



Beregi Többcélú Kistérségi Önkormányzati Társulás (BEREGTÖT)
Kistérségi Fejlesztési Iroda (KFI)
Belső Ellenőrzés
4800 Vásárosnamény, Tamási Áron u. 1.

Ikt. sz.: BE-4-4/2019.

ÉVES ÉS ÖSSZEFOGLALÓ ÉVES ELLENŐRZÉSI JELENTÉS A 2018. ÉVRŐL

Vásárosnamény, 2019. április

Záradék:

1. a 2018. évről szóló éves és összefoglalóéves ellenőrzési jelentést Aranyosapáti Község Önkormányzatának Képviselő-testülete a .../2019. (.....) számú határozatával fogadta el.
2. a 2018. évről szóló éves és összefoglalóéves ellenőrzési jelentést Csaroda Község Önkormányzatának Képviselő-testülete a .../2019. (.....) számú határozatával fogadta el.
3. a 2018. évről szóló éves és összefoglalóéves ellenőrzési jelentést Gelénes Község Önkormányzatának Képviselő-testülete a .../2019. (.....) számú határozatával fogadta el.
4. a 2018. évről szóló éves és összefoglalóéves ellenőrzési jelentést Gemzse Község Önkormányzatának Képviselő-testülete a .../2019. (.....) számú határozatával fogadta el.
5. a 2018. évről szóló éves és összefoglalóéves ellenőrzési jelentést Gyüre Község Önkormányzatának Képviselő-testülete a .../2019. (.....) számú határozatával fogadta el.
6. a 2018. évről szóló éves és összefoglalóéves ellenőrzési jelentést Hetefejércse Község Önkormányzatának Képviselő-testülete a .../2019. (.....) számú határozatával fogadta el.
7. a 2018. évről szóló éves és összefoglalóéves ellenőrzési jelentést Ilk Község Önkormányzatának Képviselő-testülete a .../2019. (.....) számú határozatával fogadta el.
8. a 2018. évről szóló éves és összefoglalóéves ellenőrzési jelentést Jánd Község Önkormányzatának Képviselő-testülete a .../2019. (.....) számú határozatával fogadta el.

9. a 2018. évről szóló éves és összefoglalóéves ellenőrzési jelentést Kisvarsány Község Önkormányzatának Képviselő-testülete a .../2019. (.....) számú határozatával fogadta el.
10. a 2018. évről szóló éves és összefoglalóéves ellenőrzési jelentést Mátyus Község Önkormányzatának Képviselő-testülete a .../2019. (.....) számú határozatával fogadta el.
11. a 2018. évről szóló éves és összefoglalóéves ellenőrzési jelentést Nagyvarsány Község Önkormányzatának Képviselő-testülete a .../2019. (.....) számú határozatával fogadta el.
12. a 2018. évről szóló éves és összefoglalóéves ellenőrzési jelentést Olcsva Község Önkormányzatának Képviselő-testülete a .../2019. (.....) számú határozatával fogadta el.
13. a 2018. évről szóló éves és összefoglalóéves ellenőrzési jelentést Tákos Község Önkormányzatának Képviselő-testülete a .../2019. (.....) számú határozatával fogadta el.
14. a 2018. évről szóló éves és összefoglalóéves ellenőrzési jelentést Tiszaadony Község Önkormányzatának Képviselő-testülete a .../2019. (.....) számú határozatával fogadta el.
15. a 2018. évről szóló éves és összefoglalóéves ellenőrzési jelentést Tizzaszalka Község Önkormányzatának Képviselő-testülete a .../2019. (.....) számú határozatával fogadta el.
16. a 2018. évről szóló éves és összefoglalóéves ellenőrzési jelentést Tiszavid Község Önkormányzatának Képviselő-testülete a .../2019. (.....) számú határozatával fogadta el.
17. a 2018. évről szóló éves és összefoglalóéves ellenőrzési jelentést Vámosatya Község Önkormányzatának Képviselő-testülete a .../2019. (.....) számú határozatával fogadta el.
18. a 2018. évről szóló éves és összefoglalóéves ellenőrzési jelentést Vásárosnamény Város Önkormányzatának Képviselő-testülete a .../2019. (.....) számú határozatával fogadta el.
19. a 2018. évről szóló éves és összefoglalóéves ellenőrzési jelentést a BEREGTÖT Társulási Tanácsa a .../2019. (.....) számú TT. határozatában vette tudomásul.

TARTALOM

| | |
|---|----|
| VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ | 4 |
| I. A BELSŐ ELLENŐRZÉS ÁLTAL VÉGZETT TEVÉKENYSÉG BEMUTATÁSA ÖNÉRTÉKELÉS ALAPJÁN | 6 |
| I/1. Az éves ellenőrzési tervben foglalt feladatok teljesítésének értékelése..... | 6 |
| I/1/a. A tárgyévre vonatkozó éves ellenőrzési terv teljesítése, az ellenőrzések összesítése..... | 6 |
| I/1/b. Az ellenőrzések során büntető-, szabálysértési, kártérítési, illetve fegyelmi eljárás megindítására okot adó cselekmény, mulasztás vagy hiányosság gyanúja kapcsán tett jelentések száma és rövid összefoglalása | 12 |
| I/2. A bizonyosságot adó tevékenységet elősegítő és akadályozó tényezők bemutatása | 12 |
| I/2/a. A belső ellenőrzési egység humán erőforrás-ellátottsága | 12 |
| I/2/b. A belső ellenőr szervezeti és funkcionális függetlenségének biztosítása | 12 |
| I/2/c. Összeférhetetlenségi esetek..... | 13 |
| I/2/d. A belső ellenőri jogokkal kapcsolatos esetleges korlátozások bemutatása | 13 |
| I/2/e. A belső ellenőrzés végrehajtását akadályozó tényezők | 13 |
| I/2/f. Az ellenőrzések nyilvántartása | 14 |
| I/2/g. Az ellenőrzési tevékenység fejlesztésére vonatkozó javaslatok | 14 |
| I/3. A tanácsadó tevékenység bemutatása | 14 |
| II. A BELSŐ KONTROLLRENDSZER MŰKÖDÉSÉNEK ÉRTÉKELÉSE ELLENŐRZÉSI TAPASZTALATOK ALAPJÁN | 15 |
| II/1. A belső kontrollrendszer szabályszerűségének, gazdaságosságának, hatékonyságának és eredményességének növelése, javítása érdekében tett fontosabb javaslatok | 15 |
| II/2. A belső kontrollrendszer öt elemének értékelése | 20 |
| II/2/a. Kontrollkörnyezet | 20 |
| II/2/b. Kockázatkezelés | 21 |
| II/2/c. Kontrolltevékenységek | 21 |
| II/2/d. Információ és kommunikáció | 22 |
| II/2/e. Nyomon követési rendszer (monitoring) | 22 |
| III. AZ INTÉZKEDÉSI TERVEK MEGVALÓSÍTÁSA | 23 |

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

A Beregi Többcélú Kistérségi Önkormányzati Társulás (a továbbiakban: BEREGTÖT) tagjai a **Társulás keretei között közösen biztosítják a jogszabály által kötelezően előírt belső ellenőri feladatok ellátását.** Ennek értelmében a BEREGTÖT belső ellenőrzési feladatellátásában 2018-ban részt vevő 18 települési önkormányzat¹ esetében a belső ellenőri feladatokat 1 fő függetlenített belső ellenőr látja el, önálló munkakörben, közalkalmazotti jogviszonyban, beleértve a belső ellenőrzési vezető jogszabályban meghatározott feladatait is.

Az együttműködés célja, hogy a Társulás **hatékonyabban, szakszerűbben és költségtakarékosabban biztosítsa** a belső ellenőrzési feladatellátásában részt vevő települési önkormányzatok, nemzetiségi önkormányzatok, azok közös önkormányzati hivatalainak, költségvetési szerveinek **belső ellenőrzését**, valamint az önkormányzatok, intézményi társulások felügyelete alá tartozó költségvetési szervek felügyeleti jellegű ellenőrzését. Ezzel kistérségi szinten egységes belsőellenőrzési rendszer kialakításáról, működtetéséről, a szükséges forrásoknak a társulás keretében történő biztosításáról, a belsőellenőrzési feladat közös ellátásáról gondoskodtak.

A költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban Bkr.) határozza meg a költségvetési szervek vezetői számára a belső kontrollrendszer kialakítására és működtetésére vonatkozó részletszabályokat, valamint a bizonyosságot adó és tanácsadó tevékenység eljárásrendjét. **A Bkr.-ben foglaltak értelmében a belső ellenőrzéssel kapcsolatos feladatok ellátásáról a költségvetési szerv vezetője köteles gondoskodni.**

Felhívom a figyelmet, hogy a Bkr. 11. §-a alapján a költségvetési szerv vezetője köteles a rendelet 1. melléklet szerinti nyilatkozatban értékelni a költségvetési szerv belső kontrollrendszerének minőségét, melyet az éves költségvetési beszámolóhoz kell mellékelni. A költségvetési szerv vezetője ebben arról nyilatkozik többek között, hogy a megfelelő kontrollkörnyezetet kialakították, a szervezeti stratégiának megfelelően határozták meg az éves célokat, a célok megvalósítása érdekében kialakításra kerültek a szükséges folyamatok, a célokat veszélyeztető kockázatokat felmérték és kezelték, a folyamatokra megfelelő kontrollokat alakítottak ki, biztosították a szervezeten belüli (és a szükséges külső) információáramlást, valamint minden folyamatra vonatkozóan biztosították a nyomon követhetőséget, felülvizsgálatot, visszacsatolást.

