

Jean-Raphaël Alventosa

Az államok külső ellenőrzésének függetlensége

A francia és a magyar számvevőszék közös szemináriumán

2014. március 28-án elhangzott előadás¹

Napjainkban a legfőbb ellenőrző intézmények figyelme főként a függetlenség kérdésre irányul. Ezt már az 1977. évi Limai Nyilatkozat is egyértelműen kimondja, most pedig az Egyesült Nemzetek kéri tőlünk – a 2011. december 22-én kelt² határozat keretében –, hogy helyezzük előtérbe a kérdést.

Miért szükséges, hogy egy legfőbb ellenőrző intézmény „független” legyen? Miért merül fel ez a téma újra és újra?

Mindenekelőtt: nem lehetetlen feladat ez? Van-e egyáltalán bármi – Istenen kívül – ezen a Földön, ami függetlennek tekinthető? Isten pedig a mennyországban van...

Valójában a függetlenség illúzió. Nem önmagáért való cél, egyfajta „fényes elszigeteltségi állapot”: egyrészt bizonyos legfőbb ellenőrző intézménymodellek nagyon is „függő” helyzetben vannak, másrészt a legfőbb ellenőrző intézmények szükségszerűen másokat szolgálnak. Küldetésüket két kritérium határozza meg:

- egy bizonyos „ügypél”, a parlament, vagy – mivel több országban nem a parlament az egyetlen „ügypél” – az „érintettek” tágabb

köre részére történő munkavégzés követelménye, ami megkívánja az intézmények közötti „együtműködést”,

- az érintettek közül kiemelkedik az egyes állampolgár szempontja: neki a legfőbb ellenőrző intézmény a „kirakatja”, a képviselője, a garanciavállalója.

Első hipotézisként elfogadhatjuk azt az érvet, hogy a függetlenség lehetetlen. De mit jelent akkor ez?

Valójában olyan célt, amely rövid életű, ám nélkülözhetetlen ismervekkel bír.

Ezt a célt, amely az intézményekkel kapcsolatos egyfajta nyilvános eszménykép, újra és újra meg kell erősíteni. Nekem személy szerint szimpatikus a legfőbb ellenőrző intézményekre vonatkozóan Szlovéniában megfogalmazott stratégia, amelyet nemrég kaptunk meg. Ez úgy fogalmaz, hogy a cél „a lehető legmagasabb szintű függetlenség”. Erről van szó: igyekezetről, feszültségről. Ami mindig törékeny (egy kicsit olyan, mint a fejenállás a jógában: a tökéletes pozíció, amely mégis abszolút instabil), mégpedig két okból:

- nehezen definiálható, némileg megfoghatatlan dologról van szó, mint látni fogjuk:

¹Levelezési e-cím: jralventosa@ccomptes.fr

egy szakmai problémáról, amely politikai viták tárgyát képezi (vagy fordítva: politikai problémáról, amelynek számos szakmai kibúvója lehet);

- végső soron a függetlenség mindnyájunkon, a magatartásunk egyik legbensőbb összetevőjén – a bátorságunkon múlik...

E kritikuskérdést illető bevezetés utolsó pontja így szól: vajon Európában tudunk-e tovább fejlődni, mint máshol?

Valóban elértük Európában a legfőbb ellenőrző intézmények függetlenségének csúcspontját? Ezt demokráciáink állapota és – nem annyira politikai értelemben véve – intézményeink hatékonysága határozza meg. Hiszen viszonylag egyszerű azt mondani, hogy ha az intézményeink valójában nem függetlenek, akkor az ajánlásaik cáfolhatatlanul erőtlenné és hiteltelenné válnak, mivel nem valami objektívek. A jelenleg tapasztalt válság közepette érdemes feltenni ezt a kérdést és jóval messzebb tekinteni a válság komplexitását taglaló számtalan szakmai elemzésnél.

Végső soron, félretéve az összes hivatalos nyilatkozatot, amelyek mind megnyugtatóak, mind egocentrikusak (gyakran *pro domo* védekezések), érthető, hogy miért kell függetlenséget nyernünk. Tehát két – egyrészt a történelem, másrészt a közigazgatási technikák által formált – vita alakult ki, amelyet figyelembe vehetünk: az egyik intézményi-politikai, a másik funkcionális-szakmai jellegű.

HOGYAN JELENT MEG A FÜGGETLENSÉG AZ ÁLLAMOK ELLENŐRZÉSÉNEK INTÉZMÉNYI ÉS POLITIKAI TÖRTÉNETÉBEN?

