is lehet. A legkézenfekvőbb az szokott lenni, ha az elérni kívánt céllal kapcsolatban alkotmányos aggályok lépnek föl,<sup>65</sup> vagy ha az elérni kívánt cél tömeges jogosultság-visszavonásokhoz vezet(het)ne, amelyek ellen a bírói út áll nyitva. Ezekben az esetekben a jogszabály végrehajtása nemcsak lassú, de költséges is lenne, így ugyanazt a célt inkább gazdasági ösztönzés formájában igyekeznek elérni.<sup>66</sup>

A döntés persze a törvényhozóé. De bizonyos konkrét esetekben a kormányé, illetve a közigazgatásé. Na és ilyenkor miképpen alakul a közigazgatási diszkrecionális jogkör? Ebben az esetben meddig jogosult az állami számvevőszék elmenni az ellenőrzésben? Nyilvánvaló, hogy amennyiben a törvényhozó diszkrecionális jogkörrel ruházta föl a végrehajtó szervet, az adott esetben, úgy azzal együtt végül is a számvevőszék jogkörét is automatikusan korlátozza. A számvevőszék persze továbbra is jogosult ellenőrizni – a jogszabályhoz kötöttség elvéből kiindulva – a jogszabályok betartását, de a közigazgatás mérlegelési jogkörében hozott határozatát az eljárási szabályok ellenőrzésén túlmenően nem vizsgálhatja. Viszont a dolog természetéből adódóan a diszkrecionális jogkör túllépése esetén az állami számvevőszék hivatkozhat saját hatáskörére az ellenőrzés érdekében. Így például nem zárhatja be a belügyminiszter a börtönöket, s nem eresztheti szabadon a foglyokat csak azért, mert az intézmények tevékenysége költséges, sőt pazarló. Az eredményességi vizsgálat azonban némiképp a diszkrecionális jogkör ellenőrzését is megengedheti (lásd VII. fejezet).

<sup>65</sup> Lásd például Clinton iskolák körüli fegyvermentes zóna kialakítására vagy a halálbüntetés megszüntetésére tett törvénykezdeményezéseinek kudarcát, amelyre reakcióként viszont az elnök feltételhez köti a tagállamok finanszírozását, azaz a javaslatához csatlakozó államokat kedvezményben részesíti (unconstitutional condition doctrine). Részletesen lásd Baker (1994), illetve Sunstein (1993) vagy a United States v. Lopez (1995) ügyet.

<sup>66</sup> Lásd például a vállalkozások számára előírandó szennyvízcsatorna-felújítást, illetve a felújított szennyvízcsatornákkal rendelkező vállalkozások díjainak elengedését a német rendelkezésekben. Részletesen lásd VVDSTRL (1995) 55.

A gyakorlatilag tanácsadói szerepre szorult állami számvevőszékek (például német, magyar stb.) esetében – s elsősorban a parlamentáris kormányformában – mindinkább aktuális az elővizsgálatok lehetőségi körének bővítése. Annál is inkább, mivel ebben a szemléletben a hatékony döntés prioritással bír a konkrét egyedi felelősség megállapíthatóságával szemben. Ilyenkor a számvevőszék saját információs háttérével és speciálisan képzett szakembergárdájával tud hatékonyan részt venni a döntés előkészítésében. De ugyanez az előny válhat hátránnyá is, hiszen adott esetben meghaladhatja a számvevőszék kompetenciáját, hogy tanácsokat adjon a profi közigazgatásnak speciális problémák megoldásában. Mindazonáltal még így is elérheti a számvevőszéki beavatkozás az ellenőrzés célját: vagyis hogy átlátható eljárásra, a döntés racionalizálására, illetve a döntések igazolhatóságára, de mindenképpen igazolandóságára kényszerítse a döntéshozókat.

A legtöbb számvevőszék maga határozhatja meg, folytat-e adott esetben vizsgálatot vagy sem.<sup>67</sup> Ez folyhat a szűrőpróba szerű ellenőrzési jogosítványból, illetve abból a követelményből, hogy a gyakorlatban túlterhelt számvevőszék ellenőrzése eljelentéktelenedhet s funkciótlanná válhat. Ez alól az önállóság alól kivétel általában a parlamenti utasítás, amely esetben a vizsgálat lefolytatása kötelező.<sup>68</sup> Ugyanakkor teljesen jogos a kérdés ilyenkor: vajon milyen szempontok alapján szelektál a számvevőszék, s ha vannak ilyen kritériumok, akkor azok nyilvánosak-e.

## VI.2. A vizsgálati módszerek

Az állami számvevőszékek nemzetközi szervezete, az INTOSAI<sup>69</sup> által elfogadott limai deklaráció négyféle vizsgálati módszert ajánl a tagállamoknak: törvényességi, gazdaságossági, célszerűségi és takarékosági.<sup>70</sup> Az állami számvevőszékek szakmai egyetértésére jellemző, hogy az 1953-ban megalakult INTOSAI 1968-ban összeállított normáit a limai konferencián 1977-ben minden tagállam elfogadta. A vizsgálati módszerek tagállamonkénti névazonosságá az azonban nem

<sup>67</sup> BHO § 89 (2) vagy ÁSz 17. § (5) bek.

<sup>68</sup> Például ÁSZ.

<sup>69</sup> International Organisation of Supreme Audit Institutions.

<sup>70</sup> 1. §.

minden esetben takar ugyanolyan tartalmat. Viszont további vizsgálati módszereket tartalmaznak még a nemzeti szabályozások, adott esetben az alkotmányok is (hatásosság, hatékonyság, eredményesség stb.). Így, első ránézésre a különböző módszerek egymással való összehasonlítása inkább kuszaságot teremt, mint magyarázatokat. Elgondolkodtató az is, hogy miért szükséges ennyi elnevezés a többnyire korlátozott tartalmú feladatra. A szabály, illetve számszerűség vizsgálata lényegében a törvényességi vizsgálatnak megfelelő módszer, de ugyanígy zavarba ejtően sok elnevezés (eredményesség, hatékonyság, hatásosság, gazdaságosság, célszerűség, takarékoság) takar gyakorlatilag azonos módszert. E névözön – véleményem szerint – alapvetően két strukturális okra vezethető vissza. Egyfelől az előző fejezetekben taglalt hagyományos különbségek okozhatják, hogy adott esetben mást jelenthet az eredményszemlélet a hatékonysággal szemben.<sup>71</sup> Másfelől minden szervezet igyekszik legitimálni magát, aminek egyik módja a feladatok halmozása (kivált, ha valójában ugyanazt a tevékenységet takarják), amihez gyakran külön források is csoportosíthatók.<sup>72</sup>

A számvevőszékek alkalmazta vizsgálati módszereket itt csak alkotmányossági-közjogi szempontból vizsgálom. A főbb, általában törvényben rögzített módszerek az alábbiak: számszerűségi, szabályszerűségi (vagy törvényességi), gazdaságossági, célszerűségi, takarékosági, eredményességi, hatékonysági és hatásossági vizsgálatok.<sup>73</sup>

A *szabályszerűség*, mint maga az elnevezés mutatja, a szabályoknak való megfelelést ellenőrzi, a *számszerűség* a számok (szám-lálk, engedélyek, utalványozások) egymásnak való megfeleléségét vizs-

<sup>71</sup> Hangsúlyoznám azonban, hogy ezt csak eredendő okként említtem, hiszen ma már jelentősen csökkentek a különbségek egy angolszász stílusú hatékonyság szemlélet és egy német típusú eredmény szemlélet között. Nem utolsósorban azért is, mert a vizsgálati módszer – mint erről lesz még szó – éppen a magánszférából került át a közszférába, ahol is a vállalati alkalmazkodás gyakran teremt végső soron azonos megoldásokat különböző elnevezés alatt.

<sup>72</sup> Ez a szarkasztikusnak tűnő megjegyzés semmilyen tekintetben sem kívánja a számvevőszéki intézmény célját, funkcióját, tevékenységét vagy működését ehelyütt kritizálni. Mindössze az elnevezések körüli zavar kialakulásának okait boncolgatja.

<sup>73</sup> Mint említettem, ezek egyáltalán nem kizárólagosan alkalmazott módszerek a számvevőszékek ellenőrzése során. Így a német törvény ismeri például a működőképesség legolcsóbb fenntartásának ellenőrzését is (HGrG, BHO). Az amerikai számvevőszék pedig egyenesen maga fejleszt ki különböző vizsgálati módszereket a törvény által megállapított feladatainak elérése érdekében (például PES – prospective evaluation methods, AF – aggressive follow-ups.).

gálja. A *törvényességi* ellenőrzés gyakorlatilag e két előbbi vizsgálati módszer gyűjtőfogalmaként szerepel.

A *célszerűségi* vizsgálat annak tisztázására irányul, vajon a felhasznált eszközök, illetve pénzforrások megfelelnek-e a kívánt célnak, vagyis az adott pénzeszközökkel a kitűzött cél elérhető-e. A *takarékosság* központi kérdése, hogy miként lehet a legkevesebb forrást felhasználni. Végző soron azonban itt is szükséges a cél viszonylatában vizsgálni az adott döntést. Az *eredményesség* azt elemzi, hogy a kívánt célt hozta-e az eredmény. A ráfordított pénzeszközök ellenőrzése azonban csak látzólag nem követelmény ebben az esetben. Az eredményesség tulajdonképpen az angol *hatásosságnak* a kontinensen alkalmazott változata, mely éppen arra kíváncsi, vajon a kívánt cél valósult-e meg. A *gazdaságossági* vizsgálati módszer központi problémája, hogy a kívánt célt hogyan lehet a lehető legkisebb ráfordítással elérni. A *hatékonysági* ellenőrzés célja, hogy megállapítsa, vajon tényleg a lehető legkevesebb ráfordítással valósult-e meg a cél. Mint látható, ezek a különböző módszerek valójában csak kevés különbséget mutatnak. Az egyik legnagyobb különbség talán az, hogy van, amelyik nem csak vagy nem elsősorban eszköz-cél viszonylatában vizsgálódik, hanem az eszköz-eszköz, illetve cél-cél összevetéséből indul ki.

Mindezek alapján a vizsgálati módszerek *két csoportba* sorolhatók. Az *egyik* csoportba azok a módszerek tartoznak, amelyek előre meghatározott mérce szerinti ellenőrzést jelentenek, vagyis ahol az ellenőrzés normában rögzített kritériumok alapján történik. Idesorolhatók a számszerűségi, a szabályszerűségi vagy a törvényességi vizsgálatok. A *másik* csoport esetében az ellenőrzést a szakmai szokások, szakmai szabályok jelölik ki, de a vizsgálatnak nincsen pontosan körülírt normában rögzített mércéje. Ebben a kategóriába kerülnek az eredményességi, a hatékonysági, a célszerűségi, a takarékosági, a hatásossági és gazdaságossági vizsgálati módszerek.

Az előbbi csoportba tartozók a számvevőszékek tulajdonképpeni hagyományos vizsgálati módszerei. Konkrétságuknál (és korlátozottságuknál) fogva nem is vitatottak. Hogy például az utalványozás az illetékes személytől a megadott időn belül az előírt összegre és feladatra vonatkozik-e, és az eljárás megfelel-e a jogszabályoknak, az a gyakorlatban igen fontos,<sup>74</sup> de elméletileg kevésbé érzékeny kérdés. Ez az ellen-

<sup>74</sup> Hiszen a könyvelési hibák, egyszerű figyelmetlenségek, apró szabálytalanságok vagy a tudatos pénzelvezetés, a korrupció közti különbségeket elsősorban csak ilyen részletességgel lehet feltárni vagy nyomon követni, sőt bizonyítani.

őrzési módszer nem terjed túl e vizsgálatokon, így messzemenő következtetéseket az ellenőrzött tevékenységével kapcsolatban nem enged.

A másik csoportba tartozó vizsgálati módszerek esetében a számvevőszéki értékelés természeténél fogva nagyobb mozgástéren zajlik, az ellenőrzésbe diszkrecionális elemek vegyülnek és az értékelő tevékenység elfogadtatása adott esetben komoly közjogi problémát jelenthet. Ilyenkor a vizsgálat alapja egy absztraktabban megfogalmazott cél, (jogszabály – esetleg maga az alkotmány –, amelyet kénytelen először a számvevőszék maga is konkretizálni és annak fényében értékelni a vizsgált döntést. Azaz a célt magát kell a számvevőszéknek konkrétan megfogalmaznia és azt összevetnie a konkrét előírással. Adott esetben ez akár alkotmányértelmezési feladat is lehet. A lengyel számvevőszék elnöke például közvetlenül fordulhat az alkotmánybírósághoz adott jogszabály alkotmányosságának vizsgálata érdekében. Vagyis ez annak elismerését jelenti, hogy adott esetben a számvevőszék is értelmezhetné az alkotmányt, s ezt kiküszöbölendő hozták e rendelkezést. Persze rengeteg finomítással. A cél értékelése például egyáltalán nem lehet számvevőszéki feladat. S ez a gond ezen vizsgálati módszerek majd mindegyikénél előbukkan. Ilyen esetekben a számvevőszék feladata, hogy lehetősége szerint oly mértékben szabja meg a részcélokat, és konkretizálja az adott mércét, amennyire csak lehet.

E számvevőszéki vizsgálatok egyik legkényesebb pontja és egyben támadási felülete tehát éppen e módszer sajátosságából, azaz ezek akaratlanul is értékelő jellegéből adódik. E szemlélet ugyanis kénytelen a számvevőszék döntésébe érték-érdek mérlegelést is belevinni. Mérlegelnie kell a számvevőszéknek például hogy mi volt a kívánt cél, s hogy az adott eszközökkel elért eredmény megfelel-e a célnak, illetve hogy ezekkel vagy más eszközökkel el lehetett volna-e érni a kívánt célt. Keskeny határmezsgyéken kell itt a számvevőszéknek óvatosan mozognia, hogy a politikai értékelés vádját elkerülhesse. A szakmailag megalapozott elemzés és a megfelelő indokolás szorítja a számvevőszéket is korlátok közé (de ez is védi meg).

E vizsgálati módszerek szemlélete önmagában hordozza a cél elkerülhetetlen értékelésének a veszélyét, azaz az ellenőrzés önkéntelenül is átcsúszhat a politika zónájába.<sup>75</sup> A vizsgálat tárgya: vajon a

<sup>75</sup> Az például egy alkotmányos demokráciában nem kérdés, hogy létezzen szervezett közegészségügy vagy alapoktatás. Hogy annak azonban milyen színvonalon kell működnie, hogy azt milyen mértékben kell az államnak finanszíroznia stb., az már

kiadások tényleg szükségesek voltak-e, avagy az adott cél másként is elérhető lett volna, vajon a szükség igazolja-e a felhasznált eszközöket vagy az elért cél az eszközöket, vajon az elért cél volt-e a kívánt cél a szükséglet kielégítésére, s ezáltal az alkalmazott eszköz – a felhasznált pénzforrás – igazolttá vált-e. A cél kétségbevonása nem lehet a számvevőszék feladata. A közjő általánosságban vett megfogalmazásától eltérően az aktuális közjő fogalmát a politika alakítja, ugyanolyan értelemben, mint a közpénzek felőli döntéseket. A közfeladatok meghatározása tehát törvényhozói, pontosítása, illetve aktualizálása pedig kormányfeladat (lásd II. fejezet). Ebből kifolyólag az állami számvevőszékeknek a célból, mint adott tényből kell kiindulniuk. Azt, hogy adott esetben a cél nem a közjőt szolgálja, nem az ő feladatuk megállapítani. Már csak azért sem, mivel senki sincsen az általánosságban vett közjő ellen (csak mindig aktuálisan). De ugyanebből következik az is, hogy a gazdaságossági szempont semmiképpen sem jelenti azt, hogy a számvevőszékeknek a legolcsóbb végrehajtást kellene ideális alternatívaként fölmutatnia. Viszont azt sem jelenti, hogy adott esetben a pazarlásra, illetve egy olcsóbb lehetőségre ne kellene a figyelmet felhívnia. Sőt. Éppen a döntéshozatali hatáskörök megosztásából is adódik, hogy gyakran nem éppen a legolcsóbb és leghatékonyabb, de a (politikailag) leghatásosabb és a (politikailag) legjobban eladható megoldások születnek. Paradox módon, ami az ellenőrzés feltételeinek megteremtése érdekében, azaz a racionális döntések meghozatala végett előnyös, az éppen nem feltétlenül garantálja a leghatékonyabb vagy legolcsóbb megoldásokat (tranzakciós költségek, átláthatóság, politikai kampányok stb.). E jelenségek leggyakoribb helyszínévé az önkormányzati költségvetés és kiadás szokott válni, kiváltképpen, ha az önkormányzatok saját bevételei erősen függenek a központi költségvetéstől vagy ha a helyi bevételek aránya elenyésző a központi támogatás mellett. Az önkormányzatok ekkor központi forrásokért való versenyezésre kényszerülnek, s ennek keretében nem mindig képesek a leghatékonyabb megoldásokat megtalálni vagy a legfontosabb helyi szükségleteket kielégíteni, hiszen a pénzek kötöttek.<sup>76</sup>

---

mindig aktuálpolitikai vita tárgya – bizonyos (emberjogi) nemzetközi jogi kötelezettségek korlátai között, persze.

<sup>76</sup> Így alakulnak ki az olyan visszas helyzetek, hogy a kötött pályázati pénzek miatt egy városnak például méreten felüli úszómedencéje lesz, miközben nincs megoldva a csatornázás vagy az ivóvízellátás.

Tovább bonyolítja az ellenőrzést, hogy természetszerűleg nem mindig lehetséges az adott állami tevékenység hasznát pénzben, illetve számban kifejezni. Eklatáns példái ennek az oktatás, az egészségügy, a kutatás stb. Ezért e közfeladatokkal kapcsolatos finanszírozás gazdaságossági szempontú ellenőrzésénél gyakorlatilag elkerülhetetlen a közérdekek mérlegelése, azaz a célok értékelése. Ez esetben azonban megint kizárólag csak ajánlásokat tehet az állami számvevőszék az ellenőrzés során, hiszen a döntésnek a törvényhozónál, illetve a kormánynál kell maradnia. Az állami számvevőszék szerepe tehát itt annak elemzése, hogy a források különböző felhasználási lehetőségeinek optimális esetei miként viszonyulnak az adott célhoz, vagy a szükséglet kielégítéséhez. E tekintetben pedig elkerülhetetlen, hogy az állam teljesítőképessége, vagyis az adott gazdasági körülmények ne váljanak a számvevőszék vizsgálati mércéjévé is.

E gazdaságossági szempontú vizsgálati módszerek nem a döntéshozó szerv felelősségét kívánják szűkíteni vagy átvenni. E szemlélet szerint ez az ellenőrzési módszer képes arra, hogy a döntéshozókat döntéseik igazolására kényszerítse s ezzel elérje a döntés racionalizálását. Hiszen az állami számvevőszék az adott célból köteles kiindulni, s ha a végrehajtás ésszerűen igazolható, a (jog)szabályoknak megfelelő, a cél érdekében meghozottnak tekinthető, akkor az ellenőrzött szerv a felelősség alól mentesíthető. Ez annál is inkább igaz, mivel a gazdaságossági s egyéb szempontok magukat a döntéshozókat is kötelezik,<sup>77</sup> nem csak az ellenőrző szervet, azaz az állami számvevőszéket.

Ezek után az általános jellemzők után a két legfontosabb (s szerintem a lényegét magábanfoglaló) – a gazdaságossági és az eredményességi – ellenőrzési módszert elemezve, vitathatatlanul megállapítható, hogy sem a gyakorlat, sem a szakirodalom nem áll egységes állásponton a vizsgálati mércét illetően. Egyetértés uralkodik abban, hogy a *gazdaságossági* módszer mindenképpen valamiféle arányosításon alapul, tehát relatív viszonyt fejeznek ki. Ugyanakkor nem ugyanazt jelenti az angol–amerikai számvevőszéki gyakorlatban, mint például a németében. Ennek persze megvan a megfelelő indoka is. A német közpénzek ellenőrzésének folyamatát több egymásra épülő jogszabály rendezi, amelyek szóhasználata azonban néhány helyen eltér, ezért okozhat értelmezési problémát az igazi tartalom megállapítása. Az amerikai és angol jogszabályok azonban korántsem ilyen

<sup>77</sup> HGrG § 7.

sokrétégűek. Itt inkább a számvevőszékek gyakorlata, illetve a bíróságok korábbi gyakorlata az, ami kialakítja a gazdaságosság, a hatóság és a hatékonyság fogalmát. Ez a common law világában annál is egyszerűbb, mivel a gazdaságosság fogalma a torts szemléletétől lényegében egyáltalán nem idegen.

