

Gyüre Lajosné

# *Belső kontrollok kialakítása és működtetése az önkormányzati vagyongazdálkodás kockázatainak csökkentésére*

**ÖSSZEFOGLALÓ:** Az önkormányzati szektorban jelentkező pénzügyi kockázatok az utóbbi időben olyan mértékűre nőttek, hogy azok már nemcsak a helyi kormányzati szintre, hanem az egész nemzetgazdaságra nézve jelentenek kiemelkedő veszélyforrást. Célunk ezért az volt, hogy felhívjuk a figyelmet azoknak a belső kontrolloknak a jelentőségére, amelyek hiánya vagy nem megfelelő működése jelentősen hozzájárul az egyes önkormányzatok pénzügyi-vagyoni helyzetének a romlásához és így közvetve a nemzeti szintű kockázatok növekedéséhez is. Kockázatelemzés módszerével választottuk ki azt a tizenkét magyarországi önkormányzatot, amelyeknél vizsgáltuk a belső kontrollrendszer kialakítását és működését a vagyongazdálkodás egyes folyamataiban. Az ellenőrzések során bebizonyosodott, hogy a belső kontrollokat több helyen nem vagy nem megfelelően építették be a folyamatokba, így azok nem tölthették be funkciójukat.

**KULCSSZAVAK:** belső kontroll, önkormányzat, kockázat

**JEL-kód:** H11, H50, H72, H75, M42

Az elmúlt években az önkormányzatok pénzügyi egyensúlyi helyzete jelentősen romlott, ezzel párhuzamosan a kapcsolódó pénzügyi kockázatok is fokozódtak. Napjaink egyik kiemelt feladata ezért, hogy megfelelő módon felmérjük a jelentkező pénzügyi kockázatot, illetve hogy a közpénzügyek rendezettségét és átláthatóságát előmozdítsuk (Vígvári, 2009). Ehhez elválaszthatatlanul kapcsolódik a vagyoni helyzet, valamint a vagyongazdálkodás helyes, nemzetközi standardokon alapuló értékelése.

Az önkormányzati vagyongazdálkodás szabályosságát és eredményességét alapvetően a megfelelő belső kontrollrendszer kialakítása,

jelenléte, illetve annak működése határozza meg (Sepsey, 2011a). A belső kontrollok elmaradása vagy nem megfelelő működése ugyanis negatív hatást gyakorolhat a gazdasági szervezetek – így az önkormányzatok – pénzügyi és vagyoni helyzetére, illetve pazarló gazdálkodást is eredményezhet (Sepsey, 2011b; Baltaci – Yılmaz, 2006).

A tanulmány célja, hogy rávilágítson a belső kontrollrendszer kialakításának, az (önkormányzati) belső kontrollok megfelelő működésének kiemelkedő jelentőségére, illetve hogy az összegyűjtött és rendszerbe foglalt következtetések segítségével hozzájáruljon a (önkormányzati) gazdálkodás átláthatóbb és eredményesebb működéséhez. További célunk volt, hogy teszteljük a kockázatalapú kiválasztás módszerét abból a szempontból, hogy mennyi-

Levelezési e-cím: gyurel@asz.hu

re alkalmas a jövőbeni ellenőrzések fókuszpontjainak meghatározására.

A tanulmány fogalmi kereteinek meghatározását a téma jellegéből adódóan fontosnak tartjuk, ezért először a belső kontrollokkal, illetve azok önkormányzati gazdálkodásban betöltött szerepével foglalkozunk. Ezt követően – az anyag és módszer részben – bemutatjuk, milyen szempontok alapján választottuk ki a tanulmány alapjául szolgáló önkormányzatokat, valamint kitérünk a korábbi ellenőrzések belső kontrollrendszerrel érintő tapasztalataira is. Az eredmények részben röviden bemutatjuk a kiválasztott önkormányzatok pénzügyi-gazdasági kockázatait, majd részletesen kitérünk azokra a kontrollokra, amelyek nem megfelelő működésére rámutattunk az ellenőrzések során. A következtetések levonása előtt esettanulmány segítségével szemléltetjük a belső kontrollok hiányának következményeit. A tanulmányt rövid összefoglaló zárja.

## BELSŐ KONTROLLRENDSZER

Abból az állításból indultunk ki, hogy „*a rend értéket teremt*” (Domokos, 2011). Ezek alapján az értékteremtés alapvető feltétele a rend, amely ugyanakkor feltételezi a szervezet minden szintjén jól működő belső kontrollrendszert.

A belső kontrollrendszer nem pusztán a szigorúan vett pénzügyi ellenőrzéseket jelenti. A belső kontrollrendszer egy folyamatrendszer, amely tartalmazza mindazokat az elveket, eljárásokat és belső szabályzatokat, amelyeket a költségvetési szervnek azért kell kialakítania és működtetnie, hogy valamennyi tevékenysége szabályszerű legyen, összhangban a gazdaságosság, hatékonyság és eredményesség követelményeivel (Kovács, 2007).

Az önkormányzatok a köz pénzével, a köz vagyonával gazdálkodnak. Alapvető törvényi kötelességük tehát, hogy megfelelő belső kont-

rollrendszert működtessenek. Olyan kontrollrendszert, amely biztosítja gazdálkodásuk átláthatóságát, szabályosságát, megbízhatóságát, az erőforrások veszteségektől való védelmét és az elszámolási kötelezettség teljesítését. A belső kontrollrendszer – megfelelő működése esetén – minimálisra csökkenti a hibák és a szabálytalanságok kockázatát és ezáltal biztosítja azt is, hogy a gazdálkodásban ne kerüljön sor pazarlásra, visszaélésre, rendeltetésellenes felhasználásra.

