



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
Seregélyes

13171

2013. december

Állami Számvevőszék

Iktatószám: V-0141-031/2013.

Témaszám: 1162

Vizsgálat-azonosító szám: V064912

Az ellenőrzést felügyelte:

Dr. Benedek Mária

felügyeleti vezető

Az ellenőrzést vezette és az ellenőrzés végrehajtásáért felelős:

Bíró Zsolt

ellenőrzésvezető

A számvevőszéki jelentés összeállításában közreműködtek:

Gelencsér Zoltán

számvevő tanácsos

Szilágyi Nándorné

számvevő

Az ellenőrzést végezték:

Hámoriné Maróti Györgyi

számvevő vezető főtanácsos

Szilágyi Nándorné

számvevő

TARTALOMJEGYZÉK

BEVEZETÉS	5
I. ÖSSZEGZŐ MEGÁLLAPÍTÁSOK, KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK	9
II. RÉSZLETES MEGÁLLAPÍTÁSOK	15
1. Az önkormányzat belső kontrollrendszerének kialakítása	15
1.1. A kontrollkörnyezet	15
1.2. A kockázatkezelési rendszer	16
1.3. A kontrolltevékenységek	16
1.4. Az információs és kommunikációs rendszer	17
1.5. A monitoring rendszer	17
2. A pénzügyi folyamatokban kulcsszerepet betöltő teljesítésigazolás és érvényesítés belső kontrollok működése	18
3. A belső ellenőrzés működése	20
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
Htv.	1991. évi XX. törvény a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről
Info tv.	2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról (hatályos 2012. január 1-jétől)
Kttv.	2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről (hatályos 2012. március 1-jétől)
Mötv.	2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (hatályos 2012. január 1-jétől)
Mvtv.	1993. évi XCIII. törvény a munkavédelemről
Ötv.	1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról
Számv. tv.	2000. évi C. törvény a számvitelről
Tvtv.	1996. évi XXXI. törvény a tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról

Rendeletek

Áhsz.	249/2000. (XII. 24.) Korm. rendelet az államháztartás szervezetei beszámolási és könyvvezetési kötelezettségének sajátosságairól
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	Seregélyes Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testületének 8/2010. (X. 20.) számú határozata a Képviselő-testület Szervezeti és Működési Szabályzatáról (hatályos 2010. október 21-től)

Szórövidítések

Alapító Okirat	Seregélyes Nagyközség Polgármesteri Hivatalának Alapító Okirata (hivatali SZMSZ 1. számú függelék) és módosításai
ÁSZ értékelési szabályzat	Állami Számvevőszék Seregélyes Nagyközség Polgármesteri Hivatalának Eszközök és források értékelési szabályzata (hatályos 2006. október 2-től)
FEUVE szabályzat	FEUVE szabályzat – Seregélyes Nagyközség Önkormányzata Polgármesteri Hivatal belső pénzügyi ellenőrzésének folyamatba épített, előzetes és utólagos vezetői ellenőrzési eljárásrendje (hatályos 2011. március 1-jétől)

gazdasági program	Seregélyes Nagyközség Önkormányzatának Gazdasági programja a 2010–2014. évekre
gazdasági szervezet ügyrendje	Polgármesteri Hivatal gazdasági szervezetének Ügyrendje (hivatali SZMSZ 2. számú függelék, hatályos 2011. március 1-jétől)
hivatali SZMSZ	Seregélyes Nagyközség Önkormányzata Polgármesteri Hivatalának Szervezeti és Működési Szabályzata (hatályos 2011. március 1-jétől)
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions (Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Szervezete)
ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions (Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Standardjai)
jegyző	Seregélyes Nagyközség Önkormányzatának jegyzője
Képviselő-testület	Seregélyes Nagyközség Önkormányzatának Képviselő-testülete
leltározási szabályzat	Eszközök és források leltározási és leltárkészítési szabályzata (hivatali SZMSZ 5. számú függelék, hatályos 2011. március 1-jétől)
NGM	Nemzetgazdasági Minisztérium
Önkormányzat	Seregélyes Nagyközség Önkormányzata
pénzkezelési szabályzat	Seregélyes Nagyközség Polgármesteri Hivatal Pénzkezelési szabályzata (hatályos 2012. április 1-jétől)
polgármester	Seregélyes Nagyközség Önkormányzatának polgármestere
Polgármesteri Hivatal	Seregélyes Nagyközség Önkormányzat Polgármesteri Hivatala
számviteli politika	Seregélyes Nagyközség Önkormányzata Polgármesteri Hivatalának Számviteli Politikája (hatályos 2012. február 6-tól)
számlarend	Seregélyes Nagyközség Önkormányzata Polgármesteri Hivatalának számlarendje (hatályos 2012. január 1-jétől)
Társulás	Sárvíz Többcélú Kistérségi Társulás

