



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
Balatonlelle

13173

2013. december

Állami Számvevőszék

Iktatószám: V-0142-037/2013.

Témaszám: 1162

Vizsgálat-azonosító szám: V064914

Az ellenőrzést felügyelte:

Dr. Benedek Mária

felügyeleti vezető

Az ellenőrzést vezette és az ellenőrzés végrehajtásáért felelős:

Bíró Zsolt

ellenőrzésvezető

A számvevőszéki jelentés összeállításában közreműködtek:

Szilágyi Nándorné

számvevő

Koczor László

számvevő tanácsos

Az ellenőrzést végezték:

Turai Erzsébet

számvevő

Vitányi István

számvevő tanácsos

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	17
1.4. Az információs és kommunikációs rendszer	18
1.5. A monitoring rendszer	18
2. A pénzügyi folyamatokban kulcsszerepet betöltő teljesítésigazolás és érvényesítés belső kontrollok működése	19
3. A belső ellenőrzés működése	21
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 CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről (hatályos 2012. március 1-jétől)
Mötv.	2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (hatályos 2012. január 1-jétől)
Ötv.	1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról
Számv. tv.	2000. évi C. törvény a számvitelről

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)

Szórövidítések

alapító okirat	Balatonlelle Város Önkormányzata Képviselő-testületének 81/2009. (V. 28.) számú határozatával elfogadott Balatonlelle Város Polgármesteri Hivatal Alapító okirata
adatvédelmi és adatbiztonsági szabályzat	Balatonlelle Város Polgármesteri Hivatala általános adatvédelmi és adatbiztonsági szabályzata (hatályos 2001. október 15-étől)
ÁSZ	Állami Számvevőszék
belső ellenőrzési kézikönyv	Fonyód Kistérség Többcélú Társulás Belső Ellenőrzési Kézikönyve (hatályos 2012. január 1-jétől)
bizonylati rend	Balatonlelle Város Polgármesteri Hivatal bizonylati szabályzat (hatályos 2008. március 1-jétől)
ellenőrzési nyomvonal	Balatonlelle Város Polgármesteri Hivatal ellenőrzési nyomvonal (hatályos 2010. január 1-jétől)
eszközök és források értékelési szabályzata	Balatonlelle Város Önkormányzat Polgármesteri Hivatala eszközök és források értékelési szabályzata (hatályos 2009. január 1-jétől)
folyamatba épített előzetes és utólagos vezetői ellenőrzés	Balatonlelle Polgármesteri Hivatal folyamatba épített előzetes és utólagos vezetői ellenőrzés rendszere (hatályos 2010. január 1-jétől)
gazdasági program	Balatonlelle Város Önkormányzat Képviselő-testületének gazdasági programja 2011-2014. évre (elfogadva Balatonlelle Város Önkormányzata Képviselő-testületének 71/2011. (IV. 28.) számú határozatával)
gazdasági szervezet ügyrendje	Balatonlelle Város Önkormányzat Polgármesteri Hivatal Közgazdasági Iroda ügyrendje (hatályos 2012. július 1-jétől)

gazdasági vezető	Balatonlelle Város Polgármesteri Hivatal Közgazdasági irodavezető
hivatali SZMSZ	Balatonlelle Város Polgármesteri Hivatalának Szervezeti és Működési Szabályzata (hatályos 2012. február 15-jétől)
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions (Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Szervezete)
iratkezelési szabályzat	Balatonlelle Város Polgármesteri Hivatalának egyedi iratkezelési szabályzata (hatályos 2007. január 1-jétől)
ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions (Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Standardjai)
jegyző ₁	Balatonlelle Város Önkormányzata Polgármesteri Hivatalának jegyzője 2011. május 27-étől 2013. április 5-éig
jegyző ₂	Balatonlelle Város Önkormányzata Polgármesteri Hivatalának jegyzője 2013. április 8-ától
Képviselő-testület	Balatonlelle Város Önkormányzatának Képviselő-testülete
Kormányhivatal	Somogy Megyei Kormányhivatal
leltározási szabályzat	Balatonlelle Város Polgármesteri Hivatal leltározási és leltárkészítési szabályzat az eszközökről és a forrásokról (hatályos 2012. március 1-jétől)
NGM	Nemzetgazdasági Minisztérium
Önkormányzat	Balatonlelle Város Önkormányzata
pénzkezelési szabályzat	Balatonlelle Város Önkormányzat pénzkezelési szabályzat (hatályos 2012. január 1-jétől)
polgármester	Balatonlelle Város Önkormányzatának polgármestere
Polgármesteri Hivatal	Balatonlelle Város Önkormányzata Képviselő-testületének Polgármesteri Hivatala
szabálytalanság kezelési eljárásrend	Balatonlelle Város Önkormányzat Polgármesteri Hivatal szabálytalanságok kezelésének eljárásrendje (hatályos 2008. március 1-jétől)
számlarend	Balatonlelle Város Önkormányzat számlarend (hatályos 2012. január 1-jétől)
számviteli politika	Balatonlelle Város Önkormányzat Polgármesteri Hivatal számviteli politika (hatályos 2012. január 1-jétől)
Társulás	Fonyód Kistérség Többcélú Társulás
tűzvédelmi szabályzat	Balatonlelle Város Önkormányzat tűzvédelmi szabályzat (hatályos 2009. július 23-ától)

