

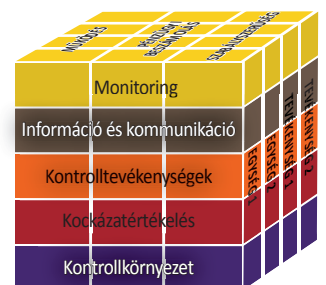


ÁLLAMI
SZÁMVEVŐSZÉK

Tanulmány

Az önkormányzati belső kontrollrendszer ellenőrzésének tapasztalatai

Megfelelően kiépített és működtetett belső kontrollrendszer nélkül nincs szabályos, gazdaságos, hatékony és eredményes közpénzfelhasználás.





Tanulmány

Az önkormányzati belső kontrollrendszer ellenőrzésének tapasztalatai

Ellenőrzési tapasztalatok 64 önkormányzat
belső kontrollrendszere kialakításának, egyes
kontrolltevékenységek és a belső ellenőrzés
működésének ellenőrzéséről, a belső
kontrollrendszer, az integritás és a korrupciós
kockázatok összefüggései

Megfelelően képzett
és működtetett belső
kontrollrendszer
nélkül nincs szabályos,
gazdaságos, hatékony
és eredményes
közpénzfelhasználás.



A tanulmány készítését felügyelte:

DR. BENEDEK MÁRIA

felügyeleti vezető

A tanulmányt készítették:

SZENTÉNYÉ TUBAK KLÁRA

számvevő főtanácsos

FARKAS MARIANNA RITA

számvevő főtanácsos

HALKÓNÉ DR. BERKÓ KATALIN

számvevő

TARTALOM

◀ A TANULMÁNY CÉLJA	4
◀ A BELSŐ KONTROLLRENDSZER, MINT AZ ÁSZ ÖNKORMÁNYZATI ELLENŐRZÉSEINEK FÓKUSZTERÜLETE	5
◀ A 2013-BAN ELLENŐRZÖTT 64 ÖNKORMÁNYZAT	10
◀ AZ ELLENŐRZÉSI MEGÁLLAPÍTÁSOK, JAVASLATOK ELEMZÉSE, ÖSSZEHASONLÍTÁS	12
◀ A BELSŐ KONTROLLRENDSZER, A KORRUPCIÓ ÉS AZ INTEGRITÁS	27
◀ A BELSŐ KONTROLLRENDSZER ELLENŐRZÉSÉNEK HASZNOSULÁSA	28

A TANULMÁNY CÉLJA



Az államháztartás ellenőrzési rendszere három pilléren nyugszik, amelyek a külső ellenőrzés, a kormányzati ellenőrzés, valamint az államháztartás belső kontrollrendszere.

Ez a három pillér együtt alkot egy egészet a közöttük meglévő egyfajta ellenőrzési munkamegosztással. A három pillér nem jelent alá- és fölérendeltséget, de fontos ismerni, hogy az egyes ellenőrzési ügýtípusokat melyik ellenőrzési szintnek kell kezelnie. A számvevőszéki munka jelentőségét az adja, hogy az Állami Számvevőszék (ÁSZ) az Országgyűlés független, alkotmányos jogkörrel felruházott szerve, míg a többi ellenőrzési pillér esetében ez a függetlenség ilyen szinten nem garantált. A kormányzati ellenőrzés szervei ugyan függetlenek az ellenőrzöttektől, de az ÁSZ-szal ellentétben magától a kormánytól nem. Ezen a szinten természetesen a hatókör is szűkebb. A közpénzek ellenőrzésének általános hatáskörével ugyanis csak az ÁSZ rendelkezik Magyarországon.

Az ellenőrzésnek kiemelt és fontos területe az adott költségvetési szerv belső kontrollrendszere is, amelynek függetlensége csak a szervezeten belül értelmezhető. Ebben az esetben maga a költségvetési szerv alakít ki olyan mechanizmust, amelynek célja, hogy a tevékenységeket szabályszerűen, gazdaságosan, hatékonyan és eredményesen hajtsák végre, az elszámolási kötelezettségeket teljesítsék, az erőforrásokat pedig megvédjék a veszteségektől, károktól és a nem rendeltetésszerű használattól. Az ellenőrzés az elszámoltathatóság kulcstényezője. A közszférát kontroll és elszámolási kötelezettség alatt tartani azt jelenti, hogy megkövetelni a minél nagyobb átláthatóságot és a minél jobb elszámoltathatóságot azoktól a szervezetektől, amelyek az adófizetők pénzével gazdálkodnak. Ehhez pedig egyaránt szükség van a számvevők, a kormányzati ellenőrzésben résztvevők, illetve az államháztartási szervezetek belső ellenőrzését végzők munkájára. Az ÁSZ tehát ezeket nem helyettesítheti, legfeljebb kiegészítheti, illetve természetesen ellenőrizheti.

