

# BUDAÖRS VÁROS POLGÁRMESTERE

2040 Budaörs, Szabadság u. 134.

Telefon: 06/23 447 817

FAX: 06/23 447 819

E-mail: [polgarmester@budaors.hu](mailto:polgarmester@budaors.hu)

[www.budaors.hu](http://www.budaors.hu)



## ELŐTERJESZTÉSE

**a Pénzügyi Ellenőrző Bizottság 2017. május 17-i , valamint  
a Képviselő-testület 2017. május 24-i  
ülésére**

**Tárgy: Éves Összefoglaló Ellenőrzési Jelentés a 2016. évi belső ellenőrzési tevékenységről**

*Az előterjesztés tárgyalása Budaörs Város Önkormányzata Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 36/2012. (XI. 12.) ÖKT. sz. rendelet (továbbiakban SzMSz) 18.§ (1) bekezdése alapján nyilvános ülésen történik.*

**Tisztelt Képviselő-testület!**

**Tisztelt Pénzügyi Ellenőrző Bizottság!**

A költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII.31.) Korm. rendelet (továbbiakban Bkr.) 49.§ (3a) bekezdése alapján a Polgármester a tárgyévre vonatkozó éves ellenőrzési jelentést, valamint a helyi önkormányzat felügyelete alá tartozó költségvetési szervek éves ellenőrzési jelentései alapján készített *éves összefoglaló ellenőrzési jelentést* – a tárgyévet követően, a zárszámadási rendelet tervezettel egyidejűleg - a Képviselő-testület elé terjeszti jóváhagyásra.

Az összefoglaló jelentés elsődlegesen a Bkr. 48.§-ban rögzített követelményrendszer szerkezetét követi, természetesen figyelembe véve a belső ellenőrzés nemzetközi, valamint hazai normarendszeréből származó elméleti és gyakorlati alapelveket.

Budaörs Város Önkormányzat Képviselő-testülete a 418/2015. (XII.16.) ÖKT számú határozatában fogadta el az önkormányzat 2016. évi belső ellenőrzési tervét, amelyet az iroda a Bkr. rendelkezései szerint hajtott végre. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban Mötv) 119.§ (4) bekezdésének felhatalmazása alapján a terv tartalmazta az Önkormányzat által felügyelt költségvetési szervek ellenőrzését is.

A Budaörsi Polgármesteri Hivatal belső ellenőrzési irodavezetője a Bkr. 48.§ és 49.§ szerint elkészítette a 2016 évi ellenőrzések tapasztalatairól szóló Éves Összefoglaló Ellenőrzési Jelentést. Az Éves Összefoglaló Ellenőrzési Jelentést a jegyző jóváhagyta. A hivatkozott

jogszabályi szakasz részletesen meghatározza az Éves Összefoglaló Ellenőrzési Jelentés tartalmát, melynek az iroda jelentése minden elemében megfelel.

Az Éves Összefoglaló Ellenőrzési Jelentés szerkezetét, valamennyi kötelező tartalmi és formai elemét egzaktan meghatározza az államháztartásért felelős miniszter által közzétett módszertani útmutató. A Képviselő-testület elé terjesztendő összefoglaló jelentés tartalmazza az éves ellenőrzési tervben foglalt feladatok teljesítésének értékelését, a bizonyosságot adó tevékenységet elősegítő és akadályozó tényezők bemutatását, valamint a tanácsadó tevékenység értékelését.

A Bkr. 39.§ (1) bekezdése szerint valamennyi ellenőrzés elvégzése után a megállapításokat, következtetéseket és javaslatokat ellenőrzési jelentésekben foglalták össze az ellenőrzést végzők. A megfogalmazott javaslatok a tényszerű megállapításokra épültek. A jelentésekben csak olyan ajánlásokat szerepeltet a Belső Ellenőrzési Iroda, amelyek dokumentumokkal igazolható, és logikailag konzekvens következtetésekkel megfelelően alátámaszthatók. A javaslatok alkalmasak arra, hogy azok alapján az illetékes vezetők érdemi és végrehajtható intézkedéseket foganatosítsanak. Az Intézkedési Tervek végrehajtásának szintje és színvonala igazolja a javaslatok életszerűségét.

A jelentésekben feltártak minden olyan cselekményt, mulasztást vagy hiányosságot az ellenőrzés tárgyával kapcsolatban, amelyek konkrét jogszabályi rendelkezés, közjogi szervezetszabályozó eszköz vagy belső szabályzat előírásainak megsértését jelentik. Ezzel megvalósították a „Magyarországi államháztartási belső ellenőrzési standardokban” megfogalmazott követelményeket.

A Bkr. 21.§ (1) bekezdés a) pontja rögzíti, hogy a belső kontrollrendszer felülvizsgálatát a belső ellenőrzés kiemelt feladataként kell végrehajtani. A jogszabály és a hazai belső ellenőrzési standardok minden ellenőrzési típus esetében ajánlást fogalmaznak meg a belső kontrollrendszer elemeinek kapcsolódó vizsgálatára. A kötelező előírások miatt a Belső Ellenőrzési Iroda valamennyi 2016. évi ellenőrzése lebonyolításánál közvetlenül vagy közvetve értékelte a vizsgálatba bevont szervezetek vagy szervezeti egységek belső kontrollrendszerének szerves egységben funkcionáló elemeit.

A belső ellenőrök figyelembe vettek minden olyan tény, pozitív és negatív megállapítást, hiányosságot vagy ellentmondást, amelyek biztosítják az értékelés komplexitását. Az alkalmazott ellenőrzési magatartás-formával teljesítettük a Bkr. 44.§ (2) és (3) bekezdés követelményeit.

A jogszabályban rögzített tanácsadói feladatok körében az iroda tevékenysége az ellenőrzött szervek működése eredményességének növelésére, a belső kontrollrendszerek javítására, a belső szabályzatok tartalmának felülvizsgálatára irányult. Az iroda munkatársai tanácsadás keretében látták el a kockázatkezelési és szabályzatkezelési rendszerek koordinálását és jogszabályokhoz való igazítását. A tanácsadási tevékenység tárgyévben kiterjedt olyan javaslatok megfogalmazására, amelyek elősegítették az ellenőrzött szervezetek gazdálkodási struktúrájának átalakítását a szabályszerűség biztosítása érdekében.

A Polgármesteri Hivatalban tanácsadó tevékenység és kapcsolódó vizsgálat keretében a Belső Ellenőrzési Iroda részletesen értékelte a kontrollkörnyezetet, a kockázatkezelési rendszert, a kontrolltevékenységeket, az információs és kommunikációs rendszert, valamint a monitoring rendszert. Megállapítható, hogy a belső kontrollrendszer előzőekben felsorolt öt eleme egymástól jól elkülöníthető módon, de összességében egymást kiegészítve jól harmonizáló eszközrendszerrel működött a vizsgált időszakban.

A tudatosan működtetett kontrolltevékenységek hozzájárultak a Polgármesteri Hivatal és ezzel összefüggésben az Önkormányzat működése és gazdálkodása eredményességéhez, hatékonyságához és a gazdaságosságához. A belső kontrollrendszer évek óta permanensen biztosított szabályszerű működése megerősítette az Önkormányzat pénzügyi helyzetének biztonságát.

2016-ban a rendszerszemlélettel végrehajtott, különböző típusú ellenőrzések elősegítették a belső kontrollrendszerek fejlesztését és ezzel egyidejűleg a kontrollrendszerrel szemben támasztott jogszabályi követelmények érvényesülését. Az ellenőrzések tartalmának és módszertanának összehangolt és tudatos működtetése hozzájárult az önkormányzati, s egyben a hivatali feladatok eredményes végrehajtásához, a vagyon védelméhez, az elszámolási kötelezettségek szabályszerű teljesítéséhez és az erőforrások rendeltetésszerű használatához.

Összességében a Bkr-ben előírt szervezeti és funkcionális függetlenség jegyző által biztosított eszközrendszerét felhasználva a Belső Ellenőrzési Iroda teljesítette az Áht. 70.§-ban és a Bkr. 21.§-ban meghatározott klasszikus ellenőrzési és tanácsadási feladatait.

Kérem, hogy a Képviselő-testület az előterjesztés mellékletében található *Éves összefoglaló Ellenőrzési Jelentést* a 2016. évi belső ellenőrzési terv végrehajtásáról hagyja jóvá.

**Melléklet:** Éves Összefoglaló Ellenőrzési Jelentés a 2016. évi belső ellenőrzési tevékenységről.

#### **Határozati javaslat a Pénzügyi Ellenőrző Bizottság részére:**

A határozathozatal egyszerű szótöbbséggel történik az SzMSz 60. § és 37.§ (1) bekezdése alapján.

A határozathozatal nyílt szavazással történik az SzMSz 38.§ (1) bekezdése és 60. § alapján.

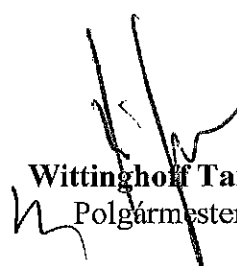
Budaörs Város Önkormányzat Képviselő-testülete Pénzügyi Ellenőrző Bizottsága javasolja a Képviselő-testületnek, hogy Budaörs Város Önkormányzata belső ellenőrzésére vonatkozó 2016. évi Éves Összefoglaló Ellenőrzési Jelentést az előterjesztés *melléklete* szerint hagyja jóvá.

**Határozati javaslat a Képviselő-testület részére:**

Budaörs Város Önkormányzat Képviselő-testülete jóváhagyja Budaörs Város Önkormányzata belső ellenőrzésére vonatkozó 2016. évi Éves Összefoglaló Ellenőrzési Jelentést az előterjesztés *melléklete* szerint.

A határozathozatalhoz az SzMSz 37. § (1) bekezdése és a 38.§ (1) bekezdése alapján egyszerű szótöbbség és nyílt szavazás szükséges.

Budaörs, 2016. május 02.

  
**Wittinghoff Tamás**  
Polgármester

Az előterjesztést készítette: Belső Ellenőrzési Iroda

Tóth Attila irodavezető:



Látta:

Polgármesteri Kabinet:



Törvényességi felügyelet:



dr. Bocsi István jegyző:



 Budaörs Város Önkormányzata	<b>BUDAÖRSI POLGÁRMESTERI HIVATAL</b> <b>BELSŐ ELLENŐRZÉSI IRODA</b> 2040 Budaörs, Szabadság út 134. www.budaors.hu, toth.attila@budaors.hu oderszky.miczko.erika@budaors.hu
Ügyiratszám: XXII/6-1/2017.	<b>Tel.: 06-23/447-886, FAX: 06-23/447-963</b>

**ÉVES ÖSSZEFOGLALÓ ELLENŐRZÉSI JELENTÉS**  
**BUDAÖRS VÁROS ÖNKORMÁNYZAT**  
**A 2016. ÉVI BELSŐ ELLENŐRZÉSI TEVÉKENYSÉGÉRŐL.**

**VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ**

A Képviselő-testület a 418/2015. (XII.16.) ÖKT számú határozatában fogadta el az Önkormányzat 2016. évi belső ellenőrzési tervét, amelyet a Bkr. 31.§ rendelkezései szerint állított össze a Belső Ellenőrzési Iroda.

A Budaörs Város Önkormányzat 2016. évi Éves Ellenőrzési Tervének végrehajtásáról szóló Éves Összefoglaló Ellenőrzési Jelentést a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII.31.) Korm. rendelet (továbbiakban Bkr.) rendelkezései szerint állította össze a Polgármesteri Hivatal Belső Ellenőrzési Irodája. Az Éves Összefoglaló Ellenőrzési Jelentés a Bkr. 49.§ (1) bekezdésének felhatalmazása alapján és a Bkr. 48.§ -ban elrendelt tartalommal készült.

*Az Éves Összefoglaló Ellenőrzési Jelentés szerkezete és formája,- beleértve a fejezetek címeit és alcímek szerinti bontást is – az államháztartásért felelős miniszter által 2015 szeptemberében kiadott Útmutató alapján készült, melynek alkalmazását a Bkr. kötelező jelleggel előírja.*

Az összefoglaló jelentés elsődlegesen a Bkr. 48.§-ban rögzített követelményrendszer szerkezetét követi, természetesen figyelembe véve a belső ellenőrzés nemzetközi, valamint hazai normarendszeréből származó elméleti és gyakorlati alapelveket.

A belső ellenőrzés szakmai gyakorlatának nemzetközi normái 2016-ban változtak. A változás lényege, hogy keretrendszert biztosítanak az alapvető és a végrehajtási normák kötelező elemeinek betartásához. Egységes normarendszert biztosítanak a sokrétű értékteremtő belső ellenőrzési szolgáltatások végrehajtásához és előmozdításához. Alapot teremtenek a belső ellenőrzés teljesítményének értékeléséhez.

A keretrendszer egyik legfontosabb célja - összhangban a Bkr. 21.§ -ában megfogalmazott feladatokkal - hogy segítsék a szervezeti folyamatok és a működés színvonalának javítását.

A tervben szereplő ellenőrzések céljait összefoglalóan úgy határozhatjuk meg, hogy azok elsődlegesen az ellenőrzött szervezet működése, funkciói, folyamatai és rendszerei szabályozottságának és a működés lebonyolításának szabályszerűségére irányultak. A bizonyosságot adó szolgáltatások során a tények objektív értékelésére törekedtünk, melynek alapján következtetéseket vontunk le a vizsgált szervezet vagy szervezeti egység működésére és gazdálkodására vonatkozóan, s a konklúziókból kiindulva célszerűségi vagy intézkedést igénylő javaslatokat fogalmaztunk meg az ellenőrzés tárgyával összefüggésben.

Az ellenőrzések tárgya az előzetesen elvégzett integrált kockázatelemzés eredményeként a belső kontrollrendszer dokumentumainak, a kontrolltevékenységekkel összefüggő tevékenységek okmányainak, iratainak és a számviteli rendszer bizonylatainak vizsgálata volt.

Valamennyi ellenőrzés esetében – függetlenül az ellenőrzés tárgyától – a tevékenységünk kiterjedt a szervezeti integritást sértő események jelenlétének értékelésére illetőleg az ezek hatását csökkentő kontrolltevékenységek hatékonyságának és életszerűségének minősítésére is.

Tartalmilag a Bkr. kógens rendelkezései, módszertanilag pedig a nemzetközi és hazai standardokban szereplő Etikai Kódex instrukciói alapján jártunk el. Az Etikai Kódex alkalmazását a Belső Ellenőrök Nemzetközi Szervezete szakmai gyakorlatának normái kötelezően előírják. Középpontba állítottuk a végrehajtási normákban szereplő azon elemeket, amelyek a gyakorlatban is elősegítették az ellenőrzési cél megvalósítását, valamint hozzájárultak a bizonyosságot adó tevékenység hiteles és eredményes megvalósulásához.

Teljesítettük az 1210-s és az 1230-s számú hazai normákat, melyeknek előírásai alapján a belső ellenőröktől elvárható, hogy vizsgálják a működést, az irányítási folyamatokat és a szervezeti szintű célkitűzések megvalósítását annak érdekében, hogy a vezetés számára átlátható legyen az elért eredmények kitűzött célokhoz viszonyított megfelelése.

A Bkr. 39.§ (1) bekezdése szerint valamennyi ellenőrzés elvégzése után megállapításainkat, következtetéseinket és javaslatainkat ellenőrzési jelentésekben foglaltuk össze. A megfogalmazott javaslataink a tényszerű megállapításokra épültek. A jelentésekben csak olyan ajánlásokat szerepeltettünk, amelyeket dokumentumokkal igazolható megállapítások és logikailag konzekvens következtetések megfelelően alátámasztottak. A javaslatok alkalmasak arra, hogy azok alapján az illetékes vezetők érdemi és végrehajtható intézkedéseket foganatosítsanak. Az Intézkedési Tervek végrehajtásának szintje és színvonala igazolja a javaslatok életszerűségét.

A jelentésekben feltártunk minden olyan cselekményt, mulasztást vagy hiányosságot az ellenőrzés tárgyával kapcsolatban, amelyek konkrét jogszabályi rendelkezés, közjogi szervezetszabályozó eszköz vagy belső szabályzat előírásainak megsértését jelentik. Ezzel megvalósítottuk a „Magyarországi államháztartási belső ellenőrzési standardok” 6700. számú normájában megfogalmazott követelményt.

Figyelembe vettünk minden olyan tény, pozitív és negatív megállapítást, hiányosságot vagy ellentmondást, amelyek biztosítják az értékelés komplexitását. Az alkalmazott ellenőrzési magatartás-formával teljesítettük a Bkr. 44.§ (2) és (3) bekezdés követelményeit.

2016-ban is sikerült megvalósítani azt a módszertani irányelvet, hogy az elvárások és az ellenőrzöttek felé támasztott követelményrendszer kiszámítható, valamint szakmai struktúrájában követhető legyen. A Belső Ellenőrzési Iroda megvalósította az Áht. 70.§-ban megfogalmazott azon követelményrendszert melynek lényege, hogy a belső ellenőrzés bizonyosságot adó és tanácsadó tevékenysége keretében a jogszabályoknak és a belső szabályoknak való megfelelést, a tervezést, a gazdálkodást, a közfeladatok ellátását vizsgálva olyan megállapításokat és javaslatokat fogalmaz meg a költségvetési szerv vezetője számára, amely segíti a vezetői döntések meghozatalát

Az önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságunk a BTG Nonprofit Kft. működését és gazdálkodását, valamint a közszolgálati feladatok ellátásában rejlő eredendő veszélyeztetettségi tényezőket a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény, illetőleg az Önkormányzat Stratégiai Belső Ellenőrzési Tervének kiemelt céljai alapján 2016-ban is áttekintettük. A Stratégiai Ellenőrzési Terv 2016-ra lebontott célja a számvitelről szóló 2000 évi C. törvényben (továbbiakban Szt.) meghatározott kötelező szabályzatok felülvizsgálata volt.

Az ellenőrzés megállapította, hogy a Nonprofit Kft. Szt. által előírt szabályozottsága teljeskörű és jó színvonalon megfelel az előírásoknak, valamint a tulajdonos elvárásainak. Ezzel párhuzamosan a megállapításokból levont konklúzió eredménye, hogy a gazdálkodási szabályzatok tartalmából következő eredendő kockázat alacsony szintűnek minősíthető. A korábbi ellenőrzések javaslatai alapján készített Intézkedési Tervek szabályozásra vonatkozó feladatait végrehajtották, ezzel hozzájárultak a szabályozottság komplexitásához.

A szabályozottság alacsony kockázati szintje mellett viszont kötelezettségünk felhívni a figyelmet a társaság külső kockázati tényezőkre visszavezethető rendkívül magas bevételi kitettségére, amelyből származó likviditási és működési bizonytalanságok kiküszöbölésére mind a társaságnak, mind a tulajdonosnak válaszreakciókat kell kidolgozni. A kockázatokat mérséklő kontrollok és intézkedések kidolgozása 2016-ban már megkezdődött.

A külső kockázati tényezők – jogszabályi változások és állami piaci környezet - indukálta veszélyeztetettségi szint részletes elemzése, illetőleg a költséggazdálkodásban rejlő esetleges tartalékok vagy eredményjavító lehetőség feltárása a 2017. év feladatát képezi.

A Polgármesteri Hivatalban kiemelt jelentőségi rendszerellenőrzést végeztettünk el külső szakértő céggel, amely a Hivatal Informatikai rendszere szabályozottságára irányult. Az ellenőrzés egyik alapvető célja a 2014. évben elvégzett rendszerellenőrzéshez kapcsolódó Intézkedési Terv megvalósulásának értékelése, másik funkciója a Hivatal informatikai és információ biztonsági helyzetének felülvizsgálata volt.

A szakértői jelentés megállapítása szerint a Polgármesteri Hivatal az új Informatikai Biztonsági Szabályzat (továbbiakban IBSZ.) hatályba helyezésével biztosította az Intézkedési Terv végrehajtását, egyidejűleg az állami és önkormányzati szervek elektronikus információ biztonságáról szóló 2013. évi L. törvény előírásainak való megfelelést.

A Hivatal pénzügyi és gazdálkodási alrendszerei a CT-EcoSTAT integrált informatikai rendszer moduljaira épülnek. Az integrált rendszer zárt, belső folyamatait és

kapcsolatrendszere összetett. Az Szt. alapelveinek teljesülését a rendszer által előállított táblák tartalmi ellenőrzésével lehet igazolni.

Megállapítható, hogy a CT-EcoSTAT rendszer által és az ellenőrzésre felhasznált „A-DOK AHAUDIT alkalmazás” által előállított főkönyvi kivonatok, valamint a beszámoló táblák megegyeznek.

Az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról szóló 2013. évi L. törvényben és a 77/2013. (XII. 19.) NFM rendeletében foglaltak alapján a Hivatal az informatikai biztonsági szintjét a 2-es szint előírásai szerint működteti.

Az Önkormányzat és a Hivatal szempontjából megnyugtató, érdemi megállapítás, hogy a védelmi intézkedések lista pontjai szerint a Hivatal a törvényben előírt informatikai biztonsági védelmi elvárásokat teljesítette.

A Bkr. 21.§ (1) bekezdés a) pontja rögzíti, hogy a belső kontrollrendszer felülvizsgálatát a belső ellenőrzés kiemelt feladatának kell végrehajtani. A jogszabály és a hazai belső ellenőrzési standardok minden ellenőrzési típus esetében ajánlást fogalmaznak meg a belső kontrollrendszer elemeinek kapcsolódó vizsgálatára. A kötelező előírások miatt a Belső Ellenőrzési Iroda valamennyi 2016. évi ellenőrzése lebonyolításánál közvetlenül vagy közvetve értékelte a vizsgálatba bevont szervezetek vagy szervezeti egységek belső kontrollrendszerének szerves egységben funkcionáló elemeit.

A Polgármesteri Hivatalban tanácsadó tevékenység és kapcsolódó vizsgálat keretében részletesen értékeltük a kontrollkörnyezetet, a kockázatkezelési rendszert, a kontrolltevékenységeket, az információs és kommunikációs rendszert, valamint a monitoring rendszert. Megállapítjuk, hogy a belső kontrollrendszer előzőekben felsorolt öt eleme egymástól jól elkülöníthető módon, de összességében egymást kiegészítve jól harmonizáló eszközrendszerrel működött a vizsgált időszakban.

A Bkr. változásaihoz igazodva a Jegyző megteremtette az integrált kockázatkezelési rendszer működésének feltételeit. A korábbi kockázatkezelési rendszer folyamataiban és funkcióiban már 2016. előtt is megfelelt az új követelményeknek. A módszertan átalakításával megvalósultak a Nemzeti Korruptió Ellenes Program által a belső kontrollrendszerben ajánlott összefüggések; nevezetesen az, hogy a szervezet kockázatainak elemzése egyetlen koordinált folyamatban valósuljon meg. Az új integrált kockázatkezelési rendszerben az integritási, a pénzügyi, a működési, az adatvédelmi, és a biztonsági kockázatok együttesen kezelendők a szervezeti integritást sértő eseményekkel.

A Hivatal Kockázatkezelési Bizottsága a szervezeti célok megvalósításának függvényében a kockázatelemzés és kezelés mellett koordinálja a kibővített tartalmú szabálytalanság kezelést is. A fogalom kiterjedtségének növekedése azt jelenti, hogy a korábban szabálytalanságnak minősített, jogszabályt vagy belső eljárásrendet sértő cselekmények köréhez csatlakoztak az íratlan etikai normák és az egyéb értékalapú szabályok megsértésével kapcsolatos negatív magatartásformák.

A tudatosan működtetett kontrolltevékenységek hozzájárultak a Polgármesteri Hivatal és ezzel összefüggésben az Önkormányzat működése és gazdálkodása eredményességéhez, hatékonyságához és a gazdaságosságához. A belső kontrollrendszer évek óta permanensen



biztosított szabályszerű működése megerősítette az Önkormányzat pénzügyi helyzetének biztonságát.

A 2016. évi ellenőrzések során több ellenőrzött szervezetnél tapasztaltuk, hogy az Áht 38.§-ban és az Ávr. 57.§-ban megfogalmazott teljesítésigazolás, mint kulcskontroll végrehajtását nem a kormányrendeletben előírt módon hajtották végre. A végrehajtás módját szabályozó jogszabályi szakasz lényege, hogy a teljesítésigazolások során ellenőrizhető okmányok alapján kell az igazolni a kiadások teljesítésének jogszerűségét és összecszerűségét. Az ellenőrzött költségvetési szervek a teljesítésigazolások egy jelentős részénél figyelmen kívül hagyják a dokumentumokkal történő alátámasztás kötelezettségét és csak formálisan, egy aláírással végzik el a műveletet.

A teljesítésigazolásnak, mint kulcskontrollnak kiemelt jelentősége van a költségvetési szervek által megrendelt áruk és szolgáltatások teljesítése mennyiségi és minőségi szempontból történő igazolása vonatkozásában. Amennyiben írásos okmány nem támasztja alá egy elvégzett szolgáltatás szerződészerű megfelelőségét, szakmai szempontból felvethető a tevékenység részleges vagy teljes elvégzésének hiánya, annak valamennyi lehetséges jogi következményével együtt.

Az Önkormányzat jelentős összegeket fordít a civil szervezetek támogatására, melyek felhasználásának és elszámolásának feltételeit Támogatási Szerződésekben rögzíti a *Támogató Önkormányzat* és a *Támogatott Szervezet*. A szerződések rögzítik az elszámolások pontos rendjét, melyek tartalmilag és formailag – igazodva az Áht. előírásaihoz - rendkívül szigorúak és különböző dokumentumok benyújtásához kötöttek. Figyelembe véve a támogatások közpénz jellegét az elszámolásokat abból a szempontból vizsgáltuk, hogy a kifizetések feltétele valamennyi szerződéses kritérium maradéktalan teljesítése volt.

Általános megállapításunk az, a vizsgált civil szervezeteknek nyújtott támogatások esetében a Támogató Önkormányzat a jogszabályokban deklarált garanciális biztosítékokat rögzítette a szerződésekben a jogszerű felhasználás érdekében. A vizsgált szerződésekhez tartozó elszámolások áttekintése után megállapítottuk, hogy a rendeltetésszerű felhasználás egyetlen támogatott esetében sem vitatható.

Az Áht. és az Ávr. szabályai szerinti pénzügyi elszámolás dokumentumait a vizsgált szervezetek többsége áttekinthetően összeállította, így az okmányokból megállapítható a támogatás terhére kifizetett összeg nagyságrendje, jogcímenkénti megoszlása és a szállító megnevezése.

A formai feltételek betartása két civil szervezet elszámolásánál nem valósult meg maradéktalanul. A hiányosságok oka elsődlegesen az, hogy a civil szervezetek nem költségvetési szerv gazdálkodási formában működnek, a támogatás közpénz jellege miatt viszont a pénzügyi elszámolás feltételrendszerét az államháztartás szervezeteinek jogszabályi környezete szerint kellett kialakítani. Tanácsadási tevékenységgel a pénzügy-technikai okok miatt keletkező kockázatok negatív hatásai mérsékelhetők.

A belső ellenőrzés szakmai gyakorlatának nemzetközi normái rögzítik, hogy a tanácsadói szolgáltatás jellegét tekintve, olyan konzultációs tevékenység, amelyet a megbízó konkrét felkérése alapján kell nyújtania a belső ellenőrzésnek.

Ezt az irányelvet a Bkr. 21.§ (4) bekezdésében pontosítja, oly módon, hogy a tanácsadást az ellenőrzött költségvetési szerv vezetője kezdeményezheti, de a konkrét megbízást a jegyző

adja. A jogszabályban rögzített tanácsadói tevékenység keretében a Belső Ellenőrzési Iroda tevékenysége az ellenőrzött szervek működése eredményességének növelésére, a belső kontrollrendszerek javítására, a belső szabályzatok tartalmának felülvizsgálatára irányult. A tanácsadói tevékenység ezen kívül kiterjedt a vezetőség szakértői támogatására a kockázatkezelési és a szabálytalanság-kezelési rendszerek továbbfejlesztésében és az irányított költségvetési szervek kontrollkörnyezetére valamint kontrolltevékenységeire.

