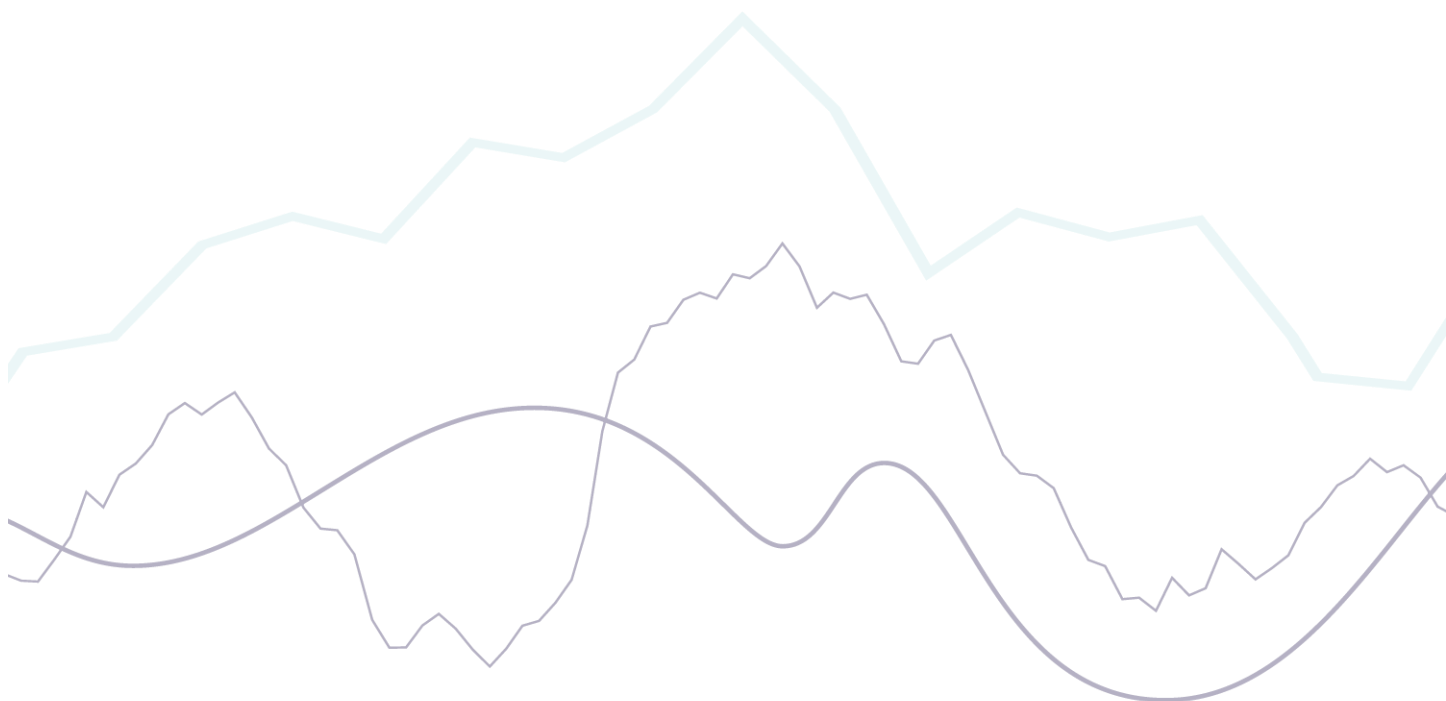


ELEMZÉS

A közös önkormányzati hivatalok ellenőrzési tapasztalatai

2021.





ELEMZÉS

A közös önkormányzati hivatalok ellenőrzési tapasztalatai



Engedélyező:

Domokos László
elnök

Szerkesztő:

GÁL MAGDOLNA projektvezető

Az elemzés elkészítését felügyelte:

KLINGA LÁSZLÓ felügyeleti vezető

Készítették:

GÁL MAGDOLNA projektvezető

NAGY ZSOLT számvevő

TIHANYI VILMOS számvevő

LŐRINC DÁVID számvevő gyakornok

Kiadja az Állami Számvevőszék

EL-2764-011/2021.

Az Elemzés
az interneten
a www.asz.hu
oldalon
olvasható.

TARTALOMJEGYZÉK

▶	VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ	5
▶	BEVEZETÉS	7
▶	AZ ELEMZÉS TERÜLETE, MÓDSZERE ÉS CÉLJA	8
▶	1. A KÖZÖS ÖNKORMÁNYZATI HIVATALOK SAJÁTOSSÁGAI	9
	1.1. A közös önkormányzati hivatalok tevékenységének jellemzői	9
	1.2. A közös önkormányzati hivatalok belső kontrollrendszere	9
▶	2. A KÖZÖS ÖNKORMÁNYZATI HIVATALOK ELLENŐRZÉSI TAPASZTALATAI ÉS A KÖZÖS ÖNKORMÁNYZATI HIVATALOK SZÉKHELY ÖNKORMÁNYZATAI PÉNZÜGYI KOCKÁZATAI KÖZÖTTI ÖSSZEFÜGGÉSEK	11
	2.1. A közös önkormányzati hivatalok integritás- és belső kontrollrendszerének ellenőrzési tapasztalatai, beazonosított típushibák, jó gyakorlatok	11
	— 2.1.1. Kontrollkörnyezet	11
	— 2.1.2. Integrált kockázatkezelési rendszer	12
	— 2.1.3. Kontrolltevékenységek	13
	— 2.1.4. Információs és kommunikációs rendszer	14
	— 2.1.5. Monitoring rendszer.....	15
	— 2.1.6. Az integritás szemlélet érvényesülése	16
	— 2.1.7. Hasznosulás	16
	2.2. A pénzügyi monitoring alapján végzett ellenőrzések, valamint az integritás- és belső kontrollrendszer ellenőrzési tapasztalatainak összevetése	17
▶	MELLÉKLETEK	19
▶	FELHASZNÁLT DOKUMENTUMOK	23
▶	RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE	25
▶	FOGALOMTÁR	26

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

Az Állami Számvevőszék folyamatosan ellenőrzi az önkormányzatok integritás- és belső kontrollrendszerének kialakítását és működtetését. Az elmúlt három évben az ÁSZ 75 önkormányzat – ezen belül a gazdálkodási feladatait ellátó hivatalok – integritás- és belső kontrollrendszerének ellenőrzéséről szóló számvevőszéki jelentést hozott nyilvánosságra. Az ellenőrzések döntően szabályszerűségi kritériumok értékelésére irányultak, de néhány elemében helyénvalósági kérdések is megjelentek.

Emellett az ÁSZ elvégezte 561 közös önkormányzati hivatal székhely önkormányzatainak pénzügyi monitoring alapján történő helyénvalósági ellenőrzését, melynek során az önkormányzatok gazdálkodása fenntarthatóságának kockázatait mutatta be. Az ellenőrzések a 2016., 2017. éveket érintették. A két típusú ellenőrzés közös kapcsolódási pontja volt, hogy 23 ellenőrzött szervezet közös önkormányzati hivatal székhely önkormányzata volt.

Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek. A települési önkormányzatok esetében a polgármesteri hivatalok, illetve a közös önkormányzati hivatalok azok a jogintézmények, amelyek biztosítják az önkormányzati alrendszerben a helyi közügyek intézéséhez és a helyi közhatalom gyakorlásához szükséges szakértelmet, így a feladatkörükből adódóan meghatározó szerepet töltenek be.

A 23 közös önkormányzati hivatali székhely önkormányzat gazdálkodási feladatait ellátó közös önkormányzati hivatalok a kontrollkörnyezet kialakítása során nem tartották be a vonatkozó jogszabályi előírásokat, öt közös önkormányzati hivatalnál a feladatok ellátásának részletes belső rendje és módja nem került meghatározásra, ezáltal nem voltak egyértelműek a felelősségi viszonyok, nem volt biztosított az átlátható, elszámoltatható közpénz felhasználás. A számviteli szabályzatok hiánya kockázatot jelentett a számviteli alapelveknek megfelelő beszámoló összeállítására. Az integrált kockázatkezelési rendszer szabályszerű kialakítása 18 közös önkormányzati hivatalnál nem történt meg, továbbá a közös önkormányzati hivatalok egyikénél sem valósult meg a szervezet minden szintjén a tevékenységekben rejlő kockázatok felmérése, ezáltal nem volt lehetőség azok elfogadható szintre csökkentésére, vagy a bekövetkezés hatásainak mérséklésére.

Az elemzés alá vont 23 közös önkormányzati hivatal többségénél a kontrolltevékenység keretében kialakították a gazdálkodási jogkörök gyakorlásának részletszabályait, továbbá vezették a gazdálkodási jogkör gyakorlásra jogosult személyekről és aláírás mintájukról a nyilvántartást, harmadánál azonban a gazdálkodási jogkör gyakorlás eljárási szabályainak, valamint a jogkör gyakorlásra jogosult személyek naprakész nyilvántartásának hiányában nem volt biztosított az átlátható és elszámoltatható közpénz felhasználás, fennállt a jogosulatlan közpénzfelhasználás kockázata.

Az információs és kommunikációs rendszer működtetéséhez szükséges alapvető szabályzatokkal az elemzett közös önkormányzati hivatalok fele nem rendelkezett, így a közügyek, a közpénz felhasználás átláthatósága, az adatkezelők által kezelt adatok biztonsága, védelme nem volt biztosított. Az elemzett közös önkormányzati hivatalok többségénél az ellenőrzési jelentésekben tett javaslatokra vonatkozó intézkedési tervek és azok végrehajtásának nyomon követése nem valósult meg, ezáltal sérülhet a javaslatok hasznosulása.

Az integritást erősítő kontrollok kiépítése 18 közös önkormányzati hivatalnál nem történt meg, az elemzéssel érintett közös önkormányzati hivatalok egyike sem végzett rendszeres, korrupciós védelmet erősítő kockázatelemzést, nem azonosították az integritást veszélyeztető kockázatokat, továbbá nem határozták meg az integritás erősítésére és a korrupció megelőzésére szolgáló értékeket.

Az önkormányzatok pénzügyi monitoring alapján végzett ellenőrzéseiben az ÁSZ a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó székhelyi közszékhely önkormányzatok gazdálkodása fenntarthatóságának kockázatát értékelte. Az elemzéssel érintett közös önkormányzati hivatali székhely önkormányzatok közül 18 önkormányzat közepes, 5 önkormányzat alacsony kockázati besorolást kapott. Az ellenőrzések rámutattak arra, hogy a gazdálkodás fenntarthatóságának közepes kockázata hatással lehet az önkormányzatok pénzügyi egyensúlyára és feladatellátására.

