



ÁLLAMI
SZÁMVEVŐSZÉK

J E L E N T É S

az önkormányzatok belső kontrollrendszere kialakításának, egyes
kontrolltevékenységek és a belső ellenőrzés
működésének ellenőrzéséről

Csapi

14117

2014. június

Állami Számvevőszék

Iktatószám: V-0390-039/2014

Témaszám: 1162

Vizsgálat-azonosító szám: V064964

Az ellenőrzést felügyelte:

Dr. Benedek Mária

felügyeleti vezető

Az ellenőrzést vezette és az ellenőrzés végrehajtásáért felelős:

Bíró Zsolt

ellenőrzésvezető

A számvevőszéki jelentés összeállításában közreműködött:

Reichert Margit

számvevő

Az ellenőrzést végezték:

Reichert Margit

számvevő

Várkonyi Zsolt Kristóf

számvevő tanácsos

TARTALOMJEGYZÉK

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



RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

Törvények

Áht.	2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról (hatályos 2012. január 1-jétől)
ÁSZ tv.	2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről
Info tv.	2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról (hatályos 2012. január 1-jétől)
Kttv.	2011. évi CXCIX. törvény a közszolgálati tisztviselőkről (hatályos 2012. március 1-jétől)
Mötv.	2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
Ötv.	1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról
Számv. tv.	2000. évi C. törvény a számvitelről

Rendeletek

Áhsz. ₁	249/2000. (XII. 24.) Korm. rendelet az államháztartás szervezetei beszámolási és könyvvezetési kötelezettségének sajátosságairól (hatálytalan 2014. január 1-jétől)
Áhsz. ₂	4/2013. (I. 11.) Korm. rendelet az államháztartás számviteléről (hatályos 2014. január 1-jétől)
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)
Ikr.	335/2005. (XII. 29.) Korm. rendelet a közfeladatot ellátó szervek iratkezelésének általános követelményeiről
képviselő-testületi SZMSZ	Csapi Községi Önkormányzat Képviselő-testületének 4/2011. (IV. 13.) számú rendelete a Képviselő-testület Szervezeti és Működési Szabályzatáról (hatályos 2011. április 14-étől)
vagyongazdálkodási rendelet	Csapi Község Önkormányzata Képviselő-testületének 11/2012. (VII. 03.) önkormányzati rendelete az Önkormányzat vagyonáról, a vagyonhasznosítás rendjéről és a vagyontárgyak feletti tulajdonosi jogok gyakorlásának szabályairól (hatályos 2012. július 3-ától)

Szórövidítések

ÁSZ	Állami Számvevőszék
alapító okirat	Nagyrecse-Csapi-Nagybakónak-Zalaújlak Községek Körjegyzősége alapító okirata (hatályos 2012. január 1-jétől)
belső ellenőrzési kézikönyv	Nagykanizsai Kistérség Többcélú Társulásának Belső ellenőrzési kézikönyve (hatályos 2010. március 29-étől)
bizonylati rend	Nagyrecse-Csapi-Nagybakónak-Zalaújlak Községek Körjegyzősége Bizonylati rendje (hatályos 2012. február 1-jétől)

értékelési szabályzat	Eszközök és források értékelési szabályzata (hatályos 2012. március 1-jétől)
gazdasági szervezet ügyrendje	Nagyrécse-Csapi-Nagybakónak-Zalaújlak Községek Körjegyzősége gazdasági szervezet ügyrendje (hatályos 2012. január 1-jétől)
gazdálkodási szabályzat ₁	Csapi község polgármesterének 1. számú intézkedése a község önkormányzatának pénzgazdálkodásával kapcsolatos kötelezettségvállalás, utalványozás, érvényesítés és ellenjegyzés hatásköri rendjéről (hatályos 2006. január 1-jétől)
gazdálkodási szabályzat ₂	Csapi Községi Önkormányzat gazdálkodási szabályzata (hatályos 2012. március 1-jétől)
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions (Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Szervezete)
iratkezelési szabályzat	Nagyrécse-Csapi-Nagybakónak-Zalaújlak Községek Körjegyzőségének Iratkezelési szabályzata (hatályos 2012. január 1-jétől)
ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions (Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Standardjai)
Képviselő-testület Kormányhivatal körjegyző	Csapi Község Önkormányzatának Képviselő-testülete Zala Megyei Kormányhivatal Nagyrécse-Csapi-Nagybakónak-Zalaújlak Községek körjegyzője
Körjegyzőség	Nagyrécse-Csapi-Nagybakónak-Zalaújlak Községek Körjegyzősége
körjegyzőségi SZMSZ	Nagyrécse-Csapi-Nagybakónak-Zalaújlak Községek Körjegyzőségének Szervezeti és Működési Szabályzata (hatályos 2012. január 1-jétől)
közös önkormányzati hivatal	Nagyrécsei Közös Önkormányzati Hivatal
leltározási szabályzat	Csapi Község Önkormányzata Leltárkészítési és leltározási szabályzata (hatályos 2012. február 1-jétől)
NGM Önkormányzat	Nemzetgazdasági Minisztérium Csapi Község Önkormányzata
pénzkezelési szabályzat	Csapi Község Önkormányzata Pénzkezelési szabályzata (hatályos 2012. április 1-jétől)
polgármester számlarend	Csapi Község Önkormányzatának polgármestere Csapi Községi Önkormányzat számlarendje (hatályos 2012. március 1-jétől)
számvetési politika	Nagyrécse-Csapi-Nagybakónak-Zalaújlak Községek Számvetési Politikája (hatályos 2012. március 1-jétől)
Társulás tűzvédelmi szabályzat	Nagykanizsai Kistérség Többcélú Társulása Csapi Község Önkormányzata Tűzvédelmi szabályzata (hatályos 2010. június 1-jétől)

