

Közigazgatás, ellenőrzés, gazdálkodás

Tartalomjegyzék

I. Költségvetési gazdálkodás, közpénzügyek ellenőrzése.....	6
1. Az Alaptörvény közpénzügyi rendelkezései.....	6
a. központi költségvetés.....	7
b. nemzeti vagyon.....	8
c. önkormányzatok.....	9
d. közpénzügyi szervek.....	9
2. Az államháztartás ellenőrzési rendszere általánosságban.....	10
a. kormányzati szint.....	11
b. Magyar Államkincstár ellenőrzési feladatai.....	12
c. helyi önkormányzatok gazdálkodásának sajátosságai.....	13
3. Állami Számvevőszék.....	17
4. Költségvetési szervek belső kontrollrendszere és ellenőrzése.....	20
a. belső kontrollrendszer szabályozása.....	20
b. belső kontrollrendszer kialakítása és működtetése.....	22
c. belső ellenőrzés alanyai és feladataik.....	23
d. helyi önkormányzatok belső kontrollrendszere.....	26
5. Nemzeti vagyon.....	27
a. közös szabályok.....	27
b. állami vagyon.....	29
c. helyi önkormányzatok vagyona.....	30
6. Közbeszerzések központi ellenőrzése.....	31
7. A közpénzekből nyújtott támogatások átláthatósága.....	34
a. Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság.....	36
Önellenőrző kérdések.....	38
Irodalomjegyzék.....	38
II. A közigazgatás ellenőrzése és a közreműködő szervek.....	39
1. Országgyűlés.....	39
2. Alapvető jogok országgyűlési biztosa.....	40
3. Alkotmánybíróság.....	43
4. Központi államigazgatási szervek.....	44
a. általánosságban.....	44
b. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium és Nemzeti Államigazgatási Központ.....	45
c. A helyi önkormányzatokért felelős miniszter és a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter ellenőrzési feladatai.....	47
5. Kormányzati Ellenőrzési Hivatal.....	47
6. Fővárosi, megyei kormányhivatalok ellenőrzési és felügyeleti feladatai.....	52
a. adminisztratív ellenőrzés.....	52
b. hatósági ellenőrzés.....	53
c. törvényességi felügyelet.....	53
d. jogorvoslati ellenőrzés.....	56
7. Bírói ellenőrzés.....	57
a. törvényességi ellenőrzés.....	57
b. jogorvoslat.....	58
8. Ügyészi ellenőrzés.....	59
a. törvényességi ellenőrzés.....	59
b. jogorvoslati ellenőrzés.....	60
9. Közérdekű és közérdekből nyilvános adatok.....	60
Önellenőrző kérdések.....	61
Irodalomjegyzék.....	61

Közigazgatás, ellenőrzés, gazdálkodás

A fejezet bevezetéseként érdemes néhány, a címben található és azokkal szorosan összefüggő fogalom tisztázása, általános értelmezése, rövid bemutatása.

A **közigazgatás** a végrehajtó hatalom részeként, de a (szűk értelemben vett) kormányzástól megkülönböztetve, az állam „magjaként” megjelenő komplex igazgatási tevékenység, amely a törvényeknek (jognak) alávetetten más szervezetektől elkülönült szervezetrendszer által, a közszolgáltatások nyújtásának megszervezésével, illetve az állami impérium (közhatalom) birtokában végzett igazgatással az állam feladatainak tényleges megvalósítását eredményezi.

A közigazgatás jogi működését tipikusan **szuprematív (jog)viszonyok** jellemzik, amelyeket leginkább az irányítás, felügyelet, ellenőrzés fogalmaival lehet leírni. A szuprematív (közhatalmi, felsőbbbségi) jogviszonyok lehetnek a közigazgatás szervezetrendszerén belüliek (hierarchikus, alá-fölérendeltségi kapcsolatok), illetve a közigazgatás szervezetrendszerén kívüliek (tipikusan hatósági jogviszonyok). Az irányításban, ellenőrzésben, felügyeletben közös vonás a számonkérés alanyi joga az erre jogosult/kötelezett szerv oldalán, valamely szerv működését illetően. Fontos megjegyezni, hogy a jogalkotás, jogalkalmazás sajnálatosan nem következetesen használja a felügyelet, ellenőrzés fogalmát, példa erre, hogy különböző jogszabályokban egyaránt szerepel törvényességi felügyelet és ellenőrzés, illetve hatósági felügyelet és ellenőrzés, vagy együtt felügyeleti ellenőrzés. A jogtudományban is többféle állásponttal lehet találkozni. A normatív szabályozottság miatt érdemes a 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról fogalomrendszerét alkalmazni.

Az **irányítás valamely közigazgatási szerv tényleges tevékenységének megszabása** (jogi normák, szakmai és közpolitikai normák, célok, koncepciók alapján), **az alaptevékenységnek és annak kivitelezése mikéntjének megjelölése, az irányított szervei és szakmai viszonyai feletti meghatározó befolyás érvényesítése.** Az alárendelt államigazgatási szervek irányítása terén létezik tehát:

- teljes irányítási jogkör;
- megosztott irányítási jogkör;
- államigazgatási szervei felügyelet (részirányítási jogkör, irányítási részjogkör).

Az **ellenőrzés a tevékenységre irányadó jogszabályok, más előírások, ésszerűségek gyakorlati alkalmazásának folyamatos vizsgálata.** Szélesebb spektrumú, mint a felügyelet, mert a tevékenység kiértékelése nemcsak törvényességi

(normativitás, legalitás) szempontú, hanem lehet gazdaságosság, (társadalmi) eredményesség, hatékonyság, hasznosság, politikai rugalmasság, jogpolitikai megfelelés, etikusság, időszerűség, célszerűség stb. Az ellenőrzés célja ténymegállapítás, információk szerzése, abból következtetések levonása, mind az okokra, mind a jövőbeni teendőkre nézve. Az **ellenőrzés értelmezéseit** érdemes a főbb állami ellenőrzési szervezeti formákkal együtt csoportosítani:

- **közpolitikai értelemben:** elsősorban sajátos jogintézmények, beszámoltatás, visszahívás/leváltás/bizalmatlanság, működés felfüggesztése, összességében közpolitikai ultima ratio-k. Ennek szervei az Országgyűlés és a Kormány.
- **törvényességi értelemben:** a jogszabályszerűség vizsgálata, különböző erejű jogosítványokkal, azaz, hogy a vizsgált szerv a működése folyamatában feladat- és hatáskörében a tevékenységét jogszerűen végzi. Ide tartozik az Alkotmánybíróság, ügyészség, országgyűlési biztos, fővárosi és megyei kormányhivatalok, Kúria önkormányzati tanácsa.
- **adminisztratív (közigazgatási, szakmai, szakszerűségi) értelemben:** annak vizsgálata, hogy a vizsgált szerv a szakmai feladatok végrehajtását a jogszabályok és belső szabályzatok, vezetői rendelkezések megtartásával végzi. Az állami szervek rendszerébe épült be, e nélkül a folyamatos működés nem is képzelhető el. A minisztériumok, kormányhivatalok, központi hivatalok ellenőrzik az alsóbb szintű közigazgatási szerveket, ágazati intézményeket, ha az hatáskörükbe tartozik. Ide sorolható a belső ellenőrzés is.
- **hatósági értelemben:** a hatósági jogviszony egyik részjogosítványa, ilyen a – Ketben általános jelleggel szabályozott – hatósági ellenőrzés, amely során a hatóság hatáskörének keretei között, hivatalból vagy kérelemre ellenőrzi a jogszabályban foglalt rendelkezések betartását, valamint a végrehajtható döntésben foglalt teljesítését. Ennek egyik speciális esete a helyszíni ellenőrzés.
- **jogorvoslati értelemben:** a közigazgatási határozatok jogi megalapozottságának, helyességének kérelemre, vagy hivatalból induló vizsgálata. A közigazgatás belső fórum rendszere termeti meg a rendes jogorvoslatot. A közigazgatási bíráskodás egyedi esetekben hozott határozatok ellen benyújtott jogorvoslati kérelemben hoz döntést, ennek fóruma munkaügyi és közigazgatási bíróságok.
- **financiális értelemben:** a közvagyonnal történő gazdálkodás, a pénzügyi elszámolások, valamint az ezek alapjául szolgáló számviteli nyilvántartások ellenőrzése. Az államháztartási kontroll három pillérré épül: külső ellenőrzésre (Állami Számvevőszék, könyvvizsgáló), kormányzati szintű ellenőrzésre Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (KEHI) és az államháztartási belső kontrollrendszerekre. Az Állami Számvevőszék (ÁSZ) a közpénzügyi elszámolások szabályosságának és a kövagyon célszerű felhasználásának ellenőrzésére hivatott, független, a parlamentnek felelős

szerv. A KEHI a központi költségvetéshez tartozó kormányzati szervek működését vizsgálja. A hatékonysági ellenőrzés is ide tartozik, amelynek fókuszja, hogy a vizsgált rendszer működése alkalmas-e a lehető legkisebb ráfordítással a lehető legnagyobb eredményt elérni, rámutatva azokra a tervezési, szabályozási, szervezési, fejlesztési, ösztönzési intézkedésekre, amelyekkel e követelmények elérhetők.

Az **ellenőrzés típusai:**

- **átfogó ellenőrzés:** a vizsgált szervek feladat- és hatáskörébe tartozó tevékenységek meghatározott időszakra vonatkozó – legalább négy éves ciklusonként végzett – törvényességi, szakszerűségi, hatékonysági és pénzügyi ellenőrzése.
- **témaellenőrzés:** meghatározott téma, adott feladat ellátásának vizsgálata egy időszakban több szervnél abból a célból, hogy a megállapítások eredményeként általánosítható következtetéseket lehessen levonni, és ennek megfelelő intézkedéseket lehessen tenni.
- **céll ellenőrzés:** a szerv meghatározott szakmai tevékenységének (meghatározott ügyfajták), vagy a szakmai tevékenység meghatározott rész-szempontra alapján történő vizsgálata – egyéves, féléves, illetve negyedéves ellenőrzési időegységben.
- **utóellenőrzés:** a vizsgált szervnél előzőleg végrehajtott ellenőrzés megállapításai és javaslatai alapján a megtett intézkedések teljesítésének és azok hatásának vizsgálata.

Az ellenőrzés **módjai, módszerei** különösen: a helyszíni ellenőrzés, az adat- és információkérés, illetve az iratellenőrzés.

A **felügyelet** – kizárólag – a **tevékenységre irányadó jogszabályok megfelelő, általános alkalmazásának vizsgálata**. A vizsgálat tárgya a tevékenység összeredménye, az eljárások szabályszerűsége és a döntések jogszerűsége, a normativitás, legalitás minősítése. Természetesen ez az egyedi ügyek kiértékelésével végezhető el, de célja nem az egyedi ügyek korrekciója (nem az ügyfél által igénybe vehető jogorvoslat), hanem annak elérése, hogy a hibák a jövőbeli gyakorlatban ne forduljanak elő. A felügyeleti jogviszony alatt a felügyelt szerv (intézmény) tevékenységének folyamatos figyelemmel kísérésén alapuló, jogszabályban rögzített beavatkozási, intézkedési lehetőségeket értjük. A felügyelet típusai:

- **törvényességi felügyelet:** a jogszabálysértések orvoslására hivatott, jogosítványai: ellenőrzés, hibák megszüntetésére való felhívás eljárás kezdeményezése más szerveknél, felelősségre vonás kezdeményezése, aktus-felülvizsgálat kezdeményezése, hatósági ügyekben a felettes szerveket az aktus-felülvizsgálati jog is megilleti. A Ket. értelmezésében a felügyeleti szerv jogosult

hivatalból megvizsgálni az ügyben eljáró hatóság eljárását, felügyeleti szervként az a hatóság jár el, amely a fellebbezés elbírálására jogosult vagy jogosult volna;

- **szakfelügyelet:** ebben az esetben a feladatkörbe tartozó szervek (intézmények) működésének szakmai szabályokat vizsgálják, jogosítványai: szabályozás, ellenőrzés, hibák, hiányosságok megszüntetésére való felhívás, felelősségre vonás kezdeményezése;
- **hatósági felügyelet:** a közigazgatás kifelé irányuló, közhatalmi tevékenysége, meghatározott feladatkörben kiterjedhet szervekre és személyekre egyaránt, jogosítványai: ellenőrzés, tevékenység korlátozása vagy megtiltása, hibák megszüntetésére való felhívás, felelősségre vonás kezdeményezése és egyes esetekben bírságolás.

A **gazdálkodás** – közigazgatási, közpénzügyi értelemben – **a rendelkezésre álló erőforrások és javak céltudatos felhasználása a közfeladatok lehető legmagasabb fokú kielégítése érdekében.** A gazdálkodás döntések, választások sorozatából áll, amelynek kényszerűsége az erőforrások szűkösségből, lehetősége pedig azok alternatív felhasználhatóságából adódik. A közpénzekkel való gazdálkodás a közszükségletek, közfeladatok rangsorolását jelenti egy adott időben, illetve értelmezhető azok időbeni sorba állításaként is. Ehhez számos fogalom kapcsolódhat: költségvetési egyensúly, takarékoság, környezetvédelem, fenntarthatóság stb. mert a rendelkezésünkre álló erőforrások felhasználásánál nemcsak jelenlegi, hanem a jövőben kielégítendő szükségletekre is tekintettel kell lenni. A rangsorolás a mindenkori politikai erőviszonyok alapján hozott döntések eredménye.

A **közpénzeket** nem csak szabályszerűen, hanem célszerűen és eredményesen kell felhasználni - „értéket a pénzért” elv. Ez azt feltételezi, hogy az egyes költségvetési kiadási előirányzatokhoz egyértelműen meghatározott célok kapcsolódnak, és mérhető kritériumok állnak rendelkezésre annak eldöntéséhez, hogy a kívánt célok teljesülnek-e. A költségvetési szférában is olyan információs és számviteli rendszerre van szükség, amely megbízható képet ad egy-egy szervezet gazdálkodásáról, a közpénz-felhasználásáról, ideértve az amortizáció képzését is. A közpénzügyek szabályozását és a közigazdálkodását a nemzetközileg elfogadott, hazai politikai konszenzussal megerősített elvekre kell alapozni, amelynek sarokköve a közfeladatok pontos meghatározása, valamint azok finanszírozási és elszámolási rendszereinek egyértelmű, átlátható kialakítása, működtetése. Emellett fontos a kiszámíthatóság és a stabilitás, valamint a közbizalom megteremtése, amelyekhez szükséges az alapvető szabályok Alaptörvénybe foglalása.

I. Költségvetési gazdálkodás, közpénzügyek ellenőrzése

A közpénzügyi gazdálkodás ellenőrzése sokrétű, összetett feladat. Ennek során egyaránt kell vizsgálni az alkotmányos alapokat, az államháztartás egészét és kontrollrendszerét, a gazdasági stabilitást, a nemzeti vagyont, a közbeszerzéseket és a belső ellenőrzést. Az alfejezet a közigazgatási szakvizsga Államháztartási ismeretek című részére alapozva mutat be ismereteket a közpénzügyek területén megjelenő korrupció megakadályozására szolgáló intézkedésekből, a jogi szabályozásból és a különböző szervezetek tevékenységéből. A szakvizsga tananyagának fejezetei – amelyek szükségesek a tananyag elsajátításához – emlékeztetőként: államháztartás közgazdasági megközelítése, a jelenlegi erősödő állami gazdaságpolitikai szerepek, a nemzetgazdaság fogalmi, jellemzői; az államháztartás rendszere, a költségvetés készítésének folyamata; Magyarország gazdasági stabilitása; az államháztartási bevételek kiadások, államadósság kezelése, és szabályozása; gazdálkodás a nemzeti vagyonnal; társadalombiztosítás; az önkormányzati alrendszer; költségvetési szervek; az államháztartási kontroll rendszere.

1. Az Alaptörvény közpénzügyi rendelkezései

Az Alaptörvény számos új rendelkezést tartalmaz a korábbi Alkotmányhoz képest. **Külön fejezet: A közpénzek** (36 – 44. cikk) is megjelenik a normaszövegben. A fontosabb kérdések a következőképpen csoportosíthatók: központi költségvetés, nemzeti vagyon, önkormányzatok, közpénzügyi szervek. A teljesség kedvéért egy olyan kategóriát is érdemes lenne kialakítani, amely a közvetve kapcsolódó szabályokat ismertetné (pl. környezetvédelem, fenntartható fejlődés, családtámogatás, adatvédelem), azonban ezek tárgyalása meghaladná a szűk terjedelmet. Divatos kifejezés lett a gazdasági alkotmánytan, alkotmányos gazdaságtan, és ezek szélsőséges formája a gazdasági alkotmány. Ezt a nemzetközi általános tendenciát követi az Alaptörvény is, amelynek egészén érezhető a gazdasági szemlélet, különösen a közpénzügyek részletesebb, pontosabb szabályozása tekintetében. A jogalkotó – a korábbi szabályozástól eltérően – egy felelősségteljes gazdálkodást, és ún. klasszikus, konzervatív közgazdaságtani értékrendet határoz meg.

Egy **alaptörvény gazdasági elemzése** esetében alapvetésként a **jogállamiság és a piacgazdaság** említhető. A jogállamiság egyszerre eszme és normatív fogalom is (B. cikk), amely azért jelentős, mert a közpénzügyek is jogilag szabályozottak. Az Alaptörvény gazdaságpolitikailag semleges, nem határozza meg a piacgazdaságot, illetve annak – szociális (!) – modelljét, így azt az L. cikkben található közvetett utalásokból kell levezetni (értékteremtő munka, vállalkozás szabadsága, tisztességes gazdasági verseny, fogyasztóvédelem), továbbá a szociális biztonság is idekapcsolható (XIX. cikk). Ugyancsak nővum a Nemzeti Hitvallás, amely utal a kereszténység nemzetmegtartó

szerepére, és országunk különböző vallási hagyományaira. A keresztény társadalmi tanítás, a **gazdaságetika** a szociális piacgazdaságot is értelmezi. A Quadragesimo Anno (1931. XI. Pius) kezdetű pápai enciklika szerint a gazdasági tevékenységnek és az anyagi gyarapodásnak az ember és a társadalom szolgálatában kell állnia. Az állam beavatkozása a gazdasági életbe csak a szükséges mértékben kívánatos, a gazdaság morális dimenziója összekapcsolja a gazdasági hatékonyságot és az emberiség szolidáris fejlődését.

a. központi költségvetés

Az Alaptörvény előírja, hogy a központi költségvetésről és a központi költségvetés végrehajtásáról az Országgyűlésnek minden évre vonatkozóan törvényt kell alkotnia, a szükséges előterjesztésekről a Kormány gondoskodik.

Amennyiben nem sikerül elfogadni a költségvetési törvényt, akkor az átmeneti gazdálkodás szabályai szerint a Kormány jogosult a jogszabályok szerinti bevételeket beszedni és az előző naptári év előirányzatai alapján a kiadásokat időarányosan teljesíteni. A központi költségvetésről és az annak végrehajtásáról szóló törvényeknek azonos szerkezetben, átlátható módon és ésszerű részletezettséggel kell tartalmazniuk az állami kiadásokat és bevételeket.

Az Alaptörvény – a közelmúlt gazdasági eseményeinek és következményeinek hatására – **korlátozza** az Országgyűlés költségvetés-alkotási jogkörét, mivel nem fogadhat el olyan költségvetést, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a bruttó hazai össztermék (GDP) felét. További szigorú megkötés, hogy mindaddig, amíg az államadósság a GDP felét meghaladja, csak olyan költségvetés fogadható el, amely az államadósság GDP-arányos csökkentését tartalmazza, eredményezi. A megszorítás az állam és a kormányzat által vállalható hitelek, kölcsönök és pénzügyi kötelezettségek tekintetében is fennáll. Az 50 %-os szabály szigorúbb feltételeket támaszt, mint az ún. maastrichti konvergencia kritériumok, amelyek a kormányzati szektor adóssághatárát a GDP 60%-ban határozzák meg. Ugyanakkor ki kell emelni, hogy a közpénzügyi fejezet nem tartalmazza, hogy az éves költségvetési hiány nem haladhatja meg a GDP 3%-át. Ezekről a fenti szigorú szabályoktól természetesen az ún. különleges jogrend idején el lehet térni.

A **hatalmi ágak megosztásának** megfelelően a költségvetési törvény elfogadásával az Országgyűlés (törvényhozás) egyúttal felhatalmazza a Kormányt a bevételek és kiadások teljesítésére (végrehajtás). A Kormány ez irányú kötelezettsége is konkrétabb lett: a központi költségvetést törvényesen és célszerűen, eredményesen és az átláthatóan kell végre hajtania, továbbá intézkedése (pénzügyi kötelezettségvállalása) ne növelje az államadósságot.

Az Alaptörvény előírja, hogy a **közteherviselés** és a **nyugdíjrendszer** alapvető szabályait a közös szükségletek kielégítéséhez való kiszámítható hozzájárulás és az időskori létbiztonság érdekében sarkalatos törvény határozza meg. Ezzel kapcsolatban fogalmazódik meg egyértelműen a közteherviselés általános és újraértelmezett követelménye: minden ember, valamint törvény alapján létrehozott jogalany teherbíró képességének megfelelően hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez (XXX. cikk, N. cikk és az O. cikk). A központi költségvetésből csak olyan szervezet részére nyújtható támogatás, vagy teljesíthető szerződés alapján kifizetés, amelynek tulajdonosi szerkezete, felépítése, valamint a támogatás felhasználására irányuló tevékenysége átlátható.

