



NEMZETI
KÖZZSZOLGÁLATI
EGYETEM
A HAZA SZOLGÁLATÁBAN

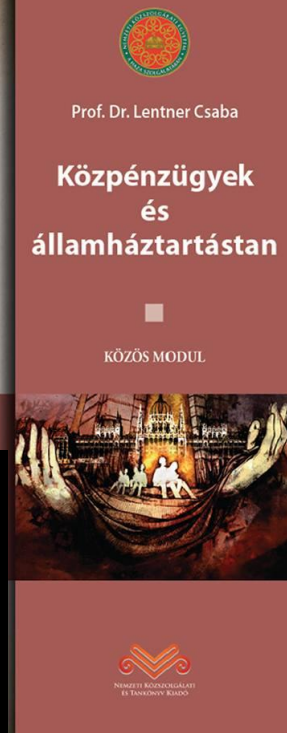
KÖZPÉNZÜGYEK és KÖNYVVIZSGÁLAT - új dimenziók türkében

Prof. Dr. LENTNER CSABA
egyetemi tanár, intézetvezető

www.lentnercsaba.com

Nemzeti Közszolgálati Egyetem

**Közpénzügyi és Államháztartási
Intézet Lentner.Csaba@uni-nke.hu**





Az előadás célja

**Az új típusú állampénzügyi rendszer bemutatása,
eredményeinek ismertetése**

**A költségvetési és közvagyon ellenőrzés követelményeinek és
új kihívásainak bemutatása**

**Tallózás az Állami Számvevőszék önkormányzatoknál és
köztulajdonban lévő vállalatok ellenőrzése területén végzett
ellenőrzési tevékenységében, azok tapasztalatainak
megosztása**

Fiskális politikai változások - strukturális reformok paradoxonja



Strukturális reformok nélkül középtávon nem érhető el fenntartható GDP növekedés, magas foglalkoztatási szint és pénzügyi egyensúly.

De:

A reformok az első években többet visznek, mint hoznak, ezért

- * vagy hitelből /nem lehet/,*
- * vagy megszorító programokból /belső ellenállást vált ki/*
- * vagy tehermegosztással /külső ellentétet vált ki/*

kell a reformokhoz pénzügyi forrást biztosítani.

Ortodox, hagyományos válságkezelés lényege



NEMZETI
KÖZZOLGÁLATI
EGYETEM
A HAZA SZOLGÁLATÁBAN

**Strukturális reformok
+
Megszorító programok = KUDARC**

***A megszorító programok politikai instabilitást okoznak,
meggyengülnek és/vagy megbuknak a kormányok,
ezért lassulnak és/vagy leállnak a strukturális reformok.***

A nem konvencionális eszközökre épülő válságkezelés lényege (fiskális térben)



NEMZETI
KÖZZOLGÁLATI
EGYETEM
A HAZA SZOLGÁLATÁBAN

Strukturális reformok

+

Tehermegosztás = S I K E R

A tehermegosztás megőrzi a politikai stabilitást, így a kormányok időt nyernek a strukturális reformokra majd hosszútávon fenntartható pénzügyi egyensúlyt teremtenek.

+ Belső rezidenseknek kedvezmények.

JEGYBANK

kamatpolitika



Árstabilitás



**Fenntartható
növekedés**

PÉNZÜGYI FELÜGYELET

szabályozás



**Pénzügyi
stabilitás**

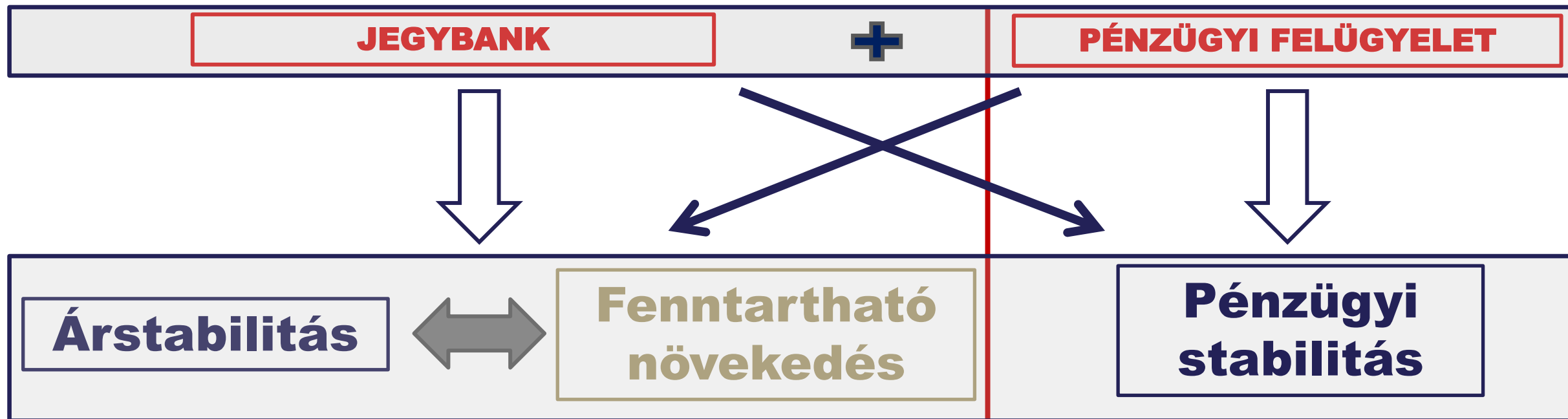
**A jegybankok sikeresek voltak az árstabilitás elérésében, de...
közben a pénzügyi stabilitást veszélyeztető kockázatok épültek fel**



