



ÁLLAMI
SZÁMVEVŐSZÉK

J E L E N T É S

Az önkormányzatok belső kontrollrendszere kialakításának, egyes
kontrolltevékenységek és a belső ellenőrzés működésének ellenőrzése
Elek

15061

2015. május

Állami Számvevőszék

Iktatószám: V-0666-121/2015.

Témaszám: 1700

Vizsgálat-azonosító szám: V067708

Az ellenőrzést felügyelte:

Dr. Benedek Mária

felügyeleti vezető

Az ellenőrzést vezette és az ellenőrzés végrehajtásáért felelős:

Dr. Győri Gabriella

ellenőrzésvezető

A számvevőszéki jelentéstervezet összeállításában közreműködött:

Vörösné Lakatos Zsuzsanna

számvevő

Az ellenőrzést végezték:

Székely Beáta

számvevő

Völgyesi Mátyás

számvevő tanácsos

Vörösné Lakatos Zsuzsanna

számvevő

TARTALOMJEGYZÉK

BEVEZETÉS	7
I. ÖSSZEGZŐ MEGÁLLAPÍTÁSOK, KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK	11
II. RÉSZLETES MEGÁLLAPÍTÁSOK	14
1. Az önkormányzat belső kontrollrendszere kialakításának és működtetésének megfelelősége	14
1.1. A kontrollkörnyezet kialakítása és működtetése	14
1.2. A kockázatkezelési rendszer kialakítása és működtetése	15
1.3. A kontrolltevékenységek kialakítása és működtetése	16
1.4. Az információs és kommunikációs rendszer kialakítása és működtetése	17
1.5. A monitoring rendszer kialakítása és működtetése	18
2. A monitoring rendszer részeként a belső ellenőrzés kialakítása és működtetése	19
3. A pénzügyi folyamatokban kulcsszerepet betöltő belső kontrollok (teljesítésigazolás és érvényesítés) működése	20
4. Az integritás szemlélet érvényesülése	22
FÜGGELÉKEK	
1. számú Értelmező szótár	
2. számú Az integritás érvényesítése érdekében kialakított és működtetett intézményi kontrollrendszer	

RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

Törvények

Áht.	2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról
ÁSZ tv.	2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről
Info tv.	2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról
Ket.	2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól
Kttv.	2011. évi CXCV. tv. a közszolgálati tisztviselőkről
Ltv.	1995. évi LXVI. törvény a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről
Mötv.	2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
Vnytv.	2007. évi CLII. törvény az egyes vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségekről

Rendeletek, határozatok

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
10/2013. (I. 21.) Korm. rendelet	10/2013. (I. 21.) Korm. rendelet a közszolgálati egyéni teljesítményértékelésről
önkormányzati SZMSZ	Elek Város Önkormányzata Képviselő-testületének 5/1995. (II. 27.) KT. számú rendelete Elek Város Önkormányzata Szervezeti és Működési Szabályzatáról (hatályos 1995. február 27-étől)

Szórövidítések

adatvédelmi szabályzat ₁	Elek Város Önkormányzat Polgármesteri Hivatala Adatvédelmi és számítástechnikai védelmi szabályzat (hatályos 2013. január 1-jétől)
adatvédelmi szabályzat ₂	Eleki Közös Önkormányzati Hivatal Adatvédelmi és számítástechnikai védelmi szabályzat (hatályos 2013. július 1-jétől)
ÁSZ	Állami Számvevőszék
alapító okirat ₁	Elek Város Polgármesteri Hivatal Alapító Okirata (hatályos 2012. január 1-jétől)
alapító okirat ₂	Eleki Közös Önkormányzati Hivatal Alapító Okirata (hatályos 2013. március 28-ától)
bizonylati szabályzat ₁	Elek Város Önkormányzat Polgármesteri Hivatala Bizonylati rend (hatályos 2013. január 1-jétől)
bizonylat szabályzat ₂	Eleki Közös Önkormányzati Hivatal Bizonylati rend (hatályos 2013. június 1-jétől)

értékelési szabályzat ₁	Elek Város Önkormányzat Polgármesteri Hivatal Eszközök és források értékelési szabályzata (hatályos 2011. január 1-jétől)
értékelési szabályzat ₂	Elek Város Önkormányzata Eszközök és források értékelési szabályzata (hatályos 2013. június 1-jétől)
FEUVE gazdasági program	folyamatba épített, előzetes, utólagos és vezetői ellenőrzés 51/2011. (III.31.) sz. önkormányzati képviselő-testületi határozattal elfogadott Elek Város Önkormányzata Képviselő-testülete Gazdasági Programja 2011-2014.
gazdálkodási jogkörök szabályzata ₁	Elek Város Önkormányzat Polgármesteri Hivatal Gazdálkodási szabályzat (hatályos 2011. június 1-jétől)
gazdálkodási jogkörök szabályzata ₂	Eleki Közös Önkormányzati Hivatal Gazdálkodási szabályzat (hatályos 2013. április 1-jétől)
Hivatal	Elek Város Önkormányzat Polgármesteri Hivatala (megszűnt 2013. március 31-ével)
hivatali SZMSZ ₁	Elek Város Önkormányzata képviselő-testülete 15/2011. (XI.5.) KT. sz. rendelete Elek Város Polgármesteri Hivatalának Szervezeti és Működési Szabályzatáról
hivatali SZMSZ ₂	60/2013. (IV.29.) sz. önkormányzati képviselő-testületi határozattal elfogadott Eleki Közös Önkormányzati Hivatal Szervezeti és működési szabályzata
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions (Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Szervezete)
iratkezelési szabályzat ₁	Elek Város Önkormányzata Iratkezelési szabályzat (hatályos 2012. január 1-jétől)
iratkezelési szabályzat ₂	Eleki Közös Önkormányzati Hivatal Iratkezelési szabályzat (hatályos 2013. szeptember 1-jétől)
ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions (Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Standardjai)
jegyző	Elek Város Önkormányzat Polgármesteri Hivatala jegyzője, 2013. április 1-jétől Eleki Közös Önkormányzati Hivatal jegyzője
Képviselő-testület	Elek Város Önkormányzatának Képviselő-testülete
kockázatkezelési szabályzat ₁	Elek Város Önkormányzat Polgármesteri Hivatala Kockázatkezelési szabályzata (hatályos 2013. január 1-jétől)
kockázatkezelési szabályzat ₂	Az Eleki Közös Önkormányzati Hivatal Kockázatkezelési szabályzata (hatályos 2013. június 1-jétől)
közérdekű adatok rendje ₁	Elek Város Önkormányzat Polgármesteri Hivatal Közérdekű adatok nyilvánosságának rendje (hatályos 2010. július 1-jétől)
közérdekű adatok rendje ₂	Eleki Közös Önkormányzati Hivatal Közérdekű adatok nyilvánosságának rendje (hatályos 2013. június 1-jétől)
Közös Önkormányzati Hivatal	Eleki Közös Önkormányzati Hivatal (alapítás 2013. április 1-jével)
Kormányhivatal	Békés Megyei Kormányhivatal