A belső kontrollrendszer egyes elemein belül a belső kontrollok mennyiségének, minőségének, szigorúságának, követelményeinek meghatározása a költségvetési szerv vezetőjének joga és kötelessége.<sup>1</sup> Az önkormányzatoknál a jegyző feladata, hogy olyan kontrollkörnyezetet, kockázatkezelési rendszert, kontrolltevékenységeket, információs és kommunikációs rendszert, valamint monitoringrendszert alakítson ki és működtessen, amely elősegíti a döntéseket, azok végrehajtása során a törvényeknek és szabályoknak való megfelelést, a feddhetetlenség érvényesülését, valamint az erőforrások védelmét.

Költségvetési szerveknél a belső kontroll fogalmát az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény határozza meg: „...*a belső kontrollrendszer a költségvetési szerv által a kockázatok kezelésére és tárgyilagos bizonyosság megszerzése érdekében kialakított folyamatrendszer, amelynek célja, hogy a költségvetési szerv a tevékenységeket (műveleteket) szabályszerűen, valamint a megbízható gazdálkodás elveivel (gazdaságosság, hatékonyság és eredményesség) összhangban végezze, teljesítse az elszámolási kötelezettségeket, megvédje a szervezet erőforrásait a veszteségektől (károktól) és a nem rendeltetészerű használatától*”.

A belső kontroll tehát közvetlenül a szervezet céljaihoz kapcsolódó, a vezetés által használt eszköz. Bármilyen legyen is egy szervezet küldetése, annak teljesítése számos kockázattal jár. A belső kontroll segítséget nyújthat a kockáza-

tok mérsékléséhez, mindamelllett ésszerű<sup>2</sup> biztosítékát tudja garantálni a küldetés teljesítésének, a kitűzött általános célok elérésnek.

## ANYAG ÉS MÓDSZER

Az esettanulmányok alapját képező önkormányzatokat a közel 3200 magyarországi önkormányzat közül kockázati alapon választottuk ki, amelynek lényege, hogy az önkormányzatok beszámolóiból számított, előre meghatározott számú, a pénzügyi és a vagyoni helyzetet jellemző mutatószámok alapján állítottunk fel kockázati sorrendet.

Az indikátorok a következők voltak: (1) ingatlanok és kapcsolódó vagyoni értékű jogok változása, (2) saját vagyon változása, (3) üzemeletetésre, kezelésre átadott, koncesszióba, vagyonkezelésbe adott, illetve vagyonkezelésbe vett eszközök változása, (4) likviditási gyorsráta, (5) esedékességi aránymutató, (6) törlesztés fedezettsége, (7) eladósodás, (8) vállalkozások miatti garancia és kezességvállalás állománya, (9) felvett hitel kockázata, (10) többletbevétel aránya, (11) működésképtelen önkormányzati támogatás aránya, (12) bevételi rugalmassági index, (13) kiadási rugalmassági index.

A kiválasztott indikátorok előállításához az adatokat több csatornán keresztül nyertük. Egyrésztől információforrásként szolgált a jelenlegi önkormányzati beszámolási rendszer, másrésztől pedig – korlátozott mértékben – az egyes önkormányzatoktól bekért adatok.

A mutatószámrendszer 2009. és 2010. évi adatai alapján három önkormányzati csoportot különítettünk el: kiemelt körbe tartozó önkormányzatok, városi önkormányzatok és községi önkormányzatok.

A kockázati sorrendet ezeken a csoportokon belül alakítottunk ki. A legmagasabb összesített pontszámot elérő önkormányzatok<sup>3</sup> meghatározott számánál<sup>4</sup> megvizsgáltuk a magas

pontszám kialakulásának okait. Ha egyes mutatószámoknál vagy adatoknál bármilyen bizonytalanság merült fel, akkor erre az adott önkormányzattól – tartalmában egyedileg kialakított – tanúsítványban kértünk kiegészítő értékelést, megalapozó jellegű tájékoztatást.

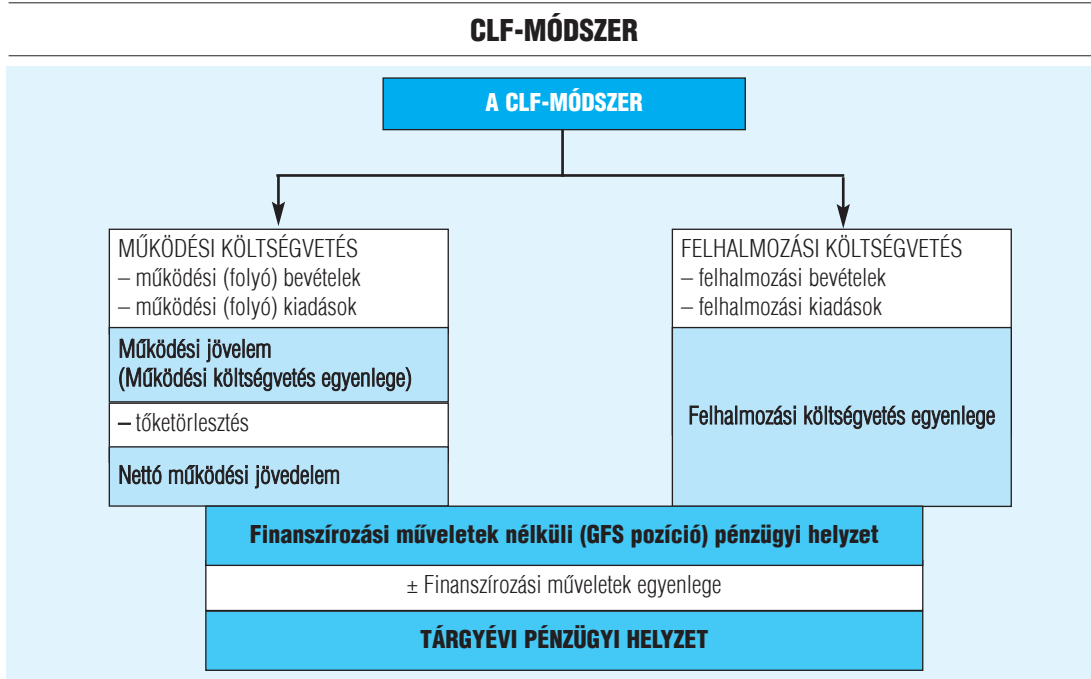
Az ismertetett kiválasztási módszer alapján öt<sup>5</sup> városi és hét<sup>6</sup> községi önkormányzatot jelöltünk ki az önkormányzatok gazdálkodási rendszerének 2011. évi ellenőrzésére.

