



---

ÁLLAMI  
SZÁMVEVŐSZÉK

# J E L E N T É S

a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok  
pénzügyi-gazdasági ellenőrzéséről

0739

2007. október

---

**2. Államháztartás Központi Szintjét Ellenőrző Igazgatóság**  
**2. 3. Átfogó Ellenőrzési Főcsoport**

Iktatószám: V-05-52/2007.

Témaszám: 859

Vizsgálat-azonosító szám: V-0317

**Az ellenőrzést felügyelte:**

**Bihary Zsigmond**  
főigazgató

**Az ellenőrzés végrehajtásáért felelős:**

**Hegedűsné dr. Müllern Veronika**  
főcsoportfőnök

**Az ellenőrzést vezette:**

**Hudik Zoltán**  
főcsoportfőnök-helyettes

**Az ellenőrzést végezték:**

**Balkay Attila**  
számvevő tanácsos

**Tóth Bálint**  
számvevő tanácsos,  
főtanácsadó

**Vásárhelyi Zoltán**  
számvevő tanácsos

**Dr. Jártas Ágnes**  
számvevő tanácsos

**Trenovszki István**  
számvevő tanácsos,  
főtanácsadó

**A témához kapcsolódó eddig készített számvevőszéki jelentések:**

<b>címe</b>	<b>sorszám</b>
Jelentés a Polgári Nemzetbiztonsági Szolgálatok ellenőrzéséről	9910
Jelentés a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok pénzügyi-gazdasági ellenőrzéséről	0348
Vélemény a Magyar Köztársaság éves költségvetéséről (évente)	[0034; 0241] [0338; 0449; 0550; 0641]
Jelentés a központi költségvetés zárszámadásainak ellenőrzéséről (évente)	[0024; 0126] [0232; 0329; 0443; 0540; 0628]

---

# TARTALOMJEGYZÉK

**BEVEZETÉS** **5**

**ÖSSZEGZŐ MEGÁLLAPÍTÁSOK, KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK** **8**

## MELLÉKLETEK

- 1. sz. melléklet Észrevételek
- 2. sz. melléklet A polgári nemzetbiztonság szolgálatok irányítása és költségvetési felügyelete 2004-ben
- 3. sz. melléklet A polgári nemzetbiztonság szolgálatok irányítása és költségvetési felügyelete 2006-ban
- 4. sz. melléklet A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok költségvetése és az NBI fejezeti kezelésű előirányzata 2003-2007 között
- 5. sz. melléklet A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok 2003. évi költségvetése és megoszlása
- 6. sz. melléklet A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok és az NBI által kezelt fejezeti kezelésű költségvetés és megoszlása 2007-ben
- 7. sz. melléklet A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok költségvetési létszáma 2003-2007 években

**FÜGGELÉK** (Nyt. szám: TÜK 03/04/2007. MK/HU) Elosztó szerint



---

## RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

Áht.	1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról
Ámr.	217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet az államháztartás működési rendjéről
Bizottság	OGY Nemzetbiztonsági bizottsága
FEUVE	folyamatba épített, előzetes és utólagos vezetői ellenőrzés
IH	Információs Hivatal
Iroda	Miniszterelnöki Hivatal Nemzetbiztonsági Iroda
MeH	Miniszterelnöki Hivatal
KVI	Kincstári Vagyoni Igazgatóság
MeH miniszter	Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter
NBH	Nemzetbiztonsági Hivatal
NBI	Miniszterelnöki Hivatal Nemzetbiztonsági Iroda
NBSZ	Nemzetbiztonsági Szakszolgálat
Nbtv.	1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról
PNSZ	polgári nemzetbiztonsági szolgálatok
SzMSz	Szervezeti és Működési Szabályzat
Szolgálatok	az Információs Hivatal, a Nemzetbiztonsági Hivatal és a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat
TNM	tárca nélküli miniszter



# JELENTÉS

## a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok pénzügyi-gazdasági ellenőrzéséről

### BEVEZETÉS

A nemzetbiztonsági szolgálatok rendeltetése, hogy az 1995. évi CXXV. törvényben (Nbtv.) meghatározott és szabályozott feladatok elvégzésével – a nyílt és titkos információgyűjtés eszközrendszerének felhasználásával – elősegítsék a Magyar Köztársaság nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítését, közreműködjenek az ország szuverenitásának biztosításában és alkotmányos rendjének védelmében.

Az 1996 márciusától hatályos törvény a nemzetközi tapasztalatok alapján, a magyar viszonyokat is figyelembe véve átfogóan szabályozta a szolgálatok működését, felsorolva az egyes nemzetbiztonsági szolgálatokat és feladataikat, meghatározva az irányítási rendszerüket, továbbá rögzítette a titkos információgyűjtés eszközeit, módszereit és az ezzel kapcsolatos sajátos gazdálkodási gyakorlatot. A törvény öt (három ún. polgári és két katonai) nemzetbiztonsági szolgálatot nevesített. A Kormány a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat a kijelölt miniszter, a katonai nemzetbiztonsági szolgálatokat a honvédelemért felelős miniszter útján irányítja. Az Országgyűlés a nemzetbiztonsági szolgálatok parlamenti ellenőrzését Nemzetbiztonsági bizottsága közreműködésével látja el.

A polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat (továbbiakban: Szolgálatok) az Információs Hivatal (IH), a Nemzetbiztonsági Hivatal (NBH) és a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat (NBSZ) alkotják. A Szolgálatok irányítását a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló – 2006. június 8-ig hatályos – 2002. évi XI. törvény a Miniszterelnöki Hivatalt (MeH) vezető miniszter feladatkörébe sorolta. A Szolgálatok irányításával kapcsolatos kormányzati feladatokat a miniszter 1093/2002. (VI. 8.) Korm. határozat alapján – 2006. június 8-ig – a MeH e feladatkörrel megbízott politikai államtitkára útján látta el. 2006. június 9-től, 1059/2006. (VI. 9.) Korm. határozat alapján a MeH-et vezető miniszter (továbbiakban: miniszter) közvetlenül irányítja a Szolgálatokat. A minisztert – e jogkörének ellátásában – a MeH szervezeti rendjébe tartozó Nemzetbiztonsági Iroda (NBI) segíti. Az ez év júliusi szabályozás alapján a Szolgálatokat ismét tárca nélküli miniszter irányítja, akinek irányítási tevékenységében közreműködik a MeH – Kormány által e feladatra kijelölt – államtitkára.

A miniszter rendeletekkel és az állami irányítás egyéb jogi eszközeivel szabályozza a nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységét és működését. Irányító jogkörében gyakorolja a költségvetési gazdálkodás tekintetében a fejezetért felelős szerv vezetőjének, valamint a költségvetési szerv felügyeletéért felelős szerv

vezetőjének jogszabályokban meghatározott tervezési, előirányzat-módosítási, beszámolási, információszolgáltatási, pénzügyi, valamint ellenőrzési kötelezettségeit és jogait.

A Szolgálatok a központi költségvetés X. – Miniszterelnökség – fejezetének egyik címét képezik, ezen belül a három szolgálat egy-egy önálló alcímet alkot. A cím eredeti kiadási előirányzatai a 2003. évi 28,5 Mrd Ft-ról 2007-re 34,8 Mrd Ft-ra emelkedtek. A Szolgálatok együttes költségvetési létszáma 2003-ban 3761 fő volt, amely 2007. évre 3973 főre nőtt.

Az Állami Számvevőszék a polgári nemzetbiztonsági szolgálatoknak juttatott államháztartási forrásokat és azok felhasználását, valamint a vagyonnal való gazdálkodást az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (Áht.) 104. § (3) és 120/A. § (1) bekezdése alapján ellenőrzi. Az előző, 2003-ban lezárult átfogó ellenőrzés óta végzett számvevőszéki ellenőrzések az éves költségvetések tervezését, beszámolását (zárszámadását), illetve ezeken belül a belső kontroll mechanizmusok működését érintették.

Jelen ellenőrzés célja annak értékelése volt, hogy a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok:

- igazgatási, gazdálkodási tevékenységének irányítása és felügyelete, a működés rendje és a szervezeti háttér biztosította-e a törvényekben meghatározott feladatok teljesítéséhez szükséges feltételeket; az irányítás és felügyelet kontroll tevékenységei, kockázatkezelő képessége eredményesen szolgálta-e a törvényes működést;
- költségvetési gazdálkodási rendszere (a költségvetés tervezése és végrehajtása, a forráselosztás döntési rendszere) lehetővé tette-e a gazdálkodási feladatok előírászerű, eredményes ellátását, az erőforrások és a vagyon megfelelő védelmét;
- a belső kontrollrendszerük fejlesztésében hasznosították-e a korábbi számvevőszéki ellenőrzések megállapításait, ajánlásait.