leltározási szabályzat ₁	Elek Város Önkormányzat Polgármesteri Hivatal Leltárkészítési és leltározási szabályzat (hatályos 2010. július 1-jétől)
leltározási szabályzat ₂	Elek Város Önkormányzata Leltárkészítési és leltározási szabályzata (hatályos 2013. június 1-jétől)
munkavédelmi szabályzat ₁	Elek Város Polgármesteri Hivatala Munkavédelmi szabályzat (hatályos 2013. január 1-jétől)
munkavédelmi szabályzat ₂	Eleki Közös Önkormányzati Hivatal Munkavédelmi szabályzat (hatályos 2013. július 1-jétől)
nemzetiségi önkormányzatok	Cigány Nemzetiségi Önkormányzat, Német Nemzetiségi Önkormányzat, Román Nemzetiségi Önkormányzat, Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat
Önkormányzat	Elek Város Önkormányzata
pénzkezelési szabályzat ₁	Elek Város Önkormányzat Polgármesteri Hivatal Pénzkezelési szabályzat (hatályos 2011. július 1-jétől)
pénzkezelési szabályzat ₂	Elek Város Önkormányzata Pénzkezelési szabályzat (hatályos 2013. június 1-jétől)
polgármester számlarend ₁	Elek Város Önkormányzatának polgármestere Elek Város Önkormányzat Polgármesteri Hivatala Számlarend (hatályos 2013. január 1-jétől)
számlarend ₂	Eleki Közös Önkormányzati Hivatal Számlarend (hatályos 2013. április 1-jétől)
számviteli politika ₁	Elek Város Önkormányzat Polgármesteri Hivatala Számviteli politika (hatályos 2011. január 1-jétől)
számviteli politika ₂	Elek Város Önkormányzata Számviteli politika (hatályos 2013. június 1-jétől)
Társulás	Gyula és Környéke Többcélú Kistérségi Társulásra
tűzvédelmi szabályzat ₁	Elek Város Polgármesteri Hivatal Tűzvédelmi szabályzat (hatályos 2011. január 1-jétől)
tűzvédelmi szabályzat ₂	Eleki Közös Önkormányzati Hivatal Tűzvédelmi szabályzat (hatályos 2013. július 1-jétől)
ügyrend ₁	Elek Város Önkormányzat Polgármesteri Hivatal Gazdasági szervezet ügyrendje (hatályos 2011. július 1-jétől)
ügyrend ₂	Eleki Közös Önkormányzati Hivatal gazdasági szervezet ügyrendje (hatályos 2013. június 1-jétől)

JELENTÉS

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

Elek

BEVEZETÉS

Elek város állandó lakosainak száma 2013. január 1-jén 4969 fő volt. Az Önkormányzat kilenctagú Képviselő-testületének munkáját három állandó bizottság segítette. Az Önkormányzat az önállóan működő és gazdálkodó Közös Önkormányzati Hivatalon kívül három önállóan működő intézményt működtetett, egy többségi tulajdoni hányadú gazdasági társasággal rendelkezett. A polgármester a 2002. évi önkormányzati választások óta tölti be tisztségét. A jegyző 2004. július 1-jétől – 2013. április 1-jétől Közös Önkormányzati Hivatal jegyzőjeként – látja el feladatait. A Közös Önkormányzati Hivatal négy szervezeti egységre tagolódott, a foglalkoztatott köztisztviselők száma 2013. január 1-jén 17 fő volt. A Hivatalnál 2013. április 1-jétől szervezeti változás történt, Elek Város Polgármesteri Hivatalból és Lökösháza Község Polgármesteri Hivatalból megalapították a Közös Önkormányzati Hivatalt. Az Önkormányzat a 2013. évi költségvetési beszámolója szerint 1 150 000 ezer Ft tárgyévi bevételt ért el, valamint 918 639 ezer Ft tárgyévi kiadást teljesített. A 2013. december 31-i könyvviteli mérleg szerint 3 197 744 ezer Ft értékű eszközvagyonnal rendelkezett, a rövid lejáratú kötelezettségállománya 6 983 ezer Ft, hosszú lejáratú kötelezettsége nem volt.

A demokratikus társadalmakban alapvető igény, hogy a közpénzeket, a közvagyonot használók valamennyi tevékenységükhöz kapcsolódó pénzfelhasználásról 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 szervezetrányítás elemeit (kontrollkörnyezet, kockázatkezelés, kontrolltevékenység, információ és kommunikáció, monitoring) is. E kontrollrendszer szabályozása háromszintű, a törvényi előírásokat az Áht., és a Möt., 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, eredményesen hajtsák végre, teljesítsék elszámolási kötelezettségeiket és megvédjék az erőforrásokat a veszteségektől, a károktól és a nem rendeltetésszerű használatától. A belső kontrollrendszer magában foglalja mindazon szabályokat, eljárásokat, gyakorlati módszereket és szervezeti struktúrákat, kockázatkezelési technikákat, kontrolltevékenységeket, amelyek segítséget nyújtanak a szervezetnek céljai eléréséhez.

Az ÁSZ a 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 értékelése, hogy

- a jogszabályi előírásoknak megfelelően alakították-e ki és működtették-e a belső kontrollrendszert;
- a gazdálkodás folyamatában kulcsszerepet betöltő teljesítésigazolás és érvényesítés kontrolltevékenységeit megfelelően működtették-e;
- biztosították-e a belső ellenőrzés szabályos működését;
- kialakították-e az erőforrásokkal való szabályszerű és hatékony gazdálkodáshoz szükséges követelményeket, megvalósították-e azok számonkérését, ellenőrzését;
- hasznosították-e az ÁSZ által a 2009-2013. évek között végzett ellenőrzések javaslatait.

A közintézmények integritás alapú kultúrájának kialakítása, megerősítése és működése szorosan összefügg a belső kontrollrendszer működésével, ezért az ellenőrzés kitért a gazdálkodáshoz kapcsolódó integritás kontrollok meglétének és működésének ellenőrzésére is. Az integritási kultúra kialakítása hozzájárul az elszámoltathatóság és átláthatóság érvényesítéséhez, egyben támogatja a szervezet védettségét a korrupciós kitétséggel szemben, valamint annak megelőzése is irányítottabbá válik.