Az eltérő adottságokkal rendelkező önkormányzatok gazdálkodási rendszerének ellenőrzése során a 2007–2010 közötti időszakra vonatkozóan elemeztük adósságkezelési tevékenységüket, valamint pénzügyi helyzetüket. Utóbbit az úgynevezett CLF-módszer segítségével, amely következetesen elkülöníti a folyó (önkormányzati feladatokkal kapcsolatos közvetlen működtetési) és a felhalmozási (vagyonnal kapcsolatos) költségvetés bevételeit és kiadásait, azok költségvetési egyenlegeit (Bende – Szabó, 2007). *(Lásd 1. ábra)*

A CLF-módszer a pénzügyi kapacitás (a nettó működési jövedelem) fogalmát helyezi a középpontba. Az önkormányzat hitelfelvételi képessége és hosszú távú fizetőképessége annak pénzügyi kapacitásával jellemezhető. A nettó működési jövedelmet a tőketörlesztés levonásával a folyó költségvetés egyenlegéből (működési jövedelem) származtatjuk. A nettó működési jövedelem negatív értékének felhalmozási többletből vagy további hitelből történő finanszírozása pénzügyileg nem fenntartható gazdálkodást vetít előre.

A CLF-módszer annak ellenére indokolt, hogy az önkormányzatok kiválasztásánál alkalmazott mutatók tartalma nem sokban tér el, a pénzügyi helyzetre negatív hatással bíró belső kontrollok (illetve hiányuk) ugyanis ezáltal hatékonyabban azonosíthatók.

Az önkormányzatoknál a gazdálkodás egyes területein<sup>7</sup> a következő kontrollokat azonosítottuk korábbi (ellenőrzési) tapasztalatok<sup>8</sup> alapján, mint legfőbb kockázati forrást:



Forrás: saját szerkesztés Bende – Szabó (2007) alapján

- ❶ kötelezettségvállalás ellenjegyzése,
- ❷ szakmai teljesítésigazolás és
- ❸ utalvány-ellenjegyzés.

Ezek a kontrollok az eredendő kockázatok<sup>9</sup> mérséklése szempontjából alapvető fontosságúak és eredményes működésük meghatározó hatással van a kontrollrendszer minőségére. A kulcskontrollok biztosítják más kontrollok (egy vagy több) működési hibájának feltárását, kiküszöbölését. Előnyük, hogy más kontrollokhoz (személyi kontrollok, vezetői ellenőrzés, fizikai kontrollok stb.) képest viszonylag könnyen tesztelhetők, továbbá a folyamatos, következetes és eredményes működésük legalább két vagy több működési hiba ellen biztosítanak védelmet.

A „kulcskontrollok” megfelelő bizonyossági szintű ellenőrzése jelentős erőforrás-kapacitást igényel, ezért költséghatékonysági okok miatt úgynevezett többlépcsős megfelelőségi teszteket (Lolbert, 2007) végeztünk. A módszer lényege, hogy a vizsgálatra kijelölt magas kockázatú területek tételeinek sokaságából egyszerű

véletlen mintavétellel kiválasztott tételek ellenőrzését nem teljes körűen, hanem csak addig végezzük, amíg elegendő és megfelelő bizonyítékot nem szerzünk a vizsgált kontroll működésének megfelelő vagy nem megfelelő voltáról (ÁSZ, 2008b). A módszer alkalmazásával az elvárt bizonyosság és a tolerálható (elfogadható) hibák függvényében általában 30–100 közötti tétel tesztelése alapján megbízható vélemény alkotható a kontrollok meghatározott cél szerinti működéséről akár több ezer tételt/tranzakciót tartalmazó területre is. A véletlen mintavételt az IDEA-szoftver segítségével végeztük el.

## EREDMÉNYEK

### Az ellenőrzött önkormányzatok pénzügyi-gazdasági helyzete

A CLF-módszer alkalmazásával készült pénzügyi helyzetértékelés során fény derült arra, hogy az ellenőrzésre kijelölt önkormányzatok

csaknem teljes körénél növekedett az eladóso-dottság mértéke, amely együtt járt a tartalékok csökkenésével, illetve a fizetőképesség (likviditás) romlásával. Ez természetesen nem meglepő, hiszen a kockázatalapú kiválasztás is hasonló ismérvek mentén történt. Fontosabb azonban az, hogy az ellenőrzések rávilágítottak arra, hogy az ismertetett folyamatokban kiemelkedő szerepe van a pénzügyi kockázatok<sup>10</sup> kezelését célzó intézkedések területén jelentkező hiányosságoknak.