JELENTÉS

az önkormányzatok belső kontrollrendszere kialakításának, egyes kontrolltevékenységek és a belső ellenőrzés működésének ellenőrzéséről

Csapi

BEVEZETÉS

Csapi község állandó lakosainak száma 2012. január 1-jén 172 fő volt. Az Önkormányzat öttagú Képviselő-testületének munkáját egy állandó bizottság segítette. Az Önkormányzat az önállóan működő és gazdálkodó Körjegyzőségen kívül egy önállóan működő intézményt – Körzeti Általános Iskola, Szakiskola és Kollégium – működtetett, többségi tulajdoni hányadú gazdasági társasággal nem rendelkezett. A polgármester az 1990. évi önkormányzati választások óta tölti be tisztségét. A körjegyző 2011. augusztus 1-jétől látja el körjegyzői feladatait. A Körjegyzőség szervezeti egységekre nem tagolódott, elkülönített gazdasági szervezettel nem rendelkezett, a foglalkoztatott köztisztviselők száma 2012. január 1-jén 11 fő volt. Nagyrécse, Csapi, Nagybakónak, Zalaújlak és Miháld községek önkormányzatainak képviselő-testületei 2013. január 1-jétől – Nagyrécse székhellyel - közös önkormányzati hivatalt hoztak létre. Az Önkormányzat a 2012. évi költségvetési beszámolója szerint 572 761 ezer Ft tárgyévi bevételt ért el, valamint 524 050 ezer Ft tárgyévi kiadást teljesített. A 2012. december 31-ei könyvviteli mérleg szerint 944 037 ezer Ft értékű eszközvagyonnal rendelkezett, a rövid lejáratú kötelezettségállománya 6010 ezer Ft, hosszú lejáratú kötelezettség állománya 5303 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 Möt.v., 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 segítenek nyújtani a szervezetnek céljai eléréséhez.

Az ÁSZ középtávú 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 teljesítésgazolás és érvényesítés belső kontrollok működésének megfelelőségét és a belső ellenőrzés szabályszerű működését a 2012. január 1. és december 31-e közötti időszak eseményeit figyelembe véve értékeltük, míg az ÁSZ javaslatainak utóellenőrzése a 2008–2011. években végzett ellenőrzések nyilvánosságra hozott jelentéseiben tett javaslatok áttekintésére terjedt ki.

Az ellenőrzött szervezet: az Önkormányzat.

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

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

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

A belső kontrollrendszer kialakításának ellenőrzése során értékeltük a kontrollkörnyezet, a kockázatkezelési rendszer, a kontrolltevékenységek, az információs és kommunikációs rendszer, valamint a monitoring rendszer szabályozottságának megfelelőségét. A pénzügyi folyamatokban kulcsszerepet betöltő teljesítésgazolás és érvényesítés kontrollok működése megfelelőségének minősítéséhez az állományba nem tartozók megbízási díjai, a külső szolgáltatók által végzett karbantartási, kisjavítási munkák, az egyéb üzemeltetési és fenntartási szolgáltatások, a rendszeres szociális segélyek, valamint az államháztartáson kívülre teljesített működési és felhalmozási célú pénzeszközátadások közül koc-

kázatelemzéssel választottuk ki az ellenőrzött kiadási jogcímeket. Az egyszerű véletlen mintavétellel kiválasztott tételek ellenőrzését többlépcsős megfelelőségi tesztek útján addig végeztük, amíg elegendő és megfelelő bizonyítékot szereztünk a vizsgált folyamatok kulcskontrolljai működésének megfelelő vagy nem megfelelő voltáról. Értékeljük az Önkormányzatnál a belső ellenőrzés működésének szabályosságát. Utóellenőrzésre nem került sor, mivel az ÁSZ az Önkormányzatnál a 2008–2011. évek között nem végzett ellenőrzést.