Az ellenőrzés a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok 2003-2006. évekre jellemző irányítási, szervezeti és gazdálkodási folyamataira irányult. Rendszervizsgálat keretében tekintettük át a fejezeti és intézményi felügyelet fő funkcióit olyan tényezők, kontrollhiányosságok, hibák (együtt: kockázatok) feltárása érdekében, amelyek közvetlenül vagy hosszabb távon veszélyeztethetik a Szolgálatok számára meghatározott feladatok teljesítését. Az ellenőrzés során értékeltük a 2003. évi ellenőrzési javaslataink hasznosulását.

A rendszervizsgálat alapvetően a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányítására, fejezeti felügyeletére, belső kontroll (szabályozási, irányítási, ellenőrzési) továbbá információs-informatikai, számviteli rendszerére irányult. Azt vizsgáltuk, hogy a kontroll rendszer kiépítése, működése az előző átfogó számvevőszéki ellenőrzést követő időszakban megfelelő biztosítékot adott-e a nemzetbiztonsági feladatok eredményes és gazdaságos ellátásához, az erőforrások védelméhez, a megbízható pénzügyi információ-szolgáltatási, valamint beszámolási kötelezettségek teljesítéséhez. Ennek megítéléséhez az ellenőrzés a Szolgálatok-



nál áttekintette az irányítási, ellenőrzési funkciók érvényesülését az igazgatási, a pénzügyi-gazdasági és az informatikai területeken.

Ezen túlmenően – figyelemmel az államháztartás hatékony működését elősegítő szervezeti átalakításokra irányuló, a 2118/2006. (VI. 30.) Korm. határozatban és ennek nemzetbiztonsági szolgálatokat érintő feladatainak végrehajtási irányairól szóló 2010/2007. (I. 30.) Korm. határozatban megfogalmazott törekvésekre – áttekintettük a polgári és katonai nemzetbiztonsági szolgálatok tervezett átalakításának előkészítő dokumentumait, azzal a szándékkal, hogy egy külső ellenőrzés tapasztalatai segítsék a megalapozott döntéshozatalt. Ehhez kapcsolódóan a szükséges konzultációkat a honvédelmi tárca illetékeseivel is lefolytattuk. Az ellenőrzésnek nem képezte tárgyát az átalakítási elképzelések szakmai megfontolásainak mérlegelése, alapvetően a korszerűsítés előkészítettségének kockázataira, gazdasági összefüggéseire koncentrált.

A jelen ellenőrzés végrehajtására az Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII. törvény 2. § (3), (5) és 17. § (3) bekezdéseiben foglaltak adtak jogszabályi alapot.

Az ellenőrzés összegző megállapításait, következtetéseit és javaslatait nyilvános jelentés, a részletes megállapításokat a Függelék tartalmazza. Az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény 6. §-ának (5) bekezdésére figyelemmel, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok szolgálati titokkörének megállapításáról szóló 3/1995. (XII. 19.) TNM rendelet mellékletét képező szolgálati titokköri jegyzék 15. pontja alapján a Függelék a MeH Nemzetbiztonsági Iroda vezetője az NBI/66-20-1/2007. számú határozatával korlátozott terjesztésű szolgálati titokká minősítette.

A végleges jelentést az Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII. tv. III. fejezet 25. § (1) bekezdésének megfelelően észrevételezésre megküldtük a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító dr. Szilvásy György miniszter úrnak, valamint a katonai nemzetbiztonsági szolgálatok érintettségére tekintettel dr. Szekeres Imre honvédelmi miniszter úrnak, akik megállapításainkat, javaslatainkat elfogadták, észrevételt nem tettek (lásd: 1/a-b mellékletek).

## ÖSSZEGZŐ MEGÁLLAPÍTÁSOK, KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK

Az Országgyűlés 1998. évben hozott határozata tette a Kormány feladatává a **nemzeti biztonsági stratégia** kidolgozását. A 2002. évi kormányhatározattal elfogadott stratégia – hazánk NATO tagságával, majd EU csatlakozásával, valamint biztonsági helyzetének alakulásával összefüggésben – módosításra szorult, ami 2004-ben az új Nemzeti Biztonsági Stratégia kiadásával valósult meg. Az új stratégia elfogadásával egyidejűleg rendelkezett a Kormány az ágazati – a nemzetbiztonsági és a terrorizmus elleni küzdelemmel foglalkozó – stratégia elkészítéséről.

A **nemzetbiztonsági stratégia** 2005-re elkészített, a Kormány számára elfogadásra ajánlott változata, majd az – időközben bekövetkezett változásokra, kormányzati átalakításokra és átszervezésekre tekintettel – ez évben aktualizált tervezete még nem került a Kormány napirendjére, mivel a megtárgyalását a nemzeti biztonsági stratégia alapján készülő más ágazati stratégiákkal együtt tervezik. A Szolgálatok – a Kormány által elfogadott nemzetbiztonsági stratégia hiányában is – a megszokott rendben, a hatályos törvényi szabályozás keretei között folytatták a tevékenységeiket, ugyanis a miniszteri feladatszabásokban megjelentek azok a konkrét tevékenységi irányok, amelyeket az aktuális biztonságpolitikai helyzetből fakadó kockázatok, vagy a kormányzati információs igény teljesítése indokoltta tettek.

A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi **törvényi szabályozás** (Nbtv.) nagyobb hányada időtállóan bizonyult, szerkezetét, alapvetőbb rendelkezéseit szakmai körökben nemzetközi összehasonlításban is korszerűnek minősítették. Az Nbtv. hatályba lépése óta felhalmozódott tapasztalatokra alapozva, az újonnan jelentkező kihívásokra tekintettel, évek óta időszakosan felmerült a nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységének és struktúrájának átgondolása. Ez jelent meg a nemzetbiztonsági stratégia aktualizált tervezetében és az államreformmal összefüggésben megfogalmazott kormányzati elvárásokban<sup>1</sup> is, a jelenleginél ésszerűbb és hatékonyabb intézményrendszer kialakítására és a jogszabályi háttér felülvizsgálatára vonatkozó igények megfogalmazásával, utalva a nemzetbiztonsági szolgálatok centralizációjára vonatkozó törvényjavaslat előkészítésére.

A pozitív **kormányzati törekvések** – az államháztartás konvergencia követelményeknek is megfelelő egyensúlyi helyzetének megalapozása, a közfeladatellátás hatékony szervezeti kereteinek kialakítása, a nemzetbiztonsági szolgálatok tekintetében az ország megváltozott biztonsági helyzetéhez igazodás – szellemében a korszerűsítés konkrétabb szempontjait is meghatározták. Az indítékok – a nemzetbiztonsági szolgálatok túlméretezett, öt külön szervezetbe tagozódó szerkezete, a megosztott irányítási és vezetési rendje, a tevékenységeikben fellelhető, szükségtelen párhuzamosságok, az elkülönült működésre visszave-

---

<sup>1</sup> 2118/2006. (VI. 30.) Korm. határozat, 2010/2007. (I. 30.) Korm. határozat

zethetően az emberi erőforrások és az anyagi eszközök gazdaságtalan kihasználása – figyelembevételével úgy a nemzetbiztonsági stratégia, mint az Nbtv. módosítására készített javaslat tervezete a polgári és katonai szolgálatok funkcionális összevonását szorgalmazta. (Annak ellenére, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatokat érintő feladatainak végrehajtási irányáról szóló ez évi kormányhatározat más alternatívák – katonai szolgálatok összevonása, illetve hatékonyságot növelő szervezeti átalakítások a szolgálatok önállóságának megtartása mellett – párhuzamos vizsgálatáról is rendelkezett, ezek összehasonlító értékeléséről információt, dokumentumot az ellenőrzés nem kapott).