A kérdés maga a demokrácia.

1000 körül, a modern államok megjelenésével döntöttek úgy a hatóságok, hogy pénzügyeik ellenőrzésére egy speciális intézményt hoznak létre. Ennek oka egyszerű volt: a királyság (vagy – az adott régiótól függően – a biro-

dalom) jóval messzebb terjedt, mint a királyi udvar vagyona.

Európában a Franciaország és Anglia között zajló százéves háború volt az egyik fő oka a nemzetállam és az azzal együttjáró költségvetési problémák megjelenésének. Angliában a főnemesek a királyt a Magna Charta elfogadásával már 1215-ben hatalmának megosztására kényszerítették. A királyok, vallási elvek alapján és Róma támogatásával kivétel nélkül az abszolút hatalom védelmezői, fokozatosan a háttérbe szorultak. Megszületett a liberalizmus és azzal együtt a modern individualizmus koncepciója.

1689-ben a „dicsőséges forradalom” elűzte a túl katolikusnak és túl diktatórikusnak ítélt II. Jakabot, aki a parlament nyomására kénytelen volt lemondani a trónról. A Bill of Rights (alkotmányi alaptörvény) által parlamentáris monarchia jött létre: a király hatalmát ezzel mindenképpen „korlátozták”, illetve „megosztott” hatalmat gyakorolt. Ennek elméletét a következő évben *John Locke* alkotta meg, a hatalom korlátozását Két értekezés a polgári kormányzatról című művében megindokolva.

Innentől kezdve, bárhogyan is alakultak a dolgok, minden hatalom a parlament – a szuverenitás forrása – kezében összpontosult, ideértve az elszámolás ellenőrzésével megbízott intézményt, az Államkincstárt is. A brit Nemzeti Számvevőszék (NAO) elődei egyértelműen parlamenti hivatalnokok voltak – valójában egy hivatalsegéd, egy „hivatal”.

A kontinensen – különösen Franciaország – ettől radikálisan eltérő úton haladt, sokkal hosszabb és bonyolultabb kialakulási időszakokkal. A francia állam szuverenitása lassan alakult ki a XII. és a XIII. században, csakúgy mint Angliában, azonban több, itt nem részletezett okból kifolyólag a folyamat inkább a monarchiának, semmint a feudális társadalomnak kedvezett. A francia királyok nem csupán az angolokkal harcoltak, hanem a Szent Római Birodalommal is – még hozzá

teljesen nyílt terepen. A szétszakadás veszélye folyamatosan fennállt. Kényszerhelyzetében a francia monarchia megpróbált szembe helyezkedni a főnemesek által követelt új szabadságjogokkal, mintegy három évszázadon keresztül (XVI–XVIII. század) harcolva az őt körülvevő osztrák–spanyol birodalommal. Létrejött az abszolút hatalom koncepciója, amely az Isten kegyelméből való uralkodás jogán alapult³. Ez az isteni jog a nemzeti érdek elméletének egy ősi formája volt.

Az 1789-es forradalommal az abszolút monarchia intézménye végleg megdőlt. Ebben a felfordulásban a számvevőszéket ténylegesen félreállították és a parlament hatáskörébe utalták: ugyanúgy, mint Angliában, a parlament számviteli „hivatala” lett. A helyzet Franciaországban tovább bonyolódott akkor, amikor a parlament rivális frakciókra szakadt, ami az abszolút hatalom visszatérését eredményezte – *Napóleon* császár személyében.

1807-ben Napóleon újra létrehozta a számvevőszéket – természetesen saját érdekeit követve. A XIX. században – a reakciós körök és a radikális republikánus változás hívei között zajló véres küzdelmek közepette – a számvevőszék folyamatosan megosztott volt a két erő között. A köztársaságok ezt a kettősséget alkotmányaikban egyszerűen úgy ismerték el, hogy a számvevőszéket egyszerre a parlament és a kormány szolgálatába állították. A király vagy az elnök és a parlament között megosztva, nem szolgálva sem a végrehajtó hatalmat, sem parlamenti háttérfunkciót betöltve, a számvevőszék „középen”, a szereplőktől egyenlő távolságban maradt.

A demokrácia e gyors történetének eredményeként egy új ötlet született: a külső ellenőrzés, a belső ellenőrzéssel párhuzamosan.