Az elemzés során kimutatásra került, hogy a közös önkormányzati hivatalok belső kontrollrendszerének kialakítása és működtetése vonatkozásában feltárt szabálytalanságok mellett az elemzés alá vont

önkormányzatok 78,3 %-ánál, 18 db önkormányzatot érintően közepes szintű volt az önkormányzat gazdálkodása fenntarthatóságának, a törvényben előírt feladatok ellátásának kockázata.

A közös önkormányzati hivatalok nem alakítottak ki és nem működtettek olyan kontrollrendszert, amely alkalmas a székhely önkormányzatuk gazdálkodási kockázatainak csökkentésére. A feltárt szabálytalanságok kockázatot jelentenek az önkormányzatok tevékenységének szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes végrehajtásában.

ÁSZ tanácsadó szerepének erősítésével elő tudja segíteni azt, hogy a közös önkormányzati hivatalok a jogszabályokban meghatározott, kellő figyelmet fordítsanak a belső kontrollrendszerük szabályszerű kialakítására, működtetésére és fejlesztésére, mindezt azért, hogy a hozzájuk tartozó önkormányzatok a feladatellátásuk, pénzügyi kockázatait mérsékeljék, ezáltal a közpénzfelhasználásuk szabályszerű legyen.

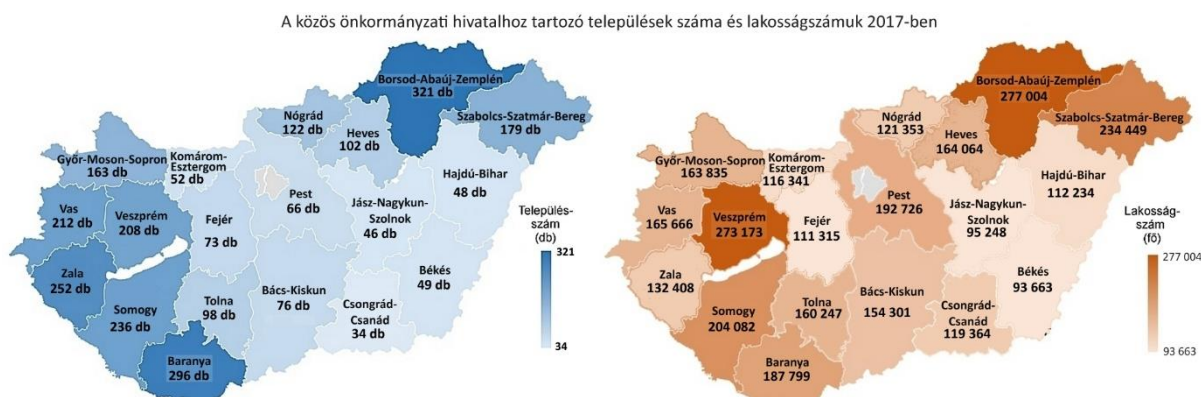
BEVEZETÉS

Az Alaptörvény értelmében Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek. A helyi közügyek alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak. A helyi hatalomgyakorlás központi eleme a népképviselő elve, amely legitimitást biztosít a helyi közügyek intézéséhez. A települési önkormányzatok esetében a polgármesteri hivatalok, illetve a közös önkormányzati hivatalok azok a jogintézmények, amelyek biztosítják az önkormányzati alrendszerben a helyi közügyek intézéséhez és a helyi közhatalom gyakorlásához szükséges szakértelmet, így a feladatkörükből adódóan meghatározó szerepet töltenek be.

A 2012-ben hatályba lépő Mötv. újrafogalmazta az önkormányzatok és az állam közötti munkamegosztást az egyes közszolgáltatások biztosításában. A Kormány által elfogadott *Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020* helyzetértékelése szerint az elaprózódott hivatali struktúra helyett közös önkormányzati hivatali rendszer alakult ki, melynek következtében jelentősen csökkent a polgármesteri hivatalok száma, és ezáltal a hivatali feladatok ellátásának funkcionális költsége. Az önkormányzati alrendszerben megvalósított adósságkonszolidációval az önkormányzatok pénzügyi helyzete rendszerszinten helyreállt.

A Központi Statisztikai Hivatal által összeállított Magyarország közigazgatási helynévkönyve alapján az elemzéssel érintett időszakban – 2017. évben – a 3 178 települési önkormányzatnak mintegy 9 797 561 fő lakosa volt. A települési önkormányzatok 17,1% -a, 545 település rendelkezett polgármesteri hivattal. A települési önkormányzatok több mint négyötöde, 82,9%-a közös önkormányzati hivatalhoz tartozott. Annak ellenére, hogy magas a közös önkormányzati hivatal fenntartó települések aránya a lakosságszámuk mindössze az összlakosság harmada, 3 079 272 fő. A közös önkormányzati hivatal fenntartó településeket, és lakosságuk számát megyéenkénti bontásban az 1. ábra szemlélteti.

1. ábra



Forrás: ÁSZ szerkesztés, KSH adatok alapján

A közös önkormányzati hivatalok székhely települései közül 3 megyei jogú város, 124 város, 47 nagyközség és 564 község volt. A közös önkormányzati hivatalokhoz tartozó települések összlakossága, és a közös önkormányzati hivatalok száma is Borsod-Abaúj-Zemplén megyében volt a legmagasabb, 321 településhez 277 004 fő lakosságszám tartozott, melyet Baranya 296, Zala 252 és Somogy megye 237 településszámmal követett.

Az elemzés az ÁSZ által a 2018-2020. közötti időszakban végrehajtott, a közös önkormányzati hivatalokat érintő integritás- és belső kontrollrendszer ellenőrzések, valamint a 2019-2020. I. félévében megvalósított önkormányzati pénzügyi monitoring ellenőrzések során felhalmozott tapasztalatokra épített. Ezeket a tapasztalatokat felhasználva, rendszerezve, a két típusú ellenőrzés közötti összefüggések feltárásával, új megközelítésből értékelte a közös önkormányzati hivatalok tevékenységi kockázatait, amelyek lehetőséget teremtettek következtetések levonására, a feltárt jó gyakorlatok és típushibák bemutatására.

AZ ELEMZÉS TERÜLETE, MÓDSZERE ÉS CÉLJA

Az ÁSZ a közpénzekkel, az állami és az önkormányzati vagyonnal való felelős gazdálkodás ellenőrzése keretében a 2018-2020. közötti időszakban 75 közös önkormányzati hivatal székhely önkormányzatánál – ezen belül a gazdálkodási feladatait ellátó hivatalnál – ellenőrizte a belső kontrollrendszer kialakításának és működtetésének szabályszerűségét, az integritás kontrollok kiépítését.

A 2019-2020. I. félévében az ÁSZ elvégezte 561 közös önkormányzati hivatal székhely önkormányzatánál az önkormányzatok pénzügyi monitoring alapján történő helyénvalósági ellenőrzését a 2016-2017. közötti ellenőrzési időszakra vonatkozóan. Ennek során az ÁSZ az önkormányzat pénzügyi gazdálkodásának fenntarthatóságát, eladósodása kockázatainak fennállását és az önkormányzati vagyon értékmegőrzésének biztosítását ellenőrizte.

Jelen elemzés célja, hogy értékelje a közös önkormányzati hivatalok ellenőrzésének tapasztalatait, továbbá a belső kontrollrendszer kialakításának és működtetésének összefüggéseit, azokból következtetéseket vonjon le. Feltárja továbbá, hogy van-e és ha igen, milyen összefüggés a közös önkormányzati hivatalokat érintő integritás- és belső kontrollrendszerrel összefüggő ellenőrzések, valamint az önkormányzatok pénzügyi monitoring alapján végzett ellenőrzésének tapasztalatai között. Vagyis választ kerestünk arra, hogy a közös önkormányzati hivatalok belső kontrollrendszerének szabályszerűsége hatással lehet-e a hozzá tartozó székhely önkormányzat gazdálkodásának fenntarthatóságára.

A jelen elemzés alapját 23 olyan közös önkormányzati hivatal ellenőrzési tapasztalatai képezték, amelyek székhely önkormányzatainál az ÁSZ mindkét típusú ellenőrzést lefolytatta. Az elemzésben érintett ÁSZ jelentések címét és sorszámát az 1. melléklet mutatja be. Az ellenőrzött időszak hat önkormányzat esetén a 2016. év, 17 önkormányzatnál a 2017. volt.

Az elemzés rávilágít egyrészt a közös önkormányzati hivatalok integritás- és belső kontrollrendszere ellenőrzése során tett legfontosabb megállapításokra, típushibákra, továbbá a 23 közös önkormányzati hivatalhoz tartozó székhely önkormányzatok gazdálkodásában feltárt kockázatokra. Az elemzésben bemutatjuk a beazonosított jó gyakorlatokat is.

Az elemzés során a belső kontrollrendszer ellenőrzése során tett „szabályszerű” és „nem szabályszerű” értékeléseket, valamint a pénzügyi monitoring ellenőrzéseknél alkalmazott kockázati minősítéseket vetettük össze. A kockázati minősítés esetében az alacsony kockázatot pozitív minősítésnek, a közepes kockázatot negatív minősítésnek tekintettük. Ezzel a szabályszerűségi értékelések, valamint a beazonosított kockázatok összehasonlíthatóvá váltak.

Az elemzés során a közös önkormányzati hivatal integritás- és belső kontrollrendszere kialakításának és működtetésének ellenőrzésénél adott egyedi szabályszerűségi értékeléseket vetettük össze a hivatalhoz tartozó székhely önkormányzat gazdálkodásának fenntarthatóságára vonatkozó kockázattal. Összefüggésként értékeltük, ha „szabályszerű” értékelés mellett a kockázat minősítése „alacsony” volt. Szintén összefüggésként értékeltük, ha a „nem szabályszerű” értékelés mellett a kockázat minősítése „közepes” volt.

Az önkormányzati gazdálkodás fenntarthatóságának, a törvényben előírt feladatok ellátásának kockázatánál beazonosított kockázati értékek a „Pénzügyi gazdálkodás”, az „Eladósodás” és a „Vagyongazdálkodás” részterületeken kimutatott kockázati értékek összesítésének eredményeként keletkeztek. A pénzügyi gazdálkodás, az eladósodás és a vagyongazdálkodás területén kapott kockázati értékek az alábontott egyes főmutatók és másodlagos mutatók összesítésének eredményei.

Kiemeljük, hogy a jelen elemzés megállapításai, következtetései nem vetíthetők ki a közös önkormányzati hivatalokra, azok kizárólag az elemzés alá vont 23 közös önkormányzati hivatalra vonatkoztathatóak.

