

# A helyi önkormányzatok külső ellenőrzéséről

Az önkormányzatok pénzügyi-gazdasági ellenőrzési rendszerének szabályozási alapjai túlzottan keretjelleűek. Mindössze az alkotmány 32/C. § (1) bekezdésének első, valamint a (2) bekezdés első mondata – Az Állami Számvevőszék az Országgyűlés pénzügyi-gazdasági ellenőrző szerve, amely ellenőrzéseit törvényességi, célszerűségi eredményességi szempontok szerint végzi –, illetve az Ötv. 92. § (1) bekezdése – a helyi önkormányzatok gazdálkodását az Állami Számvevőszék ellenőrzi – alapozza meg az önkormányzati gazdálkodás külső ellenőrizhetőségét, illetve ellenőrizendőségét. Az államháztartási törvény 120/A. § (1) bekezdése szerint az államháztartás – így ennek részeként az önkormányzatok – külső ellenőrzésével kapcsolatos feladatokat az Állami Számvevőszék látja el, a 121. § szerint külön törvényben – ÁSZ törvény – megállapított feladatok, hatáskörök és szervezeti előírások mellett.

Az 1989-ben megalkotott számvevőszéki törvény ugyanakkor feladatok és ha-

táskörök tekintetében ez ideig – 2003. VI. 9-éig, az „üvegseb” törvény hatályba lépéséig – lényegében nem változott, elsősorban a központi költségvetésből és az államháztartás más alrendszereiből származó támogatások, hozzájárulások igénybevétele és elszámolásának ellenőrzésére koncentrált. Mivel a számvevőszéki törvény a költségvetési támogatások ellenőrzésének gyakoriságára nem tartalmaz előírásokat, így azok zárszámadáshoz kapcsolódó évenkénti ellenőrzésének gyakorlata alakult ki, az önkormányzati ellenőrzésekre fordítandó kapacitás 30-35 százalékanak felhasználásával.

Ebben a jogszabályi környezetben nem volt egyértelműen meghatározott a számvevőszék önkormányzatok gazdálkodását általános jelleggel érintő, átfogó ellenőrzési kötelezettségének tartalma, s annak gyakorisága sem. Ez az ellenőrzés ugyanis csak szóhasználatunkban átfogó – újabb közelítésünkben inkább csak átfogó jellegű –, mivel ellenőrzésszakmai közelítésben az átfogó ellenőrzés a szabályszerűségi és a teljesít-

ménykövetelmények teljesülésének egyidejű ellenőrzését jelenti.

## Újrafogalmazott stratégia

Az önkormányzati rendszer elmúlt éveiben több elképzelés, javaslat foglalkozott e vizsgálatok helyével, szerepével. Mindegyik elképzelés az önkormányzati alrendszer államháztartáson belül betöltött szerepéből, költségvetési és vagyoni jellemzőiből kiindulva a jogi környezettel, a számvevőszéki kapacitás determinációjára, nemzetközi standardokkal való egyeztetetőségre alapozva kereszte a megoldásokat.

Az ÁSZ – az Országgyűlés számvevőszéki és önkormányzati bizottságainak az ajánlásával – 2002-ben újrafogalmazott stratégiájában deklarálta, hogy ellenőrzési kapacitásait a legnagyobb kockázati tényezőt jelentő fővárosi, kerületi, megyei, városi önkormányzatokra koncentrálna biztosítja ezek ciklusonkénti (négyévenkénti) átfogó jellegű ellenőrzését, majd a kapacitás bővítésével 2002-től célul tűzte ki, hogy valamennyi önkormányzatra kiterjeszti a négyévenkénti ellenőrzési kötelezettségét.