Az Nbtv. módosítása az előtt került napirendre, mielőtt az alternatívákról döntés született volna, amiből következtethető, hogy a logikailag alkalmasabbnak látszó, de a végrehajthatóságát tekintve – az érdemi szakmai egyeztetések hiányában – kockázatosabb funkcionális összevonás a preferáltabb. Ennek 2008. január 1-jei határidővel tervezett elrendelése különösen kockázatos az előkészítettségére (egyetértés hiányára) tekintettel. Úgy a feladatvégzés, mint a gazdasági vonzatai szempontjából túl sok még a tisztázásra, a nemzetbiztonsági szolgálatok közötti egyeztetésre váró terület, aminek a végrehajtás időszakára halasztása nem várt – akár a hatékony működés vagy éppen a gazdaságos működtetés ellen ható – tényezők későbbi felmerülését idézheti elő.

A törvénymódosító javaslat a funkcionális összevonást kiindulási pontnak tekintve az új struktúrában történő működéshez szükséges szabályozást tartalmazta. Érdemben a polgári és katonai szakmai területek tudják felbecsülni, hogy egy ilyen átalakítás miként befolyásolhatja a működésük, kapcsolattartásuk folyamatosságát, nem utolsósorban nemzetközi megítélésüket. Ezért fontos a korszerűsítésnél a szakmai konszenzuson alapuló döntéshozatal.

A tényleges párhuzamosságok kiküszöbölésének a megfelelő koordináció is eszköze lehet, legyen az a feladatmegosztás, a humán és anyagi erőforrás-felhasználás vagy a technikai fejlesztés területe. Ezzel is elérhető a gazdaságosabb funkcionálás. A szakmai képességek és lehetőségek feladatközpontú koncentrációját pedig éppen egy jól átgondolt stratégia alapozhatja meg. Kétségtelen, hogy a funkcionális összevonás segíthet az egységesebb nemzetbiztonsági szemlélet érvényesülésében, de önmagában nem teljes értékű megoldás a koordinációs hiányosságokra. Az bármilyen megoldás esetén tisztázandó, hogy milyen irányítás és koordináció mellett válhat a leghatékonyabbá a Szolgálatok tevékenysége, hogyan hasznosulhatnak legeredményesebben a megszerzett információk, miben célszerű meghagyni a közvetlen információközléseket a kormányzat (mint felhasználó) és a Szolgálatok (mint szolgáltatók) között stb.

Az elmúlt években a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok **kormányzati irányításában** – a törvényi szabályozás keretei között – 2002-ig tárca nélküli miniszter (TNM), azt követően a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter (továbbiakban: MeH miniszter) volt az illetékes. A miniszteri irányítás feladatmegosztását segítő politikai államtitkári funkció 2006 júniusától – a kormányzati átalakítások és a kapcsolódó törvényi változások következtében – megszűnt, ezt követően a Szolgálatok a MeH miniszter közvetlen irányítása alá kerültek (2., 3. számú melléklet). A minisztert jogkörének ellátásában továbbra is – gyakorlatilag változatlan feladatkörű, de már alacsonyabb, főosztályi besorolású – a Nemzetbiztonsági Iroda (NBI, korábban TNM Hivatala) segítette.

A politikai államtitkári szint megszüntetése nem okozott nagyobb fennakadást a napi működésben, de az NBI főosztályi besorolása szűkítette a nemzetbiztonsági érdekek érvényesíthetőségét a tárcaegyeztetésben és időlegesen (a törvényi szabályozás 2007. évi módosításáig) nem tette lehetővé az irodavezető államtitkokra is kiterjedő minősítési jogkörének gyakorlását.

Jogszabályi szinten – a törvényben meghatározott szakmai feladatokat ellátó, önállóan gazdálkodó – Szolgálatok miniszteri irányítása rendezett. Az NBI és a Szolgálatok közötti kapcsolatot – a költségvetési felügyeleti és ellenőrzési területen kívül – nem határozták meg részletes szabályok (az NBI tevékenysége SzMSz-ben és Ügyrendben szabályozott, illetve a Szolgálatok feladatairól, kötelezettségeiről szóló miniszteri utasításból következtethető). Az érdemi szakmai irányítás természetesen miniszteri jogkör, amiben az NBI egyfajta közvetítő szerepet tölt be (döntés-előkészítéssel, véleményezéssel, koordinációval). Ugyanakkor az irodához telepített feladatok ügyrendi megfogalmazása szélesebb jogszabályokra utalt, mint ami a jogszabályokból vagy a szolgálatok szabályzataiból (kötelezettségeikre vonatkozóan) kiolvasható. (A helyzet megoldásában előrelépést jelent a Szolgálatokat irányító tárca nélküli miniszter feladat- és hatáskörének ez évi új szabályozása<sup>2</sup>.)

Az NBI és a Szolgálatok működésében értelemszerűen meghatározó szerepe van a titokvédelmi követelményeknek, aminek következtében az Iroda egyes szakterületeinek együttműködése korlátozott, szervezetileg és funkcionálisan is elkülönült a szakmai, költségvetési és ellenőrzési feladatok ellátása. A Szolgálatok megosztott irányítási és vezetési rendje mellett az emberi erőforrások és az anyagi eszközök hatékonyabb és gazdaságosabb működtetésének feltételeit még nem alakították ki, az erre irányuló törekvések az egyes szolgálatok keretein belül maradtak. (Nagyobb – a katonai szolgálatokat is érintő – kitekintéssel a probléma kezelése az egységesebb nemzetbiztonsági szemlélet biztosítása érdekében – a szolgálat-összevonások indítékaként – már felmerült, de a szervezeti átalakítás az érdemi koordináció, értékelő, elemző funkciók hozzárendelése hiányában nem ad teljes értékű megoldást.)

A Szolgálatok feladatait **jogszabályok, kormányhatározatok** és az irányító miniszter által írásban meghatározott időszakos feladatok, illetve **utasítások**, valamint a Kormány tagjaitól érkezett információs igények teljesítésére vonatkozó utasítások határozták meg. Tevékenységükről történő beszámolás/beszámoltatás szintén a jogszabályok és belső szabályzatok által megszabott keretek között történt, amelyet a miniszteri jogkörbe tartozó vezetői beszámoltatás egészített ki.

A gazdálkodási feladatok végrehajtásához – az általános érvényű gazdálkodási előírásoktól a Szolgálatok sajátosságaira alapozott eltéréseket megengedő – jogszabályi felhatalmazás alapján kiadott szabályozások megfelelő szabályozási környezetet biztosítottak. A Szolgálatok speciális működési kiadásaival kapcsolatban a felhasználást, bizonylatolást, elszámolást és ellenőrzést a szolgálatokat irányító miniszter 2000-ben, az akkori jogszabályi környezethez iga-

---

<sup>2</sup> 177/2007. (VII. 1.) Korm. rendelet a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító tárca nélküli miniszter feladat- és hatásköréről

zodóan szabályozta. A jogszabályi környezet 2004. évi változását a miniszteri szintű szabályozás megújítása – mivel az akkor hatályos kormányrendelet arra felhatalmazást nem tartalmazott – nem követte, a részletes szabályokat a főigazgatók állapították meg. Ezen a téren a felhasználási folyamatokba épített kontrollok (engedélyezés, ellenjegyzés, ellenőrzés, dokumentálási kötelezettség) hozzájárultak a kockázat alacsony szinten tartásához.

A Szolgáltatok a Kincstári Vagyon Igazgatósággal (KVI) vagyonkezelési szerződést kötöttek, melyben az adatszolgáltatási kötelezettség a kormányrendelet<sup>3</sup> szerinti szövegezéssel szerepel. A KVI részére küldendő adatszolgáltatással kapcsolatos szabályozást a felügyeleti szerv – mivel erre előírás, jogszabályi felhatalmazás nem volt – nem adott ki, erre vonatkozóan a Szolgáltatok belső szabályzóiban (gazdálkodási szabályzat, számviteli politika, számlarend stb.) sem volt részletes rendelkezés, útmutatás. Ezek hiányában a kormányrendelettel előírt könyvviteli mérleg szerinti adatszolgáltatást a Szolgáltatok nem egyformán értelmezték, eltérő tartalmú adatszolgáltatást teljesítettek a KVI felé, amit viszont a KVI nem észrevételezett.