JELENTÉS

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

BEVEZETÉS

Balatonlelle város állandó lakosainak száma 2012. január 1-jén 5085 fő volt. Az Önkormányzat kilenctagú Képviselő-testületének munkáját négy állandó bizottság segítette. Az Önkormányzat az önállóan működő és gazdálkodó Polgármesteri Hivatalon kívül kettő önállóan működő és gazdálkodó intézményt működtetett, többségi tulajdoni hányadú gazdasági társasággal nem rendelkezett. A polgármester a 2006. évi önkormányzati választások óta tölti be tisztségét. A jegyző₁ 2011. május 27-étől 2013. április 5-éig látta el, a jegyző₂ 2013. április 8-ától látja el feladatait. A Polgármesteri Hivatal hat szervezeti egységre tagolódott, elkülönített gazdasági szervezettel rendelkezett, a foglalkoztatott köztisztviselők száma 2012. január 1-jén 34 fő volt. A Polgármesteri Hivatalnál 2013. január 1-jétől szervezeti változás nem volt. Az Önkormányzat a 2012. évi költségvetési beszámolója szerint 1 318 052 ezer Ft tárgyévi bevételt ért el, valamint 1 239 618 ezer Ft tárgyévi kiadást teljesített. A 2012. december 31-i könyvviteli mérleg szerint 8 569 690 ezer Ft értékű eszközvagyonnal rendelkezett, a rövid lejáratú kötelezettségállománya 108 473 ezer Ft, a hosszú lejáratú kötelezettségállománya 117 952 ezer Ft 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, kockázatkeze-

lés, kontrolltevékenység, információ és kommunikáció, monitoring) is. E kontrollrendszer szabályozása háromszintű, a törvényi előírásokat az Áht. és a Mötv., 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. Utóellenőrzésre nem került sor, mivel az ÁSZ az Önkormányzatnál a 2008–2011. évek között ellenőrzést nem végzett.

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	megfelelő
Kockázatkezelési rendszer	nem megfelelő
Kontrolltevékenységek	megfelelő
Információs és kommunikációs rendszer	megfelelő
Monitoring rendszer	nem megfelelő

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

Nem megfelelőnek értékeltük 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 jól 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.

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. Az Önkormányzat nevében történő kötelezettségvállalás – az Áht. 37. § (1) bekezdése és az Ávr. 55. § (1) bekezdésében foglaltak ellenére – pénzügyi ellenjegyzés hiányában történt.

Javaslat:

Intézkedjen arról, hogy az Önkormányzat nevében történő kötelezettségvállalásra az Áht. 37. § (1) bekezdésében és az Ávr. 55. § (1) bekezdésében foglaltaknak megfelelően – az Ávr. 53. §-ában meghatározott kivételekkel – kizárólag a pénzügyi ellenjegyzés után, a pénzügyi teljesítés esedékességét megelőzően, írásban kerüljön sor.