Az ellenőrzöttek körében magas kockázatot jelentett, hogy többségük működési jövedelemtermelő képessége az ellenőrzött időszak alatt – főként a költségvetési támogatások és az átengedett bevételek csökkenése, illetve a folyó kiadások növekedése miatt – az ÖNHIKI-támogatás mellett is jelentősen csökkent, miközben új helyi adó bevezetésére már nincs lehetőségük. A tőketörlesztést is tükröző nettó működési jövedelem évről évre jelentősen csökkent – negatív értéke több önkormányzatnál túlzott mértékű adósságszolgálatra utal. Az ellenőrzött önkormányzatok lejárt határidejű szállítói tartozásai nőttek, a tartalékok 2010-re elfogytak. Ezen túlmenően a likviditás biztosítására szolgáló folyószámlahitelek tartóssá váltak, ami a jövőben jelentkező működési kiadások finanszírozásának kockázatához jelentős mértékben hozzájárul.

### Hiányos belső kontrollok és hatásuk a gazdálkodásra

A 12 önkormányzatot magába foglaló ellenőrzés számos kontrollpont vizsgálatára tért ki. Első körben azokat mutatjuk be, amelyeket a korábbi ellenőrzések már feltártak.

Az ellenőrzött önkormányzatok legtöbbszörénél (11 önkormányzatnál) a vagyongazdálkodás egyes területein kulcsszerepet betöltő – korábbi ÁSZ-ellenőrzésekből azonosított – belső kontrollok, vagyis (1) a kötelezettség-

vállalás ellenjegyzése, (2) a szakmai teljesítés-igazolás és (3) az utalvány-ellenjegyzés nem működtek megfelelően. Ezen kontrollok működésében feltárt hiányosságok és mulasztások miatt fennáll a kiadások szabálytalan teljesítésének kockázata. Az ellenőrzés tapasztalatai azt mutatják, hogy a kifizetéseket megelőzően több esetben elmaradt a kötelezettségvállalások írásba foglalása, illetve az írásos kötelezettségvállalásoknál azok ellenjegyzése. Ezeknél az önkormányzatoknál a kötelezettségvállalásokat (például szerződéskötéseket) megelőzően nem győződtek meg a kiadási előirányzatok rendelkezésre állásáról, a fedezet meglétéről és nem vizsgálták, hogy a kötelezettségvállalások megfelelnek-e a gazdálkodásra vonatkozó szabályoknak. A kiadások teljesítését megelőzően a szakmai teljesítések igazolását nem végezték el, ezáltal nem győződtek meg a kifizetések jogosságáról, összességéről, a szerződésekben, megrendelésekben foglaltak teljesítéséről. A kötelezettségvállalások írásba foglalásának elmulasztását, illetve az írásba foglalt kötelezettségvállalások ellenjegyzésének és a szakmai teljesítés igazolásának elmaradását az utalványok ellenjegyzői sem tárták fel.

A kötelezettségvállalások ellenjegyző általi ellenőrzésének elmaradása esetén fennáll annak a kockázata, hogy a kötelezettségvállaló úgy vállal kötelezettséget, hogy a költségvetésben nem áll rendelkezésre a fedezet. Ezen kontroll hiányakor fennáll annak veszélye is, hogy a kötelezettségvállalás (például szerződés) nem fog megfelelni a gazdálkodásra vonatkozó jogszabályi vagy helyi előírásoknak. A szakmai teljesítés igazolásának elmaradása következtében pedig nem megfelelő összeg kifizetésére vagy jogosulatlan részére történő kifizetésre, esetleg olyan kifizetésre is sor kerülhet, amellyel kapcsolatban a vállalt feladatot/szolgáltatást el sem végezték. Ha például ezt a problémát az utalvány-ellenjegyzés – mint a kifizetést megelőző utolsó kulcskont-

roll – sem tárja fel, a belső kontrollok elmaradása a megrendelt szolgáltatások (döntésekben, illetve szerződésben, megrendelésben előírtak szerinti) teljesítésének hiányában történő kifizetés kockázatát hordozza, ezáltal pazarló gazdálkodáshoz vezethet.

A kulcskontrollok hiánya, illetve be nem tartása önmagában is súlyos gazdasági következménnyel járhat, azonban a mintában szereplő önkormányzatoknál olyan további hiányosságokat is találtunk, amelyek kockázatukat tekintve nem maradnak el az előzőekben megfogalmazottaktól.

A vagyongazdálkodási döntéseket megelőzően elmaradtak a döntéseket megalapozó eljárások. Egyik önkormányzatnál sem írták elő, így nem is végezték el például a beruházások, illetve a felújítások fenntarthatóságának vizsgálatát, azok fenntartási költségeinek számbavételét, illetve indokolt esetekben nem írtak elő és nem végeztek költség-haszon elemzést. (Az ellenőrzött időszak alatt a 12 önkormányzat összesen mintegy 10 milliárd forint beruházást és felújítást hajtott végre úgy, hogy nem működtek ezek a belső kontroll eljárások.) A fenntartási költségek előzetes értékelésének, a fenntarthatóság vizsgálatának elmaradása következtében olyan fejlesztéseket valósítottak meg, amelyekkel létrehozott létesítmények üzemeltetési költségeinek biztosítása működési kockázatot jelenthet, amennyiben a képződő működési jövedelemből nem lesz biztosítható azok finanszírozási forrása.

