



---

ÁLLAMI  
SZÁMVEVŐSZÉK

# J E L E N T É S

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

Ricse

14126

2014. július

---

**Állami Számvevőszék**

Iktatószám: V-0395-072/2014

Témaszám: 1372

Vizsgálat-azonosító szám: V064941

**Az ellenőrzést felügyelte:**

**dr. Benedek Mária**

felügyeleti vezető

**Az ellenőrzést vezette és az ellenőrzés végrehajtásáért felelős:**

**dr. Veress Tiborné**

ellenőrzésvezető

**A számvevőszéki jelentés összeállításában közreműködtek:**

**Pető Krisztina**

számvevő tanácsos

**Göller Géza**

számvevő tanácsos

**Az ellenőrzést végezték:**

**Papp Sándor**

számvevő főtanácsos

**Göller Géza**

számvevő tanácsos

---

# TARTALOMJEGYZÉK

<b>BEVEZETÉS</b>	<b>5</b>
<b>I. ÖSSZEGZŐ MEGÁLLAPÍTÁSOK, KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK</b>	<b>9</b>
<b>II. RÉSZLETES MEGÁLLAPÍTÁSOK</b>	<b>14</b>
1. Az önkormányzat belső kontrollrendszerének kialakítása	14
1.1. A kontrollkörnyezet	14
1.2. A kockázatkezelési rendszer	14
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	20
<b>FÜGGELÉKEK</b>	
1. számú   Értelmező szótár	
2. számú   Az értékelés módja és szempontjai	



---

## RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

### Törvények

Áfa tv.	2007. évi CXXVII. Törvény az általános forgalmi adóról
Áht.	2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról
ÁSZ tv.	2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről
Ltv.	1995. évi LXVI. törvény a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről
Mötv.	2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
Nvtv.	2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról
Ötv.	1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról
Számv. tv.	2000. évi C. törvény a számvitelről
Vagyonnyilatkozat-tételről szóló tv.	2007. évi CLII. törvény egyes vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettségekről

### Rendeletek

Áhsz. <sub>1</sub>	249/2000. (XII. 24.) Korm. rendelet az államháztartás szervezetei beszámolási és könyvvezetési kötelezettségének sajátosságairól
Áhsz. <sub>2</sub>	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
Bkr.	370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről
önkormányzati SZMSZ	7/2011. (IV.29.) önkormányzati rendelet Ricse Nagyközség Önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzata (hatályos 2011. április 29-től)
vagyonrendelet <sub>1</sub>	14/2004. (IV. 19.) önkormányzati rendelet az önkormányzat vagyonhasznosításáról, a vagyon használatának és forgalmának rendjéről (hatályos 2004. április 19-től)
vagyonrendelet <sub>2</sub>	7/2013. (VI. 27.) önkormányzati rendelet az önkormányzat vagyonáról és a vagyongazdálkodás szabályairól (hatályos 2013. június 27-től)

### Szórövidítések

2012. évi ellenőrzési terv	Ricse Nagyközség Önkormányzat 52/2011. (XI. 28.) KT. határozattal elfogadott 2012. évi belső ellenőrzési terve
2013. évi ellenőrzési terv	Ricse Nagyközség Önkormányzat 33/2012. (XI. 30.) KT. határozattal elfogadott 2013. évi belső ellenőrzési terve
alapító okirat	Ricse Nagyközség Önkormányzat Polgármesteri Hivatal Alapító Okirat egységes szerkezetben (hatályos 2011. november 28-tól)
ÁSZ	Állami Számvevőszék
belső ellenőrzési kézikönyv	Sátoraljaújhelyi Kistérségi Többcélú Társulása Belső ellenőrzési kézikönyv (hatályos 2012. január 1-jétől)

---

gazdálkodási szabályzat	Ricse Nagyközség Önkormányzat Polgármesteri Hivatal Gazdálkodási szabályzata (hatályos 2012. január 1-jétől)
hivatali SZMSZ	Ricse Nagyközség Önkormányzat Polgármesteri Hivatal 33/2011. (VI. 24.) KT. határozattal elfogadott Szervezeti és Működési Szabályzata (hatályos 2011. július 1-jétől)
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions (Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Szervezete)
iratkezelési szabályzat	Ricse Nagyközség Önkormányzat Polgármesteri Hivatal Iratkezelési szabályzata (kiadva 2010. január 1-jén)
ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions (Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Standardjai)
jegyző	Ricse Nagyközség Önkormányzat Polgármesteri Hivatalának jegyzője
Képviselő-testület	Ricse Nagyközség Önkormányzat Képviselő-testülete
Kormányhivatal	Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal
nonprofit társaság	Zempléni Szolgáltató Nonprofit Kft.
Közös Hivatal	Ricse Közös Önkormányzati Hivatal
Levéltár	Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Levéltár
NGM	Nemzetgazdasági Minisztérium
Önkormányzat	Ricse Nagyközség Önkormányzata
polgármester	Ricse Nagyközség Önkormányzat polgármestere
Polgármesteri Hivatal	Ricse Nagyközség Önkormányzat Polgármesteri Hivatal
Társulás	Sátoraljaújhelyi Kistérségi Többcélú Társulása
ügyrend <sub>1</sub>	Ricse Nagyközség Önkormányzat Polgármesteri Hivatal gazdasági ügyrendje (hatályos 2010. január 1-jétől)
ügyrend <sub>2</sub>	Ricse Nagyközség Önkormányzat Polgármesteri Hivatal Gazdasági szervezet ügyrendje (hatályos 2012. március 1-jétől)