*„Önkormányzati területen a belső ellenőrzés helyzete kritikusanak minősíthető, így nincs is olyan folyamatba épített belső szabályozó, fegyelmező erő, amely a széles körű, a tapasztalatok szerint helyenként már parttalanná váló, sorozatos törvényes szabálysértések kialakulását megakadályozná, a meglehetősen laza gazdálkodási fegyelmet és alacsony szintű gazdálkodási kultúrát javítaná.”*

A korszerűsítés során az ÁSZ figyelemmel volt arra, hogy az önkormányzatok meghatározott körében, évente több mint 800 önkormányzatnál megjelent a könyvvizsgálati kötelezettség, valamint arra is, hogy 2002. évtől az Államháztartási Hivatal feladata lett az önkormányzatok költségvetési kapcsolatainak folyamatba épített előzetes (ún. ex-ante) ellenőrzése.

Annak ellenére, hogy a hatályos jogszabályok nem rendezik kellő konkrétsággal az önkormányzatok külső ellenőrzését, a közpénzek átláthatóságára, nyilvánosságára tekintettel azonban ez megkerülhetetlen elemi érdek.

## Laza a fegyelem

Hozzájárul ehhez az is, hogy önkormányzati területen a belső ellenőrzés helyzete kritikusan minősíthető, így nincs is olyan folyamatba épített belső szabályozó, fegyelmező erő, amely a széles körű, a tapasztalatok szerint helyenként már partatlanná váló, sorozatos törvény- és szabálysértések kialakulását megakadályozná, a meglehetősen laza gazdálkodási fegyelmet és alacsony szintű gazdálkodási kultúrát javítaná.

A Számvevőszék teljes ellenőrzési kapacitásának közel 50 százalékát önkormányzati ellenőrzésekre fordítja. Ezen belül évente változó arányban átfogó jellegű – elsősorban pénzügyi szabályszerűség, de szűkebb körben eredményességi, célszerűségi

szempontra alapozó – ellenőrzést végzett.

A vizsgálatok megállapításai elsősorban az ellenőrzöttek számára hordoztak hasznosítható információkat, parlamenti szintű realizálásukra ez idáig összevontan került sor. Ezzel egyidejűleg az önkormányzati igazgatóság témavizsgálat keretében folyamatosan, a rendszerbeli tényezőkre koncentráva tekintette át a különböző önkormányzati ellátórendszerek és átfogó jellegű jogszabályok (például közbeszerzés, területfejlesztés) működési tapasztalatait. Ezekről önálló számvevőszéki jelentések készültek és a tapasztalatokat, a törvényhozásnak vagy a végrehajtó hatalomnak szánt javaslatokat széles körű nyilvánosság kísérte.

Arról, hogy a két vizsgálati típus közül melyik szolgálja célszerűbben a köz érdekeit, melyik az, amelyik sajátos számvevőszéki eszközeivel hatékonyabban támogatja a törvényhozást, ellenőrzésszakmai körökben sincs leltisztult vélemény.

## Az ellenőrzés hiányosságai

A Számvevőszék ellenőrzés-szakmai körökben és a tevékenységéről készült beszámolóiban folyamatosan jelezte és érzékeltette az önkormányzati ellenőrzés szabályozási alapjainak hiányosságait és ellentmondásait. Számottevő előrelépés e tekintetben ez évben következett be, amikor az Országgyűlés 35/2003. (IV. 9.) sz. határozatában – a politikai akarat megnyilvánulásaként – megerősítette: „egyetért azzal, hogy az Állami Számvevőszék választási ciklusonként minden helyi önkormányzatnál legalább egy alkalommal ellenőrzést végez, s ezen belül az átfogó ellenőrzéseket a jelentős nagyságrendű költségvetéssel, illetve vagyonnal rendelkező közel 300 megyei, városi, fővárosi, valamint kerületi önkormányzatra összpontosítja.”