Az elemzésünkben megfogalmazott következtetésekkel a belső kontrollrendszer szabályszerű kialakításának és működtetésének fontosságára és hasznosságára kívánunk rávilágítani.

1. A KÖZÖS ÖNKORMÁNYZATI HIVATALOK SAJÁTOSSÁGAI

1.1. A közös önkormányzati hivatalok tevékenységének jellemzői

Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés d) pontja alapján a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében a törvény keretei között meghatározza a szervezeti és működési rendjét, az Alaptörvény 33. cikk (3) bekezdése pedig rögzíti, hogy a helyi önkormányzat feladat és hatásköreit gyakorló képviselőtestület sarkalatos törvényben meghatározottak szerint bizottságot választhat, és hivatalt hozhat létre. A polgármesteri hivatal, mint az önkormányzati igazgatási munka helyszíne az önkormányzatiság kialakulása óta működik.

A közös önkormányzati hivatal a Mötv. által létrehozott jogintézmény. E jogintézmény életbelépésével az önkormányzatok hivatali feladatainak ellátása megvalósulhat önálló hivatal működtetésével, vagy több önkormányzat által létrehozott közös önkormányzati hivatal útján. A közös önkormányzati hivatal létrehozásának szabályait szintén a Mötv. tartalmazza. Főszabályként közös önkormányzati hivatalokat hoznak létre a járáson belül azok a községi önkormányzatok, amelyek közigazgatási területét legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el egymástól, és a községek lakosságszáma nem haladja meg a kétezer főt. A közös önkormányzati hivatal létrehozása nem lehetőség, hanem kötelezettség a kétezer fő alatti önkormányzatok számára. A közös önkormányzati hivatalok létrehozásáról vagy megszüntetéséről az érintett települési önkormányzatok képviselő-testületeinek az általános önkormányzati választások napját követő hatvan napon belül közigazgatási szerződésben meg kell állapodniuk, mely az általános önkormányzati választásokat követő év január 1-jén lép hatályba.

A közös önkormányzati hivatalt a jegyző vezeti. A hivatal funkciója elsősorban az önkormányzati döntések előkészítése és végrehajtása. Ennek keretében a hivatal többek között elemzéseket, számításokat készít, feltérképezi a jogszabályi környezetet, elvégzi az ülések technikai előkészítését, valamint elrendeli, kivitelez a végrehajtást, nyilvántartásokat vezet és tájékoztatja a lakosságot. A közös önkormányzati hivatalok sajátossága, hogy több települési önkormányzat döntéseit készítik elő, ezért az egyes települések sajátosságainak, prioritásainak figyelembevétele elengedhetetlen. Ez más szemléletet, eltérő munkamódszereket kíván meg a közös önkormányzati hivatal részéről. A jegyzőkre nagy felelősség hárul, az ellátott feladataik felértékelődnek, hangsúlyosabbá válnak a több önkormányzatra kiterjedő tevékenységük eredményeként.

Annak ellenére, hogy a közös hivatal alapvető tevékenysége az önkormányzatokhoz kötődik, a lakossággal való kapcsolata kiemelt fontosságú, hiszen a helyi állampolgárok az önkormányzatok tevékenységét a hivatal munkájából ítélik meg.

1.2. A közös önkormányzati hivatalok belső kontrollrendszere

Magyarország Alaptörvénye szerint az önkormányzatok kötelezettsége a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvének érvényesítése, a nemzeti vagyonnal való rendeltetésszerű és felelős módon való gazdálkodás biztosítása.

A helyi önkormányzatok gazdálkodásának és a kapott támogatások felhasználásának átláthatósága és ellenőrzése érdekében, a közös önkormányzati hivatalt vezető jegyző köteles a jogszabályok alapján meghatározott, a szervezet minden szintjén érvényesülő belső kontrollrendszert kialakítani, működtetni, és fejleszteni, amely biztosítja a rendelkezésére álló források szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását.

A belső kontrollrendszer hazai szabályozása háromszintű, a törvényi előírásokat az Áht., illetve önkormányzatok vonatkozásában a Mötv., a rendeleti szintű szabályozást a Bkr. tartalmazza, amelyeket útmutatói szinten standardok és kézikönyvek támogatnak.

A belső kontrollrendszer a szervezeti célok megvalósítását segítő eszközök összessége, a kockázatok kezelése és tárgyilagos bizonyosság megszerzése érdekében kialakított folyamatrendszer. Célja, hogy a

működés és a gazdálkodás során megvalósuljon a tevékenységek szabályszerű, hatékony és eredményes végrehajtása, az elszámolási kötelezettségek teljesítése és az erőforrások veszteségektől való megvédése.

A belső kontrollrendszer egymásra épülő elemei a kontrollkörnyezet, az integrált kockázatkezelési rendszer, a kontrolltevékenységek, az információs- és kommunikációs rendszer valamint a nyomon követési rendszer, vagy monitoring (a továbbiakban: *kontrollpillérek*).

Az ÁSZ stratégiájában megfogalmazta és prioritásként kezeli az integritás alapú, átlátható és elszámoltatható közpénzfelhasználás megteremtését.

2. A KÖZÖS ÖNKORMÁNYZATI HIVATALOK ELLENŐRZÉSI TAPASZTALATAI ÉS A KÖZÖS ÖNKORMÁNYZATI HIVATALOK SZÉKHELY ÖNKORMÁNYZATAI PÉNZÜGYI KOCKÁZATAI KÖZÖTTI ÖSSZEFÜGGÉSEK

2.1. A közös önkormányzati hivatalok integritás- és belső kontrollrendszerének ellenőrzési tapasztalatai, beazonosított típushibák, jó gyakorlatok

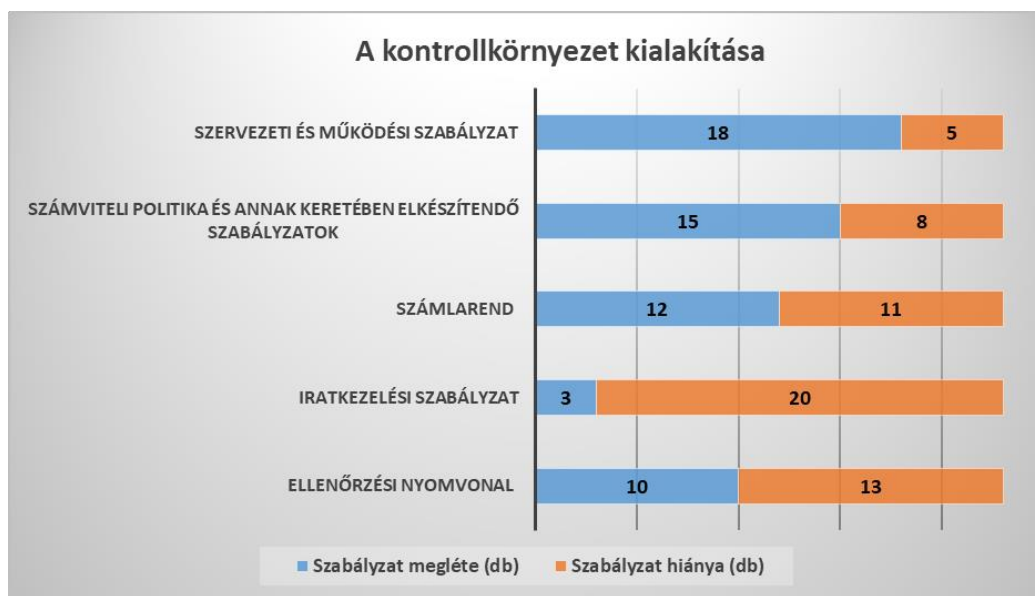
A 23 közös önkormányzati hivatal integritás- és belső kontrollrendszerének ellenőrzése a kontrollpillérek kialakítása, és működtetése szabályszerűségének, az integritás szemlélet érvényesülésének ellenőrzésén alapult. A számvevőszéki ellenőrzések jelentős szabálytalanságokat tártak fel.

A feltárt szabálytalanságok nagy számát érzékelteti, hogy az ÁSZ az elemzéssel érintett 23 közös önkormányzati hivatal jegyzőjének összesen 168 darab javaslatot fogalmazott meg.

2.1.1. Kontrollkörnyezet

A jegyzőnek olyan kontrollkörnyezetet kell kialakítania, amelyben világos a szervezeti struktúra, a folyamatok átláthatóak, egyértelműek a felelősségi, hatásköri viszonyok és feladatok, és amelyben a szervezet minden szintjén meghatározottak az etikai elvárások és átlátható a humánerőforrás-kezelés. A jegyző köteles olyan szabályzatokat kiadni, amelyek biztosítják a rendelkezésre álló források átlátható, szabályszerű, szabályozott, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását, továbbá köteles rendszeresen aktualizálni a költségvetési szerv nyomvonalát (amely a költségvetési szerv működési folyamatainak szöveges, táblázatokkal vagy folyamatábrákkal szemléltetett leírása, és tartalmazza különösen a felelősségi és információs szinteket és kapcsolatokat, irányítási és ellenőrzési folyamatokat). A közös önkormányzati hivatalok kontrollkörnyezet kialakítására vonatkozó főbb megállapításait a 2. ábra mutatja be.

2. ábra



Forrás: ÁSZ szerkesztés

A közös önkormányzati hivatalok döntő többsége, 18 hivatal rendelkezett hatályos SZMSZ-szel, azonban az Áht. 10. § (5) bekezdésében foglaltak ellenére öt hivatal nem. SZMSZ hiányában a közös önkormányzati hivatalok feladatai ellátásának részletes belső rendje és módja nem került meghatározásra, nem voltak egyértelműek a hivatalok mindennapi működését meghatározó feladatokhoz tartozó felelősségi és hatásköri viszonyok, így átlátható, elsámoltatható működése nem volt biztosított.

Az elemzéssel érintett közös önkormányzati hivatalok harmada nem rendelkezett a Számv. tv. 14. § (3) és (5) bekezdései szerinti számviteli politikával és annak keretében kialakítandó szabályzatokkal, továbbá közel fele a Számv. tv. 161. § (1) bekezdése előírása ellenére nem készített számlarendet. A számviteli szabályzatok és a számlarend hiánya kockázatot jelent a megbízható és valós információkat tartalmazó, a számviteli alapelveknek megfelelő beszámolóok összeállítására, az átlátható működésre.