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. Az ellenőrzés az ellenőrzött számára visszajelzést ad a belső kontrollrendszer kialakításában és működésében fellépő hiányosságokról, javaslataival hozzájárul azok kiküszöböléséhez, amely csökkent-

heti 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.

Az ellenőrzés típusa: szabályszerűségi ellenőrzés

Az ellenőrzött időszak: a belső kontrollrendszer kialakítása és működtetése megfelelőségét a 2013. évre vonatkozóan (2013. december 31-i állapotnak megfelelően), a pénzügyi folyamatokban kulcsszerepet betöltő teljesítésigazolás és érvényesítés belső kontrollok működésének megfelelőségét, és a belső ellenőrzés szabályszerű működését a 2013. január 1. – december 31-e közötti időszakot figyelembe véve értékeltük, míg az ÁSZ javaslatának utóellenőrzése a 2009-2013. 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) bekezdései, valamint az Áht. 61. § (2) bekezdése 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 integritás érvényesítése érdekében kialakított és működtetett intézményi kontrollrendszer értékelésénél alkalmazott egységes értékelési szempontokat a 2. számú függelék tartalmazza.

A belső kontrollrendszer, valamint a belső ellenőrzés jogszabályi előírások szerinti kialakításának és működtetésének szabályszerűségét az erre irányuló ellenőrzési kérdésekre adott válaszok összesítése alapján értékeltük. A belső kontrollrendszert kontrollterületenként (kontrollkörnyezet, kockázatkezelési rend-

szer, kontrolltevékenységek, információs és kommunikációs rendszer, monitoring rendszer) és összesítetten is értékeltük.

A belső kontrollrendszer egyes kontrollterületei és a belső ellenőrzés kialakítása és működtetése „szabályszerű volt”, amennyiben az értékelt területen az elért és elérhető pontok százalékban kifejezett hányadosa elérte a 81%-ot, „részben szabályszerű volt”, ha 61-80% közé esett, és „nem volt szabályszerű”, ha nem haladta meg a 60%-ot. A belső kontrollrendszer összesített értékelése megegyezett a kontrollterületenként alkalmazott %-os értékelésekkel, a következő eltérésekkel. A kontrollrendszer egésze esetében a „szabályszerű” értékelésnek a %-os értéken felül további feltétele volt, hogy egyik kontrollterület sem kaphatott „nem volt szabályszerű” értékelést, a „részben szabályszerű” értékelés további feltétele volt, hogy legfeljebb egy ellenőrzött kontrollterület lehetett „nem volt szabályszerű” értékelésű. Az összesített értékelés a %-os értéktől függetlenül „nem volt szabályszerű”, ha az ellenőrzött kontrollterületek közül több mint egynek „nem volt szabályszerű” az értékelése.

A gazdálkodás folyamatában kulcsszerepet betöltő két kulcskontroll – teljesítésigazolás, érvényesítés – működésének megfelelőségét a személyi juttatásokkal, a dologi és felhalmozási kiadásokkal, működési és felhalmozási célú pénzeszköz átadásokkal, ellátottak pénzbeli juttatásaival kapcsolatos kifizetések esetében mintavétellel ellenőriztük. „Megfelelőnek” értékeltük a gazdálkodási jogkörök gyakorlását, amennyiben 95%-os bizonyossággal a teljes sokaságban a hibaarány legfeljebb 10%, „részben megfelelőnek” értékeltük, ha a hibaarány felső határa 10-30% között volt, „nem megfelelőnek” pedig akkor, ha a mintavételi eredmények alapján a sokaságbeli hibaarány felső határa meghaladta a 30%-ot.

Értékeltük az Önkormányzatnál a belső ellenőrzés kialakításának és működésének szabályosságát. Minősítettük a gazdálkodáshoz kapcsolódó integritás kontrollok meglétét és működését. Az integritás szemlélet érvényesülésének értékelése az Önkormányzat önbevallás által kitöltött tanúsítványa alapján történt.

Utóellenőrzésre nem került sor, mivel az ÁSZ az Önkormányzatnál a 2009-2013. évek között ellenőrzést nem végzett.

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

I. ÖSSZEGZŐ MEGÁLLAPÍTÁSOK, KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK

A belső kontrollrendszeren belül a 2013. évben 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 és működtetése az összesített értékelés alapján nem volt szabályszerű.**

A belső kontrollrendszer egyes területei kialakításának és működtetésének minősítése a következő:

Kontrollterület	Minősítés
Kontrollkörnyezet	szabályszerű
Kockázatkezelési rendszer	nem szabályszerű
Kontrolltevékenységek	szabályszerű
Információs és kommunikációs rendszer	részben szabályszerű
Monitoring rendszer	nem szabályszerű

Szabályszerű volt a kontrollkörnyezet és a kontrolltevékenységek kialakítása és működtetése, mivel a jegyző a jogszabályi előírásokban foglaltakat figyelembe véve a kisebb hiányosságok mellett is, megteremtette e kontrollterületen a szabályszerű működés lehetőségét.

Részben volt szabályszerű az információs és kommunikációs rendszer kialakítása és működtetése, mivel a megállapított szabályozásbeli hiányosságok nem veszélyeztették e kontrollterületen a szabályszerű működést.

Nem volt szabályszerű a kockázatkezelési rendszer és a monitoring rendszer kialakítása és működtetése, mivel az ellenőrzésünk során megállapított szabályozásbeli hiányosságok magukban hordozzák a szabálytalan működés, valamint a korrupció kockázatát.

A 2013. évben a **belső ellenőrzés kialakítása és működtetése nem volt szabályszerű**, mivel a számvevőszéki ellenőrzés által megállapított szabályozási és működési hiányosságok számossága magában hordozza a szabálytalan önkormányzati gazdálkodás és feladatellátás kockázatát.

A 2013. évben a személyi juttatásokkal, a dologi kiadásokkal, a felhalmozási kiadásokkal, a működési és felhalmozási célú pénzeszköz átadásokkal és az el látottak pénzbeli juttatásaival kapcsolatos kifizetések során – összefoglalóan értékelve – a pénzügyi folyamatokban **kulcsszerepet betöltő** teljesítésigazolás és érvényesítés **belső kontrollok működése nem volt megfelelő.**

A számvevőszéki ellenőrzés az ellenőrzött kifizetésekkel összefüggésben a rendelkezésre bocsátott dokumentumok alapján kár bekövetkezétre utaló adatot, tényt nem állapított meg, azonban a gazdálkodásban kulcsszerepet betöltő kontrollok működésében feltárt hiányosságok miatt fennáll a hibák, szabálytalanságok bekövetkezésének kockázata. A nem megfelelően működtetett belső kontrollok korrupciós kockázatot hordoznak.