További hiányosság, hogy a jövő terhére vállalt, adósságot keletkeztető kötelezettségvállalásokkal (hitelfelvételekkel, kötvénykibocsátásokkal) összefüggésben egyik önkormányzatnál sem írták elő a pénzügyi kockázatok felmérésének kötelezettségét – a kötelezettségvállalásokat megelőzően nem mérték fel az azokban rejlő kockázatokat, pedig az időszak alatt a 12 önkormányzat összesen mintegy 4 milliárd forint hitelt, illetve kötvénybevételt realizált.<sup>11</sup>

A pénzügyi kockázatok felmérésének elmaradása miatt a döntéshozók olyan – jövőt terhelő, adósságot keletkeztető – döntéseket hoztak, amelyek az önkormányzat pénzügyi egyensúlyi helyzetére kedvezőtlen hatást gyakorolhatnak. Amikor már az egyre csökkenő működési jövedelem nem nyújt fedezetet a tőke- és kamatkiadások finanszírozására, újabb külső forrás bevonása válik szükségessé, ami magában rejt az adósságspirál kialakulásának kockázatát – ennek az eredménye tükröződött vissza a CLF-modellben is.

A belső kontrollok hiánya, illetve nem megfelelő kialakítása miatt nem tárták fel azt sem, hogy megsértették a közpénzek felhasználásának nyilvánosságát biztosító törvényi kötelezettséget: a vagyongazdálkodással összefüggő közérdekű adatok közül a cél jellegű működési támogatások és a nettó ötmillió forintot elérő vagy azt meghaladó értékű árubeszerzésre, építési beruházásra, szolgáltatás megrendelésére vonatkozó szerződések adatait az önkormányzat honlapján nem tették közzé.

A községi önkormányzatoknál alapvető belső kontrollrendszerbeli hibára is fény derült. A könyvvézetési kontrollok elmaradása – és ennek eredményeként – a leltározás hiányosságai miatt két községnél a könyvviteli mérleg valóságai nem volt megalapozott. A mérlegadatok valóságának biztosítása terén jelentkező mulasztás azt a kockázatot rejt magában, hogy az érintettek (döntéshozók, partnerek, bankok stb.) nem megfelelő gazdasági döntéseket hoznak, így az önkormányzat nem megfelelő működéséből eredő kockázat más gazdasági szereplőknek okoz nehézségeket.

A közszolgáltatási szerződésekben a feladatellátás mennyiségi és minőségi meghatározása az ellenőrzöttek jelentős részénél nem történt meg. A közfeladat-ellátás ellenőrzését egyik önkormányzat képviselő-testülete sem írta elő. A feladatellátást nem ellenőrizték.

A tulajdonosi felelősség érvényesítésének elmaradása is kockázatot jelent az önkormányzatok pénzügyi egyensúlyi helyzetére. Az alapvető tulajdonosi kontrollok kiépítésének és azok működésének hiánya miatt nem volt eredményes a gazdasági társasággal rendelkező önkormányzatoknál a tulajdonosi felelősség érvényesítése:

- az önkormányzatok által a felügyelőbizottságokba delegált tagok számára egyik ellenőrzött önkormányzatnál sem írták elő a tevékenységükről való beszámolást, így azok nem is számoltak be a képviselő-testületnek a döntéseikről;
- a többségi önkormányzati tulajdonú gazdasági társasággal rendelkező ellenőrzött önkormányzatoknál belső ellenőrzés keretében nem ellenőrizték a társaságok működését. A működési célra átadott pénzeszközök (mindösszesen 529,8 millió forint) cél szerinti felhasználását az önkormányzatok nem ellenőrizték.

### Formális belső kontrollok

Az ellenőrzés tapasztalatai azt mutatják, hogy a belső kontrollok hiányosságai jellemzően a kontrollok kialakításának elmulasztásából adódtak. Sajnos azonban azt is tudni kell, hogy a belső kontrollok kialakításával még nem valósult meg az ellenőrzési feladat. Korábbi ellenőrzések gyakran jutottak arra a megállapításra, hogy nem működtek a belső kontrollok, annak ellenére, hogy azokat a jogszabályi előírásoknak megfelelően kialakították, szabályozták.

Fontos kiemelni, hogy a belső kontrollok akkor teljesítik funkciójukat, ha azok tartalmi ellenőrzést jelentenek. A formális kontrollok, az aláírások és rájegyzések önmagukban nem eleendőek, azok nem segítik a működésbeli hibák feltárását és kijavítását. Ilyen problémákkal is találkozunk ellenőrzéseink során.

### ESETTANULMÁNY – FŐVÁROSI ÖNKORMÁNYZAT

A Fővárosi Önkormányzatnál a belső kontrollok kialakítása a szakmai teljesítések igazolása tekintetében a vonatkozó jogszabályi előírásoknak megfelelően megtörtént. Az ellenőrzés által tesztelt egyik területen, nevesítve az állományba nem tartozók megbízási díjainak 2009. évi kifizetéseinél mégis azt állapítottuk meg, hogy nem működött a szakmai teljesítésigazolás, pedig látszólag minden rendben volt. A kifizetéseket megelőzően ugyanis a szakmai teljesítés igazolására jogosult személyek aláírásával és dátummal, a belső szabályzatban előírt rájegyzéssel igazolták a megbízási szerződésekben foglaltak teljesítését. Az ellenőrzés azonban több megbízási szerződés tekintetében azt állapította meg, hogy ezek a kontrollok formálisak voltak. A szerződéses munka szakmai teljesítését az arra jogosult személyek annak ellenére igazolták, hogy a szerződésekben foglaltak szerinti feladatok megbízott általi elvégzését bizonyító dokumentumok nem álltak rendelkezésre, vagy a csatolt dokumentumok hitelt érdemlően nem támasztották alá, hogy a kifizetések mögött a szerződés tárgyának megfelelő volt a teljesítés. (Ez a véletlen minta alapján ellenőrzött tételeknél 32 millió forint kifizetését jelentette.)