---

# **JELENTÉS**

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

### **Ricse**

#### **BEVEZETÉS**

Ricse nagyközség állandó lakosainak száma 2012. január 1-jén 1834 fő volt. Az Önkormányzat héttagú Képviselő-testületének munkáját két állandó bizottság segítette. Az Önkormányzat az önállóan működő és gazdálkodó Polgármesteri Hivatalon kívül egy önállóan működő intézményt működtetett egy nonprofit társaságban minősített többségű befolyással rendelkezett. A polgármester az 1990. évi önkormányzati választások óta tölti be tisztségét. A jegyző 1991. szeptember 20-tól látja el jegyzői feladatait. A Polgármesteri Hivatal elkülönített gazdasági szervezettel nem rendelkezett, a foglalkoztatott köztisztviselők száma 2012. január 1-jén hat fő volt. Ricse, Semjén, Nagyrozvágó és Kisrozvágó települések önkormányzatainak képviselő-testületei 2013. március 1-jével – Ricse székhellyel – Közös Hivatalt hoztak létre. Az Önkormányzat a 2012. évi költségvetési beszámolója szerint 590 963 ezer Ft költségvetési bevételt ért el, valamint 478 433 ezer Ft költségvetési kiadást teljesített. A 2012. december 31-i könyvviteli mérleg szerint 2 130 844 ezer Ft értékű eszközvagyonnal rendelkezett, a rövid lejáratú kötelezettségállománya 50 394 ezer Ft, a hosszú lejáratú kötelezettségállománya 35 740 ezer Ft volt. Az Önkormányzat 2012-ben részt vett adóssághozzájárulásban, az állami támogatást 75 999 ezer Ft tartozás visszafizetésére fordította.

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, az Ötv.-ben megjelenített speciális szabályozás 2005-ben lépett hatályba. Az államháztartási belső kontrollrendszer koncepciója 2009-ben továbbfejlődött. A változások irányát mutat-

ja, hogy a költségvetési szervek belső kontrollrendszere már magában foglalja a korszerű, felelős szervezetrányítás elemeit (kontrollkörnyezet, kockázatkezelés, kontrolltevékenység, információ és kommunikáció, monitoring) is. E kontrollrendszer szabályozása háromszintű, a törvényi előírásokat az Áht. és az 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 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 kikü-



szöböléséhez, 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 ÁSZ az ellenőrzés megállapításait az ellenőrzött időszakban hatályos, az intézkedést igénylő megállapításokra tett javaslatokat a jelenleg hatályos jogszabályok alapján fogalmazta meg.

**Az ellenőrzés típusa:** szabályszerűségi ellenőrzés.

**Az ellenőrzött időszak:** a belső kontrollrendszer kialakításának megfelelősége esetében a 2012. évre, a pénzügyi folyamatokban kulcsszerepet betöltő teljesítésigazolás és érvényesítés belső kontrollok működésének megfelelőségét és a belső ellenőrzés szabályszerű működését a 2012. január 1. és december 31-e közötti időszak eseményeit figyelembe véve értékeltük, míg az ÁSZ javaslatainak utóellenőrzése a 2008–2011. években végzett ellenőrzések nyilvánosságra hozott jelentéseiben tett javaslatok áttekintésére terjedt ki.

**Az ellenőrzött szervezet:** az Önkormányzat.

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

Az ellenőrzés szakmai módszertana az ÁSZ hivatalos honlapján ([www.asz.hu](http://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 egy-egy 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 teljesí-

tésigazolás és érvényesítés kontrollok működése megfelelőségének minősítéséhez az állományba nem tartozók megbízási díjai, a külső szolgáltatók által végzett karbantartási, kisjavítási munkák, az egyéb üzemeltetési és fenntartási szolgáltatások, a rendszeres szociális segélyek, valamint az államháztartáson kívülre teljesített működési és felhalmozási célú pénzeszközátadások közül kockázatelemzéssel választottuk ki az ellenőrzött kiadási jogcímekeket. Az egyszerű véletlen mintavétellel kiválasztott tételek ellenőrzését többlépcsős megfelelőségi tesztek útján addig végeztük, amíg elegendő és megfelelő bizonyítékot szereztünk a vizsgált folyamatok kulcskontrolljai működésének megfelelő vagy nem megfelelő voltáról. Értékeljük az Önkormányzatnál a belső ellenőrzés működésének szabályosságát. Utóellenőrzésre nem került sor, mivel az ÁSZ az Önkormányzatnál a 2010. évben a vizek védelmének és a vízgazdálkodási feladatok ellátásának ellenőrzését végezte, azonban a 1049 számon közzétett számvevőszéki jelentésben az Önkormányzat részére javaslatot nem fogalmazott meg.

Az ÁSZ tv. 29. § (1) bekezdése szerint a jelentéstervezetet megküldtük a polgármester részére, aki az ÁSZ tv. 29. § (2) bekezdésében foglalt észrevételezési joggal nem élt, a jelentéstervezetre észrevételt nem tett.

## I. ÖSSZEGZŐ MEGÁLLAPÍTÁSOK, KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK

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

Kontrollterület	Minősítés
Kontrollkörnyezet	<b>nem megfelelő</b>
Kockázatkezelési rendszer	<b>nem megfelelő</b>
Kontrolltevékenységek	<b>részben megfelelő</b>
Információs és kommunikációs rendszer	<b>nem megfelelő</b>
Monitoring rendszer	<b>nem megfelelő</b>

**Részben megfelelőnek** értékeltük a kontrolltevékenységek kialakítását, mivel az ellenőrzésünk által megállapított szabályozásbeli hiányosságok nem veszélyeztették e kontrollterületeken a szabályszerű működést.

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

A rendszeres szociális segélyekkel, valamint a külső szolgáltatók által végzett karbantartási, kisjavítási munkákkal kapcsolatosan teljesített kifizetések során a pénzügyi folyamatokban **kulcsszerepet betöltő** teljesítésigazolás és érvényesítés **belső kontrollok működése gyenge** volt. Gyengének értékeltük a két kulcskontroll együttes működését, mert azok nem biztosították az ellenőrzésünk által feltárt hiányosságok bekövetkezésének megelőzését.

A számvevőszéki ellenőrzés az ellenőrzött rendszeres szociális segélyekkel kapcsolatos kifizetésekkel összefüggésben a rendelkezésre bocsátott dokumentumok alapján jogszerűtlen kifizetéseket tárt fel. A gazdálkodásban kulcsszerepet betöltő kontrollok működésében feltárt hiányosságok miatt fennáll a hibák bekövetkezésének magas kockázata. A nem megfelelően működtetett belső kontrollok korrupciós kockázatot hordoznak.

