



71/2021-4/2021

Bécs Ist. Andrea



ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK

ELNÖK

Ikt. szám: EL-2997-017/2021

Tisztelt Polgármester Úrhölgy / Úr!

Az Állami Számvevőszék 2020-ban értékelte az önkormányzatok és hivatalaik integritását – korrupció elleni védettségét –, illetve a működést meghatározó lényeges szabályozási környezetük kialakítását. Az Állami Számvevőszék az integritás mellett az önkormányzatok gazdálkodásából eredő veszélyek miatt az önkormányzatok pénzügyi egyensúlyi helyzetére ható kockázatokat, a pénzügyi sérülékenységet okozó folyamatokat, az önkormányzati alrendszert veszélyeztető rendszeregyensúlyi kockázatokat is értékeli a pénzügyi egyensúly fenntarthatósága érdekében.

Fentiekre tekintettel tájékoztatom, hogy az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: ÁSZ tv.) 1. § (3) bekezdése, az 5. § (2)-(6) bekezdései, valamint az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 61. § (2) bekezdése, továbbá az Állami Számvevőszék 2021. I. félévi ellenőrzési terve alapján – a mellékelt ellenőrzési program szerint – az Állami Számvevőszék megkezdte az „Önkormányzatok pénzügyi monitoring alapján végzett ellenőrzése” című ellenőrzést.

Az ellenőrzés a Magyar Államkincstár központi információs rendszerében rendelkezésre álló adatok értékelésével kerül végrehajtásra, ezért adatszolgáltatás teljesítésének kötelezettsége Önt nem terheli. Tájékoztatom, hogy az ellenőrzés célja az ellenőrzés során feltárt kockázatok kezelésének előmozdítása, ezért az ellenőrzésről szóló jelentés az önkormányzatra vonatkozó megállapítást nem fog tartalmazni, ezért ahhoz nem kapcsolódik ÁSZ tv. szerinti észrevételezési jog.

Amennyiben a továbbiakban az ÁSZ tv. 28. § (1)-(3) bekezdése, valamint a 33. § (6) bekezdése szerinti közreműködésére van szükség, arról munkatársaim tájékoztatják Önt.

Budapest, 2021. április 01.

Tisztelettel:

Domokos László s.k.

Melléklet: EL-2716-001/2020. iktatószámú ellenőrzési program

Iktatószám: EL-2716-001/2020.

Témasorszám: 24.

Ellenőrzés-azonosító szám: V0903.

Az Ellenőrzési Programot jóváhagyom:



*Domokos László*

Domokos László  
elnök

## Ellenőrzési program

### Önkormányzatok pénzügyi monitoring alapján végzett ellenőrzése

Az Önkormányzatok – településtípus szerinti –  
gazdálkodásának fenntarthatósága

## **AZ ELLENŐRZÉS CÉLJA**

---

**AZ ELLENŐRZÉS CÉLJA** az önkormányzatok központi információs rendszerében szereplő adatok értékelése alapján beazonosított kockázatok kezelésének előmozdítása.

## **AZ ELLENŐRZÉS TERÜLETE**

---

Az ellenőrzés a községi/nagyközségi/városi/megyei jogú városi/megyei/kerületi/fővárosi önkormányzatokra, további egyedi homogén csoportok szerinti önkormányzatokra, valamint országos szintre terjedhet ki.

## **AZ ELLENŐRZÉS HÁTTERE, INDOKOLTSÁGA**

---

Az ÁSZ stratégiájában célul tűzte ki, hogy az önkormányzatok ellenőrzése során azok pénzügyi-gazdasági helyzetét értékeli, kockázatait feltárja. Az önkormányzati alrendszerben megjelenő gazdálkodási nehézségek, likviditási problémák és az eladósodottság növekedése az ÁSZ figyelmét a 2011. évtől az önkormányzatok pénzügyi helyzetére irányította. Az államháztartás önkormányzati alrendszerének közpénz felhasználása, az önkormányzatok által ellátott feladatok sokrétűsége indokolja, hogy az ÁSZ ellenőrzéseket folytasson a pénzügyi és vagyongazdálkodás területén, hiszen az önkormányzati alrendszer mutatói jelentős hatást gyakorolnak az államháztartás egészére.

Az önkormányzati alrendszerben a 2013. évtől bevezetett új feladatfinanszírozási rendszer keretein belül továbbra is megoldandó kérdés a pénzügyi egyensúly megteremtése, hosszú távú fenntartása. Erre tekintettel kiemelt fontosságú az önkormányzatok pénzügyi egyensúlyi helyzetére ható kockázatok feltárása, az ezzel kapcsolatos folyamatok, trendek bemutatása.

A monitoring rendszer az önkormányzatok éves költségvetési beszámolójának és mérlegjelentéseinek a központi információs rendszerben szereplő adatai értékelése alapján jelzi, hogy melyek azok a területek, ahol olyan kedvezőtlen gazdasági folyamatok, vagy gazdasági események következtek be, amelyek azonnali, vagy egyéb (középtávra szóló) intézkedések megtételét teszik indokolttá. Ennek az egyszerűsített ellenőrzési módszernek az eredményeként megtörténik az önkormányzatok pénzügyi, vagyoni helyzetének megítélése, a pénzügyi egyensúly minősítése, továbbá a változások hatásának értékelése. Továbbá fontos a beazonosított kockázatok kezelésének előmozdítása önkormányzati és döntéshozói szinten is, támogatva ezzel a jól irányított állam elvének megvalósulását.