A növekedés nem volt fenntartható

** A szemléltető ábrák Olivier Blanchard: Monetary policy in the Wake of the Crisis című prezentációja alapján készültek*

A válság után: több cél – több eszköz



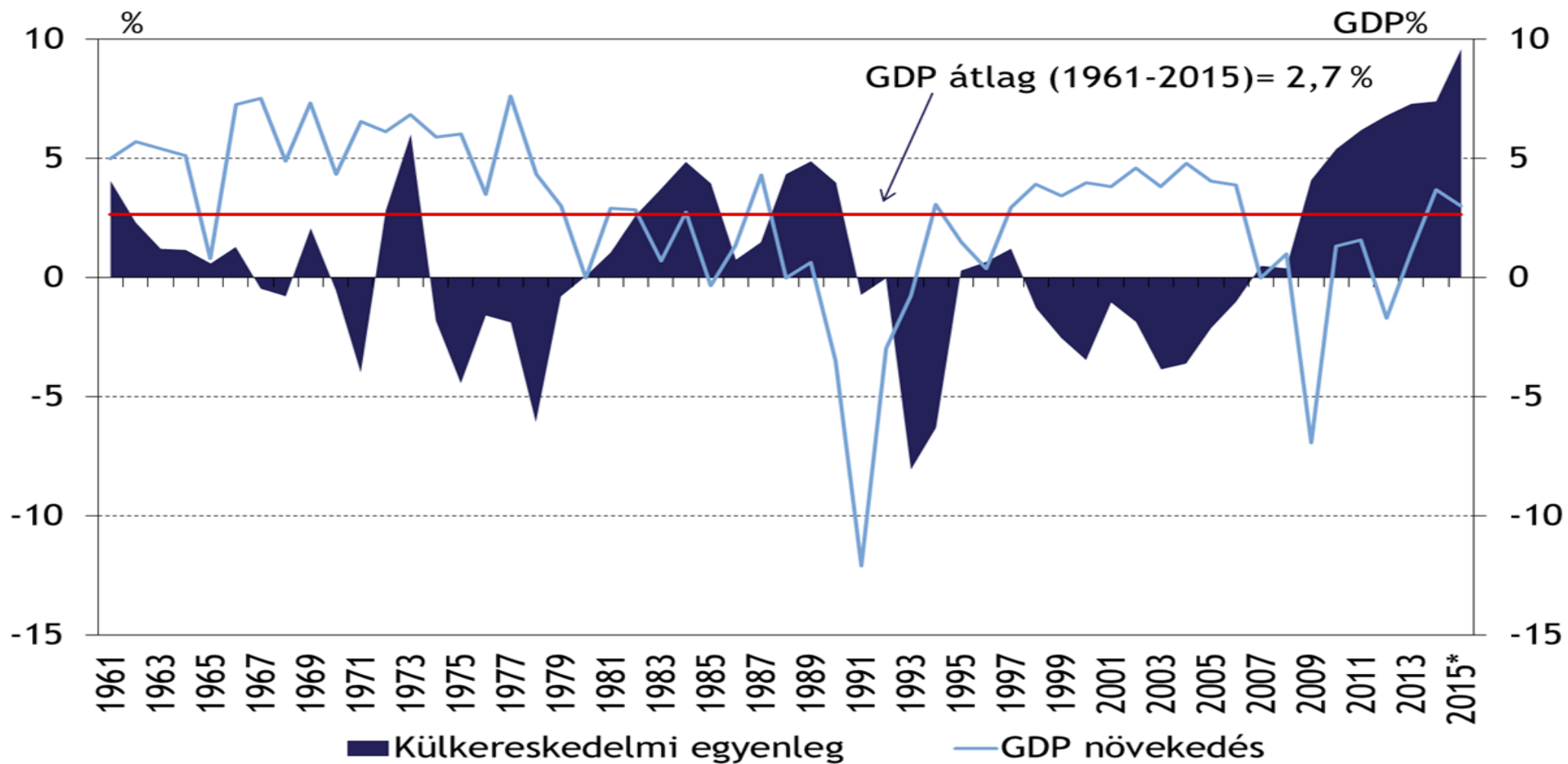
Megőrizve az árstabilitás prioritását, a jegybankok egyre nagyobb figyelmet fordítanak a növekedési szempontokra

Egyre erősebbé válik a makro-prudenciális szabályozás

** A szemléltető ábrák Olivier Blanchard: Monetary policy in the Wake of the Crisis című prezentációja alapján készültek*



