



ÁLLAMI
SZÁMVEVŐSZÉK

J E L E N T É S

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

14127

2014. július

Állami Számvevőszék

Iktatószám: V-0396-046/2014

Témaszám: 1372

Vizsgálat-azonosító szám: V064942

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:

Hadházy Sándor György

számvevő tanácsos

Pető Krisztina

számvevő tanácsos

Az ellenőrzést végezték:

Fórián Erika

számvevő tanácsos

Hadházy Sándor György

számvevő tanácsos

TARTALOMJEGYZÉK

BEVEZETÉS	7
I. ÖSSZEGZŐ MEGÁLLAPÍTÁSOK, KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK	11
II. RÉSZLETES MEGÁLLAPÍTÁSOK	16
1. Az önkormányzat belső kontrollrendszerének kialakítása	16
1.1. A kontrollkörnyezet	16
1.2. A kockázatkezelési rendszer	17
1.3. A kontrolltevékenységek	18
1.4. Az információs és kommunikációs rendszer	19
1.5. A monitoring rendszer	19
2. A pénzügyi folyamatokban kulcsszerepet betöltő teljesítésigazolás és érvényesítés belső kontrollok működése	20
3. A belső ellenőrzés működése	22
FÜGGELÉKEK	
1. számú Értelmező szótár	
2. számú Az értékelés módja és szempontjai	

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
Kttv.	2011. évi CXCIX. törvény a közszolgálati tisztviselőkről (hatályos 2012. március 1-jétől)
Ktv.	1992. évi XXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról (hatálytalan 2012. március 1-jétől)
Ltv.	1995. évi LXVI. törvény a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről
Mötv.	2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
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. ₁	249/2000. (XII. 24.) Korm. rendelet az államháztartás szervezetei beszámolási és könyvvezetési kötelezettségének sajátosságairól
Áhsz. ₂	4/2013. (I. 11.) Korm. rendelet az államháztartás számviteléről (hatályos 2014. január 1-jétől)
Ávr.	368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról
Bkr.	370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről
önkormányzati SZMSZ	Taktabáj Község Önkormányzata Képviselő-testületének 10/2011. (XI. 30.) rendelete a Képviselő-testület és szervei szervezeti és működési szabályzatáról (hatályos 2011. december 1-jétől)
vagyongazdálkodási rendelet	Taktabáj Község Önkormányzata Képviselő-testületének 7/2012. (X. 08.) rendelettel módosított 11/2011. (XI. 30.) rendelete az önkormányzat vagyonáról és a vagyongazdálkodás szabályairól

Szórövidítések

2012. évi ellenőrzési terv	101/2011. (XI. 30.) számú KT. határozattal elfogadott 2012. évi ellenőrzési terv
2013. évi ellenőrzési terv	37/2012. (XI. 30.) számú KT. határozattal elfogadott 2013. évi ellenőrzési terv

adatvédelmi és adatbiztonsági szabályzat	Taktabáj Község Önkormányzatának jegyzője által kiadott 5/2012. számú jegyzői normatív utasítása az Adatvédelmi és adatbiztonsági szabályzat (hatályos 2012. április 15-től)
alapító okirat	Taktabáj Község Polgármesteri Hivatal 20/2012. (IX.14.) KT határozattal jóváhagyott alapító okirata
ÁSZ	Állami Számvevőszék
bizonylati szabályzat	Taktabáj Község Polgármesteri Hivatala jegyzője által kiadott, 2012. július 1-jétől hatályos 740/10/2012. szám alatt kiadott bizonylati szabályzata
ellenőrzési nyomvonal	Taktabáj Község Polgármesteri Hivatala jegyzője által kiadott, 2012. január 1-jétől hatályos 830/4/2011. szám alatt kiadott ellenőrzési nyomvonal
értékelési szabályzat	Taktabáj Község Polgármesteri Hivatala jegyzője által kiadott, 2006. szeptember 1-jétől hatályos 318/2/2006. szám alatt kiadott eszközök és források értékelési szabályzata
gazdasági program	Taktabáj Község Önkormányzatának 2010-2014. évekre szóló gazdasági programja
hivatali SZMSZ	Taktabáj Község Önkormányzata Képviselő-testületének 58/2010.(XI.29.) számú határozatával elfogadott hivatali SZMSZ-e
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions (Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Szervezete)
iratkezelési szabályzat	Taktabáj Község jegyzője által 2012. július 1-jén kiadott iratkezelési szabályzat
ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions (Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Standardjai)
jegyző	Taktabáj Község Önkormányzat jegyzője
Közös Hivatal	Bodrogkeresztúri Közös Önkormányzati Hivatal
Képviselő-testület	Taktabáj Község Önkormányzatának Képviselő-testülete
Kormányhivatal	Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal
kötelezettségvállalási szabályzat ₁	Taktabáj Község Polgármesteri Hivatala jegyzője által kiadott, a 42/2006. számon kiadott szabályzat (hatályos 2006. augusztus 1-jétől 2012. június 30-ig)
kötelezettségvállalási szabályzat ₂	Taktabáj Község Polgármesteri Hivatala jegyzője által kiadott, a 740/3/2012. számon kiadott kötelezettségvállalási szabályzat (hatályos 2012. július 1-jétől)
leltározási szabályzat	Taktabáj Község Polgármesteri Hivatala jegyzője által kiadott, 2012. július 1-jétől hatályos leltározási szabályzat
Levéltár	Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Levéltár
NGM	Nemzetgazdasági Minisztérium
Önkormányzat	Taktabáj Község Önkormányzata
önkormányzati SZMSZ	Taktabáj Község Önkormányzata Képviselő-testületének 10/2011. (XI. 30.) számú önkormányzati rendelete
polgármester	Taktabáj Község Önkormányzat polgármestere
Polgármesteri Hivatal	Taktabáj Község Önkormányzat Polgármesteri Hivatala