Az iroda munkatársai tárgyévben is tanácsadás keretében látták el a Polgármesteri Hivatal kockázatkezelési rendszere működésének koordinálását a Kockázatkezelési Bizottság tevékenységének menedzselése formájában.

A jogszabályban leírt tanácsadási formák közül a vezetői támogatást 2016-ban is alkalmaztuk a BTG Nonprofit Kft. menedzsmentjének segítése során. A gazdasági társaság számviteli információs rendszere részleteinek finomításában, illetőleg egyes résztevékenységek kockázatának becslésével járultunk hozzá a Kft. működése és gazdálkodása szabályszerűségének megerősítéséhez. Irodánk írásos állásfoglalást készített a Kft. tagi kölcsöneinek rendezéséről, melyet a likviditási helyzet stabilizálásával egyidejűleg javasoltuk rendezni.

A tőkeemelés a vonatkozó jogszabályokban előírt módon, az Önkormányzat és a Kft. érdekeinek együttes érvényesülésével valósult meg.

A Budaörsi Latinovits Színház szakmai vezetésének támogatása céljából tanácsadói tevékenység keretében konkrét, azonnal hasznosítható javaslatokat adtunk a produkciókhoz kapcsolódó elő és utókalkulációk elkészítéséhez. Interpretáltuk az önköltségszámítás általános modelljét a színház specifikus tevékenységeire, a vetítési alapok megjelölésével és javaslatot tettünk ezek bevezetésére, alkalmazására.

Az államháztartás számviteléről szóló 4/2013. (I.11.) Korm. rendelet 30.§ (4) bekezdése szerinti kötelezettséget, nevezetesen hogy, „a vagyontárgyakban szereplő ingatlan vagyontárgyak számviteli nyilvántartás szerinti bruttó értékének és az ingatlan vagyontárgyak számviteli nyilvántartásban szereplő ingatlanvagyontárgyak bruttó értékének egyezőségét biztosítani kell” 2015-ben szabályszerűségi ellenőrzés keretében vizsgáltuk. Az Önkormányzat vagyontárgyak számviteli nyilvántartása és az ingatlanvagyontárgyak nyilvántartási és adatszolgáltatási rendjéről szóló 147/1992. (XI.06.) Korm. rendeletben foglaltak között megállapított eltéréseket a Hivatal illetékes szervezeti egységei a Jegyző által elfogadott Intézkedési Terv alapján gondos szakmai munkával megszüntették. Az Intézkedési Terv időarányos végrehajtásáról a Bkr. rendelkezései szerint beszámoltak, melyhez igénybe vették irodánk szakmai tanácsait.

A civil szervezetek ellenőrzése során sor került az Állatvédők és Természetvédők Budaörsi Egyesületének nyújtott 2015. évi támogatások elszámolásainak ellenőrzésére. Az elszámolásokban tapasztalt, az áttekinthetőséget nehezítő szerkezeti problémák miatt az Egyesület által benyújtott időszakos beszámolók tartalmát és jogszabályi megfelelőségét relatív ellenőrizhetetlennek minősítettük. Szükséges rögzíteni, hogy a támogatási cél megvalósult, tehát a nem rendeltetésszerű felhasználás gyanúja nem merült fel, viszont a hibás pénzügy-technikai megoldások magas kockázata miatt átfogó jellegű tanácsadói tevékenység vált szükségessé.

Az elszámolás valamennyi résztevékenységre kiterjedő, tájékoztató és konzultációs jellegű támogatást nyújtottunk az egyesület illetékesei számára, melynek során közösen értelmeztük

az elszámolásra vonatkozó jogszabályokat és bemutattuk a beszámolókat alátámasztó pénzügyi és számviteli dokumentumok tartalmát, formáját.

Jelentős feladatot generált a Hivatal vezetése, s egyben a Belső Ellenőrzési Iroda számára a Bkr. 7.§ előírásai megváltozása. A módosítások a kockázatkezelés tartalmával kapcsolatban keletkeztek.

Javaslataink alapján olyan integrált kockázatelemzési rendszer került bevezetésre, amely táblázatos formában tartalmazza a Hivatal és az Önkormányzat működését determináló fő folyamatokhoz tartozó kockázati tényezőket. A Képviselő –testület által 2016 decemberében jóváhagyott 2017. évre szóló Éves Ellenőrzési Terv kockázatelemzéséhez már az automatizmusokra épülő, fő és alfolyamatokat elemző integrált kockázatelemzési metodikát alkalmazta a Belső Ellenőrzési Iroda.

A kockázatelemzés és a kockázatkezelés valamennyi mozzanatának áttekintése után megállapítható, hogy a rendszer szabályozottsága és működtetése tartalmában és formájában megfelel a Bkr. 7.§ -ában megállapított módosított követelményeknek. Az Önkormányzat és a Hivatal kockázatkezelési rendszere gyakorlatorientált formában, a helyi sajátosságokhoz igazodó racionális elemek beemelésével és alkalmazásával valósítja meg a Nemzeti Korruptióellenes Program irányelveit.

2016-ban a rendszerszemlélettel végrehajtott, különböző típusú ellenőrzések elősegítették a belső kontrollrendszerek fejlesztését és ezzel egyidejűleg a kontrollrendszerrel szemben támasztott jogszabályi követelmények érvényesülését. Az ellenőrzések tartalmának és módszertanának összehangolt és tudatos működtetése hozzájárult az önkormányzati, s egyben a hivatali feladatok eredményes végrehajtásához, a vagyon védelméhez, az elszámolási kötelezettségek szabályszerű teljesítéséhez és az erőforrások rendeltetésszerű használatához.

Az Állami Számvevőszék integritási kérdőívének felhasználásával készült önértékelésünk szerint a belső ellenőrzés kognitív elemző módszereivel, a tudatos prevenció alkalmazásával hozzájárult egy olyan szabályozottsági szint kialakításához és szabályszerű működés végrehajtásához, amely a kontrollpontok automatikus rendszerbe építésével eredendően relatíve kizárja a szabálytalanságok, visszaélések és korrupciós cselekmények bekövetkezési valószínűségét.

## **I. A BELSŐ ELLENŐRZÉS ÁLTAL VÉGZETT TEVÉKENYSÉG BEMUTATÁSA ÖNÉRTÉKELÉS ALAPJÁN [Bkr. 48.§ a) pont]**

### **1. Az ellenőrzési tervben foglalt feladatok teljesítésének értékelése. [Bkr. 48.§ a) pont]**

#### ***1.1. A tárgyévre vonatkozó éves ellenőrzési terv teljesítése, az ellenőrzések összesítése.***

Budaörs Város Önkormányzat 2016. éves ellenőrzési tervét, - melyet a Képviselő –testület a 418/2015. (XII.16.) ÖKT. számú határozatával fogadott el – a Polgármesteri Hivatal függetlenített belső ellenőrzési szerve a Belső Ellenőrzési Iroda jogszabály szerint végrehajtotta.

Ebben a fejezetben összehasonlítjuk a tervezett és a ténylegesen végrehajtott ellenőrzések tartalmát. A terv a Bkr. 29.§ és a 31.§-ban rögzített elemeket foglalja magában. A végrehajtott

ellenőrzéseket a „Magyarországi államháztartási belső ellenőrzési standardok” 5400 számú irányelve szerinti ellenőrzési program készítése előzte meg. Az ellenőrzési programokban a vizsgálatvezető az ellenőrzési célokat és feladatokat pontosan, világosan és egyértelműen fogalmazta meg. A programok magukban foglalják a Bkr. 33.§ (2) bekezdésében felsorolt kritériumokat. Az egyes ellenőrzések végrehajtása során a vizsgálatot végzők a programban rögzített feladatokat teljesítették, azok módosítása nem volt indokolt. Néhány ellenőrzésnél az egyes programpontok szakmai koherenciája miatt a jelentésben ezek összevonására, egységes értékelésére került sor.

A 2016. évi Éves Ellenőrzési Terv módosítását sem belső, sem külső tényező nem indokolta, viszont az Informatikai és a Pénzügyi Iroda év végi fokozott leterheltsége miatt az informatikai rendszerellenőrzést 2017. első negyedévében fejezte be a külső szakértő. Hasonló ok miatt húzódott át 2017. évre az óvodák kötelezettségvállalásaival kapcsolatos ellenőrzés lezárása.

Az éves ellenőrzési terv ellenőrzési típus szerint **két rendszerellenőrzést, hét szabályszerűségi ellenőrzést és egy pénzügyi ellenőrzést** tartalmazott. Az informatikai rendszer szabályozottságára és jogszabályi megfelelőségére irányuló ellenőrzés végrehajtására külső szakértő gazdasági társaságot vontunk be. A nyertes céget három ajánlattevő közül a szakmai referenciák és az ajánlati ár előtérbe helyezésével választottuk ki.

Az Önkormányzat és a Polgármesteri Hivatal informatikai rendszerének biztonságáról a szakértő külső cég a Bkr. szabályainak megfelelően ellenőrzési jelentést készített. A jelentés megállapításaiból levont konklúziók és a gyakorlatban hasznosítható javaslatok alapján úgy ítéljük meg, hogy az ellenőrzési cél maradéktalanul megvalósult.

A megállapított eredmények garanciát nyújtanak az Önkormányzat számára, hogy informatikai rendszerének szabályozottsága igazodik a 2013. évi L. törvényben meghatározott besorolási szinthez. A felülvizsgált pénzügyi alrendszer, nevezetesen a beszámolási és mérlegkészítési kötelezettségeket is magában foglaló CT-EcoSTAT pénzügyi rendszer egy logikailag egységes zárt rendszert képez a vizsgálati jelentés megállapításai szerint. A számviteli információs rendszer teljessége biztosítékot nyújt az Önkormányzat és a Polgármesteri Hivatal számára, hogy az Szt.-ben és az Áhsz.-ben rögzített beszámolási kötelezettségét a törvényben és a kormányrendeletben leírt számviteli alapelvek szerint teljesítheti.

A belső ellenőrzés végrehajtási szakaszában a vizsgálatvezetőnek és a belső ellenőrnek igazodnia kell a hazai belső ellenőrzési standardok 6500 számú és 6600. számú irányelveiben megfogalmazottakhoz. A standardok alapján a belső ellenőröknek az ellenőrzési munkáról minden fontos információt és adatot dokumentálniuk kell.

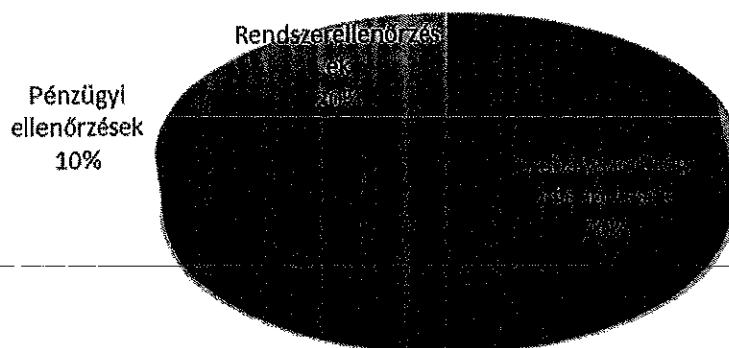
A Belső Ellenőrzési Iroda ennek a kötelezettségének a Bkr. 39.§-ban megfogalmazott rendelkezés alapján tett eleget. A vizsgálatot végző belső ellenőrök megállapításait, következtetéseiket és javaslataikat ellenőrzési jelentésekben rögzítették. Az ellenőrzési jelentések tartalmazzák a Bkr. 39.§ (3) bekezdésében leírt kritériumokat. A jelentésekben az ellenőrök szerepeltettek minden olyan lényeges tény, pozitív és negatív megállapítást, hiányosságot és ellentmondást, amely biztosítja a vizsgált tevékenységről szóló jelentés teljességét.

Mindezek alapján a belső ellenőrzés végrehajtási szakaszának teljesítése a Bkr. 41.§ -ban megfogalmazott rendelkezések alapján történt.

A terv szerinti ellenőrzések típusát és tárgyát a következő táblázat összegezi:

Sorszám	Ellenőrzés típusa	Ellenőrzött szervezet	Ellenőrzés tárgya
1.	Szabályszerűségi-pénzügyi ellenőrzés	Bleyer Jakab Helytörténeti Gyűjtemény, Heimatmuseum	A támogatási szerződés szerinti összeg felhasználásának szabályszerűsége.
2.	Szabályszerűségi-pénzügyi ellenőrzés	Budaörs Város Önkormányzata	A civil szervezetekkel kötött támogatási szerződések tartalmának és az elszámolások bizonylatainak felülvizsgálata
3.	Rendszerellenőrzés	gróf Bercsényi Zsuzsanna Városi Könyvtár	Az intézmény kockázatkezelési, szabálytalanságkezelési és monitoring tevékenységének felülvizsgálata.
4.	Szabályszerűségi ellenőrzés	Budaörs Város Önkormányzata és a Budaörsi Polgármesteri Hivatal	A házipénztárral kapcsolatos pénztárforgalomhoz kapcsolódó bizonylatok és nyilvántartások ellenőrzése készpénzgazdálkodása szabályszerűségének ellenőrzéséről.
5.	Pénzügyi ellenőrzés	Budaörsi Latinovits Színház	A színház önköltségszámítási szabályzatának és kalkulációs számításainak felülvizsgálata.
6.	Szabályszerűségi ellenőrzés	Budaörs Város Önkormányzata és Polgármesteri Hivatal	Az Önkormányzat és a Polgármesteri Hivatal gazdasági eseményeihez kapcsolódó számviteli bizonylatainak és kötelezettségvállalási dokumentumainak ellenőrzése.
7.	Szabályszerűségi ellenőrzés	BTG Nonprofit Kft.	A társaság gazdálkodással összefüggő szabályzatainak felülvizsgálata
8.	Szabályszerűségi ellenőrzés	Budaörs Város Önkormányzat fenntartása alá tartozó óvodák	A kötelezettségvállalások, az utalványrendeletek és a teljesítésigazolások végrehajtása szabályszerűségének ellenőrzése.
9.	Szabályszerűségi ellenőrzés	Budaörs Város Önkormányzata, Budaörsi Polgármesteri Hivatal	A 2015. december 31. fordulónappal végrehajtott leltározás szabályszerűségének ellenőrzése.
10.	Rendszerellenőrzés	Budaörsi Polgármesteri Hivatal	A Polgármesteri Hivatal informatikai rendszerének szabályozottsága, s az egyes alrendszerek az informatika biztonságának való megfelelésének ellenőrzése.

## A tervezett ellenőrzések megoszlása típusonként 2016.



A tervezett ellenőrzéseket a Belső Ellenőrzési Iroda a bizonyosságot adó tevékenységére kalkulált munkaidőalap terhére oldotta meg. A tanácsadási és a bizonyosságot adó tevékenységre tervezett kapacitás kihasználás mértéke 100%-ban teljesült.

Az ellenőrzési terv megalapozottságát az ellenőrzések tárgyát képező folyamatok, témakörök kiválasztását a helyszíni dokumentum vizsgálatok tapasztalatai maximálisan igazolták. A végrehajtott különböző típusú ellenőrzések során feltárt szabályozási hiányosságok, elszámolási problémák, valamint működési és gazdálkodási kockázatok megerősítik a stratégiai ellenőrzési tervben prognosztizált és az éves tervekben konkretizált prioritásokra épülő folyamatok vizsgálati gyakoriságának szükségességét.

A tervet megelőző, az intézmények és a szervezeti egységek bevonásával készült kockázatelemzés hozzásegítette az irodát az olyan főfolyamatok kiválasztásához, melyek jelentős mértékű befolyást gyakorolnak az adott szervezet működésére és gazdálkodására.

A Nemzetgazdasági Minisztérium kötelezően betartandó útmutatója szerint ezen a helyen értékelnünk kell a tervezés megalapozottságát és a kockázatelemzés sikerességét. Az Állami Számvevőszék kritériuma alapján megállapíthatjuk, hogy a Belső Ellenőrzés ebben a vonatkozásban megfelelt a Magyarországi államháztartási belső ellenőrzési standardok 5300 számú irányelvének.

### *1.2 Az Éves Ellenőrzési Tervben foglalt feladatok teljesítésének összefoglaló értékelése vizsgálatonként. (NGM útmutató szerinti tartalommal)*

#### **1. A Budaörsi Német Nemzetiségi Önkormányzat fenntartása alá tartozó Bleyer Jakab Helytörténeti Gyűjtemény, Heimatmuseum 2015. évi önkormányzati támogatása elszámolásának szabályszerűségi vizsgálatáról.**

<b>Ellenőrzött szerv, megnevezése:</b> Bleyer Jakab Helytörténeti Gyűjtemény, Heimatmuseum,						
<b>Az ellenőrzés tárgya:</b> A támogatási szerződés szerinti összeg felhasználásának szabályszerűsége.						
<b>Az ellenőrzés célja:</b> Annak megállapítása, hogy a Budaörs Város Önkormányzattól kapott támogatást rendeltetésszerűen, illetőleg a támogatási szerződés feltételei szerint használták-e fel.						
<b>Az ellenőrzés módszere:</b> dokumentum vizsgálat						
<b>Az ellenőrzés azonosítója (iktatószám):</b> XXII/11-/2016.						
<b>Jelentősebb megállapítások:</b>						
<p>Az ellenőrzés kiemelt célja Budaörs Város Önkormányzata és a Budaörsi Német Nemzetiségi Önkormányzat között létrejött Támogatási Szerződés feltételei betartásának ellenőrzése volt. A Támogatási Szerződés az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény normarendszeréhez igazodva a Budaörsi Bleyer Jakab Helytörténeti Gyűjtemény (Heimatmuseum) 2015. évi működése támogatásának céljából jött létre.</p> <p>A Támogatási Szerződés specifikuma, hogy a támogatás igénybe vevője a Heimatmuseum fenntartója a szerződés támogatottja, a Budaörsi Német Nemzetiségi Önkormányzat. A speciális jogi szerkezettől függetlenül az elszámolás feltételrendszerét kizárólagosan az Áht., illetőleg a végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII.31.) Korm.rendelet rendelkezései szerint kellett kialakítani.</p> <p>Az előzőekben bemutatott struktúra alapján az ellenőrzés számára irányadónak minősültek az Áht. támogatási szerződésre vonatkozó szakaszai, illetőleg maga a konkrét Támogatási Szerződés feltételrendszere.</p> <p>A szabályszerűségi-pénzügyi ellenőrzés meggyőző erővel és dokumentumokkal alátámasztva a támogatási időszakon kívül eső, a ténylegesen ki nem fizetett, és az egyértelműen nem rendeltetésszerűen felhasznált tételeket minősíthette elszámolásra nem befogadható gazdasági eseményeknek.</p> <p>A Támogatott a szerződés feltételrendszerének egyes részeit nem tartotta be, ezért az elszámolásra benyújtott tételek közül az ellenőrzés befogadásra alkalmatlannak minősítette a következőket:</p> <table><tr><td>1) Időszaki kiállítás költségei</td><td>780 388.-Ft a támogatási időszakon kívüli teljesítés miatt</td></tr><tr><td>2) Könyvkiadás (utánnymás)</td><td>987 000.-Ft nem rendeltetésszerű felhasználás miatt</td></tr><tr><td>3) TIGÁZ kötbér</td><td>540 000.-Ft tényleges kifizetés hiánya miatt</td></tr></table> <p>A jogosulatlanul elszámolt összegeket az Áht 53.§ (2) bekezdése alapján Támogatott köteles visszafizetni a Támogató számlájára. A visszatérítési kötelezettség az ÖNK-SZ-2015-124 sz. Támogatási Szerződés esetében a fentiekben részletezett okok miatt összességében 2 307 388 Ft összeg esetében áll fenn.</p> <p>A rendezetlen tételektől eltekintve a Támogatott a Támogatási Szerződés feltételrendszerét az érintett gazdasági események többségében tartalmilag és formailag betartotta.</p> <p>Az irányított mintavétellel kiválasztott gazdasági események ellenőrzése során</p>	1) Időszaki kiállítás költségei	780 388.-Ft a támogatási időszakon kívüli teljesítés miatt	2) Könyvkiadás (utánnymás)	987 000.-Ft nem rendeltetésszerű felhasználás miatt	3) TIGÁZ kötbér	540 000.-Ft tényleges kifizetés hiánya miatt
1) Időszaki kiállítás költségei	780 388.-Ft a támogatási időszakon kívüli teljesítés miatt					
2) Könyvkiadás (utánnymás)	987 000.-Ft nem rendeltetésszerű felhasználás miatt					
3) TIGÁZ kötbér	540 000.-Ft tényleges kifizetés hiánya miatt					

megállapítottuk, hogy a bizonylati fegyelmet és a számviteli rendet a jogszabályi előírásoknak megfelelően betartották.

### **JAVASLATOK**

- 1.) A Támogatási Szerződések elszámoltathatósága feltételrendszerének biztosítása céljából szükségesnek tartjuk a szerződéses garanciák erősítését. A tételes elszámolás megvalósítása érdekében indokolt a szerződéses feltételek között szerepeltetni a Heimatmuseum elemi költségvetését vagy olyan részletes feladatsort, amelynek költségvonzata számszerűsíthető és viszonyítási alapként vehető figyelembe a tényleges teljesítéssel történő összehasonlítás során.
- 2.) Gondot kell fordítani az Áht. 37.§ és az Ávr. 55.§ és 57.§-ban előírt kötelezettségek teljesítésére, mivel a pénzügyi ellenjegyzés megvalósításának formája és a teljesítésgazolás módja nem minden esetben szabályszerű.
- 3.) A támogatott fordítson figyelmet a Támogatási Szerződés valamennyi feltételrendszerének betartására, különös tekintettel a támogatási időszakra.
- 4.) A kötelezettségvállalások előkészítése során fordítsanak különös figyelmet arra, hogy a teljesítések ne csússzanak át a tárgyévét követő évre, mivel ebben az esetben megszegik a szerződéses feltételeket. Kiemelten érvényes ez a javaslat arra az esetre, ha a teljesítés időpontja már a kötelezettségvállalás dokumentumán későbbi, mint az elszámolási időszak utolsó napja.

**Az ellenőrzés időtartama:** 2016. április 6 - 2016. április 22.

**Intézkedési terv készítésének szükségessége:** igen

**Az ellenőrzést végezte:** Oderszkyné Miczkó Erika vizsgálatvezető, Tóth Attila irodavezető

## **2. A Budaörsi Város Önkormányzat civil és egyéb szervezetek részére nyújtott 2015. évi támogatásai elszámolásának vizsgálatáról.**

**Az ellenőrzött szerv, megnevezése:**

- Állatvédők és Természetvédők Budaörsi Egyesülete
- TELEVIDEO Kft (Budaörsi Televízió)
- Piros Rózsa Dalkör
- Illyés Gyula Gimnázium (animációs fesztivál)
- BULAKE Közhasznú Egyesület

**Az ellenőrzés tárgya:** A Budaörs Város Önkormányzatával kötött támogatási szerződés elszámolásának felülvizsgálata.

**Az ellenőrzés célja:** Annak megállapítása, hogy a civil és egyéb szervezeteknek nyújtott támogatások elszámolása megfelelt-e a jogszabályi előírásoknak.

**Az ellenőrzés módszere:** dokumentumvizsgálat



**Jelentősebb megállapítások:**

**1. Állat- és Természetvédők Budaörsi Egyesülete**

A vizsgálat tárgyát képező témakörben a *Támogató Budaörs Város Önkormányzat* és a *Támogatott Állat- és Természetvédők Budaörsi Egyesülete* 2015. évben két szerződést kötött.

**a) ÖNK SZ 2015-72/1 Támogatási Szerződés**

A támogató ebben a szerződésben a támogatott részére bruttó 9 500 000 Ft összegű támogatást nyújtott.

A támogatási cél, hogy a támogatott vállalja:

- A Budaörsi Állatmenhelyre beszállított állatok, elsősorban ebek és macskák megfelelő gondozását.
- A közterületről begyűjtött állati tetemek megfelelő ideiglenes tárolását.

A szerződés rögzíti a feladatellátás jogszabályi alapjait és az elszámolás feltételrendszerét.

**b) ÖNK SZ-2015-72/2**

A támogató ebben a szerződésben a támogatott részére bruttó 2 500 000 Ft összegű támogatást nyújtott.

A támogatási cél, hogy a támogatott vállalja:

- A kóbor állatok, elsősorban ebek és macskák befogását. A befogást követően az állatok Budaörsi Állatmenhelyre történő haladéktalan beszállítását és a befogott állatok további gondozásra történő átadását a menhely működtetéséért felelős szervezet képviselőjének.
- A közterületen található elhullott állati tetemek begyűjtését és a begyűjtést követően a tetemek Budaörsi Állatmenhelyre történő haladéktalan beszállítását, valamint annak tárolásra történő átadását a menhely működtetéséért felelős szervezet képviselőjének.

A szerződés rögzíti a feladatellátás jogszabályi alapjait és az elszámolás feltételrendszerét.

Az ÖNK SZ 2015-72/1 számú **Támogatási Szerződésben** foglalt összeget az „Állatvédő Egyesület működési és feladatellátási támogatása” keret terhére, az ÖNK SZ-2015-72/2 számú **Támogatási Szerződésben** foglalt összeget a „Gyepmesteri feladat támogatása” keretek terhére biztosította a támogató Önkormányzat. A szerződések elszámolásra vonatkozó feltételrendszerét az Áht. és az Ávr. rendelkezései szerint alakították ki a szerződő felek.

A **Támogatási Szerződések** 9. pontja tartalmazza a beszámolás, valamint az elszámolás tartalmi és formai kellékeit. A szűrőpróbaszerű dokumentum vizsgálat során jogszabályi és a szerződéses feltételrendszer érvényesülésének minőségét állítottuk az értékelés középpontjába.

Alapvető logikai aspektusból származó probléma az elszámolással kapcsolatban, hogy az

Egyesület által elkészített és leadott beszámolási dokumentációk összevontan tartalmazzák a két szerződés adataiból származó információkat. A transzparencia biztosítása, valamint a különböző szakfeladatok elkülönítése érdekében szerencsésebb lett volna mindkét szerződésről önálló elszámolást készíteni.

A **Támogatási Szerződések** 9. pontjában rögzített formai követelmények azon részének eleget tettek, hogy a számlákon feltüntették a szerződés számát, illetőleg másolat esetén rányomtatták az „eredetivel mindenben megegyező, hiteles másolat” szövegrészt. Elektronikus összesítőt 2015. két félévére készítettek havi bontásban, de a két részütem adatait nem összesítették.

Zavarja az áttekinthetőséget és megnehezíti ex-post típusú ellenőrzést, hogy a két félév elektronikus összesítőinek és ezzel összefüggésben a havi összesítő lapoknak szerkezete és tartalma nem homogén, így nehezen összehasonlítható.

Kiemelt, intézkedést igénylő hiányosságként említjük meg, hogy a támogatási összeg jelentős hányadát képező illetmény jellegű kifizetések kötelezettségvállalási dokumentumait és számfejtési, valamint kifizetési bizonylatait egyetlen időszakra sem mellékeltek. Hasonlóan magas prioritási szintre sorolt hiányosság hogy – a szerződéses feltételekkel ellentétesen – a százezer forint értékhatárt meghaladó szolgáltatások kötelezettségvállalásainak dokumentumai nem lelhetők fel az ellenőrzés rendelkezésére bocsátott iratok között.

Összességében az elszámolások relatív áttekinthetlensége és külső szemlélő számára nehezen követhető szerkezete miatt pénzügyi és számviteli szempontból a Támogatási Szerződések féléves beszámolóinak tartalmát és jogszabályi megfelelőségét aggályosnak és magas kockázati besorolásúnak minősítjük.

