Szekszárd és Térsége Többcélú Kistérségi Társulás

B E S Z Á M O L Ó

a 2010. évi belső ellenőrzési munkaterv végrehajtásáról

Szekszárd, 2011. február 14.

I. A beszámolás jogszabályi alapja, célja

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv) 92. § (11) bekezdés a) és b) pontja értelmében a helyi önkormányzat belső ellenőrzését ellátó személy vagy szervezet ellenőrzést végezhet az önkormányzat által felügyelt költségvetési szerveknél, a Képviselő-testület hivatalánál, az önkormányzat többségi irányítást biztosító befolyása alatt működő gazdasági társaságoknál, vagyonkezelőknél, valamint az önkormányzat költségvetéséből céljelleggel juttatott támogatások felhasználásával kapcsolatosan a kedvezményezett szervezeteknél is.

A 2010. évi belső ellenőrzési munkaterv - 193/2003. (XI. 26.) Korm. rendelet (Ber.) 21. §-ának megfelelően készült, végrehajtását a Társulási Tanács külső erőforrás igénybevételével hagyta jóvá. A munkaterv végrehajtásáról szóló éves beszámoló a Ber. 31. § (3) bekezdésének előírásai szerint készült.

II. A 2010. évi éves összefoglaló jelentés tartalmi elemeinek részletezése

A./ Az ellenőrzési munkatervben foglalt feladatok teljesítésének értékelése, a tervtől való eltérések indokolása

Az ellenőrzés feladatok jellegük szerint az alábbi összetételben valósultak meg:
A 2010. évi munkaterv a **költségvetési szervek tekintetében 56 db, önkormányzati tulajdonú Kft-kre nézve 6 db ellenőrzési feladatot határozott meg.**
Az elvégzett ellenőrzések típusa szerinti megoszlás:

pénzügyi, szabályszerűségi ellenőrzés:	59 db
szabályszerűségi ellenőrzés:	1 db
mindösszesen:	60 db
(ellenőrzési jelentések száma	55 db)

A Munkatervtől való eltérés indokai:

Az eredeti munkatervben nem szereplő ellenőrzési igény nem merült fel

Két esetben a belső ellenőrzés tárgyidőszaki elvégzésének indokoltsága nem állt fenn. A munkaterv készítését követően az egyik kijelölt intézményt másik önkormányzathoz szervezték át, valamint az ellenőrzésre meghatározott kisebbségi önkormányzat időközben megszűnt. Az érintett önkormányzat, illetve az adott

körjegyzőség ugyanebben az időben ÁSZ ellenőrzéssel volt érintett, ezért újabb, más belső ellenőrzési feladatot nem határoztak meg.

Egyéb tekintetben a feladatok megfogalmazása miatt csak az ellenőrzési jelentések darab számában volt eltérés, a témakörök összefüggése miatt **öt esetben célszerűbb volt egységes jelentésben megfogalmazni az észrevételeket.**
Ezek a változtatások csak formai eltérést mutatnak, **összességében a 2010. évi munkatervben kitűzött 62 feladatból, a fent említett két oka fogyottá vált ellenőrzést kivéve, 60 db teljesítése tartalmilag megvalósult.**

A kistérségi ellenőrzési közös feladat ellátás hatókörébe tartozó 25 önkormányzatból 23 volt érintett.
A különböző típusú **vizsgálatok** (pénzügyi-gazdasági rendszer, szabályszerűségi) ez évben is **a költségvetési intézmények több mint 50%-ánál zajlottak, így az intézményi ellenőrzések kétévenkénti lefedettsége biztosított.**

B./ Az ellenőrzések minősége, személyi és tárgyi feltételei, a tevékenységet elősegítő és akadályozó tényezők

A belső ellenőrök iskolai, szakmai képzettségi szintje és gyakorlata megfelel a Ber. 11. § vonatkozó előírásának.
A belső ellenőrök az éves munkatervhez csatolt Egyéni Képzési Tervekben előírt képzéseken részt vettek.
Az Áht. 121/D § (1) bekezdése szerint „a költségvetési szerveknél belső ellenőrzési tevékenység folytatásához az államháztartásért felelős miniszter engedélye szükséges”.
A belső ellenőrzést végző személyek 2010. februárjában eleget tettek regisztrációs kötelezettségeiknek.
A belső ellenőrök helyzete a szervezeti hierarchiában megfelelő, tevékenységük a költségvetési szervek belső ellenőrzéséről szóló 193/2003. (XI. 26) Kormány rendelet (Ber.) 6. § (2) bekezdésében foglalt előírásnak megfelelt, a belső ellenőröket más tevékenységbe nem vonták be.

