

**Dr. Printz János Károly**

az MKVK Költségvetési Tagozatának elnöke

címzetes egyetemi tanár

## **A könyvvizsgálók közreműködése igény vagy lehetőség az önkormányzati alrendszerben?**

A könyvvizsgálók több mint két évtizede jelen vannak az államháztartás helyi önkormányzati alrendszerében. Megjelenésüket az akkori önkormányzati törvény (az 1990. évi LXV. törvény) alapozta meg, amely egy módosítás következtében a helyi önkormányzatok meghatározott körére kötelezően előírta könyvvizsgáló megbízását az éves beszámolójuk auditálására. Ez a feladat a nagyobb önkormányzatok esetében kiegészült az éves költségvetési rendelettervezet és az éves zárszámadási rendelettervezet véleményezésével. A könyvvizsgálói szolgáltatások meghonosítását az államháztartás e szegmensében az az igény szülte, hogy minél több eszközzel és módon teremtsék meg a gazdálkodás biztonságának feltételeit, különös tekintettel az eladósodás elkerülésére. Jól tükrözte ezt az a törvényi előírás, amely a nagy önkormányzatoknál (főváros, fővárosi kerületek, megyék, megyei városok), valamint a viszonylag nagy költségvetéssel (kezdetben legalább 100 millió forinttal, 2003-tól 300 millió forinttal) gazdálkodó helyhatóságoknál írta elő kötelezően könyvvizsgáló megbízását, de utóbbiaknál csak akkor, ha hitelállománnyal rendelkeztek vagy hitelt terveztek felvenni. Ilyen esetekben a könyvvizsgálói kötelezettség a hitelfelvétel évétől a hiteltörlesztés utolsó évéig volt érvényes.

A könyvvizsgálói kötelezettségnek az önkormányzatok meghatározott körére történő kiterjesztése egyértelműen a túlzott adósságállomány felhalmozódásából vagy a nagyobb önkormányzatoknál esetleg felmerülő szabálytalanságok, gazdálkodási problémák, finanszírozási gondok „visszhangjából” származó kockázatok tompítását szolgálta.

Az akkori törvényi kritériumok alapján évente ötszáz és ezer között változott a könyvvizsgálatra kötelezett helyi önkormányzatok száma. A könyvvizsgálót megbízó önkormányzatok körének alakulását viszonylag jól lehetett követni, mivel ez azzal is járt, hogy a szóban forgó önkormányzatoknak az éves (ún. egyszerűsített) beszámolóik dokumentumait meg kellett küldeniük az Állami Számvevőszéknek. „Renitensek” e tekintetben is akadtak, más részről viszont az ÁSZ éves jelentéseiből az is kitűnt, hogy mindig előfordultak (egyes években nem is kis számban) olyan önkormányzatok is, amelyek könyvvizsgálatra ugyan nem voltak kötelezettek, de (a költségvetés előterjesztése, a zárszámadás során, illetve a gazdálkodás mindennapjaiban) mégis igényelték a könyvvizsgálói közreműködést.

Az előbbieket az bizonyítja, hogy a könyvvizsgálói tevékenységre kifejezett igény jelent meg a helyi önkormányzatok, illetve az önkormányzatok működésének szabályozása szintjén is.

Visszatekintve erre – a bizonyos szempontból „hőskornak” is nevezhető – időszakra, ki lehet jelteni, hogy a könyvvizsgálat annak idején polgárjogot nyert az önkormányzati szférában, ami nagyban segítette ismertségét és elismerését az államháztartás egészében is.

A térnyerés nem ment könnyen. Ki (fel) kellett találni az önkormányzati sajátosságokra épülő könyvvizsgálati módszereket, eljárásokat. Meg kell jegyezni, hogy ebben kifejezetten aktív volt a Magyar Könyvvizsgálói Kamara – többek között –, módszereket, fórumokat kínálva az erre (is) szakosodott könyvvizsgálóknak.

Az évek múlásával egyre több elismerést (néha persze kritikát is) kaptak az önkormányzatok könyvvizsgálói. Az Állami Számvevőszék éves jelentéseiben rendszeresen foglalkozott a helyi önkormányzatok könyvvizsgálatának helyzetével, s nem kis részben a könyvvizsgálatok hatásának tudta például be a belső szabályozottság, a belső kontrollok működésének javulását, a megbízhatóbb beszámolókat, zárszámadást, illetve a megalapozottabb költségvetéseket. Eközben az önkormányzatok gazdálkodásának, így a könyvvizsgálatoknak is neuralgikus pontja maradt a hitelállomány alakulása, kezelése. A könyvvizsgálók is rendszeresen foglalkoztak az eladósodás kérdésével, az általános és a konkrét esetekre vonatkozó jelzések azonban – a hitelfelvétel meglehetősen „puha” törvényi korlátai mellett – nem mindig bizonyultak elegendőnek.

