



ÁLLAMI
SZÁMVEVŐSZÉK

J E L E N T É S

az önkormányzatok belső kontrollrendszere kialakításának, egyes
kontrolltevékenységek és a belső ellenőrzés
működésének - 2013. évben induló - ellenőrzéséről

Tompa

13156

2013. december

Állami Számvevőszék

Iktatószám: V-0130-036/2013.

Témaszám: 1162

Vizsgálat-azonosító szám: V064902

Az ellenőrzést felügyelte:

Dr. Benedek Mária

felügyeleti vezető

Az ellenőrzést vezette és az ellenőrzés végrehajtásáért felelős:

Bíró Zsolt

ellenőrzésvezető

A számvevőszéki jelentés összeállításában közreműködtek:

Pappné dr. Szamosi Éva

számvevő tanácsos

Szudi Ferencné

számvevő

Az ellenőrzést végezték:

Vörösné Lakatos Zsuzsanna

számvevő

Molnár-Sipos Judit

számvevő

TARTALOMJEGYZÉK

BEVEZETÉS	5
I. ÖSSZEGZŐ MEGÁLLAPÍTÁSOK, KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK	9
II. RÉSZLETES MEGÁLLAPÍTÁSOK	14
1. Az önkormányzat belső kontrollrendszerének kialakítása	14
1.1. A kontrollkörnyezet	14
1.2. A kockázatkezelési rendszer	15
1.3. A kontrolltevékenységek	15
1.4. Az információs és kommunikációs rendszer	16
1.5. A monitoring rendszer	17
2. A pénzügyi folyamatokban kulcsszerepet betöltő teljesítésigazolás és érvényesítés belső kontrollok működése	17
3. A belső ellenőrzés működése	19
FÜGGELÉKEK	
1. számú Értelmező szótár	
2. számú Az értékelés módja és szempontjai	

RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

Törvények

Áht.	2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról (hatályos 2012. január 1-jétől)
ÁSZ tv.	2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről
Kttv.	2011. évi CXCIX. törvény a közszolgálati tisztviselőkről (hatályos 2012. március 1-jétől)
Mötv.	2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (hatályos 2012. január 1-jétől)
Nvtv.	2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról (hatályos 2011. december 31-étől)
Ötv.	1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról

Rendeletek

Ávr.	368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról (hatályos 2012. január 1-jétől)
Bkr.	370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről (hatályos 2012. január 1-jétől)
önkormányzati SZMSZ ₁	Tompa Város Önkormányzata Szervezeti és Működési Szabályzata 24/2010. (XII. 13.) KT rendelet (hatályos 2011. január 1-jétől 2012. szeptember 21-ig)
önkormányzati SZMSZ ₂	Tompa Város Önkormányzata Szervezeti és Működési Szabályzata 16/2012. (IX. 20.) KT rendelet (hatályos 2012. szeptember 21-étől 2013. április 1-jéig)
önkormányzati SZMSZ ₃	Tompa Város Önkormányzata Szervezeti és Működési Szabályzata 6/2013. (III. 29.) KT rendelet (hatályos 2013. április 1-jétől)
vagyongazdálkodási rendelet	Az önkormányzat vagyonáról és a vagyongazdálkodás szabályairól szóló 8/1992. (V. 19.) rendelet (hatálytalan 2013. július 17-től)

Szórövidítések

adatvédelmi szabályzat	Tompa Város Polgármesteri Hivatala Adatvédelmi Szabályzata (hatályos 2011. június 27-től)
ÁSZ	Állami Számvevőszék
Belső ellenőrzési kézikönyv	Kiskunhalas Város Önkormányzat Polgármesteri Hivatala Belső Ellenőrzési Kézikönyv (jóváhagyva 2010. január 1-jén)
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions (Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Szervezete)
iratkezelési szabályzat	Tompa Város Önkormányzat Polgármesteri Hivatala Egyedi Iratkezelési Szabályzata (hatályos: 2012. január 1-jétől)
ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions (Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Standardjai)

jegyző	Tompa Város Önkormányzatának jegyzője
Képviselő-testület	Tompa Város Önkormányzatának Képviselő-testülete
NGM	Nemzetgazdasági Minisztérium
Önkormányzat	Tompa Város Önkormányzata
polgármester	Tompa Város Önkormányzatának polgármestere
Polgármesteri Hivatal	Tompa Város Polgármesteri Hivatala
Társulás	Halasi Kistérség Belső Ellenőrzési Társulása

JELENTÉS

az önkormányzatok belső kontrollrendszere kialakításának, egyes kontrolltevékenységek és a belső ellenőrzés működésének – 2013. évben induló – ellenőrzéséről

Tompa

BEVEZETÉS

Tompa város állandó lakosainak száma 2012. január 1-jén 4737 fő volt. Az Önkormányzat héttagú Képviselő-testületének munkáját három állandó bizottság segítette. Az Önkormányzat az önállóan működő és gazdálkodó Polgármesteri Hivatalon kívül három önállóan működő intézményt tartott fent, többségi tulajdoni hányadú gazdasági társasággal nem rendelkezett. A polgármester 2012. július 1-jétől tölti be tisztségét. A jegyző 2012. február 1-jétől látja el feladatait.

A Polgármesteri Hivatal három önálló jogállással nem rendelkező szervezeti egységre tagolódott (Igazgatási, Pénzügyi és Adócsoport), elkülönült gazdasági szervezettel nem rendelkezett. A foglalkoztatott köztisztviselők száma 2012. január 1-jén 20 fő volt. 2013. január 1-jétől a helyi Okmányiroda, valamint egyes szociális és gyámügyi feladatok – törvényi változások miatt – a járási hivatalhoz¹ kerültek, az általános iskola fenntartója a KIK² lett. A Polgármesteri Hivatal a 2012. évi költségvetési beszámolója szerint 791 360 ezer Ft tárgyévi bevételt ért el, valamint 723 040 ezer Ft tárgyévi kiadást teljesített. A 2012. december 31-i könyvviteli mérleg szerint 1 055 966 ezer Ft értékű eszközvagyonnal rendelkezett, a rövid lejáratú kötelezettség állománya 9694 ezer Ft volt, hosszú lejáratú kötelezettség állománya nem volt.

A demokratikus társadalmakban alapvető igény, hogy a közpénzeket, a közvagyonot használók tevékenységükről elszámoljanak, ahhoz egyértelmű és érvényesíthető felelősségi szabályok társuljanak. Ennek a jogos igénynek az érvényesítéséhez meg kell teremteni azokat a folyamatokat, rendszereket, amelyek nélkülözhetetlenek az elszámoltatáshoz. Az elszámoltatás eredményes működtetéséhez szükség van a megfelelő információs, kontroll, értékelési és beszámolási rendszerek kialakítására.

Magyarországon az uniós csatlakozási tárgyalások idejére nyúlnak vissza a belső kontrollrendszer szabályozásának gyökerei. Az uniós elvárásoknak meg-

¹ Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Kiskunhalasi Járási Hivatala

² Klebelsberg Intézményfenntartó Központ

felelő új terminológia szerinti államháztartási belső pénzügyi ellenőrzési (ÁBPE) rendszer területén a jogharmonizáció 2003-ban teljes körűen megvalósult, míg az önkormányzati alrendszerre vonatkozó, Ötv.-ben megjelenített speciális szabályozás 2005-ben lépett hatályba. Az államháztartási belső kontrollrendszer koncepciója 2009-ben továbbfejlődött. A változások irányát mutatja, hogy a költségvetési szervek belső kontrollrendszere már magában foglalja a korszerű felelős szervezethez tartozó elemeket (kontrollkörnyezet, kockázatkezelés, kontrolltevékenység, információ és kommunikáció, monitoring) is. E kontrollrendszer szabályozása háromszintű, a törvényi előírásokat az Áht. és a Mőtv., a rendeleti szintű szabályozást az Ávr. és a Bkr. tartalmazza, amelyeket útmutatói szinten az NGM által kiadott standardok és kézikönyvek támogatnak.

