



ÁLLAMI
SZÁMVEVŐSZÉK

J E L E N T É S

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

Juta

14120

2014. június

Állami Számvevőszék

Iktatószám: V-0381-037/2014

Témaszám: 1162

Vizsgálat-azonosító szám: V064955

Az ellenőrzést felügyelte:

Dr. Benedek Mária

felügyeleti vezető

Az ellenőrzést vezette és az ellenőrzés végrehajtásáért felelős:

Bíró Zsolt

ellenőrzésvezető

A számvevőszéki jelentés összeállításában közreműködött:

Szarvas Szilárd

számvevő tanácsos

Az ellenőrzést végezték:

Dr. Lajos Béla

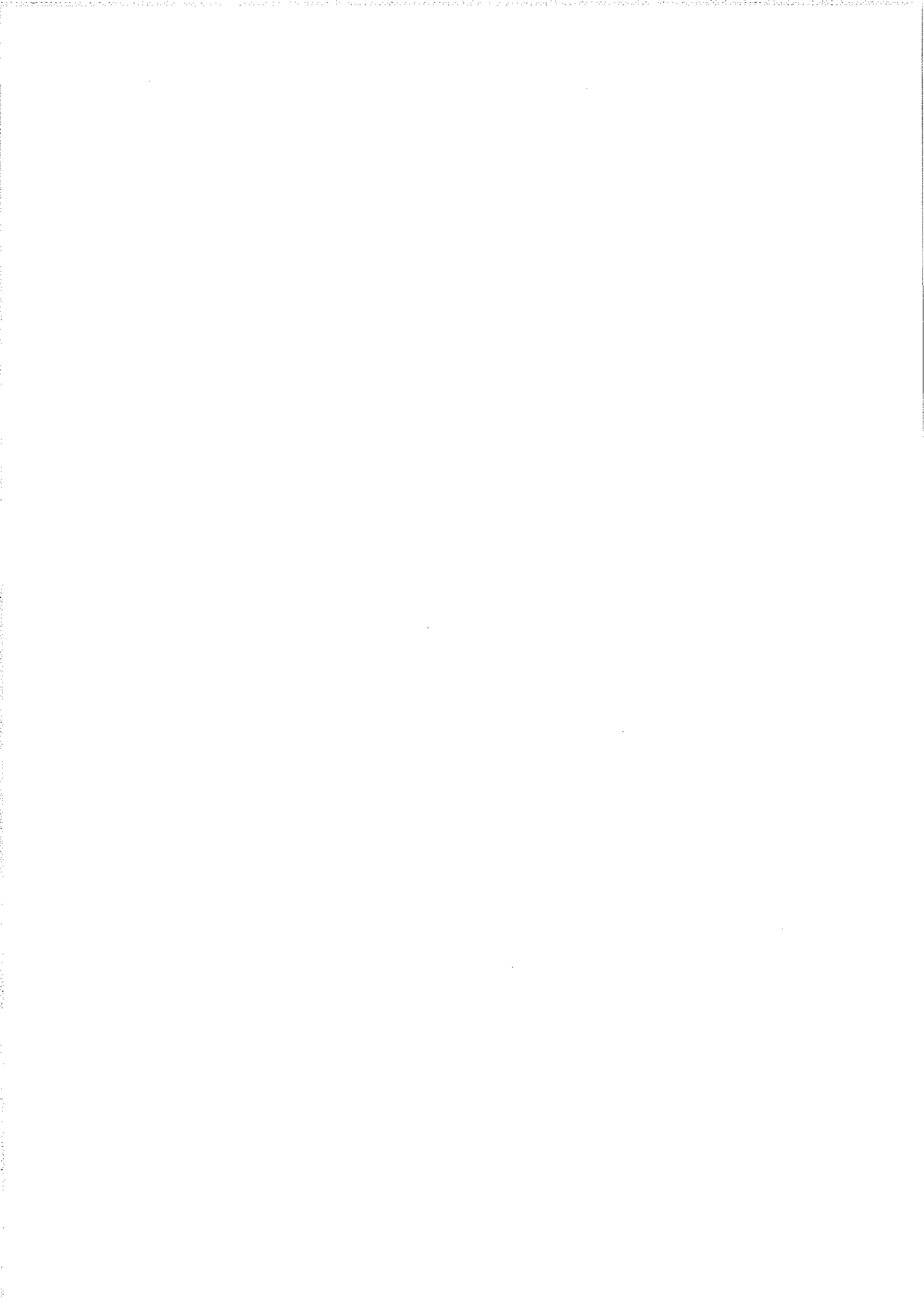
számvevő főtanácsos

Polyák Ferenc

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	17
2. A pénzügyi folyamatokban kulcsszerepet betöltő teljesítésigazolás és érvényesítés belső kontrollok működése	17
3. A belső ellenőrzés működése	19
FÜGGELÉKEK	
1. számú Értelmező szótár	
2. számú Az értékelés módja és szempontjai	



RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

Törvények

Áht.	2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról (hatályos 2012. január 1-jétől)
ÁSZ tv.	2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről
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)
Ltv.	1995. évi LXVI. törvény a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről
Mötv.	2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (hatályos 2012. január 1-jétől)
Mvtv.	1993. évi XCIII. törvény a munkavédelemről
Ötv.	1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról

Rendeletek

Áhsz.	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

Szórövidítések

ÁSZ	Állami Számvevőszék
belső ellenőrzési kézikönyv	Kaposvári Többcélú Kistérségi Társulás Hivatala és Belső ellenőrzési feladatokra társult Önkormányzatok és Intézményeik belső ellenőrzési kézikönyve (hatályos 2011. május 1-jétől)
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions (Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Szervezete)
iratkezelési szabályzat	Juta – Magyaregres Községek Körjegyzőségének iratkezelési szabályzata (hatályos: 2012. január 2-ától)
ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions (Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Standardjai)
