

B e s z á m o l ó
a Szekszárd és Térsége Többcélú Kistérségi Társulás
2009. évi belső ellenőrzési munkatervének végrehajtásáról

Szekszárd és a térségéhez tartozó önkormányzatok többcélú kistérségi társulásának megállapodása tartalmazza a belső ellenőrzési feladatok közös ellátását is. 2009. évre a Tanács által jóváhagyott munkaterv teljesítése az első negyedévben a Munkaszervezeten belül létrehozott szervezet útján, az év további részében külső vállalkozó által történt.

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

Az ellenőrzés feladatok jellegük szerint az alábbi összetételben valósultak meg:

Kistérségi Munkaszervezet által elvégzett:

pénzügyi, szabályszerűségi ellenőrzés	9 db
---------------------------------------	------

Külső vállalkozó által elvégzett:

pénzügyi, szabályszerűségi ellenőrzés	28 db
pénzügyi ellenőrzés	8 db
szabályszerűségi ellenőrzés	5 db
rendszer ellenőrzés	1 db
összesen	42 db

mindösszesen: (ellenőrzési jelentések száma)	51 db
--	-------

A Munkatervtől való eltérés indokai:

A kitűzött belső ellenőrzési témakörben, ugyanarra az időszakra vonatkozóan, egy időben külső ellenőrzés is zajlott, ezért a belső ellenőrzés oka fogyottá vált két esetben: Fadd és Kistormás önkormányzatok normatíva igénylés és elszámolás tárgyában.

Az eredeti munkatervben nem szereplő ellenőrzési igény merült fel két esetben: Szedres önkormányzat gesztorságával működő gyermekjóléti szolgálat szabályszerűségi vizsgálata, és Várdomb önkormányzat iskolájában üzemelő főzőkonyha működésének pénzügyi, szabályszerűségi ellenőrzése.

Egyéb tekintetben a feladatok meghatározása miatt van az ellenőrzési jelentések darab számában eltérés, ugyanis gazdasági szervezettel nem rendelkező intézményre nézve bizonyos típusú ellenőrzések külön nem fogalmazhatók meg, ha arra a témakörre nincs önálló szabályozásuk és operatív tevékenységük. Ezekben az esetekben a gazdálkodási feladatot elvégző szervezetekről készült jelen-

tésbe célszerű együttesen belefoglalni az ellenőrzés tapasztalatait. Ilyen helyzet fordult elő Bogyiszlón egy, Szekszárdon öt intézmény esetében.

Ellentétes előjelű változást okozott Szekszárd városnál, hogy egy túlzottan összetett feladatot az ellenőrzés célszerűségéből kettébontott.

A felsorolt változtatások csak formai eltérést mutatnak, összességében a 2009. évi munkatervben kitűzött 56 feladat teljesítése tartalmilag megvalósult.

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

A belső ellenőr helyzete a szervezeti hierarchiában megfelelő, tevékenysége a költségvetési szervek belső ellenőrzéséről szóló 193/2003. (XI. 26) Kormányrendelet (Ber.) 6. § (2) bekezdésében foglalt előírásnak megfelelt, a belső ellenőrt más tevékenységbe nem vonták be.

A belső ellenőr funkcionális függetlensége biztosított volt, az nem sérült, összeférhetlenségi esetek nem fordultak elő.

A belső ellenőr számára valamennyi dokumentációhoz és ellenőrzöthöz 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 ellenőr megfelelőnek értékelte a feladatellátáshoz rendelkezésre álló tárgyi feltételeket is.

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

A dokumentumok őrzése, a módszertani útmutatók és a Belső Ellenőrzési Kézikönyv megfelelően biztosított.

3. Az ellenőrzések fontosabb megállapításai, következtetései és javaslatai

A Szekszárd és Térsége Többcélú Kistérségi Társulás Belső Ellenőrzési Csoportja 2008. évben elkészítette a térség önkormányzatainak kockázatelemzését.

A kockázati tényezők figyelembevételével készült az ellenőrzés 2009. évi stratégiai terve, és a lehetséges kockázatok csökkentését célozta a 2009. évi ellenőrzési munkaterv is.

- **Időszerű a kockázatelemzések ismételt áttekintése, felülvizsgálata, esetleges átdolgozása, az időközben bekövetkezett helyzet-változások miatti**

korrekciója. Ebben a munkában a jegyzők közreműködésére feltétlenül szükség van.

A 2009. évi ellenőrzési témák típus szerinti besorolás alapján legnagyobb részben szabályszerűségi vagy pénzügyi, illetve szabályszerűségi és pénzügyi 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.

a) A jogszabályok által előírt szabályzatok, dokumentumok terén 2009. évben számottevő előrelépés történt. Az ellenőrzött szervek 80 %-a rendelkezik a megfelelő dokumentumokkal, a 2009. évi változásokkal is frissített egységes szerkezetben kiadott formában.

