



ÁLLAMI
SZÁMVEVŐSZÉK

E L N Ö K

Települési önkormányzatok
polgármesterei

Ikt. szám: FV-0063-013/2014.

Tisztelt Polgármester Asszony/Úr!

Az Állami Számvevőszék (a továbbiakban: ÁSZ) a középtávú stratégiájában a közpénzügyek átláthatóságának, rendezettségének szilárd szakmai alapon álló, értékteremtő ellenőrzését tűzte ki célul, és kiemelt szerepet szán az ellenőrzések hasznosulásának. A fenti cél megvalósítására 2013. évben is folytatta és 64 kockázatelemzéssel kiválasztott önkormányzatnál elvégezte a belső kontrollrendszer kialakításának, valamint egyes kontrolltevékenységek és a belső ellenőrzés működésének ellenőrzését.

Az ellenőrzések hasznosulása érdekében az elvégzett belső kontrollrendszer ellenőrzések tapasztalatairól, a belső kontrollrendszer, az integritás és a korrupciós kockázatok összefüggéseiről tanulmányt készített az ÁSZ.

Az ÁSZ a tanácsadó szerepét felhasználva támogatást kíván nyújtani a belső kontrollrendszer kialakításában és működtetésében feltárt lényeges hibákról, hiányosságokról, a belső kontrollrendszer és a korrupciós veszélyek összefüggéséről való tájékoztatással.

Az ÁSZ célja a tájékoztatással, hogy a jó gyakorlatokat azonosítsa, ösztönözze az önkormányzatok közötti tudástranszfert, illetve az önkormányzatok önkéntes szabálykövetését, továbbá, hogy a hibákból, szabálytalanságokból a nem ellenőrzött önkormányzatok is tanuljanak, és a saját szervezetüknel esetlegesen előforduló hibákat kijavítsák, az összefüggéseket hasznosítsák.

A fentiek alapján ezúton tájékoztatom Polgármester asszonyt/urat a tanulmányban foglaltak összefoglalásáról, fókuszálva az ellenőrzés során feltárt hibák, hiányosságok, szabálytalanságok bemutatására.

Megfelelően kiépített és működtetett belső kontrollrendszer nélkül nincs szabályos, gazdaságos, hatékony és eredményes közpénzfelhasználás.

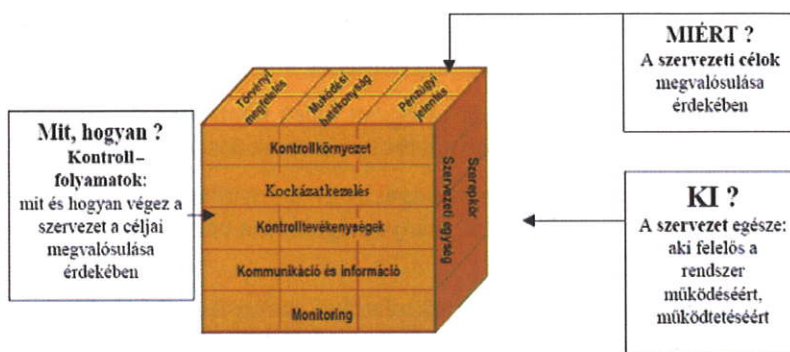
Az önkormányzatok belső kontrollrendszere kialakításának és egyes kontrolltevékenységek működésének ellenőrzését az indokolta, hogy az utóbbi években jelentősen megváltozott a belső kontrollrendszerre vonatkozó jogszabályi környezet. Módosult az államháztartási törvény, valamint a belső ellenőrzésre vonatkozó kormányrendelet. Indokolt volt tehát áttekinteni, mennyiben felelnek meg az önkormányzatok az új követelményeknek. A szabályszerűségi ellenőrzés arra kereste a választ, hogy megfelelő-e a belső kontrollrendszer és a belső ellenőrzés szabályozása, illetve annak működése. Ezen kívül az ÁSZ ellenőrizte, hogy hasznosultak-e a korábbi számvevőszéki ellenőrzések megállapításai, ajánlásai. Az ellenőrzés kiterjedt a belső kontrollrendszert alkotó mind az öt fő kontrollelemre, azaz a kontrollkörnyezetre, a kockázatkezelésre, a kontrolltevékenységekre, az információ és kommunikációra, valamint a monitoringra, figyelemmel a belső kontrollrendszer és a belsőellenőrzés működésének összefüggéseire is.