Az ellenőrzés során megállapítottuk, hogy a Fővárosi Önkormányzat a közútfenntartási feladatok<sup>12</sup> teljesítésének ellenőrzését célzó kontrollokat nem alakította ki. A kontrollok megfelelő működését már a közszolgáltatási szerződésben rögzített, célszerűtlen elszámolási rend sem tette lehetővé. A szerződésben ugyanis olyan átalánydíjas elszámolási módot határoztak meg, amely szerint a tárgyévi első kifizetést követően csak másfél év elteltével került sor a szerződő felek közötti pénzügyi elszámolásra. Ez önmagában lehetetlenné tette a munkák ellenőrzését,<sup>13</sup> a belső kontrollok megfelelő működtetését, mivel a munkák jel-

legéből adódóan másfél év elteltével a teljesítések (sem a minőség, sem a mennyiség) már nem voltak ellenőrizhetők. Ennek eredményeként az FKF Zrt. feladatát nem a műszaki szakmai normáknak megfelelő minőségben végezte el, a rossz minőségű munkák pedig többletfeladatot okoztak azáltal, hogy a kátyúzást és a burkolatijel-fenntartást követően, az elvárt élettartamon belül ismételt javítások váltak szükségessé. A kátyúzások nem megfelelő minőségű teljesítését az ellenőrzött útszakaszok felénél, az útburkolati jelek felfestése tekintetében pedig háromnegyedénél állapítottuk meg.

Megállapítottuk továbbá, hogy a belső kontrollok a szolgáltatást nyújtó cég egységárainál sem működtek, tehát a Fővárosi Önkormányzat nem győződött meg az egységárok megalapozottságáról. Ezen kontrollok hiányából is adódott, hogy a szolgáltatást végző saját cég (meleg aszfalttal végzett) kátyúzásra vonatkozó egységárai lényegesen meghaladták a kérdőíves felméréssel megkérdezett önkormányzatoknál alkalmazott egységárok átlagát. A Fővárosi Önkormányzat a kiugróan magas egységárok mellett ugyanakkor forráshiányra hivatkozva a 2009. és a 2010. években is a közútkezelési szolgáltatások legalacsonyabb szintjének megrendeléséről döntött, amivel még a jogszabályban előírt minimális feltételeket sem biztosította.

## KÖVETKEZTETÉS

Az önkormányzatok gazdálkodásának egyes területein értékeltük a belső kontrollok kialakításának és működésének megfelelőségét, és ennek során feltártuk azokat az alapvető szabályozási és szabályossági hiányosságokat, mulasztásokat, amelyek hozzájárultak a kockázatok kezelését célzó intézkedések elmaradásához, a kedvezőtlen pénzügyi folyamatok kialakulásához.

*Az önkormányzatok ellenőrzése során feltárt legfontosabb hiányosságok*

- ▶ Nem alakították ki a belső kontrollokat, vagy azokat rosszul alakították ki.

- ▶ A kulcskontrollok nem működtek megfelelően (kötelezettségvállalás ellenjegyzése; szakmai teljesítésigazolás; utalvány-ellenjegyzés).

- ▶ A vagyongazdálkodási döntéseket megelőzően elmaradtak a döntéseket megalapozó eljárások.

- ▶ Nem írták elő a pénzügyi kockázatok felmérését a kötelezettségvállalásoknál.

- ▶ Elmaradtak a könyvvezetési kontrollok (elsősorban községi önkormányzatoknál).

- ▶ Közszolgáltatási szerződésekben nem határoztak meg a mennyiségre és minőségre vonatkozó előírásokat.

- ▶ Nem érvényesült a tulajdonosi felelősség (a felügyelőbizottságokba delegált tagok beszámoltatási kötelezettsége elmaradt, illetve önkormányzati belső ellenőrzés keretében nem ellenőrizték az önkormányzat tulajdonában lévő társaságok működését).

- ▶ A megfelelően kialakított kontrollok – a kontrollkörnyezet hiányosságaiból kifolyólag – nem töltötték be funkciójukat.

Bebizonyosodott, hogy az ellenőrzés előkészítésekor azonosított kulcskontrollok jelenléte elengedhetetlen a belső kontrollok megfelelő működéséhez, azonban számos más jelentős kockázati forrást is azonosítottunk. Annak ellenére, hogy a felsorolt hiányosságok nem voltak ismeretlenek a számunkra, a kiválasztási, illetve a kiválasztás után alkalmazott módszerek segítségével sikerült rávilágítani az egyes belső kontrollok valódi súlyára, azaz megállapítani, hogy mely kontrollok elmaradása hordozza magában a legnagyobb kockázatokat.

Az eredmények alapján kijelenthető, hogy az ellenőrzés során alkalmazott módszer alkalmas az önkormányzatok gazdálkodásában jelentkező valós és jelentős kockázatok költséghatékony azonosítására, a belső kontrollok



és a pénzügyi-gazdasági helyzet közötti kapcsolat lényegi összefüggéseinek feltárására – jelen ellenőrzés eredményei így a belső kontrollokat vizsgáló további ellenőrzések fókuszába kerülhetnek.