- Hiányosságok voltak még a szabályzatokkal kapcsolatosan a **megismerési és felelősségvállalási nyilatkozatok** terén, illetve a gazdálkodási jogkörrel, hatáskörrel aktuálisan rendelkező személyek nevének, aláírásmintájának csatolása sok esetben nem volt naprakész.
- A **szabályzatok hatályosulására** nagyobb gondot kell fordítani, a megjelent új elemek gyakorlatban történő bevezetése néha **csorbát szenved**.
- A **szervezeti és működési szabályzatok, ügyrendek, munkaköri leírások** frissítése a szervezetek felénél hiányos. Általános hiba, hogy ezek a dokumentumok **nincsenek egymással szinkronban**, az átszervezéseket, feladatkörváltozásokat nem tükrözik.
- Elkerülte a figyelem az újrafogalmazott államháztartás működési rendjéről (Ámr.) szóló kormányrendeletnek azt az előírását, miszerint a gazdasági szervezet egyik kritériuma, hogy gazdasági vezetője van. A **polgármesteri hivatalok és a körjegyzőségek önállóan működő, önállóan gazdálkodó költségvetési intézmények, gazdasági szervezettel kell rendelkezniük, tehát gazdasági vezetőjük is kell hogy legyen**. Az új kinevezéseknél figyelemmel kell lenni a képesítési előírásokra is.
- A helyi önkormányzatokról szóló törvény 91. §-ában előírt **gazdasági programmal az önkormányzatok fele nem rendelkezik**. Erre a következő ciklusban kell nagyobb hangsúlyt fektetni.
- Szintén az Ötv. által előírt **vagyonrendeletek** általában **elavultak**, módosításuk időszerű.

- Sok esetben **elmaradt a közbeszerzési szabályzat** jogszabály változás miatti **átdolgozása**. Ahol bonyolódik közbeszerzés, elengedhetetlenül fontos, hiszen a Közbeszerzésekről szóló törvény kötelezően előírja.
- A pályázatos támogatások, különösen a szigorú európai uniós követelmények magas szakmai, pénzügyi és jogi kockázatot jelentenek az önkormányzat számára, mind az előkészítés, a projekt megvalósítás és a működés, vagyis a rendszer meghatározott időn keresztül történő fenntartása.
Ezt is szem előtt tartva, **a hazai valamint Európai Unió források felkutatásával kapcsolatos pályázatfigyelés, pályázat-előkészítés illetve pályázat lebonyolítás önkormányzati szabályairól utasítást kell érvénybe helyezni.** Az Utasítás hatályát célszerű kiterjeszteni az Önkormányzatra, az intézményekre és a Polgármesteri Hivatalra.
- Az Államháztartási törvény (Áht.) szerint a folyamatba épített, előzetes és utólagos vezetői ellenőrzés (FEUVE) a szervezeten belül a gazdálkodásért felelős szervezeti egység által folytatott első szintű pénzügyi irányítási és ellenőrzési rendszer, amelynek létrehozásáért, működtetéséért és fejlesztéséért a költségvetési szerv vezetője felelős, az államháztartásért felelős miniszter által közzétett irányelvek figyelembevételével. A költségvetési szerv vezetője köteles olyan szabályzatokat kiadni, folyamatokat kialakítani és működtetni a szervezeten belül, amelyek biztosítják a rendelkezésre álló források szabályszerű, szabályozott, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását.
Az új elvárásoknak megfelelő FEUVE rendszert már évek óta működtetni kellene. Ennek ellenére a téma még mindig újszerű, értelmezése és alkalmazása nehézkes.
A FEUVE (folyamatba épített előzetes és utólagos vezetői ellenőrzés) rendszer létrehozásáért, működtetéséért és fejlesztéséért való költségvetési szerv vezetőjét érintő felelősségi nyilatkozat tételi kötelezettség a 217/1998. (XII. 30.) Kormányrendelet (Ámr.) 23. sz melléklete előírásával tovább fokozódik a vezetői elszámoltathatóság.
- **A kisebbségi önkormányzatok gazdálkodásáról szóló 376/2007. (XII. 23.) Korm. rendelet 1. § (2) pontja kimondja, hogy a települési kisebbségi önkormányzatok gazdálkodására az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendeletnek, (Ámr.) a helyi önkormányzatok költségvetési szerveire vonatkozó szabályait kell alkalmazni.** Mivel a gazdálkodási feladatokat a polgármesteri hivatalok vagy a körjegyzőségek végzik, így a gazdálkodási jogszabályok betartásának is ezen szervezetek tudnak érvényt szerezni.
- Az Áht. 66. §-a szerint e feladatokat az önkormányzati hivatal az **adott helyi önkormányzat és az érintett helyi kisebbségi önkormányzat megállapodása alapján látja el.** A megállapodásnak tartalmaznia kell a helyi kisebbsé-

gi önkormányzatok gazdálkodása végrehajtásának rendjét, az ehhez kapcsolódó feladatellátás jogosultjainak, kötelezettjeinek kijelölését is. A megállapodásokat évente felül kell vizsgálni.

