



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
Kisszállás

13176

2013. december

Állami Számvevőszék

Iktatószám: V-0131-036/2013.

Témaszám: 1162

Vizsgálat-azonosító szám: V064913

Az ellenőrzést felügyelte:

Dr. Benedek Mária

felügyeleti vezető

Az ellenőrzést vezette és az ellenőrzés végrehajtásáért felelős:

Bíró Zsolt

ellenőrzésvezető

A számvevőszéki jelentés összeállításában közreműködtek:

Pappné dr. Szamosi Éva

számvevő tanácsos

Szudi Ferencné

számvevő

Az ellenőrzést végezték:

Laki Dóra

számvevő tanácsos

Kuzma Ágota

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	19
FÜGGELÉKEK	
1. számú Értelmező szótár	
2. számú Az értékelés módja és szempontjai	

RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

Törvények

Áht.	2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról (hatályos 2012. január 1-jétől)
ÁSZ tv.	2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről
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)
Ktv.	1992. évi XXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról (hatálytalan 2012. március 1-jétől)
Mötv.	2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (hatályos 2012. január 1-jétől)
Nvtv.	2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról (hatályos 2011. december 31-étől)
Ötv.	1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról

Rendeletek, határozatok

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)
vagyongazdálkodási rendelet	Az önkormányzat vagyonáról és a vagyongazdálkodás szabályairól szóló 33/2000. (XII. 14.) KT rendelet (hatályos 2001. január 1-jétől)
hivatali SZMSZ ₁	Kisszállás Község Önkormányzata Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 10/2011. (III. 30.) KT rendelet 5. számú függeléke a Polgármesteri Hivatal Ügyrendjéről (hatályos 2011. április 1-jétől)
hivatali SZMSZ ₂	Kisszállás Község Önkormányzatának Polgármesteri Hivatala Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 32/2013. (III. 28.) KT határozat (hatályos 2013. április 1-jétől)

Szórövidítések

ÁSZ	Állami Számvevőszék
Belső ellenőrzési kézikönyv	Kiskunhalas Város Önkormányzat Polgármesteri Hivatala Belső Ellenőrzési Kézikönyv (jóváhagyva 2010. január 1-jén)
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions (Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Szervezete)
ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions (Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Standardjai)
jegyző	Kisszállás Község Önkormányzatának jegyzője

Képviselő-testület	Kisszállás Község Önkormányzatának Képviselő-testülete
NGM	Nemzetgazdasági Minisztérium
Önkormányzat	Kisszállás Község Önkormányzata
polgármester	Kisszállás Község Önkormányzatának polgármestere
Polgármesteri Hivatal	Kisszállás Község Önkormányzatának Polgármesteri Hivatala
Társulás	Halasi Kistérség Belső Ellenőrzési Társulása

JELENTÉS

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

Kisszállás

BEVEZETÉS

Kisszállás község állandó lakosainak száma 2012. január 1-jén 2553 fő volt. Az Önkormányzat héttagú Képviselő-testületének munkáját három állandó bizottság segítette. Az Önkormányzat az önállóan működő és gazdálkodó Polgármesteri Hivatalon kívül három önállóan működő intézményt működtetett, egy többségi tulajdoni hányadú – karbantartással, zöldterület-kezeléssel és épületüzemeltetéssel foglalkozó – gazdasági társasággal rendelkezett. A polgármester 1999. november 21-e óta tölti be tisztségét. A jegyző 1990. december 1-jétől látja el feladatait. A Polgármesteri Hivatal önálló szervezeti egységekre nem tagolódott, elkülönült gazdasági szervezettel nem rendelkezett. A foglalkoztatott köztisztviselők száma 2012. január 1-jén 12 fő volt. A Polgármesteri Hivatalnál 2013. január 1-jétől szervezeti változás, átalakulás nem volt. Az Önkormányzat 2012. évi költségvetési beszámolója szerint 489 439 ezer Ft tárgyévi bevételt ért el, valamint 481 115 ezer Ft tárgyévi kiadást teljesített. A 2012. december 31-i könyvviteli mérleg szerint 1 150 498 ezer Ft értékű eszközvagyonnal rendelkezett, a rövid lejáratú kötelezettségállománya 19 090 ezer Ft volt, hosszú lejáratú kötelezettségállományt nem mutatott ki.