Az ÁSZ tevékenységének célja, hogy az ellenőrzések elért eredményei hozzáadott értéket teremtsenek, a közpénzek felhasználásában kimutatható megtakarításokat és a gazdálkodás javítását eredményezzék. Az ÁSZ értékteremtő ellenőrzéseivel segíteni kívánja a közpénzügyek átláthatóságát, rendezettségét, részt kíván venni a korrupciós kockázatok és a korrupció elleni fellépés eszközeinek kialakításában és használatuk elterjesztésében, az integritás alapú közigazgatási kultúra kialakításában, fejlesztésében és hozzá kíván járulni a „jó kormányzáshoz”. Az ÁSZ további célja az ellenőrzési tapasztalatok megosztása az elemző és tanácsadó funkciójához kapcsolódóan.

Az ÁSZ a Stratégiájában célul tűzte ki, hogy az önkormányzatok ellenőrzése során azok pénzügyi-gazdasági helyzetét értékeli, kockázatait feltárja, valamint az ellenőrzések helyszíneit objektív kockázatértékelés alapján választja ki. Az ÁSZ önkormányzati ellenőrzéseinek elsődleges célja, hogy segítse a rendezettséget az önkormányzati szektorban, ezért az ellenőrzéseit folyamatosan és fokozatosan kiterjeszti a korábban még nem ellenőrzött területekre és tevékenységekre.

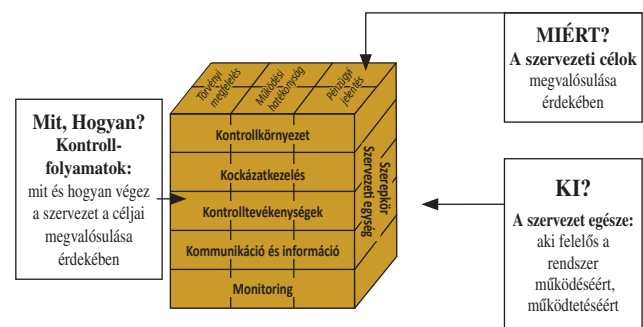
Az önkormányzatok belső kontrollrendszere kialakításának és egyes kontrolltevékenységek működésének ellenőrzését az indokolta, hogy az utóbbi években jelentősen megváltozott a belső kontrollrendszerre vonatkozó jogszabályi környezet.

Módosult az államháztartási törvény, valamint a belső ellenőrzésre vonatkozó kormányrendelet. Indokolt volt tehát áttekinteni, mennyiben felelnek meg az önkormányzatok az új követelményeknek. A szabályszerűségi ellenőrzés arra kereste a választ, hogy megfelelő-e a belső kontrollrendszer és a belső ellenőrzés szabályozása, illetve annak működése. Ezen kívül az ÁSZ ellenőrizte, hogy hasznosultak-e a korábbi számvevőszéki ellenőrzések megállapításai, ajánlásai. Az ellenőrzés kiterjedt a belső kontrollrendszert alkotó mind az öt fő kontrolelemre, azaz a kontrollkörnyezetre, a kockázatkezelésre, a kontrolltevékenységekre, az információ és kommunikációra, valamint a monitoringra, figyelemmel a belső kontrollrendszer és a belső ellenőrzés működésének összefüggéseire.

Az önkormányzatok belső kontrollrendszerének ellenőrzése az ÁSZ „jó kormányzással” kapcsolatos stratégiai céljainak megvalósítását szolgálja. A belső kontrollrendszer ellenőrzésének elsődleges célja, hogy javuljon az ellenőrzött önkormányzatok belső kontrollrendszerének, a közpénzek felhasználásának szabályozottsága, működésének megfelelősége, a végső cél pedig az egyensúlyi helyzet fenntarthatóságának biztosítása, azaz az adósság újratermelődésének megakadályozása.

Az önkormányzatoknak tervezni kell azzal, hogy az ÁSZ folyamatosan ellenőrizi a közpénzfelhasználást, és amennyiben a jogszabályi kötelezettségeknek nem tesznek eleget, a közpénzt nem az ott előírtaknak megfelelően használják fel, szükséges számolniuk az ÁSZ tv.-ben rögzített következményekkel.

