

ELŐTERJESZTÉS

**Felsőlajos Község Önkormányzata Képviselő-testületének
2018. május 30-i ülésére**

Tárgy: 2017. évi ellenőrzési jelentés

Az előterjesztést készítette:

dr. Csikai Zsolt
belső ellenőr

dr. Balogh László
jegyző

Tárgyalásra és véleményezésre megkapta:

-

Törvényességi ellenőrzésre megkapta:

-

dr. Balogh László sk.
jegyző

ELŐTERJESZTÉS

Felsőlajos Község Önkormányzata Képviselő-testületének 2018. május 30. napján tartandó ülésére

Tárgy: 2017. évi ellenőrzési jelentés
Üsz.: LMKOH/3073/1/2018.

Tisztelt Képviselő-testület!

A helyi önkormányzat köteles gondoskodni a gazdálkodásának belső ellenőrzéséről jogszabályban előírt képesítésű ellenőr útján. Az önkormányzat jogszabályi kötelezettségének eleget téve folyamatosan biztosította is e tevékenység ellátását. 2013. szeptemberétől a belső ellenőrzési tevékenységet egy fő – megbízási szerződés keretében – végzi.

A költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Kormányrendelet (a továbbiakban: Bkr.) 49. § (1) bekezdése alapján az éves ellenőrzési jelentés elkészítéséért a belső ellenőrzési vezető a felelős, melyet jóváhagyásra megküld a költségvetési szerv vezetőjének. Az éves jelentés részletes tartalmi követelményeit a Bkr. 48. §-a szabályozza.

A polgármester az éves ellenőrzési jelentést – a tárgyévet követően, a zárszámadási rendelettervezettel egyidejűleg – a képviselő-testület elé terjeszti. Az előbbieknak megfelelő jelentés elkészült, amely jelen előterjesztés mellékletét képezi.

Fentiek alapján az alábbi határozat-tervezetet terjesztem a Tisztelt Képviselő-testület elé:

Határozat-tervezet

...../2018. (....) ÖH.
2017. évi ellenőrzési jelentés

Határozat

Felsőlajos Község Önkormányzatának Képviselő-testülete a 2017. évi ellenőrzési jelentést megtárgyalta és elfogadta.

Felelős: Képviselő-testület
Határidő: 2018. május 30.

Lajosmizse, 2018. május 22.

Juhász Gyula s.k.
polgármester

**LAJOSMIZSE VÁROS ÉS FELSŐLAJOS KÖZSÉG
ÖNKORMÁNYZATAINAK
ÉVES ELLENŐRZÉSI JELENTÉSE
A 2017. ÉVRŐL**

„Eltéved, kinek az út az irány,
és nem a cél, hova utat csinál”

Vezetői összefoglaló

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) 119. §-a jegyző kötelességévé teszi – a jogszabályok alapján meghatározott – belső kontrollrendszer működtetését, amely biztosítja a helyi önkormányzat rendelkezésére álló források szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását. A jegyző köteles gondoskodni – a belső kontrollrendszeren belül – a belső ellenőrzés működtetéséről az államháztartásért felelős miniszter által közzétett módszertani útmutatók és a nemzetközi belső ellenőrzési standardok figyelembevételével.

A belső ellenőrzés – a belső kontroll rendszer keretén belül működő – **független, tárgyilagos bizonyosságot adó és tanácsadó tevékenység**, amelynek célja, hogy az ellenőrzött szervezet működését fejlessze, eredményességét növelje, az ellenőrzött szervezet céljai elérése érdekében rendszerszemléletű megközelítéssel és módszeresen értékeli, illetve fejleszti az ellenőrzött szervezet irányítási és belső kontrollrendszerének hatékonyságát.

Az éves ellenőrzési jelentés célja:

- a Képviselő-testület tájékoztatása a belső kontrollrendszer működéséről, valamint
- az átláthatóság biztosítása és a közpénzek hatékony felhasználásának elősegítése a nyilvánosság megteremtésével annak érdekében, hogy a Képviselő-testület saját szervezete irányításával és feladatellátásának gyakorlatával is példát mutasson. A beszámolók elkészítése, majd megtárgyalása lehetőséget ad a helyi Önkormányzat és a hozzá tartozó költségvetési szervek ellenőrzési megállapításainak összegzésére, értékelésére.

