

Napirend:

ELŐTERJESZTÉS

Vác Város Önkormányzat Képviselő-testülete
2013. április 25-i ülésére

Szám: 11/87-12/2013.

Tárgy: Éves ellenőrzési jelentés 2012. évről

Melléklet: Éves ellenőrzési jelentés 2012. évről (Ikt. szám: 11/87-7/2013.)

Előterjesztő: Deákné dr. Szarka Anita
Készítette: Kökény Krisztián
Előadó: Kökény Krisztián

Előzmény/korábbi döntés: 324/2011. (X.19.) sz. képviselő-testületi határozat
Terjedelem: 17 oldal

Bizottsági tárgyalások: Pénzügyi-Ügyrendi Bizottság 2013.04.18.

Döntéshozatal módja: nyílt ülés (Mötv. 46. § /1/)
egyszerű többség (Mötv. 47. § /2/)

Törvényességi
véleményezésre
bemutatva:

Dr. Csereklőy Károly Zoltán Jogi Osztály
osztályvezető

Törvényességi észrevétel:

Deákné dr. Szarka Anita
jegyző

Nincs / az alábbi:

Véleményezésre
megkapta:

Fördös Attila
polgármester

Tisztelt Képviselő-testület!

Vác Város Önkormányzat Képviselő-testülete 2011. októberi ülésén fogadta el az önkormányzat 2012. évi belső ellenőrzési tervét. Az éves tervet jóváhagyó 324/2011. (X.19.) sz. képviselő-testületi határozat az éves terv végrehajtásáról szóló beszámoló tekintetében határidőként 2013. április 30-át jelölte meg.

A hivatkozott döntés alapján terjesztem elő a belső ellenőrzés által elkészített és a jegyző által jóváhagyott, többek között a belső ellenőrzés munkáját is bemutató éves ellenőrzési jelentést.

Tájékoztatást kívánok nyújtani továbbá arról, hogy a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény vonatkozó részének hatályon kívüli helyezésével 2013. január 1-től megszűnik az éves ellenőrzési jelentés képviselő-testület elé való terjesztésének jogszabályi kötelezettsége.

Kérem a Tisztelt Képviselő-testületet az előterjesztés megtárgyalására és a határozati javaslat elfogadására.

Vác, 2013. április 10.

Tisztelettel:

Deákné dr. Szarka Anita
jegyző

Határozati javaslat

Vác Város Önkormányzat Képviselő-testülete a 2012. évről szóló ellenőrzési jelentést elfogadja.

Határidő: azonnal

Felelős: polgármester

ÉVES ELLENŐRZÉSI JELENTÉS 2012. ÉVRŐL

Tartalomjegyzék

Vezetői összefoglaló	3
A jelentés célja és jogszabályi háttere	4
I. A belső ellenőrzés által végzett tevékenység bemutatása önértékelés alapján	4
I/1. Az éves ellenőrzési tervben foglalt feladatok teljesítésének értékelése	5
I/1/a) A tárgyévra vonatkozó éves ellenőrzési terv teljesítése, az ellenőrzések összesítése	5
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	5
I/2. A bizonyosságot adó tevékenységet elősegítő és akadályozó tényezők bemutatása	6
I/2/a) A belső ellenőrzési egység humán erőforrás-ellátottsága	6
I/2/b) A belső ellenőrzési egység és a belső ellenőrök szervezeti és funkcionális függetlenségének biztosítása	6
I/2/c) Összeférhetetlenségi esetek	7
I/2/d) A belső ellenőri jogokkal kapcsolatos esetleges korlátozások bemutatása	7
I/2/e) A belső ellenőrzés végrehajtását akadályozó tényezők	7
I/2/f) Az ellenőrzések nyilvántartása	7
I/2/g) Az ellenőrzési tevékenység fejlesztésére vonatkozó javaslatok	8
I/3. A tanácsadó tevékenység bemutatása	8
II. A belső kontrollrendszer működésének értékelése ellenőrzési tapasztalatok alapján	9
II/1. A belső kontrollrendszer szabályszerűségének, gazdaságosságának, hatékonyságának és eredményességének növelése, javítása érdekében tett fontosabb javaslatok	9
II/2. A belső kontrollrendszer öt-elemének értékelése	11
III. Az intézkedési tervekben foglaltak megvalósítása	13

Vezetői összefoglaló

Vác Város Önkormányzat Képviselő-testülete az önkormányzat 2012. évre vonatkozó ellenőrzési tervét 324/2011. (X.19.) sz. határozatával hagyta jóvá, mely tervet 65/2012. (III.22.) sz. határozatával módosított. Az ellenőrzési terv 4 önállóan működő és gazdálkodó, az önkormányzat irányítása alatt álló költségvetési szerv pénzügyi, gazdálkodási tevékenységének átfogó ellenőrzését, a céljelleggel nyújtott támogatások odaítélési, elszámolási és felhasználási folyamatainak, a közbeszerzési eljárásoknak, a külső és belső ellenőrzések javaslatai hasznosulásának, és a gazdálkodási jogkörök kialakítása és működése ellenőrzését irányozta elő.

A 2012. évben végrehajtott 14 ellenőrzésből 7 terv szerinti és 7 soron kívüli volt, továbbá terven felüli ellenőrzés nem került végrehajtásra. Elmaradt ellenőrzés 1 db volt, mely a 2013. évi ellenőrzési tervnél áthúzódó ellenőrzésként, feladatként már feltüntetésre került, azonban kapacitáshiány miatt 2012. évben nem került végrehajtásra. A soron kívüli ellenőrzésekre elkülönített kapacitás cca. 1/3-ad arányban került felhasználásra, azonban az egyéb munkálatok, tanácsadói, konzultációs tevékenység időigénye, valamint 1 fő ellenőr 2012. év nyarán történt áthelyezése a fennmaradó hányadot is igénybe vette. Az Osztály kapacitás ellátottsága a 2012-es év közepéig megfelelőnek volt mondható, azonban a 2 fő tapasztalt kolléga kiesése (elsősorban az időt tekintve) nagymértékben befolyásolta az egység további munkáját az év hátralévő részében.