Az ÁSZ tv. 29. § (1) bekezdése szerint a jelentéstervezetet megküldtük a polgármester részére, aki az ÁSZ tv. 29. § (2) bekezdésében foglalt észrevételezési 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	nem megfelelő
Monitoring rendszer	nem megfelelő

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

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

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** teljesítésigazolás 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 kár bekövetkezére utaló adatot, ténytet nem állapított meg, 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 polgármester, mint kötelezettségvállaló – az Ávr. 57. § (4) bekezdésében foglaltak ellenére – nem jelölte ki 2012. március 30-át követően írásban az Önkormányzat kiadási előirányzatai vonatkozásában a teljesítés igazolására jogosult személyeket.

Javaslat:

Jelölje ki írásban az Önkormányzat kiadási előirányzatai vonatkozásában az Ávr. 57. § (4) bekezdésében foglaltaknak megfelelően a teljesítés igazolására jogosult személyeket.

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

Javaslat:

Intézkedjen, 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.

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

Javaslat:

Kísérje figyelemmel a Möt. 115. § (1) bekezdésében foglaltak alapján az Önkormányzat gazdálkodásának szabályszerűségét. A Möt. 67. § f) pontja alapján gon-

doskodjon 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 intézkedéseket.

a jegyzőnek (Csapi Község vonatkozásában)

1. a kontrollkörnyezettel kapcsolatban:

A körjegyző a Kttv-ben foglaltak ellenére a Körjegyzőségen dolgozó valamennyi köztisztviselő munkateljesítményét írásban nem értékelte, továbbá a körjegyző az Ötv.-ben foglalt kötelezettsége ellenére nem készítette elő a Kttv.-ben foglaltak szerinti, a köztisztviselőkkel szembeni hivatásetikai alapelvek részletes tartalmának, valamint az etikai eljárás szabályainak dokumentumát [II. Részletes megállapítások, 1.1. A kontrollkörnyezet, 46. és 47. sorszámú megállapítás].

Javaslat:

Intézkedjen az Áht. 69. § (2) bekezdése, a Bkr. 3. § a) pontja és 6. §-a, alapján a jelentés II. Részletes megállapítások, 1.1. A kontrollkörnyezet, 46. és 47. sorszámú megállapításaiban foglalt hibák, hiányosságok kijavításáról, megszüntetéséről az ott megjelölt jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően.

2. a kockázatkezelési rendszerrel kapcsolatban:

A körjegyző a Bkr.-ben foglaltak ellenére nem határozta meg az egyes kockázatokkal kapcsolatban szükséges intézkedéseket, valamint azok teljesítésének folyamatos nyomon követésének módját [II. Részletes megállapítások, 1.2. A kockázatkezelési rendszer, 8., 10. sorszámú megállapítás].

Javaslat:

Intézkedjen az Áht. 69. § (2) bekezdése, a Bkr. 3. § b) pontja és 7. §-ában foglaltak alapján a jelentés II. Részletes megállapítások, 1.2. A kockázatkezelési rendszer, 8. és 10. sorszámú megállapításaiban foglalt hibák, hiányosságok kijavításáról, megszüntetéséről az ott megjelölt jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően.

3. a kontrolltevékenységekkel kapcsolatban:

A körjegyző az Ávr.-ben foglaltakat figyelmen kívül hagyva nem jelölt ki pénzügyi ellenjegyzési és érvényesítési feladatra a körjegyzőség állományába tartozó köztisztviselőt [II. Részletes megállapítások, 1.3. A kontrolltevékenységek, 27. sorszámú megállapítás]

Javaslat:

Intézkedjen az Áht. 69. § (2) bekezdése, a Bkr. 3. § c) pontja és 8. §-a alapján a jelentés II. Részletes megállapítások, 1.3. A kontrolltevékenységek 27. sorszámú megállapításaiban foglalt hibák, hiányosságok kijavításáról, megszüntetéséről az ott megjelölt jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően.

4. Az információs és kommunikációs rendszerrel kapcsolatban:

Az Önkormányzat – az Info tv.-ben előírtak ellenére – az elektronikus közzétételi kötelezettségének a 2012. évben nem tett eleget [II. Részletes megállapítások, 1.4. Az információs és kommunikációs rendszer, 7. sorszámú megállapítás].

Javaslat:

Intézkedjen az Áht. 69. § (2) bekezdése, a Bkr. 3. § d) pontja és 9. §-a alapján a jelentés II. Részletes megállapítások, 1.4. Az információs és kommunikációs rendszer 7. sorszámú megállapításában foglalt hiányosságok megszüntetéséről az ott megjelölt jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően.

5. a monitoring rendszerrel kapcsolatban:

A körjegyző a Bkr.-ben foglaltak ellenére nem alakította ki a Körjegyzőség tevékenységének, a célok megvalósításának nyomon követését biztosító rendszert, az intézkedési tervben meghatározott egyes feladatok végrehajtásáról szóló beszámolót elmulasztotta elkészíteni és tájékoztatásul megküldeni a belső ellenőrzési vezető részére [II. Részletes megállapítások, 1.5. A monitoring rendszer, 1. és 18. sorszámú megállapítás].

