

BELSŐ ELLENŐRZÉS AZ ÖNKORMÁNYZATOKNÁL ÉS INTÉZMÉNYEIKNÉL AZ OLVASÓ FIGYELMÉBE...

Az ETK Rt. által kiadott szakmai kézikönyv nagyon régi hiányosságot kíván pótolni, megítélésem szerint nagyon jó eredménnyel. A részleteket illetően: elmondható, hogy a rendszerváltozás egyik jelentős szakmai vesztese éppen a szóban forgó belső ellenőrzés volt. Magának a tevékenységnek sokan próbáltak valamiféle negatív tartalmat adni, összekötni bizonyos politikai felhangokkal, de legalább is célozgatásokkal, amikor is azt és úgy szeretnék volna beállítani, mint olyan tevékenységet, vagy munkát, ami „beárulja” a munkatársak egy részét, természetesen „elvtelenül”, sőt eléggé el nem ítéhető módon segíti a vezetést, tulajdonképpen könnyen válhat az első számú vezető negatív eszközévé.

Az igen nehezen kialakult és megszilárdult új tulajdoni viszonyok közepette ez a tevékenység csak lassan kapta meg valódi, őt egyébként teljes joggal megillető pozitív tartalmát. Jellemző hogy a Pénzügyminisztérium is sokáig habozott megtenni az 1984-es szabályozást felváltó új jogszabályra irányuló javaslatát. A még nagyobb gond éppen az önkormányzatok területén jelentkezett, ahol a belső ellenőrzési tevékenység bekerült ugyan (az amúgy un. „kétharmados”) Önkormányzati Törvénybe, mégis a gyakorlat az első ciklusokban többnyire az volt, hogy csak néhány igen jelentős nagyságú és erejű önkormányzat alkalmazott belső ellenőrt, jó ideig ott sem mindegyik (pl. megyék, megyei jogú városok, fővárosi kerületek). Tevékenységük, jogállásuk részletes szabályozása viszont még évekig húzódott.

Ahogy az önkormányzati rendszer megszilárdult, egyre inkább bebizonyosodott, hogy igen komoly létjogosultsága van a belső ellenőrök tevékenységének, gyakorlatilag a színvonalas és törvényes (!) vezetés talán egyik legfontosabb szereplőiről van szó. E felismerés jegyében teszi lehetővé az önkormányzati törvény – nevesítve – a belső ellenőrök **igazgatási társulás** keretében történő alkalmazásának lehetőségét, illetve szükségességét.

A Kézikönyv jó érzékkel dolgozza fel e fontos munkaterület alapvető elméleti és gyakorlati helyzetét, szabályozását és problematikáját is. A törzsanyagot hasznosan egészítik ki a színvonalas mellékletek, és szakértői szempontból külön is szimpatikus, hogy foglalkoznak – az önkormányzat nagyságrendje figyelembevételével – nemcsak az ellenőrzési jelentés és az

éves összefoglaló-jelentés tartalmával, de realizálásával, végeredményben a hasznosításával is.

Mindezek alapján úgy gondolom, hogy a Kézikönyv nagyon jól használható és szakmailag megalapozott segítséget tud adni nem csak a belső ellenőröknek, hanem az önkormányzatok és intézmények vezetőinek, és valamennyi, az ellenőrzéssel kapcsolatba kerülő szakembernek is.

Dr. Kara Pál
ny. BM államtitkár

Önkormányzati belső ellenőrzés

Kézikönyv a helyi önkormányzatok és intézményeik ellenőrzési feladatainak ellátásához

I. A jogszabályi környezet.

- 1) A helyi önkormányzatok ellenőrzési feladatainak változása megalakulásuktól napjainkig.(Történelmi áttekintés 1990-től a jelenlegi helyzetig a vonatkozó jogszabályok bemutatásával.)
- 2) Az Államháztartás Belső Pénzügyi Ellenőrzési rendszerének kialakításából és az önkormányzati törvény ezzel összefüggő módosításából adódó ellenőrzés-szervezési feladatok. (Az államháztartási törvény és az önkormányzati törvény összhangjának megteremtése alapján kötelező ellenőrzés szervezési feladatok bemutatása, a fennálló problémák és megoldási módjuk ismertetése az önkormányzatok nagyságrendjének és a választott alternatíva figyelembe vételével.)
- 3) A költségvetési szervek belső ellenőrzéséről szóló 193/2003. (XI. 26.) Kormányrendelet egyes előírásainak értelmezése az önkormányzatok területén. (Az önkormányzati törvény és a kormányrendelet összhangjának és ellentmondásainak, és az előírások alkalmazási lehetőségeinek ismertetése.)