pénzkezelési szabályzat	Taktabáj Község Polgármesteri Hivatala jegyzője által kiadott, 2010. január 1-jétől hatályos pénzkezelési szabályzat
szabálytalanságok kezelésének szabályzata	Taktabáj Község Polgármesteri Hivatala jegyzője által kiadott, 2012. július 1-től hatályos, 740/6/2012. számon kiadott szabálytalanságok kezelésének szabályzata
számlarend	Taktabáj Község Polgármesteri Hivatala jegyzője által kiadott, 2012. július 1-jétől hatályos, 740/9/2012. számon kiadott számlarend
számviteli politika	Taktabáj Község Polgármesteri Hivatalának 740/6/2012. iktatószámú számviteli politikája, hatályos 2012. július 1-jétől
Társulás ügyrend	Tokaji Többcélú Kistérségi Társulás Taktabáj Község Polgármesteri Hivatala jegyzője által kiadott, 2012. január 1-től hatályos 830/1/2011. szám alatt kiadott ügyrend

JELENTÉS

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

Taktabáj

BEVEZETÉS

Taktabáj község állandó lakosainak száma 2012. január 1-jén 614 fő volt. Az Önkormányzat – a polgármesterrel együtt – öttagú Képviselő-testületének munkáját egy állandó bizottság segítette. Az Önkormányzat az önállóan működő és gazdálkodó Polgármesteri Hivatalon kívül kettő önállóan működő intézményt működtetett, többségi önkormányzati tulajdoni hányadú gazdasági társasággal nem rendelkezett. A polgármester a 2002. évi önkormányzati választások óta tölti be tisztségét. A jegyző 2006-tól 2013. február 28-ig, majd ezt követően 2013. december 31-ig aljegyzőként látta el feladatait. A Polgármesteri Hivatalnál 2013. március 1-jétől szervezeti változás történt. Bodrogkeresztúr, Taktabáj, Szegi települések önkormányzatainak képviselő-testületei 2013. március 1-jétől – Bodrogkeresztúr székhellyel – Közös Hivatalt hoztak létre. A Közös Hivatal jegyzője 2013. március 1-jétől tölti be hivatalát. A 2012. évben a Polgármesteri Hivatal szervezeti egységekre nem tagolódott, elkülönített gazdasági szervezettel nem rendelkezett, a foglalkoztatott köztisztviselők száma 2012. január 1-jén 3 fő volt. Az Önkormányzat a 2012. évi költségvetési beszámolója szerint 304 589 ezer Ft költségvetési bevételt ért el, valamint 287 117 ezer Ft költségvetési kiadást teljesített. A 2012. december 31-i könyvviteli mérleg szerint 650 214 ezer Ft értékű eszközvagyonnal rendelkezett, a rövid lejáratú kötelezettségállománya 1371 ezer Ft, hosszú lejáratú kötelezettség állománya nem volt. Az adósságkonszolidáció az Önkormányzatot nem érintette.

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 megjelent

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 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 el-

ellenőrzött számára visszajelzést ad a belső kontrollrendszer kialakításában és működésében fellépő hiányosságokról, javaslataival hozzájárul azok kiküszöböléséhez, amely csökkentheti a későbbi ellenőrzések gyakoriságát. Az ellenőrzés megállapításait és javaslatait más szervezetek is hasznosíthatják a rendezett gazdálkodási keretek kialakításához. A társadalom számára jelzi, hogy közpénz nem maradhat ellenőrizetlenül, az ÁSZ értékteremtő rend kialakításához és megőrzéséhez hozzájáruló tevékenysége pozitív hatással lesz a szervezetről kialakított összkép formálásában. A szervezeten belül lehetőség nyílik arra, hogy a megállapítások szintetizálásával az ÁSZ a hozzáadott értéket teremtő elemző tevékenységét és tanácsadó szerepét is erősítse.

Az önkormányzatok belső kontrollrendszere kialakításának, egyes kontrolltevékenységek és a belső ellenőrzés működésének ellenőrzéséről szóló jelentés I. fejezetének összegző része az ellenőrzés céljára ad rövid, szintetizáló összefoglalót, és tartalmazza a következtetéseket a II. fejezet részletes megállapításain alapulóan. A jelentés intézkedést igénylő megállapításait és javaslatait az ellenőrzés során feltárt, a jelentés II. fejezetében rögzített részletes megállapítások alapozzák meg. A helyszíni ellenőrzés lezárásáig a helyi szabályozás változásait nyomon követtük. Az 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) közzétett szakmai szabályokon alapult, amely az INTOSAI által kiadott ISSAI figyelembevételével készült.