Az adott feltételrendszerben az **irányítás és felügyelet kontrolltevékenységei** alapvetően a szabályszerű működésben érvényesültek. A felügyeleti belső ellenőrzés pénzügyi-gazdasági ellenőrzései rendszeressé váltak, 2004-től évente tervezett feladat a Szolgáltatok költségvetési éves beszámolóinak megbízhatósági ellenőrzése. A költségvetési gazdálkodásban jogszabály<sup>4</sup> alapján felügyeleti szervnek minősülő NBI – a Szolgáltatok gazdálkodási önállóságára tekintettel – nem tölt be olyan funkciókat, amelyek útján hozzájárulhatna fejezeti szintű prioritások felállításához, esetleg a források célszerűbb, gazdaságosabb elosztásához, vagy a létszámmal történő fejezeti szintű gazdálkodáshoz. Abból eredően, hogy jogszabály a felügyeleti szerv vezetőjeként a MeH minisztert nevesítette, a sajátos helyzetben a belső ellenőrző szervezeti egység a hatályos szabályozás értelmében formálisan nem a felügyeleti szerv vezetőjének közvetlen alárendeltségében, hanem az NBI szervezetében funkcionál, ami szabályozási korrekcióval rendezhető.

A miniszter részére az Nbtv.-ben meghatározott célszerűségi és eredményességi ellenőrzések szabályozási háttérét megteremtették<sup>5</sup>, ugyanakkor a Szolgáltatok szakmai tevékenységének ilyen jellegű felügyeleti belső ellenőrzése nem vált általánossá. A szakmai ellenőrzések néhány esettől eltekintve alapvetően a gazdálkodási tevékenység ellenőrzése keretében érintették a kapcsolódó szakmai részterületeket. A konkrét szakmai ellenőrzések – megállapításai jelentésben történő rögzítésük hiányában – nem nyújthattak információt a szolgáltatók tevékenységének megítéléséhez és beszámolóik értékeléséhez. (Az NBI a Szolgálá-

---

<sup>3</sup> a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok költségvetése tervezésének, pénzellátásának, előirányzat-felhasználásának, kincstári gazdálkodásának és nyilvántartásának egyes szabályairól szóló 32/2004. (III. 2.) Korm. rendelet 7. § (1) bekezdés

<sup>4</sup> az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet, 2007. áprilistól a 32/2004. (III. 2.) Korm. rendelet

<sup>5</sup> a felügyeleti és belső ellenőrzés szabályozásáról szóló 103/2003. (I. 30.) MeHVM utasítás

tok működési hatékonyságának növelése érdekében szakmai ellenőrzések erősítését tervezi.)

A Szolgálatok önállóan alakították ki belső ellenőrzési szervezeteiket és – a sajátos működésüket szem előtt tartva – szabályozták az ellenőrzési tevékenységet, aminél megfelelő hangsúlyt kapott a folyamatba épített, előzetes és utólagos vezetői ellenőrzés (FEUVE). Az intézményi belső ellenőrzések megállapításainak hasznosulása összességében fokozatosan javuló tendenciát mutatott. Minthaértékű lehet az NBSZ gyakorlata, mivel az ellenőrzések előírászerű realizálásán túl arról is gondoskodott a vezetés, hogy a feltárt általános vagy rendszerbeli hiányosság esetén a nem ellenőrzött területeket is bevonta a realizálás folyamatába. A másik két szolgálatnál (IH, NBH) azonban még egyes esetekben előfordult, hogy a belső ellenőrzés javaslataira, a feltárt hiányosság megszüntetésére intézkedési terv készítését nem követelték meg.

A **költségvetés tervezési rendszere** a Polgári Nemzetbiztonsági Szolgálatok költségvetési cím szintjén, valamint a Szolgálatoknál részletesen szabályozott keretek között működött, az éves költségvetések tervezésében a súlyponti feladatok meghatározása a Szolgálatok vezetésére és gazdálkodó szervezeteire hárult. A vezetői ellenőrzés funkcionált, átfogta a tervezés fázisait a szükségleti tervek készítésétől az NBI összesítésű terv összeállításáig.

A felügyeleti szerv a létszám és a kapcsolódó személyi juttatással való gazdálkodás területén az állománytábla és a költségvetési létszám közötti – korábbi számvevőszéki ellenőrzésnél tapasztalt – eltérést 2004-től megszüntette. Az állománytábla és a költségvetési létszám azonosságának meghatározásakor azonban nem a rendelkezésre álló forrásból tartósan finanszírozható létszámot vették alapul, státusz korrekciót (csökkentés, besorolás módosítás) nem végeztek.

A Szolgálatok egyik évben sem töltötték fel a rendszeresített létszámkeretet, (7. számú melléklet) annak ellenére, hogy létszám személyi juttatás előirányzat nélkül nem tervezhető, illetve az átmenetileg be nem töltött álláshelyekre jutó előirányzatot az érintett álláshely tényleges személyi juttatásai alapján kell tervezni<sup>6</sup>. A felügyeleti szerv sem élt a létszám és a kapcsolódó előirányzat közötti összhang megteremtésének jogszabály adta lehetőségével. Ehelyett a Szolgálatok különböző mértékben zároltak státuszokat, a létszámhelyek feltöltését nem engedélyezték. A tartósan üres álláshelyek számáról a felügyeleti szervnek, illetve a Szolgálatoknak eltérő kimutatása volt.

A felügyeleti szerv (NBI) működési költsége az állami költségvetésben több helyen szerepel, így az sem az éves költségvetési, sem a zárszámadási törvényekből közvetlenül nem olvasható ki. A szabályozások<sup>7</sup> megengedték a felügyeleti szerv előirányzatainak elkülönített kezelését mindhárom szolgálat költségve-

---

<sup>6</sup> Ámr. 58. § (9) bekezdés

<sup>7</sup> A 32/2004. (III. 2.) Korm. rendelet 4. § (1) bekezdés szerint az NBI működését szolgáló előirányzatokat a MeH, illetve a Szolgálatok költségvetésében elkülönítetten kell szerepeltetni, a 115/2003. (08. 14.) MeHVM utasítás kizárólag arról rendelkezett, hogy az NBSZ-nél tervezett előirányzatokat hogyan kell tervezni, nyilvántartani, elszámolni.

tésében, de ennek módját csak az egyik szolgálatra (NBSZ) vonatkozóan írták elő. A kincstári vagyron védelme megköveteli, hogy a felügyeleti szerv működtetése teljes körűen szabályozott legyen, kizárva annak kockázatát, hogy megfelelő kontroll nélkül elszámoljanak a működésével összefüggő kiadásokat.

A költségvetési tervezés során készített **beruházási, felújítási** tervekben megfogalmazott **célok** eléréséhez az éves költségvetések (4., 5., 6. számú melléklet) nem nyújtottak megfelelő fedezetet. A Szolgálatok részére célzott feladatok ellátására (pl. terrorfelderítéshez), technikai fejlesztésre, beruházásra adott póttámogatások a működésben visszatérő nehézségek eseti mérséklésére volt elegendő, egyszeri alkalomra szóltak, nem növelték a kiszámítható gazdálkodás irányába való elmozdulást. A kiegyensúlyozott gazdálkodástól való eltérés kockázatát növelte a Szolgálatoknál, mint hasonlóan más költségvetési fejezeteknél a Kormány által utóbbi években elrendelt költségvetési támogatás zárolása is.

A központi beruházások, beszerzések területén a felügyeleti szerv hatáskörét, illetékességét miniszteri utasítás határozta meg. A Szolgálatok jellemzően a gazdálkodási szabályzataikban, de eltérő módon határozták meg a beszerzéseikkel kapcsolatos eljárásokat. 2003-2006 között a közbeszerzések összességében a választott eljárásra vonatkozó jogszabályoknak, illetve belső rendelkezéseknek megfelelően valósultak meg. Az időszakban legnagyobb beszerzőnek tekinthető szolgálat alakította ki a legkörültekintőbben az eljárásrendjét (a beruházások, beszerzések tervezésétől a műszaki átadás-átvételéig). A felügyeleti szervnek nem képezte feladatát, hogy az intézményi körben szorgalmazza a „legjobb gyakorlat” elterjesztését, erre az NBI munkaértekezletei adtak alkalmat.

A főbb intézményi **informatikai célkitűzések, feladatok** a Szolgálatok központjában, illetve éves informatikai fejlesztési terveiben, stratégiáiban jelentek meg. A stratégiai tervek költségbeclést is tartalmaztak, azonban az intézmények informatikai fejlesztésre felhasználható keretei ettől jelentősen eltértek. A felügyeleti szerv – részben a Szolgálatok Nbtv.-ben meghatározott önálló irányítási, vezetési felelősségére tekintettel, részben az eltérő feladatokból adódó speciális fejlesztési igények különbözőségére hivatkozással – nem tartotta szükségesnek az informatikai fejlesztések felügyeleti koordinációját. Az NBI évente csak tájékoztatásra kérte be a Szolgálatok informatikai stratégiai terveit. Előrelépést jelentett, hogy 2006-tól a megelőző évi stratégiai tervekben foglaltak megvalósulásáról is tájékoztatást kértek.