2. 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 jól megfelelt a jogszabályi előírásoknak, azonban nem tárta fel, ezáltal nem is javította 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 hivatali SZMSZ-ben a jegyző₁ – az Ávr. 13. § (1) bekezdés c), f), g), és i) pontjaiban foglaltak ellenére – nem rögzítette az ellátandó és a szakfeladatrend szerint szakfeladat számmal és megnevezéssel besorolt alaptevékenységek, az alaptevékenységet szabályozó jogszabályok megjelölését; azon ügyköröket, amelyek során a szervezeti egységek vezetői a költségvetési szerv képviselőjeként járhatnak el; továbbá a szervezeti és működési szabályzatban nevesített valamennyi munkakörhöz tartozó feladat- és hatásköröket és a hatáskörök gyakorlásának módját, a helyettesítés rendjét az ezekhez kapcsolódó felelősségi szabályokat; valamint az irányító szerv által az Ávr. 10. § (1)-(3) bekezdései szerint a költségvetési szervhez rendelt más költségvetési szervek felsorolását.

A jegyző₁ – a Kttv. 130. § (1) bekezdésében foglaltak ellenére – a Polgármesteri Hivatalban dolgozó köztisztviselők teljesítményértékelését nem készítette el.

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 jegyző₁ – az Ötv. 36. § (2) bekezdés a) pontjában előírt feladata ellenére – nem készítette elő ennek dokumentumát.

Javaslat:

- a) Készítse el a hivatali SZMSZ módosítását annak érdekében, hogy az tartalmazza az Ávr. 13. § (1) bekezdésében előírt tartalmi elemeket, és kezdeményezze az Áht. 9. § (1) bekezdés a) pontjában foglaltakra tekintettel a Képviselő-testület elé terjesztését.
- b) Értékelje írásban a Kttv. 130. § (1) bekezdése alapján a Polgármesteri Hivatal köztisztviselőinek munkateljesítményét.
- c) Készítse elő a Mötv. 81. § (3) bekezdés c) pontjában foglalt feladatkörében a köztisztviselőkkel szembeni – a Kttv. 83. §-a szerinti – hivatásetikai alapelvek részletes tartalmának, valamint az etikai eljárás szabályainak dokumentumait, és a Kttv. 231. § (1) bekezdésében foglaltak érvényesülése érdekében kezdeményezze azok Képviselő-testület elé terjesztését.

2. a kockázatkezelési rendszerrel kapcsolatban:

A jegyző₁ – a Bkr. 7. § (2) bekezdésében foglaltak ellenére – nem határozta meg a Polgármesteri Hivatal tevékenységében, gazdálkodásában az egyes kockázatokkal kapcsolatban szükséges intézkedéseket, valamint azok teljesítésének folyamatos nyomon követési módját.

Javaslat:

Határozza meg a Bkr. 7. § (2) bekezdésében foglaltaknak megfelelően a Polgármesteri Hivatal tevékenységében, gazdálkodásában az egyes kockázatokkal kapcsolatban

szükséges intézkedéseket, valamint azok teljesítésének folyamatos nyomon követési módját.

3. a kontrolltevékenységekkel kapcsolatban:

A jegyző₁ – az Ávr. 13. § (2) bekezdés a) pontjában foglaltak ellenére – belső szabályzatban nem határozta meg a teljesítésigazolás módját.

A jegyző₁ – a Bkr. 8. § (4) bekezdés b) pontjában foglaltak ellenére – a dokumentumokhoz és információkhoz való hozzáférésre vonatkozó belső szabályzatban nem határozta meg a felelősségi köröket.

A jegyző₁ – az Ávr. 13. § (5) bekezdésében foglaltak ellenére – nem határozta meg a gazdasági feladatot ellátó vezetők és alkalmazottak helyettesítésének rendjét.

Javaslat:

a) Határozza meg belső szabályzatban az Ávr. 13. § (2) bekezdés a) pontjában előírtak alapján a teljesítésigazolás módját.

b) Határozza meg belső szabályzatban a Bkr. 8. § (4) bekezdés b) pontjában előírtaknak megfelelően a dokumentumokhoz és információkhoz való hozzáférésre vonatkozó felelősségi köröket.

c) Határozza meg az Ávr. 13. § (5) bekezdésében előírtak alapján a gazdasági feladatot ellátó vezetők és alkalmazottak helyettesítésének rendjét.