Az Önkormányzat a belső ellenőrzési feladatokat a Társulás útján látta el. A **belső ellenőrzés működése** a jogszabályi előírásoknak ugyan **megfelelt**,

azonban a belső ellenőrzés nem tárta fel a számvevőszéki ellenőrzés által megállapított hiányosságokat a kontrollkörnyezet, a kockázatkezelési rendszer, az információs és kommunikációs, valamint a monitoring rendszer kialakításánál, továbbá a pénzügyi folyamatokban kulcsszerepet betöltő teljesítésigazolás és érvényesítés belső kontrollok működésénél.

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 Áht. 37. § (1) és az Ávr. 55. § (1) bekezdése ellenére az Önkormányzat nevében történt kötelezettségvállalásokra pénzügyi ellenjegyzés nélkül került sor.

Javaslat:

Intézkedjen, hogy az Önkormányzat kiadási előirányzatai terhére történt kötelezettségvállalásokra az Áht. 37. § (1) bekezdésében és az Ávr. 55. § (1) bekezdésében foglaltaknak megfelelően – az Ávr. 53. §-ában meghatározott kivételeket figyelembe véve – kizárólag a pénzügyi ellenjegyzés után, a pénzügyi teljesítés esedékességét megelőzően, írásban kerüljön sor.

2. A vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség teljesítésének ellenőrzése során megállapítást nyert, hogy a közszolgálatban nem álló személyek közül öt fő nem képviselő bizottsági tag – a vagyonyilatkozat-tételről szóló tv. 5. §-ában foglaltak ellenére – a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségének nem tett eleget, ugyanis őket a vagyonyilatkozat kezeléséért felelősként kijelölt Pénzügyi és ügyrendi bizottság a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség fennállásáról és esedékességének időpontjáról – a vagyonyilatkozat-tételről szóló tv. 8. § (4) bekezdésében foglaltak ellenére – nem tájékoztatta.

Javaslat:

Kezdeményezze a Mötv. a 65. §-a alapján a Képviselő-testületnél a Mötv. 57. § (2) bekezdésének, valamint a helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseiről szóló 2000. évi XCVI. törvény 10/A. § (3) bekezdésének megfelelően a vagyonyilatkozatok vizsgálatáért felelősként kijelölt Pénzügyi és ügyrendi bizottság vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség teljesítésére vonatkozó eljárásának szabályszerűségével kapcsolatos körülmények kivizsgálását, majd a vizsgálat eredményének függvényében kezdeményezze a Képviselő-testületnél a szükséges intézkedések megtételét.

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 számvevőszéki ellenőrzés az egészségkárosultak szociális segélyével kapcsolatban jogszerűtlen kifizetést tárt fel. A belső ellenőrzés működése megfelelt ugyan a jogszabályi előírásoknak, de nem tárta fel belső kontrollrendszer kialakításának, valamint a pénzügyi folyamatokban kulcsszerepet betöltő teljesítésigazolás és érvényesítés belső kontrollok hiányosságait. A szabályozásbeli és működésbeli hiányosságok magukban hordozzák a szabálytalan működés kockázatát.

Javaslat:

A Mötv. 115. § (1) bekezdésében foglaltak alapján kísérje figyelemmel az Önkormányzat gazdálkodásának szabályszerűségét. Az Mötv. 67. § f) pontja alapján gondoskodjon a belső kontrollrendszer működésére vonatkozó jogszabályi rendelkezések be nem tartása, valamint a teljesítésigazolás és az érvényesítés kontrollokkal összefüggésben, különösen az egészségkárosultak szociális segélyének kifizetésével kapcsolatban feltárt hiányosságok, szabálytalanságok jogszabályi előírások tekintetében az esetleges munkajogi felelősséggel kapcsolatos körülmények kivizsgálásáról, majd a vizsgálat eredményének függvényében tegye meg a szükséges intézkedéseket.

### **a jegyzőnek**

1. a kontrollkörnyezettel kapcsolatban:

A jegyző az Ötv.-ben foglaltak ellenére nem készítette elő a vagyonrendelet, módosítását annak érdekében, hogy az megfeleljen az Nvtv. előírásainak. [II. Részletes megállapítások, 1.1. A kontrollkörnyezet 16. 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 16. sorszámú megállapításaiban foglalt hibák, hiányosságok kijavításáról, megszüntetéséről az ott megjelölt jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően.

2. a kockázatkezelési rendszerrel kapcsolatban:

A kockázatkezelési rendszer kialakítása nem felelt meg a Bkr.-ben foglaltaknak. A vagyonnyilatkozat-tételre kötelezettek körének képviselő-testületi SZMSZ-ben történő feltüntetése, a vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettség teljesítése, a kötelezettség teljesítésének fennállására és esedékességének időpontjára vonatkozó tájékoztatási, valamint a kötelezettség teljesítésének elmulasztására vonatkozó felszólítási kötelezettség teljesítése nem felelt meg a Vagyonnyilatkozat-tételről szóló tv. előírásainak. [II. Részletes megállapítások, 1.2. A kockázatkezelési rendszer 8., 10., 13. és 14. sorszámú megállapítás]

Javaslat:

Intézkedjen az Áht. 69. § (2) bekezdése, a Bkr. 3. § b) pontja és 7. §-a, valamint a Vagyonnyilatkozat-tételről szóló tv. alapján a jelentés II. Részletes megállapítások,

1.2. A kockázatkezelési rendszer 8., 10., 13. és 14. sorszámú megállapításaiban foglalt hibák, hiányosságok kijavításáról, megszüntetéséről az ott megjelölt jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően.