A belső ellenőrzés szervezeti és funkcionális függetlenségének helyi kialakítása megfelelő volt. Az ellenőri jogosultságokkal kapcsolatos probléma, korlátozás nem merült fel. Az egység eszközellátottsága a tárgyévben folyamatosan biztosított és megfelelő volt.

2012. évben több tanácsadási jellegű tevékenységet is elvégeztünk, kiemelten a szabályzat-, rendelet- és eljárás-tervezetek véleményezése, javaslatok megfogalmazása tekintetében. Az év közben jelentkező polgármesteri, jegyzői, bizottsági megkereséseknek, feladatoknak is eleget tettünk, továbbá közreműködtünk a minőségirányítási belső és külső auditban. Folyamatos jogszabályfigyeléssel, kérdés esetén véleményezéssel próbáltuk a munkát segíteni, valamint operatív ügyek tekintetében konzultációt biztosítottunk akár hivatali, akár más intézményből érkezett a jellemzően szóbeli, telefonos megkeresés.

A 2012. évi vizsgálatok egy részénél konkrét intézkedési terv bekérését nem tartottuk indokoltnak, a Polgármesteri Hivatalt érintően a tapasztalatok alapján az Osztály tanácsadó tevékenysége keretében tett ajánlások, javaslatok beépülnek a vonatkozó folyamatokba, azonban az ellenőrzési jelentésekben megfogalmazott javaslatok döntő többségében további vezetői egyeztetést és intézkedéseket igényelnek a megváltozott jogszabályi és helyi környezetnek megfelelően.

A jelentés célja és jogszabályi háttere

Az éves jelentés célja (a jogszabályi kötelezettség teljesítésén túlmenően):

- számot adni a belső ellenőrzési egység tárgyévi munkájáról annak érdekében, hogy áttekinthető, értékelhető lehessen a belső ellenőrzés tevékenysége, továbbá
- tájékoztatást adni az elvégzett bizonyosságot nyújtó és tanácsadási tevékenység tapasztalatairól annak érdekében, hogy a költségvetési szerv vezetője (jegyző), illetve a döntéshozók az abban foglaltakat megismerjék és hasznosítani tudják.

A 370/2011. (XII.31.) Korm. rendelet (Bkr.) 49. § szerint helyi önkormányzati költségvetési szerv esetén a belső ellenőrzési vezető az éves ellenőrzési jelentést megküldi a jegyzőnek a tárgyévet követő év február 15-ig.

Jelen dokumentum a Bkr. 48. §-ban foglalt előírás szerint az államháztartásért felelős miniszter által 2012. szeptemberében közzétett módszertani útmutató figyelembevételével készült és ugyanezen jogszabályhely alapján az alábbiakat tartalmazza:

- I. a belső ellenőrzés által végzett tevékenység bemutatását - önértékelés alapján - az alábbiak szerint:
 - I/1. az éves ellenőrzési tervben foglalt feladatok teljesítésének értékelését;
 - I/2. a bizonyosságot adó tevékenységet elősegítő és akadályozó tényezők bemutatását;
 - I/3. a tanácsadó tevékenység bemutatását;
- II. a belső kontrollrendszer működésének értékelését ellenőrzési tapasztalatok alapján az alábbiak szerint:
 - II/1. a belső kontrollrendszer szabályszerűségének, gazdaságosságának, hatékonyságának és eredményességének növelése, javítása érdekében tett fontosabb javaslatokat;
 - II/2. a belső kontrollrendszer öt elemének értékelését;
 - II/3. az intézkedési tervek megvalósítását.

I. A belső ellenőrzés által végzett tevékenység bemutatása önértékelés alapján

A belső ellenőrzés a belső kontrollrendszer keretén belül működő független, tárgyilagos bizonyosságot adó és tanácsadó tevékenység, amelynek célja, hogy az ellenőrzött szervezet működését fejlessze és eredményességét növelje.

A belső ellenőrzés számára továbbra is fontos feladat – az eddigi tevékenységének megfelelően – a potenciális hibák megelőzése érdekében, hogy a megjelenő új, illetve jelentős mértékben módosuló jogszabályok értelmezéséhez, egységes végrehajtásához segítséget nyújtson, együttműködve a hivatal belső egységeivel, az önkormányzat intézményeivel.

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

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

Vác Város Önkormányzat Képviselő-testülete az önkormányzat 2012. évre vonatkozó ellenőrzési tervét 324/2011. (X.19.) sz. határozatával hagyta jóvá, mely tervet 65/2012. (III.22.) sz. határozatával módosított. (E módosítás a Jávorszky Ödön Kórház ellenőrzésének végrehajtási ütemezését és vizsgálati terjedelmét módosította annak érdekében, hogy az még az állami átadás előtt megtörténhessen.)

Az ellenőrzési terv:

- 4 önállóan működő és gazdálkodó, az önkormányzat irányítása alatt álló költségvetési szerv (Tourinform Iroda, Jávorszky Ödön Kórház, Boronkay György Műszaki Középiskola, Gimnázium és Kollégium, Gazdasági Hivatal) pénzügyi, gazdálkodási tevékenységének átfogó ellenőrzését, valamint
- a céljelleggel nyújtott támogatások odaítélési, elszámolási és felhasználási folyamatainak,
- a közbeszerzési eljárásoknak,
- a külső és belső ellenőrzések javaslatai hasznosulásának, és
- a gazdálkodási jogkörök kialakítása és működése ellenőrzését irányozta elő/nevesítette.