jegyző	a Jutai Közös Önkormányzati Hivatal jegyzője
Képviselő-testület	Juta Község Önkormányzat Képviselő-testülete
Kormányhivatal	Somogy Megyei Kormányhivatal

körjegyző	Juta – Magyaregres Községek Körjegyzőségének körjegyzője
Körjegyzőség	Juta – Magyaregres Községek Önkormányzatainak Körjegyzősége
közös önkormányzati hivatal	Jutai Közös Önkormányzati Hivatal
Levéltár	Magyar Nemzeti Levéltár
Önkormányzat	Juta Község Önkormányzata
polgármester	Juta Község Önkormányzatának polgármestere
SZMSZ	Juta Község Önkormányzat Képviselő-testülete 179/2011. (XII.19) számú határozatával jóváhagyott, Juta Magyaregres Községek Körjegyzőségének Szervezeti és Működési Szabályzata (hatályos 2012. január 1-jétől)
Társulás	Kaposvári Többcélú Kistérségi Társulás
ügyrend	Juta – Magyaregres Községek Körjegyzősége (hivatal), a hivatalt alapító önkormányzatok gazdasági ügyrendjéről szóló körjegyzői rendelkezés

JELENTÉS

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

Juta

BEVEZETÉS

Juta község állandó lakosainak száma 2012. január 1-jén 1245 fő volt. Az Önkormányzat héttagú Képviselő-testületének munkáját egy állandó bizottság segítette. Az Önkormányzat a Körjegyzőségen kívül további intézményt nem működtetett, többségi tulajdoni hányadú gazdasági társasággal nem rendelkezett. A polgármester a 2006. évi önkormányzati választások óta tölti be tisztségét, a körjegyző 2011. június 1-jétől látta el feladatait. A Körjegyzőség szervezeti egységekre nem tagolódott, elkülönített gazdasági szervezettel nem rendelkezett, a foglalkoztatott köztisztviselők száma 2012. január 1-jén hat fő volt. A Körjegyzőség 2013. január 1-jétől - Juta székhellyel - közös önkormányzati hivatallá alakult. Az Önkormányzat a 2012. évi költségvetési beszámolója szerint 303 277 ezer Ft tárgyévi bevételt ért el, valamint 284 015 ezer Ft tárgyévi kiadást teljesített. A 2012. december 31-i könyvviteli mérleg szerint 1 612 093 ezer Ft értékű eszközvagyonnal rendelkezett, a rövid lejáratú kötelezettségállománya 2416 ezer Ft volt, hosszú lejáratú kötelezettséggel az Önkormányzat nem rendelkezett.