Mit jelent a belső kontrollrendszer?



Az önkormányzatok belső kontrollrendszerének kialakítását, működtetését és fejlesztését törvényi szinten a Möt., az új Áht. írja elő, amelynek megvalósításáért a költségvetési szerv vezetője a felelős. A belső kontrollrendszer magában foglalja mindazon szabályokat, eljárásokat, gyakorlati módszereket, szervezeti struktúrákat, kockázatkezelési technikákat és kontrolltevékenységeket, amelyek segítséget nyújtanak a szervezetnek céljai eléréséhez.

A belső kontrollrendszer azt a célt szolgálja, hogy a költségvetési szervek működése és gazdálkodása átlátható és elszámoltatható legyen, a tevékenységüket szabályszerűen, gazdaságosan, hatékonyan, eredményesen végezzék, teljesítsék elszámolási kötelezettségeiket és megvédjék az erőforrásokat a veszteségektől, a károktól és a nem rendeltetésszerű használatától.

A belső kontrollrendszer megfelelő kialakításának és működtetésének kiemelt szerepe van az integritás szempontjából lényeges csalás megelőzésében és feltárásában, a korrupciós kockázatok kezelésében. A megfelelően kialakított és működtetett belső kontrollrendszer minimálisra csökkenti a hibák és szabálytalanságok bekövetkezésének lehetőségét. A belső kontrollrendszer kialakítása és működtetése nélkül nem valósítható meg a közpénzek, a közvagyon szabályos, szabályozott, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználása.

Megfelelőnek tekinthetünk egy belső kontrollrendszert, ha az teljesíti a rájuk vonatkozó főbb kritériumokat, egyértelművé teszi a felelősségi viszonyokat, tartalmazza a folyamatleírásokat, ellenőrzési nyomvonalakat, szabályzatai az alapító okiratokkal, az SZMSZ-szel és az ügyrendekkel együttesen koherens rendszert alkotnak. Mindezek kialakítása, karbantartása a folyamatos napi munkavégzés mellett, egyre inkább csökkenő létszámmal kell, hogy megvalósuljon.

Egy eredményes belső kontrollrendszer, függetlenül attól, hogyan van kialakítva és miként működik, csak ésszerű – nem abszolút – biztosítékot adhat a vezetés számára a szervezet céljainak eléréséhez. Egy hatásos kontrollrendszer csökkenti annak a valószínűségét, hogy a szervezet nem éri el a céljait. Ugyanakkor mindig létezni fog annak kockázata, hogy a belső kontroll kialakítása gyengén sikerül és nem a szándéknak megfelelően fog működni.

Mit vár az ÁSZ a belső kontrollrendszer ellenőrzésétől?

Az ÁSZ a belső kontrollrendszer ellenőrzései eredményeként azt várja, hogy nőni fog az önkormányzati vezetők elkötelezettsége a szabályos működés, az átláthatóság és elszámoltathatóság iránt, továbbá hogy az államháztartás ellenőrzési szintjei hasznosítják az ÁSZ ellenőrzési tapasztalatait, növelve ezzel az egyes ellenőrzési szintek, azon keresztül az ellenőrzési rendszer hatékonyságát.

A BELSŐ KONTROLLRENDSZER, MINT AZ ÁSZ ÖNKORMÁNYZATI ELLENŐRZÉSEINEK FÓKUSZTERÜLETE



A megfelelően kialakított és működtetett belső kontrollrendszer minimálisra csökkenti a hibák és szabálytalanságok bekövetkezésének lehetőségét. A belső kontrollrendszer kialakítása és működtetése nélkül nem valósítható meg a közpénzek, a közvagyon szabályos, szabályozott, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználása.

Miért került az ÁSZ ellenzései fókuszába 2012-től a belső kontrollrendszer kialakításának és működtetésének ellenőrzése?

Az ÁSZ tv. az ÁSZ feladatává teszi a jól irányított állam kiépítésének elősegítését. Az ellenőrzés célja, hogy segítse a rendezettséget az önkormányzati szektorban. A rend értéket teremt, ezért az ÁSZ az ellenőrzéseit folyamatosan és fokozatosan kiterjeszti a korábban még nem ellenőrzött területekre és tevékenységekre. Az önkormányzatoknál az elmúlt évtizedekben nem került sor a belső kontrollrendszer egészét tekintve a kialakítás megfelelőségének ellenőrzésére. Társadalmi érdek ellenőrzés alá vonni a korábban ellenőrizetlen területeket. A közpénzt használók biztosak lehetnek abban, hogy idővel számvevőszéki ellenőrzés alá kerülnek, és ha a törvényeket nem tartják be, a közpénzt nem a jogszabályoknak megfelelően használják fel, akkor számolniuk kell a törvényben rögzített következményekkel.