A Képviselő-testület az **erőforrásokkal való** szabályszerű és hatékony **gazdálkodáshoz** szükséges követelményeket nem alakította ki.

Az integritás szemlélet érvényesülésének ellenőrzéséhez az Önkormányzat önbevallás útján szolgáltatott adatokat. Ezen adatok értékelése alapján megállapítható, hogy a szervezetnél jelenlévő eredendő korrupciós kockázatok és a kockázatok növelő tényezők szintje egyaránt meghaladták az azok kezelésére kiépült kontrollok szintjét. Így a kontrollok a jelenlegi szinten nem képesek megfelelően kezelni a kockázatokot, illetve nem tudnak kellő mértékben hozzájárulni a szervezet feladatellátásához. A szervezet integritása fejlesztendő.

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 kiadási előirányzata terhére történt kötelezettségvállalásra – az Áht. 37. § (1) és az Ávr. 55. § (1) bekezdésében foglaltak ellenére – pénzügyi ellenjegyzés nélkül került sor, illetve a pénzügyi ellenjegyző nem tüntette fel a kötelezettségvállalás dokumentumán a pénzügyi ellenjegyzés dátumát és a pénzügyi ellenjegyzés tényére történő utalás megjelölését.

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 kötelezettségvállalás dokumentumán történt pénzügyi ellenjegyzés után kerüljön sor.

2. A számvevőszéki jelentés ellenőrzési megállapításai alapján az Önkormányzatnál a belső kontrollrendszer kialakítása és működtetése az összesített értékelés alapján nem volt szabályszerű, a kulcskontrollok (teljesítésigazolás, érvényesítés) működése nem volt megfelelő.

Javaslat:

Kísérje figyelemmel a Mötv. 115. § (1) bekezdésében foglaltak alapján az Önkormányzat gazdálkodásának szabályszerűségét. A Mötv. 67. § f) pontja alapján gondoskodjon a belső kontrollrendszer működtetésére vonatkozó jogszabályi rendelkezések be nem tartása, valamint a teljesítésigazolás, illetve az érvényesítés kontrollokkal összefüggésben feltárt hibák, hiányosságok, szabálytalanságok tekintetében az esetleges munkajogi felelősséggel kapcsolatos körülmények kivizsgálásáról, majd a vizsgálat eredményének függvényében tegye meg a szükséges intézkedéseket.

a jegyzőnek

A számvevőszéki jelentés ellenőrzési megállapításai alapján az Önkormányzatnál a belső kontrollrendszer kialakítása és működtetése összesített értékelés alapján nem volt szabályszerű, a kulcskontrollok működése nem volt megfelelő, valamint a belső ellenőrzés kialakítása és működtetése nem volt szabályszerű. A számvevőszéki ellenőrzés során feltárt hibákat, hiányosságokat és szabálytalanságokat a számvevőszéki jelentés II. Részletes megállapítások fejezetcím tartalmazza.

Javaslat:

A jogszabályoknak megfelelő belső kontrollrendszer kialakítása és működtetése érdekében – az ellenőrzött időszak óta bekövetkezett esetleges jogszabályi változásokra figyelemmel – intézkedjen a belső kontrollrendszer kialakításában és működtetésében, a kulcskontrollok működésében, illetve a belső ellenőrzés kialakításában és működtetésében az ellenőrzés által feltárt hibák, hiányosságok, szabálytalanságok kijavítására.

Kezdeményezze, hogy az éves ellenőrzési terv kiterjedjen a kifizetések szabályszerűségi ellenőrzésére, különös tekintettel a személyi juttatásokkal, a dologi kiadásokkal, a felhalmozási kiadásokkal, a működési és felhalmozási célú pénzeszköz átadásokkal, az ellátottak pénzbeli juttatásaival kapcsolatos kiadási jogcímekből teljesített kifizetésekre.

II. RÉSZLETES MEGÁLLAPÍTÁSOK

1. AZ ÖNKORMÁNYZAT BELSŐ KONTROLLRENDSZERE KIALAKÍTÁSÁNAK ÉS MŰKÖDTETÉSÉNEK MEGFELELŐSÉGE

A belső kontrollrendszeren belül 2013-ban a kontrollkörnyezet, a kockázatkezelési rendszer, a kontrolltevékenységek, az információs és kommunikációs rendszer, valamint a monitoring rendszer kialakítását és működtetését külön-külön és együttesen is értékeltük. A **belső kontrollrendszer kialakítása és működtetése** az összesített értékelés alapján **nem volt szabályszerű**.

1.1. A kontrollkörnyezet kialakítása és működtetése

A kontrollkörnyezet kialakítása és működtetése szabályszerű volt.

A Közös Önkormányzati Hivatal rendelkezett a Képviselő-testület által elfogadott alapító okirat_{1,2}-vel, amely tartalmazta az alaptevékenységeket. Az Önkormányzat rendelkezett a Képviselő-testület által elfogadott – 2011-2014. évekre vonatkozó – gazdasági programmal, önkormányzati SZMSZ-szel, hivatali SZMSZ_{1,2}-vel. A jegyző a hivatali SZMSZ₂-ben rendelkezett a Közös Önkormányzati Hivatal által ellátott feladatok munkafolyamatainak leírásáról, a szervezeti egység vezetőinek és alkalmazottainak feladat- és hatásköréről, a helyettesítés rendjéről, továbbá az ehhez kapcsolódó felelősségi szabályokról. A Képviselő-testület az önkormányzati vagyonnal történő gazdálkodás szabályait elfogadta.

A jegyző előkészítette a nemzetiségi önkormányzatokkal történő együttműködés feltételeit rögzítő megállapodások tervezetét, a nemzetiségi önkormányzatok 2013. évi költségvetési-, és 2012. évi zárszámadási határozat-tervezetét.

A jegyző a jogszabályi előírásoknak megfelelően kialakította a számviteli politika_{1,2}-t, elkészítette a pénzkezelési-, a leltározási-, az értékelési-, és a bizonylati szabályzat_{1,2}-t, a számlarendet, és azokat az előírásoknak megfelelően folyamatosan karbantartotta. A számviteli politika₂, pénzkezelési szabályzat₂, leltározási szabályzat₂, értékelési szabályzat₂ és számlarend₂ hatálya kiterjedt a nemzetiségi önkormányzatokra, melyek elnökei nyilatkoztak, hogy a szabályzatokban foglaltakat megismerték és az önkormányzatukra nézve kötelező érvényűnek ismerik el.