A belső kontrollrendszer azt a célt szolgálja, hogy a költségvetési szervek működésük és gazdálkodásuk során a tevékenységeket szabályszerűen, gazdaságosan, hatékonyan és eredményesen hajtsák végre, teljesítsék elszámolási kötelezettségeiket és megvédjék az erőforrásokat a veszteségektől, a károktól és a nem rendeltetésszerű használatától. A belső kontrollrendszer magában foglalja mindazon szabályokat, eljárásokat, gyakorlati módszereket és szervezeti struktúrákat, kockázatkezelési technikákat, kontrolltevékenységeket, amelyek segítséget nyújtanak a szervezetnek céljai eléréséhez.

Az ÁSZ a 2011-2015. évekre szóló stratégiájában hangsúlyos szerepet szánt annak, hogy szilárd szakmai alapon álló, értékteremtő ellenőrzéseivel előmozdítsa a közpénzügyek átláthatóságát, rendezettségét. A számvevőszéki ellenőrzés nemzetközi alapelvei is rögzítik, hogy a megfelelő belső kontrollrendszer minimálisra csökkenti a hibák és szabálytalanságok kockázatát.

Az ellenőrzés célja annak megállapítása volt, hogy a belső kontrollrendszer elemeinek kialakítása, a pénzügyi folyamatokban kulcsszerepet betöltő teljesítésigazolás és érvényesítés, és a belső ellenőrzés szabályos működése biztosította-e az Önkormányzatnál a közpénzfelhasználás szabályosságát, hozzájárult-e az értéket teremtő rend követelményének érvényesüléséhez.

Ennek keretében értékeltük, hogy:

- a jogszabályi előírásoknak megfelelően alakították-e ki a belső kontrollrendszer elemeit;
- a gazdálkodás folyamatában kulcsszerepet betöltő teljesítésigazolás és érvényesítés kontrolltevékenységeit megfelelően működtették-e;
- biztosították-e a belső ellenőrzés szabályos működését;
- amennyiben az ÁSZ tett javaslatot a 2008–2011. évek közötti ellenőrzése kapcsán az Önkormányzatnak, intézkedtek-e azok végrehajtására.

Az ellenőrzés várható hasznosulását négy szinten tervezzük. A törvényalkotás számára összegzett tapasztalatok állnak rendelkezésre a belső kontrollrendszer önkormányzati területen való kialakításáról, működéséről és hatásairól, a belső ellenőrzés működéséről. Ennek alapján következtetést lehet levonni arról, hogy a belső kontrollrendszer kialakítására és működtetésére vonatkozó –

jelenlegi, differenciálás nélküli – jogszabályi előírások reális követelményeket támasztanak-e az eltérő adottságú települési önkormányzatok esetében, illetve indokolt-e esetleges jogszabályi módosítás kezdeményezése. Az ellenőrzés az ellenőrzött számára visszajelzést ad a belső kontrollrendszer kialakításában és működésében fellépő hiányosságokról, javaslataival hozzájárul azok kiküszöböléséhez, amely csökkentheti a későbbi ellenőrzések gyakoriságát. Az ellenőrzés megállapításait és javaslatait más szervezetek is hasznosíthatják a rendezett gazdálkodási keretek kialakításához. A társadalom számára jelzi, hogy közpénz nem maradhat ellenőrizetlenül, az ÁSZ értékteremtő rend kialakításához és megőrzéséhez hozzájáruló tevékenysége pozitív hatással lesz a szervezetről kialakított összkép formálásában. A szervezeten belül lehetőség nyílik arra, hogy a megállapítások szintetizálásával az ÁSZ a hozzáadott értéket teremtő elemző tevékenységét és tanácsadó szerepét is erősítse.

Az önkormányzatok belső kontrollrendszere kialakításának, egyes kontrolltevékenységek és a belső ellenőrzés működésének ellenőrzéséről szóló jelentés I. fejezetének összegző része az ellenőrzés céljára ad rövid, szintetizáló összefoglalót, és tartalmazza a következtetéseket a II. fejezet részletes megállapításain alapulóan. A jelentés intézkedést igénylő megállapításait és javaslatait az ellenőrzés során feltárt, a jelentés II. fejezetében rögzített részletes megállapítások alapozzák meg. A helyszíni ellenőrzés lezárásáig a helyi szabályozás változásait nyomon követtük.

Az ellenőrzés típusa: szabályszerűségi ellenőrzés.

Az ellenőrzött időszak: a belső kontrollrendszer kialakításának megfelelősége esetében a 2012. évre, a pénzügyi folyamatokban kulcsszerepet betöltő teljesítésigazolás és érvényesítés belső kontrollok működésének megfelelőségét és a belső ellenőrzés szabályszerű működését a 2012. január 1. és december 31-e közötti időszak eseményeit figyelembe véve értékeltük, míg az ÁSZ javaslatainak utóellenőrzése a 2008–2011. években végzett ellenőrzések nyilvánosságra hozott jelentéseiben tett javaslatok áttekintésére terjedt ki.

Az ellenőrzött szervezet: az Önkormányzat.

Az ellenőrzés jogszabályi alapját az ÁSZ tv. 1. § (3) bekezdése, az 5. § (2) és (6) bekezdése, valamint az Áht. 61. § (2) bekezdésének előírásai képezik.

Az ellenőrzés szakmai módszertana az ÁSZ hivatalos honlapján (www.asz.hu) közzétett szakmai szabályokon alapult, amely az INTOSAI által kiadott ISSAI figyelembevételével készült.

Az ellenőrzés lefolytatásához az Önkormányzat a kimutatások és a tanúsítvány elektronikus kitöltésével, valamint az ÁSZ által kért dokumentumok elektronikus megküldésével szolgáltatott adatokat. Az így rendelkezésre bocsátott adatok, információk kontrollja és a munkalapok kitöltése a helyszíni ellenőrzés keretében történt. A jelentésben használt fogalmak magyarázatát az 1. számú függelék, az ellenőrzés egyes területeinek értékelésénél alkalmazott egységes minősítési szempontokat a 2. számú függelék tartalmazza.

A belső kontrollrendszer kialakításának ellenőrzése során értékeltük a kontrollkörnyezet, a kockázatkezelési rendszer, a kontrolltevékenységek, az információs és kommunikációs rendszer, valamint a monitoring rendszer szabályozottságának megfelelőségét. A pénzügyi folyamatokban kulcsszerepet betöltő teljesítésigazolás és érvényesítés kontrollok működése megfelelőségének minősítéséhez az állományba nem tartozók megbízási díjai, a külső szolgáltatók által végzett karbantartási, kisjavítási munkák, az egyéb üzemeltetési és fenntartási szolgáltatások, a rendszeres szociális segélyek, valamint az államháztartáson kívülre teljesített működési és felhalmozási célú pénzeszközátadások közül kockázatelemzéssel választottuk ki az ellenőrzött kiadási jogcímekeket. Az egyszerű véletlen mintavétellel kiválasztott tételek ellenőrzését többlépcsős megfelelőségi tesztek útján addig végeztük, amíg elegendő és megfelelő bizonyítékot szereztünk a vizsgált folyamatok kulcskontrolljai működésének megfelelő vagy nem megfelelő voltáról. Értékeljük az Önkormányzatnál a belső ellenőrzés működésének szabályosságát. Az ÁSZ az Önkormányzatnál a 2008. évben a helyi önkormányzatok gazdálkodási rendszerének ellenőrzését végezte. A nyilvánosságra hozott, 0927 számon közzétett számvevőszéki jelentésben azonban kifejezetten az Önkormányzat számára konkrét feladatot nem határozott meg, javaslatot nem tett, ezért a jelen ellenőrzés keretében utóellenőrzésre nem került sor.

Az ÁSZ tv. 29. § (1) bekezdése szerint a jelentéstervezetet megküldtük a polgármester részére, aki az ÁSZ tv. 29. § (2) bekezdésében foglalt észrevételezési jogával nem élt, a jelentéstervezetre észrevételt nem tett.

I. ÖSSZEGZŐ MEGÁLLAPÍTÁSOK, KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK

A belső kontrollrendszeren belül 2012-ben a kontrollkörnyezet, a kockázatkezelési rendszer, a kontrolltevékenységek, az információs és kommunikációs rendszer, valamint a monitoring rendszer kialakítását külön-külön és együttesen is értékeltük. A **belső kontrollrendszer kialakítása** az összesített értékelés alapján **nem felelt meg** a jogszabályi előírásoknak.