A két birodalom – a francia és a brit birodalom – története maradandó nyomokat hagyott Európán és az intézmények történelmében a legtöbb országban. Jelentős eltérések mutatko-

nak a különböző ellenőrzési rendszerek jellegét tekintve. A legfőbb ellenőrző intézmények három intézményi pozíciót vehetnek fel: a – monarchikus vagy köztársasági – végrehajtó hatalom mellett, a parlament mellett vagy középen.

Eredetileg a legfőbb ellenőrző intézmények először a legfelső „vezető” mellett helyezkedtek el. Napjainkban egyes országokban még mindig ilyen szervezet működik, amelyben a legfontosabb jelentések először a „végrehajtó hatalom” (a kormány, az elnök vagy az uralkodó) elé kerülnek, mielőtt azokat – adott esetben – az országgyűlés elé terjesztik.

Ez a típusú szervezet általános ellenőrzési funkciót tölt be, amely a végrehajtó hatalom számára nélkülözhetetlen, és mint ilyen vitathatatlan, de amely emiatt nem nevezhető külső ellenőrző hivatalnak, mivel nem tudja függetleníteni magát az „uralkodó” legfelsőbb hatalmától.

A valódi demokrácia kialakulásával az örendelkezés joga a nép kezébe került. A legfőbb ellenőrző intézmények mely szerv alá tartozzanak? Két lehetséges helyzet létezik:

- a politikai korrektség azt sugallja, hogy a válasz: a parlament, a nép szuverén képviselője alá. Ezt a parlamentáris – vagy westminsteri – modellt találjuk minden angol anyanyelvű országban, de nem kizárólag ott,
- a nem a parlament alá tartozás kettős tagadást jelent: sem az uralkodó/államfő (király, császár vagy elnök), sem a parlament alá. Ez a bírói hatalomra épülő modell (tagjai – számuktól függetlenül – egész életükre kinevezett bírák), amelyet az „egyenlő távolság” modelljének is neveznek, és amely Franciaországban alakult ki fokozatosan.

Ám a történetnek ezzel nincs vége: az összehasonlítható jogtudomány számos olyan variáns létezését elismeri, amelyek többé-kevésbé az alapvető parlamenti vagy bírói modellek keverékei. Ezek a relatíve új modellek a másik két rendszer előnyeit hivatottak egyesíteni.

E „hibrid” modellek közül elsőként említendő a „számvevőszékek”, vagy „számszék”, amelyek szorosán a parlament mellett működnek, kétféle változatban.

▶ Az első egy vegyes modell (ahol a jogalkotói és bírói oldal egymás mellett jelenik meg), amely szankcionálási jogkörrel bír. Ezt találjuk többek között Spanyolországban, Portugáliában és Belgiumban.

▶ A második szintén vegyes modell szankcionálási jogkör nélkül. Ezt a modellt gyakran „testületi vagy bizottsági” modellnek nevezük. A legfőbb ellenőrző intézmény igazgatószolgálati státusszal rendelkezik (gyakran nevezik bíróságnak vagy ítélszéknek) a függetlenség biztosítása érdekében, azonban nincs igazgatószolgálati jogköre (a bírák nem hoznak ítéleteket és nem alkalmaznak szankciókat). Ez a modell működik például Németországban és Luxemburgban, valamint az Európai Számvevőszéknél.

Másodsorban, a teljesség kedvéért megjegyezzük, hogy léteznek „számszék” vagy „ellenőrök” is, amelyek/akik a végrehajtó hatalom mellett működnek, jelentős ellenőrzési jogkörükre tekintettel. Ez főként a latin-amerikai országokban jellemző rendszer⁴.

A jelen rövid áttekintés természetesen nem öleli fel a Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Szervezete (INTOSAI) keretében jelenleg rendelkezésre álló modellek széles skáláját. Ez a téma további feltérképezése szempontjából ígérkezik érdekes feladatnak, amelyet a „legfőbb ellenőrző intézmények értékével és előnyeivel foglalkozó munkacsoport” és/vagy ambiciózus kutatók végezhetnek el...

Mit vonhatunk le ezen rövid történelmi fejleményekből?

Talán két következtetésre juthatunk.

Az első, hogy a külső ellenőrzés eleve a legfőbb ellenőrző intézmények megjelenéséből adódik: a legfőbb ellenőrző intézmény elsőd-

leges intézményi kritériuma az, hogy – így vagy úgy – a fennálló hatalmat kívülről ellenőrzi. A mai Európában úgy tűnik, ez már nem képezi vita tárgyát. De ez máshol nincs így: számos olyan ország létezik Európán kívül, ahol nem működik hatékony külső ellenőrzés. Számos legfőbb ellenőrző intézmény egyszerűen belső ellenőrzési – gyakran miniszteri ellenőrzési – mechanizmust képez.