A Közös Önkormányzati Hivatalban meghatározták az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés követelményei megvalósításának módját és a jogszabályi előírásoknak megfelelően rendelkeztek tűzvédelmi szabályzattal.

A jegyző a jogszabályi előírásoknak megfelelően elkészítette a szabálytalanságok kezelésének eljárásrendjét, az ügyrendet. Az alapító okirat_{1,2} rendelkezett a gazdasági szervezetről. A Közös Önkormányzati Hivatalnál a jegyző által kije-

lőtt személy rendelkezett az előírt végzettséggel, szakképesítéssel és a könyvviteli szolgáltatás körébe tartozó tevékenység ellátására jogosító engedéllyel. A Közös Önkormányzati Hivatal rendelkezett ellenőrzési nyomvonallal. A Képviselő-testület a 2013. évi költségvetési rendeletében meghatározta a Közös Önkormányzati Hivatal engedélyezett létszámát.

A kontrollkörnyezet kialakítása és működtetése a következő kisebb súlyú hiányosságok mellett szabályszerű volt:

Sorszám ¹	Megállapítás
5.	A jegyző a hivatali SZMSZ _{1,2} -ben – az Ávr. 13. § (1) bekezdés c) pontjában foglaltak ellenére – nem rögzítette az alaptevékenységet szabályozó jogszabályok megjelölését.
36-37.	A jegyző – a Kttv. 75. § (1) bekezdés d) pontjában foglaltak ellenére – nem készítette el a Hivatalban és a Közös Önkormányzati Hivatalban az aljegyző munkaköri leírását, 21 esetben nem, három esetben pedig részben rögzítette a munkakör betöltésével kapcsolatos követelményeket.
39.	A jegyző – a Bkr. 6. § (3) bekezdésében foglaltak ellenére – a Hivatal illetve a Közös Önkormányzati Hivatal ellenőrzési nyomvonalának rendszeres aktualizálásáról nem gondoskodott.
40-41.	A Képviselő-testület – az Áht. 9. § (1) bekezdés f.) pontjában foglaltak ellenére – az erőforrásokkal való, szabályszerű és hatékony gazdálkodáshoz szükséges követelményeket nem alakította ki.
44-45.	A jegyző a 10/2013. (I.21.) Korm. rendelet 5. §-ában és a 25. § (2) bekezdésében foglalt határidőn túl határozta meg a köztisztviselők teljesítményértékelésének második félévre vonatkozó kötelező elemeit. A jegyző határidőre, de nem a 10/2013. (I.21.) Korm. rendelet 1., 2., 3. számú mellékletében foglalt formában és tartalommal készítette el a köztisztviselők teljesítményértékelését.
46.	A Képviselő-testület – a Kttv. 231. § (1) bekezdése ellenére – nem állapította meg a Kttv. 83. §-ában foglalt, a köztisztviselőkre vonatkozó hivatásetikai alapelvek részletes tartalmát, valamint az etikai eljárás szabályait, mivel a polgármester a jegyző által előkészített dokumentumot nem terjesztette a Képviselő-testület elé.

1.2. A kockázatkezelési rendszer kialakítása és működtetése

A kockázatkezelési rendszer kialakítása és működtetése nem volt szabályszerű.

A jegyző a Közös Önkormányzati Hivatal kockázatkezelési rendszerét kialakította, amely tartalmazta a kockázatok azonosításával, elemzésével, csoportosításával, nyomon követésével, illetve a kockázati kitettség csökkentésével kapcsolatos szabályokat.

¹ A témacsoportos ellenőrzés miatt a megállapítás számozása az önkormányzat által kitöltött kimutatások – adatszolgáltatások – kérdéseinek sorszámaival azonos.

A vagyonyilatkozat tételre kötelezettek 2013. évben esedékes vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségüknek eleget tettek.

A kockázatkezelési rendszer kialakítása és működtetése nem volt szabályszerű, mert:

Sorszám	Megállapítás
2-4.	A jegyző – a Bkr. 7. § (2) bekezdésében foglalt előírás ellenére – nem mérte fel és nem állapította meg a Hivatal és a Közös Önkormányzati Hivatal tevékenységében, gazdálkodásában rejlő kockázatokat, nem határozta meg az egyes kockázatokkal kapcsolatban szükséges intézkedéseket és azok teljesítésének folyamatos nyomon követési módját.
5.	A jegyző – a Vnytv. 4. § a), d.) pontjaiban foglaltak ellenére – a vagyonyilatkozat-tételre kötelezettek körét a hivatali és az önkormányzati SZMSZ-ben nem rögzítette.

1.3. A kontrolltevékenységek kialakítása és működtetése

A kontrolltevékenységek kialakítása és működtetése szabályszerű volt.

A jegyző biztosította a pénzügyi döntések – köztük a költségvetés tervezése, a beszerzési folyamat, a vagyonhasznosítási tevékenység és a támogatások elszámolása – dokumentumainak elkészítésével kapcsolatban a folyamatba épített, előzetes, utólagos és vezetői ellenőrzést.

A gazdálkodási jogkörök szabályzat_{1,2} tartalmazta² a kötelezettségvállalás pénzügyi ellenjegyzése, a teljesítésigazolás, az érvényesítés és az utalványozás gyakorlásának módjával, eljárási és dokumentációs részletszabályaival, valamint az ezeket végző személyek kijelölésének rendjével kapcsolatos belső előírásokat, feltételeket. A jegyző a jogszabályi előírásoknak megfelelően szabályozta az előzetes írásbeli kötelezettségvállalást nem igénylő kifizetések rendjét. A polgármester az Önkormányzat, a jegyző pedig a Közös Önkormányzati Hivatal vonatkozásában kijelölte a teljesítés igazolására jogosult személyeket. A pénzügyi ellenjegyzési és az érvényesítési feladatra a jegyző kijelölt a Közös Önkormányzati Hivatal állományába tartozó köztisztviselőt.

A jegyző által a pénzügyi ellenjegyzésre és érvényesítésre kijelölt személyek rendelkeztek a jogszabályban foglalt végzettséggel, illetve pénzügyi-számviteli képesítéssel. A költségvetési beszámoló elkészítésével megbízott személy rendelkezett a jogszabályban foglalt képesítéssel és a tevékenység ellátására jogosító engedéllyel.

A gazdálkodási jogkörök szabályzat_{1,2}-ben a jegyző meghatározta a beszámolási feladatok (időközi és éves beszámoló) teljesítésével kapcsolatos belső előírásokat, feltételeket, a beszámolási eljárásokhoz kapcsolódó felelősségi köröket, a

² A gazdálkodási jogkörök szabályzat₁ módosítása nem történt meg az Ávr. hatálybalépését követően.

gazdasági feladatot ellátó vezetők és a gazdasági feladatot ellátó alkalmazottak helyettesítésének rendjét. A polgármester a jogszabályi előírásoknak megfelelően az Önkormányzat gazdálkodásának első félévi és háromnegyed éves helyzetéről a Képviselő-testületet írásban a megadott határidőig tájékoztatta.