A német jogszabályok kiindulási alapja maga az alaptörvény,<sup>78</sup> mely az egész államháztartásra és gazdaságirányításra kiterjedően előírja a szövetségi számvevőszék vizsgálatát mind gazdaságossági (Wirtschaftlichkeit), mind számszerűségi (Ordnungsmäßigkeite) szempontból. A további jogszabályokban<sup>79</sup> ezek szerint a költségvetés összeállításának és végrehajtásának során figyelemmel kell lenni a takarékoság (Sparsamkeit) és a gazdaságosság (Wirtschaftlichkeit) alapelveire. Sőt egyes esetekben – mikor jelentősebb összegű kiadásról van szó – kötelező a költség-haszon elemzés (Kosten-Nutzen Untersuchung). A gazdaságossági ellenőrzési szempontot lényegében az 1985-ös átfogó államháztartási reform dolgozta ki pontosabban.

A brit állami számvevőszék vizsgálati módszerei is az 1980-as években bővültek. Azelőtt az angol legfőbb számvevő is csak a közpénzek elköltésének szabály-, illetve számszerűségét ellenőrizte, azaz csak a pénzek utalványozásának rendjére ügyelt.<sup>80</sup> Nagy Britanniában a számvevőszéki gazdaságossági ellenőrzési módszert, vagy ahogy ott használják a három E-t<sup>81</sup> törvényi szinten 1983-ban vezették be hosszas parlamenti viták és komoly bizottsági előkészületek után.<sup>82</sup> A brit számvevőszéki gyakorlatban e gazdaságossági szemléletű vizsgálati módszer lényegében a minőség a pénzért jelmondatban foglalható legtömörebben össze.<sup>83</sup> Maguk a brit számvevőszéki jelentések is elismerik, hogy rengetegszer járnak a célértékelés és a minőségi ellenőrzés közti keskeny határsávon.<sup>84</sup> A támadásokat kikerülendő azonban szigorú elővizsgálati terveket készítenek, amelyekben megállapítják a legfontosabb kérdéseket és feladatokat, amelyek azonban nem teszik lehetővé a cél értékelését. Pedig a legtöbb

<sup>78</sup> GG § 114 (2)

<sup>79</sup> HGrG § 6 (1, 2), BHO § 7, Vorl. VV-BHO § 4, 7.

<sup>80</sup> The Exchequer & Audit Departments Acts 1866 and 1921. „Was this payment duly authorized and properly accounted for?”

<sup>81</sup> Economy, efficiency, efficacy (azaz: gazdaságosság, hatékonyság és hatásosság).

<sup>82</sup> National Audit Act of 1983. „How did the department satisfy itself that the price paid was fair and reasonable?”

<sup>83</sup> Value for money (NAA).

<sup>84</sup> NAO: A framework for value for money audits. 1997.

kormányprogram értékelése rejteget ilyen csapdákat – például a kórházak finanszírozásának vagy az oktatás finanszírozásának kérdése. Ezekben a programokban ugyanis azt még el lehet számszakilag dönteni, hogy hány orvos vagy hány ágy, illetve hogy hány oktató vagy hány szemináriumóra kell egy betegre, illetve egy diákra számítva. De azt már mégis csak a cél értékelésének függvényében lehet eldönteni, hogy mi ezen eszközöknek a hatékony felhasználása. Hogy mit jelent gyógyultnak tekinteni egy beteget. Hogy milyen hasznot jelent a diáknak az egyetemi tanulmányok folytatása a későbbiekben, s mennyit kell ebből a társadalomnak fedeznie stb.

A német gazdaságossági vizsgálat elveit részletesen is elemzik maguk a jogszabályok.<sup>85</sup> Ezek röviden a gazdaságosságot mint a források lehető legjobb felhasználását definiálják. Sőt a gazdaságossági vizsgálathoz tartozónak tekintik annak elemzését is, vajon egy feladatot tényleg végre kell-e hajtani, illetve hogy azt az állami szervezeteknek kell-e végrehajtaniuk. A törvény kiemeli, hogy az optimális felhasználás nem más jelent, mint az elérendő cél és az alkalmazott eszközök közti legkedvezőbb viszonyt. Ugyanezen szakasz kifejezetten megállapítja továbbá, hogy a gazdaságosság magában foglalja a költségkímélés (Sparsamkeit) és a hatékonyság (Ergiebigkeit) elveit is. A gyakorlatban – a német jogszabályok alapján – a gazdaságossági szempont egyik lehetséges értelmezése szerint ez a vizsgálati módszer felöleli az összes többi egyszerű takarékosági, költségkímélési vagy költség-haszon elemzési ellenőrzési eljárást.

Az állami számvevőszékek lehetséges ellenőrzési módszerei közül kiemelkedik még az *eredményességi (célszerűségi)* vizsgálati szempont. Ennek lényege, hogy a cél nem a költségkímélés, illetve a legolcsóbb megoldás keresése, hanem a hasznok maximálása. Ez a módszer szintén alkalmas lehet a döntések eljárásának racionalizálására, hiszen megköveteli a döntéshozótól a minél világosabb, minél határozottabban körülírt feladatokat, célokat. Ez a módszer elméletileg igen hatékony lehet például a politikai döntések ellenőrzésében. A német alkotmányos rendszerben például az állami számvevőszék hatásköre és vizsgálati módszere magában az alaptörvényben is szerepel, így a számvevőszék önálló alkotmányos legitimitással rendelkezik, s a közpénzek ellenőrzésére kiterjedő hatáskörét<sup>86</sup> már az alkotmánybíróság is elismerte. De egy nem világos, pontatlan törvény

<sup>85</sup> VV-BHO § 7.

<sup>86</sup> BverfGE. A parlamenti frakciókkal – mint a parlament egy szervével – szemben.

vagy egyéb jogszabály már eleve megakadályozhatja a kívánt eredményességet, mivel a cél homályos leírása az eredményt is esetlegessé, szubjektívvé alakíthatja. Kérdés persze, hogy a számvevőszék mit tudna tenni ilyen esetekben. Ti. nem rendelkezik megfelelő (adekvát) szankciókkal, vagy hatáskörrel. A tanácsadás meg tényleges beleszólást jelentene a döntéshozatalba.

Ehhez a módszerhez tulajdonképpen szorosan kapcsolódik a számvevőszékek *kritikai elemzése*. Ilyen vizsgálatot a számvevőszékek lefolytathatnak mind saját,<sup>87</sup> mind más szerv kezdeményezésére is. Ha például ez a hatásköre kiterjedhet a törvénytervezetek vizsgálatára is – elsősorban bizonyára a parlamenti ellenzék vagy valamelyik koalíciós párt kezdeményezésére –, úgy lényegében eleget tehet a számvevőszék azon funkciójának, amely szerint a döntéshozót eljárásának és döntésének racionalizálására kell kényszerítse. Feltehetően tanácsadói szerepre redukált hatásköre azonban megkerülheti a felelősségátvétel problémáját. Meglehetősen jó példa lenne az ilyen ellenőrzés szükségességére a privatizációs szerződések vizsgálata, az állami feladatok kiváltása a magángazdasági tevékenységek által,<sup>88</sup> különböző programok beindítása (például Medicare).

E vizsgálati módszerek veszélyei közt elsőként azt lehet felhozni, hogy *összemoshatják a döntési folyamat fázisai közti határokat* s ezzel a döntéshozó és az ellenőrző felelősségének további kavargását, megállapíthatatlanságát idézik elő. Ez a helyzet azonban csak akkor válik élessé, ha a gazdaságossági szempontot az elővizsgálat során is alkalmazhatóvá teszik, s a számvevőszék határozata kötelező erejű. Ilyen helyzet – noha elméletileg abszurdnak tűnik az első részben megfogalmazottak miatt – azért könnyedén előfordulhat például a magyar számvevőszékről szóló jogszabály értelmezése alkalmával. Hiszen az előzetes ellenőrzés és döntés során az állami számvevőszék beleegyezését adja bizonyos kiadások teljesítésébe. Ezt általában ellenjegyzéssel vagy jóváhagyással igazolja. Ha a közpénzkiadás jellege nem indokolja – azaz nem tartozik a kivételek taxatív jellegű felsorolási körébe –, akkor a számvevőszék ilyen esetekben is az általános vizsgálati módszereket alkalmazza, vagyis a gazdaság-

<sup>87</sup> HGrG § 42 (3) és BHO § 89 (2), illetve ÁSZ, GAO.

<sup>88</sup> Tulajdonképpen ez megvalósítaná az ún. megelőző állami tevékenység elméletének gyakorlati működését, mely az első részben taglalt hatalmi ágak megosztására épülő államszervezéstől egyáltalán nem lenne idegen szemléletmód (lásd Präventionstaats – Schulze-Fielitz [1995]).

gossági szemléletű módszerekkel is ellenőrizheti a döntést, amely adott esetben messzemenő következtetéseket, közvetlen beleszólást is engedhet. S kérdés, hogy az ellenjegyzés milyen jogi jelleggel bír ezekben a helyzetekben. Véleményem szerint az ellenjegyzés végleges döntéssé válhat, hiszen anélkül a döntés érvénytelennek számít.<sup>89</sup> Ezzel szemben azonban például az egyik legszélesebb hatáskörrel és vizsgálati eszköztárral rendelkező német számvevőszék jogosítványait a jogszabályok kifejezetten jelentésre, illetve tanácsadásra korlátozzák<sup>90</sup> és elővizsgálatok során gazdaságossági szempontot egyáltalán nem engednek vizsgálni,<sup>91</sup> helyesebben: hiányzik a felsorolásból.

Ezek a módszerek azonban *utólagos ellenőrzés esetén sem agálymentesek*: a már többször említett hatásköri összemosódások itt is ugyanúgy érvényesülhetnek. A gazdaságossági vagy eredményességi, célszerűségi, hatékonysági vizsgálatok folyamán e szempontok mérlegelése önkénytelenül is átcsúszhat a politikai, szakmai-politikai megfontolások területére, hiszen valamely döntés ilyen szempontú megítélése könnyen áthajolhat a politikailag megállapított cél értékelésébe is. Mindezek tudatában a brit számvevőszék számára például kifejezetten tilos a hatékonyság, gazdaságosság és hatóság során a cél(szerűség) vizsgálata.<sup>92</sup>

A német jogszabályok ilyen kifejezett tiltást nem tartalmaznak, annál aggodalmaskodóbb azonban a szakirodalom idevágó részének hangja. Míg – látnivalóan – a brit számvevőszék megelégszik annak bizonyításával, hogy a miniszter ésszerűen gondolhatta azt, hogy a parlament az adott feladat végrehajtását az adott körülmények közt is elfogadta volna, addig a német állami számvevőszékek ez nem elegendő. A német számvevőszék ugyanis hagyományosan szorosabb ellenőrzési jogkört gyakorol az államigazgatás teljesítőképessége fölött,<sup>93</sup> s ebbe mindig is beleértették az eredményességi vizsgálatot. Az – e konkrét esetben is megnyilvánuló – eltérő felfogás az első részben vázolt államelméleti különbségnek a következménye.

<sup>89</sup> Lásd például ÁSZ 2. § (2) bek.: „Az Állami Számvevőszék (elnöke) ellenjegyzzi a költségvetés hitelfelvételeire vonatkozó szerződéseket.”

<sup>90</sup> GG § 114 (2), HGrG § 42 (5) BHO § 88 (2).

<sup>91</sup> VPOP § 1.

<sup>92</sup> NAA para 6 s. 2. „the merits of the policy objectives of any department”. Lásd még Harden–White–Hollingsworth (1996).

<sup>93</sup> Lásd a kameralistákat.

A módszer továbbá más gondot is okozhat, nem csak a felelősség egybemosódását. Ez a *gond a módszerek vizsgálati eszközeiből fakad*, vagyis abból, hogy az eszköz és cél valamilyen összevetéséből áll. Pontosabban, akár valamely konkrét cél eléréséhez szükséges eszközök (pénzforrások) minimalizálására törekszik, akár az eredmény maximalizálására, adott eszközök (pénzforrások) felhasználása mellett. Vagyis egyfajta optimális felhasználási mércét jelent. Láthatóan, a közpénzek ellenőrzése során ezek az ellenőrzési módszerek nem véletlenül származnak a magángazdaságok belső ellenőrzési eljárásaiból. A baj – vagy inkább a különbség – csak az, hogy a közigazgatásban nem léteznek piaci viszonyok; még csak feltételesen sem jelennek meg. A közjavak elosztásában pedig a piaci mechanizmusok nem az elvárt módon működnek (lásd Első rész). Így a közigazgatási szolgáltatások, illetve a közszolgáltatások költségei és árai objektíve nehezen állapíthatók meg. A közszolgáltatások árának meghatározásakor a döntések mindig tartalmaznak némi politikai megfontolást, *csak* éppen politikailag értékelhető racionalitást.<sup>94</sup> Ebből kifolyólag sem mindegy – mint már említettem –, hogy a közjő érdekében előírt cél mennyire precízen fogalmazódik meg a jogszabályokban, illetve hogy a jogszabály milyen diszkrecionális jogkört biztosít a kiadások fölötti döntésekben a közigazgatás számára. Így, ha egyszerű, világosan leírt a cél, az eszközök nem túl sokrétűek s szigorú előírás található a pénzek felhasználásának módjára, akkor a számvevőszéki vizsgálódás gazdaságossági (eredményességi) szempontból egyszerűbb. Ellenben, ha a kívánt cél kevésbé megfogható – kifejezetten ilyenek például a településfejlesztési programokra szánt közpénzek felhasználása feletti döntések –, úgy az állami számvevőszékek vagy standardokat állíthatnak föl, vagy vizsgálataikkal csak részelemekre szorítkozhatnak. Az ellenőrzés során a számvevőszék gyakorlatilag mindig megkülönböztet többféle eredményt, illetve célt, amelyek hierarchikus, azaz időben eltolódott viszonyban állnak egymással. Ezek után a számvevőszék a vizsgálat során a részelemeket viszonyítja a részforrásokhoz, illetve -eszközökhöz.

A vizsgálat során alkalmazott viszonyítási mód, valamint a viszonyítási alap eleve meghatározzák a számvevőszéki ellenőrzés minőségét is. Ha a számvevőszék a gazdaságossági vizsgálat során a célt

<sup>94</sup> Jellegzetesen ilyen döntés például a diákok vagy az idősebb korosztályok számára ingyen – vagy lényegesen olcsóbban – biztosított egyes szolgáltatások, mint például a tömegközlekedés, távolsági közlekedés, a múzeumlátogatás stb.

óhajtja összevetni az eredménnyel, úgy a minősítéshez még mindig rengeteg lehetséges mód áll nyitva előtte. Ha a vizsgálati módszer elsősorban a valóságból, a valós eredményből kíván kiindulni, akkor a számvevőszéki ellenőrzés lényegében a jogszabály-alkalmazás formai kritériumait (betartását) fogja vizsgálni. Ellenben, ha a kiindulási pont egyfajta optimalizálásra törekvés, akkor a számvevőszék sokkal átfogóbb és részletesebb elemzést, így szélesebb ellenőrzési és kritikai eszközöket fog felhasználni mint az előzőekben. Ilyenkor ugyanis a vizsgálati szempontok sokkal átfogóbbak s a számvevőszék nem egyszerűen az adott jogszabály érvényesülésének ellenőrzéséhez lesz kötve, hanem lehetősége lesz egy széles körű értékelési álláspont kialakítására is. Ez a lehetőség általában olyan esetekben fordul elő, amelyekben a vizsgálati jogkör közvetlenül az alkotmányból is levezethető s automatikusan az egész nemzetgazdaságra kiterjedően alkalmazható – például a német, magyar, osztrák számvevőszék esetében. Ez lényegében azt jelenti, hogy a számvevőszék a jogszabályok alkotmányosságát ellenőrizheti gazdaságossági és egyéb szempontból is, tehát a számvevőszéket felruházták egyfajta alkotmányértelmezéssel is. (Tulajdonképpen ennek a feladatkörnek létjogosultságára igyekeztem érveket fölhozni az első részben.) Az efféle módszereknek ugyanis legalább annyi előnye van, mint amennyi hátránya. Hiszen óhatatlanul fölmerülnek konfliktusok, ha kényesebb állami feladat finanszírozásának ellenőrzéséről van szó – mint például a szociális segélyek stb. Ugyanakkor ez a módszer rögtön kérdésessé is teszi/teheti az eredetileg jogosultságokból származó értékeket, hiszen rendszeresen állít föl gyakorlatilag elérhetetlen optimális célt<sup>95</sup> – valamilyen más mérce, illetve logika alapján. A menekülés ebből az ördögi körből azonban továbbra is az, hogy az ellenőrzés tekintetében a vizsgálati módszer kiindulópontjaként a védett értéket kell megjelölni – azaz a célt a számvevőszék nem bírálhatja fölül. Így a számvevőszéknek a politikai rendszer által megállapított célra kell összpontosítania, és el kell kerülnie a jogosultságokat automatikusan körülengő politikai megfontolásokat. Hogy ez miként és mennyiben lehetséges, azzal a következő fejezetben fogok foglalkozni.

<sup>95</sup> Ez az elérhetetlenség nyilván az adott állam gazdasági teljesítőképességén társadalmi hagyományain és államelméletén is múlik.

### VI.3. A számvevőszékek eljárása

Az állami számvevőszékek ellenőrzési jogkörének hatékonysága szempontjából egyáltalán nem közömbös a számvevőszékek eljárási rendje. A minimális jogosítványok terén teljesen megegyeznek a különböző típusú számvevőszékek. Így kivétel nélkül mindegyikük végezhet vizsgálatot az őt létrehozó szerv – általában a törvényhozó – kérésére. Ugyanígy szinte kivétel nélkül mindegyik jogosult az utólagos vizsgálatra, ami automatikusan a számlák helyességének és a szabályok betartásának ellenőrzését jelenti. Lényeges a különbség azonban abban, hogy mennyiben jogosult saját kezdeményezésre vizsgálatot indítani, mennyiben döntheti el saját maga, hogy tényleg lefolytatja-e a törvényben előírt vizsgálatok mindegyikét vagy sem, milyen határidőkkel köteles dolgozni, s hogy milyen a döntéshozatali mechanizmusa, mit kell és mit szabad nyilvánosságra hoznia, és milyen jogokkal bír az ellenőrzött szerv. E szempontok annál is inkább lényegesebbek, mivel az első részben voltaképpen az eljárásra helyezvén a hangsúlyt azt igyekeztem igazolni, hogy az állami döntéshozatal racionalizálásában a megfelelő eljárási rend játszik alapvető szerepet. A megfelelő eljárási rend ugyanis az érveket a felszínre hozza – például kontradiktórius eljárásban –, a döntéshozókat indokolásra kényszeríti – például fellebbezési lehetőség, a döntés megtámadásának lehetősége –, sőt adott esetben az alternatívák kidolgozását és ellenőrzését is elősegíti – például a döntéshozatali folyamat hatáskör szerinti megosztása.

Az állami számvevőszékek közül kevesen rendelkeznek kontradiktórius eljárási szabályokkal (az utóbbi időben az amerikai számvevőszék vezette be a meghallgatás lehetőségét mindkét fél számára,<sup>96</sup> illetve ritka esetekben a német számvevőszék alkalmazhatja ezeket a lehetőségeket). A kontradiktórius eljárás bevezetése mindenképpen indokolt lenne a modern alkotmányos államokban, kivált ha a döntés a mind jelentősebben bővülő közpénzekekről történik (például közbeszerzési ügyek). Különleges helyzete van a francia számvevőszékeknek, amely alkalmazottainak egy részét szinte bírói státussal védi (magistrats), s ők jogszolgáltatási eljárásra jogosultak. Ez azonban nem kontradiktórius eljárás. Ezt az is alátámasztja, hogy fellebbezni ellene az Államtanácsnál (Conseil d'Etat) – azaz közizagatási úton – lehet.<sup>97</sup>

<sup>96</sup> CICA.