Az önkormányzatok belső kontrollrendszerének ellenőrzése az ÁSZ "jó kormányzással" kapcsolatos stratégiai céljainak megvalósítását szolgálja. A belső kontrollrendszer ellenőrzésének elsődleges célja, hogy javuljon az ellenőrzött önkormányzatok belső kontrollrendszerének, a közpénzek felhasználásának szabályozottsága, működésének megfelelősége, a végső cél pedig az egyensúlyi helyzet fenntarthatóságának biztosítása, azaz az adósság újratermelődésének megakadályozása.

Az önkormányzatoknak tervezni kell azzal, hogy az ÁSZ folyamatosan ellenőrzi a közpénzfelhasználást, és amennyiben a jogszabályi kötelezettségeknek nem tesznek eleget, a közpénzt nem az ott előírtaknak megfelelően használják fel, szükséges számolniuk az ÁSZ tv.-ben rögzített következményekkel.

Mi a belső kontrollrendszer?

Az önkormányzatok belső kontrollrendszerének kialakítását, működtetését és fejlesztését törvényi szinten a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.), az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Áht.) írja elő, amelynek megvalósításáért a költségvetési szerv vezetője a felelős. A belső kontrollrendszer magában foglalja mindazon szabályokat, eljárásokat, gyakorlati módszereket, szervezeti struktúrákat, kockázatkezelési technikákat és kontrolltevékenységeket, amelyek segítséget nyújtanak a szervezetnek céljai eléréséhez.



A belső kontrollrendszer felépítését szemléltető ábra

Megfelelőnek tekinthetjük a belső kontrollrendszert, ha teljesíti a rá vonatkozó fő kritériumokat, egyértelművé teszi a felelősségi viszonyokat, tartalmazza a folyamatleírásokat, ellenőrzési nyomvonalakat, szabályzatai az alapító okiratokkal, az SZMSZ-szel és az ügyrendekkel együttesen koherens rendszert alkotnak. Mindezek kialakítása, karbantartása a folyamatos napi munkavégzés mellett kell, hogy megvalósuljon. Az eredményes belső kontrollrendszer ésszerű biztosítékot adhat a vezetés számára a szervezet céljainak eléréséhez. A hatásos kontrollrendszer csökkenti annak a valószínűségét, hogy a szervezet nem éri el a céljait, de annak mindig létezik kockázata, hogy a belső kontroll kialakítása gyengén sikerül és nem a szándéknak megfelelően fog működni.

Belső kontrollrendszer, korrupciós kockázatok, integritás összefüggései

A legfőbb nemzetközi ellenőrző szervezet (INTOSAI) fogalmazása szerint a korrupció „a megszerzett hatalommal, vagy döntéshozatali jogkörrel (például egy hivatalnoké a kormányzatban, az üzleti életben, vagy a politikában) való visszaélés magánérdekből (vagy személyes előnyszerzés céljából) a társadalom egészének kárára, más szavakkal a hatalmi helyzettel való visszaélés saját haszonszerzés érdekében”.

Az integritás a közszféra esetében a társadalom által elvárt nyilvánossági, átláthatósági, valamint jogi, etikai normáknak való megfelelést jelenti.

A korrupció tágabb értelemben az integritás követelményének megsértése. Amennyiben az integritással szemben támasztott követelmények nem teljesülnek, annak következménye a korrupcióval szembeni védettség hiánya.

A belső kontrollrendszer megfelelő kialakításának és működtetésének kiemelt szerepe van az integritás szempontjából lényeges csalás és korrupciós kockázatok megelőzésében és feltárásában. A megfelelően kialakított és működtetett belső kontrollrendszer minimálisra csökkenti a hibák és szabálytalanságok bekövetkezésének lehetőségét. A belső kontrollrendszer kialakítása és működtetése nélkül nem valósítható meg a közpénzek, a közvagyon szabályos, szabályozott, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználása.