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 szervezetenkénti elemeket (kontrollkörnyezet, kockázatkezelés, kontrolltevékenység, információ és kommunikáció, monitoring) is. E kont-

rollrendszer szabályozása háromszintű, a törvényi előírásokat az Áht. és az Mőtv., a rendeleti szintű szabályozást az Ávr. és a Bkr. tartalmazza, amelyeket útmutatói szinten az NGM által kiadott standardok és kézikönyvek támogatnak.

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

Az ÁSZ 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 szervezetben 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 jogcímekeket. Az egyszerű véletlen mintavétellel kiválasztott tételek ellenőrzését többlépcsős megfelelőségi tesztek útján addig végeztük, amíg elegendő és megfelelő bizonyítékot szereztünk a vizsgált folyamatok kulcskontrolljai működésének megfelelő vagy nem megfelelő voltáról. Értékeljük az Önkormányzatnál a belső ellenőrzés működésének szabályosságát. Utóellenőrzésre nem került sor, mivel az ÁSZ az Önkormányzatnál a 2008–2011. évek között 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	nem megfelelő
Kockázatkezelési rendszer	nem megfelelő
Kontrolltevékenységek	részben megfelelő
Információs és kommunikációs rendszer	nem megfelelő
Monitoring rendszer	nem megfelelő

Részben megfelelőnek értékeltük a kontrolltevékenységek kialakítását, mivel a megállapított szabályozásbeli hiányosságok nem veszélyeztették e kontrollterületen a szabályszerű működést.

Nem megfelelőnek értékeltük a kontrollkörnyezet, 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**. A két kulcskontroll együttes működését gyengének értékeltük, 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. Az Önkormányzat nevében történt kötelezettségvállalásokat - az Áht. 37. § (1) bekezdés előírása ellenére – nem foglalták írásba, továbbá a kötelezettségvállalásra – az Áht. 37. § (1) bekezdésében és az Ávr. 55. § (1) bekezdésében foglaltak ellenére – pénzügyi ellenjegyzés nélkül került sor.

Javaslat:

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

2. A számvevőszéki ellenőrzés megállapításai alapján az Önkormányzatnál a belső kontrollrendszer kialakítása összefoglalóan értékelve nem felelt meg a jogszabályi előírásoknak. A kulcskontrollok működése gyenge volt, a belső ellenőrzés működése ugyan 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 intézkedéseket.

a jegyzőnek (Juta Község Önkormányzata vonatkozásában)

1. a kontrollkörnyezettel kapcsolatban:

A körjegyző az Ávr.-ben foglaltak ellenére nem rögzítette az SZMSZ-ben a munkáltatói jogok gyakorlásának rendjét, a Bkr.-ben foglaltak ellenére nem készítette el az ellenőrzési nyomvonalat, valamint a Kttv.-ben előírtak ellenére nem értékelte írásban a Körjegyzőségen dolgozó köztisztviselők munkateljesítményét. 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 11., 41., 46. és 47. sorszámú megállapítások].

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 11., 41., 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 mérte fel és nem állapította meg a Körjegyzőség tevékenységében, gazdálkodásában rejlő kockázatokat, nem határozta meg az egyes kockázatokkal kapcsolatban a szükséges intézkedéseket, valamint azok teljesítésének folyamatos nyomon követési módját [II. Részletes megállapítások, 1.2. A kockázatkezelési rendszer 2., 8. és 10. sorszámú megállapítások].

Javaslat:

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

3. a kontrolltevékenységekkel kapcsolatban:

A körjegyző a Bkr.-ben foglaltak ellenére nem biztosította a támogatások elszámolására vonatkozóan a folyamatba épített, előzetes, utólagos és vezetői ellenőrzést, továbbá az Ávr.-ben foglaltak ellenére nem rendezte a kötelezettségvállalás pénzügyi ellenjegyzése és utalványozás gyakorlásának módjával, eljárási és dokumentációs részletszabályaival, az ezeket végző személyek kijelölésének rendjével kapcsolatos belső előírásokat, feltételeket. A körjegyző az lkr.-ben foglaltak ellenére nem határozta meg az iratkezelési rendszer kialakítása során az üzemeltetéssel és az adatbiztonság védelmével kapcsolatos hatásköröket [II. Részletes megállapítások, 1.3. A kontrolltevékenységek 5., 6., 12. és 15. sorszámú megállapítások].