## FÓKUSZKÉRDÉSEK

---

1. – *Az önkormányzatok pénzügyi gazdálkodásának fenntarthatósága biztosított volt-e?*

2. – *Fennállt-e az önkormányzatok eladósodásának kockázata?*

3. – *Az önkormányzatok vagyongazdálkodása során biztosított volt-e a vágyon értékének megőrzése?*

## **AZ ELLENŐRZÉS HATÓKÖRE ÉS MÓDSZEREI**

---

### **Az ellenőrzés típusa**

---

Helyénvalósági ellenőrzés

### **Az ellenőrzött időszak**

---

A 2018-2019. évek

### **Az ellenőrzés tárgya**

---

Az Önkormányzati gazdálkodás fenntarthatósága, a törvényben előírt feladatok ellátása, az önkormányzatnál észlelt negatív tendenciák okainak feltárása. Az ellenőrzés kiterjed minden olyan körülményre és adatra, amely az ÁSZ jogszabályban meghatározott feladatainak teljesítéséhez, valamint a program végrehajtása folyamán felmerült újabb összefüggések feltárásához szükséges.

### **Az ellenőrzött szervezet**

---

A Kormány helyi önkormányzatokért felelős tagja által vezetett minisztérium, önkormányzatok.

### **Az ellenőrzés jogalapja**

---

Az ellenőrzés jogszabályi alapját az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény 1. § (3) bekezdésének, az 5. § (2)-(5) bekezdéseinek, valamint az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 61. § (2) bekezdésének előírásai képezik.

### **Az ellenőrzés módszerei**

---

Az ellenőrzést az ellenőrzési program ellenőrzési kérdései, az ellenőrzött időszakban hatályos jogszabályok, az ellenőrzés szakmai szabályok és módszertanok figyelembe vételével végezzük.

Az ellenőrzés ideje alatt az ellenőrzött szervezettel történő kapcsolattartást az ÁSZ SZMSZ<sup>1</sup>-ének vonatkozó előírásai alapján biztosítjuk.

Az ellenőrzési kérdések megválaszolásához szükséges bizonyítékok megszerzése a Magyar Államkincstár által rendelkezésre bocsátott adatokra alapozva elemző eljárással történik, amelyeket a mintavétel alapján kontrollálni kell a hiteles forrásból származó nyilvántartásokban szereplő adatokkal.

Az ÁSZ az ellenőrzés előkészítése során meghatározta az ellenőrzési (helyénvalósági) kritériumokat, amelyek az ellenőrzési bizonyíték értékelésének, valamint a számvevőszéki jelentésben szereplő megállapítások és következtetések alapját képezik. A megállapításokban használt fogalmak értelmezését, forrását a fogalomtár, a mutatók helyénvalósági kritériumait, és a kockázatok értékelését az ellenőrzési kritériumok módszertana és értékelése tartalmazza.

Az ellenőrzési kérdésekre adott válaszok alapján értékelni kell, hogy az önkormányzat képes volt-e a törvényben meghatározott feladatait ellátni, gazdálkodása változatlan formában fenntartható-e.

## ELLENŐRZÉSI KÉRDÉSEK, KRITÉRIUMOK, ADATFORRÁSOK

---

### 1. fókuszkérdés

#### Az önkormányzatok pénzügyi gazdálkodásának fenntarthatósága biztosított volt-e?

---

**1.1. alkérdés** Az önkormányzatok által ellátott feladatok finanszírozási struktúrája jelentett-e kockázatforrást a pénzügyi gazdálkodásra?

Az ellenőrzés kritériumai: a működési kiadások fedezettsége, az önkormányzatok rendkívüli támogatásának aránya, az adóbevételek működési bevételeken belüli arányának változása, az adóbevételek állományának változása, a helyi iparűzési adóbevételek állományának változása mutatók.

Az ellenőrzés adatforrásai: A Magyar Államkincstár által rendelkezésre bocsátott 2018-2019. évi összevont államháztartási információk adataiból számított ÖKOMER mutatók, azok kockázati értékelése, valamint a mérleg és CLF kimutatások az önkormányzatok meghatározott csoportjára összevontan, illetve egyenként. Hiteles forrásból származó nyilvántartásban fellelhető dokumentumok az adatok kontrolljához kapcsolódóan.

**1.2. alkérdés** Az önkormányzatok felhalmozási kiadásai és finanszírozásuk jelentett-e kockázatforrást a pénzügyi gazdálkodásra?

Az ellenőrzés kritériuma: a felhalmozási kiadások fedezettsége mutatók.