<sup>97</sup> Noha persze a Conseil d'Etat gyakorlatilag bírósággént funkcionál.

A számvevőszékek ellenőrzési eljárásaikat jobbra maguk állapítják meg (lásd az amerikai, angol, francia, német, magyar stb. számvevőszékek), noha akad kivétel is (lásd az igen részletes lengyel számvevőszéki törvényt). Ennek megfelelően nemigen létezik egységes szabályozás, jóllehet a gyakorlat igen hasonló. Eltekintve a költségvetési törvény, illetve a zárszámadás kötelező évi ellenőrzésétől, a számvevőszékek azt is maguk dönthetik el, hogy milyen sorrendben végzik el az általuk összeállított menetrendben a vizsgálatokat, s milyen vizsgálati módszereket alkalmaznak. Ez nem érvényesül az államtitkok, a jegybankok, az autonóm szervezetek és a nemzetbiztonsági kiadások ellenőrzése során, ahol is a lehetőségek sokkal kötöttebbek.

Garanciális szabály lehet a számvevőszékek jogosultsága a pártok ellenőrzésére. A pártok finanszírozása nem csak a közpénzek elköltése feletti aggodalomból fakad. A különböző pénzeszközök forrása nem lehet közömbös a demokratikus jogintézmények befolyásolása szempontjából. A magyar számvevőszék például jogosult a pártok gazdálkodásának vizsgálatára, és törvényellenesség megállapításakor pénzbüntetési szankciót vethet ki. Ezzel a jogkörrel egyébként majd mindegyik számvevőszék rendelkezik, hiszen általában a közpénzek felhasználását bárhol ellenőrizni lehet.<sup>98</sup>

A számvevőszékeket megilleti az iratokba való betekintés joga, a helyiségbe való belépés joga, a meghallgatásra rendelés joga stb. Nem elterjedt még az ellenőrzött szerv panasztételi joga a számvevőszéknél. Mint említettem, a felek meghallgatása az amerikai számvevőszék esetében a közbeszerzésekkel kapcsolatban lehetséges, illetve a német gyakorlat hajlik ezen jogintézmény bevezetésére. Az azonban általánosnak mondható, hogy a számvevőszék köteles a vizsgálat eredményeit az ellenőrzött szervnek megküldeni, amely arra válaszolhat, intézkedhet, és kifejezheti egyet nem értését is. Mindezt viszont indokolni köteles.

A számvevők általában felelősek azért, hogy az általuk felhasznált adatok hitelesek, ellenőrzöttek legyenek, s ekként megfeleljenek a valóságnak. Érdekes megoldást alkalmaz a francia közpénzek ellenőrzésével foglalkozó közigazgatási rendszer, amely a minisztériumokon belüli – de a pénzügyminisztériumnak alárendelt – számvevőket óvadék letételére kötelezi szándékos károkozás esetére.

<sup>98</sup> Érdekes azonban, hogy az orosz számvevőszéknek a rendszerváltás után nem volt meg ez a jogosítványa, így a közpénzek el is tűntek a pártok kampányaiban.

Ez a megoldás valószínűleg a belga számvevőszéki törvény szabályain alapul, ahol viszont a független számvevők tartoznak óvadék letételére szándékos károkozás esetén.

Ellentétben a hatáskörök, illetve a vizsgálati módszerek szabályaival, a számvevőszékek döntési mechanizmusa lényegesen eltér egymástól. Testületi döntés jellemző a német, illetve a lengyel számvevőszékekre, míg egyéni felelősséget köt ki az angol, illetve az amerikai szabályozás. A testületi döntésre jellemző a döntés hatékonyságának előnyben részesítése, míg a felelősség megállapíthatósága a cél az egyéni döntési jogkörök előírásában. Ez a szemlélet megint nagyon hasonlít az államhatalmi ágak megosztása, illetve elválasztása mögött meghúzódó nézetekre.

## VII. FEJEZET

### AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉKI DÖNTÉSEK HATÁSA, HATÉKONYSÁGA

Minden nehézsége ellenére is a gazdaságossági szemléletű vizsgálat valamely alfaja vagy alértelmezése általában ugyanúgy elismert és bevett módszere a számvevőszéki ellenőrzéseknek, mint a klasszikus szemléletűek. Noha ezek az újabb módszerek valóban sokkal beavatkozóbbr vizsgálatot jelentenek, mint a klasszikusak, mégsem biztosítják automatikusan a közpénzek kezelésének hatékony ellenőrzését, illetve az esetleges pazarlás megakadályozását. Az persze nyilvánvaló, hogy bizonyos minimális pazarlást a közpénzek terén kénytelen-kelletlen le kell nyelni (lásd az Első részt). Elsősorban azonban az állami számvevőszékek feladata, hogy ezt a lehető leg-minimálisabb szinten tartsa. De mennyiben felel meg e feladatának a gyakorlatban? Az igen jól ismert gond ti. az, hogy a *közpénzek legfőbb elköltője végülis a politikai rendszer*. A közigazgatás csak kisebb-nagyobb mértékben képes befolyásolni a folyamatot. A politikai jellegű döntések számvevőszéki ellenőrzése pedig nemcsak kényes és a leginkább támadható, de egyenesen lehetetlen – mégha a racionalizálási törekvések a döntéshozatali eljárásban komoly ellenérvet szolgáltatnak is (lásd az Első részt az eljárás fontosságáról).

A *politikai kérdések elkerülésére* különböző módszerek léteznek az állami számvevőszékekről szóló jogszabályokban, valamint a számvevőszéki gyakorlatokban. Lényegük, hogy korlátozzák az állami

számvevőszékek hatásköri, szankcionálási és vizsgálati módszerbeli jogköreit. Legfontosabb köztük a számvevőszékek pusztá ajánlási joga (kivéve a bírói hatáskörrel rendelkező számvevőszékeket), de idesorolhatók a számvevőszékek által kidolgozott ellenőrzési módszerek, az előre megtervezett vizsgálandó kérdések is. Ennek megfelelően a brit számvevő például előzetes felmérések alapján állapítja meg a főbb ellenőrizendő területeket, problémákat, amelyek alapján összeállítja a kérdéseket és a vizsgálandó szempontokat.<sup>99</sup> Hasonló módszereket alkalmaz az amerikai számvevőszék is, amely kifejezett útmutatásokat dolgoz ki az ellenőrzési eljárások gyakorlatára.<sup>100</sup>

E gondok megoldásában azonban határozott különbségek figyelhetők meg a számvevőszékek jogállása szerint. Ahol ugyanis a számvevőszék elismerten a parlament része (például Nagy-Britannia), ott a számvevőszék függetlensége az összes hatalmi szervtől természetesen nem oly lényeges, mint ahol a számvevőszék egyforma távolságra akar állni az összes államhatalmi ágtól (például a német vagy a francia számvevőszék). A brit számvevőszék döntéseinek semlegességét éppen az adja, hogy jelentéseiben tett javaslatai, észrevételei tulajdonképpen csak a költségvetési bizottság határozatainak keresztül kerülnek a Ház elé.<sup>101</sup> A számvevő javaslataiért tehát csak szakmailag felel, a politikai tényezőket még stratégiai okokból sem kell figyelembe vennie. Ezzel szemben a német és a francia számvevőszék elsősorban a szervezet professzionalitásának erősítésével igyekszik a politikai befolyástól mentességet biztosítani.<sup>102</sup> Mindkét számvevőszék törekszik függetlensége fenntartására, kiszolgálván egyszerre mind a kormány, mind a parlament igényeit. A francia számvevőszék hatásköre és vizsgálati köre csakúgy, mint döntéseinek hatása azonban sokkal szűkebb körű, mint a németé. A francia számvevőszék státusát illetően inkább tekinthető a végrehajtó hatalom szervének mint a törvényhozóénak, hiszen a végrehajtó hatalom választja elnökét és főbb alkalmazottait (a kormány, illetve a köztársaság elnöke). Ezért a végrehajtó hatalom feletti hatásköre is jóval korlátozottabb; például adott esetben az utalványozóval szemben még csak felelősségre vonást sem kezdeményezhet. Az utalványozó, vagyis

<sup>99</sup> A framework for value for money audits. NAO. 1997.

<sup>100</sup> Guide for evaluating and testing controls over sensitive payments, May 1993, vagy How to get action on audit recommendation, July 1991. stb.

<sup>101</sup> NAA.

<sup>102</sup> 1967-Art. 2-4., és BRHG § 3.

maga a miniszter, illetve az általa meghatalmazott személy jogosult a parlament által meghatározott keretek közt a megnevezett feladatokra a közpénzeket elkölteni.<sup>103</sup> A szemprezidenciális rendszerű Franciaországban a politikusok felelősségre vonása a számvevőszéknek nem lehet feladata, még akkor sem, ha döntéseiket nemcsak számszaki, illetve szabályszerűségi szempontból vizsgálhatja.

Azonban, ha az állami számvevőszék azon az alapon folytat dinamikus szemléletű vizsgálatot, hogy határozatainak nincs szankciója, akkor valóban jogos a kérdés: minek? Ha meg volna szankciója, akkor jogos a kérdés: hogyan? Mindenesetre elgondolkodtató, hogy valamely, a számvevőszék által nem helyeselt döntés utólagos kritikájakor milyen *következmények* születhetnek, szülessenek. Ha adott esetben a miniszter pozíciója erős, akkor a politikus kivárára is berendezkedhet. Ha nem, sőt még le is mond, és vállalja a felelősséget, akkor még mindig kétséges marad, vajon mi lesz a károkkal, a többletköltségekkel? Lehetséges-e ilyen esetekben a kártérítés követelése? Kitől? Kinek? S itt megint visszakanyarodnék az első részben mondottakra, pontosabban arra, hogy kié a közpénz, illetve hogy ki rendelkezik fölötte. Az ott megállapítottakból kiindulva az a fő kérdés, hogy az állam mint absztrakt tulajdonos valamely szerve útján elláthatja-e ilyen esetekben a közérdek védelmét, vagyis például a pénzügyminiszter vagy a kincstár, vagy valamely más szerv jogilag felelősségre vonhatja-e az utalványozót, azaz a minisztert, illetve annak meghatalmazottját? Szabálytalanság esetén nyilván főnnáll a büntető-, illetve polgári jogi felelősség. Szándékos károkozás esetére is létezik némi fedezet a fizetések terhére, de az óvadék intézményét csak a francia, illetve a belga rendszer ismeri, és ezek sem a politikusokra, hanem a hivatalnokokra vonatkozó előírások.

Mint az az előző fejezetben az eljárással kapcsolatban kiderült, a számvevőszék ellenőrzésének eredményeiről, álláspontjáról és határozatairól legelsősorban az ellenőrzött szerv értesül, amelynek joga – és kötelezettsége – az észrevételekre válaszolni. Amennyiben a számvevőszéki vizsgálat eredményeivel nem ért egyet, azt indokolnia kell, s a számvevőszék évi rendes jelentésében azt megemlítheti s nyilvánosságra hozhatja. Mert az állami számvevőszékek határozatai – mint az közismert – nyilvánosak. Sőt, mondhatni nyilvánosságukból fakad a számvevőszéki ellenőrzés lényege. Ez főként a

<sup>103</sup> Például 1962. 5. §.

nem bírói jogkörrel rendelkező számvevőszékekre igaz elsősorban, hiszen itt a nyilvánosságon kívül más fegyverük nemigen van. Sőt, mint az az előző fejezetekből remélhetőleg világosan kiderült, többek között ez az az eszköz, amellyel a számvevőszék az állami döntéshozatali folyamatba beemel egy másfajta logikát: például az eltérő ellenőrzési szempontokat, az indokolásra kényszerítést stb. A nyilvánosságra hozatal kétségtelenül egyfajta cenzúrázó hatással bír, nemcsak az esetleges pellengéreffektusával, de azért is, mert érthető és világos indokolásra kötelezi a döntéshozót. A nyilvánosságra hozatal problémáját már érintettem ugyan a számvevőszékek jogi státusával kapcsolatban, de itt további gondokra szeretném felhívni a figyelmet. Nevezetesen arra, hogy mikor, kiről és milyen körülmények közt hozhat nyilvánosságra adatokat, információkat, következtetéseket a számvevőszék. Nem lehet közömbös például, hogy választási kampány idején – vagy nem sokkal azt megelőzően – milyen jelentések látnak napvilágot egy pártról, a kormányról, a közpénzek tényleges kiadásáról. Ezekben az esetekben ugyanis a legsemlegesebb kijelentések is komoly politikai következménnyel járhatnak, ugyanakkor tény, hogy a választó/adófizető állampolgároknak joguk van tudomást szerezni ezekről a folyamatokról is. Ezzel kapcsolatos szabályozás szinte sehol sem található, aminek lehetnek praktikus magyarázatai is. Egyfelől, ha a vizsgálatokat a parlament vagy a kormány maga rendeli meg a számvevőszéknél, akkor valószínű, hogy egyik esetben sem fog előfordulni, hogy az eredményt éppen a kampányra időzíték. De ugyanígy, ha az ellenőrzést a számvevőszék ex officio indítja, akkor a függetlenségére kényes intézmény nemigen hozza nyilvánosságra jelentéseit a legkényesebb pillanatokban, amikor szakmai megfontolásait óhatatlanul is a leginkább vonják majd kétségbe. De nem lenne más a helyzet, ha az ellenzék is képes lenne számvevőszéki vizsgálatot kezdeményezni, hiszen ez ugyanolyan bumeráng lehet, mint a kormány vagy a parlamenti többség esetében.

A nyilvánosságra hozatal azonban további személyi köröket is érzékenyen érinthet, így például sértheti harmadik személyek jogait vagy eleve kérdéses lehet az autonóm szervezetekkel kapcsolatban stb. Nyilvánvaló, hogy a számvevőszék (elnöke vagy kollektív vezetése) nyilatkozataiért felelős, csakúgy mint ahogy felel a vizsgálat lefolytatásakor alapul vett minden adat hitelességéért, illetve helyességéért, pontosságáért. Mivel azonban ajánlásait konkrétan kell megfogalmaznia – személyre, vagyis inkább beosztásra, felelősre vonatkozóan –, ezért nyilván a felelősségre vonás kezdeményezésekor (és erre

általában van joga) is konkrétan kell eljárnia. Ez azonban nem zárhatja ki a rossz hírnév keltéséért vagy a rágalmozásért esetleg indított perek lehetőségét. Ez a lehetőség azonban a számvevőszék már említett közjogi státusát érinti. Azaz, ha a számvevőszék az alkotmányban említett – független – intézmény, úgy nagyobb esélye van legitim módon ilyen kijelentések tételére. De semmiképpen sem következmények nélkül. Hiszen a joghoz kötöttség a számvevőszék esetében legalább annyira érvényes, mint bármely más állami szerve vonatkozóan. Egy jogállamban ugyanis elkerülhetetlen, hogy harmadik személyek jogait vagy érdekeit érintő vagy sértő kijelentések esetében a bírói út a számvevőszékkel szemben is biztosíttassék.<sup>104</sup>

A nyilvánosságra hozatal mellett közvetlenül fölmerül az *adatokhoz való hozzáférés* problémája. És ez a probléma szorosan kötődik egy másikhoz, mégpedig az egyre szigorúbbá váló *adattvédelemhez*. A számvevőszék alapvető lételeme, hogy minden információ, adat, dokumentáció, amely az adott ügyben releváns lehet, az számára hozzáférhető legyen. De elképzelhető, hogy bizonyos körülmények között az adattvédelem határt szabhat a számvevőszéki ellenőrzésnek, illetve az ellenőrzés hatékonyságának. Jellegzetesen ilyen helyzet a nemzetbiztonsági vagy banktitkok esete. Az állami tevékenység ellenőrizhetősége, illetve joghoz kötöttsége kerül konfliktusba ilyenkor a hatékony döntéssel. Modern alkotmányos államokban azonban általános nézet, hogy ezen esetekben is helyt kell adni a számvevőszéki vizsgálatoknak, csak szűkebb körben. Ez lehet *egyfelől* a vizsgálati módszer törvényi behatárolása, *másfelől* lehet a nyilvánosságra hozatal korlátozása is. Mindegyikre található példa a számvevőszéki szabályozások körében. A lengyel számvevőszék például nem vizsgálódhat nemzetbiztonsági ügyekben. A magyar igen, de csak korlátozott vizsgálati módszerekkel és nyilvánosságra hozatali lehetőséggel. A közpénzekből támogatott bankok ellenőrzése során ugyanúgy.

A számvevőszéki határozatok hatásai szempontjából a következő *típusokra* oszthatók: *preventív* (vagy megelőző), *nevelő* és *kötelező*

<sup>104</sup> Ezzel ellentétes álláspontot foglalt el a magyar Alkotmánybíróság. Azzal érvelt, hogy a számvevőszékek nem közigazgatási szervként, hanem a parlament szerveként működnek, s így – noha állami szervek – az államigazgatási jogkörben okozott kárért nem vonhatóak felelősségre, hiszen nincsen határozathozatali jogkörük sem, így nem vonatkozik a magyar állami számvevőszékre az Alkotmány 57. § (5) bekezdése. (Lásd részletesebben alább a Befejezésben.)

erejű döntések. A legutóbbi értelemszerűen a bírói jogkörrel rendelkező számvevőszékekre igaz, az előzőek az összes szankció nélküli számvevőszékre.

*Preventív* hatású a számvevőszék döntése, ha a vizsgálatot a végleges döntés megszületése előtt végzi. Ez esetben probléma csak akkor adódik, ha a számvevőszék később ugyanezt az esetet utólagos ellenőrzés során vizsgálja. Kérdés, hogy a számvevőszék korábbi döntése köti-e az intézményt magát vagy sem. A számvevőszékekről szóló jogszabályok erről a kérdésről szintén hallgatnak, ezért vagy a számvevőszéki eljárási szabályzat vagy a gyakorlat az, ami számíthat. Általános megoldás szokott lenni ilyen esetekben a kizárás, azaz az előzetes vizsgálatot lefolytató számvevő kizárása az utólagos vizsgálatból. Ez persze még nem jelent védelmet a szervezeti lojalitás ellen, de határozottan működőképes lehet ott, ahol a számvevők bírói független státussal rendelkeznek. Azaz nem is utasíthatók – például a német számvevők, akiknek erre törvényi védelmük van.<sup>105</sup> A német számvevőszék viszont testületi döntéseket hoz, ezért az egyéni felelősség háttérbe szorul. Igazi megoldást erre a teljesen eszköztelen számvevőszéki jogkör hozhat. A tévedést ugyan ez sem zárhatja ki, de a revíziót lehetővé teszi, és a döntések elemzését elősegíti. Amint azt már az első részben elemeztem, az utólagos döntésnek is lehet preventív hatása, amennyiben az állami tevékenység ciklikus folyamatnak tekinthető. Így az egyik végleges döntés, illetve ellenőrzési döntés a másikba nyúlik, s elengedhetetlenül hatással vannak egymásra.

*Nevelő* hatású a számvevőszéki döntés, ha végképp semmilyen (közvetlen) szankció nem fűződik hozzá. Tipikusan ilyenek a brit számvevőszéki javaslatok, amelyek a házbizottság további döntéseitől függenek s addig nem is kerülnek nyilvánosságra. De idesorolhatók az elővizsgálatok során hozott döntések is, ha nem kötelezőek. Márpedig általában nem azok. Kivételek például a számvevőszéki ellenjegyzéshez kötött döntések.