A 2012. évre vonatkozó terv az előre nem tervezhető vizsgálatokra fordítandó minimális (20 %) tartalékidővel és 10 %-nyi tanácsadásra fordítandó idővel számolt.

A 14 végrehajtott ellenőrzésből 7 terv szerinti és 7 soron kívüli volt, továbbá terven felüli ellenőrzés nem került végrehajtásra.

Elmaradt ellenőrzés 1 db (a Gazdasági Hivatalnál) volt. Ez a 2013. évi ellenőrzési tervnél áthúzódó ellenőrzésként, feladatként már feltüntetésre került, azonban kapacitáshiány miatt 2012. évben nem került megkezdésre, illetve végrehajtásra. A támogatások ellenőrzése során továbbá elmaradt a támogatások felhasználásának helyszíni, támogatottaknál történő ellenőrzése, mely feladatot a 2013. évi terv szintén tartalmazza átvitt feladatként.

A soron kívüli ellenőrzésekre elkülönített kapacitás cca. 1/3-ad arányban került felhasználásra, azonban az egyéb munkálatok, tanácsadói, konzultációs tevékenység időigénye, valamint 1 fő ellenőr 2012. év nyarán történt áthelyezése a fennmaradó hányadot is igénybe vette.

A 2012. évben elvégzett ellenőrzéseket az 1. melléklet tartalmazza.

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

Jelentés e tárgyban nem született. A feltárt hibák, hiányosságok kapcsán azonban a döntéshozó(k) által szükségesnek vélt intézkedések megszülettek (pl. hulladékszállítási közszolgáltatás díjkedvezményének követelése tárgyában).

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

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

Az Osztály kapacitás ellátottsága a 2012-es év közepéig megfelelőnek volt mondható mind létszámban, mind képzettségben, mind tapasztalatban. Az év elején az Osztály létszáma 4 fő volt, melyből 3 fő rendelkezett az Áht. 70. § (4)-(5) bekezdésében előírt engedéllyel.

Év közben 1 fő érkezett a városi uszodától, 1 fő áthelyezéssel távozott, továbbá 1 fő nyugdíjba vonult, így év végén 3 fővel (ebből 2 fő rendelkezett a már említett államháztartásért felelős miniszter engedélyével) működött az egység.

Az éves terv is az év elején rendelkezésre álló kapacitással számolt, azonban a 2 fő tapasztalt kolléga kiesése (elsősorban az időt tekintve) nagymértékben befolyásolta az egység további munkáját az év hátralévő részében.

Az Áht. 70. § és a 28/2011. (VIII. 3.) NGM rendelet alapján 2012. évben 2 fő (engedéllyel rendelkező ellenőr) volt kötelezett az ún. ABPE-továbbképzés II. elnevezésű, belső ellenőrök kötelező szakmai továbbképzésen részt venni, melynek eleget tettek. Ezen kívül mérlegképes továbbképzésen 2 fő, a Nemzetgazdasági Minisztérium által szervezett „Az uniós támogatások ellenőrzése” c. konferencián 1 fő vett részt. Felsőoktatásban jogi tanulmányokat folytat tanulmányi szerződés alapján 1 fő.

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

Törvényi (Mötv. 119. §) előírás alapján a jegyző köteles gondoskodni a belső kontrollrendszer és ezen belül a belső ellenőrzés működtetéséről, melynek keretében gondoskodni kell a felügyelt költségvetési szervek ellenőrzéséről is. Az Áht. 70. §, és a Bkr. 18. § előírásai szerint a belső ellenőrzést végző személy vagy szervezet tevékenységét a költségvetési szerv vezetőjének közvetlenül alárendelve végzi, jelentéseit közvetlenül a költségvetési szerv vezetőjének küldi meg.

A belső ellenőr bizonyosságot adó és tanácsadó tevékenysége keretében a jogszabályoknak és belső szabályzatoknak való megfelelést, a tervezést, gazdálkodást, és a közfeladatokat ellátását vizsgálva megállapításokat és javaslatokat fogalmaz meg a költségvetési szerv vezetője részére. A belső ellenőr ezen kívül más tevékenységbe nem vonható be.

Fent hivatkozott (szervezeti és funkcionális) függetlenség helyi kialakítása megfelelő, hiszen az Osztály függetlenül, a többi hivatali belső szervezeti egységtől (és természetesen az irányított szervektől is) szervezetileg elkülönülten, velük mellérendeltségi viszonyban áll, közvetlenül a jegyző irányítása alatt. Ezen törvényi előírás helyi jogszabályban, az önkormányzat 9/2012. (III.22.) számú, Vác Város Önkormányzat Képviselő-testületének Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló önkormányzati rendeletében (49. §, illetve annak 5. melléklete) is rögzítésre került.

A funkcionális függetlenség is biztosított volt az éves ellenőrzési terv kidolgozása, az ellenőrzési program elkészítése és végrehajtása, az ellenőrzési módszerek kiválasztása, következtetések és ajánlások kidolgozása, ellenőrzési jelentés elkészítése során. A jelzett bizonyosságot adó és tanácsadó tevékenységen túl az Osztály egyéb, illetve más szerv, szervezeti egység feladat- és felelősségi körébe tartozó operatív tevékenységbe (1-2 esetet kivéve) nem került bevonásra.

I/2/c) Összeférhetetlenségi esetek

A Összeférhetetlenségi eset – a Bkr. 20. §-a alapján - nem állt fenn a tárgyévben.

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

A tárgyévben a Bkr. 25. § a)-e) pontjaiban megfogalmazott jogosultságokkal (pl. belépés az ellenőrzött szerv, szervezeti egység helyiségeibe, iratbetekintés, másolatkészítés, információkérés) kapcsolatos probléma, korlátozás nem merült fel. Az ellenőrzési megállapítások ellenőrzöttekkel történő megvitatásának tapasztalatai jónak mondhatók.

