

A könyvvizsgálói közreműködés igény vagy lehetőség az önkormányzati alrendszerben?

„Változó világ - változó könyvvizsgálat”
XXVI. Országos Könyvvizsgálói Konferencia
2018. szeptember 6-7.

Dr. Printz János Károly, az MKVK Költségvetési Tagozatának elnöke

Retró vagy jövőkép a könyvvizsgálói közreműködés a helyi önkormányzatoknál?

A jelenlegi helyzet:

a helyi önkormányzatok egy része könyvvizsgálót bíz meg

- ▶ az éves költségvetési beszámoló/konzolidált beszámoló és/vagy
- ▶ a zárszámadási rendeletervezet könyvvizsgálataival, véleményezésével;

több önkormányzat támaszkodik könyvvizsgáló/k tanácsadói közreműködésére.

(Az előbbi megbízások számosságáról nem áll rendelkezésre pontos információ.)

Ahogy kezdődött...

- ▶ A gazdasági stabilizálást szolgáló egyes törvénymódosításokról szóló 1995. évi XLVIII. törvény 120. §-a módosította a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényt (Ötv.) a könyvvizsgálati kötelezettséggel, az önkormányzatok meghatározott körére.
- ▶ A szóban forgó módosítás az 1995. évi XLVIII. törvény kihirdetését (1995. június 15.) követő 120. napon lépett hatályba.

Könyvvizsgálati kötelezettség az Ötv. - ben

Az Ötv. 92/A. §-a szerint a könyvvizsgálati kötelezettség kiterjedt:

- ▶ a Fővárosi Önkormányzatra, a fővárosi kerületi önkormányzatokra, a megyék, valamint a megyei jogú városok önkormányzataira, továbbá
- ▶ mindazon helyi önkormányzatokra, amelyeknél az előző évben teljesített kiadások összege meghaladta a 100 millió Ft-ot és hitelállománnyal rendelkeztek vagy hitelt terveztek felvenni. (Az értékhatár később - a 2003. évi I. törvény alapján - 300 millió Ft-ra módosult.)
- ▶ (A könyvvizsgálói megbízások számossága az önkormányzatok által az Állami Számvevőszéknek megküldött dokumentumok szerint 500 és 1000 között mozgott, azaz jellemzően a közel 3200 önkormányzat egynegyedét-egyötödét érintette.)

Mi volt hajdan az önkormányzati könyvvizsgálatok kötelező tartalma?

- ▶ A törvényi előírások alapján a könyvvizsgáló feladatát képezte az éves költségvetési beszámoló/k vizsgálata, illetve az önkormányzat és intézményei egyszerűsített összevont éves beszámolójának véleményezése (utóbbihoz közzétételi kötelezettség is kapcsolódott).
- ▶ Az Ötv. nevesítette a befektetett eszközök, a készletállomány, a pénzeszközök, a követelések és kötelezettségek, valamint a pénzmaradvány és eredmény vizsgálatát.
- ▶ Az „alanyi jogon” könyvvizsgálatra kötelezett helyi önkormányzatok körében (főváros, fővárosi kerületek, megyék, megyei jogú városok) a törvény könyvvizsgálói kötelezettségként jelölte meg a költségvetési és zárszámadási rendeletek véleményezését. (Ez a feladat az akkori tapasztalatok szerint szélesebb körben is a könyvvizsgálói megbízások részévé vált.)

Mi jellemezte a helyi önkormányzatok és a könyvvizsgálók kapcsolatát?

- ▶ Az Ötv. módosítása mondta ki először, hogy a könyvvizsgálattal, a költségvetési beszámoló felülvizsgálatával a Magyar Könyvvizsgálói Kamara által vezetett könyvvizsgálói névjegyzékben szereplő, „költségvetési” minősítésű könyvvizsgáló bízható meg.
- ▶ A könyvvizsgáló tanácskozási joggal részt vehetett a képviselő-testület nyilvános és zárt ülésén. (A könyvvizsgálót a véleményezési körébe tartozó témákban a képviselő-testület ülésére a polgármester köteles volt meghívni.)
- ▶ A könyvvizsgálói véleményezés körébe tartozó előterjesztésről a könyvvizsgáló írásos véleménye nélkül érvényes döntést nem lehetett hozni.
- ▶ A képviselő-testület a könyvvizsgálóval kötött külön szerződésben más - gazdasági kihatású - előterjesztés könyvvizsgálói véleményezését is kérhette.

A könyvvizsgálat jelzési kötelezettségei a törvényi előírások szerint

- ▶ Az „alanyi jogon” könyvvizsgálatra kötelezettek körében a könyvvizsgáló köteles volt a pénzügyi helyzetet elemezni, különösen az adósságot keletkeztető kötelezettségvállalások tekintetében (a tapasztalatok szerint ez is általános elvárássá vált a helyi önkormányzatok könyvvizsgálóival szemben).
- ▶ Ha a könyvvizsgáló tudomást szerzett az önkormányzat vagyonának várható jelentős csökkenéséről és más olyan tényről, amely önkormányzati tisztségviselő törvényben meghatározott felelősségre vonását vonhatja maga után, köteles volt a képviselő-testület összehívását kérni a polgármestertől.
- ▶ Jelzéssel kellett élni minden olyan egyéb esetben, amikor ez könyvvizsgálótól elvárható.

