ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK

ELNÖK

Ikt. szám: EL-2544-12176/2020

Tisztelt Polgármester/Jegyző Úrhölgy / Úr!

Az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: ÁSZ tv.) 1. § (3) bekezdése továbbá az Állami Számvevőszék 2020. II. félévi ellenőrzési terve alapján – a mellékelt ellenőrzési program szerint – az Állami Számvevőszék megkezdi *"Az önkormányzatok ellenőrzése – Az önkormányzatok integritásának ellenőrzése"* című ellenőrzést.

Az ellenőrzés előkészítése keretében az AV-0161-004/2020 és az EL-2544-006/2020 iktatószámú dokumentumokkal adatszolgáltatás teljesítését kértük.

Az ellenőrzést Salamon Ildikó felügyeleti vezető felügyeli, valamint Vertkovczi Mária és dr. Gál Nóra ellenőrzésvezetők vezetik.

Kérem, hogy az ellenőrzéshez szükséges támogatást munkatársaimnak megadni szíveskedjenek.

Felhívom a figyelmét, hogy az ellenőrzés lefolytatása során Önt az ÁSZ tv. 28. § (1)-(3) bekezdése, valamint a 33. § (1) és (6) bekezdése szerinti közreműködési kötelezettség terheli.

Budapest, 2020. szeptember 28.

Tisztelettel:

Domokos László s.k.

Melléklet: EL-2530-001/2020. iktatószámú ellenőrzési program

1052 BUDAPEST, APÁCZAI CSERE JÁNOS UTCA 10. 1364 Budapest 4. Pf. 54 | email: onkormff4@asz.hu

ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK

Iktatószám: EL-2530-001/2020.

Témasorszám: 23
Ellenőrzés-azonosító szám: V0892

Az Ellenőrzési Programot jóváhagyom:

ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK
ELNÖK

Domokos László
elnök

Ellenőrzési program

Az önkormányzatok ellenőrzése – Az önkormányzatok integritásának ellenőrzése

AZ ELLENŐRZÉS CÉLJA

Az ellenőrzés célja annak értékelése, hogy a helyi önkormányzatoknál és annak gazdálkodási feladatait ellátó önkormányzati hivataloknál megteremtették-e az integritás biztosításához szükséges feltételeket, kialakították-e az integritási kontrollokhoz kapcsolódó, valamint a korrupció elleni védelmet szolgáló szabályozásokat.

A monitoring típusú ellenőrzés célja hatékonyan támogatni az ellenőrzött szervezeteket, ezáltal növelve az ÁSZ tanácsadó szerepét, elősegítve a „jól irányított állam" működését.

AZ ELLENŐRZÉS TERÜLETE

Az ellenőrzés a helyi önkormányzatok és azok gazdálkodási feladatait ellátó önkormányzati hivatalok szabályozási környezetére, a főbb integritási kontrollok kiépítettségére terjed ki.

AZ ELLENŐRZÉS HÁTTERE, INDOKOLTSÁGA

Az Alaptörvény alapértékeket, elveket fogalmaz meg, amely szerint a közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni.

Az ÁSZ 2016-2018. évben végzett integritás felméréseinek eredményei azt mutatták, hogy a helyi önkormányzatok a közszféra szereplői körében a kockázatosabb csoportba tartoznak. A kisebb népességszámú települések önkormányzatai különösen veszélyeztetettek, mert kontrollkörnyezetük, integritási infrastruktúrájuk – a felmérés eredményei alapján – kevésbé kiépített.