Az átfogó vizsgálat keretében arra vállalkozik a Számvevőszék, hogy áttekintse az önkormányzati gazdálkodás és feladatellátás szervezésének, tervezésének és végrehajtásának szabályszerűségét, az önkormányzat rendelkezésére bocsátott források felhasználásának célszerűségét. Elsődleges feladat a kialakított pénzügyi, gazdálkodási rendszer minősítése. Ezen vizsgálatokkal a Számvevőszék egyrészt az önkormányzat vezetésének szeretne segítséget nyújtani, a hatékony, jogszerű gazdálkodási rendszer kialakításához, másrészt olyan, az önkormányzatok egészére jellemző információkat kíván összegyűjteni, amelyek az Országgyűlés munkáját segítik (a források elosztásában, a támogatási feltételek meghatározásában), a törvényalkotásban. Az ellenőrzés során feltárják a pénzügyi egyensúlyt veszélyeztető tényezőket, amelyek a forráshiány, illetve a csődhelyzet kialakulásához vezető kockázatot jelentenek.

A helyi önkormányzatok ellenőrzésének korszerűsítése, a szélesebb körű nyilvánosság további biztosítása érdekében ez évtől kezdődően a megyei, megyei jogú városi, fővárosi, fővárosi kerületi önkormányzatok esetében az ellenőrzési tapasztalatok önálló számvevőszéki jelentés közreadására – parlamenti szintű realizálására – is sor kerül.

## A számvevőszéki ellenőrzés célja

Azzal, hogy a korábbi, főként csak az átfogó ellenőrzések eltérő számában megnyilvánuló elképzelés helyett konkrétan foghatóvá vált az önkormányzati szférát érintő ellenőrzési szerepvállalás, megteremtődött a lehetősége egy hosszabb távon stabilnak tekinthető ellenőrzési struktúra és kapacitási igény kialakításának.

Ez utóbbinak lényege az, hogy a Számvevőszék nem kényszerül lemondani azokról a nagy ellátórendszereket és egyes kiemelt jogszabályok érvényesülésének hatását országosan áttekintő, összefüggéseiben értékelő témavizsgálatok lefolytatásáról, tapasztalatainak közzétételéről, amelyek – az ÁSZ számára legfontosabb – közpénzek feletti kontroll szélesítését, az Országgyűlés ellenőrző szerepének és a jogalkotási tevékenységének támogatását egyidejűleg szolgálják. A témavizsgálatok rendszere, ezek tartalmi irányultsága, szervezése és hasznosítási mechanizmusa alapvetően megoldott.

Az államháztartás önkor-

mányzati alrendszerében végzett számvevőszéki ellenőrzésnek kettős célja, illetve rendeltetése van. Egyrészt az államháztartás helyi szintjének működéséről (a közelítőleg 3200 polgármesteri hivatalról, illetve mintegy 13 000 költségvetési intézményről van szó) és az egyes kiemelt „ágazati” feladat ellátásáról az Országgyűlés kapjon rendszerbeli képet, a működés általánosítható lényegi összefüggéseinek ismeretetésével, a makroszintre vonatkozó következtetésekkel és számvevői javaslatokkal. Másrészt a helyi önkormányzatok gazdálkodásának hatékonyságát – törvényességi, szabályszerűségi és célszerűségi – vizsgálati megállapításokkal a képviselő-testületnek átadott jelentéssel és az abban megfogalmazott javaslatokkal közvetlenül és lehetőleg preventív módon segítse.

## A nyilvánosság szerepe

A nyilvánosságnak is e kettős célt kell szolgálnia. A helyszíni ellenőrzésekről készült számvevői jelentéseknek a közgyűlés elnökének, illetve a polgármesternek történő átadásával a nyilvánosság közvetetten valósul meg, mivel e jelentések tartalmát, ajánlásait, konkrét javaslatait a képviselő-testület megismerheti. A képviselő-testület üléséről készített jegyzőkönyveket, amelyek értelemszerűen tartalmazzák az előterjesztett számvevői jelentés megállapításait is – a zárt ülés kivételével –

a lakosság is megismerheti. A helyi önkormányzat testületi felelőssége a nyilvánossági szint biztosítása, azaz a helyi információs igények működőképes „kiszolgálása”. Ugyanis a helyi polgárság által közvetlenül választott képviselő-testület „működteti” a polgármesteri hivatalt.