Az elemzéssel érintett 23 közös önkormányzati hivatalból 20 esetében a jegyző az Ltv. 10. § (1) bekezdés c) pontja előírásai ellenére nem, vagy nem a Magyar Nemzeti Levéltárral és az illetékes kormányhivatallal egyetértésben adta ki a hivatalok iratkezelési szabályzatát, így nem kerültek meghatározásra a közös önkormányzati hivatal iratanyagainak kezelésével, nyilvántartásával és őrzésével kapcsolatos részletes szabályok.

A közös önkormányzati hivatalok többsége, 13 hivatal a Bkr. 6. § (3) bekezdésében előírtak ellenére nem rendelkezett ellenőrzési nyomvonallal. Az ellenőrzési nyomvonal hiányában a közös önkormányzati hivatal nem határozta meg a felelősségi és információs szinteket és kapcsolatokat, irányítási és ellenőrzési folyamatokat, ezzel nem tette lehetővé azok nyomon követését és utólagos ellenőrzését.

A hivatali SZMSZ-szel kapcsolatban **jó gyakorlatként** értékelhető, hogy az SZMSZ-ben részletesen meghatározták, hogy a hivatalhoz tartozó egyes önkormányzatok könyvelési, adminisztrációs feladatait mely feladatellátási helyeken, mely kirendeltségeken látják el. Ezzel hozzájárultak a hivatal tevékenységének átláthatóbbá tételéhez.

2.1.2. Integrált kockázatkezelési rendszer

Az integrált kockázatkezelési rendszer kialakítása és működtetése során a szervezet meghatározza a tevékenységében rejlő és szervezeti célokkal összefüggő kockázatokat, továbbá az egyes kockázatokkal kapcsolatban szükséges intézkedéseket, valamint azok végrehajtása folyamatos nyomon követésének módját. A közös önkormányzati hivatalok integrált kockázatkezelési rendszerének szabályszerűségére vonatkozó megállapításokat a 3. ábra mutatja be.

3. ábra



Forrás: ÁSZ szerkesztés

A jegyzők a 23 közös önkormányzati hivatal döntő többségénél, 18 esetben a Bkr. 6. § (4) bekezdése ellenére nem szabályozták az integrált kockázatkezelés eljárásrendjét és a szervezeti integritást sértő események kezelésének eljárásrendjét.

A szervezeti integritást sértő események kezelésének szabályozatlansága miatt a bejelentett panaszok vonatkozásában nem ismerhetők meg az érintettek meghallgatásának eljárási szabályai, a bejelentő

szervezetén belüli védelmére, elismerésére, valamint a vizsgálat eredményéről való tájékoztatásra vonatkozó szabályok.

A jegyzők a Bkr. 3. § b) pontjában, és a 7. § (1)-(2) bekezdéseiben előírtak ellenére az elemzéssel érintett közös önkormányzati hivatalok egyikében sem működtették szabályszerűen az integrált kockázatkezelési rendszert. Nem mérték fel és nem állapították meg a szervezet minden szintjén a tevékenységekben rejlő és szervezeti célokkal összefüggő kockázatokat, valamint nem határozták meg az egyes kockázatokkal kapcsolatban szükséges intézkedéseket és azok teljesítésének folyamatos nyomon követésének módját. Mindennek következtében a szervezeti szintű kockázatok nem kerültek feltárássra, így nem volt lehetőség azok elfogadható szintre csökkentésére, vagy a bekövetkezés hatásainak mérséklésére.

2.1.3. Kontrolltevékenységek

A belső kontrollrendszeren belül a kontrolltevékenységek azokat az irányelveket és eljárásokat jelentik, amelyek biztosítják a kockázatok kezelését, hozzájárulnak a szervezet céljainak eléréséhez, és erősítik a szervezet integritását. A kontrolltevékenység részeként minden tevékenységre vonatkozóan biztosítani kell a szervezeti célok elérését veszélyeztető kockázatok csökkentésére irányuló kontrollok kiépítését. A jegyző a költségvetési szerv belső szabályzataiban a felelősségi körök meghatározásával az engedélyezési, jóváhagyási és kontroll eljárásokat, a dokumentumokhoz és információkhoz való hozzáférést, a beszámolási eljárásokat köteles szabályozni. Az elemzéssel érintett közös önkormányzati hivatalok kontrolltevékenységeinek kialakításával és működtetésével kapcsolatos főbb ellenőrzési tapasztalatokat a 4. ábra mutatja.

4. ábra



Forrás: ÁSZ szerkesztés

Az elemzés alá vont 23 közös önkormányzati hivatal közel harmada, hét hivatal az Ávr. 13. § (2) bekezdés a) pontjában előírtak ellenére belső szabályzatban nem írta elő a kötelezettségvállalás, pénzügyi ellenjegyzés, teljesítés igazolás, érvényesítés, utalványozás gyakorlási módját, eljárási és dokumentációs részletszabályait. Nyolc közös önkormányzati hivatalnál a jegyző nem vezetett az Ávr. 60. § (3) bekezdése szerinti nyilvántartást a kötelezettségvállalásra, pénzügyi ellenjegyzésre, teljesítés igazolására, érvényesítésre, utalványozásra jogosult személyekről és aláírás-mintájukról.

A gazdálkodási jogkör gyakorlás eljárási szabályainak, valamint a jogkör gyakorlásra jogosult személyek és aláírás mintájuk naprakész nyilvántartásának hiányában nem volt biztosított az átlátható és elszámoltatható közpénz felhasználás, fennállt a jogosulatlan közpénzfelhasználás kockázata.

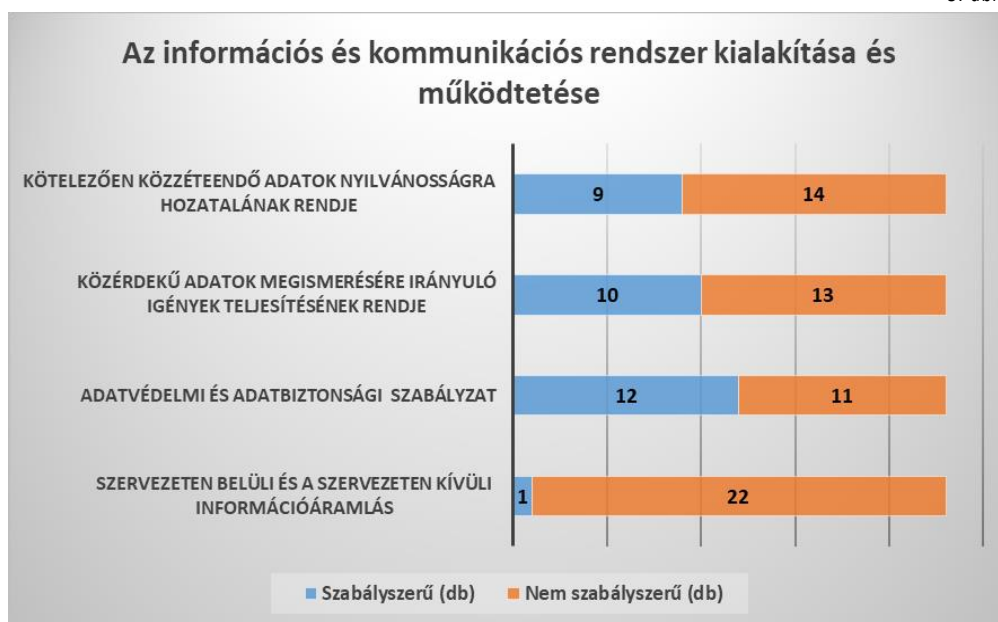
A kontrolltevékenységek gyakorlásánál egy esetben **jó gyakorlatként** azonosítottuk, hogy a gazdálkodási jogkörgyakorlók kijelölése/felhatalmazása során pontosan megjelölésre került, hogy a kijelölt személy mely szervek, és azon belül mely jogkörök vonatkozásában látja el a feladatait, így a hivatalra, az önkormányzatra, a nemzetiségi önkormányzatra és az önkormányzat által fenntartott intézményekre külön-külön meghatározásra kerültek a gazdálkodási jogkör gyakorlók.

Kiemelendő, hogy az egyes gazdálkodási jogkör gyakorlók naprakész nyilvántartása egy hivatal esetében **példaértékű volt**, mivel táblázatos formában, idősorosan, teljes körűen tartalmazta a nyilvántartás a jogkör gyakorlók felsorolását, megjelölve, hogy mely személyek, mely jogkörre és szervekre vonatkozóan kaptak felhatalmazást, jelölve a jogosultság kezdő, és esetleges befejező időpontját. Ez a nyilvántartás biztosítja a gazdálkodási jogkör gyakorlók évekre visszamenő nyomon követhetőségét, hozzájárul az átlátható, elszámoltatható közpénz felhasználáshoz.

2.1.4. Információs és kommunikációs rendszer

A belső kontrollrendszer keretein belül a Bkr. 9. § (1) bekezdésének előírása szerint az információs és kommunikációs rendszer szabályszerű működtetéséhez olyan rendszerek kialakítása szükséges, amelyek biztosítják, hogy a megfelelő információk a megfelelő időben eljuttatva az illetékes szervezethez, szervezeti egységhez, illetve személyhez. Az elemzéssel érintett ellenőrzésekben az információs és kommunikációs rendszer kialakítása és működtetése kapcsán feltárt hiányosságokat az 5. ábra mutatja be.

5. ábra



Forrás: ÁSZ szerkesztés

A jegyző az Info tv. 30. § (6) bekezdésében, és az Ávr. 13. § (2) bekezdés h) pontjában előírtak ellenére az elemzéssel érintett közös önkormányzati hivatalok többségében belső szabályzatban nem írta elő a közérdekű adatok megismerésére irányuló igények teljesítésének rendjét, továbbá a kötelezően közzéteendő adatok nyilvánosságra hozatalának rendjét. Az Info tv. 24. § (3) bekezdése szerinti adatvédelmi és adatbiztonsági szabályzatot a közös önkormányzati hivatalok többségénél elkészítették, azonban 11 hivatalnál nem állt rendelkezésre.