A feltárt hiányosságok azonban nemcsak az ellenőrzéseket segítik, hanem magukat az önkormányzatokat is, hiszen a belső kontrollok kialakításáért felelős vezetők így célzottan tudják fejleszteni a képviselt szervezet kontrollrendszerét. Ez főként – de koránt sem kizárólag – a kisebb önkormányzatok számára jelent nagy segítséget.

Megállapítást nyert továbbá az is, hogy a kiválasztott önkormányzatoknál a vagyoni és pénzügyi mutatók, illetve egyéb indikátorok kedvezőtlen változásának mértéke településtípusonként eltérő mértékű, mivel a finanszírozást az önkormányzati (kötelező) feladatellátás és a lakosság szám alapvetően befolyásolta.

Összefoglalva az előzőekben elhangzottakat elmondható, hogy a belső kontrollok kiemelkedő jelentőséggel bírnak minden gazdálkodó szervezetnél, így az önkormányzatoknál is. A belső kontrollok elmaradása vagy be nem tartása azonban kockázati forrást rejt magában. Ezek a kockázatok számos formában megjelenhetnek a kiadások szabálytalan teljesítésétől, tulajdonosi érdekek érvényesítésének elmaradásán keresztül egészen a pénzügyileg és gazdaságilag megalapozatlan beruházásokig. Ezek mind olyan kockázatok, amelyek jelentős hatással lehetnek az adott gazdálkodó szervezet (jelen esetben önkormányzat) pénzügyi-gazdasági helyzetére, ezért a felelős vezetőknek mindent meg kell tenniük annak érdekében, hogy az említett kockázatok mérséklődjenek – megfelelő belső kontrollrendszer kell kialakítaniuk és működtetniük.

## JEGYZETEK

<sup>1</sup> Az államháztartásról szóló törvény előírása szerint a belső kontrollrendszer és az annak részét képező belső ellenőrzés megszervezéséért és hatékony működtetéséért a költségvetési szerv vezetője a felelős.

<sup>2</sup> Az ésszerű bizonyosság azt jelenti, hogy a belső kontroll költségei nem haladhatják meg az általa hozott hasznot.

<sup>3</sup> A vagyongazdálkodás és a pénzügyi helyzet szempontjából összességében legnagyobb kockázattal rendelkező önkormányzatok.

<sup>4</sup> A magas pontszám kialakulásának okait az ellenőri kapacitás alapján vizsgálandó önkormányzatok számának mintegy háromszorosánál végeztük el a felügyeleti vezető döntése alapján.

<sup>5</sup> Emőd, Kalocsa, Nagyecsed, Pomáz, Vásárosnamény

<sup>6</sup> Almamellék, Csobánka, Felcsút, Foktő, Gyöngyöspata Tiszainoka, Vál

<sup>7</sup> A bérleti és lízingdíjakkal, a vásárolt közszolgáltatásokkal, a karbantartási, kisjavítási szolgáltatásokkal, az ingatlanok felújításával, az épületek vásárlásával és létesítésével, a gazdasági társaságok részére történő kölcsönök nyújtásával kapcsolatos, továbbá az államháztartáson kívüli szervezetek részére történő működési és felhalmozási célú pénzeszközátadásokra teljesített kifizetések, valamint az ingatlanértékesítési, az önkormányzati helyiségek bérbeadási, továbbá a tartós részesedések értékesítési bevételei.

<sup>8</sup> A korábbi (2007–2009 közötti) ÁSZ-ellenőrzések az egyes belső kontrollok és a belső ellenőrzés kialakítása, illetve működése tekintetében az önkormányzatok közel kétharmadánál magas kockázatot jeleztek. 2009-ben a vizsgált 118 önkormányzat mintegy felénél értékelte az ÁSZ gyengének a

tesztelt belső kontrollok működésének megfelelőségét (1019. számú Jelentés a helyi önkormányzatok gazdálkodási rendszerének 2009. évi ellenőrzéséről).

<sup>9</sup> Azon tényezők összessége, amelyek az ellenőrzött szervezet feladatainak megfelelő ellátását, céljainak elérését veszélyeztethetik. Ezek lehetnek szervezeti szintű, valamint az ellenőrzés céljai szerinti specifikus eredendő kockázatok (ÁSZ, 2008a).

<sup>10</sup> Nemfizetési kockázat, visszafizetési kockázat, kamat- és árfolyamkockázat, gazdasági társaságok kockázata, jövőbeni működési kockázat

<sup>11</sup> Többségében európai uniós forrás segítségével megvalósított beruházások, felújítások hiányzó fedezetének pótlására

<sup>12</sup> A Fővárosi Önkormányzat vagyonában a közút-hálózat az összes vagyon közel harmadát kitevő, jelentős vagyonelem (656 milliárd forint). A közutak fenntartása, biztonságos közlekedésre alkalmas állapotban tartása több millió ember napi életét befolyásoló önkormányzati feladat. A fővárosi közutakat több mint 3 millió személy- és tehergépjármű és hozzávetőleg még ugyanennyi, a közösségi közlekedést igénybe vevő utas használja. A közútfenntartás folyamatosan finanszírozandó költségvetési tétel (éves szinten mintegy 3–5 milliárd forint). A közutak fenntartását a Fővárosi Önkormányzat az ellenőrzött időszakban egyik saját cégével (az FKF Zrt.-vel) végeztette.

<sup>13</sup> Helyszíni ellenőrzés nélkül összesen 1,7 milliárd forintot fizettek ki.