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 5., 6., 12. és 15.

sorszámú megállapításaiban foglalt hibák, hiányosságok kijavításáról, megszüntetéséről az ott megjelölt jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően.

4. az információs és kommunikációs rendszerrel kapcsolatban:

A körjegyző – a Bkr.-ben foglaltak ellenére – nem alakított ki olyan rendszert, amely biztosítja, hogy a megfelelő információk a megfelelő időben eljuttatnak az illetékes külső szervezethez, valamint az Ávr.-ben foglaltak ellenére nem alakította ki a kötelezően közzéteendő adatok nyilvánosságra hozatalának rendjét. A körjegyző nem az Ltv.-ben foglalt előírásoknak megfelelően adta ki az iratkezelési szabályzatot, továbbá az Önkormányzat – az Info tv.-ben foglaltak ellenére – elektronikus közzétételi kötelezettségének a 2012. évben nem tett eleget [II. Részletes megállapítások, 1.4. Az információs és kommunikációs rendszer 2., 6., 7. és 9. sorszámú megállapítások].

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 2., 6., 7. és 9. sorszámú megállapításaiban foglalt hibák, hiányosságok kijavításáról, 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, szervezeti céljai megvalósításának nyomon követését biztosító rendszert [II. Részletes megállapítások, 1.5. A monitoring rendszer 1. sorszámú megállapítások].

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. sorszámú megállapításaiban foglalt hibák, hiányosságok kijavításáról, megszüntetéséről az ott megjelölt jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően.

6. a pénzügyi folyamatokban kulcsszerepet betöltő kontrollokkal kapcsolatban:

A teljesítésigazolás és 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. sorszámú megállapítások].

Javaslat:

Intézkedjen az Áht. 37-38. §-ában, az Ávr. 55-59. §-ában és az Áhsz. 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 utalvánnyal kapcsolatban feltárt, a jelentés II. Részletes megállapítások, 2. A pénzügyi folyamatokban kulcsszerepet betöltő teljesítésigazolás és érvényesítés belső kontrollok működése 1-3. sorszámú megállapításaiban 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 számvéveszéki ellenőrzés kisebb súlyú hiányosságokat tárt fel, amelyek nem feleltek meg a Bkr.-ben előírt rendelkezéseknek [II. Részletes megállapítások, 3. A belső ellenőrzés működése 8., 24. és 27. sorszámú megállapítások].

Javaslat:

Intézkedjen az Áht. 69. § (2) bekezdése, a Bkr. 3. § e) pontja és 10. §-a alapján a jelentés II. Részletes megállapítások, 3. A belső ellenőrzés működése 8., 24. 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 – **nem felelt meg** a jogszabályi követelményeknek, mert:

Sorszám ¹	Megállapítás	Megjegyzés
4.	A Képviselő-testület – a Ktv. 34. § (3) bekezdésében foglaltak ellenére – nem döntött a teljesítményértékelés alapját képező célokról.	A Ktv.-t hatályon kívül helyezte a 2012. évi V. törvény 59. § (1) bekezdés a) pontja, hatálytalan 2012. március 1-jétől.
11.	Az SZMSZ-ben a körjegyző – az Ávr. 13. § (1) bekezdés h) pontjában foglaltak ellenére – nem rögzítette a munkáltatói jogok gyakorlásának rendjét.	
41.	A körjegyző – a Bkr. 6. § (3) bekezdésében foglaltak ellenére – nem készítette el a Körjegyzőség ellenőrzési nyomvonalát.	
46.	A körjegyző – a Kttv. 130. § (1) bekezdésben foglaltak ellenére – a Körjegyzőségen dolgozó köztisztviselők munkateljesítményét írásban nem értékelte.	
47.	A Képviselő-testület – a Kttv. 231. § (1) bekezdésben foglaltak ellenére – nem állapította meg a Kttv. 83. §-ában előírt, a köztisztviselőkkel szembeni hivatásetikai alapelvek részletes tartalmát, valamint az etikai eljárás szabályait, mivel a körjegyző – az Ötv. 36. § (2) bekezdés a) pontjában előírt feladata ellenére – nem készítette elő ennek dokumentumát.	A közös önkormányzati hivatal etikai eljárásáról szóló szabályzatot a Képviselő-testület a 136/2013. (VIII. 7.) számú határozatával elfogadta. Az Önkormányzat működésével kapcsolatos felada-