A szabályszerűen kialakított és működtetett belső kontrollrendszer az alapja a korrupciós kockázatok alacsony szinten tartásának, amelyhez az ÁSZ az elvégzett és az elkövetkező időszak ellenőrzéseivel hozzá kíván járulni úgy, hogy beazonosítja a korrupciós veszélyeket. A megfelelően kiépített és működtetett belső kontrollrendszerrel jelentősen csökkenthetők a korrupciós kockázatok, nélküle nem valósítható meg a közpénzek, a közvagyon szabályszerű, hatékony és eredményes felhasználása.

„Az integritás erősítése a korrupció megelőzésének alapja.” Az ÁSZ az integritás kérdéseinek ellenőrzésbe történő beépítésével erősíti az integritás szemléletet az ellenőrzött önkormányzatoknál, amelynek révén csökkenthetők a korrupciós kockázatok. A 2012-2013. években ellenőrzött 38 önkormányzat esetében még nem voltak konkrétan megfogalmazva azok a kérdések, amelyek az integritás szemlélet meglétére adnak választ, de a 2013-2014. években ellenőrzött 64 önkormányzatnál már az ellenőrzési programba beépített kérdések, az azokra adott válaszok alapján az ÁSZ 58 önkormányzat (90,6%) esetében megállapította, hogy az integritás szemlélet érvényesítésében még fejlődést kell elérniük. Csupán hat (9,4%) olyan önkormányzat volt az ellenőrzöttek között, akiknél az értékelésnél számításba vett kérdésekre adott válaszok alapján az integritás szemlélet érvényesülését állapította meg az ÁSZ. Ezeknél az önkormányzatoknál gondoskodtak többek között az információátadás és iratkezelés szabályozásával az adatvédelemről, az összeférhetetlenségi szabályok betartásáról, a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség teljesítéséről, a kockázatelemzéssel alátámasztott éves ellenőrzési terv készítéséről, a gazdálkodási szabályok kialakításáról.

Az Állami Számvevőszék a 2013-2014. években az önkormányzatokat érintő ellenőrzéseibe (pl: belső kontroll ellenőrzés, vagyongazdálkodás ellenőrzése) beépítette a szabályozás integritás kontrolljainak vizsgálatát, felmérte az integritás szemlélet érvényesülésének tapasztalatait, rámutatott adott ellenőrzés megállapításai és az integritás kérdőív eredményei közötti összefüggésekre, illetve elemezte, hogy történt-e fejlődés az ellenőrzött időszakban.

Az belső kontrollrendszer kialakítása egyes kontrolltevékenységek és a belső ellenőrzés működése ellenőrzésének tapasztalatai a 2013. évben ellenőrzött önkormányzatok vonatkozásában:

Az önkormányzatok ellenőrzésre történő kiválasztása a belső kontrollrendszer ellenőrzése tekintetében nem reprezentatív mintavételen, hanem kockázatelemzésen alapult, ezért a feltárt hibák, hiányosságok alapján általános következtetések nem voltak levonhatók az önkormányzati alrendszer egészére. Ugyanakkor a mind a 2012-ben, mind a 2013-ban ellenőrzött önkormányzatoknál jellemző hibák, hiányosságok, szabálytalanságok kerültek feltárára, amelyek az ÁSZ kockázatelemzésének megalapozottságát támasztották alá.

