

Ikt.szám: 11/57-11/2014.

ÉVES ELLENŐRZÉSI JELENTÉS 2013. ÉVRŐL

Tartalomjegyzék

<i>I. A belső ellenőrzés által végzett tevékenységek bemutatása</i>	<i>3.o.</i>
<i>I/1. Az éves ellenőrzési tervben foglalt feladatok teljesítésének értékelése</i>	<i>3.o.</i>
<i>I/1/a) A tárgyévre vonatkozó éves ellenőrzési terv teljesítése, az ellenőrzések összesítése</i>	<i>3.o.</i>
<i>I/1/b) Az ellenőrzések során büntető-, szabálysértési, kártérítési, illetve fegyelmi eljárás megindítására okot adó cselekmény, mulasztás vagy hiányosság gyanúja kapcsán tett jelentések száma és rövid összefoglalása</i>	<i>4.o.</i>
<i>I/2. A bizonyosságot adó tevékenységet elősegítő és akadályozó tényezők bemutatása</i>	<i>5.o.</i>
<i>I/2/a) A belső ellenőrzési egység humánerőforrás-ellátottsága</i>	<i>5.o.</i>
<i>I/2/b) A belső ellenőrzési egység és a belső ellenőrök szervezeti és funkcionális függetlenségének biztosítása</i>	<i>5.o.</i>
<i>I/2/c) Összeférhetetlenségi esetek</i>	<i>6.o.</i>
<i>I/2/d) A belső ellenőri jogokkal kapcsolatos esetleges korlátozások bemutatása</i>	<i>6.o.</i>
<i>I/2/e) A belső ellenőrzés végrehajtását akadályozó tényezők</i>	<i>6.o.</i>
<i>I/2/f) Az ellenőrzések nyilvántartása</i>	<i>7.o.</i>
<i>I/2/g) Az ellenőrzési tevékenység fejlesztésére vonatkozó javaslatok</i>	<i>7.o.</i>
<i>I/3. A tanácsadó tevékenység bemutatása</i>	<i>7.o.</i>
<i>II. A belső kontrollrendszer működésének értékelése ellenőrzési tapasztalatok alapján</i>	<i>9.o.</i>
<i>II/1. A belső kontrollrendszer szabályszerűségének, gazdaságosságának, hatékonyságának és eredményességének növelése, javítása érdekében tett fontosabb javaslatok</i>	<i>9.o.</i>
<i>II/2. A belső kontrollrendszer öt elemének értékelése</i>	<i>11.o.</i>
<i>III. Az intézkedési tervek megvalósítása</i>	<i>12.o.</i>

Az éves jelentés a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII.31.) Korm. rendelet előírásai alapján, az államháztartásért felelős miniszter által közzétett módszertani útmutató figyelembevételével került elkészítésre.

I. A belső ellenőrzés által végzett tevékenységek bemutatása

A belső ellenőrzés jogszabályban rögzített tevékenység. Fő feladata az államháztartásról szóló törvény előírásával összhangban a vizsgált folyamatokkal kapcsolatban megállapításokat tenni és javaslatokat fogalmazni meg a kockázati tényezők, hiányosságok megszüntetése, csökkentése, a szabálytalanságok megelőzése, a belső kontrollrendszerek javítása érdekében. A belső ellenőrzés tevékenysége kiterjed az adott szervezet minden tevékenységére.

Törvényi szinten az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény határozza meg a belső ellenőrzés függetlensége biztosításának kötelezettségét.

Áht. 70. § (1) A belső ellenőrzés kialakításáról, megfelelő működtetéséről és függetlenségének biztosításáról a költségvetési szerv vezetője köteles gondoskodni. A belső ellenőrzést végző személy vagy szervezet tevékenységét a költségvetési szerv vezetőjének közvetlenül alárendelve végzi, jelentéseit közvetlenül a költségvetési szerv vezetőjének küldi meg.

Áht. 70. § (2) A belső ellenőr bizonyosságot adó és tanácsadó tevékenysége keretében a jogszabályoknak és belső szabályzatoknak való megfelelést, a tervezést, gazdálkodást, és a közfeladatok ellátását vizsgálva megállapításokat és javaslatokat fogalmaz meg a költségvetési szerv vezetője részére. A belső ellenőr ezenkívül más tevékenységbe nem vonható be.

Az operatív tevékenységektől függetlenül működő belső ellenőrzés, mint tevékenység a költségvetési szervek tekintetében belső kontrollrendszerén belül a nyomon követési rendszer egyik eleme.

I/1. Az éves ellenőrzési tervben foglalt feladatok teljesítésének értékelése

I/1/a) A tárgyévvel vonatkozó éves ellenőrzési terv teljesítése, az ellenőrzések összesítése

A 2013. évre vonatkozó ellenőrzési tervet a Pénzügyi-Ügyrendi Bizottság 30/2012. (X.11.) sz. támogató határozatát követően Vác Város Önkormányzat Képviselő-testülete 276/2012. (X.18.) sz. határozatával hagyta jóvá. Egyben felhatalmazta a polgármestert, hogy az ellenőrzési tervben nem nevesített vizsgálatok jegyző útján történő elrendelésére javaslatot tegyen.

Az éves terv:

- négy önállóan működő és gazdálkodó költségvetési intézmény (Gazdasági Hivatal, Bölcsődék és Fogyatékosok Intézménye, Szociális Szolgáltatások Háza, I. Géza Király Szki.) pénzügyi-gazdálkodási tevékenységének ún. átfogó vizsgálatát;
- az ingatlan vagyonnal való gazdálkodás;
- támogatások felhasználása és elszámolása;
- a költségvetés tervezése/normatívák;
- a közbeszerzés vizsgálatát;
- a Polgármesteri Hivatalnál utóellenőrzés

lefolytatását irányozta elő.