A 2017. évi ellenőrzési tervet a Képviselő-testület a 168/2016. (XII. 15.) ÖH. számú határozatával hagyta jóvá, mely – 10 nap tartalékidőn túl – az ellenőrzési kapacitás 35,3 %-át a hivatali belső ellenőrzésre és az Önkormányzat működésével kapcsolatos ellenőrzésre; 17,6 %-át az önkormányzati költségvetési szervek vizsgálatára; 8,8 %-át az Önkormányzat költségvetéséből céljelleggel nyújtott támogatások felhasználásának ellenőrzésére; 5,9 %-át a Roma Nemzetiségi Önkormányzat gazdálkodásának ellenőrzésére, 32,4 %-át a Lajosmizsei Közös Önkormányzati Hivatal működésének szabályozottságával és belső kontrollrendszerének működésével kapcsolatos tanácsadásra irányozta elő. (1. sz. melléklet)

A belső ellenőrzés a jegyzőnek közvetlenül alárendelten, az ellenőrzéseket befolyásolástól mentesen, **a központi jogszabályoknak és a Belső Kontroll Kézikönyvben előírtaknak megfelelően látta el feladatait.**

I. A belső ellenőrzés által végzett tevékenység bemutatása

I. 1.) A 2017. évi ellenőrzési tervben foglalt feladatok teljesítése

Az ellenőrzési terv hat ellenőrzést és két témakörben tanácsadást tartalmazott, 68 ellenőrzési nappal és 10 nap tartalékidővel.

A tervezett ellenőrzések – a tervben foglalt ütemezés szerint - és a tanácsadások **maradéktalanul végrehajtást nyertek**, a tartalékidő felhasználására nem került sor.

Az ellenőrzésekről készült ellenőrzési jelentéseket a belső ellenőr (a tanácsadás keretében készített belső szabályzat tervezetekkel együtt) a Jegyzőnek átadta. Terven felüli ellenőrzésre a 2017. évben nem került sor.

Az ellenőrzések büntető-, szabálysértési-, kártérítési eljárás megindítására okot adó cselekményt, mulasztást nem tártak fel.

A belső ellenőrzés az ellenőrzési jelentésekbe foglalt megállapításait a központi és helyi szabályozásra (belső szabályzat, önkormányzati rendelet) hivatkozással, konkrét rendelkezések alapozta.

Az ellenőrzések több hiányosságot és szabálytalanságot tártak fel, melyekre a belső ellenőr az ellenőrzésben érintett munkatársak, és szervezeti egységek vezetőinek figyelmét felhívta.

Az ellenőrzések főbb megállapításait, és a belső kontrollrendszer szabályszerűségének, gazdaságosságának, hatékonyságának és eredményességének növelése érdekében **tett javaslatokat a Lajosmizse Város Önkormányzatának éves ellenőrzési jelentése a 2017. évről melléklete tartalmazza.**

Az ellenőrzött szervezetek az ellenőrzési jelentésekbe foglalt megállapításokat nem vitatták, a jelentések módosítására nem került sor.

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

A 2017. évi belső ellenőrzési terv egy fő - megbízási szerződés keretében foglalkoztatott – belső ellenőr nettó kapacitásának figyelembevételével készült.

A belső ellenőr a rá vonatkozó – a Bkr-ben előírt – általános és szakmai követelményeknek megfelelt, rendelkezik a belső ellenőrzési tevékenység végzésére jogosító – a nemzetgazdasági miniszter által kiállított – engedéllyel, szerepel a belső ellenőrök névjegyzékében. A kétévenkénti kötelező továbbképzést 2016. évben elvégezte. (A következő továbbképzés 2018. évben esedékes.).

A munka ellátásához alapvetően szükséges tárgyi feltételek a 2017. évben is biztosítottak voltak. Az ellenőri munkát nagyban segítette az internet hozzáférés, valamint az, hogy a számítógépen megtalálhatók (kisebb hiányossággal) az önkormányzat működését, gazdálkodását érintő hatályos dokumentumok, belső szabályzatok, szerződések stb.