A költségvetésről és a zárszámadásról törvény rendelkezik, így az **Alkotmánybíróság** (AB) ezeket a jogszabályokat is vizsgálhatja. Azonban jelenleg és a jövőben is a gazdasági egyensúly fontosabb szempont, ezért amíg az államadósság a GDP felét meghaladja, az AB a központi költségvetés, a központi adók (illeték, járulék, vám), valamint a helyi adók központi feltételeinek Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag a következő jogok sérelmével összefüggésben vizsgálhatja felül, és semmisítheti meg: élet és emberi méltóság; személyes adatok védelme; gondolat, lelkiismeret és vallásszabadság; magyar állampolgárság.

A 8. cikk értelmében nem lehet országos **népszavazást** tartani – többek között – a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, központi adónemről, illetékről, járulékról, vámról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvény tartalmáról.

b. nemzeti vagyon

Az Alaptörvény rögzíti, hogy **az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon** (38. cikk), amely kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele, amelyről külön sarkalatos törvény rendelkezik. A felelős gazdálkodás érdekében rögzítették, hogy a nemzeti vagyont csak törvényben meghatározott célból lehet átruházni, az értékarányosság követelményének figyelembevétele mellett. Az átruházás vagy hasznosítás feltétele az átláthatóság, mind a szerződés, a szervezet és a tevékenység tekintetében. A közpénzekre és a nemzeti vagyona vonatkozó adatok közérdekűek, nyilvánosak. Az **állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek** törvényben meghatározott módon, önállóan és/de (!) felelősen gazdálkodnak a törvényesség, a célszerűség és az eredményesség követelményeinek megfelelően, az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni.

c. önkormányzatok

A helyi önkormányzatok a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében működnek. A jelen témakör tekintetében a helyi önkormányzat a **helyi közügyek intézése** körében törvény keretei között rendeletet alkot; gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat; meghatározza költségvetését, annak alapján önállóan gazdálkodik; e célra felhasználható vagyonával és bevételeivel kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül vállalkozást folytathat; dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről.

A helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, és nemzeti vagyon, amely feladataik ellátását szolgálja (38. cikk). A kötelező feladatok és hatásköreinek ellátásához azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni **támogatásra jogosult**. Az új közpénzügyi szabályok közül különösen fontos kiemelni, hogy a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű **kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához köthető** (34. cikk).

d. közpénzügyi szervek

A közpénzügyi szervek a fiskális és a monetáris politika autonóm intézményei.

A fiskális politikát, a közpénz(ügy)eket ellenőrző, „auditáló” intézmény – 1870 óta, négy évtized megszakítással a szocializmusban – az **Állami Számvevőszék (ÁSZ)**, amely az Országgyűlés pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve, feladatkörében törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontok szerint ellenőrzi a központi költségvetés végrehajtását, az államháztartás gazdálkodását, az államháztartásból származó források felhasználását és a nemzeti vagyon kezelését.

A fiskális rendszer másik, fiatal szereplője a **Költségvetési Tanács (KT)**, az Országgyűlés törvényhozó tevékenységét támogató szerv, amely a központi költségvetés megalapozottságát vizsgálja, és közreműködik a központi költségvetés előkészítésében. A költségvetési törvény elfogadásához – az államháztartási egyensúly és korlátozások – betartása érdekében a KT előzetes hozzájárulása szükséges. A Tanács három tagja a KT elnöke, továbbá az MNB és az ÁSZ elnöke. A Költségvetési Tanács elnökét a köztársasági elnök nevezi ki hat évre. A Költségvetési Tanács működését sarkalatos törvény határozza meg.

A közpénzügyek másik jelentős része – a fiskális rendszer mellett – a monetáris rendszer. A **Magyar Nemzeti Bankkal (MNB)** kapcsolatban a szöveg továbbra is őrzi a kétszintű bankrendszert, a monetáris és a fiskális politika elválasztását, és az MNB-nek az Országgyűlésnek való felelősséget, így jogállása és feladata érdemben nem változik, azt sarkalatos törvény szabályozza (41. cikk). Az MNB elnökét és alelnökeit a köztársasági elnök hat évre nevezi ki. Az MNB elnöke a jegybank tevékenységéről évente

beszámol az Országgyűlésnek, illetve felhatalmazás alapján és feladatkörében rendeletet ad ki, amely törvénnyel nem lehet ellentétes. Érdemes lett volna beépíteni az Alaptörvénybe is a jegybank függetlenségét. A részletszabályok tekintetében a monetáris finanszírozás tilalma is bekerülhetett volna az Alaptörvény szövegébe, amely szerint az MNB nem adhat semmilyen formában hitelt, kölcsönt az államnak, helyi önkormányzatnak vagy állami pénzzel gazdálkodó, állami befolyás alatt álló szerv(ezet)nek, EU-s intézménynek, tagállamnak.

Az Alaptörvény utal a **Pénzügyi Szerveztek Állami Felügyeletére**, megerősítve a hatóság tekintélyét; a rá vonatkozó rövid szabály, hogy a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét ellátó szervre vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg. Az Alaptörvény 5. módosítása megteremti az MNB és a PSZÁF összevonásának alkotmányos alapját.

2. Az államháztartás ellenőrzési rendszere általánosságban

Az Alaptörvény értelmében Magyarország a kiegyensúlyozott, **átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét** érvényesíti, amelyért elsődlegesen az Országgyűlés és a Kormány felelős. A 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról (Áht.) szabályozza az államháztartás alrendszerait, a bevételek és kiadások kialakítását, teljesítését, a központi és helyi költségvetést, a költségvetési szerveket, a közpénzekkel való gazdálkodást és ellenőrzését, elszámolását, az állami kezesség-, garanciavállalást, annak nyilvántartását. A hozzákapcsolódó végrehajtási részletszabályokat az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (Ávr.) tartalmazza.

Az ellenőrzési rendszer szabályait átfogóan Áht. VIII. fejezete határozza meg, amely az államháztartás mindkét alrendszerére kiterjed. Az részletszabályokat törvény, kormányrendeletek tartalmazzák, amelyeket különböző módszertani útmutatók, kézikönyvek egészítenek ki a gyakorlati megvalósítás segítése érdekében. Az államháztartási kontrollok részét képező államháztartási belső kontrollrendszernek – amely magában foglalja az Államháztartási Belső Pénzügyi Ellenőrzését (ÁBPE) is – központilag harmonizált, a nemzetközi standardokkal összhangban fejlesztett, szabályozott, koordinált végrehajtása, valamint a szakmai egyeztető fórumok működtetése és a kötelező továbbképzések szervezése az államháztartásért felelős miniszter feladata, amelyet a Nemzetgazdasági Minisztérium Államháztartási Belső Kontrollok Főosztálya lát el.

Az államháztartási kontrollok célja az államháztartás pénzeszközeivel és a nemzeti vagyonnal történő szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes gazdálkodás biztosítása. Az államháztartás ellenőrzési rendszerei, szintjei:

- **külső (törvényhozói) ellenőrzés**ével kapcsolatos feladatokat az Állami Számvevőszék látja el (lásd I.3. pont);
- a **kormányzati szintű ellenőrzése** a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (lásd II.5. pont), Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság (lásd I.7. pont) és a Magyar Államkincstár (lásd I.2.b. pont) által valósul meg;
- **belső kontrollrendszere** a költségvetési szervek belső kontrollrendszere – beleértve a belső ellenőrzést – keretében valósul meg (lásd I.4. pont).

a. kormányzati szint

A **költségvetés tervezését** az államháztartásért felelős miniszter irányításával a minisztériumok és a költségvetési törvény mellékletében nevesített fejezetek irányítói (például a miniszterek) látják el. A **költségvetési törvényjavaslatot a Kormány terjeszti be az Országgyűlés elé**, amely azt az adott év december végéig fogadja el. A tervezés célja annak biztosítása, hogy tervezett bevételek közgazdaságilag megalapozottan, a tervezett kiadások kizárólag a közfeladatok megfelelő ellátásához szükséges mértékben kerüljenek jóváhagyásra. Az adott év költségvetésének végrehajtásáról a minisztériumok és az egyéb fejezeti irányító szervek beszámolóit alapján a Kormány a **zárszámadás** keretében számol be.

A **Kormány a központi költségvetés költségvetési egyenlegének**, vagy a Stabilitási tv. 4. § (1) bekezdése alapján a központi költségvetésről szóló törvényben megállapított **államháztartási adósság értékeknek** a tervezettől eltérő, **kedvezőtlen alakulása esetén a központi költségvetés előirányzatait zárolhatja, csökkentheti, törölheti** azon előirányzatok kivételével, amelyek évközi módosításának, átcsoportosításának jogát az Országgyűlés magának tartotta fenn.

Az **államháztartásért felelős miniszter** ellátja – az Állami Számvevőszék véleményének kikérésével – **az államháztartás belső kontrollrendszerének** a nemzetközi standardokkal összhangban lévő fejlesztésével, szabályozásával, koordinációjával és harmonizációjával kapcsolatos feladatokat, megalkotja az ezekhez kapcsolódó jogszabályokat, módszertani útmutatókat, valamint ellátja a szakmai egyeztető fórumok működtetésével és kötelező továbbképzések szervezésével kapcsolatos feladatokat.

Az **államháztartásért felelős miniszter** – a nem a Kormány irányítása vagy felügyelete alá tartozó költségvetési szerv esetén a Kormány kezdeményezésére az Országgyűlés – **kincstári biztos** jelöl ki az államháztartás központi alrendszerébe tartozó költségvetési szervhez, ha annak elismert, az esedékességet követő 60 napon túli tartozásállománya meghaladja az éves eredeti kiadási előirányzatának 3,5%-át vagy az ötvenmillió forintot. A tartozásállomány fennállásáig a pénzügyi ellenjegyzés és az

érvényesítés szabályain felül csak a kincstári biztos ellenjegyzésével vállalható kötelezettség, és rendelhető el utalványozás. A kincstári biztos a költségvetési szerv szervezeti felépítését, működési folyamatát, és gazdálkodását érintő racionalizálási javaslatokat tehet, intézkedéseket kezdeményezhet.

A költségvetési felügyelő preventív államháztartási kontrollokat érvényesít a Kormány döntése alapján. A Kormány – a nem a Kormány irányítása vagy felügyelete alá tartozó költségvetési szerv és a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség kivételével – a fejezetet irányító szervhez, a fejezethez tartozó költségvetési szervekhez, valamint az elkülönített állami pénzalapok és a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai kezelő szerveihez költségvetési főfelügyelőt, felügyelőt rendelhet ki. A felügyelő a gazdálkodás költségvetés-politikával való összhangja és a takarékos, szabályszerű, eredményes működés érdekében a Kormány rendeletében meghatározott intézkedéseket tehet, így különösen előzetesen véleményezi a kötelezettségvállalásra irányuló eljárásokat és a nagy összegű kötelezettségvállalások tekintetében kifogással élhet, és indokolt esetben javaslatot tehetnek azok felfüggesztésére. Az államháztartásért felelős miniszter gondoskodik a felügyelők megbízásáról és megbízásuk visszavonásáról, valamint ellátja tevékenységük szakmai irányítását. A munkáltatói jogokat a Magyar Államkincstár elnöke gyakorolja.

b. Magyar Államkincstár ellenőrzési feladatai

A **Magyar Államkincstár** az államháztartási belső kontrollkörnyezet fontos eleme, amelynek tevékenysége a költségvetés végrehajtásának pénzügyi lebonyolításában **folyamatba épített kontrollokat testesít meg**, valamint egyes támogatási formákhoz kapcsolódva **utólagos ellenőrzéseket** végez. A Kincstár küldetése **a közpénzek takarékos, átlátható és ellenőrzött felhasználásának hatékony támogatása**. Ennek érdekében a Kincstár végzi a költségvetés pénzügyi lebonyolításának feladatait, amely során – a tevékenység természetéből fakadóan – kontrolltevékenységeket is megvalósít.

A Kincstár által ellátott **ellenőrzési funkció sokféle**, céljában és jellegében eltérő tevékenységet foglal magában.

A Kincstár ellenőrzési tevékenységének legfontosabb területét a **költségvetés végrehajtásának pénzügyi lebonyolításában** és az ehhez kapcsolódó nyilvántartási feladatok ellátásában foglalt ellenőrzési funkciók jelentik. Ide soroljuk a kifizetéseket megelőzően végzett, a bejelentett kötelezettségvállalásra, az előirányzati és likviditási fedezet meglétére vonatkozó ellenőrzéseket, a hazai és az uniós támogatások lebonyolítása keretében ellátott ellenőrzési funkciókat. Ellenőrzési célt szolgál a **köztartozás-figyelési és kötelezettségvállalás nyilvántartási tevékenység** ellátása

is. A **Kincstári Monitoring Rendszer** a támogatási alapadatok nyilvántartásával és közzétételével alkalmazható a támogatás halmozódások kiszűrésére.

A Kincstár ellenőrzési tevékenységének másik nagy területe a területi igazgatóságok által végzett, **hatósági jellegű** ellenőrzések az önkormányzatok, a humánszolgáltatást nyújtó nem állami fenntartók, a központosított bér- és illetményszámfejtés, a családtámogatási és gyermekjóléti ellátást, a gázár támogatást igénybevevők tekintetében.

A Kincstár az általa folyósított családtámogatási és fogyatékosági ellátásokkal, valamint a lakástámogatásokkal kapcsolatos feladatai során az ellátások, támogatások jogszabályban megállapított feltételeinek ellenőrzése céljából egységes **szociális nyilvántartást** vezet. A Kincstár az egységes szociális nyilvántartással kapcsolatos adatfeldolgozási feladatok ellátásával államigazgatási szervet vagy kizárólagos állami tulajdonú gazdálkodó szervezetet is megbízhat.

c. helyi önkormányzatok gazdálkodásának sajátosságai

A helyi önkormányzat költségvetése az államháztartás része. Az önkormányzati alrendszer költségvetése a központi költségvetéstől elkülönül, ahhoz központi költségvetési támogatásokkal kapcsolódik. A 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól VI. fejezete szabályozza a helyi önkormányzatok gazdasági alapjait.

A helyi önkormányzat gazdálkodásának alapja a rendeleti formában elfogadott éves költségvetése, amelyből finanszírozza és ellátja a törvényben meghatározott kötelező, valamint a kötelező feladatai ellátását nem veszélyeztető önként vállalt feladatait. Szigorítás, hogy a működési hiány nem tervezhető. A helyi önkormányzat **gazdálkodásának biztonságáért a képviselő-testület, a gazdálkodás szabályszerűségéért a polgármester felelős.**

A helyi önkormányzat **feladataihoz igazodóan választja meg a gazdálkodás formáit**, és pénzügyi előírások keretei között önállóan alakítja ki az érdekeltségi szabályokat. **Feladatai ellátásának feltételeit saját bevételeiből, más gazdálkodó szervektől átvett bevételekből, valamint központi költségvetési támogatásból teremti meg. A veszteséges gazdálkodás következményei a helyi önkormányzatot terhelik, kötelezettségeiért a központi költségvetés nem tartozik felelősséggel.**

A képviselő-testület hosszú távú fejlesztési elképzeléseit **gazdasági programban, fejlesztési tervben** rögzíti, amely a képviselő-testület megbízatásának időtartamára vagy azt meghaladó időszakra szól. Ebben kell helyi szinten meghatározni mindazokat a célkitűzéseket, fejlesztési elképzeléseket és feladatokat, amelyek a helyi önkormányzat költségvetési lehetőségeivel összhangban, a helyi társadalmi, környezeti és gazdasági adottságok átfogó figyelembevételével a helyi önkormányzat által nyújtandó feladatok

biztosítását, színvonalának javítását szolgálják. A képviselő-testület az alakuló ülését követő 6 hónapon belül fogadja el.

A helyi önkormányzat **költségvetési**, a költségvetés teljesítési és szakmai tevékenységének bemutatására, értékelésére vonatkozó adatainak jogszabályban meghatározott körét **a jegyző legalább évente a helyben szokásos módon közzéteszi**. A pénzügyi, ügyviteli, ügyintézési és egyéb alapvető feladatok egységes szabályok szerinti elvégzését, átláthatóságát biztosító – az állami informatikai rendszerrel összekapcsolható – informatikai rendszert működtet, mely a folyamatos pénzügyi állami ellenőrzés eszközeként is szolgál.

Ha a helyi önkormányzat vagy a többcélú kistérségi társulás által irányított költségvetési szerv 30 napon túli elismert tartozásállományának mértéke eléri az éves eredeti kiadási előirányzatának 10%-át vagy a 150 millió forintot, és e tartozását egy hónapon belül nem tudja 30 nap alá szorítani, **az irányító szerv a költségvetési szervhez önkormányzati biztost** jelöl ki. Önkormányzati rendelet önkormányzati biztos kirendelését kisebb mérték, rövidebb időtartam, lejárat esetén is kötelezővé teheti.

Az állami költségvetési tervezés önkormányzatokat érintő feladatait az államháztartásért felelős miniszter és a helyi önkormányzatokért felelős miniszter végzi. **A feladatfinanszírozási rendszer keretében az Országgyűlés a központi költségvetésről szóló törvényben** meghatározott módon a helyi önkormányzatok

- kötelezően ellátandó, törvényben előírt egyes feladatainak a feladatot meghatározó jogszabályban megjelölt közszolgáltatási szintnek megfelelő ellátását– felhasználási kötöttséggel – feladatalapú támogatással biztosítja, vagy azok ellátásához a feladat, a helyi szükségletek alapján jellemző mutatószámok, illetve a lakosságszám alapján támogatást biztosít;
- az előző pontba nem tartozó feladatainak ellátásához felhasználási kötöttséggel járó, vagy felhasználási kötöttség nélküli támogatást nyújthat.

A támogatás biztosítása a következő **szempontok** figyelembe vételével történik: takarékos gazdálkodás, a helyi önkormányzat jogszabályon alapuló, elvárható saját bevétele, a helyi önkormányzat tényleges saját bevétele. A feladatfinanszírozási rendszernek biztosítania kell a helyi önkormányzatok bevételi érdekeltiségének fenntartását. **Az így kapott támogatást a helyi önkormányzat éves szinten kizárólag az ellátandó feladatainak kiadásaira fordíthatja**. Az ettől eltérő felhasználás esetén a helyi önkormányzat köteles a támogatás összegét – az államháztartásról szóló törvényben meghatározott kamatokkal terhelve – a központi költségvetésbe visszafizetni. Kivételes esetben – jogszabályban meghatározott módon – a helyi önkormányzat működőképessége megőrzése érdekében **kiegészítő támogatás** adható.

Az **államháztartás önkormányzati alrendszerének adóssága** a helyi önkormányzatok, a nemzetiségi önkormányzatok, a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló törvény szerinti térségi fejlesztési tanácsok, a többcélú kistérségi társulások és az egyéb, jogi személyiséggel rendelkező társulások által vállalt adósságot keletkeztető ügyletek konszolidált (együttes) értéke a nyilvántartásba vétel fordulónapján.

A helyi önkormányzat fizetőképességének megszűnése esetén **az önkormányzat pénzügyi helyzetének rendezése adósságrendezési eljárás keretében történik**, amely során a képviselő-testület által elfogadott **válságköltségvetés** alapján gazdálkodik. Az adósságrendezés megindításának időpontjától kezdődően az eljárás lezárásáig terjedő időtartamban, a miniszter egyedi döntése alapján, egyedi beruházási kiadások teljesíthetők, különös tekintettel európai uniós támogatással megvalósuló beruházásokra és derogációs kötelezettség teljesítésére. A **reorganizációs tervben** a miniszter egyedi döntése alapján engedélyezett beruházások szerepelhetnek. Az adósságrendezésbe nem vonható be a helyi önkormányzat használatába, vagyonkezelésébe adott, nem az önkormányzat tulajdonát képező vagyon, továbbá hazai vagy uniós forrásból nyújtott fejlesztési támogatásból származó bevételek.

Az önkormányzati alrendszer adóssága részét képezi az maastrichti kritériumok szerint államadósságnak. Ezért korlátok között tartása alapvető érdek. Az önkormányzati kötelezettségvállalások ellenőrizhetősége érdekében **az önkormányzat adósságot keletkeztető ügyletet érvényesen csak a Kormány előzetes hozzájárulásával köthet**. Ez alól kivétel, így **a Kormány hozzájárulása nélkül lehetséges:**

- a magyar költségvetést érintő, az Európai Unió vagy más nemzetközi szervezettől megnyert pályázat önrészeinek és a támogatás előfinanszírozásának biztosítására szolgáló adósságot keletkeztető kötelezettségvállalásra;
- az adósságrendezési eljárás során a hitelezői egyezség megkötéséhez igénybe vett reorganizációs hitelre;
- a likvid hitelre vonatkozó;
- a Fővárosi Önkormányzat és a megyei jogú város esetében a 100 millió forintot, országos nemzetiségi önkormányzat esetében a 20 millió forintot, egyéb önkormányzat esetében pedig a 10 millió forintot meg nem haladó fejlesztési célú adósságot keletkeztető ügylet megkötése.

Korlátozás, hogy **az önkormányzat adósságot keletkeztető ügyletből származó tárgyévi összes fizetési kötelezettsége az adósságot keletkeztető ügylet futamidejének végéig egyik évben sem haladja meg az önkormányzat adott évi saját bevételeinek 50%-át**. Az önkormányzat – az Európai Unió kötelező jogi aktusából következő vagy nemzetközi szervezet felé vállalt kötelezettségből eredő

fejlesztést kivéve – nem indíthat új fejlesztést, ha adósságot keletkeztető ügyletéhez kapcsolódó tárgyévi összes fizetési kötelezettsége eléri vagy meghaladja a saját bevételeinek 50%-át. Az önkormányzat működési célra csak likvid hitelt vehet fel.