A belső kontrollrendszer egyes területei kialakításának minősítése a következő:

Kontrollterület	Minősítés
Kontrollkörnyezet	nem megfelelő
Kockázatkezelési rendszer	nem megfelelő
Kontrolltevékenységek	megfelelő
Információs és kommunikációs rendszer	megfelelő
Monitoring rendszer	nem megfelelő

Megfelelőnek értékeltük a kontrolltevékenységek, valamint az információs és kommunikációs rendszer kialakítását, mivel az a jogszabályi előírásokban foglaltakat figyelembe véve, kisebb hiányosságok mellett is megteremtette e két kontrollterületen a szabályszerű működés lehetőségét.

Nem megfelelőnek értékeltük a kontrollkörnyezet, a kockázatkezelési rendszer és a monitoring rendszer kialakítását, mivel az ellenőrzésünk során megállapított szabályozásbeli hiányosságok magukban hordozzák a szabálytalan működés, valamint a korrupció kockázatát.

A belső kontrollrendszer nem megfelelő kialakítása kockázatot jelent az Önkormányzat tevékenységeinek szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes végrehajtása során.

A 2012. évben az állományba nem tartozók megbízási díjaival, valamint a külső szolgáltatók által végzett karbantartási, kisjavítási munkákkal kapcsolatos kifizetések során a pénzügyi folyamatokban **kulcsszerepet betöltő** teljesítésgazolás és érvényesítés **belső kontrollok működése gyenge volt**. Gyengének értékeltük a két kulcskontroll együttes működését, mivel azok nem biztosították a hibák megelőzését feltárását.

A számvevőszéki ellenőrzés az ellenőrzött kifizetésekkel összefüggésben a rendelkezésre bocsátott dokumentumok alapján jogosulatlan kifizetést nem tárt fel, azonban a gazdálkodásban kulcsszerepet betöltő kontrollok működésében

feltárt hiányosságok miatt fennáll a hibák bekövetkezésének kockázata. A nem megfelelően működtetett belső kontrollok korrupciós kockázatot hordoznak.

Az Önkormányzat a belső ellenőrzési feladatokat a Társulás útján látta el. A 2012. évben a **belső ellenőrzés működése** a jogszabályi előírásoknak **megfelelt**, azonban a belső ellenőrzés nem tárta fel a belső kontrollrendszer kialakításának, valamint a pénzügyi folyamatokban kulcsszerepet betöltő teljesítésigazolás és érvényesítés belső kontrollok működésének hiányosságait.

Az ÁSZ tv. 33. § (1) bekezdésében foglaltak értelmében az ellenőrzött szervezet vezetője köteles a jelentésben foglalt megállapításokhoz kapcsolódó intézkedési tervet összeállítani, és azt a jelentés kézhezvételétől számított 30 napon belül az ÁSZ részére megküldeni. Amennyiben az intézkedési tervet határidőre nem küldi meg a szervezet, vagy az ÁSZ tv. 33. § (2) bekezdésében foglalt póthatáridő elteltével megküldött intézkedési terv továbbra sem elfogadható, az ÁSZ elnöke a hivatkozott törvény 33. § (3) bekezdés a)–b) pontjaiban foglaltakat érvényesítheti.

Az ellenőrzés intézkedést igénylő megállapításai és javaslatai:

a polgármesternek

1. A Kttv. 231. § (1) bekezdése ellenére a Képviselő-testület nem állapította meg a köztisztviselőkkel szembeni, a Kttv. 83. §-ában előírt hivatásetikai alapelvek részletes tartalmát, valamint az etikai eljárás szabályait, mivel a polgármester a jegyző által előkészített dokumentumokat nem terjesztette a Képviselő-testület elé.

Javaslat:

Terjessze a Képviselő-testület elé a Kttv. 231. § (1) bekezdésében foglaltak érvényesülése érdekében a köztisztviselőkkel szembeni, a Kttv. 83. §-ában előírt hivatásetikai alapelvek részletes tartalmának, valamint az etikai eljárás szabályainak a jegyző által elkészített dokumentumait.

2. Az Önkormányzat kiadási előirányzatai terhére történt kötelezettségvállalásokat az Áht. 37. § (1) bekezdésében előírtak ellenére nem foglalták írásba.

Javaslat:

Intézkedjen arról, hogy az Önkormányzat kiadási előirányzatai terhére történt kötelezettségvállalásra az Áht. 37. § (1) bekezdésében foglaltaknak megfelelően – az Ávr. 53. §-ában meghatározott kivételeket figyelembe véve – kizárólag a pénzügyi ellenjegyzés után, a pénzügyi teljesítés esedékességét megelőzően, írásban kerüljön sor.

3. A számvevőszéki ellenőrzés megállapításai alapján az Önkormányzatnál a belső kontrollrendszer kialakítása, összefoglalóan értékelve, nem felelt meg a jogszabályi előírásoknak, a kulcskontrollok működése gyenge volt, a belső ellenőrzés működése ugyan megfelelt a jogszabályi előírásoknak, azonban nem tárta fel, ezáltal nem is javította ki a feltárt hiányosságokat. A megállapított szabályozásbeli és működésbeli hiányosságok magukban hordozzák a szabálytalan működés kockázatát.

Javaslat:

A Mötv. 115. § (1) bekezdésében foglaltak alapján kísérje figyelemmel az Önkormányzat gazdálkodásának szabályszerűségét. A Mötv. 67. § (f) pontja alapján gondoskodjon a belső kontrollrendszer működésére vonatkozó jogszabályi rendelkezések be nem tartása, valamint a teljesítésigazolás, illetve az érvényesítés kontrollokkal összefüggésben feltárt hiányosságok, szabálytalanságok tekintetében az esetleges munkajogi felelősséggel kapcsolatos körülmények kivizsgálásáról, majd a vizsgálat eredményének függvényében tegye meg a szükséges munkajogi intézkedéseket.

a Jegyzőnek

1. kontrollkörnyezettel kapcsolatban:

A jegyző nem írta elő a Polgármesteri Hivatal ellenőrzési nyomvonalainak rendszeres felülvizsgálatát, és a Bkr. 6. § (3) bekezdésében foglaltak ellenére azokat nem is aktualizálta.

Javaslat:

Intézkedjen a Bkr. 6. § (3) bekezdésében előírtaknak megfelelően az ellenőrzési nyomvonal rendszeres aktualizálásáról.

2. a kockázatkezelési rendszerrel kapcsolatban:

A jegyző a Bkr. 7. § (2) bekezdésében foglaltak ellenére nem mérte fel és nem állapította meg a Polgármesteri Hivatal tevékenységében, gazdálkodásában rejlő kockázatokat, nem határozta meg a kockázatok kezelése érdekében szükséges intézkedések teljesítésének folyamatos nyomon követési módját.

Javaslat:

Mérje fel és állapítsa meg – a Bkr. 7. § (2) bekezdésében foglaltak alapján – a Polgármesteri Hivatal tevékenységében és gazdálkodásában rejlő kockázatokat, továbbá határozza meg az egyes kockázatokkal kapcsolatban szükséges intézkedések teljesítésének folyamatos nyomon követési módját.

3. a kontrolltevékenységekkel kapcsolatban:

A jegyző az Ávr. 13. § (2) bekezdés a) pontjában foglaltak ellenére nem szabályozta a pénzügyi ellenjegyzés és az érvényesítés módját.

Javaslat:

Rendezze belső szabályzatban az Ávr. 13. § (2) bekezdés a) pontjában foglaltak alapján a gazdálkodással – különösen az ellenjegyzés és érvényesítés gyakorlásának módjával, eljárási és dokumentációs részletszabályaival – kapcsolatos belső előírásokat, feltételeket.

4. a monitoring rendszerrel kapcsolatban:

A jegyző a Bkr. 3. § e) bekezdésében és 10. §-ában foglalt ellenére nem alakította ki a Polgármesteri Hivatal tevékenységének, a célok megvalósításának nyomon követését biztosító rendszert.

A jegyző a Bkr. 11. § (1) bekezdésében foglalt kötelezettsége ellenére – a Bkr. 1. melléklete szerinti nyilatkozatban – a 2011. évre vonatkozóan nem értékelte a Polgármesteri Hivatal belső kontrollrendszerének minőségét.

A Bkr. 28. § c) pontjában és a 46. § (1) bekezdésében foglalt előírás ellenére az intézkedési tervben meghatározott egyes feladatok végrehajtásáról nem számoltak be.