A jegyző a bizonyosságot adó ellenőrzési és a belső ellenőrzési standardokkal összhangban lévő tanácsadói tevékenységen kívül más tevékenység végrehajtásába a belső ellenőrt nem vonta be, funkcionális függetlenségét biztosította.

A **belső ellenőr** Bkr. 25. §-ában megfogalmazott jogosultságai a 2017. évben sem sérültek, **jogait nem korlátozták**, bizonyosságot adó tevékenysége során nem állt fenn a Bkr. 20. §-ában foglalt összeférhetlenségi tényező.

I/3. A tanácsadói tevékenység bemutatása

A **tanácsadói tevékenység** (a költségvetési szerv vezetője részére nyújtott olyan hozzáadott értéket eredményező szolgáltatás, amelynek jellegét és hatáskörét a belső ellenőrzési vezető és a költségvetési szerv vezetője a megbízáskor írásban vagy szóban határoz meg anélkül, hogy a felelősséget magára vállalná a belső ellenőr) **keretében ellátható feladatok lehetnek** a BKr. 21. § (4) bekezdése szerint:

„a.) vezetők támogatása az egyes megoldási lehetőségek elemzésével, értékelésével, vizsgálatával, kockázatának becslésével;

b.) a pénzügyi, tárgyi, informatikai és humán erőforrás – kapacitásokkal való ésszerűbb és hatékonyabb gazdálkodásra irányuló tanácsadás;

f.) javaslatok megfogalmazása a költségvetési szerv működése eredményességének növelése és a belső kontrollrendszerek javítása, továbbfejlesztése érdekében, a költségvetési szerv belső szabályzatainak tartalmát, szerkezetét illetően.”

A 2017. évi belső ellenőrzési terv írásban két témakörben határozott meg tanácsadói tevékenységi feladatot:

- Lajosmizsei Közös Önkormányzati Hivatal működésének szabályozottsága;
- Lajosmizsei Közös Önkormányzati Hivatal belső kontrollrendszerének működése.

Az írásban meghatározott feladatok keretében folytatódott a Hivatal belső szabályzatainak felülvizsgálata, valamint azok aktualizálása és hiányzó belső szabályzatok elkészítése: (Belső Kontroll Kézikönyv; Szabálytalanságok kezelésének eljárásrendjéről szóló szabályzat; Kockázatelemzés módosítása; Gazdasági Szervezet ügyrendje; Önkormányzat 2018-2021. évi stratégiai ellenőrzési terve; Önkormányzat Közbeszerzési Szabályzatának módosítása).

Szóbeli megkeresések alapján számos esetben került sor napi aktuális témákban jogszabályok alkalmazásának megbeszélésére, értelmezésére, melyekről írásbeli feljegyzés nem készült.

II. A belső kontrollrendszer működésének értékelése

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

A belső kontrollrendszer a kockázatok kezelésére és tárgyilagos bizonyosság megszerzése érdekében kialakított folyamatrendszer, amely azt a célt szolgálja, hogy a költségvetési szerv megvalósítsa a következő fő célokat;

- a költségvetési szerv a működése és gazdálkodása során a tevékenységeket szabályszerűen a jogszabályban meghatározott követelményekkel összhangban hajtsa végre,
- teljesítse az elszámolási kötelezettségeket, és

- megvédje a szervezet erőforrásait a veszteségektől és a nem rendeltetésszerű használatától.

A belső kontrollrendszer kialakításáért és működtetéséért a költségvetési szerv vezetője a felelős, aki köteles – a szervezet minden szintjén érvényesülő – megfelelő kontrollkörnyezetet, integrált kockázatkezelési rendszert, kontrolltevékenységeket, információs és kommunikációs rendszert, valamint monitoring (nyomon követési) rendszert kialakítani, működtetni és azok megfelelő működését folyamatosan nyomon követni.

A belső ellenőrzés az ellenőrzések végrehajtása során minden esetben vizsgálta a belső kontrollrendszer működését és javítása érdekében javaslatokat fogalmazott meg (Lajosmizse Város Önkormányzatának éves ellenőrzési jelentése a 2017. évről melléklete).

A belső ellenőrzés az ellenőrzési jelentésekbe foglalt javaslatait – a központi és helyi szabályozásra való hivatkozással – konkrét rendelkezésekre alapozta.