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

A belső kontrollrendszer kialakításának ellenőrzése során értékeltük a kontrollkörnyezet, a kockázatkezelési rendszer, a kontrolltevékenységek, az információs

és kommunikációs rendszer, valamint a monitoring rendszer szabályozottságának megfelelőségét. A pénzügyi folyamatokban kulcsszerepet betöltő teljesítésigazolás és érvényesítés kontrollok működése megfelelőségének minősítéséhez az állományba nem tartozók megbízási díjai, a külső szolgáltatók által végzett karbantartási, kisjavítási munkák, az egyéb üzemeltetési és fenntartási szolgáltatások, a rendszeres szociális segélyek, valamint az államháztartáson kívülre teljesített működési és felhalmozási célú pénzeszközátadások közül kockázatelemzéssel választottuk ki az ellenőrzött kiadási jogcímeket. Az egyszerű véletlen mintavétellel kiválasztott tételek ellenőrzését többlépcsős megfelelőségi tesztek útján addig végeztük, amíg elegendő és megfelelő bizonyítékot szereztünk a vizsgált folyamatok kulcskontrolljai működésének megfelelő vagy nem megfelelő voltáról. Értékeljük az Önkormányzatnál a belső ellenőrzés működésének szabályosságát. Az ÁSZ az Önkormányzatnál 2009-ben a települési önkormányzatok tulajdonában lévő zöldterületek fejlesztésének és fenntartásának ellenőrzését végezte. A 0934 számon közzétett számvevőszéki jelentésben az Önkormányzat részére az ÁSZ javaslatot nem tett, ezért a jelen ellenőrzés keretében utóellenőrzésre nem került sor.

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.

A belső kontrollrendszer egyes területei kialakításának minősítése a következő:

Kontrollterület	Minősítés
Kontrollkörnyezet	megfelelő
Kockázatkezelési rendszer	megfelelő
Kontrolltevékenységek	megfelelő
Információs és kommunikációs rendszer	nem megfelelő
Monitoring rendszer	nem megfelelő

Megfelelőnek értékeltük a kontrollkörnyezet, a kockázatkezelési rendszer és a kontrolltevékenységek kialakítását, mivel a jegyző a jogszabályi előírásokban foglaltakat figyelembe véve a kisebb hiányosságok mellett is megteremtette a két kontrollterületen a szabályszerű működés lehetőségét.

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

Az állományba nem tartozók megbízási díjaival, valamint az egyéb üzemeltetési, fenntartási szolgáltatásokkal kapcsolatos 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 kifizetésekkel összefüggésben a rendelkezésre bocsátott dokumentumok alapján kár bekövetkezéire utaló adatot, tényt nem állapított meg, azonban a gazdálkodásban kulcsszerepet betöltő kontrollok gyenge működése miatt fennáll további hibák bekövetkezésének lehetősége. A nem megfelelően szabályozott és működtetett belső kontrollok korrupciós kockázatot hordoznak.

Az Önkormányzat a belső ellenőrzési feladatokat a Társulás útján látta el. A **belső ellenőrzés működése** a jogszabályi előírásoknak **nem felelt meg**, mivel a számvevőszéki ellenőrzés által megállapított szabályozási és működési hiányosságok számossága magában hordozza a szabálytalan önkormányzati gazdálkodás és feladatellátás kockázatát.

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

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 szabályozásbeli hiányosságok magukban hordozzák a szabálytalan működés kockázatát.

Javaslat:

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

a jegyzőnek (Taktabáj Község Önkormányzata vonatkozásában)

1. a kontrollkörnyezettel kapcsolatban:

A hivatali SZMSZ nem tartalmazta az Ávr.-ben előírt tartalmi követelményeket. A pénzügyi szabályzat – a Számv. tv.-ben foglaltak ellenére – nem tartalmazta a készpénzállomány ellenőrzésekor követendő eljárásrendet. A jegyző az Ötv.-ben foglalt kötelezettsége ellenére nem készítette elő a Kttv.-ben foglaltak szerinti, a köztisztviselőkkel szembeni hivatásetikai alapelvek részletes tartalmának, valamint az etikai eljárás szabályainak dokumentumát [II. Részletes megállapítások, 1.1. A kontrollkörnyezet 7., 8., 12., 23. és 47. sorszámú megállapítás].

Javaslat:

Intézkedjen az Áht. 69. § (2) bekezdése, a Bkr. 3. § a) pontja és 6. §-a alapján a jelentés II. Részletes megállapítások, 1.1. A kontrollkörnyezet 7., 8., 12., 23. és 47. sor-

számú megállapításaiban foglalt hibák, hiányosságok kijavításáról, megszüntetéséről az abban foglalt jogszabályi előírásoknak megfelelően.

2. a kockázatkezelési rendszerrel kapcsolatban:

A képviselők és a Képviselő-testület bizottságának nem helyi önkormányzati képviselő tagjaira vonatkozó vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséget – a Vagyonyilatkozat-tételről szóló tv.-ben foglaltak ellenére – az önkormányzati SZMSZ-ben nem tüntették fel [II. Részletes megállapítások, 1.2. A kockázatkezelési rendszer 13. sorszámú megállapítás].

Javaslat:

Intézkedjen az Áht. 69. § (2) bekezdése, a Bkr. 3. § b) pontja, 7. §-a, valamint a Vagyonyilatkozat-tételről szóló tv. alapján a jelentés II. Részletes megállapítások, 1.2. A kockázatkezelési rendszer 13. sorszámú megállapításaiban foglalt hibák, hiányosságok kijavításáról, megszüntetéséről az abban foglalt jogszabályi előírásoknak megfelelően.