Javaslat:

- a) Alakítsa ki és működtesse a Bkr. 3. § e) bekezdésében és 10. §-ában előírtak alapján a Polgármesteri Hivatal tevékenységének, a célok megvalósításának nyomon követését biztosító rendszert.
- b) Értékelje a Bkr. 11. § (1) bekezdése szerint – a Bkr. 1. melléklete szerinti nyilatkozatban – a jogszabály keretei között a Polgármesteri Hivatal belső kontrollrendszerének minőségét.
- c) Gondoskodjon arról, hogy az ellenőrzött szervezeti egység vezetője számoljon be a Bkr. 28. § c) pontjában és a 46. § (1) bekezdésében foglalt előírásoknak megfelelően az intézkedési tervben meghatározott egyes feladatok végrehajtásáról, és a beszámolót küldjék meg a belső ellenőrzési vezetőnek.

5. a pénzügyi folyamatokban kulcsszerepet betöltő kontrollokkal kapcsolatban:

A teljesítésigazolás az Ávr. 57. § (1), (3) és (4) bekezdéseiben foglalt ellenére nem szabályszerűen történt, vagy azt nem a kijelölt személy végezte el.

Az érvényesítő az Ávr. 58. § (1) bekezdésében foglaltak és aláírása ellenére nem ellenőrizte az összecszerúséget, továbbá az érvényesítést az 58. § (4) bekezdésében foglaltak ellenére nem az arra kijelölt személy végezte. Az érvényesítő az Ávr. 58. § (2) bekezdésében foglalt előírás ellenére nem jelezte az utalványozónak, hogy a megelőző ügymenetben a teljesítésigazolás nem szabályszerűen történt, vagy azt nem a kijelölt személy végezte, valamint, hogy a kötelezettségvállalások nyilvántartásának adattartalma nem felelt meg az Ávr. 56. § (1) bekezdésében foglalt előírásoknak, és az utalványrendelet az Ávr. 59. § (3) bekezdés f) pontja ellenére nem tartalmazta a kötelezettségvállalás nyilvántartási számát.

Javaslat:

Intézkedjen – a teljesítésigazolás és az érvényesítés vonatkozásában feltárt hiányosságok megszüntetése, illetve az operatív gazdálkodás során a működésbeli hibák megelőzése, feltárása és kijavítása érdekében – arról, hogy

- a) a teljesítésigazolás során az Ávr. 57. § (1) bekezdésében előírtaknak megfelelően, ellenőrizhető okmányok alapján ellenőrizzék és igazolják a kiadások teljesítésének jogosságát, összecszerúságát, az ellenszolgáltatást is magában foglaló kötelezett-

ségvállalás esetén az ellenszolgáltatás teljesítését, valamint az Ávr. 57. § (3) bekezdése szerint a teljesítést az igazolás dátumának és a teljesítés tényére történő utalásnak a megjelölésével, az 57. § (4) bekezdésében előírtak szerint az arra jogosult személy aláírásával igazolják;

- b) a kifizetéseket megelőzően a teljesítésigazolás alapján – az Ávr. 57. § (3) bekezdése szerinti esetben annak hiányában is – az összegszerűségnek, a fedezet meglétének és a megelőző ügymenetben az Áht., az Áhsz., az Ávr. előírásai és a belső szabályzatokban foglaltak betartásának az ellenőrzése – az Ávr. 58. § (1)-(2) és (4) bekezdése szerint – történjen meg;
- c) a kötelezettségvállalások nyilvántartásba vételét az Ávr. 56. § (1) bekezdésében foglalt előírásoknak megfelelően végezzék, és az utalványon az Ávr. 59. § (3) bekezdés f) pontja szerint a kötelezettségvállalás nyilvántartási számát tüntessék fel;

6. a belső ellenőrzés működésével kapcsolatban:

A belső ellenőrzési vezető stratégiai ellenőrzési tervet a Bkr. 22.§ (1) bekezdés b) pontjában, a 29. § (1) bekezdésében és a 30. § (1) bekezdésében foglaltak ellenére nem készített.

Az elvégzett ellenőrzésről készített jelentés a Bkr. 39. § (3) bekezdés i) pontjában foglaltak ellenére nem tartalmazta az alkalmazott ellenőrzési módszereket és eljárásokat.

A Bkr. 47. § (1) bekezdésében foglalt előírás ellenére a belső ellenőrzési vezető az ellenőrzési jelentésekben szereplő javaslatok végrehajtásának nyomon követéséről nyilvántartást nem vezetett.

Javaslat:

- a) Kezdeményezze, hogy a belső ellenőrzési vezető a Bkr. 22. § (1) bekezdés b) pontjában, a 29. § (1) bekezdésében és a 30. § (1) bekezdésében foglaltaknak megfelelően állítsa össze a stratégiai ellenőrzési tervet.
- b) Kezdeményezze, hogy az elvégzett ellenőrzésekről készített jelentések a Bkr. 39. § (3) bekezdés i) pontjában foglaltak szerint tartalmazzák az alkalmazott ellenőrzési módszereket és eljárásokat;
- c) Intézkedjen arról, hogy a Bkr. 47. §-ában foglalt előírás alapján vezessenek nyilvántartást az ellenőrzési jelentésekben tett megállapításokról, javaslatokról és a vonatkozó intézkedési tervekről, és kövessék nyomon azok végrehajtását.

II. RÉSZLETES MEGÁLLAPÍTÁSOK

1. AZ ÖNKORMÁNYZAT BELSŐ KONTROLLRENDSZERÉNEK KIALAKÍTÁSA

A belső kontrollrendszeren belül 2012-ben a kontrollkörnyezet, a kockázatkezelési rendszer, a kontrolltevékenységek, az információs és kommunikációs rendszer, valamint a monitoring rendszer kialakítását külön-külön és együttesen is értékeltük. A **belső kontrollrendszer kialakítása** az összesített értékelés alapján **nem felelt meg** a jogszabályi előírásoknak.

1.1. A kontrollkörnyezet

A kontrollkörnyezet kialakítása – a 2. számú függelékben részletezett kritériumrendszer alapján végzett értékelés szerint – **nem felelt meg** a jogszabályi előírásoknak, mert:

Sorszám ³	Megállapítás	Megjegyzés
16.	A jegyző az Ötv. 36. § (2) bekezdés a) pontjában foglaltak ellenére ⁴ nem megfelelően készítette el a vagyongazdálkodási rendelet tervezetét, így az Önkormányzat vagyongazdálkodási rendelete nem tartalmazta az Nvtv. 18. § (1) bekezdésében, valamint az Mötv. 109. § (4) bekezdésében előírtakat.	A Képviselő-testület a 2013. július 15-i ülésén megalkotta „Az önkormányzat vagyonáról” szóló rendeletet ⁵ , amely tartalmazta a Mötv. szerint ⁶ a vagyongazdálkodási jog gyakorlásának és ellenőrzésének szabályait, továbbá a Nvtv. szerint ⁷ meghatározták, hogy nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű vagyongazdálkodás forgalomképtelen törzsvagyonnak nem minősítenek vagyonelemet.
44.	A jegyző nem írta elő a Polgármesteri Hivatal ellenőrzési nyomvonalainak rendszeres felülvizsgálatát, és a Bkr. 6. § (3) bekezdésében foglaltak ellenére azokat nem is aktualizálta.	

³ A megállapítás számozása az Önkormányzat által az adatszolgáltatás során kitöltött kimutatások kérdéseinek sorszámával azonos.

⁴ 2013. január 1-től Mötv. 81. § (3) bekezdés c) pontja

⁵ a 10/2013.(VII. 16.) számú rendelet

⁶ a Mötv. 109. § (4) bekezdése

⁷ az Nvtv. 18. § (1) bekezdése

47. A Kttv. 231. § (1) bekezdése ellenére a Képviselő-testület nem állapította meg a köztisztviselőkkel szembeni, a Kttv. 83. §-ában előírt hivatásetikai alapelvek részletes tartalmát, valamint az etikai eljárás szabályait, mivel a polgármester a jegyző által előkészített dokumentumokat nem terjesztette a Képviselő-testület elé.