A második következtetés az, hogy e tekintetben maga a legfőbb ellenőrző intézmény definíciója eleve problémás lehet.

A legfőbb ellenőrző intézmények hagyományos meghatározásának alapját három elem képezi:

- kell lennie valamilyen jogszabálynak vagy formális törvénynek, amely hivatalos felhatalmazást biztosít az intézmény számára,
- az intézménynek „felettes” státuszúnak kell lennie (ez valamilyen végső ellenőrző funkció, amelyet a pénzügyek felett, és nem a közigazgatás felett gyakorol...),
- érvényesülnie kell az INTOSAI ISSAI 10 nyilatkozatban foglalt 8 alapelvnek.

E három kritériumnak kell vezérelnie a mi szemléletünket is.

Az nem kérdés, hogy kikezdetlen megközelítésre van szükségünk, mivel fennáll annak a kockázata, hogy a független ellenőrzésről folytatott vita szüntelen, mégis homályos diskurzusokhoz vezethet, ami legalábbis ironikus lenne olyan intézmények esetében, amelyek éppen a pontosságot és a szigorot hivatottak garantálni.

Ez az általános, konszenzusos megközelítés némi eszmefuttatást kíván.

Egy adott jogi keret megléte az ISSAI 10 első alapelvére utal, amelyre a későbbiekben még visszatérünk.

A „felettes” ellenőrzés fogalma nem egyértelmű – mit értünk a „felettes” kifejezés alatt? Ez egy politikai fogalom, mivel relatív: ami valami „felett” áll, az természetesen egy másik, „alárendelt” dolog viszonylatában nevezhető

annak. Ezen álláspont alapja az értékítélet. A függetlenség valójában egy fölérendelt (felettes) pozíció, de ennek ellentéte nem feltétlenül igaz: ami fölérendelt, az nem szükségszerűen független is egyben... Ezért ez a kritérium „törékeny”.

A 8 irányelvet alkalmazó funkcionális megközelítés sokkal hosszabb kifejtést érdemel.

A FUNKCIONÁLIS MEGKÖZELÍTÉS

A függetlenség nyolc alappillére: státusz, erőforrások, kinevezések, tervezés, hozzáférés az információkhoz, az eredmények kommunikálása, közzététel és az ajánlások monitoringja. Ezen alappillérek közül több látszólag magától értetődő, és a legfőbb ellenőrző intézmények közül kevesen ismernének be bárminemű hiányosságot is ezen érzékeny területen.

De mi a valóság?

A funkcionális megközelítés a szabadságon alapszik. A funkcionális megközelítés kiküszöböli a vitát a különféle modellek vonatkozásában.

Mivel ezeket a modelleket „örököltük”, lehetséges (sőt szükséges) értékelnünk azokat, mivel fejlődhetnek, de ezzel együtt kell élnünk. Ezek a szervezetek minden országban egyediek, a különféle társadalmak történelmi termékei, amelyek arra kényszerítenek bennünket, hogy eltérő utakat kövessünk és egy másféle, funkcionálisabb kérdést is felvessünk: a szabadságét.

Az, hogy honnan jövünk és ma hogyan dolgozunk, kevésbé fontos. Tekintettel az előttünk álló nehézségekre, a szolgáltatásainkat igénylő különböző minisztériumok igényeire, valamint arra, hogy elszámoltathatónak kell lennünk az állampolgárok felé, létfontosságú, hogy igazolni tudjuk: rendelkezünk a szükséges eszközökkel ahhoz, hogy a leghatékonyabb és legfüggetlenebb módon teljesítsük a lehető legmagasabb célkitűzéseket. A jövőnek, nem csupán a múltnak kell vezérelnie bennünket.

Ezt a jövőt pedig valójában és a törvény szerint egyetlen kritérium határozza meg: a szabadság. Amint megalapoztuk a függetlenséget a legfőbb ellenőrző intézmények sarokpillérjeként, a szabadság a tét, ennek kell vezérelnie minket.