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 szervezeten irányítás 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 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 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	nem megfelelő
Kockázatkezelési rendszer	nem megfelelő
Kontrolltevékenységek	megfelelő
Információs és kommunikációs rendszer	nem megfelelő
Monitoring rendszer	részben megfelelő

Megfelelőnek értékeltük a kontrolltevékenységek kialakítását, mivel az a jogszabályi előírásokban foglaltakat figyelembe véve megteremtette e kontrollterületen a szabályszerű működés lehetőségét.

Részben megfelelőnek értékeltük a monitoring rendszer kialakítását, mivel a megállapított szabályozásbeli hiányosság nem veszélyeztette e területen a szabályszerű működést.

Nem megfelelőnek értékeltük a kontrollkörnyezet, a kockázatkezelési rendszer, valamint 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 államháztartáson kívülre teljesített működési célú pénzeszközátadásokkal és az egyéb üzemelési, fenntartási szolgáltatásokkal kapcsolatos kifizetések során a pénzügyi folyamatokban **kulcsszerepet betöltő** teljesítésgazolás és érvényesítés **belső kontrollok működése gyenge volt**. Gyengének értékeltük a két kulcskontroll együttes működését, mivel azok nem biztosították a hibák megelőzését, feltárását.

A számvevőszéki ellenőrzés az ellenőrzött kifizetésekkel összefüggésben a rendelkezésre bocsátott dokumentumok alapján jogosulatlan kifizetést nem tárt fel, azonban a gazdálkodásban kulcsszerepet betöltő kontrollok működésében feltárt hiányosságok miatt fennáll a hibák bekövetkezésének kockázata. A nem megfelelően működtetett belső kontrollok korrupciós kockázatot hordoznak.

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

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

Az ellenőrzés intézkedést igénylő megállapításai és javaslatai:

a polgármesternek

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

Javaslat:

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

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 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 Ötv. 36. § (2) bekezdés a) pontjában foglaltak ellenére – nem készítette elő a vagyongazdálkodási rendelet módosítását, így az Önkormányzat vagyongazdálkodási rendelete nem felelt meg az Nvtv. 3. § (1) bekezdés 6. pontja, 5-6. §-a, 11. § (16) bekezdése, 13. § (1) bekezdése, 18. § (1) és (12) bekezdései, valamint a Mötv. 109. § (4) bekezdése előírásainak.

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

Javaslat:

- a) Készítse elő a Mötv. 81. § (3) bekezdés c) pontjában foglalt feladatkörében a vagyongazdálkodási rendelet módosítását, és kezdeményezze a módosítás Képviselő-testület elé terjesztését annak érdekében, hogy az megfeleljen az Nvtv. 11. § (16) bekezdésében, 13. § (1) bekezdésében, 18. § (1) és (12) bekezdéseiben és a Mötv. 109. § (4) bekezdésében foglaltaknak.
- b) Értékelje írásban a Kttv. 130. § (1) bekezdése alapján a Polgármesteri Hivatal köztisztviselőinek munkateljesítményét.

2. a kockázatkezelési rendszerrel kapcsolatban:

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

Javaslat:

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

3. az információs és kommunikációs rendszerrel kapcsolatban:

A jegyző – az Info tv. 35. § (3) bekezdésében és az Ávr. 13. § (2) bekezdés h) pontjában foglalt előírás ellenére – a kötelezően közzéteendő adatok nyilvánosságra hozatalának rendjét nem alakította ki.

Az Önkormányzat az Info tv. 33. § (1) és (3) bekezdésében foglalt elektronikus közzétételi kötelezettségének nem tett eleget, mert az Önkormányzat 2011. évi költségvetési beszámolóját nem tette közzé.

A jegyző – az Info tv. 30. § (6) bekezdésében és az Ávr. 13. § (2) bekezdés h) pontjában foglalt előírások ellenére – nem szabályozta a közérdekű adatok megismerésére irányuló igények teljesítésének rendjét.