E határozatok hatása, illetve hatékonysága akkor lenne mindenképpen jelentős, ha bármilyen mértékben is, de legalábbis befolyásolnák a döntéseket. Befolyásolni azonban többféle módon lehet. A német számvevőszéki szakirodalom szerint ezekben az esetekben a döntés hatása nem a szankción, hanem éppen a szankciótlanságon

<sup>105</sup> Lásd GG 114. § (2) 1. mondat és BRHG 3. § (4).

múlik, ugyanis ezáltal válhat a számvevőszék valóban szakértői intézménnyé, amelynek presztízsét nem a kényszer, hanem a szakszerű döntések nyújtják.<sup>106</sup>

A számvevőszéki határozatok hatása, illetve hatékonysága elméletileg nem választható el az *ellenőrzési döntések jogi minősítésétől*. Jogi minősítésen értendő az, hogy hatósági határozatnak minősül-e a számvevőszéki döntés, s így fordulhat-e valaki bírósághoz jogorvoslatért a számvevőszéki döntés ellen, illetve hogy alapozható-e például kártérítési per a számvevőszéki határozatokra? Vagyis röviden: képezheti-e a számvevőszéki döntés bírósági út alapját, s ha igen, miképpen kell a bíróságnak ítélete során a számvevőszéki határozatot figyelembe vennie. Akár rendes, akár alkotmánybírósági döntés alapját.

Megkülönböztetendő tehát *egyfelől* a jogorvoslat kérdése az adott számvevőszéki döntésben, *másfelől* a bíróság előtt való hivatkozás a számvevőszéki döntésre. Ami az első kérdést illeti, megállapítható, hogy bírói jogorvoslat lehetséges, hiszen csak ez a megoldás felel meg az alkotmányosság szempontjainak, vagyis a hatalommegosztásnak, a hatalmi ellensúlyozásnak és a joghoz kötöttségnek. Vannak rendszerek azonban, ahol a vizsgált állami szerv kivételesen nem élhet jogorvoslattal. Ennek jogtechnikai oka általában az, hogy a számvevőszék döntése nem kötelező és szankcióval sem jár. Ugyanakkor a számvevőszék határozatai egyértelműen sérthetik valamely más szerv vagy személy jogait, de kizárólag személyiségi jogait. Tekintettel arra, hogy e határozatok nem nyilvánosan születnek, de nyilvánosságra kerülnek, az inkriminált részre vonatkozóan a bírói út léte nem jogosulatlan. Ez persze nem minden jogrendszerben képzelhető el. A francia közigazgatási jogszemlélettől idegenszerű gondolat lenne az effajta bírói út. Sőt, komoly ellenérv a bírói út ellen a lehetséges ellentmondás vagy panasztétel joga magánál a számvevőszéknél. Hangsúlyozandó azonban, hogy személyiségi jogok vagy egyéb alkotmányos alapjogok sérülése esetén a bírói út egy modern alkotmányos államban feltétlenül adottnak tekintendő.

A másik kérdés az, hogy lehet-e a számvevőszéki határozatokra bíróság előtt hivatkozni. Álláspontom szerint a számvevőszéki döntés javaslatjellege egyáltalán nem zárja ezt ki. Sőt. Egyenesen lehetővé teszi, hogy a bíróság azt mint szakértői véleményt figyelembe

<sup>106</sup> Degenhart (1995), Schulze-Fielitz (1995).

vehesse. Kérdés csak az, hogy tekintettel kell-e rá lennie vagy elég, ha a bíróság a többi bizonyítékra is figyelemmel mérlegeli. Ha a bírónak kötelessége alapul venni a számvevőszéki megállapításokat, akkor az annyit jelentene, hogy a számvevőszék határozatai egyenrangúak lennének a bírói határozatokkal. Ezt azonban már többször eleve elvettem, mert összeférhetetlen lenne az államhatalmi ágak megosztásának és elválasztásának elvével. És azzal is, hogy a számvevőszék – noha jelentései nyilvánosak – eljárása csak nagy ritkán kontradiktórius, így mindenképpen szükséges e határozatok fölött is valamilyen kontroll. Következésképpen a bíróság maga kellene mérlegelje, miként veszi figyelembe a számvevőszék határozatait – esetleg a többi szakvélemény mellett. Ez egybe is cseng azzal a gyakorlattal, amely szerint autonóm szervezeteknél, illetve csak részben állami vállalatoknál el szokták fogadni a magánkönyvelői cégek jelentéseit a nem állami támogatás ellenőrzésére nézve (sőt alacsony állami részesedés mellett ez kötelező is – lásd a francia számvevőszéki gyakorlatot).

A számvevőszékek döntéseinek hatását, illetve hatékonyságát nemcsak a szankcionálási lehetőség vagy lehetetlenség befolyásolja, de legalább annyira felelősek e tekintetben a *külső* fizikai (prózai) *körülmények* is. Jellegzetes példái ennek az alulfinanszírozás igen ismert ősi módszere vagy a túlterhelés, amelyek végül is mind az intézmény függetlenségének csorbítását eredményezhetik. Figyelemmel a számvevőszékek általánosan elterjedt igen széles hatáskörére, a feladat idő- és munkaigényességére a túlterhelés igazán nem olyan irreális félelem. A számvevőszékekről szóló jogszabályok ezért tartalmazni szoktak túlterhelés elleni biztosítékokat. Ezek szerint a számvevőszékek eljárását általában a számvevőszék maga állapítja meg – esetleg parlamenti jóváhagyással. Továbbá a számvevőszék elnöke – többnyire éves terveiben – maga döntheti el, hogy lefolytat-e bizonyos vizsgálatot vagy sem, vagy csak később.<sup>107</sup> De idetartozik a szűrőpróbaszerű vizsgálatok engedélyezése is, ami kiszámíthatatlansága folytán nem feltétlenül eredményez ténylegesen vizsgálatot, de az ellenőrzés szigorán nem enyhít.

Az állami számvevőszékek ellenőrzése során fölmerülő nehézségek a számvevőszéki hatáskörök és funkciók változásával csak egyre gyűlnek. A kezdeti számla- és szabályszerűség-vizsgálástól a mai

<sup>107</sup> Például a magyar, francia, német számvevőszék.

számvevőszékek már igen messze állnak – kivételek ez alól alapvetően a bírói jogkörrel ellátott számvevőszékek. Nemegyszer azért is, mert már nem csak egyetlen intézkedés utólagos ellenőrzése a cél, hanem gyakran egész programok ellenőrzése vagy állami feladatok hatékony ellátásának véleményezése (például privatizáció, feladatok civil szervezetekre való átruházása stb.). Mindez azonban elkerülhetetlenül átpolitizálhatja a számvevőszékeket (lásd az első és a második részt). Ráadásul ez a befolyás a dinamikus szemléletű vizsgálatot mind bizonytalanabbá teheti, csökkentvén ezzel a racionális eljárásból származó eddigi előnyöket.

Látni kell tehát, hogy a számvevőszékek állandóan valamilyen értékelésre kényszerülnek, amelynek során kénytelenek valamiféleképpen konkretizálni a különböző szintű absztraktsággal megfogalmazott célokat. Viszont kötelességük, hogy mindig a célból induljanak ki. Paradox módon, ebből a tárgyhöz kötöttségéből adódóan lesz a számvevőszék lényegesen szabadabb, mint például a csak a törvény által kötött bíróság.

Mivel a számvevőszéki ellenőrzés nem csodafegyver, ezért szerepét túlhangsúlyozni sem szabad. Bizonyos konfliktusokat egyáltalán nem képes feloldani. Így például a hatékonyság és a felelősség gyakori szembenállásának feloldása nem várható csupán a számvevőszékek döntéshozatalban való közreműködésétől. Az azonban igen, hogy az állami döntések átláthatóbbak, racionálisabbak, ellenőrizhetőbbek és ezáltal számonkérhetőbbek lehetnek. Garancia azonban nincs.

## BEFEJEZÉS

### KÖVETKEZTETÉSEK A MAGYAR ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉKRE

#### A) A magyar Állami Számvevőszék de lege lata

A magyar állami számvevőszék lényegében nemigen tér el a többi (nem bírói jellegű) számvevőszéktől. Néhány sajátos vonása azonban könnyen fölismerhető. A magyar számvevőszékről szóló jogszabály – mellesleg az Alkotmánybíróságéhoz nagyon is hasonló módon – az *átmenet igazi jegyeit magán viselő* alkotás, annak minden előnyével s hátrányával. Nem véletlen, hogy a módosítás napirenden van. Vagyis ahogy az Alkotmánybíróság az Alkotmányjogi Tanácsból, úgy alakult ki a számvevőszék is a Központi Népi Ellenőrzési Bizottságból.<sup>1</sup> S ahogy az Alkotmánybíróság hatásköre igen széles, ugyanúgy a számvevőszéké is meglehetősen tág. Szinte minden vizsgálati módszer belefér, hatásköre minden közpénzket felhasználó szervre kiterjedhet stb. E következmények persze nem véletlenek. Mindkét törvényt még a rendszerváltás előtt szavazták meg. A törvények szövegére a nemzeti kerekasztal-tárgyalások szelleme ugyan rányomta már a bélyegét, de a parlamentet, amely elfogadta,

<sup>1</sup> 9/1990. OGY h.

még a régi rendszer választotta. Mivel reálisan nem számíthatott arra az akkori demokratikus ellenzék – de valószínűleg senki sem –, hogy a választásokon győzelmet arathat, ezért azok az alkotmányos intézmények, amelyekkel az államhatalmat korlátozni, illetve ellenőrizni lehet (és kell), rendkívüli jelentőségre tettek szert. Ennek megfelelően igyekeztek is ezeket az intézményeket minél szélesebb hatáskörrel és autonómiával fölruházni. Ez azonban kétélű kard. Mivel a hatalmi ágak elválasztása, illetve megosztása a fékek és ellensúlyok elméletére épül, egyetlen alkotmányos szerv sem lehet indokolatlanul előnyösebb pozícióban a többi rovására anélkül, hogy az a hatalmi ellensúlyozást ne veszélyeztetné. Ugyanakkor az a sietség és kompromisszumorientáltság, ami a törvényszövegeket jellemzi, helyenként rendkívül homályos, pongyola vagy hézagos szabályozást eredményezett. Ennek megfelelően például még egyik intézménynek sincsen a parlament által jóváhagyott eljárási rendje.<sup>2</sup> Sőt, noha igen széles hatáskörrel rendelkeznek, egyáltalán nem megnyugtató a személyi függetlenség biztosítása (például az újraválaszthatóság).

A magyar számvevőszék *státusát* illetően – az itt uralkodó parlamentáris kormányforma elképzeléshez hűen – a parlament szerve. S mint az országgyűlés pénzügyi-gazdasági ellenőrző szerve kizárólag a törvényhozónak van alárendelve.<sup>3</sup> S továbbá mint az államháztartási gazdálkodás ellenőrző szerve a törvényben előírt feladata tekintetében általános hatáskörrel bír, s a költségvetésben önálló fejezet. Mindez elméletileg garantálja a számvevőszék függetlenségét más államhatalmi ágak befolyásától. A számvevőszék elnökét és elnökhelyettesét a parlament választja s a számvevőszék maga csak a törvényeknek van alávetve.<sup>4</sup> Ez értelmezhető akár bírói függetlenségi státusként is. Ugyanakkor azonban az intézmény alkalmazottai köztisztviselői besorolásban állnak – az elnök és az elnökhelyettes miniszteri, illetve államtitkári rangban.<sup>5</sup> Ezért szervezetére inkább a hierarchikus viszony, mint a bírói függetlenség a jellemző. Illetményeik viszont kétségtelenül mindig megszavazottaknak tekinthetők, hiszen automatikusan a kormány számára adott fizetésekhez igazodnak. Noha

<sup>2</sup> Például az Alkotmány 32/C. § (4) bekezdése, amely szerint a számvevőszék szervezetéről és működéseinek alapelveiről szóló törvény a parlament kell elfogadja. Ilyen törvény azonban még nem született.

<sup>3</sup> ÁSZ 1. §.

<sup>4</sup> ÁSZ 1. § (1) bek.

<sup>5</sup> ÁSZ 14. §(2) bek.

az elnök mandátuma meglehetősen hosszú időre – három kormány, illetve parlamenti ciklusra (azaz 12 évre) – szól, azért az igazi függetlenség ellen hat, hogy az elnök újraválasztható. Ez mellesleg a kelet-közép-európai sajátosságoknak teljesen megfelel.

A magyar állami számvevőszék állami szervként definiálható, de nem tartozik az államigazgatási szervekhez. Olyannyira, hogy a törvény *összeférhetetlenségi* szabályai elsősorban a megosztott államhatalmi ágak megőrzését igyekszik tovább erősíteni. Ekképpen nem jelölhető a számvevőszék elnökének, illetve alelnökének az, akinek hozzátartozója a kormány tagja. Mindezek mellett további befolyásmentességre törekszik az a szabály, amely szerint nem lehet a számvevőszék elnöke, illetve alelnöke az, aki a megelőző négy évben a kormány tagja volt vagy valamely párt vezető (választott) tisztségviselője.

A magyar állami számvevőszék *függetlenségét* közvetlenül is érinti az ezzel a kérdéssel foglalkozó három alapvető törvény (az Alkotmány, az államháztartásról szóló törvény,<sup>6</sup> valamint maga az állami számvevőszékről szóló törvény<sup>7</sup>), illetve a külön feladatokat meghatározó egyéb törvények. Az Alkotmány alapján<sup>8</sup> sok egyéb törvény állapít meg külön feladatokat és hatásköröket az Állami Számvevőszék számára. Így 1989 (az Állami Számvevőszék felállítása, illetve a rendszerváltás) óta mintegy 20 alkalommal bővítették a számvevőszék hatáskörét. Ennek nagyon is jól érthető indoka elsősorban a (részleges) államháztartási reform, vagyis az állami tulajdon szerkezetváltozása. Az Állami Számvevőszék ugyanis továbbra is ellenőrzi az állami vagyonból kikerült elemeket, továbbra is fenntartva ezzel a közpénzek *teljes* körű ellenőrzésének követelményét. Ide sorolhatók például a Magyar Rádió és a Magyar Televízió,<sup>9</sup> a közalapítványok, a különböző alapok<sup>10</sup> vagy a közhasznú szervezetek<sup>11</sup> gazdálkodása feletti ellenőrzési jogosítványok.

A számvevőszéki feladatok különböző törvényekben történő megszabása többek között azért lehet komoly alkotmányos kérdés, mert alkotmányjogunk egyik legújabb érdekessége a kétharmados és a

<sup>6</sup> 1992:XXXVIII. tv., annak is elsősorban a XIII. fejezete (továbbiakban: Áht).

<sup>7</sup> 1989:XXXVIII. tv. (továbbiakban: ÁSz).

<sup>8</sup> Alkotmány 32/C. § (1).

<sup>9</sup> Lásd a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. tv. 32. § (1) bekezdését.

<sup>10</sup> Lásd például a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról szóló 1992. évi LXXXII. tv. 98. § (3) bekezdését.

<sup>11</sup> Lásd a közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. tv. 21. §-át.

feles törvények problémája.<sup>12</sup> A rendszerváltás utáni konszenzusra törekvő politika egyik jellegzetessége ez az intézmény, amely az Alkotmányban rögzített – általában a demokratikus intézmények alapműködésével kapcsolatos – kérdésekben minősített többséghez köti a törvény megszavazását.<sup>13</sup> E különleges szavazásnak a későbbiekben, egy kivétellel, semmilyen jogkövetkezménye sincsen a törvények egymás közti jogállását tekintve. E kivétel pedig az, hogy az Alkotmányban kétharmadosként megjelölt törvényt csakis ugyanilyen törvénnyel lehet módosítani. Ettől tehát különbözik az, amikor az Országgyűlés maga dönt úgy, hogy az adott törvényt szélesebb szavazati bázisra kívánja helyezni.<sup>14</sup> Ez esetben ugyanis ugyanez a köztötség a törvénymódosításra vonatkozóan nem érvényes. A számvevőszékkel kapcsolatban az Alkotmány (32/C. § [1] bek.) szerint a számvevőszéknek (további) feladatot megállapítani feles törvényben is lehet. Pontosabban, csak az Alkotmányban felsorolt esetekben szükséges az egyszerű többségnél több szavazat. Ilyen az elnök és az alelnökök kinevezése (32/C. § [3] bek.), valamint a számvevőszék szervezetéről és működésének alapelveiről szóló törvény (32/C. § [4] bek.). Valójában a gyakorlatban nem mindig könnyű megállapítani, hogy a hatáskör vagy feladatmegállapítás a működési alapelvek közé sorolható-e vagy sem. Arról már volt szó, hogy a szervezet működését a feladat- és hatáskörök a legmesszebbmenőkig befolyásolni képesek, sőt adott esetben a függetlenséget is megzavarhatják. Ami pedig éppen az Alkotmány célja lett volna: a szervezeti és működési alapelvek konszenzusos elfogadtatása a t. Házban mindig is a szervezetnek a parlament minden politikai színeitől való egyforma távolságra tartásáról szól. Márpedig a számvevőszéket feladatokkal túlterhelni, ezzel együtt személyileg és anyagilag ellehetetleníteni korántsem új keletű eszme.

Sajnos a számvevőszékről szóló törvény szerencsétlen szerkezete miatt a feladatok, hatáskörök és az ellenőrzési módszerek összevissza keverednek, így a tényleges helyzet megállapítása igen bonyolult. Így több helyen is külön szabályozza a hatáskört, nem csak a hatáskör címszó alatt (lásd 2. §, 16. § [2] bek., 17. §, valamint a

<sup>12</sup> Ezt a helyzetet csak árnyalja a kis- és nagyfeles, illetve a kis- és nagykétharmados törvények alkotmánybéli előírása.

<sup>13</sup> Alkotmány 24. §.

<sup>14</sup> Lásd az Alkotmány 24. § (5) bekezdését, amelyet az 1995. évi XLIV. tv. iktatta be, s amely az Országgyűlés megbízatásának lejártakor hatályát veszítette.

18. §). Ugyanígy több helyütt is említi a vizsgálati módszereket, de sehol sem definiálja (lásd 2. § [1] bek. és 16. § [1] bek.). Ezért a törvény számos ellentmondást is rejt magában. Például nem teljesen világos, hogy mit tehet az állami számvevőszék *ex officio* és mit *csak külön utasításra*. Vagyis fölmerülhet a kérdés, hogy a jogszabály elején taxatív felsorolt feladatköröket a parlament korlátozhatja-e azzal, hogy nem utasítja a számvevőszék elnökét az ellenőrzés elvégzésére, s e nélkül a számvevőszék nem folytathat le vizsgálatot. Ennek a látszatra apróságnak tűnő gondnak a nem megfelelő szabályozása két irányban is veszélyes elhajláshoz vezethet. *Egyfelől* biztosíthatja a parlamenti szupremáciát azzal, hogy bizonyos ügyekben nem enged vizsgálatot. Mint például a Magyar Nemzeti Bank bankjegy- és érmekibocsátásának ellenőrzése terén, amely a 3. § szerint az állami számvevőszék feladatköre, de amelyet a 17. § (4) bekezdése alapján csak az országgyűlés utasítására tehet meg. Ez viszont veszélyt is hordozhat magában, lévén Magyarországon a kormányforma parlamenti. Az érmekibocsátás állami monopólium, s ezzel a kormány – parlamenti többségével – könnyen vissza is élhet, ha a jegybank függetlensége nem kellőképpen garantált. Noha ez gyakorlatilag ma Magyarországon egyelőre nem probléma, elméletileg a kérdés kérdés marad. Főként, ha a parlamentben az utasításadásra többségi szavazat szükséges. (Hiszen az is egy garanciális szabály lenne, hogy hány képviselő indítványa szükséges egy vizsgálat megindításához. Ha ugyanis a kisebbség is jogosult – kötelező erővel – vizsgálat elrendelésére, akkor az egészen más alkotmányjogi problémákat vetne föl. Így például a számvevőszék túlterhelésének, átpolitizálásának az esélyét.)<sup>15</sup> *Másfelől* mindez fordítva is igaz, vagyis az állami számvevőszékről szóló törvényben foglaltak bizonyos szervek függetlenségét biztosíthatják a parlamenttel szemben. Vegyük megint a Nemzeti Bankot példának! A törvény azzal, hogy csak a bankjegy- és érmekibocsátás terén engedi a számvevőszéket vizsgálódní, igyekszik garantálni a jegybank parlamenttől (s főként a kormánytól) való független jogállását. Viszont nem tisztázott, hogy köteles-e a számvevőszék a parlament kezdeményezésére például a jegybank egyéb tevékenységét is ellenőrizni. Értelmezé-

<sup>15</sup> E probléma valós voltát bizonyítja a MIÉP parlamenti frakciójának azon kezdeményezése, hogy az MNB-t vegye szorosabb felügyelet alá az országgyűlés, illetve vizsgáltsa át az ASZ (lásd dr. Gidai Erzsébet [MIÉP] felszólalását a parlamentben az MNB 1997. évi tevékenységéről szóló beszámoló elfogadásának általános vitáján).

sem szerint nem lenne köteles ebben az esetben eljárni, éppen a fent említett okokból kifolyólag. A kormányindítvány esetében pedig a számvevőszék elnöke konkrétan megtagadhatja az efféle vizsgálatot (17. § [6] bek.).