Ennek ellenére megállapítjuk, hogy a rendelkezésre bocsátott elszámolásokban és beszámolóikban rögzített számszaki adatok összességében alátámasztják a Támogatási Szerződésben foglalt és rendelkezésre bocsátott összeg nagyságrendjét.

## **2. TELEVIDEO Kft (Budaörsi Televízió)**

Budaörs Város Önkormányzat, mint *támogató* Támogatási Szerződést kötött a TELEVIDEO Kft.-vel, mint *támogatottal* 48 000 000 Ft összegű támogatás nyújtására 2015.03.12-n. A támogatási időszakot 2015.01.01.-2015.12.31.-ig terjedő időtartamra határozták meg.

A támogatás tárgyát, célját a kulturált és kulturális örökség megőrzését előmozdító állami támogatásokról szóló kormányrendelet, a pénzügyi elszámolás feltételrendszerét az Áht., és az Ávr. követelményei alapján alakították ki a szerződő felek.

A rendeltetésszerű és jogszabályszerű felhasználás érdekében a *támogató* a jogszabályokban deklarált garanciális biztosítékokat kikötötte a szerződésben. A *támogatott* a szerződésben teljesítette a különféle nyilatkozattételi kötelezettségeit, amelyek mögött álló valós tartalom a támogatás igénybevételeinek feltételét jelenti.

A szerződés szerint az elszámolásban csak a támogatási időszakot terhelő költségekre vonatkozó számlák számolhatók el, melyek pénzügyi teljesítésének az elszámolási időszak

végéig meg kell történnie. Az ellenőrzés a rendelkezésre álló dokumentumok alapján megállapította, hogy 928 082 Ft nem számolható el az ÖNK SZ 2015-47 számú Támogatási Szerződés terhére. Az összeg mögött álló gazdasági események teljesítése a támogatási időszakon kívülre esik, ezért ezek a bizonylatok támogatási célból nem fogadhatók be.

A támogatás pénzügyi elszámolásával kapcsolatban észrevételezi az ellenőrzés, hogy a mellékletként benyújtott „kalkulációs adatlap” - melyet a támogatott által megbízott könyvelő cég készített - nem felel meg a szerződésben rögzített követelményeknek. Tartalmilag és szerkezetileg alkalmatlan a Támogatási Szerződésben szereplő 48 000 000 Ft egzakt és meggyőző erejű, dokumentumokkal történő elszámolására.

Az elszámoláshoz benyújtott különböző típusú dokumentumok (számlamásolatok, átutalási megbízás másolatok) adatai hiányosak, mivel nem tartalmazzák a bérelszámolás bizonylatait teljeskörűen.

Az elszámolást nem a szerződés szerinti formában nyújtották be, és a szerződés terhére ténylegesen elszámolt összeg megállapítása a hiányos dokumentációk miatt egyértelműen nem valósítható meg.

Valamennyi rendelkezésre álló dokumentum adatainak tanulmányozása után az ellenőrzés azt a következtetést vonja le, hogy a Kft. pénzügyi elszámolása több szempontból aggályos. Szűk keresztmetszetek a következők:

- A támogatási időszakon kívül eső bizonylatok benyújtása.
- A beszámoló mellékleteként benyújtott „kalkulációs tábla” alkalmatlansága a támogatási összeg elkülönítésére a Kft. többi költségétől.
- A bérszámfejtéssel kapcsolatos bizonylatok hiányos rendelkezésre állása.

A megállapított tények alapján az ellenőrzés az ÖNK SZ 2015-47. számon rögzített Támogatási Szerződés elszámolását kockázati besorolás szempontjából magas szintűnek minősíti, különös tekintettel a Bkr. 41.§ (1) bekezdés b), és c) pontjaiban, illetőleg a (2) bekezdésben foglalt előírásokra.

### **3. Piros Rózsa Dalkör Közhasznú Egyesület**

Budaörs Város Önkormányzat, mint Támogató a 2015.03.27-én létrejött **Támogatási Szerződés** alapján 1 280 000 Ft támogatást nyújtott a működési célú támogatási értékű kiadások és átadott pénzeszközök keret terhére a Piros Rózsa Dalkör Közhasznú Egyesület részére.

A **Támogatási Szerződés** feltételrendszere szerint az Egyesület 2016. január 22-én beszámolót készített az összeg elszámolásáról. A beszámoló tartalmazta a szerződésben előírt összesítő elszámoló lapot is, melyet jogcímenként szerkesztettek meg. A beszámolóhoz mellékelte pénzügyi bizonylatok áttekintése után az ellenőrzés megállapította, hogy a jogcímek végösszegeit alátámasztó számlákon szereplő ellenértékek összege megegyezik a jogcímenkénti összesített adattal.

A dokumentum vizsgálat módszerével elvégzett szabályszerűségi ellenőrzés az elszámolásokban tartalmi hiányosságot nem állapított meg, ezért a felhasználást rendeltetésszerűnek ítéli meg. Az észrevételezett formai hiányosságok megszüntetésére javaslatokat tettünk.

#### 4. Ilyés Gyula Gimnázium Alapítvány

Az Ilyés Gyula Gimnázium Alapítvány az ÖNK SZ 2015-346 számon nyilvántartott **Támogatási Szerződés** alapján 4 900 000 Ft támogatást vett igénybe Budaörs Város Önkormányzatától 2015-ben. A támogatás célja a IV. pont PIMANIMA Budaörs elnevezésű nemzetközi animációs fesztivál megvalósításának támogatása. A hivatkozott számú Támogatási Szerződés Áht. és Ávr. által meghatározott feltételrendszerét mindkét fél betartotta.

A beszámoló mellékleteként benyújtott szöveges értékelés – melyet a kuratórium elnöke, a programkurátor és a fesztivál igazgatója írt alá – részletes tájékoztatást ad a rendezvény programjainak megvalósításáról, a résztvevőkről, valamint az esemény média fogadtatásáról. A filmfesztivál népszerűsége, szakmai minősége és Budaörs Városának befogadó jelenléte miatt a filmkultúra jeles eseményévé vált. A szakmai és közönségsiker egyértelműen bizonyítja a támogatási cél eredményes megvalósítását.

A pénzügyi elszámolás összefoglaló dokumentuma, az elektronikus elszámoló lap precízen és áttekinthetően tartalmazza a rendezvényhez tartozó gazdasági események pénzügyi bizonylatai legfontosabb adatait. A táblázatból egyértelműen megállapítható a kifizetett összegek nagyságrendje, jogcímenkénti megoszlása és a szállító megnevezése.

A rendelkezésre bocsátott 4 900 000 Ft összeggel az Alapítvány hiánytalanul elszámolt. A csatolt bizonylatok tartalmazzák a **Támogatási Szerződésben** meghatározott szöveges és számszaki paramétereket.

Az elszámoló lapon szereplő adatok helyességét, valóságát, valamint a pénzügyi és számviteli jogszabályok szerinti elszámolását, továbbá a támogatásnak a hivatkozott számú Támogatási Szerződésben foglalt célra történő felhasználását az alapítvány elnöke aláírásával igazolta.

#### 5. Buda - Környéki Látássérültek Közhasznú Egyesülete:

A 2015. 04.07-én a Budaörs Város Önkormányzat, mint Támogató és a Buda - Környéki Látássérültek Közhasznú Egyesülete, mint Támogatott között létrejött **Támogatási Szerződés** alapján a támogatott 5 400 000 Ft támogatásban részesült. A támogatás forrása Budaörs Város Önkormányzat Képviselő-testülete 1/2015. (III.02.) ÖKT rendelete 5/B. pont sz. pont melléklet, Működési célú támogatás értékű kiadások és átadott pénzeszközök 39. sor „BULÁKE támogatása” keret.

A támogatott által határidőben leadott beszámoló mellékletei alapján az ellenőrzés megállapította, hogy a támogatási cél megvalósult. Az egyesület maradéktalanul teljesítette a Támogatási Szerződés 9. és 10. pontjában rögzített követelményeket.

Összességében a támogatás felhasználását – a rendelkezésre bocsátott dokumentumok alapján-rendeltetésszerűnek és jogszerűnek minősítjük.

## **JAVASLATOK**

### **1. Állat- és Természetvédők Budaörsi Egyesülete**

- a.) A jövőben meg kell követelni a pénzügyi elszámolás **Támogatási Szerződésben** szereplő valamennyi feltételét. Kiemelt figyelmet kell fordítani a 100 000 Ft értékhatárt meghaladó beszerzések vagy szolgáltatások szerződéseinek és/vagy visszaigazolt megrendelőinek bekérésére.
- b.) Célszerű éves szintű elektronikus számszaki beszámoló elkészítésének megkövetelése és bekérése.
- c.) A szakmai ellenőrzés során nem szabad befogadni azokat a tételeket, amelyek mögött álló gazdasági esemény teljesítési ideje a pénzügyi bizonylat alapján vitatható.
- d.) Ki kell alakítani a havi, a féléves és az éves beszámoló egységes szerkezetét, valamint ki kell dolgozni az összesítők eddiginél részletesebb információkat nyújtó tartalmát és formáját.
- e.) Bármilyen foglalkoztatási jogviszony esetén szükséges a jogviszony létesítésére irányuló okirat beküldése az Általános Igazgatási Irodára.
- f.) Törekedni kell az összesítők szakszerűségének javítására.

### **2. TELEVIDEO Kft (Budaörsi Televízió)**

- a.) A 2016. évi Támogatási Szerződés elszámolása során a beszámolóhoz a támogatott készítsen olyan összefoglaló táblázatot, amelynek adatai tételesen megegyeznek a mellékelt alapbizonylatokkal vagy azok másolataival.
- b.) Összesítő tábla csak a Támogatási Szerződés terhére elszámolt gazdasági események bizonylatainak adatait tartalmazza a bizonylatok számára való hivatkozással együtt.
- c.) A támogatott gondosan ügyeljen arra, hogy csak a támogatási időszak teljesítéséről szóló bizonylatot nyújtsa be az elszámoláshoz.
- d.) Támogatási Szerződések esetében szükséges a 100 000 Ft feletti szerződések, megállapodások másolatainak bizonylatokhoz való csatolása, amennyiben azok fedezete a támogatás összege.
- e.) Az eredeti számlákon minden esetben kötelező a támogatott képviselője aláírásának szerepeltetése.
- f.) A jogszerűség biztosítása érdekében célszerű a szerződéskötések előtt a támogatott nyilatkozatai valóságtartalmának szigorú tételes ellenőrzése.

### **3. Piros Rózsa Dalkör Közhasznú Egyesület**

- a.) A jövőben javasoljuk tényleges számlaösszesítő elkészítését a jogcímenkénti összesítés mellett a szabályszerűség teljeskörű biztosítása érdekében.
- b.) Célszerűnek tartjuk a fellépő művészekkel 50 000 Ft-t meghaladó értékhatár felett szerződés vagy megállapodás megkötését a feladatellátás garanciáinak erősítése érdekében.

c.) Az eredeti számlákon kötelező a Támogatási Szerződés jelének és számának teljeskörű feltüntetése.

#### **4. Buda- Környéki Látássérültek Közhasznú Egyesülete:**

a.) Törekedjenek a Támogatási Szerződés formai feltételrendszerének teljeskörű betartására, különös tekintettel az „eredetivel megegyező hiteles másolat” szövegrész feltüntetésére.

**Az ellenőrzés időtartama:** 2015. július 15.- 2015. július 21.

**Intézkedési terv készítésének szükségessége:** nem

**Az ellenőrzést végezte:** Oderszkyné Miczkó Erika belső ellenőr, Tóth Attila vizsgálatvezető

### **3. A gróf Bercsényi Zsuzsanna Városi Könyvtár belső kontrollrendszere működésének ellenőrzéséről**

**Az ellenőrzött szerv, megnevezése:** gróf Bercsényi Zsuzsanna Városi Könyvtár

**Az ellenőrzés tárgya:** A könyvtár kockázatkezeléssel és szabálytalanság-kezeléssel, valamint a belső kontrollrendszerrel kapcsolatban vezetett egyéb dokumentumainak értékelése

#### **Az ellenőrzés célja:**

A könyvtár belső kontrollrendszere működésének vizsgálata az államháztartásról szóló CXCV. törvény 69.§ (1) bekezdésében és a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII.31.) Korm. rendelet 3.§-ban megfogalmazott funkciórendszer érvényesülése szempontjából

**Az ellenőrzés módszere:** dokumentum vizsgálat

**Az ellenőrzés azonosítója (iktatószám):** XXII/16-/2016.

#### **Jelentősebb megállapítások:**

A gróf Bercsényi Zsuzsanna Városi Könyvtár rendszerellenőrzésének célja az ellenőrzési programban megfogalmazott célt kibővítve az volt, hogy az intézmény milyen minőségben tett eleget az Áht. 69.§. (1) bekezdésében meghatározott követelményeknek. A 2015. évben, a Polgármesteri Hivatal Belső Ellenőrzési Irodája által lebonyolított belső ellenőrzés a belső kontrollrendszer szabályozásának teljeskörű átdolgozását javasolta a jogszabályi és szervezeti változások miatt.

Megállapításaink szerint a belső kontrollrendszer elemei közül aktualizálták a kockázatkezelési, szabálytalanságkezelési és a monitoring rendszert. A Belső Ellenőrzési Iroda javaslatai alapján – az intézmény hatályban lévő Belső Kontroll Kézikönyve rendező elvei alapján – önállóan funkcionáló Kockázatkezelési Szabályzatot, és Szabálytalanságok Kezelésének Eljárásrendjét dolgoztak ki.

A Belső Kontroll Kézikönyv néhány anakronisztikus jogszabályi hivatkozás és szakmailag

hibás szövegrész alkalmazása ellenére összességében betölti szabályozási funkcióit. A változtatásokat figyelembe véve a könyvtár belső kontrollrendszerének szabályozottsága teljesíti azt a jogszabályi követelményt, hogy a működés és gazdálkodás során a tevékenységeket szabályszerűen, gazdaságosan, hatékonyan és eredményesen hajtsák végre.

A belső kontrollrendszer funkcióinak gyakorlati megvalósulása a vizsgált időszakban – kontrollkörnyezetet kivéve – elsődlegesen a tapasztalatok felhasználásával spontán módon valósult meg. A tudatosság hiánya abban nyilvánult meg, hogy csak részben alkalmazták a Belső Ellenőrzési Iroda által javasolt kockázatelemzési és kockázatkezelési módszereket. Nem dokumentálták a kockázatkezelési és a szabálytalansági tevékenységet. A 2016. június 1-én hatályba léptetett új szabályzatok megfelelő elméleti rendszert biztosítanak a kontrollrendszer tervszerű és életszerű funkcionálására.

A kontrollkörnyezet tekintetében az intézmény eleget tett a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII.31.) Korm.rendelet 6.§ (1) bekezdésében meghatározott követelményeknek. Az SZMSZ szakszerűen összeállított tartalmának következtében az intézményben egyértelműek a felelősségi, hatásköri viszonyok és feladatok, valamint átlátható a humánerőforrás kezelés.

Az intézmény kialakította a szakmai és működési folyamatainak ellenőrzési nyomvonalait. A nyomvonalak tartalma és szerkezete megfelel a Bkr. 6.§ (3) bekezdésében foglalt előírásoknak. A nyomvonalak transzparensen tükrözik az intézmény működési folyamatait, tevékenységeit és koordinálják a felelősségi viszonyokat, valamint meghatározzák a kontrolltevékenységek felelőseit.

A könyvtárban működőképes a monitoring tevékenység. a folyamatos nyomon követés a munkafolyamatokba tudatosan beépített ellenőrzési pontok segítségével valósul meg. Az eseti beavatkozások az intézmény igazgatójának intézkedései végrehajtásának formájában segítik a kockázatok és szabálytalanságok megelőzését és megszüntetését.

Összességében a belső kontrollrendszer szabályozottsága jó színvonalúnak, működése megfelelőnek minősíthető. A külső kockázati kitettség miatt szükséges a kontrolltevékenységek hatékonyságának és szakszerűségének javítása.

#### **JAVASLATOK:**

1. A Belső Kontroll Kézikönyvből töröljék az idejétmúlt hivatkozásokat.
2. A jövőben legalább negyedévente töltsék ki a Kockázatkezelési Szabályzat és a Szabálytalanságok Kezelésének Eljárásrendje mellékleteiben szereplő nyilvántartást.
3. Végezzenek rendszeresen kockázatelemzést a Belső Ellenőrzési Iroda által javasolt módszertannal.
4. Megfontolásra javasoljuk a szakmai működési folyamatokban szereplő ellenőrzési hatáskörök delegálását az intézmény más dolgozói részére, követve a tényleges gyakorlatot.

**Az ellenőrzés időtartama:** 2016.július 7. - 2016. július 29.

**Intézkedési terv készítésének szükségessége:** igen

<b>Az ellenőrzést végezte:</b>	Oderszkyné Miczkó Erika belső ellenőr Tóth Attila vizsgálatvezető
--------------------------------	--

**4. A Budaörs Város Önkormányzata és a Budaörsi Polgármesteri Hivatal házipénztári készpénzgazdálkodása szabályszerűségének ellenőrzéséről.**

<b>Az ellenőrzött szerv, megnevezése:</b> Budaörsi Polgármesteri Hivatal Pénzügyi Iroda
<b>Az ellenőrzés tárgya:</b> A házipénztárral kapcsolatos pénzforgalomhoz kapcsolódó bizonylatok és nyilvántartások ellenőrzése.
<b>Az ellenőrzés célja:</b> annak megállapítása, hogy a házipénztári készpénzgazdálkodás szabályozása, lebonyolítása és biztonsága megfelel-e a jogszabályi követelményeknek
<b>Az ellenőrzés módszere:</b> tételes állapotvizsgálat, a tényleges pénzkészlet nyilvántartásokkal való egyeztetése, egyéb szűrőpróbaszerű
<b>Az ellenőrzés azonosítója (iktatószám):</b> XXII/ 17-/2016.
<p><b>Jelentősebb megállapítások:</b></p> <p>A Budaörsi Polgármesteri Hivatal 2105. december 3-án helyezte hatályba a 20/2015. számú Pénzkezelési Szabályzatát. A szabályzat igazodik a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény valamint az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény és a végrehajtásáról rendelkező 368/2011. (XII.31.) Korm.rendelet szabályozásáról szóló alapelveihez. Mindezek alapján a szabályzat hatálya alatt álló szervezetek készpénzgazdálkodásának szabályozottsága megfelel az Ávr. 13.§ (2) bekezdésében megfogalmazott azon előírásnak, hogy szabályzatban kell rendezni a költségvetési szerv működéséhez kapcsolódó, pénzügyi kihatással bíró és pénzforgalommal járó gazdasági műveleteket.</p> <p>A szabályszerűségi-pénzügyi ellenőrzés célját mintavételen alapuló szűrőpróbaszerű ellenőrzés módszerével eredményesen valósítottuk meg. A vizsgálatba bevont gazdasági műveletekhez tartozó bizonylatok, nyilvántartások alapján összegezőként megállapítjuk, hogy a Polgármesteri Hivatal Pénzügyi Irodája által működtetett, a Hivatal Házipénztári Szabályzatának hatálya alá tartozó, szervezetenként elkülönített házipénztárakban végzett gazdálkodás szabályozottsága és lebonyolításának biztonsága megfelel a jogszabályi előírásoknak. A szabályozottság komplexitásával és a gyakorlati végrehajtás szakmailag jó színvonalú lebonyolításával összefüggésben a szakterület kockázati besorolása Hivatalunkban alacsony.</p> <p>Az ellenőrzés egyik feladata volt az ellenőrzési programban megjelölt pénztárak vonatkozásában a helyszínen fellelhető tényleges pénzkészlet és a nyilvántartásokban rögzített pénzkészlet nagyságrendjének összehasonlítása. Az egyeztetés eredményeként azt a megnyugtató tényrt rögzíthetjük, hogy a nyilvántartások szerinti pénzkészlet és a ténylegesen fellelhető pénzkészlet között eltérést egyetlen pénztárban sem mutattunk ki.</p> <p>Az ellenőrzés feladatát képezte az egyeztetésen kívül a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény bizonylati fegyelemmel és a számviteli renddel kapcsolatos követelményei betartásának értékelése. A dokumentumok alapján megállapítjuk, hogy az Szt.-ben rögzített</p>



követelményeknek a vizsgált öt pénztárban tapasztaltak alapján eleget tettek az illetékes munkatársak.

A készpénzgazdálkodás az államháztartási pénzügyek egyik legsérülékenyebb és potenciális kockázatokat magában foglaló területe. A visszaélések és az összeférhetetlenség megelőzése érdekében a Polgármesteri Hivatal illetékesei olyan szabályzatot helyeztek hatályba, amely a kockázatok mérséklésére alkalmas, folyamatba épített automatizmusokat is tartalmazó kontrollpontokat és tevékenységeket tartalmaz.

A végrehajtás során tapasztalt formai hiányosságok és egyes analitikák korszerűtlensége, valamint viszonylagos áttekinthetatlensége a jövőben zavarhatja a már megteremtett stabilitást, ezért ezek kiküszöbölése érdekében megfontolásra ajánljuk ezen jelentésben szereplő javaslatok megvalósítását.

#### **JAVASLATOK:**

1. A szigorú számadás alá vont nyomtatványok nyilvántartásának átdolgozása szükségszerű az Szt. 166.§ és 168.§-ban foglalt előírások betartásának érdekében. Cél a teljeskörű átláthatóság megteremtése és az elszámoltathatóság monitoringának biztosítása.
2. Szükséges megtenni minden intézkedést annak érdekében, hogy ne kerüljön sor határidő túllépésre az elszámolásra kiadott készpénzelőlegek tekintetében.

**Az ellenőrzés időtartama:** 2016. július 25.- 2016. augusztus 19.

**Intézkedési terv készítésének szükségessége:** igen

**Az ellenőrzést végezte:** Oderszkyné Miczkó Erika vizsgálatvezető  
Tóth Attila irodavezető,

#### **5. A Budaörsi Latinovits Színház önköltség-számítási szabályzatának és kalkulációs számításainak ellenőrzéséről.**

**Az ellenőrzött szerv, megnevezése:** Budaörsi Latinovits Színház

**Az ellenőrzés tárgya:** A színház önköltség számítási szabályzatának és kalkulációs számításainak felülvizsgálata.

**Az ellenőrzés célja:** annak megállapítása, hogy a produkciók elő és utókalkulációs számításai elősegítik-e a költséghatékony gazdálkodást

**Az ellenőrzés módszere:** dokumentumvizsgálat

**Az ellenőrzés azonosítója (iktatószám):** XXII/21-/2016.

Jelentősebb megállapítások:

Az ellenőrzés célja annak megállapítása volt, hogy az intézmény Önköltség-számítási Szabályzata megfelel-e annak a követelményrendszernek, amelyet a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény valamint az államháztartás számviteléről szóló 4/2013. (I.11.) Korm. rendelet (továbbiakban Áhsz) meghatároz, illetőleg annak értékelése, hogy a kalkulációs számítások hozzájárulnak-e a költséghatékony gazdálkodáshoz. Az Szt. 14.§ (5) bekezdés c. pontja

rögzíti az önköltségszámítás rendjére vonatkozó belső szabályzatkészítési kötelezettséget, amelyet az Áhsz. 50.§ (3) bekezdése erősít meg.

A Budaörsi Latinovits Színház 2015. július 1-n helyezte hatályba Önköltségszámítási Szabályzatát, melynek hatálya kiterjed a Város Ifjúsági Klub tevékenységére, illetve szolgáltatásaira. A szabályzat fogalomrendszere rögzíti azokat a költségkategóriákat, amelyek alapjai az önköltségszámítás műveleteinek. A szabályzat részletesen meghatározza a közvetlen költségek egyes tényezőinek tartalmát, azonban sem a fogalom meghatározások, sem a mellékletekben szereplő kalkulációs sémák nem tartalmazzák az intézmény művészeti tevékenységeiből adódó speciális bontásokat. A szabályozási szövegrész és a végrehajtást szolgáló kalkulációs mellékletek összhangját nem teremtették meg.

A szabályzat az önköltségszámítás frekvenciáját jelentősége ellenére, nem tartalmaz a gyakorlatban is megvalósítható alternatívákat a számítás módszerére és a közvetett költségek felosztására vonatkozóan.

A színházi produkciók, rendezvények önköltségszámítását meghatározó szakasz szövegezése alapvető ellentmondást foglal magában. Elsődlegesen úgy rendelkeznek, hogy „*az önköltségszámítás az egyes előadások közvetlen költségeinek elő és utókalkulációjára szolgál*”. A következő mondatban előírják, hogy a közvetlen költségeken felül ki kell mutatni a rendezvény időtartamára vonatkozóan a közvetett költségeket is.

Az ellenőrzés megállapítása szerint a gyakorlatban csak részlegesen hajtották végre a szabályzatban előírtakat. A mellékletekben szereplő „*Színházi produkció értékesítés előkalkulációs táblázata*” nyomtatványt csak az előadások egy részére dolgozták ki.

Az előkalkuláció az intézményben nem töltötte be gazdasági funkcióját, mivel a táblázat szerkezete nem igazodik a számvitelben használt terminus technikusokhoz, illetőleg a bevételek prognosztizálása nem szerepel az előkalkulációban. Következésképp eredmény nem tervezhető.

Az önköltség a klasszikus definíció szerint fajlagos költség, ami azt jelenti, hogy az egy kalkulációs egységre jutó fix és változó költségeket komplexen tartalmazza, az egységnyi közvetett költséget is beleértve. Ennek az összetett követelményrendszernek az ellenőrzés számára bemutatott négy színdarab kalkulációs számítása nem felel meg. A közgazdasági terminológia szerint az előkalkuláció olyan műszaki gazdasági tevékenység, amely az adott tevékenység végzését megelőzően a várható költségek megállapítására irányul. Alapvető célja a szolgáltatás műszakilag és gazdaságilag indokolt egységköltségének a meghatározása.

Az intézményben az említett szakmai inkonzisztenciák miatt az előadások tényleges költsége nehezen tervezhető és intézményi összesenben nem igazodik az előirányzat-gazdálkodáshoz.

A komplex kalkulációs tevékenységhez az utókalkuláció szakszerű elvégzése is szükséges. Tapasztalataink szerint a produkciókra ezek nem, vagy részlegesen készültek el.

Az utókalkuláció funkciója az egyes produkciók tényleges önköltségének bemutatása és eredményesség szempontjából történő összehasonlítása az előkalkulációval. A számítás lényege, hogy csak a könyvelésben szereplő eredeti bizonylatokon alapulhat. A Polgármesteri Hivatal számlarendje lehetővé teszi a különféle költségek produkcióra történő könyvelését és ennek alapján elkülönített számbavételét.

A CT - EcoSTAT rendszerben a gyűjtőkódok alapján elkülönítetten rendelkezésre állnak a színpadra állítás költségei (fix költségek) és a folyamatos előadások költségei (változó költségek).

A munkaszámok alapján valamennyi produkcióra fordított kiadás egyértelműen leválasztható (változó költségek). A könyvelési program elméleti és gyakorlati szempontból lehetőséget biztosít a felmerülő költségek bármilyen szempont szerinti lebontására, így a szabályzatban előírt elő és utókalkulációk elkészítésének feltételrendszere – megfelelő adatszolgáltatás és bevétel esetén – könyveléstechnikailag biztosított.

Az egyes előadások színpadra állításának költségei relatíve állandó (fix) költségeinek, valamint az előadásszámtól függő változó költségeknek pontos meghatározása a színház működésének létfontosságú művelete. Ezért az önköltségszámítás szabályozásában és gyakorlatában megállapított szakszerűtlen megoldások és ellentmondások kiemelt kockázati tényezőt jelentenek működőképesség és a finanszírozhatóság szempontjából. Megítélésünk szerint ezért azonnali vezetői intézkedést igénylő feladat az önköltségszámítás rendjének az eddiginél szakszerűbb kialakítása, illetőleg a tényleges számítások számviteli kategóriákhoz való igazítása a specifikus művészeti tevékenységekből származó eltérések, sajátosságok figyelembe vételével.