3. a kontrolltevékenységekkel kapcsolatban:

A jegyző az Ávr.-ben foglaltak ellenére nem határozta meg az előzetes írásbeli kötelezettségvállalást nem igénylő kifizetések rendjét, továbbá nem rendezte a teljesítésigazolás gyakorlásának módjával, eljárási és dokumentációs részletszabályaival, valamint az ezeket végző személyek kijelölésének rendjével kapcsolatos belső előírásokat, feltételeket. A jegyző az Ávr.-ben foglaltak ellenére nem jelölte ki a teljesítésigazolásra jogosult személyeket, és az érvényesítési feladatra a jegyző mellett jogosulatlanul a polgármester és egy intézményvezető is kijelölte egyidejűleg a Polgármesteri Hivatal állományában dolgozó ugyanazon köztisztviselőt. [II. Részletes megállapítások, 1.3. A kontrolltevékenységek 8-10. és 29. 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 8-10. és 29. sorszámú megállapításaiban foglalt hibák, hiányosságok kijavításáról, megszüntetéséről az ott megjelölt jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően.

4. az információs és kommunikációs rendszerrel kapcsolatban:

A jegyző a Bkr.-ben foglaltak ellenére nem alakított ki olyan rendszert, amely biztosítja, hogy a megfelelő információk a megfelelő időben eljuttatnak az illetékes szervezethez, személyhez; továbbá az egyedi iratkezelési szabályzat kiadása nem felelt meg az Ltv. előírásainak. [II. Részletes megállapítások, 1.4. Az információs és kommunikációs rendszer 1. és 9. 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 1. és 9. sorszámú megállapításában foglalt hibák, hiányosságok kijavításáról, megszüntetéséről az ott megjelölt jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően.

5. a monitoring rendszerrel kapcsolatban:

A jegyző a Bkr.-ben foglaltak ellenére nem alakította ki a tevékenységek, a célok megvalósításának nyomon követését biztosító rendszerét. [II. Részletes megállapítások, 1.5. A monitoring rendszer, 1. sorszámú megállapítás]

Javaslat:

Intézkedjen az Áht. 69. § (2) bekezdése, a Bkr. 3. § e) pontja és 10. § alapján a jelentés II. Részletes megállapítások, 1.5. A monitoring rendszer 1. 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 az Áht.-ban és az Ávr.-ben foglaltaknak, a gazdasági események könyvelése a Számv. tv.-ben és az Áhsz.1-ben foglaltaknak, a kiadási pénztárbizonylatok tartalma a Számv. tv.-ben, a számla tartalma pedig az Áfa tv.-ben foglaltaknak nem felelt meg. [II. Részletes megállapítások, 2. A pénzügyi folyamatokban kulcsszerepet betöltő teljesítésigazolás és érvényesítés belső kontrollok működése 1-3. pontokban foglalt megállapítás]

Javaslat:

Intézkedjen az Áht. 38. §-ában, az Ávr. 55. §-ában, az 57-58. §-aiban és a 60. §-ában, a Számv. tv. 16. § (3) bekezdésében, 167. § (1) bekezdés h) pontjában, az Áhsz.<sub>2</sub> 51. § (1) bekezdés és a 16. melléklet II. pontjában, valamint az Áfa tv. 169. § e) pontjában foglaltak alapján arról, hogy a teljesítésigazolás és az érvényesítés vonatkozásában, illetve az azok ellenőrzése során a pénzügyi ellenjegyzéssel, a kiadási pénztárbizonylat és a számla tartalmával, valamint a gazdasági események könyvelésével kapcsolatban feltárt, a jelentés 2. A pénzügyi folyamatokban kulcsszerepet betöltő teljesítésigazolás és érvényesítés belső kontrollok működése 1-3. pontjában szereplő 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 jól megfelelt a jogszabályi előírásoknak, azonban a számvevőszéki ellenőrzés kisebb súlyú hiányosságokat tárt fel, amelyek nem feleltek meg a Bkr.-ben előírt rendelkezéseknek. [II. Részletes megállapítások, 3. A belső ellenőrzés működése 6., 7., 10., 20. b), 26. és 27. sorszámú megállapítása]

Javaslat:

Intézkedjen az Áht. 69. § (2), a 70. § (1) bekezdése, a Bkr. 3. § e) pontja és a 10. §-a alapján a jelentés II. Részletes megállapítások, 3. A belső ellenőrzés működése 6., 7., 10., 20. b), 26. és 27. sorszámú megállapításában 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 – a jogszabályi előírásoknak **nem felelt meg**, mert:

Sorszám <sup>1</sup>	Megállapítás	Megjegyzés
16.	A jegyző – az Ötv. 36. § (2) bekezdés a) pontjában foglaltak ellenére – az ellenőrzött időszakban nem készítette elő a vagyonszámvetés <sub>1</sub> módosítását, annak érdekében, hogy az megfeleljen az Nvtv. 3. § (1) bekezdés 6. pontja, 5. §-a, 13. § (1) bekezdése, 18. § (1) és (12) bekezdései, valamint a Möt. 109. § (4) bekezdése előírásainak.	Az Önkormányzat 2013. VI. 27-én kihirdette a vagyonszámvetés <sub>2</sub> -t.

#### 1.2. A kockázatkezelési rendszer

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

Sorszám	Megállapítás	Megjegyzés
8. és 10.	A jegyző – a Bkr. 7. § (2) bekezdésében foglaltak ellenére – nem határozta meg az egyes kockázatokkal kapcsolatban szükséges intézkedéseket, valamint azok teljesítése nyomon követésének módját.	

<sup>1</sup> A megállapítás számozása az Önkormányzat által az adatszolgáltatás során kitöltött kimutatások kérdéseinek sorszámaival azonos.



13.	A Vagyonnyilatkozat-tételről szóló tv. 4. § d) pontjában foglaltak ellenére a vagyonnyilatkozat-tételre kötelezettek vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettségét az önkormányzati SZMSZ-ben nem tüntették fel.	
14.	A bizottságok nem helyi önkormányzati képviselő tagjai, öt fő – a Vagyonnyilatkozat-tételről szóló tv. 5. § (1) bekezdés c) pontjában foglaltak ellenére – vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettségüknek nem tettek eleget, amelynek fennállásáról és esedékességének időpontjáról a vagyonnyilatkozat őrzéséért felelős – a Pénzügyi és Ügyrendi Bizottság – a 8. § (4) bekezdésében foglaltak ellenére nem tájékoztatta, továbbá a 10. § (1) bekezdésében előírtak ellenére írásban nem szólította fel kötelezettségük teljesítésére.	A polgármester és hat fő képviselő-testületi tag eleget tett vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettségének.

