

Iktatószám: H/3132/2017
jelentés

Tárgy: Éves összefoglaló ellenőrzési
a 2016. évi belső ellenőrzésekről

Dr. Micheller Anita
jegyző részére

Éves összefoglaló ellenőrzési jelentés

Taksony Nagyközség Önkormányzatánál és intézményeinél 2016. évben végzett belső ellenőrzési tevékenységről

A költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII.31.) Kormányrendelet (a továbbiakban Bkr.) 48. és 49. §-ai szerint a **belső ellenőrzési vezető jelentéstételi kötelezettségének a Taksonyi Polgármesteri Hivatal belső ellenőreként az alábbiakban tesztek eleget:**

A belső ellenőrzés által végzett tevékenység bemutatása önértékelés alapján (Bkr. 48. §-a) pont)

2016. évben továbbra is hatályos a **Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény**, amely 119. § (3) bekezdése alapján „a jegyző köteles – a jogszabályok által meghatározott - **belső kontrollrendszert** működtetni, amely biztosítja a helyi önkormányzat rendelkezésére álló források szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását.” A (4) bekezdés alapján „a jegyző köteles gondoskodni – a belső kontrollrendszeren belül - **a belső ellenőrzés működtetéséről**, az államháztartásért felelős miniszter által közzétett módszertani útmutatók és a nemzetközi belső ellenőrzési standardok figyelembevételével. A helyi önkormányzat belső ellenőrzése keretében gondoskodni kell a felügyelt költségvetési szervek ellenőrzéséről is.”

Az (5) bekezdésnek megfelelően - a rendelkezésre álló 0,5 fő ellenőri kapacitás mértékéig - helyi önkormányzatra vonatkozó **éves belső ellenőrzési tervet készítettett**, amelyet a képviselő-testület a 223/2015. (XI. 24.) Kt. határozatával hagyott jóvá.

A terv elkészítését megelőzően **kockázatelemzések készültek**, amelyek mellett meghatározóak voltak a vezetői ellenőrzési igények, javaslatok.

Az ellenőrzések során – a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet előírásain túl - szem előtt tartottuk az államháztartási szóró 2011. évi CXCV. törvény (továbbiakban: Áht.) költségvetési szervek belső kontroll rendszerére (69.§), valamint a belső ellenőrzésre vonatkozó (70.§) rendelkezéseit is.

Személyi feltételek

A belső ellenőrzés személyi feltétele – 2013. április 1. óta - **0,5 álláshellyel rendelkező belső ellenőr** által biztosított.

A belső ellenőr regisztrációs számmal rendelkezik. A Nemzeti Adó-és Vámhivatal Képzési, Egészségügyi és Kulturális Intézet erről szóló tanúsítványa kiadásának feltételeként meghatározott ÁBPE – továbbképzés I. szakmai továbbképzés vizsgával záródó követelményeit - a jogszabálynak megfelelően – a 2010. évben teljesítette.

A kötelező jellegű ÁBPE – továbbképzés II. szakmai követelményeinek vizsgával záruló teljesítésére 2012-ben, 2014-ben és a következő ciklus szerint 2016-ban is sor került. A 2016. évi szakmai ismeretek frissítése, aktualizálása – a fentiekén túl - a kötelező mérlegképes tanfolyam teljesítésével realizálódott, részben pedig szakmai konferenciákon való részvétel útján.

A belső ellenőrzés **funkcionális függetlensége** - annak megsértése nélkül - mind az intézményi belső ellenőrzésnél, mind pedig a hivatali ellenőrzésnél – szervezetileg és az adott feladatkört tekintve is – biztosított volt.

Az ellenőrzések során az ellenőrzöttekkel való **kapcsolattartás** problémamentes és együttműködő jellegű volt. Az ellenőrzési tevékenység, **az ellenőri jogosultságok gyakorlása nem ütközött akadályba.**

Tárgyi feltételek

A munka végzéséhez a belső ellenőr rendelkezésére áll 1 db laptop, valamint 2 db közös használatú nyomtató illetve fénymásoló, telefonvonal, internet hozzáférés, mobiltelefon.