A kalkulációs számítások szakszerűtlensége, illetőleg azok rendszertelen összeállítása miatt nem mutatható ki koherencia a tényleges gazdálkodás és a számítások között.

#### JAVASLATOK:

1. Szükséges az intézmény Önköltségszámítási Szabályzatából törölni a saját gépjármű üzemeltetéséről szóló rendelkezéseket.
2. Szükséges az egyes szervezeti egységek, szervezetek megnevezésének pontosítása (pl. Budaörsi Polgármesteri Hivatalban nincs Pénzügyi Osztály).
3. A szabályzat 3.2. pontjában szükséges részletezni az egyes költségtényezők tartalmát az intézmény specifikus művészeti tevékenységének sajátosságaira tekintettel.
4. A szabályzat 5. pontjában az egyszerű osztó kalkuláció módszerének intézményben alkalmazott konkrét formáját szükséges bemutatni. (pl. Minek a mennyisége?)
5. A szabályzat 5. 1. és 5.2. pontjában számítási módszert mutat be a terembérlet és az eszközök bérbeadásának összköltsége témakörében. Szükséges konkretizálni a szabályzat egy mellékletében, hogy az intézmény mely helyiségeire és eszközeire terjed ki a szabályozás. Amennyiben a terembérlet érinti a Város Ifjúsági Klub helyiségeit, azt külön mellékletben részletezni kell.
6. A szabályzat 5.3. pontjában a „színházi produkciók, rendezvények önköltsége” címszó alatti szövegrészben tisztázni kell, hogy az önköltségszámítás milyen költségfajtákra terjed ki.
7. A szabályzat 3. és 4. számú mellékletét szükséges kiegészíteni a bevételi rovattal.
8. Az önköltség levezetéséhez a jelentésben javaslat szerepel a kalkulációs séma minimális tartalmára vonatkozóan.
9. Az elő és utókalkulációkat az Önköltségszámítási Szabályzat és a Hivatal Számviteli Politikája szerint valamennyi produkcióra vonatkozóan határidőben kell elvégezni.
10. A színházra is hatályos hivatali Számviteli Politika 9. pontjának előírásaihoz igazodva kell kialakítani a színházban vezetendő analitikus nyilvántartási rendszert.
11. Az előkalkuláció szerkezetében szükséges a tájelőadások tervezett költségeinek szerepeltetése is.

<b>Az ellenőrzés időtartama:</b> 2016. augusztus 24 - 2016. szeptember 21.
<b>Intézkedési terv készítésének szükségessége:</b> igen
<b>Az ellenőrzést végezte:</b> Oderszkyne Miczkó Erika belső ellenőr Tóth Attila vizsgálatvezető

## **6. A Budaörs Város Önkormányzata és a Budaörsi Polgármesteri Hivatal**

### **kötelezettségvállalásaival kapcsolatos műveletek szabályszerűségének ellenőrzéséről.**

<b>Az ellenőrzött szerv, megnevezése:</b> Budaörs Város Önkormányzat és Budaörsi Polgármesteri Hivatal
<b>Az ellenőrzés tárgya:</b> Az Önkormányzat és a Polgármesteri Hivatal gazdasági eseményeihez kapcsolódó számviteli bizonylatainak és kötelezettségvállalásai dokumentumainak ellenőrzése.
<b>Az ellenőrzés célja:</b> Annak megállapítása, hogy az Önkormányzat és a Polgármesteri Hivatal kötelezettségvállalással kapcsolatos gazdálkodási műveletei igazodnak-e az Áht. és az Ávr. előírásaihoz.
<b>Az ellenőrzés módszere:</b> Reprezentatív mintavételen alapuló dokumentum vizsgálat
<b>Az ellenőrzés azonosítója (iktatószám):</b> XXII/25-/2016.
<p><b>Jelentősebb megállapítások:</b></p> <p>Az államháztartási törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII.31) Korm.rendelet 13.§ (2) bekezdés a) pontjában rögzített kötelezettségvállalással, ellenjegyzéssel, teljesítésigazolással, érvényesítéssel és utalványozással kapcsolatos eljárási és dokumentációs részletszabályokat a Budaörsi Polgármesteri Hivatalban a többször módosított 8/2013. számú jegyzői utasításban kiadott Gazdálkodási Szabályzat rögzíti. Az egységes szerkezetű szabályzat kiadása után a következő módosítások léptek hatályba:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 13/2016. számú jegyzői utasítás</li> <li>- 22/2016. számú jegyzői utasítás</li> </ul> <p>A szabályzat hatálya kiterjed Budaörs Város Önkormányzatára, az Esély Szociális Társulásra és azokra a nemzetiségi önkormányzatokra, amelyekkel az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény rendelkezései alapján a Polgármesteri Hivatal megállapodást kötött.</p> <p>A szabályzat hatálya részlegesen terjed ki az Önkormányzat fenntartásában működő gazdasági szervezettel nem rendelkező költségvetési szervekre.</p> <p>Jelen szabályszerűségi ellenőrzés motivációja az volt, hogy a kötelezettségvállalás műveletei kulcskontrollként szerepelnek az államháztartási belső pénzügyi ellenőrzési rendszerben. A kulcskontrollok elemei az Áht. 69.§-ban meghatározott belső kontrollrendszernek. Korábbi ellenőrzéseink tapasztalatai alapján egyes kulcsszerepet betöltő kontrollok, különös tekintettel a pénzügyi ellenjegyzésre és a teljesítésigazolásra nem működtek az elvárható szinten. Az ellenőrzés egyik kiemelt célja annak megállapítása volt, hogy a kötelezettségvállalás műveleteinek végrehajtásában milyen mértékben sikerült közelebb kerülni az Áht. és az Ávr. előírásaihoz.</p>

A Budaörs Város Önkormányzat és a Budaörsi Polgármesteri Hivatal a vizsgált időszakra vonatkozó gazdasági eseményeinek bizonylataiból az ellenőrzés tárgyának olyan reprezentatív mintát jelöltünk ki, amelyben heterogén jellegű tevékenységek szerepeltek. A kiválasztás egyik szempontja az volt, hogy néhány kiemelkedő nagyságrendű kifizetés kötelezettségvállalásai is vizsgálat alá kerüljenek.

A vizsgálat tapasztalatai alapján megállapítjuk, hogy a mintába bevont tételek esetében maradéktalanul betartották az Áht. 37.§ (1) bekezdésében meghatározott kötelezettséget, nevezetesen azt, hogy kötelezettséget vállalni a Kormányrendeletében foglalt kivételekkel csak pénzügyi ellenjegyzés után, a pénzügyi teljesítés esedékességét megelőzően írásban lehet. A vizsgált esetekben a pénzügyi ellenjegyző meggyőződött arról, hogy a szabad előirányzat rendelkezésre állt, a tervezett kifizetési időpontokban a pénzügyi fedezet biztosított volt és a kötelezettségvállalások nem sértették a gazdálkodásra vonatkozó szabályokat.

Tapasztalataink alapján kifizetést kizárólag utalványozás után rendeltek el. Az utalványozásra minden esetben a teljesítés igazolása és a végrehajtott érvényesítés után került sor.

Nem minden esetben volt szabályos a Polgármesteri Hivatal Gazdálkodási Szabályzatában kötelezően előírt kísérő lap rovatainak kitöltése. A belső bizonylat kitöltésére a számviteli szabályok a kötelező jelleg miatt ugyanúgy vonatkoznak, mint a jogszabályban előírt bizonylatokra.

A teljesítésigazolások, mint kulcskontrollok végrehajtása a vizsgált tételek egy részében hibás volt abból a szempontból, hogy nem vagy csak részlegesen teljesültek az Ávr. 57.§ (1) bekezdésében meghatározott feltételek. A gyakorlatban a probléma oly módon jelentkezett, hogy a számlán formailag szabályszerűen elvégzett műveletet nem támasztották alá bizonyító erejű és ellenőrizhető írásos dokumentummal.

*Összességében* a kulcskontrollok végrehajtásában színvonal növekedés következett be az előző ellenőrzés óta. A reprezentatív minta nyilvánvalóan nem adhat teljes képet valamennyi gazdasági művelethez tartozó kötelezettségvállalás szabályszerűségéről, ezért a folyamatos nyomonkövetés és ellenőrzés a jövőben is kiemelt belső kontroll és ellenőrzési feladat.

## JAVASLATOK

1. A teljesítésigazolások végrehajtásánál minden gazdasági műveletnél tartsák be az Ávr. 57.§ (1) bekezdésének előírását, mely szerint a műveletet ellenőrizhető okmányok alapján kell elvégezni.
2. A kötelezettségvállalási jogkör gyakorlása esetében minden arra jogosultnak – a feltételek fennállása esetén – saját nevében kell aláírnia. A kötelezettségvállalás műveleteinél nem alkalmazható a kiadmányozásnál gyakorolt „h” megjelölés, még akkor sem, ha konkrétan a rangsorban az első jogosult helyettesítése miatt kell a hatáskört gyakorolni.

<b>Az ellenőrzés időtartama:</b> 2016. október 4.- 2016. november 2.
<b>Intézkedési terv készítésének szükségessége:</b> igen
<b>Az ellenőrzést végezte:</b> Oderszkyné Miczkó Erika belső ellenőr Tóth Attila vizsgálatvezető

## **7. A BTG Nonprofit Kft. gazdálkodással összefüggő szabályzatainak vizsgálata.**

<b>Az ellenőrzött szerv, megnevezése:</b> BTG Nonprofit Kft.
<b>Az ellenőrzés tárgya:</b> A társaság gazdálkodással összefüggő szabályzatainak felülvizsgálata
<b>Az ellenőrzés célja:</b> Annak megállapítása, hogy a társaság gazdálkodással összefüggő szabályzatai betöltik-e a számvitelről szóló 2000. évi C. törvényben rögzített funkciókat.
<b>Az ellenőrzés módszere:</b> dokumentum vizsgálat
<b>Az ellenőrzés azonosítója (ikttatószám):</b> XXII/ 30-/2016.
<b>Jelentősebb megállapítások:</b>  A számvitelről szóló 2000. évi C törvény 14.§ (3) bekezdése előírja, hogy a gazdálkodó szervezeteknek Számviteli Politikát kell készíteni. Ennek a követelménynek a Budaörsi Településgazdálkodási Nonprofit Kft. eleget tett. A Számviteli Politika keretében elkészítették a következő gazdálkodással összefüggő szabályzatokat: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Eszközök és Források Leltárkészítési és leltározási Szabályzata</li> <li>- Eszközök és Források Értékelési Szabályzata</li> <li>- Önköltségszámítás Rendjére Vonatkozó Szabályzat</li> <li>- Pénzkezelési Szabályzat</li> </ul> <p>A Számviteli Politikában rögzítették az Szt. 15.§-16.§-ban meghatározott számviteli alapelveket, melyeket a beszámoló elkészítésekor és a könyvvezetés során kell érvényesíteni. Ebben a dokumentumban rögzítették továbbá a Kft. sajátosságait magában foglaló olyan eljárásokat, szabályokat és módszereket, amelyeket az Szt. opciós jelleggel határoz meg.</p> <p>A társaság az üzleti év meghatározása keretében rögzítette a beszámoló elkészítésének szabályait. Az Szt. előírásai alapján a beszámolót december 31-i fordulónappal kell elkészíteni és legkésőbb a tárgyévet követő május 31-ig kell letétbe helyezni a Cégbíróságnál. A mérlegkészítés időpontjának a tárgyévet követő év január 31 napját jelölték meg.</p> <p>A Számviteli Politikában meghatározták a beszámoló formáját, amely az Szt. III. fejezete alapján éves beszámoló, mely mérlegből, eredmény kimutatásból, kiegészítő mellékletből és üzleti jelentésből áll. Az éves beszámoló mérlegét „A” változatban kell elkészíteniük, mely az összköltség meghatározásán alapul.</p> <p>A mérleghez hasonlóan az eredménykimutatást is az összköltségeljárással készülő eredménykimutatás „A” változata alapján állapítják meg. A társaság az elszámolt költségeit csak költségnemenként tartja nyilván. Az 5. számlaosztályok költségeit az év végén kerülnek</p>

átvezetésre a 8. számlaosztályba.

Az eredménykimutatás összetevői egyes eredménykategóriák megszűnése miatt megváltoztak. Az Szt. hatályon kívül helyezte a szokásos vállalkozási eredmény és a mérlegszerinti eredmény kategóriákat. A Kft. helyesen határozta meg az eredménykimutatás jogszabályváltozással módosított tartalmát.

Lényeges változás, amely más szabályzatokat is érint a rendkívüli bevételek és, kiadások kategóriák megszüntetése, melyek tartalma az egyéb bevételek és egyéb kiadások fogalomkörébe került.

A Kft. kiegészítő mellékletét is módosította a jogszabályváltozásoknak megfelelően. Az eredménykategóriák változásának hatása érintette a gazdasági mutatók egy részét. A jövedelmezőségi, a vagyoni és pénzügyi helyzetet reprezentáló, valamint a likviditási mutatók a szakirodalomnak megfelelő összetételben szerepelnek a kiegészítő mellékletben.

Összességében a Számviteli Politika és a hozzá tartozó szabályzatok megteremtették a feltételrendszerét egy logikus és zárt számviteli információs rendszer alkalmazásának, melyben érvényesül az Szt. filozófiája szerinti hármas egység elve. A szintetikus (főkönyvi könyvelés) az analitikus nyilvántartások és a bizonylatok adatai egyezőségét kialakítja a jogszabályok irányelveit követő belső szabályozás.

Az irányított dokumentum vizsgálat tapasztalatai alapján az ellenőrzés megállapítja, hogy a Nonprofit Kft. Szt. által előírt szabályozottsága teljeskörű és jó színvonalon megfelel az előírásoknak, valamint a tulajdonos elvárásainak. Ezzel párhuzamosan a megállapításokból levont konklúzió végeredménye, hogy a Gazdálkodási Szabályzatok tartalmából eredő összesített kockázat alacsony szintűnek minősíthető. A korábbi ellenőrzések javaslatai alapján készített Intézkedési Tervek szabályozásra vonatkozó feladatait végrehajtották, ezzel hozzájárultak a szabályozottság komplexitásához.

#### **JAVASLATOK**

1. A Leltározási Szabályzatban a helyes fogalom meghatározás alkalmazásával módosítsák a leltár ellenőr feladatvégzésének módszerét. Ne használják az erre a témakörre túl általános munkafolyamatába épített ellenőrzés kifejezést.
2. A Pénzkezelési Szabályzatban részletesen szabályozzák le a központi pénztár és az uszoda pénztár közötti elszámolás technikáját.

**Az ellenőrzés időtartama:** 2016. november 21- 2016. november 28.

**Intézkedési terv készítésének szükségessége:** igen

**Az ellenőrzést végezte:** Oderszkyné Miczkó Erika vizsgálatvezető  
Tóth Attila irodavezető

#### **8. A Budaörs Város Önkormányzat fenntartása alá tartozó óvodák kötelezettségvállalással kapcsolatos műveletei szabályszerűségének ellenőrzése.**

**Az ellenőrzött szerv, megnevezése:**

Budaörs Város Önkormányzat fenntartása alá tartozó óvodák közül:

- Farkasréti Pagony Óvoda
- Csillagfürt Óvoda
- Budaörsi Kincskereső Óvoda

**Az ellenőrzés tárgya:** A kötelezettségvállalások, az utalványozások és a teljesítésigazolások dokumentumainak ellenőrzése.

**Az ellenőrzés célja:**

Annak megállapítása, hogy az intézmények hatáskörébe tartozó kontrolltevékenységek mennyiben járultak hozzá az elszámolási kötelezettségek szabályszerű teljesítéséhez.

**Az ellenőrzés módszere:** reprezentatív mintavételen alapuló dokumentum vizsgálat

**Az ellenőrzés azonosítója (iktatószám): XXII/ 11-2 /2017.**

**Jelentősebb megállapítások:**

Az ellenőrzési cél annak megállapítása volt, hogy az intézmények hatáskörébe tartozó kontrolltevékenységek mennyiben járultak hozzá az elszámolási kötelezettségek szabályszerű teljesítéséhez. A kiválasztott intézmények jellemző tevékenységeinek elszámolási bizonylatai közül választottuk ki azokat a tételeket, amelyek vizsgálata után általános konklúzió felelősséggel levonható.

Az ellenőrzés tárgykörébe tehát alapvetően két kulcskontroll vizsgálata tartozott, nevezetesen a kötelezettségvállalás és a teljesítésigazolás végrehajtása. Ezek a kontrollok ugyanis a jogszabályok és a belső szabályozás alapján nem vonhatók ki az intézményi hatáskörből akkor sem, ha a költségvetési szerv nem rendelkezik gazdasági szervezettel.

Természetesen a kötelezettségvállalás végrehajtása, mint kulcskontroll szervesen összefügg a pénzügyi ellenjegyzéssel, mely feladatot Munkamegosztási Megállapodás és a Polgármesteri Hivatal Gazdálkodási Szabályzata alapján a Pénzügyi Iroda lát el.

Az ellenőrzés a kiválasztott tételek esetében részletesen áttekintette a gazdasági eseményekhez tartozó kötelezettségvállalások eredeti dokumentumait, a Polgármesteri Hivatal Gazdálkodási Szabályzatában előírt kísérő lapokat, a kötelezettségvállalásokhoz tartozó kifizetési bizonylatokat és az utalvány-rendeleteket. Az államháztartásról szóló CXCV. törvény, illetőleg az annak végrehajtására kiadott 368/2011. (XII.31.) Korm.rendelet témakörre vonatkozó rendelkezéseit és a Hivatal, valamint az intézmények belső szabályozásának előírásait tekintettük irányadónak a gazdasági események elszámolásainak értékelésénél.

A vizsgált gazdasági műveletekhez tartozó teljesítésigazolások végrehajtásával kapcsolatban általános és a vizsgált események többségére jellemző megállapításunk az, hogy az intézmények nem tartják be az Ávr. 57. § (1) bekezdésben előírt követelményeket.

A hivatkozott jogszabályi szakasz lényege, hogy a teljesítésigazolások során ellenőrizhető okmányok alapján kell ellenőrizni és igazolni a kiadások teljesítésének jogszerűségét ésösszepszerűségét.

A vizsgált intézmények a teljesítésigazolás során a szabályzatukban előírt bélyegzőt használják a formális végrehajtásra alkalmas szövegezéssel, az időpont feltüntetésével és a művelet elvégzésére jogosult aláírásával. Az ellenőrzés részletes megállapításaiban



rögzítettük azokat a konkrét eseteket, amelyek egyértelműen rávilágítanak arra, hogy az ilyen típusú igazolás nem tölti be a jogszabályban meghatározott funkcióit. A felelősségvállalás megtörténik, viszont a teljesítés igazolója okmánnyal, irattal vagy egyéb dokumentummal nem tudja alátámasztani a kiadás szerződésszerűségét vagy a megrendeléshez igazodó tartalmát.

A teljesítésigazolásnak, mint kulcskontrollnak kiemelt jelentősége van a költségvetési szervek által megrendelt áruk és szolgáltatások teljesítése mennyiségi és minőségi szempontból történő igazolása vonatkozásában. Amennyiben írásos okmány nem támasztja alá egy elvégzett szolgáltatás szerződésszerű megfelelését, szakmai szempontból felvethető a tevékenység részleges vagy teljes elvégzésének hiánya, annak valamennyi lehetséges jogi következményével együtt.

A megállapított tények alapján rögzítjük, hogy a vizsgált intézményekben a teljesítésigazolások végrehajtásának a kockázati besorolása magas.

Észrevételezi az ellenőrzés, hogy a pénzügyi ellenjegyzés és a kötelezettségvállalás műveleti sorrendje néhány esetben nem jogszerű, illetőleg gyakori a kötelezettségvállalások időpontjának olyan formájú javítása, amely logikailag felveti azt a következtetést, hogy pénzügyi ellenjegyzés nem előzte meg a kötelezettségvállalást.

## JAVASLATOK

1. Kiszállítással megvalósuló beszerzések esetében a számla mellé lehetőség szerint kérjük szállítólevél csatolását. A részletezett számlán aláírással jelöljék az átvétel tényét.
2. Szolgáltatások teljesítés igazolása során rögzítsék valamilyen írásos dokumentumban az elvégzett szolgáltatás műszaki vagy egyéb szakmai tartalmának részleteit, annak érdekében, hogy a teljesítés összecszerősége, mennyisége és szerződésszerűsége ellenőrizhető legyen.
3. A megrendelőknél, illetve a szerződéseken végrehajtott javításokat a számviteli szabályok szerint végezzék el.
4. Javasoljuk, hogy az érvényesítő - tekintettel az Ávr. 58.§ (1) bekezdésében előírt feladataira – részletesen vizsgálja meg, hogy a megelőző ügymenetben, kiemelten a teljesítésigazolás során milyen mértékben tettek eleget a jogszabályi kötelezettségeknek.

**Az ellenőrzés időtartama:** 2016. december 19 - 2017. január 31.

**Intézkedési terv készítésének szükségessége:** igen

**Az ellenőrzést végezte:** Oderszkyne Miczkó Erika belső ellenőr,  
Tóth Attila vizsgálatvezető

## **9. A Budaörs Város Önkormányzat és a Budaörsi Polgármesteri Hivatal 2015. december 31. fordulónappal elvégzett leltározási tevékenysége szabályszerűségének ellenőrzése.**

<b>Az ellenőrzött szerv, megnevezése:</b>	Budaörs Város Önkormányzat és Budaörsi Polgármesteri Hivatal
<b>Az ellenőrzés tárgya:</b>	Az Önkormányzat és a Polgármesteri Hivatal mérlegeinek, leltározási dokumentumainak felülvizsgálata.
<b>Az ellenőrzés célja:</b>	Annak megállapítása, hogy a 2015. évi könyvviteli mérleg tételeit a szabályszerű leltározással alátámasztották-e.
<b>Az ellenőrzés módszere:</b>	dokumentum vizsgálat
<b>Az ellenőrzés azonosítója (iktatószám):</b>	XXII/5-1/2017.
<b>Jelentősebb megállapítások:</b>	<p>A pénzügyi ellenőrzés frekvenciát célja az volt, hogy értékelje az Önkormányzat és a Polgármesteri Hivatal 2015. december 31. fordulónapi leltárának jogszabályi megfelelőségét. Az ellenőrzés kiemelt jelentőségű annak ellenére, hogy a vonatkozó jogszabályok szerint a Magyar Államkincstár a befogadást követően meghatározott szempontok szerint elsődlegesen ellenőrzi annak szerkezeti egyezőségét. A szemantikai jellegű ellenőrzést azonban a befogadó szerv nem végzi el, a mérleg strukturális elemei egyezősége ellenére is tartalmazhat számviteli hiányosságokat.</p> <p>A jelentéstani összefüggéseket feltáró ellenőrzésünk során irányadónak tekintettük az államháztartás számviteléről szóló 4/2013. (I.11.), illetőleg a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény előírásait.</p> <p>Összefoglaló megállapításunk, hogy a Budaörsi Polgármesteri Hivatal Pénzügyi Irodája, mint végrehajtó szerv betartotta az Áhsz. 22-§ (1) bekezdésében foglaltakat; <i>nevezetesen az éves költségvetési beszámoló elkészítéséhez és a mérleg tételei alátámasztásához olyan leltárt állítottak össze, amely tételesen és ellenőrizhető módon tartalmazza a mérlegben szereplő eszközöket és forrásokat.</i></p> <p>A leltározást az Szt. 69.§ (1)-(3) bekezdése, valamint a Polgármesteri Hivatal Leltározási és Leltárkészítési Szabályzata alapján hajtották végre. A szabályzatot egyébként az Szt. 14.§ (5) bekezdés a) pontjának rendelkezése szerint állították össze. A dokumentum 2015. november 12-től érvényes és hatálya kiterjed a Budaörs Város Önkormányzatára is. A szabályzat fogalom- és utasításrendszere megfelel azoknak a követelményeknek, amelyekkel biztosítható a tulajdonos számára hiteles és ellenőrizhető vagyonomérleg összeállítása.</p> <p>A vizsgálat tárgyát képező leltározás végrehajtásának módszere az egyeztetés, amely azt jelenti, hogy a rendszeresen vezetett főkönyvi nyilvántartások adatait hasonlították össze az analitikus nyilvántartásokkal és a ténylegesen fellelhető eszközökkel. Az egyeztetésekről a mérleg szerkezetének megfelelően összesítő jegyzőkönyveket készítettek.</p> <p>A jegyzőkönyveket a szabályzat alapján az illetékes közreműködők aláírásaival hitelesítették és záradékkal látták el. A záradékok szerint a főkönyv és az analitikus nyilvántartás adatai megegyeznek. A könyvviteli mérlegbe az egyeztetett érték került.</p> <p>Az Önkormányzat és a Polgármesteri Hivatal mérlegének alátámasztására nyilvántartások alapján készített származékos dokumentumokat használtak. Eszköz és forrás oldalon valamennyi tételt alátámasztottak egyeztetéssel készített leltárral.</p> <p>A mérlegtételek értékelése a Polgármesteri Hivatal eszközök és források értékelési</p>

szabályzatának előírásai szerint történt, melyek az Szt. és az Áhsz. rendelkezései alapján készültek. A számviteli alapelvek érvényesülését biztosították.

Az ellenőrzés részletes és összefoglaló megállapításainak konklúziója, hogy a könyvekben rögzített, valamint a beszámolóba felvett tételek a valóságban is megtalálhatók, bizonyíthatók és kívülállók által is megállapíthatók. A feltárt összefüggések alapján a valódiság elve érvényesült, mely tény az is megerősít, hogy a beszámolóban szereplő adatokat alátámasztó leltár és a főkönyvi könyvelés összevont formában megegyező adatokat tartalmaz az Önkormányzat és a Budaörsi Polgármesteri Hivatal vonatkozásában egyaránt.

#### **JAVASLATOK**

1. Az egyeztetéssel történő leltározás során készített összesítő jegyzőkönyveket is lássák el sorszámmal a szigorú számadási teljesítés érdekében.
2. Készítsenek egy, a teljes leltározás folyamatát összefoglaló és valamennyi mérlegtételt tartalmazó összesítő táblázatot az átláthatóság javítása céljából.

**Az ellenőrzés időtartama:** 2016. december 14 - 2017. január 31.

**Intézkedési terv készítésének szükségessége:** igen

**Az ellenőrzést végezte:** Oderszkyné Miczkó Erika vizsgálatvezető  
Tóth Attila irodavezető

#### **10. A Budaörsi Polgármesteri Hivatal informatikai rendszere szabályozottságának vizsgálata.**

**Az ellenőrzött szerv, megnevezése:** Budaörsi Polgármesteri Hivatal

**Az ellenőrzés tárgya:** A Polgármesteri Hivatal Informatikai rendszere szabályozottságának vizsgálata.

**Az ellenőrzés célja:**

Annak megállapítása, hogy a 2014. évi rendszerellenőrzés során megfogalmazott javaslatok és intézkedések - különös tekintettel az informatikai biztonsági és információ biztonsági szempontokra - milyen szinten kerültek megvalósításra.

**Az ellenőrzés módszere:** Szűrőpróbaszerű, helyenként tételes (a Belső Ellenőrzési Iroda általi kijelölés alapján)

**Az ellenőrzés azonosítója (iktatószám):** MX-M754N\_2016

**Jelentősebb megállapítások:**

Az Informatikai Biztonsági Szabályzat (továbbiakban IBSZ) elkészítésével a 2014. évi informatikai rendszerellenőrzés megállapításaira jóváhagyott Intézkedési Terv lényeges feladatai megvalósultak.