4. a monitoring rendszerrel kapcsolatban:

A jegyző₁ – a Bkr. 3. § e) pontjában és 10. §-ában foglaltak ellenére – nem alakította ki a Polgármesteri Hivatal tevékenységének, a célok megvalósításának nyomon követését biztosító rendszert.

A jegyző₁ – 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) pontjában és a 10. §-ában előírtak alapján a Polgármesteri Hivatal tevékenységének, a célok megvalósításának nyomon követését biztosító rendszerét, amelynek része az operatív tevékenységek keretében megvalósuló folyamatos és eseti nyomon követés is.

b) Értékelje a Bkr. 11. § (1) bekezdésében előírtaknak megfelelően a jogszabályban meghatározott keretek között a belső kontrollrendszer minőségét a Bkr. 1. melléklete szerinti nyilatkozatban.

- c) Készítse el és tájékoztatásul küldje meg a belső ellenőrzési vezető részére – a Bkr. 28. § c) pontjában és a 46. § (1) bekezdésében foglalt előírásoknak megfelelően – az intézkedési tervben meghatározott egyes feladatok végrehajtásáról szóló beszámolót.
5. 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 a teljesítésigazolás nem szabályszerűen történt.
- Az érvényesítő – az Ávr. 58. § (1) bekezdésében előírtak ellenére – nem ellenőrizte az összegszerűséget, valamint – az Ávr. 58. § (2) bekezdésében rögzítettek ellenére – az utalványozónak nem jelezte, hogy a megelőző ügymenetben a teljesítésigazolást nem végezték el, vagy nem szabályszerűen történt, továbbá az Önkormányzat és a Polgármesteri Hivatal nevében történt kötelezettségvállalásokra – az Áht. 37. § (1) bekezdésében és az Ávr. 55. § (1) bekezdésében foglaltak ellenére – pénzügyi ellenjegyzés nélkül került sor, valamint a bizonylatokon nem tüntették fel – az Ávr. 59. (3) bekezdés f) pontjában és (4) bekezdésében előírtakat figyelmen kívül hagyva – a kötelezettségvállalás nyilvántartási számát, mert a 2012. évben a kötelezettségvállalásokat – az Ávr. 56. § (1) bekezdésében előírtak ellenére – nem vették nyilvántartásba.
- 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 Polgármesteri Hivatal nevében történő kötelezettségvállalásra az Áht. 37. § (1) és az Ávr. 55. § (1) bekezdésében foglaltaknak megfelelően – az Ávr. 53. §-ában meghatározott kivételekkel – kizárólag a pénzügyi ellenjegyzés után, a pénzügyi teljesítést megelőzően, írásban kerüljön sor;
- b) a kötelezettségvállalások nyilvántartását az Ávr. 56. § (1) bekezdésében foglalt előírásnak megfelelően vezessék, és az utalványokon, valamint a pénztárbizonylatokon az Ávr. 59. § (3)-(4) bekezdései alapján a kötelező tartalmi elemeket tüntessék fel;
- c) 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, összegszerűségét, 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.
6. a belső ellenőrzés működésével kapcsolatban:
- A Belső ellenőrzési kézikönyv – a Bkr 17. § (2) bekezdés a) pontjában foglaltak ellenére – nem tartalmazta a bizonyosságot adó és a tanácsadó tevékenységre vonatkozó eljárási szabályokat.

A stratégiai ellenőrzési terv – a Bkr. 30. § (1) bekezdés d)-e) pontjainak előírásai ellenére – nem tartalmazta a belső ellenőrzésre vonatkozó fejlesztési és képzési tervet, továbbá a szükséges erőforrások felmérését a létszám és a tárgyi feltételek tekintetében.

A 2013. évre vonatkozó éves ellenőrzési terv összeállítása – a Bkr. 56. § (2) bekezdésében foglalt előírás ellenére – nem a jegyző₁ írásos véleményének figyelembevételével történt, mert a jegyző₁ véleményt, javaslatot nem fogalmazott meg a terv összeállítása során.

A 2011. évre vonatkozó éves ellenőrzési jelentés nem tartalmazta – a Bkr. 48. § b) pontjának bb) alpontjában foglaltak ellenére – a belső kontrollrendszer öt elemének értékelését.