JELENTÉS

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

Seregélyes

BEVEZETÉS

Seregélyes nagyközség állandó lakosainak száma 2012. január 1-jén 4490 fő volt. Az Önkormányzat héttagú Képviselő-testületének munkáját három állandó bizottság segítette. Az Önkormányzat az önállóan működő és gazdálkodó Polgármesteri Hivatalon kívül kettő önállóan működő intézményt működtetett, többségi tulajdoni hányadú gazdasági társasággal nem rendelkezett. A polgármester a 2010. évi önkormányzati választás óta tölti be tisztségét. A jegyző 2002-től látja el feladatait. A Polgármesteri Hivatal három szervezeti egységre tagolódott, elkülönített gazdasági szervezettel rendelkezett. A foglalkoztatott köztisztviselők száma 2012. január 1-jén 13 fő volt. A Polgármesteri Hivatalnál 2013. január 1-jétől szervezeti átalakítás nem történt. Az Önkormányzat a 2012. évi költségvetési beszámolója szerint 2 166 533 ezer Ft tárgyévi bevételt ért el, valamint 2 058 368 ezer Ft tárgyévi kiadást teljesített. A 2012. december 31-i könyvviteli mérleg szerint 4 102 111 ezer Ft értékű eszközvagyonnal rendelkezett, a rövid lejáratú kötelezettségállománya 944 551 ezer Ft volt, míg hosszú lejáratú kötelezettségállománya 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 megfelelő 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 szervezetirányítás elemeit (kontrollkörnyezet, kockázatkezelés, kontrolltevékenységek, 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 minimalisra 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 alapulón. 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 teljesítésgazolás 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 teljesítésgazolás 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 koc-

kázatelemzéssel választottuk ki az ellenőrzött kiadási jogcímeket. 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. Utóellenőrzésre nem került sor, mivel az ÁSZ az Önkormányzatnál a 2008-2011. évek között nem végzett ellenőrzést.

Az ÁSZ tv. 29. § (1) bekezdése szerint a jelentéstervezetet megküldtük a polgármester részére, aki az ÁSZ tv. 29. § (2) bekezdésében foglalt észrevételezési joggal 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	megfelelő
Kockázatkezelési rendszer	nem megfelelő
Kontrolltevékenységek	részben megfelelő
Információs és kommunikációs rendszer	nem megfelelő
Monitoring rendszer	részben megfelelő

Megfelelőnek értékeltük a kontrollkörnyezet kialakítását, mivel a jogszabályi előírásokban foglaltakat figyelembe véve a jegyző kisebb hiányosságok mellett is megteremtette e kontrollterületen a szabályszerű működés lehetőségét.

Részben megfelelőnek értékeltük a kontrolltevékenységek és a monitoring rendszer kialakítását, mivel a megállapított szabályozásbeli hiányosságok nem veszélyeztették e kontrollterületeken a szabályszerű működést.

Nem megfelelőnek értékeltük a kockázatkezelési, továbbá az információs és kommunikációs 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 és 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. Az Önkormányzatnál 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

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 javíttatta ki a 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. a kontrollkörnyezettel kapcsolatban:

A jegyző – az Ávr. 13. § (1) bekezdés f) pontjában foglaltak ellenére – a hivatali SZMSZ-ben nem rögzítette azokat az ügyköröket, amelyek során a szervezeti egységek vezetői a költségvetési szerv képviselőjeként járhatnak el.

A jegyző – a Htv. 140. §. (1) bekezdés c) pontjában foglaltak ellenére – az Önkormányzat intézményeinek számviteli rendjét nem alakította ki.

A jegyző – a Számv. tv. 161. § (2) bekezdés d) pontjában előírtak ellenére – nem készítette el a Polgármesteri Hivatal bizonylati rendjét.