A Polgármesteri Hivatal Informatikai Biztonsági Szabályzata a mellékleteivel együtt megfelel a 2013. évi L. Tv előírásainak.

Az Informatikai biztonsági felelős törvényben meghatározott feladatait vállalkozói szerződés alapján az ITSecure Kft. látja el. Jogait és kötelezettségeit a szerződésben rögzítettek szerint gyakorolja. A Kft 2016 évben elvégzett ellenőrzése tartalmazza azokat a megállapításokat és javaslatokat, amelyek megvalósításával elvégezhető a Hivatal informatikai rendszere biztonságának finomhangolása.

A Hivatal informatikai alrendszerei a rendelkezésre állás tekintetében megfelelően működnek, azonban a vezetés számára az ellenőrzést jelentő kontrollpontok az ellenőrzés befejezéséig még nem kerültek teljeskörűen kialakításra. A Hivatal számára az elvárt kritikus és magas szinten minősített alrendszerek rendelkezésre állása nincs mérve. Az alrendszerek rendelkezésre állásánál az incidens kezeléséhez a hibakategóriák nem lettek meghatározva.

A Polgármesteri Hivatal informatikai rendszerének 5 kritikus és 13 magas rendelkezésre állású alrendszerét külső szolgáltató üzemelteti, amely megfelel a jogszabályi előírásoknak. A jelenlegi szerződésekbe nem építették be a Hivatal által elvárt rendelkezésre állás szintjének mérése kötelezettségét, így a teljesítésigazolás alátámasztása nem teljeskörű.

A Hivatal adatvagyonának sértetlensége az IBSZ által szabályozottan biztosított. Adattár-sérülés bekövetkezése esetére a visszaállítás folyamata szabályozott.

A Hivatal adatvagyonának titkossága az IBSZ szabályozásán keresztül, az adattár besorolásán és a hozzáférésük korlátozásán keresztül valósul meg.

A Hivatal pénzügyi és gazdálkodási alrendszerei a CT-EcoSTAT integrált informatikai rendszer moduljaira épülnek. Az integrált rendszer zárt, belső folyamatai és kapcsolatrendszere összetettek. A számvitelről szóló 2000. évi C. törvény (továbbiakban Szt.) alapelveinek teljesülését a rendszer által előállított táblák tartalmi ellenőrzésével lehet igazolni.

Megállapítható, hogy a CT-EcoSTAT rendszer által és az ellenőrzésre felhasznált „A-DOK AHAUDIT alkalmazás” által előállított főkönyvi kivonatok, valamint a beszámoló táblák megegyeznek

A CT-EcoSTAT rendszer előírányzat, kötelezettségvállalás és teljesítés nyilvántartásai könyvelés-technikailag zárt rendszert alkotnak.

A Hivatal és az Önkormányzat a kötelezettségvállalás folyamatát a CT-EcoSTAT integrált gazdálkodási rendszer moduljával végzi.

A rendszer a zártságával biztosítja a feladatok személyhez és időponthoz kötött műveletvégzését. A hozzáférés kezelése feladat szinten felhasználóhoz kötött. Lekérdezéseivel a kötelezettségvállalás teljes folyamata megjeleníthető.

A kötelezettségvállalás folyamata támogatható elektronikus eszközökkel. Egy ilyen rendszer bevezetése a gazdaságossága és a hatékonysága mellett magasabb szintű információkezelést valósítana meg. Jelentősen csökkentené az emberi tényezőkből fakadó kockázatot, naprakész nyilvántartása mellett csökkenne a folyamatban a dokumentumok mozgásából fakadó „holtidő”.

A Hivatal által kialakított és a mindennapi használatban alkalmazott három szintű file-rendszer nem klasszikus vezetői információs rendszer, hanem a Hivatal adat és információs tárházának megfelelő, a korábbi igényfelmérés alapján kialakított

adatbázis. A Hivatal szervezetei közötti információ-megosztást szűkített formában megoldja, de információ-feldolgozó tevékenység ellátására és döntési folyamatok IT alapú támogatására nem alkalmazható.

Az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról szóló 2013. évi L. törvényben és a 77/2013. (XII. 19.) NFM rendeletében foglaltak alapján a Hivatal az informatikai biztonsági szintjét a 2-es szintnek meghatározottak szerint működteti.

A védelmi intézkedések lista pontjai szerint a Hivatal a törvényben előírt informatikai biztonsági védelmi elvárásokat teljesíti.

### **JAVASLATOK:**

1. Amennyiben a szabályzatban definíciós jegyzék is készül, annak mindenképpen összhangban kell lennie a 2013. évi L. Tv 1.§ (1) alatt definiált fogalmakkal.
2. Készüljön informatikai térkép a hálózati térkép mintájára a Hivatal kritikus alrendszereiről és eszközrendszeréről.
3. Az informatikai alrendszereknél legyenek meghatározva a hibakategóriák.
4. Valamennyi informatikai alrendszerénél legyen meghatározva az, hogy mi tartozik az adott hibakategóriába.
5. Valamennyi informatikai alrendszerénél legyen definiálva a rendelkezésre állás mérése és a Hivatal által elfogadható rendelkezésre állás szint.
6. Valamennyi informatikai alrendszerénél legyen felülvizsgálva a rendelkezésre állás hibakezelésének reagálási ideje.
7. Készüljön az informatikai alrendszerek kiszervezett szolgáltatásairól külön nyilvántartás.
8. A kiszervezett informatikai szolgáltatások szerződésében a rendelkezésre állás biztosításához legyen a mérés szintje és annak elfogadása meghatározva.
9. A kiszervezett informatikai szolgáltatások teljesítés igazolásának legyen része a teljesített rendelkezésre állás szintje.
10. Megfontolandó a CT-EcoSTAT kötelezettségvállalás moduljának betekintés joggal való megnyitása a társszervezetek részére a kompetenciájukba tartozó adatállományai vonatkozásában.
11. Célszerű a Hivatal kötelezettségvállalás folyamatát támogató rendszer bevezetése, ami a jóváhagyási munkamenet mellett a dokumentumok elektronikus tárolását és nyilvántartását is megoldja.
12. A Hivatal készítse el a saját vezetői információs rendszerének koncepció tervét.
13. A Hivatal a jelenleg használt file-rendszere helyett vezessen be a Hivatal vezetését és szervezeteit támogató vezetői információs rendszert.
14. Hajtsák végre az ITSecure Kft, által a Hivatalnál végzett informatikai biztonsági felülvizsgálat megállapításaiból eredő feladatokat.

**Intézkedési terv készítésének szükségessége: igen**

**Az ellenőrzést végezte:** Hannák György könyvvizsgáló, vizsgálatvezető  
dr. Gyöngyösi József könyvvizsgáló, informatikus, szakértő

A hazai belső ellenőrzési standardok 6100 számú és 6200 számú irányelvei határozzák meg a vizsgálatok végrehajtásának alapvető axiómáit.

Az ellenőrzések konkrét végrehajtásának rendjét a Bkr. szerint alakította ki a belső ellenőrzési szervezeti egység a Polgármesteri Hivatal Belső Ellenőrzési Kézikönyvében, amely dokumentum a jogszabály előírásai szerint legutóbb 2016-ben került aktualizálásra.

A Bkr. komplex fogalomrendszere miatt az Éves Ellenőrzési Terv gyakorlati megvalósítása során fokozott figyelmet kellett fordítani a belső ellenőrzés belső kontrollrendszerben betöltött szerepének és a belső kontrollrendszer fejlesztésére irányuló tanácsadó tevékenységének szükség szerinti különválasztására. A két terület közötti kapcsolatrendszer rendező elveinek kialakítására a Bkr. sajátos szerkezete miatt volt szükség, a jogszabály ugyanis a belső ellenőrzést a belső kontrollrendszer részeként definiálja, ugyanakkor fő feladatként a belső kontrollrendszer ellenőrzését jelöli meg.

A 2016. évi vizsgálatok tárgyának, céljának kiválasztása, a végrehajtás módszere és a realizálás lebonyolítása, valamint a tapasztalatok hasznosítása tudatos, évek óta alkalmazott stratégia eredménye. A belső ellenőrzés hatékonyságát, az ellenőrzött szervezetek működésére és gazdálkodására gyakorolt hatását, valamint a megfogalmazott javaslatok gyakorlati megvalósíthatóságának szintjét azok a szakmai alapok határozzák meg, amelyeket az iroda évek óta következetesen alkalmaz. Az ellenőrzési módszertan kiszámíthatósága tapasztalatok alapján bizonyíthatóan hozzájárult az ellenőrzött szervezetek, illetőleg szervezeti egységek ellenőrzési jelentésekre irányuló pozitív válaszreakciójához.

A Belső Ellenőrzési Iroda olyan szakmai irányt követett, amelyben megőrizte a belső ellenőrzés klasszikus, szabályszerűséget védő funkcióját, ezzel párhuzamosan kiemelt figyelmet fordított az Önkormányzat gazdálkodása biztonságára. A hagyományostól eltérő funkció biztosítása érdekében felhasználtuk az Állami Számvevőszék ajánlásait, illetőleg aktívan figyelemmel kísértük a Belső Ellenőrök Magyarországi Szervezete (BEMSZ) a belső ellenőrzés fejlesztésére irányuló specifikus szakmai tevékenységét, valamint a Nemzeti Korruptióellenes Program ajánlásait.

## ***1.2. Terven felüli vizsgálat***

Terven felüli vizsgálatot az Önkormányzat és a Hivatal vezetése nem rendelt el.

## ***1.3. Az ellenőrzések során büntető, szabálysértési, illetve fegyelmi eljárás megindítására okot adó cselekmény, mulasztás vagy hiányosság gyanúja kapcsán tett jelentések száma és rövid összefoglalója.***

A tárgyévben végrehajtott terv szerinti ellenőrzések során megállapított tények nem vetették fel fegyelmi, büntető vagy szabálysértési eljárás megindítására alapos okot adó cselekmény, mulasztás vagy hiányosság alapos gyanúját.

## **2. A bizonyosságot adó tevékenységet elősegítő és akadályozó tevékenységek bemutatása [Bkr. 48.§ a) b)]**

A hazai belső ellenőrzési standardok 6200 számú irányelve komplexen határozza meg az ellenőrzések elvégzésének minőségi paramétereit. Nevezetesen ajánlást fogalmaz meg a gazdaságosság a hatékonyság és az eredményesség követelményeinek érvényesítésével kapcsolatban a lehetőségekhez képest legmagasabb szintű ellenőrzési bizonyosság elérése céljából. Az összetett követelményrendszer magas szintű teljesítésének feltételeit a Polgármesteri Hivatal vezetője megteremtette.

A Bkr. szerinti bizonyosságot adó tevékenység végrehajtását e rendelet 35.§ és 36.§-a foglalja össze. A bizonyosságot adó tevékenység tartalmát ugyanezen jogszabály 21.§ (2) bekezdése rögzíti. A szakmailag összetett, széles spektrumra kiterjedő, de ezzel egyidejűleg egymással szervesen összefüggő tevékenységek végrehajtása alapos és a jogszabályi környezet minden elemére kiterjedő előkészítő és szervező munkákat igényelt.

Az ellenőrzést végzők objektív és szubjektív tényezőket egyaránt minősítő értékelése szerint az előzőekben részletezett szintű bizonyosságot adó tevékenységet akadályozó tényező nem merült fel 2016-ban.

### **2.1. A belső ellenőrzési egység humánerőforrás-ellátottsága.**

Az Áht. 70. § részletezi a belső ellenőrzés működtetésének lehetséges szervezeti kereteit, illetve konkrétan meghatározza a bizonyosságot adó és tanácsadó tevékenység tartalmát valamint a szervezeti függetlenség alapelveit.

A belső ellenőrzési tevékenységet önálló szervezeti egység keretében 2016-ban az előző évekhez hasonlóan két fő végezte a Jegyző közvetlen irányítása alatt Budaörs Város Önkormányzatánál. A belső ellenőrzés hatóköre a jogszabályi meghatározottság alapján kiterjedt a Budaörsi Polgármesteri Hivatalra, az Önkormányzat által fenntartott és irányított költségvetési szervekre, valamint önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságra.

A bizonyosságot adó tevékenység körében ellátandó feladataikat a belső ellenőrök előre megtervezett munkamegosztás alapján végezték a Bkr. 15.§ (7) bekezdés a) pontjában meghatározott jogviszonyban, köztisztviselőként.

A Bkr. 22.§ (1) bekezdés c) és d) pontjában foglaltak alapján az irodavezető koordinációs és szervezési tevékenysége keretében biztosította, hogy minden a belső ellenőrzés hatókörébe tartozó vizsgálat a jogszabályok és a Polgármesteri Hivatal Belső Ellenőrzési Kézikönyvében foglaltak szerint végrehajtásra kerüljön.

A Bkr.-ben részletezett előkészítési, szervezési, végrehajtási és realizáló-értékelő feladatokat egyaránt az irodavezető és a belső ellenőr látta el 2016-ban. Külső erőforrás bevonására egy vizsgálat esetében került sor a specifikus szakértelem igénybevételének szükségessége miatt. A Polgármesteri Hivatal informatikai rendszerének átfogó vizsgálatát külső szakértő megbízásával oldottuk meg. A szakértő bevonását a Bkr. 16.§ (1) bekezdés b) pontja alapozza meg jogszabályi oldalról. A vizsgálat vezetője megfelelt a vonatkozó jogszabályokban előírt szakképesítési és speciális nyilvántartási feltételeknek.

A Belső Ellenőrzési Iroda munkatársai rendelkeznek a Bkr. 24.§ (2) bekezdésében rögzített képzettségi követelményekkel és a szükséges készségekkel, szakmai kompetenciákkal,

valamint tapasztalattal. Mindkét köztisztviselő rendelkezik az Áht. 70.§ (4) bekezdésében meghatározott engedéllyel, amely kizárólagos feltétele a tevékenység ellátásának. Ennek megfelelően az irodavezető és a belső ellenőr is szerepel a belső ellenőrök hivatalos nyilvántartási rendszerében. Mindketten sikeres vizsgát tettek a Bkr. 24.§ (7) bekezdésében meghatározott szakmai továbbképzési követelményekből, megszerezték a külön rendeletben szabályozott „ÁBPE továbbképzés” meghatározott moduljaiban előírt képesítést.

A hazai államháztartási standardok 3500 számú irányelve szerint a belső ellenőrnek folyamatosan fejlesztenie kell szaktudását és egyéb képességeit. Az idézett irányelv szoros összefüggésben áll az ellenőrzés megváltozott szakmai követelményeivel. Az államháztartás működésével, a költségvetési szervek gazdálkodásával kapcsolatos jogszabályok permanens változásai miatt az ellenőrzési tevékenység fókuszába került a tanácsadói tevékenység, amely a preventív jelleget erősíti. Az ehhez szükséges módszeres rendszerszemléletű gondolkodás, a diverzifikált szaktudás és a kreatív megoldások kialakítása készségének továbbfejlesztése érdekében az irodavezető 2016-ban is megtette az indokolt szervezési lépéseket, intézkedéseket. Ezzel eleget tett a Bkr. 22.§ (2) bekezdés c) pontjában előírt továbbképzéssel kapcsolatos kötelezettségeinek.

Önértékelésünk alapján - amely a nemzetközi és hazai standardok objektív kritérium rendszere szerint készült – az iroda munkatársai rendelkeznek azokkal a kompetenciákkal és készségekkel, amelyek szükségesek ahhoz, hogy értékeljék az ellenőrzött szervezetek működésében rejlő belső kockázatok szintjét és annak kezelési módját.

A Belső Ellenőrzés szakmai gyakorlatának Nemzetközi Normái szerint a belső ellenőrzést végzők munka-magatartásformájának kötelező irányadó dokumentuma a hazai Etikai Kódex. Az irányelv jogszabályi megjelenítése a Bkr. 17.§ (3) bekezdésében található. Az etikai normarendszer elemei beépültek a Hivatal Belső Ellenőrzési Kézikönyvébe. A Hivatal belső ellenőrei az államháztartásért felelős miniszter által kiadott és a kézikönyvben szereplő Etikai Kódex normái szerint alakították ki vizsgálati módszereiket és szakmai attitűdjeiket.

## ***2.2. A belső ellenőrzési egység szervezeti és funkcionális függetlenségének biztosítása (Bkr. 18-19. §)***

A hazai normákban prioritást kapott a függetlenség és a tárgyilagosság elvének biztosítása. A hazai normák 2100 számú irányelve fogalmazza meg a függetlenség és az objektivitás alapelvét. A standard szerint a belső ellenőrzési tevékenység független, ha nincs olyan befolyásoló tényező, amely veszélyeztetné az elfogulatlan véleményalkotást. A tárgyilagosság az irányelv szerint azt jelenti, hogy a belső ellenőr magatartása, hozzáállása elfogulatlan, szakmai ítéletét semmilyen egyéb szempontnak nem rendeli alá. Az ajánlásnak a Polgármesteri Hivatalban biztosított feltételrendszer oly módon tesz eleget, hogy a függetlenséget és az objektivitást veszélyeztető tényezőket minden szinten (egyéni belső ellenőri, funkcionális, szervezeti) kezeli a belső eljárásrend.

A Bkr. 18.§-a azt írja elő, hogy a belső ellenőrzést végző szervezet tevékenységét a jegyzőnek közvetlen alárendelve végzi, és jelentéseit közvetlenül neki küldi meg. A Polgármesteri Hivatalban évek óta ez a függőségi kapcsolat valósul meg, mely jogviszonyt a belső eljárásrendekben a Szervezeti és Működési Szabályzat, a Belső Ellenőrzési Kézikönyv, a Belső Kontroll Kézikönyv, illetőleg a belső ellenőrök munkaköri leírása jelenít meg.

A Bkr. 19.§ (1) bekezdésének előírásai alkalmazásával a jegyző önállóságot biztosított az Éves Ellenőrzési Terv kidolgozásában, a kockázatelemzési módszerek alkalmazásában az



ellenőrzési programok elkészítésében, az ellenőrzési módszerek kiválasztásában, és az ellenőrzési jelentések összeállításában.

A hazai normák 2300 számú irányelve szerint a belső ellenőrnek nem lehet döntési joga és nem vállalhat felelősséget a Hivatal ellenőrzési feladatokon kívüli egyéb tevékenységében. Az irányelvnek megfelelően a belső ellenőrök nem vettek részt a Polgármesteri Hivatal operatív működésével kapcsolatos feladatok ellátásában és az irányítási tevékenységben sem.

A gyakorlat megfelel a Bkr. 19.§ (2) bekezdésében előírt rendelkezésnek. A jegyző ezen jogszabályi szakaszok konzekvens és kivételt nem engedélyező betartásával elősegítette a belső ellenőrzés szakmai tevékenységének objektivitását.

A szervezeti struktúra felépítése következtében a Belső Ellenőrzési Iroda szakmai és szervezeti függetlensége biztosított, a belső ellenőrök nem rendelkeznek az ellenőrzött tevékenység feletti hatáskörökkel. A Bkr. 19. § (2) bekezdésének megfelelően nem vesznek részt a Hivatal működésével kapcsolatos döntések meghozatalában, pénzügyi tranzakciók kezdeményezésében, vagy jóváhagyásában. Nem készítenek Intézkedési Terveket és nem irányítanak a Hivatal által alkalmazott, a Belső Ellenőrzésen kívüli szervezeti egységhez tartozó munkatársat. Pénzügyi kötelezettséget nem vállalnak.

A funkcionális függetlenség további eleme az objektivitás és a tárgyilagosság biztosítása. Ennek egyik feltétele, hogy a belső ellenőrnek tartózkodnia kell olyan konkrét folyamatoknak az értékelésétől, amelyekben felelős szerepe volt. A leírt, tárgyilagosságot korlátozó tényezőt a Belső Ellenőrzési Iroda szervezetének hierarchiájában elfoglalt szerepe eredendően kizárja a bizonyosságot adó tevékenység tekintetében.

A tanácsadói tevékenység vonatkozásában a tárgyilagosság biztosításának más feltételei vannak. A hazai belső ellenőrzési normák 2900 számú irányelve szerint a belső ellenőr olyan folyamatok tekintetében is végezhet tanácsadói tevékenységet, ahol korábban felelős szerepe volt. Ennek szakmai magyarázata, hogy a belső ellenőr objektivitását a tanácsadói tevékenység önmagában nem befolyásolja hátrányosan. Amennyiben az igényelt tanácsadói szolgáltatásokkal kapcsolatban a belső ellenőr észleli a függetlenség vagy a tárgyilagosság csorbulásának veszélyét, azt az önmaga etikai normái szerint a megbízó tudomására kell hoznia a megbízás elfogadása előtt.

Az Önkormányzatnál és a Hivatalnál a tárgyilagosság vagy a szakmai függetlenség csorbulását eredményező vagy annak veszélyeztettsége gyanúját felvető megbízás a belső ellenőrök részére nem érkezett.

A függetlenség biztosításában kiemelkedő jelentősége van Bkr. 19. § (6) bekezdésében leírt rendelkezésnek, azzal, hogy előírja a belső ellenőr számára az önállóságot a megállapításokat, következtetéseket és a javaslatokat is tartalmazó ellenőrzési jelentés összeállításában. Ez a rendelkezés is kizárólagosan érvényesült a Polgármesteri Hivatal gyakorlatában.

### **2.3. Összeférhetlenségi esetek (Bkr. 20.§)**

A Magyarországi államháztartási belső ellenőrzési standardok 2400 számú irányelvének betartásával a belső ellenőrök tudatosan tartózkodtak az olyan konkrét folyamatok értékelésétől, amely felvetheti az összeférhetlenség bekövetkezését.

Az objektivitás és a tárgyilagosság elvének érvényesítésével a belső ellenőrök nem kényszerültek semmilyen minőségi kompromisszumra. Az objektivitásra, illetőleg a komplex értékelésen alapuló magas színvonalú szakmai megállapításokra irányuló, szervezeti alapokon nyugvó pozitív késztetés és inspiráció kényszer nélküli fenntartása volt a legfontosabb biztosítéka és garanciája a költségvetési ellenőrzés hatékonyságának.

Az összeférhetlenség kizárásának másik fontos tényezője a hazai standardok 2120 számú irányelvének figyelembevételéből következett, melynek alapján a jegyző biztosította, hogy a belső ellenőrzés befolyástól mentesen döntött a vizsgálatok hatókörének meghatározásáról, a vizsgálati módszerek kiválasztásáról, a munka elvégzésének módszereiről és az eredmények kommunikálásának formájáról.

A Bkr. 20.§-a részletesen leírja az összeférhetlenség potenciális eseteit. Ezek egyike sem állt fenn a tárgyévben a belső ellenőr, illetve a belső ellenőrzési irodavezető tekintetében. Az összeférhetlenségi esetek bekövetkezésének lehetőségét az irodavezető valamennyi ellenőrzés előkészítési szakaszában vizsgálta, beleértve a külső szakértő foglalkoztatását is.

#### ***2.4. A belső ellenőrzési jogokkal kapcsolatos esetleges korlátozások bemutatása [Bkr. 25.§ a) - e) pontok]***

A belső ellenőrök – érvényesítve a Bkr.25.§-ban biztosított jogosítványukat – betekintheztek az ellenőrzés tárgyához kapcsolódó, minősített adatokba, üzleti és gazdasági titkot tartalmazó iratokba, a közszolgálati alapnyilvántartásba és egyéb dokumentumokba a meghatározott adatvédelmi előírások betartása mellett. Az ellenőrzött szervezeti egységek vezetői minden esetben közreműködtek az adatszolgáltatásban az ellenőrzési cél elérése érdekében, amely egyben a közös hivatali célt is képviselte.

#### ***2.5. Belső ellenőrzés végrehajtását akadályozó tényezők.***

A feladatellátást meghatározó mértékben befolyásoló akadályozó tényező nem merült fel 2016-ban. A jegyző a Belső Ellenőrzési Iroda számára biztosította azt a függetlenségi szintet, amely lehetőséget teremtett a belső ellenőrzési szervezeti egység számára a felső vezetéssel történő közvetlen információ áramoltatás megvalósításához. A szervezeti függetlenség megteremtésével létrejött az a normákban elvárt állapot, hogy nem áll fenn semmi olyan feltétel, amely veszélyeztetné a belső ellenőrzés elfogulatlanságát.

Az ellenőrzések tárgyi technikai feltételrendszere nem változott az előző évekhez viszonyítva. Összességében mind az elhelyezés, mind az ergonómiai feltételek, és a technikai ellátottság megfelelő, biztosítja a zavartalan munkavégzést.

Annak tükrében, hogy a belső ellenőr köteles az ellenőrzési jelentésben objektíven szerepeltetni minden olyan tény, pozitív és negatív megállapítást, hiányosságot és ellentmondást, amely biztosítja a vizsgált tevékenységről szóló ellenőrzési jelentés teljességét, szignifikáns, hogy az éves terv feladatainak elvégzése során a teljes munkaidőalap kihasználásra került a tartalékidővel együtt.

A mentális és szellemi leterheltséget fokozta az a Bkr. 41.§. (3) bekezdésében előírt kötelezettség, hogy az ellenőrzési jelentés komplexitása érdekében a belső ellenőrök kötelesek értékelni minden, a vizsgált szervezet, illetve egyéb felek által rendelkezésükre bocsátott információt és véleményt.

Mindezen, a munkakör fokozottan kodifikált jellegéből és befolyásolhatóságot kizáró hatások elhárításából adódó stresszhelyzeteket a Belső Ellenőrzési Iroda munkatársai megfelelő szakmai rutinnal és toleranciával kezelték. Problémamegoldó és kompromisszum készségük gyakorlatorientált és valamennyi érintett fél számára elfogadható, s nem utolsó sorban jogkövető megoldások megvalósítását eredményezte az ellenőrzött szervezetek működésében.

## ***2.6. Az ellenőrzések nyilvántartása (Bkr. 22.§. és 50.§)***

A Bkr. 22.§ b) és e) pontjában rögzített nyilvántartások vezetéséről a Belső Ellenőrzési Iroda vezetője gondoskodott. A Bkr. 50.§ (1) bekezdésében meghatározott dokumentumok vezetését, megőrzését és tárolását koordinálta. Gondoskodott a hivatkozott jogszabályi szakasz (2) bekezdésében szereplő tartalom feltüntetéséről a nyilvántartásokban.

## ***2.7. Az ellenőrzési tevékenység fejlesztésére vonatkozó javaslatok***

A belső ellenőrzési tevékenység fejlesztésére vonatkozó elképzeléseink és javaslataink 2017. évre vonatkozóan is az Önkormányzat Stratégiai Ellenőrzési Tervének célkitűzéseire és az abban megjelölt konkrét ellenőrzési célokra támaszkodnak. A legfontosabb célkitűzés a vezetés támogatása a szabályozottság és a szabályszerűség belső kontrollrendszerben történő érvényesítése vonatkozásában. A másik kiemelt funkció az elszámolási kötelezettségek vizsgálata vonatkozásában, hogy a rendelkezésre álló eszközökkel biztosítsuk az erőforrások védelmét a veszteségek, károk és a nem rendeltetésszerű használat elkerülésére.

Az integrált kockázatelemzés és a kockázatkezelés tanácsadás formájában történő menedzselésével folyamatosan figyelemmel kell kísérni a kiegyensúlyozott önkormányzati és hivatali működés forrásainak alakulását és bevételi kitettség szintjét. A javaslatokkal hozzá kell járulni a rövid és középtávú likviditás stabilizálásához. Ennek érdekében olyan gazdasági számításokat kell alkalmazni, amelyek alkalmasak a tényleges vagyoni és pénzügyi helyzet bemutatására és a várható trendek prezentálására. Folytatni kell a belső ellenőrzés minőségének fejlesztését a diverzifikálás eszközével, amely a speciális szakmai gyakorlatban azt jelenti, hogy a klasszikus hibafeltáró jelleg és a tanácsadó, valamint a preventív funkciók arányát az ésszerűség függvényében meg kell változtatni az utóbbiak javára.