Felhívom továbbá a költségvetési szervek vezetőinek és gazdasági vezetőinek a figyelmét a Bkr. 12. §-ában meghatározott, belső kontrollrendszer témakörében előírt – kétévente kötelező - továbbképzési kötelezettségére.

A belső ellenőrzési tevékenységet a vonatkozó hatályos jogszabályok, a belső ellenőrzésre vonatkozó magyarországi és nemzetközi standardok, az államháztartásért felelős miniszter által közzétett módszertani útmutatók alapján, valamint a BEREGTÖT Belső Ellenőrzési Kézikönyve alapján kell végezni.

Az éves és összefoglaló éves ellenőrzési jelentések elkészítésének elsődleges célja – a jogszabályi kötelezettség teljesítésén túlmenően - a Társulásban részt vevő önkormányzatok, illetve költségvetési szervek vezetőinek segítése az ellenőrzési tapasztalatok értékelése, elemzése, az ellenőrzési jelentésekben tett javaslatok, megállapítások áttekintése, azok nyomon követésének, hasznosításának megismerése által. Ugyanakkor számot kell adni a Társulás keretében ellátott, független belső

¹

A 2018. évben részt vevő önkormányzatok a következők: Aranyosapáti, Csaroda, Gelénes, Gemzse, Gyüre, Hetefejércse, Ilk, Jánd, Kisvarsány, Mátyus, Nagyvarsány, Olcsva, Tákos, Tiszaadony, Tiszaszalka, Tiszavid, Vámosatya, Vásárosnamény

ellenőrzés tárgyevi munkájáról annak érdekében, hogy áttekinthető, értékelhető lehessen a belső ellenőrzés tevékenysége.

A Bkr. 48. §-ának megfelelően a belső ellenőrzési vezető az államháztartásért felelős miniszter által közzétett módszertani útmutató figyelembevételével² készíti el az éves ellenőrzési jelentését. **Az éves ellenőrzési jelentés, illetve összefoglaló éves ellenőrzési jelentés az alábbiakat tartalmazza:**

a) a belső ellenőrzés által végzett tevékenység bemutatása önértékelés alapján az alábbiak szerint:

- aa) az éves ellenőrzési tervben foglalt feladatok teljesítésének értékelése;
- ab) a bizonyosságot adó tevékenységet elősegítő és akadályozó tényezők bemutatása;
- ac) a tanácsadó tevékenység bemutatása;

b) a belső kontrollrendszer működésének értékelése ellenőrzési tapasztalatok alapján az alábbiak szerint:

- ba) a belső kontrollrendszer szabályszerűségének, gazdaságosságának, hatékonyságának és eredményességének növelése, javítása érdekében tett fontosabb javaslatok;
- bb) a belső kontrollrendszer öt elemének értékelése;
- c) az intézkedési tervek megvalósítása.

Az éves ellenőrzési jelentés elkészítéséért a belső ellenőrzési vezető a felelős. A belső ellenőrzési vezető az éves ellenőrzési jelentést jóváhagyásra megküldi a Társulás Elnöke és Társulás munkaszervezeti feladatát ellátó költségvetési szerv vezetője részére a tárgyévet követő év február 15-ig.

A Bkr. 56. § (8) és (9) bekezdései alapján az éves ellenőrzési jelentést a Társulás munkaszervezeti feladatát ellátó költségvetési szerv vezetője az egyes önkormányzatok zárszámadásának határidejére, de legkésőbb március 20-ig az érintett jegyző(k) részére megküldi, hogy azt a polgármester(ek) a zárszámadással egyidejűleg a képviselő-testület elé terjeszthessék. Az éves ellenőrzési jelentést önkormányzatonként, illetve a Társulásra külön-külön kell készíteni. A BEREGTÖT jelenleg hatályos Társulási Megállapodásának értelmében a Társulás és annak irányítása alá tartozó költségvetési szervek belső ellenőrzésének működtetését a Társulási Tanács Pénzügyi Bizottsága látja el.

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 rendeletervezettel egyidejűleg - a képviselő-testület elé terjeszti jóváhagyásra.

A belső ellenőr évente egyszer beszámol a Társulási Tanács felé az előző évi belső ellenőrzési tevékenységről.

A belső ellenőrzés szeretné megköszönni minden érintettnek az eddigiekben tanúsított segítséget és az együttműködést bízva abban, hogy a jövőben még hasznosabb, még támogatóbb funkciót képes majd betölteni ez a szakmai terület. Ezzel kívánok további jó munkát a 2019. évre!

²Az „Útmutató a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet alapján összeállítandó éves ellenőrzési terv és összefoglaló éves ellenőrzési terv, valamint éves ellenőrzési jelentés és összefoglaló éves ellenőrzési jelentés elkészítéséhez” c. dokumentum az alábbi linken érhető el:
<http://ngmszakmaiteruletek.kormany.hu/utmutatok-az-eves-tervek-es-jelentesek->

I. A BELSŐ ELLENŐRZÉS ÁLTAL VÉGZETT TEVÉKENYSÉG BEMUTATÁSA ÖNÉRTÉKELÉS ALAPJÁN

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

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

A belső ellenőr az ellenőrzéseket a 2018. évben alapvetően a BEREGTÖT 2018. évre vonatkozó éves és összefoglaló éves belső ellenőrzési tervében foglaltak szerint végezte el. A BEREGTÖT 2018. évi munkaterve az önkormányzatok igényeit felmérve, a stratégiai ellenőrzési tervre, illetve kockázatelemzésre alapozva került összeállításra a rendelkezésre álló 1 fő belső ellenőrzési kapacitás figyelembe vétele mellett.

Az év közben felmerült újabb önkormányzati igények (soron kívüli, terven felüli ellenőrzési javaslatok, tanácsadó tevékenység igénylése) kiszolgálása, valamint a jelentkező problémák hatékony, szakszerű megoldása érdekében az eredeti belső ellenőrzési terv megvalósítása némileg módosult. Az egyes végrehajtott ellenőrzésekre fordított tényleges ellenőri napok száma a tapasztalatok szerint meghaladta a tervezett ellenőri napok számát, melyet a továbbiakban a tervezések során is figyelembe kell venni, valamint a belső ellenőr személyében is változás történt, ezért az átállás időszakában a tervezett napok és ellenőrzések nem a terv szerint alakultak.

Az alábbi táblázat a tervezett és végrehajtott ellenőrzésekkel kapcsolatos adatokat tartalmazza az ellenőrzés típusa alapján:

| Ellenőrzés típusa | Tervezett vizsgálatok száma 2018. (darab) | Végrehajtott vizsgálatok száma 2018. (darab)* | Tervezett saját ellenőri napok száma (ellenőri nap) | Tényleges saját ellenőri napok száma (ellenőri nap) | Megvalósítási arány - darab alapján (%) | Megvalósítási arány - ellenőri nap alapján (%) |
|---|---|---|---|---|---|--|
| Szabályszerűségi és pénzügyi ellenőrzés (terv szerinti és terven felüli ellenőrzés) | 8 | 4 | 82,0 | 50,0 | 50% | 61% |
| Rendszerellenőrzés (terv szerinti) | 3 | 2 | 33,0 | 25,0 | 66% | 76% |
| Teljesítményellenőrzés (terv szerinti) | 1 | 0 | 15,0 | 0,0 | 0% | 0% |
| Informatikai ellenőrzés | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0% | 0% |
| Utóellenőrzés (terv szerinti) | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0% | 0% |
| Soron kívüli ellenőrzések | 2 | 0 | 20,0 | 20,0 | 0% | 0% |
| Összesen: | 14 | 6 | 150,0 | 75,0 | 43% | 50% |

A 2018. évben elvégzett ellenőrzéseket és azok főbb jellemzőit az alábbi táblázat tartalmazza.