A jegyző – az Mvtv. 2. § (3) bekezdése ellenére – nem határozta meg a Polgármesteri Hivatalban az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés követelményei megvalósításának módját.

A jegyző – a Tvtv. 19. § (1) bekezdésében foglaltak ellenére – nem készítette el a Polgármesteri Hivatal tűzvédelmi szabályzatát.

A jegyző – a Bkr. 6. § (3) bekezdésében foglaltak ellenére – az ellenőrzési nyomvonalat nem aktualizálta.

A jegyző – a Kttv. 130. § (1) bekezdésében foglaltak ellenére – nem készítette el a Polgármesteri Hivatalban dolgozó köztisztviselők teljesítményértékelését.

Javaslat:

- a) Készítse el a hivatali SZMSZ módosítását, és kezdeményezze az Áht. 9. § (1) bekezdés a) pontjában foglaltakra tekintettel a Képviselő-testület elé terjesztését annak érdekében, hogy az tartalmazza az Ávr. 13. § (1) bekezdésében előírt tartalmi elemeket.
- b) Alakítsa ki a Htv. 140. § (1) bekezdés c) pontjában foglaltak szerint az Önkormányzat intézményeinek számviteli rendjét.
- c) Készítse el a Számv. tv. 161. § (2) bekezdés d) pontja előírásának megfelelően a Polgármesteri Hivatal bizonylati rendjét.
- d) Határozza meg az Mvtv. 2. § (3) bekezdése alapján az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés követelményei megvalósításának módját.
- e) Készítse el a Tvtv. 19. § (1) bekezdésében foglalt előírásnak megfelelően a tűzvédelmi szabályzatot.
- f) Aktualizálja rendszeresen a Bkr. 6. § (3) bekezdésében előírtaknak megfelelően az ellenőrzési nyomvonalat.
- g) Értékelje írásban a Kttv. 130. § (1) bekezdésében előírtak szerint a Polgármesteri Hivatalban dolgozó köztisztviselők munkateljesítményét.

2. a kockázatkezelési rendszerrel kapcsolatban:

A jegyző – a Bkr. 7. § (2) bekezdésében foglaltak ellenére – nem állapította meg a Polgármesteri Hivatal tevékenységében, gazdálkodásában rejlő kockázatokat, nem határozta meg az egyes kockázatok kezeléséhez szükséges intézkedéseket, továbbá a kockázatok kezelése érdekében szükséges intézkedések teljesítésének folyamatos nyomon követési módját.

Javaslat:

Állapítsa meg – a Bkr. 7. § (2) bekezdésében foglaltak alapján – a Polgármesteri Hivatal tevékenységében, gazdálkodásában rejlő kockázatokat, és határozza meg az egyes kockázatokkal kapcsolatban szükséges intézkedéseket, valamint azok teljesítése folyamatos nyomon követésének módját.

3. a kontrolltevékenységekkel kapcsolatban:

A jegyző – az Ávr. 13. § (2) bekezdése a) pontjában foglaltak ellenére – nem szabályozta a kötelezettségvállalás, a pénzügyi ellenjegyzés és a teljesítésigazolás gyakorlásának módját.

Javaslat:

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

4. az információs és kommunikációs rendszerrel kapcsolatban:

A jegyző – az Info tv. 33. § (1) és (3) bekezdésében foglaltak ellenére – nem gondoskodott arról, hogy az Önkormányzat az elektronikus közzétételi kötelezettségének a 2012. évben eleget tegyen.

Javaslat:

Gondoskodjon az Info tv. 33. § (1) és (3) bekezdésében foglaltaknak megfelelően az Önkormányzat elektronikus közzétételi kötelezettségének teljesítéséről.

5. a monitoring rendszerrel kapcsolatban

Az Áht. 69. § (2) bekezdésében és a Bkr. 3. §-ában foglaltakat figyelmen kívül hagyva (a Bkr. 1. melléklete szerinti nyilatkozatban foglaltak alapján, annak indokoltsága ellenére) a jegyző a belső kontrollrendszer továbbfejlesztése érdekében nem tett intézkedéseket.

A jegyző – Bkr. 13. § (2) bekezdésében foglalt előírás ellenére – nem készített a külső ellenőrzések megállapításainak hasznosítására intézkedési tervet.