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

Az egység eszközellátottsága a tárgyévben folyamatosan biztosított és megfelelő volt. Mindemellett a belső ellenőrzési tevékenységet ugyan nem akadályozta, de mindenképpen megnehezítette a már említett humán erőforrási nehézségeken túl az a tény, hogy az elmúlt 1-2 évben történt központi jogszabály- és egyéb változások, továbbá helyi döntések következtében a az önkormányzat intézményi struktúráját és feladatellátását érintően jelentős változások következtek be. A megváltozott feltétel és jogszabályi keretek lekövetése, adaptálása, a napi operatív munka, a feladatok folyamatos ellátása fontos és elsődleges feladata valamennyi önkormányzati alkalmazott számára, azonban a fluktuáció a megszerzett tapasztalatok, és információk részleges vagy teljes elvesztését eredményez(het)i.

Nem akadályozza, de középtávon szintén nehezít(het)i a tevékenység ellátását a nem kötelező képzés, továbbképzés finanszírozására rendelkezésre álló pénzügyi keret szükségessége.

I/2/f) Az ellenőrzések nyilvántartása

Az Osztály a Bkr. 22. és 50. §-a alapján a belső ellenőrzésekről folyamatos vezetési, elektronikus nyilvántartást vezet, valamint gondoskodik az ellenőrzési dokumentumok megőrzéséről, illetve a dokumentumok és adatok szabályszerű, biztonságos tárolásáról a hivatali ügyiratkezelés szabályzat előírásait figyelembe véve.

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

A 2010. és 2011. évekről szóló éves jelentésekben is megfogalmazásra került fő elvként, kiemelt feladatként mind az önkormányzat, mind intézményei tekintetében a belső kontrollok javítása, továbbfejlesztése érdekében ajánlások és javaslatok megfogalmazása – figyelemmel a feladatváltozásokra – a belső ellenőrzés részéről. Az elmúlt évre visszatekintve elmondható, hogy e kíváncsolomnak, elvárásnak az Osztály megfelelt. Soha annyi véleménykérés, kérdés, megkeresés nem fordult elő a korábbi évekből, mint a 2012-es év folyamán, melyeknek belső szervezeti egységünk eleget tett.

A belső ellenőrzési tevékenység fejleszthető (a nem kötelező) képzéseken történő részvétellel, az információellátás, információellátottság növelésével.

I/3. A tanácsadó tevékenység bemutatása

A Bkr. 2. § r) pontjának meghatározása szerint a tanácsadó tevékenység 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.

Ezen tevékenység a belső ellenőrzés feladatát képezi csakúgy, mint a „klasszikus” bizonyosságot nyújtó tevékenység, melynek „végeredménye” az ellenőrzési jelentés. Felismerésre került ugyanis az a tény, hogy a vizsgálatok elvégzése során a belső ellenőrök olyan ismeretekhez jutnak, olyan tapasztalatokra tesznek szert, melyek felhasználhatók a szervezet működésének javítása érdekében. A két terület alapvetően abban különbözik, hogy míg a bizonyosságot nyújtó tevékenység többségében utólagos, addig a tanácsadás alapvetően a lehetséges problémákat, kockázatokat próbálja csökkenteni, megelőzni.

E tevékenység – növekvő – szerepét mutatja, hogy a vonatkozó kormányrendelet meghatározza a fogalmát, a belső ellenőrzés feladatává teszi úgy, hogy erre külön kapacitás elkülönítését rendeli el kötelezően az éves tervezés során. A Bkr. 21. §-a - nem taxatív jelleggel – felsorolja ezen feladatokat (pl. vezetők támogatása az egyes megoldási lehetőségek elemzésével, értékelésével, vizsgálatával; tanácsadás a szervezeti struktúrák racionalizálása területén; javaslatok megfogalmazása a költségvetési szerv működése eredményességének növelése és a belső kontrollrendszerek javítása, továbbfejlesztése érdekében, a költségvetési szerv belső szabályzatainak tartalmát, szerkezetét illetően). Tekintettel arra, hogy az Osztály nem csupán a hivatalt érintően fejt ki tevékenységét, így e feladatok végzése, hatóköre sem csupán a hivatali szervezetre, munkára korlátozódik. A megelőzést, és annak jelentőségét szem előtt tartva igyekeztünk eleget tenni valamennyi kérdésnek, megkeresésnek.

Külön írásbeli felkérés alapján nem, de egyéb szóbeli felkérés alapján több tanácsadási jellegű tevékenységet is elvégeztünk, kiemelten a szabályzat-, rendelet- és eljárás-tervezetek véleményezése, javaslatok megfogalmazása (pl. arculati szabályzat, közbeszerzési közbeszerzési, közérdekű adatkérés, önkormányzati támogatások rendje) tekintetében.

Fentiekben túlmenően az év közben jelentkező polgármesteri, jegyzői, bizottsági (Pénzügyi és Ellenőrzési, Pénzügyi-Ügyrendi) megkereséseknek, feladatoknak is eleget tettünk. Közreműködünk a minőségirányítási belső és külső auditban. Folyamatos jogszabályfigyeléssel, kérdés esetén véleményezéssel próbáltuk a munkát segíteni, valamint operatív ügyek tekintetében konzultációt biztosítottunk akár hivatali, akár más intézményből érkezett a jellemzően szóbeli, telefonos megkeresés. Ezek a megbeszélések végeredményben csökkentik egy későbbi hiba előfordulásának valószínűségét is.

Természetesen, mint minden más hivatali belső szervezeti egység a jelentkező egyéb feladatoknak is eleget tettünk: pl. hatósági statisztikához ügyiratok felülvizsgálata, intézmények és feladatok állami átadásához adatszolgáltatások megtétele, kiadmányozási szabályzat elkészítéséhez tájékoztatás adás és véleményezés, SZMSZ módosítás tervezet áttekintése, stb.