### 1.3. A kontrolltevékenységek

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

A jegyző biztosította a kontrolltevékenység részeként a folyamatba épített, előzetes, utólagos és vezetői ellenőrzést. A jegyző a gazdálkodási szabályzatban rendezte a kötelezettségvállalás pénzügyi ellenjegyzése gyakorlásának módjával, eljárási és dokumentációs részletszabályaival, valamint az ezeket végző személyek kijelölésének rendjével kapcsolatos belső előírásokat, feltételeket, a jogszabályi előírásoknak megfelelően szabályozta az érvényesítés és az utalványozás rendjét.

A jegyző előírta az iratok és az adatok védelmét, szabályozta az üzemeltetés és adatbiztonság feladatait, továbbá meghatározta az ehhez kapcsolódó hatásköröket. A jegyző biztosította az adatbiztonság érvényesülését, meghatározta a hozzáférési jogosultságokhoz kapcsolódó felelősségi köröket. Az ügyrend<sup>1,2</sup> és a hivatali SZMSZ tartalmazta a (időközi és éves) beszámolók elkészítésének feladatait, annak felelőseit, a helyettesítés rendjét. Szabályozták a Polgármesteri Hivatalban a munkaviszony megszűnése esetére a munkavállaló folyamatban lévő feladatai átadásának rendjét.

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

Sor-szám	Megállapítás
8.	A jegyző – az Ávr. 53. § (2) bekezdésében foglaltakat figyelmen kívül hagyva – annak ellenére nem határozta meg az előzetes írásbeli kötelezettségvállalást nem igénylő kifizetések rendjét, hogy gazdálkodási szabályzatban lehetővé tette a 100 ezer Ft alatti kifizetések előzetes írásbeli kötelezettségvállalás nélküli teljesítését.

9.	A jegyző – az Ávr. 13. § (2) bekezdés a) pontjában foglaltak ellenére – belső szabályzatban nem rendezte a teljesítésigazolás gyakorlásának módjával, eljárási és dokumentációs részletszabályaival, valamint az ezeket végző személyek kijelölésének rendjével kapcsolatos belső előírásokat, feltételeket.
10.	2012. március 30-át megelőzően a jegyző helyett – az Ávr. 57. § (4) bekezdésében foglaltak ellenére – a polgármester jelölte ki, azt követően pedig a jegyző, mint kötelezettségvállaló nem jelölte ki a teljesítésigazolót.
29.	Érvényesítési feladatra a jegyző mellett – az Ávr. 58. § (4) bekezdésében foglaltak ellenére – egyidejűleg, egy dokumentumban a polgármester és az intézményvezető is kijelölte a Polgármesteri Hivatal állományában dolgozó ugyanazon 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:

Sorszám	Megállapítás
1.	A jegyző – a Bkr. 9. § (1) bekezdésében foglaltak ellenére – nem alakított ki olyan rendszert, amely biztosítja, hogy a megfelelő információk a megfelelő időben eljussanak az illetékes szervezethez, személyhez.
9.	A jegyző – az Ltv. 10. § (1) bekezdés c) pontjának előírását figyelmen kívül hagyva – a Polgármesteri Hivatal 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 jegyző – a Bkr. 3. § e) pontjában és a 10. §-ában foglaltak ellenére – nem alakította ki a Polgármesteri Hivatal tevékenységének, a célok megvalósításának nyomon követését biztosító rendszerét.

A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét ellátó Kormányhivatal a 2012. évben két alkalommal élt törvényességi felhívással, a képviselő-testületi jegyzőkönyvek határidőben történő megküldésének elmulasztása tárgyában. A törvényességi felhívásra egy jegyzőkönyv a felhívásban előírt határidőn belül, egy határidőn túl került megküldésre.

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

A rendszeres szociális segélyek és a külső szolgáltatók által végzett karbantartással, kisjavítással kapcsolatos kifizetések során – összefoglalóan értékelve – a pénzügyi folyamatokban **kulcsszerепet betöltő teljesítésigazolás és érvényesítés belső kontrollok működésének megfelelősége gyenge volt**, mert:

Kontrollok sorszáma	Megállapítás
	<p><b>Teljesítésigazolás</b></p> <p>1. A teljesítésigazolást – az Ávr. 57. § (3) bekezdésében foglaltak ellenére – kijelölés hiányában nem az arra jogosult végezte, továbbá az Ávr. 60. § (3) bekezdése szerint vezetett nyilvántartás (aláírás-minta) alapján nem volt beazonosítható, hogy a keltezéssel ellátott aláírás a teljesítésigazolásra kijelölt személytől származott. A teljesítésigazoló – az Ávr. 57. § (1) bekezdésben foglaltak és aláírása ellenére – nem ellenőrizte a kiadás teljesítésének jogosságát, összecszerúségét.</p>
	<p><b>Érvényesítés</b></p> <p>2. Az érvényesítő – az Ávr. 58. § (1) bekezdésben foglaltak és aláírása ellenére – nem ellenőrizte az összecszerúséget. Az Ávr. 58. § (2) bekezdésében foglaltak ellenére nem jelezte az utalványozónak, hogy a megelőző ügymenetben a teljesítésigazolást nem szabályszerűen végezték el, továbbá azt, hogy – az Áht. 37. § (1) és az Ávr. 55. § (1) bekezdésében foglaltak ellenére – az Önkormányzat kiadási előirányzatai terhére történt kötelezettségvállalásokra pénzügyi ellenjegyzés nélkül került sor.</p>
	<p><b>A kulcskontrollok ellenőrzése során feltárt egyéb hiányosságok</b></p> <p>A teljesítésigazoló a kiadás teljesítésének jogosságát, összecszerúségét, az érvényesítő az összecszerúséget nem ellenőrizte, amelynek következtében 94 380 Ft jogszerűtlen kifizetésre került sor.</p> <p>A Számv. tv. 16. § (3) bekezdésében és az Áhsz.<sub>1</sub> 48. § (2) bekezdésében és a 9. számú mellékletben foglaltak ellenére nem a gazdasági esemény tartalmának megfelelő főkönyvi számlára jelölték ki és számolták el a kifizetést.</p> <p>3. Az Áfa tv. 169. § e) pont előírása ellenére a számla hibásan tartalmazta a szolgáltatás igénybevevőjének nevét és címét, mivel azt a kötelezettséget vállaló Önkormányzat helyett a Polgármesteri Hivatal nevére állították ki, és vették nyilvántartásba.</p> <p>A kiadási pénztárbizonylatokon – a Számv. tv. 167. § (1) bekezdés h) pontjában előírtak ellenére – a könyvelés módjára és az érintett könyvviteli számlákra történő hivatkozást nem tüntették fel, valamint hiányzott a kifizetett összeg átvevőjének neve, aláírása. A kiadási pénztárbizonylatok – az Ávr. 59. § (3) bekezdés a)-c) és h) pontjában, valamint a (4) bekezdésében foglaltak ellenére – nem tartalmazták az „<i>utalvány</i>” szót, a költségvetési évet, a kedvezményezett megnevezését, címét, valamint az Ávr. 58. § (3) bekezdése szerinti érvényesítést.</p>