A tervezett ellenőrzésekből négyet sikerült végrehajtani. Soron kívüli ellenőrzésként kilenc feladatot hajtottunk végre. A soron kívüli ellenőrzések végrehajtására hat alkalommal a polgármester, kettő alkalommal a jegyző, egy alkalommal pedig a Pénzügyi-Ügyrendi Bizottság erre vonatkozó döntését követően a jegyző elrendelésének megfelelően került sor. Terven felüli ellenőrzés, valamint tervmódosítás nem volt.

Az ingatlan vagyonnal való gazdálkodás, támogatások felhasználása és elszámolása, a közbeszerzések és a központi költségvetési támogatások, hozzájárulások elszámolásának felülvizsgálata ellenőrzési feladatok végrehajtása elmaradt, mely feladatok a 2014. évre vonatkozóan újratervezésre kerültek¹. Itt is meg kell említeni, hogy bár a támogatások tekintetében a belső ellenőrzés végzett vizsgálatot, azonban a feladat újratervezése indokolt. Az I. Géza Király Szakközépiskola átfogó, pénzügyi-gazdálkodási tevékenységének vizsgálata (az ellenőrzés során megállapítások és javaslatok megfogalmazása jövőbeni hasznosítása céljából) az intézmény állami fenntartásba kerülésével lényegében aktualitását veszítette.

Ahogy az már a 2014. évre vonatkozó ellenőrzési terv előterjesztésében is szerepelt, a 2013. évi többletfeladatok (jellemzően tanácsadási, véleményezési, koordinációs, adatszolgáltatási feladatok) végrehajtása a tárgyévre tervezett kapacitás nagy részét felemésztették. (E tevékenységek összefoglaló bemutatását jelen anyag I/3. pontja tartalmazza.)

Fentiekén túl tervtől való eltérés a tervezett ellenőrzések ütemezésében tapasztalható, tekintettel az aktuális feladatok végrehajtására, soron kívüli ellenőrzések lefolytatására is.

Jellemző adat, hogy a 2013. évre rendelkezésre álló kapacitás:

- 85%-a bizonyosságot nyújtó ellenőrzési tevékenységre (melyből 55% a tervezett ellenőrzések, 30% a soron kívüli ellenőrzések végrehajtására),
- 11%-a tanácsadó tevékenységek végrehajtására került megtervezésre.

Ehhez képest – az összehasonlíthatóság érdekében – a 2013. évre rendelkezésre álló kapacitásból (cca.):

- 68% a bizonyosságot nyújtó ellenőrzési tevékenység (melyből 30% a tervezett ellenőrzések, 38% a soron kívüli ellenőrzések) végrehajtására,
- 17% tanácsadási tevékenységre fordítódott.

Megfigyelhető továbbá a soron kívüli ellenőrzésekre fordított kapacitás magasabb aránya a tervezett ellenőrzések végrehajtására fordított idejének terhére. A soron kívüli ellenőrzésekre elkülönített kapacitás (ún. tartalék idő) tehát teljes mértékben, a tervezett szintet meghaladóan felhasználása került.

I/1/b) Az ellenőrzések során büntető-, szabálysértési, kártérítési, illetve fegyelmi eljárás megindítására okot adó cselekmény, mulasztás vagy hiányosság gyanúja kapcsán tett jelentések száma és rövid összefoglalása

Sorsz.	Ellenőrzés tárgya	Ellenőrzés során tett megállapítás, összefoglalás	Státusz
1.	Alapítvány környezetvédelmi megbízásaival, teljesítésekkel és finanszírozással kapcsolatos eljárás.	Teljesítésgazolás tartalmi, formai nem megfelelősege.	Jelenleg a Váci Rendőrkapitányság folytat nyomozást az ügyben tett feljelentés kapcsán. A belső ellenőrzés a nyomozóhatóság részére a kért iratokat megküldte. Az ügghöz kapcsolódóan fegyelmi eljárás is lefolytatásra került.
2.	Sportegyesület részére juttatott önkormányzati támogatások.	Támogatási összegek sport, illetve egyesületi célokkal nehezen összeegyeztethető felhasználása.	Jelenleg a Váci Rendőrkapitányság folytat nyomozást az ügyben tett feljelentés kapcsán. A belső ellenőrzés a nyomozóhatóság részére az iratokat teljes körűen átadta, az idézésre megjelent.

A Pénzügyi-Ügyrendi Bizottság, valamint a Képviselő-testület a fenti táblázatban szereplő jelentéseket megtárgyalta.

¹ A 2014. évre vonatkozó ellenőrzési tervet Vác Város Önkormányzat Képviselő-testülete 312/2013. (XII.12.) sz. határozatával hagyta jóvá.

I/2. A bizonyosságot adó tevékenységet elősegítő és akadályozó tényezők bemutatása

Tevékenységünk ellátását nagymértékben segíti a hivatali és az önkormányzati munkatársak együttműködése, tapasztalata. Megállapításaink, javaslataink ellenőrzöttel történő egyeztetésének, megvitatásának tapasztalatai jónak minősíthetők.