ÉVES ÉS ÖSSZEFOGLALÓ ÉVES ELLENŐRZÉSI JELENTÉS A 2018. ÉVRŐL

| Sorszám | Ellenőrzés iktató-száma | Település | Az ellenőrzés tárgya, címe | Ellenőrzött időszak | Cél |
|---------|-------------------------|--------------|--|---------------------|--|
| 1. | BE-4-1/2018 | Aranyosapáti | A költségvetés tervezésének, teljesítésének ellenőrzése, kiemelt figyelemmel a központi költségvetési támogatások igénybevételeire, elszámolására | 2016. év | A vizsgált időszakban az ellenőrzött szervezeteknél a költségvetés tervezése szabályosan, illetve szabályozottan tört a költségvetés teljesítésének, kiemelten a központi költségvetési támogatások igénybevételeinek értékelése, az első rendszerének értékelése. |
| 2. | BE-4-2/2018 | Tákos | Adók és adók módjára végrehajtható köztraktózosak vizsgálata | 2016.-2017. évek | Az ellenőrzés célja annak megállapítása, hogy az adók és adók módjára végrehajtható köztraktózosokkal kapcsolatos feladatok elvégzése a jogszabályi előírásoknak, a belső szabályzatoknak és a vezetői rendelkezéseknek megfelelően történik-e? A tevékenység szabályszerű és szabályozott-e, a pénzügyi elszámolások, valamint az ezek alapjául szolgáló számviteli nyilvántartások, dokumentumok megfelelésségének vizsgálata. |
| 3. | BE-4-3/2018 | Ilk | A vertikális operatív gazdálkodás (kötelezettségvállalás, pénzügyi ellenjegyzés, teljesítésigazolás, érvényesítés, utalványozás) szabályszerűségének ellenőrzése | 2017. év | A vizsgált időszakban az ellenőrzött szervezetnél a szabályzatokban rögzítésre kerültek-e a hatályos jogszabályi előírásoknak megfelelően a gazdálkodással összefüggő jog- és hatáskörökre (kötelezettségvállalás, pénzügyi ellenje teljesítésigazolás, érvényesítés |

ÉVES ÉS ÖSSZEFOGLALÓ ÉVES ELLENŐRZÉSI JELENTÉS A 2018. ÉVRŐL

| | | | | |
|----|-------------------------------|--|----------|---|
| 4. | BE-4-5/2018. Mátyus | Az Önkormányzat vagyongazdálkodásának vizsgálata | 2017. év | <p>Az ellenőrzés célja annak megállapítása, hogy a vagyonszólóhelyirendeletmegfelel jogszabályielőírásoknak. Továbbicéljai: a vagyonnalvalógazdálkodásértékelése, nyilvántartásrendszerének vizsgálata, a vagyonhasznosításának, gyarapításának értékelése.</p> <p>Az ellenőrzés célja annak megállapítása, hogy a vagyonszólóhelyirendeletmegfelel jogszabályielőírásoknak. Továbbicéljai: a vagyonnalvalógazdálkodásértékelése, nyilvántartásrendszerének vizsgálata, a vagyonhasznosításának, gyarapításának értékelése.</p> |
| 5. | Tiszaadony | Tiszaadony Község Önkormányzatánál a normatív állami hozzájárulások igénybevételeinek és felszámolásának ellenőrzése | 2017. év | <p>Az ellenőrzés célja annak megállapítása, hogy a vagyonszólóhelyirendeletmegfelel jogszabályielőírásoknak. Továbbicéljai: a vagyonnalvalógazdálkodásértékelése, nyilvántartásrendszerének vizsgálata, a vagyonhasznosításának, gyarapításának értékelése.</p> <p>Az ellenőrzés célja annak megállapítása, hogy a vagyonszólóhelyirendeletmegfelel jogszabályielőírásoknak. Továbbicéljai: a vagyonnalvalógazdálkodásértékelése, nyilvántartásrendszerének vizsgálata, a vagyonhasznosításának, gyarapításának értékelése.</p> |
| 6. | BE-4-8/2018. Ilk | Tanácsadás, szabályzatok meglétéről | 2017. év | <p>A tanácsadás célja a szabályzatok aktualizálása</p> |
| 7. | BE-4-9/2018. Vásárosnamény | A kötelezően előírt szabályzatok megléte, aktualizáltsága | 2017. év | <p>Az ellenőrzés célja annak megállapítása, hogy a kötelezően előírt szabályzatokat kiadták-e, a szabályzatokértékelési szakmai feladatellátás, és aktualizáltságszempontról.</p> |
| 8. | BE-4-11/2018. Gemzse | Gemzse Község Önkormányzatánál „A vertikális operatív gazdálkodás (kötelezettségvállalás, pénzügyi ellenjegyzés, teljesítésigazolás, érvényesítés, utalványozás) vonatkozó rendelkezések, illetve a gyakorlatban megfelelően történik szabályok alkalmazása. | 2017. év | <p>A vizsgált időszakban az ellenőrzött szervezetnél a szabályzatokban rögzítésre kerültek-e a hatályos jogszabályi előírásoknak megfelelően a gazdálkodással összefüggő jog- és hatáskörökre (kötelezettségvállalás, pénzügyi ellenje teljesítésigazolás, érvényesítés, utalványozás) vonatkozó rendelkezések, illetve a gyakorlatban megfelelően történik szabályok alkalmazása.</p> |

ÉVES ÉS ÖSSZEFOGLALÓ ÉVES ELLENŐRZÉSI JELENTÉS A 2018. ÉVRŐL

| | | | | | |
|-----|---------------------------|--|--|----------|---|
| | | | utalványozás) szabályszerűségének ellenőrzése” | | |
| 9. | BE-4-12/2018. Jánd | | A vertikális operatív gazdálkodás (kötelezettségvállalás, pénzügyi ellenjegyzés, teljesítésigazolás, érvényesítés, utalványozás) szabályszerűségének ellenőrzése | 2017. év | A vizsgált időszakban az ellenőrzött szervezetnél a szabályzatokban rögzítésre kerültek-e a hatályos jogszabályi előírásoknak megfelelően a gazdálkodással összefüggő jog- és hatáskörökre (kötelezettségvállalás, pénzügyi ellenje teljesítésigazolás, érvényesítés, utalványozás) vonatkozó rendelkezések, illetve a gyakorlatban megfelelően történnik szabályok alkalmazása.. |
| 10. | BE-4-13/2018. Tiszaszalka | | A vertikális operatív gazdálkodás (kötelezettségvállalás, pénzügyi ellenjegyzés, teljesítésigazolás, érvényesítés, utalványozás) szabályszerűségének ellenőrzése | 2017. év | A vizsgált időszakban az ellenőrzött szervezetnél a szabályzatokban rögzítésre kerültek-e a hatályos jogszabályi előírásoknak megfelelően a gazdálkodással összefüggő jog- és hatáskörökre (kötelezettségvállalás, pénzügyi ellenje teljesítésigazolás, érvényesítés, utalványozás) vonatkozó rendelkezések, illetve a gyakorlatban megfelelően történnik szabályok alkalmazása.. |

ÉVES ÉS ÖSSZEFOGLALÓ ÉVES ELLENŐRZÉSI JELENTÉS A 2018. ÉVRŐL

| | | | | |
|--|--|--|--|--|
| | | | | |
|--|--|--|--|--|

A 2018. évben végzett ellenőrzések során a belső ellenőr arra törekedett, hogy – a potenciális hibák megelőzése érdekében - megalapozott javaslatokkal segítse az ellenőrzött szervezetben, rendszerekben, folyamatokban rejlő kockázatok feltárását és kiküszöbölését, a szabályszerűség érvényesülését, a hatékonyság javítását. A belső ellenőr a jövőben is törekszik majd arra, hogy a megjelent új, illetve jelentős mértékben módosult jogszabályok értelmezéséhez, egységes végrehajtásához segítséget nyújtson, együttműködve az önkormányzatok, illetve azok intézményeinek felelős munkatársaival. E tevékenységében ki kell használnia a társult feladatellátásban rejlő szinergia-hatásokat, lehetővé téve az ún. „legjobb gyakorlatok” megismerését az érintett szervezetek számára.

I/1/b. Az ellenőrzések során büntető-, szabálysértési, kártérítési, illetve fegyelmi eljárás megindítására okot adó cselekmény, mulasztás vagy hiányosság gyanúja kapcsán tett jelentések száma és rövid összefoglalása

Az ellenőrzések során büntető-, szabálysértési, kártérítési, illetve fegyelmi eljárás megindítására okot adó cselekmény, mulasztás vagy hiányosság gyanúja nem merült fel.

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

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

A belső ellenőrzési feladatok ellátásának közös biztosítása a BEREGTÖT saját feladatellátásában, 1 fő függetlenített belső ellenőr alkalmazásával, önálló munkakörben valósult meg a 2018. évben. (A korábbi években jellemző két fővel ellentétben 2013. szeptemberétől már csak 1 fő látja el a belső ellenőrzési feladatokat.) Külső szolgáltatói kapacitás igénybevételére nem került sor a tárgyévben. Adminisztratív személyzettel nem rendelkezik a belső ellenőrzés, ezért a belső ellenőrzés adminisztrációjával kapcsolatos feladatok ellátása – postai és elektronikus levelezés, iktatás, iratkezelés, sokszorosítás, az előírt nyilvántartások vezetése, ellenőrzések megszervezése, stb. – szintén a belső ellenőr feladata.