1.2. A kockázatkezelési rendszer

A kockázatkezelési rendszer kialakítása – a 2. számú függelékben részletezett kritériumrendszer alapján végzett értékelés szerint – **nem felelt meg** a jogszabályi előírásoknak, mert:

Sorszám	Megállapítás
2., 10.	A jegyző a Bkr. 7. § (2) bekezdésében foglaltak ellenére nem mérte fel és nem állapította meg a Polgármesteri Hivatal tevékenységében, gazdálkodásában rejlő kockázatokat, nem határozta meg a kockázatok kezelése érdekében szükséges intézkedések teljesítésének folyamatos nyomon követési módját.

1.3. A kontrolltevékenységek

A kontrolltevékenységek kialakítása – a 2. számú függelékben részletezett kritériumrendszer alapján végzett értékelés szerint – a jogszabályi előírásoknak **megfelelt**.

A kontrolltevékenységek részeként előírták a folyamatba épített, előzetes, utólagos és vezetői ellenőrzést. Szabályozták a teljesítésigazolás módját és az utalványozás rendjét. A polgármester felhatalmazást adott a kötelezettségvállalásra és az utalványozásra. A jogszabályok előírásainak megfelelően jelölték ki a pénzügyi ellenjegyzési és az érvényesítési feladatra a Polgármesteri Hivatal állományába tartozó köztisztviselőket, és azok rendelkeztek az előírt szakképzettséggel.

Az iratkezelés szabályozása során előírták az iratok és adatok védelmét, szabályozták az üzemeltetés és adatbiztonság feladatait, valamint meghatározták az ehhez kapcsolódó hatásköröket. Biztosították az adatbiztonság érvényesülését, meghatározták a hozzáférési jogosultságokhoz kapcsolódó felelősségi köröket. Meghatározták az időközi és éves beszámoló elkészítésének feladatait, annak felelőseit, valamint a helyettesítés rendjét. Szabályozták a munkaviszony megszűnése esetére a munkavállaló folyamatban lévő feladatai átadásának rendjét.

A kontrolltevékenységek kialakítása az alábbi kisebb hiányosságok mellett megfelelt a jogszabályi előírásoknak:

Sor-szám	Megállapítás	Megjegyzés
6.	A jegyző – az Ávr. 13. § (2) bekezdés a) pontjában foglaltak ellenére – nem szabályozta a pénzügyi ellenjegyzés módját.	
10.	A polgármester, mint az Ávr. 52. § (6) bekezdés szerinti kötelezettségvállaló, az Ávr. 57. § (4) bekezdésében foglaltakat figyelmen kívül hagyva nem jelölte ki 2012. március 31-e és szeptember 2-a között írásban – az Önkormányzat kiadási előirányzatai vonatkozásában – a teljesítésigazolásra jogosult személyeket.	A polgármester, mint az Ávr. 52. § (6) bekezdés szerinti kötelezettségvállaló, 2012. szeptember 3-án írásban kijelölte – az Önkormányzat kiadási előirányzatai vonatkozásában – a teljesítésigazolásra jogosult személyeket.
11.	A jegyző az Ávr. 13. § (2) bekezdés a) pontjában foglaltak ellenére nem szabályozta az érvényesítés módját.	

1.4. Az információs és kommunikációs rendszer

Az információs és kommunikációs rendszer kialakítása – a 2. számú függelékben részletezett kritériumrendszer alapján végzett értékelés szerint – a jogszabályi előírásoknak **megfelelt**.

Szabályozták a szervezeten belüli és a külső feleknek történő információ átadásának, valamint a szervezeten kívülről érkező információk kezelésének rendjét. A Polgármesteri Hivatal rendelkezett adatvédelmi szabályzattal. Szabályozták a kötelezően közzéteendő közérdekű adatok nyilvánosságra hozatalának rendjét, és közzétételi kötelezettségének az Önkormányzat eleget tett, valamint szabályozták a közérdekű adatok megismerésére irányuló igények teljesítésének rendjét.

Megfelelő tartalommal elkészítették az iratkezelési szabályzatot. A Polgármesteri Hivatalban szabályozott az ügyintézés folyamata és a határidők rögzítése. A szabálytalanságok kezelésének eljárásrendje tartalmazta a szabálytalansági gyanú észlelésével és jelentésével kapcsolatos részletes feladatokat.

1.5. A monitoring rendszer

A monitoring rendszer kialakítása – a 2. számú függelékben részletezett kritériumrendszer alapján végzett értékelés szerint – **nem felelt meg** a jogszabályi előírásoknak, mert:

Sorszám	Megállapítás
1.	A jegyző az Bkr. 3. § e) bekezdésében és 10. §-ában foglaltak ellenére nem alakította ki a Polgármesteri Hivatal tevékenységének, a célok megvalósításának nyomon követését biztosító rendszert.
9.	A jegyző a Bkr. 11. § (1) bekezdésében foglalt kötelezettsége ellenére – a Bkr. 1. melléklete szerinti nyilatkozatban – a 2011. évre vonatkozóan nem értékelte a Polgármesteri Hivatal belső kontrollrendszerének minőségét.
18.	A Bkr. 28. § c) pontjában és a 46. § (1) bekezdésében foglalt előírás ellenére az intézkedési tervben meghatározott egyes feladatok végrehajtásáról nem számoltak be.

Az Önkormányzatnál a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét ellátó kormányhivatal törvényességi felhívással vagy más törvényességi felügyeleti eszközzel 2012-ben nem élt.

2. A PÉNZÜGYI FOLYAMATOKBAN KULCSSZEREPET BETÖLTŐ TELJESÍTÉSIGAZOLÁS ÉS ÉRVÉNYESÍTÉS BELSŐ KONTROLLOK MŰKÖDÉSE

A 2012. évben az állományba nem tartozók megbízási díjaival, valamint a külső szolgáltatók által végzett karbantartással, kisjavítással kapcsolatos kifizetések során – összefoglalóan értékelve – a pénzügyi folyamatokban **kulcsszerpet betöltő teljesítésigazolás és érvényesítés belső kontrollok működésének megfelelése gyenge volt**, mert:

Kulcskontrollok	Megállapítás
Teljesítésigazolás	A teljesítésigazolás az Ávr. 57. § (1), (3) és (4) bekezdéseiben foglaltak ellenére nem szabályszerűen történt, vagy a teljesítésigazolást nem a kijelölt személy végezte el.
Érvényesítés	Az érvényesítő az Ávr. 58. § (1) bekezdésében foglaltak és aláírása ellenére nem ellenőrizte az összegszerűséget, továbbá az érvényesítést az 58. § (4) bekezdésében foglaltak ellenére nem az arra kijelölt személy végezte. Az érvényesítő az Ávr. 58. § (2) bekezdésében foglalt előírás ellenére nem jelezte az utalványozónak, hogy a megelőző ügymenetben a teljesítésigazolás nem szabályszerűen történt, vagy azt nem a kijelölt személy végezte, továbbá a kötelezettségvállalásról vezetett analitikus nyilvántartások adattartalma nem felel meg az Ávr. 56. § (1) bekezdésében foglalt előírásoknak, az utalványrendelet az Ávr. 59. § (3) bekezdés f) pontjában előírtak ellenére nem tartalmazta a kötelezettségvállalás nyilvántartási számot, valamint az Önkormányzat kiadási előírásait terhére történt kötelezettségvállalásokat az Áht. 37. § (1) bekezdésében előírtak ellenére nem foglalták írásba.

A 2012. évben az **állományba nem tartozók megbízási díjaira történő kifizetések** során a teljesítésigazolás és az érvényesítés **kulcskontrollok működésének megfelelősége jó volt**, mert a teljesítésigazoló – az Ávr. 57. § (1) és (3) bekezdésében foglaltaknak megfelelően – ellenőrzési feladatait szabályszerűen végezte, azonban az érvényesítő az Ávr. 58. § (2) bekezdésében előírtak ellenére nem jelezte az utalványozónak, hogy a megelőző ügymenetben az utalványról hiányzott – az Ávr. 59. § (3) bekezdés f) pontjában előírtak ellenére – a kötelezettségvállalás nyilvántartási száma, és a kötelezettségvállalások nyilvántartását nem az Ávr. 56. § (1) bekezdésében meghatározott előírások szerint vezették.