A 353/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet **az adósságot keletkeztető ügyletekhez történő hozzájárulás részletes szabályairól** szerint a tárgyévben várható fejlesztési célú, kormányzati hozzájáruláshoz kötött ügyletekről az önkormányzat a költségvetési rendeletének, határozatának elfogadását követően, de legkésőbb március 15-éig a kincstár által üzemeltetett elektronikus rendszerben szereplő adatlapon adatot szolgáltat a Magyar Államkincstár önkormányzat székhelye szerint illetékes területi szervének (**megyei igazgatóságok**). Az Igazgatóság a hiánytalan kérelemről és annak mellékleteiről kialakított véleményét a kérelem benyújtását vagy a hiánypótlást követő 8 napon belül elektronikus úton továbbítja a fővárosi és megyei kormányhivatalnak. A kormányhivatal megvizsgálja, hogy a tervezett fejlesztési cél törvényben meghatározott feladat ellátásához szükséges kapacitás létrehozását eredményezi-e, és az adatszolgáltatást az Igazgatóság és saját véleményével együtt a beérkezést követő 8 napon belül elektronikusan továbbítja a **helyi önkormányzatokért felelős miniszternek** és az **államháztartásért felelős miniszternek**. A miniszterek a beérkezett kérelem alapján a Kormány részére együttes előterjesztést készítenek, amelyben az Igazgatóság és a fővárosi és megyei kormányhivatal véleményét figyelembe véve javaslatot tesznek a kérelem támogatására vagy elutasítására. A **Kormány** a miniszterek által készített együttes előterjesztés alapján a beérkezett kérelmekről a következő hónap utolsó napjáig határozatban dönt. **Az önkormányzat adósságot keletkeztető ügyletéhez a Kormány a következő feltételek együttes fennállása esetén járul hozzá:**

- az adósságot keletkeztető ügylet az államháztartás önkormányzati alrendszere adósságának a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott mértéke teljesítését nem veszélyezteti;
- az adósságot keletkeztető ügylet az önkormányzat törvényben meghatározott feladatának ellátásához szükséges kapacitás létrehozását eredményezi azzal, hogy a működési kiadások folyamatos teljesítése biztosított; és
- amennyiben teljesül, hogy összes fizetési kötelezettsége az adósságot keletkeztető ügylet futamidejének végéig egyik évben sem haladja meg az önkormányzat adott évi saját bevételeinek 50%-át.

A helyi önkormányzat fizetőképességének megszűnése esetén **az önkormányzat pénzügyi helyzetének rendezése adósságrendezési eljárás keretében történik**, amely során a képviselő-testület által elfogadott **válságköltségvetés** alapján

gazdálkodik. Az adósságrendezés megindításának időpontjától kezdődően az eljárás lezárásáig terjedő időtartamban, a miniszter egyedi döntése alapján, egyedi beruházási kiadások teljesíthetők, különös tekintettel európai uniós támogatással megvalósuló beruházásokra és derogációs kötelezettség teljesítésére. A **reorganizációs tervben** a miniszter egyedi döntése alapján engedélyezett beruházások szerepelhetnek. Az adósságrendezésbe nem vonható be a helyi önkormányzat használatába, vagyonkezelésébe adott, nem az önkormányzat tulajdonát képező vagyon, továbbá hazai vagy uniós forrásból nyújtott fejlesztési támogatásból származó bevételek.

3. Állami Számvevőszék

Az Országgyűlés a közpénzek kezelésének, felhasználásának, valamint a nemzeti vagyon kezelésének, védelmének és hasznosításának ellenőrzése érdekében alkotta meg a 2011. évi LXVI. törvényt az Állami Számvevőszékről, a korábbi, 1989-ben elfogadott törvény helyett. **Az Állami Számvevőszék az Országgyűlés pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve, amely általános hatáskörrel végzi az államháztartás ellenőrzését.** Tevékenysége során minden más szervezettől független. Elnökét az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával tizenkét évre választja meg.

Az államháztartás **külső ellenőrzésével** kapcsolatos feladatokat látja el, feladatkörében ellenőrzi közpénzekkel és az állami és önkormányzati vagyonnal való felelős gazdálkodást, valamint a központi költségvetés végrehajtását, az államháztartás gazdálkodását, az államháztartásból származó források felhasználását és a nemzeti vagyon kezelését. Ellenőrzéseit **törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontok** szerint végzi, tevékenységéről évente beszámol az Országgyűlésnek. Az ellenőrzési tapasztalatain alapuló megállapításaival, javaslataival, tanácsaival segíti az Országgyűlést, annak bizottságait, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amellyel elősegíti a jól irányított állam működését. Megállapításai alapján az ellenőrzött szervezetekkel és a felelős személyekkel szemben az illetékes szervezetenél eljárást kezdeményezhet. Az Állami Számvevőszék tevékenységét **ellenőrzési terv** alapján végzi, amit az elnök hagy jóvá. Az ellenőrzési tervről és annak módosításáról az elnök tájékoztatja az Országgyűlést. Törvényben meghatározott feladatkörében köteles ellenőrzést lefolytatni az Országgyűlés döntése alapján, illetve ellenőrzést végezhet a Kormány felkérésére.

A **finansziális ellenőrzési** feladatköre összetett:

- az **államháztartásból származó források felhasználásának keretében** ellenőrzi a központi költségvetésből gazdálkodó szervezeteket (intézményeket), valamint az államháztartásból nyújtott támogatás vagy az államháztartásból meghatározott célra ingyenesen juttatott vagyon felhasználását a helyi önkormányzatoknál, az országos

és helyi nemzetiségi önkormányzatoknál, a közalapítványoknál (ide értve a közalapítvány által alapított gazdasági társaságot is), a köztestületeknél, a közhasznú szervezeteknél, a gazdálkodó szervezeteknél, az egyesületeknél, az alapítványoknál és az egyéb kedvezményezett szervezeteknél;

- a **nemzeti vagyon kezelésének ellenőrzése keretében** ellenőrzi az államháztartás körébe tartozó vagyon kezelését, a vagyonnal való gazdálkodást, az állami (rész)tulajdonban vagy többségi önkormányzati tulajdonban lévő gazdálkodó szervezetek vagyonérték-megőrző és vagyongyarapító tevékenységét, az államháztartás körébe tartozó vagyon elidegenítésére, illetve megterhelésére vonatkozó szabályok betartását, továbbá ellenőrizheti az állami vagy önkormányzati tulajdonban (résztulajdonban) lévő gazdálkodó szervezetek vagyongazdálkodását;
- ellenőrizheti az **államháztartás alrendszeréből finanszírozott beszerzéseket** és az államháztartás alrendszereihez tartozó vagyont érintő szerződéseket a megrendelőnél (vagyonkezelőnél), a megrendelő (vagyonkezelő) nevében vagy képviselőjében eljáró természetes személynél és jogi személynél, valamint azoknál a szerződő feleknél, akik, illetve amelyek a szerződés teljesítéséért felelősek, továbbá a szerződés teljesítésében közreműködőknél;
- ellenőrzi a központi költségvetés végrehajtásáról készített **zárszámadást**;
- ellenőrzi az állami adóhatóság és a helyi önkormányzatok **adóztatási** és egyéb bevételszerző tevékenységét, valamint a **vámhatóság tevékenységét**;
- ellenőrzése során értékeli az államháztartás **számviteli rendjének** betartását, az államháztartás **belső kontrollrendszerének** működését.

Az Állami Számvevőszék az általa végzett ellenőrzések **szakmai szabályait, módszereit maga alakítja ki**, és a kialakított szabályokat nyilvánosságra hozza. Az ellenőrzésekkel szemben támasztott **követelmények**:

- az ellenőrzéseket körültekintően és részletesen meg kell tervezni,
- az ellenőrzés végrehajtása során a jogszabályok, az ellenőrzési program, és az ellenőrzési szakmai szabályok, módszerek és az etikai normák szerint kell eljárni,
- az ellenőrzést végző személynek rendelkeznie kell az ellenőrzési feladat megfelelő teljesítéséhez szükséges ismeretekkel és gyakorlattal,
- az ellenőrzések eredményeinek, a megállapításoknak alátámasztottnak, a következtetéseknek okszerűnek és megalapozottnak kell lenniük,
- az ellenőrzéseket hatékonyan és eredményes kell elvégezni.

A **számvevő** az Állami Számvevőszék feladat- és hatáskörében eljáró ügydöntő, vagy ellenőrzési és azt támogató érdemi feladatot ellátó, felsőfokú végzettséggel rendelkező személy lehet. Az elnök nevezi ki, a jogviszony a kinevezéssel és annak elfogadásával jön

létre, hivatalba lépésekor esküt tesz. A számvevő részt vesz az Állami Számvevőszék feladatainak ellátásában, elvégzi a munkaköri leírásában szereplő, továbbá azokat a feladatokat, amelyekkel felettes vezetője megbízza. A számvevőnek a feladatait a hatályos jogrend előírásai szerint, a demokratikus, jogállami intézményrendszerben kifejeződő közérdek iránti elkötelezettséggel kell ellátnia. A számvevővel szemben elvárás, hogy közszolgálati feladatait hivatásszerű példamutatással, a jogszabályi előírások maradéktalan betartásával, pontosan lássa el és állampolgári kötelezettségeit teljesítse, valamint hivatására a magánéletében is méltó legyen. A számvevő a megbízólevelében megjelölt ellenőrzött szervezetnél az ellenőrzési feladatának megfelelően ellenőrzést végez. Amennyiben a rendelkezésre bocsátott dokumentumok, adatok, illetve tájékoztatás hitelességének, megalapozottságának, teljességének megállapítása, vagy egyes ellenőrzési megállapítások alátámasztása, kiegészítése indokolja, a számvevő jogosult az összefüggő tények vizsgálata céljából más szervezettől adatot, dokumentációt, tájékoztatást kérni, illetve az érintett szervezetnél is helyszíni ellenőrzést tartani.

Az Állami Számvevőszék az elmúlt években a magyar antikorrupciós gondolkodás első számú műhelyévé vált, **korrupcióellenes tevékenység**ének egyik kiemelt eleme a korrupciós kockázatokra és a korrupcióval szembeni védettségre koncentráló Integritás Projekt volt. Ennek keretében az egész közszférára kiterjedő felméréseket végzett, elemzéseket, tájékoztató anyagokat, tanulmánykötetet, módszertani kiadványt készített, és eljuttatta javaslatait a jogalkotóknak. A Számvevőszék ellenőrzései keretében kiemelt helyen kezeli a korrupció ellenes fellépés alapját jelentő belső ellenőrzést és a belső kontroll mechanizmusokat. A 2011. évi zárszámadási ellenőrzés keretében önálló jelentést készített a központi költségvetési szervek belső kontrolljai tekintetében, illetve folyamatosan végzett ellenőrzéseik során is lefedik ezt a kérdéskört. Az ÁSZ belső szabályozása és irányítási eszközei felülvizsgálatával kiépítésre kerül a saját kontrolling és monitoring rendszere és folyamatban van az új etikai kódex megalkotása is. A szervezeti megújítás részeként egy olyan új rotációs rendszer kerül bevezetésre, amely korlátozza annak a lehetőségét, hogy az ÁSZ egyes munkatársai visszatérően ugyanannál a szervezeti egységnél végezzenek ellenőrzést. A korrupció veszélyeztetettség csökkentését szolgálja a kockázatelemzés bevezetése az ellenőrzési témaválasztás és a panaszügyek kezelése terén illetve az is, hogy elkezdődött az integritási szempontok beépítése a kockázatelemzési rendszerbe.

A tájékoztatással kapcsolatban ki kell emelni, hogy minden **számvevőszéki jelentés** nyilvános, az abban foglalt megállapítások, következtetések bíróság vagy más hatóság előtt nem támadhatók meg. Az ÁSZ a napi tevékenységéről tájékoztatást adó

internetesen Hírportál elindításával nemzetközi szinten is egyedülállóvá vált a Számvevőszék működésének nyilvánossága.

4. Költségvetési szervek belső kontrollrendszere és ellenőrzése

A **belső kontrollrendszer** a kockázatok kezelése és tárgyilagos bizonyosság megszerzése érdekében kialakított folyamatrendszer, amelynek céljai, hogy a működés és gazdálkodás során a tevékenységeket (műveleteket) szabályszerűen, gazdaságosan, hatékonyan, eredményesen hajtsák végre, az elszámolási kötelezettségeket teljesítsék, és megvédjék az erőforrásokat a veszteségektől, károktól és nem rendeltetésszerű használatától. A szervezetirányítás elválaszthatatlan eszközeként, magában foglalja mindazon szabályokat, eljárásokat, gyakorlati módszereket és szervezeti struktúrákat, amelyeket arra a célra terveztek, hogy segítséget nyújtson a vezetésnek a céljai eléréséhez. A **belső ellenőrzés** független, tárgyilagos bizonyosságot adó és tanácsadó tevékenység, amelynek célja, hogy az ellenőrzött szervezet működését fejlessze és eredményességét növelje, továbbá az ellenőrzött szervezet céljai elérése érdekében rendszerszemléletű megközelítéssel és módszeresen értékeli, illetve fejleszti az ellenőrzött szervezet irányítási és belső kontrollrendszerének hatékonyságát.

a. belső kontrollrendszer szabályozása

A **belső kontrollrendszer szabályozási szintjei:**

- 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról
- 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről (Bkr.), amelyet alkalmazni kell az államháztartási szervekre, a területfejlesztési tanácsokra, a vagyonkezelő szervezetekre és egyéb szervekre
- 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról (Ávr.)
- útmutatók: Belső kontroll standardok, Belső ellenőrzési standardok, Belső kontroll kézikönyv, Belső ellenőrzési kézikönyv.

A belső kontrollrendszerek (és ezen belül, ezzel párhuzamosan a belső ellenőrzés) szabályozásának koncepciója tehát egy háromszintű struktúrában vázolható fel. Ez tulajdonképpen egy „szabályozási piramis”, amelyen keresztül, felülről lefelé haladva, egyre bővebben kerülnek kibontásra az egyes belső kontroll elemek, ahol tehát a törvényi (új Áht.) szabályozástól kiindulva, a kormányrendeleti (Ávr. és Bkr.) szinten keresztül fokozatosan jut el a gyakorlati útmutatókig.

A belső kontrollrendszer tartalmazza mindazon elveket, eljárásokat és belső szabályzatokat, melyek biztosítják, hogy

- a költségvetési szerv valamennyi tevékenysége és célja összhangban legyen a szabályszerűséggel, szabályozottsággal, valamint a gazdaságosság, hatékonyság és eredményesség követelményeivel,
- az eszközökkel és forrásokkal való gazdálkodásban ne kerüljön sor pazarlásra, visszaélésre, rendeltetésellenes felhasználásra,
- megfelelő, pontos és naprakész információk álljanak rendelkezésre a költségvetési szerv működésével kapcsolatosan, és
- a belső kontrollrendszer harmonizációjára és összehangolására vonatkozó jogszabályok végrehajtásra kerüljenek a módszertani útmutatók figyelembevételével.

A kontrolltevékenység részeként minden tevékenységre vonatkozóan biztosítani kell a folyamatba épített, előzetes, utólagos és vezetői ellenőrzést (**FEUVE**), különösen

- a pénzügyi döntések dokumentumainak elkészítése (ideértve a költségvetési tervezés, a kötelezettségvállalások, a szerződések, a kifizetések, a támogatásokkal való elszámolás, a szabálytalanság miatti visszafizettetések dokumentumait is),
- a pénzügyi kihatású döntések célszerűségi, gazdaságossági, hatékonysági és eredményességi szempontú megalapozottsága,
- a költségvetési gazdálkodás során az előzetes és utólagos pénzügyi ellenőrzés, a pénzügyi döntések szabályszerűségi szempontból történő jóváhagyása, illetve ellenjegyzése,
- a gazdasági események elszámolása (a hatályos jogszabályoknak megfelelő könyvvizetés és beszámolás) kontrollja.

A költségvetési szervek belső kontrollrendszerét az államháztartásért felelős miniszter által közzétett **módszertani útmutatók** megfelelő alkalmazásával, magyarországi és nemzetközi belső ellenőrzési standardok figyelembevételével kell kialakítani és működtetni. A belső kontrollrendszer fejlesztése során figyelembe kell venni az államháztartási külső ellenőrzést, kormányzati szintű ellenőrzést végző szervek és a belső ellenőrzési tevékenységet végzők által megfogalmazott ajánlásokat és javaslatokat. A magyarországi standardok kidolgozásánál nemzetközileg elismert szervek, mint a COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) és az INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions) által alkalmazott megközelítés került alapulvételre. Ezek a standardok is csupán fő irányvonalakat határoznak meg, a gyakorlati megvalósítás részletei szervezetről szervezetre változhatnak. A **Belső Kontroll Kézikönyv** az államháztartásért felelős miniszter által kiadott a belső kontroll standardokat részletesen kifejtő dokumentum. Elősegíti a törvényi és egyéb jogszabályi előírások helyes, azonos módon való értelmezését, a rugalmas alkalmazkodást, színvonalasabb munkavégzést. A kézikönyvben foglaltak elsősorban ajánlások, gyakorlati útmutatók, amelyek segítenek a költségvetési szerv

vezetőjének a jogszabályi előírásoknak megfelelő belső kontrollrendszer létrehozásában és annak lehető leghatékonyabb működtetésében. Az egyes standardok kifejtése után ellenőrző kérdések találhatók benne, melyek segítségével egyfajta önértékelés végezhető arról, hogy a belső kontrollrendszer megfelel-e a jogszabályi rendelkezéseknek, illetve a standardok által megkívánt előírásoknak. A kézikönyv segítséget nyújt a vezetőknek annak felmérésében, hogy az általuk irányított költségvetési szervezetben vagy szervezeti egységekben milyen szinten szabályozottak a belső kontrollfolyamatok.

A **belső ellenőrzés tevékenysége** kiterjed az adott szervezet minden tevékenységére, különösen a költségvetési bevételek és kiadások tervezésének, felhasználásának és elszámolásának, valamint az eszközökkel és forrásokkal való gazdálkodásnak a vizsgálatára. A belső ellenőrzés bizonyosságot adó tevékenységet az alábbi **ellenőrzési típusok** szerint kell ellátni:

- **szabályszerűségi ellenőrzés:** az adott szervezet vagy szervezeti egység működése, illetve tevékenysége megfelelően szabályozott-e, és érvényesülnek-e a hatályos jogszabályok, belső szabályzatok és vezetői rendelkezések előírásai;
- **pénzügyi ellenőrzés:** az adott szervezet, program vagy feladat pénzügyi elszámolásainak, valamint az ezek alapjául szolgáló számviteli nyilvántartások ellenőrzése;
- **rendszerellenőrzés:** az egyes rendszerek kialakításának, illetve működésének átfogó vizsgálatát kell elvégezni;
- **teljesítmény-ellenőrzés:** annak megállapítása, hogy az adott szervezet által végzett tevékenységek, programok egy jól körülhatárolható területén a működés, illetve a forrásfelhasználás gazdaságosan, hatékonyan és eredményesen valósul-e meg;
- **informatikai ellenőrzés:** a költségvetési szervnél működő informatikai rendszerek megfelelőségére, megbízhatóságára, biztonságára, valamint a rendszerben tárolt adatok teljességére, megfelelőségére, szabályosságára és védelmére irányul.

b. belső kontrollrendszer kialakítása és működtetése

A belső kontrollrendszer kialakításáról és megfelelő működtetéséről a **költségvetési szerv vezetője** köteles gondoskodni:

- felelős a **belső kontrollrendszer kialakításáért, működtetéséért és fejlesztéséért**, emellett köteles a szükséges **forrásokat biztosítani**;
- elkészíti és rendszeresen aktualizálja a költségvetési szerv **ellenőrzési nyomvonalát**, amely a költségvetési szerv működési folyamatainak szöveges vagy táblázatba foglalt, vagy folyamatábrákkal szemléltetett leírása, amely tartalmazza különösen a felelősségi és információs szinteket és kapcsolatokat, irányítási és

ellenőrzési folyamatokat, lehetővé téve azok nyomon követését és utólagos ellenőrzését. A költségvetési szerv vezetője köteles szabályozni a szabálytalanságok kezelésének eljárásrendjét;

- érvényre juttatja a költségvetési szerv működésében a szakmai felkészültség, a pártatlanság és elfogulatlanság, az erkölcsi fedhetetlenség értékeit, valamint biztosítja a közérdekek előtérbe helyezését az egyéni érdekekkel szemben (**integritásközpontúság**);
- **kockázatkezelési rendszert** működtet, amelynek fel kell mérnie és meg kell állapítania a költségvetési szerv tevékenységében, gazdálkodásában rejlő kockázatokat, valamint meg kell határozni az egyes kockázatokkal kapcsolatban szükséges intézkedéseket, valamint azok teljesítésének folyamatos nyomon követésének módját;
- **információs és kommunikációs rendszert** alakít ki és működteti, hogy a megfelelő információk a megfelelő időben eljuttatnak az illetékes szervezethez, szervezeti egységhez, illetve személyhez;
- **monitoring rendszert** működtet, amely lehetővé teszi a szervezet tevékenységének, a célok megvalósításának nyomon követését;
- a szervezeten belül **kontrolltevékenységeket** alakít ki, amelyek biztosítják a kockázatok kezelését, hozzájárulnak a szervezet céljainak eléréséhez, figyelemmel a FEUVE követelményekre.