II/2. A belső kontrollrendszer öt elemének értékelése

Kontrollkörnyezet

A kontrollkörnyezetet a szervezeti struktúra, a belső szabályozottság és a humán erőforrás-kezelés határozza meg.

A költségvetési szerv vezetője köteles olyan kontrollkörnyezetet kialakítani, amelyben

- a.) világos a szervezeti struktúra, a folyamatok átláthatóak,
- b.) egyértelműek a felelősségi, hatásköri viszonyok és feladatok,
- c.) meghatározottak, ismertek és elfogadottak az etikai elvárások a szervezet minden szintjén,
- d.) átlátható a humán erőforrás kezelés,
- e.) biztosított a szervezeti célok és értékek irányába való elkötelezettség fejlesztése és elősegítése

A szervezeti egységek hatályos SZMSZ-e tartalmazza a szervezeti felépítést, a szervezeti egységek feladat- és hatáskörét, továbbá a jogszabályban előírt kötelező elemeket. Az SZMSZ-ek alapján a szervezeti struktúra egyértelmű, a munkaköri leírásokkal összhangban áll.

A működéshez, gazdálkodáshoz szükséges szabályzatok rendelkezésre állnak, de ezek folyamatos módosításra, kiegészítésre, illetve aktualizálásra szorulnak.

A feladatellátásra **a megfelelő humán erőforrás rendelkezésre áll**, a szükséges továbbképzések terv szerint megtörténnek.

A Bkr. 6. § (3) bekezdése szerint „A költségvetési szerv vezetője köteles elkészíteni és rendszeresen aktualizálni a költségvetési szerv **ellenőrzési nyomvonalát**, amely tartalmazza különösen a felelősségi szinteket és kapcsolatokat, irányítási és ellenőrzési folyamatokat, **lehetővé téve azok nyomon követését és utólagos ellenőrzését**.

A különböző tevékenységek ellenőrzése során megállapítást nyert, hogy – a belső szabályzatokban is előírtak ellenére – nincs teljes körűen kiépítve a folyamatok ellenőrzési nyomvonalát, a munkafolyamat, vagy tevékenység ellenőrzése során a folyamatba épített egyes ellenőrzési tevékenységek elmaradnak, vagy csak formálisan kerülnek elvégzésre, azaz **nem teljeskörűen biztosított az irányítási és ellenőrzési folyamat nyomon követése és utólagos ellenőrzése.**

Integrált kockázatkezelési rendszer

A Bkr. 7. § (1) előírja, hogy „A költségvetési szerv vezetője köteles integrált kockázatkezelési rendszert működtetni.”

A Jegyző által jóváhagyott „Belső kontroll kézikönyv” és a „Kockázatkezelési Szabályzat” tartalmazza a kockázati elemek meghatározását, a kockázatok értékelésének módját, a kockázatok minősítésének rendjét. A szabályzatok a jogszabályi előírásoknak megfelelnek, de **a kockázatkezelési rendszer működését bizonyító dokumentációk hiányoznak.**

Kontrolltevékenységek

A Bkr. 8. § (2) bekezdése írja elő, hogy

„A kontrolltevékenység részeként minden tevékenységre vonatkozóan biztosítani kell a szervezeti célok elérését veszélyeztető kockázatok csökkentésére irányuló kontrollok kiépítését.”

A 2017. évi ellenőrzések tapasztalatai, megállapításai továbbra is azt mutatják, hogy a belső szabályzatokat a munkatársak csak részben, vagy nem ismerik, a vezetői ellenőrzés a szabályzatokban előírtak betartására nem kellő hatékonysággal terjed ki. Ennek kiküszöbölésére vonatkozik az ellenőrzési jelentések javaslatainak többsége. A már bekövetkezett, nem kívánatos események kijavítására minden esetben helyrehozó (korrekciós) kontrollok szükségesek. A belső ellenőrzés a hibák és hiányosságok jellege miatt – a gyors helyreállítás érdekében – nem kötelezte a szervezeteket intézkedési terv készítésére, mivel a helyreállítás, valamint az ismétlődő hibák elkerülése e nélkül is biztosítható és elvégezhető volt.