I/2/a) A belső ellenőrzési egység humánerőforrás-ellátottsága

Az Ellenőrzési Osztály létszáma 3 fő, melyből 1 fő látja el a belső ellenőrzési vezető feladatait. Mindhárom fő szakirányú szakképzettséggel (főiskolai, vagy egyetemi végzettséggel) rendelkezik, melynek megléte egyébiránt a 370/2011. (XII.31.) Korm. rendelet belső ellenőrré vonatkozó képesítési feltételei között szerepel. 2 fő emellett mérlegképes könyvelői képesítéssel is rendelkezik.

Az államháztartásról szóló törvényben előírt regisztrációval minden belső ellenőr rendelkezett, illetve rendelkezik. Az Áht. 70. § (4) bekezdése alapján ugyanis „*költségvetési szervnél belső ellenőrzési tevékenységet csak az államháztartásért felelős miniszter engedélyével rendelkező személy végezhet.*”

A 2013-as évben az alábbi - főként kötelező, szakmai - képzéseken vettünk részt:

- minősített továbbképzési program keretében (a Nemzeti Közszeológálati Egyetem szervezésében) a „Korrupció-megelőzés és integritás” c. képzésen,
- szintén a minősített továbbképzési program keretében az „Adatvédelem” c. képzésen,
- a mérlegképes könyvelői képesítéssel rendelkező kollégák a mérlegképes könyvelői éves kötelező szakmai továbbképzési kötelezettségüket teljesítették,
- 1 fő (a Nemzeti Közszeológálati Egyetem szervezésében) közigazgatási alapvizsgát tett, valamint
- 1 fő jelenleg is jogi tanulmányokat folytat.

Belső ellenőrzési tevékenységünk ellátása mellett a képzésekre próbálunk kellő időt fordítani 2014. évben is. Az ellenőrök részére egyéni képzési tervekben szerepel:

- a 370/2011. (XII.31.) Korm. rendelet 24. § (7) bek., valamint a 28/2011. (VIII. 3.) NGM rendelet előírásai alapján az „ÁBPE-továbbképzés II.” 2 fő, és az „ÁBPE-továbbképzés I.” elnevezésű képzési kötelezettség teljesítése 1 fő részére,
- a közszeológálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCI. törvény, valamint a közszeológálati tisztviselők továbbképzéséről szóló 273/2012. (IX. 28.) Korm. rendeletben köztisztviselőknek előírt továbbképzési kötelezettség teljesítése,
- a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény 151. §, valamint a könyvviteli szolgáltatást végzők nyilvántartásba vételéről szóló 93/2002. (V. 5.) Korm. rendelet szerint, a mérlegképes könyvelői éves kötelező szakmai továbbképzési kötelezettség teljesítése,
- a közszeológálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCI. törvény alapján közigazgatási szakvizsga teljesítése 1 fő részére.

A létszám, az előírt képzettség, illetve összességében a gyakorlati tapasztalat ugyan megfelelőnek mutatkozott, azonban a kapacitás-ellátottság a tervezett és nem tervezett feladatok ellátásához nem volt elegendő az előző pontban ismertettek okok alapján. A hiány mérséklése érdekében tervek között szerepel 1 fő költségvetési gyakorlati tapasztalattal rendelkező munkatárs felvétele.

I/2/b) A belső ellenőrzési egység és a belső ellenőrök szervezeti és funkcionális függetlenségének biztosítása

Az Ellenőrzési Osztály munkatársainak szervezeti és funkcionális függetlensége biztosított volt.

A Képviselő-testület 2013. évben 266/2013. (X.17.) sz. határozatával elfogadta a Váci Polgármesteri Hivatal Szervezeti és Működési Szabályzatát, melyben az Osztály jogállása,

illetékessége, feladatai rögzítettek, így a szervezeti és funkcionális függetlenség garanciális elemei a szabályozás szintjén (is) biztosítottak.

Az Osztály szervezeten (Polgármesteri Hivatal) belüli elhelyezkedése megfelelő. Az Osztály tevékenységét a költségvetési szerv vezetőjének (jegyzőnek) közvetlenül alárendelve végzi, jelentéseit közvetlenül neki és az ellenőrzött szerv/szervezeti egység vezetőjének küldi meg. Szervezetileg az Önkormányzat intézményeitől függetlenül, valamint a Polgármesteri Hivatal többi szervezeti egységétől elkülönülten, azokkal mellérendeltségi viszonyban látta el feladatait.

A jegyző szintén biztosította a belső ellenőrök funkcionális függetlenségét többek között az éves ellenőrzési terv kidolgozása, az ellenőrzési program elkészítése és végrehajtása, következtetések és ajánlások kidolgozása, ellenőrzési jelentés elkészítése tekintetében is. Bizonyosságot adó ellenőrzési és tanácsadási tevékenységen kívül más tevékenység végrehajtásába, a költségvetési szerv operatív működésével kapcsolatos feladatok ellátásába a belső ellenőrök nem kerültek bevonásra.

I/2/c) Összeférhetetlenségi esetek

A tárgyévben, a 370/2011. (XII.31.) Korm. rendelet 20. §-ában foglalt összeférhetetlenségi eset nem volt.

I/2/d) A belső ellenőri jogokkal kapcsolatos esetleges korlátozások bemutatása

A Bkr. 25. § a)-e) pontjai tartalmazzák a belső ellenőr jogait. A teljesség igénye nélkül ezek:

- belépés az ellenőrzött szerv, illetve szervezeti egység helyiségeibe,
- az ellenőrzés tárgyához kapcsolódó iratokba betekintés az ellenőrzött szervnél, illetve szervezeti egységnél,
- információkérés az ellenőrzött szerv, illetve szervezeti egység vezetőjétől és bármely alkalmazottjától írásban vagy szóban.