A helyi önkormányzatok könyvvizsgálatának helyzete, mindenkori „jövőképe” a szakmai és önkormányzati „berkekben” szinte folyamatosan napirenden volt, függetlenségének erősítésére, kompetenciájának bővítésére, a teljes önkormányzati körre történő kiterjesztésére ugyanúgy megfogalmazódtak javaslatok, mint az auditálás „kiváltására”. Ez utóbbiban kétségkívül érezhetőek voltak a kötelező jellegükre visszavezethető reagálások.

Az államháztartás kereteit, működési rendjét megújító szabályozási hullámból, amelynek megkülönböztetett éve 2011 volt, a könyvvizsgálat lényegében kimaradt. Az új (ma már hetedik événél tartó) önkormányzati törvény könyvvizsgálati kötelezettséget már egyáltalán nem tartalmaz, s az államháztartás auditálását, annak erősítését szorgalmazó EU-irányelvek megvalósítása, adaptálása sem a könyvvizsgálatok mozgásterének bővítésével, hanem más konstrukcióban történt, elsősorban a Magyar Államkincstár hasonló profiljának ki/fejlesztésével.

Ez a helyzet kétségkívül megtorpanást eredményezett az államháztartás és ezen belül a helyi önkormányzatok könyvvizsgálói körében, s kár lenne tagadni, hogy ez mind a mai napig tart. Az ugyan közben kiderült, hogy a helyi önkormányzatok nem kis hányada továbbra is számít és támaszkodik a könyvvizsgálói szolgáltatásokra, nem egy esetben „megtartva” a jól bevált könyvvizsgálóját. Arra is vannak példák, hogy az önkormányzati könyvvizsgálatok kezdeteitől ugyanaz a társaság látja el valamely önkormányzatnál ezt a feladatot, természetesen független pozícióban.

A könyvvizsgálatok tartalmát illetően bizonyos szempontokból „légüres tér” alakult ki egyes önkormányzatoknál. Ennek háttere, hogy miután már nem kötelező a könyvvizsgálat, felmerült, hogy a tevékenység tartalmának meghatározásában nagyobb szerepet kaphat a megbízó. Le kell azonban szögezni, hogy amennyiben a megbízás tárgya könyvvizsgálat, minden tekintetben a vonatkozó szakmai szabályok, standardok szerint kell eljárni. Ilyen esetekben ugyanúgy biztosítani, érvényesíteni kell a könyvvizsgálói függetlenséget, mintha az kötelezően előírt könyvvizsgálat lenne. A megbízói igények elsődlegességét jól jelzik azok a

példák, amelyek szerint az auditálást tanácsadássá „konvertálták”, s ilyen jogcímen folytatódik a könyvvizsgáló tevékenysége, ami nem feltétlenül érinti a függetlenséget.

Az előbbiek szerint a helyi önkormányzatoknál zajló könyvvizsgálatok új mozgásteret kaptak, amelyben természetesen továbbra is jelen vannak a „klasszikus” auditálások.

A korábbiaknál változatosabb modellek, színesebb megoldások új kihívásokat is magukban hordoznak, „kifelé” mindazok számára, akik az államháztartás könyvvizsgálata elméletének, módszereinek megújításán, vagy éppen a „jó gyakorlatok” meghonosításán fáradoznak.

Jó értelemben vett alkalmazkodást kíván például a könyvvizsgálattól/könyvvizsgálóktól az államháztartás számvitelének most már nem is annyira új rendszere. Az államháztartás számviteléről szóló 4/2013. (I. 11.) Korm. rendelettel induló és fémjelzett változások mellett módosult a beszámolás rendszere, ritmusa.

Az átrendeződések közepette is meg kell találni a könyvvizsgálat helyét az államháztartás szervezeti működését és gazdálkodását, számvitelét ellenőrzők körében, lehetőleg szimbiózisra törekedve.

Mindezek kapcsán fontos a módszertanok korszerűsítése. Az utóbbi időben több fórumon is polémia alakult ki arról, hogy miként jelenjen meg az államháztartás szervezeteinél a könyvvizsgálat kimenő teljesítenye – „lefordítva”: milyen legyen a független könyvvizsgáló jelentésének struktúrája, készüljön-e ún. kiegészítés a jelentéshez, milyen esetekben és kinek, kiknek „adresszálva” kerüljön sor vezetői levél kiadására...

Az előbbi kérdéscsoportok azt igazolják, hogy a helyi önkormányzatok könyvvizsgálatának helyzete sokkal összetettebb annál, hogy azt egyszerű munkamegosztásként önkormányzati/megbízói igényekre és könyvvizsgálói lehetőségekre tudnánk bontani.

/PKK/