- A gazdasági szervezettel rendelkező önkormányzati hivatal, vagy más erre kijelölt intézmény, sok esetben ellátja a közös fenntartóhoz tartozó, vagy társult önkormányzatok által működtetett önállóan működő, de gazdasági szervezettel nem rendelkező intézmények gazdasági feladatait is. Ezekben az esetekben a **munkamegosztás és felelősségvállalás rendjéről megállapodást kell a képviselő-testületnek jóváhagyni**. A megállapodások leggyakoribb hibái, hogy **nem minden gazdálkodási feladatra kiterjedően, nem kellő pontossággal határozzák meg az együttműködés szabályait, a jogszabályi, szervezeti változásokat nem tükrözik**.
- Az önkormányzatok csak helyenként tesznek eleget maradéktalanul az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény előírásainak, melyet az egyéb helyi önkormányzatok vonatkozásában legkésőbb 2008. július 1-jétől kötelezően alkalmazni kell. A törvény előírja, hogy a közvélemény pontos és gyors tájékoztatása érdekében **a közérdekű adatok e törvényben meghatározott, általános közzétételi lista szerinti körét elektronikus úton** bárki számára személyazonosítás és adatigénylési eljárás nélkül, folyamatosan és díjmentesen **közzé kell tenni**.

b) Az ellenőrzések nagy hányada kiterjedt az adott szervezet pénzügyi elszámolásainak, valamint az ennek alapjául szolgáló számviteli nyilvántartások vizsgálatára.

- A 2009. évi tapasztalatok szerint a gazdálkodó szervek a gazdasági eseményeket bizonylatolják ugyan, de a költségvetési specialitásként alkalmazott **kötelezettségvállalás, utalványozás, ellenjegyzés, érvényesítés, teljesítés-igazolás formailag egyetlen egy helyen sem felelt meg pontosan az Ámr. előírásainak**. A hiányosságok kiküszöbölésére az ellenőrzés ideje alatt prompt intézkedések születtek.
- A számviteli nyilvántartások vezetését különböző színvonalú számítógépes rendszerekkel végzik a gazdálkodó szervek. Az új integrált rendszerek egyre inkább megfelelnek a költségvetési követelményeknek, és naprakész feldolgozást tesznek lehetővé. Ezeknek a használatához azonban a nagyobb létszámot foglalkoztató gazdasági szervezetek tudják egyenlőre megteremteni rentábilisan a tárgyi és személyi feltételeket. A még általánosságban használt régi szoftverek elavultak a feldolgozás technológiájában is. Egy gazdasági eseményt háromszor kellene külön modulokban lerögzíteni, amelyek egymással nem kompatibilisek. Ez igen időigényes, **ezért fordul elő több helyen, hogy a számviteli**

kormányrendeletben (2000/249) kötelezően előírt, kötelezettségvállalásokról szóló analitikus nyilvántartást, jogszabályt sértve, nem vezetik.

- Az önkormányzatok egy részénél nem érvényesül az Áht. 13/A. §-a előírása, miszerint az államháztartás alrendszeréből finanszírozott vagy támogatott szervezetek, illetve magánszemélyek számára számadási kötelezettséget kell előírni a részükre céljelleggel - nem szociális ellátásként - juttatott összegek rendeltetésszerű felhasználásáról. A finanszírozó köteles ellenőrizni a felhasználást és a számadást. Amennyiben a finanszírozott vagy támogatott szervezet, illetve magánszemély az előírt számadási kötelezettségének határidőben nem tesz eleget, e kötelezettségének teljesítéséig a további finanszírozást, támogatást fel kell függeszteni.
- **Nagy kockázatot jelent az élelmezést is nyújtó intézményeknél az élelmszer anyaggazdálkodás és a térítési díjak beszedése.**
A kockázat lényegesen csökkenthető volna **az analitikus és főkönyvi nyilvántartások adatainak következetes, szakszerűen dokumentált egyeztetésével**, amire az intézmények nem fordítanak kellő gondot.
- **A vagyongazdálkodás területén a számviteli nyilvántartások vezetése elfogadható, a leltározásokat a szabályozott keretek között elvégzik. Több helyen nem megoldott az üzemeltetésre átadott eszközök szabályszerű leltározása**, az üzemeltetők ilyen irányú kötelezettségét a vagyonatadási megállapodásokban nem kötötték ki. **Nem fordítanak kellő figyelmet az önkormányzatok javára, illetve terhére történt jelzálogjog bejegyzések nyilvántartására.**
- A követelések számviteli értékelésében előfordulnak hiányosságok, továbbá a legtöbb esetben sérül az a szabály, mely szerint a számviteli mérlegben behajthatatlan követelés nem mutatható ki.
- A könyvviteli mérlegek számviteli nyilvántartásokkal és leltár kimutatásokkal való alátámasztása több helyen is kívánni valót hagy maga után. Az éves költségvetési beszámolókhöz készített szöveges indokolás (kiegészítő melléklet) legtöbb esetben nem felel meg a számviteli jogszabályokban előírt követelményeknek, az önkormányzatok nem gondoskodnak a közzé tételéről.