A 2012. évben a **külső szolgáltatók által végzett karbantartási, kisjavítási munkák kiadásai teljesítése során** a teljesítésigazolás és az érvényesítés **kulcskontrollok működésének megfelelősége gyenge volt**, mert:

- a teljesítésigazoló – az Ávr. 57.§ (1) bekezdésében foglaltak és aláírása ellenére – a hengerfűrésra és üvegezési munkákra teljesített kifizetéseket megelőzően ellenőrizhető okmányok hiányában nem ellenőrizte a kiadás jogosságát, összecszerúségét, az ellenszolgáltatás teljesítését, mert a kötelezettségvállalásokat az Áht. 37. § (1) bekezdésében előírtak ellenére nem foglalták írásba;
- a teljesítésigazolást – az Ávr. 57. § (3) és (4) bekezdésében foglaltak ellenére – a kerékszerelési kisjavítás esetében nem a polgármester által kijelölt személy végezte;
- az érvényesítő – az Ávr. 58. § (1) bekezdésében foglaltak és aláírása ellenére – ellenőrizhető okmányok hiányában nem ellenőrizte a hengerfűrésra, valamint az üvegezési és kerékszerelési munkákra teljesített kifizetéseket megelőzően az összecszerúséget, mert az Önkormányzat nevében vállalt kötelezettségvállalásokat az Áht. 37. § (1) bekezdésében előírtak ellenére nem foglalták írásba;
- a gépkocsijavítással kapcsolatos kiadások során az érvényesítést az Ávr. 58. § (4) bekezdésében foglaltak ellenére nem az arra kijelölt személy végezte;
- az érvényesítő az Ávr. 58. § (2) bekezdésében előírtak ellenére nem jelezte az utalványozónak, hogy a megelőző ügymenetben a teljesítésigazolás nem szabályszerűen történt, vagy nem a kijelölt személy végezte, továbbá, hogy a kötelezettségvállalások nyilvántartását nem az Ávr. 56. § (1) bekezdésében meghatározott előírások szerint vezették, és az utalványról hiányzott – az Ávr. 59. § (3) bekezdés f) pontjában előírtakkal szemben – a kötelezettségvállalás nyilvántartási száma, valamint az Önkormányzat nevében vállalt kötelezettségvállalásokat az Áht. 37. § (1) bekezdésében előírtak ellenére nem foglalták írásba.

A számvevőszéki ellenőrzés az ellenőrzött kifizetésekkel összefüggésben a rendelkezésre bocsátott dokumentumok alapján jogosulatlan kifizetést nem tárt fel, azonban a gazdálkodásban kulcsszerepet betöltő kontrollok működésében

feltárt hiányosságok miatt fennáll a hibák bekövetkezésének kockázata. A nem megfelelően működtetett belső kontrollok korrupciós kockázatot hordoznak.

3. A BELSŐ ELLENŐRZÉS MŰKÖDÉSE

Az Önkormányzatnál **a belső ellenőrzés működése** – a 2. számú függelékben részletezett kritériumrendszer alapján végzett értékelés szerint – **megfelelt** a jogszabályi előírásoknak, azonban a belső ellenőrzés nem tárta fel a belső kontrollrendszer kialakításának, valamint a pénzügyi folyamatokban kulcsszerpet betöltő teljesítésigazolás és érvényesítés belső kontrollok működésének hiányosságait.

A 2012. évben a belső ellenőrzési feladatokat – képviselő-testületi döntés alapján⁸ – a Társulás útján látták el. A belső ellenőrzési feladat közös ellátásáról szóló társulási megállapodás⁹ alapján a belső ellenőrzési feladatokat Kiskunhalas Város Önkormányzatának belső ellenőrzési egysége végezte. Az Önkormányzat rendelkezett a jogszabályi előírásoknak megfelelő tartalmú Belső ellenőrzési kézikönyvvel. A belső ellenőrzési vezető és a belső ellenőrzést végzők megfelelő iskolai végzettséggel és szakképzettséggel rendelkeztek.

A belső ellenőrzés a Bkr.-ben előírt tartalommal és kockázatelemzés alapján elkészítette az Önkormányzatra vonatkozó 2013. évi ellenőrzési tervet, amelyet a Képviselő-testület az Ötv.-ben foglalt határidőn belül hagyott jóvá. A belső ellenőrzés a 2012. évre tervezett kettő ellenőrzésből – a terv képviselő-testületi módosítását követően – egy ellenőrzést végrehajtott, amelyhez elkészítették az ellenőrzési programot és az ellenőrzési jelentést. A belső ellenőrzés által tett javaslatok alapján intézkedési tervet készítettek. A belső ellenőrzési vezető az elvégzett ellenőrzésről nyilvántartást vezetett.

A belső ellenőrzés működése az alábbi kisebb hiányosságok mellett megfelelt a jogszabályi előírásoknak:

Sorszám	Megállapítás	Megjegyzés
7.	A belső ellenőrzési vezető stratégiai ellenőrzési tervet a Bkr. 22. § (1) bekezdés b) pontjában, a 29. § (1) bekezdésében és a 30. § (1) bekezdésében foglaltak ellenére nem készített.	Az Önkormányzat a 2013. évre tervezett belső ellenőrzési feladatok ellátását az önkormányzati SZMSZ ₃ 51. § (6) bekezdése alapján – a Társulás helyett – megbízott belső ellenőrrel kívánja ellátni. A polgármester 2012. december 28-án megbízási szerződést kötött egy magánszeméllyel a 2013. évre tervezett ellenőrzési feladatok végrehajtására.

⁸ az önkormányzati SZMSZ_{1,2} 52. § (6) bekezdése

⁹ A megállapodást elfogadó Képviselő-testületi határozat száma: 125/2011. (IX. 15.).

20/e. Az elvégzett ellenőrzésről készített jelentés a Bkr. 39. § (3) bekezdés i) pontjában foglaltak ellenére nem tartalmazta az alkalmazott ellenőrzési módszereket és eljárásokat.

24. A belső ellenőrzés az ellenőrzési jelentés alapján megtett intézkedések nyomon követését a Bkr. 21. § (2) bekezdés d) pontjában előírt kötelezettsége ellenére elmulasztotta.

26. A Bkr. 21. § (2) bekezdés d) pontja és a 47. § (1) bekezdésében foglalt előírás ellenére a belső ellenőrzési vezető az ellenőrzési jelentésekben szereplő javaslatok végrehajtásának nyomon követéséről nyilvántartást nem vezetett.

Az Önkormányzat az ÁSZ-tól a 2011., 2012. és 2013. években integritás kérdőív kitöltésére kapott felkérésnek eleget tett. A vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségek teljesítése, a polgármester kötelezettségvállalásra és utalványozásra adott írásbeli felhatalmazása, az információs és kommunikációs rendszer kialakítása, valamint a kockázatelemzéssel alátámasztott 2013. évi ellenőrzési terv arra utalnak, hogy az Önkormányzatnál az integritási szemlélet érvényesül.

