

Dr. Micheller Anita
jegyző részére

Éves összefoglaló ellenőrzési jelentés

Taksony Nagyközség Önkormányzatánál és intézményeinél 2015. évben végzett belső ellenőrzési tevékenységről

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

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

A 2015. évben is hatályos a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény, amely 119. § (3) bekezdése alapján „a jegyző köteles – a jogszabályok által meghatározott - **belső kontrollrendszert** működtetni, amely biztosítja a helyi önkormányzat rendelkezésére álló források szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását.”

A (4) bekezdés alapján „a jegyző köteles gondoskodni – a belső kontrollrendszeren belül - **a belső ellenőrzés működtetéséről**, az államháztartásért felelős miniszter által közzétett módszertani útmutatók és a nemzetközi belső ellenőrzési standardok figyelembevételével. A helyi önkormányzat belső ellenőrzése keretében gondoskodni kell a felügyelt költségvetési szervek ellenőrzéséről is.”

Az (5) bekezdésnek megfelelően - a rendelkezésre álló 0,5 fő ellenőri kapacitás mértékéig - helyi önkormányzatra vonatkozó **éves belső ellenőrzési tervet készítettett**, amelyet a képviselő-testület a 140/2014. (XI. 25.) Kt. határozatával hagyott jóvá.

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

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

Személyi feltételek

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

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

Az ÁBPE – továbbképzés II. szakmai továbbképzés követelményeinek teljesítésére a szakmai ismeretek folyamatos bővítése érdekében 2012-ben, valamint a következő (kétéves) ciklus szerint 2014-ben került sor. A 2015. évi szakmai ismeretek frissítése, aktualizálása részben a kötelező mérlegképes tanfolyam teljesítésével realizálódott, részben pedig szakmai konferenciákon való részvétel útján.

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

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

Tárgyi feltételek

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

A helyszíni (vagy egyéb külső) ellenőrzések lefolytatásához saját gépkocsi biztosított, az igénybevételére azonban 2015-ben sem került sor.

Az ellenőrzési terv az alábbiak szerint került végrehajtásra:

Az ellenőrzött szerv	Az ellenőrzés tárgya	Tényleges ellenőri napok	Az ellenőrzés típusa	Intézkedési terv és végrehajtása	Az ellenőrzés javaslatainak hasznosítása
Szociális és Gyermekjóléti Szolgálat	Normatív állami támogatások elszámolásának kontrollja, pontosítása	3 nap	Szabályszerűségi	Intézkedési terv készítése nem vált szükségessé.	További intézkedésre nem volt szükség.
Szociális és Gyermekjóléti Szolgálat	Pénzügyi-gazdasági ellenőrzés	8 nap	Szabályszerűségi	Intézkedési terv készítése nem vált szükségessé, utóellenőrzés végrehajtása javasolt.	

Polgármesteri Hivatal	Szabályzatok aktualizálása, tervezetek formájában. (tanácsadás)	19 nap	Tanácsadói tevékenység	Intézkedési tervet nem igényel.	A szabályzat-tervezetek mindegyik szabályzathoz elkészültek. Nagyobb részben elfogadásra kerültek, az előző év arányaihoz képest.
Polgármesteri Hivatal	Munka-és feladatmegosztás felülvizsgálata (tanácsadás)	3 nap	Tanácsadói tevékenység	Intézkedési tervet nem igényel.	A tervezet június 20-i dátummal elfogadásra került.
Polgármesteri Hivatal	Belső kontrollrendszer működése	10 nap (eddig)	Szabályszerűségi		Jelen ellenőrzési program – a lezáráshoz közeli stádiumban – 2015-ben nem került befejezésre.

Soron kívüli ellenőrzésre 2015-ben nem került sor. A tanácsadói tevékenység viszont – amint azt a ráfordított ellenőrzési napok mutatják – továbbra is hangsúlyos maradt.

Az éves ellenőrzési tervben foglalt feladatok teljesítésének értékelése

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

Megnevezés	Ellenőrzések száma	Ellenőri napok
Tervezett ellenőrzések	9	88
Tényleges ellenőrzések	5	43

A 2015. évi belső ellenőrzés tervezése és végrehajtása

Az önkormányzat és a Polgármesteri hivatal 2015. évi belső ellenőrzési tervét a képviselő-testület a 140/2014. (XI. 25.) Kt. számú határozatával hagyta jóvá. A tervezet a soron kívüli ellenőrzésekre, tartalékidőre, képzésre, tervek, beszámolók készítésére, egyéb adminisztrációs tevékenységekre, munkahelyi megbeszélésekre fordítható időkapacitást nem tartalmaz (azok a Munkaidő mérlegben kerültek rögzítésre), ezért ebben a beszámolóban azok ellenőri napjai sem kerültek számbavételre.

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

A 2015. évi belső ellenőrzési tervben összességében 9 ellenőrzési feladat található, ebből 5 intézményi ellenőrzés.