A számvevői stratégia alapelve változatlan: olyan számvevőszéki ellenőrzésre van szükség, amely elősegíti a közpénzek és a köztulajdon felhasználásának átláthatóságát és elszámolhatóságát, mindez a nyilvánosságot szélesebb társadalmi szintre helyezi. Az ÁSZ a számvevői jelentések hasznosítása érdekében széles körben él a nyilvánosság lehetőségével. Jelentéseit eljuttatja többek között: a tömegtájékoztatási fórumoknak, a szakkönyvtáraknak, az egyetemeknek, főiskoláknak. Rendszeresen tart sajtótájékoztatókat. Az ÁSZ éves beszámolójáról szóló jelentés alapján tevékenysége és a parlament részére készített jelentések megismerhetők az internetes honlapon ([www.asz.hu](http://www.asz.hu) címen olvashatók).

Végül szíves tájékoztatóul „előzetesként” rögzítem, hogy a következő számokban a helyi önkormányzatok átfogó vizsgálatainak tapasztalatairól majd a központi költségvetésből juttatott források (támogatások és hozzájárulások) felhasználásáról kívánok tájékoztatást adni.

*Dr. Lóránt Zoltán*

## Ezer milliárd forint kell ivóvíz- és szennyvízhálózatra

Az Európai Unió elvárásainak megfelelő szennyvíz-csatorna-hálózat kialakításához 2015-ig összesen mintegy 900–1 000 milliárd forintra lenne szükség – mondta *Lóránt Zoltán*, az Állami Számvevőszék főigazgatója, annak kapcsán, hogy az ÁSZ jelentést készített a települési önkormányzatok szennyvíz-közműfejlesztési feladatainak ellátásáról, illetve a környezetvédelmi alap működéséről.

Az önkormányzatok szennyvízközmű-fejlesztéseinek az egyik legnagyobb gond, hogy az ÁSZ megítélése szerint több állami támogatásra lenne szükség. Egy-egy pályázat elnyerésekor mintegy 20–30 százalékos önrészt kell felmutatniuk az önkormányzatoknak. A helyhatóságoknak kevés a pénzük, gyakorlatilag a saját részt sem tudják előteremteni. Ezért nem ritka, hogy az önkormányzati részt a pályázó alvállalkozó cégek biztosítják, ami hosszabb távon a feketegazdaság, a korrupció melegágya lehet, mivel az ilyen vállalkozások külön igénnyel léphetnek fel az adott önkormányzattal szemmel.

Az Európai Unió gondnak tartja, hogy az ügynevezett közműöllő nem zárult be Magyarországon. Ez a közműöllő az ivóvízhálózatba és a szennyvízhálózatba bekötött lakások arányának különbözetét jelenti. Magyarország lakás-állományából 2002. végén 93 százalék volt bekötve a vezetékes ivóvíz-ellátásba, miközben a szennyvízelvezető rendszerbe csupán 56 százalék csatlakozott.

Az ÁSZ szakértői a környezetvédelmi alap célfeladatok (kac) előirányzatról megállapították: a felső- és középszintű vezetés jelentős fluktuációja jellemezte. Nem dolgozták ki a hosszú távon is hatékony hasznosítást megalapozó koncepciót sem. A kac döntő hányadát, 105,2 milliárd forintot 1999–2002 között környezetvédelmi célokra fordították. Kiemelt terület volt a vízminőség védelme, ezen belül is a szennyvíz-projektek támogatása. A legnagyobb gondnak azt találták a számvevők, hogy a pályázatok elbírálása igen lassú volt. Egy-egy beadványt átlagosan 160 nap alatt bíráltak el, ami azal járt, hogy ezen időszakban a pályázók más források igénybevételére is kényszerültek. A felhasznált pénzek ellenőrzési rendszerét sem alakították ki megfelelően, a szabályozottság hiányos volt és a támogatási rendszer függetlenített ellenőrzését sem oldották meg.