A Szolgálatok a pénzügyi-gazdasági informatikai rendszereiket és eljárásaikat egyedileg, különböző tartalmú és megközelítésű intézményi szabályzókkal, eltérő szervezeti és informatikai megoldásokkal alakították ki. A felügyeleti és intézményi belső ellenőrzések pénzügyi-gazdasági informatikai rendszerek működtetésének szabályozási hátterében, valamint a Szolgálatok feladatellátásában a rendelkezésre állás és működés biztonsági kockázatait csak korlátozottan tárták fel. Ez összefüggésbe hozható azzal is, hogy a rendszerek működtetésében és használatában teljes körű garanciát nyújtó biztonsági környezet, a szükséges és elégséges védelmi követelmények meghatározása elmaradt. A felügyeleti ellenőrzések az informatikai alkalmazások területén sem szolgálták a legjobb gyakorlat hasznosításának elvét, ami a szolgálatok önállóságának megtartása mellett is a működés hatékonyságát növelő tényező lehet.

Az államreform keretében, általánosságban az államháztartás konvergencia követelményének is megfelelő egyensúlyi helyzet megalapozása, a közfeladat-ellátás hatékony szervezeti keretének kialakítása, konkrétan a **nemzetbiztonsági feladatok** (beleértve a katonai szolgálatok feladatait is) **leghatékonyabb ellátásának igénye** indokoltan jelent meg a Kormány intézkedéseiben.

A kormányhatározatok instrukciói alapján – az NBI gondozásában – készített előkészítő dokumentumok (Nbtv. módosító javaslata, funkcionális összevonás előterjesztése) várható szakmai, gazdasági hatásként tüntették fel, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok összevonása biztosítja a rendelkezésre álló humán- és költségvetési források, eszközök és kapacitások leggazdaságosabb felhasználását, valamint a szakmai képességek és lehetőségek feladatközpontú koncentrációját. Előre vetítették továbbá, hogy az optimális létszámviszonyok kialakításával, az erők és eszközök felhasználásának közös szervezetbe integrálásával hosszú távon várhatóan költségmegtakarítás érhető el. Arra vonatkozóan, hogy a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok önállóságának megtartása mellett<sup>8</sup> milyen hatékonyságot növelő átalakítások hajthatók végre, külön dokumentum nem készült. A kormányhatározat ez irányú célkitűzései a Szolgálatok – működésük ésszerűsítésére, szervezeti átalakítására, a vezetői szintek számának csökkentésére, feladatátcsoportosításra vonatkozó – miniszteri jóváhagyással, illetve az NBI egyetértésével készített anyagaiban jelentek meg. (A honvédelmi tárca a katonai nemzetbiztonsági szolgálatok összevonási lehetőségére vonatkozó – alapvetően szakmai szempontokra épülő – előterjesztését elkészítette, amiben a gazdasági megfontolások az általánosságok szintjén maradtak.)

Az új szervezetrendszer kialakítására vonatkozó NBI előterjesztéshez készített hatáselemzés érthető módon becsléseken alapult. A feltételezett összevonás a számítások szerint csak négy év után jelentene megtakarítást (évi mintegy 2 Mrd Ft), az addig jelentkező megtakarításokat viszont felemésztenék, sőt a központi költségvetésnek többletkiadást eredményeznének a személyi állomány leépítésével és elhelyezési feltételei kialakításával kapcsolatos költségek (ez utóbbit 3,1 Mrd Ft-ra becsülték). A hatáselemzés nem tért ki az infrastrukturális háttér működtetésének és a technikai fejlesztések – összevonások révén – gazdaságosabbá válásának bemutatására, ami különösen az ellenőrzés tapasztalatai alapján kívánatos lenne. Összességében ez a hatáselemzés nem tartalmazott az összevonás kizárólagossága mellett szóló gazdaságossági összefüggéseket, nem helyettesíti a célmeghatározásokat alátámasztani hivatott költség-haszon elemzéseket.

Végeredményben szakmai megfontolások a mérvadók abban, hogy hosszabb távon milyen struktúrában működhetnek leghatékonyabban a nemzetbiztonsági szolgálatok. Ennek eldöntéséhez sem hagyhatók figyelmen kívül a gazdasági összefüggések, melyek a korszerűsítés előkészítettségének jelenlegi állapotában kevésbé megalapozottak. Ezen túlmenően a gazdasági szempontú mérlegelésnek nem volt alternatívája sem, mivel még nem került elemzésre, hogy a

---

<sup>8</sup> a 2010/2007. (I. 30.) Korm. határozat 2. b) pontjában foglaltak végrehajtására



más irányú korszerűsítések (pl. koordináció, értékelő-elemző funkciók erősítése) megoldást nyújthatnak-e az átalakítás indítékaira.

A helyszíni ellenőrzés megállapításainak hasznosítása mellett **javasoljuk:**

**a Kormánynak:**

Gondoskodjon

- a) az államháztartás hatékony működését elősegítő szervezeti átalakítások nemzetbiztonsági szolgálatokat érintő feladatainak végrehajtási irányáról szóló 2010/2007. (I. 30.) Korm. határozatban elrendelt párhuzamos vizsgálatok tapasztalatainak figyelembevételével az alternatív megoldások gazdasági összefüggéseinek költség-haszon elemzésen alapuló kimunkálásáról, a szakmai prioritások mellett ezek következtetéseinek kellő figyelembevételéről az átalakítás irányára vonatkozó döntés meghozatalánál;
- b) a szakmai és gazdasági megfontolások alapján egyaránt legcélszerűbbnek értékelt átalakítási koncepció megjelenítésével a nemzetbiztonsági stratégia tervezetének aktualizálásáról, szükség szerint az Nbtv. módosító javaslatának korrekciójáról.

**a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító tárca nélküli miniszternek:**

1. készítse elő az Nbtv.-ben meghatározott jogkörében eljárva – a szervezetkorszerűsítési alternatívák összehasonlító elemzésével – a szakmai és gazdasági szempontok együttes mérlegelésén alapuló kormányzati döntést (az Nbtv. 11. § (1) bekezdés a) pontjában és a (6) bekezdésben foglaltak alapján);
2. gondoskodjon
  - a) a működés (gazdálkodás) jogszabályi környezetének változásait követően a belső szabályozások aktualizálásáról (speciális működési kiadások), szükség szerint azok kiegészítéséről (KVI adatszolgáltatás, informatikai biztonsági követelmények), illetve a jogszabályi környezet pontosításának kezdeményezéséről (belső ellenőrzés közvetlen alárendeltsége);
  - b) a létszám- és személyi juttatás gazdálkodás terén az Ámr. előírásának betartásáról (Ámr. 58. §. (9) bekezdés);
3. vizsgálta felül a felügyeleti szerv mozgásterének bővítési lehetőségeit (a koordinációban, a költségvetési gazdálkodásban, az informatikai fejlesztéseknél, a legjobb gyakorlat elterjesztésében) a titokvédelmi előírások, valamint a szolgálatok indokolt mértékű önállóságának függvényében;

4. határozza meg az irányítás és felügyelet kontrolltevékenységeinek erősítése érdekében a szakmai ellenőrzések és a gazdálkodással kapcsolatosan hatáskörébe utalt cél-szerűségi és eredményességi ellenőrzések hatékonyságnövelő feltételrendszerét.

Budapest, 2007. október „24 „

Melléklet: 7 db 7 lap  
Függelék: 1 db 43 lap  
TÜK 03/04/2007. MK/HU Elosztó szerint



**MELLÉKLETEK**  
a V-05-52/2007. sz. jelentéshez

---

---

1. sz. melléklet	Észrevételek
2. sz. melléklet	A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányítása és költségvetési felügyelete 2004-ben
3. sz. melléklet	A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányítása és költségvetési felügyelete 2006-ban
4. sz. melléklet	A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok költségvetése és az NBI fejezeti kezelésű előirányzata 2003-2007 között
5. sz. melléklet	A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok 2003. évi költségvetése és megoszlása
6. sz. melléklet	A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok és az NBI által kezelt fejezeti kezelésű költségvetés és megoszlása 2007-ben
7. sz. melléklet	A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok költségvetési létszáma 2003-2007 években

---

V-05-055/2007. 1906/07.