■ A léthez való szabadság: a státusz

■ A cselekvés szabadsága: a források

■ A vezetés és irányítás szabadsága: a kinevezések

■ Az ellenőrzés szabadsága: valójában ez a programozás szabadsága

■ A nyomozás szabadsága: valójában ez az információkhoz való szabad hozzáférést jelenti

■ A kommunikáció szabadsága: az eredmények kommunikálása

■ A közzététel szabadsága: publikálás

■ Az ajánlás szabadsága: az ajánlások utánkövetése

Ám máris felmerül egy probléma: mivel a szabadságot önkényesen deklarálhatjuk, ezért azt is ellenőrizni kell, mivel nem engedhetjük, hogy a látszat elfedje az igazságot.

Bár a függetlenség nyolc alappillére létfontosságú, az is fontos, hogy ne legyenek pusztán a lényeg nélküli hiú remények, egyszerű nyilatkozatok, üres hivatalos frázisok. A történelem által átörökített modellek tartalommal bíró intézmények: nehéz őket hordozni, de a lényegi kritériumaik a szavak felületessége miatt kiüresedhetnek. Ahogy máshol, az igazság itt is a részletekben rejlik. Talán ez az, ahol Európa eggyel tovább léphet.

Legyen szó bármelyik modelltől, a függetlenségnek konkrétan kell lennie ahhoz, hogy valós legyen.

Ezért kellő nyitottsággal kérdőjelezhetjük meg e kritériumok mindegyikét.

■ A lét szabadsága, avagy a státusz

Jobb, ha ezt az alkotmány, egy törvény vagy egy kialakult hagyomány támasztja alá – de vajon elegendő-e ennyi? Ez teljes egészében formális.

Ezen a téren mindenképp felett áll a legfőbb ellenőrző intézmények mentessége bármine-

mű alárendeltségtől. A legjobb rendszer az, amely mentes a függőségtől, illetve az állampolgárok felé elszámoltatható, ami a modellek struktúrájának kérdése. Az államháztartási bizottság alárendeltsége csak akkor elfogadható, ha – ahogy azt a britek néhány évszázada bevezették – annak vezetője más, mint a parlamenti többségé. Valójában a parlamenttől való függés önmagában nem garanciája a függetlenségnek: a pártrendszernek kiegyensúlyozottnak kell lennie, máskülönben a többség diktatúrája érvényesül. Végül pedig: az államelnök alá rendeltség státusza csak akkor fogadható el, ha az államelnöknek nincs hatalma, azaz reprezentatív vagy ceremoniális funkciót tölt be.

■ A cselekvés szabadsága, avagy a források

Valójában ez a pont nem egyértelmű: mit értünk valós pénzügyi függetlenség alatt? Mennyi az elkülönített összeg, mely szervezet szerint, milyen profil szükséges a munkatársak toborzásához, milyen szintű legyen az eszközpark, a felszereltség stb.? Ezek a források nem lehetnek könnyen módosíthatók. Mindez nagyon alapos tanulmányozást igényel.

■ A vezetés és a kinevezések, valamint a szervezet irányításának szabadsága

Ez lehet technikai kérdés, de nem alapvetően fontos. Több vonatkozása is van.

A kinevezéseket illetően az összeférhetetlenség teljes kizárása a legeslegfontosabb:

- kit neveznek ki?

Az európai legfőbb ellenőrző intézmények többségénél lehetetlen, hogy bárki felelős pozícióba kapjon kinevezést, ha azelőtt valamely kormánynak vagy politikai pártnak a tagja volt. Ahol ez lehetséges, ott a kinevezést minimális időszakra vagy korlátozó feltételek mellett adják.

- a kinevezés kinek a feladata?

A legszigorúbb rendszer a pluralista megközelítés: toborzás, megerősítés (parlamenti vagy konszenzusos alapon), majd kinevezés (az államfő részéről kabinetülés keretében).

Politikai szempontból az egyszerű parlamenti többséggel történő kinevezés, amely Európában az általános szabály, úgy tűnik, kisebb védelmet nyújt, mint a minősített (például kétharmados) többséggel történő kinevezés.

A hivatali idő egy másik érzékeny pont. Ha túl rövid vagy ha azt később egy másik beosztásba történő kinevezés követi, akkor könnyen sérülhet a függetlenség. Ha túl hosszú, akkor rutinszerűség vagy összejátszás alakulhat ki.

Egy legfőbb ellenőrző intézmény egy vagy több vezető tisztviselőjének „elbocsátására” csak kivételes esetben kerülhet sor, ami konszenzusos és szigorú eljárásához kötött. A vezető tisztviselők mentelmi jogát a lehető legmagasabb szinten kell garantálni, hacsak nem bírói státuszban működnek.