Fentiekben megfogalmazott jogosultságokkal kapcsolatos korlátozás nem merült fel.

I/2/e) A belső ellenőrzés végrehajtását akadályozó tényezők

A tervezett feladatok végrehajtását több tényező is befolyásolja.

A belső ellenőrzés eszközellátottsága (irodahelyiség, kommunikációs és számítástechnikai eszközök, internet és jogtár elérés) biztosított volt. A már említett humán-erőforrás nehézségen túl, az előre nem tervezett már szintén említett, plusz feladatok elvégzése befolyásolta a munkaterv végrehajtását. Mindenképpen említést érdemel, hogy a támogatásokkal kapcsolatos (hiányzó vagy hiányos) iratanyag felkutatása, továbbá egyenkénti, tételes rögzítése a nyomozóhatóság részére történő átadáshoz két ellenőr legalább kétheti munkáját vette igénybe.

Figyelembe kell venni, hogy az önkormányzatot és intézményeit érintő szervezeti, törvényi és ebből adódó feladatváltozások (példaként említhető a járási hivatalok felállása, az oktatási intézmények állami fenntartásba vétele, az egyéb feladatok végrehajtását érintő jogszabályváltozások) munkafolyamatokba történő adaptálása, napi szintű kezelése, az ezekkel összefüggő belső szabályozó rendszer áttekintése 2013. évben folyamatos feladatot jelentett mind a vezetők, mind a hivatali apparátus, mind az önkormányzati munkatársak részére.

2013. évben két esetben (Bölcsődék és Fogyatékosok Intézményénél, és a Gazdasági Hivatalnál) éltünk az éppen folytatott vizsgálat megszakításának – a vonatkozó

kormányrendeletben adott - lehetőségével, tekintettel arra, hogy soron kívüli vizsgálatot kellett a belső ellenőrzésnek lefolytatnia.

I/2/f) Az ellenőrzések nyilvántartása

A 370/2011. (XII.31.) Korm. rendelet 22. § és 50. § előírásai alapján, az ott meghatározott tartalommal az Osztály az elvégzett belső ellenőrzésekről nyilvántartást vezet, és gondoskodik az ellenőrzési dokumentumok megőrzéséről, illetve tárolásáról. A hivatkozott kormányrendelet 22. § (2) bekezdése alapján, és a jegyző döntésének megfelelően 2013. évtől gondoskodik a külső ellenőrzések nyilvántartásáról is, mely feladat már szerepel a Polgármesteri Hivatal Szervezeti és Működési Szabályzatában az Osztály feladatai között.

I/2/g) Az ellenőrzési tevékenység fejlesztésére vonatkozó javaslatok

Annak érdekében, hogy a belső ellenőrzés a tőle elvárt „hozzáadott értéket” nyújthassa - bizonyosságot nyújtó ellenőrzési és tanácsadási tevékenységén keresztül a megbízó, az ellenőrzött, az önkormányzat számára - elengedhetetlen a folyamatos (ön)képzés, az információkhoz való jutás megfelelése. A belső ellenőrzés részéről ezek folyamatos, szinte napi szintű elfoglaltságot jelentenek.

Már korábban felvetődött azon intézményi igény, hogy az önkormányzat költségvetési szervei belső ellenőrzését – élve a jogszabály adta lehetőséggel – a Polgármesteri Hivatal belső ellenőrzési egysége lássa el. A megvalósításnak ez idáig kevés esélye volt, figyelembe véve a rendelkezésre álló erőforrásokat, valamint az önkormányzat kiterjedt intézményhálózatát, a költségvetési szerveiben folytatott feladatok nagy számát, eltérő jellegét is. Tekintettel azonban az elmúlt időszakban lezajlott, önkormányzatot érintő feladat-, és szervezeti-intézményi változásokra a Hivatal által történő feladatellátás realitása lényegesen nagyobb.

Fentiek megvalósításával, reményeink szerint egységes elvek és folyamatok napi tevékenységbe ültetésével, a jó gyakorlatok közvetítésével a rendszer fejleszhető.

I/3. A tanácsadó tevékenység bemutatása

Feladat ellátásunk természetesen nem „merül ki” a bizonyosságot nyújtó tevékenységek előkészítésében és végrehajtásában, annál sokkal összetettebb. Az ún. tanácsadó tevékenységek és egyéb feladatok is sok kapacitást kötnek le.

A belső ellenőrzés tanácsadó tevékenysége keretében - többek között - támogatja a vezetőket egyes megoldási lehetőségek elemzésével, értékelésével, vizsgálatával, kockázatának becsülésével, javaslatokat fogalmaz meg a belső kontrollrendszerek javítása, továbbfejlesztése érdekében, a költségvetési szerv belső szabályzatainak tartalmát, szerkezetét illetően.

A tanácsadó tevékenység definíciója szerint: *„a költségvetési szerv vezetője részére nyújtott olyan hozzáadott értéket eredményező szolgáltatás, amelynek jellegét és hatókörét a belső ellenőrzési vezető és a költségvetési szerv vezetője a megbízáskor közösen írásban vagy szóban határoz meg anélkül, hogy a felelősséget magára vállalná a belső ellenőr”.*

Míg a bizonyosságot nyújtó ellenőrzési tevékenység jellemzően utólagos, addig a tanácsadó tevékenység során a „megelőzésre” helyeződik a hangsúly.