Az ÁSZ célja, hogy új ellenőrzési megközelítést alkalmazva támogassa a közpénzügyi helyzet javítását; a monitoring típusú ellenőrzéssel helyzetképet adjon az önkormányzati alrendszer egészében az integritási szemlélet érvényesítéséről, rávilágítson az integritási kontrollok kiépítettségének főbb hiányosságaira. Napjainkban mindez kiemelt fontosságúvá vált. Az önkormányzatoknak fel kell készülnie arra, hogy a koronavírus okozta társadalmi és gazdasági válság növelni fogja a korrupciós nyomást, amelyre felméréseink és ellenőrzéseink alapján az önkormányzatok nincsenek megfelelően felkészülve. Az ÁSZ ebben a helyzetben is alapvető kötelességének tartja, hogy a közpénzek őre legyen, és ellenőrzéseit az önkormányzatok körében is folytassa.

Az ÁSZ ellenőrzése hozzájárul, hogy a helyi önkormányzatok integritási kontrolljainak kiépítettsége javuljon, ezáltal az önkormányzatok integritási veszélyeztetettsége csökkenjen. A járvány következtében kialakult helyzet megnövekedett feladatok elé állítja az önkormányzatokat, melyek megoldása kellő szakmai körültekintést is igényel. Szükséges minél hamarább kialakítani az új feladatok ellátásának elszámoltatható rendjét, az erőforrások átlátható, a visszaéléseket, a csalás lehetőségét minimálisra szorító belső szabályozását. Fontos, hogy az önkormányzatok tisztában legyenek az integritás kockázatokkal, azokat ismételten mérjék fel, és alakítsanak ki átlátható, jól szabályozott rendszereket, döntési mechanizmusokat.

Az ellenőrzés rámutathat a helyi önkormányzatok gazdálkodási tevékenységével kapcsolatos integritási jó gyakorlatokra is, továbbá felhívhatja a figyelmet a jogszabályi követelmények teljesítéséhez szükséges lépésekre is.

FÓKUSZKÉRDÉSEK

1. — *A jegyző nyilatkozatban értékelte-e a belső kontrollrendszer minőségét?*

2. — *A szervezeti és működési keretek kialakítása, továbbá a vagyonnyilatkozat-tétellel kapcsolatos szabályok meghatározása megtörtént-e?*

3. — *A gazdálkodásra vonatkozó szabályozás kialakítása megtörtént-e?*

4. — *A gazdálkodási kontrolltevékenységek kialakítása megtörtént-e?*

5. — *Az integrált kockázatkezelés eljárásrendjét szabályozták-e?*

6. — *A szervezeti integritást sértő események kezelésének eljárásrendjét, valamint az ajándékok, egyéb előnyök elfogadását, a közérdekű bejelentések, panaszok kezelésének eljárási kérdéseit szabályozták-e?*

AZ ELLENŐRZÉS HATÓKÖRE ÉS MÓDSZEREI

Az ellenőrzés típusa

Megfelelőségi ellenőrzés

Az ellenőrzött időszak

2020. év

Az ellenőrzés tárgya

A szervezeti keretekkel, a működéssel és gazdálkodással kapcsolatos szabályzatok, szabályozások, valamint a szervezeti elvekkel, értékekkel összefüggő integritás kontrollok kiépítettsége.

Az ellenőrzött szervezet

A helyi önkormányzatok és a gazdálkodási feladataikat ellátó önkormányzati hivatalok.

Az ellenőrzés jogalapja

Az ellenőrzés jogalapját az ÁSZ tv[1]. 1. § (3) bekezdése képezi.

Az ellenőrzés módszerei

Az ellenőrzést az ellenőrzési program szempontjai, az ellenőrzött időszakban hatályos jogszabályok, a jelen ellenőrzésre irányadó ÁSZ módszertan figyelembe vételével és a nemzetközi standardokat irányadónak tekintve kell elvégezni.

Az ellenőrzés ideje alatt az ellenőrzött szervezettel történő kapcsolattartást az ÁSZ SZMSZ[2]-ének vonatkozó előírásai alapján biztosítjuk.

Az ellenőrzési kérdések megválaszolásához szükséges bizonyítékok megszerzése a következő ellenőrzési eljárások alkalmazásával történik: megfigyelés, összehasonlítás, elemző eljárás. Az ellenőrzési bizonyítékként felhasználható adatforrások közé tartoznak az ellenőrzési programban felsorolt adatforrások, továbbá minden – az ellenőrzés folyamán – feltárt, az ellenőrzés szempontjából információkat tartalmazó dokumentum.