Az ellenőrzés adatforrásai: A Magyar Államkincstár által rendelkezésre bocsátott 2018-2019. évi összevont államháztartási információk adataiból számított ÖKOMER mutatók, azok kockázati értékelése, valamint a mérleg és CLF kimutatások az önkormányzatok meghatározott csoportjára összevontan, illetve egyenként. Hiteles forrásból származó nyilvántartásban fellelhető dokumentumok az adatok kontrolljához kapcsolódóan.

**1.3. alkérdés** Az önkormányzatok által igénybevett külső források visszafizetése jelentett-e kockázatforrást a pénzügyi gazdálkodásra?

Az ellenőrzés kritériumai: a törlesztés fedezettségének aránya mutató, a nettó működési jövedelem változása mutató.

Az ellenőrzés adatforrásai: A Magyar Államkincstár által rendelkezésre bocsátott 2018-2019. évi összevont államháztartási információk adataiból számított ÖKOMER mutatók, azok kockázati értékelése, valamint a mérleg és CLF kimutatások az önkormányzatok meghatározott csoportjára összevontan, illetve egyenként. Hiteles forrásból származó nyilvántartásban fellelhető dokumentumok az adatok kontrolljához kapcsolódóan.

## 2. fókuszkérdés

### Fennállt-e az önkormányzatok eladósodásának kockázata?

- 2.1. alkérdés** **Az önkormányzatok gazdálkodása előrevetíti-e az (új) béli eladósodást?**
- Az ellenőrzés kritériumai: eladósodási mutató, eladósodási mutató változása, a tárgy-évi pénzügyi pozíció változása mutató.
- Az ellenőrzés adatforrásai: A Magyar Államkincstár által rendelkezésre bocsátott 2018-2019. évi összevont államháztartási információk adataiból számított ÖKOMER mutatók, azok kockázati értékelése, valamint a mérleg és CLF kimutatások az önkormányzatok meghatározott csoportjára összevontan, illetve egyenként. Hiteles forrásból származó nyilvántartásban fellelhető dokumentumok az adatok kontrolljához kapcsolódóan.
- 2.2. alkérdés** **Az önkormányzatok dologi, beruházási és felújítási kiadásokkal kapcsolatos kötelezettség állománya jelentett-e kockázatforrást az eladósodásra?**
- Az ellenőrzés kritériumai: a dologi, beruházási és felújítási kiadásokkal kapcsolatos kötelezettség állományának változása mutató; a lejárt dologi, beruházási és felújítási kiadásokkal kapcsolatos kötelezettség állomány változása, továbbá aránya az összes dologi, beruházási és felújítási kiadásokkal kapcsolatos kötelezettség állományhoz, valamint a dologi kiadások egy havi átlagához viszonyítva számított mutatók; a 90 napon túl lejárt kötelezettségek állományának aránya a kötelezettségeken belül mutató;
- Az ellenőrzés adatforrásai: A Magyar Államkincstár által rendelkezésre bocsátott 2018-2019. évi összevont államháztartási információk adataiból számított ÖKOMER mutatók, azok kockázati értékelése, valamint a mérleg és CLF kimutatások az önkormányzatok meghatározott csoportjára összevontan, illetve egyenként. Hiteles forrásból származó nyilvántartásban fellelhető dokumentumok az adatok kontrolljához kapcsolódóan.
- 2.3. alkérdés** **Az önkormányzatok pénzügyi intézetek felé történő eladósodása jelentett-e kockázatforrást az önkormányzat eladósodására?**
- Az ellenőrzés kritériumai: banki kötelezettségállomány mérlegfőösszeghez mért aránya; banki kötelezettségek állományának változása; tárgyévben kormányzati jóváhagyással megkötött naptári éven túli futamidejű adósságot keletkeztető ügyletek száma és értéke, tárgyévben megkötött kormányzati hozzájáruláshoz nem kötött naptári éven túli futamidejű adósságot keletkeztető ügyletek száma és értéke mutatók;
- Az ellenőrzés adatforrásai: A Magyar Államkincstár által rendelkezésre bocsátott 2018-2019. évi összevont államháztartási információk adataiból számított ÖKOMER mutatók, azok kockázati értékelése, valamint a mérleg és CLF kimutatások az önkormányzatok meghatározott csoportjára összevontan, illetve egyenként. A hiteles forrásból származó nyilvántartásokban fellelhető dokumentumok (önkormányzati honlapok – önkormányzati rendeletek, döntések, közlönyterek – kormány döntések) a mintatételekhez és az adatok kontrolljához kapcsolódóan.

**2.4. alkérdés** Az önkormányzatok eladósodására jelentett-e kockázatforrást az önkormányzat garancia- és kezességvállalási helytállási kötelezettsége?

Az ellenőrzés kritériumai: a garancia- és kezességvállalás állománya mutató.

Az ellenőrzés adatforrásai: A Magyar Államkincstár által rendelkezésre bocsátott 2018-2019. évi összevont államháztartási információk adataiból számított ÖKOMER mutatók, azok kockázati értékelése, valamint a mérleg és CLF kimutatások az önkormányzatok meghatározott csoportjára összevontan, illetve egyenként. Hiteles forrásból származó nyilvántartásban fellelhető dokumentumok az adatok kontrolljához kapcsolódóan.