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

tok ellátásáról való gondoskodást 2013. január 1-jétől a Möt. 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
2., 8., 10.	A körjegyző – a Bkr. 7. § (2) bekezdésében foglalt előírás ellenére – nem mérte fel és nem állapította meg a Körjegyzőség tevékenységében, gazdálkodásában rejlő kockázatokat, nem határozta meg az egyes kockázatokkal kapcsolatban a szükséges intézkedéseket, valamint a kockázatok kezelése érdekében szükséges intézkedések teljesítése folyamatos nyomon követési módját.

1.3. A kontrolltevékenységek

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

A körjegyző a kontrolltevékenység részeként előírta a folyamatba épített, előzetes, utólagos és vezetői ellenőrzést a költségvetés tervezése, a beszerzések lebonyolítása és a vagyonhasznosítási tevékenység esetében. A jogszabályban nem szabályozott teljesítésigazolás és érvényesítés gyakorlásának módjával, eljárási és dokumentációs részletszabályaival, valamint az ezeket végző személyek kijelölésének rendjével kapcsolatos belső előírásokat, feltételeket belső szabályzatban határozta meg. A körjegyző 2012. március 30-ig, ezt követően a kötelezett-ségvállaló írásban kijelölte a teljesítés igazolására jogosult személyeket.

A körjegyző a jogszabályi előírásoknak megfelelően gondoskodott az iratkezelési szoftver által kezelt adatok biztonságáról, kialakította az üzembiztonsági, adatvédelmi szabályok érvényre juttatásához szükséges eljárási szabályokat. Az informatikai rendszer szabályozása során a jogszabályi előírásoknak megfelelően megtette azokat a technikai és szervezési intézkedéseket és kialakította azokat az eljárási szabályokat, amelyek biztosítják az adatok biztonságát és védelmét. Az ügyrendben a körjegyző meghatározta a beszámolási feladatok teljesítésével kapcsolatos belső előírásokat, feltételeket és felelősségi köröket, valamint a gazdasági feladatot ellátó vezető és az alkalmazottak helyettesítésének rendjét. Az éves költségvetési beszámoló elkészítésével megbízott személy rendelkezett a jogszabályban előírt képesítéssel. A polgármester tájékoztatta a Képviselő-testületet az Önkormányzat gazdálkodásának első félévi, valamint első háromnegyed éves helyzetéről. A Körjegyzőségen a köztisztviselő jogviszonya megszüntetése (megszűnése) esetére a munkakör átadása és a munkáltatóval való elszámolás rendjét szabályozták.

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

Sor-szám	Megállapítás
5.	A körjegyző – a Bkr. 8. § (2) bekezdése a) pontjában foglaltak ellenére – nem biztosította a pénzügyi döntések – köztük a támogatásokkal való elszámolás – dokumentumainak elkészítésével kapcsolatban a folyamatba épített, előzetes, utólagos és vezetői ellenőrzést.
6., 12.	A körjegyző – az Ávr. 13. § (2) bekezdésének a) pontjában foglaltak ellenére – belső szabályzatban nem rendezte a kötelezettségvállalás pénzügyi ellenjegyzése és az utalványozás gyakorlásának módjával, eljárási és dokumentációs részletszabályaival, valamint az ezeket végző személyek kijelölésének rendjével kapcsolatos belső előírásokat, feltételeket.
15.	A körjegyző az iratkezelési rendszer kialakítása során – az Ikr. 8. § (2) bekezdésében foglaltak ellenére – nem határozta meg az üzemeltetés és adatbiztonság védelmének feladatai esetében a hatásköröket.

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	Megjegyzés
2.	A körjegyző – a Bkr. 9. § (1) bekezdésében foglaltak ellenére – nem alakított ki olyan rendszert, amely biztosítja, hogy a megfelelő információk a megfelelő időben eljutnak az illetékes külső szervezetekhez.	
6.	A körjegyző – 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 foglaltak ellenére – elektronikus közzétételi kötelezettségének a 2012. évben nem tett eleget.	Nem tette közzé a 2012. évre vonatkozóan az éves költségvetését, a 2011. évi költségvetésének végrehajtásáról szóló beszámolóját, valamint teljes körűen a hatályos rendeleteit.
9.	A körjegyző az – Ltv. 10. § (1) bekezdés c) pontjának előírását figyelmen kívül hagyva – a Körjegyzőség iratkezelési szabályzatát nem a Levéltár és a Kormányhivatal egyetértésével adta ki.	