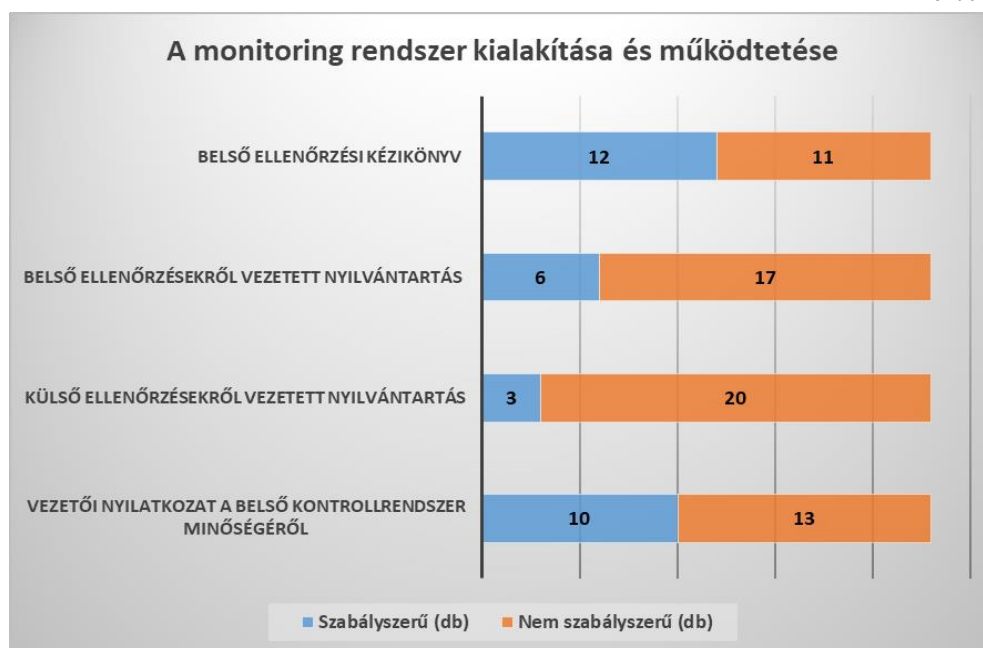
Az információs és kommunikációs pillér működtetéséhez kapcsolódó szabályzatok hiányában az érintett közös önkormányzati hivataloknál a közügyek, a közpénzek felhasználásának átláthatósága, az adatkezelők által kezelt adatok biztonsága, védelme nem volt biztosított.

Az információs és kommunikációs rendszer szabályszerű működtetése - egy kivételével - az elemzéssel érintett közös önkormányzati hivataloknál nem valósult meg, a jegyzők nem biztosították, hogy a közös önkormányzati hivatal minden szintjén, továbbá a külső kommunikáció során a közölt információ az adott szinten elégséges, pontos, megbízható, időben rendelkezésre álló, kizárólag jogosultak számára megismerhető és közérthető legyen.

2.1.5. Monitoring rendszer

A költségvetési szerv vezetője köteles kialakítani a szervezet tevékenységének, a célok megvalósításának nyomon követését biztosító rendszert, mely az operatív tevékenységek keretében megvalósuló folyamatos és eseti nyomon követésből, valamint az operatív tevékenységektől függetlenül működő belső ellenőrzésből állhat. A közös önkormányzati hivatalok monitoring rendszere kialakításának és működtetésének ellenőrzése során feltárt és összesített tapasztalatokat a 6. ábra mutatja be.

6. ábra



Forrás: ÁSZ szerkesztés

Az elemzett közös önkormányzati hivatalok közel felénél, 11 esetben a belső ellenőrzési vezető a Bkr. 22. (1) bekezdés a) pontjában foglaltak ellenére nem készítette el a hivatal belső ellenőrzési kézikönyvét, több, mint kétharmadánál, 17 hivatalnál nem vezette a Bkr. 47. § (1) bekezdése szerinti nyilvántartást a belső ellenőrzési jelentésekben tett megállapításokról, javaslatokról, a vonatkozó intézkedési tervekről és azok végrehajtásáról. A jegyzők 20 közös önkormányzati hivatalnál nem gondoskodtak a Bkr. 14. § (1) bekezdése szerinti nyilvántartás vezetéséről a külső ellenőrzések javaslatai alapján készült intézkedési tervek végrehajtásáról.

Így az ellenőrzési jelentésekben tett megállapítások, javaslatok, és a vonatkozó intézkedési tervek, valamint azok végrehajtásának nyomon követése nem valósulhatott meg, továbbá sérülhet a feltárt hiányosságokra vonatkozó javaslatok hasznosulása.

A jegyzők a Bkr. 11. § (1) bekezdésében foglaltak ellenére az elemzéssel érintett közös önkormányzati hivatalok több mint felénél, 13 esetben vezetői nyilatkozatban nem értékelték a belső kontrollrendszer minőségét. A belső kontrollrendszer minőségére adott jegyzői nyilatkozatokban foglaltak megfelelőségét az ÁSZ ellenőrzései csak egy esetben igazolták.

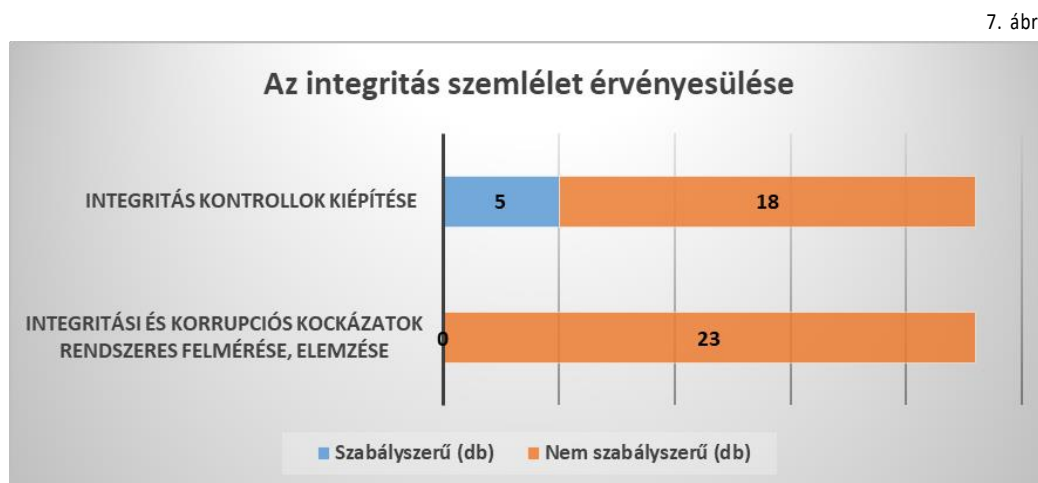
Az, hogy az elemzés alá vont közös önkormányzati hivatalok jegyzői az általuk vezetett közös önkormányzati hivatalok működéséről, a belső kontrollrendszer minőségét feltáró nyilatkozatokat nem a valós állapotnak megfelelően állították ki, magas kockázatot vet fel a hivatalok belső kontrollrendszerének

– a szervezet minden szintjén érvényesülő – kialakításának, működtetésének és fejlesztésének területein. Amennyiben a jegyzők nem képesek felmérni a hivataluk belső kontrollrendszerének valós állapotát, úgy nem képesek a fejlesztésre szoruló területek felismerésére, ezáltal azok javítására sem.

Jó gyakorlatként azonosítottuk, hogy egy közös önkormányzati hivatal esetén a jegyző a Bkr. 1. melléklete szerinti vezetői nyilatkozatában a jogszabályi előírásoknak megfelelően értékelte a belső kontrollrendszer minőségét, helytállóan tárta fel az általa vezetett hivatal működésében rejlő kockázatokat a fejlesztendő területek megjelölésével. Az ÁSZ ellenőrzése igazolta a nyilatkozatban foglaltakat.

2.1.6. Az integritás szemlélet érvényesülése

Az ellenőrzés során értékelésre került, hogy a jegyző kiépítette-e és erősítette-e a közös önkormányzati hivatal integritás kontrollrendszerét. Az ellenőrzés tapasztalatait a 7. ábra mutatja be.



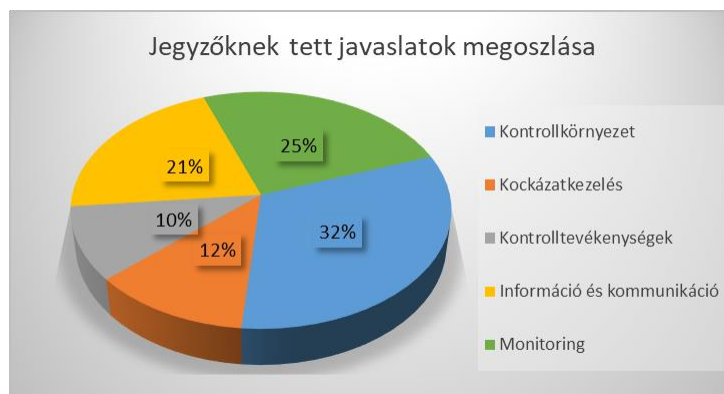
Az ellenőrzési megállapítások összegzése során feltártuk, hogy a 23 elemzéssel érintett közös önkormányzati hivatal döntő többségénél, 18 esetben nem kerültek kiépítésre az integritás elvű működést célzó kontrollkók, a belső kontrollrendszer kiépítettsége nem járult hozzá a korrupciós kockázatok kezeléséhez, az integritás szemlélet érvényesítéséhez. A jogszabályokban előírt, kötelezően kiépítendő kontrollkók hiánya mellett az integritást erősítő, jogszabályok által nem előírt kontrollkókat is alacsony szinten működtették. Nem határozták meg az ajándékok, meghívások elfogadásának, a külső szakértők alkalmazásának feltételeit, a működési folyamatok során nem alkalmazták a „négy szem” elvet, nem működtetették a teljesítményértékelési rendszert.

Az elemzés alá vont közös önkormányzati hivatalok egyike sem végzett rendszeres, korrupciós védelmet erősítő kockázatelemzést, nem azonosították az integritást veszélyeztető kockázatokat, továbbá nem határozták meg az integritás erősítésére és a korrupció megelőzésére szolgáló értékeket.

2.1.7. Hasznosulás

Az ÁSZ a közös önkormányzati hivatalok integritás- és belső kontrollrendszere kialakításának és működtetésének ellenőrzése során feltárt szabálytalanságokkal kapcsolatban a hiányosságok megszüntetése érdekében a jegyzőknek 168 darab javaslatot tett. A javaslatok ellenőrzési területenkénti megoszlását a 8. ábra mutatja be:

8. ábra



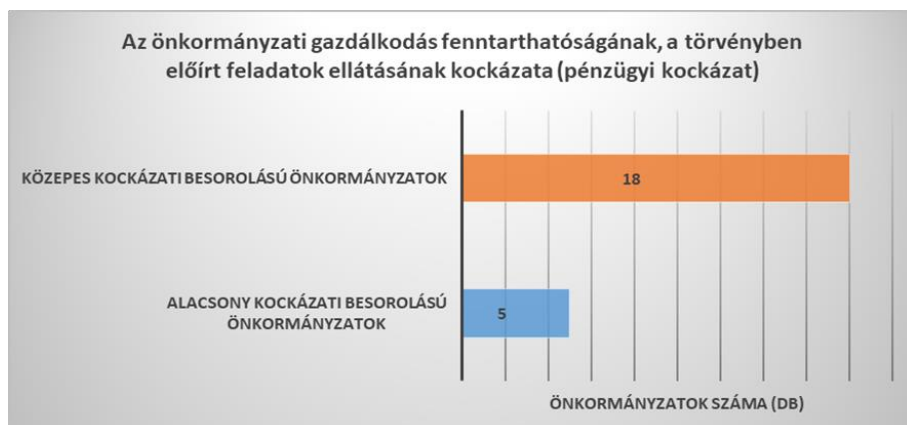
Forrás: ÁSZ szerkesztés

A jelentésekben foglalt javaslatokra a közös önkormányzati hivatalok intézkedési tervet készítettek, melyek végrehajtását az ÁSZ utóellenőrzés keretében ellenőrizheti. Az intézkedési tervek biztosítják a javaslatok hasznosulását, a belső kontrollrendszer ellenőrzésében feltárt hibák, hiányosságok kijavítását.