Az egyedi és általános vizsgálati tapasztalatokat felhasználtuk tanácsadási tevékenységünk teljesítéséhez, továbbá figyelembe vettük a 2014. évi ellenőrzési terv feladatai között is.

2013. volt az az év, melyben a Polgármesteri Hivatalnak át kellett állnia az új rendszerre. A hivatal apparátusának rengeteg feladat- és jogszabályváltozással kellett szembenéznie, adaptálni azokat a mindennapok operatív tevékenységébe. Hivatalunk tevékenységét érintő jelentős és nagymértékű jogszabályi, szervezeti és nem utolsósorban feladatbeli változások (lásd: járási hivatalok kialakítása) munkafolyamatainkba történő adaptálása, napi szintű kezelése, az ezekkel összefüggő belső szabályozó rendszer áttekintése, továbbá a szintén hivatalunknál jelentkező időközi választás lebonyolítása jelentős terheket rótt és ró jelenleg is az apparátusra.

Írásbeli felkérés alapján elvégzett tanácsadói tevékenység nem volt. A szóbeli felkérés alapján végzett tanácsadói tevékenységeket és egyéb feladatainkat összefoglalóan az alábbi felsorolás tartalmazza:

- 2013. évben foglalkoznunk kellett 2012. évről „áthozott” ügyekkel (pl. szemétszállítással kapcsolatos díjkedvezmény ügy);
- foglalkoznunk kellett pl. a már említett egyesületi támogatással kapcsolatos „utómunkálatok” részeként iratanyagok komplett összeállításával, eleget kellett tennünk rendőrségi idézéseknek;
- különböző belső szabályozók elkészítésének, és rendeletek megalkotásának kötelezettségére, szükségességére hívtuk fel a figyelmet;
- belső szabályozókat (gazdálkodási és nem gazdálkodási tárgyú), azok tervezeteit tekintettük át, véleményeztük, és tettük meg hozzájuk kapcsolódó javaslatainkat a szabályozottság, szabályszerűség és általában a belső kontrollrendszer javítása érdekében;
- rendeleteket és a teljes belső hivatali szabályozórendszert áttekintettük és tettünk javaslatot azok felülvizsgálatára;
- konzultációs és koordináló jelleggel működtünk közre egyes belső kontrollrendszert erősítő szabályozók elkészítésénél (pl. hivatali SzMSz);
- folyamatba építetten úgymond előzetesen jelzéssel, figyelemfelhívással, javaslatokkal éltünk az érintettek felé egyes folyamatok szabályszerűbb, hatékonyabb ellátása érdekében;
- folyamatos jogszabályfigyeléssel rendszeresen tájékoztatjuk kollegáinkat a megjelenő új, módosuló jogszabályokról, pályázati lehetőségekről;
- belső szervezeti egységünkben adódó különféle belső (pl. statisztikához, közbeszerzési tervhez, éves munkatervhez szükséges) megkereséseknek tettünk eleget;
- külső megkeresésekre adott adatszolgáltatások, kérdőívek (pl. KSH statisztika, integritás kérdőív) összeállításában kellett részt vennünk, közreműködnünk;
- egyes iratok, folyamatok áttekintését, véleményezését tettük meg, szabályszerűségi és célszerűségi javaslatokat fogalmaztunk meg – erre vonatkozó megkeresések esetén - különböző döntések előtt;
- a belső kontrollrendszer erősítése érdekében konzultációs, koordináló szerepet vállaltunk felkérés alapján;
- fentiekén túl, illetve azok mellett folyamatosan konzultációs lehetőséget biztosítottunk és biztosítunk bármely felmerülő kérdés esetén.

Belső ellenőrzési egységünk tehát – ahogy már említésre került - igyekszik nem csupán ellenőrző, de támogató szerepkörben is fellépni, a megelőzésre helyezni a hangsúlyt.

II. A belső kontrollrendszer működésének értékelése ellenőrzési tapasztalatok alapján

II/1. A belső kontrollrendszer szabályszerűségének, gazdaságosságának, hatékonyságának és eredményességének növelése, javítása érdekében tett fontosabb javaslatok

Mind az ellenőrzési tevékenység, mind a tanácsadási jellegű tevékenységek végrehajtása során számos javaslat került megfogalmazásra a belső kontrollrendszert érintően.