3. a kontrolltevékenységekkel kapcsolatban:

A jegyző – az Ávr.-ben foglaltak ellenére nem határozta meg az előzetes írásbeli kötelezettségvállalást nem igénylő kifizetések rendjét, nem jelölte ki a teljesítésigazolásra jogosult személyeket. Az Ávr.-ben előírtak ellenére a jegyző helyett a polgármester olyan személyt is kijelölt az érvényesítési feladatok ellátására, aki nem rendelkezett az előírt végzettséggel, képesítéssel [II. Részletes megállapítások, 1.3. A kontrolltevékenység 8., 10. és 30. 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 30. sorszámú megállapításaiban foglalt hibák, hiányosságok kijavításáról, megszüntetéséről az abban foglalt jogszabályi előírásoknak 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 eljuttatásukhoz, személyhez. A jegyző – az Info tv.-ben, valamint az Ávr.-ben foglalt előírás ellenére – a kötelezően közzéteendő adatok nyilvánosságra hozatalának rendjét nem alakította ki, a közérdekű adatok megismerésére irányuló igények teljesítésének rendjét nem szabályozta. A jegyző – az Info tv.-ben foglaltak ellenére nem gondoskodott az Önkormányzat elektronikus közzétételi kötelezettségének teljesítéséről a 2012. évben. A jegyző – az Ltv. előírását figyelmen kívül hagyva – a Polgármesteri Hivatal iratkezelési szabályzatát nem a Levéltár és a Kormányhivatal egyetértésével adta ki [II. Részletes megállapítások, 1.4. Az információs és kommunikációs rendszer 1-3. és 6-9. 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 1-3. és 6-9. sorszámú megállapításaiban foglalt hibák, hiányosságok kijavításáról, megszüntetéséről az abban foglalt jogszabályi előírásoknak megfelelően.

5. a monitoring rendszerrel kapcsolatban:

A jegyző – a Bkr.-ben foglaltak ellenére – nem alakította ki és nem működtette a Polgármesteri Hivatal tevékenységének, 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 abban foglalt jogszabályi előírásoknak megfelelően.

6. a pénzügyi folyamatokban kulcsszerepet betöltő kontrollokkal kapcsolatban:

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

Javaslat:

Intézkedjen az Áht. 37-38. §-ában, az Ávr. 56-59. §-ában, az Áhsz.₂-ben, valamint a Számv. tv.-ben foglaltak alapján arról, hogy a teljesítésigazolás és az érvényesítés vonatkozásában, azok ellenőrzése során a teljesítésigazoló kijelölésével, a kötelezettségvállalások nyilvántartásba vételével, valamint az utalvány tartalmával és a gazdasági események könyvelésével kapcsolatban feltárt, a jelentés II. Részletes megállapítások, 2. A pénzügyi folyamatokban kulcsszerepet betöltő teljesítésigazolás és érvényesítés belső kontrollok működése 1-3. pontjában szereplő megállapításokban foglalt hibák, hiányosságok kijavítása, megszüntetése az ott megjelölt jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően történjen meg.

7. a belső ellenőrzés működésével kapcsolatban:

A belső ellenőrzés működése a számvevőszéki ellenőrzés értékelési szempontjait figyelembe véve nem felelt meg a Bkr.-ben foglalt előírásoknak [II. Részletes megállapítások, 3. A belső ellenőrzés működése 3-5., 7., 9., 10., 12., 19. és 24-27. sorszámú megállapítás].

Javaslat:

Intézkedjen az Áht. 69.§ (2), a 70. § (1) bekezdése, a Bkr. 3. § e) pontja és 10. §-a alapján a jelentés II. Részletes megállapítások, 3. Az belső ellenőrzés működése 3-5.,

7., 10., 12., 19. és 24-26. sorszámú megállapításaiban foglalt hibák, hiányosságok kijavításáról, megszüntetéséről az ott megjelölt jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően.

II. RÉSZLETES MEGÁLLAPÍTÁSOK

1. AZ ÖNKORMÁNYZAT BELSŐ KONTROLLRENDSZERÉNEK KIALAKÍTÁSA

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

1.1. A kontrollkörnyezet

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

Az Önkormányzat rendelkezett gazdasági programmal. A Polgármesteri Hivatal rendelkezett a Képviselő-testület által elfogadott alapító okirattal, – amely tartalmazta az alaptevékenységeket – és hivatali SZMSZ-szel. A Képviselő testület rendelkezett önkormányzati SZMSZ-szel.

A szervezet megfelelő működése érdekében a Polgármesteri Hivatalban kialakították a belső szabályzatokat, a vagyongazdálkodási rendeletet a Képviselő-testület jóváhagyta. A jegyző elkészítette a Polgármesteri Hivatal számviteli politikáját, a pénzkezelési-, a leltározási- és az értékelési szabályzatát, a számlarendet, a bizonylati szabályzatot, a szabálytalanságok kezelésének rendjét, valamint az ügyrendet. A Polgármesteri Hivatal rendelkezett ellenőrzési nyomvonalal, amelyet 2012-ben a belső kontroll szabályozása keretében felülvizsgáltak.

A gazdálkodási feladatokat ellátó köztisztviselő rendelkezett a jogszabályi előírásoknak megfelelő iskolai végzettséggel. A Polgármesteri Hivatalban dolgozó munkatársak munkaköri leírásait a jegyző elkészítette.

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

Sorszám ¹	Megállapítás	Megjegyzés
4.	A Képviselő-testület – a Ktv. 34. § (3) bekezdésében foglaltak ellenére – nem döntött a teljesítmény-értékelés alapját képező célokról.	A Ktv.-t hatályon kívül helyezte a 2012. évi V. tv. 59. § (1) bekezdés a) pontja, hatálytalan 2012. március 1-jétől.