A helyszíni (vagy egyéb külső) ellenőrzések lefolytatásához saját gépkocsi biztosított, az igénybevételére azonban 2016-ban sem került sor.

Az ellenőrzési terv az alábbiak szerint került végrehajtásra:

Az ellenőrzött szerv	Az ellenőrzés tárgya	Tényleges ellenőri napok	Az ellenőrzés típusa	Intézkedési terv és végrehajtása	Az ellenőrzés javaslatainak hasznosítása
Szociális és Gyermejjóléti Szolgálat	Normatív állami támogatások elszámolásának kontrollja, pontosítása	3 nap	Szabályszerűségi	Intézkedési terv készítése nem vált szükségessé.	További intézkedésre nem volt szükség.
Polgármesteri Hivatal	Szabályzatok aktualizálása, tervezetek formájában. (tanácsadás)	14 nap	Tanácsadói tevékenység	Intézkedési tervet nem igényel.	A szabályzat-tervezetek ebben az évben is mindegyik szabályzathoz elkészültek.

Polgármesteri Hivatal	A pénzkezelés rendje, szigorú számadású nyomtatványok nyilvántartása	5 nap	Szabályszerűségi	Intézkedési tervet kell készíteni.	A pénztárhelyiség nem teljesen biztonságos, a technikai ellátása nem teljes. A pénzkezelés és a kapcsolódó területek szabályozása hiányos.
-----------------------	--	-------	------------------	------------------------------------	--

Soron kívüli ellenőrzésre 2016-ben nem került sor. A tanácsadói tevékenység viszont – amint azt a ráfordított ellenőrzési napok mutatják – továbbra is hangsúlyos maradt.

Az éves ellenőrzési tervben foglalt feladatok teljesítésének értékelése

A tervezett és a tényleges ellenőrzések alakulása az önkormányzat intézményeinél összesen:

Megnevezés	Ellenőrzések száma	Ellenőri napok
Tervezett ellenőrzések	9	88
Tényleges ellenőrzések	3	22

A 2016. évi belső ellenőrzés tervezése és végrehajtása

Az önkormányzat és a Polgármesteri hivatal 2016. évi belső ellenőrzési tervét a képviselő-testület a 223/2015. (XI. 24.) Kt. számú határozatával hagyta jóvá. A tervezet a soron kívüli ellenőrzésekre, tartalékidőre, képzésre, tervek, beszámolók készítésére, egyéb adminisztrációs tevékenységekre, munkahelyi megbeszélésekre fordítható időkapacitást nem tartalmaz (azok a Munkaidő mérlegben kerültek rögzítésre), ezért ebben a beszámolóban a felsorolt tevékenységek ellenőri napjai sem kerültek számbavételre.

Az ellenőri napok igénybevétele során meghatározó volt az adott ellenőrzés tárgya, annak összetettsége, tervezett felkészülési idő-szükséglete, az alkalmazandó jogszabályok tanulmányozási időszükséglete, valamint egy-egy ellenőrzés lefolytatásának várható időszükséglete.

A 2016. évi belső ellenőrzési tervben összességében 9 ellenőrzési feladat található, ebből 5 intézményi ellenőrzés.

A tervezett 9 ellenőrzési feladatból (amelyekbe a tanácsadói tevékenység is beépült) 3 került lefolytatásra. Azokról elkészültek a részletes megállapításokat is tartalmazó ellenőrzési jelentések, illetve - szabályzattervezet-mellékletekkel – tanácsadói jelentés.

Elmaradt az ellenőrzési programok az alábbiak voltak:

- az ételmezés vizsgálata
- A Településüzemeltető Kft. működésének szabályszerűsége
- a gépjárműhasználat dokumentáltságának szabályszerűsége
- az intézményi belső kontroll rendszerek működése

- a kintlévőségek és a behajthatatlan követelések kezelése
- a Bölcsőde átfogó pénzügyi-gazdasági ellenőrzése.

Az elmaradások okai:

A tervezett illetve a tényleges ellenőrzési napok (lásd az ellenőrzések alakulásáról szóló rövid táblázatot), valamint a hozzá kapcsolódó tevékenységeken (továbbképzés, tervezés, egyéb adminisztráció stb.) túli munkaidőt a belső ellenőr a másik fél állásában, adóellenőrként töltötte.