A belső szabályzataiban legalább az alábbiakat szabályozni: engedélyezési és jóváhagyási eljárások, az információkhoz való hozzáférés, fizikai kontrollok (hozzáférés az eszközökhöz), beszámolási eljárások.

c. belső ellenőrzés alanyai és feladataik

A belső ellenőrzés kialakításáról, megfelelő működtetéséről és függetlenségének biztosításáról a **költségvetési szerv vezetője** köteles gondoskodni:

A **belső ellenőrzési vezető** a költségvetési szerv belső ellenőrzési egységének vezetője, akinek feladta a belső ellenőrzési kézikönyv elkészítése, a belső ellenőrzési tevékenység megszervezése, az ellenőrzések végrehajtásának irányítása, összehangolása, a lezárt ellenőrzési jelentés, illetve annak kivonatának a költségvetési szerv vezetője számára történő megküldése. A belső ellenőrzési vezető minden egyes ellenőrzés lefolytatásához **megbízólevél** aláírásával kijelöli a vizsgálatvezetőt és az ellenőrzéseket lefolytató belső ellenőröket. A belső ellenőrzési vezető megbízólevelét a költségvetési szerv vezetője írja alá. A vizsgálatvezető készíti el és a belső ellenőrzési vezető hagyja jóvá az **ellenőrzési programot** és felügyeli annak végrehajtását. A belső ellenőrzési vezető éves bontásban **nyilvántartást vezet**, amellyel a belső ellenőrzési jelentésekben tett megállapításokat,

javaslatokat, a vonatkozó intézkedési terveket és azok végrehajtását nyomon követi, továbbá gondoskodik az ellenőrzési dokumentumok megőrzéséről.

A belső ellenőrzési vezető az ellenőrzési munka megtervezéséhez a kockázatelemzés alapján – az államháztartásért felelős miniszter által közzétett módszertani útmutató figyelembevételével – **stratégiai ellenőrzési tervet** és **éves ellenőrzési tervet** készít, amelyeket a költségvetési szerv vezetője hagy jóvá. A jóváhagyást követően a költségvetési szerv vezetője a tárgyévet követő évre vonatkozó éves ellenőrzési tervét megküldi a fejezetet irányító költségvetési szerv belső ellenőrzési vezetője részére minden év november 15-ig. Helyi önkormányzatok esetében az éves ellenőrzési tervet a képviselő testület a tárgyévet megelőző év november 15-ig hagyja jóvá. A minisztérium belső ellenőrzési vezetője a következő évre vonatkozó, jóváhagyott éves ellenőrzési tervét minden év december 31-ig megküldi a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal elnökének.

A **belső ellenőr** a költségvetési szervnél teljes vagy részmunkaidőben foglalkoztatott, vagy polgári jogi jogviszony keretében belső ellenőrzési tevékenységet ellátó személy, aki rendelkezik megfelelő gazdasági, jogi szakirányú szakképzettséggel, legalább 2 éves szakmai gyakorlattal és az államháztartásért felelős miniszter engedélyével. A 28/2011. (VIII. 3.) NGM rendelet szerint a belső ellenőrök kötelesek két évente szakmai továbbképzésen részt venni, melyre minden évben február 28-ig kell jelentkezni. A belső ellenőrök kötelező szakmai továbbképzése az Államháztartási Belső Pénzügyi Ellenőrzés Módszertani és Képzési Központban (ÁBPE MKK) történik. Azt a belső ellenőrt, aki nem teljesíti a kötelező képzési kötelezettségét törlik a nyilvántartásból.

A belső ellenőrzést végző személy vagy szervezet tevékenységét a költségvetési szerv vezetőjének közvetlenül alárendelve végzi, jelentéseit közvetlenül neki küldi meg (**funkcionális függetlenség**). Bizonyosságot adó és tanácsadó tevékenysége keretében a jogszabályoknak és belső szabályzatoknak való megfelelést, a tervezést, gazdálkodást, és a közfeladatok ellátását vizsgálva megállapításokat és javaslatokat fogalmaz meg a költségvetési szerv vezetője részére. A belső ellenőr ezenkívül más tevékenységbe nem vonható be. A belső ellenőrt **megbízólevéllel** kell ellátni, amelyet a belső ellenőrzési vezető ír alá. Munkáját a nemzetközi, valamint az államháztartásért felelős miniszter által közzétett belső ellenőrzési standardok, útmutatók figyelembevételével, valamint a belső ellenőrzési vezető által – az államháztartásért felelős miniszter által közzétett belső ellenőrzési kézikönyv minta megfelelő alkalmazásával – kidolgozott és a költségvetési szerv vezetője által jóváhagyott belső ellenőrzési kézikönyv szerint végzi. Ha a költségvetési szerv nem foglalkoztat belső ellenőrt, a költségvetési szerv vezetője köteles gondoskodni a költségvetési szerv belső ellenőrzési tevékenységének külső szolgáltató bevonásával történő megszervezéséről és ellátásáról. Az 50 főnél nagyobb engedélyezett létszámmal rendelkező önállóan működő és gazdálkodó központi költségvetési szervek

esetén legalább 1 fő belső ellenőrt kell foglalkoztatásra irányuló jogviszonyban alkalmazni. A belső ellenőr **jogosult** az ellenőrzött szerv helyiségeibe belépni, az ellenőrzés tárgyához kapcsolódó, minősített adatot, üzleti és gazdasági titkot tartalmazó iratokat megismerni, bármely alkalmazottól információt kérni, szakértő bevonását kezdeményezni. Ellenőrzési tevékenysége során **köteles** az ellenőrzési programban foglaltakat végrehajtani, a szerv, szervezeti egység vezetőjét tájékoztatni és megbízólevelét bemutatni, objektív véleménye kialakításához elengedhetetlen dokumentumokat és körülményeket megvizsgálni, megállapításait, következtetéseit és javaslatait tárgyyszerűen, a valóságnak megfelelően írásba foglalni, és azokat elegendő és megfelelő bizonyítékkal alátámasztani.

Az ellenőrzést a belső ellenőrzési vezető **megszakíthatja**, ha soron kívüli vizsgálatot vagy az ellenőrzési tervben nem ütemezett tanácsadó tevékenységet kell lefolytatni, vagy a vizsgálatvezető vagy a belső ellenőr az ellenőrzés lefolytatásában akadályoztatva van. Az ellenőrzést a belső ellenőrzési vezető **felfüggesztheti**, ha az ellenőrzötnél az ellenőrzést érintő személyi vagy szervezeti változás vagy elháríthatatlan ok, a számviteli rend állapota, a dokumentáció és a nyilvántartások hiányossága, vagy az ellenőrzött költségvetési szerv, illetve szervezeti egység jogsértő magatartása az ellenőrzés folytatását akadályozza.

A belső ellenőr a megállapításait, következtetéseit és javaslatait tartalmazó **ellenőrzési jelentést**, vagy több kapcsolódó témájú ellenőrzési jelentés alapján **összefoglaló ellenőrzési jelentést** készít. Az ellenőrzési jelentés elkészítéséért, annak tartalmáért, a levont következtetésekért és a kapcsolódó javaslatokért a vizsgálatvezető, a megállapítások valóságáért és alátámasztásáért a vizsgálatot végzők felelősek. Az ellenőrzési jelentésben foglaltakat elegendő, megbízható, érdemi és hasznos ellenőrzési bizonyítékokkal kell alátámasztani. Objektíven kell szerepeltetni minden olyan lényeges tényt, pozitív és negatív megállapítást, hiányosságot és ellentmondást, amely biztosítja a vizsgált tevékenységről szóló ellenőrzési jelentés teljességét. Az ellenőrzési jelentés **vezetői összefoglalójában** az ellenőrzés eredményét és a feltárt hiányosságokat összefoglaló értékelést kell adni.

A belső ellenőrzési vezető a **jelentés tervezetét**, illetve annak kivonatát egyeztetés céljából megküldi az ellenőrzött szerv, illetve szervezeti egység vezetőjének, továbbá annak, akire vonatkozóan a jelentéstervezet megállapítást vagy javaslatot tartalmaz (érintettek). Az érintettek **észrevételeiket** a jelentéstervezet kézhezvételétől számított 8 napon belül kötelesek megküldeni a belső ellenőrzési vezető részére. Az észrevétel elfogadásáról vagy elutasításáról a vizsgálatvezető dönt, amelyről az észrevételezési határidő lejártától számított 8 napon belül az érintetteknek írásbeli tájékoztatást ad és indokolja az el nem fogadott észrevételeket vagy kezdeményezi **megbeszélés**

összehívását. Az elfogadott észrevételeket a vizsgálatvezető átvezeti az ellenőrzési jelentéstervezeten. Az ellenőrzési jelentést, illetve annak kivonatát a vizsgálatvezető és a vizsgálatot végző valamennyi ellenőr aláírását követően a belső ellenőrzési vezető hagyja jóvá és megküldi a költségvetési szerv vezetője részére. A költségvetési szerv vezetője a lezárt ellenőrzési jelentést vagy annak kivonatát megküldi

- irányított, illetve felügyelt költségvetési szerv ellenőrzése esetén az ellenőrzött szerv vezetőjének, illetve
- saját szervezet ellenőrzése esetén az ellenőrzött szervezeti egység vezetőjének, továbbá
- annak, akire vonatkozóan megállapítást vagy javaslatot tartalmaz,

és szükség esetén felkéri az intézkedési terv elkészítésére. Amennyiben az ellenőrzés során büntető-, szabálysértési, kártérítési, illetve fegyelmi eljárás megindítására okot adó cselekmény, mulasztás vagy hiányosság gyanúja merül fel, az nem befolyásolja az ellenőrzés lezárását.

Az **intézkedési tervet** a lezárt ellenőrzési jelentés kézhezvételétől számított 8 napon belül kell elkészíteni és megküldeni a költségvetési szerv vezetője és a belső ellenőrzési vezetője részére. Az intézkedési tervet a szükséges intézkedések végrehajtásáért felelős személyek és a vonatkozó határidők megjelölésével kell elkészíteni. Az intézkedési tervben az egyes feladatokhoz kapcsolódó határidőket úgy kell meghatározni, hogy azok számon kérhetőek legyenek. Amennyiben az ellenőrzött szerv, szervezeti egység vezetője az intézkedési tervben meghatározott egyes feladatok végrehajtásáról az meghatározott határidőn belül nem számol be és a határidő hosszabbítást sem kért, a költségvetési szerv vezetője, illetve a belső ellenőrzési vezető utóellenőrzést kezdeményezhet a soron kívüli feladatokra tervezett kapacitásának a terhére.

d. helyi önkormányzatok belső kontrollrendszere

A **jegyző** köteles olyan **belső kontrollrendszert működtetni**, amely biztosítja a helyi önkormányzat rendelkezésére álló **források szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását**, az államháztartásért felelős miniszter által közzétett módszertani útmutatók és a nemzetközi belső ellenőrzési standardok figyelembevételével. Gondoskodni kell a felügyelt költségvetési szervek ellenőrzéséről is. Az **éves ellenőrzési tervet** a képviselő-testület az előző év december 31-éig hagyja jóvá.

Az önkormányzatok gazdasági működésének egyik kulcs szereplője a képviselőtestület pénzügyi bizottsága, amelyet minden 2000 lakosnál nagyobb településen kötelező létrehozni. A **pénzügyi bizottság** a helyi önkormányzatnál és intézményeinél

- véleményezi az éves költségvetési javaslatot és a végrehajtásáról szóló féléves, éves beszámoló tervezeteit;

- figyelemmel kíséri a költségvetési bevételek alakulását, különös tekintettel a saját bevételekre, a vagyonváltozás (vagyon növekedés, -csökkenés) alakulását, értékeli az azt előidéző okokat;
- vizsgálja az adósságot keletkeztető kötelezettségvállalás indokait és gazdasági megalapozottságát, ellenőrizheti a pénzkezelési szabályzat megtartását, a bizonylati rend és a bizonylati fegyelem érvényesítését;
- ellátja a képviselő-testület rendeletében meghatározott feladatokat.

A pénzügyi bizottság vizsgálati megállapításait a képviselő-testülettel haladéktalanul közli. Ha a képviselő-testület a vizsgálati megállapításokkal nem ért egyet vagy a szükséges intézkedéseket nem teszi meg, a vizsgálati jegyzőkönyvet az észrevételeivel együtt megküldi az Állami Számvevőszéknek.

5. Nemzeti vagyon

A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele. Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak követelményeit a 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról tartalmazza

a. közös szabályok

A **nemzeti vagyongazdálkodás feladata** a nemzeti vagyon rendeltetésének megfelelő, az állam, az önkormányzat mindenkori teherbíró képességéhez igazodó, elsődlegesen a közfeladatok ellátásához és a mindenkori társadalmi szükségletek kielégítéséhez szükséges, egységes elveken alapuló, **átlátható, hatékony és költségtakarékos működtetése, értékének megőrzése, állagának védelme, értéknövelő használata, hasznosítása, gyarapítása**, továbbá az állam vagy a helyi önkormányzat feladatának ellátása szempontjából feleslegessé váló vagyontárgyak **elidegenítése**. Az állam és a helyi önkormányzat nem alapíthat olyan gazdasági társaságot, és öröklés vagy törvény rendelkezése alapján, valamint a követelés fejében szerzett részesedés kivételével nem szerezhet részesedést olyan gazdasági társaságban, amely vagy amelynek valamely - nem természetes személy - tagja nem átlátható. Az átláthatóság fogalma szervezetenként változik, attól függően, hogy állami, magán személy vagy civil szervezet. Átláthatnak minősül az állam, a költségvetési szerv, a köztestület, a helyi önkormányzat, a nemzetiségi önkormányzat, a társulás, az egyházi jogi személy, az olyan gazdálkodó szervezet, amelyben az állam vagy önkormányzat külön-külön vagy együtt 100%-os részesedéssel rendelkezik, a nemzetközi szervezet, a külföldi állam, a

külföldi helyhatóság, a külföldi állami vagy helyhatósági szerv és az EGT szabályozott piacára bevezetett nyilvános részvénytársaság. A belföldi vagy külföldi jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező gazdálkodó szervezet akkor átlátható, ha tulajdonosi szerkezete megismerhető; az EU tagállamban, az EGT államban, a OECD tagállamban vagy olyan államban rendelkezik adóilletőséggel, amellyel Magyarországnak a kettős adóztatás elkerüléséről egyezménye van; nem minősül a társasági adó- és az osztalékadó-törvény szerint ellenőrzött külföldi társaságnak; a gazdálkodó szervezetben közvetlenül vagy közvetetten több mint 25%-os tulajdonnal, befolyással vagy szavazati joggal bíró jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező gazdálkodó szervezettel szemben a feltételek fennállnak. Az a civil szervezet és a vízitársulat átlátható, amelynek vezető tisztségviselői megismerhetők; valamint ezek vezető tisztségviselői nem átlátható szervezetben nem rendelkeznek 25%-ot meghaladó részesedéssel; székhelye az EU tagállamban, az EGT államban, a OECD tagállamban vagy olyan államban van, amellyel Magyarországnak a kettős adóztatás elkerüléséről szóló egyezménye van.

A nemzeti vagyont, annak értékét és változásait a tulajdonosi joggyakorló **nyilvántartja**. Az érték nyilvántartásától el lehet tekinteni, ha az adott vagyontárgy értéke természeténél, jellegénél fogva nem állapítható meg. A nyilvántartásnak tartalmaznia kell a vagyon elsődleges rendeltetése szerinti közfeladat megjelölését is. A nyilvántartási adatok - a minősített adat védelméről szóló törvény szerinti minősített adat kivételével - nyilvánosak. A **tulajdonosi joggyakorló rendszeresen ellenőrzi** a nemzeti vagyon használójának a nemzeti vagyonnal való gazdálkodását, megállapításairól értesíti a nemzeti vagyon használóját, továbbá, amennyiben megállapításai az Állami Számvevőszék hatáskörét érintik, az Állami Számvevőszéket is.

Az állam vagy a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló nemzeti vagyon nem idegeníthető el, vagyonkezelői jog, jogszabályon alapuló, továbbá az ingatlanra közérdekből külön jogszabályban feljogosított szervek javára alapított használati jog, vezetékjog, vagy ugyanezen okokból alapított szolgálat, továbbá a helyi önkormányzat javára alapított vezetékjog kivételével nem terhelhető meg, biztosítékul nem adható, azon osztott tulajdon nem létesíthető. Ezen tilalom az állam vagy a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló nemzeti vagyonba tartozó javak teljes terjedelme tekintetében fennáll.

A nemzeti vagyon kezelését, hasznosítását alapvetően **vagyonkezelési szerződés** rendezi. A vagyonkezelési szerződés, valamint a hasznélvezeti jogot alapító szerződés versenyeztetés nélkül köthető. Törvény alapján kijelöléssel létrejött vagyonkezelői jog az adott törvényben meghatározott feltételek teljesülésének, ennek hiányában a törvény hatálybalépésének napján keletkezik. A kijelölés során rendelkezni kell arról, hogy a vagyonkezelői jog létesítése ingyenesen vagy visszterhesen történik. A **vagyonkezelőt** megilletik a tulajdonos jogai, és terhelik a tulajdonos kötelezettségei – ideértve a

számvitelről szóló törvény szerinti könyvvezetési és beszámoló-készítési kötelezettséget is – azzal, hogy

- a vagyont nem idegenítheti el, valamint - jogszabályon alapuló, továbbá az ingatlanra közérdekből külön jogszabályban feljogosított szervek javára alapított használati jog, vezetékjog vagy ugyanezen okokból alapított szolgálat, továbbá a helyi önkormányzat javára alapított vezetékjog kivételével - nem terhelheti meg,
- a vagyont biztosítékul nem adhatja,
- a vagynonon osztott tulajdont nem létesíthet,
- a vagyongazdálkodási jogot harmadik személyre nem ruházhatja át és nem terhelheti meg, valamint
- polgári jogi igényt megalapító, polgári jogi igényt eldöntő tulajdonosi hozzájárulást a vagyongazdálkodásában lévő nemzeti vagyona vonatkozóan hatósági és bírósági eljárásban sem adhat, kivéve a jogszabályon alapuló, továbbá az ingatlanra közérdekből külön jogszabályban feljogosított szervek javára alapított használati joghoz, vezetékjoghoz vagy ugyanezen okokból alapított szolgálat, továbbá a helyi önkormányzat javára alapított vezetékjoghoz történő hozzájárulást.

Törvényben, valamint a helyi önkormányzat tulajdonában álló nemzeti vagyon tekintetében törvényben vagy a helyi önkormányzat rendeletében meghatározott **értékhatár feletti nemzeti vagyon tulajdonjogát átruházni** csak versenyeztetés útján, az összességében legelőnyösebb ajánlatot tevő részére, a szolgáltatás és ellenszolgáltatás értékarányosságával lehet.

b. állami vagyon

Az **állam kizárólagos tulajdonába tartozik**

- a Szent Korona és a hozzá tartozó jelvények, az Országház,
- a föld méhének kincsei természetes előfordulási helyükön, a barlang
- a felszín alatti vizek, a felszín alatti vizek természetes víztartó képződményei, a folyóvíz és természetes tavak elhagyott medre és a folyóvízben, természetes tavakban újonnan keletkezett sziget, csatornák, tározók, árvízvédelmi fővédvonalak és egyéb vízi létesítmények, valamint az állami tulajdonban álló vízi közművek,
- az országos közutak, terek, parkok és azok műtárgyai,
- meghatározott országos törzshálózati vasúti pályák és azok tartozékai,
- az állami tulajdonban lévő nemzetközi kereskedelmi repülőtér, a hozzá tartozó légiforgalmi távközlő, rádió navigációs és fénytechnikai berendezésekkel és eszközökkel, továbbá a légiforgalmi irányító szolgálat elhelyezését szolgáló létesítményekkel együtt,

- a rádióspektrum, valamint az elektronikus hírközlő hálózat működéséhez, az elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtásához vagy az elektronikus hírközlőhálózatok és szolgáltatások együttműködéséhez szükséges, az információ vagy a jelzés célba juttatására szolgáló, annak címzettjét meghatározó betűkből, számokból vagy jelekből álló karaktersorozat,
- biztonsági földgáztároló.

A **nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonelem** a törvényben vagy kormányrendeletben ekként meghatározott állami tulajdonban álló vagyonelem. Jelenleg három ilyen szervezet gondoskodik a nemzeti vagyon hasznosításáról: a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt., a Magyar Fejlesztési Bank Zrt., a Nemzeti Földalap.

c. helyi önkormányzatok vagyona

A **helyi önkormányzat vagyona** a tulajdonából és a helyi önkormányzatot megillető vagyoni értékű jogokból áll, amelyek az önkormányzati feladatok és célok ellátását szolgálják. A helyi önkormányzatok **saját bevételei**: a helyi adók; saját tevékenységből, vállalkozásból és az önkormányzati vagyon hasznosításából származó bevétel, nyereség, osztalék, kamat és bérleti díj; átvett pénzeszközök; törvény alapján az önkormányzatot megillető illeték, bírság, díj; az önkormányzat és intézményei egyéb sajátos bevételei. **A helyi önkormányzat vagyona törzsvagyon vagy üzleti vagyon lehet.** A **törzsvagyon** a helyi önkormányzat tulajdonában álló nemzeti vagyon külön része, amely közvetlenül a kötelező önkormányzati feladatkör ellátását vagy hatáskör gyakorlását szolgálja. Ennek egy része forgalomképtelen, mert kizárólagos önkormányzati tulajdonban álló vagyonnak (közutak, műtárgyak, terek, parkok), vagy kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak (műemlékek) minősül; másik része korlátozottan forgalomképes vagyonelem (közmű, közfeladatot ellátását szolgáló épület, épületrész, önkormányzati tulajdonban lévő társasági részesedés).