Javaslat:

- a) Állapítsa meg belső szabályzatban – az Info tv. 35. § (3) bekezdésében, valamint az Ávr. 13. § (2) bekezdés h) pontjában foglaltaknak megfelelően – a kötelezően közzéteendő adatok nyilvánosságra hozatalának rendjét.
- b) Biztosítsa az Info tv. 33. § (1) és (3) bekezdésében foglaltaknak megfelelően az elektronikus közzétételi kötelezettséget.
- c) Készítsen – az Info tv. 30. § (6) bekezdésében és az Ávr. 13. § (2) bekezdés h) pontjában foglaltaknak megfelelően – a közérdekű adatok megismerésére irányuló igények teljesítésének rendjét rögzítő szabályzatot.

4. a monitoring rendszerrel kapcsolatban:

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

Javaslat:

Alakítsa ki és működtesse a Bkr. 3. § e) pontjában és 10. §-ában foglaltak alapján a Polgármesteri Hivatal tevékenységének, a célok megvalósításának nyomon követését biztosító rendszert.

5. a pénzügyi folyamatokban kulcsszerepet betöltő kontrollokkal kapcsolatban:

A kiadások kifizetését megelőzően a teljesítésigazolást – az Ávr. 57 § (1) és (3) bekezdésében foglaltak ellenére – nem szabályszerűen végezték el.

Az érvényesítő – az Ávr. 58. § (1) bekezdésében foglaltak és aláírása ellenére – nem ellenőrizte az összegszerűséget, a fedezet meglétét, továbbá – az Ávr. 58. § (2) bekezdésében foglalt előírás ellenére – nem jelezte az utalványozónak, hogy a megelőző ügymenetben a teljesítésigazolás nem szabályszerűen történt, nem észrevételezte, hogy az Ávr. 56. § (1) bekezdésében előírtaktól eltérően vezették a kötelezettségvállalásokról a nyilvántartást, valamint az utalványok és a kiadási pénztárbizonylatok nem tartalmazták – az Ávr. 59. § (3) bekezdés f) pontjában és (4) bekezdésében előírtak ellenére – a kötelezettségvállalás nyilvántartási számát.

Javaslat:

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

- a) 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 ellen-

szolgáltatást 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) az érvényesítő a kifizetéseket megelőzően a teljesítésigazolás alapján – az Ávr. 57. § (3) bekezdése szerinti esetben annak hiányában is – az összegszerűségnek, a fedezet meglétének és a megelőző ügymenetben az Áht., az Áhsz., az Ávr. előírásai és a belső szabályzatokban foglaltak betartásának az ellenőrzése – az Ávr. 58. § (1)-(3) bekezdései szerint – történjen meg;
- c) a kötelezettségvállalások nyilvántartását az Ávr. 56. § (1) bekezdésében foglalt előírásnak megfelelően vezessék, és az utalványokon, valamint a pénztárbizonylatokon az Ávr. 59. § (3)-(4) bekezdése alapján a kötelező tartalmi elemeket tüntessék fel.

6. a belső ellenőrzés működésével kapcsolatban:

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

A 2013. évre vonatkozó éves ellenőrzési terv – a Bkr. 31. § (4) bekezdés a), e), f) és g) pontjában foglaltak ellenére – nem tartalmazta az ellenőrzési tervet megalapozó elemzések és kockázatelemzés eredményének összefoglaló bemutatását, a szükséges ellenőrzési kapacitás meghatározását, az ellenőrzések típusát, valamint az ellenőrzések tervezett ütemezését.

A Képviselő-testület a 2013. évi ellenőrzési tervet az Ötv. 92. § (6) bekezdésében foglalt határidőn túl, 2012. december 27-én hagyta jóvá.

A Bkr. 22. § (1) bekezdés b) pontjában, a 29. § (1) bekezdésében és a 31. § (2) bekezdésében foglaltak ellenére az éves ellenőrzési tervet nem alapozta meg kockázatelemzés.

Az elvégzett ellenőrzésről készített jelentés nem tartalmazta – a Bkr. 39. § (3) bekezdés f) pontjában foglaltak ellenére – az ellenőrzés célját.

A 2011. évre vonatkozó éves ellenőrzési jelentés nem tartalmazta – a Bkr. 48. § b) pontjának ba) alpontjában foglaltak ellenére – a belső kontrollrendszer szabályszerűségének, gazdaságosságának, hatékonyságának és eredményességének növelése, javítása érdekében tett fontosabb javaslatokat, valamint – a bb) alpontjában foglaltak ellenére – a belső kontrollrendszer öt elemének értékelését.