A belső ellenőr 2013. szeptemberétől a Társulási Megállapodásnak megfelelően a BEREGTÖT KFI alkalmazásában áll, feladatait közalkalmazotti jogviszony keretein belül látja el. A belső ellenőrzés függetlenségének biztosítása érdekében a belső ellenőr a Társulási Tanács alárendeltségébe tartozik. A Társulásnál a belső ellenőrzést egy fő látja el, így a belső ellenőrzési vezető meghatározott feladatait is a belső ellenőr végzi. A belső ellenőr megfelelő szakmai képzettséggel (pénzügyi adó-, illeték, vám szaktanácsadó) és releváns, több éves államháztartási, számviteli, pénzügyi tapasztalattal rendelkezik.

A Bkr. 24. § (7) bekezdése alapján a belső ellenőrök kötelesek a már megszerzett ismereteiket naprakészen tartani, fejleszteni, a változásokból eredő követelményekkel összhangba hozni. Ennek érdekében két évente kötelesek szakmai továbbképzésen részt venni, és külön jogszabályban előírt esetekben vizsgát tenni. A belső ellenőr 2019-ban lesz köteles továbbképzésen részt venni, vizsgát tenni.

I/2/b. A belső ellenőr szervezeti és funkcionális függetlenségének biztosítása

A belső ellenőr közvetlenül a Társulási Tanácsnak alárendelten, szervezetenként az ellenőrzött területektől elkülönítetten helyezkedik el, végzi tevékenységét, jelentéseit közvetlenül az ellenőrzéssel érintett költségvetési szerv vezetőjének küldi meg. A belső ellenőr elkészítette a

Társulás Belső Ellenőrzési Kézikönyvét, mely 2018. május 07. napjától hatályos, ezen dokumentum aktualizálása 2020. II. negyedévben kell, hogy megtörténjen. A kézikönyv elektronikusan, szkennelt formában megküldésre került valamennyi önkormányzat számára. A hatályos, jóváhagyott kézikönyv a belső ellenőrnél eredetiben és elektronikus formában is elérhető.

ABelső Ellenőrzési Kézikönyv értelmében a Társulás Elnöke köteles biztosítani a belső ellenőr funkcionális függetlenségét. A belső ellenőr nem rendelkezhet semmilyen, az ellenőrzött tevékenység feletti hatáskörrel és nem lehet az ellenőrzött tevékenységért felelős. A belső ellenőr bevonása a szervezet szabályzatainak, rendszereinek, eljárásainak kidolgozásába és végrehajtásába csak tanácsadás, véleményezés jelleggel történhet. A belső ellenőr bizonyosságot adó ellenőrzési és a nemzetközi, valamint az államháztartásért felelős miniszter által közzétett belső ellenőrzési standardokkal összhangban lévő tanácsadó tevékenységen kívül más tevékenység végrehajtásába nem vonható be.

A BEREGTÖT esetén a belső ellenőrzés szervezeti és funkcionális függetlenségének kialakítása megfelelő. A funkcionális függetlenség biztosított az éves ellenőrzési terv kidolgozása, az ellenőrzési program elkészítése és végrehajtása, az ellenőrzési módszerek kiválasztása, a következtetések és ajánlások kidolgozása, az ellenőrzési jelentések elkészítése során.

I/2/c. Összeférhetlenségi esetek

Amennyiben a belső ellenőr a vizsgált szervezet számára ellenőrzési vagy tanácsadási tevékenységet végez, biztosítani kell, hogy e tevékenységek ne vezessenek összeférhetlenséghez. A Bkr. 20. § szerinti összeférhetlenségre és a funkcionális függetlenség megsértésére a 2018. évben sem került sor.

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

A tárgyévben a Bkr. 25. §-ában megfogalmazott, belső ellenőri jogosultságokkal kapcsolatban problémák, korlátozások nem merültek fel. Az ellenőrzés során valamennyi dokumentációhoz és ellenőrzött személyhez, szervezethez hozzáférést engedtek, az információkérés lehetősége biztosított volt.

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

Az ellenőrzéshez alapvetően szükséges tárgyi és technikai feltételek biztosítottak voltak. A belső ellenőrzés végrehajtását tartósan akadályozó tényező nem volt. Az önkormányzatokkal való kapcsolattartás néhány esetben problémás volt, de a vizsgálatokat sikerült viszonylag zökkenőmentesen lefolytatni. A 2018. évben a következő tényezők befolyásolták a hatékonyabb, jobb feladatellátást:

- Az elmúlt időszakban lezajlott jogszabályi változások értelmezése és feldolgozása jelentős többletterhet rótt a szakterületek munkatársai mellett a belső ellenőrzésre is, a változások megfelelő nyomon követését folyamatos önképzéssel igyekszik biztosítani a belső ellenőr.
- Az önkormányzatoknál általában lemaradás tapasztalható a jogszabályi változásokat követően a működéshez feltétlenül szükséges szabályzatok elkészítése, aktualizálásaterületén. Emellett az évenkénti felülvizsgálat, jogszabályoknak történő 90 nap alatti megfeleltetés követelményét sem sikerült minden esetben megvalósítani, illetve több esetben a szabályzatok aktualizálása jelenleg is folyamatban van.
- Az ellenőrzések időbeosztásában és megvalósíthatóságában a belső ellenőr a 2018. évben is igyekezett alkalmazkodni az ellenőrzött szervezet munka- és pihenőidejéhez, valamint a jelentős leterheltséggel járó időszakokhoz (kölségvetés-tervezés, beszámolóképzés, stb.).

- A belső ellenőrszemélye a tárgyév során változott, ennek okán az ellenőrzések időbeosztása és megvalósíthatósága is módosult. A negyedik negyedév feladatát képezte a következő év Éves ellenőrzési tervének összehangolása és elkészítése.

I/2/f. Az ellenőrzések nyilvántartása

A belső ellenőrzésekkel kapcsolatos, a Bkr. szerinti nyilvántartásokat a belső ellenőr elkészítette, és elkülönült formában elektronikus módon tartja nyilván. A keletkező adatok, iratok, ellenőrzési dokumentumok a Belső Ellenőrzési Kézikönyvben foglaltaknak megfelelően kerültek iktatásra, megőrzésre és a belső ellenőr gondoskodik azok szabályszerű, biztonságos tárolásáról.

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

A belső ellenőrzés kiemelt feladatának tekinti mind az önkormányzatok, mind azok intézményei tekintetében a belső kontrollok javítása, továbbfejlesztése érdekében teendő hasznos ajánlások és javaslatok megfogalmazását, kiemelt figyelemmel a jogszabályi változásokra, illetve szervezeti és feladatváltozásokra. A belső ellenőrzési tevékenység fejleszthető a kötelező és a nem kötelező képzéseken történő részvétellel, az információellátás, információellátottság növelésével, melynek érdekében az érintett önkormányzatok, költségvetési szervek munkatársaival való folyamatos szakmai kommunikációra és együttműködésre van szükség.

I/3. A tanácsadó tevékenység bemutatása

A belső ellenőrzés arra törekszik, hogy tanácsadói tevékenysége, szakértői támogatásának szerepe és jelentősége az elmúlt évekhez képest egyre nagyobb szerepet kapjon, melynek eredménye ma már kézzel fogható. A jogszabályi környezet folyamatos változása és a szervezeti átalakulások a kockázati tényezők növekedésével járnak együtt. A kockázatok csökkentése, a működés zavartalansága, a problémák gyors megoldása érdekében szükséges, hogy a felmerült kérdésekre gyors és pontos választ kapjanak az érintettek. Ehhez a 2018. évben több alkalommal – formálisan és informálisan (szóban, telefonon) egyaránt - igénybe vették a belső ellenőrzés tanácsadói kapacitását. Ennek eredményeképpen – az egyes vizsgálatok keretein belül is – a tanácsadó tevékenységre fordított belső ellenőrzési kapacitás jelentősen növekedett a bizonyosságot adó tevékenységre fordított belső ellenőrzési kapacitáshoz képest. Írásbeli és/vagy szóbeli tanácsadásra került sor – többek között – az alábbi témákban a jegyzők, intézményvezetők, pénzügyi munkatársak kérésére:

- Gazdálkodási jogkörök kialakítása, szabályzata, az érvényesítés rendje;
- Önkormányzati támogatások elszámolási szabályai;
- Kötelezően előírt szabályzatok;
- Tiszteletdíj és közfoglalkoztatás;
- Közfoglalkoztatás;
- Közalkalmazotti, köztisztviselői jogviszonyok, bérek;

A belső ellenőrzés egy-egy terület vonatkozásában az ellenőrzések nyomán szerzett tapasztalatokat folyamatosan megosztotta az érintettekkel a feladatok megoldása kapcsán.