Ez utóbbi feladat jegyző asszonnyal történt egyeztetést követően, az adóbevételek beszedése (vagyis a költségvetés bevételi oldalának stabilizálása) érdekében az előző évinél jelentősen nagyobb hányadára volt jellemző. Ennek oka az, hogy a kontroll nélkül működtetett új adós nyilvántartó program (az ASP) továbbra is fejlesztés alatt áll. A fejlesztés nem a várt (megfelelő) tempóban történik, ami nem csupán nehézkessé teszi, de nagyon megnehezíti a napi feladatok ellátását úgy a fizetési felhívások, mint a behajtási cselekmények végrehajtásának vonatkozásában.

Az ellenőri feladatellátást - a fentieken kívül - a belső ellenőr hosszabb idejű betegállománya is akadályozta, nettó négy hét kiesést okozva ezzel.

Az ellenőrzések lefolytatása

Az ellenőrzésekre a belső ellenőrzést meghatározó - korábban már említett – jogszabályok, a belső ellenőrzési kézikönyv, kockázatelemzés, az ellenőrzési terv, valamint az ellenőrzés tárgya szerinti jogszabályok, az ellenőrzött szervezetek alapító okiratai, szervezeti, működési szabályzatai, további belső szabályzatai, a belső ellenőr részére kiállított **megbízólevél**, az ellenőrzés szempontrendszerét, a belső ellenőr vizsgálati feladatait tartalmazó **ellenőrzési program** alapján került sor.

Az **ellenőrzési jelentés**be foglaltak követik az ellenőrzési program szempontrendszerét és sorrendjét, a megállapítások jogszabályi hivatkozásokkal, rendelkezésekkel, nyilvántartásokra, azok adataira való - bizonyosságot adó - hivatkozásokkal alátámasztottak.

Az ellenőrzés során a vizsgálat közben megbeszélésekre került sor ellenőrzött szervezetek vezetőjével és az adott feladatot ellátó alkalmazottaival, megállapításai, javaslatai pedig mindenkor előzetesen egyeztetésre kerültek a szervezetek vezetőjével, az ellenőrzési jelentéstervezet alapján. Az ellenőrzések a jelentés elkészítésével záródtak.

A megállapítások, javaslatok az ellenőrzött szervezetek vezetői részéről előzetesen elfogadásra kerültek. Az ellenőrzési jelentéseket a jegyző asszony kivétel nélkül jóváhagyta.

A Bkr. 46.§ (1) bekezdése alapján **intézkedési tervet kell készíteni a lezárt jelentés kézhez vételétől számított 8 napon belül.**

A jelentésbe foglalt javaslatok végrehajtására vonatkozó intézkedési tervek 2016-ben sem készültek. Alkalmazása két esetben nem vált szükségessé, ahol pedig szükségessé vált, a decemberben befejeződött ellenőrzés következtében az a következő évre húzódik át.

Utóellenőrzésre vonatkozó javaslat is szerepelt a 2016-os ellenőrzési jelentések egyikében. Végrehajtására a javaslatok megvalósulását követően kerülhet sor.

Az ellenőrzések nyilvántartása

Az ellenőrzések nyilvántartása elkülönített mappákban történik, amelyek tartalmazzák a megbízólevelet, az ellenőrzési programot, a jelentéstervezetet, a jelentést, valamint az ellenőrzés megállapításait alátámasztó legfontosabb dokumentumokat vagy azok másolatait. Amennyiben a

szükség van rá, az magában foglalja az intézkedési tervet, valamint azok végrehajtásról szóló beszámolót is.

Fontos kiegészítője a jelen beszámoló mellékletét képező, az ellenőrzések nyilvántartásának az Intézkedések nyilvántartásáról szóló részletes táblázat, amely megfelel a Belső ellenőrzési kézikönyv vonatkozó előírásainak. Jelentősége abban áll, hogy végig kíséri az egyes ellenőrzési jelentésekben megfogalmazott javaslatok „utóéletét” a naptári éven belül, ideértve a 2016-ban elvégzett utóellenőrzést is.