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

7., 8. és 12.	A jegyző a hivatali SZMSZ-ben – az Ávr. 13. § (1) bekezdés c), e) és i) pontjában foglaltak ellenére – nem rögzítette az ellátandó és a szakfeladat rend szerint szakfeladat számmal és megnevezéssel besorolt alaptevékenységet, valamint az alaptevékenységet szabályozó jogszabályok megjelölését, a Polgármesteri Hivatal szervezeti felépítését és az irányító szerv által az Ávr. 10. § (1)-(3) bekezdése szerint a költségvetési szervhez rendelt más költségvetési szervek felsorolását.	2014. január 1-jétől az Ávr. 13. § (1) bekezdés c) pontjában szereplő szöveg az alábbira változott: „az ellátandó, és a kormányzati funkció szerint besorolt alaptevékenységek, rendszeresen ellátott vállalkozási tevékenységek, valamint az alaptevékenységet szabályozó jogszabályok megjelölését.”
23.	A pénzkezelési szabályzat – a Számv. tv. 14. § (8) bekezdésében foglaltak ellenére – nem tartalmazta a készpénzállomány ellenőrzésekor követhető eljárásrendet.	
47.	A Képviselő-testület – a Kttv. 231. § (1) bekezdése ellenére – nem állapította meg a Kttv. 83. §-ában előírt, a köztisztviselőkkel szembeni hivatásbeli alapelvek részletes tartalmát, valamint az etikai eljárás szabályait, mivel a jegyző – az Ötv. 36. § (2) bekezdés a) pontjában előírt feladata ellenére – nem készítette elő ennek dokumentumát.	A jegyző az önkormányzat működésével kapcsolatos feladatok ellátásáról 2013. január 1-jétől a Möt. 81. § (3) bekezdés c) pontja alapján gondoskodik.

1.2. A kockázatkezelési rendszer

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

A Polgármesteri Hivatal tevékenységeiben rejlő kockázatokat beazonosították, felmérték az azonosított kockázatok bekövetkezésének hatását, meghatározták a kockázati tűréshatárokat, illetve a tevékenységeket kockázati érték alapján rangsorolták, a kockázati tényezőkre meghatározták a szükséges intézkedéseket. A köztisztviselők Vagyonynyilatkozat-tételről szóló tv. szerinti kötelezettségét a hivatali SZMSZ-ben tüntették fel, a kötelezettek közül mind a köztisztviselők, mind a Képviselő-testület tagjai teljesítették vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettségüket a 2012. évben.

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

Sor-szám	Megállapítás
13.	A képviselők és a Képviselő-testület bizottságának nem helyi önkormányzati képviselő tagjaira vonatkozó vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséget – a Vagyonyilatkozat-tételről szóló tv. 4. § d) pontjában foglaltak ellenére – nem tüntették fel az önkormányzati SZMSZ-ben.

1.3. A kontrolltevékenységek

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

A jegyző a kontrolltevékenység részeként előírta a folyamatba épített, előzetes, utólagos és vezetői ellenőrzést.

Szabályozták a kötelezettségvállalás pénzügyi ellenjegyzésének módját, az előzetes írásbeli kötelezettségvállalást igénylő kifizetések teljesítés igazolásának módját, az érvényesítés és az utalványozás rendjét. A jegyző szabályozta az iratok és az adatok védelmét, az üzemeltetés és adatbiztonság feladatait, meghatározta az ehhez kapcsolódó hatásköröket. A jegyző az informatikai rendszer kialakítása során a jogszabályi előírásoknak megfelelően biztosította az adatok biztonságát, a hozzáférési jogosultságokról nyilvántartást vezettek.

Az ügyrendben a jegyző meghatározta az időközi és éves beszámolók elkészítésének feladatait, annak felelőseit és a gazdasági feladatot ellátók helyettesítésének rendjét. A polgármester a jogszabályi előírásoknak megfelelően az Önkormányzat gazdálkodásának első félévi és háromnegyedévi helyzetéről a Képviselő-testületet tájékoztatta.

A polgármester adott felhatalmazást kötelezettségvállalásra és utalványozásra. A jegyző kialakította a munkaviszony megszűnése esetére a munkavállaló folyamatban lévő feladatai átadásának rendjét.

A kontrolltevékenységek kialakítása az értékelés szempontjából az alábbi kisebb súlyú hiányosságok mellett megfelelt 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 a kötelezettségvállalási szabályzat _{1,2} -ben lehetővé tette az 50 ezer Ft alatti kifizetések előzetes írásbeli kötelezettségvállalás nélküli teljesítését.
10.	A jegyző – az Ávr. 57. § (4) bekezdésében foglaltak ellenére 2012. március 30-ig, ezt követően kötelezettségvállalóként – nem jelölte ki a teljesítésigazolásra jogosult személyeket.

30. Az Ávr. 55. § (2) bekezdés f) pontjában foglaltak ellenére a jegyző helyett a polgármester olyan személyt is kijelölt az érvényesítési feladatok ellátására, aki az Ávr. 58. § (4) bekezdésében előírtak ellenére nem rendelkezett az Ávr. 55. § (3) bekezdésben előírt végzettséggel, képesítéssel.