II. A BELSŐ KONTROLLRENDSZER MŰKÖDÉSÉNEK ÉRTÉKELÉSE ELLENŐRZÉSI TAPASZTALATOK ALAPJÁN

II/1. A belső kontrollrendszer szabályszerűségének, gazdaságosságának, hatékonyságának és eredményességének növelése, javítása érdekében tett fontosabb javaslatok

A belső ellenőr az ellenőrzéseket alapvetően a 2018. évben a BEREGTÖT ellenőrzési tervében foglaltak alapján végezte el. A részletes megállapításokat és javaslatokat az egyes ellenőrzési jelentések teljes terjedelemben tartalmazzák, melyeket az egyes vizsgálatokban érintettek megismerhettek. Az alábbiakban röviden összegzem az egyes ellenőrzési témák főbb, általánosítható megállapításait, melyeket minden érintett vezetőnek érdemes és hasznos saját szervezetének irányítása és működtetése tekintetében átgondolni, saját folyamatait áttekinteni és a javaslatokat figyelembe venni, a tapasztalatokat hasznosítani.

A szervezeteknél alkalmazott vertikális operatív gazdálkodás pénzügyi irányítási és ellenőrzési rendszere (kötelezettségvállalás, pénzügyi ellenjegyzés, teljesítésigazolás, érvényesítés, utalványozás) változatos képet mutat. A szervezetek Gazdálkodási Szabályzatát ajánlott rendszeresen felülvizsgálni, és szükség szerint a hatályos jogszabályi rendelkezéseknek, illetve az aktuális szervezeti kereteknek megfelelően módosítani, vagy új szabályzatot kiadni.

Kiemelt figyelmet kell fordítani arra, hogy melyik jogkört, mely személy jogosult gyakorolni az egyes szervezetek tekintetében, erre a vonatkozó jogszabályok (Áht., Ávr.) megfelelő útmutatást adnak. Például önkormányzat esetén alapvetően a polgármester jogosult kötelezettséget vállalni, illetve utalványozni. Minderre a költségvetési szerveknél a költségvetési szerv vezetője a jogosult.

Javaslom, hogy a vertikális gazdálkodási folyamat megfelelő és zökkenőmentes működése érdekében az összeférhetlenségi esetekre, vagy esetleges tartós távollét, akadályoztatás esetén írásban adjon felhatalmazást az eredetileg kijelölt személy egy másik személynek az adott szervezet tekintetében a meghatározott gazdálkodási jogkör gyakorlására. A felhatalmazásra, vagy annak visszavonására vonatkozó, megfelelő adattartalmú, írásos dokumentum a belső gazdálkodási szabályzat mellékletét kell, hogy képezze.

A gyakorlatban nem minden esetben tartják be a gazdálkodással kapcsolatos jogszabályi előírásokat. Például a százezer forintot meghaladó kiadásoknál nem minden esetben történik meg az előzetes, írásbeli kötelezettségvállalás (szerződés, megállapodás, visszaigazolt megrendelés, stb.), és azt a pénzügyi ellenjegyző sok esetben nem igazolja vissza. Javaslom, hogy a jövőben valamennyi szervezet vezetői ellenőrzés keretében, dokumentált módon, fokozott figyelemmel ellenőrizze, és a gyakorlatban érvényesítse a szervezet gazdálkodása során az egyes gazdálkodási jogkörökre vonatkozó jogszabályi és belső szabályzatokban foglalt előírásokat.

Az utalványrendeletek megfelelő, teljes körű kitöltésére (aláírások, dátumok, könyvelési adatok, stb.) szintén fel kell hívni a szervezetek figyelmét.

A gazdálkodási jogkörök alkalmazásával kapcsolatosan fontos, hogy az összeférhetlenséget kerülni kell, illetve az egyes gazdálkodási jogkörök gyakorlására feljogosított személyekről és aláírásmintájukról teljes körű, naprakész nyilvántartást szükséges vezetni. Az Ávr. az alábbiak szerint határozza meg a gazdálkodási jogkörökkel kapcsolatos összeférhetlenségi esetekre vonatkozó tilalmakat, melyet az ugyanazon gazdasági esemény tekintetében meghatározott tiltásokra vonatkozóan a következő paragrafus szemléltet (Önkormányzat esetében!):

„60. § (1) A kötelezettségvállaló és a pénzügyi ellenjegyző ugyanazon gazdasági esemény tekintetében azonos személy nem lehet. Az érvényesítő ugyanazon gazdasági esemény tekintetében nem lehet azonos a kötelezettségvállalásra, utalványozásra jogosult és a teljesítést igazoló személlyel.

(2) Kötelezettségvállalási, pénzügyi ellenjegyzési, érvényesítési, utalványozási és teljesítés igazolására irányuló feladatot nem végezheti az a személy, aki ezt a tevékenységét a Polgári Törvénykönyv (a továbbiakban: Ptk.) szerinti közeli hozzátartozója, vagy maga javára látná el.

(3) A kötelezettséget vállaló szerv a kötelezettségvállalásra, pénzügyi ellenjegyzésre, teljesítés igazolására, érvényesítésre, utalványozásra jogosult személyekről és aláírás-mintájukról a belső szabályzatában foglaltak szerint naprakész nyilvántartást vezet.”

Általánosságban elmondható, hogy **az önkormányzatok és szerveik gazdálkodását megalapozó szabályzatok** tartalmilag sok esetben elavultak, nem teljes mértékben felelnek meg a hatályos jogszabályi rendelkezéseknek, valamint nem minden esetben veszik figyelembe az aktuális személyi és szervezeti kereteket, feltételeket. A vizsgált szervezetek nem minden esetben rendelkeztek valamennyi, jogszabály által előírt belső szabályzattal (pl. értékelési szabályzat, selejtezési szabályzat, leltározási szabályzat, beszerzési szabályzat, önköltségszámítás rendje, szabálytalanságok kezelésének eljárásrendje, stb.). A belső ellenőrzés ezért javasolja, hogy a belső szabályzatokat a hatályos jogszabályoknak megfelelően alkossák meg, illetve aktualizálják.

A szervezetek tulajdonában lévő **gépjárművek üzemeltetésével** kapcsolatban fel kell hívni a figyelmet arra, hogy azon szervezet (vállalkozás, költségvetési szerv, stb.), mely tevékenységi körével kapcsolatosan elszámolhatja a tevékenység végzése közben elhasznált üzemanyagot, annak figyelembe kell vennie az elszámolás alapjául szolgáló jogszabályt, mely szerint az elszámolható mértékek a jármű típusa szerint változnak. Az erre vonatkozó 60/1992. (IV.1.) Korm. rendelet tartalmazza azokat a mértékeket, amiket figyelembe kell venni az elszámolás során, ahol a járművek különböző szempontok alapján vannak bekategorizálva.

A gépjárművek igénybevételének, használatának és költségelszámolásának írásbeli szabályozása, a felhasználás dokumentálása által a közpénzek átlátható felhasználása, valamint az önkormányzati vagyonvédelem érdekében mindenképpen indokolt valamennyi önkormányzati tulajdonban lévő szervezetnél – beleértve a 100%-os önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaságokat is -, sőt az önkormányzat esetén ez kifejezetten jogszabály által előírt kötelezettség is.

A belső ellenőrzés javasolja, hogy a szervezetek tulajdonában lévő valamennyi gépjárművet számba véve részletesen szabályozzák azok igénybevételét, üzemeltetését, használatát, valamint a vonatkozó költségelszámolást. Fontos, hogy a tényleges üzemanyag-felhasználást az egyes gépjárműveknél a jogszabályi és belső szabályzatban foglaltaknak megfelelően dokumentálják, mely a számviteli elszámolás alapját képezi. Javaslom, hogy a menetleveleket/fuvarleveleket a szigorú számadású bizonylatokra vonatkozó előírásoknak megfelelően, a bizonylatok tartalmára és kezelésére vonatkozó szabályok figyelembe vételével mindig vezessék, azokat pontosabban töltsék ki annak érdekében, hogy a feladatellátás megfelelő ellenőrizhetősége megvalósulhasson.

A belső ellenőrzés felhívja a figyelmet a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (a továbbiakban: SZJA tv.) rendelkezéseire, mely szerint a kizárólag a kifizető tevékenységével összefüggésben, a tevékenységet szolgáló eszköz megszerzése, szolgáltatás igénybevétele érdekében adott előleg, elszámolásra kiadott összegre vonatkozó követelés – amennyiben az 30 napot meghaladó időtartamra kerül kiadásra – kamatkedvezményből származó jövedelemként kezelendő, mely után adót kell fizetni.

Javaslom, hogy a 60/1992. Korm. rendelet előírásainak megfelelően, a műszaki paraméterek alapján határozzák meg a menetlevelek szerinti üzemanyag-felhasználás, illetve –elszámolás módját és részletszabályait valamennyi eszköz, így a traktor esetében is. A 60/1992. Korm. rendelet előírásainak figyelembe vételével – annak a 3. és 4. mellékletében foglaltak szerint – dolgozzák ki és

a belső szabályzatban rögzítsék a mezőgazdasági gépjárművek üzemanyagköltség-elszámolásához hasonlóan a gépjárműre vonatkozó üzemanyag-elszámolási módot és feltételeket. Javaslom továbbá, hogy az adott időszak teljesítményének ellenőrizhetősége érdekében a számlán minden esetben tüntessék fel a gépkocsi rendszámát és a tankolás időpontjában a tényleges km óra állását. Rendszeresen el kell végezni az üzemanyag-elszámolását valamennyi gépjármű esetében.