1.5. A monitoring rendszer

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

Sorszám	Megállapítás
1.	A 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.

Az Önkormányzatnál a Kormányhivatal törvényességi felhívással, vagy más törvényességi felügyeleti eszközzel 2012-ben nem élt.

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

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

Kontrollok sorszáma	Megállapítás	Megjegyzés
Teljesítésigazolás		
1.	A teljesítésigazolást – az Áht. 38. § (1) bekezdésében és az Ávr. 57. § (1) bekezdésében foglaltak ellenére – nem, vagy nem szabályszerűen végezték el.	
Érvényesítés		
	Az érvényesítő ellenőrzési feladatát - az Ávr. 58. § (1) és (3) bekezdésében foglaltak ellenére - nem szabályszerűen végezte el.	
2.	Az érvényesítő – az Ávr. 58. § (1) bekezdésében foglaltak ellenére – a kifizetéseket megelőzően nem tudta ellenőrizni a fedezet meglétét, mert a kötelezettségvállalásokat – az Ávr. 56. § (1) bekezdése előírása ellenére – nem vették nyilvántartásba.	
	Az érvényesítő – az Ávr. 58. § (1) és (2) bekezdés előírása ellenére – nem jelezte az utalványozónak, hogy a megelőző ügymenetben a teljesítésigazolást nem, vagy nem szabályszerűen végezték el. Az Önkormányzat kiadási előirányzata terhére vállalt kötelezettség esetén nem tartották be az Áht. 37. § (1) és az Ávr. 55. § (1) bekezdéseiben foglaltakat,	Az Ávr. 56. § (1) bekezdése 2014. január 1-jétől módosult, a kötelezettségvállalások nyilvántartására vonatkozó

mert a kötelezettségvállalásra pénzügyi ellenjegyzés nélkül került sor, vagy a kötelezettségvállalásokat – az Áht. 37. § (1) bekezdés előírása ellenére – nem foglalták írásba.

szabályokat az Áhsz. 39. § (1) bekezdés és a 14. számú melléklet II. pontja tartalmazza.

A kulcskontrollok ellenőrzése során feltárt egyéb hiányosság

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

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

- A teljesítésigazolást a könyvtárosi feladatra kötött megbízási szerződésekkel kapcsolatos kifizetéseket megelőzően – az Áht. 38. § (1) bekezdésében és az Ávr. 57. § (1) bekezdésében foglaltak ellenére – nem végezték el;
- az érvényesítő nem az Ávr. 58. § (3) bekezdésében foglaltaknak megfelelően végezte ellenőrzési feladatát, mert a könyvtárosi feladatra – az Önkormányzat kiadási előirányzatára – kötött megbízási szerződésekkel kapcsolatos kifizetéseket megelőzően az érvényesített okmány az érvényesítés keltezését nem tartalmazta;
- az érvényesítő – az Ávr. 58. § (1) bekezdésében foglaltak ellenére – a könyvtárosi feladattal összefüggő megbízási díjainak kifizetése során a fedezet meglétét nem tudta ellenőrizni, mert a kötelezettségvállalásokat – az Ávr. 56. § (1) bekezdésében előírtakat figyelmen kívül hagyva – nem vették nyilvántartásba;
- az érvényesítő – az Ávr. 58. § (2) bekezdés előírása ellenére – nem jelezte az utalványozónak, hogy a megelőző ügymenetben a teljesítésigazolást nem végezték el, a könyvtárosi feladatra – 2012. december 1-jén – kötött megbízási szerződés kötelezettségvállalásakor nem tartották be az Áht. 37. § (1) és az Ávr. 55. § (1) bekezdéseiben foglaltakat, mert a kötelezettségvállalásra pénzügyi ellenjegyzés nélkül került sor, valamint a kötelezettségvállalásokat nem vették nyilvántartásba.