### 3. fókuszkérdés

**Az önkormányzatok vagyongazdálkodása során biztosított volt-e a vagyon értékének megőrzése?**

---

**3.1. alkérdés** A vagyonváltozás jelentett-e kockázatforrást az önkormányzatok vagyoni helyzetére?

Az ellenőrzés kritériumai: befektetett eszközök fedezettsége; ingatlanok és kapcsolódó vagyoni értékű jogok állományának változása; a koncesszióba és vagyonkezelésbe adott eszközök állományának változása mutatók.

Az ellenőrzés adatforrásai: A Magyar Államkincstár által rendelkezésre bocsátott 2018-2019. évi összevont államháztartási információk adataiból számított ÖKOMER mutatók, azok kockázati értékelése, valamint a mérleg és CLF kimutatások az önkormányzatok meghatározott csoportjára összevontan, illetve egyenként. Hiteles forrásból származó nyilvántartásban fellelhető dokumentumok az adatok kontrolljához kapcsolódóan.

**3.2. alkérdés** A belső eladósodás kockázatforrást jelentett-e az önkormányzatok vagyongazdálkodására?

Az ellenőrzés kritériumai: a tárgyi eszközök, valamint az ingatlanok és kapcsolódó vagyonerékű jogok eszközpótlási mutatói,

Az ellenőrzés adatforrásai: A Magyar Államkincstár által rendelkezésre bocsátott 2018-2019. évi összevont államháztartási információk adataiból számított ÖKOMER mutatók, azok kockázati értékelése, valamint a mérleg és CLF kimutatások az önkormányzatok meghatározott csoportjára összevontan, illetve egyenként. Hiteles forrásból származó nyilvántartásban fellelhető dokumentumok az adatok kontrolljához kapcsolódóan.



## AZ ELLENŐRZÉSI PROGRAM MELLÉKLETEI

---

I. SZ. MELLÉKLET: FOGALOMTÁR

II. SZ. MELLÉKLET: RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

III/A. SZ. MELLÉKLET: ELLENŐRZÉSI (HELYÉNVALÓSÁGI) KRITÉRIUMOK MÓDSZERTANA

III/B. SZ. MELLÉKLET: ELLENŐRZÉSI (HELYÉNVALÓSÁGI) KRITÉRIUMOK ÉRTÉKELÉSE

Budapest, 2020.

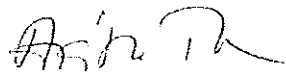
07.

"

hó

07.

nap



ellenőrzési program készítéséért felelős vezető

## MELLÉKLETEK

### I. SZ. MELLÉKLET: FOGALOMTÁR

adósságszolgálat	Az adósság tőkerészenek és az esedékes kamat együttes összegének törlesztése.
belső eladósodás kockázatforrás	Kockázatforrást jelent, ha az értékcsökkenések kompenzálásaként a szükséges vagyónótlás nem történt meg, ha romlott az eszközök állaga, mert az rejtett eladósodást jelent.
beruházás	A tárgyi eszköz beszerzése, létesítése, saját vállalkozásban történő előállítás, a beszerzett tárgyi eszköz üzembe helyezése. A beruházás a meglévő tárgyi eszköz bővítését, rendeltetésének megváltoztatását, átalakítását, élettartamának, teljesítőképességének közvetlen növelését eredményező tevékenység. (Forrás: Számv. tv. <sup>2</sup> 3. § (4) bekezdés 7. pontja)
bevételi kitettség	Olyan függőségi viszony, ahol egy szervezet pénzügyi helyzetét meghatározó bevételek nagysága külső körülmények hatására azonnal és kedvezőtlen irányba változhat.
CLF módszer	Az önkormányzatok költségvetése elemzésének módszere, amely a pénzügyi kapacitás (nettó működési jövedelem) fogalmát helyezi a középpontba. A módszer következetesen elkülöníti a folyó és a felhalmozási költségvetés bevételeit és kiadásait, azok költségvetési egyenlegeit. Bizonyos mértékig a vállalati gazdálkodás logikai elemeit érvényesíti az önkormányzatok pénzügyi, jövedelmi helyzetének vizsgálata során.
eladósodás kockázatforrás	Az államháztartás önkormányzati alrendszerében felhalmozott adósság állam részéről történő kiegyenlítését, illetve átvállalását követően az önkormányzatok kiemelt feladata, egyben felelőssége az adósságállomány újratemelődésképpen megakadályozása. Kockázatforrást jelent, ha az önkormányzat kötelezettségei emelkednek, a mérlegben az idegen források aránya nő, az adósságkonszolidációt – helyi önkormányzatok adósságának állam által történő átvállalása – követően a gazdálkodás újra eladósodási pályára áll. Az eladósodás a pénzügyi gazdálkodás egyenes következménye, ugyanakkor hatással is van rá a folyó adósságszolgálat teljesítésén keresztül.
eszközpótlási mutató	A tárgyi eszközállomány elemzéséhez használt mutató, amely megmutatja, hogy az üzembe helyezett beruházások milyen hányadát képezi az elszámolt értékcsökkenésnek. Számításakor tárgyévben üzembe helyezett beruházások, felújítások értékét a tárgyi eszközök tárgyévben elszámolt értékcsökkenéséhez kell viszonyítani.
felhalmozási bevétel	Az önkormányzatok tárgyévi felhalmozási célú költségvetési bevételei.
felhalmozási kiadás	Az önkormányzatok tárgyévi felhalmozási célú költségvetési kiadásai.
felhalmozási kiadások és finanszírozása kockázatforrás	Kockázatforrást jelent az erőn felüli beruházási aktivitás, illetve ha a folyamatban lévő felhalmozási feladatok finanszírozásához szükséges pénzügyi forrás nem áll az önkormányzat rendelkezésére.
felújítás	Az elhasználódott tárgyi eszköz eredeti állaga (kapacitása, pontossága) helyreállítását szolgáló időszakonként visszatérő olyan tevékenység, melynek során az eszköz élettartama megnövekszik, minősége, használata jelentősen javul, így a pótlólagos ráfordításból a jövőben gazdasági előnyök származnak. (Forrás: Számv. tv. 3. § (4) bekezdés 8. pontja)

