

Iktatószám: 1186/2015

Tárgy: Éves összefoglaló ellenőrzési jelentés
a 2014. évi belső ellenőrzésekről

Dr. Micheller Anita
jegyző részére

Éves összefoglaló ellenőrzési jelentés

Taksony Nagyközség Önkormányzatánál és intézményeinél 2014. 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 szerinti **belső ellenőrzési vezető jelentési kötelezettségének a Taksonyi Polgármesteri Hivatal belső ellenőréként az alábbiakban teszek eleget:**

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

A 2014. évben a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 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 223/2013. (XI. 26.) 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.

Az ÁBPE – továbbképzés II. szakmai továbbképzés követelményeinek teljesítésére, a szakmai ismeretek folyamatos bővítése érdekében 2012-ben, valamint a következő (kétéves) ciklus szerint 2014-ben került sor. A 2014. évi szakmai ismeretek frissítése, aktualizálása részben 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 ellenőrzéseknél, mind pedig a fenntartói ellenőrzéseknél – szervezetileg és az adott feladatkört tekintve is – biztosított volt.

Az ellenőrzések során az ellenőrzöttekkel **a 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, CD jogtár, mobiltelefon.

A helyszíni (vagy egyéb külső) ellenőrzések lefolytatásához saját gépkocsi biztosított, az igénybevételére azonban 2014-ben nem 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 oktatási intézmények	Normatív állami támogatások elszámolásának segítése, pontosítása	6 nap	Szabályszerűségi	Intézkedési terv készítése nem vált szükségessé.	További intézkedésre nem volt szükség.
RSD Partisáv Önkormányzati Társulás	Közbeszerzési szabályzat javaslat tervezet	7 nap	Tanácsadói tevékenység	Intézkedési terv nem készült.	Társulási Tanács elé nem került a szabályzat-tervezet.
Polgármesteri Hivatal	Szabályzatok aktualizálása, tervezetek	14 nap	Tanácsadói tevékenység	Intézkedési terv nem készült.	A szabályzat-tervezetek részben elfogadásra kerültek.

	formájában.				
Taksony Vezér Német Nemzetiségi Általános Iskola	Pénzügyi- gazdasági ellenőrzés	5 nap	Szabályszerűségi	Intézkedési terv nem készült.	Az általános iskola kerüljön át a Német Nemzetiségi Önkormányzat fenntartásába, mert akkor alkalma nyílik önálló költségvetés készítésére és valódi gazdálkodásra.
RSD Partisáv Önkormányzati Társulás	A 2013. évi beszámoló elfogadás előtti áttekintése	3 nap	Tanácsadói tevékenység	Intézkedési tervet nem igényel.	A könyvelés naprakészségének biztosítása érdekében szükséges a 2 fős üres állás betöltése, vagy helyettesítési díj fizetésével ösztönözni a dolgozókat túlmunka végzésére.
Forrás Intézményüzemeltető Központ	Pénzügyi- gazdasági ellenőrzés	10 nap	Szabályszerűségi	Intézkedési terv még nem készült.	A Munka- és feladat- megosztási megállapodás elavult.

Soron kívüli ellenőrzésre 2014-ban két alkalommal volt szükség. A tanácsadói tevékenység pedig – 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	6	73
Tényleges ellenőrzések	6	45

A 2014. évi belső ellenőrzés tervezése és végrehajtása

Az önkormányzat és a Polgármesteri hivatal 2014. évi belső ellenőrzési tervét a képviselő-testület a 223/2013. (XI. 26.) Kt. számú határozatával hagyta jóvá. Az a soron kívüli ellenőrzésekre, tartalékidőre, képzésre, tervek, beszámolók készítésére, egyéb adminisztrációs tevékenységekre, munkahelyi megbeszélésekre fordítható időkapacitást nem tartalmaz (az a Munkaidő mérlegben került tervezésre), ezért ebben a beszámolóban azok ténylegesen ráfordított ellenőri napjai sem kerültek számbavételre.

Az ellenőri napok intézmények közötti felosztásában meghatározó volt az ellenőrzött intézmények száma, az ellenőrzés tárgya, annak összetettsége, tervezett felkészülési időszükséglete, az alkalmazandó jogszabályok tanulmányozási időszükséglete, egy-egy ellenőrzés lefolytatásának várható időszükséglete.

A 2014. évi belső ellenőrzési tervben összességében 6 ellenőrzési feladat található, ebből 4 intézményi ellenőrzés.

A tervezett 6 ellenőrzési feladatból (amelyekbe a tanácsadói tevékenység is beépült) 4 került lefolytatásra, amelyekről elkészültek a részletes megállapításokat is tartalmazó ellenőrzési jelentések.

Elmaradt az ellenőrzés a normatív állami támogatások éves előszűrése vonatkozásában, valamint a hivatali Belső kontroll szabályzat illetve az ellenőrzési nyomvonal felülvizsgálata.