A kezdeti általános hatáskör alól is vannak kivételek a törvényben. Ennek megfelelően a számvevőszéki vizsgálat ellenőrzési módszere szűkebb eszközökre terjedhet ki a pártok és a jegybank ellenőrzése során. Csak a törvényességi szempontok szerint ellenőrizheti e szervek tevékenységét. Ugyanez a helyzet a nemzetbiztonsági szolgálatok speciális működési költségeinek felhasználása esetén (16. § [2]). Ez ellen a megoldás ellen különösebb kifogás nem is emelhető, és általában megegyezik a nemzetközi gyakorlattal. Alkotmányos államokban a pártok működése csakis a jogszerűség szempontjából ellenőrizhető, egy független jegybank pedig előfeltétele a piacgazdaságnak – mint arról már volt is szó.

Mindazonáltal a számvevőszék hatásköre továbbra is igen szélesnek mondható: ellenőrzi az állami részesedéssel működő vállalatok vagyongazdálkodását is – nem csak 100%-os tulajdon esetében (2. § [6] bek.) –, alapítványokat, társadalmi és egyéb szervezeteket is (2. § [5] bek.). Rendszeresen ellenőrzi a pártok (és a frakciók) gazdálkodását is (5. §), noha csak a törvényességi szempont alapján (16. § [2] bek.). A pártok gazdálkodásának ellenőrzése jelentős jogsútványa a számvevőszéknek. A tapasztalat szerint a közpénzek legnagyobb pazarlója ugyanis maga a politikai szféra, közelebbről a törvényhozás (lásd az I. fejezetet). Ez nem feltétlenül jelenti azt, hogy a képviselők csak a maguk hasznára szavaznának meg kiadásokat, de azt mindenképpen, hogy ez a közös érdek képezheti a legkisebb konfliktus tárgyát a t. Házban. Sőt, érdekes módon, a magyar szabályok szerint a számvevőszéknek itt komoly szankcionálási lehetősége is van,<sup>16</sup> amennyiben a pártfinanszírozás során a jogszabályellenesen kifizetett pénzek kétszeresét kérheti vissza a költségvetés részére.

Az államháztartási törvény szerint jogosult még a számvevőszék a helyi (és kisebbségi) önkormányzatok feletti ellenőrzés ellátására is – különös tekintettel a normatív állami hozzájárulás, a cél-, címzett és egyéb, az államháztartás más alrendszerétől kapott támogatás

<sup>16</sup> Lásd a 4. § (4) bekezdését az 1989. évi XXXIII. törvényben a pártok működéséről és gazdálkodásáról.

igénybevételének, felhasználásuk törvényességének, eredményességének és célszerűségének vizsgálatára,<sup>17</sup>

A számvevőszékről szóló törvény szabályozza az *elővizsgálati* lehetőséget is, még ha ezt a kifejezést közvetlenül nem is használja. Az állami számvevőszék ugyanis véleményezi az országgyűlés elé terjesztett kormányprogramok és az állami kötelezettségvállalással járó beruházási előirányzatok indokoltságát, célszerűségét és végül a teljesítését is.<sup>18</sup> Továbbá szakmai segítséget nyújt a számviteli rend továbbfejlesztésére.<sup>19</sup> Ezekben az esetekben a magyar számvevőszékre is áll mindaz, amit a nemzetközi összehasonlítás során szerzett tapasztalat mutat. Vagyis ilyenkor javaslatokat, véleményeket ír a számvevőszék, amelyek a jogi nyelv szerint nem kötelező erejűek az adott intézményre nézve. Annál is inkább, mivel ez az intézmény nem egyszer lehet maga a törvényhozás is. Az meg egyszerűen alkotmányjogi képtelenség lenne, ha a számvevőszék valamely döntése a parlamentet köteleznél.

A számvevőszék *döntéseinek jogi minősége* tekintetében, úgy tűnik, komoly nézeteltérések akadnak. Az alkotmánybíróság egy 1995-ös határozatában<sup>20</sup> maguk a bírák is megosztott véleményt képviselnek. A bírák egy önkormányzati indítvány feletti ítéletükben egy különvéleményt és egy párhuzamos véleményt csatoltak a döntéshez. A kérdés az önkormányzati óvodák költségvetési normatív támogatása körül forgott, amelynek ellenőrzése a számvevőszék egyik jogosítványa. A számvevőszék egyik ilyen ellenőrzése során megállapította, hogy az adott önkormányzat a költségvetési törvénybe ütköző módon vett föl normatív támogatást, amelynek visszafizetésére kötelezte az intézményt. Az önkormányzat ez ellen a döntés ellen bírósághoz fordult abban a hiszemben, hogy mint hatósági döntés ellen jogorvoslati lehetősége van. A bíróság azonban mindkét fokon azzal utasította el a keresetet, hogy a számvevőszék döntése nem határozat, s maga az eljárás sem tartozik az államigazgatási eljárásról szóló jogszabály hatálya alá, ezért e döntések ellen az alkotmányban biztosított jogorvoslati út<sup>21</sup> nem áll rendelkezésre. Jogilag a kérdés tehát az, hogy milyen státussal bír az állami számvevőszék, s ennek követke-

<sup>17</sup> Áht. 121. § (3) bek.

<sup>18</sup> ÁSZ. 2. § (7) bek.

<sup>19</sup> ÁSZ 2. § (8) bek.

<sup>20</sup> 1251/E/1995 AB határozat.

<sup>21</sup> Alkotmány 57. § (5) bek.

tében döntései milyen jogi erővel bírnak. Az alkotmánybíróság többségi álláspontja szerint a számvevőszék „bár nyilvánvalóan állami szerv – nem jár el hatóságként, nem hoz a vizsgált szerve – a vizsgálat tartama alatti kármegelőzés céljából anyagi és pénzeszközök zárolása és pénzeszközök felhasználásának ideiglenes felfüggesztése kivételével – kötelező határozatot, vagy más elnevezésű, de határozatnak tekintendő döntést”.<sup>22</sup> Vagyis az alkotmánybíróság döntésének megfelelően a számvevőszékről szóló törvény (25. § [1] bek.) nem ütközik az alkotmányba (az 57. § [5] bek.).

Zlinszky János különvéleményben fejti ki, hogy a hatalommegosztás elvébe ütközik az a tény, hogy a számvevőszék döntései – noha az ellenőrzött szervek érdekeit érintik – teljesen mentesek minden ellenőrzéstől és jogorvoslattól annak ellenére, hogy a vizsgálatot lefolytató személy felelőssége a törvényben megfogalmazódott. Mivel a számvevőszék döntései valóban nem határozatok, s az eljárás nem államigazgatási eljárás, így a számvevőszék megállapításai kikerülnek a fellebbezési lehetőségek alól, s egyenesen a törvényhozás önkénye alá esnek, attól függően, hogy milyen szabályozást tart a parlament adott esetben megfelelőnek. Az, hogy ezáltal az országgyűlés tulajdonképpen bírói jogkörűt von el, alkotmányellenes, s az alkotmánybíróságnak meg kellett volna állapítania a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet, s e törvényszakasz módosításának szükségességét. Schmidt Péter ugyan egyetért a többséggel, de ő is fölveti a hatalommegosztás problémáját a szabályozással kapcsolatban.

Maga a döntés igen érdekes, hiszen a számvevőszékkel kapcsolatos egyik alapproblémát – a hatalommegosztásban elfoglalt szerepét – érinti. Ezért is meglepő, hogy mily kevésbé fogékony az alkotmánybírósági többség a helyzet visszásságának megállapítására. Tulajdonképpen a többségnek valóban igaza van abban, hogy a hatályos számvevőszéki törvény szabályai szerint a számvevőszéknek – az említett kivétellel – nincsen kötelező erejű döntése. S valóban a törvény szóhasználatában ezek csak megállapítások, javaslatok, vélemények. Más törvény azonban ad a döntések mellé *szankciót*, még ha az csak pénzbeli büntetés is – mint például a pártok gazdálkodásával kapcsolatos döntések esetén. S ez esetben már lényeges, hogy a számvevőszéki vizsgálat eredményére tett észrevétel mellett

<sup>22</sup> ABH. 575. o.

milyen más jogorvoslata lehet az ellenőrzött szervnek. A kérdés éppen azért olyan bonyolult, mert a számvevőszék nem közigazgatási szervként, hanem a parlament szerveként működik, s így – noha állami szerv – a Ptk. szerinti államigazgatási jogkörben okozott kárért felelősségre nem vonható; márcsak azért sem, mert határozathozatali jogköre sincs.

Véleményem szerint Schmidt bíróval azért nem lehet igazán egyetérteni, mert ő a számvevőszéki intézmény körén kívül keresi a megoldást. Ez ugyan alkotmányjogilag igazolt lehet, de szerintem túlon túl is szembemenne a számvevőszéki hatáskör – a teljes körű közpénzkiadási ellenőrzés – alapvető hatáskörével. Zlinszky bírónak abban van igaza, hogy a jelenlegi szabályozás a hatalommegosztás elvébe s így az alkotmányba is ütközik, s ezért szükséges ezen változtatni. Ennél azonban többről van szó. A történeti részben foglaltak is bizonyítják, hogy a számvevőszékek kezdetben közigazgatási szervként működtek, s csak fokozatosan emelkedtek a kettős könyvelés bevezetése után, a pazarlás elkerülése végett, a racionális kiadási indokok alkalmazásával fontos közjogi méltóságra. Ezért, történeti szempontból, azt is mondhatnánk, hogy a jelenlegi szabályozás ebből a fejlődési útból még nem vonta le a kellő tapasztalatokat. A számvevőszéki döntések (legalábbis) *közvetett* jogi hatásait igen nehéz lenne vitatni. Az ellenőrzések során születnek határozatok, amelyek – ráadásul nem nyilvánosan, de nyilvánosságra kerülve – igenis sérthetnek harmadik személyeket. Ha valakit elmarasztalnak a közpénzekkel való pazarló gazdálkodása, sőt jogsértő tevékenysége miatt, akkor neki „jogos érdekében” állhat, hogy mindezt alaptalanul még a számvevőszék se állíthassa. Egy demokratikus jogállamban ilyen esetben kell, hogy legyen út a jogorvoslatra. Az Alkotmány 57. § (5) bekezdésének egyik fordulata éppen e jogorvoslati lehetőségeket igyekszik kiterjeszteni, azzal, hogy lehetővé teszi nemcsak a valakinek a jogát vagy jogos érdekét sértő bírósági vagy közigazgatási döntés elleni jogorvoslatot, hanem megengedi a *más hatósági* döntés elleni bírói utat is. A kérdés tehát a számvevőszék alapvető jogállása, a szerv mibenléte, vagyis hogy lehet-e „más hatóság”. A számvevőszék, mint a többség is megállapította, állami, de nem államigazgatási és nem is bírói szerv. A hatóság fogalma azonban igen rugalmas, a számvevőszék, mint az adott ügyben eljáró szerv véleményem szerint lehetne „más hatóság”, amelynek döntései ellen megfelelő esetben a jogorvoslati út igenis rendelkezésre áll.

A magyar számvevőszék *vizsgálati módszerei* szinte mindazokat a lehetőségeket felölelik, amelyekre általában a számvevőszékek jogosultak. Az Alkotmány és a törvény szóhasználata itt többé-kevésbé fedi is egymást. Az Alkotmány ugyanis rögzíti a szükségesség és a megalapozottság elvét a törvényességi, célszerűségi és eredményességi elv mellett. A törvény ugyanezeket a kifejezéseket használja, s a kontextus is azonos.<sup>23</sup> Kicsit eltérő, de lényegében hasonló szavakat alkalmaz az államháztartási törvény is: megalapozottság, szabályszerűség, gazdaságosság, takarékoság.<sup>24</sup> Használható definícióval vagy legalábbis támponttal azonban egyik sem szolgál arra nézve, hogy mit is jelentenek e különböző módszerek. S minden bizonnyal nem véletlenül. Ebből kifolyólag a vizsgálati szempontok értelmezésére csakis a szakirodalom, illetve a gyakorlat nyújthat segítséget.

A megalapozottság tulajdonképpen két értelemben is felfogható, de mindkettő tautológiának tűnik a felsorolásban. Mert érthető rajta annak vizsgálata, hogy a kiadás nem önkényes – vagyis törvényes –, amely esetben a törvényességnek felel meg. De érthető az is, hogy a kiadás gazdaságilag megfontolt – vagyis a kiadás szükséges, amely esetben a szükségesség említése egyszer is elegendő. Ez utóbbi esetben azonban a következő probléma merül föl: a szükségesség vizsgálata óhatatlanul is lejtős területre vezetheti a számvevőszéket, hiszen lehetővé tenné, hogy a célt értékelje, amire amúgy nem lenne jogosult. Ugyanis az politikai kérdés (lásd az I–II. és a VI. fejezeteket). Nem is véletlen, hogy a számvevőszék gyakorlatában e módszerre nemigen található példa. Végző soron lehetségesnek tűnik az is, hogy az amúgy mintaként használt német törvénysszövegből került át e fogalom, ahol is ez a számlák megfeleltetését jelenti,<sup>25</sup> amit azonban magyarul számlaszerűségnek hívunk.

A magyar számvevőszék *eljárásában* ugyancsak a kontinentális mintát követi – a közép-európai sajátosságokkal. A vezetőket a parlament választja ugyan, de a kormány kérésére ugyanúgy lefolytathat vizsgálatokat, mint a parlament, illetve a parlamenti bizottságok kérésére.<sup>26</sup> Azzal a szűkítéssel azonban, hogy mivel parlamentáris elmélettől áthatva született, feladatait tekintve a magyar számvevőszék kifejezetten a parlament szerve. Szigorúan a törvény betűit

<sup>23</sup> ÁSZ 16. §.

<sup>24</sup> Áht.120. § és 121. § (3) bek.

<sup>25</sup> BHO 90. § 2. p.

<sup>26</sup> ÁSz 13. § e.

követve a számvevőszék maga döntheti el, hogy a kormány kérésére lefolytatja-e a vizsgálatot vagy sem (17. § [6] bek.) A parlament utasítására azonban köteles eljárni. Ezért függősége a parlamenttől túl sok megrendeléssel ténylegesen csorbítható. Túlterheltség ellen ugyanúgy védekeznek, mint a német számvevőszék, azaz utasítás híján, maga döntheti el: mit, mikor és hogyan ellenőriz.<sup>27</sup>

Jogosult helyszíni ellenőrzésre is (20. §), minden olyan szervnél, amelynek ellenőrzésére hatásköre van. Ennek megfelelően az ellenőrzést végző személy iratokat és más dokumentumokat kérhet. E dokumentumokba akkor is betekinthez, ha államtitkot vagy szolgálati titkot tartalmaznak – ezeket azonban nem hozhatja később nyilvánosságra.<sup>28</sup> Az iratokról másolatokat és kivonatokat készíthet, de lefoglalnia őket csak kivételes esetekben – várható iratmegsemmisülés vagy hamisítás esetén – szabad. Jogosítványai tehát láthatóan igen széles körűek. A gyakorlati kérdés azonban nyitva marad, hogy melyek azok a dokumentumok és iratok, amelyeket elkérhet: minden dokumentum és irat vagy csak a(z adott ügyben) relevánsak. Ez ugyanis az információ megszerzésében óriási különbségeket szülhet.<sup>29</sup> Az egyensúlyt e tekintetben az ellenőrzött szerv tolerálható üzleti titkai és az állam jogos betekintési lehetőségei közt kell megtartani. Általánosságban véve, a törvény szelleméből inkább a szélesebb számvevőszéki betekintési jogok mellett lehetne érvelni, hiszen az ellenőrzést végző személy adott ügy kapcsán más intézménynél is végezhet ellenőrzést, ha szükséges. Ez nyilván nem jogosíthatja föl a számvevőszéket arra, hogy a hatáskörét túllépően is vizsgálódjon.

A számvevőszék az ellenőrzött szerv bármely helyiségébe beléphet, bármely dolgozójától szóban vagy írásban felvilágosítást kérhet (21. §). Szankció az együttműködés biztosítása érdekében nem található a törvénytövegben. Mi történik tehát, ha a vizsgált szerv nem ad ki dokumentumokat, nem engedi be saját helyiségeibe az ellenőröket, vagy fontos anyagokat megsemmisít? A helyzet ekkor megle-

<sup>27</sup> ÁSz 17. § (5) bek.

<sup>28</sup> Banktitokra hivatkozva az állami számvevőszék nem hozott nyilvánosságra bizonyos indokolásokat az ajánlásokhoz. Lásd 322. sz. jelentés a hitel-, bank- és adó-konzolidáció végrehajtásának ellenőrzéséről a Magyar Hitel Banknál, a Magyar Befektetési és Fejlesztési Banknál és a Konzumbanknál. 1996. augusztus.

<sup>29</sup> Lásd például az amerikai megoldást, amelyben a közbeszerzési szerződések vizsgálata során csak a „közvetlenül az ügghöz tartozó” dokumentumokba tekinthet bele a számvevő, lényegesen szűkítve ezzel az ellenőrzési lehetőségeket. Részletesebben lásd Lanznar, H. – Lindsay, M. (1982).

hetősen kínos: az Állami Számvevőszék, nem lévén hatóság, tulajdonképpen nem sokat tehet. Sem bírságot, sem helybiztosítani nem tud. Az általa felelősnek vélt személy munkáltatójánál a felelősségre vonást kezdeményezheti. Mivel azonban nem hatóság, ez sem kötelező erejű. Valószínűleg maga fordulhat ezért a hatóságokhoz – például a rendőrséghez – segítségért. Feltéve, hogy az ügy érdemére tekintettel addigra az még nem késő. Egyetlen kivétel ezek alól a már említett – pénzeszközök zárolása vagy pénzeszközök felhasználásának ideiglenes felfüggesztése – kármegelőzés érdekében. A számvevőszék egyetlen jogosítványa az esetnek az éves jelentésben való megemlítése, amelyet az országgyűlés részére készít. Vagyis a nyilvánosság a magyar Állami Számvevőszéknél is mint *szankció* szerepel – a nemzetközi gyakorlatnak megfelelően.

A vizsgálatot lefolytató szerint az ellenőrzött szervnél felelősnek megállapított személynek joga van a jelentést megnézni, és arra 8 napon belül magyarázatot adnia. A magyarázatot a számvevő 15 napon belül vagy elfogadja vagy elutasítja, amiről szintén tájékoztatja az ellenőrzött szervet. Ez utóbbi esetben a számvevőszék megint csak az éves jelentésben térhet vissza rá. Bűncselekmény alapos gyanúja esetén azonban a számvevőszék köteles az illetékes hatóságokhoz fordulni.

Az Állami Számvevőszék ellenőrzési megállapításaira (25. § [1] bek.) az ellenőrzött szerv észrevételeket és intézkedéseket tehet, de mint láttuk, jogorvoslással nem élhet ellene.