*Ellenőrzési program – Önkormányzatok pénzügyi monitoring alapján végzett ellenőrzése – Az önkormányzatok településtípusonkénti gazdálkodásának fenntarthatósága*

finanszírozás kockázatforrás	Kockázatforrást jelent, ha az önkormányzat nem rendelkezik megfelelő fedezettel a külső források adósságszolgálatának teljesítéséhez, ami hosszútávon vagyonfeléléshez vagy adósságspirálhoz vezethet.
folyó bevétel	Az önkormányzatok tárgyévi működési célú költségvetési bevételei
folyó kiadás	Az önkormányzatok tárgyévi működési célú költségvetési kiadásai
folyó költségvetés egyenlege	A folyó költségvetés egyenlege, azaz a működési jövedelem megmutatja, hogy az Önkormányzat éves folyó bevétele fedezetet biztosít-e a kötelező és önként vállalt feladatellátáshoz kapcsolódó éves folyó kiadására. A működési jövedelem negatív értéke pénzügyileg fenntarthatatlan helyzetet jelez. A mutató pozitív értéke megtakarítást mutat, amely forrásul szolgálhat az Önkormányzat fennálló kötelezettségei megfizetéséhez, valamint fejlesztéseihez.
garancia- és kezességvállalás kockázatforrás	Kockázatforrást jelent, ha a szerződés kötelezettje a szerződésben vállalt kötelezettségeit nem teljesíti a jogosultnak, mert azokért a garantőr és/a kezes köteles helytállni. A garancia- és kezességvállalások függő kötelezettségként kockázatot jelentenek az önkormányzat költségvetésére, ezen keresztül a közfeladatok ellátására.
garanciavállalás	Olyan kötelezettségvállalás, ahol a garanciát vállaló valamely jövőbeni esemény bekövetkezésekor, a szerződésben meghatározott feltételek beálltakor a garancia kedvezményezettje számára meghatározott összegig, meghatározott időpontig, felszólításra azonnal fizet.
hasznosítás	A nemzeti vagyon birtoklásának, használatának, hasznok szedése jogának bármely – a tulajdonjog átruházását nem eredményező – jogcímen történő átengedése, ide nem értve a vagyonkezelésbe adást, valamint a haszonélvezeti jog alapítását. (Forrás: Nvtv. <sup>3</sup> 3. § (1) bekezdés 4. pontja)
helyénvalósági ellenőrzés	A helyénvalósági ellenőrzés a megfeleléségi 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 a Számvevőszéknek a közsféra szilárd gazdálkodására és a köztisztviselők magatartására vonatkozó általános alapelvek mentén kell az ellenőrzést lefolytatni.
kezességvállalás	Szerződésben vállalt olyan kötelezettség, amelyben a kezes arra vállal kötelezettséget, hogy ha a szerződés kötelezettje nem teljesít a kezes maga fog helyette teljesíteni a jogosultnak. (Forrás: Ptk. <sup>4</sup> 6:416.§)
kockázatforrás	A kockázatok kiváltó okait kockázatforrásnak nevezzük. Első lépésben azonosítjuk a nyomon követendő kockázatokat, majd a kockázatos területeket és a kiváltó okokat (kockázatforrásokat). Kockázatként azonosítjuk, ha az önkormányzat hosszú távon nem képes a törvényben meghatározott feladatait ellátni, költségvetése változatlan formában nem fenntartható. A kockázat értékelésének célja annak megállapítása, hogy a pénzügyi gazdálkodás, eladósodás, vagyongazdálkodás kockázati területek milyen mértékben befolyásolják, veszélyeztetik az önkormányzat működését, a közfeladatok ellátását. A három kockázati terület minősítéséhez összesen 9 kockázatforrást rendelünk.
koncesszió	Az állam, illetőleg az önkormányzat (önkormányzati társulás) kizárólagos tulajdonában lévő vagyontárgyak birtoklásának, használatának és hasznosításának, valamint a koncesszió-köteles tevékenységek gyakorlásának jogát, visszerhes szerződéssel, időlegesen úgy engedi át, hogy a jogosultnak részleges piaci monopóliumot biztosít.