Még szerencsésebb, ha ezeket a szabályokat ki lehet terjeszteni a helyetteseikre, az igazgatókra, és még magukra az ellenőrző tisztviselőkre is.

■ A felügyelet szabadsága: valójában ez a programozás szabadsága

Erre ismét nagyon oda kell figyelni. Milyen a legfőbb ellenőrző intézmény viszonya a parlamenttel: alárendelt vagy nem? Hogyan lehet mérni a legfőbb ellenőrző intézmény által gyakorolt öncenzúra szintjét?

Három dolgot szükséges felismerni.

Először, egy legfőbb ellenőrző intézmény, amely – azon túl, amit a parlament és más érdekelt felek kérnek tőle – nem képes szabadon kivizsgálni azt, amit szükségesnek tekint, nem tekinthető függetlennek.

Másodszor, ennek a lehetőségnek garantált és ellenőrzött konszenzusos döntés tárgyát kell képeznie, legyen szó akár egyéni, akár kollektív lehetőségről. Sem az egyén önkényeskedése, sem valamely csoport összejátszása nem megengedhető. Harmadsorban, ezt kötelező megbízások alapján, de kellő hatáskörrel kell megvalósítani, hogy megfelelő vizsgálatot lehessen lefolytatni.

Ezen kívül (szemben azzal, amit várnánk) a legfőbb ellenőrző intézmények belső struk-

túrája is fontos kérdés. Egy legfőbb ellenőrző intézmény célja a lehető legobjektívebb észrevételek megtétele professzionális módszerek alapján.

Két mechanizmust kell ellenőrizni. Akár egyetlen vezető hozza meg a végső döntést, akár nem, nélkülözhetetlennek tűnik a konszenzusos állásfoglalások kialakítása, Garantálni kell a vállalt munka típusát (pénzügyi ellenőrzés, teljesítményaudit, rutinaudit, szankciók alkalmazásának lehetősége ítélettel vagy a nélkül).

■ A vizsgálat szabadsága, avagy az információkhoz való szabad hozzáférés

Számos országban több szektor mentes a legfőbb ellenőrző intézmények felügyelete alól. Az emberek azt mondanák, hogy Európában nincs így, de biztosak lehetünk ebben? Például pontosan és valós állapotukban férnek-e hozzá az államháztartás adataihoz az európai legfőbb ellenőrző intézmények annak érdekében, hogy elvégezzék a munkájukat?

A függetlenség utóbbi három „hivatalos” ismérvének (az eredmények kommunikálásának, ezek publikálásának és az ajánlások nyomon követésének) szintén befolyástól mentesnek kell lennie.

De miért álljunk meg itt? Személy szerint én szívesen idesorolnék még egy tételt: a szankcionálás szabadsága. Mit érnek az ajánlásaink, ha nincs valós hatásuk?

És végül: ki ellenőrzi az ellenőrt? Igen, ez olyan jelentőségű kérdés, amely összedöntheti a gondosan felépített „függetlenséget”. Nem kell, hogy ezek a szabadságok feltétlenül egy elszábadult szörnyeteget eredményezzenek, ami az ellenőr golyóálló arroganciájában mutatkozik meg. Minden követelményt, amelyet a legfőbb ellenőrző intézmény másokkal szemben támaszt, mindenekelőtt magára a legfőbb ellenőrző intézményre kell alkalmazni. Mit ér egy legfőbb ellenőrző intézmény, ha ő maga nem példamutató? Hogyan „leckéztethet” másokat egy legfőbb ellenőrző intézmény, ha ő maga

nem tartja be a szabályokat? Ezért fékező és elensúlyozó mechanizmusokat kell beépíteni a legfőbb ellenőrző intézmény jogkörébe, amely magába foglalja az elszámoltathatóságot is.

Erre azonban nincs nyilvánvaló gyakorlati megoldás. A társintézményi felülvizsgálat ritkán kielégítő és sokkal inkább diplomáciai gesztus, semmint ellenőrzés. Bár adott esetben rávilágíthat bizonyos problémákra, sosem lesz olyan kényszerítő ereje, mint egy ellenőrzésnek. Még tisztelni kell az olyan nemzetközi referenciákat, mint például az IDI teljesítménymérési szempontrendszer, amelyek mennyiségi „pontozásos” mechanizmuson alapulnak és vajmi keveset mondanak a minőségről.