1.4. Az információs és kommunikációs rendszer

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

Sor-szám	Megállapítás
1-3.	A jegyző – a Bkr. 3. § d) pontjában és a 9. § (1) bekezdésében foglaltak ellenére – nem alakított ki olyan rendszert, amely biztosítja, hogy a megfelelő információk a megfelelő időben eljuttatnak az illetékes szervezethez, személyhez.
6., 8.	A jegyző – az Info tv. 30. § (6) bekezdésében és a 35. § (3) bekezdésében, valamint az Ávr. 13. § (2) bekezdés h) pontjában foglalt előírás ellenére – a közzéteendő adatok nyilvánosságra hozatalának rendjét nem alakította ki, a közérdekű adatok megismerésére irányuló igények teljesítésének rendjét nem szabályozta.
7.	A jegyző – az Info tv. 33. § (1) és (3) bekezdésében, a 37. § (1) bekezdésében és az 1. mellékletében foglaltak ellenére – a 2012. évre vonatkozó éves költségvetés, a 2011. évre vonatkozó költségvetési beszámoló és a Képviselő-testület hatályban lévő rendeletei tekintetében nem gondoskodott az Önkormányzat elektronikus közzétételi kötelezettségének teljesítéséről a 2012. évben.
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 – a jogszabályi előírásoknak **nem felelt meg**, mert:

Sor-szám	Megállapítás
1.	A jegyző – a Bkr. 3. § e) pontjában és a 10. §-ában foglaltak ellenére – nem alakította ki és nem működtette a Polgármesteri Hivatal tevékenységének, a célok megvalósításának nyomon követését biztosító rendszerét.

Az Önkormányzat törvényességi felügyeletét ellátó Kormányhivatal 2012-ben nem élt törvényességi felhívással, vagy más törvényességi felügyeleti eszközzel a Képviselő-testület által alkotott rendeletekre, határozatokra vonatkozóan.

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

Az állományba nem tartozók megbízási díjaival és az egyéb üzemeltetési, fenntartási szolgáltatásokkal kapcsolatos kifizetések során – összefoglalóan értékelve – a pénzügyi folyamatokban **kulcsszerpet betöltő teljesítésigazolás** és érvényesítés **belső kontrollok működésének megfelelőse gyenge volt**, mert:

Kontrollok sorszáma	Megállapítás	Megjegyzés
Teljesítésigazolás		
1.	A teljesítésigazolást – az Ávr. 57. § (4) bekezdésében foglaltak ellenére – kijelölés hiányában jogosulatlan személy végezte.	
Érvényesítés		
2.	Az érvényesítő – az Ávr. 58. § (1) bekezdésében foglaltak ellenére – nem tudta ellenőrizni, hogy a kifizetést megelőzően a fedezet rendelkezésre állt-e, mivel a kisösszegű kötelezettségvállalásokról nyilvántartást nem vezettek.	
2.	Az érvényesítő – az Ávr. 58. § (2) bekezdésében foglaltak ellenére – nem jelezte az utalványozónak, hogy a megelőző ügymenetben a teljesítésigazolást jogosulatlan személy végezte, továbbá az 50 ezer Ft alatti kifizetések esetében a kötelezettségvállalásokról nyilvántartást nem vezettek, valamint az 50 ezer Ft-on felüli kifizetésekről vezetett nyilvántartás tartalma nem felelt meg a jogszabályi előírásoknak.	Az Ávr. 56. § (1) bekezdés 2014. január 1-jétől módosult, a kötelezettségvállalások nyilvántartását az Áhsz. ₂ 39. § (1) bekezdés és a 14. számú melléklet II. pontja szabályozza.
A kulcskontrollok ellenőrzése során feltárt egyéb hiányosságok		
3.	Az utalványrendelet nem tartalmazta – az Ávr. 59. § (3) bekezdésében foglaltak ellenére – a fizetés módját és időpontját, továbbá – a kötelezettségvállalási szabályzatban _{1,2} foglaltak ellenére – a könyvelés módját.	
	A Számv. tv. 16. § (3) bekezdésében és az Áhsz. ₁ 48. § (2) bekezdésében, valamint a 9. számú melléklet 9. pontjában foglaltak ellenére nem a gazdasági esemény tartalmának megfelelő főkönyvi számlára jelölték ki és számolták el a kifizetést.	Az Áhsz. ₁ 48. § (2) bekezdés és a 9. számú melléklet 9. pontjában foglalt előírásokat 2014. január 1-jétől Áhsz. ₂ 51. § 16. számú melléklete tartalmazza.

Az **állományba nem tartozók megbízási** díjakkal kapcsolatos – az Önkormányzatra vonatkozó – kifizetések során a teljesítésigazolás és az érvényesítés kulcskontrollok működésének **megfelelősége gyenge volt**, mert:

- az érvényesítő – az Ávr. 58. § (1) bekezdésében foglaltak ellenére – nem tudta ellenőrizni az állományba nem tartozók megbízási díjainak kifizetéseihez, hogy a fedezet rendelkezésre áll-e, mivel a kisösszegű kötelezettségvállalásokról nyilvántartást nem vezettek;
- az érvényesítő a megbízási díjak kifizetését megelőzően – az Ávr. 58. § (2) bekezdésében foglaltak ellenére – nem jelezte az utalványozónak, hogy a megbízási szerződések esetén – az Áht. 37. § (1) és az Ávr. 55. § (1) bekezdésében előírtak ellenére – a kötelezettségvállalásra pénzügyi ellenjegyzés nélkül került sor, továbbá, hogy az 50 ezer Ft alatti kifizetések esetében az Ávr. 56. § (1) bekezdés előírása ellenére a kötelezettségvállalást követően nem gondoskodtak annak nyilvántartásba vételéről, ugyanis a kötelezettségvállalásokról nyilvántartást nem vezettek.