A kötelező önkormányzati könyvvizsgálatok eredményei

- ▶ A helyi önkormányzatok könyvvizsgálatának hatásaival foglalkozó szakmai anyagok, vélemények, beleértve az ÁSZ-nak a költségvetés végrehajtásáról szóló éves jelentéseit is - észrevételek és kritikai megjegyzések mellett - összességében elismerően szóltak a könyvvizsgálatok hozzájárulásáról a *belső szabályozottság*, általában a *belső kontroll* működésének javulásához, valamint a megbízhatóbb *beszámolók*, *zárszámadások*, illetve megalapozottabb *költségvetések* előterjesztéséhez és elfogadásához.
- ▶ Neuralgikus pontja volt a könyvvizsgálói véleményezéseknek az adósságot keletkeztető kötelezettségvállalások minősítése, amihez a hitelfelvételek meglehetősen „puha” törvényi korlátai is hozzájárultak.

Paradigmaváltás a helyi önkormányzatok könyvvizsgálatában

- ▶ A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényből a könyvvizsgálati kötelezettség kimaradt.
- ▶ A Európai Unió Tanácsa által a tagállamok költségvetési keretrendszerére vonatkozó követelményekről elfogadott *2011/85/EU irányelvek szerint* "... az állami számviteli rendszerekben belső ellenőrzést és független könyvvizsgálatot kell végezni".
- ▶ Az előbbiekre reagált a Kormány 1917/2013. (XII. 11.) Korm. határozata, mely szerint egyetért azzal, hogy az Állami Számvevőszék sarkalatos törvényben meghatározott ellenőrzési feladat-és hatáskörével összehangolva a Magyar Államkincstár 2015. január 1-jétől törvényben meghatározott szabályszerűségi pénzügyi ellenőrzést végezzen a helyi önkormányzatok körében.
- ▶ Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Áht.), valamint az Áht. végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet előbbieknak megfelelő módosítása megtörtént.

Hogyan alakult (át) a helyi önkormányzatoknál könyvvizsgálói feladatokat ellátók mozgásteret?

- ▶ A helyi önkormányzatoknál megvalósuló számvevőszéki, kincstári és belső ellenőrzések (belső kontrollok) rendszeréhez kell igazodnia a könyvvizsgálói megbízásoknak és a feladatvégzésnek.
- ▶ A helyi önkormányzatoknál ellátott könyvvizsgálói megbízásokban nem egy esetben „tovább élnek” a korábbi szabályok, elvárások, s így tartalmuk is lényegében változatlan maradt.
- ▶ A könyvvizsgálattól a megbízó önkormányzatok egy része ugyanakkor inkább azt várja, hogy járuljon hozzá a megalapozott, minden tekintetben (más ellenőrzéseknek is) megfelelő éves költségvetési beszámoló elkészítéséhez, illetve általában a szabályszerű és eredményes pénzügyi, számviteli munkához (tanácsadás), s ennek csak velejárója marad a könyvvizsgálói véleményezés.
- ▶ A helyi önkormányzatok könyvvizsgálóinak „helyzeti előnye” - és egyben elvárás is velük szemben - a folyamatos kapcsolat, a rendszeres jelenlét.

A helyi önkormányzatoknál végzett könyvvizsgálatok dilemmái

- ▶ Az „önkéntesség” mennyiben teszi lehetővé a sokszínűséget a megbízásokban és azok teljesítésében?
- ▶ Az önkormányzati megbízások meddig és mennyiben kövessék a standardokat?
- ▶ Mire irányuljon a helyi önkormányzatok „klasszikus” könyvvizsgálata, különös tekintettel a 4/2013. (I. 11.) Korm. rendelettel megváltozott számviteli, beszámolási rendszerre?
- ▶ A helyi önkormányzatok körében továbbra is helye van -e a könyvvizsgálói közreműködés feladatai, eljárásai és módszerei egységesítésének, standardizálásának?

Mit tehet a Kamara a helyi önkormányzatok megbízásainak színvonalas teljesítéséért?

- ▶ A költségvetési tagozat létrejöttét annak idején éppen az önkormányzatok könyvvizsgálatának „kihívása” inspirálta.
- ▶ Az államháztartás szervezetei könyvvizsgálatának - folyamatosan aktualizálásra váró - módszertanában megkülönböztetett helyet kaptak az önkormányzati sajátosságok, amelyeket az új kihívások tükrében ismét „napirendre” kell tűzni.
- ▶ Az utóbbi időszakban rendre merültek fel a helyi önkormányzatok - és általában az államháztartás szervezetei (pl. az egészségügyi szolgáltatók) - könyvvizsgálatával kapcsolatos kérdések, így a *független könyvvizsgálói jelentések* struktúrájával, az ún. *kiegészítő jelentések* használatával, a *vezetői levelek* kiadásával kapcsolatban, amelyek részben még reagálásra várnak.

Összegzés

- ▶ Az eddigiek talán igazolták azt, hogy a könyvvizsgálói közreműködésnek helye van a helyi önkormányzatok és általában az államháztartás szervezetei körében (ami egyrészt lehetőséget jelent, de igényt is tükröz).
- ▶ Mindez fokozott követelményeket támaszt a szakmai együttműködéssel, a kamarai, tagozati munkával szemben is, beleértve a módszerek megújítását, a „jó gyakorlatok” terjesztését is.
- ▶ Feladatunk van bőven!
- ▶ Innen folytassuk!...

Köszönöm a megtisztelő figyelmet!

PJK