Budapest, 2013. 12. hó 07. nap



Domokos László

elnök

Függelék: 2 db

ÉRTELMEZŐ SZÓTÁR

belső ellenőrzés	Független, tárgyilagos bizonyosságot adó és tanácsadó tevékenység, amelynek célja, hogy az ellenőrzött szervezet működését fejlessze és eredményességét növelje, az ellenőrzött szervezet céljai elérése érdekében rendszerszemléletű megközelítéssel és módszeresen értékeli, illetve fejleszti az ellenőrzött szervezet irányítási és belső kontrollrendszerének hatékonyságát. (Forrás: Bkr. 2. § b) pontja)
belső kontrollrendszer	A belső kontrollrendszer a kockázatok kezelése és tárgyilagos bizonyosság megszerzése érdekében kialakított folyamatrendszer, amely azt a célt szolgálja, hogy a működés és gazdálkodás során a tevékenységeket szabályszerűen, gazdaságosan, hatékonyan, eredményesen hajtsák végre, az elszámolási kötelezettségeket teljesítsék, megvédjék az erőforrásokat a veszteségektől, károktól és nem rendeltetésszerű használatától. (Forrás: Áht. 69. § (1) bekezdése)
belső kontrollrendszer területei	A kontrollkörnyezet, a kockázatkezelési rendszer, a kontrolltevékenységek, az információs és kommunikációs rendszer, valamint a nyomon követési (monitoring) rendszer. (Forrás: Bkr. 3. §-a)
egyszerű véletlen mintavétel	Az alapsokaságból egyszerű véletlen kiválasztással képzett részsokaság. (Forrás: Az ÁSZ ellenőrzési mintavételezés támogatásához készült segédletének 4.1.1. pontja)
Integritás	Az integritás elvek, értékek, cselekvések, módszerek, intézkedések konzisztenciáját jelenti: olyan magatartásmódot, amely meghatározott értékeknek felel meg. Az integritás a közszféra esetében a társadalom által elvárt nyilvánossági, átláthatósági, illetve jogi/etikai normáknak történő megfelelést jelenti. (Forrás: a http://integritas.asz.hu honlapon közzétett „A 2012. évi integritás felmérés eredményeinek összefoglalója” című dokumentum 3. oldal 1. bekezdése)
Kockázat	A kockázat annak a valószínűségét jelenti, hogy egy vagy több esemény vagy intézkedés nem kívánt módon befolyásolja a rendszer működését, céljainak megvalósulását. (Forrás: Javaslatok a korrupciós kockázatok kezelésére – Kockázatkezelési és ellenőrzési módszertan 35. oldal, ÁSZ)
kockázatkezelési rendszer	Olyan irányítási eszközök és módszerek összessége, melynek elemei a szervezeti célok elérését veszélyeztető tényezők (kockázatok) azonosítása, elemzése, csoportosítása, nyomon követése, valamint szükség esetén a kockázati kitettség mérséklése. (Forrás: Bkr. 2. § m) pontja)

kontrollkörnyezet	A kontrollkörnyezet alakítja ki a szervezet belső kontrollrendszerhez való viszonyát, hozzáállását, befolyásolja az alkalmazottak belső kontrollal kapcsolatos tudatosságát, magatartását. Elemei a személyes és szakmai elkötelezettség és a vezetés, valamint az alkalmazottak által vallott erkölcsi értékek; a szakmai hozzáértés iránti elkötelezettség; a felső vezetés hozzáállása – a vezetés filozófiája és tevékenységének stílusa; a szervezeti struktúra; a humánerőforrás-politika és gazdálkodási gyakorlat.
kontrolltevékenységek	A kontrolltevékenységek azok a politikák és eljárások, amelyeket a kockázatok megoldására hoznak létre a szervezet céljainak teljesítése érdekében.
kommunikáció	Az a tevékenység, melynek során információ továbbítása valósul meg. A kommunikációs folyamat résztvevői között tájékoztatás történik, mely során tényeket, ezek magyarázatát közlik. <i>„A szervezetben eredményes kommunikációnak kell áramlania lefelé, horizontálisan és felfelé, a szervezet egészében és annak valamennyi elemében.”</i>
Korrupció	Azok a cselekmények, amelyek során a köz érdekében való eljárással megbízott és döntéshozatali felelősséggel felruházott személy a köz érdeke helyett önös vagy részérdekeket követve, mástól jogtalan vagy etikátlan előnyt elfogadva és őt jogtalan vagy etikátlan előnyhöz juttatva jár el, illetve amikor valaki a köz érdekében való eljárással megbízott és döntéshozatali felelősséggel felruházott személynek jogtalan vagy etikátlan előnyt nyújtva vagy felajánlva jogtalan vagy etikátlan előnyt kér. (Forrás: A Kormány korrupció megelőzési programja 2012-2014.)
kulcskontrollok	Az azonosított kockázatok mérséklése érdekében kialakított kontrollok közül azok, amelyek elégtelen működése esetén a szervezetet jelentős veszteség érheti, vagy a működésükben bekövetkező hiba/hiányosság más kontrollok eredményességét csökkenti. Ezek ellenőrzése, értékelése elegendő bizonyítékot szolgáltat adott területen a kontrollrendszer értékeléséhez. Az önkormányzatok kontrollrendszere kialakításának ellenőrzése során a pénzügyi folyamatokban kulcsszerepet betöltő belső kontrollok a teljesítésigazolás és az érvényesítés.
Lényegesség	Egy információ akkor lényeges, ha hiánya vagy téves állítása befolyásolhatja ezen információkat felhasználók döntéseit, véleményét. Az ellenőrzés során a lényegesség három szempontból értelmezhető: érték, jelleg és összefüggés szerint.
megfelelőségi teszt	Az ellenőrzés során alkalmazott módszer – szekvenciális (megállásos) megfelelőségi teszt – lényege, hogy a kiválasztott minta ellenőrzését csak addig végezzük, amíg elegendő és megfelelő bizonyítékot nem szerzünk az ellenőrzött kulcskontroll (teljesítésigazolás, érvényesítés) működésének megfelelő vagy nem megfelelő voltáról.

Monitoring (nyomon követési rendszer)

A monitoring a különböző szintű szervezeti célok megvalósításának folyamatát kíséri figyelemmel, melynek során a releváns eseményekről és tevékenységekről (együtt: folyamatokról) rendszeres jelleggel, strukturált, döntéstámogató információkhoz jutnak a szervezet vezetői.

utóellenőrzés

Az intézkedések nyomon követése érdekében elrendelt ellenőrzés, amelynek célja, hogy a belső ellenőrzés bizonyosságot szerezzen az elfogadott intézkedések végrehajtásáról vagy arról a tényről, hogy ha az ellenőrzött szerv, illetve az ellenőrzött szervezeti egység vezetője nem, vagy nem az elfogadott intézkedésnek megfelelően hajtja végre az intézkedéseket, továbbá meggyőződni arról, hogy a végrehajtott intézkedésekkel a megállapított kockázat ténylegesen megszűnt, vagy a kockázati tűréshatár alá csökkent. (Forrás: Bkr. 2. § s) pontja)

Az értékelés módja és szempontjai

A belső kontrollrendszer kialakítása megfelelőségének értékelése az öt területre vonatkoztatva

Megfelelő a belső kontrollrendszer kialakítása, amennyiben az öt területen (kontrollkörnyezet, kockázatkezelési rendszer, kontrolltevékenységek, információs és kommunikációs rendszer, monitoring rendszer kialakítása) összesen elért és elérhető pontok százalékban kifejezett hányadosa eléri a 81%-ot, és egyik terület sem kapott nem megfelelő értékelést.

Részben megfelelő a kontrollrendszer kialakítása, ha az önkormányzat teljesíti a meghatározott valamennyi főbb kritériumot (amelyeket – 10 kritérium – a program 5. számú melléklete tartalmazza), és az öt munkalapon összesen elért és elérhető pontok százalékban kifejezett hányadosa a 61%-ot meghaladja, és legfeljebb egy terület értékelése nem megfelelő volt.

Nem megfelelő a belső kontrollrendszer kialakítása, amennyiben az önkormányzat nem teljesíti a meghatározott bármelyik főbb kritériumot, vagy az öt munkalapon összesen elért és elérhető pontok százalékban kifejezett hányadosa 0-60% közötti, vagy egynél több terület értékelése nem megfelelő volt.

A megfelelőség minősítése a következők szerint történik:

A **minősítés** – részben automatizált – a belső kontrollrendszer kialakítására vonatkozó kérdéseket tartalmazó munkalapokon, az elérhető és az elért pontszámok alapján az alábbi képlettel, **számítógépes program segítségével történt**, melynek összefüggése:

$$\frac{\text{Elért pont}}{\text{Elérhető pont}} \times 100 = \dots\dots\%$$

A belső kontrollrendszer egyes területei kialakítása megfelelőségénél alkalmazandó minősítés:

- nem megfelelő 0-60%-ig
- részben megfelelő 61-80%-ig
- megfelelő 81% fölött.