A jegyző a jogszabályi előírásoknak megfelelően gondoskodott az iratkezelési szoftver által kezelt adatok biztonságáról, kialakította az üzembiztonsági, adatvédelmi szabályok érvényre juttatásához szükséges eljárési szabályokat. A jegyző az iratkezelési rendszer kialakítása során a jogszabályi előírásoknak megfelelően, pontosan szabályozta az üzemeltetés és az adatbiztonság feladatait, végrehajtható módon meghatározta a hatásköröket. Az informatikai rendszer szabályozása során a jogszabályi előírásoknak megfelelően megtette azokat a technikai és szervezési intézkedéseket és kialakította azokat az eljárési szabályokat, amelyek biztosítják az adatok biztonságát és védelmét.

A kontrolltevékenységek kialakítása és működtetése, a következő – kisebb súlyú hiányosságok mellett – szabályszerű volt:

Sor-szám	Megállapítás
15.	A jegyző – a Bkr. 8. § (4) bekezdés b) pontjában foglaltak ellenére – belső szabályzatban nem határozta meg a dokumentumokhoz és információkhoz való hozzáférésre vonatkozóan a felelősségi köröket.
25., 29.	A Hivatalban és a Közös Önkormányzati Hivatalban a jegyző – az Ávr. 55. § (2) bekezdés g) pontjában és az Ávr. 58. § (4) bekezdésben foglaltak ellenére – nem jelölt ki a Hivatal állományába tartozó köztisztviselőt a pénzügyi ellenjegyzési és érvényesítési feladatra, a nemzetiségi önkormányzatok kiadási előirányzata terhére vállalt kötelezettség esetére.
32.	A jegyző – a Kttv. 74. § (1) bekezdésében és a 335/2005. (XII. 29.) Korm. rendelet 15. §-ában foglaltak ellenére – nem szabályozta a közszolgálati jogviszony megszűnése, vagy változása esetére a munkakör átadásának rendjét.

1.4. Az információs és kommunikációs rendszer kialakítása és működtetése

Az információs és kommunikációs rendszer kialakítása és működtetése részben volt szabályszerű.

A jegyző kialakította a szervezeten belüli információáramlás rendszerét. A Közös Önkormányzati Hivatal rendelkezett adatvédelmi szabályzat_{1,2}-vel. Szabályozták a kötelezően közléteendő adatok nyilvánosságra hozatalának rendjét és meghatározták a közérdekű adatok rendjét. Megfelelő tartalommal elkészítették az iratkezelési szabályzat₂-t. A jegyző az iratok iktatásával, az iratforgalom dokumentálásával biztosította az ügyintézés folyamatának, az iratok szervezeten belüli útjának pontos követhetőségét és ellenőrizhetőségét, az iratok hollétének naprakész megállapíthatóságát.

Az információs és kommunikációs rendszer kialakítása és működtetése részben volt szabályszerű, mert:

Sor-szám	Megállapítás
2.	A jegyző – a Bkr. 3. § d) pontjában és 9. § (1) bekezdésében foglaltak ellenére – nem alakított ki olyan rendszert, amely biztosítaná, hogy a külső felek (illetékes szervezetek) részére a megfelelő információk a megfelelő időben eljussanak.
3.	A jegyző – a Bkr. 9. § (2) kezdésében foglaltak ellenére – nem szabályozta a beszámolási szinteket, határidőket, módokat.
6.	A jegyző – az Info tv. 33. § (1) és (3) bekezdéseiben foglaltak ellenére – nem teljes körűen tett eleget az Önkormányzat vonatkozásában az elektronikus közzétételi kötelezettségének a 2013. évben, mert nem tette közzé az önkormányzat költségvetési beszámolóit és az önkormányzati rendeleteit.
9.	Az iratkezelési szabályzat ₂ – az Ltv. 10. § (1) bekezdés c) pontjában foglaltak ellenére – nem a Magyar Nemzeti Levéltár egyetértésével került kiadásra.

1.5. A monitoring rendszer kialakítása és működtetése

A monitoring rendszer kialakítása és működtetése nem volt szabályszerű.

A jegyző a jogszabály előírásának megfelelően nyilatkozatban értékelte a Hivatal belső kontrollrendszerének minőségét a 2012. évre vonatkozóan.

Az Önkormányzatnál a 2013. évben a Bkr-ben foglaltak szerinti külső ellenőrzést nem végeztek, hatósági ellenőrzést a Kormányhivatal és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal végzett³. A jegyző a 2013. évben az Önkormányzatnál végzett hatósági ellenőrzés megállapításai alapján intézkedett, hogy az ellenőrzés által feltárt hiányosságok a jövőben ne merüljenek fel⁴. Az Önkormányzat törvényességi felügyeletét ellátó Kormányhivatal 2013. évben élt a törvényességi felügyeleti eszközzel. Az Önkormányzat a Kormányhivatal felhívására a szükséges intézkedéseket megtette⁵.

A könyvvizsgáló az Önkormányzat 2012. évi beszámolóját felülvizsgálta.

³Hatósági ellenőrzések: Nemzeti Adó- és Vámhivatal – illetékköteles ügyekkel kapcsolatos ellenőrzés; Kormányhivatal – kereskedelmi hatósági és szabálysértési ügyek célvizsgálata; Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatala - aktív korúak ellátása; Kormányhivatal – Eleki Közös Önkormányzati Hivatal átfogó helyszíni ellenőrzése.

⁴A 2013. év augusztus 12-én lefolytatott átfogó vizsgálat keretében az ügyirat kezelési ellenőrzés kapcsán a Kormányhivatal megállapította a honlapon szereplő közzétételi kötelezettség hiányosságát. Az Önkormányzat a hiányosság megszüntetésére intézkedést tett, de a hiányosság az ÁSZ helyszíni ellenőrzés időszakában is meglévő hiányosság volt. A dokumentumok feltöltése a honlapra ugyan megkezdődött, de nem fejeződött be.

⁵Az Önkormányzat a hulladék gyűjtésének hatósági díjáról és az ivóvíz-és szennyvízkezelés díjáról szóló rendeletet 2013. szeptember 5-én hatályon kívül helyezte.