Az ellenőrzést a kérdésekre adott válaszok kiértékelésével, valamint a megjelölt adatforrások, továbbá az adott időszakban hatályos jogszabályok, valamint az ÁSZ honlapján közzétett helyénvalósági kritériumok figyelembe vételével kell lefolytatni.

A monitoring alapú ellenőrzés a helyi önkormányzatok integritás alapú működésének lényeges területeire fókuszál, és súlypontok meghatározásával lehetőséget biztosít a főbb kockázatok és integritási kontrollok kiépítettségében lévő hiányosságok beazonosítására, mindezek alapján a helyi önkormányzatok integritásának elemzésére.

ELLENŐRZÉSI KÉRDÉSEK, KRITÉRIUMOK, ADATFORRÁSOK

1. fókuszkérdés

A jegyző nyilatkozatban értékelte-e a belső kontrollrendszer minőségét?

Szabályszerűségi kritériumok: Bkr.[3]

Az ellenőrzés adatforrása: vezetői nyilatkozat a belső kontrollrendszer minőségéről a 2019. évre vonatkozóan.

2. fókuszkérdés

A szervezeti és működési keretek kialakítása, továbbá a vagyonnyilatkozat-tétellel kapcsolatos szabályok meghatározása megtörtént-e?

2.1. alkérdés **A szervezeti és működési keretek kialakítására sor került-e?**

Szabályszerűségi kritériumok: Mötv.[4], Áht.[5], Ávr.[6]

Az ellenőrzés adatforrásai: az önkormányzati hivatalra vonatkozóan a szervezeti és működési szabályzat és az annak jóváhagyására vonatkozó döntés dokumentuma. A helyi önkormányzatra vonatkozóan a képviselő-testület szervezeti és működési szabályzatáról szóló rendelete.

2.2. alkérdés **A vagyonnyilatkozat-tétellel kapcsolatos szabályok megállapítása megtörtént-e?**

Szabályszerűségi kritériumok: Vnytv.[7]

Az ellenőrzés adatforrásai: az önkormányzati hivatalra vonatkozóan a szervezeti és működési szabályzat és az annak jóváhagyására vonatkozó döntés dokumentuma, a vagyonnyilatkozatok átadására, nyilvántartására, a vagyonnyilatkozatban foglalt személyes adatok védelmére vonatkozó szabályzat.

3. fókuszkérdés

A gazdálkodásra vonatkozó szabályozás kialakítása megtörtént-e?

Szabályszerűségi kritériumok: Áhsz.[8], Számv.tv.[9], Ávr.

Az ellenőrzés adatforrásai: a helyi önkormányzatra és az önkormányzati hivatalra vonatkozóan a számviteli politika és az annak keretében elkészítendő eszközök és források leltárkészítési és leltározási szabályzata, eszközök és források értékelési szabályzata, pénzkezelési szabályzat; számlarend; a beszerzések lebonyolításával kapcsolatos eljárásrend.

4. fókuszkérdés

A gazdálkodási kontrolltevékenységek kialakítása megtörtént-e?

4.1. alkérdés **A gazdálkodási jogkörgyakorlás módjával, eljárási és dokumentációs részletszabályaival, valamint az ezeket végző személyek kijelölésének rendjével kapcsolatos szabályokat meghatározták-e?**

Szabályszerűségi kritériumok: Ávr.

Az ellenőrzés adatforrásai: a helyi önkormányzatra és az önkormányzati hivatalra vonatkozóan a tervezéssel, gazdálkodással – így különösen a kötelezettségvállalás, ellenjegyzés, teljesítés igazolása, érvényesítés, utalványozás gyakorlásának módjával, eljárási és dokumentációs részletszabályaival, valamint az ezeket végző személyek kijelölésének rendjével –, az ellenőrzési, adatszolgáltatási és beszámolási feladatok teljesítésével kapcsolatos belső előírásokat, feltételeket tartalmazó belső szabályzat.