2.2. A pénzügyi monitoring alapján végzett ellenőrzések, valamint az integritás- és belső kontrollrendszer ellenőrzési tapasztalatainak összevetése

Az ÁSZ az önkormányzatok pénzügyi monitoringja alapján végzett ellenőrzései során a közös önkormányzati hivatalok székhely önkormányzatainak gazdálkodása fenntarthatóságát értékelte. Az önkormányzati gazdálkodás fenntarthatóságának, a törvényben előírt feladatok ellátásának kockázati megoszlását a 23 közös önkormányzati hivatali székhely önkormányzat vonatkozásában a 9. ábra mutatja be.

9. ábra



Forrás: ÁSZ szerkesztés

Az elemzéssel érintett 23 közös önkormányzati hivatali székhely önkormányzat gazdálkodása fenntarthatóságának, a törvényben előírt feladatok ellátásának kockázatát 18 önkormányzat esetében az ÁSZ közepes kockázatúnak értékelte, 5 önkormányzat esetében állapított meg alacsony kockázati besorolást. Az önkormányzati gazdálkodás fenntarthatóságának alacsony kockázati értékeivel rendelkező önkormányzatok pénzügyi egyensúlya lényeges változtatás nélkül fenntartható, rendszerszintű beavatkozás nem szükséges. Az önkormányzati gazdálkodás fenntarthatóságának területén beazonosított kockázatok közepes szintje azonban már felhívja az érintett önkormányzatok figyelmét azon pénzügyi kockázatokra, amelyek az önkormányzatok működési egyensúlyára és a feladatellátásukra is hatással lehetnek.

Az elemzés arra kereste a választ, hogy a közös önkormányzati hivatalok belső kontrollrendszer kialakításának és működtetésének szabályszerűsége hatással lehet-e a hivatalhoz tartozó székhely

önkormányzatnál az önkormányzati gazdálkodás fenntarthatóságára, a törvényben előírt feladatok ellátására.

Ennek alátámasztására a közös önkormányzati hivatalok belső kontrollrendszerének ellenőrzési tapasztalatait és a közös önkormányzati hivatali székhely önkormányzatoknál beazonosított, összesített kockázatokat vetettük össze.

Összefüggésként értékeltük, ha a közös önkormányzati hivatal integritás- és belső kontrollrendszere kialakításának és működtetésének ellenőrzésénél az egyes kérdéseknél adott „szabályszerű” értékelés mellett a közös önkormányzati hivatali székhely önkormányzat pénzügyi kockázata alacsony volt, továbbá azt is, ha a belső kontrollrendszerhez kapcsolódó értékelés „nem szabályszerű” volt, ezzel együtt a pénzügyi kockázat közepes kockázati értéket mutatott. Az összevetés eredményét a 2. melléklet tartalmazza, amelyből látható, hogy a közös önkormányzati hivatalok integritás- és belső kontrollrendszere kialakításának és működtetésének ellenőrzésénél adott egyedi, szabályszerűségi értékelések hány esetben, és milyen arányban mutattak összefüggést a közös önkormányzati hivatali székhely önkormányzat pénzügyi kockázati szintjével. A 2. mellékletben szereplő adatok összesítését az 1. táblázat tartalmazza.

1. táblázat

A kimutatott összefüggések aránya	db	megoszlás
50% alatti értékek	4	20%
50-70% közötti értékek	12	60%
70% feletti értékek	4	20%
Összesen:	20	100%

A táblázat értékei azt mutatják, hogy az integritás- és belső kontrollrendszer ellenőrzése keretében a értékelt 20 db szabályszerűségi kérdés közül hány esetben tárt fel az elemzés 50% alatti, 50-70% közötti, illetve 70% feletti, a fentiekben részletezett összefüggést. A szabályszerűségi kérdések 80%-ánál 50% feletti, ötödénél 70% feletti a kimutatott összefüggések aránya.

A kapcsolódások elemzése alapján látható, hogy a közös önkormányzati hivatalok feladatellátásának minősége kihatással van a hivatalhoz tartozó székhely önkormányzatok gazdálkodására, és annak fenntarthatóságára. A közös önkormányzati hivataloknak egyértelmű, világos szabályrendszerrel kell rendelkezniük, biztosítaniuk kell a tevékenységük kockázatainak rendszeres felmérését, elemzését, értékelését, a szervezeti célok elérését veszélyeztető kockázatok csökkentésére irányuló kontrollok kiépítését. A gazdálkodási jogkör gyakorlás eljárási szabályainak kidolgozásával elő kell segíteni az átlátható és elszámoltatható közpénz felhasználást. Az információ áramlást a közös önkormányzati hivatal minden szintjén biztosítani kell, hogy az adott szinten elégséges, pontos, megbízható információk időben álljanak rendelkezésre, amely elősegítheti az önkormányzatok döntéseinek megalapozottságát. A monitoring rendszer kiemelt feladata, hogy biztosítsa a külső és a belső ellenőrzések által tett javaslatok, és a vonatkozó intézkedési tervek, valamint azok végrehajtásának nyomon követését, mert ennek hiányában sérülhet a hiányosságok megszüntetésére vonatkozó javaslatok hasznosulása.

MELLÉKLETEK

1. *melléklet: Az elemzéssel érintett 23 közös önkormányzati hivatali székhely önkormányzat integritás- és belső kontrollrendszere kialakításának és működtetésének, valamint pénzügyi monitoring alapján végzett ellenőrzései*
2. *melléklet: A közös önkormányzati hivatalok integritás- és belső kontrollrendszere ellenőrzése során tett megállapítások, és az önkormányzati gazdálkodás fenntarthatóságának, a törvényben előírt feladatok ellátása kockázatának összefüggései*

1. melléklet: Az elemzéssel érintett 23 közös önkormányzati hivatali székhely önkormányzat integritás- és belső kontrollrendszer kialakításának és működtetésének, valamint pénzügyi monitoring alapján végzett ellenőrzései

Sorszám	Az önkormányzatok belső kontrollrendszere kialakításának és működtetésének ellenőrzése Jelentés címe	Jelentés sorszáma	Önkormányzatok pénzügyi monitoring alapján végzett ellenőrzése Jelentés címe	Jelentés sorszáma
1.	Jelentés - Az önkormányzatok belső kontrollrendszere kialakításának és működtetésének ellenőrzése – Mátraverebély Község Önkormányzata	18080	Kettő önkormányzat alkotta közös önkormányzati hivatali székhely községi önkormányzatai, összesen 216 önkormányzat gazdálkodásának fenntarthatósága	20004
2.	Jelentés - Az önkormányzatok belső kontrollrendszere kialakításának és működtetésének ellenőrzése – Magyaratád Községi Önkormányzat	18129	Három vagy négy önkormányzat alkotta közös önkormányzati hivatali székhely községi önkormányzatai, összesen 201 önkormányzat gazdálkodásának fenntarthatósága	20003
3.	Jelentés - Az önkormányzatok belső kontrollrendszere kialakításának és működtetésének ellenőrzése – Nagykarász Község Önkormányzata	18143	Három vagy négy önkormányzat alkotta közös önkormányzati hivatali székhely községi önkormányzatai, összesen 201 önkormányzat gazdálkodásának fenntarthatósága	20003
4.	Jelentés - Az önkormányzatok belső kontrollrendszere kialakításának és működtetésének ellenőrzése – Vajdácskő Község Önkormányzata	18181	Három vagy négy önkormányzat alkotta közös önkormányzati hivatali székhely községi önkormányzatai, összesen 201 önkormányzat gazdálkodásának fenntarthatósága	20003
5.	Jelentés - Az önkormányzatok belső kontrollrendszere kialakításának és működtetésének ellenőrzése – Siklósnagyfalu Önkormányzat	18309	Kettő önkormányzat alkotta közös önkormányzati hivatali székhely községi önkormányzatai, összesen 216 önkormányzat gazdálkodásának fenntarthatósága	20004
6.	Jelentés - Az önkormányzatok belső kontrollrendszere kialakításának és működtetésének ellenőrzése – Kőtelek Községi Önkormányzat	18313	Kettő önkormányzat alkotta közös önkormányzati hivatali székhely községi önkormányzatai, összesen 216 önkormányzat gazdálkodásának fenntarthatósága	20004
7.	Jelentés - Önkormányzatok ellenőrzése - Integritás- és belső kontrollrendszer Gellénháza Község Önkormányzata	19057	Öt vagy annál több önkormányzat alkotta közös önkormányzati hivatali székhely községi önkormányzatai, összesen 144 önkormányzat gazdálkodásának fenntarthatósága	19247
8.	Jelentés - Önkormányzatok ellenőrzése - Integritás- és belső kontrollrendszer Pusztahencse Községi Önkormányzat	19067	Kettő önkormányzat alkotta közös önkormányzati hivatali székhely községi önkormányzatai, összesen 216 önkormányzat gazdálkodásának fenntarthatósága	20004
9.	Jelentés - Önkormányzatok ellenőrzése - Integritás- és belső kontrollrendszer - Az egyes befektetési tevékenységek ellenőrzése - Vértessomló Község Önkormányzata	19072	Kettő önkormányzat alkotta közös önkormányzati hivatali székhely községi önkormányzatai, összesen 216 önkormányzat gazdálkodásának fenntarthatósága	20004
10.	Jelentés - Integritás- és belső kontrollrendszer, Befektetési tevékenységek ellenőrzése - Jászszentlászló Község Önkormányzata	19091	Kettő önkormányzat alkotta közös önkormányzati hivatali székhely községi önkormányzatai, összesen 216 önkormányzat gazdálkodásának fenntarthatósága	20004
11.	Jelentés - Önkormányzatok ellenőrzése - Integritás- és belső kontrollrendszer, Befektetési tevékenységek ellenőrzése - Fehérvárcsurgó Községi Önkormányzat	19100	Kettő önkormányzat alkotta közös önkormányzati hivatali székhely községi önkormányzatai, összesen 216 önkormányzat gazdálkodásának fenntarthatósága	20004
12.	Jelentés - Integritás- és belső kontrollrendszer - Az egyes befektetési tevékenységek ellenőrzése - Egyházasokozár Község Önkormányzat	19123	Öt vagy annál több önkormányzat alkotta közös önkormányzati hivatali székhely községi önkormányzatai, összesen 144 önkormányzat gazdálkodásának fenntarthatósága	19247
13.	Jelentés - Önkormányzatok ellenőrzése - Integritás- és belső kontrollrendszer, Befektetési tevékenységek ellenőrzése - Kunszállás Község Önkormányzata	19129	Kettő önkormányzat alkotta közös önkormányzati hivatali székhely községi önkormányzatai, összesen 216 önkormányzat gazdálkodásának fenntarthatósága	20004
14.	Jelentés - Önkormányzatok ellenőrzése - Integritás- és belső kontrollrendszer - Befektetési tevékenységek ellenőrzése - Abda Község Önkormányzata	19130	Három vagy négy önkormányzat alkotta közös önkormányzati hivatali székhely községi önkormányzatai, összesen 201 önkormányzat gazdálkodásának fenntarthatósága	20003