II. A költségvetési szervek belső ellenőrzésének követelményei.

- 1) A belső ellenőrzés célja és általános feladatai.
- 2) A belső ellenőrzéssel szemben támasztott általános követelmények.

- 3) A belső ellenőrzések főbb típusainak tartalma, és különböző szempontok szerinti csoportosításuk. (Tematikus, a vonatkozó jogszabályokon alapuló ismertetés, a fogalmi és tartalmi meghatározások leírása.)
- 4) A belső és a felügyeleti jellegű ellenőrzési feladatok tervezésének logikai lépései: intézmények csoportosítása, ellenőrzési információs bázis kialakítása, kockázati tényezők feltárása és értékelése, az ellenőrzési típusok kiválasztása, az ellenőrzési kapacitás szükséglet meghatározása, az ellenőrzések időbeli és térbeli ütemezése. (Egy modell jellegű, közepes nagyságrendű önkormányzat stratégiai és éves tervének elkészítésével, kapcsolódási pontjaik bemutatásával.)
- 5) Az ellenőrzési tevékenység főbb munkaszakaszai (vizsgálatok előkészítése, ellenőrzési program összeállítása, értesítő levél, megbízólevél kiállítása, a helyszíni ellenőrzés lefolytatása és dokumentálása, a vizsgálati megállapítások írásba foglalása, az ellenőrzés tapasztalatainak hasznosítása, realizálása).
- 6) A tevékenységek megismerésének általános, közvetlen, közvetett és logikai eszközei, (A munkalapok és a megállapításokat alátámasztó dokumentumok tartalma, fellelhetőségének helye, használata, a teljességi nyilatkozat formai és tartalmi követelményei.)

III. Az ellenőrzések végrehajtásának kiemelt területei és módszerei.

- 1) A gazdasági program és a költségvetési rendelet törvényi előírásoknak megfelelő elkészítése. (Szabályszerűségi ellenőrzés.)
- 2) A költségvetés tervezése, a költségvetési koncepció és a költségvetési javaslat elkészítésének és tartalmának szabályossága és megalapozottsága, a feladatok és a források összhangjának, a költségvetési egyensúly megteremtésének gyakorlata. (Szabályszerűségi, rendszer és pénzügyi ellenőrzés.)
- 3) A gazdálkodás szabályozottsága (SzMSz, Ügyrend, belső szabályzatok, folyamatleírások, munkaköri leírások, a kötelezettségvállalás – ellenjegyzés – utalványozás - érvényesítés rendje), a bizonylati rend és fegyelem betartása. (Szabályszerűségi és rendszer ellenőrzés.)
- 4) A működési és a felhalmozási költségek alakulása, a kötelező és az önként vállalt feladatok finanszírozásának gyakorlata. (Szabályszerűségi, pénzügyi és rendszerellenőrzés.)
- 5) Az Önkormányzati vagyonnal való gazdálkodás. A vagyonrendelet tartalmának összhangja a törvényi előírásokkal, a különböző vagyonelemek kezelése és hasznosítása. (Szabályszerűségi, rendszer és pénzügyi ellenőrzés.)
- 6) Az önkormányzat és intézményei által elnyert EU és/vagy állami támogatások, illetve az önkormányzat által az intézményeknek adott támogatások felhasználása. (Szabályszerűségi, pénzügyi és rendszer ellenőrzés.)
- 7) A közbeszerzési eljárások lefolytatásának szabályossága és eredményessége. (Szabályszerűségi és rendszer ellenőrzés.)