A pénztárbizonylatokon 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 kiegészítési munkák kifizetése során** a teljesítésigazolás és az érvényesítés **kulcskontrollok működésének megfelelése gyenge volt**, mert:

- az Önkormányzat nevében vállalt kötelezettségvállalásokat – az Áht. 37. § (1) bekezdés előírása ellenére – nem foglalták írásba, ezért a teljesítésigazoló – ellenőrizhető okmányok hiányában – a gépjármű gumijavítással és a radiátorjavítással kapcsolatos kifizetéseket megelőzően – az Ávr. 57. § (1) be-

kezdésében foglaltak ellenére – nem tudta szabályszerűen elvégezni a kiadás jogosságának, összegszerűségének és a feladat teljesítésének ellenőrzését;

- az Önkormányzat nevében vállalt kötelezettségvállalásokat – az Áht. 37. § (1) bekezdés előírása ellenére – nem foglalták írásba, ezért az érvényesítő – ellenőrizhető okmányok hiányában – a gépjármű gumijavítással és a radiátorjavítással kapcsolatos kifizetéseket megelőzően – az Ávr. 58. § (1) bekezdésében foglaltak ellenére – nem tudta szabályszerűen elvégezni a kiadás összegszerűségének ellenőrzését;
- az érvényesítő nem az Ávr. 58. § (3) bekezdésében foglaltaknak megfelelően végezte ellenőrzési feladatát, mert az Önkormányzat kiadási előirányzatára elszámolt fűtésszereléssel és villanyszereléssel kapcsolatos kifizetéseket megelőzően az érvényesített okmány az érvényesítés keltezését nem tartalmazta;
- az érvényesítő – az Ávr. 58. § (1) bekezdésében foglaltak ellenére – a fűtésszereléssel és villanyszereléssel kapcsolatos kifizetések során a fedezet meglétét nem tudta ellenőrizni, mert a kötelezettségvállalásokat – az Ávr. 56. § (1) bekezdésében előírtakat figyelmen kívül hagyva – nem vették nyilvántartásba;
- az érvényesítő – az Ávr. 58. § (2) bekezdés előírása ellenére – nem jelezte az utalványozónak, hogy a megelőző ügymenetben a teljesítésigazolást nem szabályszerűen végezték el, az Önkormányzat nevében vállalt gépjármű gumijavítással és radiátorjavítással kapcsolatos kötelezettségvállalásokat – az Áht. 37. § (1) bekezdés előírása ellenére – nem foglalták írásba, valamint a kötelezettségvállalásokat nem vették nyilvántartásba.

A pénztárbizonylatokon 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, tényt 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 – képviselő-testületi döntés alapján² – a Társulás útján látta el. Az Önkormányzat rendeltetett a Társulás munkaszervezetének vezetője által jóváhagyott belső ellenőr-

² Az Önkormányzat a belső ellenőrzési feladatok ellátására a 47/2004. (VI. 2.) számú képviselő-testületi határozat alapján csatlakozott a Társuláshoz.

zési kézikönyvvel. A belső ellenőrzési vezető és a belső ellenőrzést végzők a jogszabályban előírt iskolai végzettséggel, szakmai képesítéssel és az előírt szakmai gyakorlattal rendelkeztek.

Az Önkormányzat rendelkezett a 2011-2015. évekre vonatkozó stratégiai ellenőrzési tervvel. A 2012. évre vonatkozó éves ellenőrzési tervben foglalt ellenőrzést végrehajtották. A belső ellenőrzés által tett javaslatok végrehajtására intézkedési tervet készítettek. A belső ellenőrzési vezető az elvégzett ellenőrzésekről, és az ellenőrzési jelentésekben tett javaslatok alapján megtett intézkedésekről nyilvántartást vezetett.