Sorszám	Az önkormányzatok belső kontrollrendszere kialakításának és működtetésének ellenőrzése Jelentés címe	Jelentés sorszáma	Önkormányzatok pénzügyi monitoring alapján végzett ellenőrzése Jelentés címe	Jelentés sorszáma
15.	Jelentés - Integritás- és belső kontrollrendszer, Befektetési tevékenységek ellenőrzése – Petőháza Község Önkormányzata	19137	Három vagy négy önkormányzat alkotta közös önkormányzati hivatali székhelyi közszégi önkormányzatai, összesen 201 önkormányzat gazdálkodásának fenntarthatósága	20003
16.	Jelentés - Önkormányzatok ellenőrzése – Integritás- és belső kontrollrendszer - Tiszaszőlős Községi Önkormányzat	19144	Kettő önkormányzat alkotta közös önkormányzati hivatali székhelyi közszégi önkormányzatai, összesen 216 önkormányzat gazdálkodásának fenntarthatósága	20004
17.	Jelentés - Önkormányzatok ellenőrzése - Integritás- és belső kontrollrendszer, Befektetési tevékenységek ellenőrzése – Zánka Község Önkormányzata	19148	Öt vagy annál több önkormányzat alkotta közös önkormányzati hivatali székhelyi közszégi önkormányzatai, összesen 144 önkormányzat gazdálkodásának fenntarthatósága	19247
18.	Jelentés - Önkormányzatok ellenőrzése - Integritás- és belső kontrollrendszer, Befektetési tevékenységek ellenőrzése – Nyőger Község Önkormányzata	19161	Öt vagy annál több önkormányzat alkotta közös önkormányzati hivatali székhelyi közszégi önkormányzatai, összesen 144 önkormányzat gazdálkodásának fenntarthatósága	19247
19.	Jelentés - Integritás- és belső kontrollrendszer, Befektetési tevékenységek ellenőrzése – Tótvázasony Község Önkormányzata	19182	Három vagy négy önkormányzat alkotta közös önkormányzati hivatali székhelyi közszégi önkormányzatai, összesen 201 önkormányzat gazdálkodásának fenntarthatósága	20003
20.	Jelentés - Integritás- és belső kontrollrendszer, Befektetési tevékenységek ellenőrzése – Szigetbecse Község Önkormányzat	19189	Három vagy négy önkormányzat alkotta közös önkormányzati hivatali székhelyi közszégi önkormányzatai, összesen 201 önkormányzat gazdálkodásának fenntarthatósága	20003
21.	Jelentés - Önkormányzatok ellenőrzése - Integritás- és belső kontrollrendszer, Befektetési tevékenységek ellenőrzése – Lövő Község Önkormányzata	19227	Három vagy négy önkormányzat alkotta közös önkormányzati hivatali székhelyi közszégi önkormányzatai, összesen 201 önkormányzat gazdálkodásának fenntarthatósága	20003
22.	Jelentés - Önkormányzatok ellenőrzése Integritás- és belső kontrollrendszer, Befektetési tevékenységek ellenőrzése – Szakmár Község Önkormányzata	19229	Három vagy négy önkormányzat alkotta közös önkormányzati hivatali székhelyi közszégi önkormányzatai, összesen 201 önkormányzat gazdálkodásának fenntarthatósága	20003
23.	Jelentés - Integritás- és belső kontrollrendszer, Befektetési tevékenységek ellenőrzése – Sopronkövesd Községi Önkormányzat	20018	Öt vagy annál több önkormányzat alkotta közös önkormányzati hivatali székhelyi közszégi önkormányzatai, összesen 144 önkormányzat gazdálkodásának fenntarthatósága	19247

2. melléklet: A közös önkormányzati hivatalok integritás- és belső kontrollrendszere ellenőrzése során tett megállapítások, és az önkormányzati gazdálkodás fenntarthatóságának, a törvényben előírt feladatok ellátása kockázatának összefüggései

A közös önkormányzati hivatalok integritás- és belső kontrollrendszere ellenőrzésének elemzésben bemutatott szabályszerűségi kérdései	A közös önkormányzati hivatalok integritás- és belső kontrollrendszere ellenőrzése során tett megállapítások, és az önkormányzati gazdálkodás fenntarthatóságának, a törvényben előírt feladatok ellátása kockázatának összefüggései		
	Összefüggés mutatható ki (önkormányzat db)	Összefüggés nem mutatható ki (önkormányzat db)	A kimutatott összefüggések aránya
Szervezeti és működési szabályzat	10	13	43%
Számviteli politika és annak keretében elkészítendő szabályzatok	11	12	48%
Számlarend	14	9	61%
Iratkezelési szabályzat	15	8	65%
Ellenőrzési nyomvonal	12	11	52%
Integrált kockázatkezelés eljárásrendje	15	8	65%
Szervezeti integritást sértő események kezelésének eljárásrendje	16	7	70%
Integrált kockázatkezelési rendszer működtetése	18	5	78%
Kötelezettségvállalás, pénzügyi ellenjegyzés, teljesítés igazolás, érvényesítés, utalványozás gyakorlati módjának, részletszabályainak előírása	12	11	52%
Kötelezettségvállalásra, pénzügyi ellenjegyzésre, teljesítés igazolására, érvényesítésre, utalványozásra jogosult személyekről és aláírás-mintájukról vezetett nyilvántartás	11	12	48%
Kötelezően közzeendő adatok nyilvánosságra hozatalának rendje	15	8	65%
Közérdekű adatok megismerésére irányuló igények teljesítésének rendje	14	9	61%
Adatvédelmi és adatbiztonsági szabályzat	14	9	61%
Szervezetten belüli és a szervezeten kívüli információáramlás	17	6	74%
Belső ellenőrzési kézikönyv	12	11	52%
Belső ellenőrzésekről vezetett nyilvántartás	14	9	61%
Külső ellenőrzésekről vezetett nyilvántartás	15	8	65%
Vezetői nyilatkozat a belső kontrollrendszer minőségéről	11	12	48%
Az integritás kontrollok kiépítése	17	6	74%
Integritási és korrupciós kockázatok rendszeres felmérése, elemzése	18	5	78%



70% feletti érték



50-70% közötti érték



50% alatti érték

FELHASZNÁLT DOKUMENTUMOK

1. Önkormányzati igazgatás, (2018a): Dr. CSÓKA G, Dr. BEKÉNYI J. et al: Közigazgatási szakvizsga, Önkormányzati igazgatás, 15. o., Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Budapest 2018.
2. Önkormányzatokról önkormányzatoknak (2019a): ÁCS ANNA F., DR. ÁRVAI-BENCZE K. et al: Önkormányzatokról önkormányzatoknak, 73. o., Budapest 2019.
3. Önkormányzatokról önkormányzatoknak (2019b): ÁCS ANNA F., DR. ÁRVAI-BENCZE K. et al: Önkormányzatokról önkormányzatoknak, 141 o., Budapest 2019.
4. Önkormányzati igazgatás, (2018b): Dr. CSÓKA G, Dr. BEKÉNYI J. et al: Közigazgatási szakvizsga, Önkormányzati igazgatás, 17. o., Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Budapest 2018.
5. Önkormányzatokról önkormányzatoknak (2019c): ÁCS ANNA F., DR. ÁRVAI-BENCZE K. et al: Önkormányzatokról önkormányzatoknak, 141 o., Budapest 2019.
6. Önkormányzatokról önkormányzatoknak (2019d): ÁCS ANNA F., DR. ÁRVAI-BENCZE K. et al: Önkormányzatokról önkormányzatoknak, 148 o., Budapest 2019.
7. Önkormányzati igazgatás, (2018c): Dr. CSÓKA G, Dr. BEKÉNYI J. et al: Közigazgatási szakvizsga, Önkormányzati igazgatás, 56. o., Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Budapest 2018.
8. Magyarország Közigazgatási Helynévkönyve, 2017. január 1., Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, 2017.)
9. Államháztartási Belső Kontroll Standardok és Gyakorlati Útmutató – Nemzetgazdasági Minisztérium, 2017. szeptember, 37. o.
10. Közigazgatás- és Közzolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020, Budapest 2015., 54. o.
11. 19247. sz. ÁSZ jelentés – Önkormányzatok pénzügyi monitoring alapján végzett ellenőrzése – Öt vagy annál több önkormányzat alkotta közös önkormányzati hivatali székhely községi önkormányzatai, összesen 144 községi önkormányzat gazdálkodásának fenntarthatósága
12. 20003. sz. ÁSZ jelentés – Önkormányzatok pénzügyi monitoring alapján végzett ellenőrzése – Három vagy négy önkormányzat alkotta közös önkormányzati hivatali székhely községi önkormányzatai, összesen 201 önkormányzat gazdálkodásának fenntarthatósága
13. 20004. sz. ÁSZ Jelentés – Önkormányzatok pénzügyi monitoring alapján végzett ellenőrzése – Kettő önkormányzat alkotta közös önkormányzati hivatali székhely községi önkormányzatai, összesen 216 önkormányzat gazdálkodásának fenntarthatósága
14. 18080 sz. Jelentés – Az önkormányzatok belső kontrollrendszere kialakításának és működtetésének ellenőrzése – Mátraverebély Község Önkormányzata
15. 18129 sz. Jelentés – Az önkormányzatok belső kontrollrendszere kialakításának és működtetésének ellenőrzése – Magyaratád Községi Önkormányzat
16. 18143 sz. Jelentés – Az önkormányzatok belső kontrollrendszere kialakításának és működtetésének ellenőrzése – Nagykamarás Község Önkormányzata
17. 18181 sz. Jelentés – Az önkormányzatok belső kontrollrendszere kialakításának és működtetésének ellenőrzése – Vajdácaska Község Önkormányzata
18. 18309 sz. Jelentés – Az önkormányzatok belső kontrollrendszere kialakításának és működtetésének ellenőrzése – Siklósnagyfalu Önkormányzat
19. 18313 sz. Jelentés – Az önkormányzatok belső kontrollrendszere kialakításának és működtetésének ellenőrzése – Kőtelek Községi Önkormányzat
20. 19057 sz. Jelentés – Önkormányzatok ellenőrzése- Integritás- és belső kontrollrendszer Gellénháza Község Önkormányzata
21. 19067 sz. Jelentés – Önkormányzatok ellenőrzése – Integritás- és belső kontrollrendszer Pusztahencse Községi Önkormányzat
22. 19072 sz. Jelentés – Önkormányzatok ellenőrzése Integritás- és belső kontrollrendszer – Az egyes befektetési tevékenységek ellenőrzése – Vértessomló Község Önkormányzata
23. 19091 sz. Jelentés – Integritás- és belső kontrollrendszer, Befektetési tevékenységek ellenőrzése – Jászszentlászló Község Önkormányzata