Az átlag fölötti gazdasági növekedés jellemzően a külkereskedelmi egyenleg romlásával járt együtt Magyarországon 2010-ig /Matolcsy György alapján/



*MNB előrejelzés

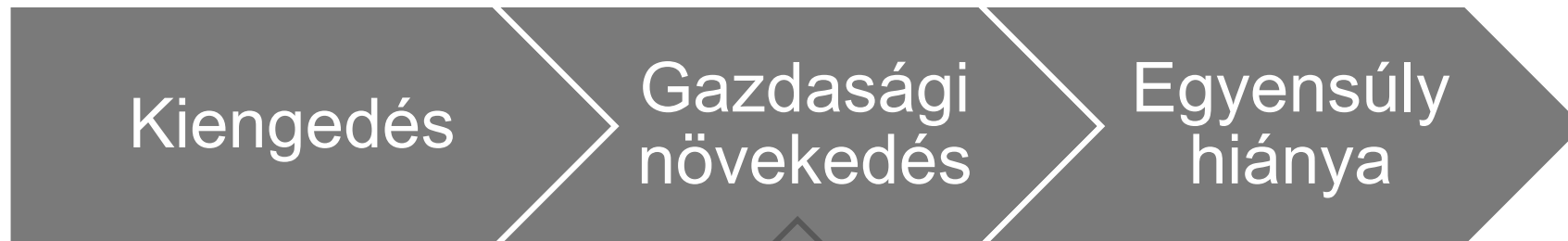


A célok közti összhang megteremtése új megközelítést igényelt

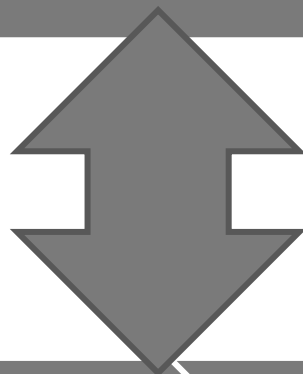


NEMZETI
KÖZZSZOLGÁLATI
EGYETEM
A HAZA SZOLGÁLATÁBAN

2002-2006



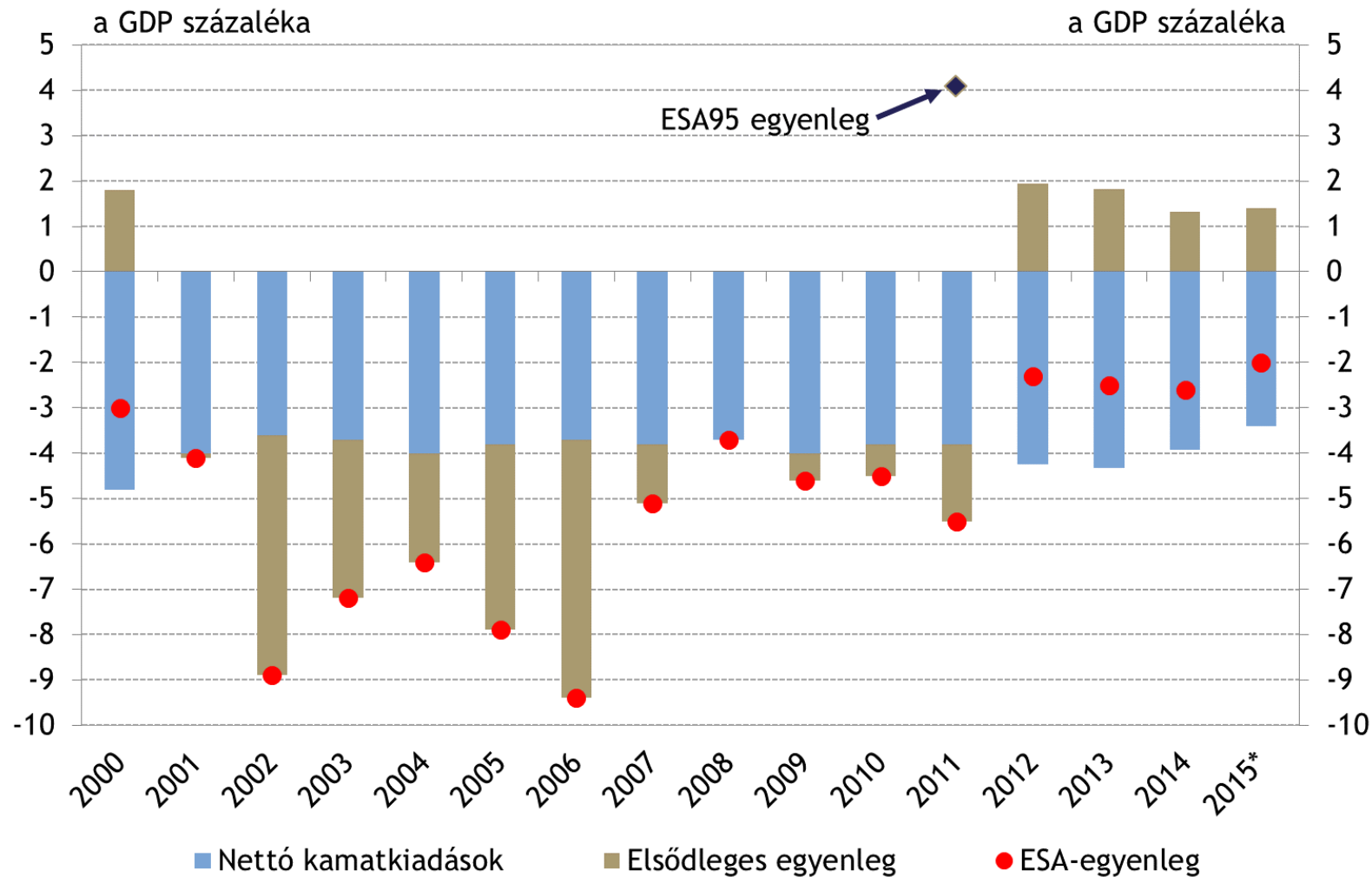
2007-2009



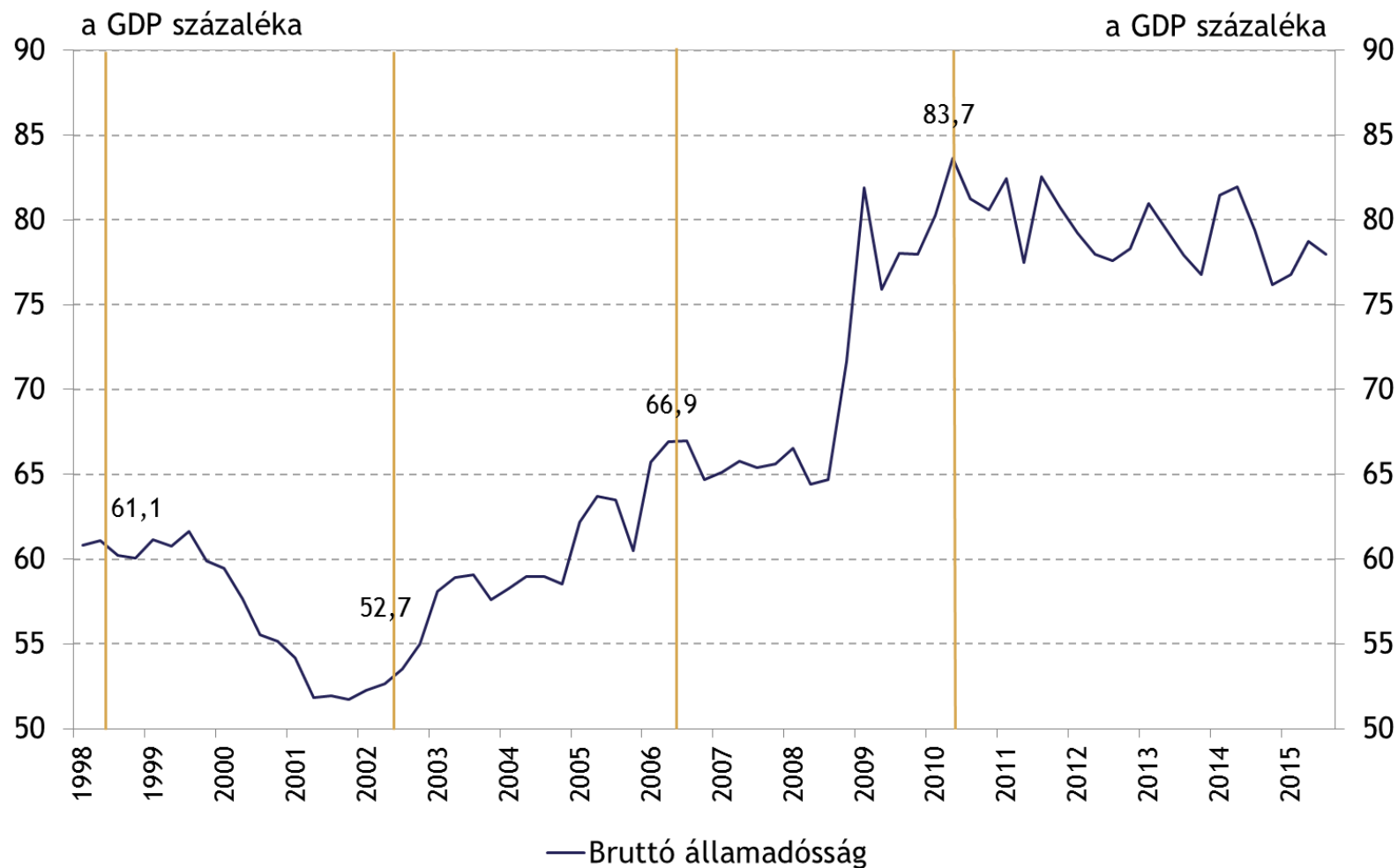
2010 után

Egyszerre
kell elérni a
növekedést
és az
egyensúlyt

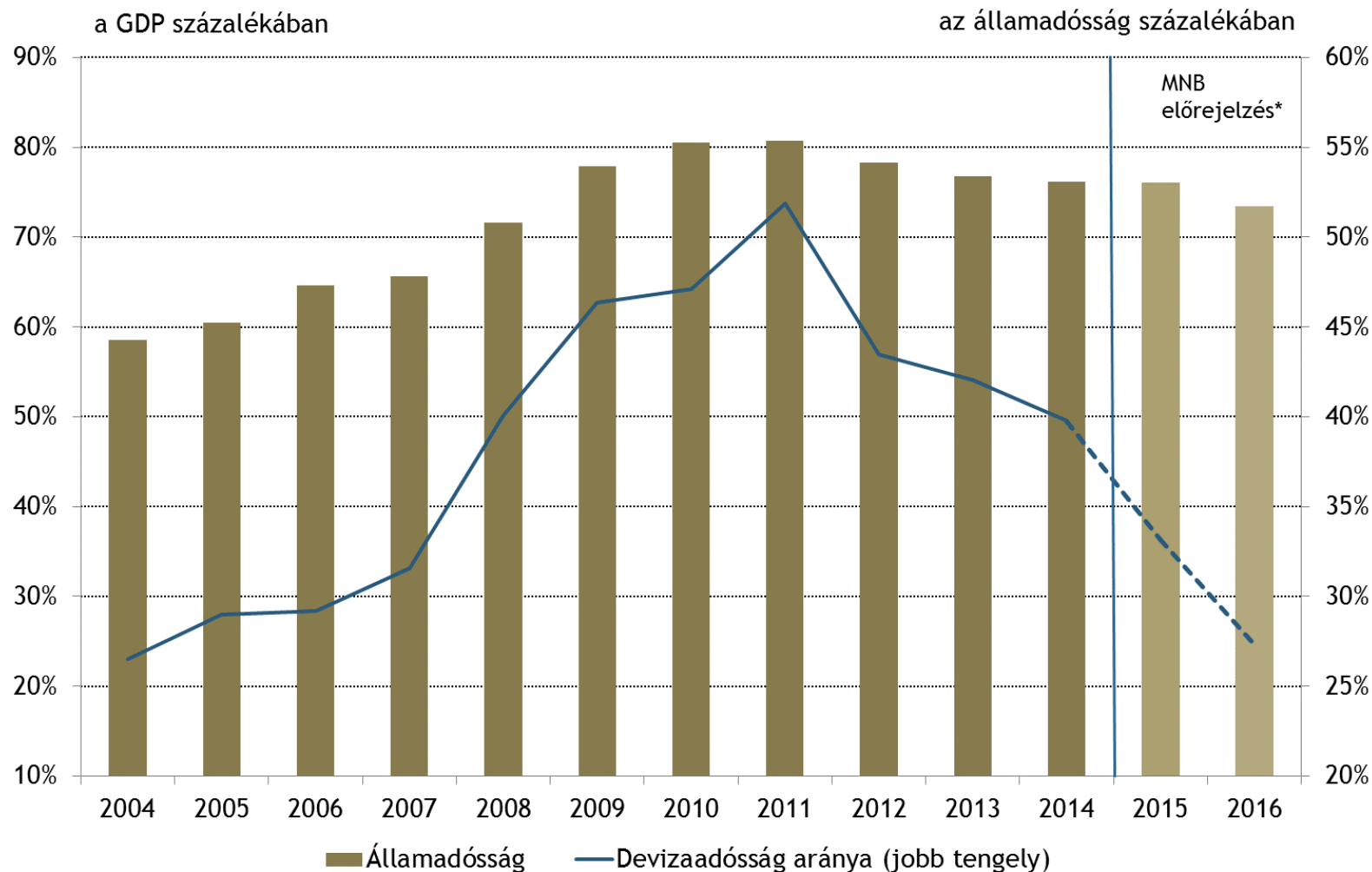