Javaslat:

- a) Intézkedjen az Áht. 69. § (2) bekezdésében és a Bkr. 3. §-ában foglaltaknak megfelelően a belső kontrollrendszer továbbfejlesztése érdekében szükséges intézkedések megtételéről.
 - b) Gondoskodjon a Bkr. 13. § (2) bekezdésében foglaltaknak megfelelően a külső ellenőrzések megállapításai és javaslatai alapján (a végrehajtás felelőseit és határidejét feltüntető) intézkedési tervek készítéséről.
6. a pénzügyi folyamatokban kulcsszerepet betöltő kontrollokkal kapcsolatban:

A teljesítésigazolást – az Áht. 38. § (1) bekezdésében és az Ávr. 57. § (1) és (3) bekezdésében foglaltak ellenére – nem végezték el, vagy nem az arra jogosult személy végezte.

Az érvényesítést – az Áht. 38. § (1) bekezdésében és az Ávr. 58. § (1) bekezdésében foglaltak ellenére – nem végezték el. Az érvényesítést – az Ávr. 58. § (4) bekezdésében előírtak ellenére – nem a kijelölt személy végezte. Az érvényesítő – az Ávr. 58. § (2) bekezdésében előírtak ellenére – nem jelezte az utalványozónak, hogy a megelőző ügymenetben a teljesítésigazolást – az Áht. 38. § (1) bekezdésében és az Ávr. 57. § (1) bekezdésében foglaltak ellenére – nem végezték el, továbbá hogy a teljesítésigazolást – az Ávr. 57. § (3) bekezdésében foglaltak ellenére – nem az arra jogosult személy végezte.

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) az Áht. 38. § (1) bekezdésén alapuló teljesítésigazolás során az Ávr. 57. § (1) bekezdésében előírtaknak megfelelően, ellenőrizhető okmányok alapján ellenőrzik és igazolják a kiadások teljesítésének jogosságát, összecszerúságát, az ellenszolgáltatást is magában foglaló kötelezettségvállalás esetén annak teljesítését, valamint az Ávr. 57. § (3) bekezdése szerint a teljesítést az igazolás dátumának és a teljesítés tényére történő utalásnak a megjelölésével, az arra jogosult személy aláírásával igazolják;
 - b) a kifizetéseket megelőzően a teljesítésigazolás alapján – az Ávr. 57. § (3) bekezdése szerinti esetben annak hiányában is – az összecszerúságnak, a fedezet meglétének és a megelőző ügymenetben az Áht., az Áhsz., az Ávr. előírásai és a belső szabályzatokban foglaltak betartásának az ellenőrzése és az utalványozó tájékoztatása – az Ávr. 58. § (1)-(3) bekezdései szerint – történjen meg.
7. a belső ellenőrzés működésével kapcsolatban:

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

A 2013. évre vonatkozóan elkészített éves ellenőrzési tervet – a Bkr. 22. § (1) bekezdés b) pontjában, a 29. § (1) bekezdésében és a 31. § (2) bekezdésében foglaltak ellenére – nem alapozta meg kockázatelemzés, valamint – az Ötv. 92. § (6) bekezdésében és a Bkr. 32. § (4) bekezdésében foglaltak ellenére – a Képviselő-testület nem hagyta jóvá.

A belső ellenőrzés javaslatainak végrehajtása érdekében – a Bkr. 28. § c) pontjában és a 45. § (1)-(4) bekezdéseiben foglaltak ellenére – intézkedési terveket nem készítették.

A Bkr. 21. § (2) bekezdés d) pontjában és a 47. § (1) bekezdésében foglaltak ellenére a belső ellenőrzési jelentésekben tett javaslatokat nyomon követő nyilvántartást nem vezettek.