Javaslat:

- a) Kezdeményezze, hogy a Bkr. 22. § (1) bekezdés b) pontjában, a 29. § (1) bekezdésében és a 30. § (1) bekezdésében foglaltaknak megfelelően készítsék el a stratégiai ellenőrzési tervet.

- b) Intézkedjen arról, hogy az éves ellenőrzési terv a Bkr. 22. § b) pontja, a 29. § (1) és a 31. § (2) bekezdése alapján kockázatelemzésen alapuljon, és tartalmazza a Bkr. 31. § (4) bekezdésében előírt tartalmi elemeket.
- c) Kezdeményezze az éves ellenőrzési terv Képviselő-testület elé terjesztését annak érdekében, hogy azt a Képviselő-testület a Mötv. 119. § (5) és a Bkr. 32. § (4) bekezdésében előírt határidőn belül hagyja jóvá.
- d) Kezdeményezze, hogy az elvégzett ellenőrzésekről készített jelentések tartalmazzák a Bkr. 39. § (3) bekezdésében felsorolt tartalmi elemeket.
- e) Kezdeményezze, hogy az éves ellenőrzési jelentés tartalmazza a Bkr. 48. §-ában előírt tartalmi elemeket.

II. RÉSZLETES MEGÁLLAPÍTÁSOK

1. AZ ÖNKORMÁNYZAT BELSŐ KONTROLLRENDSZERÉNEK KIALAKÍTÁSA

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

1.1. A kontrollkörnyezet

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

Sorszám ¹	Megállapítás	Megjegyzés
4.	A Képviselő-testület a Ktv. 34. § (3) bekezdésében foglaltak ellenére nem döntött a teljesítményértékelés alapját képező célokról.	
7. 10. 12.	A hivatali SZMSZ ₁ -ben a jegyző – az Ávr. 13. § (1) bekezdés c), g), i) pontjaiban foglaltak ellenére – nem rögzítette az ellátandó és a szakfeladatrend szerint szakfeladat számmal és megnevezéssel besorolt alaptevékenységeket, az alaptevékenységet szabályozó jogszabályok megjelölését, a szervezeti és működési szabályzatban nevesített valamennyi munkakörhöz tartozó feladat- és hatásköröket, a hatáskörök gyakorlásának módját, a helyettesítés rendjét, az ezekhez kapcsolódó felelősségi szabályokat, valamint az Ávr. 10. § (1)-(3) bekezdése szerint a Polgármesteri Hivatalhoz rendelt más költségvetési szervek felsorolását.	A hivatali SZMSZ ₂ 2013. április 1-jétől tartalmazza az Ávr. 13. § (1) bekezdés c), g), i) pontjaiban foglaltakat.
16.	A jegyző – az Ötv. 36. § (2) bekezdés a) pontjában ² foglaltak ellenére – nem készítette elő a vagyongazdálkodási rendelet módosítását, így az Önkormányzat vagyongazdálkodási rendelete nem felelt meg az Nvtv. 3. § (1)	

¹ A megállapítás számozása az Önkormányzat által kitöltött kimutatások – adatszolgáltatások – kérdéseinek sorszámával azonos.

² 2013. január 1-től a Möt. 81. § (3) bekezdés c) pontja tartalmazza.

	bekezdés 6. pontja, 5-6. §-a, 11. § (16) bekezdése, 13. § (1) bekezdése, 18. § (1) és (12) bekezdése, valamint a Mötv. 109. § (4) bekezdése előírásainak.
46.	A jegyző – 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 polgármester a jegyző által elkészített dokumentumot nem terjesztette a Képviselő-testület elé.