Sikeres ÁHT hiány csökkentés



Sikeres államadósság csökkentés

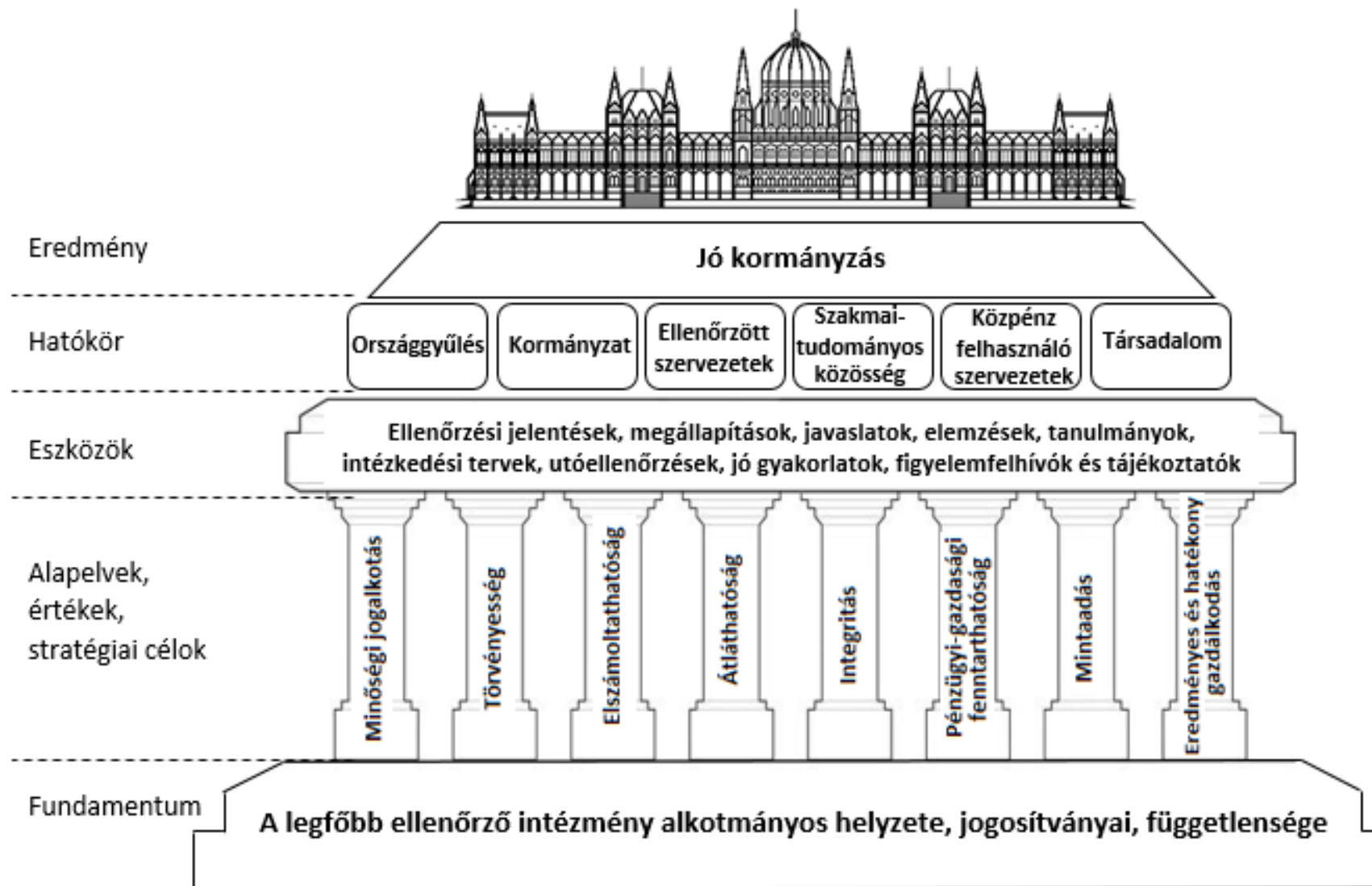


Csökken a devizaarány is ...





Az ellenőrzés hozzájárulása a Jó Kormányzáshoz (ÁSZ modell)



- Az integritás szemlélet meghonosításában az államháztartási ellenőrzésnek, Állami Számvevőszéknek, könyvvizsgálatnak kiemelkedő szerepe van.
- Az ÁSZ tevékenysége nagyban hozzájárul(t) a költségvetés stabilitásához és átláthatóságához.
- Azonosítani az állammenedzsment megújításának indokait, valamint a jól irányított köztulajdonú vállalatok kulcstényezőit.