Az **egyéb üzemeltetési fenntartási szolgáltatásokkal** kapcsolatos – az Önkormányzatra vonatkozó – kifizetések során a teljesítésigazolás és érvényesítés kulcskontrollok működésének **megfelelősége gyenge volt**, mert:

- a teljesítésigazolást a vízvezeték szereléssel kapcsolatos, az Önkormányzat kiadási előirányzata terhére teljesített kifizetést megelőzően – az Ávr. 57. § (4) bekezdésében foglaltak ellenére – jegyzői kijelölés hiányában jogosulatlan személy végezte, továbbá az Ávr. 57. § (1) bekezdésében foglaltak ellenére nem szabályszerűen történt, mert a teljesítésigazoló ellenőrizhető okmány hiányában a kiadás teljesítésének jogosságát, összegszerűségét, valamint az ellenszolgáltatás teljesítését nem ellenőrizte;
- az érvényesítő – az Ávr. 58. § (1) bekezdésében foglaltak ellenére – nem tudta ellenőrizni, hogy a vízvezeték szereléssel kapcsolatos kifizetéshez a fedezet rendelkezésre áll-e, mivel a kisösszegű kötelezettségvállalásokról nyilvántartást nem vezettek;
- az érvényesítő a vízvezeték szereléssel kapcsolatos kifizetést megelőzően – az Ávr. 58. § (2) bekezdésében foglaltak ellenére – nem jelezte az utalványozónak, hogy a megelőző ügymenetben a teljesítésigazolást jogosulatlan személy végezte, továbbá az 50 ezer Ft alatti kifizetések esetében nem gondoskodtak annak nyilvántartásba vételéről.

A vízvezeték szerelés kiadásánál – a Számv. tv. 16. § (3) bekezdésében és az Áhsz.₁ 48. § (2) bekezdésében, valamint a 9. számú mellékletében foglaltak ellenére – a külső szolgáltató által végzett karbantartási, kisjavítási munkák főkönyvi számla helyett az egyéb üzemeltetési fenntartási szolgáltatások főkönyvi számlára könyveltek.

Az utalványrendelet nem tartalmazta – az Ávr. 59. § (3) bekezdésében foglaltak ellenére – a fizetés módját és időpontját, továbbá – a kötelezettségvállalási szabályzatban_{1,2} foglaltak ellenére – a könyvelés módját.

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 gyenge működése miatt fennáll a hibák bekövetkezésének 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.²

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

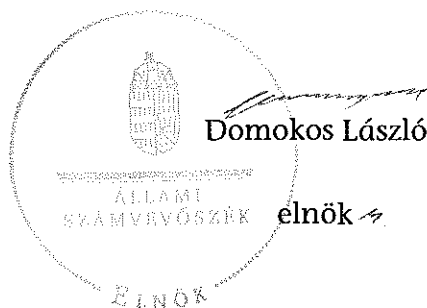
Sorszám	Megállapítás	Megjegyzés
3., 4.	Az Önkormányzat – a Bkr. 17. § (1) bekezdésében, a 22. § (1) bekezdés a) pontjában foglaltak ellenére – nem rendelkezett belső ellenőrzési kézikönyvvel.	
5.	A belső ellenőrzési tevékenység megszervezésére vonatkozó, a Társulás által külső szolgáltatóval kötött írásbeli megállapodásban - a Bkr. 16. § (4) bekezdésében foglaltak ellenére - nem rendelkeztek a belső ellenőrzési vezetői feladatok és kötelességek ellátásának módjáról.	
7.	A Bkr. 56. § (3) bekezdés a) pontjában foglaltak ellenére az Önkormányzat nem rendelkezett stratégiai ellenőrzési tervvel.	
9.	A Képviselő-testület a 2013. évre vonatkozóan elkészített éves ellenőrzési tervet az Ötv. 92. § (6) bekezdésében és a Bkr. 32. § (4) bekezdésében foglalt határidőn túl, 2012. november 30-án hagyta jóvá.	Az Ötv. 92. § (6) bekezdésében rögzített határidőt 2013. január 1-jétől a Möt. 119. § (5) bekezdése szabályozza.

² A Társulási Együttműködési Megállapodást a 81/2009. (VIII. 25.) számú határozattal hagyta jóvá a Képviselő-testület.

10.	A 2013. évi ellenőrzési terv összeállítása – a Bkr. 56. § (2) bekezdésében foglalt előírás ellenére – nem a jegyző írásos véleményének figyelembe vételével történt, mivel a jegyző a Társulás felé véleményt, javaslatot nem fogalmazott meg.	
12.	A 2013. évi ellenőrzési terv – a Bkr. 31. § (2) bekezdésének előírása ellenére – nem stratégiai ellenőrzési tervben és a kockázatelemzés alapján felállított prioritásokon alapult.	
19.	Az ellenőrzési programot – a Bkr. 33. § (2) bekezdésében foglalt előírás ellenére – nem a belső ellenőrzési vezető hagyta jóvá.	A 2012. évben elvégzett belső ellenőrzés ellenőrzési programját a jegyző hagyta jóvá.
24.	A belső ellenőrzési jelentés alapján megtett intézkedések nyomon követését – a Bkr. 21. § (2) bekezdés d) pontjában előírtakat figyelmen kívül hagyva – elmulasztották.	
25., 26.	A Bkr. 22. § (2) bekezdés e) pontjában és az 50. §-ában előírtak ellenére a belső ellenőrzésekről nyilvántartást nem vezettek.	
27.	A Társulás munkaszervezetének vezetője a Bkr. 56. § (8) bekezdésében előírt határidőn túl küldte meg a jegyző részére a 2011. évre vonatkozó éves ellenőrzési jelentést.	A Társulás munkaszervezetének vezetője a 2011. évre vonatkozó éves ellenőrzési jelentést 8 nappal később, 2012. március 28-án küldte meg a jegyzőnek.