Információs és kommunikációs rendszer

Az információs és kommunikációs rendszer átszövi a belső kontrollrendszer minden elemét. Az információs rendszerek keretében a beszámolási rendszert úgy kell működtetni, hogy azok hatékonyak, megbízhatóak és pontosak legyenek, a beszámolási szintek, határidők és módok világosan meg legyenek határozva.

Az ellenőrzések tapasztalatai szerint nem minden esetben biztosított, hogy az alkalmazottak a munkájuk végzéséhez szükséges információkhoz maradéktalanul és időben hozzájussanak, ezért a szervezeti egységek közötti információáramlás/átadás szabályozását és az egységes gyakorlat kialakítását tovább kell javítani.

Nyomon követési rendszer (monitoring)

A Hivatal monitoring rendszere az operatív tevékenységek keretében megvalósuló folyamatos és eseti nyomon követésből, valamint az operatív tevékenységektől függetlenül működő belső ellenőrzésből áll.

Fejlesztési célszerű a belső jelentéstételi rendszer működtetését a szükséges feltételek megteremtésével, a különböző területeken alkalmazandó, ugyanakkor egymással szinkronban lévő indikátorok alkalmazásával.

A monitoring stratégiai elveit támogatja a belső ellenőrzés azzal, hogy a pénzügyi kontrollok szabályos működésének ellenőrzése mellett a szervezetek kockázatkezelését, célirányos működtetésének gazdaságosságát, hatékonyságát és eredményességeit, valamint a pénzügyi jelentések tartalmát, megbízhatóságát helyezi előtérbe, mivel a szervezeti egységek monitoring stratégiával általában nem rendelkeznek.

III. Javaslatok, intézkedési tervek megvalósítása

Az ellenőrzések megállapításait az ellenőrzött szervek vagy szervezetek záró tárgyalás keretében – az ellenőrzési jelentéstervezetből – részletesen megismerték és kiértékeltek. Az ellenőrzési jelentések megállapításait az érintettek nem vitatták. Az ellenőrzött szervezeti egységek vezetői az ellenőrzési jelentésekben megfogalmazott javaslatokat elfogadták.

Az előző ellenőrzések megállapításainak hasznosulását, megvalósulását a 2017. évi ellenőrzések során – utóvizsgálat keretében – a belső ellenőrzés vizsgálta. Egyes javaslatok végrehajtása még folyamatban van, vagy csak részben történt meg.

Összességében megállapítható, hogy a belső ellenőrzés által tett javaslatok többsége hasznosult, de teljes körűen még nem valósult meg.

Lajosmizse, 2018. január 30.

Készítette:

dr. Csikai Zsolt
belső ellenőr s.k.

Jóváhagyás időpontja: 2018. május 22.

dr. Balogh László
jegyző s. k.

A 2017. évi ellenőrzések főbb megállapításai, javaslatok

Az ellenőrzés tárgya	Megállapítások	Javaslatok	Intézkedések
1.) Az Önkormányzat költségvetéséből céljelleggel nyújtott támogatások rendeltetés szerinti felhasználása	A kedvezményezettek beszámolási kötelezettségüknek eleget tettek, a költségvetési támogatás jogosulatlan igénybevételére, vagy nem rendeltetésszerű felhasználására nem került sor.	-	-
2.) Házi pénztár ellenőrzése (Felsőlajos)	A pénztáros szabályszerűen ki nem állított, és utalványozás nélküli alapbizonylatok alapján is teljesített kifizetéseket. A kötelezettségvállalást nem előzte meg annak ellenjegyzése. A bizonylatok érvényesítője nem tett eleget a jogszabályban (Ávr.58. §-ában) előírtaknak. A pénztár ellenőr nem tett eleget ellenőrzési kötelezettségének.	A jegyző tegyen intézkedést a belső kontrollok megfelelő működésére és működtetésére, és gondoskodjon arról, hogy a pénztáros és a pénztárellenőr a „Pénzkezelési szabályzat” előírásait tartsa be.	Az ellenőrzés által feltárt hiányosságokat – egy kivétellel megszüntették. Technikai okok miatt az érvényesítés az Ávr. 58. § (3) bekezdésében előírtak ellenére továbbra is az utalványozás és a kifizetést követően történik. A pénztárellenőr a pénztárban is tartott ellenőrzést.