- Modellt alkotni a legfőbb ellenőrző intézmények jó kormányzáshoz való hozzájárulásának áttekintése és rendszerbe foglalása céljából.
- **előmozdítani a közpénzügyek átláthatóságát, rendezettségét, hatékonyságát** hozzájárulás a „jó kormányzáshoz”
- **hozzáadott értékteremtés** az ellenőrzések témaválasztása, megközelítési módja és az elért eredményei alapján;



Állami Számvevőszék - önkormányzati ellenőrzési módszerek, tapasztalatok 2011



NEMZETI
KÖZZSOLGÁLATI
EGYETEM
HÁZA SZOLGÁLATÁBAN

- * új megközelítésű **témaválasztási** és **kockázatelemzési** rendszer;
- * a pénzügyi helyzet értékelése **CLF módszerrel**;
- * a gazdálkodási folyamatok kulcskontrolljai működésének ellenőrzése **többlépcsős megfeleléségi tesztek** előtérbe helyezésével,
- * **CÉLOK:**

költséghatékonyság,

objektivitás,

magas szintű ellenőrzési bizonyosság.

A többlépcsős megfeleléségi teszt lényege:

A kulcsszerepet betöltő belső kontrollok működésének értékelése során a kiválasztott minta ellenőrzését **csak addig végzik**, amíg elegendő és megfelelő bizonyítékot nem szereznek a vizsgált kontroll megfelelő vagy nem megfelelő voltáról.