Javaslat:

Intézkedjen az Áht. 69. § (2) bekezdése, a Bkr. 3. § e) pontja és 10. §-a alapján a jelentés II. Részletes megállapítások, 1.5. A monitoring rendszer 1. és 18. sorszámú megállapításában foglalt hibák, hiányosságok kijavításáról, megszüntetéséről az ott megjelölt jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően.

6. a pénzügyi folyamatokban kulcsszerepet betöltő kontrollokkal kapcsolatban:

A teljesítésigazolás és az érvényesítés, valamint az utalvány tartalma nem felelt meg az Áht.-ban és az Ávr.-ben foglaltaknak [II. Részletes megállapítások, 2. A pénzügyi folyamatokban kulcsszerepet betöltő teljesítésigazolás és érvényesítés belső kontrollok működése 1-3. pontban foglalt megállapítás].

Javaslat:

Intézkedjen az Áht. 37-38. §-ában és az Ávr. 55-59. §-ában és az Áhsz.₂ 39. § (1) bekezdésében és a 14. számú melléklet II. pontjában foglaltak alapján arról, hogy a teljesítésigazolás és az érvényesítés vonatkozásában, valamint azok ellenőrzése során a kötelezettségvállalással, a pénzügyi ellenjegyzéssel, a kötelezettségvállalások nyilvántartásba vételével, valamint az utalvány tartalmával kapcsolatban feltárt, a jelentés II. Részletes megállapítások, 2. A pénzügyi folyamatokban kulcsszerepet betöltő teljesítésigazolás és érvényesítés belső kontrollok működése 1-3. pontjában szereplő megállapításokban foglalt hibák, hiányosságok kijavítása, megszüntetése az ott megjelölt jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően történjen meg.

7. a belső ellenőrzés működésével kapcsolatban:

A belső ellenőrzés működése az értékelési szempontjait figyelembe véve megfelelt a jogszabályi előírásoknak, azonban a számvevőszéki ellenőrzés kisebb súlyú hiányos-

ságokat tárt fel, amelyek nem feleltek meg a Bkr.-ben előírt rendelkezéseknek [II. Részletes megállapítások, 3. A belső ellenőrzés működése, 3. a), 7. c), f), 8. a), 18., 20. e), 23., 24., 26., és 27. sorszámú megállapítása].

Javaslat:

Intézkedjen az Áht. 69. § (2) bekezdése, a Bkr. 3. § e) pontja és a 10. §-a alapján a jelentés II. Részletes megállapítások, a belső ellenőrzés működése 3. a), 7. c), f), 8. a), 18., 20. e), 23., 24., 26., és 27. sorszámú megállapításaiban foglalt hibák, hiányosságok kijavításáról, megszüntetéséről az ott megjelölt jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően.

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 – **megfelelt** a jogszabályi előírásoknak. A Körjegyzőség rendelkezett a Képviselő-testület által elfogadott alapító okirattal és körjegyzőségi SZMSZ-szel. Az alapító okirat a jogszabályi előírásoknak megfelelően tartalmazta az alaptevékenységek felsorolását. Az Önkormányzat rendelkezett gazdasági programmal és képviselő-testületi SZMSZ-szel. A Képviselő-testület a vagyongazdálkodás szabályait a vagyongazdálkodási rendeletében határozta meg.

A szervezet megfelelő működése érdekében a körjegyző a jogszabályi előírásoknak megfelelően kialakította a számviteli politikát, elkészítette a pénzkezelési szabályzatot, a leltározási szabályzatot, az értékelési szabályzatot, a számlarendet, valamint a bizonylati rendet. A Körjegyzőségen meghatározták az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés követelményei megvalósításának módját, rendelkeztek tűzvédelmi szabályzattal. A körjegyző elkészítette a Körjegyzőségen dolgozó köztisztviselők munkaköri leírását.

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

Sorszám ¹	Megállapítás	Megjegyzés
46.	A körjegyző – a Kttv. 130. § (1) bekezdésben foglalt előírások ellenére – a Körjegyzőségen dolgozó két fő köztisztviselő munkateljesítményét írásban nem értékelte.	A Körjegyzőségen a foglalkoztatott köztisztviselők száma 2012. január 1-jén 11 fő volt.
47.	A Képviselő-testület – a Kttv. 231. § (1) bekezdése ellenére – nem állapította meg a Kttv. 83. §-ában előírt, a köztisztviselőkkel szembeni hivatásetikai alapelvek részletes	Az Önkormányzat működésével kapcsolatos feladatok ellátásáról való gondoskodást 2013. január 1-jétől a

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

tartalmát, valamint az etikai eljárás szabályait, mivel a körjegyző – az Ötv. 36. § (2) bekezdés a) pontjában előírt feladata ellenére – nem készítette elő ennek dokumentumát.	Mötv. 81. § (3) bekezdés c) pontja írja elő.
---	--

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 körjegyző – a Bkr. 7. § (2) bekezdésében foglaltak ellenére – nem határozta meg az egyes kockázatokkal kapcsolatban a szükséges intézkedéseket, valamint azok teljesítésének folyamatos nyomon követésének módját.