4.2. alkérdés **A gazdálkodási jogkörgyakorlás vonatkozásában a kötelezettségvállalásra és a teljesítés igazolására jogosult személyekről és aláírás-mintájukról naprakész nyilvántartást vezettek-e?**

Szabályszerűségi kritériumok: Ávr.

Az ellenőrzés adatforrásai: a helyi önkormányzatra és az önkormányzati hivatalra vonatkozóan a kötelezettségvállalásra, pénzügyi ellenjegyzésre, teljesítés igazolására, érvényesítésre, utalványozásra jogosult személyekről és aláírás-mintájukról vezetett naprakész nyilvántartás.

5. fókuszkérdés

Az integrált kockázatkezelés eljárásrendjét szabályozták-e?

Szabályszerűségi kritériumok: Bkr.

Az ellenőrzés adatforrásai: az önkormányzati hivatalra vonatkozóan az integrált kockázatkezelés eljárásrendje.

6. fókuszkérdés

A szervezeti integritást sértő események kezelésének eljárásrendjét, valamint az ajándékok, egyéb előnyök elfogadását, a közérdekű bejelentések, panaszok kezelésének eljárási kérdéseit szabályozták-e?

6.1. alkérdés **A szervezeti integritást sértő események kezelésének eljárásrendjét szabályozták-e?**

Szabályszerűségi kritériumok: Bkr.

Az ellenőrzés adatforrásai: az önkormányzati hivatalra vonatkozóan a szervezeti integritást sértő események kezelésének eljárásrendje.

6.2. alkérdés **Az ajándékok, egyéb előnyök elfogadását, a közérdekű bejelentések, panaszok kezelésének eljárási kérdéseit szabályozták-e?**

Helyénvalósági kritériumok:

A helyi önkormányzat, az önkormányzati hivatal rendelkezett olyan belső magatartási szabályozással, amely meghatározta, hogy a dolgozója munkájával összefüggésben felkínált, kapott ajándékok, utazások, egyéb előnyök esetén milyen magatartást tanúsítson. A szabályozás az elfogadható ajándék, egyéb előny felső értékét is meghatározta.

A helyi önkormányzat, az önkormányzati hivatal rendelkezett olyan belső szabályozással, eljárásrenddel, amely iránymutatást ad arról, hogy a dolgozója hogyan járjon el, ha munkájával összefüggésben ügyféllel, panaszossal, érdekérvényesítővel kommunikációt folytat, kapcsolatot tart fenn; előírja, hogy a beérkezett közérdekű bejelentések és panaszok tapasztalatait évente át kell tekinteni.

Az ellenőrzés adatforrásai: a helyi önkormányzatra és az önkormányzati hivatalra vonatkozóan az ajándékok, egyéb előnyök elfogadásának szabályozása; a közérdekű bejelentések, panaszok kezelésének eljárásrendje.