Javaslat:

- a) Kezdeményezze, hogy a belső ellenőrzési vezető a Bkr. 22. § (1) bekezdés b) pontjában, a 29. § (1) bekezdésében és a 30. § (1) bekezdésében foglaltak alapján készítsen stratégiai ellenőrzési tervet.
- b) Intézkedjen arról, hogy az éves ellenőrzési terv a Bkr. 22. § (1) bekezdés b) pontja, a 29. § (1) és a 31. § (2) bekezdése alapján kockázatelemzésen alapuljon, továbbá a Mötv. 119. § (5) bekezdésében és a Bkr. 32. § (4) bekezdésében foglaltakra tekintettel kezdeményezze a polgármesternél a Képviselő-testület elé terjesztését.
- c) Intézkedjen arról, hogy a Bkr. 28. § c) pontjának és a 45. § (1)-(3) bekezdéseinek megfelelően készüljön intézkedési terv a belső ellenőrzési jelentés javaslatai alapján.
- d) Kezdeményezze, hogy a belső ellenőrzési vezető vezessen a Bkr. 21. § (2) bekezdése d) pontjának és a Bkr. 47. § (1) bekezdésének megfelelően a belső ellenőrzési jelentésekben tett megállapításokat, javaslatokat, a vonatkozó intézkedési terveket és azok végrehajtását nyomon követő nyilvántartást.

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 – a jogszabályi előírásoknak **megfelelt**.

Az Önkormányzat rendelkezett gazdasági programmal, a Polgármesteri Hivatal Alapító Okirattal, amely utóbbi tartalmazta az alaptevékenységeket. A Képviselő-testület döntött a teljesítményértékelés alapját képező célokról. A Képviselő-testület rendelkezett önkormányzati SZMSZ-szel, a Polgármesteri Hivatal pedig hivatali SZMSZ-szel.

A szervezet megfelelő működése érdekében a Polgármesteri Hivatalban kialakították a szabályzatokat, rendeletben meghatározták a vagyongazdálkodás szabályait. A jegyző elkészítette és hatályba léptette a számviteli politikát, a pénzkezelési szabályzatot, a leltározási szabályzatot, az értékelési szabályzatot, valamint a számlarendet, a FEUVE szabályzat részeként a szabálytalanság kezelés eljárásrendjét és a gazdasági szervezet ügyrendjét. Írásos formában rögzítették az ellenőrzési nyomvonalat.

A gazdasági vezető rendelkezett a jogszabályi előírásoknak megfelelő iskolai végzettséggel. A Polgármesteri Hivatalban dolgozó munkatársak munkaköri leírásait a jegyző elkészítette, amelyek tartalmazták a munkavállalók jogait, kötelezettségeit és felelősségét. A Képviselő-testület elfogadta a köztisztviselőkkel szembeni hivatásetikai alapelvek részletes tartalmát, valamint az etikai eljárás szabályait.

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

Sor-szám ¹	Megállapítás
9.	A hivatali SZMSZ-ben – az Ávr. 13. § (1) bekezdés f) pontjában foglaltak ellenére – a jegyző nem rögzítette azokat az ügyköröket, amelyek során a szervezeti egységek vezetői a költségvetési szerv képviselőjeként járhatnak el.
18.	A jegyző – a Htv. 140. §. (1) bekezdés c) pontjában foglaltak ellenére – az Önkormányzat intézményeinek számviteli rendjét nem alakította ki.
31.	A jegyző – a Számv. tv. 161. § (2) bekezdés d) pontjában előírtak ellenére – nem készítette el a Polgármesteri Hivatal bizonylati rendjét.
32.	A Polgármesteri Hivatalban – az Mvtv. 2. § (3) bekezdésében foglaltak ellenére – nem határozták meg az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés követelményei megvalósításának módját.
33.	A jegyző – a Tvtv. 19. § (1) bekezdését figyelmen kívül hagyva – nem készítette el a Polgármesteri Hivatal tűzvédelmi szabályzatát.
44.	A jegyző – a Bkr. 6. § (3) bekezdésében foglaltak ellenére – az ellenőrzési nyomvonalat nem aktualizálta.
46.	A jegyző – a Kttv. 130. § (1) bekezdésében foglaltak ellenére – a Polgármesteri Hivatalban dolgozó köztisztviselők teljesítményértékelését nem készítette el.

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:

Sor-szám	Megállapítás
2., 8. és 10.	A jegyző – a Bkr. 7. § (2) bekezdésében foglaltak ellenére – nem állapította meg a Polgármesteri Hivatal tevékenységében, gazdálkodásában rejlő kockázatokat, nem határozta meg az egyes kockázatok kezeléséhez szükséges intézkedéseket, valamint 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 **részben felelt meg**.

¹ A megállapítás számozása az Önkormányzat által az adatszolgáltatás során kitöltött kimutatások kérdéseinek sorszámaival azonos.