c) Pénzügyi ellenőrzés keretében zajlott az önkormányzatok állami hozzájárulásai igénylésének és elszámolásának vizsgálata.

- Az Intézményeknél az adatszolgáltatások köre, az adatok alátámasztását szolgáló **dokumentumok, nyilvántartások**, statisztikák minden esetben rendelkezésre álltak, azonban **több esetben nem voltak teljeskörűen megfelelőek, nyomon követhetőek.**

- A támogatások igénylését és elszámolását minden esetben alá kell támasztani dokumentumokkal, nyilvántartásokkal, amelyeket folyamatosan vezetni és ellenőrizni kell. Minden támogatási jogcím igénylésénél illetve elszámolásánál kiemelt figyelmet kell fordítani a tényleges adatok ellenőrzésére, az aktuális költségvetési törvény, illetve az ún. ágazati jogszabályok feltételeinek, követelményeinek való megfelelés felülvizsgálatára, folyamatos nyomonkövetésére.
A normatív állami hozzájárulások igénylésével és elszámolásával kapcsolatos feladatok mindenképpen a FEUVE rendszer kiemelt elemét kellene, hogy képezzék, mind az önálló, mind a részben önálló intézmények esetében.

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

5. A belső ellenőrzés által tett megállapítások és javaslatok hasznosítása

A belső ellenőrzés által készített „Ellenőrzési Jelentések” 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 ellenőrzési tevékenység szervesen illeszkedik az önkormányzatok által jóváhagyott ágazati stratégiák célkitűzéseikhez, valamint megfelel az ellenőrzési koncepcióban rögzítetteknek.

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.

Összességében megállapítható, hogy a 2008. évi kockázatelemzésben megfogalmazott magas kockázatú területeken történt némi javulás, de továbbra is napirenden kell tartani a belső ellenőrzésben is a kockázatosnak megjelölt területeket.

A 2009. évi ellenőrzésekkel kapcsolatos önkormányzati visszajelzések azt igazolják, hogy a belső ellenőrzési feladatok társult formában történő elvégzésének a későbbiekben is meg van a létjogosultsága. A szakmai tudás, ta-

pasztalet jobban összpontosul, emellett, különösen a kisebb települések önkormányzatainak saját keretei között, továbbra sincsen meg a lehetősége, a jogszabályok által is előírt, személyi és tárgyi feltételek megfelelő színvonalon történő biztosítására.

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) 92. §-ának (10) bekezdése értelmében:

„A polgármester a tárgyévre vonatkozó - külön jogszabályban meghatározott - éves ellenőrzési jelentést, valamint az önkormányzat felügyelete alá tartozó költségvetési szervek éves ellenőrzési jelentései alapján készített éves összefoglaló ellenőrzési jelentést - a tárgyévet követően, a zárszámadási rendelettervezettel egyidejűleg - a képviselő-testület elé terjeszti.”

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 költségvetési szervek vezetőinek el kell készíteni a kockázatkezelési szabályzataikat, ami alapján a belső ellenőrzés megalkothatja a kockázatelemzéssel alátámasztott stratégiai tervét.

A Szekszárd és Térsége Többcélú Kistérségi Társulásban kötött megállapodás belső ellenőrzésre vonatkozó előírásaiban a jegyzők feladataként határozták meg, hogy éves bontásban nyilvántartást vezetnek, amellyel a belső és külső ellenőrzési jelentésekben tett megállapítások, javaslatok hasznosulását és végrehajtását nyomon követhetik. **A jegyzőknek intézkedniük kell az ellenőrzések nyilvántartásának elkészítéséről.**

Szekszárd, 2010. január 21.

Kádár Andrásné