1. A belső kontrollrendszer kialakítása a 64 ellenőrzött önkormányzat közül egy önkormányzatnál volt megfelelő, négyenél részben megfelelő, míg 59 önkormányzatnál, azaz az esetek 92,2%-ában nem felelt meg a jogszabályi követelményeknek. A belső kontrollrendszer kialakításának ellenőrzése során az ÁSZ a leggyakrabban előforduló hiányosságként állapította meg, hogy
 - o nem megfelelő tartalommal készítették el a hivatali SZMSZ-t,
 - o nem határozták meg a köztisztviselőkkel szembeni etikai elvárásokat,
 - o nem végezték el a köztisztviselők teljesítményértékelését,
 - o nem módosították a vagyongazdálkodási rendeletet a jogszabályváltozásnak megfelelően,
 - o nem rendelkeztek ellenőrzési nyomvonallal és szabálytalanságkezelési eljárásrenddel,
 - o elmulasztották a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség előírását és teljesítését,
 - o nem szabályozták a gazdálkodási feladatok eljárásrendjét, nem jelölték ki a teljesítésigazolásra jogosultakat,

-
- nem határozták meg a folyamatba épített előzetes, utólagos és vezetői ellenőrzés feladatait,
 - nem szabályozták az írásbeli kötelezettségvállalást nem igénylő kifizetések rendjét,
 - nem határozták meg az információáramlás rendjét, nem tettek eleget a közzétételi kötelezettségnek,
 - nem alakították ki a nyomon követési rendszert.

A belső kontrollrendszer nem megfelelő kialakítása kockázatot jelent az önkormányzatok tevékenységeinek szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes végrehajtásában. Azoknál az önkormányzatoknál, ahol a kontrollrendszeren belül, főként a kontrollkörnyezet és kontrolltevékenységek szabályozása nem megfelelő vagy hiányos volt, ott az ellenőrzött kulcskontrollok működése is gyenge volt.

2. Az ÁSZ a belső kontrollrendszer ellenőrzése keretében értékelte az integritás szempontjából is kiemelt fontosságú kontrollok (ügynevezett kulcskontroll) – a teljesítésigazolás és az érvényesítés – működésének megfelelőségét. A 64 önkormányzatból egyetlen egy városi önkormányzatnál volt jó a kulcskontrollok működésének megfelelősége, míg 63 esetben, az ellenőrzöttek 98,4%-ánál az állományba nem tartozók megbízási díjaival, valamint a külső szolgáltatók által végzett karbantartási, kisjavítási munkákkal kapcsolatos kifizetések során a kulcskontrollok működésének megfelelősége gyenge volt. Gyengének értékelte az ÁSZ a kulcskontrollok működését, mert

- a teljesítésigazolást és az érvényesítést nem végezték el, vagy nem az arra jogosult személyek végezték,
- a teljesítésigazolást ellenőrizhető okmányok hiányában végezték,
- az érvényesítő nem ellenőrizte a fedezet meglétét, mert kötelezettségvállalás nyilvántartást nem vezettek,
- nem jelezte az utalványozónak, hogy a megelőző ügymenetben a teljesítésigazolást nem, vagy nem szabályszerűen végezték, illetve azt, hogy a kötelezettségvállalást nem ellenjegyezték.

Az ÁSZ három önkormányzatnál tárt fel jogosulatlan kifizetést (egy városi önkormányzatnál a megbízási jogviszonnyal, egy nagyközségi önkormányzatnál a szociális juttatások folyósításával és egy községi önkormányzatnál az államháztartáson kívülre nyújtott támogatásokkal kapcsolatos szabálytalanságok miatt), emiatt besorolásuk a magas kockázatú kategóriába történt. Ezek a megállapítások visszaigazolják azt, hogy az ÁSZ kockázatértékelése az ellenőrzésre történő kiválasztás tekintetében jól működik.

3. Az ellenőrzési program alapján az ÁSZ ellenőrizte a belső ellenőrzés működése megfelelőségét. Az ellenőrzött 64 önkormányzatból 27-nél, azaz az ellenőrzöttek 42,2%-ánál a belső ellenőrzés 2012. évi működése megfelelt, míg 34,4%-ánál nem felelt meg a jogszabályi előírásoknak. Jól megfelelt értékelést a 64-ből 15 önkormányzat kapott, amelyből hét városi, egy nagyközségi és hét községi önkormányzat volt. Gyakran előforduló hiányosságként állapította meg az ÁSZ, hogy

- nem megfelelő tartalommal készítették el a belső ellenőrzési kézikönyvet, az ellenőrzési stratégiát és az éves ellenőrzési tervet,
- nem készítették kockázatelemzést az éves ellenőrzési terv megalapozására,
- nem vezettek nyilvántartást a feltárt hiányosságokról a megtett intézkedésekről.