Vajon engedjenek-e magukhoz a legfőbb ellenőrző intézmények más ellenőröket? Magáncégeket? Parlamenti bizottságokat? Kötelező lesz-e egyszer, hogy „hitelesítsék” az ellenőreiket az ISSAI-szabványok alkalmazására? Ezek valós kérdések, amelyekhez ismét végtelen sok változat kapcsolódik (például egy igazságszolgáltatási legfőbb ellenőrző intézményben az ügyészség egyfajta minőség-ellenőrzést garantál).

Vannak-e ma egyáltalán javaslataink ezen a területen?

Ahogy látható, ez is vita és kérdések tárgyát képezi. Mivel nem vagyunk professzorok és még kevésbé filozófusok, mit tehetünk? A vita után marad-e hely a cselekvéshez?

HOGYAN TOVÁBB?

Végezetül, természetes módon merül fel három kérdés.

Az első kérdés kissé provokatív: vajon a mi európai legfőbb ellenőrző intézményeink státusza kifogástalan?

Az első válasz egyértelműen pozitív lenne, de ennél a kérdésnél az a gond – félretéve a megnyugtató ünnepélyes nyilatkozatokat –, hogy nagyon alapos ellenőrzés szükséges az ilyen függetlenség tanúsításához.

Óvakodjunk attól, hogy a közvéleményt kérdezzük meg: bár függetlennek minősül, a jelentőségét aláássa az, hogy az átlagember mennyit tud a szervezetek működéséről.

Minél többet elemezzük a kérdést, annál inkább felismerjük a nehézséget, amit gyakran elfed a moralizáló beszédek és tökéletes szakírások köde. Ahhoz, hogy meghatározhassa a függetlenség valós szintjét, az elemzésnek az intézmények működésének velejéig kell hatolnia, és kezelnie kell a tolakodó vizsgálódás elkerülhetetlen kockázatát is.

Ez messze nem lehetetlen feladat a független ellenőrök számára, akik tapasztaltak és járatosak a közszférában, és akik jól ismerik az adott ország történelmét is.

Végül is talán elképzelhető egy tripla A, tripla B stb. minősítést alkalmazó értékelési rendszer kialakítása.

A második, elvontabb kérdés: kivitelezhető-e a legjobb ismérvek összegzése, és megvalósítható-e az ideális legfőbb ellenőrző intézmény a XXI. században?

Lehetséges ilyen összegzés? Ez azt jelentené, hogy minden egyes kritériumot a lehető legjobb szinten határozzuk meg... Képesek vagyunk-e elérni az egyes kritériumok esetében a függetlenség legmagasabb fokát egy szigorú és pluralista vita keretében?

A XXI. század köztársasága számára ez fontos politikai-igazságszolgáltatási kérdés: szörnyeteget vagy ideált kreáltunk? Erre még nem tudunk választ adni.

Nagyon gyakorlati vetülete is lehet: fennáll a szereptévesztés kockázata. Például az, hogy politikai befolyás alatt álló intézmények „leckéket adhatnak” a többieknek, vagy a belső irányítással foglalkozó legfőbb ellenőrző intézmények előírják a többiek számára, hogyan végezzenek külső ellenőrzéseket.

A 2014. március 28-án, Budapesten tartott „Eurosai szeminárium a függetlenségről” volt az első olyan alkalom, amelyen kísérletet tettek egy ilyen számbavételre. Az INTOSAI

tervei szerint ez a legfőbb ellenőrző intézmények értékét és előnyeit elemző munkacsoport részeként valósul meg, amely már megkezdte a vitát, de még távolról sem végzett. Franciaország is résztvevője ennek a vitának.

És mi az álláspontja az új Eurosai-tagállamok „IGEN kongresszusának”? Az, hogy ez egyértelműen a következő tíz év kihívása. Ez feltételezi a függetlenség minden követelményét – néhány további feltétellel ötvözve. A fiatalabb generáció úgy véli, hogy ez a feladat nehéz politikai légkörben fog megvalósulni, politikai pártok nyomása alatt, amelyek vonakodnak közzétenni az észrevételeket és nem valószínű, hogy támogatják az átláthatóságot. Ifjú kollégáink valószínűleg ráéreztek egy további fontos kihívásra, amellyel szembe kell néznünk a következő évek során.

Az ütemterv: hogyan tovább?

Semmi okunk úgy vélni, hogy a függetlenség és szabadság nem elérhető. Már több útvonal is megnyílt a számunkra.