koncessziós szerződés	A koncessziós szerződés olyan visszerthes szerződés, amelyben az állam vagy az önkormányzat a törvényben meghatározott tevékenységek gyakorlásának a jogát időlegesen úgy engedi át, hogy a jogosultnak részleges piaci monopóliumot biztosít.
kötelező közszolgáltatás (az önkormányzati feladatokat érintően) kötvény	Az önkormányzat kötelezően vállalt feladatkörébe tartozó egyes – közszolgáltatás útján megvalósuló – közfeladatok ellátása, amelyeket külön jogszabály (törvény, helyi önkormányzati rendelet) határoz meg. Hosszabb lejáratra szóló, hitelviszonyt megtestesítő kamatozó értékpapír. A kötvényben a kibocsátó arra kötelezi magát, hogy a kötvényben megjelölt pénzüsszegnék az előre meghatározott kamatát vagy egyéb jutalékait, továbbá az adott pénzüsszeget a kötvény mindenkor tulajdonosának, illetve jogosultjának a megjelölt időben és módon megfizeti.
közfeladat	A közfeladat a jogszabályban meghatározott állami vagy önkormányzati feladat. A közfeladatok ellátása költségvetési szervek alapításával és működtetésével vagy az azok ellátásához szükséges pénzügyi fedezet e törvényben (Áht. <sup>5</sup> ) meghatározott eszközökkel, részben vagy egészben történő biztosításával valósul meg. A közfeladatok ellátásában államháztartáson kívüli szervezet jogszabályban meghatározott rendben közreműködhet. (Forrás: Áht. 3/A. § (1)-(2) bekezdés, 2015. január 1-jétől)
közfeladatok finanszírozási struktúrája kockázatforrás	Kockázatforrást jelent, ha az önkormányzat pénzügyi helyzete jelentős függőséget mutat a külső körülményektől (adóbevételektől, kiegészítő állami támogatásoktól). A közfeladatok finanszírozási struktúrája nem kielégítő, ha a működési bevételek nem fedezik teljes mértékben az ellátott közfeladatokat.
lényegesség	Az a szintű információ vagy adat, ami az ellenőrzés eredményei célzott felhasználóinak döntéseit – az arról történő tudomásszerzést követően – valószínűsíthetően befolyásolja.
megfelelőségi ellenőrzés	A számvevőszéki ellenőrzés azon típusa, amely annak megállapítására irányul, hogy az ellenőrzés tárgyát képező tevékenységek, pénzügyi műveletek, információk és adatok minden lényeges szempontból megfelelnek-e az ellenőrzött szervezetre vonatkozó szabályozásoknak és követelményeknek.
nettó működési jövedelem	A nettó működési jövedelem a jövedelemtermelő képességet méri. Megmutatja a működési bevételekből a működési kiadások és a hitelek törlesztésének kifizetése után fennmaradó jövedelmet.
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 képviselőtestület 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 2016. évi CXXX. törvény szerinti gazdálkodó szervezetet, nonprofit szervezetet és egyéb szervezetet alapíthat, továbbá szerződést köthet természetes és jogi személlyel vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezettel. (Forrás: Möt.v. <sup>6</sup> 41. § (1), (2), (6) bekezdései)

*Ellenőrzési program – Önkormányzatok pénzügyi monitoring alapján végzett ellenőrzése – Az önkormányzatok településtípusonkénti gazdálkodásának fenntarthatósága*