A jegyző a kontrolltevékenységek részeként a folyamatba épített, előzetes, utólagos és vezetői ellenőrzést előírta a költségvetés tervezése, a beszerzések lebonyolítása, a vagyonhasznosítási tevékenység és a támogatások elszámolása vonatkozásában. Szabályozták az érvényesítés és az utalványozás rendjét. Az iratkezelés szabályozása során előírták az iratok és az adatok védelmét. Meghatározták az üzemeltetés és adatbiztonság feladatait és az ehhez kapcsolódó hatásköröket. Biztosították az adatbiztonság érvényesülését és meghatározták a hozzáférési jogosultságokhoz kapcsolódó felelősségi köröket.

A gazdasági szervezet ügyrendje tartalmazta az időközi és az éves beszámoló elkészítésének feladatait, annak felelőseit, valamint a helyettesítés rendjét.

Szabályozták a jogviszony megszűnése esetére a munkavállaló folyamatban lévő feladatai átadásának rendjét.

A kontrolltevékenységek kialakítása az alábbi kisebb hiányosságok miatt részben felelt meg a jogszabályi előírásoknak:

Sorszám	Megállapítás	Megjegyzés
6. és 9.	A jegyző – az Ávr. 13. § (2) bekezdés a) pontjában foglaltakat figyelmen kívül hagyva – nem szabályozta a teljesítésigazolás, a kötelezettségvállalás és a pénzügyi ellenjegyzés gyakorlásának módját.	
10.	Az Ávr. 57. § (4) bekezdésében foglaltak ellenére 2012. március 31-ét megelőzően a jegyző, 2012. március 31-étől a polgármester és a jegyző, mint kötelezettségvállalók írásban nem jelölték ki a teljesítésigazolásra jogosult személyeket.	A 2013. évben a teljesítésigazolásra jogosultakat írásban kijelölték.

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 **nem felelt meg**, mert:

Sorszám	Megállapítás
7.	Az Önkormányzat – az Info tv. 33. § (1) és (3) bekezdésében foglaltak ellenére – az elektronikus közzétételi kötelezettségének a 2012. évben nem tett eleget.

1.5. A monitoring rendszer

A Polgármesteri Hivatalban a **monitoring rendszer kialakítása** – a 2. számú függelék kritériumrendszerének értékelése alapján – **részben felelt meg** a jogszabályi előírásoknak.

Kialakították a szervezeti célok elérését szolgáló feladatok megvalósításának nyomon követését biztosító, illetve azok teljesítésének mérésére alkalmas indikátorok² rendszerét és alkalmazásának rendjét, nyomon követését és értékelését. A jegyző nyilatkozatban értékelte a belső kontrollrendszer minőségét a 2011. évre vonatkozóan.

A monitoring rendszer kialakítása az alábbi kisebb hiányosságok miatt részben felelt meg a jogszabályi előírásoknak:

Sorszám	Megállapítás	Megjegyzés
10.	Az Áht. 69. § (2) bekezdésében és a Bkr. 3. §-ában foglaltakat figyelmen kívül hagyva (a Bkr. 1. melléklete szerinti nyilatkozatban foglaltak alapján, annak indokoltsága ellenére) a jegyző a belső kontrollrendszer továbbfejlesztése érdekében nem tett intézkedéseket.	
12.	A Bkr. 13. § (2) bekezdésében foglalt előírás ellenére a külső ellenőrzések megállapításainak hasznosítására intézkedési tervet a jegyző nem készített.	A Magyar Államkincstár a 2012. év októberében ellenőrizte a 2011. évi központi költségvetési támogatások év végi elszámolásának szabályszerűségét.

A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét ellátó kormányhivatal a 2012. évben nem élt törvényességi felhívással vagy más törvényességi felügyeleti eszközzel.