1.3. A kontrolltevékenységek

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

A körjegyző a kontrolltevékenység részeként előírta a folyamatba épített, előzetes, utólagos és vezetői ellenőrzést a költségvetés tervezése, a beszerzések lebonyolítása, a vagyonhasznosítási tevékenység és a támogatások elszámolása vonatkozásában. A körjegyző az iratkezelési szabályzatban előírta az iratok és az adatok védelmét, szabályozta az üzemeltetés és az adatbiztonság feladatait, meghatározta az ehhez kapcsolódó hatásköröket.

A körjegyző a gazdálkodási szabályzat₂-ben meghatározta az időközi és az éves beszámoló elkészítésének feladatait, a beszámolási eljárásokhoz kapcsolódó felelősségi köröket. A költségvetési beszámoló elkészítésével megbízott személy rendelkezett az előírt szakképesítéssel és a tevékenység ellátására jogosító engedéllyel.

A körjegyző a gazdálkodási szabályzat₂-ben meghatározta és előírta a kötelezettségvállalás pénzügyi ellenjegyzésének, valamint a kiadások teljesítésigazolásának módját, az érvényesítés és az utalványozás rendjét. Szabályozta az előzetes írásbeli kötelezettségvállalást nem igénylő kifizetések rendjét. A körjegyző a Körjegyzőség állományába tartozó köztisztviselőt jelölt ki érvényesítési feladatra.

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

Sor-szám	Megállapítás	Megjegyzés
10.	A polgármester mint kötelezettségvállaló – az Ávr. 57. § (4) bekezdésében foglaltak ellenére – nem jelölte ki 2012. március 30-át követően írásban az Önkormányzat kiadási előirányzatai vonatkozásában a teljesítés igazolására jogosult személyeket.	
27.	A körjegyző – az Ávr. 55. § (2) bekezdésében foglaltakat figyelmen kívül hagyva – nem jelölt ki pénzügyi ellenjegyzési feladatra a Körjegyzőség állományába tartozó köztisztviselőt.	
29.	A körjegyző – az Ávr. 58. § (4) bekezdése előírása ellenére – 2012. január 1-jétől 2012. március 1-jéig nem jelölt ki érvényesítési feladatra a Körjegyzőség állományába tartozó köztisztviselőt.	A körjegyző 2012. március 1-jétől kijelölt az érvényesítési feladatra a Körjegyzőség állományába tartozó köztisztviselőt.

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:

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

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:

Sor-szám	Megállapítás
1.	A körjegyző – a Bkr. 3. § e) pontjában és a 10. §-ában foglaltak ellenére – nem alakította ki a Körjegyzőség tevékenységének, a célok megvalósításának nyomon követését biztosító rendszert.
18.	A körjegyző – a Bkr. 46. § (1) bekezdésében foglalt előírás ellenére – az intézkedési tervben meghatározott egyes feladatok végrehajtásáról szóló beszámolót elmulasztotta elkészíteni és tájékoztatásul megküldeni a belső ellenőrzési vezető részére.

Az Önkormányzatnál a Kormányhivatal a 2012. évben egy alkalommal élt törvényességi felhívással. A Képviselő-testület a felhívásban foglaltakat elfogadta és hasznosította.

A Kormányhivatal a szociális ellátásokról szóló 10/2008. (IV. 29) számú önkormányzati rendelet és a vonatkozó központi jogszabályok összhangjának megteremtése érdekében élt törvényességi felhívással, mely a köztemetésre, bérpótló juttatásra, időskorúak járadékára, az aktív korúak ellátására vonatkozó rendelkezéseket érintette. A Képviselő-testület rendelete és a vonatkozó jogszabályok között az összhangot – a fent említett önkormányzati rendelet hatályon kívül helyezésével – megteremtették.

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 **kulcsszerepet betöltő teljesítésigazolás és érvényesítés belső kontrollok működésének megfelelése gyenge volt**, mert:

Kontrollok sorszáma	Megállapítás	Megjegyzés
	Teljesítésigazolás	
1.	A kifizetéseket megelőzően a teljesítésigazolást – az Áht. 38. § (1) bekezdésében és az Ávr. 57. § (1) és (3) bekezdésében foglaltak ellenére – nem, vagy nem szabályszerűen végezték el.	
	Érvényesítés	
	Az érvényesítést a kifizetéseket megelőzően – az Ávr. 58. § (1) és (4) bekezdésében előírtak ellenére – nem szabályszerűen végezték el.	
2.	Az érvényesítő – az Ávr. 58. § (1) bekezdésében foglaltak ellenére – a kifizetéseket megelőzően nem tudta ellenőrizni a fedezet meglétét, mert a kötelezettségvállalást – az Ávr. 56. § (1) bekezdése előírása ellenére – 2012. évben nem vették nyilvántartásba.	
	Az érvényesítő – az Ávr. 58. § (1) és (2) bekezdésben rögzítettek ellenére – nem jelezte az utalványozónak, hogy a megelőző ügymenetben a teljesítésigazolás nem, vagy nem szabályszerűen történt, kötelezettségvállalásra az Önkormányzat kiadási előirányzatánál – az Áht. 37. § (1) bekezdésben és az Ávr. 55. § (1) bekezdésében foglaltak ellenére – pénzügyi ellenjegyzés nélkül került sor.	Az Ávr. 56. § (1) bekezdés 2014. január 1-jétől módosult, a kötelezettségvállalások nyilvántartását az Áhsz. ₂ 39. § (1) bekezdés és a 14. számú melléklet II. pontja tartalmazza.