A tervezett 9 ellenőrzési feladatból (amelyekbe a tanácsadói tevékenység is beépült) 5 került lefolytatásra. Azokról elkészültek a részletes megállapításokat is tartalmazó ellenőrzési jelentések (egy esetben befejezetlenül, de a jegyző asszonynak átadva).

Elmaradt az ellenőrzési programok az alábbiak voltak:

- az analitikus és a főkönyvi könyvelés adatainak egyeztetése 2015. I. féléve vonatkozásában
- A Településüzemeltető Kft. működésének szabályszerűsége
- a gépjárműhasználat dokumentáltságának szabályszerűsége
- az RSD közbeszerzéseinek dokumentáltsága.

Az elmaradások okai:

- az analitikus és a főkönyvi könyvelés adatainak egyeztetése a könyvvizsgáló-szakértő szakmai irányítása alatt – gyakorlatilag az ellenőrzésre kijelölt időszakban – munkafolyamatba építetten, teljes körűen megtörtént
- az RSD – valamennyi munkafolyamatára kiterjedő – külső ellenőrzéseket kapott, 2015. decemberében
- a Településüzemeltető Kft.-vel és a gépjárműhasználattal kapcsolatos ellenőrzési program átkerült a 2016. évi belső ellenőrzési munkatervbe.

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

Ez utóbbi feladat - ezúttal az adócsoporthoz az egyik kolléganő huzamosabb ideig tartó, a munkaügyre történt helyettesítésével kezdődően, majd a jegyző asszonnyal történt egyeztetést követően, a tárgyévi illetve a jövőbeni adóbevételek fokozása („új adózók” feltárása) érdekében - az év felénél lényegesen nagyobb hányadára volt jellemző. (Külön értékelést érdemelne az adócsoporthoz 2015. évi, magasan kiemelkedő eredményességgel zárult teljesítménye, amely azonban a jelen, belső ellenőrzés tevékenységéről szóló beszámolóban nem feladata.)

Az ellenőrzések lefolytatása

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

A jelentésbe foglaltak követik az ellenőrzési program szempontrendszerét és sorrendjét, a megállapítások jogszabályi hivatkozásokkal, rendelkezésekkel, nyilvántartásokra, azok adataira való - bizonyosságot adó - hivatkozásokkal alátámasztottak.

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

A megállapítások, javaslatok elfogadásra kerültek. A befejezett ellenőrzési jelentéseket a jegyző asszony jóváhagyta.

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

A jelentésbe foglalt javaslatok végrehajtására vonatkozó intézkedési tervek 2015-ben sem készültek (mivel alkalmazása egyetlen esetben sem vált szükségessé), de a javasolt intézkedések megtételére érdemben sor került.

Az intézkedési terv készítésének hiánya (amennyiben arra szükség van) nem csak nem megfelelő gyakorlat, de jogszabály-ellenes is. Utóellenőrzésre vonatkozó javaslat viszont már 2015-ben szerepelt az ellenőrzési jelentések egyikében. Végrehajtására 2016. januárjában került sor.

Azoknak a 2014. évi ellenőrzési tevékenység során tett megállapításokat követően meghozott intézkedésekről, amelyek intézkedési terv készítését tette volna szükségessé, a belső ellenőrzés az alábbiakban ad számot:

- Az RSD Partisáv Önkormányzati Társulás 2014-re nem írt ki újabb közbeszerzési pályázatot, ezért a 2013. április 24-én készült Közbeszerzési szabályzata maradt hatályban. (Az újabb, a belső ellenőr által elkészített szabályzat-tervezet jóváhagyására tehát végül nem volt szükség.)
- A Taksony Vezér Német Nemzetiségi Iskola a Német Nemzetiségi Önkormányzat részére történő feladat átadás jóváhagyásáról szóló határozatot 2014. augusztus 11-én adta ki a területileg illetékes Kormányhivatal. (A belső ellenőr fenntartó váltást javasolt.)
- Az RSD Partisáv Önkormányzati Társulás könyvelésének naprakésztsége 2015-re valósult meg.
- A Munka- és feladatmegosztás rendjéről szóló új szabályozás (a belső ellenőr által kidolgozott tervezet alapján) 2015. június 20-án jóváhagyásra került.

Az ellenőrzések nyilvántartása

Az ellenőrzések nyilvántartása elkülönített mappákban történik, amelyek tartalmazzák a megbízólevelet, az ellenőrzési programot, a jelentéstervezetet, a jelentést, valamint az ellenőrzés megállapításait alátámasztó legfontosabb dokumentumokat vagy azok másolatait. Amennyiben a jövőben szükség lesz rá, az magában foglalja az intézkedési tervet, valamint azok végrehajtásról szóló beszámolót is.