Az éves tervben foglaltak alapján végeztünk – az intézmények pénzügyi, gazdálkodási tevékenységére vonatkozóan ún. átfogó - ellenőrzést a Szociális Szolgáltatások Házánál, a Bölcsődék és Fogyatékosok Intézményénél, valamint megkezdtük a vizsgálatot a Gazdasági Hivatalnál². Hasonló tárgyban folytattunk – soron kívüli - vizsgálatot a Madách Imre Művelődési Központnál is. Az ellenőrzések célja annak megállapítás volt, hogy az intézmények a rendelkezésükre álló erőforrásokkal szabályszerűen, hatékonyan, eredményesen, valamint takarékosan gazdálkodott-e a vizsgált időszakban. Az intézmények munkájukat az alapító okiratukban meghatározottak szerint folytatták a vizsgált időszakban. Pénzügyi-gazdasági feladatellátásuk összességében megfelelő volt, a működéshez rendelkezésükre bocsátott források az ellenőrzött időszakban csökkentek, gazdálkodásukat a takarékoság jellemezte. Belső kontrollrendszerük részben kiépített, az időközben megváltozott jogszabályi előírások alapján módosítandók és a helyi speciális viszonyokra vonatkozó konkrét előírásokkal kiegészítendő belső szabályzataik. Belső ellenőrt pénzügyi-gazdasági tevékenységük tekintetében nem foglalkoztattak. Az éves költségvetéseket részletes indokolással támasztották alá, a bevételeket az önkormányzati rendeletekben foglalt mértékben tervezték. A saját hatáskörű előirányzat módosítások indokoltak és dokumentumokkal alátámasztottak voltak. A kiadási előirányzatok tervezése során a jogszabályi előírásokat, valamint a Polgármesteri Hivatal által kiadott körlevelekben foglaltakat érvényesítették. A kiemelt előirányzatok közül a bevételi előirányzatok teljesültek, a kiadási előirányzatok nem kerültek túllépésre. A beszámolókat leltárral alátámasztották, célszerű minden mérlegsorra kiterjedően záró-jegyzőkönyv készítése. Munkaerő gazdálkodásukat kiegyensúlyozottság jellemezte. A jogszabályokban kötelezően előírt analitikus nyilvántartásokat vezették. A pénzkészlet, valamint a szigorú számadású nyomtatványok nyilvántartása megfelelő volt. Az operatív gazdálkodás során nem minden kiadás esetén volt fellelhető a szakmai igazolás, a szakmai teljesítésigazoló személyét írásban szükséges kijelölniük, minden kifizetési jogcímhez kapcsolódóan. Javaslatként fogalmaztuk meg szabályzataik (pl. selejtezésre vonatkozó eljárásrend, gazdasági szervezet ügyrendje, önköltségszámítási szabályzat, gépjármű üzemeltetési szabályzat) átdolgozását a helyi sajátosságoknak és a jogszabályi változásoknak megfelelően; a szakmai teljesítésigazoló személyének és az eljárás szabályainak és módjának teljes körű meghatározását; a belső ellenőrzési tevékenység biztosítása érdekében az erre vonatkozó igény jelzését a hivatalnál. A Művelődési Központnál a leltározási és selejtezési tevékenység vizsgálata során több hiányosság került feltárára, ezek jövőbeni kiküszöböléséről intézkedniük szükséges.

Soron kívüli vizsgálatként került sor a Gazdasági Hivatalnál ételhulladék szállítással kapcsolatos szerződések, iskolai büfé pályáztatási eljárása és bérleti szerződés, valamint közalkalmazotti jogviszony megszüntetésének jogszerűsége tárgyban. A vizsgálatok célja annak megállapítása volt, hogy az intézmény az ételhulladék elszállítással kapcsolatos szerződése felmondása és új szerződés megkötése során a szerződésben foglaltaknak megfelelően, szabályszerűen járt-e el, továbbá büfé üzemeltetésére vonatkozó pályáztatási eljárása az irányító szerv döntésének (vonatkozó GVB határozat) és a pályázati felhívásban foglaltaknak megfelelően került-e végrehajtásra, valamint a közalkalmazotti jogviszony megszüntetésével kapcsolatos eljárás szabályszerű volt-e. E vizsgálatokkal kapcsolatban javasoltuk az ételmiszer-hulladék elszállítással kapcsolatos jelenlegi gyakorlat felülvizsgálatát annak érdekében, hogy az a hatályos jogszabályoknak és közegészségügyi szabályoknak megfelelő legyen. Javasoltuk a

² A Gazdasági Hivatalnál folytatott ellenőrzés megszakításra került a soron kívüli vizsgálatok elrendelése és végrehajtása miatt. Az itt végzett ellenőrzés tapasztalatait így a következő éves jelentés fogja tartalmazni.

bérleti szerződés felülvizsgálatát annak érdekében, hogy az a bizottsági határozatban, valamint az intézmény alapító okiratában foglaltaknak megfeleljen. Javasoltuk továbbá, hogy a munkaügyi iratok átvételét, az egyoldalú jognyilatkozatokat, közös egyezségekre jutást minden esetben, írásban dokumentálják.

Az egyesületi támogatások juttatásával és felhasználásával kapcsolatban elmondható, hogy a támogatások konkrét felhasználási célja nem került részletesen meghatározásra, mely pontosan megfogalmazott célok, a folyamatba épített ellenőrzési pontok a számonkérés működtetését is egyértelműsítették volna. A kötelezettségvállalásokat tartalmazó megállapodásokban foglalt összegek költségvetési előirányzata biztosított volt. Javasoltuk a helyi sportérettel kapcsolatos szabályokról szóló önkormányzati rendelet megalkotását; az ingyenes használatában lévő ingatlanokra vonatkozóan megállapodás megkötését a Képviselő-testület döntésének függvényében; az éves szinten nettó 5 mFt-ot meghaladó támogatások közzétételét és egyértelmű igényként megfogalmazható a folyamatba épített – önkormányzati – kontroll erősítése.