A kulcskontrollok ellenőrzése során feltárt egyéb hiányosság

3. A kiadási pénztárbizonylaton és az utalványon nem tüntették fel – az Ávr. 59. § (3) bekezdés f) pontjában és a (4) bekezdésében előírtakat figyelmen kívül hagyva – a kötelezettségvállalás nyilvántartási számát.

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

- a teljesítésigazolást a kisegítő munkával és a könyvtárrendezéssel kapcsolatos megbízási díjak kifizetését megelőzően az Áht. 38.§ (1) bekezdésében és az Ávr. 57. § (1) bekezdésében foglaltak ellenére nem végezték el;
- az érvényesítést a kisegítő munkával és a könyvtárrendezéssel kapcsolatos megbízási díjak kifizetése esetében – az Ávr. 58. § (4) bekezdésében előírtak ellenére – kijelölés hiányában jogosulatlanul végezték;
- az érvényesítő – az Ávr. 58. § (1) bekezdésében foglaltak ellenére – a kisegítő munkával és a könyvtárrendezéssel összefüggő megbízási díjak kifizetése során a fedezet meglétét nem ellenőrizte, mert a megbízási díjak kötelezettségvállalásait – az Ávr. 56. § (1) bekezdésében előírtakat figyelmen kívül hagyva – a 2012. évben nem vették nyilvántartásba;
- az érvényesítő az Ávr. 58. § (2) bekezdés előírása ellenére nem jelezte az utalványozónak, hogy a megelőző ügymenetben a teljesítésigazolást nem, vagy nem szabályszerűen végezték el, az Önkormányzat kiadási előirányzatára kötött - a kisegítő munkával és a könyvtárrendezéssel kapcsolatos - kötelezettségvállalásra az Áht. 37. § (1) bekezdésben és az Ávr. 55. § (1) bekezdésében foglaltak ellenére – pénzügyi ellenjegyzés nélkül került sor.

A kiadási pénztárbizonylaton és az utalványon nem tüntették fel – az Ávr. 59. (3) bekezdés f) pontjában előírtak ellenére – a kötelezettségvállalás nyilvántartási számot.

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

- a teljesítésigazolás az informatikai rendszer karbantartásával kapcsolatos kifizetéseket megelőzően – az Ávr. 57. § (3) bekezdésében foglalt előírás ellenére – nem szabályszerűen történt, mert a bizonylaton a teljesítésigazolás dátumát nem tüntették fel;
- a teljesítésigazolást a konvektor beüzemeléssel összefüggő kifizetést megelőzően - az Áht. 38. § (1) bekezdésében és az Ávr. 57. § (1) bekezdésében foglaltak ellenére - nem végezték el;

- az érvényesítést az emlékmű világításjavítással, informatikai rendszerkarbantartással és konvektor beüzemeléssel összefüggő kifizetéseket megelőzően – az Ávr. 58. § (4) bekezdésében előírtak ellenére – kijelölés hiányában jogszerűen végezték;
- az érvényesítő – az Ávr. 58. § (1) bekezdésében foglaltak ellenére – az emlékmű világításjavítással, informatikai rendszerkarbantartással és konvektor beüzemeléssel összefüggő kifizetéseket megelőzően a fedezet meglétét nem ellenőrizte, mert a kötelezettségvállalásokat – az Ávr. 56. § (1) bekezdésében előírtakat figyelmen kívül hagyva – a 2012. évben nem vették nyilvántartásba;
- az érvényesítő - az Ávr. 58. § (2) bekezdésében foglaltak előírása ellenére - nem jelezte az utalványozónak, hogy a teljesítésigazolást nem, vagy nem szabályszerűen végezték el.

Az utalványon nem tüntették fel – az Ávr. 59. (3) bekezdés f) pontjában előírtak ellenére – a kötelezettségvállalás nyilvántartási számot.

A számvevőszéki ellenőrzés az ellenőrzött kifizetésekkel összefüggésben a rendelkezésre bocsátott dokumentumok alapján kár bekövetkeztére utaló adatot, ténytet nem állapított meg, 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.

Az Önkormányzat a belső ellenőrzési feladatokat a Társulás útján látta el. A Társulás rendelkezett a munkaszervezet vezetője által aláírt belső ellenőrzési kézikönyvvel. A belső ellenőrzést végzők a jogszabályban előírt szakirányú szakképzettséggel és szakmai gyakorlattal rendelkeztek.