A költségvetési szervek belső kontrollrendszere napjainkban már magában foglalja a korszerű, felelős szervezet-irányítás elemeit (kontrollkörnyezet, kockázatkezelés, kontrolltevékenység, információ és kommunikáció, monitoring) is. E kontrollrendszer szabályozása háromszintű. A törvényi előírásokat az Áht. és a Möt., a rendeleti szintű szabályozást az Ávr. és a Bkr. tartalmazza, amelyeket útmutatói szinten az NGM által kiadott standardok és kézikönyvek támogatnak.

A belső kontrollrendszer azt a célt szolgálja, hogy a költségvetési szervek működésük és gazdálkodásuk során a tevékenységeket szabályszerűen, gazdaságosan, hatékonyan és eredményesen hajtsák végre, teljesítsék elszámolási kötelezettségeiket és megvédjék az erőforrásokat a veszteségektől, a károktól és a nem rendeltetésszerű használattól.

Milyen irányú hasznosulást vár az ÁSZ a belső kontrollrendszer ellenőrzésétől?

Az önkormányzatok ellenőrzésre történő kiválasztása a belső kontrollrendszer ellenőrzése tekintetében nem reprezentatív mintavétel, **hanem kockázatelemzésen** alapult, ezért a megállapítások alapján **általános következtetések nem voltak levonhatók az önkormányzati alrendszer egészére**, de jellemző hibák, hiányosságok, szabálytalanságok kerültek feltárára. A belső kontrollrendszer ellenőrzése megállapításainak elemzésével ugyanakkor a törvényalkotás számára szintetizált tapasztalatok állnak rendelkezésre a belső kontrollrendszer önkormányzati területen való kialakításáról, működéséről és hatásairól, továbbá a belső ellenőrzés működéséről. A tapasztalatok értékelésével következtetést lehet levonni a belső kontrollrendszer kialakítására és működtetésére vonatkozó jogszabályi előírások egységességére, harmonizációjára vonatkozóan, továbbá arra, hogy indokolt-e esetleges jogszabályi módosítás kezdeményezése.

Az ellenőrzés az ellenőrzött számára visszajelzést ad a belső kontrollrendszer kialakításában és működésében meglévő szabálytalanságokról, hiányosságokról. Az ÁSZ a javaslataival hozzájárul a hiányosságok megszüntetéséhez, amely csökkentheti a későbbi számvevőszéki ellenőrzések gyakoriságát. Az ellenőrzés megállapításait és javaslatait más, nem ellenőrzött szervezetek is hasznosíthatják a tevékenységük ellátása során. Az ellenőrzésekkel az ÁSZ a társadalom számára jelzi, hogy közpénz nem maradhat ellenőrizetlenül. Az ÁSZ szervezetén belül lehetőség nyílik arra, hogy a megállapítások szintetizálásával az ÁSZ a hozzáadott értéket teremtő, elemző tevékenységét és tanácsadó szerepét is erősítse.

A helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzése 2009. év januárjában – a fővárosi és megyei közigazgatási hivatalok átalakításával – gyakorlatilag megszűnt. A törvényességi felügyeletet (törvényességi ellenőrzési jogkör helyett) az Alaptörvény vezette be, és 2012-től a kormányhivatalok működtetik is ezt a kontrollt, amely kiterjed az önkormányzat gazdálkodását érintő ellenőrzés kezdeményezésére az Állami Számvevőszéknél, adott esetben a képviselő-testület ülésének összehívására, az önkormány-

zat tisztviselője felelősségének megállapítására is. E tevékenység hatékony ellátásához hozzájárulhat az ÁSZ ellenőrzési megállapításainak hasznosítása is.

Miben újult meg a belső kontrollrendszer ellenőrzési programja 2013-ban?

Az ÁSZ 2012 júliusában kezdte meg az önkormányzatok belső kontrollrendszerének kialakításával kapcsolatos ellenőrzéseit, amelyet a 2013. évben is folytatott megújított ellenőrzési program alapján. A megújított ellenőrzési program elsősorban a kulcskontrollok és a belső ellenőrzés működése megfelelőségének ellenőrzési feladatai tekintetében jelentett változást. A kulcskontrollok tekintetében a vonatkozó jogszabályok megváltozása indokolta a program módosítását.