Fentiekben vázolt szerteágazó tevékenysége révén az Osztály mára elérte azt, hogy a hivatali és önkormányzati kollégák bizalommal fordulnak az egység felé és (nem alá-fölé, hanem mellérendeltségi viszonyukból eredően is) partnerként tekintenek rá.

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

A Vác Város Önkormányzat Képviselő-testülete 2011. május 19-i ülésére készített előterjesztés céll ellenőrzése során megállapítható volt, hogy a vizsgált előterjesztésben ellentmondás tapasztalható annak címe/tárgya és tartalma között annak ellenére, hogy az előzetes polgármesteri és jegyzői „egyeztetés” dokumentált. A vizsgált előterjesztés egyeztetési eljárása a gyakorlati végrehajtás során (formálisan) alkalmazásra került, azonban tartalmi tekintetben nem működött megfelelően. Javaslat nem került megfogalmazásra.

A TOURINFORM Iroda 2010-2011. I. negyedévi gazdálkodásának ellenőrzése alkalmával az iroda működési, gazdálkodási gyakorlatának megfelelően a szabályzatok átvizsgálására és átalakítására tettünk javaslatot.

A Jávorszky Ödön Kórház 2008-2011. évi pénzügyi, gazdálkodási tevékenységének ellenőrzése során szintén a belső szabályozók aktualizálására, a hiányosságok kiküszöbölésére, és a már meglévő szabályzatoknak az intézményi gazdálkodási gyakorlatra, illetve tevékenységre való adaptálására, valamint a folyamatban részt vevőkkel történő megismertetésére; az eszközmozgások gyakorlatának felülvizsgálatára, egy szigorú dokumentálási rend kialakítására és működtetésére; a közérdekű adatok nyilvánosságra hozására; a beszerzési gyakorlatuknak a vonatkozó törvényi előírások figyelembevételével történő folytatására; kötelezettségvállalási analitikus nyilvántartási rendszerük kialakítására; az analitikus nyilvántartások körének teljessé

tételére, a bizonylatolási rend és felelősök meghatározására, a követelések és kötelezettségek egyeztetéssel való teljes körű leltározására és értékelésére hívtuk fel a figyelmet.

A hivatalnál végzett *Külső és belső ellenőrzések által tett javaslatok hasznosulásának ellenőrzése* során, az ellenőrzések során megfogalmazott javaslatok hasznosulása érdekében javasoltuk az ellenőrzések koordinációjáról és nyilvántartás vezetéséről való gondoskodást.

A *csörögi és derecske dűlői hulladéklerakó telepen végzett feladatokkal kapcsolatos kötelezettségvállalások és pénzügyi teljesítések* során kívüli ellenőrzésekor szükségesnek tartottuk javaslatként megfogalmazni a hiányosságok kiküszöbölése érdekében a belső szabályozók aktualizálását; a kötelezettségvállalásokat előkészítő szervezeti egységek vezetői figyelmének felhívását az előzetes pénzügyi ellenjegyzés szükségességére; a hulladéklerakó telepek utógondozásával kapcsolatos szerződések során elsődlegesen a Közbeszerzési szabályzat, másodsorban a Beszerzési szabályzat előírásainak alkalmazását, valamint a kapcsolatos szerződések, mint közérdekű adatok nyilvánosságra hozását.

A *Gazdálkodási jogkörök kialakításának és működésének ellenőrzése Vác Város Polgármesteri Hivatalánál* c. jelentésben a belső szabályozók aktualizálásán és az előzetes ellenjegyzés és a szakmai igazolások teljesítésének fontosságán túl javasoltuk, hogy a Városfejlesztő Kft. felé konkrét mennyiségi és értékadatokat tartalmazó kötelezettségvállalások kerüljenek kibocsátásra, a társaság tevékenységével kapcsolatos szakmai igazolás rendjéről és módjáról belső szabályzat rendelkezzen, továbbá az önkormányzat vagyonrendeletében határozza meg, hogy a követelések érvényesítése, illetve elengedése tárgyában mi a követendő eljárásrend.

Vác Város Önkormányzat 2011. évi költségvetéséből céljelleggel nyújtott támogatások ellenőrzésénél javasoltuk, hogy a vonatkozó jogszabályoknak megfelelő helyen, adattartalommal kerüljön közzétételre az önkormányzat által támogatottak köre.

A *közterület használatával kapcsolatos* során kívüli ellenőrzés alkalmával az önkormányzat közhatalmi és tulajdonosi pozíciójának szétválasztását, valamint a közterület használattal kapcsolatos ügyek folyamatba épített és vezetői ellenőrzésének fokozását tartottuk szükségesnek.

A *2011. évi közbeszerzési tevékenység ellenőrzése* során a közbeszerzési ügyekben releváns dokumentumoknak és információknak az ügyiratokban való érkeztetését, elhelyezését és az iktató rendszerben való rögzítését javasoltuk, továbbá azt, hogy ahol az ajánlatkérő az önkormányzat, ott az önkormányzat legyen közvetlen szerződéses kapcsolatban álló a közbeszerzési tanácsadóval.

Elővásárlási jog gyakorlásának során kívüli céllenőrzése kapcsán a vizsgált folyamat jellege és komplexitása okán ezen ügyeknél jogász bevonását, valamint a hivatali ügyiratkezelés célzott, vagy rendszerszintű (szabályozási, végrehajtási) felülvizsgálatát tartottuk indokoltnak.