Javaslat:

- a) Kezdeményezze, hogy a belső ellenőrzési kézikönyv tartalmazza a Bkr. 17. § (2) bekezdésében foglalt valamennyi kötelező tartalmi elemet.
- b) Kezdeményezze, hogy a stratégiai ellenőrzési terv tartalmazza a Bkr. 30. § (1) bekezdésében foglalt valamennyi kötelező tartalmi elemet.
- c) Kezdeményezze, hogy az éves ellenőrzési tervet a belső ellenőrzési vezető a Bkr. 56. § (2) bekezdés előírásainak megfelelően a jegyző írásos véleményének figyelembevételével készítse el.
- d) Kezdeményezze, hogy az éves ellenőrzési jelentés tartalmazza a Bkr. 48. §-ában foglalt valamennyi kötelező tartalmi elemet.

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 rendelkezik gazdasági programmal, a Képviselő-testület SZMSZ-szel. A Polgármesteri Hivatal rendelkezik hivatali SZMSZ-szel, valamint alapító okirattal, amely tartalmazza az alaptevékenységeket. A Képviselő-testület döntött¹ a teljesítményértékelés alapját képező célokról.

A szervezet megfelelő működése érdekében a Polgármesteri Hivatalban kialakították a belső szabályzatokat, rendeletben meghatározták a vagyongazdálkodás szabályait, elkészítették a számviteli politikát, a pénzkezelési szabályzatot, a leltározási szabályzatot, az eszközök és források értékelési szabályzatát, a számlarendet, a bizonylati rendet, a tűzvédelmi szabályzatot, a szabálytalanságkezelési eljárásrendet és a gazdasági szervezet ügyrendjét.

A jegyző₁ kialakította az Önkormányzat intézményeinek számviteli rendjét, meghatározták az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés követelményei megvalósításának módját.

A gazdasági vezető rendelkezik a jogszabályi előírásoknak megfelelő iskolai végzettséggel, a Polgármesteri Hivatalban dolgozó munkatársak rendelkeznek munkaköri leírással. A jegyző₁ elkészítette az ellenőrzési nyomvonalat, és gondoskodott naprakészen tartásáról.

¹ 230/2011. (XI. 30.) számú határozatával

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

Sorszám ²	Megállapítás
7., 9- 10., 12.	A hivatali SZMSZ-ben a jegyző ₁ – az Ávr. 13. § (1) bekezdés c), f), g), és i) pontjaiban foglaltak ellenére – nem rögzítette az ellátandó és a szakfeladatrend szerint szakfeladat számmal és megnevezéssel besorolt alaptevékenységek, az alaptevékenységet szabályozó jogszabályok megjelölését; azon ügyköröket, amelyek során a szervezeti egységek vezetői a költségvetési szerv képviselőjeként járhatnak el, továbbá a szervezeti és működési szabályzatban nevesített valamennyi munkakörhöz tartozó feladat- és hatásköröket és a hatáskörök gyakorlásának módját, a helyettesítés rendjét, az ezekhez kapcsolódó felelősségi szabályokat, valamint az irányító szerv által az Ávr. 10. § (1)-(3) bekezdései szerint a költségvetési szervhez rendelt más költségvetési szervek felsorolását.
46.	A jegyző ₁ a Kttv. 130. § (1) bekezdésében foglaltak ellenére a Polgármesteri Hivatalban dolgozó köztisztviselők teljesítményértékelését nem készítette el.
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 jegyző ₁ – az Ötv. 36. § (2) bekezdés a) pontjában ³ előírt feladata ellenére – nem készítette elő ennek dokumentumát.

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
8., 10.	A jegyző ₁ – a Bkr. 7. § (2) bekezdésében foglaltak ellenére – nem határozta meg a Polgármesteri Hivatal tevékenységében, gazdálkodásában az egyes kockázatokkal kapcsolatban szükséges intézkedéseket, valamint a kockázatok kezelése érdekében előírt intézkedések teljesítésének folyamatos nyomon követési módját.

² A megállapítás számozása az Önkormányzat által az adatszolgáltatás során kitöltött kimutatások kérdéseinek sorszámaival azonos.

³ 2013. január 1-jétől Möt. 81. § (3) bekezdés c) pontja tartalmazza.