POLGÁRI NEMZETBIZTONSÁGI SZOLGÁLATOKAT IRÁNYÍTÓ TÁRCA NÉLKÜLI MINISZTER

A EF-742/07

B. Nagy Zs

9 x.17

Dr. Kovács Árpád úrnak  
elnök

Hegedűs V

korj

10.17

X.17.

A. Mészáros  
X.A.

Állami Számvevőszék

Tisztelt Elnök Úr!

Tájékoztatom, hogy a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok pénzügyi-gazdasági ellenőrzéséről készített jelentésüket áttanulmányoztam, a jelentés megállapításai, javaslataival egyetérték.

Ezúton szeretném megköszönni Önnek és munkatársainak alapos, tényszerű, alapvetően segítő szándékú ellenőrzési munkáját.

Budapest, 2007. október „15.”

Üdvözlettel:



S. -1

Dr. Szilvássy György

1931/07

V-05-56/2007

A/E-761/07

1. számú példány



MAGYAR KÖZTÁRSASÁG  
HONVÉDELMI MINISZTERE

Nyt. szám: 1026/16/2007

Hiv. szám: V-05-53/2007

*Kecskés Vera*

*Bihon*

*okt. 27.*

*Ber*

*cs*

*10.27*

*2. példány  
X.27*

Dr. Kovács Árpád úr  
Állami Számvevőszék  
elnöke

Budapest

Tisztelt Elnök Úr!

A fenti hivatkozási számon részemre megküldött „Jelentés a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok pénzügyi-gazdasági ellenőrzéséről” című tervezetet áttanulmányoztam, azzal egyetértek, észrevételt, kiegészítést nem teszek.

Köszönöm szíves tájékoztatását.

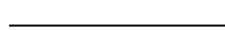
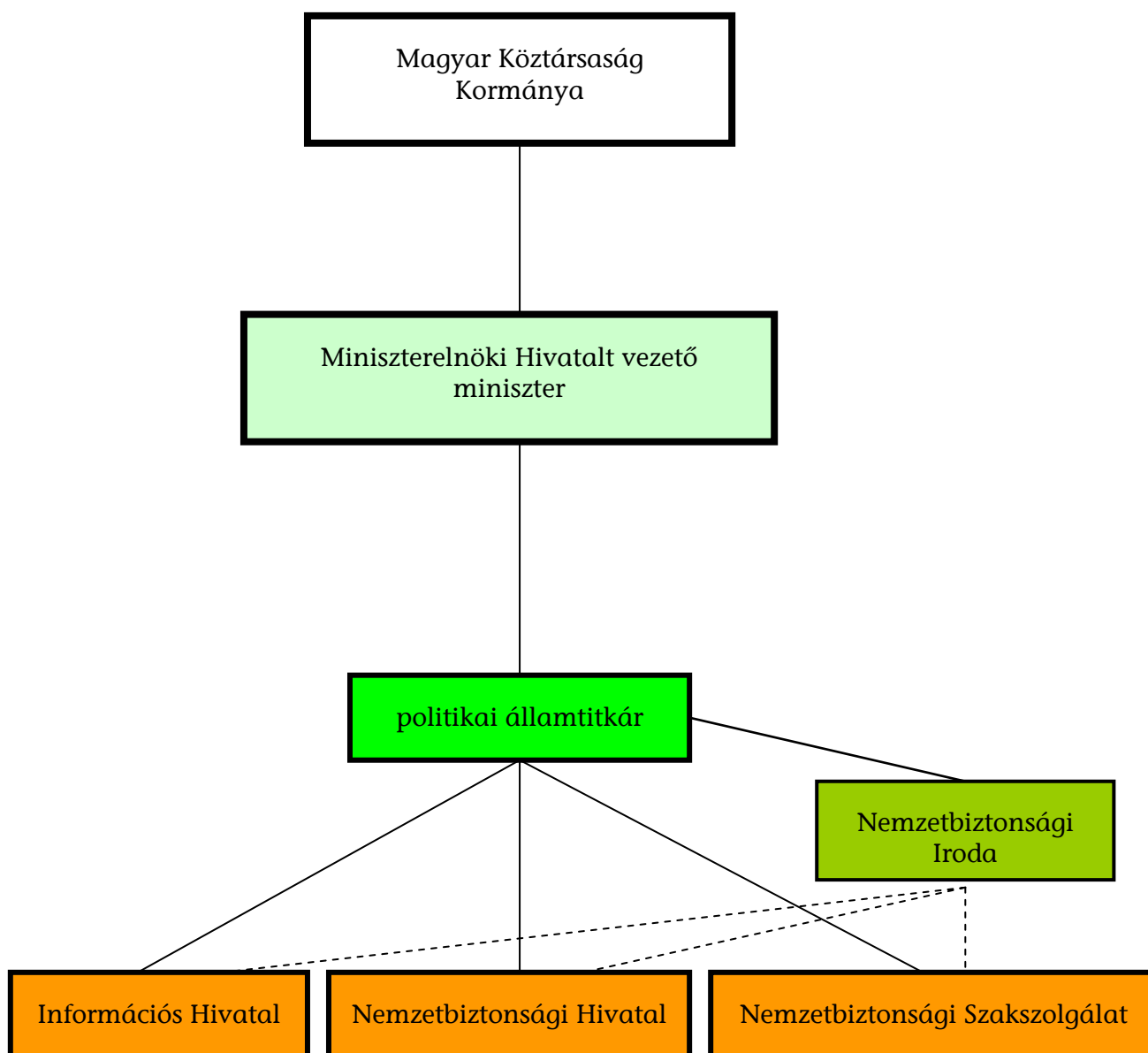
Budapest, 2007. október 17. -n

Tisztelettel:

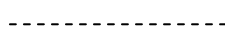
*Szekeres Imre*  
Dr. Szekeres Imre  
miniszter