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

Sorszám	Megállapítás	Megjegyzés
8.	A belső ellenőrzési vezető – a Bkr. 22. § (1) bekezdés b) pontjában, a 29. § (1) bekezdésében és 31. § (1) bekezdésében foglaltak ellenére – a 2013. évre vonatkozóan éves ellenőrzési tervet nem készített.	A 2013. évi belső ellenőrzési témajavaslatokról a Képviselő-testület döntött, ugyanakkor a Társulás – 2012. december 31-ével történő – megszűnése miatt nem készült éves belső ellenőrzési terv.
24.	A belső ellenőrzés az ellenőrzési jelentések alapján tett intézkedések nyomon követését a Bkr. 21. § (2) bekezdés d) pontjában előírt kötelezettsége ellenére elmulasztotta.	
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-től a 2011., 2012. és 2013. években integritás kérdőív kitöltésére kapott felkérést, amely lehetőséggel a 2012. és 2013. években nem élt. Az etikai szabályok meghatározásának elmulasztása, valamint a 2013. évi ellenőrzési terv 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 közszféra esetében a társadalom által elvárt nyilvánossági, átláthatósági, illetve jogi/etikai normáknak történő megfelelést jelenti. (Forrás: a http://integritas.asz.hu honlapon közzétett „A 2012. évi integritás felmérés eredményeinek összefoglalója” című dokumentum 3. oldal 1. bekezdése)
kockázat	A kockázat annak a valószínűségét jelenti, hogy egy vagy több esemény vagy intézkedés nem kívánt módon befolyásolja a rendszer működését, céljainak megvalósulását. (Forrás: Javaslatok a korrupciós kockázatok kezelésére – Kockázatkezelési és ellenőrzési módszertan 35. oldal, ÁSZ)
kockázatkezelési rendszer	Olyan irányítási eszközök és módszerek összessége, melynek elemei a szervezeti célok elérését veszélyeztető tényezők (kockázatok) azonosítása, elemzése, csoportosítása, nyomon követése, valamint szükség esetén a kockázati kitettség mérséklése. (Forrás: Bkr. 2. § m) pontja)

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

monitoring (nyomon követési rendszer)

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

utóellenőrzés

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

Az értékelés módja és szempontjai

A belső kontrollrendszer kialakítása megfelelőségének értékelése az öt területre vonatkoztatva

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

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

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

A megfelelőség minősítése a következők szerint történik:

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

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

A belső kontrollrendszer egyes területei kialakítása megfelelőségénél alkalmazandó minősítés:

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

Az ellenőrzött önkormányzat belső kontrollrendszere kialakítása megfelelőségének főbb kritériumai

Sor- szám	Kérdés:	Szempont:
A kontrollkörnyezet kialakítása (2. számú munkalap, kimutatás)		
1.	A polgármesteri hivatal ¹ rendelkezik-e alapító okirattal?	A polgármesteri hivatal alapító okirata az Áht. 8. § (4) bekezdésében előírtaknak megfelelően elkészült, tartalmazza az Ávr. 5. § (1) bekezdésében előírtakat, kiemelten a c) pont szerinti alaptevékenységeit.
2.	A polgármesteri hivatal rendelkezik-e szervezeti és működési szabályzattal?	A polgármesteri hivatal rendelkezik az Áht. 10. § (5) bekezdésben előírt - 2010. január 1-jét követően jóváhagyott vagy módosított - SZMSZ-szel. A költségvetési szerv feladatai ellátásának részletes belső rendjét és módját - törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott módon és tartalommal - szervezeti és működési szabályzata állapítja meg.
3.	Meghatározták-e a vagyongazdálkodás szabályait önkormányzati rendeletben?	Az önkormányzat a vagyongazdálkodás szabályait önkormányzati rendeletben meghatározta, és az összhangban van az Mőt. 109. § (4) bekezdése, a Nemzeti 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 szervezőtje 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 közzé tette az Info tv. 1. számú mellékletében felsoroltak közül legalább az éves költségvetését, a költségvetési beszámolóját, a Képviselő-testület rendeleteit.
10.	A polgármesteri hivatal rendelkezik-e iratkezelési szabályzattal?	A polgármesteri hivatal rendelkezik az Ltv. 10. § (1) bek. c) pontjában előírt iratkezelési szabályzattal.

A két kulcskontroll minősítése

A kulcskontrollok – teljesítésigazolás, érvényesítés – működésének értékelése megfelelőségi tesztek segítségével történt. A kontrollok működésének megfelelőségére vonatkozó következtetést az értékelő táblázatban elért súlyozott pontszám, továbbá az eredendő kockázat minősítésétől függően két vagy három kiadási jogcím alapján fogalmaztuk meg. Az értékeléshez alkalmazandó arányszámok kialakítását számítógépes program segítségével 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.