önkormányzat rendkívüli támogatása	A 2018-2019. években a megyei önkormányzatok rendkívüli támogatása, a települési önkormányzatok rendkívüli támogatása és a tartósan fizetőképtelen helyzetbe került helyi önkormányzatok adósságrendezésére irányuló hitelfelvétel visszerhes kamattámogatása, a pénzügyi gondnok díja.
pénzintézetek felé történő eladósodás kockázatforrás	Kockázatforrásnak tekintettük, ha az önkormányzat (újból) adósságot keletkeztet, ami a kivételektől eltekintve a 2012. évtől kormányengedély-köteles. A pénzintézetekkel szemben fennálló kötelezettségek esetén olyan függőségi viszony jöhet létre, ahol az önkormányzat pénzügyi helyzete olyan külső körülmények hatására változhat, amely kizárólag a bank egyoldalú döntésén múlik.
pénzügyi kapacitás	A pénzügyi kapacitás az adósok hitelfelvételi képességének azon mértéke, ahol még növelni tudják az adósságot anélkül, hogy a fizetőképtelenség elkerülése érdekében csökkenteniük kellene akár az aktuális, akár a jövőben esedékes kiadásait.
pénzügyi kockázat	A pénzügyi kockázat magában foglalja mindazon kockázatokat, amelyek a szervezet: pénzügyi helyzetére hatással vannak. Pl.: az adósságszolgálat miatti kockázatot, árfolyamkockázatot, felhalmozási kockázatot, fizetőképességi kockázatot, jövőbeni kötelezettségek kifizethetőségének kockázatát, kamatkockázatot, kezességvállalás kockázatát, likviditási kockázatot, mérlegen kívüli tételek kockázatát, nemfizetési kockázatot stb.
polgármesteri hivatal	Az ellenőrzési programban a polgármesteri hivatal megnevezés alatt értjük a polgármesteri hivatalt, a főpolgármesteri hivatalt, a megyei önkormányzati hivatalt, a közös önkormányzati hivatalt.
szállítók felé történő eladósodás kockázatforrás	Kockázatforrást jelent, ha az önkormányzat növeli a dologi, felújítási, beruházási kötelezettségeit (szállítókkal szemben fennálló tartozásait), ami burkolt hitelezésnek minősülhet, és az elismert kötelezettségeit átmenetileg vagy véglegesen nem tudja határidőre teljesíteni.
vagyongazdálkodás	A nemzeti vagyongazdálkodás feladata a nemzeti vagyon megőrzése, értékének és állagának védelme, rendeltetésének megfelelő, az állam, az önkormányzat mindenkori teherbíró képességéhez igazodó, elsődlegesen a közfeladatok ellátásához és a mindenkori társadalmi szükségletek kielégítéséhez szükséges, egységes elveken alapuló, átlátható, hatékony és költségtakarékos működtetése, értéknövelő használata, hasznosítása, gyarapítása, továbbá az állam vagy a helyi önkormányzat feladatának ellátása szempontjából feleslegessé váló vagyontárgyak elidegenítése. (Forrás: Nvtv. 7. § (2) bekezdése)
vagyonkezelői jog	A vagyonkezelői szerződés alapján a vagyonkezelő jogosult meghatározott szervezeti tulajdonába tartozó dolog birtoklására és hasznai szedésére. A vagyonkezelő köteles a vagyontárgy értékét megőrizni, állagának megóvásáról, karbantartásáról, működtetéséről gondoskodni, továbbá díjat fizetni vagy a szerződésben előírt kötelezettséget teljesíteni.
vagyonváltozás kockázatforrás	Kockázatforrásként értékeltük, ha csökken a nemzeti vagyon, ha az önkormányzatok a vagyonértékesítésből származó bevételeket nem beruházásokra, a vagyon pótlására fordítják.

II. SZ. MELLÉKLET: RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

---

<sup>1</sup> ÁSZ SZMSZ	az Állami Számvevőszék elnökének 3/2019. (XII.23.) ÁSZ utasítása az Állami Számvevőszék Szervezeti és Működési Szabályzatáról
<sup>2</sup> Számv. tv.	2000. évi C. törvény a számvitelről (hatályos: 2001. január 1-jétől)
<sup>3</sup> Nvtv.	2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról (hatályos: 2012. január 1-jétől)
<sup>4</sup> Ptk.	2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről (hatályos: 2014. március 15-étől)
<sup>5</sup> Áht.	2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról (hatályos: 2012. január 1-jétől)
<sup>6</sup> Mötv.	2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (hatályos: 2012. január 1-jétől)

## Ellenőrzési (helyénvalósági) kritériumok módszertana

**Az ellenőrzés tárgya:** Az önkormányzati gazdálkodás fenntarthatósága, a törvényben előírt feladatok ellátása, az önkormányzatnál észlelt negatív tendenciák okainak feltárása, amely az ellenőrzési kritériumok alapján kerül értékelésre.

Az ellenőrzési kritériumok meghatározása során első lépésben azonosításra kerültek az önkormányzati gazdálkodás fenntarthatóságának, a törvényben előírt feladatok ellátásának kockázatos területei és a kiváltó okai (kockázatforrások), amelyekhez minden esetben mutatószám került hozzárendelésre. A mutatószámok között a viszonyszámok (relatív mutatószámok) és az abszolút adatok (abszolút mutatószámok) egyaránt megtalálhatók, amelyekhez a Magyar Államkincstár által szolgáltatott adatállományok (költségvetési beszámolók, időközi költségvetési jelentések, mérlegjelentések adatait) kerültek felhasználásra.

**Az egyes kockázati területek és kockázatforrások minősítése „pontozásos módszerrel” a mutatószámok értékelése alapján történt.**