Az Önkormányzat 100 % - s tulajdonába tartozó BTG Nonprofit Kft. által ellátott közszolgáltatások pénzügyi fedezetének biztosítását veszélyeztető elsődlegesen külső, jogszabályi változások miatt keletkezett tényleges és potenciális kockázatok hatásait folyamatosan elemezni kell. A Kft. működésének feltételrendszerét és likviditási helyzetét a fokozódó bevételi kitettség ténylegesen és potenciálisan veszélyezteti. Az ellenőrzés közvetett eszközrendszerével hozzá kell járulni az önkormányzati feladatellátás biztonságának növeléséhez, illetőleg permanensen figyelni kell a tulajdonosi kötelezettségek ellátásának színvonalát. A BTG-vel kapcsolatos vizsgálatok végrehajtásának tudatosan választott konkrét eszköze a 2017. évi ellenőrzési tervben elfogadott pénzügyi vizsgálat, melynek célja a külső

gazdasági környezet negatív változása miatt kialakult pénzügyi és gazdasági helyzet bemutatása.

A Nemzeti Korrupcióellenes Program kiemelt figyelmet fordít az önkormányzatok tulajdonában lévő gazdasági társaságok integritás felmérésére. Annak érdekében, hogy a kormányhatározat előírásainak a BTG Kft. minden tekintetben megfeleljen, szükséges az eredendő veszélyeztetettség tényezők és a korrupciós veszélyeztettséget növelő tényezők kiszűrése, valamint ezzel összefüggésben a kockázatokat mérséklő kontrolltényezők erősségének, hatékonyságának beazonosítása. Amennyiben indokolt új kontrollokat kell bevezetni. A Belső Ellenőrzési Iroda igény szerint és Bkr-ben előírt jegyzői megbízás formájában nyújthat segítséget ebben a tevékenységben.

Az államháztartás működésére és gazdálkodására vonatkozó, jogszabályokban előírt gazdaságossággal összefüggő kategóriák gyakorlati megvalósítása érdekében célszerű tovább folytatni a teljesítmény ellenőrzéseket egyes folyamatok vizsgálatában. Az eredményesség javítása érdekében indokolt a saját bevételek realizálásának folyamatos nyomon követése.

Az önkormányzati feladatok megvalósítása hatékony költségkalkulációs rendszer alkalmazását indokolja. Az ellenőrzés a költségek és a megvalósítandó funkciók viszonyának értékelemzéssel történő összehasonlítása módszerével járulhat hozzá a költséggazdálkodás racionalizálásához.

A nemzetközi normák alkalmazásának szükségessége miatt megkülönböztetett figyelmet kell fordítani az Európai Unióról szóló szerződés K.3 cikke alapján létrejött, az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló Egyezményben rögzített olyan szándékos cselekmények megelőzésére, amelyeket ezen egyezmény csalásként vagy korrupcióként definiál.

2016-ban megváltoztak a Bkr. egyes, a belső kontrollrendszer elemeire vonatkozó szakaszai. Ezek szabályzatokba történő átvezetéséhez mindenképpen szükséges az írásos vagy szóbeli tanácsadás. A jogszabályi változás lényege, hogy a Bkr. – a Nemzeti Korrupcióellenes Program filozófiáját követve – megkísérli a kontrollrendszer és a korrupció megelőzés közötti összhang jogszabályi meghatározottságát megteremteni. A módosítások fókusza a szabálytalanságok, visszaélések és a korrupciós cselekvések legtágabb körének lefedése. A szervezeti integritást sértő kifejezés bevezetésével a jogszabály azonban csak részben valósítja meg a kitűzött jogalkotói szándékot. Következésképpen a belső ellenőrzés feladata, hogy segítsen a jogszabályok gyakorlati alkalmazásának megvalósításában és egyidejűleg járuljon hozzá a szabályozásban megtalálható, olyan elemek gyakorlati megvalósításához, amelyek ténylegesen az Önkormányzat és a belső ellenőrzés hatókörébe tartozó önkormányzati költségvetési szervek érdekeit szolgálják.

Vizsgálati tapasztalatok alapján szükséges az önkormányzat fenntartásába tartozó gazdasági szervezettel nem rendelkező szervezetek belső kontrollrendszerrel összefüggő szabályzatai tartalmának, egymással való összhangjának ismételt felülvizsgálata. A tevékenység során indokolt a tanácsadás intenzitásának fokozása, illetőleg a gyakorlati megvalósítás eredményességének javítása érdekében esettanulmányok helyszíni konzultáció keretében történő bemutatása, illetőleg a gyakorlat szimulálása. A klasszikus hibafeltáró módszerek és a Bkr.-ben előírt realizáló eljárás metodikája ugyanis nem minden esetben vezetett eredményre, hatékonyabbnak bizonyult az érintettek bevonásával megvalósított szakmai prezentáció.

Összefoglalva a belső ellenőrzési tevékenység fejlesztésének kiemelt célja a Polgármesteri Hivatal és az Önkormányzat fenntartása alá tartozó intézmények belső kontrollrendszerének gyakorlatorientált vizsgálata annak érdekében, hogy a működés és a gazdálkodás során a tevékenységeket szabályszerűen, gazdaságosan, hatékonyan és eredményesen hajtsák végre az ellenőrzés hatókörébe tartozó szervezetek.

### 3. A tanácsadó tevékenység bemutatása (Bkr. 48.§ a) - c) pont)

A tanácsadói tevékenység keretében ellátható feladatokat a Bkr. 21.§ (4) bekezdése részletesen meghatározza. Ezen belül kiemelkedő szerepet játszik a vezetők támogatása az egyes megoldási lehetőségek elemzésével, értékelésével, vizsgálatával, kockázatának becslésével.

A másik lényeges tanácsadói tevékenységbe tartozó terület a vezetőség szakértői támogatása a kockázatkezelési és szabálytalanságkezelési rendszerek folyamatos továbbfejlesztésében. A jogszabály által meghatározott ugyancsak lényeges tanácsadási témakör a pénzügyi jellegű, ezen belül az ésszerű és hatékony gazdálkodásra irányuló tanácsadás.

A kormányrendelet 37.§ (1) bekezdése meghatározza a tevékenység ellátásának módját, amely felkérés alapján, írásban vagy szóban történhet. A felkérésnek tartalmaznia kell a tanácsadó tevékenység tárgyát, célját, valamint a tevékenység elvégzésének formáját és határidejét. Hivatalunkban tanácsadási tevékenységre megbízást a jegyző adhat. A költségvetési szervek, illetőleg a szervezeti egységek vezetői tanácsadásra irányuló felkéréseit a jegyzőhöz kell továbbítani, aki indokoltság esetén megbízást adhat a Belső Ellenőrzési Iroda számára.

Különböző szintű vezetői felkérésekre az elmúlt évekhez hasonlóan számos jegyzői megbízás érkezett irodánk részére tanácsadás céljából. Az Önkormányzat fenntartása alá tartozó költségvetési szervek vezetői a leggyakrabban a belső kontrollrendszerrel kapcsolatos jogszabály értelmezési kérdésekben, illetőleg a kockázatkezelés és a folyamatba épített ellenőrzés tárgykörében kértek segítséget irodánktól.

Az intézmények jelentős része nehézségekbe ütközött a teljesítésigazolás Ávr. 57.§ (1) bekezdés szerinti végrehajtásában. Gyakori volt az önköltségszámítás rendjére, illetőleg a költségkalkuláció készítésére irányuló problémafelvetés.

A következőkben az Önkormányzat és a Polgármesteri Hivatal működése és gazdálkodása szempontjából általunk jelentősnek minősített tanácsadói tevékenységünket táblázatos formában foglaljuk össze.

Sorszám	Megrendelő szervezet	Tárgy	Eredmény
1.	Budaörsi Óvodák	Belső kontrollrendszerrel kapcsolatos szabályzatok felülvizsgálata	A Szabálytalanságok Kezelésének Rendjét, a Kockázatkezelési Szabályzatot és az Ellenőrzési nyomvonalakat kidolgozták és hatályba helyezték.

2.	Jókai Mór Művelődési Központ	Belső kontrollrendszerrel kapcsolatos szabályzatok felülvizsgálata	A Belső Kontroll Kézikönyvüket aktualizálták, módosították.
3.	Gróf Bercsényi Zsuzsanna Városi Könyvtár	Belső kontrollrendszerrel kapcsolatos szabályzatok felülvizsgálata	A Belső Kontroll Kézikönyvüket aktualizálták.
4.	Egyesített Bölcsődei Intézmény	Belső kontrollrendszerrel kapcsolatos szabályzatok felülvizsgálata	A Szabálytalanságok Kezelésének Rendjét, a Kockázatkezelési Szabályzatot és az Ellenőrzési nyomvonalakat kidolgozták és hatályba helyezték.
5.	Jegyző	Integrált Kockázatkezelési rendszer menedzselése	Kidolgozásra került a Bkr. 7.§ (1) bekezdése szerinti Integrált Kockázatkezelési rendszer.
6.	Polgármesteri Hivatal	Önköltségszámítási szabályzat felülvizsgálata	Összefoglaló javaslatunk lényege, hogy 2017-n a feladatok szerkezetében történt változások miatt szükséges új Önköltségszámítási Szabályzat kidolgozására.
7.	Műszaki Ügyosztály	A vagyonszázter és a vagyonskimutatás egyezőségének megteremtése	Az Intézkedési Terv alapján a korrekció megtörtént.
8.	Műszaki Ügyosztály	A szennyvíz víziközmű vagyonsértékelésével kapcsolatos feladatok véleményezése	Testületi döntés született az aktualizált fordulónapra történő korrigált Értékelési Tanúsítvány kiadására irányuló megrendelés elkészítése céljából.
9.	BTG Nonprofit Kft, Műszaki Ügyosztály	Tagi kölcsönök rendezése és a Kft. likviditási helyzetének a javítása	Testületi döntés született a Kft. tőke tartalékának és jegyzett tőkéjének emeléséről. Tagi kölcsöneit a Kft. visszafizette.
10.	Kamaraerdei Óvoda	Kiküldetési költségek elszámolása	Az Óvoda 2016 decemberétől a hatályos jogszabályok szerint végzi a kiküldetési költségek elrendelését és elszámolását.
11.	Kabinetvezető	Az Állat és Természetvédők budaörsi Egyesülete részére tanácsadás a támogatások elszámolásának szabályszerűségről.	A tanácsadás eredményét a 2016. évi elszámolásairól készült beszámoló beadása után 2017-ben kívánjuk értékelni.

## **A tanácsadó tevékenység részleteinek bemutatása:**

### 1. Budaörsi Óvodák

A Bkr. 7.§ (1) bekezdésében meghatározott kockázatkezelési szabályzatkészítési kötelezettségeiknek a gazdasági szervezettel nem rendelkező óvodák 2015. december 31-ig nem tettek eleget a jogszabályban előírt tartalommal. Valamennyi óvoda Kockázatkezelési Szabályzatát áttekintettük és javaslatokat tettünk a kockázatelemzés és kezelés különböző lépéseinek konkrét szabályozására és végrehajtására. Ajánlásokat fogalmaztunk meg a kockázat azonosításának módszerére és a kockázat vizsgálattal kapcsolatos hatáskörök kialakítására.

Megfontolásra javasoltuk a kockázat kezelésének lehetséges alternatívái bevezetését, illetőleg a kockázati tényezők nyilvántartásának alkalmazását.

Tanácsot adtunk a kockázatok és kontrollok nyilvántartásának megszerkesztéséhez.

### 2. Jókai Mór Művelődési Központ

A Jókai Mór Művelődési központban korábbi években kialakították a Bkr. szerinti Belső Kontroll Kézikönyvet. A kézikönyv és a hozzá kapcsolódó szabályzatok azonban sok, a gyakorlatban nem hasznosítható elméleti meghatározást tartalmaztak. A fogalmak és az utasítások pontosításával a helyi sajátosságokhoz történő igazításával próbáltuk a szabályzatok hasznosíthatóságát javítani. Konkrét javaslatot adtunk a kockázatkezelés módszertanára és monitoring tevékenység lebonyolítására. Az intézmény vezetője végrehajtotta a javasolt korrekciókat és célszerűségi változtatásokat, s jelenlegi formájukban a belső kontrollrendszer működésével összefüggő szabályzatok már megfelelnek rendeltetésüknek és jogszabályi követelményeknek.

### 3. Gróf Bercsényi Zsuzsanna Városi Könyvtár

Az intézmény Belső Kontroll Kézikönyve pontatlan fogalom meghatározásokat és hatásköri átfedéseket tartalmazott. A szakmai tevékenységek ellenőrzési nyomvonalai nem kerültek kidolgozásra.

A Belső Kontroll Kézikönyv, a Kockázatkezelési Szabályzat és a Szabálytalanságok Kezelésének Eljárásrendje pontatlan és szakszerűtlen definíciói javítására tett javaslataink tartalmát az intézmény vezetője megjelenítette a dokumentumokban. Konkrét, a gyakorlatban azonnal hasznosítható javaslatot tettünk az ellenőrzési nyomvonalak tartalmára és formájára. Szakmai konzultáció után az intézmény vezetője kiadta a jogszabálynak és a könyvtár sajátosságainak megfelelő új nyomvonalakat.

### 4. Egyesített Bölcsődei Intézmény

Az Egyesített Bölcsődei Intézmény belső kontrollrendszerének szabályozottsága nem felelt meg a jogszabályi előírásoknak. A komplex rendszer kidolgozására komplex javaslatokat dolgoztunk ki, melyek magukban foglalták a kockázatkezelési és szabálytalanság-kezelési rendszer fogalmainak és rendelkezéseinek tartalmát.

Ajánlásaink figyelembe vételével tartalmában és formájában a jogszabályokhoz igazított szabályzatok hatályba helyezésére került sor. Jelenlegi formájában a Szabálytalanságok

Kezelésének Eljárásrendje megfelel a Bkr. 6.§ előírtaknak, a Kockázatkezelési Szabályzat igazodik a Bkr. 7.§ -ban előírt követelményekhez.

## 5. Jegyző

A Bkr. 7.§ -nak előírásai megváltoztak a kockázatkezelés tartalmával kapcsolatban. Javaslataink alapján olyan integrált kockázatelemzési rendszer került bevezetésre, amely táblázatos formában tartalmazza a Hivatal és az Önkormányzat működését determináló fő folyamatokhoz tartozó kockázati tényezőket. A Képviselő –testület által 2016 decemberében jóváhagyott 2017. évre szóló Éves Ellenőrzési Terv kockázatelemzéséhez már az automatizmusokra épülő fő és alfolyamatokat elemző integrált kockázatelemzési metodikát alkalmazta a Belső Ellenőrzési Iroda. A kockázatelemzés és a kockázatkezelés valamennyi mozzanatának áttekintése után megállapítható, hogy a rendszer szabályozottsága és működtetése tartalmában és formájában megfelel a Bkr. 7.§-ban megállapított módosított követelményeknek.

## 6. Polgármesteri Hivatal

Az Önköltség-számítási Szabályzat áttekintése után 2016 novemberében összefoglaló javaslatként azt fogalmaztuk meg, hogy az Önkormányzat és a Hivatal által ellátott feladatok szerkezetének és jellégének átalakulása miatt új Önköltség-számítási Szabályzat kidolgozása és hatályba léptetése indokolt. Rögzítettük, hogy az Önkormányzati fenntartású óvodákban és a bölcsődében is szükség van Önköltség-számítási Szabályzat összeállítására az Szt. és az Áhsz. szabályai szerint.

## 7. Műszaki Ügyosztály

Az Önkormányzat vagyongazdálkodása szabályszerűségéről 2015-ben készített ellenőrzési jelentés megállapításaira Intézkedési Terv került kiadásra 2016. április 19-n, amelyben konkrét feladatokat határozott meg a jegyző, a hiányosságok megszüntetése érdekében.

Az Intézkedési Terv végrehajtása szakszerűségének biztosítása céljából több alkalommal konzultációt tartottunk a Városépítési Iroda illetékeseinek részvételével. Folyamatosan nyomon követtük az ingatlanvagyon nyilvántartási és adatszolgáltatási rendjéről szóló kormányrendelet betartása érdekében végrehajtott feladatokat. Permanensen figyelemmel kísértük a feladatok lebonyolításának készülségi fokát és számviteli kérdésekben instrukciókat adtunk a szükséges egyeztetések szabályszerűségének biztosítására.

2016. november 23-n az illetékes szervezeti egységek Városépítési Iroda, Pénzügyi Iroda beszámolót készítettek az Intézkedési Tervben szereplő feladatok végrehajtásáról. Megállapítható, hogy a vagyontárazat adatlapjainak tartalma valóságos paramétereken nyugszik, és fokozatosan helyreállítják a helyrajzi szám szerinti tárgyi eszköz nyilvántartó-lapok és a vagyontárazat adatlapjai közötti egyezőséget. A következőket nyomonkövetés és igény szerinti tanácsadás eredményesnek minősíthető.

## 8. Műszaki Ügyosztály

Az Önkormányzat szennyvíz vagyonának értékelését jogszabály írja elő, mely kötelezettségének az Önkormányzat eleget tett. A 2014. 05. 21. fordulónappal készített értékelési tanúsítvány érvényessége 2015. 12.31-n lejárt. A számviteli nyilvántartásba az



adatokat az aktualizált vagyoneértékelés szerint szükséges felvezetni. Ezért javasoltuk a dokumentáció aktualizálását, amely során az eltelt időszak alatt létrehozott, pótoltt vagy selejtezésre került vagyonelemek is számba kell venni. Szükséges a már felmért vagyonelemek értéksökkenésének aktualizálása is.

A Képviselő-testület elé terjesztett határozati javaslat tartalmában a Műszaki Ügyosztály figyelembe vette a témában készített feljegyzésünk instrukcióit és a feladat műszaki tartalmának pontosítása után árajánlatot kért a vagyoneértékelést eredetileg elvégző gazdasági társaságtól. Az elvárt dokumentum komplexen tartalmazza a jogszabályok szerint vagyoneértékelést, szakvéleményt, a könyvvizsgálói záradékot és a pótlási tervet. A Képviselő-testület 2016. november 16-i ülésén elfogadta a határozati javaslatot.

#### 9. BTG Nonprofit Kft, Műszaki Ügyosztály

2016. november 27-n más szakértőkkel történő konzultációk tapasztalatai alapján állásfoglalást adtunk ki a Btg Nonprofit Kft. tagi kölcsöneinek rendezéséről. A kötelezettségek visszafizetését szakmailag összekapcsoltuk a Kft-nél a jogszabályváltozások negatív hatásai miatt bekövetkezett pénzügyi problémák kezelésével. A cél a nonprofit Kft. működőképességének stabilizálása és erősítése volt. A hatósági elvonások kompenzációjaként tőkeemelésre tettünk javaslatot, melynek két elemét helyeztük előtérbe. A tőketartalék és ezzel egyidejűleg a jegyzett tőke emelését javasoltuk a visszafizetendő tagi kölcsönnel azonos nagyságrendben. A Képviselő-testület a Műszaki Ügyosztály által beterjesztett határozati javaslatot elfogadta.

#### 10. Kamaraerdei Óvoda

Az intézmény vezetőjének a jogszabály értelmezési nehézségei voltak a Budaörs közigazgatási területén belül történő hivatalos munkavégzéssel kapcsolatos utazások költségeinek elszámolási technikai alkalmazásával kapcsolatban.

Tájékoztatást adtunk arról a kötelezettségről, hogy a dolgozó munkavégzésének munkaköri leírásban rögzített helyétől eltérő helyszínen végzett, a vezető által elrendelt munkavégzéssel kapcsolatos kiadásokat a dolgozó részére meg kell téríteni. Az elszámolás azonban csak bizonylatok alapján történhet. A tanácsadás tárgyát képező esetben a bizonylat a számla vagy az érvényesített menetjegy csatolása lehet.

Nyilvánvalóan csak olyan menetjegy befogadása lehetséges, amelyen az érvényesítés időpontja összeegyeztethető az elrendelt munkavégzés és az ahhoz kapcsolódó tényleges utazás időtartamával. A Budaörs közigazgatási határán kívül eső kiküldetések elszámolása csak kiküldetési rendelvénnyel és az ahhoz kapcsolódó bizonylatok alapján történhet.

#### 11. Kabinetvezető

Az Állatvédők és Természetvédők Budaörsi Egyesülete két Támogatási Szerződés alapján összesen 12 000 000 Ft támogatást kapott az Önkormányzattól az alaptevékenységébe tartozó feladatok finanszírozására. Az időszakos és végleges elszámolásait, elsődlegesen a kötelezően benyújtandó összesítő táblázatok áttekinthetatlensége miatt aggályosnak minősítettük. A tanácsadás keretében részletes

tájékoztatást adtunk a szerződés szerinti beszámoló tartalmáról és formájáról, valamint a mellékelendő számlák valóságtartalmát alátámasztó egyéb dokumentumok megszerkesztésének vagy a beszámolóhoz tartozó csatolásának kötelezettségéről. Egyes általuk felhasználandó vagy kitöltendő dokumentumok megszerkesztéséhez konkrét instrukciókat vagy hasznosítható mintákat adtunk.

## **II. A BELSŐ KONTROLLRENDSZER MŰKÖDÉSÉNEK ÉRTÉKELÉSE ELLENŐRZÉSI TAPASZTALATOK ALAPJÁN [Bkr. 48.§ b) pontja]**

### **1. A belső kontrollrendszer szabályszerűségének, gazdaságosságának, hatékonyságának és eredményességének növelése javítása érdekében tett fontosabb javaslatok. (Bkr. 48.§ ba) pont)**

Tárgyévben a Bkr. 21.§ (2) bekezdés előírásának megfelelően a bizonyosságot adó tevékenység körében a korábbi évek ellenőrzési tapasztalataira építve folytattuk a belső kontrollrendszerek kiépítésének, működésének felülvizsgálatát, tekintettel a gazdaságosság, hatékonyság és az eredményesség követelményeire. Racionális okokból az egyes vizsgált szervezetek belső kontrollrendszerének azon elemeire irányítottuk a figyelmet, amelyek szabályozása vagy működtetése a korábbi években valamilyen okból nem minősült elfogadható színvonalúnak.

Rendszerszemléleti hiányosságokból adódóan a 2015-ben vizsgált intézmények egy részében a belső kontrollrendszer szabályozása nem felelt meg a jogszabályi funkcióknak és a különböző elemek szabályozása nem állt összhangban egymással. A szakmai hiányosságokat tartalmazó szabályozás negatív hatása jelentkezett az egyes alrendszerek működésében.

A kockázatkezelési és szabálytalanság kezelési rendszerek működése továbbra sem életszerű a gazdasági szervezettel nem rendelkező költségvetési szervezetekben. Az intézmények nem használják a Nemzetgazdasági Minisztérium útmutatói alapján a Belső Ellenőrzési Iroda által kidolgozott és a költségvetési szervek felé ajánlásokban megfogalmazott kockázatelemzési és kezelési módszertant. Az intézményi kockázatelemzés és kezelés színvonalának stagnálása azt a potenciális veszélyt veti fel, hogy az adott szervezetet meghatározó mértékben befolyásoló kockázati tényező felismerése nehézséget fog okozni, illetőleg a szakmai vezetés nem lesz felkészülve a negatív hatások elhárítására, vagy mérséklésére.

A tevékenység permanens felülvizsgálata, illetőleg a folyamatos az intézményi specifikumokat is figyelembe vevő tanácsadás fenntartása továbbra is indokolt, mivel a döntően szabályszerűen megvalósított kontrolltevékenységek közül a teljesítésigazolás és a műveleti sorrend végrehajtása még tartalmaz hiányosságokat.

A Hivatalban a jegyző gondoskodott a Bkr. 3.§-ban előírt kötelezettségeinek a teljesítéséről, nevezetesen a hivatali szervezet minden szintjén érvényesülő kontrollkörnyezetet, kockázatkezelési rendszert, kontrolltevékenységeket, információs és kommunikációs rendszert, valamint monitoring rendszert működtetett. A vizsgált időszakban a jogszabályi változások és belső szervezeti átalakítások miatt átdolgozásra került a hivatal Belső Kontroll Kézikönyve. A Kézikönyv a kontrolltevékenységek működtetése aspektusából összefoglalja a Hivatalban már működő szabályzatok,

folyamatok, eljárásrendek és intézkedések egységes elveit, rendeltetésüket és a működtetésre kidolgozott eszközrendszer technikáit.

A Kézikönyv egyidejűleg tartalmazza az új szabályozási elemeket, nevezetesen az átdolgozott kockázatkezelési rendszert. A folyamatba épített, előzetes, utólagos és vezetői ellenőrzés a korábbival azonos tartalommal, szerkezetileg a kontrolltevékenységek közé került. Ezzel egyidejűleg a FEUVE szabályzat, mint önálló szabályozási forma megszűnt.

Az ellenőrzési jelentésekben a belső kontrollrendszerek racionális és életszerű megvalósításának céljából megfogalmazott és az intézkedési tervekben megjelenített javaslatainkat a következőkben foglaljuk össze.

### **Bleyer Jakab Helytörténeti Gyűjtemény Heimatmuseum kontrolltevékenysége**

#### **➤ Megállapítások:**

- A támogatási időszakon kívül eső tételek egyes számláin nem szerepel az Ávr. 57.§ (1) bekezdés szerinti **teljesítés igazolása**, amely nélkül a kifizetés elrendelésére és a tényleges pénzügyi teljesítésre nem kerülhetett volna sor. A teljesítésigazolás, mint kulcskontroll továbbra sem funkcionál a jogszabály által előírt mértékben.
- A szabálytalanság-kezelési tevékenységet nem szabályszerűen dokumentálták
- A pénzügyi ellenjegyzés műveletét a toleranciahatárt meghaladó mértékben mulasztották el a reprezentatív minta vizsgálata alapján.

#### **➤ Következtetés:**

- A kulcskontrollok közül a teljesítésigazolás kockázati besorolása magas.
- A szabálytalanság kezelési folyamat szabályszerűtlen dokumentálása miatt a kockázatkezelés lelassult.
- A pénzügyi ellenjegyzés szabályszerűségének kockázati besorolása közepes, amely potenciálisan finansiális veszélyeket rejt magában.

#### **➤ Javaslatok:**

- Minden esetben tartsák be az Ávr. 57.§ (1) bekezdésében foglalt azon kötelezettséget, hogy teljesítésigazolást csak ellenőrizhető dokumentumok alapján végezzenek el.
- A szabályzatokban deklarált módon rögzítsék a szabálytalanságkezelési és kockázatkezelési eljárásokat.
- Minden gazdasági művelet esetében tartsák be az Áht. 37-§ (1) bekezdésében foglalt rendelkezést, nevezetesen azt, hogy pénzügyi ellenjegyzés nélkül nem lehet kötelezettséget vállalni.