Eddigi gyakorlatában a számvevőszék jelentéseket és véleményeket írt, illetve közleményeket ad ki. Ezek általában a Magyar Közönlönyben jelentek meg. Vélemények általában a számvevőszék elővizsgálatai során születtek.<sup>30</sup> A vélemények azonban óvatos vizsgálati mércéket alkalmaztak. Az ellenjegyzés megadásának megállapításához például elégségesnek tartotta a számvevőszék a számszerűség és a törvényesség (azaz a formai kellékek betartásának) az ellenőrzését, pedig a törvény többet is megengedett volna. Előzetes célszerűségi vizsgálatot enged a törvény akkor is, amikor a számvevőszék elnöke ellenjegyzi a költségvetés hitelfelvételeire vonatkozó szerződéseket. De ugyanilyen az 1996-os társadalombiztosítási alap pótköltségvetésének véleményezése is, amelyet a parlamenti bizottságok kértek a számvevőszéktől. Ezekben az esetekben a visszafogott

<sup>30</sup> Például Vélemény az adósságcserre végrehajtásáról. 377. sz. 1997. június.

ellenőrzési módszerek alkalmazása teljességgel magyarázható a felelősség szempontjából. Ki vállalná át a kormánytól a felelősséget ezekben a helyzetekben, ha ez egyáltalán lehetséges volna? Ha meg nem, akkor marad a formaságokat figyelembe vevő vizsgálat.

## **B) A magyar Állami Számvevőszék de lege ferenda**

Úgy tűnik, a magyar számvevőszék hatáskörét és feladatát az eddigi tapasztalatok alapján rendezni kívánók hangja mind erősebb lesz. Eddig több törvénytervezet is született már. Készített javaslatot például az Országgyűlés költségvetési és zárszámadási bizottsága 1997-ben,<sup>31</sup> maga a számvevőszék 1998-ban,<sup>32</sup> illetve léteznek egyéb kezdeményezések is.<sup>33</sup> Edddig azonban még egyik tervezetnek sem sikerült legalább a parlamenti szakaszba eljutnia. A tervezetek módosítási javaslatai lényegében öt fő témakör köré csoportosulnak: 1. elsősorban kodifikációs szempontból az elavultnak – múltat idézőnek – tűnő kifejezések eltörlése, 2. a hatásköri és feladatköri problémák tisztázása, 3. a számvevőszék külső (állam)szervezeti kérdései, 4. az önkormányzatok ellenőrzésének problémája és 5. a számvevőszék belső szervezeti kérdései.

Mind egyik változat egyetért azzal, hogy a jelenlegi szabályozás alapján véve jó, noha módosításra szorul. A tervezetek elsősorban az elmúlt évek tapasztalataira támaszkodnak, figyelembe vennék a közben lejárott társadalmi és gazdasági változásokat, tekintettel lennének az európai közösségi joggal való harmonizációs követelményekre, a nemzetközi gyakorlatra és az INTOSAI által elismert szabványokra. A módosítási javaslatok alapvető kodifikációs kérdéseket is fölvetnek, vagyis hogy milyen mértékben szabályozza az intézményt továbbra is maga az Alkotmány, és mi kerüljön bele a külön az Állami Számvevőszékről szóló törvénybe. Mindenesetre általános konszenzus van abban, hogy a jelenlegi szabályozási szintek megfelelőek. Ugyanakkor további fontos kérdés, hogy mennyiben jogosult valamely törvény a számvevőszék hatás-, illetve feladatkörét szélesíteni. A számvevőszék véleménye szerint erre kizárólag a számvevőszéki törvényben lehessen mód. Noha ez is

<sup>31</sup> Kósa Lajos vezetésével.

<sup>32</sup> Lásd elsősorban Nyikos László és Kovács Árpád javaslatait.

<sup>33</sup> Lásd Kilényi Géza véleményét.

csak kodifikációs problémának tűnik, mégis valójában érdemi változtatást is jelenthet, ráadásul politikai kihatásokkal. A számvevőszék szervezetéről és működésének rendjéről szóló törvény jelenleg (kis) kétharmados.<sup>34</sup> Viszont ha más – nem kétharmados, vagyis feles – törvény külön feladatot állapíthatna meg, akkor az agyonterhelhetné a számvevőszéket a parlamenti kisebbség beleszólási lehetősége nélkül.<sup>35</sup> Ez ellen nem garanciális szabály az, hogy a számvevőszék évente saját maga állítja össze a költségvetését – lehetővé téve, hogy intézményt bővítsen, ha kell –, hiszen azt is az országgyűlés szavazza meg; és természetesen azt nem kétharmados többséggel. Kivált, hogy elméletileg a pénzügyminisztérium ellenjavaslatot is tehet, s az országgyűlés annak alapján dönthet. Ezért meggyőződés szerint – mivel a parlamenti kisebbségnek fontos alkotmányossági ellenőrző funkciói vannak – indokolt az a javaslat, hogy feladatot, illetve új hatáskört kizárólag a számvevőszékről szóló törvény állapíthasson meg, lehetővé téve ezzel azt, hogy a számvevőszéket ne lehetetlenítsék el, illetve hogy a parlamenti kisebbség is a számvevőszékhez fordulhasson.

Ez persze fölveti azt a kérdést, hogy mit jelenthet a számvevőszék szervezetéről és működésének alapveiről szóló törvény. Vagyis hogy a feladat-, illetve hatáskör a számvevőszék szervezeti és működési alapelvei közé tartozik-e. Az Alkotmánybíróság egyik határozata alapján ugyanis nem volna szükséges minden, a számvevőszékkel kapcsolatos kérdést kétharmados többségű törvényben megfogalmazni. Elég, ha az alapvetőket.<sup>36</sup> Azonban, ha belekerül a kétharmados törvénybe, akkor azt csak is kétharmados törvénnyel lehet módosítani.<sup>37</sup> Álláspontom szerint az, hogy a Számvevőszéknek milyen feladat- és hatásköre van az egyértelműen alapvető jelentőségű, hiszen ez határozza meg az intézmény egyéb lehetőségeit, vizsgálati köreit és vizsgálódási jogait. Noha a jogállását közvetlenül nem ez alakítaná ki, közvetve mégis befolyással lehet rá, hiszen a funkcionális hatásköröknek tükröződniük kell a szervezet hovatartozásában. Tehát egy széles hatáskörű, az államszervezet szinte egészét érintő feladatokkal rendelkező szervezet – mint amilyen az Állami Számvevő-

<sup>34</sup> Alkotmány 32/C. § (4) bek.

<sup>35</sup> Márpedig a parlamenti kisebbség alkotmányjogi védelme alkotmányos demokráciában garanciális fontosságú.

<sup>36</sup> 4/1993. (II. 12.) ABH.

<sup>37</sup> 1/1999. (II. 24.) ABH.

szék – feladat-, illetve hatásköréből kifolyólag az egyik legjelentősebb állami intézmény a történelem folyamán.<sup>38</sup>

Nyilvánvalóan az első és egyik legfontosabb (elméleti) kérdésként tisztázandó magának az Állami Számvevőszéknek a jogállása, vagyis hogy továbbra is javaslattevő, tájékoztató szerv maradjon-e a parlament alatt. Ezért megválaszolandó, lenne, hogy milyen viszonyban álljon az Állami Számvevőszék a hatalmi ágakkal. Álláspontom szerint az Állami Számvevőszék nem külön hatalmi ág,<sup>39</sup> csupán a parlamentnek egy véleményező, döntéshozatali előkészítő, ellenőrző szerve. Nincs önálló érdemi hatásköre. Ebből következik, hogy határozathozatali jogosítványa sincs, vagyis döntései ellen jogorvoslat sincs. Ez elméletileg egy logikus rendszer akkor, ha az Állami Számvevőszék döntései nem kötelezőek. Adott esetben azonban mégis kötelezőek, sőt szankciót is vonnak maguk után (lásd a párttörvényt). Más esetben pedig a parlament dönt úgy, hogy elfogadja az Állami Számvevőszék megállapításait, és aszerint dönt (például a zárszámadásban).<sup>40</sup>

Emellett kérdés lehet az is, hogy adhat-e utasítást az országgyűlés (illetve hány képviselő és hogyan) külön vizsgálat lefolytatására. Az Állami Számvevőszék javaslata szerint ezt a lehetőséget meg kellene szüntetni (vagy legalábbis ne feles határozattal lehessen utasítani). Véleményem szerint azonban – mint ezt fentebb már említettem – garanciális értékű lenne az, hogy éppen a parlamenti kisebbségnek is joga legyen az Állami Számvevőszék előtt ellenőrzést indíttatni (persze nyilván nem az aktuális kormányprogram megvalósításáról).

Kérdés továbbá az is, hogy kérelmezheti-e más szerv is (például kormány, frakciók stb.) a külön vizsgálat lefolytatását.<sup>41</sup> Ezt a szakmai anyagok ugyan nem kérdőjelezték meg, de idetartozik. Kérelem esetén az Állami Számvevőszék ugyanis maga dönthet, vagyis független szervként reagálhat. Tájékoztató jellegű szerepével pedig összeférhet ilyen jogosítvány (lásd a német példát). És szükség is lehet rá, hiszen a cél valójában a közpénzek elköltésének nem csak a független, de a *teljes* ellenőrzése.

A státussal és a fentiekkel összefüggésben fontos probléma a jogorvoslati lehetőség megoldása vagy a nem kötelező megállapítások

<sup>38</sup> Lásd fent a II. részt.

<sup>39</sup> Mint ahogy arra Nyikos László dolgozatában is történik utalás.

<sup>40</sup> Erről bővebben lásd lejjebb.

<sup>41</sup> Ásztv. 17. § (6) bek.

következetes alkalmazása. A Kilényi-anyagban egy egész fejezet és az Állami Számvevőszék elnökének egy teljes anyaga foglalkozik ezzel a problémával. (Nem véletlenül, hiszen az Állami Számvevőszékkel kapcsolatos egyetlen alkotmánybíróági döntés is erről szól.)<sup>42</sup> E probléma oka az a már említett tény, hogy adott esetben az Állami Számvevőszék igenis kötelező határozatot, illetve (közvetetten) kötelező határozatot hozhat (lásd a pártok, illetve az önkormányzatok gazdálkodásával kapcsolatos törvényeket – noha ez utóbbi esetben csak de facto lesz kötelező). A lehetőségek közül csak kevés igazán használható van. Kilényi is elismeri, hogy az Állami Számvevőszék bírói szervezetté alakításának nem sok reális esélye volna, a közigazgatási bíróság pedig túl van terhelve. Véleményem szerint azonban ennek a megoldásnak is csak akkor lenne értelme, ha a számvevőszéki határozatok automatikusan kötelezőek lennének. Ezért ez a probléma szorosan összefügg az önkormányzatok közpénzkiadásainak ellenőrzésével, amennyiben ott válnak a számvevőszéki döntések közvetve – a zárszámadásban – kötelezővé. Sőt adott esetben akár *visszamenő hatállyal* is, ami már meglehetősen kényes kérdés.<sup>43</sup>

A jogorvoslat megoldására Kilényi Géza javasolja (mellesleg az alkotmánybíróági határozatban már Zlinszky János különvéleményében is fölvetődik), hogy az „Állami Számvevőszék szervezeti keretei között hozna létre valóságos, pártatlan és független jogorvoslati fórumot az Állami Számvevőszék ellenőrzési megállapításaival kapcsolatos jogviták elbírálására”. Az eljárás itt nem nyilvános, de kontradiktórius lenne. Működnének esetükben a bírák függetlenségére, kizárására vonatkozó szabályok stb. Véleményem szerint ez valóban az egyik legjobb megoldási lehetőség a jogorvoslati probléma megoldására, ha továbbra is arra törekszünk, hogy az Állami Számvevőszék független, elsősorban tanácsadó szerv legyen.

A konkrét szövegjavaslatok helyenként indítványozzák, hogy maradjanak ki a rendszerváltást idéző fordulatok. Ezekkel kapcsolatban a *probléma* csak az, hogy e kifejezések *nem csak nyelvi fordulatok, hanem hatásköri szabályok is*. Ilyenek például a: **(i)** „*pénzügyi-gazdasági*” ellenőrző szerv,<sup>44</sup> **(ii)** az *államháztartás* gazdálkodásának ellenőrzése, amely helyett indokolt lenne a közpénzek felhasználá-

<sup>42</sup> 1251/E/1995. ABH.

<sup>43</sup> Erről bővebben lásd lejjebb.

<sup>44</sup> Alkotmány 32/C. § (1) bek. A Nyikos-féle anyag szerint ez posztszocialista kifejezés, helyette egyszerűen csak a pénzügyi ellenőrző szerv fogalmát kellene használni.

sának ellenőrzése,<sup>45</sup> (iii) „állami költségvetés”, amely helyett indokolt lenne a központi költségvetés, (iv) ellenőrzi a „felhasználások szükségességét”,<sup>46</sup> (v) „az állami vállalatok, vállalkozások vagyonerék-megőrző és vagyongyarapító tevékenységének” ellenőrzése,<sup>47</sup> (vi) ellenőrzi a költségvetési javaslat megalapozottságát,<sup>48</sup> (vii) „ellenőrzi, hogy az országgyűlés felhatalmazása nélkül a költségvetés egyetlen kiadási tételét se lépjük túl, és ne kerüljön átcsoportosításra”,<sup>49</sup> (viii) átgondolandó, hogy mit jelent az „állami számviteli rend”.<sup>50</sup>

E kifejezések mögött rejlő feladat- és hatáskörökön kívül fölmerültek egyéb jogkörök, amelyek szükségessége fölött vita alakult ki. Így egyesek meggondolandónak tartják, hogy szükség van-e az ellenjegyzési jogosítványra a költségvetés hitelfelvétele esetén.<sup>51</sup> Tulajdonképpen valóban nem világos, hogy jelenleg milyen vizsgálati

<sup>45</sup> Alkotmány 32/C. § (1) és Ásztv. 1. § (2). A Nyikos-féle anyag joggal utal arra, hogy a közpénzek kategóriája szélesebb mint az államháztartás gazdálkodása. Márpedig, ha elméletileg az ÁSZ-ellenőrzés a teljességre törekszik, akkor indokolt a pontosabb kifejezés.

<sup>46</sup> Alkotmány 32/C. § (1) bek. A Nyikos-féle anyag szerint ez a kifejezés poszt-szocialista, ilyet ellenőrizni ma már nem kell.

<sup>47</sup> (Alkotmány 32/C. § (1) és Ásztv. 2. § (6)). Ennek a szövegrésznek az elhagyását javasolja mind a Nyikos-, mind a Kilényi-féle anyag. Véleményem szerint is indokolt lehet kihagyni ezt a feladatot, mivel erre ott van egyfelől az Államkincstár, másfelől pedig törvényellenes magatartásra is készíthet, hiszen adott esetben éppen az állami vagyon leépítése lehet a cél.

<sup>48</sup> Alkotmány 32/C. § (1) és Ásztv. 2. § (1). Ezt a szövegrészt is mindegyik anyag támadja. Szerintem is, valóban meggondolandó, hiszen mondható, hogy ez a feladatkör elveszítette funkcióját, amennyiben ma már létezik ellenzék a parlamenten belül. Azonkívül az is igaz, hogy a költségvetésért (s ezen belül a „rövid távú” állami célok betartásáért – lásd kormányprogram) a kormány a felelős. *Ellenben*, gyakorlatilag, a képviselők általában igénylik, hogy legyen támpontjuk az általuk nehezen megfeythető anyagok feldolgozásakor (lásd például Kovács Árpád anyagát), s ha az ÁSZ az OGY tájékoztató szerve, akkor ez indokolt lehet – annál is inkább, mivel a bizottságok felkészültsége – és ideje – sem mindig kielégítő.

<sup>49</sup> Ásztv. 2. § (1) bek. A Nyikos-féle anyag szerint ez a feladat összeférhetetlen az Ász intézményével (előzetes ellenőrzést kíván) s ezt az Államkincstár amúgy is kiváltotta. Noha, véleményem szerint, ez egy klasszikus Ász feladat (utalványozás ellenőrzése), adott esetben a Kincstár is megteheti.

<sup>50</sup> Ásztv. 2. § (8). Az Ász anyagaiból az derül ki, hogy az Ász számvevői nemigen tudnak mit kezdeni ezzel a fogalommal. Azon kívül kérdés, hogy mi a kapcsolata a „rendes” számviteli renddel. Ez véleményem szerint is megfontolandó.

<sup>51</sup> Ásztv. 2. § (2) bek. Kilényi magát a fogalmat sem tartja helyesnek állítván, hogy az már eleve foglalt (lásd köztársasági elnöki jogkört). Ez azonban, véleményem szerint, nem érv, hiszen más esetekben is alkalmazott intézmény (üggyvédség stb. – amit melleleg maga Kilényi is elismer).

módszerrel avatkozhat itt be a számvevőszék. Azaz hogy elegendő-e a törvényességi vizsgálat – vagyis a formai vizsgálat – avagy tartalmi is kellene-e. Az Állami Számvevőszék szakemberei szerint is el kellene törölni az ellenjegyzési hatáskört, mivel a képviselők amúgy is politikai döntést hoznak, s így az Állami Számvevőszék javaslata semmit sem ér. Véleményem szerint azonban mégis elgondolkodtató, hogy a (többségi) képviselők az adózók pénzét adott esetben felelőtlenül költik el, sőt generációkra előre. Ezért úgy gondolom, a lehetőséget meg kellene hagyni arra, hogy a kérdés legalább vizsgálható legyen – a parlamenti kisebbség szándékai szerint. (Ugyanis az *igazi politikai kérdés* már előtte eldőlt, vagyis az, hogy *adó vagy hitel*. Továbbá persze e kisebbségi jogosítvány alkalmazása is nagymértékben függ a politikai kultúra minőségétől.)

Több javaslat is támadja az előzetes ellenőrzésre lehetőséget adó hatáskört,<sup>52</sup> de elsősorban az Állami Számvevőszék szakmai anyaga, amely hivatkozik a nemzetközi gyakorlatra, ahol ez ritkán fordul elő. Ezzel én nem teljesen érthetek egyet, mert ez nem ilyen egyértelmű. Hivatkozik a javaslat arra is, hogy maga az intézmény eleve a bős-nagymarosi vízlépcső beruházási problémái kapcsán került bele a törvénybe. Szerintem ez sem ilyen egyszerű. Sőt, véleményem szerint ez a vizsgálati módszer nem feltétlenül káros intézmény. A nagyberuházásokkal kapcsolatban több nyugat-európai ország is alkalmazza (például Németország), hiszen rengeteg pénzről van szó és jószerevel jövátéhetetlenek az elindított intézkedések. Szakmai érv továbbá, hogy az Állami Számvevőszék éppen, mivel tanácsadó szerve az országgyűlésnek, komoly szerepet kaphatna a gyakran kormányzati ciklusokon is áthúzódó nagyberuházások körüli döntéshozatalban. (Ha nem is feltétlenül az adott ügyben tett szavazásnál – ez ugyanis függhet az aktuális politikai kurzus támogatottságától –, de azzal, hogy nyilvánosságra hozhatja a vizsgálatok eredményeit, s azzal akár a későbbi választásokra is befolyást gyakorolhat. Ez, persze, lehet negatív és pozitív hatású is.)

Véleményem szerint megfontolandó lenne (és a jogorvoslati problémához is szorosan kapcsolódó) az is, hogy fenntartandó-e, és ha igen, milyen körülmények között a *pénzeszközök zárolása*, illetve a *felhasználások felfüggesztése*.<sup>53</sup>

<sup>52</sup> Ásztv. 2. § (7) bek.

<sup>53</sup> 154Ásztv. 22. §.