Az ellenőrzés tárgya	Megállapítások	Javaslatok	Intézkedések
<p>3.) Lajosmizse Város Roma Nemzetiségi Önkormányzata 2016. évi gazdálkodásának ellenőrzése</p>	<p>A kiadásokkal kapcsolatos kifizetéseknél szabálytalanságok fordultak elő:</p> <ul style="list-style-type: none"> - pénzügyi ellenjegyzést a 2016. IV. negyedévben nem szabályszerűen végezték, - a teljesítésigazolást nem szabályszerűen végezték, - az érvényesítő nem tartotta be az Ávr. előírásait. 	<p>Az RNÖ elnöke kezdeményezze, hogy a működési kiadásokon belül csökkenjen a reprezentációra fordított kiadás és növekedjen a szociálisan rászorultak támogatása; valamint a teljesítés igazolása során tartsák be a jogszabályi előírásokat.</p> <p>A jegyző intézkedjen, hogy a pénzügyi ellenjegyzést és az érvényesítést szabályszerűen végezzék.</p>	<p>A kiadásokkal kapcsolatos kifizetéseknél a kulcskontrollok (ellenjegyzés, érvényesítés, teljesítésigazolás) a 2017. évben már hiánytalanul működtek.</p>
<p>4.) Az IGSZ 2016. évi gazdálkodásának átfogó ellenőrzése</p>	<p>Az IGSZ vezetője – az Ávr-ben előírtak ellenére – belső szabályzatban nem rendezte,</p> <ul style="list-style-type: none"> - a tervezéssel és a beszámolási feladatok teljesítésével kapcsolatos előírásokat, feltételeket, valamint - a beszerzések lebonyolításának eljárásrendjét. <p>Az IGSZ pénzügyi gazdálkodása a 2016. évben összességében szabályszerű volt, azonban az üzembe helyezéseket aktiváláskor hitelt érdemlő módon nem dokumentálták.</p>	<p>A Polgármester kezdeményezze az IGSZ alapító okiratának módosítását.</p> <p>A jegyző kezdeményezze az IGSZ SZMSZ-ének módosítását, és intézkedjen, hogy az IGSZ belső szabályzatai feleljenek meg az Ávr-ben előírtaknak.</p> <p>Az IGSZ vezetője gondoskodjon az üzembe helyezések hitelt érdemlő módon való dokumentálásáról</p>	<p>Az IGSZ alapító okiratának módosítását a 100/2017. (VI. 29.) ÖH, új SZMSZ-ét a 140/2017. (IX. 21.) ÖH. sz. határozatával a Képviselőtestület elfogadta.</p> <p>Az IGSZ belső szabályzatait az Ávr-ben előírtak szerint módosították.</p> <p>Az IGSZ vezetője a 2017. évben gondoskodott az üzembehelyezések hitelt érdemlő módon való dokumentálásáról.</p>

Az ellenőrzés tárgya	Megállapítások	Javaslatok	Intézkedések
5.) Piaci-vásári tevékenység ellenőrzése	<p>A bérleti időszak kezdetét követően több mint egy hónap késedelemmel kötöttek 14 szerződést.</p> <p>A bérleti díjak befizetéséről a piacrendezők nyilvántartást nem vezetnek, a bérleti díjak megfizetését az árusítás megkezdése előtt nem ellenőrzik, ezért 56.000.- Ft bérleti díj kifizetése nem történt meg.</p>	A jegyző intézkedjen az elmaradt 56.000.- Ft bérleti díj beszedésére és arra, hogy az árusítás megkezdése előtt történjen meg a helypénz és bérleti díj megfizetése.	Az elmaradt bérleti díjak beszedése 2017. november 2-án és november 6-án megtörtént.
6.) Az Európai Unió forrással támogatott fejlesztések és közbeszerzések ellenőrzése	<p>Az Önkormányzat és az IGSZ rendelkezik a Kbt. előírásainak megfelelően közbeszerzési szabályzat”-tal.</p> <p>A 2017. évben lefolytatott közbeszerzési eljárások előkészítése és lebonyolítása összhangban volt a vonatkozó jogszabályokkal.</p>	-	