A helyi önkormányzat a vagyongazdálkodás céljából közép- és hosszú távú **vagyongazdálkodási tervet** köteles készíteni. A tulajdonába tartozó vagyonelemekről az átláthatóság és a hatékony ellenőrzés érdekében **nyilvántartást kell vezetni**. Az önkormányzati vagyonyilvántartás (**vagyonkataszter**) folyamatos vezetéséért, az adatok hitelességéért a jegyző felelős. Az önkormányzati törzsvagyont a többi vagyontárgytól elkülönítve kell nyilvántartani. Az éves zárszámadáshoz a vagyonállapotról **vagyonkimutatást** kell készíteni.

A helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló nemzeti vagyon birtoklása, használata, hasznai szedésének joga, fenntartása, üzemeltetése, létesítése, fejlesztése, valamint felújítása a nemzeti vagyonról szóló törvényben szabályozott módon engedhető

át másnak. A képviselő-testület a helyi önkormányzat tulajdonában lévő nemzeti vagyona a nemzeti vagyronról szóló törvény rendelkezései szerint az önkormányzati közfeladat átadásához kapcsolódva **vagyonkezelői jogot** létesíthet. A vagyonkezelői jog átadása nem érinti az önkormányzati közfeladatok ellátásának kötelezettségét. A képviselő-testület kizárólag a nemzeti vagyronról szóló törvényben meghatározott személyekkel köthet vagyonkezelési szerződést. Vagyonkezelői jog önkormányzati lakóépületre és vegyes rendeltetésű épületre, társasházban lévő önkormányzati lakásra és nem lakás céljára szolgáló helyiségre kizárólag a helyi önkormányzat 100%-os tulajdonában álló gazdálkodó szervezettel, vagy annak 100%-os tulajdonában álló gazdálkodó szervezettel létesíthető, és kizárólag általuk gyakorolható.

6. Közbeszerzések központi ellenőrzése

A Kormány irányítása vagy felügyelete alá tartozó költségvetési szervek, az azok vagyonkezelésébe tartozó, többségi állami tulajdonban álló gazdálkodó szervezetek, valamint a Kormány közalapítványai, a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (Kbt.), valamint a minősített adatot, az ország alapvető biztonsági, nemzetbiztonsági érdekeit érintő vagy a különleges biztonsági intézkedést igénylő beszerzések sajátos szabályairól szóló 218/2011. (X. 19.) Korm. rendelet szerinti közbeszerzések megvalósításakor a közbeszerzések központi ellenőrzéséről és engedélyezéséről szóló 46/2011. (III. 25.) Korm. rendeletet kell alkalmazni.

A **közbeszerzések indokoltságának vizsgálata**, és a közbeszerzési eljárások, valamint a rendelet hatálya alá tartozó szerződések **ellenőrzése a nemzeti fejlesztési miniszter feladata**. Ennek érdekében a közbeszerzési eljárások indokoltságának megítélésével, a központi ellenőrzés koordinálásával, a kapcsolódó nyilvántartások vezetésével, valamint a rendelet hatálya alá tartozó szerződések ellenőrzésével és engedélyezésével összefüggő feladatokat a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium (NFM) látja el, a miniszter döntési jogkörét az NFM vagyonpolitikai államtitkárára ruházhatja.

A közbeszerzést megvalósítani kívánó szervezet (érintett szervezet) az általa szükségesnek tartott közbeszerzési eljárás lefolytatása érdekében a megindítást megelőzően legalább 15 munkanappal **előterjesztést** köteles az NFM-nek benyújtani, melyhez mellékelni kell az előkészített, a közbeszerzési törvény és a hirdetmény-minták szerinti minden elemet tartalmazó, következő közbeszerzési dokumentumokat. Az érintett szervezet a közbeszerzés fedezeteként általa meghatározott ellenértékről **fedezetigazolást** köteles csatolni, amely nélkül a közbeszerzési eljárás megindítása nem hagyható jóvá.

A **közbeszerzés ellenőrzése** során a nemzeti fejlesztési miniszter 15 munkanapon belül dönt az adott közbeszerzésről, vagy további adatokat kér a kezdeményező érintett

szervezettől. A közbeszerzési előterjesztés vizsgálatát követően a miniszter a következő döntéseket hozhatja:

- ajánlat(tétel)i, illetve részvételi felhívást és dokumentációt jóváhagyja és az eljárás megindításához hozzájárul, vagy
- jóváhagyás hiányában meghatározza azokat a feltételeket, illetve megjelöli azokat a szükséges módosításokat, amelyek teljesítése esetén az eljárás megindításához hozzájárul, vagy
- az eljárás megindításához nem járul hozzá.

A miniszter hozzájárulása hiányában a közbeszerzési eljárás nem kezdhető meg.

A miniszter jogosult bármely közbeszerzési eljárásba, az eljárás bármely szakaszában **megfigyelőt** delegálni, erről az érintett szervezetet értesíti. A megfigyelő az eljárásban a bíráló bizottsági üléseken való személyes részvétellel, illetve a közbeszerzési eljárás iratainak vizsgálatával jogosult részt venni. A bontást - kétszakaszos eljárás esetén a részvételi szakasz bontását - megelőzően a delegált megfigyelő megvizsgálja, hogy az eljárásban a jóváhagyott ajánlat(tétel)i/részvételi felhívás és dokumentáció került-e közzétételre, illetve kiküldésre, és az ajánlattételi - kétszakaszos eljárás esetén a részvételi - határidő lejárta előtt legalább 5 munkanappal jelentést tesz az NFM részére.

A **szabályok megsértése esetén** a miniszter kezdeményezheti

- a jogszabályellenesen indított közbeszerzési eljárás ajánlati/részvételi felhívásának visszavonását a közbeszerzési törvény rendelkezéseivel összhangban;
- a közbeszerzési törvényben meghatározott feltételek fennállása esetén a Közbeszerzési Döntőbizottságnál jogorvoslati eljárás megindítását, mely esetben a szerződés csak a Közbeszerzési Döntőbizottság engedélyező végzése birtokában köthető meg;
- a szerződést aláíró, illetve a közbeszerzési eljárás megindítását jóváhagyó felelős személy fegyelmi és kártérítési felelősségre vonását a fegyelmi jogkör gyakorlójánál.

A **szerződések ellenőrzése** során a Kormány irányítása vagy felügyelete alá tartozó költségvetési szervek, az azok vagyonkezelésébe tartozó, többségi állami tulajdonban álló gazdálkodó szervezetek, valamint a Kormány közalapítványai által megkötni, vagy módosítani tervezett, nettó ötvenmillió forintot elérő értékű azon szerződések esetében, amelyek megkötésére nem közbeszerzési eljárás keretében kerül(t) sor, a szerződés megkötését, illetve módosítását az NFM felé előterjesztés közvetlen megküldésével kell kezdeményezni. Az érték tekintetében módosításnak minősül, ha a szerződésben foglalt ellenérték a módosítás eredményeként az eredeti értéket több mint tíz százalékkal meghaladná. Az érintett szervezet a szerződés, vagy szerződésmódosítás megkötéséhez a szerződéskötést, illetve módosítást 15 munkanappal megelőzően köteles az NFM

jóváhagyását kérni. Az NFM legfeljebb 5 munkanapon belül elvégzi a dokumentumok vizsgálatát, és az általa tett észrevételeket, kiegészítéseket és módosítási javaslatokat haladéktalanul megküldi az érintett szervezetnek. Az érintett szervezet a szerződést a nemzeti fejlesztési miniszter hozzájárulása hiányában nem kötheti meg, illetve a szerződést nem módosíthatja. A szabályok megsértése esetén a nemzeti fejlesztési miniszter kezdeményezheti

- a közbeszerzési törvényben meghatározott feltételek fennállása esetén a Közbeszerzési Döntőbizottságnál jogorvoslati eljárás megindítását;
- a szerződést aláíró, illetve jóváhagyó felelős személy fegyelmi és kártérítési felelősségre vonását a fegyelmi jogkör gyakorlójánál.

Közös szabály, hogy a közbeszerzési szerződések módosításának **engedélyezésére**, valamint a **közbeszerzési eljárások utóellenőrzésére**, és az eljárások eredményeként megkötött **szerződések teljesítése ellenőrzésére az NFM jogosult**. Ez az ellenőrzés kiterjed a szerződések módosításának, valamint a szerződés teljesítésébe más szervezet alvállalkozóként (közreműködőként) történő bevonása közbeszerzési törvényben meghatározott feltételei fennállásának vizsgálatára egyaránt.

Az **egységes nyilvántartás** kialakítása és kezelése érdekében az érintett szervezetek kötelesek

- az NFM-nek megküldeni az éves közbeszerzési terveiket, továbbá tájékoztatást adni a közbeszerzési tervek módosításáról, valamint a módosítás indokairól az arról hozott döntést követően legfeljebb 3 munkanapon belül;
- negyedévente statisztikai adatszolgáltatást teljesíteni az NFM felé a folyamatban lévő és az előző tájékoztatás óta befejezett közbeszerzési eljárásairól és a megkötött, a rendelet hatálya alá tartozó szerződéseikről;
- közbeszerzési szabályzatukat a rendelettel összhangban elkészíteni és az NFM részére megküldeni.

A jogszabály szerint minden olyan esetben lehet gyanakodni az ajánlattevő korrumpáló magatartására és az ajánlatkérő korrumpálhatóságára, amikor a potenciális ajánlattevők azt tapasztalják, hogy a beszerzés tárgya szükségtelenül túlzott részletezettséggel, aprólékosan specifikáltan van meghatározva, eleve szűkítve a lehetséges ajánlattevők körét, vagy a pénzügyi-gazdasági alkalmasság ismérvei a beszerzés tárgyához képest indokolatlanul aránytalanok, előre vetítve az egyetlen, már kinézett ajánlattevő alkalmasságát, illetve a többi ajánlattevő kizorítását. A Közbeszerzési Döntőbizottság a Kbt. megsértését ilyen esetekben képes megállapítani, ezáltal eredménytelenné téve a megvesztegetést. Ugyancsak feltételezhető korrupció a közbeszerzésekről szóló törvény

nyilvánvaló megkerülése kapcsán, amely eset bejelentésére számos intézmény kapott jogot hivatalból indítandó jogorvoslati eljárás kezdeményezésének formájában.

7. A közpénzekből nyújtott támogatások átláthatósága

A 2007. évi CLXXXI. törvény a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról (Knyt.) szerint a hazai és uniós forrásokból megvalósuló fejlesztések, befektetések sikere nemzeti érdek, a fejlesztési támogatások odaítéléséről és felhasználásáról döntő intézményrendszernek is átláthatónak kell lennie. A szabályozás kiterjed

- az államháztartás alrendszereiből,
- az európai uniós forrásokból,
- a nemzetközi megállapodás alapján finanszírozott egyéb programokból

származó, egyedi döntés alapján nyújtott, pályázati úton vagy pályázati rendszeren kívül az államháztartáson kívüli természetes személyek, jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező egyéb szervezetek – ide nem értve a társaságot – (együttesen: személy) számára odaítélt, természetben vagy pénzben juttatott támogatásokra.

Közérdekből nyilvános a pályázati kiírást előkészítő, a pályázatot kiíró, a támogatási döntést előkészítő és a támogatási döntést meghozó szerv vagy személy által a pályázattal, a pályázati eljárással, a támogatási döntéssel összefüggésben kezelt, közérdekű adatnak és különleges adatnak nem minősülő adat. A pályázati eljárásokkal kapcsolatos adatok **közzétételének helyéül szolgáló honlapot** a fejlesztéspolitikáért felelős miniszter működteti. A honlap létrehozását és üzemeltetését a KOPINT-DATORG Infokommunikációs Zrt. végzi.

Nem indulhat pályázóként, és nem részesülhet támogatásban

- aki a pályázati eljárásban döntés-előkészítőként közreműködő vagy döntéshozó,
- a kizárt közjogi tisztségviselő,
- a fenti pontok alá tartozó személy közeli hozzátartozója,
- a fenti pontokban megjelölt személy tulajdonában álló gazdasági társaság,
- olyan gazdasági társaság, alapítvány, egyesület, egyház vagy szakszervezet, illetve ezek önálló jogi személyiséggel rendelkező olyan szervezeti egysége, amelyben az előző pontok alá tartozó személy vezető tisztségviselő, az alapítvány kezelő szervének, szervezetének tagja, tisztségviselője, az egyesület, az egyház vagy a szakszervezet ügyintéző vagy képviseleti szervének tagja,
- az az egyesület, egyház vagy szakszervezet, illetve ezek önálló jogi személyiséggel rendelkező azon szervezeti egysége, amely a pályázat kiírását megelőző 5 évben együttműködési megállapodást kötött vagy tartott fenn Magyarországon bejegyzett párttal, párttal közös jelöltet állított országgyűlési, európai parlamenti vagy helyi önkormányzati választáson, továbbá akinek a részvételből való kizártságának tényét a honlapon közzétették.

A **kizárt közjogi tisztségviselők** köre: a Kormány tagja, a kormánybiztos, a miniszterelnöki biztos, a miniszteri biztos, az államtitkár, a közigazgatási államtitkár, a helyettes államtitkár, a megyei közgyűlés elnöke, a fővárosi közgyűlés esetében a főpolgármester, a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló törvény által meghatározott regionális fejlesztési ügynökség vezető tisztségviselői, felügyelő bizottsága tagjai, illetve az Ágazati Operatív Programok Közreműködő szervezetei vezető tisztségviselői és ellenőrző szervének tagjai;

További egyértelmű **kizárási szabály**, hogy nem vehet részt döntéshozóként vagy döntés-előkészítésben közreműködőként az, aki vagy akinek a közeli hozzátartozója a pályázóval munkavégzésre irányuló jogviszonyban áll. A pályázati eljárásban döntést hozó szerv vezetője vagy a döntést hozó személy köteles gondoskodni arról, hogy a Knyt. rendelkezései a döntéshozatal során érvényesüljenek. Ha az összeférhetlenség e szerv vezetője vagy a döntést hozó személy vonatkozásában áll fenn, e feladatát a helyettese köteles ellátni.

Ki kell zárni azt a pályázatot, amelynek a benyújtója a pályázaton – a pályázati eljárás bármely szakaszában fennálló körülményre tekintettel – **nem részesülhet támogatásban.** A pályázatból való kizárást a döntést hozó szervnél vagy személynél bárki kezdeményezheti. A pályázatból való kizárás a döntés meghozataláig kezdeményezhető. A döntési eljárásban közreműködő - az érintett személy megjelölésével - haladéktalanul köteles kezdeményezni a döntést hozó szervnél vagy személynél a pályázatból való kizárást, ha annak indokairól tudomást szerzett. A döntést hozó szerv vagy személy tájékoztatja a honlap üzemeltetőjét a Knyt. megsértése miatt jogerősen kizárt pályázatot benyújtó természetes személy nevről, születési helyéről és idejéről, valamint lakcíméről, jogi személy vagy jogi személyiség nélküli szervezet nevről és székhelyéről, nyilvántartásba vételi okiratának számáról és a nyilvántartásba vevő szerv megnevezéséről. A honlap üzemeltetője a kizárás tényét a jogerős döntéstől számított 2 év időtartamra a honlapon közzéteszi.

Ha a döntést hozó szerv vagy személy az összeférhetlenség fennállása ellenére a pályázatot nem zárja ki és a pályázatot támogatásban részesíti, az e döntés alapján kötött **szerezés semmis.** A folyósított támogatást a kedvezményezett egy összegben, a folyósítás és a visszafizetés időpontja közötti időszakra eső, az adózás rendjéről szóló törvényben meghatározott késedelmi pótlékkal azonos mértékű kamattal növelten köteles visszatéríteni. Az érvénytelenség megállapítását a döntéshozatalt követő két éven belül, írásban bárki kezdeményezheti. A kezdeményezést a döntést hozó szerv vezetőjéhez vagy a döntést hozó személyhez kell benyújtani. Semmis az az átruházási szerződés, amelyben a döntéshozó, annak közeli hozzátartozója vagy ezek tulajdonában álló gazdasági társaság a pályázat elszámolásának elfogadásától számított két éven belül

- a nyilvánosan működő részvénytársaságban szerzett legfeljebb 5%-os tulajdoni részesedést kivéve - tulajdonrészt szerez olyan gazdasági társaságban, amelyet abban a pályázati eljárásban nyilvánítottak nyertesnek, amelyben a döntéshozó részt vett a támogatási döntés meghozatalában.

A **kedvezményezett köteles** a költségvetési támogatások lebonyolításában részt vevő és a költségvetési támogatást ellenőrző szervezetekkel **együttműködni**, az ellenőrzést végző szerv képviselőit ellenőrzési munkájukban a megfelelő dokumentumok, számlák, a megvalósítást igazoló okmányok, bizonylatok rendelkezésre bocsátásával, valamint a fizikai teljesítés vizsgálatában a helyszínen is segíteni. Ha a kedvezményezett az ellenőrzés során felróható magatartásával az ellenőrző szerv munkáját ellehetetleníti, a támogató a támogatói okiratot visszavonhatja, a támogatási szerződéstől elállhat. A támogatói okirat visszavonása, a támogatási szerződéstől való elállás esetén a kedvezményezett az addig igénybe vett költségvetési támogatást köteles visszafizetni.

A **nemzeti közpénzekből származó támogatások ellenőrzését** az Állami Számvevőszék és a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal végzi.

a. Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság

Az európai támogatásokat ellenőrző szerv, az **Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság** (EUTAF) az uniós jogszabályokban, illetve nemzetközi szerződésekben meghatározott ellenőrzési hatóság feladatait látja el, amely kizárólag az uniós és egyéb nemzetközi támogatásból finanszírozott projektek megvalósítását vizsgálja, tevékenysége a hazai támogatásokra nem terjed ki. Az EUTAF az államháztartásért felelős miniszter irányítása alá tartozó önállóan működő költségvetési szerv, melynek tevékenységére vonatkozó szabályokat az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóságról szóló 210/2010. (VI. 30.) Korm. rendelet tartalmazza. Az EUTAF ellátja:

- az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások tekintetében az ellenőrzési hatósági feladatokat;
- az egyéb európai uniós és nemzetközi támogatások Kormány által meghatározott ellenőrzési feladatait.

Az ellenőrzési jogköre kiterjed a fenti forrásokból nyújtott költségvetési támogatásokkal kapcsolatos ellenőrzésekre

- a lebonyolításban érintett szervezeteknél,
- a kedvezményezetteknel, és
- a költségvetési támogatásokkal összefüggésben megvalósított beszerzésekre, az ezekre kötött szerződések teljesítésének vizsgálatára, ebben a vonatkozásban azon szerződő felekre is, amelyek a szerződés teljesítéséért felelősek, vagy abban közreműködnek.

A Főigazgatóság az európai uniós és a nemzetközi támogatásokkal kapcsolatos ellenőrzési tevékenységét a vonatkozó uniós és nemzeti jogszabályok, valamint a nemzetközi ellenőrzési standardok szerint elkészített, a Főigazgatóság főigazgatója által jóváhagyott **ellenőrzési kézikönyv** szerint végzi.

Az ellenőrzési tevékenysége kapcsán a Főigazgatóság **funkcionális függetlenséggel** rendelkezik különösen az ellenőrzési stratégiák és az éves ellenőrzési tervek kidolgozása, az ellenőrzési programok elkészítése és végrehajtása, az ellenőrzési módszerek kiválasztása, az ellenőrzési jelentések, az éves ellenőrzési jelentések és a záró ellenőrzési jelentések elkészítése, az éves vélemények, valamint a zárónyilatkozatok kiadása tekintetében.

A Főigazgatóság **ellenőrei megbízólevél** alapján végzik ellenőrzéseiket. A helyszíni ellenőrzés megkezdésekor az ellenőr köteles bemutatni a megbízólevelét az ellenőrzött szervezet vezetőjének vagy az őt helyettesítő személynek. Az ellenőrzés során az ellenőrzött szervezet vezetőjétől szükség esetén **teljességi nyilatkozatot** kell kérni, amelyben az ellenőrzött szervezet vezetője igazolja, hogy az ellenőrzött feladattal összefüggő, felelősségi körébe tartozó valamennyi okmányt, illetve információt hiánytalanul az ellenőr rendelkezésére bocsátotta. Az ellenőrzést a főigazgató **megszakíthatja**, amennyiben a Főigazgatóságnak soron kívüli ellenőrzést kell lefolytatnia, illetve a vizsgálatvezető vagy az ellenőr akadályoztatva van. Az ellenőrzést a főigazgató **felfüggesztheti**, amennyiben a számviteli rend állapota, a dokumentáció és a nyilvántartások hiányossága, illetve az ellenőrzött szervezet jogsértő magatartása az ellenőrzés folytatását akadályozza. Az ellenőrzésekről – megállapításokat, következtetéseket és javaslatokat is tartalmazó – ellenőrzési **jelentés** készül, melynek tervezetét a Főigazgatóság megküldi az ellenőrzött szervezet vezetőjének, továbbá annak, akire vonatkozóan a jelentéstervezet megállapítást vagy javaslatot tartalmaz. Amennyiben az ellenőrzött a rá vonatkozó megállapítást, következtetést vagy javaslatot vitatja, megbeszélést kell tartani. A **megbeszélést** az észrevételezési határidő lejártától számított 10 napon belül kell megtartani. Az elfogadott észrevételeknek megfelelően a vizsgálatvezető a jelentést módosítja. Az ellenőrzött szervezet észrevételeit, illetve a vizsgálatvezető válaszát az ellenőrzési jelentéshez csatolni kell, és a továbbiakban egy dokumentumként kell kezelni. Az ellenőrzött szervezet vezetője a szükséges intézkedések végrehajtásáért felelős személyek és a vonatkozó határidők megjelölésével az ellenőrzési jelentés kézhezvételétől számított 20 napon belül **intézkedési tervet** készít. Indokolt esetben a vizsgálatvezető ennél hosszabb, legfeljebb 30 napos határidőt is megállapíthat. Az ellenőrzött szervezet vezetője felelős az intézkedési terv végrehajtásáért, illetve annak nyomon követéséért.