A Boronkay György Műszaki Középiskola, Gimnázium és Kollégiumnál folytatott *Kollégium igénybevétele*nek során kívüli céllenőrzésekor javasoltuk az intézmény Alapító Okiratában foglaltakra (alaptevékenység), valamint az ingatlan használat jellegére (hosszú távú, szociális jellegű), tekintettel az ingatlan hasznosításának felülvizsgálatát, valamint készpénz fizetési számla kiállítása esetén gondoskodjanak arról, hogy a számla kiállítása a szerződésben megállapított időpontig és a befizetéssel egyidejűleg valósuljon meg.

Az intézménynél végrehajtásra került, *2008-2011. évi pénzügyi, gazdálkodási tevékenységének átfogó ellenőrzése* c. jelentésben pedig a belső szabályzataik átdolgozására (ezen belül a szakmai igazolással kapcsolatos szabályok részletes és egyértelmű megállapítására) tettünk javaslatot.

A *Beszállított hulladékmennyiség soron kívüli felülvizsgálata* c. ellenőrzési tapasztalatok alapján, melynek során megállapítható volt, hogy a Közzolgáltatási szerződés, a helyi rendelet és a gyakorlatban megvalósuló elszámolás közti teljes összhang nem volt biztosított, továbbá a Közzolgáltatási szerződésben foglalt díjcsökkentés nem érvényesült, javasolt a hulladékgazdálkodási feladatokat ellátó szervezettel az önkormányzat részéről olyan egyértelmű ellenőrzési pontok meghatározása és közzolgáltatási szerződésben történő rögzítése, mely az önkormányzat által akár folyamatba építetten, akár utólagosan is kontrollálható.

A Madách Imre Gimnáziumnál a *Továbbképzéssel kapcsolatos kötelezettségvállalás soron kívüli ellenőrzése* során szabályzatok már a jövőben várható jogszabályi és szervezeti változásoknak megfelelően történő átdolgozására (közte a szakmai igazolással kapcsolatos szabályokat részletes és egyértelmű meghatározására); pedagógus továbbképzési program és éves tervek a vonatkozó jogszabályi előírás szerinti tartalommal való elkészítésére; utalványozás során az utalvány rendelet utalványozásra jogosult által történő aláírására tettünk javaslatot.

II/2. A belső kontrollrendszer öt elemének értékelése

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 kontrollrendszer keretében – a szervezet minden szintjén érvényesülő – megfelelő kontrollkörnyezet, kockázatkezelési rendszer, kontrolltevékenységek, információs és kommunikációs rendszer, és nyomon követési rendszer (monitoring) kialakításáról, működtetéséről, fejlesztéséről kell gondoskodni.

Tekintettel arra, hogy az Osztály 2012. évi tevékenysége nem csupán a hivatal munkáját érintette/több szervezetet is, eltérő jellegű folyamatokat, tevékenységeket, ráadásul eltérő időszak(ok)ra is vonatkozott, így e fejezetben csupán arra vállalkozhat, hogy ezen ellenőrzési és folyamatos tapasztalatai alapján tegyen általános kitekintést, értékelést. Ennek figyelembevételével a belső kontrollrendszer öt elemének összegző értékelése a belső ellenőrzési tevékenység tapasztalatai alapján a következő:

1. Kontrollkörnyezet

A hivatal és az intézmények (kötségvetési szervek) céljait alapvetően a képviselő-testület határozza meg az alapító okiratokban, illetve a szervezeti és működési szabályzatokban. A létrehozott költségvetési szervek stratégiai céljai írásban jellemzően nem kerültek meghatározásra. A feladatok tervezése jellemzően operatív jellegűek, illetve az adott évre vonatkoznak (pl. költségvetések). A változó jogszabályi környezet, a megváltozott feladat és intézményi struktúra is bőven ró feladatot a vezetőkre. Elmondható, hogy a legtöbb feladat- és szervezeti változás a hivatalt érintette, mely változások rögzítése (hivatali SZMSZ-ben) a kiemelt feladatok közé tartozik ebben az évben.

Elengedhetetlen minden olyan folyamat, tevékenység, feladat részletes szabályainak meghatározása, amely különféle kötelezettségeket, illetve jogokat állapít meg az egyes munkatársak számára, illetve amely a költségvetési szerv tevékenységére hatással van. A komplex szabályzatrendszer kialakítása folyamatos feladatot jelent még jelenleg is a költségvetési szervek vezetői számára. A meglévő belső szabályozók folyamatos módosításra, kiegészítésre, aktualizálásra szorulnak, az egyébként elkészített és rendelkezésre álló munkaköri leírásokkal egyetemben.

A folyamatok meghatározása és dokumentálása terén ellenőrzési nyomvonalak elkészítése és/vagy átdolgozása segíthet e területen. A belső ellenőrzés e téren is folyamatosan megteszi javaslatait (természetesen a hiányzó szabályozók elkészítésére vonatkozóan is), illetve munkájának jelentős részét teszi ki e tárgykörben végzett bizonyosságot nyújtó, valamint tanácsadási tevékenysége. Az idei év várhatóan alkalmas lesz arra, hogy a külső és belső, valamint jogszabályi és egyéb, helyi döntésekből eredő változásokat a szervezetekre vonatkozóan konkrétan adaptálhassák, meghatározva a felsőbb szintű előírások helyi végrehajtási szabályait.

2. Kockázatkezelés

A költségvetési szervek működésére, ezen keresztül céljait elérésére számos külső és belső kockázati tényező gyakorol különböző mértékű hatást, amelyekre a költségvetési szerv vezetőinek valamilyen formában reagálniuk kell. Alapvető követelmény, hogy a költségvetési szerv vezetése lehetőség szerint a szervezetet érintő valamennyi kockázatot – beleértve a támogató, funkcionális folyamatok (informatika, humán erőforrás, jogi szolgáltatások stb.) kockázatait is – ismerje meg, mérje fel, gyűjtse össze és csoportosítsa olyan módon, hogy azok alkalmasak legyenek az elemzés és értékelés elvégzéséhez, a kockázatok rangsorolásához.