A monitoring rendszer kialakítása és működtetése nem volt szabályszerű, mert:

Sor-szám	Megállapítás
1.	A jegyző – a Bkr. 3. § e) pontjában és 10. §-ában foglaltak ellenére – nem alakította ki a Hivatal és a Közös Önkormányzati Hivatal tevékenységének, a célok megvalósításának nyomon követését biztosító rendszert.
13.	A jegyző – a Bkr. 10. §-ában foglaltak ellenére – nem biztosította a könyvvizsgálat megállapításai hasznosításának nyomon követhetőségét.

2. A MONITORING RENDSZER RÉSZEKÉNT A BELSŐ ELLENŐRZÉS KI-ALAKÍTÁSA ÉS MŰKÖDTETÉSE

Az Önkormányzatnál a **belső ellenőrzés kialakítása és működtetése nem volt szabályszerű.**

Az Önkormányzat rendelkezett a költségvetési szerv vezetője (a jegyző) által jóváhagyott belső ellenőrzési kézikönyvvel. A Képviselő-testület a 2014. évi ellenőrzési tervet a 249/2013.(XII.16.) Kt. határozatával az előírt határidőig jóváhagyta.

A belső ellenőrzés kialakítása és működtetése nem volt szabályszerű, mert:

Sor-szám	Megállapítás	Megjegyzés
1.	A jegyző a belső ellenőrzés kialakításáról – az Áht. 70. § (1) bekezdésében, valamint a Bkr. 15. § (1) és (7) bekezdéseiben foglaltak ellenére – nem gondoskodott.	Az Önkormányzat a belső ellenőrzési feladat ellátását a megállapodásban a Társulásra ruházta át, amely azt a gesztor település (Gyula) szervezetén belül látta el 2012. december 31-éig. 2013. január 1-jétől a finanszírozás forrása megszűnt, ettől kezdődően a Társulás nem látta el a belső ellenőrzési feladatot annak ellenére, hogy azt a megállapodás még 2013. június 30-áig tartalmazta.
7.	A Képviselő-testület által elfogadott stratégiai ellenőrzési tervvel – Bkr. 56. § (3) bekezdés a) pontjában foglaltak ellenére – az Önkormányzat nem rendelkezett.	
8., 8a., 8d., 8f., 8g.	Az Önkormányzat 2014. évi ellenőrzési tervét – a Bkr. 22. § (1) bekezdés b) pontjában, a 29. § (1) bekezdésében és a 31. § (1) bekezdésében foglaltak ellenére – a belső ellenőrzési vezető helyett a jegyző készítette el.	Az Önkormányzatnál sem belső ellenőr, sem belső ellenőrzési vezető nem működött 2013-ban. Az ellenőrzési tervhez a kockázatelemzés csak az ellenőrzésre kijelölt témákra készült. Nem a kockázatelemzés volt a kiválaszt-

	A terv – a Bkr. 31. § (4) bekezdés a), d), f,) g) pontjaiban foglaltak ellenére – nem tartalmazta az ellenőrzési tervet megalapozó elemzések és a kockázatelemzés eredményének összefoglaló bemutatását, az ellenőrizendő időszakot, az ellenőrzések típusát, tervezett ütemezését.	tás alapja.
11.	A 2014. évi ellenőrzési tervet – a Bkr. 22. § (1) bekezdés b) pontjában, a 29. § (1) bekezdésében és a 31. § (2) bekezdésében foglaltak ellenére – kockázatelemzés nem alapozta meg.	
12.	A 2014. évi ellenőrzési terv – a Bkr. 31. § (2) bekezdésében foglaltak ellenére – nem a stratégiai tervben és a kockázatelemzés alapján felállított prioritásokon alapult.	
13.	A jegyző – az Áht. 70. § (1) bekezdése, a Bkr. 15. § (1) bekezdése és a Mötv. 119. § (4) bekezdésében foglaltak ellenére – a belső ellenőrzés megfelelő működéséről nem gondoskodott, a 2013. évben ellenőrzést nem végeztek.	

3. A PÉNZÜGYI FOLYAMATOKBAN KULCSSZEREPET BETÖLTŐ BELSŐ KONTROLLOK (TELJESÍTÉSIGAZOLÁS ÉS ÉRVÉNYESÍTÉS) MŰKÖDÉSE

A 2013. évben a személyi juttatásokkal, a dologi kiadásokkal, a felhalmozási kiadásokkal, a működési és felhalmozási célú pénzeszköz átadásokkal és az ellátottak pénzbeli juttatásaival kapcsolatos kifizetések során – összefoglalóan értékelve – a pénzügyi folyamatokban **kulcsszerepet betöltő teljesítésigazolás és érvényesítés belső kontrollok működése nem volt megfelelő.**

Kulcs-kontrollok	Megállapítás
Teljesítésigazolás	A teljesítésigazolást a kifizetéseket megelőzően – az Áht. 38. § (1) bekezdésében és az Ávr. 57. § (1) és (3) bekezdéseiben foglaltak ellenére – nem, vagy nem szabályszerűen, illetve nem az arra jogosult személy végezte.
Érvényesítés	Az érvényesítést a kifizetéseket megelőzően – az Áht. 38. § (1) bekezdésében és az Ávr. 58. § (1) és (4) bekezdésében foglaltak ellenére – nem szabályszerűen, illetve nem az arra jogosult személy végezte. Az érvényesítő – az Ávr. 58. § (2) bekezdésében foglaltak ellenére – nem jelezte az utalványozónak, hogy a megelőző ügymenetben az Áht., az államháztartási számviteli kormányrendelet és az Ávr. előírásait, továbbá a belső szabályozásban foglaltakat nem tartották be.

A 2013. évben az ellenőrzött kifizetési jogcímek mintatételei alapján a **teljesítésigazolás kulcskontroll** működése során az alábbi hiányosságok, szabálytalanságok fordultak elő:

- a teljesítésigazolást – az Áht. 38. § (1) bekezdésében és az Ávr. 57. § (1) bekezdésben foglaltak ellenére – nem, vagy nem szabályszerűen végezték el, mert a teljesítésigazoló ellenőrizhető okmányok hiányában nem ellenőrizte a kiadás teljesítésének jogosságát, összecszerűségét, az ellenszolgáltatás teljesítését valamennyi ellenőrzött kiadási jogcímmel kapcsolatos önkormányzati és hivatali kifizetést megelőzően;
- a dologi és a felhalmozási kiadásokkal kapcsolatos önkormányzati kifizetéseket megelőzően a teljesítésigazolást – az Ávr. 57. § (3) bekezdésben foglaltak ellenére – kijelölés hiányában nem az arra jogosult személy végezte.