Önellenőrző kérdések

Mely szervek vesznek részt a pénzügyi ellenőrzés rendszerében?

Melyek az államháztartási ellenőrzés szintjei, céljai?

A jogalkotó hogyan szabályozza az államháztartási ellenőrzési rendszert?

Melyek a közpénzek felhasználásának formái?

Hogyan történik az önkormányzatok finanszírozása és ellenőrzése?

Mennyiben más az ÁSz ellenőrzési jogköre a KEHI és MÁK-hoz képest?

Mi a közpénzügyi ellenőrzés általános, sematikus modellje?

Az Alaptörvény rendelkezését hogyan konkretizálja nemzeti vagyonról szóló törvény?

Milyen szinteket különböztetünk meg az államháztartási ellenőrzés rendszerében?

Kik, milyen feltételekkel vehetnek részt a közpénzügyek ellenőrzésben, feladataik?

Mi a különbség belső ellenzés és belső kontroll között?

Melyek az államháztartásért felelős miniszter feladatai a közpénzügyi és ellenőrzési területen?

Irodalomjegyzék

A közpénzügyek szabályozásának tézisei. Állami Számvevőszék, 2007. április

Barna – Gregóczki - Hubai - Tátrai: Közbeszerzési eljárás és technikák, Budapest: KSZK-MKI, 2008

Boros - Juhász - Lantos – Tátrai: A közbeszerzés alapjai. HVG-ORAC 2011.

Halustyk Anna -szerk.: Pénzügyi jog. Aula 2010.

Lévai János –szerk.: Az Állami Számvevőszék Ellenőrzési kézikönyve. Állami Számvevőszék 2008.

Magyary Zoltán: A magyar állam költségvetési joga. Studium, 1923.

Maiyalehné Gregóczki Etelka: Államháztartási ismeretek. BCE KTK, 2010.

Nagy – Hoffman –szerk.: A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata. HVG-ORAC 2013.

Saly Ferenc: Belső ellenőrzés az önkormányzatoknál és intézményeiknél. ETK, 2007.

Simon István –szerk.: Pénzügyi jog. Osiris 2012.

Vértesy László: A jó kormányzás mérhetősége. in Magyar Közigazgatás 2012/2. szám

Vértesy László: Az Alaptörvény egyes rendelkezései a pénzügyi szektor tekintetében. in Borbély-Virányi –szerk.: Az új Alaptörvényről – elfogadás előtt. Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága 2011.

Vértesy László: Közpénzügyek az új alaptörvényben. in Közzolgálat 2011/5. szám

II. A közigazgatás ellenőrzése és a közreműködő szervek

A közigazgatás ellenőrzésében egyaránt rész vesznek közigazgatáson belüli és kívüli szervek, tág értelemben akár az egész társadalom is. Ennek szükségessége levezethető a jogállamiságból, a hatalmi ágak megosztásából, az állami funkciók rendszeréből, illetve a checks and balances (fékek és ellensúlyok) elméletéből.

Az Alaptörvény általános szinten mondja ki, hogy Magyarország független, demokratikus jogállam, működése a hatalom megosztásának elvén alapszik. Az Ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége. Magyarország elismeri az ember alapvető egyéni és közösségi jogait.

A közigazgatás feletti kontrollban részt vesz az Országgyűlés, a köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság, az ombudsman, általános szinten a Kormány, a központi államigazgatási szervek, külön a fővárosi és megyei kormányhivatalok, a munkaügyi és közigazgatási bíróságok, a Kúria önkormányzati tanácsa, és az ügyészség.

A közpénzekkel történő gazdálkodást és annak ellenőrzését az előző alfejezet részletesen elemezte.

1. Országgyűlés

Az Országgyűlés többféleképpen gyakorol ellenőrzést a közigazgatás felett, amelyet lehet egyfelől úgy is csoportosítani, hogy közvetlenül vagy közvetve, szervei (Állami Számvevőszék, ombudsman) útján, másfelől aszerint, hogy az államigazgatás vagy az önkormányzati igazgatás a tárgya. A gazdasági és pénzügyi ellenőrzést illetően, az Állami Számvevőszék az előző alfejezetben szerepel.

Az **államigazgatás felett** közvetlenül a Kormány tekintetében gyakorolja számonkérési, ellenőrzési jogát. A Kormány az Országgyűlésnek felelős. A Kormány tagja tevékenységéért felelős az Országgyűlésnek, valamint a miniszter a miniszterelnöknek. Az Országgyűlés a Kormány tagjait a következőképpen ellenőrizheti:

Az Országgyűlés és az országgyűlési bizottság az ülésén való megjelenésre kötelezheti a Kormány tagját.

Az országgyűlési képviselők egyötöde a miniszterelnökkel szemben írásban, a miniszterelnöki tisztségre javasolt személy megjelölésével **bizalmatlansági indítványt** nyújthat be. Ha az Országgyűlés a bizalmatlansági indítványt támogatja, ezzel bizalmatlanságát fejezi ki a miniszterelnökkel szemben, egyben miniszterelnöknek megválasztja a bizalmatlansági indítványban miniszterelnöki tisztségre javasolt személyt. Az Országgyűlés döntéséhez az országgyűlési képviselők több mint a felének szavazata szükséges.

Az országgyűlési képviselő **interpellációt és kérdést intézhet** a Kormányhoz és a Kormány tagjához a feladatkörükbe tartozó bármely ügyben. Ezen kívül Az országgyűlési képviselő **kérdést intézhet** az alapvető jogok biztosához, az Állami Számvevőszék elnökéhez, a legfőbb ügyészhez és a Magyar Nemzeti Bank elnökéhez a feladatkörükbe tartozó bármely ügyben, amely a közigazgatással is összefügg. Illetve **vizsgáló bizottságot** is létrehozhat.

Az Országgyűlés **tájékoztatást kérhet** a Kormánytól az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeinek döntéshozatali eljárásában képviselendő kormányálláspontról, és állást foglalhat az eljárásban napirenden szereplő tervezetről.

Az **önkormányzati rendszer** feletti ellenőrzés során az Országgyűlés a Kormány – az Alkotmánybíróság véleményének kikérését követően előterjesztett – indítványára **felosztatja az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testületet**. Az **Országgyűlés** a Kormány javaslatának az Országgyűléshez való benyújtását követő soron következő ülésén határoz. E napirend tárgyalására meg kell hívni az érintett helyi önkormányzat polgármesterét, aki jogosult álláspontját az Országgyűlés döntésének meghozatala előtt ismertetni. Felosztatás esetén az új képviselő-testület megválasztására vonatkozó időközi választást a felosztatás Országgyűlés által meghatározott időpontjától számított 3 hónapon belüli időpontra kell kitűzni. Ezzel egyidejűleg a **köztársasági elnök** megbízza az illetékes kormányhivatal vezetőjét, hogy az új képviselő-testület megválasztásáig terjedő időre gyakorolja azokat a feladatokat és hatásköröket, amelyeket a jogszabály a polgármesternek állapít meg, halaszthatatlan esetben döntsön olyan ügyekben, amelyek a képviselő-testület átruházható hatáskörei.

2. Alapvető jogok országgyűlési biztosa

A közigazgatás általános, de különösen a szakigazgatási szabályozása, működése során számos alapvető jog érvényesül: jogállamiság; hátrányos megkülönböztetés tilalma; állami kényszer alkalmazása; szabadság, tulajdon, család, gazdaság, természeti erőforrások védelme; jogorvoslathoz való jog stb. **Az alapvető jogok országgyűlési biztosa közigazgatási törvényességi ellenőrzési szempontból is áttekinti és elemzi az alapvető jogok magyarországi helyzetét.** Az alapvető jogokkal összefüggő, Magyarországon történt jogsértésekről statisztikai kimutatást készít, amelyhez az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülését ellenőrző közigazgatási szerv, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, a Független Rendészeti Panasztestület, az oktatási jogok biztosa, valamint a pénzügyi jogok biztosa az alapvető jogok biztosának megkeresése alapján a statisztikai kimutatáshoz személyes adatokat nem tartalmazó összesített adatokat szolgáltat. Az alapvető jogok biztosa az **éves beszámolót** a tárgyévet követő év március 31-ig terjeszti az Országgyűlés elé. Az

alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettese figyelemmel kíséri a jövő nemzedékek érdekeinek érvényesülését, a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettese figyelemmel kíséri a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak érvényesülését.

Az **alapvető jogok biztosához bárki fordulhat**, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi vagy nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki vagy önálló bírósági végrehajtó, közszolgáltatást végző szerv (együtt: **hatóság**) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (**visszásság**), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket - ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát - már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Ha az ügyben jogerős közigazgatási határozat született, az alapvető jogok biztosához ennek közlésétől számított **1 éven belül lehet beadvánnyal fordulni**. Az alapvető jogok biztosája nem járhat el olyan ügyben, amelyben a határozat felülvizsgálata iránt bírósági eljárás indult, vagy amelyben jogerős bírósági határozat született. Az alapvető jogok biztosának eljárása ingyenes, a vizsgálat költségeit a Hivatal előlegezi és viseli. Az alapvető jogok biztosája a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében **hivatalból eljárást folytathat**. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

Az alapvető jogok biztosája vizsgálata során

- a vizsgált hatóságtól az általa lefolytatott eljárással, illetve az eljárás elmulasztásával kapcsolatban adatokat és felvilágosítást kérhet, valamint a keletkezett iratokról másolat készítését kérheti,
- vizsgálat lefolytatására kérheti fel a vizsgált hatóság vezetőjét, felügyeleti szervének vezetőjét, vagy az annak lefolytatására a jogszabály által egyébként feljogosított szerv vezetőjét,
- közmeghallgatáson részt vehet, valamint
- helyszíni ellenőrzést folytathat.

A megkeresésnek az alapvető jogok biztosája által megállapított határidőn belül eleget kell tenni. A határidő nem lehet rövidebb 15 napnál.

Ha alappal tehető fel, hogy az alapvető jogok biztosája intézkedésének késedelme esetén természetes személyek nagyobb csoportjának alapvető jogai súlyosan sérülnének, az alapvető jogok biztosának a felhatalmazása alapján vizsgálatot végző munkatársa a

jogsérelem veszélyét a vizsgált hatóság vezetőjének jelezheti, egyidejűleg az alapvető jogok biztosának az intézkedését kezdeményezi. A **jelzést** az ügyiraton rögzíteni kell.

Az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról **nyilvános jelentést** készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket, az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

Ha az alapvető jogok biztosa a lefolytatott vizsgálat alapján arra a megállapításra jut, hogy az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság fennáll, annak orvoslására – a vizsgált hatóság egyidejű tájékoztatása mellett – **ajánlást tehet a vizsgált hatóság felügyeleti szervének**. A felügyeleti szerv az ajánlás tekintetében kialakított érdemi állásfoglalásáról, illetve a megtett intézkedésről az ajánlás kézhezvételétől számított 30 napon belül értesíti az alapvető jogok biztosát. Ha a felügyeleti szerv az ajánlásban foglaltakkal nem értett egyet, az erre vonatkozó közlés kézhezvételétől számított 15 napon belül az alapvető jogok biztosa tájékoztatja a felügyeleti szervet az ajánlás fenntartásáról, módosításáról vagy visszavonásáról. Ha a vizsgált hatóságnak nincs felügyeleti szerve, az alapvető jogok biztosa a vizsgált hatóság számára tesz ajánlást.

Az alapvető jogok biztosa

- a feltárt alapvető joggal összefüggő visszásság vagy jogszabálysértésre utaló körülmény orvoslása érdekében a legfőbb ügyész útján **kezdeményezheti az ügyész fellépését**. Az ügyész a fellépés kezdeményezésével kapcsolatos álláspontjáról, esetleges intézkedéséről 60 napon belül értesíti az alapvető jogok biztosát;
- az Alkotmánybíróságról szóló törvényben meghatározottak szerint az **Alkotmánybírósághoz fordulhat**;
- amennyiben az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásságot önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközése okozza, **kezdeményezheti a Kúria önkormányzati tanácsánál az önkormányzati rendelet más jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatára irányuló nemperekes eljárást a helyi önkormányzattal szemben**;
- ha a vizsgálata során bűncselekmény elkövetésének alapos gyanúját észleli, **büntetőeljárást kezdeményez** az annak megindítására jogosult szervnél
- ha a vizsgálata során szabálysértés vagy fegyelmi vétség elkövetésének alapos gyanúját észleli, **szabálysértési, illetve fegyelmi eljárást kezdeményez** a szabálysértési, illetve a fegyelmi eljárás lefolytatására jogosult szervnél;
- ha a vizsgálata során a személyes adatok védelméhez, illetve a közérdekű vagy a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való joggal összefüggő visszásságot észlel, **bejelentéssel fordul a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz**.

Ha az alapvető jogok biztosa álláspontja szerint a visszásság valamely jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz felesleges, nem egyértelmű vagy nem megfelelő rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára vagy hiányosságára vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra vagy a közjogi szervezetszabályozó eszköz kiadására jogosult szervnél jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását, illetve a jogszabály előkészítőjénél jogszabály előkészítését. A megkeresett szerv állásfoglalásáról, illetve esetleges intézkedéséről 60 napon belül értesíti az alapvető jogok biztosát.

3. Alkotmánybíróság

Az Alkotmánybíróság **törvényességi ellenőrzési** jogkörében

- az Alaptörvénnyel való összhang szempontjából megvizsgálja az elfogadott, de ki nem hirdetett törvényeket, (előzetes normakontroll);
- bírói kezdeményezésre felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját, (utólagos normakontroll);
- alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazott jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját;
- alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját;
- a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére felülvizsgálja a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját;
- vizsgálja a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközését;
- az Alaptörvényben, illetve sarkalatos törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol (pl. hatásköri viták eldöntése, alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület, egyház véleményezése).

Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel. A jogszabályok mintegy 80 %-át a közigazgatás alkotja: kormányrendelet, miniszterelnöki rendelet, miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete és az önkormányzati rendelet. Amennyiben az Alkotmánybíróság megállapítja az alaptörvény-ellenességet, akkor a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést, bírói döntést **megsemmisíti**, illetve sarkalatos törvényben meghatározott jogkövetkezményt állapít(hat) meg.

Az **önkormányzati rendeletek törvényességi felügyeletének** fórumrendszere aszerint alakul, hogy a rendelet vagy valamely rendelkezése az Alaptörvénybe ütközik-e, vagy más jogszabályba. Az önkormányzati rendelet Alaptörvénybe ütközése esetén a

fővárosi, megyei kormányhivatal a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter útján, az Alkotmánybíróságról szóló törvényben meghatározott formai és tartalmi követelményeknek megfelelő indítvány tervezetének megküldésével egyidejűleg kezdeményezi a Kormánynál az önkormányzati rendelet alkotmánybírósági felülvizsgálatának indítványozását. Ha az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközik, akkor a Kúria Önkormányzati Tanácsa dönti a kollíziós kérdésről.

4. Központi államigazgatási szervek

A Kormány a közigazgatás legfőbb szerve, törvényben meghatározottak szerint államigazgatási szerveket hozhat létre, így lesz az államigazgatás centralizált, hierarchikusan felépülő. A szervek közötti viszonyokat az irányítás rendezi, amely automatikusan magába foglalja a felügyeletet és az ellenőrzést is.

a. általánosságban

A 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról részletesen megadja az irányítás és felügyelet normatív fogalmát. Az irányítással kapcsolatban fontos korlátozás, hogy a hatáskör gyakorlója az irányított államigazgatási szerv hatáskörét nem vonhatja el és döntését nem változtathatja meg. Továbbá ki kell emelni, hogy törvény vagy kormányrendelet a központi hivatal irányításáról rendelkezhet úgy, hogy ügyek meghatározott csoportjaival összefüggésben – a hatékonysági és a pénzügyi ellenőrzés kivételével – egyes hatásköröket vagy ezek együttesét valamely központi államigazgatási szerv vezetője vagy kormánybiztos gyakorolja.

Ahol jogszabály államigazgatási szerv **irányítását** említi, azon törvény eltérő rendelkezése hiányában a következő hatáskörök együttesét kell érteni:

- az államigazgatási szerv alapítása, átalakítása, valamint megszüntetése,
- az államigazgatási szerv vezetésére kinevezés, vezetői megbízás adása, vezetőjének felmentése, a vezetői megbízás visszavonása, és egyéb munkáltatói jogok gyakorlása,
- az államigazgatási szerv tevékenységének törvényességi, szakszerűségi, hatékonysági és pénzügyi ellenőrzése,
- az államigazgatási szerv szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyása,
- az államigazgatási szerv döntésének megsemmisítése, szükség szerint új eljárás lefolytatására való utasítás,
- jogszabályban meghatározott esetekben az államigazgatási szerv döntéseinek előzetes vagy utólagos jóváhagyása,
- egyedi utasítás kiadása feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására,
- jelentéstételre vagy beszámolóra való kötelezés,

- az államigazgatási szerv kezelésében lévő közérdekű adatok és közérdekből nyilvános adatok, valamint meghatározott személyes adatok kezelése.

Az állami vezető, kormánybiztos, miniszterelnöki biztos, miniszteri biztos vagy államigazgatási szerv szervezeti egysége vezetője tevékenységének irányítása a következő hatáskörök együttese:

- egyedi utasítás kiadása egyedi feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására,
- a vezető tevékenységének ellenőrzése,
- jelentéstételre vagy beszámolóra való kötelezés.

A **felügyelet** ennél szűkebb:

- az államigazgatási szerv vezetésére kinevezés, vezetői megbízás adása, vezetőjének felmentése, a vezetői megbízás visszavonása, és egyéb munkáltatói jogok gyakorlása,
- az államigazgatási szerv tevékenységének törvényességi, szakszerűségi, hatékonysági és pénzügyi ellenőrzése,
- az államigazgatási szerv szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyása
- a fentiekkel kapcsolatos jelentéstételre vagy beszámolóra való kötelezés, közérdekű adatok és közérdekből nyilvános adatok, valamint meghatározott személyes adatok kezelése.

A **miniszter a Kormány általános politikájának keretei között önállóan irányítja**, egyben felügyeli és ellenőrzi is **az államigazgatásnak a feladatkörébe tartozó ágazatait és az alárendelt szerveket**, valamint ellátja a Kormány vagy a miniszterelnök által meghatározott feladatokat.

b. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium és Nemzeti Államigazgatási Központ

A közigazgatás kormányzati ellenőrzésében kiemelt jelentőségű a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM) és az irányítása alá tartozó Nemzeti Államigazgatási Központ (NÁK).

A korrupció elleni fellépés melletti elkötelezettség kinyilvánítása céljából 2011. november 18-án az ÁSZ, a Legfelsőbb Bíróság, a Legfőbb Ügyész, a közigazgatási és igazságügyi miniszter közös nyilatkozatot írt alá. A KIM **Antikorrupciós Munkacsoportot** hozott létre. A csalás, illetve korrupció ellenes küzdelemben minden egyes állami szerv – saját feladatkörében vagy akár összkormányzati szinten – részt vesz. A Kormány 2012-ben fogadta el a korrupció elleni kormányzati intézkedésekről és a **Közigazgatási Korrupció-megelőzési Programjának** elfogadásáról szóló 1104/2012. (IV. 6.) kormányhatározatot, amelynek célja, hogy jelentős mértékben és a lakosság és a vállalkozások által jól érezhetően csökkenjen az államszervezeteken belüli korrupció

mértéke, továbbá alakuljon ki és erősödjön meg az állami szervek korrupcióval szembeni ellenálló-képessége.

A közigazgatás-szervezésért felelős miniszter a Nemzeti Államigazgatási Központ közreműködésével gondoskodik a fővárosi és megyei kormányhivatal feletti ellenőrzések összehangolásáról. A szakigazgatási szervekre is kiterjedő ellenőrzést a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter a szakmai irányító szerv vezetője közreműködésével látja el. Átfogó ellenőrzést legalább négyévenként,

téma-, cél- vagy utóellenőrzést a munkatervben meghatározott ütemezéssel kell tartani. A fővárosi és megyei kormányhivatal ellenőrzése a kormányhivatalok törvényességi, szakszerűségi és hatékonysági vizsgálata, amely a hivatalok működésének szakmai és szervei, jogszabályban meghatározott eszközökkel történő vizsgálata, amely átfogó, téma-, cél- és utóellenőrzés lehet. Az ellenőrzés célja a megelőzés és segítségnyújtás, valamint az érdemi, vagy ügy érdemére is kiható jogsértések, hibák és hiányosságok feltárása, keletkezési okuk megállapítása, a működés megfelelőségének helyreállítása, a jogsértések kiküszöbölése.