Az Önkormányzat az ÁSZ-tól a 2011. és a 2012. években integritás kérdőív kitöltésére kapott felkérést, azonban az adatszolgáltatásban nem vett részt. Az információs és kommunikációs rendszer, valamint a monitoring rendszer kialakítása során feltárt hibák, ezen belül a köztisztviselőkkel szembeni hivatásetikai alapelvek meghatározásának, az etikai eljárás szabályainak, a vagyonyilatkozat-tételre kötelezettek körének önkormányzati SZMSZ-ben történő rögzítésének, valamint hatályos iratkezelési szabályzat hiánya, továbbá az elektronikus közzététel elmulasztása arra utalnak, hogy az Önkormányzatnak az integritási szemlélet érvényesítésében még fejlődést kell elérnie.

Budapest, 2014. 07. hónap 02. nap



Függelék 2 db



ÉRTELMEZŐ SZÓTÁR

belső ellenőrzés	Független, tárgyilagos bizonyosságot adó és tanácsadó tevékenység, amelynek célja, hogy az ellenőrzött szervezet működését fejlessze és eredményességét növelje, az ellenőrzött szervezet céljai elérése érdekében rendszerszemléletű megközelítéssel és módszeresen értékeli, illetve fejleszti az ellenőrzött szervezet irányítási és belső kontrollrendszerének hatékonyságát. (Forrás: Bkr. 2. § b) pontja)
belső kontrollrendszer	A belső kontrollrendszer a kockázatok kezelése és tárgyilagos bizonyosság megszerzése érdekében kialakított folyamatrendszer, amely azt a célt szolgálja, hogy a működés és gazdálkodás során a tevékenységeket szabályszerűen, gazdaságosan, hatékonyan, eredményesen hajtsák végre, az elszámolási kötelezettségeket teljesítsék, megvédjék az erőforrásokat a veszteségektől, károktól és nem rendeltetésszerű használatától. (Forrás: Áht. 69. § (1) bekezdése)
belső kontrollrendszer területei	A kontrollkörnyezet, a kockázatkezelési rendszer, a kontrolltevékenységek, az információs és kommunikációs rendszer, valamint a nyomon követési (monitoring) rendszer. (Forrás: Bkr. 3. §-a)
egyszerű véletlen mintavétel	Az alapsokaságból egyszerű véletlen kiválasztással képzett részsokaság. (Forrás: Az ÁSZ ellenőrzési mintavételezés támogatásához készült segédletének 4.1.1. pontja)
integritás	Az integritás elvek, értékek, cselekvések, módszerek, intézkedések konzisztenciáját jelenti: olyan magatartásmódot, amely meghatározott értékeknek felel meg. Az integritás a közszféra esetében a társadalom által elvárt nyilvánossági, átláthatósági, illetve jogi/etikai normáknak történő megfelelést jelenti. (Forrás: a http://integritas.asz.hu honlapon közzétett „A 2012. évi integritás felmérés eredményeinek összefoglalója” dokumentum 3. oldal 1. bekezdése)
kockázat	A kockázat annak a valószínűségét jelenti, hogy egy vagy több esemény vagy intézkedés nem kívánt módon befolyásolja a rendszer működését, céljainak megvalósulását. (Forrás: Javaslatok a korrupciós kockázatok kezelésére – Kockázatkezelési és ellenőrzési módszertan 35. oldal, ÁSZ)
kockázatkezelési rendszer	Olyan irányítási eszközök és módszerek összessége, melynek elemei a szervezeti célok elérését veszélyeztető tényezők (kockázatok) azonosítása, elemzése, csoportosítása, nyomon követése, valamint szükség esetén a kockázati kitettség mérséklése. (Forrás: Bkr. 2. § m) pontja)

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

monitoring (nyomon követési rendszer)

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

utóellenőrzés

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

Az értékelés módja és szempontjai

A belső kontrollrendszer kialakítása megfelelőségének értékelése az öt területre vonatkoztatva

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

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

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

A megfelelőség minősítése a következők szerint történik:

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

Elért pont	
Elérhető pont	x 100 =%

A belső kontrollrendszer egyes területei kialakítása megfelelőségénél alkalmazandó minősítés:

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

Az ellenőrzött önkormányzat belső kontrollrendszere kialakítása megfelelőségének főbb kritériumai

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

¹ Polgármesteri hivatal alatt a polgármesteri hivatalt, a főpolgármesteri hivatalt, a megyei önkormányzati hivatalt és a körjegyzőséget is érteni kell.

Sor-szám	Kérdés:	Szempont:
7.	A polgármesteri hivatal gazdasági 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.
Az információ és kommunikáció szabályozása és kialakítása (5. számú munkalap, kimutatás)		
9.	Az önkormányzat eleget tett-e az elektronikus közzétételi kötelezettségének?	Az Önkormányzat az Info tv. 33. § (1) és (3) bekezdésében foglaltaknak megfelelően, saját vagy közösen működtetett honlapon elektronikus formában bárki számára hozzáférhetően közzétette az Info tv. 1. számú mellékletében felsoroltak közül legalább az éves költségvetését, a költségvetési beszámolóját 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:

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

A belső ellenőrzés működésének megfelelőségénél alkalmazandó minősítés:

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