1.2. A kockázatkezelési rendszer

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

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

1.3. A kontrolltevékenységek

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

A kontrolltevékenységek részeként előírták a folyamatba épített, előzetes, utólagos és vezetői ellenőrzést. Szabályozták a kötelezettségvállalás pénzügyi ellenjegyzésének és a kiadások teljesítésigazolásának módját, az írásbeli kötelezettségvállalást nem igénylő kifizetések, az érvényesítés és az utalványozás rendjét. Kijelölték a teljesítésigazolására jogosultakat. A polgármester felhatalmazást adott kötelezettségvállalásra és utalványozásra. A jogszabályok előírásainak megfelelően jelölték ki a pénzügyi ellenjegyzési és az érvényesítési feladatra a Polgármesteri Hivatal állományába tartozó köztisztviselőket és azok rendelkeztek az előírt szakképzettséggel.

Az iratkezelés szabályozása során előírták az iratok és adatok védelmét, szabályozták az üzembiztonság és adatvédelem feladatait, valamint meghatározták

az ehhez kapcsolódó hatásköröket. Biztosították az adatbiztonság érvényesülését, és meghatározták a hozzáférési jogosultságokhoz a kapcsolódó felelősségi köröket. A hivatali SZMSZ₁ tartalmazta az időközi és éves beszámolók elkészítésének feladatait, annak felelőseit, valamint a helyettesítés rendjét. Szabályozták a jogviszony megszűnése esetére a munkavállaló folyamatban lévő feladatai átadásának rendjét.

1.4. Az információs és kommunikációs rendszer

Az információs és kommunikációs rendszer kialakítása – a 2. számú függelékben részletezett kritériumrendszer alapján végzett értékelés szerint – **nem felelt meg** a jogszabályi előírásoknak, mert:

Sorszám	Megállapítás
6.	A jegyző – az Info tv. 35. § (3) bekezdésében és az Ávr. 13. § (2) bekezdés h) pontjában foglalt előírás ellenére – a kötelezően közzeendő adatok nyilvánosságra hozatalának rendjét nem alakította ki.
7.	Az Önkormányzat az Info tv. 33. § (1) és (3) bekezdésében foglalt elektronikus közzétételi kötelezettségének nem tett eleget, mert a 2011. évi költségvetési beszámolót nem tette közzé.
8.	A jegyző – az Info tv. 30. § (6) bekezdésében és az Ávr. 13. § (2) bekezdés h) pontjában foglalt előírások ellenére – nem szabályozta a közérdekű adatok megismerésére irányuló igények teljesítésének rendjét.

1.5. A monitoring rendszer

A monitoring rendszer kialakítása – a 2. számú függelékben részletezett kritériumrendszer alapján végzett értékelés szerint – a jogszabályi előírásoknak **részben megfelelt**. A jegyző nyilatkozatban értékelte a 2011. évre vonatkozóan a Polgármesteri Hivatal belső kontrollrendszerének minőségét.

A monitoring rendszer kialakítása az alábbi kisebb hiányosság miatt részben megfelelt a jogszabályi előírásoknak:

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

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

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

A 2012. évben az államháztartáson kívülre teljesített működési célú pénzeszközátadások és az egyéb üzemelési, fenntartási szolgáltatások között elszámolt kiadások teljesítése során – összefoglalóan értékelve – a pénzügyi folyamatokban **kulcsszerepet betöltő** teljesítésigazolás és érvényesítés **belső kontrollok működésének megfelelése gyenge volt**, mert:

Kulcskontrollok	Megállapítás
Teljesítésigazolás	A kiadások kifizetését megelőzően a teljesítésigazolást – az Ávr. 57 § (1) és (3) bekezdésében foglaltak ellenére – nem szabályszerűen végezték el.
Érvényesítés	Az érvényesítő – az Ávr. 58. § (1) bekezdésében foglaltak és aláírása ellenére – nem ellenőrizte az összecszerúséget, a fedezet meglétét, továbbá – az Ávr. 58. § (2) bekezdésében foglalt előírás ellenére – nem jelezte az utalványozónak, hogy a megelőző ügymenetben a teljesítésigazolás nem szabályszerűen történt, nem észrevételezte, hogy az Ávr. 56. § (1) bekezdésében előírtaktól eltérően vezették a kötelezettségvállalásokról a nyilvántartást, valamint az utalványok és a kiadási pénztárbizonylatok nem tartalmazták – az Ávr. 59. § (3) bekezdés f) pontjában és (4) bekezdésében előírtak ellenére – a kötelezettségvállalás nyilvántartási számát.