A NÁK által előkészített **Ellenőrzési tervet** a miniszter minden év december 15-ig hagyja jóvá. Az Ellenőrzési tervben szereplő egyes ellenőrzések végrehajtására ellenőrzésenként részletes **ellenőrzési programot** kell készíteni. Az ellenőrzési program végrehajtása az ellenőrzés lefolytatásából és az összefoglaló jelentés elkészítéséből áll. Az ellenőrzési program végrehajtására legfeljebb 90 nap áll rendelkezésre. Az ellenőrzés lefolytatására és a részjelentés elkészítésére legfeljebb 60 nap, az összefoglaló jelentés elkészítésére legfeljebb 30 nap áll rendelkezésre. A területi közigazgatásért és választásokért felelős államtitkár az átfogó ellenőrzések ellenőrzési programjának végrehajtása érdekében a minisztérium vagy a NÁK vezető beosztású kormánytisztviselői közül kijelöli az ellenőrzés vezetőjét, aki irányítja és koordinálja az ellenőrzés végrehajtásában résztvevők feladatait, kiállítja a közreműködő ellenőrök, külső szakértők megbízólevelét, jogosult az ellenőrzéssel összefüggésben jelentéstételre vagy beszámoltatásra való kötelezésre, konkrét ellenőrizendő témaköröket határozhat meg. Az ellenőrzések végrehajtásához szükséges személyi és tárgyi feltételeket az ellenőrzésekben résztvevő szervek közösen biztosítják.

A feltárt súlyos hibák kiküszöbölése, hiányosságok megszüntetése érdekében a területi közigazgatásért és választásokért felelős államtitkár az ellenőrzött szerv vezetőjét a végleges összefoglaló jelentés megküldésével egyidejűleg intézkedési terv elkészítésére kéri fel.

c. A helyi önkormányzatokért felelős miniszter és a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter ellenőrzési feladatai

A helyi önkormányzatért felelős miniszter:

- közreműködik a helyi önkormányzatok feladatát és hatáskörét, a polgármester, a főpolgármester, a kormányhivatal tevékenységét érintő jogszabályok, közjogi szervezetszabályozó eszközök és egyedi állami döntések tervezeteinek előkészítésében;
- közreműködik a helyi önkormányzat meghatározott kölcsönfelvételére vagy más kötelezettségvállalására vonatkozó kormányzati hozzájárulás megadásánál;
- összehangolja a helyi önkormányzatok működésével összefüggő településfejlesztés, gazdálkodás, valamint az egyes adatbázisokkal kapcsolatos kormányzati feladatok ellátását;
- koordinálja a helyi önkormányzatok rendelkezésére bocsátott fejlesztési források felhasználására kiírt pályázatokat, továbbá a helyi önkormányzatok gazdálkodását érintő jogszabályi feltételek kialakítását;
- közreműködik az önkormányzatok feladatfinanszírozási rendszeréhez szükséges, továbbá kormányzati döntéseket megalapozó önkormányzati adatok gyűjtésében, rendszerezésében;
- jogosult az államháztartásért felelős miniszter útján a Magyar Államkincstár önkormányzatok gazdálkodását érintő helyszíni vizsgálata elrendelésére;
- jogosult az államháztartás információs rendszerének valamennyi, az államháztartás önkormányzati alrendszerére vonatkozó adatának megismerésére, rendszerezésére;
- dönt a feltételeknek csak részben megfelelő közös önkormányzati hivatal létrehozásáról szóló kezdeményezés jóváhagyás megadásáról.

A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter:

- irányítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét;
- kezdeményezi a Kormánytól az Alaptörvénnyel ellentétesen működő helyi képviselő-testület feloszlására vonatkozó országgyűlési előterjesztés benyújtását;
- előkészíti az Országgyűlés és a köztársasági elnök hatáskörébe tartozó területszervezési döntéseket.

5. Kormányzati Ellenőrzési Hivatal

A **kormányzati ellenőrzés** az ellenőrzött szerv szervezetétől függetlenül működő, elsősorban **szabályszerűségi és célszerűségi** ellenőrzéseket foglal magában, amely a közpénzek felhasználását, a nemzeti vagyonnal való gazdálkodást, annak megóvását, a közfeladatok hatékony, gazdaságos és eredményes ellátását vizsgáló tárgyilagos, tényfeltáró, következtetéseket levonó és javaslatokat megfogalmazó ellenőrzési vagy

tanácsadó tevékenység. A kormányzati ellenőrzési szerv továbbá ellátja a törvényben meghatározott egyéb feladatait, valamint a kormányzati ellenőrzésre vonatkozó politika érvényesítésével kapcsolatos jogszabályban vagy közjogi szervezetszabályozó eszközben meghatározott további feladatokat. Megállapodás alapján közös ellenőrzést végezhet a felügyeleti és a hatósági ellenőrző szervekkel.

A Kormány kormányzati ellenőrzési szerve a **Kormányzati Ellenőrzési Hivatal** (KEHI), amely központi hivatal, irányítását a miniszterelnök a Miniszterelnökségen működő jogi ügyekért felelős államtitkár útján látja el. A Hivatalt elnök vezeti, akit az államtitkár javaslatára a miniszterelnök nevez ki és ment fel. A Hivatal elnöke a Hivatal tevékenységéről évente, a tárgyévet követő év június 30-áig az államtitkár útján beszámol a Kormánynak.

A 355/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet alapján a KEHI **eljárásai különváltak a belső ellenőrzésre vonatkozó eljárási szabályoktól. Ellenőrzési jogköre kiterjed**

- a kormánydöntések végrehajtásának ellenőrzésére,
- a Kormány irányítása alá tartozó fejezetekbe sorolt központi kezelésű előirányzatok, fejezeti kezelésű előirányzatok, az elkülönített állami pénzalapok és a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai felhasználásának, valamint a Kormány irányítása vagy felügyelete alá tartozó költségvetési szervek kormányzati ellenőrzésére,
- a gazdálkodó szervezeteknek, a közalapítványoknak, a köztestületeknek, az alapítványoknak, a térségi fejlesztési tanácsoknak és az egyesületeknek nyújtott költségvetési támogatások és az államháztartás központi alrendszeréből nyújtott más támogatások - ideértve a nemzetközi szerződések alapján kapott támogatásokat és segélyeket is -, és az említett szervezetek részére meghatározott célra ingyenesen juttatott állami vagyon felhasználásának ellenőrzésére,
- a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonba tartozó és állami tulajdonban álló, valamint az olyan gazdasági társaságok ellenőrzésére, amelyekben az állam többségi befolyással rendelkezik,
- azon alapítványok, közalapítványok ellenőrzésére, amelyek felett az alapítói jogokat a Kormány irányítása vagy felügyelete alá tartozó költségvetési szerv gyakorolja, vagy az államháztartás központi alrendszeréből támogatásban részesülnek,
- az állami kezesség vállalása és beváltása jogosságának ellenőrzésére, ideértve a központi költségvetés, valamint a tartozás eredeti kötelezettjénél és jogosultjánál a kezességi szerződés feltételei betartásának ellenőrzését,
- a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvény alapján a magánnyugdíjpénztárak által a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alapnak átadott portfóliókkal kapcsolatos gazdálkodás jogszerűségének ellenőrzésére,

- az előbbi pontokban foglaltakkal összefüggésben létrejött jogviszonyokra, valamint azon szerződő felekre is, amelyek a jogviszony teljesítésében közvetlen vagy közvetett módon közreműködnek, és
- az Összefogás az Államadósság Ellen Alap gazdálkodása jogszerűségének ellenőrzésére.

A kormányzati ellenőrzés hatásköre – a hatalmi ágak megosztása következtében – nem terjed ki az Országgyűlés, Köztársasági Elnökség, Alkotmánybíróság, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, Állami Számvevőszék, Bíróságok, Magyar Köztársaság Ügyészsége, Gazdasági Versenyhivatal, Magyar Tudományos Akadémia, Magyar Művészeti Akadémia és a Magyar Nemzeti Bank ellenőrzésére.

A Hivatal kormányzati ellenőrzési tevékenységét a Kormány által jóváhagyott **éves ellenőrzési terv** alapján végzi. A Hivatal éves ellenőrzési tervét a tárgyévvel megelőző év december 15-éig az államtitkár útján nyújtja be a Kormánynak. A Kormány döntése, a miniszterelnök vagy az államtitkár utasítása alapján a Hivatal elnöke soron kívüli kormányzati ellenőrzést rendel el.

A Hivatal elnöke a kormányzati ellenőrzés lefolytatásához kijelöli a vizsgálatvezetőt és a kormányzati ellenőrzést lefolytató kormányzati ellenőröket. A **vizsgálatvezető** elkészíti az **ellenőrzési programot**, amelyet a Hivatal elnöke hagy jóvá. A vizsgálatvezetőt, a **kormányzati ellenőröket** és a külső szakértőt a kormányzati ellenőrzés lefolytatásához szükséges **megbízólevéllel** kell ellátni. Kormányzati ellenőr felsőfokú iskolai végzettséggel és jogi, ellenőrzési, költségvetési, pénzügyi vagy számviteli munkakörben szerzett, legalább kétéves munkaviszonnyal, köztisztviselői, kormánytisztviselői, közalkalmazotti jogviszonnyal, bírói, igazságügyi, ügyészi, vagy hivatásos szolgálati viszonyal rendelkező személy lehet. Feladatai ellátása érdekében az ellenőrzött, és az ellenőrzés kapcsán adatszolgáltatásra kötelezett szerv, szervezet bármely helyiségébe beléphet, számára akadálytalan hozzáférést kell biztosítani valamennyi dokumentumhoz és az informatikai rendszerek archív és élő adatállományához. Kérésére az ellenőrzött szerv, illetve az ellenőrzés kapcsán adatszolgáltatásra kötelezett szerv bármely dolgozója köteles szóban vagy írásban információt szolgáltatni. A **kormányzati ellenőr köteles** ellenőrzési tevékenysége során az ellenőrzési programban foglaltakat végrehajtani, az objektív megállapítások kialakításához szükséges dokumentumokat és körülményeket megvizsgálni, megállapításait tárgyszerűen, a valóságnak megfelelően írásba foglalni, és azokat a megfelelő bizonyítékokkal alátámasztani, ellenőrzési munkalapot készíteni, és azt az aláírását követően a vizsgálatvezetőnek átadni.

Ha a Hivatal ellenőrzése során **a közpénzek vagy az állami vagyon jogszabálysértő, rendeltetésellenes vagy pazarló felhasználását** és ezzel összefüggésben **károkozást**

vagy ennek veszélyét állapítja meg, a kár megelőzése, enyhítése érdekében az illetékes hatósághoz, illetve szervezethez fordulhat

- a munkabérek és az ahhoz kapcsolódó közterhek folyósításának kivételével a kincstárnál vagy hitelintézetnél vezetett fizetési számlák zárolása,
- az államháztartás központi alrendszeréből nyújtott költségvetési támogatások folyósításának felfüggesztése,
- a személyi jövedelemadó 1%-ából történő felajánlások folyósításának felfüggesztése, és
- az ellenőrzött szerv, szervezet részére visszatérítendő általános forgalmi adó folyósításának felfüggesztése céljából.

Ha a **kormányzati ellenőrzés során**

- **büntetőeljárás** megindítására okot adó cselekmény, mulasztás vagy hiányosság gyanúja merül fel, a Hivatal a büntetőeljárásról szóló törvényben foglaltak szerint jár el;
- **szabálysértés vagy fegyelmi vétség** elkövetésének gyanúját észleli, az illetékes szervnél vagy személynél felelősségre vonásra irányuló eljárást kezdeményezhet;
- olyan jogszabálysértést állapít meg, amely más szerv vagy hatóság eljárását teszi szükségessé, **megkereséssel** él a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szerv vagy hatóság felé;
- **polgári jogviszonyból** fakadó jog, követelés, egyéb polgári jogi igény érvényesítésére okot adó cselekményt vagy mulasztást észlel, a Hivatal az igény érvényesítésére jogosult szerv vagy személy felé megkereséssel élhet.

A Hivatal saját nevében közvetlen jogi érdek fennállásának igazolása nélkül keresetet indíthat a hatáskörében eljárva megismert szerződés semmisségének megállapítása és mérlegelése szerint az érvénytelenség következményeinek alkalmazása iránt.

Az **ellenőrzött szerv vezetője** jogosult a kormányzati ellenőr személyazonosságának bizonyítására alkalmas okirat és megbízólevelének bemutatását kérni, ennek hiányában az együttműködést megtagadni, továbbá a kormányzati ellenőrzésnek az adott szervezethez vonatkozó javaslatait és az ezek alapjául szolgáló megállapításokat megismerni.

A **kormányzati ellenőrzés lefolytatását** adatbekérés útján, illetve szükség szerint a helyszínen, a végrehajtásához szükséges dokumentációk és informatikai rendszerek adatállományainak értékelésével, a megfelelő ellenőrzési módszerek alkalmazásával kell végrehajtani. A **helyszíni vizsgálatot** annak megkezdése előtt legalább 5 nappal korábban írásban be kell jelenteni az ellenőrzött szerv vezetőjének. Az előzetes bejelentést nem kell megtenni, ha az – a rendelkezésre álló adatok alapján – megghiúsítaná a kormányzati ellenőrzés eredményes lefolytatását. A Hivatal

megkeresést intézhet adatszolgáltatás, információk hitelességének megállapítása, vagy a kormányzati ellenőrzés tárgyához kapcsolódó, de nem az ellenőrzött szervnél fellelhető irat, dokumentum - ideértve a minősített adatot, üzleti titkot vagy törvény által védett egyéb titkot tartalmazó iratot, dokumentumot is - megküldése érdekében bármely hatósághoz, egyéb állami, önkormányzati szervhez, gazdálkodó szervezethez vagy személyhez. A helyszíni ellenőrzés lefolytatásának akadályozása esetén az ellenőrzött vagy az ellenőrzés kapcsán adatszolgáltatásra kötelezett szerv adatszolgáltatási vagy együttműködési kötelezettségének érvényesítéséhez a kormányzati ellenőrzési szerv a rendőrség közreműködését veheti igénybe.

A kormányzati ellenőrzést a Hivatal elnöke indokolt esetben **megszakíthatja**, ilyen eset különösen, ha a Hivatalnak soron kívüli kormányzati ellenőrzést kell lefolytatnia, vagy a vizsgálatvezető vagy a kormányzati ellenőr akadályoztatva van. A kormányzati ellenőrzést a Hivatal elnöke **felfüggesztheti**, ha a számviteli rend állapota, egyéb hiányosságok vagy az ellenőrzött szerv jogsértő magatartása a kormányzati ellenőrzés folytatását nem teszik lehetővé.

A kormányzati ellenőrzéshez kapcsolódó együttműködési, adatszolgáltatási vagy a kormányzati ellenőrzés végrehajtását elősegítő kötelezettség megszegése illetve a felhívásban foglalt kötelezettségének nem teljesítése esetén a Hivatal elnöke hivatalból eljárást indíthat az **eljárási bírság** kiszabása tárgyában. A bírság mértéke Ket. szerinti: természetes személyekkel szemben 5 000 – 500 000 Ft., jogi személyek, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekkel szemben 5 000 – 1 000 000 Ft.

A Hivatal a kormányzati ellenőrzésekről **ellenőrzési jelentést** készít, amely tartalmazza az ellenőrzött szerv megnevezését, a kormányzati ellenőrzés tárgyát, az érintett időszakot, az ellenőrzés célját, feladatait, az alkalmazott ellenőrzési módszereket és eljárásokat, az ellenőrzési megállapításokat és javaslatokat. A megállapításokban lényegre törő, az eredményeket és a hiányosságokat összefoglaló, rövid, tömör értékelést kell adni, továbbá javaslatokat kell megfogalmazni a hiányosságok felszámolása és a folyamatok hatékonyabb, eredményesebb működése érdekében. Az ellenőrzési jelentés elkészítéséért és a levont következtetésekért a vizsgálatvezető, adatainak és megállapításainak valódiságáért, helytállóságáért és alátámasztásáért a vizsgálatot végző kormányzati ellenőrök felelősek. A Hivatal az ellenőrzési jelentés tervezetének az adott szervezetre vonatkozó megállapításokat és javaslatokat tartalmazó kivonatát egyeztetés céljából megküldi azon ellenőrzött szerv vezetőjének, akire vonatkozóan a jelentéstervezet javaslatot tartalmaz. Amennyiben az egyeztetéssel érintett ellenőrzött szerv a megállapításokat vagy javaslatokat vitatja, az azokkal kapcsolatos észrevételeit a kézhezvételétől számított 8 napon belül a Hivatalnak írásban nyújthatja be. Az észrevétel elfogadása esetén a Hivatal az ellenőrzési jelentés vagy annak kivonatának tervezetét az elfogadott észrevételnek megfelelően módosítja, és

erről vagy az észrevétel elutasításáról az ellenőrzött szervet tájékoztatja. A Hivatal az ellenőrzési jelentést

- a Hivatal ellenőrzési tervében szereplő vagy kormánydöntéssel elrendelt kormányzati ellenőrzés esetén az államtitkár útján a Kormány elé,
- a miniszterelnök által elrendelt kormányzati ellenőrzés esetén a miniszterelnök elé,
- az államtitkár által elrendelt kormányzati ellenőrzés esetén az államtitkár elé terjeszti.

Az ellenőrzött szerv vezetője az ellenőrzési jelentés vagy annak kivonata alapján a szükséges intézkedések végrehajtásáért felelős személyek és határidők megjelölésével az ellenőrzési jelentés vagy annak kivonata kézhezvételétől számított 15 napon belül **intézkedési tervet** készít, és azt a Hivatal részére megküldi. A jelentés megállapításai, javaslatai alapján végrehajtott intézkedésekről, a végre nem hajtott intézkedésekről és azok indokáról az ellenőrzött szerv vezetője beszámolót készít és azt a tárgyévet követő év január 31-éig megküldi a Hivatal részére. Fontos megjegyezni, hogy – az Állami Számvevőszék jelentéseivel ellentétben – a KEHI jelentései nem nyilvánosak.

6. Fővárosi, megyei kormányhivatalok ellenőrzési és felügyeleti feladatai

A fővárosi és megyei kormányhivatalok a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervei, feladataik közé tartozik területi szinten a koordináció, véleményezés, informatikai feladatok, ügyfélszolgálat (kormányablak), (tovább)képzés, hatósági jogalkalmazás, vagyionkezelés és az ellenőrzés, valamint az önkormányzatokkal való kapcsolattartás, és azok törvényességi felügyelete. Az ellenőrzési feladata többrétű, kiterjed a központi államigazgatási szervek területi szerveinek (dekoncentrált szervek) szakigazgatási, adminisztratív és törvényességi ellenőrzésre, továbbá a hatósági ellenőrzésre, és a jogorvoslati ellenőrzésre. Ezen kívül magát a kormányhivatalt is ellenőrzi a Nemzeti Államigazgatási Központ, illetve a KIM, egyes szakigazgatási szervet, pedig az ágazati minisztériumok, központi szervek.

a. adminisztratív ellenőrzés

A kormányhivatal **integrált szakigazgatási ellenőrzési feladat- és hatáskörében ellenőrzi a központi államigazgatási szervek területi szervei**

- vezetőinek a kormánytisztviselői és a közalkalmazotti jogviszonnyal kapcsolatos **munkáltatói intézkedései** törvényességét, továbbá kormányzati szolgálati ellenőrzést végez,
- tevékenységében **a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény** végrehajtását (az illetékes ügyésszeggel egyeztetett ellenőrzési terv és program szerint),

- **ügyiratkezelését**, valamint az ügyiratkezeléssel összefüggésben kezelt adatok nyilvántartásáról és védelméről, a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló jogszabályok végrehajtását (az illetékes közlevéltárral egyeztetett ellenőrzési terv és program szerint),
- **infokommunikációs rendszereinek** üzemeltetését, az üzemmenet-folytonosság biztosításának feltételeit, a megfelelő személyi és szakmai feltételek meglétét, valamint az informatikai üzemeltetés kereteit meghatározó szabályzatok jogszabályoknak való megfelelését (a közigazgatási informatika infrastrukturális megvalósíthatóságának biztosításáért felelős miniszterrel egyeztetve).

A kormányhivatal ennek teljesítése érdekében jogosult a központi államigazgatási szervek területi szervei vezetőitől e feladata tekintetében határidő tűzésével adatokat, felvilágosítást kérni, e szervek irataiba – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – betekinteni. Emellett gondoskodik a dekoncentrált szervek ellenőrzési terveinek összehangolásáról, egyeztetett végrehajtásáról, a tapasztalatok közös elemzéséről, valamint a gazdaságos, egymást kiegészítő ellenőrzési módok kialakításáról, alkalmazásáról.

b. hatósági ellenőrzés

A hatósági ellenőrzés tekintetében a szakmai irányító szerv legkésőbb az ellenőrzési időszakot megelőző 45. napig országos hatósági **ellenőrzési tervet** készít a szakmai irányítása alá tartozó szakigazgatási szervek, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok (együtt: ellenőrző hatóság) által lefolytatandó **hatósági ellenőrzések** vonatkozásában és gondoskodik annak a szakmai irányító szerv honlapján történő közzétételéről. Az ellenőrző hatóság a szakmai irányító szerv által kiadott országos hatósági ellenőrzési terv alapján készíti el a hatósági ellenőrzési tervét az ellenőrzési időszakot megelőző 15. napig, az ellenőrzési jelentését az ellenőrzési időszakot követő 30. napig készíti el és küldi meg a szakmai irányító szervnek. Éves összevont ellenőrzési terv alapján összevont ellenőrzést tartanak azok az ellenőrző hatóságok, amelyek feladat- és hatásköre az együttes eljárást lehetővé teszi. Az éves összevont ellenőrzési tervet a főigazgató a szakigazgatási szervek vezetőinek közreműködésével készíti elő és terjeszti jóváhagyásra a kormány megbízott részére.

c. törvényességi felügyelet

Az Alaptörvény 34. cikk (4) szerint a **Kormány** – a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter irányításával – a **fővárosi és megyei kormányhivatal** útján biztosítja a **helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét**. Kiemelendő a

119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól.