1.3. A kontrolltevékenységek

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

A jegyző₁ kontrolltevékenység részeként a folyamatba épített, előzetes, utólagos és vezetői ellenőrzést a költségvetés tervezésének, a beszerzések lebonyolításának folyamatában, a vagyonhasznosítási tevékenység és a támogatások elszámolása vonatkozásában előírta. Szabályozták a kötelezettségvállalás pénzügyi ellenjegyzésének módját, az előzetes írásbeli kötelezettségvállalást nem igénylő kifizetések, az érvényesítés és az utalványozás rendjét. Az iratkezelés szabályozása során előírták az iratok és az adatok védelmét, szabályozták az üzemeltetés és adatbiztonság feladatait, és meghatározták az ehhez kapcsolódó hatásköröket.

A gazdasági szervezet ügyrendje tartalmazta az időközi és éves beszámolók elkészítésének feladatait és annak felelőseit. A polgármester adott felhatalmazást kötelezettségvállalásra és utalványozásra, a jogszabályok előírásainak megfelelően jelölték ki pénzügyi ellenjegyzési, illetve érvényesítési feladatra a Polgármesteri Hivatal állományába tartozó köztisztviselőket, és a kijelölt személyek rendelkeztek az előírt szakképzettséggel. Szabályozták jogviszony megszűnése esetére a munkavállaló folyamatban lévő feladatai átadásának rendjét.

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

Sorszám	Megállapítás	Megjegyzés
9.	A jegyző ₁ – az Ávr. 13. § (2) bekezdés a) pontjában foglaltak ellenére – belső szabályzatban nem határozta meg a teljesítésigazolás módját.	
10.	A jegyző ₁ – az Ávr. 57. § (4) bekezdésében foglaltak ellenére – 2012. március 31-ét megelőzően írásban nem jelölte ki az Önkormányzat kiadási előirányzatai vonatkozásában a teljesítés igazolására jogosult személyeket.	A jegyző ₁ 2012. január 1-jei hatállyal a Polgármesteri Hivatal kiadási előirányzatai vonatkozásában kijelölte a teljesítés igazolására jogosult személyeket.
17.	A jegyző ₁ – a Bkr. 8. § (4) bekezdés b) pontjában foglaltak ellenére – a dokumentumokhoz és információkhoz való hozzáférésre vonatkozó belső szabályzatban nem határozta meg a felelősségi köröket.	
21.	A jegyző ₁ – az Ávr. 13. § (5) bekezdésében foglaltak ellenére – nem határozta meg a gazdasági feladatot ellátó vezetők és alkalmazottak helyettesítésének rendjét.	

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**.

Belső szabályzatban rögzítették a szervezeten belüli és a külső feleknek történő információ átadásának, továbbá a szervezeten kívülről érkező információk kezelésének rendjét. A Polgármesteri Hivatal rendelkezik adatvédelmi és adatbiztonsági szabályzattal. Szabályozták a kötelezően közzeendő közérdekű adatok nyilvánosságra hozatalának, valamint a közérdekű adatok megismerésére irányuló igények teljesítésének rendjét. Az Önkormányzat eleget tett a 2012. évben a közzétételi kötelezettségének. Megfelelő tartalommal elkészítették az iratkezelési szabályzatot, a Polgármesteri Hivatalban szabályozott az ügyintézés folyamata és a határidők rögzítése. A szabálytalanságkezelési eljárásrend tartalmazta a szabálytalansági gyanú észlelésével, jelentésével kapcsolatos eljárásrendet.

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 ₁ – a Bkr. 3. § e) pontjában és 10. §-ában foglaltak ellenére – nem alakított ki a Polgármesteri Hivatal tevékenységének, a célok megvalósításának nyomon követését biztosító rendszert.
9.	A jegyző ₁ – 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 2012-ben a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét ellátó kormányhivatal 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 megfelelősége gyenge volt**, mert:

Kulcskontrollok	Megállapítás
Teljesítésigazolás	A teljesítésigazolást – az Áht. 38. § (1) bekezdésében és az Ávr. 57. § (1) és (3) bekezdésében foglaltak ellenére – nem végezték el, vagy nem szabályszerűen történt.
Érvényesítés	Az érvényesítő – az Ávr. 58. § (1) bekezdésében előírtak ellenére – nem ellenőrizte az összegszerűséget, valamint – az Ávr. 58. § (2) bekezdésében rögzítettek ellenére – az utalványozónak nem jelezte, hogy a megelőző ügymenetben a teljesítésigazolást nem végezték el, vagy nem szabályszerűen történt, továbbá az Önkormányzat és a Polgármesteri Hivatal nevében történt kötelezettségvállalásokra – az Áht. 37. § (1) bekezdésében és az Ávr. 55. § (1) bekezdésében foglaltak ellenére – pénzügyi ellenjegyzés nélkül került sor, valamint a bizonylatokon nem tüntették fel – az Ávr. 59. (3) bekezdés f) pontjában és (4) bekezdésében előírtakat figyelmen kívül hagyva – a kötelezettségvállalás nyilvántartási számát, mert a 2012. évben a kötelezettségvállalásokat – az Ávr. 56. § (1) bekezdésében előírtak ellenére – nem vették nyilvántartásba.

A 2012. évben **az állományba nem tartozók megbízási díjaival kapcsolatos kifizetések során** a teljesítésigazolás és az érvényesítés **kulcskontrollok működésének megfelelősége gyenge volt**, mert:

- a teljesítésigazolás az adatgyűjtési és a hivatali munkaidőn kívüli anyakönyvvezetési feladatra teljesített kifizetéseket megelőzően – az Ávr. 57. § (3) bekezdésében foglaltak ellenére – nem szabályszerűen történt, mert hiányzott a teljesítés tényére történő utalás megjelölése;
- az érvényesítő – az Ávr. 58. § (1) bekezdésében foglaltak és aláírása ellenére – nem ellenőrizte, és – az Ávr. 58. § (2) bekezdésében foglaltak ellenére – az utalványozónak nem jelezte, hogy az előző ügymenetben a teljesítésigazolás nem szabályszerűen történt az adatgyűjtési és a hivatali munkaidőn kívüli anyakönyvvezetési feladatra teljesített kifizetéseket megelőzően, az Önkormányzat nevében vállalt kötelezettségvállalásokra – az Áht. 37. § (1) bekezdésében és az Ávr. 55. § (1) bekezdésében foglaltak ellenére – pénzügyi ellenjegyzés nélkül került sor, valamint a bizonylatokon nem tüntették fel – az Ávr. 59. (3) bekezdés f) pontjában és (4) bekezdésében előírtakat figyelmen kívül hagyva – a kötelezettségvállalás nyilvántartási számát, mert a 2012. évben a kötelezettségvállalásokat – az Ávr. 56. § (1) bekezdésében előírtak ellenére – nem vették nyilvántartásba.

A 2012. évben a **külső szolgáltató által végzett karbantartási és kisjavítási munkákkal összefüggő kifizetések során** a teljesítésigazolás és az érvényesítés **kulcskontrollok működésének megfelelősége gyenge volt**, mert:

- a teljesítésigazolást a lift karbantartásához kapcsolódó kifizetéseket megelőzően – az Áht. 38. § (1) bekezdésében és az Ávr. 57. § (1) bekezdésében foglaltak ellenére – nem végezték el;
- a teljesítésigazoló a tűz- és betörésjelző, az írógép, a telefonközpont, a másológép és a tűzoltó készülék karbantartásával kapcsolatos kifizetéseket megelőzően – az Ávr. 57. § (3) bekezdésében foglalt előírás ellenére – a bizonylatokon a teljesítésigazolás dátumát, valamint a teljesítés tényére történő utalást nem tüntette fel;
- az érvényesítő – az Ávr. 58. § (1) bekezdésében foglaltak ellenére – az összegszerűséget a lift, az írógép, a tűzoltó készülékek, valamint a másológép karbantartáshoz⁴ kapcsolódó kifizetéseket megelőzően ellenőrizhető okmányok hiányában nem ellenőrizte;
- az érvényesítő – az Ávr. 58. § (1) bekezdésében foglaltak és aláírása ellenére – nem ellenőrizte, és – az Ávr. 58. § (2) bekezdésében foglaltak ellenére – az utalványozónak nem jelezte, hogy a megelőző ügymenetben – az Áht. 38. § (1) bekezdésében és az Ávr. 57. § (1) és (3) bekezdésében foglaltak ellenére – a teljesítésigazolást nem vagy nem szabályszerűen végezték, valamint a bizonylatokon nem tüntették fel – az Ávr. 59. § (3) bekezdés f) pontjában és (4) bekezdésében előírtakat figyelmen kívül hagyva – a kötelezettségvállalás nyilvántartási számát, mert a 2012. évben a kötelezettségvállalásokat – az Ávr. 56. § (1) bekezdésében előírtak ellenére – nem vették nyilvántartásba, továbbá azt, hogy a tűz- és betörésjelző, a telefonközpont, a tűzoltó készülékek és a másológép karbantartására⁵ teljesített kifizetéseket megelőzően az Önkormányzat és a Polgármesteri Hivatal kiadási előirányzatai terhére történt kötelezettségvállalásokat érintő kifizetéseknél – az Áht. 37. § (1) bekezdése és az Ávr. 55. § (1) bekezdésében foglaltak ellenére – a kötelezettségvállalásokra pénzügyi ellenjegyzés nélkül került sor.