Először is módosíthatjuk az alkotmányt. A legfőbb ellenőrző intézmények státusza nincs kőbe vésve. A legfőbb ellenőrző intézmények ezáltal maguk tehetnek javaslatokat – még könnyebben, mivel a jelenlegi válság lehetőséget kínál helyzetünk és eljárásaink javítására.

Franciaország az elmúlt tizenkét évben öt alkalommal módosította feladatrendszerét: az államról szóló, 2001. augusztus 1-jén kelt alaptörvénnyel; majd a 2005. évi törvénnyel a társadalombiztosítási rendszerről, amikor több országos jelentés készítését előírták; azután az alkotmány módosítása 2008 júniusában, amely a közrend értékelésének feladatát tárgyalta; majd jött a 2011. decemberi törvény, amely korlátozta a minisztériumi előjogokat az államháztartás figyelmen kívül hagyása tekintetében; majd végül 2012 végén a „program-törvény”, amely létrehozta az államháztartási főbizottságot.

Más országok is bejárták ezt az utat.

Másodsorban, a legfőbb ellenőrző intézmények irányításának reformját gyakran csak saját bátorságunk mértéke korlátozza. A szabványok és az ellenőrzés típusai, az emberi kapcsolatok és teljesítményindikátorok kialakítása, az ellenőrzési szabályok és az etika, minőség stb. tekintetében végzett munka egyaránt a mi felelősségünk.

Ezek a kezdeményezések egy kiinduló önértékelésben testesülnek meg. Az egyetlen, ami visszatart bennünket, a saját óvatosságunk.

Végül, jó kiindulási pontot jelentenek a társintézményi felülvizsgálatok, azonban van egy nagy nehézségük: ismeretlen terepre visznek. Ezt nem szabad összetéveszteni azokkal a felülvizsgálatokkal, amelyeket mindannyian elvégeztünk egy tapasztalattal nem rendelkező legfőbb ellenőrző intézmény létrehozása során, amikor könnyen kialakíthattuk azt, ami eddig hiányzott. A probléma nemcsak a „még fejlődésben lévő” legfőbb ellenőrző intézményeket érinti, hanem azokat is – és talán éppoly döntő mértékben azokat –, amelyek már teljesen kialakultak. Sajnos az eszközök ezzel együtt nagyon hiányosak, mivel túl kell lépünk az általánosságokon.

Ez a fajta felülvizsgálat új alapvető munkát igényel a kutatás, az átvétel, a kommunikáció és terjesztés terén.

Befejezésül, napjainkban a függetlenség kérdésének lényege a mozgásban maradás. Az önelégültség vagy ami még rosszabb: az elutasítás egyértelműen a függetlenség ellen hat. Bár már van ütemtervünk, ez arra kell ösztönözzön bennünket, hogy kapcsolatba lépünk az egyes országok törvényhozó hatóságaival, hogy a lehető legszélesebb feladatrendszer építsük ki, és megmutassuk: képesek vagyunk hozzáértően felmérni és megalapozni a nyilvános vitát.

Lesznek, akik azt mondják, ez politikai kérdés, kívül esik a kompetenciánkon. Ezekről az emberektől csak egy dolgot kell kérdeznünk: a társadalom közigazgatási szervezete, amely fölött ellenőrzési jogkörünk van, vajon nem tartozik a felelősségi körünkbe? A politika nem mindig a politikusokról szól. Ez nem ideológiai kérdés, hanem a lehető legjobb állami szabályozás kiépítésének ügye a most tapasztalható válság idején.

Ki és mi szabhatna gátat ennek a vitának és lendületnek?

JEGYZETEK

¹ Az előadás keretében elhangzott nézetek és vélemények a szerző álláspontját tükrözik.

² Az Egyesült Nemzetek A/66/209 számú határozata szerint: „A legfőbb ellenőrző intézmények csak akkor teljesíthetik feladataikat objektíven és hatékonyan, ha függetlenek... a legfőbb ellenőrző intézményeknek eredményesebbé és hatékonyabbá kell tenniük a közigazgatás működését...” Vö.: a legfőbb ellenőrző intézményekre vonatkozó Limai Nyilatkozat.

³ Richelieu számára „a boldogság alapvető feltétele egy államban Isten uralmának megalapítása”, és a király Isten földi helytartója, ő maga, a bíboros pedig az ő szolgája.

⁴ Chilében a számvevőszék speciális szervezet, egyetlen bíróval az élén (el subcontralor); Peruban a bíró a Contralor, azonban csak az első szintű szankciók esetében.