A **helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter**:

- irányítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét;
- kezdeményezi a Kormánynál az Alaptörvénnyel ellentétesen működő helyi képviselő-testület felosztatására vonatkozó országgyűlési előterjesztés benyújtását;
- előkészíti az Országgyűlés és a köztársasági elnök hatáskörébe tartozó területszervezési döntéseket.

A **kormányhivatal** a helyi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozóan az érintettől **információt**, adatot kérhet, konzultációt kezdeményezhet, amelyeknek az érintett a megadott határidőn belül köteles eleget tenni. A kormányhivatal **javaslattal** élhet a helyi önkormányzat működésére, szervezetére, döntéshozatali eljárására vonatkozóan. A javaslatot a helyi önkormányzat képviselő-testülete köteles megtárgyalni és arról döntést hozni. A javaslat elutasításának indokát a helyi önkormányzat köteles a kormányhivatallal ismertetni.

A **kormányhivatal törvényességi felügyeleti** eljárásának célja a helyi önkormányzat képviselő-testülete, bizottsága, részönkormányzata, polgármestere, főpolgármestere, megyei közgyűlés elnöke, társulása, jegyzője (a továbbiakban: érintett) működése jogszerűségének biztosítása. Ennek során vizsgálja a helyi önkormányzat:

- szervezetének, működésének, döntéshozatali eljárásának jogszerűségét;
- döntéseinek (rendelet, határozat) jogszerűségét;
- törvényen alapuló jogalkotási, továbbá jogszabályon alapuló döntési és feladat-ellátási (közszolgáltatási) kötelezettségének teljesítését.

A kormányhivatal a **helyi önkormányzati szervek** tekintetében

- külön jogszabályban meghatározottak szerint közszolgálati ellenőrzést végez,
- ellenőrzi az ügyiratkezelésről, továbbá a szerv által kezelt adatok nyilvántartásáról és védelméről, a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló jogszabályok végrehajtását (az illetékes közlevéltárral egyeztetett ellenőrzési terv és program szerint),
- ellenőrzi a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény végrehajtását.

A fővárosi és megyei kormányhivatal a helyi önkormányzatok **törvényességi felügyelete** körében:

- **törvényességi felhívással** élhet, amely során legalább 30 napos határidő tűzésével felhívja az érintettet a jogellenes állapot megszüntetésére. Ennek eredménytelensége esetén a törvényességi felügyeleti eljárás egyéb eszközeit veheti igénybe;

- **kezdeményezheti**

- a képviselő-testület összehívását,
- a Kormánytól, hogy indítványozza az Alkotmánybíróságnál az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát,
- a közigazgatási és munkaügyi bíróságnál az önkormányzat határozatának felülvizsgálatát, illetve a határozathozatali, feladat ellátási kötelezettségét nem teljesítő helyi önkormányzattal szemben bírósági eljárás megindítását, a határozathozatal kormányhivatal által történő pótlásának elrendelését,
- a Magyar Államkincstárnál a központi költségvetésből járó támogatás jogszabályban meghatározott részének visszatartását vagy megvonását,
- a fegyelmi eljárást a helyi önkormányzat polgármestere ellen és a polgármesternél a jegyző ellen,
- a helyi önkormányzat gazdálkodását érintő vizsgálat lefolytatását az Állami Számvevőszéknél;

- **javasolhatja** a törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek, hogy kezdeményezze a Kormánytól az Alaptörvénnyel ellentétesen működő képviselő-testület feloszlását;

- **összehívja** a képviselő-testület ülését, ha törvényességi kérdések képviselő-testület által történő megtárgyalása a helyi önkormányzat törvényes működésének biztosítása érdekében indokolt, illetve ha 15 napon belül nem tesz eleget a kormányhivatal által kezdeményezett összehívásnak;

- **pert indíthat** a sorozatos törvényt sértést elkövető polgármester tisztségének megszüntetése iránt;

- **szakmai segítséget nyújt** a helyi önkormányzatnak a feladat- és hatáskörébe tartozó ügyben;

- **törvényességi felügyeleti bírságot** szabhat ki, amely mérlegelés alapján a köztisztviselői illetményalap 1-10-szerese,

- ha a jegyző a kormányhivatal felhívása ellenére a megadott határidőn belül nem tesz eleget a jegyzőkönyv megküldési kötelezettségének;
- ha a polgármester, a jegyző határidőben nem tesz eleget a kormányhivatal információkérésre irányuló megkeresésének;
- ha a közigazgatási és munkaügyi bíróság megállapítja, hogy a helyi önkormányzat jogalkotási, határozathozatali, feladat-ellátási (közszolgáltatási) kötelezettségének nem tett eleget és a bíróság által tűzött határidő eredménytelenül eltelt;
- ha a kormányhivatal kezdeményezése alapján a képviselő-testület nem folytatja le határidőben a polgármester, valamint a polgármester a jegyző ellen a fegyelmi eljárást.

Nem terjed ki a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárása azokra a helyi önkormányzat és szervei által hozott határozatokra:

- amelyek alapján munkaügyi vitának vagy közszolgálati jogviszonyból származó vitának vagy
- jogszabályban meghatározott bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásnak van helye,
- amelyet a képviselő-testület mérlegelési jogkörében hozott, a mérlegelési jogkörben hozott döntések esetében a kormányhivatal kizárólag a döntéshozatali eljárás jogszerűségét vizsgálhatja.

A helyi önkormányzat az **önkormányzati rendeletet** a kihirdetését követően haladéktalanul megküldi a fővárosi és megyei kormányhivatalnak, amely ha azt vagy annak valamely rendelkezését jogszabálysértőnek találja, **kezdeményezheti** a bíróságnál (Kúria önkormányzati tanácsa) az önkormányzati rendelet felülvizsgálatát.

A kormányhivatal a helyi önkormányzat egyidejű tájékoztatása mellett **kezdeményezi a Kúria önkormányzati tanácsánál a mulasztás megállapítását**, ha a helyi önkormányzat törvényen alapuló **jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta**. Ha a helyi önkormányzat a Kúria által megadott határidőn belül nem tesz eleget jogalkotási kötelezettségének, a kormányhivatal a határidő leteltét követő 30 napon belül kezdeményezi a Kúriánál a mulasztás kormányhivatal által történő orvoslásának az elrendelését. Ez esetben **a kormányhivatal vezetője (kormány megbízott) a rendeletet a helyi önkormányzat nevében, az önkormányzati rendeletre irányadó szabályok szerint alkotja meg** azzal, hogy ő írja alá és a Magyar Közlönyben kell kihirdetni. Az így megalkotott rendelet helyi önkormányzati rendeletnek minősül azzal, hogy annak módosítására és hatályon kívül helyezésére a helyi önkormányzat kizárólag a következő önkormányzati választást követően jogosult, ez idő alatt a módosításra a kormányhivatal vezetője jogosult.

d. jogorvoslati ellenőrzés

A fővárosi, megyei kormányhivatalok általános másodfokú szervek a jegyző határozati esetében. Az ügyfél, amennyiben sérelmesnek tartja, például a jegyző olyan határozatai ellen élhet jogorvoslattal, amelyeket gépjárművel, járművezetési jogosultsággal, építéssel, a nem helyi önkormányzatok által fenntartott nevelési-oktatási intézményekkel, lakáscélú kölcsönökből eredő adósságok rendezésével kapcsolatos ügyekben hozott. A fővárosi, megyei kormányhivatalok szakigazgatási szervei is az alájuk tartozó szervek tekintetében másodfokú szerveként járnak el.

7. Bírói ellenőrzés

A közigazgatás feletti bírói kontroll általában az egyedi ügyek feletti jogorvoslati ellenőrzést jelenti, de egyes jogszabályok tekintetében is értelmezhető.

a. törvényességi ellenőrzés

Az Alaptörvény értelmében bíróság dönt

- az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről;
- a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról.

A **fővárosi, megyei kormányhivatal** a helyi önkormányzat tájékoztatásának kézhezvételétől vagy a tájékoztatás adására nyitva álló határidő eredménytelen elteltétől számított 15 napon belül **kezdeményezheti a Kúria önkormányzati tanácsánál az önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatát**. A bírósági eljárás megindításával egyidejűleg az indítványt a kormányhivatal megküldi az érintett helyi önkormányzatnak. Az önkormányzati tanács három bíró tagból áll, amelynek feladata a jogszabálysértő önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárás, valamint a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztása miatti nemperes eljárás lefolytatása. Az önkormányzati tanács az indítvány érdemében határozattal, az eljárás során felmerült minden más kérdésben - ideértve az eljárás megszüntetését is - végzéssel dönt. A határozattal és a végzéssel szemben jogorvoslatnak helye nincs. Az indítványt 30 napos határidő tűzésével megküldik a helyi önkormányzatnak az indítvánnyal kapcsolatos állásfoglalása beszerzése céljából. Az önkormányzati tanács az indítvány beérkezésétől számított 90 napon belül szótöbbséggel hozza meg határozatát. Az indítványhoz kötve van, de az önkormányzati rendeletnek az indítványban megjelölt rendelkezésével szoros összefüggésben álló más rendelkezését is vizsgálhatja. Ha az önkormányzati tanács megállapítja, hogy az önkormányzati rendelet vagy annak valamely rendelkezése más jogszabályba ütközik,

- az önkormányzati rendeletet vagy annak rendelkezését megsemmisíti, megállapítja a hatályon kívül helyezett önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése más jogszabályba ütközését, vagy kimondja, hogy a kihirdetett, de még hatályba nem lépett önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése nem lép hatályba,
- elrendeli a határozat Magyar Közlönyben való közzétételét, és
- határidő tűzésével elrendeli, hogy a határozat közzétételére - a Magyar Közlönyben való közzétételt követően - az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon kerüljön sor.

A megsemmisített önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése a határozatnak a Magyar Közlönyben való közzétételét követő napon hatályát veszti. (Az Alkotmánybíróságnál már utaltunk, hogy az önkormányzati rendeletek törvényességi felügyeletének fórumrendszere aszerint alakul, hogy a rendelet vagy valamely rendelkezése az Alaptörvénybe ütközik-e, vagy más jogszabályba.)

A **helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztása miatti nemperes eljárás**ra a jogszabálysértő önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárás szabályait kell alkalmazni. Ha a helyi önkormányzat az eljárása során eleget tesz a törvényen alapuló rendeletalkotási kötelezettségének, az önkormányzati tanács az eljárást megszünteti. Azonban ha a helyi önkormányzat a megadott határidőn belül megállapított jogalkotási kötelezettségének nem tett eleget, az önkormányzati tanács határozatában határidő tűzésével elrendeli, hogy a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetője a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet a helyi önkormányzat nevében alkossa meg. Az elrendelést követően a helyi önkormányzat a jogalkotási kötelezettség elmulasztását nem orvosolhatja.

b. jogorvoslati ellenőrzés

A megyénként szervezett **közigazgatási és munkaügyi bíróságok** nem jogi személyek, azonban az elnöke az államháztartási gazdálkodási szabályok szerint kötelezettségeket vállalhat a törvényszék belső szabályzatában meghatározott módon. A külön törvényben meghatározott számban és illetékességi területtel közigazgatási és munkaügyi regionális kollégium működik. A munkaügyi és közigazgatási bíróságok hatáskörébe tartoznak többek között a közigazgatási perek, amely a közigazgatási döntések jogorvoslati értelemben vett ellenőrzését jelenti. A részletes szabályokat a Ket. és a Pp. XX. fejezete tartalmazza. Az önállóan nem fellebbezhető végzések kivételével a döntés **bírósági felülvizsgálata** kezdeményezhető. Ha a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság az ügy érdemében határozott, a hatóságnál ugyanabban az ügyben azonos tényállás mellett – a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság által elrendelt új eljárás kivételével – nincs helye új eljárásnak. A bíróság – az ügy érdemére ki nem ható eljárási szabály megsértésének kivételével – a jogszabálysértő közigazgatási határozatot hatályon kívül helyezi, és szükség esetén a közigazgatási határozatot hozó szervet új eljárásra kötelezi. Megváltoztatásnak csak egyes esetekben van helye (pl. családjogi, tulajdonjogi, vagyoni jogi kérdések), mivel a bíróságnak nincs olyan különleges szakértelme, mint a közigazgatási hatóságnak, illetve ez a hatáskörelvonás tilalmába is ütközne. A bíróság ítélete ellen fellebbezésnek nincs helye, kivéve ha a közigazgatási pert olyan elsőfokú határozat bírósági felülvizsgálata iránt indították, amely ellen

közigazgatási úton nincs helye fellebbezésnek és e határozatot a bíróság törvény alapján megváltoztathatja.

A normatív-törvényességi és egyedi-jogorvoslati ellenőrzés közös találkozáspontja, hogy ha a **bírónak az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során önkormányzati rendelet olyan rendelkezését kell alkalmaznia, amelynek más jogszabályba ütközését észleli** - a bírósági eljárás felfüggesztése mellett - kezdeményezi az Alkotmánybíróságnál vagy a Kúria önkormányzati tanácsánál az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárást a helyi önkormányzattal szemben.

8. Ügyészi ellenőrzés

Az ügyészség a közérdek védelme érdekében közreműködik annak biztosításában, hogy mindenki, így a közigazgatás is betartsa a törvényeket. A jogszabályok megsértése esetén fellép a törvényesség érdekében. Ha törvény másként nem rendelkezik, fellépésre akkor köteles, ha a törvényt sértés megszüntetésére hivatott szerv az Alaptörvényben, valamint törvényben és más jogszabályban vagy közjogi szervezetszabályozó eszközben meghatározott kötelezettsége ellenére a szükséges intézkedést nem teszi meg, vagy ha a törvényt sértésből eredő jogsérelem elhárítása érdekében azonnali ügyészi intézkedésre van szükség. Az ügyész a tudomására jutott jogsértés vagy jogszabálysértő mulasztás miatt jogszabályban megállapított feltételek fennállása esetén büntető, fegyelmi, szabálysértési, illetve hatósági eljárást, büntetés-végrehajtási ügyekben kártérítési eljárást is kezdeményez.

a. törvényességi ellenőrzés

Az ügyész közérdekvédelmi feladatait, hatásköreit a törvényt sértés kiküszöbölése érdekében elsősorban bírósági peres és nemperes eljárások megindításával (perindítási jog), valamint hatósági eljárások kezdeményezésével és jogorvoslat előterjesztésével gyakorolja (együtt: **fellépés**). Intézkedésének megalapozása érdekében hivatalból vizsgálatot folytat, ha a tudomására jutott adat vagy más körülmény megalapozottan súlyos törvényt sértésre, mulasztásra vagy törvényt sértő állapotra utal. Azokban az ügyekben, amelyekben az ügyész fellép, és az ellenérdekű fél a fellépésre okot adó körülményt saját maga is orvosolni tudja, az ügyész a fellépését megelőzően önkéntes teljesítésre történő **felhívással** élhet, amelyben 60 napon belüli határidő tűzésével indítványozza a törvényt sértés megszüntetését. A felhívás címzettje a megadott határidőn belül az iratok megküldésével tájékoztatja az ügyészt arról, hogy a törvényt sértést orvosolta, testületi döntést igénylő esetben a testület összehívásáról intézkedett, vagy - indokai kifejtésével - arról, hogy a felhívásban foglaltakkal nem ért egyet. Ha a felhívás

címzettje az ügyész által megadott határidőn belül a felhívásban foglaltaknak nem tesz eleget, nem válaszol, vagy a felhívásban foglaltakkal nem ért egyet, az ügyész 30 napon belül fellép, vagy értesíti a címzettet az eljárása megszüntetéséről. Testületi döntést igénylő esetben ezt a határidőt a testület döntést hozó ülésének időpontjától kell számítani.

A törvénysértésnek nem minősülő hiányosságra és az olyan, csekély jelentőségű törvénysértésre, amely fellépést nem tesz indokolttá, az ügyész **jelzésben** hívja fel az illetékes szerv vezetőjének figyelmét. Ha az ügyész ezt kéri, az illetékes szerv vezetője a jelzéssel kapcsolatos álláspontjáról az ügyészt 30 napon belül értesíti.

b. jogorvoslati ellenőrzés

Az ügyész ellenőrzi a **közigazgatási hatóságok**, valamint a bíróságon kívüli más jogalkalmazó szervek által hozott **egyedi, bíróság által felül nem bírált jogerős vagy végrehajtható döntések, valamint hatósági intézkedések törvényességét**. A közigazgatási hatósági döntés érdemére kiható törvénysértés esetén a jogerőre emelkedéstől vagy a végrehajtás elrendelésétől számított legfeljebb egy éven belül, kötelezettséget megállapító, jogot elvonó vagy korlátozó döntés esetén a végrehajtáshoz való jog elévüléséig, követelés biztosítását vagy dolog zárlatát elrendelő döntéssel szemben mindaddig, amíg ez az állapot fennáll, felhívással él a törvénysértés megszüntetése érdekében. Az ügyész a fenti határidők szerint felhívását az ügyben eljáró szerv felügyeleti szervéhez nyújtja be. Ha a döntést hozó szervnek nincs felügyeleti szerve, vagy felügyeleti szerve a Kormány, vagy ha az ügyben felügyeleti intézkedés jogszabály alapján kizárt, a felhívást az ügyész a döntést hozó szervhez nyújtja be. A felhívás eredménytelensége esetén az ügyész az alapügyben hozott jogerős döntést támadhatja meg bíróság előtt.

9. Közérdekű és közérdekből nyilvános adatok

A társadalmi ellenőrizhetőség egyik lényeges eleme a közigazgatás adatainak megismerése, nyilvánossága. Az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek (közfeladatot ellátó szerv) lehetővé kell tennie, hogy a kezelésében lévő közérdekű adatot és közérdekből nyilvános adatot erre irányuló igény alapján bárki megismerhesse. A közfeladatot ellátó szerv a feladatkörébe tartozó ügyekben – így különösen az állami és önkormányzati költségvetésre és annak végrehajtására, az állami és önkormányzati vagyron kezelésére, a közpénzek felhasználására és az erre kötött szerződésekre, a piaci szereplők, a magánszervezetek és -személyek részére különleges vagy kizárólagos jogok biztosítására vonatkozóan – köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását.

A **közérdekű adat** az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő és tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől, így különösen a hatáskörre, illetékességre, szervezeti felépítésre, szakmai tevékenységre, annak eredményességére is kiterjedő értékelésére, a birtokolt adatfajtákra és a működést szabályozó jogszabályokra, valamint a gazdálkodásra, a megkötött szerződésekre vonatkozó adat. A **közérdekből nyilvános adat** a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli:

- a közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörében eljáró személy neve, feladatköre, munkaköre, vezetői megbízása, a közfeladat ellátásával összefüggő egyéb személyes adata, valamint azok a személyes adatai, amelyek megismerhetőségét törvény előírja;
- a jogszabály vagy állami, illetőleg helyi önkormányzati szervvel kötött szerződés alapján kötelezően igénybe veendő vagy más módon ki nem elégíthető szolgáltatást nyújtó szervek vagy személyek kezelésében lévő, e tevékenységükre vonatkozó, személyes adatnak nem minősülő adat.

Az Alaptörvény VI. cikk (3) szerint a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését sarkalatos törvénnyel létrehozott, független hatóság, a **Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság** ellenőrzi.

Önellenőrző kérdések

Hogyan illeszkedik a közigazgatás ellenőrzése a hatalmi ágak rendszerébe?

Milyen alapjogvédelmi ellenőrzési fórumokat ismer?

Mely állami szervek vesznek részt az államigazgatás ellenőrzésében?

Mely állami szervek vesznek részt az önkormányzati igazgatás ellenőrzésében?

Melyek a törvényességi ellenőrzés fórumai, eszközei, céljai?

Melyek az adminisztratív ellenőrzés fórumai, eszközei, céljai?

Melyek a jogorvoslati ellenőrzés fórumai, eszközei, céljai?

Mit jelent a törvényességi felügyelet?

Irodalomjegyzék

Boros – Gerencsér – Gyurita – Lapsánszky – Patyi – Varga: Hatósági eljárásjog a közigazgatásban. Dialóg Campus, 2012.

Hajas Barnabás – Szabó Máté: A közigazgatás ellenőrzésének ombudsmani tapasztalatai. 2010.

Irányítás, felügyelet, ellenőrzés a közigazgatásban. Miskolci Egyetem, 2009.

Magyary Zoltán: A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból. in Statisztikai Közlemények 1936.

Magyary Zoltán: Magyar Közigazgatás. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda 1942.

Montesquieu, Charles-Louis: A törvények szelleméről. (1748) (Nemes István – Horváth Andor) Téka kiadó, Bukarest, 1987.

Patyi András - Varga Zs. András: Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében). Dialóg Campus, 2012.

Tamás András: A közigazgatási jog elmélete. Szent István Társulat, 2012.

Vértesy László: Az állami beavatkozás jogi és hatékonysági vetülete. in Jogelméleti Szemle 2010/3. szám