A belső ellenőrök funkcionális függetlensége biztosított volt, az nem sérült, mivel függetlenségük a belső ellenőrzési módszer kiválasztásakor, a jelentés elkészítésekor és a javaslatok megfogalmazása során is érvényesült.
A belső ellenőrzési vezető és a belső ellenőrök tekintetében a Ber. 15. §-ában megfogalmazott összeférhetetlenség nem volt. A belső ellenőrök más irányítási, végrehajtási feladatot nem végeztek.
A belső ellenőrzés számára valamennyi dokumentációhoz és ellenőrzötthöz való hozzáférésnek nem volt akadálya, illetve a belső ellenőrzés végrehajtását semmi nem akadályozta.

Az ellenőrzött szervek vezetői és munkatársai együttműködésükkel a belső ellenőrzési feladatok ellátását hatékonyan támogatták.
A belső ellenőrzési munkához szükséges tárgyi feltételek a 2010. évben is biztosítottak voltak (jogszabályi háttér, Internet hozzáférés, számítógép).

A belső ellenőrzés a Ber. 32. §-ának megfelelő adattartalmú folyamatos nyilvántartást vezet.

A belső ellenőrök a helyszíni vizsgálat befejezését követően – fenti jogszabályban foglaltaknak megfelelően - az ellenőrzés tárgyát megjelölve, megállapításokat, következtetéseket és javaslatokat tartalmazó ellenőrzési jelentéseket készítettek. A pénzügyi-gazdasági rendszerellenőrzések esetében igyekeztek az intézmények működésének, gazdálkodásának objektív értékelésére.
A jelentésekben a tapasztalt eredményeket, hiányosságokat röviden értékelték, a hiányosságok felszámolására, illetve a folyamatok hatékonyabb, eredményesebb működése érdekében **javaslatokat fogalmaztak meg.**

Az ellenőrzés során megállapítottuk, hogy a javaslatokra a szervezetek ugyan **intézkedéseket tettek**, de jellemzően az intézkedési tervben vállaltak eredménye **továbbra sem érte el a jogszabályokban, illetőleg a fenntartói elvárásban megfogalmazott szintet.**

C./ Az ellenőrzések fontosabb megállapításai, következtetései és javaslatai

A 2010. évi ellenőrzési témák típus szerinti besorolás alapján legnagyobb részben pénzügyi - szabályszerűségi jellegűek voltak. Ez azt jelenti, hogy dominált annak ellenőrzése, hogy az adott szervezet, vagy szervezeti egység működése, illetve tevékenysége megfelelően szabályozott-e, és érvényesülnek-e a hatályos jogszabályok, belső szabályzatok és vezetői rendelkezések előírásai. Az ehhez kapcsolódó pénzügyi ellenőrzés az adott szervezet pénzügyi elszámolásainak, valamint az ennek alapjául szolgáló számviteli nyilvántartások vizsgálatára irányul.
Legfontosabb megállapítások, következtetések, javaslatok:

1. A belső kontrollok működése

Az Államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. tv. (Áht.) 121/B. §-a szerint „a belső ellenőrzés az ellenőrzött szervezet céljai elérése érdekében **rendszerszemléletű megközelítéssel** és módszeresen értékeli, illetve fejleszti az ellenőrzött szervezet kockázatkezelési, ellenőrzési és irányítási eljárásainak hatékonyságát”.

Az Áht. 121. §-a előírja, hogy a **költségvetési szerv belső kontrollrendszeréért a költségvetési szerv vezetője a felelős, aki köteles** – a szervezet minden szintjén érvényesülő **– megfelelő:**

- Kontrollkörnyezetet (ellenőrzési nyomvonalak)
- Kockázatkezelést (kockázatelemzés)
- Kontrolltevékenységeket (szabálytalanság-kezelés)
- Információt és kommunikációt
- Monitoringot (belsőellenőrzés)

kialakítani és működtetni.