A költségvetési szerv vezetőjének gondoskodnia kell kockázatkezelési rendszer kialakításáról és működtetéséről, amit ajánlott írásban (pl. kockázatkezelési szabályzatban) szabályozni. E rendszer, szabályzatok kialakítása tekintetében még vannak hiányosságok. A rendszer működtetését dokumentáló iratok vagy hiányosak, vagy sablonosak vagy teljes egészében hiányoznak.

3. Kontrolltevékenységek

A költségvetési szervek kockázatainak mérséklésére, megszüntetésére olyan kontrollok folyamatokba, rendszerekbe való beépítésére van szükség, amelyek hatékonyan képesek jelezni, megelőzni, a kockázat előfordulását, vagy bekövetkezése esetén hatását mérsékelni, illetve esetleg meg is szüntetni. A különféle kontrolltevékenységek már most is jelen vannak az intézmények, szervezetek életében, megvalósul annak minden szintjén, azonban e tevékenységek mélysége, terjedelme, gyakorisága, intenzitása eltérő, különböző. Ezen kontrollokat a szervezetek jellemzően a felsőbb szintű jogszabályok előírásai alapján alkották meg (az egyik ilyen legismertebb kontroll a

kötelezettségvállalásokat megelőző ellenjegyzés intézménye), azonban a szervezet minden tevékenységét lefedő, megfelelő és elégséges (megelőző, korrekciós, iránymutató vagy feltáró) kontrolltevékenységeket mindig az adott szervezet vezetőjének kell meghatároznia. A kontrollok fejlesztése, a feladat- és hatáskörök folyamaton belüli szétválasztása, pontos elhatárolása érdekében a belső ellenőrzés folyamatosan felhívja az eltérésekre, a javítandó területekre a figyelmet.

4. Információ és kommunikáció

Az önkormányzat (kötségvetési) szervei kialakították iktatási rendszerüket, a hivatal esetében ún. arculati szabályzat is megalkotásra került, annak érdekében, hogy a szervek belüli, illetve a külső partnerekkel folytatott kommunikációt, illetve annak megjelenítési szabályait meghatározza. A 2012-es évben megtartott rendszeres osztályvezetői értekezletek szintén javították a hivatali információs és kommunikációs rendszert.

5. Nyomon követési rendszer (monitoring)

A költségvetési szerv vezetésének folyamatosan megalapozott információkkal kell rendelkeznie arról, hogy az egyes szervezeti egységek, és ezen keresztül az egész szervezet tevékenysége megfelelően szolgálja-e a vezetés által kitűzött célok elérését. Ezért olyan nyomon követési stratégiát kell kialakítania, amely minden szervezeti egységre, funkcióra kiterjedően, lehetővé teszi a nem előírászerű tevékenység mielőbbi feltárását, a korrekciós intézkedések kellő időben való meghozatalát, a későbbi bekövetkezés megelőzését.

Nyomon követési vagy monitoring stratégiával a szervezetek alapvetően nem rendelkeznek. A szokásos és begyakorlott, folyamatba épített mindennapi operatív ellenőrzések hivatott biztosítani a tevékenységi célok megvalósításának nyomon követését. A költségvetési szerv vezetőjének intézkednie kell a belső ellenőrzés, illetve egyéb belső vagy külső vizsgálat által feltárt, a belső kontrollrendszert érintő hibák kijavításáról, a szükséges intézkedések azonnali megtételéről. A belső ellenőrzés egyik feladata éppen a szervezet vezetői által kialakított belső kontrollok értékelése, minősítése. A megfogalmazott javaslatokat jellemzően a vezetők figyelembe veszik.

Összefoglalóan még mindig elmondható, hogy a különféle stratégiák kialakítása, az egyes kontrollelemek, a folyamatba épített ellenőrzés gyakorlati megvalósulása nem éri el minden területen az elvárható szintet.

III. Az intézkedési tervekben foglaltak megvalósítása

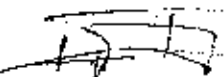
Az Osztály a bizonyosságot nyújtó tevékenység során az ellenőrzési jelentésekben megfogalmazott javaslatokról a Bkr. 47. § (1) értelmében éves bontásban nyilvántartást vezet, amellyel a belső ellenőrzési jelentésekben tett megállapításokat, javaslatokat, a vonatkozó intézkedési terveket és azok végrehajtását nyomon követi.

A 2012. évi vizsgálatok és ehhez kapcsolódó javaslatok egy része olyan intézményeket érintettek, melyek költségvetési szervként történő működése (ld. Tourinform Iroda), vagy az önkormányzat fenntartói, irányító szervi szerepe szűnt meg (pl. Jávorszky Ödön Kórház, Boronkay György Műszaki Középiskola, Madách Imre Gimnázium). Ezen intézményeknél konkrét intézkedési terv bekérését

nem tartottuk indokoltnak. A Polgármesteri Hivatalt érintően a tapasztalatok alapján az Osztály tanácsadó tevékenysége keretében tett ajánlások, javaslatok beépülnek a vonatkozó folyamatokba, így hasznosításra kerültek, azonban a bizonyosságot nyújtó tevékenység során az ellenőrzési jelentésekben megfogalmazott javaslatok döntő többségében további vezetői egyeztetést és intézkedéseket igényelnek a megváltozott jogszabályi és helyi környezetnek megfelelően.

Vác, 2013. február 13.