A 2013. évben az ellenőrzött kifizetési jogcímek mintatételei alapján az **érvényesítés kulcskontroll működése során** az alábbi hiányosságok, szabálytalanságok fordultak elő:

- az érvényesítést – az Ávr. 58. § (4) bekezdésében foglaltak ellenére – a személyi juttatásokkal és a felhalmozási kiadásokkal kapcsolatos önkormányzati kifizetéseket megelőzően kijelölés hiányában nem az arra jogosult személy végezte;
- az érvényesítő – az Ávr. 58. § (1) bekezdésében foglaltak ellenére – ellenőrizhető okmány (kötelezettségvállalási dokumentum, szerződés) hiányában nem ellenőrizte az összecszerűséget az önkormányzati dologi kiadásokkal, továbbá az ellátottak pénzbeli juttatásaival, valamint a hivatali felhalmozási kiadásokkal kapcsolatos kifizetéseket megelőzően;
- az érvényesítő – az Ávr. 58. § (1) bekezdésében – nem tudta ellenőrizni a fedezet meglétét az önkormányzati dologi kiadásokkal, valamint az önkormányzati és hivatali felhalmozási kiadásokkal kapcsolatos kifizetéseket megelőzően, mivel – az Ávr. 56. § (1) bekezdésében és az Áhsz. 39. § (1) és (3) bekezdésében foglaltak ellenére – a kötelezettségvállalást nem vették nyilvántartásba;
- az érvényesítő – az Ávr. 58. § (2) bekezdésében foglaltak ellenére – nem jelezte az utalványozónak, hogy a megelőző ügymenetben a teljesítésigazolást nem, vagy nem szabályszerűen, illetve nem az arra jogosult személy végezte el;
- az érvényesítő – az Ávr. 58. § (2) bekezdésében foglaltak ellenére – nem jelezte az utalványozónak, hogy – az Áht. 37. § (1) és az Ávr. 55. § (1) bekezdésében foglaltak ellenére – a személyi juttatásokkal, a dologi és a felhalmozási kiadásokkal kapcsolatos önkormányzati és hivatali kifizetéseket megelőzően a kötelezettségvállalásokra pénzügyi ellenjegyzés nélkül került sor, továbbá a kötelezettségvállalás dokumentumán nem rögzítették a pénzügyi ellenjegyzésre való utalást, valamint annak dátumát;
- az érvényesítő – az Ávr. 58. § (2) bekezdésében foglaltak ellenére – nem jelezte az utalványozónak a működési és felhalmozási célú pénzeszközátadásokkal, illetve az ellátottak pénzbeli juttatásaival kapcsolatos önkormányzati

kifizetéseket megelőzően, hogy a kifizetésre vonatkozó döntés nem felelt meg Áht., az Ávr. előírásainak, valamint a belső szabályozásban foglaltaknak;

A felhalmozási célú kiadásokkal kapcsolatos kifizetés utalványán nem tüntették fel – az Ávr. 59. § (3) bekezdés e) pontjában előírtak ellenére – a terheléssel érintett pénzeszköz államháztartás számviteli kormányrendelet szerinti könyv-
viteli számlájának számát és megnevezését.

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 nem megfelelő működése miatt fennáll további hibák, szabálytalanságok bekövetkezésének lehetősége. A nem megfelelően működtetett belső kontrollok korrupciós kockázatot hordoznak.

4. AZ INTEGRITÁS SZEMLÉLET ÉRVÉNYESÜLÉSE

Az integritás szemlélet érvényesülésének ellenőrzéséhez az Önkormányzat önbevallás útján szolgáltatott adatokat. Az adatok értékelése alapján az eredendő veszélyeztetettségi szint és a kockázatokat növelő tényező szintje is magas. Emellett a szervezetnél kiépült, a kockázatok kezelésére hivatott kontrollok szintje alacsony. **A szervezet integritása fejlesztendő.** Az adatok részletes kiértékelését a 2. számú függelék tartalmazza.

Budapest, 2015. 05. hó 14. 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 használattól. (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)
Hivatal	A programban (beleértve a mellékleteket is) a Hivatal megnevezés alatt értjük a polgármesteri hivatalt, a főpolgármesteri hivatalt, a megyei önkormányzati hivatalt (illetve 2013. január 1-jét követően a közös önkormányzati hivatalt).
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 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 rendszer	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.
monitoring	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. (NGM útmutató a költségvetési szervek monitoring rendszeréhez 3. oldal, 2011. november)

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.)

Az integritás érvényesítése érdekében kialakított és működtetett intézményi kontrollrendszer

Az Önkormányzatnál – a kockázati területeket összességében tekintve – az **integritás kontrollrendszere fejlesztendő.**

Az integritás szemlélet érvényesülésének ellenőrzéséhez az Önkormányzat tanúsítványon szolgáltatott adatokat. Ezen adatok értékelése alapján az eredendő veszélyeztetettségi szint és a kockázatokat növelő tényező szintje is magas. Emellett a szervezetnél kiépült, kockázatok kezelésére hivatott kontrollok szintje alacsony. A kockázatok és a kontrollok szintje alapján megállapítható, hogy a szervezetnél jelenlévő eredendő korrupciós kockázatok és a kockázatokat növelő tényezők szintje egyaránt meghaladja az azok kezelésére kiépült kontrollok szintjét. Így a kontrollok a jelenlegi szinten nem képesek megfelelően kezelni a kockázatokat, illetve nem tudnak kellő mértékben hozzájárulni a szervezet feladatellátásához.

Az Önkormányzat jelen ellenőrzésig nem vett részt az önkéntes integritás-kérdőív kitöltésével teljesíthető felmérésben. A jelen ellenőrzés során önbevallás útján szolgáltatott adatok alapján az alábbiak miatt szükséges az integritás fejlesztése:

- az Önkormányzat belső ellenőrzési rendszerét 2013-ban nem alakította ki, ellenőrzést nem folytattak. Az Önkormányzatnál 2013-ban nem volt elfogadott éves ellenőrzési terv, illetve a 2014. évre vonatkozóan elkészített ellenőrzési terv megalapozásához nem végeztek kockázatelemzést. Az Önkormányzat a képviselőtestület által elfogadott stratégiai ellenőrzési tervvel csak 2014-től kezdődően rendelkezett;
- az Önkormányzat rendelkezett nyilvánosan is közzétett Gazdasági Programmal, de olyan stratégiájával nem rendelkezett, amelynek része lett volna a szervezeti kultúra javítása, az integritás erősítése, vagy a korrupció elleni fellépés;
- a közép és hosszú távú terveket nem bontották le rövid távú programokra, feladatokra. A közép és hosszú távú tervek végrehajtását rendszerszerűen nem mérték, nem értékelték.