Az ellenőrzések tapasztalatai alapján az intézményi FEUVE értékeléséről lehet számot adni. A folyamatba épített, előzetes, utólagos és vezetői ellenőrzés gyakorlati megvalósítása, a mindennapok teendőibe való beépítése még mindig nem éri el az elvárható szintet. Az elkészített **ellenőrzési nyomvonalak ugyan a folyamatok egyre szélesebb körét fedik le, de a meghatározott kontrollpontok ellenőrzéseinek megvalósítása, illetve annak dokumentálása leggyakrabban elmaradt**.

A FEUVE másik két elemére (kockázatok és szabálytalanságok kezelése) vonatkozóan a szabályzatok elkészítésével a szervezetek befejezettnek tekintik ezen feladat ellátását. A **szabályzatok még mindig nem feleltek meg az elvárásoknak**, hiszen jellemzőn csak a PM útmutatóban szereplő fogalmak kerültek átmásolásra, nem tartalmaznak intézményi sajátosságokat, eljárásrendet. **A kockázatok felmérése** (befolyásoló tényezők feltérképezése, rangsorolása), és a hatásmechanizmusok **értékelése, kezelése** a gyakorlatban még mindig nem működik.

A **szabálytalanságok kezelés**ének gyakorlata sem változott lényegesen az elmúlt évhez képest. Az ellenőrzéseink során feltárt hiányosságok ismétlődő sora mutatja, hogy a belső szabályozástól, a jogszabályokban foglalt előírásoktól a gyakorlatban való eltérést nem kezelik szabálytalanságként, így a rendszerbeli visszacsatolás nem tud érvényesülni, a hiba ismételten és újra előfordul, mert nem intézkednek annak kiküszöbölésére.

A kontrolltevékenységek közül kiemelten **a felderítő** (utólagos és vezetői ellenőrzések, egyeztetések stb.) **és a korrekciós kontrollok** (negatív hatások, veszteséggel járó esemény kiküszöbölése) **hiánya állapítható meg**.

Az éves költségvetési beszámoló részeként még mindig **csak néhány ellenőrzött költségvetési szerv vezetője nyilatkozott a belső kontroll rendszer teljes körű működtetéséről** az Ámr$_1$. 23. számú melléklete szerinti formában, (a 2010. évi beszámolóhoz kapcsolódóan Ámr$_2$ 21. sz melléklet). A nyilatkozat a későbbiekben a vezetői elszámoltathatóság alapját képezi, mégis megtörténik annak formális aláírása, olyan esetekben is, amikor annak valóságtartalma csak részleges.

A rendszer kialakításában és működtetésében **nem lehet eléggé hangsúlyozni a vezetők kötelességét, felelősségét.**

2010. évben a költségvetési szervezetek gazdálkodását szabályozó jogszabályokban jelentős változás történt. Több ponton módosították az Áht.-t, az államháztartás szervezetei beszámolási és könyvvezetési kötelezettségének sajátosságairól szóló 249/200. (XII. 24.) szóló Korm. rendeletet és az államháztartás működési rendjéről teljesen új szerkezetű és tartalmú - 292/2009. (XII. 19.) - Kormány rendeletet (Ámr2) adtak ki.
A jogszabályi változások miatt a gazdálkodó szervezeteknek számos új szabályzatot kell készíteni, és el kell végezni a meglévő belső szabályzatok aktualizálását.

A **szervezeti és müködési szabályzatok, ügyrendek, munkaköri leírások** fríssítése a szervezetek felénél hiányos. Általános hiba, hogy ezek a dokumentumok **nincsenek egymással szinkronban**, az átszervezéseket, feladatkörváltozásokat nem tükrözik.