24. 19100 sz. Jelentés – Önkormányzatok ellenőrzése – Integritás- és belső kontrollrendszer, Befektetési tevékenységek ellenőrzése – Fehérvárcsurgó Községi Önkormányzat
25. 19123 sz. Jelentés – Integritás- és belső kontrollrendszer – Az egyes befektetési tevékenységek ellenőrzése – Egyházaskozár Község Önkormányzat
26. 19129 sz. Jelentés – Önkormányzatok ellenőrzése – Integritás- és belső kontrollrendszer, Befektetési tevékenységek ellenőrzése – Kunszállás Község Önkormányzata
27. 19130 sz. Jelentés – Önkormányzatok ellenőrzése – Integritás- és belső kontrollrendszer – Befektetési tevékenységek ellenőrzése – Abda Község Önkormányzata
28. 19137 sz. Jelentés – Integritás- és belső kontrollrendszer, Befektetési tevékenységek ellenőrzése – Petőháza Község Önkormányzata
29. 19144 sz. Jelentés – Önkormányzatok ellenőrzése – Integritás- és belső kontrollrendszer – Tiszaszőlős Községi Önkormányzat
30. 19148 sz. Jelentés – Önkormányzatok ellenőrzése – Integritás- és belső kontrollrendszer, Befektetési tevékenységek ellenőrzése – Zánka Község Önkormányzata
31. 19161 sz. Jelentés – Önkormányzatok ellenőrzése – Integritás- és belső kontrollrendszer, Befektetési tevékenységek ellenőrzése – Nyőgér Község Önkormányzata
32. 19182 sz. Jelentés – Integritás- és belső kontrollrendszer, Befektetési tevékenységek ellenőrzése – Tótvázsony Község Önkormányzata
33. 19189 sz. Jelentés – Integritás- és belső kontrollrendszer, Befektetési tevékenységek ellenőrzése – Szigetbecse Község Önkormányzat
34. 19227 sz. Jelentés – Önkormányzatok ellenőrzése – Integritás- és belső kontrollrendszer, Befektetési tevékenységek ellenőrzése – Lövé Község Önkormányzata
35. 19229 sz. Jelentés – Önkormányzatok ellenőrzése Integritás- és belső kontrollrendszer, Befektetési tevékenységek ellenőrzése – Szakmár Község Önkormányzata
36. 20018 sz. Jelentés – Integritás- és belső kontrollrendszer, Befektetési tevékenységek ellenőrzése – Sopronkövesd Községi Önkormányzat

RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

Alaptörvény	Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
Áhsz.	4/2013. (I. 11.) Korm. rendelet az államháztartás számviteléről
Áht.	2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról
ÁSZ	Állami Számvevőszék
Ávr.	368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról
Bkr.	370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről
Info tv.	2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról
KSH	Központi Statisztikai Hivatal
Ltv.	1995. évi LXVI. törvény a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről
Mötv.	2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
Számv. tv.	2000. évi C. törvény a számvitelről

FOGALOMTÁR

belső ellenőrzés	Független, tárgyilagos bizonyosságot adó és tanácsadó tevékenység, amelynek célja, hogy az ellenőrzött szervezet működését fejlessze és eredményességét növelje, az ellenőrzött szervezet céljai elérése érdekében rendszerszemléletű megközelítéssel és módszeresen értékeli, illetve fejleszti az ellenőrzött szervezet irányítási és belső kontrollrendszerének hatékonyságát. (Forrás: Bkr. 2. § b) pontja)
belső kontrollrendszer	A belső kontrollrendszer a kockázatok kezelése és tárgyilagos bizonyosság megszerzése érdekében kialakított folyamatrendszer, amely azt a célt szolgálja, hogy a működés és gazdálkodás során a tevékenységeket szabályszerűen, gazdaságosan, hatékonyan, eredményesen hajtsák végre, az elszámolási kötelezettségeket teljesítsék, megvédjék az erőforrásokat a veszteségektől, károktól és nem rendeltetésszerű használatától. (Forrás: Áht. 69. § (1) bekezdése)
belső kontrollrendszer területei	A kontrollkörnyezet, az integrált kockázatkezelési rendszer, a kontrolltevékenységek, az információs és kommunikációs rendszer, valamint a nyomon követési (monitoring) rendszer. (Forrás: Bkr. 3. §-a)
helyénvalósági ellenőrzés	A helyénvalósági ellenőrzés a megfelelőségi ellenőrzés azon altípusa, amelyet azokban az esetekben kell alkalmazni, amelyekre jogszabályi előírások nem alkalmazhatóak, illetve amennyiben egyes kérdések megítélésénél nyilvánvaló jogszabályi hiányosságok vannak. Helyénvalósági ellenőrzés során az ÁSZ-nak a közsféra szilárd gazdálkodására és a köztisztviselők magatartására vonatkozó általános alapelvek mentén kell az ellenőrzést lefolytatni.
információs és kommunikációs rendszer	A költségvetési szerv vezetője által kialakított és működtetett olyan rendszer, mely biztosítja, hogy a megfelelő információk a megfelelő időben eljuttatnak az illetékes szervezethez, szervezeti egységhez, illetve személyhez. (Forrás: Bkr. 9. § (1) bekezdés)
integrált kockázatkezelési rendszer	Olyan folyamatalapú kockázatkezelési rendszer, amely a szervezet minden tevékenységére kiterjed, egységes módszertan és eljárások alkalmazásával, a szervezet célkitűzéseinek és értékeinek figyelembevételével biztosítja a szervezet kockázatainak teljes körű azonosítását, azok meghatározott kritériumok szerinti értékelését, valamint a kockázatok kezelésére vonatkozó intézkedési terv elkészítését és az abban foglaltak nyomon követését. (Forrás: Bkr. 2. § m) pontja, 2016. október 1-jétől)
integritás	Az integritás az elvek, értékek, cselekvések, módszerek, intézkedések konzisztenciáját jelenti, vagyis olyan magatartásmódot, amely meghatározott értékeknek megfelel. (Forrás: Nemzetgazdasági Minisztérium: Magyarországi államháztartási belső kontroll standardok Útmutató 1.6.1. pontja, 2012. december)
kockázat	A kockázat annak a valószínűségét jelenti, hogy egy vagy több esemény vagy intézkedés nem kívánt módon befolyásolja a rendszer működését, céljainak megvalósulását. (Forrás: Javaslatok a korrupciós kockázatok kezelésére – Kockázatkezelési és ellenőrzési módszertan 35. oldal, ÁSZ)

kontrollkörnyezet	A költségvetési szerv vezetője által kialakított olyan elvek, eljárások, belső szabályzatok összessége, amelyben világos a szervezeti struktúra, a folyamatok átláthatók, egyértelműek a felelősségi, hatásköri viszonyok és feladatok, meghatározottak, ismertek és elfogadottak az etikai elvárások a szervezet minden szintjén, átlátható a humán erőforrás-kezelés, biztosított a szervezeti célok és értékek irányában való elkötelezettség fejlesztése és elősegítése. (Forrás: Bkr. 6. § (1) bekezdés)
kontrolltevékenységek	A költségvetési szerv vezetője által a szervezeten belül kialakított (kontroll) tevékenységek, melyek biztosítják a kockázatok kezelését, hozzájárulnak a szervezet céljainak eléréséhez és erősítik a szervezet integritását. (Forrás: Bkr. 8. § (1) bekezdés)
kommunikáció	Az a tevékenység, melynek során információ továbbítása valósul meg. A kommunikációs folyamat résztvevői között tájékoztatás történik, mely során tényeket, ezek magyarázatát közlik.
monitoring-rendszer	A költségvetési szerv vezetője köteles kialakítani a szervezet tevékenységének a célok megvalósításának nyomon követését biztosító rendszert, amely az operatív tevékenységek keretében megvalósuló folyamatos és eseti nyomon követésből, valamint az operatív tevékenységektől függetlenül működő belső ellenőrzésből állhat. (Forrás: Bkr. 10. §)
önkormányzat	A helyi önkormányzat jogi személy. Az önkormányzati feladatok ellátását a képviselő-testület és szervei biztosítják. A képviselőtestület szervei: a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a képviselő-testület bizottságai, a részönkormányzat testülete, a polgármesteri hivatal, a megyei önkormányzati hivatal, a közös önkormányzati hivatal, a jegyző, továbbá a társulás. A képviselő-testület a feladatkörébe tartozó közszolgáltatások ellátására - jogszabályban meghatározottak szerint - költségvetési szervet, a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény szerinti gazdálkodó szervezetet (a továbbiakban: gazdálkodó szervezet), nonprofit szervezetet és egyéb szervezetet (a továbbiakban együtt: intézmény) alapíthat, továbbá szerződést köthet természetes és jogi személlyel vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezettel. (Forrás: Mötv. 41. § (1), (2), (6) bekezdései)



1052 Budapest, Apáczai Cs. J. u. 10. | 1364 Budapest 4. Pf. 54

TEL: +36 1 484 9100

email: szamvevoszek@asz.hu

web: www.asz.hu | www.aszhirportal.hu