Az elmaradások okai:

- A normatív állami támogatások előszűrése az oktatási intézmények körében fenntartó váltás miatt okafogyottá vált.
- A Belső kontroll szabályzat, benne az ellenőrzési nyomvonal felülvizsgálata a hivatalban lezajlott nagyfokú fluktuáció miatt vált értelmetlenné, és ezért átkerült a 2015. évi belső ellenőri munkatervbe.

A tervezett illetve a tényleges ellenőrzési napok (lásd az ellenőrzések alakulásáról szóló rövid táblázatot), valamint a fejezet első bekezdésében említett be nem tervezett tevékenységeken (továbbképzés, tervezés, egyéb adminisztráció stb.) túli munkaidőt a belső ellenőr a másik fél állásában, adóellenőrként töltötte. (Ez utóbbi feladat ezúttal – a jegyző személyében bekövetkezett változás miatt - az év nagyobbik felére volt jellemző.)

Az ellenőrzések lefolytatása

Az ellenőrzésekre a belső ellenőrzést meghatározó - korábban már említett – jogszabályok, a belső ellenőrzési kézikönyv, kockázatelemzés, az ellenőrzési terv, 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.

A jelentésbe 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 elfogadásra kerültek. Az ellenőrzési jelentések többségét dr. Széll Attila címzetes főjegyző úr egy kivétellel jóváhagyta. (Az iskola pénzügyi-gazdasági ellenőrzéséről szóló jelentés megbeszélésére a címzetes főjegyző úr távozása miatt gyakorlatilag nem maradt idő.) Az őt váltó jegyző asszony szintén jóváhagyta az év második felében készült ellenőrzési jelentéseket.

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 2014-ban sem készültek, de a javasolt intézkedések megtételére (a pénzügyi iroda anyagi ösztönzése kidolgozásának kivételével) érdemben sor került.

Az intézkedési terv készítésének hiánya nem megfelelő gyakorlat. Megszűntetése a 2015. év egyik fontos feladata lesz.

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 dokumentumok másolatait. A jövőben tartalmazni fogja az intézkedési tervet, valamint azok végrehajtásról szóló beszámolót is.

Fontos kiegészítője az ellenőrzések nyilvántartásának az Intézkedések nyilvántartásáról szóló részletes táblázat, amely megfelel a Belső ellenőrzési kézikönyv vonatkozó előírásainak, és e jelentés mellékletét képezi.

A belső kontrollrendszer kialakításának és működésének értékelése

Az Áht. és Bkr. előírásainak megfelelően a Polgármesteri Hivatalnak valamint az intézményeinek rendelkezniük kell **belső kontroll szabállyal**. 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.

I. A kontrollkörnyezet

A kontrollrendszer első eleme keretében az intézményeknek rendelkezniük kell tevékenységüknek, céljaiknak megfelelő, változásokat folyamatosan követő, felülvizsgált, a Magyar Államkincstár felé lejelentett (és általuk is felülvizsgált) **alapító okirattal**. Az alapító okiratok esetében szükséges a jogszabályi változásoknak megfelelő folyamatos aktualizálásuk, ami nem egy esetben feltétele a különböző típusú normatív 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. (Aktualizálására 2014-ben került sor, az önkormányzati választást követő képviselő-testületi ülésen.)

A Belső kontrollkörnyezet szabályzat összevetése a ténylegesen alkalmazott gyakorlattal – az elkövetkező időszak feladata lesz. E tekintetben a belső ellenőrzés 2014-ben még nem tudott javaslatokat megfogalmazni. Egyéb kapcsolódó javaslat: a hatályos belső szabályzatok mielőbbi feltöltése a hálózatra annak érdekében, hogy minden érintett, vagy érdeklődő munkatárs hozzáférhessen.

A szabályzat 1. számú mellékleteként, táblázatos formában kidolgozott ellenőrzési nyomvonalak nem csak a tervezés, a gazdálkodás és a beszámolás területeire, hanem **a Polgármesteri Hivatal teljes tevékenységére kidolgozottak**.

Az 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 elszámolást.

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, gyakorlati alkalmazásra.

III. A kontrolltevékenységek, - a kontrollrendszer harmadik eleme - a Polgármesteri Hivatalban és az intézményekben 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 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.

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.

Javaslom a képzésekre vonatkozóan egy hivatali szintű továbbképzési terv elkészítését.

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 megtörtént az első, legfontosabb intézkedés.

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

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

A kockázatkezelés rendszere, valamint a szabálytalanságok kezelésének eljárás rendje kialakítására szabályzat szintjén az intézkedés megtörtént, de szükség van a továbbfejlesztésre a gyakorlati alkalmazás biztosításával.

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.

Melléklet: Intézkedések nyilvántartása 2014. c. táblázat

Taksony, 2015. január 16.

Olasz Sándor
belső ellenőr