2. **A következő táblázat a 2010. évben készített belső ellenőrzési jelentések alapján a kiemelkedő fontosságú megállapításokat, következtetéseket, javaslatokat tartalmazza:**

Megállapítások	Következtetések	Javaslatok
Nincs, vagy a kialakított kötelezettségvállalás nyilvántartási rendszere nem biztosítja a naprakészséget	Kiemelt kiadási előirányzat túllépés	$Ámr_2$ 75. § szerinti nyilvántartás naprakész vezetése
Kiadási tételek szakmai teljesítésigazolásának elmaradása, vagy formailag nem megfelelő végrehajtása	Munkafolyamatba épített belső kontrollok hiányos működése	$Ámr_2$ 76. § szerinti tartalommal és formában szabályozni és végezni a szakmai teljesítés igazolást
Gazdasági eseményenként a 100 ezer Ft feletti tételekről írásbeli kötelezettségvállalási bizonylat készítése	Elmarad a kötelezettségvállalások nyilvántartásba vétele	$Ámr_2$ 72. § (13) a) szerinti szabályozás gyakorlati érvényesítése

Jogszabályi előírás be nem tartása, döntést segítő információ hiánya	Nem biztosított a főkönyvi könyvelés naprakészsége	Az Áhsz. 51. §-ában foglalt előírások betartása
Követelések mérlegértéke és az analitikus nyilvántartás adatai eltértek	Hibás mérlegadatok	Az adatok rendszeres egyeztetése, eltérések dokumentálása és javítása
Elmaradt a tárgyi eszközök leltári számmal történő ellátása és mennyiségi felvétellel történő leltározása	Nem biztosított az önkormányzati vagyon védelme	Az eszközöket leltári számmal kell ellátni, a leltározást mennyiségi felvétellel kell elvégezni
Nem végezték el a beszedett térítési díj és a megrendelt étkezési adatok havonkénti egyeztetését	Nem tárható fel azonnal az esetleges térítési díj beszedésének, számlára történő befizetésének elmaradása	A befizetett térítési díjak szerinti adagok és a megrendelt adagok közti egyeztetést havonta el kell végezni.
Az éves költségvetési rendelet nem tartalmazza a saját hatáskörben végzett átcsoportosításokkal kapcsolatos jogszabályi (Áht., Ámr.) előírásokat	Nem határozták meg a polgármester átcsoportosítási jogának kereteit, a képviselőtestület felé történő teljes körű információ biztosításának hiánya	Az éves költségvetési rendeletet úgy kell elkészíteni, hogy tartalmazza az Áht. és Ámr. előírásait, biztosítani kell a Képviselőtestület teljes körű tájékoztatását
Nem tartották be a saját hatáskörben végrehajtható előirányzat-átcsoportosítások gyakorlatát szabályozó polgármesteri utasítás előírásait	Szabálytalan átcsoportosítások, engedély nélküli átcsoportosítás beterjesztése, szervezeti egység hatáskör túllépése	Jogszabályoknak megfelelő költségvetési rendelet előkészítése, Polgármesteri utasítás kiegészítése, utasításnak megfelelő feladatellátás

A támogatott szervezetek, illetve magánszemélyek számára számadási kötelezettséget nem írnak elő az önkormányzat által céljelleggel - nem szociális ellátásként - juttatott összegek rendeltetésszerű felhasználásáról, nem gondoskodtak a közzétételről	A céljelleggel juttatott támogatások felhasználásáról nem számoltatják el a támogatott szervezeteket, elmarad a közzététel	Az Áht. 13/A. §-a előírása szerint a finanszírozó köteles ellenőrizni a felhasználást és a számadást, a 2007. évi CLXXXI. törvény, és a hozzá kapcsolódó 67/2008. (III. 29.) Korm. rendelet előírásának megfelelően gondoskodni kell a közzétételről
Előirányzat módosításokról jogcímek és hatáskörök szerinti nyilvántartást nem vezetnek	Nem áll rendelkezésre az előirányzatok egyeztetéséhez szükséges pontos adat	Előirányzat nyilvántartások jogszabályi előírások szerinti naprakész vezetése
A pénzforgalom bonyolításán belül nem részesítik előnyben a készpénzkímélő (be)fizetési módokat	A pénzforgalom bonyolítása drága és kockázatos	A természetes személyekkel kapcsolatos pénzforgalom bonyolítására a lakossági folyószámlát vegyék igénybe
Az éves beszámolóhoz készítetett szöveges indokolás (kiegészítő melléklet) nem felel meg a jogszabályi előírásoknak, nem gondoskodnak a közzétételről	A testület, a fenntartó hiányos, nem megfelelő tájékoztatása, az adófizetők nem férnek hozzá a közérdekű adatokhoz	A beszámoló kiegészítő mellékletének az Ászh. 40. §-a szerinti összeállítása
Hiányosan kezelik a helyi adók behajtásával illetve végrehajtásával kapcsolatos adatokat	Nincs szakszerű nyilvántartás a behajthatatlan illetve a végrehajtás alatt álló helyi adó követelésekről	Létrehozni a 13/1991.(V. 21.) PM rendelet 2. § (2) d) pontja szerint a 10 000 forintot meg nem haladó, törölt adótartozások nyilvántartását, valamint a g) pontjában előírt végrehajtási eljárások nyilvántartását