A belső kontrollrendszer kialakításának és működésének értékelése

Az Áht. és Bkr. előírásainak megfelelően a Polgármesteri Hivatalnak valamint az intézményeinek rendelkezniük kell **belső kontroll szabályzattal**. A szabályzat a jogszabályoknak megfelelően szabályozza a belső kontrollrendszer öt elemét (I. Kontrollkörnyezet, II. Kockázatkezelési rendszer, III. Kontrolltevékenységek, IV. Információs és kommunikációs rendszer, V. Nyomon követési - monitoring – rendszer).

A Polgármesteri Hivatal **Belső kontrollrendszer szabályzata** 2013-ban, az intézményeké 2014-ben készült el. Előbbi részleges felülvizsgálatára 2015-ben sor került, utóbbiaké a 2017. évi ellenőrzési terv szerves részét képezi.

I. A kontrollkörnyezet

A kontrollrendszer első eleme keretében az intézményeknek rendelkezniük kell tevékenységüknek, céljaiknak megfelelő, változásokat folyamatosan követő, helyileg felülvizsgált, a Magyar Államkincstár részére megküldött (általuk is felülvizsgált) **alapító okirattal**. Az alapító okiratok esetében fontos a jogszabályi változásoknak megfelelő folyamatos aktualizálásuk, ami általánosságban feltétele a különböző típusú állami támogatások igénybe vételének. Szükséges tehát az alapító okirat jogszabályi változások miatti **90 napon belüli felülvizsgálata, a megjelölt felelősök vezetői számonkérése**.

A tevékenységüknek megfelelő **Szervezeti és Működési Szabályzatnak (SZMSZ)** tartalmaznia kell a kialakított szervezeti és működési rendszert. (Hivatalunk Szervezeti és Működési Szabályzatának aktualizálására 2014-ben került sor, az önkormányzati választást követő képviselő-testületi ülésen. Javasolom a módosítását az idő közben bekövetkezett szervezeti- és feladatváltozások miatt, különös tekintettel az intézményi változásokra.

A Belső kontrollkörnyezet szabályzat összevetése a ténylegesen alkalmazott gyakorlattal a Polgármesteri Hivatalban megtörtént, az intézményeknél 2017-re tervezett. 2015-ben megkezdődött, 2016-ban folyamatossá vált a jóváhagyott (hatályos) **belső szabályzatok gyors feltöltése az Internetes hálózatra** annak érdekében, hogy minden érintett, vagy érdeklődő munkatárs hozzáférhessen.

A szabályzat 1. számú mellékletét képező ellenőrzési nyomvonalakban a tevékenységre vonatkozó jogszabályok, nyilvántartások, felelősségi szintek, felelősök, határidők, a kapcsolódó tevékenységek köre, azok meghatározása biztosítja az alkalmazottak, az új dolgozók, a belső ellenőr, valamint a külső ellenőrzés adott szakterületen való eligazodását, továbbá a vezetői számonkérést, a nyomon követést, az elszámoltatást.

II. A kockázatkezelési rendszer működtetése a Bkr. szerint.

A kontrollrendszer második eleme kidolgozásra került a belső kontroll szabályzatban. A szabályzat tartalmazza a lehetséges kockázatokat, de a gazdálkodásban rejlő kockázatfelmérés nem történt meg, az azokkal kapcsolatos szükséges intézkedések, azok teljesítésének folyamatos nyomon követési módjai még nem kerültek megfogalmazásra, annak következtében pedig gyakorlati alkalmazásra.

III. A kontrolltevékenységek, - a kontrollrendszer harmadik eleme - a Polgármesteri Hivatalban és az intézményekben mindezek működnek, a kockázatkezelési rendszer gyakorlati alkalmazására alapozottan.

A folyamatba épített előzetes, utólagos és vezetői ellenőrzés a pénzügyi döntések dokumentumainak elkészítése, a döntések célszerűségi, gazdaságossági, hatékonysági és eredményességi szempontú megalapozottsága, az előzetes és utólagos pénzügyi ellenőrzés, a pénzügyi döntések szabályszerűségi szempontból történő jóváhagyása illetve ellenjegyzése, a gazdasági események elszámolása (a hatályos jogszabályoknak megfelelő könyvvezetés és beszámolás) **kontrollja keretében részben biztosított.** Probléma a korábbi időszak szabályszerű dokumentálásának átmeneti (nem pótolhatatlan) hiányából adódik. (Ennek vizsgálata a belső ellenőrzés részéről közvetve, más célú ellenőrzések alkalmával történt.)