A 2011. évi ellenőrzések fő hangsúlya a pénzügyi kockázatok feltárása volt:

- * **a magas kockázati besorolásuk** miatt a megyei önkormányzatok, a megyei jogú városok teljes körére kiterjedt pénzügyi helyzet ellenőrzése,
- * **62** reprezentatív mintavétellel kiválasztott **városnál** a **pénzügyi helyzet értékelése** annak érdekében, hogy a tapasztalatok az összes (304) városra vonatkoztathatók legyenek,
- * Fővárosi Önkormányzat átfogó ellenőrzése, pénzügyi helyzetének értékelése,
- * **12 próba ellenőrzéssel a kockázatos területek beazonosítása**, összefüggések feltárása, **gyakorlati tapasztalatok szerzése a további ellenőrzésekhez** alkalmazandó ellenőrzési módszerek kipróbálása.

- * Az ellenőrzött önkormányzatok **pénzügyi egyensúlyi helyzete** 2007-2010 között **romlott**,
- * a pénzügyi **kockázatok** (működési, felhalmozási, eladósodási) **fokozódtak**,
- * a **belső kontrollrendszer** kiépítésének és működtetésének hiányosságai **kockázatot jelentettek** a vagyongazdálkodási folyamatok szabályszerű és eredményes végrehajtásában (kockázatelemzés alapján kiválasztott 12 önkormányzat),
 - az ÁSZ korábban tett **javaslatai nem hasznosultak** (kockázatelemzés alapján kiválasztott 12 önkormányzat).
 - A vagyongazdálkodási folyamatok szabályozásának hiányosságai **magas kockázatot jelentettek** a feladatok végrehajtásában.

A belső kontrollok nem működtek megfelelően:

- nem működött a **kockázatelemzés és kezelés**;
- az éves belső ellenőrzési tervet nem támasztották alá kockázatelemzéssel;
- nem működtettek **ellenőrzési nyomvonalat**;
- a **vezetői ellenőrzési** (beszámoltatási) kötelezettséget a FEUVE keretében nem működtették;
- nem működtek a **könyvvezetési kontrollok**. **Vö. könyvvizsgálat szerepe az önkormányzati ellenőrzésben**



Önkormányzati ellenőrzési tapasztalatok



NEMZETI
KÖZZOLGÁLATI
EGYETEM
A HAZA SZOLGÁLATÁBAN

A belső kontrollok nem biztosították a gazdálkodás szabályszerűségét.

A kedvezőtlen pénzügyi folyamatok kialakulásához hozzájárult, **hogyan elmaradtak:**

a vagyongazdálkodási **döntéseket megalapozó eljárások**

» a beruházások, felújítások fenntarthatóságának vizsgálata,

» a költség-haszon elemzések készítése,

» a pénzügyi kockázatok felmérése,

a közpénzek felhasználásának nyilvánosságát biztosító **közzététel** (egyes gazdálkodási adatok);

a könyvviteli **mérleg valódiságának** biztosítása.

Tulajdonosi felelősség érvényesítése a gazdasági társaságokkal rendelkező önkormányzatoknál nem volt eredményes, MERT

- * a feladatellátás ellenőrzése, a számonkérés elmaradt;
- * a gazdasági társaságok a döntések előtt nem kérték ki az önkormányzat álláspontját;
- * a felügyelő bizottságba delegált tagok a tevékenységükről nem számoltak be a képviselő-testületnek;
- * az önkormányzati belső ellenőrzés nem végzett megfelelő ellenőrzést;
- * a feladatellátáshoz átadott pénzeszközök (összesen 529,8 millió Ft) felhasználását nem ellenőrizték megfelelő mélységben.



Önkormányzati ellenőrzési tapasztalatok



NEMZETI
KÖZZSZOLGÁLATI
EGYETEM
A HAZA SZOLGÁLATÁBAN

- A méretgazdaságossági szempontokat nem tükröző intézménystruktúra racionalizálása, az önként vállalt feladatok mérlegelése, szűkítése;
- az adósságot keletkeztető kötelezettségvállalások döntés-előkészítő folyamatának kiszélesítése, döntések megalapozása;
- az adósságállomány (centralizált) menedzselésének szükségessége;
- a minősített többségi tulajdonú gazdasági társaságok aktuális pénzügyi helyzetének figyelemmel kísérése;
- a megtérülési követelményeket is tükröző értékcsökkenési leírásnak megfelelő pótlási alapképzésére vonatkozó kötelezettség általános előírása;
- eredményszemléletű számviteli, beszámolási rendszer bevezetésének szükségessége;



Az ÁSZ önkormányzati ellenőrzésének tanulságai, eredményei



NEMZETI
KÖZZSOLGÁLATI
EGYETEM
A HAZA SZOLGÁLATÁBAN

Az ÁSZ a 2011. évi önkormányzati ellenőrzésekről készült jelentésekben mintegy 1000 javaslatot tett a következő ellenőrzési területekkel kapcsolatban:

- * pénzügyi egyensúlyi helyzet javítására (pl. reorganizációs, kibontakozási program készítése),
- * belső kontrollrendszer kiépítésére, működésére (pl. FEUVE és ellenőrzési nyomvonal működtetése), belső ellenőrzésre,
- * tulajdonosi kontrollok működtetésére (pl. a feladatmutatók meghatározása, végrehajtás számonkérése).