Az ÁSZ megállapította, hogy a belső kontrollrendszer és a belső ellenőrzés korrelációt mutat. Azon önkormányzatoknál, ahol a belső ellenőrzési tevékenység nem működött megfelelően, ott a belső kontrollokba is hiányosságokat tárt fel az ellenőrzés.

A 64 ellenőrzött önkormányzat az egyes ellenőrzési területek értékelése alapján előre meghatározott szempontok szerint kialakított kockázati kategóriákba (alacsony, közepes, magas, kiemelten magas) került besorolásra. A 64 önkormányzatról egy sem tartozik az alacsony kockázatú kategóriába az ellenőrzés során feltárt hiányosságok, szabálytalanságok miatt. Közepes kockázatú kategóriába 17 (26,6%), magas kockázatúba 25 (39,1%) önkormányzatot sorolt be az ÁSZ. Az összesített értékelés alapján 22 (34,4%) ellenőrzött önkormányzat kiemelten magas kockázatú kategóriába került. Az eddig ellenőrzött 102 önkormányzat belső kontrollrendszer ellenőrzésre történő kiválasztása nem reprezentatív mintavételen alapult, így a feltárt hiányosságok alapján általános következtetések nem vonhatók le az önkormányzati alrendszer egészére, ugyanakkor jellemző hibák kerültek feltárára.

Az ÁSZ 2014 év végétől lehetőséget biztosít a közpénzt felhasználó intézményeknek, hogy - megelőző szemlélettel - kijavíthassák a hibáikat. Ennek érdekében az ÁSZ egyedülálló önteszt-rendszerrel támogatni kívánja a polgármesterek és jegyzők munkáját. Az ÁSZ három típusú öntesztet állított össze, amelyek kidolgozásánál abból indult ki, hogy milyen visszatérő hiányosságokat találtak az ellenőrzések során. A tesztek kitöltése, illetve az eredmények visszaküldése nem kötelező. Az ÁSZ dolgozik azon, hogy az öntesztek eredményeit, tapasztalatait hasznosítani tudja a számvevőszéki ellenőrzések hatékonyságának további javítása érdekében.

A belső kontrollrendszer ellenőrzésének hozadéka, hogy hozzáadott értéket teremtve azok eredményeképpen javul az ellenőrzött önkormányzatok belső kontrollrendszerének szabályozottsága, működésének megfelelősége, amellyel megereméltődik a szabályszerű, hatékony és eredményes gazdálkodás feltétele. Az ellenőrzöttek számára az ellenőrzés visszajelzést ad a belső kontrollrendszer kialakításában és működésében feltárt hiányosságokról, magállapításaival, javaslataival hozzájárul azok kiküszöböléséhez. A nyilvánosságra hozott jelentésekben szereplő hiányosságok alapján tett javaslatokat a nem ellenőrzött önkormányzatok (akár más költségvetési szervek) is hasznosíthatják. Az ÁSZ az ellenőrzései megállapításaival a nyilvánosság felé jelzi, hogy közpénz nem maradhat ellenőrizhetetlenül.

Bízom benne, hogy az ellenőrzéseink során feltárt gyakori hibák, szabálytalanságok megismertetésével, a belső kontrollrendszer, az integritás és a korrupciós kockázatok összefüggéseinek bemutatásával támogatást nyújtunk az Önkormányzat gazdálkodásának szabályszerű kialakításához és működtetéséhez, továbbá az átláthatóbb és eredményesebb közpénzfelhasználáshoz.

A tanulmány teljes terjedelemben az ÁSZ honlapján a www.asz.hu címen megtalálható.

Budapest, 2015. 01. hó 15. nap



Tisztelettel:


Domokos László