## A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányítása és költségvetési felügyelete 2004-ben

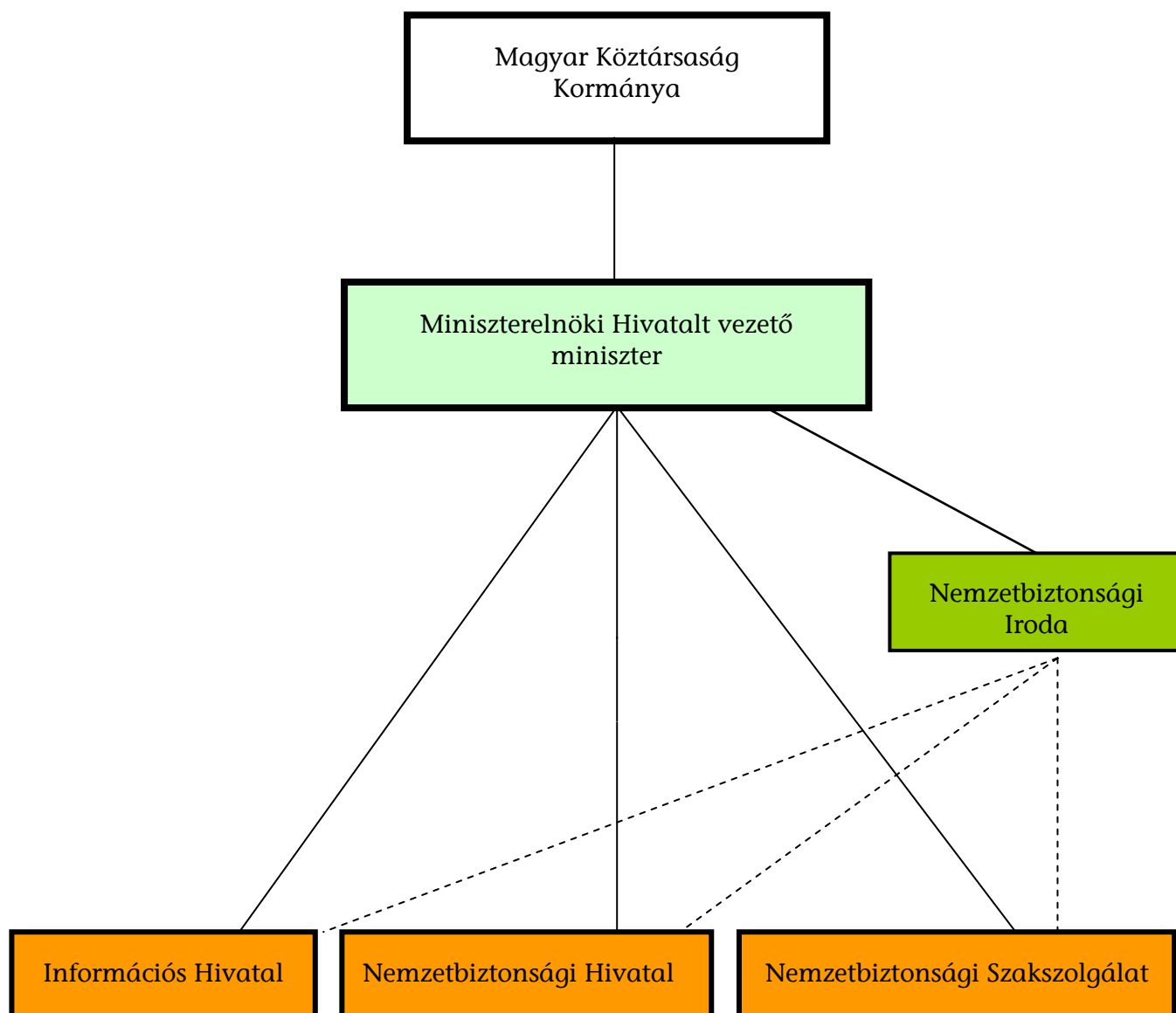


közvetlen irányítás



koordináció, ellenőrzés, részleges irányítás (miniszter által meghatározott, átruházott feladatok), közvetlen költségvetési felügyelet

## A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányítása és költségvetési felügyelete\* 2006-ban



—————

közvetlen irányítás

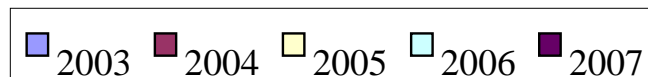
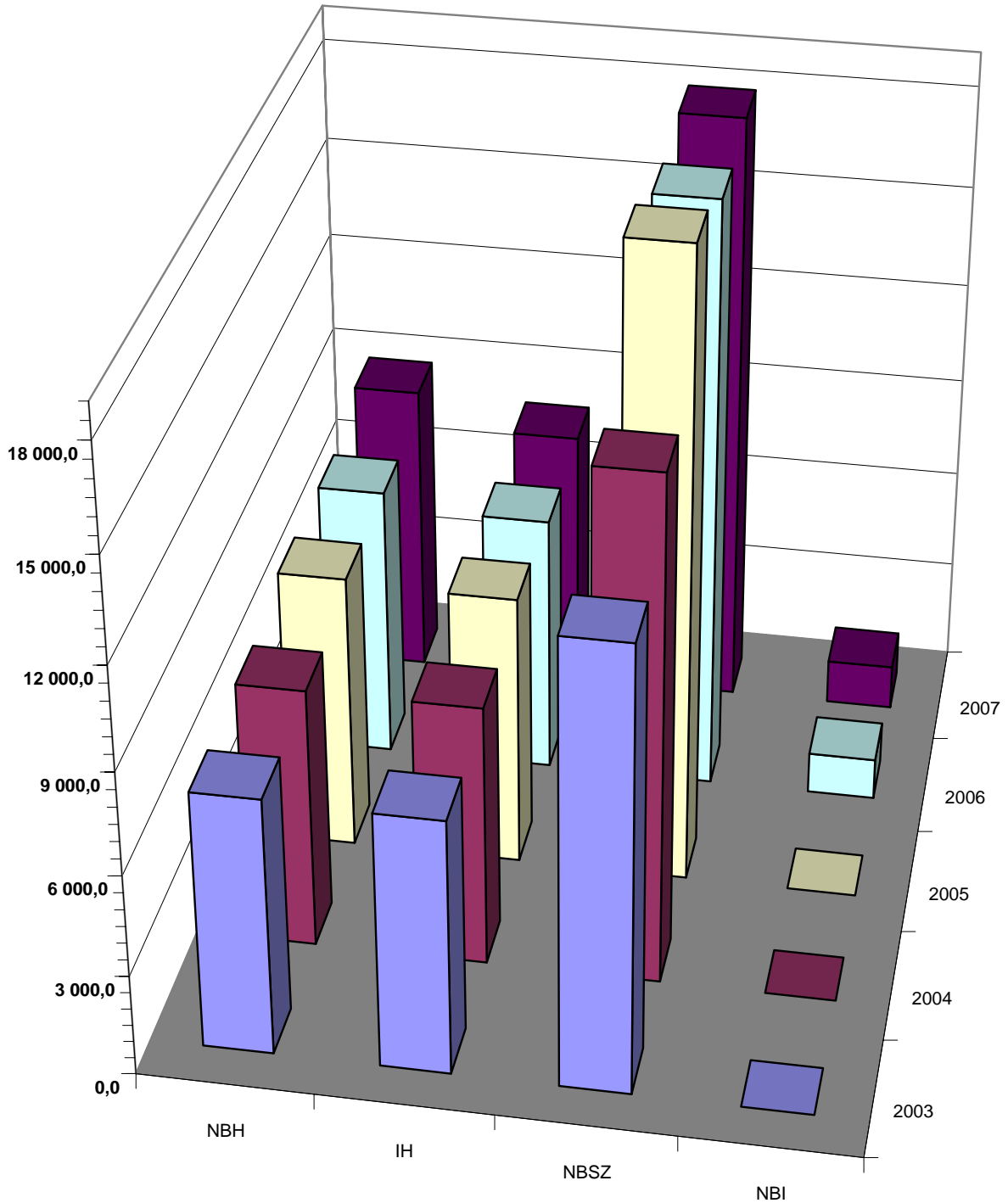
- - - - -

koordináció, ellenőrzés, részleges irányítás (miniszter által meghatározott, átruházott feladatok), közvetlen költségvetési felügyelet

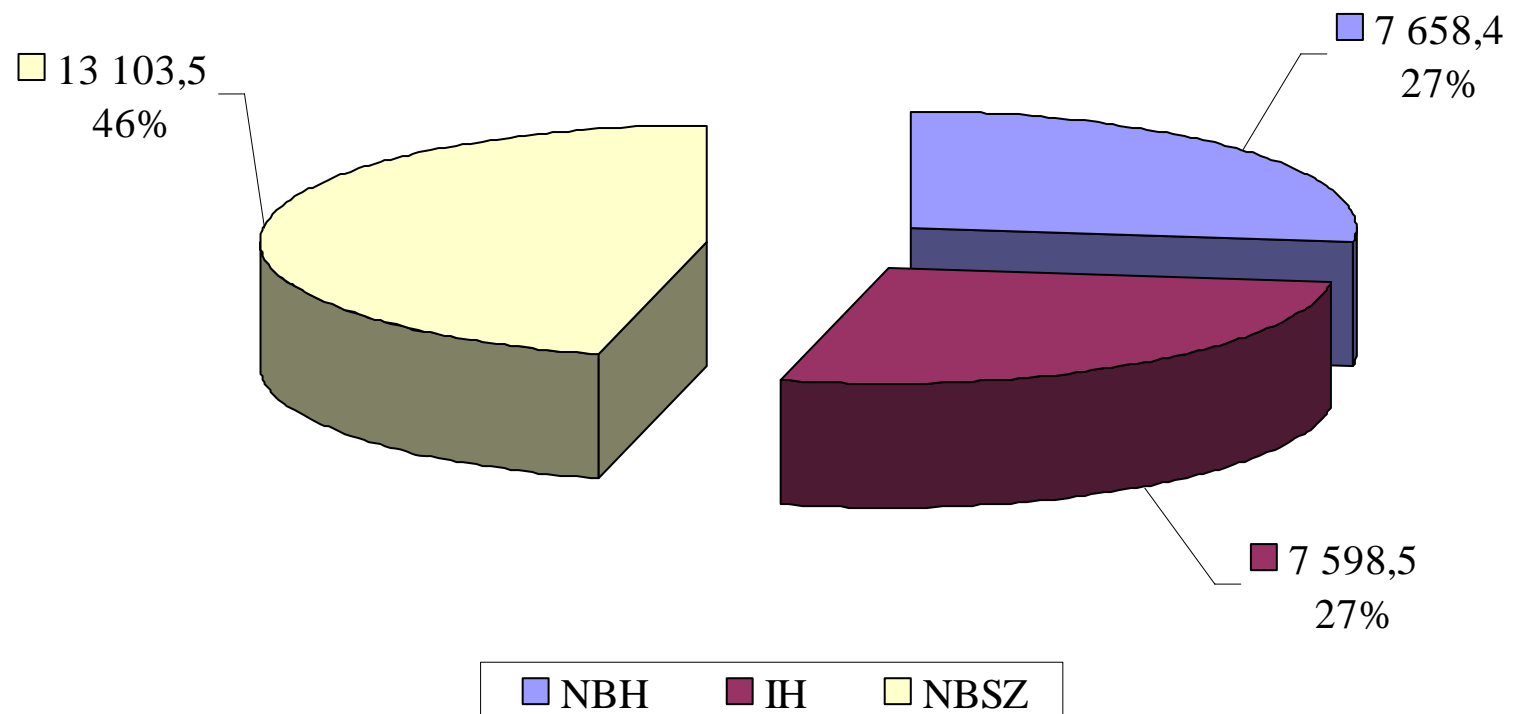
\* a 2006. évi LVII. törvény, továbbá a 32/2004. (III. 2.) Korm. rendeletben alkalmazott fogalmaknak megfelelően