Az éves elemi költségvetési beszámolók vizsgálata alapján a szervezetek az éves elemi költségvetési beszámolóikat alapvetően megfelelően készítették el. Javaslom ugyanakkor, hogy a jövőben az Áht., illetve Ávr. szerinti, előirányzat-módosításokra vonatkozó rendelkezéseket a jövőben maradéktalanul tartásuk be. A jövőben is figyeljenek arra, hogy az önkormányzat és intézményei tekintetében a költségvetési rendelet módosítását - a kincstári éves beszámolók teljesítési adatai alapján - az éves beszámolóban szerepeltetett adatokkal összhangban február 28-ig elvégezzék, és ezen módosított adatokat szerepeltessék a zárszámadási rendeletben, amit a jelenleg érvényes szabályok alapján május végéig kell elfogadnia a Képviselő-testületnek. Javaslom, hogy a rendeletekben a költségvetési, illetve finanszírozási bevételek és kiadások, valamint a költségvetési, finanszírozási, stb. hiány fogalmát a jogszabályi előírásoknak megfelelően alkalmazzák.

A szervezetek immáraz új államháztartási számviteli jogszabályoknak megfelelő főkönyvi informatikai rendszert használnak a beszámoló-készítési kötelezettségük teljesítéséhez. A rendszer biztosítja a gazdasági események adatainak rögzítését a főkönyvi rendszerben, mely alapul szolgál az adatszolgáltatások elkészítéséhez. A könyvviteli nyilvántartásban az adatokat az előirányzatok, kötelezettségvállalások, követelések és teljesítések főkönyvi számláin, kormányzati funkciók, illetve szakfeladatok szerinti bontásban rögzítik. A költségvetés szerkezeti rendjének megfelelően könyvelik a teljesített kiadásokat, bevételeket. A kiadások, illetve bevételek könyvelése alapvetően az adott időszakban érvényes kormányzati funkció-, illetve szakfeladatrendnek megfelelően történik.

A zárszámadásra vonatkozóan a képviselő-testületek rendeletet alkottak. A zárszámadási rendeletek a költségvetési rendelettel azonos szerkezetben készültek el, a zárszámadás és az elemi beszámoló adatainak összhangját biztosították, az éves elemi költségvetési beszámolóban megadott adatok egyeznek a zárszámadási rendeletekben megadott adatokkal. A zárszámadási rendeletek mellékletében bemutatták az előírt mérlegeket, kimutatásokat.

A költségvetés tervezésének, teljesítésének ellenőrzése (kiemelt figyelemmel a központi költségvetési támogatások igénybevételeire, elszámolására) során megállapítható volt, hogy az önkormányzatok a hatályos jogszabályi előírásoknak megfelelően SZMSZ-ükről, költségvetésükről, zárszámadásukról rendeletet alkottak. Az elemi költségvetést a költségvetési rendelet alapján készítették el, melyről a megadott határidőn belül adatot szolgáltatottak a Magyar Államkincstár által működtetett elektronikus adatszolgáltató rendszerben, és amelyet a Magyar Államkincstár el is fogadott. Az elemi költségvetés és a költségvetési rendelet tervszámai megegyeznek.

Javaslom, hogy a jövőben a rendeletalkotásnál vegyék figyelembe a jogszabályszerkesztésre vonatkozó előírásokat. A belső ellenőrzés véleménye szerint a helyi rendeletben elegendő csak azokat a szabályokat lefektetni, melyeket az önkormányzat törvényi felhatalmazás alapján saját hatáskörben szabályozhat, a magasabb szintű jogszabályokban már foglaltakra elegendő hivatkozást alkalmazni. Javasolt a részletkérdéseket ún. kitöltési útmutatókban tisztázni, melyek az önkormányzat által rendszeresített formanyomtatványokhoz kapcsolódhatnak.

Megállapítást nyert, hogy a gazdálkodás során a lehetőségekhez mérten a vizsgált önkormányzatok igyekeztek biztosítani, hogy a bevételeket és kiadásokat a tervezés során meghatározott célhoz kötötten használják fel. A tervezés, illetve az előirányzat-módosítás a beszámoló adatainak elemzése alapján megfelelő. A kiadások, illetve bevételek tervezésének hatékonysága 2018-ban szintén megfelelőnek ítéltető.

Megállapítást nyer, hogy az Önkormányzatok az általános működésükhöz és ágazati feladataikhoz kapcsolódó támogatásokat a Kincstár útján igényelték, azok módosítását a Kincstár útján kezdeményezték, illetve azokról (ha kellett) a Kincstár útján mondtak le. Az Önkormányzatok az éves költségvetési beszámolójukban számoltak el a számukra a költségvetési évben folyósított támogatásokkal.

Megállapítást nyert, hogy az önkormányzatok a vizsgált időszakban a költségvetés szerkezeti rendjének megfelelően könyvelték a teljesített kiadásokat, bevételeket. A kiadások, illetve bevételek könyvelése az adott időszakban érvényes kormányzati funkció-, illetve szakfeladatrendnek megfelelően történt.

Megállapítást nyert az is, hogy a vizsgált szervezetek a zárszámadási rendelettervezeteket a jogszabály által előírt határidőben terjesztették a Képviselő-testület elé, illetve annak elfogadása határidőben történt meg. (A zárszámadási rendelet alapvetően összhangban van a Magyar Államkincstár részére benyújtott éves költségvetési beszámoló adataival, annak sarokszámai alapján készítették el.)

Megállapítható, hogy zárszámadási rendelet a költségvetési rendelettel azonos szerkezetben készült el, mely az összehasonlíthatóság elve miatt lényeges. A zárszámadási rendeletben az előírt mérlegeket és kimutatásokat minden vizsgált szervezetnél bemutatták.

Vagyongazdálkodás vizsgálata során is megállapítást nyert, hogy az önkormányzatok és szerveik gazdálkodását megalapozó szabályzatok tartalmilag sok esetben elavultak, nem teljes mértékben felelnek meg a hatályos jogszabályi rendelkezéseknek, valamint nem minden esetben veszik figyelembe az aktuális személyi és szervezeti kereteket, feltételeket. A vizsgált szervezetek nem minden esetben rendelkeztek valamennyi, jogszabály által előírt belső szabállyal (pl. selejtezési szabályzat, leltározási szabályzat, beszerzési szabályzat, szabálytalanságok kezelésének eljárásrendje, stb.). A belső ellenőrzés ezért javasolja, hogy a belső szabályzatokat a hatályos jogszabályoknak megfelelően alkossák meg, illetve aktualizálják.

Javasolom, hogy a szabályzatok pótlása, újrakodifikálása, vagy aktualizálása esetén az alábbi javaslatokat is vegyék figyelembe.

- Javasolom, hogy a szabályzatokat minden évben vizsgálják felül, módosítsák azokat, az elavult, régi szabályzatokat pedig mielőbb írják újra a hatályos jogszabályi előírásoknak megfelelően.
- Javasolom, hogy a szabályzathoz valamennyi érintett személy által aláírt, hitelesített meghatalmazás(oka)t csatoljanak.
- Javasolom, hogy minden szabályzathoz legyen csatolva az ún. Megismerési Nyilatkozat, melyben a közreműködő valamennyi személy aláírásával elismeri azt, hogy a szabályzatban foglaltakat megismerte, és ezen szabályokat munkavégzése során alkalmazni köteles.
- Javasolom, hogy a szabályzatokban, illetve azok mellékleteiben a vonatkozó, valamennyi aktuális munkatársat tüntessék fel, változás esetén pedig ügyeljenek a módosításokra.

Szeretném felhívni a figyelmet, hogy a belső szabályozásnak a vagyongazdálkodás vonatkozásában tartalmaznia kell:

- **Az önkormányzat gazdasági programját**
- **A vagyonrendeletet**
- **A felesleges vagyontárgyak hasznosításának, selejtezésének szabályzatát, és**
- **Leltározási és leltárkészítési szabályzatot.**

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) 42. § 4. pontja, valamint a 116. §. tartalmazza a gazdasági programra vonatkozó előírásokat.

Javaslom, hogy a jogszabályi előírásokat betartva, minden Önkormányzatoknál álljon rendelkezésre a gazdasági program a jövőben.

A **vagyonszabályozás** az önkormányzati ingatlanvagyon felmérését és a változások folyamatos nyomon követését szabályozza. Elsődlegesen műszaki információkra épül, statisztikai adatokat, valamint az értékre és a használat módjára vonatkozó adatokat tartalmaz.

Az ingatlan nyilvántartás és a közműnyilvántartás együttesen képezi az önkormányzati vagyonszabályozás alapját.

A szabályozásnak tartalmaznia kell – a törzsvagyon és az egyéb vagyon szerint – az ingatlanra vonatkozó főbb adatokat, s az ingatlan számviteli nyilvántartás szerinti bruttó értékét, értékbecslés esetén a becsült értéket.

A szabályozást a jegyző fekteti fel és gondoskodik a folyamatos vezetéséről.