AZ ELLENŐRZÉSI PROGRAM MELLÉKLETEI

I. SZ. MELLÉKLET: FOGALOMTÁR

II. SZ. MELLÉKLET: RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

Budapest, 2020. június hó 29. nap

Görgényi Gábor ETAMO osztályvezető

MELLÉKLETEK

I. SZ. MELLÉKLET: FOGALOMTÁR

ÁSZ Integritás Projekt	Az ÁSZ 2009-ben indította el a „Korrupciós kockázatok feltérképezése – Integritás alapú közigazgatási kultúra terjesztése" című, európai uniós forrásból megvalósított kiemelt projektjét (Integritás Projekt). Az Integritás Projekt célja, hogy felmérje a közszféra intézményei korrupciós kockázatoknak való kitettségét, illetőleg az azok mérséklésére hivatott kontrollok szintjét. Az ÁSZ a projekt révén az integritás szemlélet minél szélesebb körrel történő megismertetését, gyakorlatba ültetését kívánja elérni. Az integritás követelményeinek megfelelő szervezeti működést előnyben részesítő közigazgatási kultúra elterjesztését és a korrupció elleni fellépést az ÁSZ önmagára nézve is stratégiai jelentőségű célként fogalmazta meg. A projekt a felmérésben résztvevő intézmények számára helyzetükről egyfajta „tükörképet" mutat be, ami alapot teremt a jövőbeni pozitív irányú elmozduláshoz. (Forrás: a http://integritas.asz.hu honlapon közzétett, a 2013. évi Integritás felmérés eredményeiről készült összefoglaló tanulmány)
helyi önkormányzat	Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek. A helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg (Forrás: Magyarország Alaptörvénye 31. cikk (1) és (3) bekezdés). A helyi önkormányzás joga a települések (települési önkormányzatok) és a megyék (területi önkormányzatok) választópolgárainak közösségét illeti meg. (Forrás: Mötv. 3. § (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)
kontrollkörnyezet	A költségvetési szerv vezetője köteles olyan kontrollkörnyezetet kialakítani, amelyben a) világos a szervezeti struktúra, a folyamatok átláthatóak, b) egyértelműek a felelősségi, hatásköri viszonyok és feladatok, c) meghatározottak, ismertek és elfogadottak az etikai elvárások a szervezet minden szintjén, d) átlátható a humánerőforrás-kezelés, e) 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 kontrolltevékenységek, melyek biztosítják a kockázatok kezelését, hozzájárulnak a szervezet céljainak eléréséhez, és erősítik a szervezet integritását. (Forrás: Bkr. 8. § (1) bekezdés)
költségvetési szerv vezetője	A helyi önkormányzat esetében a jegyző, főjegyző. (Bkr.2.§ nb) pontja); a helyi önkormányzati költségvetési szerv esetén annak vezetője (Bkr. 2. § nd) pontja).
közérdekű bejelentés	A közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. A közérdekű bejelentés javaslatot is tartalmazhat. (Forrás: a

	panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény 1. § (3) bekezdés)
önkormányzati hivatal	A helyi önkormányzat képviselő-testülete az önkormányzat működésével, valamint a polgármester vagy a jegyző feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek döntésre való előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátására polgármesteri hivatalt vagy közös önkormányzati hivatalt hoz létre (Forrás: Mötv. 84. § (1) bekezdés). Az önkormányzati hivatal: a polgármesteri hivatal, a főpolgármesteri hivatal, a megyei önkormányzati hivatal és a közös önkormányzati hivatal (Forrás: Áht. 1.§ 18. pont).
panasz	A panasz olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más - így különösen bírósági, közigazgatási - eljárás hatálya alá. A panasz javaslatot is tartalmazhat. (Forrás: a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény 1. § (2) bekezdés)
szervezeti integritást sértő esemény	Minden olyan esemény, amely a szervezetre vonatkozó szabályoktól, valamint a jogszabályi keretek között a költségvetési szerv vezetője és az irányító szerv által meghatározott szervezeti célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek megfelelő működéstől eltér. (Forrás: Bkr. 2.§. u) pont)

II. SZ. MELLÉKLET: RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

[1] ÁSZ tv.	2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről
[2]ÁSZ SZMSZ	Az Állami Számvevőszék elnökének 3/2019. (XII. 23.) ÁSZ utasítása az Állami Számvevőszék Szervezeti és Működési Szabályzatáról
[3] Bkr.	370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről
[4] Mötv.	2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
[5] Áht.	2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról
[6] Ávr.	368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról
[7] Vnytv.	2007. évi CLII. törvény egyes vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettségekről
[8] Áhsz.	4/2013. (I. 11.) Korm. rendelet az államháztartás számviteléről
[9] Számv.tv.	2000. évi C. törvény a számvitelről