Az Önkormányzat rendelkezett stratégiai ellenőrzési tervvel, a belső ellenőrzési vezető elkészítette, a Képviselő-testület elfogadta az Önkormányzat 2013. évi vonatkozó ellenőrzési tervét. A belső ellenőrzés a 2012. évi ellenőrzési tervben foglalt ellenőrzést végrehajtotta és elkészítette az ellenőrzési jelentést. A belső ellenőrzés a 2012. évi ellenőrzés során büntető-, szabálysértési-, kártérítési-, vagy fegyelmi eljárás megindítására okot adó cselekményt nem tárt fel.

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

Sor-szám	Megállapítás
3. a)	A belső ellenőrzési kézikönyv – a Bkr. 17. § (2) bekezdés a) pontjában foglaltak ellenére – nem tartalmazta a tanácsadó tevékenységre vonatkozó eljárási szabályokat.
7. c), f)	A stratégiai ellenőrzési terv – a Bkr. 30. § (1) bekezdés c) és f) pontjában foglalt előírás ellenére – nem tartalmazta a kockázati tényezőket és értékelésüket, valamint az ellenőrzési gyakoriságot.
8. a)	A 2013. évi ellenőrzési terv – a Bkr. 31. § (4) bekezdés a) pontjában foglaltak ellenére – nem tartalmazta az ellenőrzési tervet megalapozó elemzések és a kockázatelemzés eredményének összefoglaló bemutatását.
18.	A végrehajtott ellenőrzéshez készített ellenőrzési program – a Bkr. 33. § (2) bekezdés h) pontjában foglalt előírás ellenére – nem tartalmazta az alkalmazott módszereket.
20. e)	Az elvégzett ellenőrzésről készített jelentés – a Bkr. 39. § (3) bekezdés i) pontjában foglaltak ellenére – nem tartalmazta az alkalmazott ellenőrzési módszereket és eljárásokat.
23.	A belső ellenőrzés javaslatainak végrehajtása érdekében, a Bkr. 45. § (1)-(3) bekezdéseiben foglaltak ellenére intézkedési tervet nem készítettek.
24., 26.	A belső ellenőrzési vezető a Bkr. 47. § (1) bekezdés d) pontjában foglalt előírások ellenére a belső ellenőrzési jelentésben tett javaslatokat, a vonatkozó intézkedési tervet és azok végrehajtását nyomon követő nyilvántartást nem vezetett.
27.	A Társulás munkaszervezetének vezetője a 2011. évre vonatkozó éves ellenőrzési jelentést a Bkr. 56. § (8) bekezdésében előírt határidőre a körjegyző részére nem küldte meg.

Az Önkormányzat az ÁSZ-tól a 2012. és a 2013. években integritás kérdőív kitöltésére kapott felkérést, amely lehetőséggel nem élt. A köztisztviselőkkel szembeni hivatásetikai alapelvek és eljárási szabályok meghatározásának elmulasztása, valamint a 2013. évi ellenőrzési tervet megalapozó elemzések és a kockázatelemzés eredményének összefoglaló bemutatásának hiánya arra utalnak, hogy az Önkormányzatnak még fejlődést kell elérnie az integritási szemlélet érvényesítésében.

Budapest, 2014.

06.