A hátralékok kezelésével kapcsolatosan nem megfelelően alkalmazzák a számviteli jogszabályok szerinti előírásokat.	Hibás mérlegadatok	Az Áhsz. 34. § (10) bekezdése szerint a behajthatatlan követeléseket a könyvviteli mérlegben nem lehet kimutatni, azokat hitelezési veszteségként kell elszámolni tőkeváltozással szemben.

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

E./ A belső ellenőrzés által tett megállapítások és javaslatok hasznosítása

A belső ellenőrzés által készített „Ellenőrzési Jelentés” a hiányosságok feltárása mellett, azok kijavítására irányuló javaslatokat is tartalmazza.
Ezzel az ellenőrzés jelentősen segítette az ellenőrzött szervezeteket, szervezeti egységek vezetőit intézkedési terv készítési feladataik ellátásában.
Az ellenőrzések végrehajtásával, realizálásával kapcsolatban vitás kérdések nem merültek fel. A vizsgálatok megállapításait az ellenőrzöttek elfogadták.
Az ellenőrzött költségvetési szervek az ellenőrzés megállapításaihoz észrevételeket nem tettek.

A belső ellenőrzés tanácsadói tevékenységet is végez a helyszíni vizsgálatok kapcsán – de telefonos megkeresés, vagy személyes konzultáció formájában is számos szakmai kérdésben fogalmazta meg szakmai véleményét.

F./ Az ellenőrzési tevékeny fejlesztésére vonatkozó javaslat

A belső ellenőrzések során feltárt hibák, hiányosságok felszámolása érdekében az ellenőrzöttnek minden esetben Intézkedési Tervet kell készíteni a feladat, a határidő, és a felelősök megjelölésével.

A szervezetek esetében az intézkedési tervben foglaltak gyakorlati végrehajtását, valamint a javaslatok hasznosításának értékelését a következő rendszervizsgálat, illetve utóvizsgálat során értékeljük.

Ahhoz, hogy az intézmények, gazdasági társaságok gazdálkodása az önkormányzat működésében, pénzügyi irányítási rendszerében minél alacsonyabb kockázati tényezőként jelenjen meg, ehhez **a belső kontroll környezet** *(vezetők, alkalmazottak belső kontrollokhoz való viszonyát, etikai értékeket, filozófiát, stílusát)* **erősítése indokolt**.
Választ kell keresni a belső kontroll rendszer erős vagy gyenge pontjaira, és hogy összességében miként segítették a vezető munkáját, a működés eredményességét.
Az ellenőrzések során kiemelten kell kezelni:

a belső kontroll rendszerek kialakítását, azoknak a mindennapokban való érvényesülését, gyakorlati működését,

a gazdálkodó szervezetek jogszabályi előírásoknak megfelelő szabályozottságát.

A következő év során a Kistérség 26 önkormányzatára és a Társulási Tanácsra egyaránt kiterjedő –Belső Ellenőrzési Kézikönyvet felülvizsgálni, módosítani szükséges az elmúlt évek tapasztalataira és az időközben megváltozott standardokra alapozva.

Szekszárd, 2011. február 14.

Dr. Kádár Andrásné