Készítette:


Kókény Krisztián
osztályvezető



Jóváhagyta:


Deákné dr. Szarka Anikó
Vác város aljegyzője



Váci Polgármesteri Hivatal
Ellenőrzési Osztály

2012. évben elvégzett ellenőrzések:

1. melléklet

Sorsz.	Tárgy (az ellenőrzés címe)	Céja	Megjegyzés
01.	Vác Város Önkormányzat Képviselő-testülete 2011. május 19-i ülésére készített előterjesztés céljainak ellenőrzése	Az előterjesztések folyamatainak szabályozottsága. Tárgyi előterjesztés során a jogszabályok, belső szabályzatok és vezetői utasítások érvényesülése.	Soron kívüli ellenőrzés.
02.	A TOURINFO-RMIroda 2010-2011. I. negyedévi gazdálkodásának ellenőrzése	Pénzügyi, gazdálkodási tevékenységet meghatározó jogszabályok, irányító szerv döntéseinek végrehajtása, a gazdálkodás szabályszerűségét biztosító belső kontrollok kiépülése.	Terv szerinti ellenőrzés.
03.	A Jávorszky Ödön Kórház 2008-2011. évi pénzügyi, gazdálkodási tevékenységének ellenőrzése	Pénzügyi, gazdálkodási tevékenységet meghatározó jogszabályok, irányító szerv döntéseinek végrehajtása, a gazdálkodás szabályszerűségét biztosító belső kontrollok kiépülése.	Terv szerinti ellenőrzés.
04.	Külső és belső ellenőrzések által tett javaslatok hasznosságának ellenőrzése	A vizsgálatok során feltárt hibák, hiányosságok megszüntetésére kidolgozott intézkedések és végrehajtásuk megvalósulása.	Terv szerinti ellenőrzés.
05.	A csőörgő és derecske úti hulladéklerakó telepen végzett feladatokkal kapcsolatos kötelezettségvállalások és pénzügyi teljesítések soron kívüli ellenőrzése	Belső szabályzatok és vezetői utasítások előírásainak érvényesülése a tárgyi kötelezettségvállalások és pénzügyi teljesítés során.	Soron kívüli ellenőrzés.
06.	Gazdálkodási jogkövető kiakikötésének és működésének ellenőrzése Vác Város Polgármesteri Hivatalánál	Belső kontrollok kiakikötésének és működésének megvalósulása a költségvetési végrehajtása, az operatív gazdálkodás során.	Terv szerinti ellenőrzés.
07.	Vác Város Önkormányzat 2011. évi költségvetéséből céljait megvalósító támogatások ellenőrzése	Az önkormányzat költségvetéséből céljait megvalósító támogatások folyósítása, elszámolási rendjeinek, elszámolásainak, felhasználásainak belső szabályzatokban és támogatási szerződéseikben foglaltaknak való megfelelése.	Terv szerinti ellenőrzés.
08.	Köztér felújításait végző vállalkozások soron kívüli ellenőrzés	Tárgyi eljárás során az önkormányzat rendelkezésére álló előírások alkalmazása, szabályzatok érvényesülése az eljárás során.	Soron kívüli ellenőrzés.
09.	2011. évi költségvetési tevékenység ellenőrzése	A költségvetési törvény hatálya alá tartozó eljárások rendjének szabályozottsága, a hatályos jogszabályok, belső szabályzatok és vezetői rendelkezések előírásainak érvényesülése.	Terv szerinti ellenőrzés.
10.	Előválasztási jog gyakorlásának soron kívüli céljainak ellenőrzése	Tárgyi előválasztási jog gyakorlása során a vonatkozó jogszabályokban, belső előírásokban foglalt előírások érvényesülése, szabályzatok érvényesülése az eljárás során.	Soron kívüli ellenőrzés.
11.	Költségvetési igénybevételek soron kívüli céljainak ellenőrzése	Az előterjesztések költségvetési szerv költségvetési jogszabályainak érvényesülése, a pénzügyi, gazdálkodási tevékenységet meghatározó jogszabályok, irányító szerv döntéseinek végrehajtása, a gazdálkodás szabályszerűségét biztosító belső kontrollok kiépülése, számviteli nyilvántartások vezérése, pénzügyi rendje, bizonylati fegyelem megvalósulása.	Soron kívüli ellenőrzés.
12.	A Boronkay György Műszaki Középiskola, Gimnázium és Kollégium 2008-2011. évi pénzügyi, gazdálkodási tevékenységének átfogó ellenőrzése	Tárgyi ellenőrzés során a vonatkozó jogszabályokban, belső előírásokban foglalt előírások érvényesülése, szabályzatok érvényesülése, a pénzügyi, gazdálkodási tevékenységet meghatározó jogszabályok, irányító szerv döntéseinek végrehajtása, a gazdálkodás szabályszerűségét biztosító belső kontrollok kiépülése, számviteli nyilvántartások vezérése, pénzügyi rendje, bizonylati fegyelem megvalósulása.	Terv szerinti ellenőrzés.
13.	Beszállított hulladékmennyiség soron kívüli felülvizsgálata	Az előterjesztések költségvetési szerv költségvetési jogszabályainak érvényesülése, a pénzügyi, gazdálkodási tevékenységet meghatározó jogszabályok, irányító szerv döntéseinek végrehajtása, a gazdálkodás szabályszerűségét biztosító belső kontrollok kiépülése, számviteli nyilvántartások vezérése, pénzügyi rendje, bizonylati fegyelem megvalósulása.	Soron kívüli ellenőrzés.
14.	Továbbképzéssel kapcsolatos kötelezettségvállalás soron kívüli ellenőrzése	Az előterjesztések költségvetési szerv költségvetési jogszabályainak érvényesülése, a pénzügyi, gazdálkodási tevékenységet meghatározó jogszabályok, irányító szerv döntéseinek végrehajtása, a gazdálkodás szabályszerűségét biztosító belső kontrollok kiépülése, számviteli nyilvántartások vezérése, pénzügyi rendje, bizonylati fegyelem megvalósulása.	Soron kívüli ellenőrzés.