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:

Kulcskontroll	Megállapítás
Teljesítésigazolás	A teljesítésigazolást – az Áht. 38. § (1) bekezdésében és az Ávr. 57. § (1) és (3) bekezdésében foglaltak ellenére – nem végezték el, vagy nem az arra jogosult személy végezte.
Érvényesítés	Az érvényesítést – az Áht. 38. § (1) bekezdésében és az Ávr. 58. § (1) bekezdésében foglaltak ellenére – nem végezték el. Az érvényesítést – az Ávr. 58. § (4) bekezdésében előírtak ellenére – nem az arra jogosult személy végezte. Az érvényesítő – az Ávr. 58. § (2) bekezdésében előírtak ellenére – nem jelezte az utalványozó-

² mérőszámok, statisztikai adatok, szakfeladatokhoz rendelt feladatmutatók, teljesítménymutatók

nak, hogy a megelőző ügymenetben a teljesítésigazolást – az Áht. 38. § (1) bekezdésében és az Ávr. 57. § (1) bekezdésében foglaltak ellenére – nem, vagy – az Ávr. 57. § (3) bekezdésében foglaltak ellenére – nem az arra jogosult személy végezte.

A 2012. évben az **állományba nem tartozók megbízási díjainak kifizetése során** a teljesítésigazolás és az érvényesítés **kulcskontrollok működésének megfelelése gyenge volt**, mert:

- a teljesítésigazolást a munkavédelmi és kiegészítő oktatáshoz, az önkormányzati rendezvények hangosítási feladataihoz, valamint az újságszerkesztéshez kapcsolódó megbízási díjak kifizetéseit megelőzően – az Áht. 38. § (1) bekezdésében és az Ávr. 57. § (1) bekezdésében foglaltak ellenére – nem végezték el;
- az újságszerkesztéshez kapcsolódó megbízási díj kifizetését megelőzően – az Áht. 38. § (1) bekezdésében és az Ávr. 58. § (1) bekezdésében foglaltak ellenére – az érvényesítést nem végezték el;
- a munkavédelmi és kiegészítő oktatáshoz, valamint az önkormányzati rendezvények hangosítási feladataihoz kapcsolódó kiadások bizonylatainak érvényesítését – az Ávr. 58. § (4) bekezdésében foglaltak ellenére – nem a kijelölt személy végezte;
- az érvényesítő – az Ávr. 58. § (2) bekezdésében előírtak ellenére – nem jelezte az utalványozónak, hogy a megelőző ügymenetben a teljesítésigazolást a munkavédelmi és kiegészítő oktatásra, valamint az önkormányzati rendezvények hangosítási feladataira – az Áht. 38. § (1) bekezdésében és az Ávr. 57. § (1) bekezdésében foglaltak ellenére – nem végezték el.

A Polgármesteri Hivatalban a 2012. évben a **külső szolgáltatók által teljesített karbantartási, kisjavítási munkákra történt kifizetések során** a teljesítésigazolás és az érvényesítés **kulcskontrollok működésének megfelelése gyenge volt**, mert:

- a teljesítésigazolást a kaszajavítás kifizetését megelőzően – az Áht. 38. § (1) bekezdésében és az Ávr. 57. § (1) bekezdésében foglaltak ellenére – nem végezték el;
- a rakodógép javításához kapcsolódó kiadási bizonylaton a teljesítésigazolást – az Ávr. 57. § (3) bekezdésében foglaltak ellenére – nem az arra jogosult személy végezte;
- a kaszajavítás kifizetését megelőzően – az Áht. 38. § (1) bekezdésében és az Ávr. 58. § (1) bekezdésében foglaltak ellenére – az érvényesítést nem végezték el;
- a rakodógép javításához kapcsolódó kiadási bizonylaton az érvényesítést – az Ávr. 58. § (4) bekezdésében foglaltak ellenére – nem a kijelölt személy végezte;
- az érvényesítő – az Ávr. 58. § (2) bekezdésében előírtak ellenére – nem jelezte az utalványozónak, hogy a megelőző ügymenetben a rakodógép javításá-

hoz kapcsolódó kiadási bizonylaton a teljesítésigazolást – az Ávr. 57. § (3) bekezdésében foglaltak ellenére – nem az arra jogosult személy végezte.

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 függelék kritériumrendszere alapján végzett értékelés szerint – **megfelelt** a jogszabályi előírásoknak, azonban a belső ellenőrzés nem tárta fel a belső kontrollrendszer kialakításának, valamint a pénzügyi folyamatokban kulcsszerepet betöltő teljesítésigazolás és érvényesítés belső kontrollok működésének hiányosságait.