A **rendszeres szociális segélyekkel** kapcsolatos – az Önkormányzatra vonatkozó – kifizetések során a teljesítésigazolás és az érvényesítés kulcskontrollok működésének **megfelelősége gyenge volt**, mert:

- a teljesítésigazolás nem volt szabályszerű a rendszeres szociális segélyekkel kapcsolatos kifizetések esetében, mivel az Ávr. 60. § (3) bekezdés szerint vezetett nyilvántartás (aláírás-minta) alapján nem volt beazonosítható, hogy a keltezéssel ellátott aláírás a teljesítésigazolásra kijelölt személytől származott;
- a teljesítésigazoló az egészségkárosultak havi szociális segélye kifizetését megelőzően – az Ávr. 57. § (1) bekezdésben foglaltak és aláírása ellenére – nem ellenőrizte az összegszerűséget, mert a határozatban szereplő összeg és a ténylegesen kifizetett összeg nem volt azonos;
- az érvényesítő az egészségkárosultak havi szociális segélye kifizetését megelőzően – az Ávr. 58. § (1) bekezdésben foglaltak és aláírása ellenére – nem ellenőrizte az összegszerűséget, mert a határozatban szereplő összeg és a ténylegesen kifizetett összeg nem volt azonos;
- az érvényesítő a rendszeres szociális segélyekkel kapcsolatos kifizetések esetében – az Ávr. 58. § (2) bekezdésében foglaltak ellenére – nem jelezte az utalványozónak, hogy a megelőző ügymenetben a teljesítésigazolást nem szabályszerűen végezték el, illetve az összegszerűség ellenőrzését nem végezték el, továbbá nem tartották be az Áht. 37. § (1) és az Ávr. 55. § (1) bekezdésében foglaltakat, mivel az Önkormányzat kiadási előirányzatai terhére történt kötelezettségvállalásokra pénzügyi ellenjegyzés nélkül került sor;
- a kiadási pénztárbizonylatok – az Ávr. 59. § (3) bekezdés a)-c) és h) pontjában, valamint a (4) bekezdésében foglaltak ellenére – nem tartalmazták az „utalvány” szót, a költségvetési évet, a kedvezményezett megnevezését, címét, valamint az Ávr. 58. § (3) bekezdése szerinti érvényesítést.

Az ellenőrzésünk megállapította, hogy egy fő egészségkárosultak havi szociális segélye határozatában szereplő összeg és a ténylegesen kifizetett összeg nem azonos. A 853-2/2009. számú megállapító határozat havi 34 920 Ft-os összege szerint történtek a kifizetések, a 2012-ben hatályos 2022-5/2011. számú határozatban megállapított havi 27 055 Ft helyett. Az érintett személy esetében az egészségkárosultak szociális segélye vonatkozásában a 2012. évben összesen 94 380 Ft jogszerűtlen kifizetésre került sor.

A **külső szolgáltatók által végzett karbantartási, kisjavítási munkákkal** kapcsolatos – az Önkormányzatra és a Polgármesteri Hivatalra vonatkozó – kifizetések során a kulcsszerepet betöltő teljesítésigazolás és érvényesítés belső kontrollok működésének **megfelelősége gyenge volt**, mert:

- a teljesítésigazolást – az Ávr. 57. § (3) bekezdésében foglaltak ellenére – a madáresés vásárlására és a településtisztasági feladatok ellátásával kapcsolatban történt kifizetés estében kijelöléssel nem rendelkező személy végezte;
- a teljesítésigazolás nem volt szabályszerű a felújításra, a karbantartási anyagok, eszközök és a fűrészgép üzemanyag vásárlására történt kifizetések

esetében, mivel az Ávr. 60. § (3) bekezdés szerint vezetett nyilvántartás (aláírás-minta) alapján nem volt beazonosítható, hogy a keltezéssel ellátott aláírás a teljesítésigazolásra kijelölt személytől származott;

- az érvényesítő ellenőrzési feladatát – az Ávr. 58. § (1) bekezdésében foglaltak ellenére – a kifizetést megelőzően nem szabályszerűen végezte, mert nem ellenőrizte – a madáreleség, a karbantartási anyagok, eszközök és a fűrészgép üzemanyag vásárlására történt kifizetések esetében – a kiadások összegszerűségét, mivel a kiadási pénztárbizonylatokon egyösszegű kifizetés szerepelt a tételek részletezettsége nélkül;
- a kiadási pénztárbizonylatok a madáreleség vásárlására, a településtudasági feladatok ellátására, a karbantartási anyagok, eszközök és a fűrészgép üzemanyag vásárlására történt kifizetések esetében nem tartalmazták – az Ávr. 58. § (3) bekezdésében és a gazdálkodási szabályzatban foglaltak ellenére – az érvényesítésre utaló megjelölést és az érvényesítés dátumát;
- az érvényesítő – az Ávr. 58. § (2) bekezdésében foglaltak ellenére – nem jelezte az utalványozónak, hogy a megelőző ügymenetben a teljesítésigazolást nem az arra jogosult személy végezte el a madáreleség vásárlására és a településtudasági feladatok ellátásával kapcsolatban történt kifizetés esetében, illetve a felújításra, a karbantartási anyagok, eszközök és a fűrészgép üzemanyag vásárlására történt kifizetések esetében nem szabályszerűen végezte el, továbbá, hogy a készpénzes kifizetéseknél a pénztárbizonylatok – az Ávr. 59. § (3) bekezdés a)-c) és h), valamint a (4) bekezdésében pontjában foglaltak ellenére nem tartalmazták az „utalvány”, a költségvetési évet, a kedvezményezett megnevezését, címét, valamint az Ávr. 58. § (3) bekezdése szerinti érvényesítést.