- 8) A zárszámadás elkészítésének szabályossága és megalapozottsága. (Szabályszerűségi, pénzügyi és rendszer ellenőrzés.)
- 9) Esettanulmány a belső ellenőrzések követelményeinél ismertetett módszerek alkalmazásának bemutatására

IV. Az önkormányzatok és intézményeik irányítási és ellenőrzési kapcsolatrendszere.

- 1) Az önkormányzati intézmények irányításának, felügyeletének és ellenőrzésének jogszabályi előírásai, és azok alkalmazása. (A vonatkozó jogszabályok előírásainak és kapcsolódási pontjainak, egymásra épülésének bemutatása, az önkormányzatok helyzetétől, a választott megoldástól függően alkalmazható módszerek ismertetése.)
- 2) A FEUVE kiépítettsége és működése, az ellenőrzési nyomvonalak megléte, valamint a szabálytalanságok kezelésének gyakorlata. (Esettanulmány: egy modell önkormányzat vagyongazdálkodási, és/vagy közbeszerzési rendeletére alapozott ellenőrzési nyomvonalának kialakítása – SzMSz – Ügyrend – Rendelet – Belső szabályzat – Folyamatleírás – Munkaköri leírások – Ellenőrzési nyomvonal)
- 3) Az alkalmazott informatikai rendszer működése és hatékonysága.
- 4) A kisebbségi önkormányzatok segítése, a velük kötött megállapodások tartalma és az alkalmazott gyakorlat célszerűsége, eredményessége.
- 5) Az ellenőrzési jelentés összeállításának formai, szerkezeti és tartalmi követelményei, a súlypont-képzés, a záradék szövege, a vezetői összefoglaló kiemelt szerepe. (Egy vizsgálat ellenőrzési jelentésének összeállítása, a megállapítások és javaslatok megfogalmazása az ellenőrzési programban meghatározott követelményekkel összefüggésben.)
- 6) Az ellenőrzési jelentésben foglaltak hasznosításának (realizálásának) folyamata. Az intézkedési tervek bírálata és az intézkedések végrehajtásának nyomon követésének módszerei. (Az előző pontban ismertetett jelentésben foglalt megállapítások és javaslatok hasznosítási lehetőségeinek bemutatása.)
- 7) Az ellenőrzési tevékenység minőségének biztosítási módszerei, az ellenőri munka teljesítményének mérése és értékelése. (A PM által kiadott ellenőrzési kézikönyv minta adaptálásának lehetőségei az önkormányzati ellenőrzés választott módszerének alapján.)
- 8) Az ellenőrzések nyilvántartása.
- 9) Az éves ellenőrzési jelentés és az éves összefoglaló jelentés tartalma és hasznosítása (Az önkormányzat nagyságrendje és az általa felügyelt költségvetési szervek számának függvényében alternatív lehetőségek ismertetése.)

Dr. Saly Ferenc

Szakmai életrajz

Dr. Saly Ferenc a Közgazdaságtudományi Egyetem elvégzés után 1960-ban hálózati ellenőrként kezdte pályafutását, majd középfokú, felsőfokú irányító szerveknél a kereskedelmi hálózat szervezési és fejlesztési kérdéseivel foglalkozott.

1972-ben visszatért az ellenőrzés területére. Foglalkozott a bel – és a külkereskedelmi szervezetek ellenőrzésével, majd 1989-től az Állami Számvevőszék megalakulásától a fővárosi régiót vezető főtanácsosaként a főváros és Pest megye önkormányzatainak ellenőrzését irányította és számos országos témavizsgálatot szervezett.(Önkormányzati normatívák tervezése, felhasználása, távfűtés helyzete, ivóvíz ellátás, csatornázás, választási pénzek felhasználása, stb.)

Budapest Főváros Közgyűlésének felkérésére 1998-tól 2004-ig, nyugdíjba vonulásáig vizsgálóbiztosként a városvezetők igényei alapján a főpolgármesteri hivatal ügyosztályainak, és az önkormányzat felügyelete alá tartozó költségvetési szervek, vállalkozások gazdasági tevékenységének ellenőrzésével foglalkozott, különös tekintettel a beruházásokra és a közbeszerzésekre.