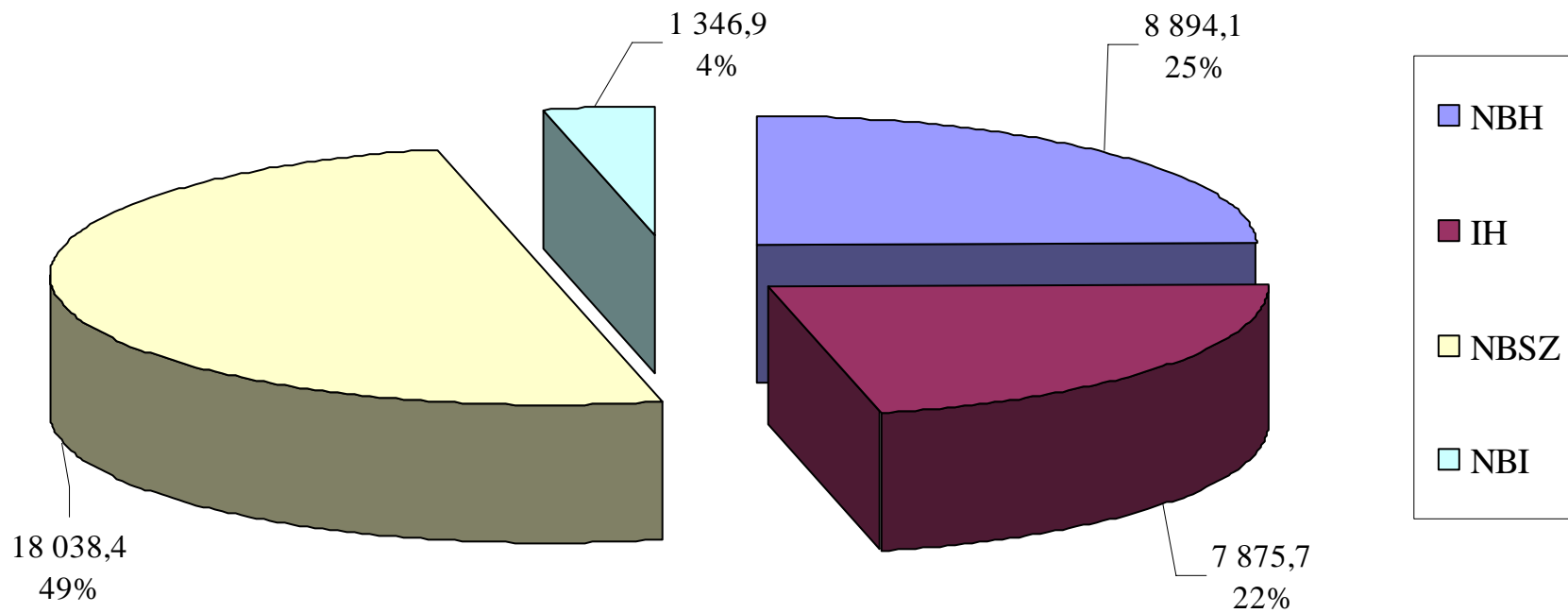
**A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok költségvetése  
és az NBI fejezeti kezelésű előirányzata 2003-2007 között**  
(érték: M Ft-ban)



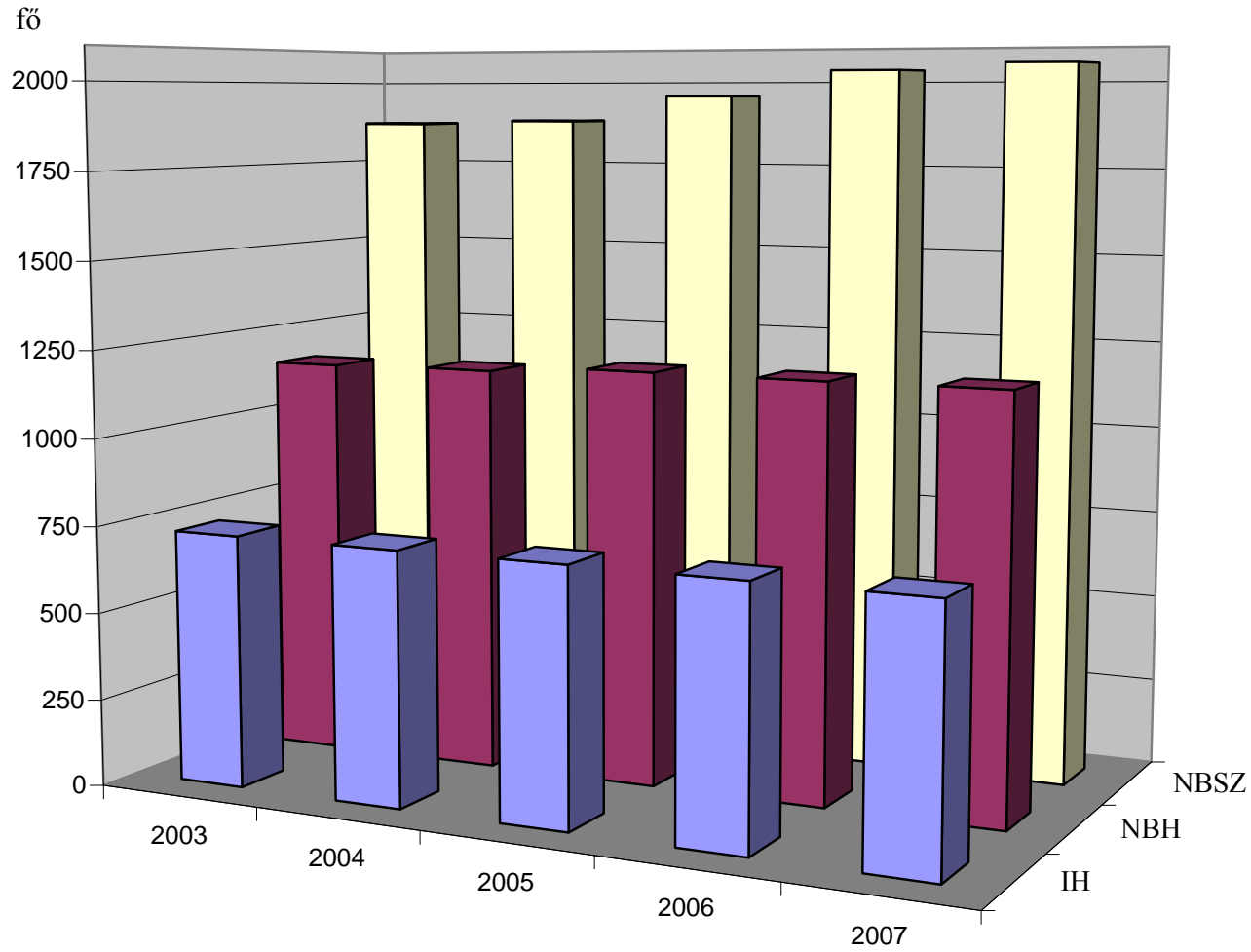
**A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok  
2003. évi költségvetése és megoszlása**  
(érték: M Ft-ban)



**A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok előirányzata és az NBI által kezelt  
fejezeti kezelésű költségvetés megoszlása 2007-ben**  
(érték: M Ft-ban)



### A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok kölségvetési létszáma 2003-2007 években



Budapest, 2007. október