A 2012. évben **az államháztartáson kívülre teljesített működési célú pénzeszközátadások**³ teljesítése során a teljesítésigazolás és az érvényesítés kulcskontrollok működésének **megfelelése** – a szabályszerűen elvégzett teljesítésigazolás mellett – **gyenge volt**, mert:

- az érvényesítő – az Ávr. 58. § (1) bekezdése ellenére – nem ellenőrizte a fedezet meglétét, mert a kötelezettségvállalásokról vezetett nyilvántartás nem felelt meg az Ávr. 56. § (1) bekezdésében előírtaknak, mivel kiemelt előírányzatonként havonta utólag vezették fel a nyilvántartásba az előírányzat adatait a teljesítés adataival együtt;
- az érvényesítő – az Ávr. 58. § (2) bekezdése ellenére – nem jelezte az utalványozónak, hogy a megelőző ügymenetben a kötelezettségvállalásokról vezetett nyilvántartás nem felelt meg az Ávr. 56. § (1) bekezdésében előírtaknak, és az utalványok nem tartalmazták – az Ávr. 59. § (3) bekezdés f) pontjában előírtak ellenére – a kötelezettségvállalások nyilvántartási számát.

³Az államháztartáson kívülre teljesített működési célú pénzeszközátadások ellenőrzött tételei az Önkormányzat gazdasági társasága által, megállapodás alapján ellátott feladatokhoz kapcsolódtak.

A 2012. évben **az egyéb üzemeltetési, fenntartási szolgáltatások kiadásai** teljesítése során a teljesítésigazolás és az érvényesítés kulcskontrollok működésének **megfelelősége gyenge volt**, mert:

- a teljesítésigazoló – az Ávr. 57. § (1) bekezdésében foglaltak és aláírása ellenére – a szennyvíz-szippantási⁴ és a szemétszállítási⁵ szolgáltatásokra teljesített kifizetéseket megelőzően – ellenőrizhető okmányok hiányában – nem ellenőrizte a kiadások összecszerűségét;
- a teljesítésigazolásra kijelölt személy a postaköltség kifizetését⁶ megelőzően a kiadások teljesítése jogosságának, összecszerűségének, az ellenszolgáltatás teljesítésének ellenőrzését nem az Ávr. 57. § (3) bekezdésében foglalt előírásnak megfelelően igazolta, mert a bizonylaton az igazolás dátumát és a teljesítés tényére történő utalást nem tüntette fel;
- az érvényesítő – az Ávr. 58. § (1) bekezdésében foglaltak és aláírása ellenére – a szennyvíz-szippantási, a szemétszállítási és a riasztórendszer-szolgáltatási kifizetéseket megelőzően, ellenőrizhető okmányok hiányában az összecszerűséget, a nyilvántartásba vételi díj fizetése, a szennyvíz-szippantási, a szemétszállítási, és a tűzvédelmi szolgáltatások kifizetései során a fedezet meglétét nem ellenőrizte;
- az érvényesítő – az Ávr. 58. § (2) bekezdésében előírtak ellenére – nem jelezte az utalványozónak, hogy a megelőző ügymenetben – az Ávr. 57. § (1) és (3) bekezdésében előírtak ellenére – a teljesítésigazolást nem szabályszerűen végezték, nem észrevételezte, hogy az Ávr. 56. § (1) bekezdésében előírtaktól eltérően vezették a kötelezettségvállalásokról a nyilvántartást, valamint az utalványok, a kiadási pénztárbizonylatok nem tartalmazták – az Ávr. 59. § (3) bekezdés f) pontjában és (4) bekezdésében előírtak ellenére – a kötelezettségvállalás nyilvántartási számát.

A számvevőszéki ellenőrzés az ellenőrzött kifizetésekkel összefüggésben a rendelkezésre bocsátott dokumentumok alapján jogosulatlan kifizetést nem tárt fel, azonban a gazdálkodásban kulcsszerepet betöltő kontrollok működésében feltárt hiányosságok miatt fennáll a hibák bekövetkezésének kockázata. A nem megfelelően működtetett belső kontrollok korrupciós kockázatot hordoznak.