Vagyonszabályozás: Magyarország helyi önkormányzatairól szóló CLXXXIX. törvény 110. §. (1), (2) bekezdései alapján: „ a helyi önkormányzat tulajdonába tartozó vagyonelemekről kormányrendeletben meghatározott módon nyilvántartást kell vezetni. Az önkormányzati vagyonszabályozás (vagyonszabályozás) folyamatos vezetéséért, az adatok hitelességéért a jegyző a felelős.

Az önkormányzati törzsvagyon a többi vagyontárgytól elkülönítve kell nyilvántartani. Az éves zárszámadáshoz a vagyonszabályozásról vagyonszabályozást kell készíteni.”

Vagyonszabályozás:A vagyon nyilvántartását, kimutatását a főkönyvi könyvelésben, az analitikus nyilvántartásokban, az ingatlan vagyon szabályozásban, valamint a vagyonszabályozásban kell elvégezni.

Javaslom, hogy az ingatlanvagyon szabályozás és a számviteli analitikus nyilvántartások egyeztetését évente legalább egyszer el kell végezni és célszerű jegyzőkönyvezni. A feladat végrehajtására ajánlott a december hónap, mivel az egyezőségek biztosításának ellenőrzése a tárgyév december 31-i időpontra vonatkozik.

A vagyonszabályozás készítése kötelezettséget a Mőtv. 110.§ (2) bekezdése írja elő. A vagyonszabályozásnak a mérlegnél részletesebben kell tartalmaznia az egyes vagyonelemeket.

Az uniós és hazai pályázati forrásból megvalósított feladatok végrehajtása területén a pályázatkezelés gyakorlatának értékelése során megállapítást nyert, hogy az önkormányzatok sok esetben nem rendelkeznek olyan hatályos belső szabályzattal, vezetői utasításokkal, amely az uniós vagy hazai támogatással megvalósuló pályázatok, projektek lebonyolítására, elszámolására vonatkozott volna.

A szabályzat célja, hogy az Önkormányzatnál meghatározza az Európai Unió forrásból finanszírozott projektek végrehajtására vonatkozóan azokat a sajátos szabályokat, amelyek meghatározóak az Európai Unió források pénzeszközeinek felhasználása és nyilvántartása szempontjából. Meghatározza továbbá a kötelezettségvállalási, utalványozási, ellenjegyzési, érvényesítési jogköröket, valamint nevesítse a jogkör gyakorlók személyét, szabályozza a számlavezetés rendjét és a számla feletti rendelkezési jogosultságot.

A szabályozás tartalma: az Önkormányzatnál a megvalósítandó program költségvetési, tervezési feladatainak a finanszírozáshoz szükséges pénzigényléssel összefüggő feladatok ellátása, a kiadások és bevételek nyilvántartásával, a pénzügyi lebonyolítással összefüggő feladatok ellátása.

Az Áht., illetve az Ávr. előírásai tartalmazzák az Európai Unió, valamint a hazai finanszírozású támogatásokkal kapcsolatos részletes szabályokat. A költségvetési szerv által a támogatásból megvalósuló projektekhez kapcsolódó feladatokat, hatás- és jogköröket külön szabályzatban kell rögzíteni. A projekt megvalósítását elősegítő és szabályozó anyag összeállítása során nem

nélkülözhető a projekt sajátosságainak figyelembevétele és azoknak a szabályzatban történő megjelenítése.

Javaslom, hogy az Önkormányzatok olyan új, a hatályos jogszabályoknak megfelelő rendelkezéseket, hivatkozásokat tartalmazó belső szabályzatot adjanak ki, melyeknek hatálya az uniós vagy hazai támogatással megvalósuló pályázatok, projektek lebonyolítása, elszámolása tekintetében kiterjed az Önkormányzatra, illetve annak irányítása alá tartozó valamennyi szervezetre. (Opcionálisan a vizsgált szervezet vezetője saját szabályzatot is adhat ki az uniós vagy hazai támogatással megvalósuló pályázatok, projektek lebonyolítása, elszámolása tekintetében.)

Javaslom, hogy egy hatékonyabb pályázatkezelési rendszer kiépítése érdekében, az Önkormányzatoknál vezessenek teljeskörű nyilvántartást az Önkormányzat és irányítása alá tartozó szervezetei tekintetében az összes pályázat tekintetében, kiemelt figyelemmel a pályázatok aktuális státuszára és legalapvetőbb adataira. Valamennyi, az egyes pályázatok lebonyolításáért felelős munkatárs számára javasolt előírni, hogy rendszeresen adatszolgáltatást kell teljesíteniük ezen nyilvántartás felé. Ez a nyilvántartás biztosíthatja az alapot a rendszeres vezetői ellenőrzésnek, mely egy átlátható, naprakész képet mutatna az adott Önkormányzat hatáskörébe tartozó pályázatokról, projektekről.

Javaslom, hogy az Önkormányzatoknál kiemelt figyelmet fordítsanak arra, hogy a projekt fenntartási időszak alatt is teljesíteni szükséges a támogatási szerződésben vállalt kötelezettségeket (például számszerűsíthető célok teljesítése, dokumentum-megőrzési kötelezettség, fenntartási jelentések benyújtása, stb.), elkerülve ezáltal a vállalások nem teljesítésével kapcsolatos esetleges támogatás-visszafizetési kötelezettséget.

II/2. A belső kontrollrendszer öt elemének értékelése

A Bkr.-ben foglaltak szerint a belső kontrollrendszer tartalmazza mindazon **elveket, eljárásokat és belső szabályzatokat**, melyek biztosítják, hogy

a) a költségvetési szerv valamennyi tevékenysége és célja összhangban legyen a **szabályszerűséggel, szabályozottsággal**, valamint a **gazdaságosság, hatékonyság és eredményesség** követelményeivel,

b) az eszközökkel és forrásokkal való gazdálkodásban **ne kerüljön sor pazarlásra, visszaélésre, rendeltetésellenes felhasználásra**,

c) **megfelelő, pontos és naprakész információk** álljanak rendelkezésre a költségvetési szerv működésével kapcsolatosan, és

d) a belső kontrollrendszer harmonizációjára és összehangolására vonatkozó **jogszabályok végrehajtásra kerüljenek** a módszertani útmutatók figyelembevételével.

A költségvetési szerv vezetőjének kell gondoskodnia a belső kontrollrendszer keretében – a szervezet minden szintjén érvényesülő – megfelelő kontrollkörnyezet, kockázatkezelési rendszer, kontrolltevékenységek, információs és kommunikációs rendszer és nyomon követési rendszer (monitoring) kialakításáról, működtetéséről, fejlesztéséről.

Tekintettel arra, hogy a belső ellenőrzés 2018. évi tevékenysége több önkormányzatot, több szervezetet érintett, ráadásul eltérő jellegű folyamatokat, tevékenységeket, eltérő időszak(ok) vonatkozásában vizsgált, így e fejezetben csupán arra vállalkozhat, hogy ezen tapasztalatai alapján tegyen egy általános kitekintést, értékelést. Ennek figyelembevételével a belső kontrollrendszer öt elemének összegző értékelése a belső ellenőrzési tevékenység tapasztalatai alapján a következő:

II/2/a. Kontrollkörnyezet

A kontrollkörnyezet kialakítása a szabályzatok elkészítése és az abban foglaltak alkalmazása révén tudatos és jól szervezett tevékenység. A gyorsan és jelentősen változó jogszabályi környezet, a

megváltozott feladat- és intézményi struktúra nehéz feladatokat rótt az önkormányzatokra az elmúlt időszakban. Ezen változások rögzítése a belső szabályzatokban, valamint a módosítások gyakorlatban történő megfelelő alkalmazása kiemelt feladat volt a 2018. évben is. A komplex szabályzatrendszer kialakítása folyamatos feladatot jelent - jelenleg is - a költségvetési szervek vezetői számára. A meglévő belső szabályzatok folyamatos módosításra, kiegészítésre, aktualizálásra szorulnak, ahogyan az elkészített és rendelkezésre álló munkaköri leírások is. Elengedhetetlen ugyanis minden olyan folyamat, tevékenység, feladat részletes szabályainak meghatározása, amely különféle kötelezettségeket, illetve jogokat állapít meg az egyes munkatársak számára, illetve amely a költségvetési szerv tevékenységére hatással van.

Az ellenőrzési tervben szereplő témákkal kapcsolatosan vizsgálatra kerültek a vonatkozó szabályzatok. **Általánosan elmondható, hogy a szabályozás nem minden esetben megfelelő, általában nem naprakész, nem aktualizált.** A működéshez szükséges szabályzatok általában rendelkezésre állnak (bár vannak önkormányzatok, ahol súlyos hiányosságok vannak ezen a területen), de azok aktualizálása nem teljes mértékben történt meg, vagy jelenleg is folyamatban van. **Fel kell hívni minden költségvetési szerv vezetőjének figyelmét a belső szabályzatok elkészítési és módosítási kötelezettségére, annak jelentőségére a 2019. évben is.**

A folyamatok meghatározása és dokumentálása terén az ellenőrzési nyomvonalak elkészítése és/vagy átdolgozása szükséges. A belső ellenőrzésnek e téren is folyamatosan meg kell tenni javaslatait, akár a hiányzó szabályozók elkészítésére vonatkozóan is, illetve munkájának jelentős részét teszik ki az e tárgyban végzett bizonyosságot nyújtó, valamint tanácsadási tevékenységek.