Az önkormányzat (alapítvány, illetve gazdasági társaság által ellátott) környezetvédelmi, környezetvédelmi nevelési megbízásai, teljesítései és finanszírozása tárgyban végzett – soron kívüli – ellenőrzések célja volt annak megállapítása, hogy a szerződések, megbízások, a teljesítésigazolások és kifizetések a vonatkozó jogszabályok szerint, a megfelelő eljárásrend alapján, a teljesítések a megkötött szerződésekkel összhangban valósultak-e meg. A szerződések előkészítésében, a végrehajtás folyamatában több hiányosság volt tapasztalható. Több szerződésen pénzügyi ellenjegyzés nem volt megtalálható, továbbá a kötelezettséget vállaló személyként nem a szerződésben megjelölt volt az aláíró. Több szerződés teljesülése kapcsán a szakmai teljesítés igazolása – tartalmilag – nem volt megfelelő tekintettel arra, hogy a megrendelő által ellenőrizhető okmányok hiányában történt meg a teljesítések igazolása, amely abból is adódik, hogy a szerződések pontos, mennyiségi, minőségi paramétereket, részfeladatok tételes leírását nem tartalmazták. A vizsgált szerződésekkel kapcsolatban általános hiányosságként volt megállapítható, hogy olyan dokumentum (pl. előzetes kalkuláció, árajánlat, részletes számítás), mely a költségvetésben tervezett összegek nagyságrendjét az egyes tételekre vonatkozóan alátámasztotta volna, nem állt sem a döntéshozók, sem az ellenőrzés rendelkezésére. Javasoltuk a konkrét szerződések megkötése előtt azok összegszerűségére vonatkozóan írásos dokumentáció (árajánlatok, stb.) elkészítését, a döntéshozók tájékoztatása és a pénzügyi tervezés megalapozása céljából. Javasoltuk a szerződésekben az elvégzendő feladatok tételes rögzítését, a szerződés pontos mennyiségi, minőségi – a teljesítésigazolások alapját képező – meghatározását. Javasoltuk a feladat elvégzésére vonatkozó szerződés és mellékletének felülvizsgálatát, aktualizálását annak érdekében, hogy az a tényleges feladatellátáshoz illeszkedjen.

Terv szerint került ellenőrzésre a Polgármesteri Hivatalnál a közzétételi kötelezettség teljesítése, melynek célja annak megállapítása volt, hogy az önkormányzatnál és a gazdálkodását végrehajtó Polgármesteri Hivatalnál a közzétételi kötelezettség a felsőbb szintű előírásoknak és a belső szabályozóknak megfelelően történik-e. Mind a folyamattal kapcsolatos belső szabályozási rendszer, mind a végrehajtás területén több hiányosság volt tapasztalható. 2013. február 1-ig – az erre vonatkozó aljegyzői utasítás hatályba lépéséig - nem került szabályozásra a közérdekű adatok megismerésére irányuló kérelmek intézésének, továbbá a kötelezően közzéteendő adatok nyilvánosságra hozatalának belső eljárásrendje. Az adatfelelős és az adatközlő feladatainak, a kötelezettség teljesítésének részletes szabályainak belső szabályzatban történő megállapítása elmaradt. A Honlapon megtalálható Közadatkereső rendszerben szereplő adatok és információk felülvizsgálatot és módosítást, kiegészítést igényelnek. Az elérési útvonalak nehézkesek, gyakran más és/vagy nem a keresett tartalomra navigálnak, az egyes címszavak alatt található tartalom nem feltétlenül tükrözi a címet. Javasoltuk többek között az adatfelelős és az adatközlő feladatainak, a kötelezettség teljesítésének részletes szabályainak belső szabályzatban történő megállapítását; a közérdekű adatok megismerésére irányuló igények teljesítésének rendjéről szóló utasítás kiegészítését; honlapon közzéteendő adatok körének felülvizsgálatát.

A szintén a Polgármesteri Hivatalnál végzett belső ellenőrzési javaslatok hasznosulása tárgyban végzett ellenőrzés célja annak megállapítása volt, hogy az intézkedési tervek, illetve megtett intézkedések megfelelőek voltak-e a korábbi vizsgálatok által feltárt hibák, hiányosságok megszüntetésére. A vizsgálat kapcsán – tekintettel arra, hogy a Hivatalt érintő ellenőrzések javaslatainak hasznosulása alacsony szintű volt – javasoltuk az egyeztetésre került, lezárt ellenőrzési jelentések hasznosítása érdekében egyeztetett intézkedési terv elkészítését, amennyiben intézkedést igénylő javaslat fogalmazódik meg.

II/2. A belső kontrollrendszer öt elemének értékelése

A belső kontrollrendszer (370/2011. (XII.31.) Korm. rendelet 3. §) az alábbi elemeket foglalja magában:

- kontrollkörnyezet,
- kockázatkezelési rendszer,
- kontrolltevékenységek,
- információs és kommunikációs rendszer, és
- nyomon követési rendszer (monitoring).

A belső kontrollrendszer tartalmazza mindazon elveket, eljárásokat és belső szabályzatokat, melyek biztosítják, hogy

- a költségvetési szerv valamennyi tevékenysége és célja összhangban legyen a szabályszerűséggel, szabályozottsággal, valamint a gazdaságosság, hatékonyság és eredményesség követelményeivel,
- az eszközökkel és forrásokkal való gazdálkodásban ne kerüljön sor pazarlásra, visszaélésre, rendeltetésellenes felhasználásra,
- megfelelő, pontos és naprakész információk álljanak rendelkezésre a költségvetési szerv működésével kapcsolatosan, és
- a belső kontrollrendszer harmonizációjára és összehangolására vonatkozó jogszabályok végrehajtásra kerüljenek a módszertani útmutatók figyelembevételével.

