

## **Dr. Sepsey Tamás főigazgató-helyettes Állami Számvevőszék**

### **Belső kontrollrendszer működése az önkormányzatoknál az Állami Számvevőszék ellenőrzései tükrében**

Az önkormányzati belső ellenőrzés nem tölti be rendeltetését, ténylegesen nem járul hozzá, hogy az önkormányzatok gazdálkodása szabályos, szabályozott, gazdaságos, hatékony és eredményes legyen. Az önkormányzatok többségében a belső ellenőrzés rendszerszemléletű megközelítéssel és módszeresen nem értékeli, illetve nem fejleszti az önkormányzat kockázatkezelési, ellenőrzési és irányítási eljárásainak hatékonyságát. Ennek okai részben az önkormányzati és az államháztartási törvény ellentmondásaiban lelhetők fel, részben pedig a belső ellenőrzés helytelen alkalmazására, szerepének félreértelmezésére vezethetők vissza. Az Állami Számvevőszék – figyelemmel a nemzetközi standardokra is – évek óta kiemelt súlyt helyez az önkormányzatok belső ellenőrzése működésének értékelésére. Az ellenőrzési tapasztalatok alapján megalapozott javaslatokat lehet tenni az indokolt jogszabályi változtatásokra, különös tekintettel az önkormányzati törvény átfogó reformjára.

Az előadás során állításaim alátámasztására először áttekintem a jogalkotás valódi, vagy csak általam feltételezett pontatlanságait, hézagait, különös tekintettel az önkormányzati belső ellenőrzésre; majd ismertetem azokat a tapasztalatokat, amelyek az önkormányzati belső ellenőrzés működése megfelelőségének az Állami Számvevőszék által végzett vizsgálataiból vonhatók le, indokát adva annak is: miért olyan fontos a számvevőszéki ellenőrzés szemszögéből a belső ellenőrzés. Az előadás végén – figyelemmel a folyamatban levő önkormányzati törvény megújítására – javaslatot teszek az önkormányzati belső ellenőrzés megújítására.

Már az önkormányzatok megalakulása óta számos jogértelmezési bizonytalanság és jogalkotói mulasztás következtében ellentmondásos volt a belső ellenőrzés területe, ennek következményei igen súlyosak. Részben azért, mert a belső ellenőrzés nem tárta fel a szabálytalanságokat, mulasztásokat, így óhatatlanul kár érte az önkormányzatokat; részben pedig nem töltötte be rendeltetését, vagyis nem járult hozzá – a jogalkotótól elvárt mértékben - hogy az ellenőrzött szervezet működését fejlessze és eredményességét növelje. Ez utóbbi is anyagiakban mérhető hátrányt jelent az adott önkormányzatnak, de nem lehet figyelmen kívül hagyni a közbizalom csökkenését a demokratikus intézményrendszer működése tekintetében sem.

Véleményem szerint a mai napig fennálló értelmezési zavarok az önkormányzati belső ellenőrzés területén a kezdettől fennálló jogalkotói egyértelműség hiányára vezethetők vissza. A jogalkotó nem gondolta át, hogy az önkormányzati rendszerből adódó sajátos szabályozási igények miatt szükséges lenne olyan ellenőrzési modell kialakítása az önkormányzatoknál, amely valóban lehetővé tenné az államháztartási törvény által bevezetett - az önkormányzatokra értelmezhető- államháztartási ellenőrzési célok (az államháztartásra vonatkozó jogszabályok betartása; az államháztartás alrendszereit megillető bevételek beszedése; az államháztartási pénzeszközök gazdaságos, takarékos és szabályszerű felhasználása; a vagyionkezelés hatékonysága és szabályszerűsége; a számviteli és bizonylati rend betartása) teljesülését.

Meglátásom szerint a jogalkotó elmulasztotta annak áttekintését, hogy a fenti célok teljesülése érdekében milyen módon kellene a képviselő-testület, a polgármester és a jegyző feladat- és hatásköreit az ellenőrzés tekintetében megosztani. S tetézte még a „jogi fejetlenséget”, hogy – az átgondolt feladat és hatáskör megosztás hiányában – az Országgyűlés nem teremtette meg a különböző törvényekben létrehozott jogintézmények harmonizációját, s az eltérő fogalomhasználat miatt tág tere nyílt az egyéni értelmezésnek, mely a közpénzek, a közvagyon fel-

használásának ellenőrzése során igen magas kockázatot jelent. Ezt a kockázatot csak növelte, hogy a közel 3200 helyi önkormányzat esetében egyértelmű, részletes és végrehajtható szabályozás nélkül megoldhatatlan feladat volt az egységes gyakorlatot biztosítani, s ezáltal megakadályozni, vagy legalábbis csökkenteni azon hibák bekövetkezését, amelyek hatására károk, veszteségek fordultak és fordulnak elő.

A Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Szervezetének (INTOSAI) Limában ülésező IX. Kongresszusa 1977 októberében fogadta el – a küldöttek közfelkiáltásával – az ellenőrzés alapelveiről szóló Limai Nyilatkozatot. A Nyilatkozatban rögzített elvek ma is érvényesek és irányadóak minden legfőbb ellenőrző intézmény – így az Állami Számvevőszék - státusát és tevékenységét illetően. Időtállóan bizonyult a külső és a belső ellenőrzés elhatárolása, s továbbra is iránymutató az a rendelkezés, mely szerint külső ellenőrként a legfőbb ellenőrző intézmény feladata a belső ellenőrzés eredményességének vizsgálata. Amennyiben a belső ellenőrzés működését a legfőbb ellenőrző intézmény eredményesnek ítéli, akkor – a legfőbb ellenőrző intézmény általános ellenőrzési jogkörének sérelme nélkül – törekedni kell a feladatok legmegfelelőbb megosztására, vagy átadására, és az együttműködés kialakítására.

A helyi önkormányzatoknál már a 2003-2006 között végzett átfogó ellenőrzések egyik célja volt annak értékelése, hogy a gazdálkodás szabályszerűségét biztosító kontrollok (az akkori megfogalmazás szerint: a kiépített és működő belső irányítási és szabályozási rendszer, valamint belső ellenőrzési funkciók ellátása) megfelelően segítették-e a végrehajtást. Az ellenőrzés ekkor még alapvetően szabályszerűségi ellenőrzés volt, az Állami Számvevőszék vizsgálta, hogy az adott önkormányzat kialakította-e a belső ellenőrzési kötelezettség teljesítéséhez szükséges szervezeti kereteket, gondoskodott-e az ellenőrzési feladatok megszervezéséről és végrehajtásáról.

Az Állami Számvevőszék 2006-2010. évekre vonatkozó stratégiája célul tűzte ki, hogy az Állami Számvevőszék alakítsa át és korszerűsítse a jelentős költségvetéssel rendelkező önkormányzatok átfogó ellenőrzését, s járuljon hozzá az EU-tagságból származó források mind teljesebb hasznosításához. Az új ellenőrzési program meghatározó része annak vizsgálata volt, hogy az adott önkormányzat kialakította-e és működtette-e a belső kontrollokat a költségvetés tervezés, a gazdálkodás, a zárszámadás készítés, a pénzügyi-számviteli terület informatikai rendszere, valamint a belső ellenőrzés folyamatában. Értékeljük az önkormányzati belső ellenőrzés szervezeti és szabályozási keretét, valamint azt, hogy a kontrollok és a belső ellenőrzés hozzájárultak-e a szabályozási és működésbeli hibák feltárásával, intézkedések kezdeményezésével, a javaslatok végrehajtásának ellenőrzésével a kontroll kockázat csökkentéséhez.

Az ellenőrzések tapasztalatai alapján megállapítható: az önkormányzati belső ellenőrzés nem tölti be rendeltetését, nem megfelelően működik az önkormányzatoknál. Ennek egyik oka meglátásom szerint, hogy a jogalkotó nem vette figyelembe az önkormányzati rendszer sajátosságait, amikor a jegyzőt tette felelőssé a belső kontrollrendszer (így a belső ellenőrzés) kiépítéséért és működtetéséért; viszont az ellenőrzési terv jóváhagyását, az ellenőrök létszámának megállapítását a képviselő-testület hatáskörébe utalta. Másfelől igen lassan nyer teret az önkormányzati alrendszerben a belső kontrollrendszer és az annak részét képező belső ellenőrzés modern felfogása, mely szerint az nem korlátozódik a hagyományos pénzügyi és azzal összefüggő adminisztratív kontrollra, hanem magában foglalja a vezetői kontroll szélesebb értelmezését.

Meggyőződésem: elkerülhetetlen a fennálló jogi szabályozás átfogó reformja. Szükség van arra, hogy a belső ellenőrzés helye, szerepe az új önkormányzati törvényben az önkormányzati rendszer sajátosságait figyelembe véve kerüljön szabályozásra. A megújított szabályoknak biztosítaniuk kell az önkormányzati célok teljesülését, és összhangban kell lenniük a nemzetközi ellenőrzési standardokkal is, így feloldásra kerülnének az általam ismertetett anomáliák.