hónap 17. nap



Domokos László

elnök

Függelék: 2 db

ÉRTELMEZŐ SZÓTÁR

belső ellenőrzés	Független, tárgyilagos bizonyosságot adó és tanácsadó tevékenység, amelynek célja, hogy az ellenőrzött szervezet működését fejlessze és eredményességét növelje, az ellenőrzött szervezet céljai elérése érdekében rendszerszemléletű megközelítéssel és módszeresen értékeli, illetve fejleszti az ellenőrzött szervezet irányítási és belső kontrollrendszerének hatékonyságát. (Forrás: Bkr. 2. § b) pontja)
belső kontrollrendszer	A belső kontrollrendszer a kockázatok kezelése és tárgyilagos bizonyosság megszerzése érdekében kialakított folyamatrendszer, amely azt a célt szolgálja, hogy a működés és gazdálkodás során a tevékenységeket szabályszerűen, gazdaságosan, hatékonyan, eredményesen hajtsák végre, az elszámolási kötelezettségeket teljesítsék, megvédjék az erőforrásokat a veszteségektől, károktól és nem rendeltetésszerű használatától. (Forrás: Áht. 69. § (1) bekezdése)
belső kontrollrendszer területei	A kontrollkörnyezet, a kockázatkezelési rendszer, a kontrolltevékenységek, az információs és kommunikációs rendszer, valamint a nyomon követési (monitoring) rendszer. (Forrás: Bkr. 3. §-a)
egyszerű véletlen mintavétel	Az alapsokaságból egyszerű véletlen kiválasztással képzett részsokaság. (Forrás: Az ÁSZ ellenőrzési mintavételezés támogatásához készült segédletének 4.1.1. pontja)
integritás	Az integritás elvek, értékek, cselekvések, módszerek, intézkedések konzisztenciáját jelenti: olyan magatartásmódot, amely meghatározott értékeknek felel meg. Az integritás a közzététel 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. „A szervezetben eredményes kommunikációnak kell áramlania lefelé, horizontálisan és felfelé, a szervezet egészében és annak valamennyi elemében.”
korrupció	Azok a cselekmények, amelyek során a köz érdekében való eljárással megbízott és döntéshozatali felelősséggel felruházott személy a köz érdeke helyett önös vagy részérdekeket követve, mástól jogtalan vagy etikátlan előnyt elfogadva és őt jogtalan vagy etikátlan előnyhöz juttatva jár el, illetve amikor valaki a köz érdekében való eljárással megbízott és döntéshozatali felelősséggel felruházott személynek jogtalan vagy etikátlan előnyt nyújtva vagy felajánlva jogtalan vagy etikátlan előnyt kér. (Forrás: A Kormány korrupció megelőzési programja 2012-2014.)
kulcskontrollok	Az azonosított kockázatok mérséklése érdekében kialakított kontrollok közül azok, amelyek elégtelen működése esetén a szervezetet jelentős veszteség érheti, vagy a működésükben bekövetkező hiba/hiányosság más kontrollok eredményességét csökkenti. Ezek ellenőrzése, értékelése elegendő bizonyítékot szolgáltat adott területen a kontrollrendszer értékeléséhez. Az önkormányzatok kontrollrendszere kialakításának ellenőrzése során a pénzügyi folyamatokban kulcsszerepet betöltő belső kontrollok a teljesítésigazolás és az érvényesítés.
lényegesség	Egy információ akkor lényeges, ha hiánya vagy téves állítása befolyásolhatja ezen információkat felhasználók döntéseit, véleményét. Az ellenőrzés során a lényegesség három szempontból értelmezhető: érték, jelleg és összefüggés szerint.
megfelelőségi teszt	Az ellenőrzés során alkalmazott módszer – szekvenciális (megállásos) megfelelőségi teszt – lényege, hogy a kiválasztott minta ellenőrzését csak addig végezzük, amíg elegendő és megfelelő bizonyítékot nem szerzünk az ellenőrzött kulcskontroll (teljesítésigazolás, érvényesítés) működésének megfelelő vagy nem megfelelő voltáról.

monitoring (nyomon követési rendszer)

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

utóellenőrzés

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



Az értékelés módja és szempontjai

A belső kontrollrendszer kialakítása megfelelőségének értékelése az öt területre vonatkoztatva

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

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

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

A megfelelőség minősítése a következők szerint történik:

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

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

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 alaptvékenységeit.
2.	A polgármesteri hivatal rendelkezik-e szervezeti és működési szabályzattal?	A polgármesteri hivatal rendelkezik az Áht. 10. § (5) bekezdésben előírt - 2010. január 1-jét követően jóváhagyott vagy módosított - SZMSZ-szel. A költségvetési szerv feladatai ellátásának részletes belső rendjét és módját - törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott módon és tartalommal - szervezeti és működési szabályzata állapítja meg.
3.	Meghatározták-e a vagyongazdálkodás szabályait önkormányzati rendeletben?	Az önkormányzat a vagyongazdálkodás szabályait önkormányzati rendeletben meghatározta, és az összhangban van az Mőt. 109. § (4) bekezdése, a Nemzeti vagyronról szóló 2011. évi CXCVI. tv. 18. § (1) bekezdése tartalmával, és a 18. § (12) bekezdésében meghatározottak szerint az 5. § (5)-(7) bekezdéseiben foglaltaknak megfelelően 2012. október 31-ig azt módosították.
4.	A polgármesteri hivatal rendelkezik-e számviteli politikával?	A polgármesteri hivatal rendelkezik az Áhsz. 8. § (3) bekezdésben előírt - 2010. január 1-jét követően hatályba helyezett vagy aktualizált - számviteli politikával. A jogszabályhely rögzíti, hogy a Számv. tv. és az e rendeletben foglaltak szerint az államháztartás szervezetének szakmai feladatai és sajátosságai figyelembevételével ki kell alakítania és írásban szabályoznia számviteli politikáját.
5.	A polgármesteri hivatal rendelkezik-e 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 közzé tette az Info tv. 1. számú mellékletében felsoroltak közül legalább az éves költségvetését, a költségvetési beszámolóját, a Képviselő-testület rendeleteit.
10.	A polgármesteri hivatal rendelkezik-e iratkezelési szabályzattal?	A polgármesteri hivatal rendelkezik az Ltv. 10. § (1) bek. c) pontjában előírt iratkezelési szabályzattal.

A két kulcskontroll minősítése

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

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

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

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

A belső ellenőrzés szabályszerű működésének értékelése

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

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

A belső ellenőrzés működésének megfelelőségénél alkalmazandó minősítés:

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