<p>➤ <b>Megállapítás:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>– A belső kontrollrendszer funkcióinak gyakorlati megvalósulása a vizsgált időszakban – a kontrollkörnyezetet kivéve – elsődlegesen a tapasztalatok felhasználásával spontán módon valósult meg. A tudatosság hiánya abban nyilvánult meg, hogy csak részben alkalmazták a Belső Ellenőrzési Iroda által javasolt kockázatelemzési és kockázatkezelési módszereket.</li><li>– Nem dokumentálták a kockázatkezelési és a szabálytalansági tevékenységet.</li></ul>	
<p>➤ <b>Következtetés:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>– A belső kontrollrendszer alacsony kockázati besorolása ellenére a kockázatelemzés és kockázatkezelés nem tölti be maradéktalanul a jogszabályban előírt, és az intézmény érdekei szerinti funkcióit.</li></ul> <p>➤ <b>Javaslatok:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>– A jövőben legalább negyedévente töltsék ki a Kockázatkezelési Szabályzat és a Szabálytalanságok Kezelésének Eljárásrendje mellékleteiben szereplő nyilvántartást.</li><li>– Végezzenek rendszeresen kockázatelemzést a Belső Ellenőrzési Iroda által javasolt módszertannal.</li></ul>	

### **Budaörsi Latinovits Színház belső kontrollrendszere**

<p>➤ <b>Megállapítások:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>– Az intézményben nem alakították ki teljeskörűen az Áht. 69.§ (1) bekezdésében meghatározott, és a Bkr. 3.§-ban szerkezetileg deklarált belső kontrollrendszer elemeit:</li><li>– A kockázatelemzési tevékenység definíciói túlságosan absztraháltak, kevés a gyakorlatban hasznosítható elemzési módszer.</li><li>– A monitoring rendszer nem működik megfelelően</li><li>– A szabálytalanság-kezelési rendszer nem funkcionál.</li><li>– A kontrollkörnyezethez tartozó szabályzatok közül az önköltség-számítási szabályzat szakmai tartalma nem felel meg az előadóművészeti tevékenység sajátosságainak és az önköltségszámítás közgazdasági terminus technikusainak.</li></ul> <p>➤ <b>Következtetés:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>– A belső kontrollrendszer kockázati besorolása magas.</li></ul> <p>➤ <b>Javaslatok:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>– A kockázatelemzésben, a gyakorlatban is alkalmazható módszereket kell működtetni.</li><li>– Ki kell dolgozni az eseti és a folyamatos monitoring összehangolt rendszerét.</li><li>– Dokumentálni kell a szabálytalanságok kezelését.</li></ul>	
--	--

- Az Önköltség számítási Szabályzatban ki kell dolgozni a szakmai követelményeknek megfelelő elő- és utókalkulációs sémákat, valamint a közgazdasági követelményeknek megfelelő, közvetlen és közvetett költségek viszonyán alapuló önköltség-számítási modellt.

## Polgármesteri Hivatal belső kontrollrendszere

### ➤ Megállapítások:

- A Polgármesteri Hivatalban olyan kontrollkörnyezet került kialakításra, amelyben világos a szervezeti struktúra, egyértelműek a felelősségi és hatásköri viszonyok, valamint átlátható a humán erőforrás kezelés.
- A Jegyző olyan szabályzatokat adott ki, folyamatokat alakított ki és működtet a Hivatalon belül, amelyek biztosítják a rendelkezésre álló források szabályszerű, szabályozott, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását. Mindezek alapján a Hivatal kontrollkörnyezete megfelel a Bkr. 6.§ (1)-(2) bekezdésében foglaltaknak.
- A szabálytalanságok kezelésének rendje, az **integrált kockázatkezelés**, az információs és kommunikációs rendszer, illetve a nyomkövetés szabályozása minden szempontból megfelelt a Bkr.7.§ és 8.§ 2016. december 31-ig érvényes előírásainak.
- A gyakorlatban a teljesítésigazolások, mint kulcskontrollok végrehajtása a vizsgált tételek egy részében nem volt teljeskörű abból a szempontból, hogy nem vagy csak részlegesen teljesültek az Ávr. 57.§ (1) bekezdésében meghatározott feltételek.

### ➤ Következtetés:

- A belső kontrollrendszer kockázati besorolása a szakszerűen kialakított szabályozás és a magas színvonalú működtetés következtében alacsony.
- A szabályozásban korrekcióra kizárólag a Bkr. 2017. január 01-n hatályba lépett változásai miatt van szükség. (**integrált kockázatkezelési rendszer**)
- A rendszer működtetése színvonalának javítása érdekében szükséges a belső szabályzatokban rögzített rendelkezések konzekvens betartása, különös tekintettel a teljesítésigazolások pontosítására.

### ➤ Javaslatok:

- A kockázatkezelés során szervezeti egység szinten szükséges a szabályzat mellékletében szereplő formanyomtatványok, valamint a Belső Ellenőrzési Iroda által közzétett integrált kockázatkezelést szolgáló táblázatok kitöltése.
- A Bkr. 45.§ (1) és (2) bekezdésében előírt követelményeket – intézkedési terv készítési kötelezettség esetén – valamennyi ellenőrzött szervezeti egység vezetőjének a Bkr. 45.§ (3) bekezdésében rögzített határidőn belül kell végrehajtania.
- A Bkr. 46.§ (1) bekezdésében előírt beszámolási kötelezettség teljesítése valamennyi szervezeti egység számára kötelező.

➤ **Megállapítás:**

– A vizsgált gazdasági műveletekhez tartozó teljesítésigazolások végrehajtásával kapcsolatban általános és a vizsgált események többségére jellemző megállapításunk az, hogy az intézmények nem tartják be az Ávr. 57. § (1) bekezdésben előírt követelményeket.

– A hivatkozott jogszabályi szakasz lényege, hogy a teljesítésigazolások során ellenőrizhető okmányok alapján kell ellenőrizni és igazolni a kiadások teljesítésének jogszerűségét ésösszecszerűségét.

➤ **Következtetés:**

– A vizsgált szervezetekben a teljesítésigazolások végrehajtásának kockázati besorolása magas, s ez a tény veszélyezteti a szabályszerű működést.

➤ **Javaslatok:**

– Kiszállítással megvalósuló beszerzések esetében a számla mellé lehetőség szerint kérjük szállítólevél csatolását. A részletezett számlán aláírással jelöljék az átvétel tényét.

– Szolgáltatások teljesítés igazolása során rögzítsék valamilyen írásos dokumentumban az elvégzett szolgáltatás műszaki vagy egyéb szakmai tartalmának részleteit, annak érdekében, hogy a teljesítésösszecszerűsége, mennyisége és szerződés szerűsége ellenőrizhető legyen.

**Polgármesteri Hivatal informatikai rendszere**

➤ **Megállapítás:**

– A Polgármesteri Hivatal Informatikai Biztonsági Szabályzata a mellékleteivel együtt megfelel a 2013. évi L. Tv előírásainak, ezzel biztosított az információs és kommunikációs rendszer szabályozottsága.

– A Hivatal informatikai alrendszerei a rendelkezésre állás tekintetében megfelelően működnek, azonban a vezetés számára az ellenőrzést jelentő kontrollpontok jelenleg még nem kerültek teljeskörűen kialakításra.

– A Hivatal adatvagyonának sértetlensége az IBSZ által szabályozottan biztosított.

– A Hivatal pénzügyi és gazdálkodási alrendszerei a CT-EcoSTAT integrált informatikai rendszer moduljaira épülnek. Az integrált rendszer zárt, belső folyamatai és a kapcsolatrendszere összetett.

– A CT-EcoSTAT rendszer előirányzat, kötelezettségvállalás és teljesítés nyilvántartásáról megállapítható, hogy könyvelés-technikailag zárt rendszert alkotnak.

– Az CT-EcoSTAT rendszer által és az ellenőrzés céljára használt „A-DOK AHAUDIT alkalmazás” által előállított főkönyvi kivonatokat,

valamint a beszámoló (mérleg, eredmény-kimutatás) táblák megegyeznek.

- A Hivatal által kialakított és a mindennapi használatban alkalmazott háromszintű file-rendszer csak a Hivatal adat és információs tárházának tekinthető.
- Az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról szóló 2013. évi L. törvényben és a 77/2013. (XII. 19.) NFM rendeletében foglaltak alapján a Hivatal az informatikai biztonsági szintjét a 2-es szintnek meghatározottak szerint működteti. A védelmi intézkedések lista pontjai szerint a Hivatal a törvényben előírt informatikai biztonsági védelmi elvárásokat maradéktalanul teljesíti.

➤ **Következtetés:**

- A Polgármesteri Hivatal informatikai rendszere a jól kidolgozott IBSZ alapján megfelel a jogszabályok által meghatározott biztonsági követelményeknek. A szabályozottság kockázati besorolása alacsony.
- A CT-EcoSTAT integrált pénzügyi rendszer moduljai biztosítják az Szt.-ben előírt számviteli alapelvek érvényesülését, garanciát nyújtanak az Áhsz. szerinti beszámolók és mérlegek valódiságának, egyezőségének megvalósulására. Az informatikai megvalósítás szintje megfelel az Szt.-ben előírt zárt, logikus rendszer követelményeinek.

➤ **Javaslatok:**

- Készüljön informatikai térkép a hálózati térkép mintájára a Hivatal kritikus alrendszereiről és eszközrendszeréről.
- Az informatikai alrendszereknél legyenek meghatározva a hibakategóriák, valamint rögzítsék a hibakategóriák tartalmát.
- Valamennyi informatikai alrendszernek legyen definiálva a rendelkezésre állás mérése és a Hivatal által elfogadható rendelkezésre állás szint, valamint a hibakezelés reakcióideje
- A Hivatal készítse el a saját vezetői információs rendszerének koncepció tervét.
- A jelenleg használt file-rendszer helyett vezessenek be a Hivatal vezetését és szervezeteit több szinten támogató vezetői információs rendszert.
- Hajtsák végre az ITSecure Kft, mint informatikai biztonsági felelős által, a Hivatalnál végzett informatikai biztonsági felülvizsgálat megállapításaiból eredő feladatokat.

## **2. A belső kontrollrendszer öt elemének értékelése (Bkr. 48.§ bb) pont)**

### **2.1. Kontrollkörnyezet értékelése**

A kontrollkörnyezet értékelését, hasonlóan a kontrollrendszer többi eleméhez két síkon célszerű megjeleníteni. Az egyik a Polgármesteri Hivatal kontrollkörnyezete, a másik az Önkormányzat fenntartása alá tartozó költségvetési szervek belső kontrollrendszere.

Szabályozottságban és működtetésben a Hivatal kontrollkörnyezete a hatályban lévő szabályzatok, eljárásrendek tartalmának összehangoltsága miatt minden szempontból megfelel a Bkr.-ben előírt komplex követelményrendszernek. A többi intézmény kontrollkörnyezetét alkotó szabályzatok tartalma évről évre fejlődik, de gyakorlati megvalósíthatóság szempontjából továbbra is kevés az életszerű rendelkezés.

### *2.1.1. Célok és szervezeti felépítés*

A Hivatal szervezeti céljai jogszabályokban meghatározottak, az alapvető működési feladatokat az SzMSz. és az Alapító Okirat tartalmazza. A foglalkoztatottak számára kiemelt fontosságú szervezeti felépítés és azon belül a maguk feladatának és hatáskörének ismeretét ugyancsak az SzMSz. biztosítja.

Az Önkormányzat fenntartása alatt álló vizsgált szervezetek meghatározó többségében kialakították a világos szervezeti struktúrát és az egyértelmű felelősségi és hatásköri viszonyokat.

### *2.1.2 Belső szabályzatok*

A Polgármesteri Hivatal szabályzat-rendszerének kialakítása igazodott az államháztartásért felelős miniszter által kiadott standardok irányelveihez. A szabályzatok és eljárásrendek kiterjednek a szervezet valamennyi tevékenységére. A felülvizsgálat során megállapítottuk, hogy a Hivatal aktuális szabályzatokkal rendelkezik a közbeszerzési, a vagyongazdálkodási, a számviteli és a működési feladatai területén. Kialakításra kerültek a belső kontrollrendszerrel összefüggő szabályzatok is. Ezek aktualizálása 2016. első hónapjában történt meg.

A jóváhagyott szabályzat-rendszerben megfogalmazott rendelkezések és rendező elvek alapján a Hivatal képes betölteni az Áht.-ben és a Bkr.-ben megfogalmazott szabályozottsággal, szabályszerűséggel, eredményességgel, hatékonysággal és gazdaságossággal kapcsolatos követelményeket.

Az Önkormányzat fenntartása alatt álló költségvetési szervek belső szabályzatai tartalmának színvonala nem változott az előző évben megállapított szakmai szinthez viszonyítva. Az eljárásrendek egy része alkalmas a szabályozással szemben támasztott követelmények teljesítésére és a szabályozás funkcióinak megvalósítására. Egyes szabályzatok viszont – önköltség-számítási, kontrollrendszerrel összefüggő eljárásrendek – idejétmúltak és nem életszerűek, azaz a gyakorlatban nehezen megvalósíthatatlan feladatokat rendelnek el.

A költségvetési szervek belső szabályzására továbbra is jellemző az a megállapítás, hogy a szabályzatok részleteinek kidolgozása és az adott költségvetési szerv sajátosságaihoz való igazítása a folyamatos figyelemfelhívás ellenére nem valósult meg az elvárható színvonalon. A szabályozási hiányosságok negatív hozadékaként nyilvánult meg, hogy folyamatosan hézagok vagy túlszabályozások jelentkeztek, amelyek konkrétan is megnyilvánuló negatív hatást gyakoroltak az operatív gazdálkodásra.

### *2.1.3. Feladat és felelősségi körök*

A feladat és felelősségi köröket, illetőleg az intézmények működési rendjét a vizsgált költségvetési szervezetben a Szervezeti és Működési Szabályzatok határozzák meg. Az alapidokumentum tartalmi követelményeit az Ávr. 13.§ (1) bekezdése rögzíti.



A vizsgált intézmények Szervezeti és Működési Szabályzatai tartalmazták a szervezeti felépítést, a működés rendjét és az adott költségvetési szerv szervezeti ábráját. A nevesített munkakörökhöz tartozó feladat - és hatásköröket, valamint a hatáskörök gyakorlásának módját is szabályozták.

A gazdasági szervezettel nem rendelkező költségvetési szervezetekben a működéshez kapcsolódó hatás és feladatkörök hézagmentesen szabályozottak. A kötelezettségvállalásokhoz tartozó gazdálkodási műveletekhez rendelt hatásköröket és azok átruházását az Ávr. vonatkozó szakaszainak tartalma alapján határozták meg.

#### *2.1.4. A folyamatok meghatározása és dokumentálása*

A Bkr. 6.§ (3) bekezdése alapján a költségvetési szerv vezetője köteles elkészíteni és rendszeresen aktualizálni a szervezet ellenőrzési nyomvonalát. A folyamatok meghatározását és dokumentálását az SzMSz. mellett az ellenőrzési nyomvonal biztosítja. A nyomvonal ugyanis a költségvetési szerv működési folyamatainak szöveges, táblázatokkal vagy folyamatábrákkal szemléltetett leírása.

A Polgármesteri Hivatalban áttekintettük valamennyi szervezeti egység nyomvonalát. A nyomvonalak többsége táblázatos formában készült, tartalmilag és formailag megfelel az előírásoknak.

A szabályozás alapvető eleme, hogy a Polgármesteri Hivatal nem rendelkezik egységes ellenőrzési nyomvonallal. A Hivatal nyomvonalrendszere az egyes szervezeti egységek ellenőrzési nyomvonalalaiból tevődik össze. A szervezeti egységek ellenőrzési nyomvonalai egy iroda kivételével táblázatos formában jeleníthetők meg. A kivételt képező iroda folyamatábrával szemléltette a működési folyamatainak leírását. Az ellenőrzési nyomvonalat az irodák 2016. január 31.-re vonatkozóan aktualizálták.

A gazdasági szervezettel nem rendelkező költségvetési szervek ellenőrzési nyomvonalai a korábbi években nem feleltek meg a jogszabályi követelményeknek. Az ellenőrzési nyomvonalak 2015.04.01-től ugyanis - a gazdasági szervezet megszűnésével egyidejűleg - csak a működési folyamatokat rögzítik. Jogszabály értelmezési problémák miatt át kellett dolgozni az ellenőrzési nyomvonalakat a következő intézményekben:

- Gróf Bercsényi Zsuzsanna Városi Könyvtár (gazdasági szervezettel nem rendelkező intézmény)
- Budaörsi Latinovits Színház (gazdasági szervezettel nem rendelkező intézmény)
- Budaörsi Óvodák (gazdasági szervezettel nem rendelkező intézmények)
- Jókai Mór Művelődési Központ (gazdasági szervezettel nem rendelkező intézmény)
- Egyesített Bölcsődei Intézmények (gazdasági szervezettel nem rendelkező intézmény)

A folyamatok meghatározásához tartozik a munkaköri leírások tartalma. A vizsgált szervezeteknél megállapítottuk, hogy korrigálva az előző évek helytelen gyakorlatát az áttekintett munkaköri leírásokat kiegészítették a kötelezettségvállalásokkal kapcsolatos hatáskörök megjelenítésével.

### *2.1.5. Humán-erőforrás*

A Polgármesteri Hivatalban a Bkr. 6. § (1) bekezdésének megfelelően átlátható a humán-erőforrás-kezelés és világos a szervezeti struktúra. A humánpolitikai célrendszer igazodik az egész szervezet Alapító Okiratában és SzMSz-ben megfogalmazott stratégiai küldetéséhez.

### *2.1.6. Etikai értékek és integritás*

Önkormányzatunk évek óta részt vesz az Állami Számvevőszék által kezdeményezett integritás elméleten alapuló korrupció ellenes felmérésben. Az ÁSZ által közreadott integritás kérdőív 2016-ban is kitöltésre került a szakirodák által.

A Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programja, - melyet a 1104/2012 (IV.6.) Kormányhatározattal hirdettek ki 2015 - 2018.-ig terjedő időszakra kiadott második üteme meghatározza a cselekvési irányokhoz szükséges elvi módszertani alapokat, és meghatározza az integritási trendeket. Az integritás fogalmát a közigazgatásban a sértetlenségre, a feddhetetlenségre, a megvesztegethetetlenségre és a tisztaság állapotának fenntartására fókuszálja.

A Polgármesteri Hivatal szervezeti szintjén az integritás azt fejezi ki, hogy a Hivatal kinyilvánított értékei és elvei szerint működik, tevékenysége megfelel a létrehozó jogszabályban meghatározott közérdekű céloknak.

A Budaörsi Polgármesteri Hivatal szervezeti integritásának követelményei irányelvként részei a Belső Kontroll Kézikönyvnek. Az elmúlt időszak ellenőrzési tapasztalatai alapján a Hivatal és az Önkormányzat intézményei működésében és gazdálkodásában együttesen megjelentek a felelősség, a számon kérhetőség, a tisztességes eljárás, a diszkrimináció mentesség, az értékelvűség és az átláthatóság, mint a szervezeti integritás értékei.

A Hivatalban és az intézményekben a szervezeti integritás értékrendjéhez kapcsolódik az integritás egyéni szintje, mint a szervezeti integritás értékrendjét elfogadó köztisztviselői és közalkalmazotti magatartásforma.

## **2.2. Kockázatkezelés – elemzés értékelése**

### *2.2.1. Kockázatok meghatározása és felmérése*

A Polgármesteri Hivatal Kockázatkezelési Szabályzatának 3. számú melléklete a Kockázatkezelési Bizottság Ügyrendje, amely a Bkr. 7.§ (1) bekezdése szerinti feladatok végrehajtásának szervezeti kereteit, a tevékenységgel kapcsolatos hatásköröket, illetőleg a kockázatkezelés fő folyamatait rendszerezi. Az Ügyrendben a tevékenység első szintjét a kockázatok meghatározása és felmérése jelenti.

A Hivatalban a kockázatszemlélet célja a kockázatok megállapítása és jelentőségük szerinti sorba állítása annak alapján, hogy mekkora az egyes kockázatok bekövetkezési valószínűsége, és azok milyen hatással lehetnek a költségvetési szervre, ha valóban felmerülnek. A

kockázatok konkrét beazonosítása és meghatározása 2016 novemberétől már a módosított Bkr-ben szereplő integrált kockázatkezelési rendszer keretében történik.

A 2017. éves ellenőrzési tervet megalapozó kockázatelemzést ezzel a módszertannal végeztük. A szervezeti szintű kockázatok beazonosításához automatizmusokra épülő táblázatokat dolgoztunk ki.

Tapasztalati tények alapján kiválasztottuk a Hivatal és az Önkormányzat működését determináló főfolyamatokat.

A főfolyamatokon belül meghatároztuk a legfontosabb alfolyamatokat. Valamennyi fő, és alfolyamathoz hozzárendeltük a kockázati tényezőket és a szervezeti egységek önértékelésére alapozva egy speciális számítással (súlyozott számtani átlag) kialakítottuk a folyamatok kockázati sorrendjét.

A kiválasztott folyamatok a következők:

- Költségvetés tervezése
- Erőforrásokkal való gazdálkodás
- Dologi előirányzatokkal való gazdálkodás
- Beruházási, felújítási tevékenység
- Beszerzési, közbeszerzési eljárások lebonyolítása
- Pályázati forrásból megvalósított feladatok végrehajtása
- Könyvvezetés, beszámoló-készítés
- Pénzügyi műveletek
- Vagyongazdálkodás
- Monitoring

A Bkr. 31.§ (3) bekezdése előírja, hogy az elvégzett kockázatelemzés során a magas kockázatúnak minősített területekre kiemelt figyelmet kell fordítani az éves ellenőrzési terv készítése során és ezeket a lehető legrövidebb időn belül ellenőrizni kell. A gazdálkodási főfolyamatok közül magas kockázatúnak minősítettük a szabályozásból és annak változásából eredő kockázatokat, a pénzügyi és egyéb források hiányából eredő kockázatokat, a belső kontrollrendszerben rejlő kockázatokat, valamint az iktatással kapcsolatos kockázatokat.

A jogszabály szemléletéből kiindulva – követve a folytonosság és hézagmentesség elvét – a 2017. évi ellenőrzési tervbe építettük a magas kockázatú főfolyamatok ellenőrzését azokban a gazdálkodó szervezetekben, ahol a korábbi években problémákat tapasztaltunk.

Az integrált kockázatkezelés módszertanára épülő kockázatelemzést az éves belső ellenőrzési terv összeállítása előtt elvégezte a Belső Ellenőrzési Iroda a szervezeti egységek közreműködésével. A gyakorlatban a felmérést és elemzést úgy kell végrehajtani, hogy a tevékenység ne csak egyedi jelleggel jelenjen meg a szervezet tevékenységében. Ennek a követelménynek a Kockázatkezelési Bizottság és a Belső Ellenőrzési Iroda együttműködésen alapuló szakirányú tevékenysége megfelelt.

A kijelölt kockázatfelelősök a Belső Ellenőrzési Iroda instrukciói alapján negyedévente elvégezték a kockázatok beazonosítását és azok kockázati besorolását a bekövetkezés valószínűsége és a szervezetre gyakorolt hatás szintézise alapján.

A kockázat azonosítás célja annak megállapítása, hogy mely tények, folyamatok, befolyásolják negatívan a szervezet működését. A kockázatok azonosítását elsődlegesen a kockázat kezelője (felelős), másodlagosan a szervezeti egység vezetője végezte.

A kockázati rangsort a Belső Ellenőrzési Iroda állapította meg, amelyről tájékoztatta a bizottságot, illetőleg a minősítéseket felhasználta a 2017. évi éves ellenőrzési terv összeállításánál.

Az integrált kockázatkezeléshez kidolgozott táblázatrendszert az Önkormányzat fenntartása alá tartozó költségvetési szervek kockázat meghatározó és felmérő tevékenysége során is használtuk. Az intézmények Kockázatkezelési szabályzatait- tanácsadói tevékenységünk eredményeit felhasználva – 2016-ban átdolgozták az érintettek. A gyakorlatban nem hasznosítható általánosságok elhagyásával, az intézményi sajátosságok figyelembe vételével a korábbinál életszerűbb szabályzatokat adtak ki.

Az Önkormányzati tulajdonú gazdasági társaság, a BTG Nonprofit Kft. működésében és gazdálkodásában elsődlegesen a jogszabályváltozások miatt bekövetkező bevétel kiesések, illetőleg a tulajdonos Önkormányzattól való rendkívüli erős bevételi függőség okán a költséggazdálkodásban, mint gazdálkodási főfolyamatban jelöltük meg az egyik olyan kockázati kritériumot, melynek elemzése és hatékonyabbá tétele kulcsfontosságú lehet a külső kockázati tényezők negatív hatásai mérséklésében.

A kockázat feltáró tevékenységével kapcsolatban megerősítjük, hogy a Kft. eredményes gazdálkodása és a közfeladatok ellátása színvonalának megtartása céljából ugyancsak szükség van a közgazdaságtanilag megalapozott kockázat meghatározás és felmérés konzekvens alkalmazására.

### *2.2.2. A kockázatok elemzése*

Az integrált kockázatkezelési rendszer része a kockázatelemzés belső szervezeti rendszerének átalakítására irányuló jogalkotói szándék. A Hivatalnál kialakult gyakorlat a korábbi években is ezt a tendenciát követte, mivel a szervezeti egység szintű kockázatokkal kapcsolatos feladatok a folyamatgazdák hatáskörébe tartoznak. Ténylegesen ők készítették elő a kockázatelemzést és a hivatali szintű kockázati besorolást a táblázatok kitöltésének módszerével. Az integrált rendszert az Ügyrendben nevesített koordinátor kezeli és továbbítja az elemzések szintézisét tartalmazó besorolási javaslatokat a szakmai tanácsadó felé. A szakmai tanácsadó elkészítette a beszámolókat és a Bizottság elnöke elé terjesztette.

A Polgármesteri Hivatalban a „kockázatok nyilvántartása nyomtatványon” rögzített, feltárt és beazonosított kockázati tényezőket a Hivatal Kockázatkezelési Szabályzatában és a Belső Ellenőrzési Kézikönyvében leírt kritériumrendszer szerint kell minősíteni. A két kritérium a bekövetkezés valószínűsége és a kockázati tényezők szervezetre vagy szervezeti szintre gyakorolt hatása.

A két kritérium szerinti besorolás a Belső Ellenőrzési Iroda által kiadott osztályozási rendszer szerint került végrehajtásra. A besorolás a megadott terjedelmi szintek szerint a folyamatgazdák feladata volt az irodavezetők állandó kontrollja mellett. Az osztályozáshoz szükséges súlyokat a Belső Ellenőrzési Iroda adta meg tárgyév elején. A szervezetre gyakorolt hatás a folyamatgazdák és az irodavezetők szubjektív értékelése alapján került megállapításra az önértékelés szintjén.

### *2.2.3. A kockázatok kezelése*

A Bizottság Ügyrendje szerint a kockázatkezelés kiterjed a Polgármesteri Hivatal komplex tevékenységére. A kockázatok kezelésének két szintje van. Szervezeti egység szinten a kockázatfelelősök vagy folyamatgazdák a kockázatok beazonosításával és rangsorolásával egyidejűleg javaslatot tesznek az adott kockázat kezelésének módjára. A speciális kockázatok negatív hatásainak ismeretében a folyamatgazda vagy a szervezeti egység vezetője képes a kezelés megfelelő alternatívájának kiválasztására. Amennyiben szervezeti szinten a kockázatkezelés nem éri el a kellő szintű eredményt, akkor a bizottság tárgyalja és véleményezi az adott kockázati tényezők jellemzőit.

A hivatali szintű kockázatkezelést a Kockázatkezelési Bizottság vezetője (aljegyző) koordinálja, és évente egyszer összefoglaló jelentést készít a jegyző számára a Kockázatkezelési Bizottság üléseinek jegyzőkönyve alapján. A kockázatfelelősök negyedévente készítenek jelentéseket.

A Kockázatkezelési Bizottság munkáját a Belső Ellenőrzési Iroda vezetője tanácsadó jelleggel segítette és segíti a Bizottság ügyrendjében és a Nemzetgazdasági Miniszter által kiadott standardokban meghatározott módon. Technikailag a Bizottság munkáját ugyancsak a Belső Ellenőrzési Iroda segíti. Ezen a helyen is megerősítjük, hogy a belső ellenőrzés közvetlenül kockázatokkal nem kezel, csak a Bkr.-ben meghatározott módszerekkel hozzájárul a tevékenység megszervezéséhez, lebonyolításához és működésének felülvizsgálatához.