Az ellenőrzés megállapította, hogy a kiadási pénztárbizonylatokon a Számv. tv. 167. § (1) bekezdés h) pontjában előírt, a könyvelés módjára és az érintett könyvviteli számlákra történő hivatkozást nem tüntették fel, valamint hiányzott a kifizetett összeg átvevőjének neve, aláírása. A Számv. tv. 16. § (3) bekezdésében és az Áhsz.<sub>1</sub> 48. § (2) bekezdésében és a 9. számú mellékletben foglaltak ellenére nem a gazdasági esemény tartalmának megfelelő főkönyvi számlára jelölték ki és számolták el a kifizetést, mert madáreleség, csavar, ponyva beszerzést számoltak el karbantartási, kisjavítási főkönyvi számlán.

A településtudasági feladatok ellátásáról kiállított számla az Áfa tv. 169. § e) pont előírása ellenére hibásan tartalmazta a szolgáltatás vásárlójának nevét és címét, mivel azt a kötelezettséget vállaló Önkormányzat helyett a Polgármesteri Hivatal nevére állították ki, és vették nyilvántartásba.

A számvevőszéki ellenőrzés az ellenőrzött rendszeres szociális segélyekkel kapcsolatos kifizetésekkel összefüggésben a rendelkezésre bocsátott dokumentumok alapján jogszerűtlen kifizetéseket tárt fel. A gazdálkodásban kulcsszerepet betöltő kontrollok működésében feltárt hiányosságok miatt fennáll a hibák bekövetkezésének magas kockázata. A nem megfelelően működtetett belső kontrollok korrupciós kockázatot hordoznak.

### 3. A BELSŐ ELLENŐRZÉS MŰKÖDÉSE

Az Önkormányzat a belső ellenőrzési feladatokat – képviselő-testületi döntés alapján – a Társulás útján látta el.

A **belső ellenőrzés működése** – a 2. számú függelékben részletezett kritériumrendszer alapján végzett értékelés szerint – az Önkormányzatnál **megfelelt** a jogszabályi előírásoknak.

Az Önkormányzat rendelkezett a jogszabályi előírásoknak megfelelő tartalmú belső ellenőrzési kézikönyvvel. A belső ellenőrzési vezető elkészítette az Önkormányzatra vonatkozó 2013. évi ellenőrzési tervet. Az éves ellenőrzési terv alapján a belső ellenőrzési vezető jóváhagyta a tervezett ellenőrzéshez az ellenőrzési programot, az ellenőrzést végrehajtották és elkészítették az ellenőrzési jelentést.

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

Sorszám	Megállapítás
6.	A belső ellenőrzést végzők a Bkr. 24. § (1) bekezdésében előírt engedéllyel nem rendelkeztek.
7.	A Bkr. 56. § (3) bekezdés a) pontjában foglaltak ellenére stratégiai ellenőrzési tervvel az Önkormányzat nem rendelkezett.
10.	A 2013. évi ellenőrzési terv összeállítása a Bkr. 56. § (2) bekezdésében foglalt előírás ellenére nem a jegyző írásos véleményének figyelembevételével történt, mivel a jegyző írásbeli véleményt nem fogalmazott meg.
20.	Az elvégzett ellenőrzésről készített jelentés – a Bkr. 39. § (3) bekezdés e) pontjában foglaltak ellenére – nem tartalmazta az ellenőrzés tárgyát.
26.	A belső ellenőrzési vezető – a Bkr. 21. § (2) bekezdés d) pontjában és a 47. § (1) bekezdésében foglaltak ellenére – a belső ellenőrzési jelentésekben tett javaslatokat, a vonatkozó intézkedési terveket és azok végrehajtását nyomon követő nyilvántartást nem vezetett.
27.	A Társulás munkaszervezetének vezetője a Bkr. 56. § (8) bekezdésében előírt határidőn túl 2012. április 11-én küldte meg a jegyző részére a 2011. évre vonatkozó éves (összefoglaló) ellenőrzési jelentést.

Az Önkormányzat a 2012. és a 2013. években kapott felkérést integritás kérdőívek kitöltésére, amelyet a 2013. évben teljesített. A belső kontrollrendszer kialakítása során feltárt hibák, ezen belül az Önkormányzatnál a bizottságok nem helyi önkormányzati képviselő tagjainak vagyonyilatkozat-tételük elmulasztása, az iratkezelési szabályzat, továbbá a szervezeten belüli információátadás rendje, formái szabályozásának hiánya arra utalnak, hogy az Önkormányzatnak az integritási szemlélet érvényesítésében még fejlődést kell elérnie.

Budapest, 2014.