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.

⁴a március 30-ai, a június 7-ei és október 9-ei kifizetések

⁵október 9-ei kifizetés

3. A BELSŐ ELLENŐRZÉS MŰKÖDÉSE

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

Az Önkormányzat a belső ellenőrzési feladatokat – képviselő-testületi döntés alapján – a Társulás útján látta el. A belső ellenőrzést végzők megfelelő iskolai végzettséggel és szakképzettséggel rendelkeztek.

Elkészítették a kockázatelemzésen alapuló stratégiai ellenőrzési tervet és a 2013. évi éves ellenőrzési tervet. A 2012. évi éves ellenőrzési tervben foglalt ellenőrzéseket végrehajtották, és elkészítették az ellenőrzési programokat és az ellenőrzési jelentéseket.

Az ellenőrzött szervezetek intézkedési tervet készítettek, a belső ellenőrzés nyomon követte az intézkedéseket. A belső ellenőrzési vezető nyilvántartást vezetett a belső ellenőrzésekről. A belső ellenőrzési vezető elkészítette a 2011. évben végzett ellenőrzésekről az éves összefoglaló jelentést, és azt a Társulás munkaszervezetének vezetője megküldte a jegyző₁-nek.

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

Sorszám	Megállapítás
3.a)	A belső ellenőrzési kézikönyv – a Bkr 17. § (2) bekezdés a) pontjában foglaltak ellenére – nem tartalmazta a bizonyosságot adó és a tanácsadó tevékenységre vonatkozó eljárási szabályokat.
7.d), 7.e)	A stratégiai ellenőrzési terv – a Bkr. 30. § (1) bekezdés d)-e) pontjainak előírásai ellenére – nem tartalmazta a belső ellenőrzésre vonatkozó fejlesztési és képzési tervet, továbbá a szükséges erőforrások felmérését a létszám és a tárgyi feltételek tekintetében.
10.	A 2013. évre vonatkozó éves ellenőrzési terv összeállítása – a Bkr. 56. § (2) bekezdésében foglalt előírás ellenére – nem a jegyző ₁ írásos véleményének figyelembevételével történt, mivel a jegyző ₁ véleményt, javaslatot nem fogalmazott meg a terv összeállítása során.
27.b)	A 2011. évre vonatkozó éves ellenőrzési jelentés nem tartalmazta – a Bkr. 48. § b) pont bb) alpontjában foglaltak ellenére – a belső kontrollrendszer öt elemének értékelését.

Az Önkormányzat az ÁSZ-tól a 2011. és a 2013. évben integritás kérdőív kitöltésére kapott felkérést, amelynek a 2013. évben eleget tett. Az integritással kapcsolatos kérdésekre adott válaszok alapján megállapítható, hogy az Önkormányzatnál – az összeférhetlenségi szabályok betartásával, az adatvédelem,

II. RÉSZLETES MEGÁLLAPÍTÁSOK

az információátadás és az iratkezelés szabályozásával, valamint a vagyonyi-
latkozat-tételi kötelezettségek teljesítésével – érvényesül az integritás szemlélet.

Budapest, 2013. 12. hó 23. nap



Domokos László
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 tőrés határ 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 Mőtv. 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 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 közzétette 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 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 tártunk 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:

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

A belső ellenőrzés működésének megfelelőségénél alkalmazandó minősítés:

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