A belső ellenőrzés ellátásának módja megfelelt a Képviselő-testület döntésének, a feladatokat a Társulás útján látták el. Az Önkormányzat rendelkezett a jogszabályi előírásoknak megfelelő belső ellenőrzési kézikönyvvel, a belső ellenőrzést végzőknek pedig megfelelő iskolai végzettségük és szakképzettségük volt.

Az éves ellenőrzési tervben foglalt ellenőrzéseket végrehajtották, elkészítették az ellenőrzési programokat és az ellenőrzési jelentéseket. A belső ellenőrzési vezető nyilvántartást vezetett a belső ellenőrzésekről.

A belső ellenőrzési vezető által az Önkormányzatnál 2011. évben végzett ellenőrzések alapján – a Bkr.-ben előírt tartalommal – összeállított éves ellenőrzési jelentést a Társulás munkaszervezetének vezetője a jegyzőnek elküldte.

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

Sorszám	Megállapítás
7.	A belső ellenőrzési vezető – a Bkr. 22. § (1) bekezdés b) pontjában, a 29. § (1) bekezdésében és a 30. § (1) bekezdésében foglaltak ellenére – stratégiai ellenőrzési tervet nem készített.
8., 9., 11.	A 2013. évre vonatkozóan elkészített éves ellenőrzési tervet – a Bkr. 22. § (1) bekezdés b) pontjában, a 29. § (1) bekezdésében és a 31. § (2) bekezdésében foglaltak ellenére – nem alapozta meg kockázatelemzés, valamint – az Ötv. 92. § (6) bekezdésében ³ és a Bkr. 32. § (4) bekezdésében foglaltak ellenére – a Képviselő-testület nem hagyta jóvá.
23.	A belső ellenőrzés javaslatainak végrehajtása érdekében – a Bkr. 28. § c) pontjában és a 45. § (1)-(4) bekezdéseiben foglaltak ellenére – intézkedési terveket nem készítették.

³ 2013. január 1-jétől a Mötv. 119. § (5) bekezdésében

- 24.,
26. A Bkr. 21. § (2) bekezdés d) pontjában és a 47. § (1) bekezdésében foglaltak ellenére a belső ellenőrzési jelentésekben tett javaslatokat nyomon követő nyilvántartást nem vezettek.

Az Önkormányzat az ÁSZ-tól a 2011. és 2012. években integritás kérdőív kitöltésére kapott felkérést, amelynek nem tett eleget. A kockázatkezelési rendszer kialakításának hiányosságai, az elektronikus közzétételi kötelezettség 2012. évi elmulasztása, a 2013. évi ellenőrzési terv megalapozatlansága arra utalnak, hogy az Önkormányzatnak még fejlődést kell elérnie az integritási szemlélet érvényesítésében.

Budapest, 2013. 12. hó 31. 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 használattól. (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 érté-

	<p>kek; a szakmai hozzáértés iránti elkötelezettség; a felső vezetés hozzáállása – a vezetés filozófiája és tevékenységének stílusa; a szervezeti struktúra; a humánerőforrás-politika és gazdálkodási gyakorlat.</p>
kontrolltevékenységek	<p>A kontrolltevékenységek azok a politikák és eljárások, amelyeket a kockázatok megoldására hoznak létre a szervezet céljainak teljesítése érdekében.</p>
kommunikáció	<p>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></p>
korrupció	<p>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.)</p>
kulcskontrollok	<p>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.</p>
lényegesség	<p>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.</p>
megfelelőségi teszt	<p>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.</p>
monitoring (nyomon követési rendszer)	<p>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.</p>
utóellenőrzés	<p>Az intézkedések nyomon követése érdekében elrendelt ellenőrzés, amelynek célja, hogy a belső ellenőrzés bizonyosságot</p>

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 Mőt. 109. § (4) bekezdése, a Nemzeti vagyonról 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 pénzkezelési szabályzattal?	A polgármesteri hivatal rendelkezik az Áhsz. 8. § (4) bekezdés d) pontjában előírt - 2010. január 1-jét követően hatályba helyezett vagy aktualizált - pénzkezelési szabályzattal. A jogszabályhely előírja, hogy a számviteli politika keretében el kell készíteni a pénzkezelési 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 szöveges 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 kötelezettségeknek?	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 fogalmaztuk meg. Az értékeléshez alkalmazandó arányszámok kialakítását számítógépes program segítségével pontosan 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.