Összefoglalva, a hivatali szintű kockázatkezelésre az erre a célra létrehozott Kockázatkezelési Bizottság jogosult. A bizottság működésének célja, hogy felmérje a Hivatal összes tevékenységének kapcsolatát a fő célkitűzésekkel és meghatározza a kapcsolódó kockázatokkal. A Bizottság alapvető munkamódszere az érintett területek munkatársaival folytatott interjú vagy kérdőív kitöltetése, melyet a Belső Ellenőrzési Iroda munkatársai dolgoztak fel a vizsgált időszakban. Az eredményt tájékoztatás céljából a Bizottság elé terjesztették.

Tapasztalataink szerint a Polgármesteri Hivatal kockázatkezelési tevékenysége megfelel az integrált kockázatkezelés szabályainak és betölti azokat a funkciókat, amelyeket a hazai belső kontroll standardok határoznak meg, nevezetesen annak a célnak az elérését a kockázatkezelési tevékenység egy racionális tolerancia határon belüli szintre mérsékelje a belső és külső kockázatok negatív hatásait.

### *2.2.4. A kockázatkezelés teljes folyamatának felülvizsgálata*

A Nemzeti Korrupcióellenes Program (NKP) filozófiája alapján 2016-ban módosították a Bkr. kockázatkezelésre vonatkozó szakaszait. A változás egyik lényeges csomópontja, hogy a szervezet, így a Polgármesteri Hivatal kockázatainak elemzése egyetlen koordinált folyamatban valósuljon meg. Ezzel összefüggésben követelmény, hogy a kockázatelemzés és kezelés terjedjen ki a Hivatal működésének és gazdálkodásának valamennyi folyamatára.

A Kockázatkezelési Bizottság a 2016.-ban három ülést tartott. Az ülések rendszeres, visszatérő témája volt a már beazonosított kockázatok felülvizsgálata, illetőleg a kidolgozott és alkalmazott válaszreakciók hatásának értékelése. Azzal a módszerrel, hogy az egyes ülések napirendje között következetes visszacsatolás történt, megvalósult az egységes rendszerszemléletű kockázatkezelés.

A kockázatkezelés teljes folyamatának áttekintésére és a beazonosított új kockázati tényezők hatásainak bemutatására a Bizottság záróülésén került sor. Egyidejűleg a bizottság szakmai tanácsadója ismertette a jogszabályváltozások tartalmának lényegét, illetve az ebből származó konkrét feladatokat folyamatgazdákra, irodavezetőkre, és a Bizottságra lebontva.

Az integrált folyamatrendszerű kockázatkezelés életszerűen valósult meg a 2016.-ban permanensen visszatérő kockázati kritériumok elemzése és kezelése során. Néhány kockázati tényező, nevezetesen az iktatási rendszer bevezetéséből származó bizonytalanság, illetőleg a jogszabály változások gyakran kiszámíthatatlan hatásai valamennyi szervezet esetében magas szintű kockázatnak minősültek. Negatív hatásait az illetékes folyamatgazdák és szervezeti egység vezetők a hivatalvezetés állandó koordinációja mellett lépésről lépésre próbálták meg kiküszöbölni. Az integrált kockázatkezelés módszere a Hivatalban már gyakorlatilag 2010.-től működik. Az állítást alátámasztja az ehhez igazodó szabályozás, valamint a gyakorlatban kialakult rendszerszemlélet.

A 2017. év feladata a folyamatgazdák feladatainak specializálása, ezzel együtt szerepük erősítése a rendszerben. Fontos szabályozási feladat a szervezeti integritást sértő esemény korábbi szabálytalanságon kívüli elemeinek életszerű meghatározása.

A gazdasági szervezettel nem rendelkező költségvetési szervek kockázatkezelési gyakorlata – a gazdasági kényszer késleltetett megjelenése miatt – 2016.- ban is elsődlegesen a spontán reakciókra alapult. Tudatosan tervezett és megfelelő szakmai alapokon nyugvó kockázatkezelési tevékenységet – a rendszeres figyelemfelhívás és tanácsadás ellenére - sem folytattak, dokumentálásra pedig csak elenyésző esetben került sor. Feladat az integrált kockázatkezelési tevékenység megismertetése és szabályzataikba történő beépítése, illetőleg a gyakorlat beindításának támogatása.

## 2.2.5 Csalás, korrupció

A tárgyidőszakban elvégzett rendszer, pénzügyi és szabályszerűségi ellenőrzések során csalás és korrupció gyanúja egyetlen vizsgált szervezetnél sem merült fel. A Bkr. változása átalakította a csalás és a korrupció fogalomrendszerének tartalmát.

Az elvégzett belső ellenőrzések végrehajtása során figyelembe vettük a 1104/2012. (IV.6.) Korm. határozattal kiadott Közigazgatás Korrupció Megelőzési Programban meghatározott szempontokat az egyes közszolgálati és közigazgatási korrupciós jelenségek visszaszorítása céljából.

Az Nemzeti Korrupcióellenes Program legújabb célkitűzései szerint meg kell teremteni az összhangot a kontrollrendszer és a korrupció megelőzés között. Ezzel összefüggésben módosították a Bkr. egyes szakaszait.

A módosítások csomópontjai a következők:

- A szabálytalanságok, visszaélések és korrupciós cselekmények legtágabb körének lefedése: A szervezeti integritást sértő esemény kifejezés bevezetésével.
- Az integritás tanácsadó koordinációs szerepkörének kialakítása.
- A folyamatgazdák együttműködésére épülő /ellenőrzési nyomvonal felértékelődésén alapuló/ folyamatalapú megközelítés.
- Szervezet kockázatainak elemzése egyetlen koordinált folyamatban valósul meg

A Bkr.-be bekerült új fogalmak, mint az *integrált kockázatkezelési rendszer*, illetve a *szervezeti integritást sértő esemény* nem változtatták meg érdemben a Polgármesteri Hivatal működőképes kockázatkezelési rendszerét. A Kockázatkezelési Bizottság 2010. évi létrehozásával ugyanis a Hivatal vezetése már megteremtette az alapját annak az újonnan megfogalmazott célnak, hogy a szervezet kockázatainak elemzése egyetlen koordinált folyamatban valósuljon meg.

Az OLAF (Európai Csalás Elleni Hivatal) irányelveinek és útmutatásainak a saját ellenőrzési gyakorlatban is hasznosítható mozzanatai felhasználásával egészítettük ki ellenőrzési rutinunkat, melynek segítségével a gyakorlatban megnőtt a reakcióképességünk a magas prioritású kockázati tényezők felismeréséhez. A Polgármesteri Hivatal belső kontrollrendszerének fejlesztéséhez olyan javaslatokat dolgoztunk ki, amelyek rendszerszemléletű megalapozottsága a csalásra és a korrupcióra irányuló jelenségeket már a szabályozás szintjén korlátozhatja, kiszűrheti.

Figyelmet fordítottunk az esetleges hiányos nyilatkozatok, dokumentumok fellelésére, amelyek felhasználásának következménye lehet a költségvetésből biztosított pénzeszközök jogtalan megszerzése vagy visszatartása. Ezek a cselekmények ugyanis az OLAF értelmezésében csalásnak minősülnek.

Tárgyi bizonyítékokkal alátámasztva deklaráljuk azt a megállapítást, hogy – az ellenőrzött szervezetek és szervezeti egységek vonatkozásában, illetőleg az ellenőrzött témakörökben – csalás vagy hamisítás gyanúja nem merült fel.

Az egységes rendszerszemléletű kockázatkezelést segíti, hogy a belső kontroll irányelvek között szabálytalanságnak minősülő eseményeket az NGM útmutatója besorolja a szervezeti integritást sértő események közé. A fogalom hatóköre így módon szélesebbé vált, mivel az íratlan etikai normák, a szervezeti célkitűzések megsértése, és az egyéb értékkelapú szabályok megsértése kiegészült a korábbi szabálytalanságokkal.

Az NKP ezekkel a változtatásokkal a belső kontrollrendszer valamennyi elemére kiterjesztette a korrupció elleni küzdelmet, mivel az integritást a kontrollkörnyezet részeként kezeli, a kontrolltevékenységekben alkalmazható kontrollok körét kiterjesztette és bevezette az integrált kockázatkezelési rendszert. Az NKP súlya a Bkr. változtatásával erősödött a jogszabályi hierarchiában. Mindezek a szabályozási elemek csak akkor érhetik el eredeti céljukat és működhetnek hatékonyan, ha az egyes költségvetési szervek a jogszabályi rendelkezések lényegét interpretálják a gyakorlati cselekvési programjukba. Másik lényeges feltétele a korrupció megelőzésének a szakszerűen felépített, zárt rendszerű kontrolltevékenység, amely eredendően kizárja a visszaélések lehetőségét a kontrollpontok automatikus működtetésével. Az emberi tényező, mint kockázati tényező szerepét a racionális szabályozási elemek rendszerszemléletű működtetésével lehet viszonylagosan visszaszorítani.

A Budaörsi Polgármesteri Hivatal évek óta hasonló elveken működő kockázatkezelési rendszere az ésszerűség határain belül képes a korrigálható kockázatok negatív hatásainak csökkentésére és egyidejűleg alkalmas a közszolgálati jellegéből eredő olyan tudatos munkamagatartás kialakítására, amely municiót ad a kötelező feladatok ellátási kötelezettségével összefüggő kockázati hatások elviselésére is.

### **2.3. Kontrolltevékenységek értékelése**

#### **2.3.1. Kontrollstratégiák és módszerek**

Az NKP irányelvei között szerepel, hogy a különböző típusú kontrollok folyamatalapú legyenek, kiépítésüknél vegyék figyelembe a szervezeti sajátosságokat, és fokozottabban biztosítsák a szervezeti célok érvényesülését. A hivatal kontrolltevékenységébe beépített valamennyi típusú kontroll (IT függő, manuális, vagy automatikus) jelenlegi formájában már megfelel ezeknek az elvárásoknak.

A kontrolltevékenységekben a stratégiák és módszerek közül a vizsgált szervezetekben alkalmazták a „négy szem” elvét, valamint a számvitelben szokásos hármas egység elvét a 2016-os gazdasági évben is. Ezekkel a gyakorlati módszerekkel biztosították, hogy hibásan elvégzett munkaművelet lehetőség szerint a következő fázisba ne gyűrűzzön be.

A „négy szem” elve eredendően kizárta az összeférhetetlenséget és erősen korlátozta a szándékos visszaélés lehetőségeit.

### *2.3.2. Feladatkörök szétválasztása, műveletek szabályozása*

A Polgármesteri Hivatalban a kontrolltevékenységek szabályozása többek között a Gazdálkodási szabályzatban valósult meg. A szabályzatban az Áht. és az Ávr. rendelkezései szerint szakszerűen megtörtént a kötelezettségvállaláshoz kapcsolódó egyes gazdasági műveletekhez kötött hatáskörök egyértelmű delegálása és szétválasztása. Összeférhetlenségi eseteket nem állapítottunk meg.

A Hivatal gazdálkodásában kötelezettségvállalással kapcsolatos pénzügyi ellenjegyzési, teljesítésigazolási, érvényesítési és utalványozási jogkörök gyakorlásában a műveleti sorrend az ellenőrzött gazdasági műveletek többségében betartásra került.

Negatív jelenséggént értékeljük, főleg a gazdasági szervezettel nem rendelkező költségvetési szervek gyakorlatában, hogy a kiemelt, kulcskontrollnak tekintendő teljesítésigazolás nem az Ávr. 57.§ (1) bekezdésében meghatározott módon valósult meg. Ez jelentős kockázati tényező az adott szervezetek működésében és gazdálkodásában. Tanácsadási tevékenységgel, konkrét gyakorlati instrukciókkal csökkenthető a negatív hatás.

## *2.4. Információs és kommunikációs rendszer értékelése*

### *2.4.1. Az információs önrendelkezési jogról és az információ szabadságról szóló 2011. évi CXII. törvénynek (Info Tv.) való megfelelés.*

Külső szakértő cég informatikai rendszerellenőrzést végzett, melynek során értékelték az Info Tv.-nek való megfelelést is. Az Ellenőrzési Jelentésben rögzítették, hogy a 9/2015. számú jegyzői utasítás igazodik az Info Tv. rendelkezéseivel és mellékleteivel, tartalmazza az adatszolgáltatásban érintett szervezeti egységeket, illetőleg az egyes hatáskörök gyakorlóit.

A jegyzői utasítás és az IBSZ. együttesen alkalmasak az Info Tv.-ben meghatározott funkciók végrehajtására, s a gyakorlatban a Hivatal eleget tesz kötelezettségeinek.



#### *2.4.2. A szabálytalanságok kezeléséről történő információáramlás.*

A szabálytalanságok kezelése a belső kontrollrendszer alrendszerében a kontrollkörnyezet folyamatai között került szabályozásra. Az egyes alrendszerek közötti szerves szakmai kapcsolat bizonyítja, hogy a szabálytalanságok kezelése nem működhet korszerű és minőségi igényeknek megfelelő Vezetői Információs Rendszer (VIR) nélkül.

A Bkr. 6.§ (4) bekezdése alapján a Polgármesteri Hivatalban a Jegyző szabályozta a szabálytalanságok kezelésének eljárásrendjét. Az eljárásrend szerint az információáramlás oly módon valósul meg, hogy a Hivatal szervezeti egységeinek vezetői kéthavonta szabálytalansági jelentéseket küldtek a jegyzőnek. A szabálytalansági jelentéseknek az eljárásrend melléklete szerinti tartalommal kell elkészülnie. A jelentések 2016.-tól a VIR rendszerbe is felkerülnek, amely biztosítja az interaktív információáramlást.

A 2016-s évben a szabálytalanság kezelés koordinációja és felügyelete a Kockázatkezelési Bizottság hatáskörébe került. A Bizottság kidolgozta a Bkr. módosításának megfelelő integritást sértő események kezelésének stratégiáját, s ennek alapján 2017-ben kerül konkretizálásra a módosított eljárásrend. Ennek lényege, hogy a szabálytalanság kezelési tevékenység kiterjed az integritást fogalmába tartozó valamennyi magatartásforma esetleges megsértésének kezelésére.

A gazdasági szervezettel nem rendelkező költségvetési szervezetben a szabálytalanságkezelés működési mechanizmusa 2016.-ban sem volt tudatos, ezért módszertani tanácsokat adtunk a tevékenység hatékonyságának javítása céljából. A szabályozottság színvonala javult ezekben az intézményekben is, racionálisabb és életszerűbb szabályozási elemek beépítésére tettünk javaslatokat az eljárásrendekbe, mely javaslatokat végrehajtottak az intézmények vezetői.

### **2.5. Monitoring rendszer értékelése**

#### *2.5.1. A szervezeti célok megvalósításának monitoringja*

A Bkr. módosításával előtérbe került többek között a szervezeti célokkal, értékekkel és elvekkel való azonosulás kontrollrendszerbe történő beépítésének követelménye. A Hivatal Belső Kontroll Kézikönyve már a jogszabályváltozást követően – a kontrollkörnyezet leírásában – tartalmazta a szervezeti célok megfogalmazásának, megismerésének és Hivatalon belüli közzétételének követelményét.

A Polgármesteri Hivatal nyomonkövetési rendszere szoros kapcsolatban működik a kontrollkörnyezettel, és az egyes kontrolltevékenységekkel, ezért kidolgozásra kerültek a szervezeti célok monitoringjának eszközei is, nevezetesen a folyamatos és az egyedi monitoring párhuzamos működtetésével. A Hivatal vezetése így teljesítette azt a követelményt, hogy az egységes Hivatal szervezeti céljainak megvalósításához szükséges főfolyamatok nyomon követése és ezzel együtt áttekinthetősége rendszeressé váljon.

Ebben a folyamatban prioritást kapott a Belső Ellenőrzési Iroda tevékenysége. A Képviselő-testület által elfogadott Ellenőrzési Terv valamennyi feladatának teljesítése során szem előtt tartottuk a szervezeti célok megvalósulását oly módon, hogy az egyes részfolyamatok értékelésénél kitértünk a főfolyamatokra gyakorolt közvetett hatásuk minőségére.

A Hivatal szervezeti egységei a folyamatos monitoring eszközével valósították meg a szervezeti célok nyomonkövetését, nyilvánvalóan a hivatali feladatok az adott szervezeti egységre lebontott részének teljesítésével összefüggésben. A viszonylagos méréshez és becsléshez az egyes irodák kidolgozták a saját indikátor rendszerüket.

### *2.5.2. Belső ellenőrzés és a belső kontrollok összhangja*

A Bkr. értelmező rendelkezései között a belső ellenőrzés meghatározásában az a szövegezés szerepel, hogy a belső ellenőrzés olyan független tárgyilagos, bizonyosságot adó és tanácsadó tevékenység, melynek kiemelt célja, hogy fejlessze és növelje az ellenőrzött szervezetek és szervezeti egységek eredményességét és ugyanakkor értékelje azok belső kontrollrendszerének hatékonyságát.

A jogszabály értelmezéséből az az elméleti és gyakorlati probléma indukálódik, hogy a belső ellenőrzés egyik oldalról része a belső kontrollrendszernek, másik oldalról viszont kiemelt feladata annak ellenőrzése. Az összeférhetetlenség megelőzésére a Belső Ellenőrzési Iroda a módosított Bkr. hatályba lépése óta azt a módszert alkalmazza következetesen, hogy a gyakorlatban külön választja a bizonyosságot adó és a tanácsadói tevékenységet. A Kockázatkezelő Bizottság munkájában történő részvétel módjával mutatható be szemléletesen ez a fajta szabályszerű párhuzamosság.

Az IIA filozófiájából adódóan a belső ellenőrzés konkrét kockázatkezelést nem végezhet, viszont folyamatos kockázatelemzéssel fejlesztheti a Hivatal kockázatkezelési tevékenységét. A koncepció gyakorlati megjelenítése úgy történik, hogy a Belső Ellenőrzési Iroda vezetője a Kockázatkezelő Bizottság állandó szakmai tanácsadója, de annak döntéseiben nem vesz rész.

A belső ellenőrzés bizonyosságot adó tevékenysége elméletileg és gyakorlatilag egy folyamatos kontroll és monitoring tevékenység. A Bkr. 21.§ (2) bekezdésében rögzített előírások szerint – a Képviselő-testület által jóváhagyott Ellenőrzési Terv konkrét vizsgálatainak keretében - a Belső Ellenőrzési Iroda elemezte, vizsgálta és értékelte a belső kontrollrendszerek kiépítésének, működésének jogszabályoknak és szabályzatoknak való megfelelését. A rendszervizsgálatok keretében pedig a kontrollrendszerek egyes alrendszereit komplexitásában tekintette át, s adott javaslatokat a szabályozottság és a lebonyolítás fejlesztéséhez.

Összességében tehát a belső ellenőrzés a szabályszerűség és a szabályozottság garanciáit biztosító függetlenített szervezeti egység formájában, a tanácsadói feladatok ellátásával pedig a rendszert támogató szakértő szerepkörben jelent meg az Önkormányzat és a Hivatal belső kontrollrendszerében. Az Iroda a kontrolltevékenységek tényleges szereplőjeként és egyidejűleg a többi alrendszert fejlesztő tanácsadóként oldotta meg a jogszabályban meghatározott kettős funkciót.

### **3. Intézkedési tervek megvalósítása (Bkr. 48.§ c) pont)**

A 2016. évi befejezett ellenőrzések közül egy vizsgálat tapasztalatai alapján kizárólag célszerűségi javaslatokat tettünk, amelyek nem indokoltak Intézkedési-terv készítési kötelezettséget. Az intézkedési tervekkel kapcsolatos tartalmi, szervezési, hatásköri és technikai kötelezettségeket a Bkr. 45.§-a foglalja össze.

A jogszabályi szakasz szerint - amennyiben az ellenőrzési jelentésben rögzített megállapítások súlya azt igényli- az ellenőrzött szervezeti egység vezetőinek Intézkedési-terv készítési kötelezettsége keletkezik. A jelentéseinkben megfogalmazott **61 db**, az ellenőrzött szervezetek gazdálkodásának szabályozottságára és lebonyolítására meghatározó hatást gyakorló, vagy a csekély és nem csekély jelentőségű hiányosságok megelőzésére irányuló *javaslatunk* tekintetében az érintettek fogadókészsnek bizonyultak.

Az elkészült intézkedési tervekben rögzített feladatok a jelentésekben megfogalmazott javaslatok megoldási alternatívájaként nyilvánultak meg. A Bkr. szerint az Intézkedési Tervet a lezárt ellenőrzési jelentés kézhez vételétől számított 8 napon belül kell elkészíteni és megküldeni a költségvetési szerv vezetője és belső ellenőrzési vezetője részére. Ennek a kötelezettségnek néhány vezető a határidő tekintetében nem minden esetben tett eleget.

Az ellenőrzött szervezetek, vagy szervezeti egységek vezetői több esetben is éltek az intézkedési tervekben meghatározott határidők módosítása kezdeményezésének lehetőségével. A határidő módosítást – a Belső Ellenőrzési Iroda vezetőjének véleményezése után - a Jegyző jóváhagyta. A meghosszabbított határidőket az ellenőrzött szervek vezetői betartották.

Az Intézkedési Tervek határidőben történő elkészítése az ellenőrzés realizáló folyamatának első és meghatározó lépése, ezért ennek elmulasztása vagy részleges végrehajtása veszélyezteti az ellenőrzési cél megvalósulását. A 2016. évben – többek között a tárgyév elején kiadott jegyzői utasítás hatására – ezen a területen javult a végrehajtási fegyelem.

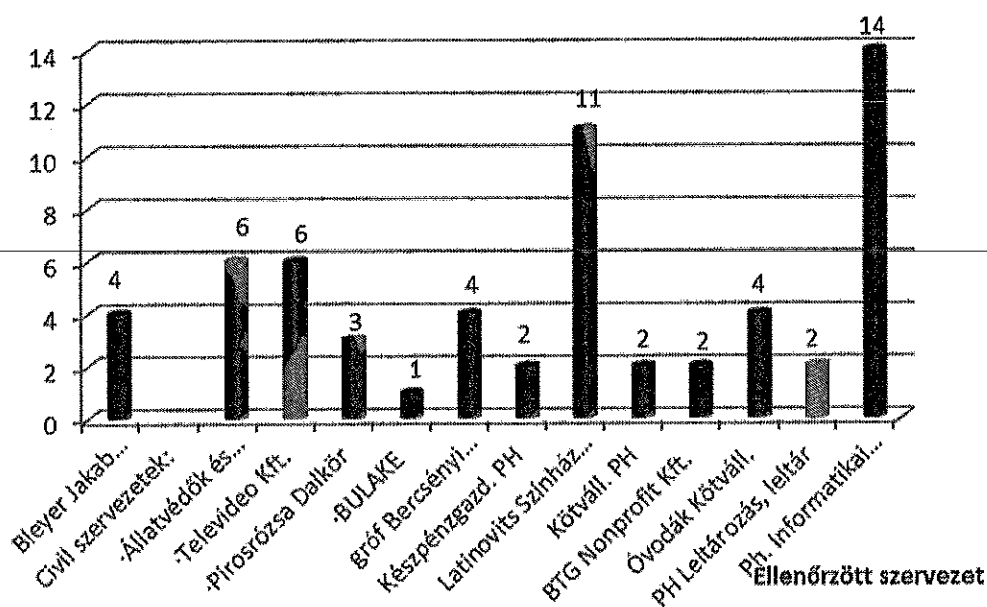
Az elkészített intézkedési tervek elsődlegesen a belső kontrollrendszer egyes alrendszereinek szabályozottságára, illetőleg működésére, a kötelezettségvállalások szabályszerűségére, a pénzügyi ellenjegyzések és a teljesítésigazolások rendjére irányultak.

Az Önkormányzat vagyoni helyzetének áttekinthetősége, számbavétele és biztonsága szempontjából kiemelkedő jelentőségű, feladatokat hajtott végre a Műszaki Ügyosztály/ Várospépítési Iroda/ Vagyongazdálkodási Osztály a vagyonyilvántartás szabályszerűségére irányuló ellenőrzés megállapításaira készített Intézkedési Terv alapján.

Az intézményekben és a Polgármesteri Hivatalban végrehajtott ellenőrzésekről szóló jelentésekben feltüntetett *javaslatok számát* a következő diagram szemlélteti.

## Javaslatok száma vizsgálatonként 2016.

Javaslatok száma



Az intézkedési tervekben meghatározott feladatokat valamennyi vizsgálat esetében véleményezte a Belső Ellenőrzési Iroda vezetője. A véleményezés után a Jegyző jóváhagyásával az intézkedési tervek véglegesítésre kerültek. A nyomon követési eljárásokat azokban az esetekben hajtottuk végre, ahol a határidők a tárgyévre estek. A rövid határidejű intézkedések végrehajtását az ellenőrzött szervezetek, vagy szervezeti egységek felelősei teljesítették.

Az ellenőrzött szervezeti egységek vezetői közül néhányan nem fordítottak kellő figyelmet a Bkr. 46.§ (1) bekezdésében megfogalmazott kötelezettség teljesítésére, melyet Jegyzői Utasítás is konkretizál. Az előírás szerint az ellenőrzött szervezeti egység vezetője az Intézkedési Tervben meghatározott egyes feladatok végrehajtásáról az intézkedési tervben meghatározott legutolsó határidő lejártát követő 8 napon belül írásban beszámol a **Jegyző** és a **Belső Ellenőrzési Iroda vezetője** részére. Néhány ellenőrzött szerv, illetőleg szervezeti egység vezetője csak külön figyelemfelhívás után, késedelmesen tett eleget a jogszabályban illetőleg a belső utasításban foglalt előírásnak.

Összességében a Budaörs Város Önkormányzat 2016. évi *éves belső ellenőrzési tervében* szereplő feladatokat a Polgármesteri Hivatal Belső Ellenőrzési Irodája a nemzetközi és a hazai normák, valamint a Bkr. rendelkezései szerint végrehajtotta.

A Belső Ellenőrzési Iroda az államháztartási belső ellenőrzési standardok irányelveinek megfelelően teljesítette az Áht. 70.§ (2) bekezdésében meghatározott bizonyosságot adó és tanácsadó tevékenységét. Ennek keretében a hatáskörébe és az illetékességébe tartozó területeken és gazdálkodó szervezeteknél vizsgálta a jogszabályoknak és a belső szabályzatoknak való megfelelést, a tervezést, a gazdálkodást, és a közfeladatok ellátását ellenőrizve megállapításokat és javaslatokat fogalmazott meg a vezetés számára.

A belső ellenőrzési tevékenységre vonatkozó normarendszer valamennyi irányadó ajánlását és rendelkezését teljesítette a Belső Ellenőrzési Iroda a 2016. évre a Képviselő-testület által elfogadott Éves Ellenőrzési Terv feladatainak ellátása során, következésképp megvalósította azt a komplex követelményrendszert, hogy:

- elemezze, vizsgálja és értékelje a belső kontrollrendszerek kiépítésének, működtetésének, jogszabályoknak és belső eljárásrendeknek való megfelelését.
- elemezze, vizsgálja a rendelkezésre álló erőforrásokkal való gazdálkodást, az elszámolások megfelelőségét, valamint a beszámoló valóságát.
- megállapításokat és javaslatokat fogalmazzon meg a vizsgált folyamatokkal kapcsolatban a kockázati tényezők hatásának mérséklése, a hiányosságok megszüntetése, csökkentése érdekében.
- következtetéseket fogalmazzon meg a működés és a gazdálkodás hatékonyságával, gazdaságosságával és eredményességével kapcsolatosan.

A Belső Ellenőrzési Iroda tevékenysége megfelelt annak a követelményrendszernek, amely a belső ellenőrzés feladatait az Áht. 69.§ -ban rögzített belső kontrollrendszer részeként definiálja, de a szervezeti és funkcionális függetlenség garanciáinak megteremtésével a rendszeren belül önálló, bizonyosságot adó és tanácsadó hatáskörrel ruházta fel a tevékenységet végzőket.

Budaörs, 2017. február 15.

**Tóth Attila**  
Irodavezető