A belső ellenőrzési tevékenység tapasztalatai alapján:

1. Kontrollkörnyezet

A hivatal és az intézmények (költségvetési szervek) céljait alapvetően a képviselő-testület határozza meg az alapító okiratokban, illetve a szervezeti és működési szabályzatokban. Mind a Hivatal, mind az önkormányzat költségvetési szervei rendelkeznek jóváhagyott szervezeti és működési szabályzattal, melyek az adott szervezet struktúráját, ellátandó feladatait, a hatásköröket. A szervezet minden szintjére érvényes etikai meghatározások még nem dokumentáltak. A gazdálkodáshoz, működéshez szükséges belső szabályzatok, eljárásrendek, munkaköri leírások alapvetően rendelkezésre állnak, azonban a vizsgálatok során rendre előkerül ezek teljes körűségének problematikája, illetve a változásoknak megfelelő módosítása. Javaslatokat fogalmazunk meg a jogszabályban nem szabályozott folyamatok eljárásrendjére és dokumentálására vonatkozóan. Az ellenőrzési nyomvonalak, szabálytalanságok kezelésének eljárásrendjének rendelkezésre állása, aktualizálása nem teljes körű. Fontos, hogy a tavalyi évben sikerült a Képviselő-testület elé terjeszteni (melyet a Képviselő-testület el is fogadott) a megváltozott szervezeti struktúrát és feladatokat tartalmazó hivatali szervezeti és működési szabályzatot.

2. Kockázatkezelés

A költségvetési szervek működésére, ezen keresztül céljaik elérésére számos külső és belső kockázati tényező gyakorol különböző mértékű hatást, amelyekre a költségvetési szerv vezetőinek valamilyen formában reagálniuk kell. Gondoskodni kell kockázatkezelési rendszer kialakításáról és működtetéséről (a kockázatok meghatározása és felmérése, elemzése, kezelése, a kockázatkezelés teljes folyamatának felülvizsgálata), amelynek szabályozása nem minden esetben biztosított.

3. Kontrolltevékenységek

E tevékenységek biztosítják a kockázatok kezelését, jellemzően belső szabályzatokban jelennek meg. A feladatkörök szétválasztása, valamint a feladatvégzés folytonossága a szervezeti és működési szabályzat(ok)ban, az egyes eljárásrendekben, munkaköri leírásokban (helyettesítés) kerül rögzítésre. A kontrolltevékenység részeként minden tevékenységre vonatkozóan biztosítani kell a folyamatba épített, előzetes, utólagos és vezetői ellenőrzést, mely a tapasztalatok alapján nem mindig tölti be a tőle elvárt szerepet. A felelősségi körök meghatározása (az engedélyezési, jóváhagyási és kontrolleljárások, a dokumentumokhoz és információkhoz való hozzáférés, beszámolási eljárások kapcsán) szintén belső eljárásrendekben történik. Ezek részletezettsége intézményenként eltérő.

4. Információ és kommunikáció

A költségvetési szerv vezetője köteles olyan rendszereket kialakítani és működtetni, melyek biztosítják, hogy a megfelelő információk a megfelelő időben eljuttatnak az illetékes szervezethez, szervezeti egységhez, illetve személyhez. Az információs rendszerek keretében a beszámolási rendszereket úgy kell működtetni, hogy azok hatékonyak, megbízhatóak és pontosak legyenek, a beszámolási szintek, határidők és módok világosan meg legyenek határozva. A Hivatal iktatási, iratkezelésével kapcsolatos, korábbi vizsgálatokban foglalt hiányosságok miatt az idei évre a folyamat – az ezzel kapcsolatos szabályozási rendszerrel együtt - vizsgálata szerepel.

5. Nyomon követési rendszer (monitoring)


A költségvetési szerv vezetője köteles kialakítani a szervezet tevékenységének, a célok megvalósításának nyomon követését biztosító rendszert, mely az operatív tevékenységek keretében megvalósuló folyamatos és eseti nyomon követésből, valamint az operatív tevékenységektől függetlenül működő belső ellenőrzésből áll. A kialakított belső kontrollok – a folyamatos változásoknak is köszönhetően – nem minden esetben töltik be szerepüket, e kontrollok értékelése többek között a belső ellenőrzés feladata is. A kontrollokra vonatkozó ajánlásokat, javaslatokat az ellenőrzött szervek/szervezeti egységek vezetői jellemzően figyelembe veszik.

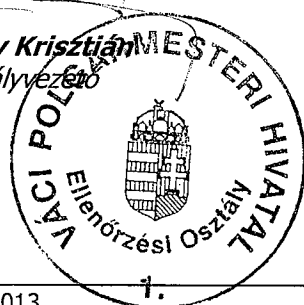
III. Az intézkedési tervek megvalósítása

Az elvégzett ellenőrzések során minden esetben megfogalmazott a belső ellenőrzés intézkedést igénylő javaslatot a feltárt hibák, hiányosságok megszüntetése, a szabályszerű működés, gazdálkodás, illetve a kockázatok mérséklése érdekében. Az ellenőrzött intézmények vezetői az intézkedési terveket a belső ellenőrzés véleménye alapján készítették el. A Polgármesteri Hivatalnál megfogalmazott javaslatok hasznosítása összetett intézkedéseket igényelnek, több szervezeti egységet érintenek, így ezek hasznosítása és a feltárt hibák, hiányosságok megszüntetése érdekében jegyzői rendelkezés alapján a teljes belső szabályozórendszer felülvizsgálata jelenleg is folyamatban van. A vonatkozó kormányrendelet alapján az Ellenőrzési Osztály folyamatos nyilvántartást vezet a belső ellenőrzési jelentésekben tett megállapítások, javaslatok hasznosulásának és az intézkedési tervek végrehajtásának nyomon követése céljából.


Vác, 2014.04.09.

Készítette:


Kökény Krisztián
osztályvezető



Jóváhagyta:


Deákné dr. Szarka Anita
jegyző