Felülvizsgálandónak tűnnek a *vizsgálati módszerek* is. Így eldönthető, hogy szükség van-e a *célszerűségi*, illetve az *eredményességi* vizsgálatra.<sup>54</sup> Az Állami Számvevőszék szakvéleménye szerint sem a célszerűségi, sem az eredményességi vizsgálat nem alkalmazható, mert nehezen megragadható mérce. (A tény, hogy nem tudnak vele mit kezdeni, az is igazolja, hogy vizsgálataikban – s így jelentéseik nagy részében – valóban nem is alkalmazták, legalábbis 1998-ig.) Véleményem szerint azonban ezek a vizsgálati módszerek korántsem egyértelműen elvetendőek. Az Állami Számvevőszék jelenkori problémáinak egyike, hogy miként válhat hatékony ellenőrző szervé. A hatékonyság azt is jelentené, hogy miként akadályozhatna meg adott esetben komoly pazarló, esetleg hosszú távú pénzkiadásokat. Ezért az Állami Számvevőszék vizsgálati módszerei is megváltoztak a klasszikus szerephez képest (hiszen előrejelző funkciót is betölthet). Az új vizsgálati módszerek (például a célszerűségi, eredményességi vizsgálatok) azonban valóban ambivalensek mind alkalmazásukat, mind következményeiket illetően. Az alkalmazás során ugyanis az Állami Számvevőszék önkéntelenül is cél-érték-érdek viszonyokat kell elemezzen. Ez pedig kétségtávol a politika határmezsgyéje. A következmény szempontjából viszont szintén nem egyértelmű, hogy az Állami Számvevőszék a legolcsóbb, de leghatékonyabb, leghatásosabb (azaz az optimális) megoldást találja-e meg.<sup>55</sup>

Hangsúlyozandó azonban, hogy a tévhittel ellentétben, ezek a vizsgálatok (például a célszerűségi is) nem az elmúlt rendszer hagyatéka. Ezek a vizsgálati formák ugyanis *éppen a magánszférából terjedtek át a közszférába*. Kb. a 80-as években, Thatcher és Reagan korában a hatékonyság jelszava alatt. S a baj éppen az, hogy míg ez az ellenőrzési hatáskör egy cégnél a döntéshozatalba való beilleszkedést volt hivatva erősíteni (a jobb, olcsóbb döntések érdekében), addig ez az Állami Számvevőszék szerepében nehezen megvalósítható, hiszen az Állami Számvevőszéknek a függetlenségét meg kell őriznie, következésképpen a döntésben való részvétel számára alapvetően kizárt. De tényleg kizárt-e? Ha csak tájékoztató szerv, akkor miért ne tájékoztathatna? És ha már lehet jogorvoslati fórumot kialakítani belső szervezeti megoldással, akkor miért ne lehetne elővizsgálati és egyéb külön osztályokat létrehozni? A nyilvánosság az

<sup>54</sup> Alkotmány 32/C. § (2), Ásztv 16. § (1) bek.

<sup>55</sup> Lásd az előző fejezeteket, de főként a VI.-at.

Állami Számvevőszékre is felelősséget ró. A cél-érték-érdek elemzés persze továbbra is probléma marad. Azonban szigorú elhatárolási, eljárási szabályokkal ennek is elejét lehetne venni.

Mindezek mellett – mint már említettem – az önkormányzatok ellenőrzése egyike a sarkalatos kérdéseknek az Állami Számvevőszék hatáskörét és vizsgálati módszerét illetően. Mind a Kilényi-, mind a számvevőszék által elkészített anyag bőven foglalkozik ezzel a kérdéssel. Véleményem szerint ennek *oka nyilvánvaló: egyfelől* az önkormányzatok (főként egyes kisközségek) túlzott kiszolgáltatottsága a központi költségvetés visszaosztó finanszírozási rendszerének, *másfelől* a központi költségvetés szűkössége. Az elégtelen források miatt a finanszírozási rendszer, (elsősorban) a pályázatadás és a feladatfinanszírozás (cél- és címzett támogatás) mind pazarlásra ösztönöz. Mivel a pénzek pántlikáztak, ezért kénytelenek az önkormányzatok adott esetben nem a legszükségesebb feladatokra pénzt költeni – kötelező önrészesedés vagy társfinanszírozás –, ami végeredményét tekintve pazarló lehet. Sőt, a tény, hogy rengetegen versenyeznek kevés pénzért, alulfinanszírozást és végül lassabban megvalósuló, félbemaradó beruházásokat okoz, ami szintén rendkívül pazarló. A visszafizetési kötelezettség (noha a szankció léte jogilag – és morálisan – helyes) közgazdaságilag pazarló.<sup>56</sup> Ebből kifolyólag – mivel az önkormányzatok finanszírozása a központi költségvetés jelentős részét képezi – elengedhetetlen, hogy az ellenőrzés hatékony, gyors, sűrű és szakszerű, sőt adott esetben szankcionált legyen. Erre az Állami Számvevőszék valóban nem lehet képes. Az Állami Számvevőszék ugyanis nem lehet felelős egy rendszer működésbe hozásáért, csak egy már működő rendszer megfelelő működéséért.

Kilényi Géza szerint a megoldás az önkormányzatok ellenőrzésére a magánkönyvvizsgáló cégek intenzívebb bevonása lenne. Véleményem szerint ez valóban nem járhatatlan út, hiszen ez már most is sok esetben így van az Önkormányzati törvény alapján. Az Állami Számvevőszék háttéranyagai azonban nem feltétlenül esnek egybe ezzel a javaslattal. Kovács Árpád azt indítványozza, hogy a közigazgatási hivatalokkal, a TÁKISZ-szal és az Államkincstárral együttműködve kellene a kérdést megoldani.

Véleményem szerint először is tisztázandó, hogy az önkormányzatok nem külön hatalmi ág. Ezt mellel még már az Alkotmánybíró-

<sup>56</sup> Erről bővebben lásd az előző fejezeteket, de különösen az I. rész I. fejezetét.

ság is kimondta többek közt akkor, amikor az önkormányzatok alapjogait nem az egyének alapvető alkotmányos alapjogaiként védi.<sup>57</sup> Ebből következne, hogy adott esetekben az önkormányzatok társulása – finanszírozási szempontból – különösen támogatható, sőt támogatandó, ami eleve ésszerűbb pénzelési rendszert jelentene. Ebből azonban következik az is, hogy a közigazgatási hivatalok szintén részt vehetnek az ellenőrzésekben. A tapasztalat ugyanis azt mutatja, hogy gyakoribb probléma a jogszabályok nem megfelelő alkalmazása, mint a gazdaságossági, eredményességi problémák. Törvényességi vizsgálatot pedig a közigazgatási hivatalok is végezhetnek, a szűrőpróbaszerű számvevőszéki vizsgálatok pedig maradnának a ritkább esetekre. Kovács Árpád ezen javaslata egy régebbin alapul (amely szerint a kisebb községeket, településeket ne az Állami Számvevőszék ellenőrizze, hanem helyi számvevőségek, amelyek viszont a belügyminisztérium alatt szerveződnének meg. Ez a javaslat kissé finomodva továbbra is az államigazgatási belső ellenőrzést tartja e téren hasznosnak a közigazgatási hivatalokon keresztül). Véleményem szerint kétségtelen, hogy a belső ellenőrzés mindenütt nagy hasznára lehet a közpénzek ellenőrzésének. Már maga az a tény, hogy az ellenőrzés szervezettebb, kiszámíthatóbb, sokat jelent a döntéshozók szemében, hiszen e tudat már eleve a körültekintőbb döntésekre, illetve a döntések határozott indokolására sarkallhat. S ez kétségtelen megoldaná a jogorvoslat problémáját, hiszen közigazgatási határozat ellen bírósághoz lehet fordulni. Hatásos azonban Kilenyi Géza ellenvetése, hogy ebben az esetben a már amúgy is túlterhelt közigazgatási bíróságok terhe (még a csökkentett fellebbezési fórumok mellett is), tekintettel az önkormányzatok számára, tetemesen megnövekedhet. Kivált, ha soron kívüli eljárást kérnek.

Az Állami Számvevőszék egyik<sup>58</sup> szakmai anyaga szerint újrarendelendő, hogy milyen legyen a számvevőszék döntési mechanizmusa, vagyis hogy egyéni vezetéssel vagy testületi döntéssel szülessenek a szervezet megállapításai. Mindkét megoldásnak vannak előnyei és hátrányai. Az egyszemélyi vezetésre legjellemzőbb tradicionális példa az angolszász vezetési stílus, a kollegiális felelősségre inkább a német a típusmodell. Az előbbi elsősorban a felelősségre (a felelősség megállapíthatóságára s ezen keresztül a jó döntésre) helyezi a hangsúlyt, az utóbbi inkább a hatékony, jó döntésre. Én

<sup>57</sup> 2/1997. (I. 22.) ABH.

<sup>58</sup> Nyikos László anyagát.

úgy vélem, nem lenne indokolt változtatni a jelenlegi szabályozáson. Elméletileg az Állami Számvevőszék elnöke most bármilyen formát lehetővé tehet. Azaz a jelenlegi szabályozás bármilyen hatásköri megoldást megenged, hiszen az SZMSZ elnöki jogkör. A releváns jogszabályok pedig hallgatnak. Ezen tehát csak akkor kellene változtatni, ha részletesebb eljárási rendet szeretnénk a törvényben meghatározni (ami mellesleg megfontolandó ötlet).

Általánosságban véve a javaslatokban egy dolog szembeszökő: egyáltalán nem foglalkoznak az eljárási kérdésekkel. Márpedig szerintem ezt is át kéne gondolni és egy kicsit részletesebben szabályozni, továbbra is hagyván, persze, hogy az SZMSZ határozza meg az eljárási szabályok javát. Új eljárási rend kialakítását igényelné a jogorvoslati fórum bevezetése. De ugyanezzel járna a vizsgálati módszerek pontosítása is.<sup>59</sup> A vizsgálati módszerek problémáját ugyanis eljárási szabályokkal (ha teljesen nem is, de talán a szükséges mértékben) kiküszöbölhetőnek vélem. A cél-érték-érdek elemzések ugyanis kényes területek, mivel a politika felülbírálásának határát súrolják. E módszer nélkül viszont bizonyos vizsgálatok nem folytathatók le. Ezért egyfelől a jogalkotónak kellene konkrétabb célokat megfogalmaznia (például hogy milyen állami feladatokat, miként, mikor, hogyan finanszíroz), másfelől, ha ez mégsem lehetséges (klasszikus példája a területfejlesztési kérdések), akkor a célt az Állami Számvevőszék által nem vizsgálhatónak kellene kimondani. Ehhez hozzájárulna az is, hogy adott esetben a számvevőszék elnöke a vizsgálati módszerekkel kapcsolatban iránymutatást is kiadhatna (mint például az amerikai vagy az angol ÁSZ elnöke). Persze, hogy akkor mit jelent egy cél elérésének vizsgálata (illetve a kívánt cél leghatékonyabb elérése), az még mindig nem megoldott. Kivált, ha a cél nagyon absztrakt módon van megfogalmazva. De ennyi mérlegelési lehetőséget lehet hagyni egy független szervnek, amely éppen a függetlenségére büszke, és csak a függetlensége (és a nyilvánosság) révén nyer legitimitást. És nem utolsósorban ez sarkallná a kormányt, illetve a parlamentet (mint a hosszú távú állami célok meghatározóját) arra, hogy a célok világosabbak legyenek.

<sup>59</sup> Ezekről az előző fejezetekben már volt szó.

## BIBLIOGRÁFIA

---

- Accounting Model (1993) for Swedish Government Agencies. The Swedish National Audit Bureau.
- Acsády, I. (1888): Magyarország pénzügyei I. Ferdinánd uralkodása alatt, 1526–64. Athenaeum, Budapest.
- Acsády, I. (1894): A pozsonyi és szepesi kamarák, 1565–1604. MTA, Budapest.
- Adams, H. (1986): Thomas Jefferson első elnöksége (1801–1805). Európa, Budapest.
- Arnim, H. H. von (1989): Wirtschaftlichkeit als Kontrollmaßstab des Rechnungshofs. In *Die Kontrolle der Staatsfinanzen*. Dunckler und Humblot, Berlin.
- Atzwanger, K. (1989): Zur Verantwortlichkeit des Präsidenten des Rechnungshofes. *Österreichische Juristen-Zeitung*, Vol. 44 Heft 6.
- Baker, L. A. (1995): Conditional Federal Spending after Lopez. *Harvard Law Review*.
- The Balanced Budget Amendment (1983): An Inquiry into Appropriations. *Harvard Law Review* May.
- Beard, C. A. (1988): Az Egyesült Államok alkotmányának gazdasági értelmezése. Európa, Budapest.
- Benkó A. (1911): A vármegyei közigazgatás reformjának irányelvei. Budapest.
- Bergeron, G. (1968): Le fonctionnement de l'Etat. Paris.
- Berman, L. (1979): The Office of Management and Budget and the Presidency (1921–1979). Princeton University Press, Princeton, N. J.
- Bowsher, C. A. (1988): *Government Auditing Standards*. US GAO, Washington, D. C.

- Bowsher, C. A. (1992): Meeting the New American Management Challenge in a Federal Agency: Lessons from the General Accounting Office. *Public Administration Review*, Vol. 52 No. 1.
- Bragyova A. – Dezső M. (1989): *A köztársasági elnök egyes európai országokban*. MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest.
- Bragyova A. (1994): *Az alkotmánybíráskodás elmélete*. KJK-MTA JTI, Budapest.
- Bragyova A. (1995): *Az új alkotmány egy koncepciója*. KJK-MTA JTI, Budapest.
- Brósz R. – Pólay E. (1984): *Római jog*. Tankönyvkiadó, Budapest.
- Brunner, G. (1972): *Kontrolle in Deutschland*. Markus, Köln.
- Budischowsky, J. (1995): Die Prüfung der Kammern durch den Rechnungshof. *Zeitschrift für Verwaltung*, Vol. 20 No. 6.
- Buchanan, J. M. (1979): Procedural and Quantitative Constitutional Constraints on Fiscal Authority. In *The Constitution and the Budget*.
- Buchanan, J. M. (1992): *Piac, állam, alkotmányosság*. Válogatott tanulmányok. KJK. Budapest.
- Cane, P. (1996): *An Introduction to Administrative Law*. Clarendon Law Series, Oxford.
- Chartier, J-L. – Doyelle, A. (1989): L'activité des chambres régionales des comptes. *L'Actualité juridique – Droit administratif* 20.
- Constant, B. (1997): *A régiek és a modernek szabadsága*. Atlantisz, Budapest.
- Crawford, C. (1983): Auditors, local governments, the fiduciary duty. *Public Law*, Summer.
- Csaba I. (1996): Az alkalmazott közgazdaságtanon innen és túl. *Esély*, 4.
- Csontos L. (1995): Fiskális illúziók megnyilvánulási formái. *Közgazdasági Szemle*, XXXXII.
- Degenhart, (1995): Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe. In *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* (VVDStRL) 55.
- Descheemaeker, C. (1992): La Cour des Comptes. (les études de) *La documentation Française*, Paris.
- Dewar, D. (1991): Current Issues in Auditing: The Audit of Central Government. In Friedberg–Geist–Mizrahi–Sharkansky (eds.): *State Audit & Accountability*. State of Israel, State Comptroller's Office, Jerusalem.
- Dewar, D. (1991): Once upon a time in America. In Friedberg–Geist–Mizrahi–Sharkansky (eds.): *State Audit & Accountability*. State of Israel, State Comptroller's Office, Jerusalem.
- Downs, A. (1979): Would a Constitutional Amendment Limit Regulation and Inflation? In *The Constitution and the Budget*.
- Drewry, G. (1981): A National Audit Office. *Public Law*, Winter.
- Drewry, G. (1981): No National Audit Office. *Public Law*, Winter.
- Drewry, G. (1983): The National Audit Act – Half a Loaf? *Public Law*, Winter.
- Drewry, G.: (1985) Back-banchers... In Jowell & Oliver (eds.): *The Changing Constitution*. Oxford University Press, Oxford.
- Dworkin, R. M. (1977): *Taking Rights Seriously*. Duckworth, London.

- Eckhart F. (1928): A volt monarchia udvartartásának vagyona. Budapest.
- Elliott, M. (1985): The Control of Public Expenditure. In Jowell & Oliver (eds.): *The Changing Constitution*. Oxford University Press, Oxford
- Elster, J. (1995): *A társadalom fogaskerekei*. Osiris, Budapest.
- Elster, J. (1996): The Role of Institutional Interest in East-European Constitution-Making. *East European Constitutional Review*, Vol. 5. No. 1 Winter.
- Epstein, R. (1985): *Takings*. Chicago University Press, Chicago
- Ferenczy E. (1992): Az államháztartásra vonatkozó törvényhozásról. *Jogtudományi Közlöny*. Május.
- Ferenczy E. (1993): A közigazgatások finanszírozásáról. *Pénzügyi jog*. 3.
- Ferenczy E. (1994): A kormányzati pénzfelhasználás törvényes és szerződéses korlátairól. *Jogtudományi Közlöny*. Június.
- Földes G. (1986): *A lakossági vagyon adójogi korlátozása*. (Résztanulmány az állampolgári tulajdonjog államigazgatási korlátozása c. kutatáshoz.)
- Földes G. (szerk.) (1996): *Pénzügyi jog*. I. kötet KJK, Budapest.
- Földi A. – Hamza, G. (1997): *A római jog története és institúciói*. 2. kiad. Nemzeti tankönyvkiadó, Budapest.
- Friedberg–Geist–Mizrahi–Sharkansky (eds.) (1991): *State Audit and Accountability*. State of Israel, State Comptroller's Office, Jerusalem.
- Friedman, M. & R. (1985): Constitutional Amendment to Limit the Growth of Spending. In Harris, L. (ed.): *Control of Federal Spending*.
- Häberle, P. (1970): Öffentliches Interesse als Juristisches Problem. Atheneum. Bad Homburg.
- Harden, I. – White, F. – Hollingsworth, K. (1996): Value for Money and Administrative Law. *Public Law*, November.
- Harmathy, A. (1983): *Szerződés, közigazgatás, gazdaságirányítás*. Akadémia Kiadó, Budapest.
- Haverkate, G. (1989): Prüfungsfreie Räume. in: Zavelberg (Hrsg.): *Die Kontrolle der Staatsfinanzen*. Berlin.
- Hayek, F. A. (1961): *Constitution of Liberty*. Chicago University Press, Chicago.
- Haushaltsrecht* (1995). Heidelberg.
- Hengstschläger, J. (1982): *Der Rechnungshof*. Organisation und Funktion der obersten Finanzkontrolle in Österreich. Dunckler & Humblot Berlin.
- Heuer, E. (1995): Privatwirtschaftliche Wege und Modelle zu einem modernen (anderen?). Staat. *Die Öffentliche Verwaltung*, 3.
- Heun, W. (1989): Staatshaushalt und Staatsleitung: das Haushaltsrecht im parlamentarischen Regierungssystem des Grundgesetzes. Nomos, Baden-Baden.
- Holloway, J.M. (1994): The Evolution of Quasi-Judicial Activism in the Legislative Branch. *University of Richmond Law Review*, Vol. 28.
- Hume, D. (1886): *Közgazdasági tanulmányai*. Nemzetgazdasági írók tára. I. kötet, Budapest.
- Huoranszki F.(1990): *Equality*. Manuscript.

- INTOSAI (1995): – An overview. Publication of INTOSAI.
- Jennings, I. (1936): *Cabinet Government*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Jensen, J. E. – Tomaszczuk, A. D. (1992): The Adjudicatory Arm of Congress. *Harvard Journal on Legislation*, 29.
- Jèze, G. (1922): Cours de science des finances et de législation financière française. Paris.
- Jèze, G. (1933): Cours de finances publiques. Paris.
- Johnson, N. (1966): Parliament and Administration, the Estimates Committee (1945–65). Allen & Unwin London.
- Jones, H. (1912): *Liberalism and the House of Lords*. The story of the veto battle, 1832–1911. London.
- Joyce, P. G. – Reischauer, R. D. (1992): Deficit Budgeting: The Federal Budget Process and Budget Reform. *Harvard Journal on Legislation*, Vol. 29 No. 2.
- Kamlet, M. – Mowrey, D. – Sung Denk Hahm (1992): US Defense Spending under the Gramm-Rudman-Hollings Act. *Public Administration Review*, Vol. 52 No. 1.
- Kautz Gy. (1868): A nemzetgazdasági eszmék fejlődési története és befolyása a közviszonyokra. Pest.
- Kisker G.(1990): Staatshaushalt. in: Isensee-Kirchhof (Hrsg): *Handbuch des Staatsrechts*. Bd.IV. C.F.Müller Juristische Verlag, Heidelberg.
- Kiss G. (1905): A parlamentek költségvetési joga és a delegációk. Budapest.
- Kitterer, W. (1989): Die Finanzkontrolle aus der Sicht der Haushalts- und Finanzplanung. in: Zavelberg, (Hrsg.) *Die Kontrolle der Staatsfinanzen*. Berlin.
- Kmety K. (1911): *A magyar közjog tankönyve*. Grill, Budapest.
- Kraan, D-J. (1996): *Budgetary Decisions* (A public choice approach). Cambridge University Press, Cambridge.
- Krebs, W. (1984): Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen. C. F. Müller, Heidelberg.
- Kukorelli I. (1992): Melyik kormányforma veszélyesebb az Elbától Keletre? *Politikatudományi Szemle*, 2.
- Kukorelli I. (1993): A magyar kormányzati rendszer egyenlenségei. *Magyar Közigazgatás* 10.
- Kukorelli I. (1995): A kormány és ellenzéke az új hárszabályban. in: *Kérdőjelek: A magyar kormány*. Politikai Kutatások Központja. Budapest.
- Lalumière, P. (1980): *Les finances publiques*. Paris.
- Láng L. (1881): *A magyar és az osztrák államháztartás 1868–1877-ig*. Értekezések a társadalomtudomány köréből. Budapest.
- Lima Declaration. INTOSAI Publication, (1971).
- Limouzin-Lamothe, P. (1988): La réforme des chambres régionales des comptes – amélioration ou amputation? *L'Actualité juridique – Droit Administratif*, 20.