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

A belső kontrollrendszer kialakításának és működésének értékelése

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

A Polgármesteri Hivatal **Belső kontrollrendszer szabályzata** 2013-ban, az intézményeké 2014-ben készült el. Előbbi részleges felülvizsgálatára 2015-ben sor került, utóbbiaké a 2016. évi ellenőrzési terv szerves részét képezi.

I. A kontrollkörnyezet

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

A tevékenységüknek megfelelő **Szervezeti és Működési Szabályzatnak (SZMSZ)** tartalmaznia kell a kialakított szervezeti és működési rendszert. (Hivatalunk Szervezeti és Működési Szabályzatának aktualizálására 2014-ben került sor, az önkormányzati választást követő képviselő-testületi ülésen.)

A Belső kontrollkörnyezet szabályzat összevetése a ténylegesen alkalmazott gyakorlattal megtörtént – a belső ellenőrzés 2015-ben részlegesen tudott javaslatokat megfogalmazni. Az elmúlt évi beszámolóba javaslatként került be, 2015-ben pedig megkezdődött, sőt folyamatossá vált: a jóváhagyott (hatályos) **belső szabályzatok gyors feltöltése a hálózatra** annak érdekében, hogy minden érintett, vagy érdeklődő munkatárs hozzáférhessen.

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

II. A kockázatkezelési rendszer működtetése a Bkr. szerint.

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

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

A folyamatba épített előzetes, utólagos és vezetői ellenőrzés a pénzügyi döntések **dokumentumainak elkészítése**, a döntések célszerűségi, gazdaságossági, hatékonysági és eredményességi szempontú **megalapozottsága, az előzetes és utólagos pénzügyi ellenőrzés**, a pénzügyi döntések **szabályszerűségi szempontból történő jóváhagyása illetve ellenjegyzése**, a **gazdasági események elszámolása** (a hatályos jogszabályoknak megfelelő könyvvezetés és beszámolás) **kontrollja** keretében részben biztosított. Probléma a korábbi időszak szabályszerű

dokumentálásának átmeneti (nem pótolhatatlan) hiányából adódik. (Ennek vizsgálata a belső ellenőrzés részéről közvetve, más célú ellenőrzések alkalmával történt.)

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

IV. Az információs és kommunikációs rendszer

A rendszer erősítése érdekében szükséges az Informatikai használati és biztonsági szabályzatok felülvizsgálata a jogszabályi változások miatt, informatikai szakember bevonásával.

Célja, hogy a tevékenységek végzésére, a gazdálkodásra vonatkozó információk megfelelő időben és mennyiségben rendelkezésre álljanak, illetve az elszámolás, beszámolás a jogszabályoknak, belső szabályzatoknak megfelelően biztosítva legyenek a feladatvégzők, vezetők, irányító szervek részére.

Fontosnak tartja a belső ellenőrzés olyan belső kommunikációs gyakorlat kialakítását, amely a belső ellenőrzési vezetőt is bevonja az információs körbe, pl. belső értekezleteken való részvétel keretében. Ennek szükségességét a közelmúltban még jogszabály írta elő. (Idézek a hatályos Belső ellenőrzési kézikönyvből: „A belső ellenőrzési vezető a költségvetési szerv vezetője, ha a költségvetési szervnél egy fő látja el a belső ellenőrzést, akkor a belső ellenőrzést ellátó személy.”) Erre az itteni munka során idáig nem került sor (ellentétben az olyan korábbi munkahelyekkel, ahol egyszemélyes belső ellenőrként foglalkoztattak), ám a megfelelő információáramlás nagyban segítené azt.

V. A monitoring rendszer

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

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

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

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

Összefoglalva a Polgármesteri Hivatalban a belső kontrollrendszer kialakítása érdekében 2015-ben is további, fontos intézkedések történtek, kisebb mértékű előrelépést eredményezve.

A rendszerben a kontrollkörnyezet, a kontrolltevékenységek, az információ- és kommunikációs rendszer, a monitoring rendszer részben kialakított, a napi gyakorlatban pedig működőképes. Fejlesztését szolgálták a javaslatok végrehajtására készítendő intézkedési tervek, azok végrehajtásáról szóló beszámolók.

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

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

Az új intézményvezető(k) gazdasági munkájának segítése, szemléletmódjának változása 2015-ben is jelentős eredményeket hozott a gazdasági munka átfogó ellenőrzése során. A legnagyobb eredmények ezúttal is a belső szabályozás (szabályzatok aktualizálása, jóváhagyása) terén születtek, bár 2016-ra is bőven maradtak tennivalók. (A jogszabályváltozások gyakorisága következtében a szabályzatok aktualizálása várhatóan a jövőben is szükségessé válik, amikor az előírt belső szabályzatok mindegyike kidolgozásra illetve elfogadásra került.)

Melléklet: Intézkedések nyilvántartása 2015. c. táblázat

Taksony, 2016. január 11.

Olasz Sándor
belső ellenőr