Az ellenőrzött önkormányzat belső kontrollrendszere kialakítása megfelelőségének főbb kritériumai

Sor-szám	Kérdés:	Szempont:
	A kontrollkörnyezet kialakítása (2. számú munkalap, kimutatás)	
1.	A polgármesteri hivatal ¹ rendelkezik-e alapító okirattal?	A polgármesteri hivatal alapító okirata az Áht. 8. § (4) bekezdésében előírtaknak megfelelően elkészült, tartalmazza az Ávr. 5. § (1) bekezdésében előírtakat, kiemelten a c) pont szerinti alaptevékenységeit.
2.	A polgármesteri hivatal rendelkezik-e szervezeti és működési szabályzattal?	A polgármesteri hivatal rendelkezik az Áht. 10. § (5) bekezdésben előírt - 2010. január 1-jét követően jóváhagyott vagy módosított - SZMSZ-szel. A költségvetési szerv feladatai ellátásának részletes belső rendjét és módját - törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott módon és tartalommal - szervezeti és működési szabályzata állapítja meg.
3.	Meghatározták-e a vagyongazdálkodás szabályait önkormányzati rendeletben?	Az önkormányzat a vagyongazdálkodás szabályait önkormányzati rendeletben meghatározta, és az összhangban van az Möt. 109. § (4) bekezdése, a Nemzeti vagyronról szóló 2011. évi CXCVI. tv. 18. § (1) bekezdése tartalmával, és a 18. § (12) bekezdésében meghatározottak szerint az 5. § (5)-(7) bekezdéseiben foglaltaknak megfelelően 2012. október 31-ig azt módosították.
4.	A polgármesteri hivatal rendelkezik-e számviteli politikával?	A polgármesteri hivatal rendelkezik az Áhsz. 8. § (3) bekezdésben előírt - 2010. január 1-jét követően hatályba helyezett vagy aktualizált - számviteli politikával. A jogszabályhely rögzíti, hogy a Számv. tv. és az e rendeletben foglaltak szerint az államháztartás szervezetének szakmai feladatai és sajátosságai figyelembevételével ki kell alakítania és írásban szabályoznia számviteli politikáját.
5.	A polgármesteri hivatal rendelkezik-e pénzügykezelési szabályzattal?	A polgármesteri hivatal rendelkezik az Áhsz. 8. § (4) bekezdés d) pontjában előírt - 2010. január 1-jét követően hatályba helyezett vagy aktualizált - pénzügykezelési szabályzattal. A jogszabályhely előírja, hogy a számviteli politika keretében el kell készíteni a pénzügykezelési szabályzatot.
6.	A polgármesteri hivatal rendelkezik-e leltározási és leltárkészítési szabályzattal?	A polgármesteri hivatal rendelkezik az Áhsz. 8. § (4) bekezdés a) pontjában előírt - 2008. január 1-jét követően hatályba helyezett vagy aktualizált - eszközök és források leltározási és leltárkészítési szabályzatával.

¹ Polgármesteri hivatal alatt a polgármesteri hivatalt, a főpolgármesteri hivatalt, a megyei önkormányzati hivatalt és a körjegyzőséget is érteni kell.

Sor-szám	Kérdés:	Szempont:
7.	A polgármesteri hivatal gazdasági szervezeteinek van-e ügyrendje?	A polgármesteri hivatal rendelkezik a gazdasági szervezet ügyrendjével vagy az azzal egyenértékű szabályozással (Ávr. 9. § (5) bekezdés), vagy az Ávr. 13. § (5) bekezdésében foglaltakat az SZMSZ-ben vagy más belső szabályzatban szabályozta (Áht. 10. § (5) bekezdés), és a szabályozást 2010. január 1-jét követően felülvizsgálták, aktualizálták. Elfogadható az is, ha a gazdasági feladatokat a polgármesteri hivatalon belül több szervezeti egység látja el, és azoknak önálló ügyrendjük van, illetve ha a polgármesteri hivatal nem tagolódik szervezeti egységekre, és ezért önálló gazdasági szervezettel nem rendelkezik, azonban az SZMSZ-ben vagy más belső szabályozásban rögzítik az ügyrend kötelező elemeit.
8.	A polgármesteri hivatal rendelkezik-e ellenőrzési nyomvonalal?	Az ellenőrzési nyomvonal, folyamatleírás a polgármesteri hivatal tevékenységeire vonatkozóan elkészült, és azt 2010. január 1-jét követően felülvizsgálták, aktualizálták. A szabályzat minta megtalálható a Pénzügyminisztérium Belső kontroll kézikönyv, 2010. 18. és a 19. számú mellékletében. A Bkr. 6. § (3) bekezdésében előírtak szerint a költségvetési szerv vezetője köteles elkészíteni és rendszeresen aktualizálni a költségvetési szerv ellenőrzési nyomvonalát, amely a költségvetési szerv működési folyamatainak szóveges vagy táblázatba foglalt vagy folyamatábrákkal szemléltetett leírása, amely tartalmazza különösen a felelősségi és információs szinteket és kapcsolatokat, irányítási és ellenőrzési folyamatokat, lehetővé téve azok nyomon követését és utólagos ellenőrzését.
Az információ és kommunikáció szabályozása és kialakítása (5. számú munkalap, kimutatás)		
9.	Az önkormányzat eleget tett-e az elektronikus közzétételi kötelezettségének?	Az Önkormányzat az Info tv. 33. § (1) és (3) bekezdésében foglaltaknak megfelelően, saját vagy közösen működtetett honlapon elektronikus formában bárki számára hozzáférhetően közzé tette az Info tv. 1. számú mellékletében felsoroltak közül legalább az éves költségvetését, a költségvetési beszámolóját, a Képviselő-testület rendeleteit.
10.	A polgármesteri hivatal rendelkezik-e iratkezelési szabályzattal?	A polgármesteri hivatal rendelkezik az Ltv. 10. § (1) bek. c) pontjában előírt iratkezelési szabályzattal.

A két kulcskontroll minősítése

A kulcskontrollok – teljesítésigazolás, érvényesítés – működésének értékelése megfelelőségi tesztek segítségével történt. A kontrollok működésének megfelelőségére vonatkozó következtetést az értékelő táblázatban elért súlyozott pontszám, továbbá az eredendő kockázat minősítésétől függően két vagy három kiadási jogcím alapján foglalmaztuk meg. Az értékeléshez alkalmazandó arányszámok kialakítását számítógépes program segítségével központilag az ellenőrzésben közreműködő informatikai támogató végezte az önkormányzatok által elektronikus úton megadott adatokból.

A minősítés automatizált, a megfelelőségi tesztek kitöltésével számítógépes program segítségével történik, melynek összefüggése:

Elérhető pontszám:	Elért súlyozott pontszám értékelése:
0-70	„gyenge”
71-90	„jó”
91-100	„kiváló”

- „**kiváló**” a kontrollok működése, ha megfelel a szabályozásoknak és a legmagasabb szintű elvárásoknak a működésbeli hibák megelőzése, feltárása és kijavítása tekintetében; amennyiben a kontrollok működésének megfelelőségét a helyszíni ellenőrzési munkalap értékelése alapján kiválónak minősítettük, azonban esetleges kisebb – az egységesen meghatározott követelményrendszerben foglalt 10%-ot el nem érő mértékű – hiányosságokat tárunk fel, az összességében kiváló minősítést alátámasztó pozitív megállapításon túl ezeket a hiányosságokat a jelentésben ismertetjük a javaslataink megalapozása érdekében;
- „**jó**” a kontrollok működésének megfelelősége, ha azok a megállapított kisebb (tolerálható mértékű) hiányosságok mellett kielégítik az elvárásokat a működésbeli hibák megelőzése, feltárása, és kijavítása tekintetében, a megállapított hiányosságok nem veszélyeztették a hibák megelőzését, feltárását és kijavítását, továbbá ismertetjük azokat a területeket is, ahol az előírt ellenőrzési, egyeztetési feladatokat nem végezték el;
- „**gyenge**” a kontrollok működése, ha a kontrollok működésében túl sok hiányosság fordul elő ahhoz, hogy megbízhatónak lehessen azokat minősíteni. Ismertetjük a jelentésben azokat a területeket, ahol az előírt ellenőrzési, egyeztetési feladatokat nem végezték el, amely hiányosságok a belső kontrollok megfelelőségének „gyenge” minősítését okozták.

A belső ellenőrzés szabályszerű működésének értékelése

A belső ellenőrzés működését a 2012. évben történt ellenőrzés tervezési és végrehajtási tevékenységének tapasztalatai alapján értékeljük a munkalapok (kimutatások) kérdéseire adott válaszok alapján, melynek megállapítása az elérhető és az elért pontokból az alábbi képlettel, **számítógépes program segítségével** történt:

$$\frac{\text{Elért pont}}{\text{Elérhető pont}} \times 100 = \dots\%$$

A belső ellenőrzés működésének megfelelőségénél alkalmazandó minősítés:

- nem felelt meg 0-60%-ig;
- megfelelt 61-80%-ig;
- jól megfelelt 81% fölött.