- Loewenstein, K. (1957): *Political power and the governmental process*. University of Chicago, Chicago.
- Lőrincz L. – Nagy E. – Szamel L. (1976): *A közigazgatás kutatásának tudományos irányzatai*. KJK, Budapest.
- Magnet, J. – Hemar, E. (1993): Qui cherche trouve; actualité de la juridiction des comptes. *Receuil Dalloz-Sirey*, No. 6 .
- Magvary Z. (1923): A magyar állam költségvetési joga. Budapest.
- Maitland, F. (1901): The Crown as Corporation. *Law Quarterly Review*, 17.
- Mansfield, H. C. (1939): *The Comptroller General: A Study in the Law and Practice of Financial Administration*. University Press, New Haven, CT.
- Mansfield, H. C. (1937): The General Accounting Office. In *Fiscal Management in the National Government*. Washington, D. C.
- McEldowney, J. F. (1991): The National Audit Office and Privatisation. *The Modern Law Review*, Vol. 54, November.
- Mill, J. S. (1909): On the Influence of Government. In *Principles of Political Economy with some of their applications to social theory*. (ed. Ashley) Longmans, London.
- Mommsen, T. (1876–86): *Römisches Staatsrecht*. Bd. 3. Leipzig.
- Mosher, F. C. (1979): The GAO: The Quest for Accountability in American Government. Westview Press.
- Mullard, M. (1993): The politics of public expenditure. Routledge.
- Musgrave, R. A. (1986): *Public Finance in a Democratic Society*. Collected papers. Harvester Press Group.
- Muzellec, R. (1995): *Finances publiques*. Édition Dalloz, Paris.
- Müller, V. (1990): Fraktionsfinanzierung unter Kontrolle der Rechnungshöfe. *Neue Juristische Wochenschrift*, Vol. 43 No. 33.
- Nagy T. (1984): A pénzügyi jog és igazgatás. Budapest.
- Olson, M. (1979): Is the Balanced Budget Form Amendment Another Form of Prohibition? In *The Constitution and the Budget*.
- Olson, M. (1997): *Kollektív cselekvés*. Osiris, Budapest.
- Pap D. (1897): Az állam zárszámadási jog. Budapest.
- Péteri G. (szerk.) (1992): *Költségvetési szociológia*. Budapest.
- Puhl, T. (1996): *Budgetflucht und Haushaltsverfassung*. Mohr-Siebeck, Tübingen.
- Rapport (1992) au Président de la République + Résumées de la Presse. Cour des Comptes, Paris.
- Rapport (1993) au Président de la République sur les politique sociale en faveur des personnes handicapées adultes + Résumées de Presse. Cour des Comptes. Paris.
- Raynaud, J. (1995): Droit constitutionnel institutionnel (La Cour des comptes et la Constitution de la République). *Revue française de Droit constitutionnel*, No. 23.
- Rawls, J. (1971): *Theory of Justice*. Belknap, Harvard University Press, Cambridge MA.

- Riccardo, D. (1991): A politikai gazdaságtan és az adózás alapelvei. KJK, Budapest.
- Riker, W. A. (1992): Constitutional Limitations as Self-Denying Ordinances. In *The Constitution and the Budget*.
- Rivlin, A.M. (1990): Congress and Economic Policy: The Federal Budget. In Thaysen-Davidson -Livingston (eds.): *The US Congress and the German Bundestag*. Westview Press.
- Rodgers, R. - Hunter, J. (1992): A foundation of Good Management Practice in Government: Management by Objectives. *Public Administration Review*, Vol. 52 No. 1.
- Ruch, A. (1995): Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe. In *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* (VVDS<sub>t</sub>RL) 55.
- Sajó A. (1993): Jövendő alkotmányos válságok elé. *Világosság*, 7.
- Sajó A. (1995): *Az önkormányzó hatalom*. KJK-MTA JTI, Budapest.
- Samu M. (1992): *Államelmélet*. Püski, Budapest.
- Sári J. (1995): *A hatalommegosztás*. Osiris, Budapest.
- Sarlós B. (1976): Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében. Akadémia Kiadó, Budapest.
- Sarlós, B. (1987): *Deák és a kiegyezés*. Gondolat, Budapest.
- Savigny, F. C. von (1840): *System des heutigen Römischen Rechts*. Berlin, Bd. 2.
- Schäffer, H. (1995): Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe. In *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* (VVDS<sub>t</sub>RL) 55. Berlin.
- Schmitt, C. (1922): *Politische Theologie*. Dunckler & Humblot, München-Leipzig.
- Schmitt, C. (1931): *Der Hüter der Verfassung*. Mohr, Tübingen.
- Schulze-Fielitz, H. (1995): Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe. In *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* (VVDS<sub>t</sub>RL) 55. Berlin.
- Semjén A. (1992): Oktatásfinanszírozás. *Közgazdasági Szemle*, XXXIX.
- Semjén A. (1996): Gondolatok a közgazdaságtanról és a valóságról. *Esély*, 4.
- Small, V. A. (1909): *The Cameralists*. University of Chicago Press, Chicago.
- Somló, B. (1903): *Állami beavatkozás és individualizmus*. Társadalomtudományi könyvtár II. Politzer, Budapest.
- Stackmann, N. (1996): Die Prüfung juristischer Personen des öffentlichen Rechts durch die Rechnungshöfe. *Deutsches Verwaltungsblatt*, Vol. 111 No. 8.
- Stanford, K. A. (1992): State Budget Deliberations: Do Legislators have a Strategy? *Public Administration Review*, Vol. 52 No. 1.
- Stern, K. (1989): Die Staatsrechtliche Stellung des Bundesrechnungshofes und seine Bedeutung in System der Finanzkontrolle. In Zavelberg (Hrsg.): *Die Kontrolle der Staatsfinanzen*. Berlin.

- Stigler, G. J. (1989): *Piac és állami szabályozás*. Válogatott tanulmányok. KJK, Budapest.
- Stone–Seidman–Sunstein–Tushnet (1991): *Constitutional Law*. Little Brown & Co.
- Szente Z. (1998): *Bevezetés a parlamenti jogba*. Atlantisz, Budapest.
- Szladits K. (1938): *Magyar magánjog*. Grill, Budapest.
- Sunstein, C. (1993): *The Partial Constitution*. Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Teghze-Gerber F. (1942): *Államszámviteltan*. Budapest.
- Thelwell, R. (1990): Gramm-Rudman-Hollings Four Years Later: A dangerous Illusion. *Public Administration Review*, 50.
- Thompson, F. – Green, M. T. (eds.) (1998): *Handbook of public finance*. Marcel Dekker, New York.
- Tihanyi L. (1914): A magyar országgyűlés költségvetési joga és a delegációk. Budapest.
- Tomcsányi V. P. (1908): *Parlamentek költségvetési joga*. Budapest.
- Tóth L. (1904): Közjogi és politikai tanulmány a budgetjogról. Budapest.
- Trask, R. R. (1996): Defender of the public interest: the General Accounting Office, 1921-1966.
- The US GAO Washington, D. C.
- Trotabas, L. – Cotteret, J. M. (1985): *Droit budgétaire et comptabilité publique*. Dalloz, Paris.
- Várnay E. (1997): Az államháztartás joga. In Földes, G. (szerk) *Pénzügyi jog*. II. KJK, Budapest.
- Várnai S. (1898): *A budget-jog és gyakorlása*. Budapest.
- Vékás L. (1970): A szerződési rendszer fejlődési csomópontjai. Akadémia Kiadó, Budapest.
- Vogel, K. (1990): Grundzüge des Finanzrechts des Grundgesetzes. In Isensee-Kirchhof (Hrsg): *Handbuch des Staatsrechts*. Bd. IV. C. F. Müller Juristische Verlag, Heidelberg.
- Weber, M. (1995): Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia. 2/2 KJK, Budapest.
- Wildawsky, A. (1964): *The Politics of Budgetary Procedure*. Little Brown & Co.
- Wildawsky, A. (1985): Equality, Spending Limits and the Growth of Government. In Harris, L. (ed.): *Control of Federal Spending*.
- Wills, G. (ed.) (1982): *The Federalist Papers* by Alexander Hamilton, James Madison and John Jay. Bantam Classic. New York.
- Zavelberg, H. G. (1989): 275 Jahre staatliche Rechnungsprüfung in Deutschland. Sonderdruck, Berlin.
- Zelovich, L. (1936): Költségvetési helyzetünk alakulása az 1931. évi bankzárlat után. Athenaeum, Budapest.
- Zlinszky J. (1996): *Ius publicum*. Osiris, Budapest.
- Zweigert, K. – Kötz, H. (1996): *Einführung in die Rechtsvergleichung*. Mohr Siebeck, Tübingen.

## A HIVATKOZOTT JOGSZABÁLYOK ÉS EGYÉB RÖVIDÍTÉSEK FÖLOLDÁSA

---

BAA	<i>Budget and Accounting Act</i> (1921) – az USA államháztartási törvénye
BHO	<i>Bundeshaushaltsordnung</i> (1969) – német szövetségi államháztartási törvény
BverfGE	<i>Bundesverfassungsgerichtsentscheidung</i> – német alkotmánybírószági döntés
CBO	<i>Congressional Budget Office</i> – az USA kongresszusának költségvetési irodája
CICA	<i>Competition in Contracting Act</i> (1984) – USA-törvény a közbeszerzésekről
GAO	<i>General Accounting Officer</i> – amerikai Legfőbb Számvevő
GG	<i>Grundgesetz</i> (1949) – a német alaptörvény
HGrG	<i>Haushaltsgrundsatzgesetz</i> (1969) – a német államháztartási kerettörvény
INTOSAI	<i>International Organisation of Supreme Audit Institutions</i> (1957) – A Legfőbb Számvevőszékek Nemzetközi Szervezete
NAA	<i>National Audit Act</i> – brit államháztartási törvény
NAO	<i>National Audit Office</i> – brit Legfőbb Állami Számvevőszék
OMB	<i>Office of Management and Budget</i> – az USA elnöke mellett felállított költségvetési iroda
PES	<i>Prospective Evaluation Methods</i> – az USA számvevőszékének ellenőrzési módszere
VPOB	<i>Vorprüfungsordnung für die Bundesverwaltung</i> (1969) – rendelet a német szövetségi közigazgatás előzetes ellenőrzéséről
Vorl VV-BHO	<i>Vorläufige Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung</i> (1973) – a német államháztartási törvényhez kapcsolódó ideiglenes közigazgatási előírások

## TÁBLÁZAT A SZÁMVEVŐSZÉK JOGSZABÁLYI ÖSSZEHAISONLÍTÁSÁRÓL

OSZK  
Országos Számviteli Központ

ÁSZ megnevezése				
Franciaország Cour des Comptes	Magyarország Állami Számvevőszék	Nagy-Britannia National Audit Office	Németország Bundes- rechnungshof	USA General Accounting Office
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1807 (jogelőd)</li> <li>• 1958-as alkotmány</li> <li>• Décret No 62-1587 (1962)</li> <li>• Loi No 67-483 du 22 juin 1967</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1949: XX. tv. 32/C. § (Alkotmány)</li> <li>• 1989: XXXVIII. tv. Az Állami Számvevőszékről</li> <li>• 1992: XXXVIII. tv. Az államháztartásról</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• The Exchequer and Audit Departments Acts 1866 &amp; 1921</li> <li>• National Audit Act 1983</li> <li>• National Loans Act 1968</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• GG 114. § (2)</li> <li>• HGRG 42-47. §</li> <li>• BHO 7. §</li> <li>• BRHG</li> <li>• VPOB</li> <li>• Vorl. VV-BHO</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Budget and Accounting Act 1921</li> <li>• The Congressional Budget and Impoundment Control Act 1974</li> <li>• The Balanced Budget &amp; Emergency Deficit Control Act 1985 (GRH)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• A köztársasági elnök nevezi ki életre szólóan az elnökét (gyakran volt miniszterek közül).</li> <li>• Egyik részlegének vezetője a legfőbb ügyész, akit a kormány nevez ki, aki a kormány és a számvevőszék közti kapcsolatért is felelős: <ul style="list-style-type: none"> <li>- kormány kérésére vizsgálatindítás</li> <li>- jelenthet a kormánynak közvetlenül is</li> <li>- részt vesz a számvevőszék ülésein</li> <li>- felülvizsgálja a számvevőszék éves jelentéseit</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A parlament választja az elnököt és az alelnököt (8. §)</li> <li>• Megbízatás 12 évre szól, újraválasztható</li> <li>• Országgyűlésnek évente beszámol (13. §)</li> <li>• Országgyűlési bizottsági üléseken az elnök tanácskozási joggal részt vehet (13. § f./)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A legfőbb számvevőt a parlament választja (1866. s.3. és s.1 [1-2] NAA 1983)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elnökét a kormány javaslatára az alsó- és a felsőház vita nélkül választja, a köztársasági elnök nevezi ki (BRHG 5. §)</li> <li>• 12 évre szóló megbízatás, nem újraválasztható (BRHG 3. §)</li> <li>• Az elnök tanácskozási joggal részt vehet kormányületeken és parlamenti bizottsági ületeken</li> <li>• Évente beszámol a kormánynak és az alsóháznak (GG 114. § [2])</li> <li>• Bírói független jogállás a számvevők részére (GG 114. § [2])</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kongresszus nevezi ki az elnököt</li> <li>• 15 évre szóló megbízatás</li> <li>• Nem újraválasztható</li> <li>• Elbocsátása az elnök jogköre, de a kongresszusnak is hozzá kell járulnia<sup>1</sup></li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• A közpénzek ellenőrzése alsóházi hatáskör, de a számvevőszek közreműködik a pénzügyi törvények végrehajtásának ellenőrzésében (Art.1<sup>er</sup>)</li> <li>• Felelősség alóli felmentés</li> <li>• Közigazgatás ellenőrzése</li> <li>• Jogszolgáltatói hatásköre van a közpénzek kifizetői fölött</li> <li>• Elővizsgálat (visa)</li> <li>• 1976-tól: TB alapok, állami vállalatok</li> <li>• 1982-től: minden magáncég, amely közpénzeket kap; ha a támogatás az éves forgalom 50%-a fölött van, az egész vizsgálható, 50% alatt csak a juttatott rész</li> <li>• 1983-tól: decentralizált ellenőrzés helyi és regionális szinten, de a számvevőszekhez fellebbezni lehet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Általános hatáskör (1. § [2])</li> <li>• Elővizsgálati lehetőség (2. § [7])             <ul style="list-style-type: none"> <li>- költségvetési intézmények</li> <li>- állami pénzalapok</li> <li>- adóhatóságok, vám- és pénzügyőrség</li> <li>- pénzügyintézet központ</li> <li>- önkormányzatok, társadalmi szervezetek, alapítványok</li> <li>- TB alap</li> <li>- párt, frakciók, MNB, nemzetbiztonsági szolg.</li> <li>- vállalatokban az állami vagyton kezelése</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jóváhagyja a közpénzek kifizetését a minisztériumok és más köztestületek részére</li> <li>• Igazolja a minisztériumok által elköltött közpénzeket</li> <li>• Vizsgálja a bevételeket</li> <li>• Nyilvántartja a számlákat</li> <li>• Jelentést tesz a parlamentnek</li> <li>• Tájékoztatja a parlamentet a források köz- igazgatási felhasználásával kapcsolatban</li> <li>• Zárszámadások ellenőrzése</li> <li>• Létezik ugyan egyfajta elővizsgálat, de az angol fogalom nem azonos az előzetes vizsgálattal</li> <li>• Nemzetközi szervezetek ellenőrzése, ha az Egyesült Királyság anyagilag támogatja a szervezetet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Az egész államháztartás és a gazdasági vezetés ellenőrzése (GG 114. § [2])</li> <li>• Jogosult minden olyan szervezetet ellenőrizni, amely közpénzekkel gazdálkodik</li> <li>• Elővizsgálatra széles hatáskör (BHO 100. §, VPOB)</li> <li>• Tanácsokat adhat a parlament mindkét házá- nak, a kormánynak és az egyes miniszterek- nek (HGrG 42. § [1], BHO 88. § [2])</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lényegében minden szer- vet vizsgálható, amelyben közpénzek szerepelnek</li> <li>• Elővizsgálat ritkán fordul elő, de van<sup>2</sup></li> <li>• A legfőbb számvevőnek széles diszkrecionális jogköre van a vizsgálati módszerek kialakítására<sup>3</sup></li> </ul>
---	--	--	---	--

1 Joint resolution.

2 Program evaluation.

3 Például ún. iránymutatások kiadása (guidelines), PES, AF stb.

**ÁSZ megnevezése**

Franciaország Cour des Comptes	Magyarország Állami Számvevőszék	Nagy-Britannia National Audit Office	Németország Bundes- rechnungshof	USA General Accounting Office
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Törvényesség (Art. 1<sup>er</sup>)</li> <li>• Eredményesség<sup>4</sup></li> <li>• (Újabban) gazdaságosság</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Megalapozottsági</li> <li>• Törvényességi</li> <li>• Célszerűségi</li> <li>• Eredményességi</li> <li>• Takarékosági</li> <li>• Teljesíthetőségi (2. § [1])</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Törvényesség</li> <li>• Számlamegfelelés<sup>5</sup></li> <li>• Gazdaságosság +</li> <li>• Hatékonyág +</li> <li>• Hatásosság<sup>6</sup> = Eredményesség- vizsgálat<sup>7</sup> (s. 6. [1] NAA 1983)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Törvényesség</li> <li>• Számlaszerűség</li> <li>• Gazdaságosság (takarékoság)</li> <li>• Hatékonyág<sup>8</sup> (HGrG 43. §, BHO 90. §)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gazdaságosság</li> <li>• Hatékonyág</li> <li>• Hatásosság<sup>9</sup></li> </ul>

Vizsgálati módszerek

4 Bon emploi des crédits et fonds et valeurs géré par l'Etat.

5 Regularity, propriety, value for money.

6 Economy, efficiency, effectiveness.

7 Value for money.

8 Rechtsmäßigkeit, Rechnungsmäßigkeit, Ordnungsmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit, Wirksamkeit.

9 Economy, efficiency, effectiveness.

3060/07

EÖTVÖS LORÁND TUDOMÁNYEGYETEM  
GONDOLAT KIADÓ

---

A könyv a korlátozott hatalom működését tárgyalja a közpénzkiadásokon keresztül. Témája, hogy az eredendően magánpénzből származó közpénzek hogyan válnak ismét magánpénzekké. A közpénzekkel való rendelkezés több jelentős alkotmányjogi kérdést vet föl: Kié is (alkotmányjogilag) a közpénz? Miért nem költheti el az állam önkényesen a közpénzeket? Mit takar itt az állam fogalma? Miként felelhet a kormány saját programjáért, ha a költségvetési törvényt mégiscsak a parlament szavazza meg? Milyen alkotmányjogi garanciák vannak a mások pénzével való gazdálkodás ellenőrzésére?

ISBN 963 9500 81 X



9 789639 500815

1480 Ft