## IRODALOM

BALTACI, M. – YILMAZ, S. (2006): Keeping eye on subnational governments: internal control and audit at local governments. *The World Bank*, Washington D.C.

BENDE-SZABÓ G. (2007): Az önkormányzati vagyongazdálkodás ismeretei. *Magyar Közigazgatási Intézet*, Budapest

DOMOKOS L. (2011): A rend értéket teremt – interjú Domokos Lászlóval, az Állami Számvevőszék elnökével. *Diplomata magazin Online*: [http://diplomatomagazin.hu/ftp/39k10wq\\_dnet05-07.pdf](http://diplomatomagazin.hu/ftp/39k10wq_dnet05-07.pdf)

KOVÁCS Á. (2007): *Az ellenőrzés rendszere és módszerei*. Perfekt Kiadó, Budapest

LOLBERT T. (2007): Statisztikai eljárások alkalmazása az ellenőrzésben. PhD-értekezés, BCE, Budapest

SEPSEY T. (2011a): Belső ellenőrzés az önkor-

mányzatoknál. *Pénzügyi Szemle*. 56. évf. 4. szám, 401–418. oldal

SEPSEY T. (2011b): A felelősség megállapításának és a felelősségre vonás kezdeményezésének szabályozása az Állami Számvevőszék által végzett ellenőrzések tekintetében. *Új magyar közigazgatás*, 4. évf. 5. szám, 2–13. oldal

VÍGVÁRI A. (2009): Pénzügyi kockázatok az önkormányzati rendszerben. ÁSZ Kutató Intézet, Budapest

Állami Számvevőszék (2008a): A számvevőszéki ellenőrzés szakmai szabályai. ÁSZ, Budapest

Állami Számvevőszék (2008b): Módszertani útmutató az átfogó ellenőrzéshez, ÁSZ Online: <http://www.asz.hu/modszertan/modszertani-utmutato-az-atfogo-ellenorzeshez/atfogo-ellenorzes-utmutato.pdf>

2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról

MELLÉKLET

KOCKÁZATÉRTÉKELÉS ALAPJÁUL SZOLGÁLÓ MUTATÓSZÁMOK

MUTATÓ MEGNEVEZÉSE	SZÁMÍTÁSA	ADATFORRÁS
Ingtatlanok és kapcsolódó vagyoni értékű jogok változása	Tárgyévi mérleg szerinti állományi érték–báziséri mérleg szerinti állományi érték	Tárgyévi és báziséri könyvviteli mérlegek
Saját vagyon változása	Tárgyévi mérleg szerinti állományi érték–báziséri mérleg szerinti állományi érték	Tárgyévi és báziséri könyvviteli mérlegek
Üzemeltetésre, kezelésre átadott, koncesszióba, vagyonkezelésbe adott, illetve vagyonkezelésbe vett eszközök változása	Tárgyévi mérleg szerinti állományi érték–báziséri mérleg szerinti állományi érték	Tárgyévi és báziséri könyvviteli mérlegek
Likviditási gyorsráta	Követelések+forgatási célú értékpapírok+pénzeszközök/ rövid lejáratú kötelezettségek (tárgyévi és tárgyévét megelőző évi állományi értékek)	Tárgyévi és a tárgyévét megelőző évi könyvviteli mérlegek
Esedékességi aránymutató	Rövid lejáratú kötelezettség/összes kötelezettség (tárgyévi és a tárgyévét megelőző évi állományi értékek)	Tárgyévi és a tárgyévét megelőző évi könyvviteli mérlegek
Törlesztés fedezettsége	Tőketörlesztés+kamat/költségvetési bevételek*–kamat nélküli költségvetési kiadások (tárgyévi és a tárgyévét megelőző évi adatok)	Tárgyévi és a tárgyévét megelőző évi beszámolók
Eladósodás	Rövid+hosszú lejáratú kötelezettségek/összes forrás (tárgyévi és a tárgyévét megelőző évi állományi értékek)	Tárgyévi és az azt megelőző évi könyvviteli mérlegek
Vállalkozások miatti garancia és kezességvállalás állománya	Tárgyévi–tárgyévét megelőző évi állományi érték	Tárgyévi és az azt megelőző évi könyvviteli mérlegek
Felvett hitel kockázata	Devizában fennálló kötelezettség/összes hosszú lejáratú kötelezettség (tárgyévi és a tárgyévét megelőző évi adatok)	Tárgyévi és az azt megelőző évi beszámolók
Többletbevétel aránya (kétszeres súllyal figyelembe véve)	Költségvetési bevételek*–költségvetési kiadások /költségvetési bevételek (tárgyévi és a tárgyévét megelőző évi adatok)	Tárgyévi és az azt megelőző évi beszámolók
Működésképtelen önkormányzati támogatás aránya	Támogatások/költségvetési bevételek* (tárgyévi és a tárgyévét megelőző évi adatok)	Tárgyévi és az azt megelőző évi beszámolók
Bevételi rugalmassági index	Szűkített saját bevétel**/költségvetési bevétel* (tárgyévi és a tárgyévét megelőző évi adatok)	Tárgyévi és az azt megelőző évi beszámolók
Kiadási rugalmassági index	Felhalmozási kiadások/összes költségvetési kiadás (tárgyévi és a tárgyévét megelőző évi adatok)	Tárgyévi és az azt megelőző évi beszámolók

\* az előző évek igénybe vett maradványával

\*\* helyi adó + illeték + gépjárműadó + kamatbevétel (Forrás: ÁSZKUT – Az önkormányzati rendszer pénzügyi helyzete)

\*\*\* Az INTOSAI által javasolt elv alkalmazásával