A tevékenységek feladatköri elkülönítése biztosított volt az intézményvezetők illetve a Polgármesteri Hivatal illetékes munkatársai részéről.

IV. Az információs és kommunikációs rendszer

A rendszer erősítése érdekében szükséges volt az Informatikai használati és biztonsági szabályzatok felülvizsgálata a jogszabályi változások miatt, informatikai szakember bevonásával. Célja, hogy a tevékenységek végzésére, a gazdálkodásra vonatkozó információk megfelelő időben és mennyiségben rendelkezésre álljanak, illetve az elszámolás, beszámolás a jogszabályoknak, belső szabályzatoknak megfelelően biztosítva legyenek a feladatvégzők, vezetők, irányító szervek részére.

Fontosnak tartja a belső ellenőrzés olyan belső kommunikációs gyakorlat kialakítását, amely a belső ellenőrt is bevonja az információs körbe, pl. belső értekezleteken való részvétel keretében. Ennek szükségességét a közelmúltban jogszabály írta elő.

V. A monitoring rendszer

Szükséges a vezetők részére, hogy az operatív tevékenységek keretében végzett folyamatos és eseti nyomon követések mellett a Bkr. 11.§-a szerinti belső kontrollrendszer működéséről szóló nyilatkozatuk kiadásához alkalmazottak, középvezetők, vezető-helyettesek körében önértékelésen alapuló kérdőívekkel végezzenek felmérést a belső kontroll rendszer egyes területein a feladatok, tevékenységek ellátásról, végrehajtásáról.

A belső kontrollrendszer ezen elemét támogatja a belső ellenőrzés is egyes vizsgálataival, megállapításaival, javaslataival, intézkedési tervek készíttetésével, végrehatásukról szóló beszámoltatással.

Javasolja a belső ellenőrzés a Bkr. 12. §-a szerinti vezetői és gazdaságvezetői belső kontrollrendszer témakörben előírt továbbképzési kötelezettségek számonkérését. A vezetőknek és gazdaságvezetőknek 2 évente kötelező a továbbképzésen való részvétel, amelyet a tárgyév december 31-ig az irányító szerv vezetője felé igazolni kell. Javasolja továbbá a képzésekre vonatkozóan egy olyan hivatali szintű továbbképzési terv elkészítését, amelybe a közigazgatási alapvizsga és szakvizsga beiskolázási rendje is beletartozik.

A belső ellenőrzés részéről a fenti értékelés az ellenőrzési tervben szereplő, lefolytatott ellenőrzések - belső kontrollrendszerben elhelyezett - megállapításain, javaslatain alapszik.

Összefoglalva a Polgármesteri Hivatalban a belső kontrollrendszer kialakítása érdekében 2016-ban is történtek intézkedések, minimális előrelépést eredményezve.

A rendszerben a kontrollkörnyezet, a kontrolltevékenységek, az információ- és kommunikációs rendszer, a monitoring rendszer részben kialakított, a napi gyakorlatban működőképes.

Fejlesztését szolgálták a javaslatok végrehajtására készítendő intézkedési tervek, azok végrehajtásáról szóló beszámolók.

Az intézményvezetőknek a belső kontroll rendszer kialakításáról és működtetéséről, annak minőségéről, a továbbfejlesztést igénylő területekről a Bkr. 1. számú melléklete alapján nyilatkozniuk kell, amelynek tartalmát az irányító szervnek egyeztetni kell a belső ellenőrzés értékelésével.

A belső szabályozás (szabályzatok aktualizálása, jóváhagyása) terén 2017-re bőven maradtak tennivalók, különös tekintettel a gazdálkodási-számviteli szabályzatokra. (A jogszabályváltozások gyakorisága következtében a szabályzatok aktualizálása egyébként is folyamatos odafigyelést igényel.)

Melléklet: Intézkedések nyilvántartása 2016. c. táblázat

Taksony, 2017. január 25.

Olasz Sándor
belső ellenőr