3. A BELSŐ ELLENŐRZÉS MŰKÖDÉSE

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

⁴ július 5-ei és október 19-ei kifizetések

⁵ május 7-ei kifizetés

⁶ december 18-ai kifizetés

A belső ellenőrzési feladatokat – képviselő-testületi döntés alapján – a Társulás útján látták el a 2012. évben. A belső ellenőrzési feladat közös ellátásáról szóló társulási megállapodás⁷ alapján a belső ellenőrzési feladatokat Kiskunhalas Város Önkormányzatának belső ellenőrzési egysége végezte. Az Önkormányzat rendelkezett a jogszabályi előírásoknak megfelelő tartalmú Belső ellenőrzési kézikönyvvel. A belső ellenőrzési vezető és a belső ellenőrzést végzők megfelelő iskolai végzettséggel és szakképzettséggel rendelkeztek.

A belső ellenőrzés – a 2012. évre tervezett kettő ellenőrzés helyett képviselő-testületi döntés miatt – egy ellenőrzést hajtott végre, amelyhez elkészítették az ellenőrzési programot és az ellenőrzési jelentést. A belső ellenőrzési vezető az elvégzett ellenőrzésről nyilvántartást vezetett.

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

Sorszám	Megállapítás	Megjegyzés
7.	A belső ellenőrzési vezető stratégiai ellenőrzési tervet – a Bkr. 22. § (1) bekezdés b) pontjában, a 29. § (1) bekezdésében és a 30. § (1) bekezdésében foglaltak ellenére – nem készített.	A Képviselő-testület a 123/2012. (X. 25.) számú határozatával a Társulás 2012. december 31. napjával történő megszüntetéséről döntött. Az Önkormányzatnál 2013-ban a belső ellenőrzési feladatok ellátását – megbízási szerződés alapján –külső vállalkozóval tervezik ellátni.
8.a, e, f, g	A 2013. évre vonatkozó éves ellenőrzési terv – a Bkr. 31. § (4) bekezdés a), e), f) és g) pontjaiban foglaltak ellenére – nem tartalmazta az ellenőrzési tervet megalapozó elemzések és kockázatelemzés eredményének összefoglaló bemutatását, a szükséges ellenőrzési kapacitás meghatározását, az ellenőrzések típusát, valamint az ellenőrzések tervezett ütemezését.	
9.	A Képviselő-testület a 2013. évi ellenőrzési tervet az Ötv. 92. § (6) bekezdésében ⁸ foglalt határidőn túl, 2012. december 27-én hagyta jóvá.	
11.	A Bkr. 22. § (1) bekezdés b) pontjában, a 29. § (1) bekezdésében és a 31. § (2) bekezdésében foglaltak ellenére az éves ellenőrzési tervet nem alapozta meg kockázatelemzés.	

⁷ A megállapodást elfogadó Képviselő-testületi határozat száma: 122/2011 (IX. 01.).

⁸ 2013. január 1-jétől a Möt. 119. § (5) bekezdése tartalmazza.

20.c) Az elvégzett ellenőrzésről készített jelentés nem tartalmazta – a Bkr. 39. § (3) bekezdés f) pontjában foglaltak ellenére – az ellenőrzés célját.

27.a)
27.b) A 2011. évre vonatkozó éves ellenőrzési jelentés nem tartalmazta – a Bkr. 48. § b) pont ba) alpontjában foglaltak ellenére – a belső kontrollrendszer szabályszerűségének, gazdaságosságának, hatékonyságának és eredményességének növelése, javítása érdekében tett fontosabb javaslatokat, valamint – a bb) alpontjában foglaltak ellenére – a belső kontrollrendszer öt elemének értékelését.

Az Önkormányzat az ÁSZ-tól a 2011. és 2012. években integritás kérdőív kitöltésére kapott felkérésnek eleget tett. A köztisztviselőkkel szembeni hivatásetikai alapelvek részletes tartalmának képviselő-testületi elfogadásának hiánya, valamint a 2013. évi belső ellenőrzési terv megalapozását szolgáló kockázatelemzés elmaradása arra utalnak, hogy az Önkormányzatnak még fejlődést kell elérnie az integritási szemlélet érvényesítésében.

Budapest, 2013. 12. hó 30. 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 tőrészhatár 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 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 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 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:

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

A belső ellenőrzés működésének megfelelőségénél alkalmazandó minősítés:

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