Vö. sikeres önkormányzati konszolidáció 2011-2015, melynek bázisa az Állami Számvevőszék alapos tényfeltárása



Köztulajdonú gazdasági társaságok **Állami** Számvevőszéki ellenőrzési tapasztalatai



NEMZETI
ÖZZSZOLGÁLATI
EGYETEM
A HAZA SZOLGÁLATÁBAN

- **113 db számvevőszéki ellenőrzési jelentés állami- és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok működéséről (Domokos L. et. al. Pénzügyi Szemle, 2016. 2. alapján)**
- Kormányzati, számvevőszéki elkötelezettség a többségi állami tulajdonú cégek átlátható, hatékony és gazdaságos működéséért
- A köztulajdon válság utáni felértékelődése világjelenség, egyidejűleg a tulajdonosi szerep centralizációja, az átláthatóság és az elszámoltathatóság erősítése
- Elméleti megközelítés: az állam (és az állami tulajdon) helye, szerepe modern gazdaságokban (éjjeliőr-, jóléti-, szolgáltató-, fejlesztő, aktív állammodellek)
- **Szemlélet váltás: New Public Management – DPM Vö. Aktív állammodell -CNPG**
- **PwC rendezőelvei, ajánlásai (4C)**
- Tisztázni az állami vállalat célját és a cél elérésének módját
- Megfelelő erőforrás és időráfordítás szükséges
- Vezetői szakértelem
- Integritás iránt elkötelezett management



Köztulajdonú gazdasági társaságok szabályozása



NEMZETI
KÖZZSZOLGÁLATI
EGYETEM
A HAZA SZOLGÁLATÁBAN

- Ptk. (nem tesz különbséget a magán és köztulajdonú társaságok között)
- A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. Törvény (felelős gazdálkodásról)
- 2009. évi CXXII. Törvény (felügyelőbizottságok, igazgatóságok működéséről)
- Számvitelről szóló 2000. évi C. Törvény (objektív számviteli információk követelménye)
- Információs önrendelkezési jogról szóló 2011. évi CXII. Törvény (közérdekből nyilvánossá kell tenni köztulajdonú vagyonnal kapcsolatos adatokat)
- Költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzésről szóló 370/2011. (XII.31.) Korm. Rend. (megfelelő kontrollkörnyezet, kockázatkezelési rendszer, kontrolltevékenység, információs, kommunikációs és monitoring rendszer)
- MNV Zrt. Vállalatirányítási ajánlások, etikai kódex
- Un. Ágazati törvények (2005. évi XVIII. Tv. A távhőszolgáltatásról, 2011. évi CCIX. Tv. A vízi-közmű szolgáltatásról, 2012. évi CLXXXV. Tv. A hulladékról – fenntartható, takarékos gazdálkodás, költségmegtérülés, legkisebb költség elve, ellátásbiztonság, gazdaságosság, szolgáltatás magas minősége, **Vö. nemzetközi ajánlások**)



A köztulajdonban álló vállalati szektor számvevőszéki ellenőrzésének tapasztalatai



NEMZETI
KÖZZSZOLGÁLATI
EGYETEM
A HAZA SZOLGÁLATÁBAN

- Nemzetközi jelenség (is) a köztulajdonú társaságok előtérbe kerülése, így gazdálkodásuk hatékonysága kiemelt prioritás
- **Az ÁSZ ellenőrzés által feltárt problémák:**
- Világos teljesítménykövetelmények lefektetésének hiánya
- Üzleti tervek hiánya és tartalmuk hiányossága
- Jogszabályi előírásoknak nem megfelelő önköltségszámítás, nem megalapozott árazás
- A közvagyon megóvásának és gyarapításának hiányosságai
- Tulajdonosi ellenőrzés és felügyeleti jogok gyakorlásának hiányossága
- A jogszabályi kötelezettséget meghaladó aktív irányítás hiánya
- **Vö. könyvvizsgálati tevékenység**



Köztulajdonú gazdasági társaságok megújítására vonatkozó ÁSZ javaslatok



NEMZETI
KÖZZOLGÁLATI
EGYETEM
A HAZA SZOLGÁLATÁBAN

- Tulajdonosi, képviseleti, menedzsment szerepkörök összehangolt megújítása
- A vállalatokra vonatkozó közpolitikai célok folyamatos áttekintése és publikálása
- Egyedi stratégiai célok, küldetésük egyértelmű definiálása
- Világos teljesítmény követelmények
- Tájékozott és aktívan közreműködő tulajdonosokra van szükség (FEB, könyvvizsgálat)
- Management és a FEB körültekintő kiválasztása
- Vezetői juttatások közelítése a piacihoz
- Tulajdonosi joggyakorló tevékenység átlátható legyen és hatékony
- Könyvvizsgálói tevékenység módszertanának újragondolása

Köszönöm a figyelmet!