08.

hónap 30. nap



*Domokos László*  
Domokos László

elnök

Függelék: 2 db





## ÉRTELMEZŐ SZÓTÁR

belső ellenőrzés	Független, tárgyilagos bizonyosságot adó és tanácsadó tevékenység, amelynek célja, hogy az ellenőrzött szervezet működését fejlessze és eredményességét növelje, az ellenőrzött szervezet céljai elérése érdekében rendszerszemléletű megközelítéssel és módszeresen értékeli, illetve fejleszti az ellenőrzött szervezet irányítási és belső kontrollrendszerének hatékonyságát. (Forrás: Bkr. 2. § b) pontja)
belső kontrollrendszer	A belső kontrollrendszer a kockázatok kezelése és tárgyilagos bizonyosság megszerzése érdekében kialakított folyamatrendszer, amely azt a célt szolgálja, hogy a működés és gazdálkodás során a tevékenységeket szabályszerűen, gazdaságosan, hatékonyan, eredményesen hajtsák végre, az elszámolási kötelezettségeket teljesítsék, megvédjék az erőforrásokat a veszteségektől, károktól és nem rendeltetésszerű használatától. (Forrás: Áht. 69. § (1) bekezdése)
belső kontrollrendszer területei	A kontrollkörnyezet, a kockázatkezelési rendszer, a kontrolltevékenységek, az információs és kommunikációs rendszer, valamint a nyomon követési (monitoring) rendszer. (Forrás: Bkr. 3. §-a)
egyszerű véletlen mintavétel	Az alapsokaságból egyszerű véletlen kiválasztással képzett részsokaság. (Forrás: Az ÁSZ ellenőrzési mintavételezés támogatásához készült segédletének 4.1.1. pontja)
integritás	Az integritás elvek, értékek, cselekvések, módszerek, intézkedések konzisztenciáját jelenti: olyan magatartásmódot, amely meghatározott értékeknek felel meg. Az integritás a közszféra esetében a társadalom által elvárt nyilvánossági, átláthatósági, illetve jogi/etikai normáknak történő megfelelést jelenti. (Forrás: a <a href="http://integritas.asz.hu">http://integritas.asz.hu</a> honlapon közzétett „A 2012. évi integritás felmérés eredményeinek összefoglalója 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 válik 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:

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

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:
	<b>A kontrollkörnyezet kialakítása (2. számú munkalap, kimutatás)</b>	
1.	A polgármesteri hivatal 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 Mötv. 109. § (4) bekezdése, a Nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. tv. 18. § (1) bekezdése tartalmával, és a 18. § (12) bekezdésében meghatározottak szerint az 5. § (5)-(7) bekezdéseiben foglaltaknak megfelelően 2012. október 31-ig azt módosították.
4.	A polgármesteri hivatal rendelkezik-e számviteli politikával?	A polgármesteri hivatal rendelkezik az Áhsz. 8. § (3) bekezdésben előírt - 2010. január 1-jét követően hatályba helyezett vagy aktualizált - számviteli politikával. A jogszabályhely rögzíti, hogy a Számv. tv. és az e rendeletben foglaltak szerint az államháztartás szervezetének szakmai feladatai és sajátosságai figyelembevételével ki kell alakítania és írásban szabályoznia számviteli politikáját.
5.	A polgármesteri hivatal rendelkezik-e pénzkezelési szabályzattal?	A polgármesteri hivatal rendelkezik az Áhsz. 8. § (4) bekezdés d) pontjában előírt - 2010. január 1-jét követően hatályba helyezett vagy aktualizált - pénzkezelési szabályzattal. A jogszabályhely előírja, hogy a számviteli politika keretében el kell készíteni a pénzkezelési szabályzatot.
6.	A polgármesteri hivatal rendelkezik-e leltározási és leltárkészítési szabályzattal?	A polgármesteri hivatal rendelkezik az Áhsz. 8. § (4) bekezdés a) pontjában előírt - 2008. január 1-jét követően hatályba helyezett vagy aktualizált - eszközök és források leltározási és leltárkészítési szabályzatával.

<sup>1</sup> 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 szervezetének van-e ügyrendje?	A polgármesteri hivatal rendelkezik a gazdasági szervezet ügyrendjével vagy az azzal egyenértékű szabályozással (Ávr. 9. § (5) bekezdés), vagy az Ávr. 13. § (5) bekezdésében foglaltakat az SZMSZ-ben vagy más belső szabályzatban szabályozta (Áht. 10. § (5) bekezdés), és a szabályozást 2010. január 1-jét követően felülvizsgálták, aktualizálták. Elfogadható az is, ha a gazdasági feladatokat a polgármesteri hivatalon belül több szervezeti egység látja el, és azoknak önálló ügyrendjük van, illetve ha a polgármesteri hivatal nem tagolódik szervezeti egységekre, és ezért önálló gazdasági szervezettel nem rendelkezik, azonban az SZMSZ-ben vagy más belső szabályozásban rögzítik az ügyrend kötelező elemeit.
8.	A polgármesteri hivatal rendelkezik-e ellenőrzési nyomvonalal?	Az ellenőrzési nyomvonal, folyamatleírás a polgármesteri hivatal tevékenységeire vonatkozóan elkészült, és azt 2010. január 1-jét követően felülvizsgálták, aktualizálták. A szabályzat minta megtalálható a Pénzügyminisztérium Belső kontroll kézikönyv, 2010. 18. és a 19. számú mellékletében. A Bkr. 6. § (3) bekezdésében előírtak szerint a költségvetési szerv vezetője köteles elkészíteni és rendszeresen aktualizálni a költségvetési szerv ellenőrzési nyomvonalát, amely a költségvetési szerv működési folyamatainak szöveges vagy táblázatba foglalt vagy folyamatábrákkal szemléltetett leírása, amely tartalmazza különösen a felelősségi és információs szinteket és kapcsolatokat, irányítási és ellenőrzési folyamatokat, lehetővé téve azok nyomon követését és utólagos ellenőrzését.
<b>Az információ és kommunikáció szabályozása és kialakítása (5. számú munkalap, kimutatás)</b>		
9.	Az önkormányzat eleget tett-e az elektronikus közzétételi kötelezettségének?	Az Önkormányzat az Info tv. 33. § (1) és (3) bekezdésében foglaltaknak megfelelően, saját vagy közösen működtetett honlapon elektronikus formában bárki számára hozzáférhetően közzétette az Info tv. 1. számú mellékletében felsoroltak közül legalább az éves költségvetését, a költségvetési beszámolóját és 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 köz-

pontilag az ellenőrzésben közreműködő informatikai támogató végezte az önkormányzatok által elektronikus úton megadott adatokból.

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

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

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

### A belső ellenőrzés szabályszerű működésének értékelése

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

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

A belső ellenőrzés működésének megfelelőségénél alkalmazandó minősítés:

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