- Első lépésben a mutatószámok értékelésére és egy háromelemű skálán történő elhelyezésére került sor. Az értékelés (a kategória határok meghatározása) elsődlegesen a mutatószámok közgazdasági értelmezése alapján, az Állami Számvevőszék ellenőrzési tapasztalatait felhasználva történt. Az értékelések alapján egy-egy mutató alacsony besorolás esetén 0 pontot, közepes esetén 1 pontot, magas kockázatjelzés esetén 2 pontot kapott. (Pl.: ha a működési kiadások fedezettsége mutató 90% alatti volt, akkor magas kockázati besorolást, 2 pontot, ha 100% feletti volt akkor alacsony besorolást, 0 pontot kapott.) *A %-ban kifejezett mutatók kockázati besorolására a pontos (több tizedes jegy) értékek alapján került sor, ugyanakkor az önkormányzati riport a mutatókat egy, illetve esetenként két tizedes számjegyig mutatja be.*
- Annak érdekében, hogy a kockázatforrások minősítésénél a lényeges mutatók értéke legyen a meghatározó a jellegzetes mutatókéval szemben, a mutatószámok súlyozására került sor<sup>1</sup>. A súlyok mértékének megválasztásakor az elsődleges mutatókat középértéknek tekintve 1-es súly mellérendelése<sup>2</sup> történt. A főmutató súlya az elsődleges mutatók súlyának kétszeresében, míg a másodlagos mutatók súlya az elsődleges mutatók súlyának felében került meghatározásra. (Pl.: a kockázatforrás minősítéséhez a működési kiadások fedezettségét főmutatóként vették figyelembe, ezért 2-es súlyt rendeltek hozzá. Így ha a mutató kockázati besorolása magas volt, a magas kockázati besoroláshoz rendelt 2 pontot szorozták a főmutatóhoz rendelt 2-es súlyszámmal és az elért pontszám 4, míg alacsony besorolás esetén a besoroláshoz rendelt 0 pontot szorozva a főmutatóhoz rendelt 2-es súlyszámmal elért pontszám 0 volt.)
- Ezt követően került sor az önkormányzati gazdálkodás fenntarthatóságának, a törvényben előírt feladatok ellátásának kockázatahoz rendelt kockázati területek és kockázatforrások értékelési ponthatárainak meghatározására oly módon, hogy kockázatforrásonként a mutatószámok súlyozott értékelésével elérhető összes pontszám három egyenlő részre (alacsony, közepes, magas) osztása történt meg. (Pl.: A közfeladatok finanszírozási struktúrája kockázatforrás 1 db főmutató, 2 db elsődleges mutató és további 2 db másodlagos mutató alakulása alapján került értékelésre. A mutatók magas kockázati besorolása esetén – a súlyozást követően – elérhető legmagasabb pontszám 10 volt. Ezt három egyenlő részre osztva kerültek meghatározásra a közfeladatok finanszírozási

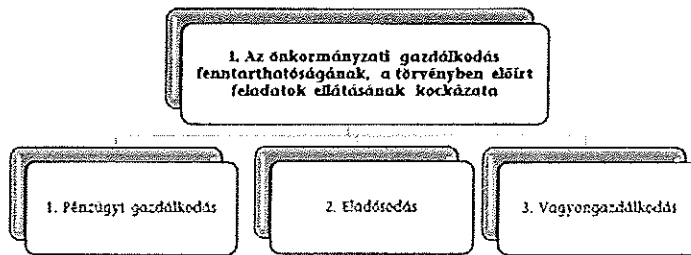
<sup>1</sup> A súlyozás kifejezi, hogy az alkalmazott mutatószámok egymáshoz képest milyen mértékben járulnak hozzá az adott kockázatforrás értékeléséhez.

<sup>2</sup> Egy esetben a banki kötelezettségállomány mérlegfőösszeghez mért nagysága mutatónál a kockázatforrás kiegyensúlyozottabb megítélése érdekében az 1-es súlyozás helyett 1,5-ös súlyozás került alkalmazásra..

struktúrájának értékelési ponthatárai, amely 0-3,32 pontig alacsony, 3,33-6,66 pontig közepes, 6,67-10 pont között magas kockázati minősítést kapott.)

- Az egyes kockázatforrások értékelésekor a kockázatforráshoz rendelt mutatószámok – súlyozással kapott – értékeinek összesítése és a kialakított értékelési ponthatárok szerinti minősítése történt meg. (Pl.: egy önkormányzat minősítésekor a közfeladatok finanszírozási struktúrája kockázatforráshoz rendelt 5 db mutató – fentiekben bemutatott – értékelésével elért összes pontszám 7 volt, akkor a kockázatforrás a hármas skálán a 6,67-10 pont közé került, így magas minősítést kapott.)
- Az egyes kockázati területek minősítése hasonlóan történt. Az egyes kockázati területeket meghatározó kockázatforrások pontjainak aggregálását követően, a kockázati területen elérhető összes pont három egyenlő részre osztásával kialakított skálán történő értékelésre került sor. Ha azonban a kockázatforrások közül legalább egy magas kockázati besorolást ért el, akkor a pontozás szerinti értékeléstől eltérően, a kockázati terület besorolása közepes kockázati minősítésűre módosult.

Az ellenőrzés tárgyának, az önkormányzati gazdálkodás fenntarthatóságának, a törvényben előírt feladatok ellátásának értékelése:



A három kockázati terület együttes értékelése alapján az alábbi mátrix segítségével kerül meghatározásra az önkormányzati gazdálkodás fenntarthatóságának, a törvényben előírt feladatok ellátásának értékelése a következők szerint:

1. Az önkormányzati gazdálkodás fenntarthatóságának, a törvényben előírt feladatok ellátásának kockázata	Alacsony 0	Közepes 1					Magas 2					
		2 alacsony 1 közepes	1 alacsony 2 közepes	2 alacsony 1 magas	1 alacsony 1 közepes 1 magas	3 közepes	4 közepes	3 magas	2 magas			
1. Pénzügyi gazdálkodás												
2. Eladósodás												
3. Vagyongazdálkodás												