II/2/b. Kockázatkezelés

A költségvetési szervek működésére, ezen keresztül céljaik elérésére számos külső és belső kockázati tényező gyakorol különböző mértékű hatást, amelyekre a vezetőknek valamilyen formában reagálniuk kell. Alapvető követelmény, hogy a költségvetési szerv vezetése lehetőség szerint a szervezetet érintő valamennyi kockázatot – beleértve a támogató, funkcionális folyamatok pl. informatika, jogi szolgáltatások, stb. kockázatait is – ismerje meg, mérje fel, gyűjtse össze és csoportosítsa olyan módon, hogy azok alkalmasak legyenek az elemzés és értékelés elvégzéséhez, a kockázatok rangsorolásához. A költségvetési szerveknek kockázatkezelési szabályzatot kell készíteniük és ez alapján kell kialakítani, illetve működtetni a kockázatkezelési rendszerüket. Azonosítani kell a szervezet tevékenységében rejlő kockázati tényezőket, fel kell mérni a kockázatok bekövetkezésének valószínűségét és hatását. **Ezen rendszer, illetve a szabályzatok kialakítása tekintetében jelentős hiányosságok tapasztalhatóak.** A rendszer működtetését dokumentáló iratok vagy hiányosak, vagy sablonosak, vagy teljes egészében hiányoznak.

Az ellenőrzési tervek kialakítása során megtörtént a kockázatelemzés végzése a belső ellenőrzés részéről, általában együttműködésben – ahol erre hajlandóság mutatkozott - az önkormányzatok jegyzőivel. Elmondható, hogy **a szervezetek a kockázatkezelés során általában a szabályozási környezet módosítását és az egyes kockázatos tevékenységek belső ellenőrzését alkalmazzák.**

II/2/c. Kontrolltevékenységek

A költségvetési szervek kockázatainak mérséklésére, megszüntetésére olyan kontrollok folyamatokba, rendszerekbe való beépítésére van szükség, amelyek hatékonyan képesek jelezni, megelőzni a kockázat előfordulását, vagy bekövetkezése esetén annak hatását mérsékelni tudják, illetve esetleg meg is szüntetik. **A költségvetési szerv vezetőjének a feladata, hogy létrehozza és működtesse a folyamatba épített, előzetes, utólagos és vezetői ellenőrzés rendszerét az adott szervezeten belül.** Olyan pénzügyi irányítási és ellenőrzési rendszert kell kialakítani, működtetnie, amely a szervezet teljes tevékenységére vonatkozóan biztosítja, hogy a szervezet által végzett tevékenységek gazdaságosak, hatékonyak, eredményesek, valamint szabályszerűek, szabályozottak legyenek, a mindenkor érvényes jogszabályoknak megfeleljenek. Továbbá gondoskodni kell az egyes feladatok megfelelő szabályozásáról a vonatkozó belső szabályzatokban.

A különféle kontrolltevékenységek már most is jelen vannak az intézmények, szervezetek életében, általában megvalósulnak annak minden szintjén, azonban e tevékenységek mélysége, terjedelme, gyakorisága, intenzitása eltérő. A szervezetek jellemzően ezen kontrollokat a felsőbb szintű jogszabályok előírásai alapján alkották meg, azonban a szervezet minden tevékenységét lefedő, megfelelő és elégséges kontrolltevékenységeket mindig az adott szervezet vezetőjének kell meghatároznia. **A kontrollok fejlesztése, a feladat- és hatáskörök folyamaton belüli szétválasztása, pontos elhatárolása érdekében a belső ellenőrzés folyamatosan felhívja az eltérésekre, a javítandó területekre a figyelmet.**

A belső ellenőrzésen kívül a hatáskörök megfelelő gyakorlása biztosítja a kontrolltevékenységek működését. **A belső ellenőrzés tapasztalatai szerint a kötelezettségvállalás, pénzügyi ellenjegyzés, teljesítésigazolás, érvényesítés, utalványozás, valamint a pénzkezelés során több esetben nem megfelelően működtek a folyamatba épített kontrollok. Ezen kontrolltevékenységek hatályos jogszabályoknak megfelelő, hatékony és szakszerű gyakorlati megvalósítására a jövőben mindenképpen nagyobb figyelmet kell fordítaniuk a költségvetési szervek vezetőinek.**

II/2/d. Információ és kommunikáció

Az önkormányzatoknál az információs és kommunikációs rendszerek (pl. iktatási rendszer) általában megfelelően kialakításra kerültek annak érdekében, hogy egyrészt azok alkalmasak legyenek objektív módon tájékoztatást nyújtani az irányító szerveknek és az ügyfeleknek, másrészt, hogy a szervek belüli, illetve a külső partnerekkel folytatott kommunikáció szabályait meghatározzák. Általában elmondható, hogy a kívülről érkező információk a megfelelő kommunikációs csatornákon át eljutnak ahhoz a szervezeti egységhez, amely az információkat hasznosítani tudja. A rendszeresen megtartott munkamegbeszélések, vezetői értekezletek, szabályzatok, vagy az informális napi megbeszélések stb. alkalmasak lehetnek arra, hogy a megfelelő információk a megfelelő időben eljussanak az illetékes munkatárshoz, illetve szervezeti egységhez. Jellemzőek továbbra is a szóbeli utasítások, a szóbeli beszámoltatások, bizonyos esetekben az írásbeli és az informatikai rendszereken keresztül lebonyolított információcserék. Ez utóbbi esetekben általában biztosított a visszakereshetőség és a visszacsatolási rendszerek működtetése is. Az önkormányzatok szervezetén belüli kommunikáció a folyamatokba építetten, illetve munkaértekezleteken keresztül valósult meg az ellenőrzések alapján.

II/2/e. Nyomon követési rendszer (monitoring)

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

A jogszabályi előírás alapján az ellenőrzési nyomvonalhoz kapcsolódóan minden önkormányzatnak ki kell alakítania egy olyan monitoring rendszert (hierarchikusan felépített vezetői információs rendszert), amelynek alapján a szervezet valamennyi tevékenységének minden szakasza értékelhető, és megfelelő jelzést ad a szükséges intézkedések meghozatalára. Nyomon követési vagy monitoring stratégiával a szervezetek alapvetően nem rendelkeznek, ugyanis **a szokásos és begyakorlott, folyamatba épített mindennapi operatív ellenőrzések hivatottak biztosítani a tevékenységi célok megvalósításának nyomon követését.**

A széles körű szabályozottság ellenére a rendszer működtetése nehézkes, melynek keretében az elszámoltathatóságra, az átláthatóságra és a felelősségre a jövőben kiemelt figyelmet kell fordítani.

A belső ellenőrzés egyik feladata éppen a szervezet vezetői által kialakított belső kontrollok értékelése, minősítése. A megfogalmazott javaslatokat a vezetők jellemzően figyelembe veszik.

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

III. AZ INTÉZKEDÉSI TERVEK MEGVALÓSÍTÁSA

A belső ellenőrzés javaslatairól, azok végrehajtásáról a jogszabályi előírásoknak megfelelően nyilvántartást kell vezetni.

Az ellenőrzött szervezetek az ellenőrzési jelentésekben megfogalmazott megállapításokat, javaslatokat elfogadták, észrevétel miatti érdemi módosításra a jelentésekben ritka esetben került sor, ugyanis a vizsgálati jelentések véglegesítése előtt egyeztetés történik az illetékes munkatársakkal, lezáratlan kérdések alig maradtak az egyes ellenőrzések kapcsán.

Fontos felhívni a figyelmet arra, hogy a 2018. évben lefolytatott ellenőrzésekhez minden esetben elkészültek a jogszabály által előírt intézkedési tervek. A jogszabály értelmében az intézkedési terv elkészítéséért, végrehajtásáért és a megtett intézkedésekről történő beszámolásért az ellenőrzött, valamint a javaslattal érintett szerv, illetve szervezeti egység vezetője a felelős. A fentiekben elmondottakat figyelembe véve a belső ellenőrzés elsősorban utóvizsgálat keretében kívánja majd ellenőrizni, hogy az ellenőrzési jelentésekben tett javaslatok alapján a szükséges intézkedéseket megtették-e. A megállapítások hasznosulását ennek ellenére az egyéb visszajelzések alapján is jónak ítéli meg az ellenőrzés.

| Készítette: | Jóváhagyta: | Jóváhagyta: |
|--|--|---|
| Dátum: | Dátum: | Dátum: |
| | | |
| Csernus Mónika belső ellenőr | Filep Sándor a Társulási Tanács Elnöke | dr. Deák Ferenc jegyző Vásárosnaményi Közös Önkormányzati Hivatal |