A belső ellenőrzésnél pedig a belső ellenőrzés eredményességének, mint célszerűségi elem értékelésének a megszüntetésével az ellenőrzött időszak tartama is a korábbi három évről egy évre módosult. A belső kontrollrendszer kialakítása, a kulcskontrollok és a belső ellenőrzés működése megfelelőségének értékelési szempontjai nem változtak. A 2013. évben a 64 önkormányzatnál

elvégzett belső kontrollrendszer ellenőrzése során az ÁSZ a belső kontrollrendszeren belül a kontrollkörnyezet, a kockázatkezelési rendszer, a kontrolltevékenységek, az információs és kommunikációs rendszer, valamint a monitoring rendszer kialakítását 2012-re vonatkozóan külön-külön és összesítve is értékelte.

Az ÁSZ a megújított belső kontrollrendszer ellenőrzésére vonatkozó ellenőrzési programja alapján 2013-ban már a korrupciós kockázatok és veszélyek mérséklésére fókuszálva végezte az önkormányzati belső kontrollok ellenőrzését, tekintettel arra, hogy kiemelten kezelve, alapértéknek tekinti a korrupció elleni fellépést. A korrupció megelőzésén alapuló ellenőrzési gyakorlat a belső kontrollrendszer részét képezi, abba beépül, vagyis a jól működő belső kontrollrendszer nagymértékben elősegítheti a megelőzésen alapuló korrupció elleni küzdelem gyakorlattá válását.

A helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzése tekintetében a kormányhivatalok szerepe megerősödött, ugyanis a korábbi törvényességi ellenőrzést egy erősebb beavatkozási lehetőségeket biztosító törvényességi felügyelet váltotta fel. A törvényességi felügyelet új eszközrendszerében a kormányhivatal rendelet-, valamint határozatpótlásra irányuló eljárása és a törvényességi felügyeleti bírság bevezetése megerősíti annak a lehetőségét, hogy a

kötelezettségeit mellőző önkormányzat működése jogszerű legyen. A törvényességi ellenőrzési jogkör kiterjed továbbá az önkormányzat gazdálkodását érintő ellenőrzés kezdeményezésére az ÁSZ-nál, adott esetben a képviselő-testület ülésének összehívására, az önkormányzat tisztségviselője felelősségének megállapítására is. Szintén a kormányhivatal hatáskörét erősíti, hogy ma már önkormányzati kezdeményezés nélkül is szakmai segítséget nyújthat, javaslatokat fogalmazhat meg, amelyre kötelező válaszolnia a helyi önkormányzatoknak. Mindezek figyelembe vételével a megújított ellenőrzési programban foglaltak alapján a kockázatok értékelése annak figyelembe vételével történt, hogy az ellenőrzött időszakban az önkormányzatok működésének törvényességi felügyeletére vonatkozó szabályozás is hatályba lépett, ezáltal az önkormányzatok eredendő kockázatának megállapításánál a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzéséért felelős szerv által tett észrevételek száma is minősítési szempontként került rögzítésre.

A megújított ellenőrzési program alapján hatékonyabbá vált az ellenőrzés azáltal, hogy számát tekintve lényegesen kevesebb, jól irányított és koncentrált kérdés megválaszolásával, az integritási szemlélet figyelembe vételével jutott el az ÁSZ az ellenőrzött területek kialakítása és működése megfelelőségének értékeléséhez.

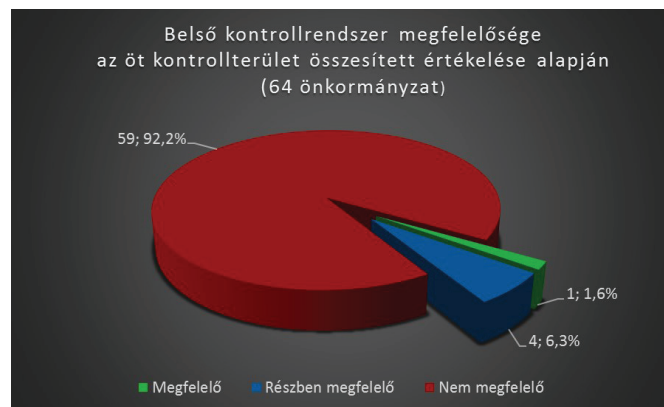
A megújított ellenőrzési programmal egyidejűleg a számvevőszéki jelentés a korábbiakhoz képest új külső megjelenési formát is kapott. A kizárólag szabályszerűségi elemeket tartalmazó ellenőrzés lehetőséget biztosított arra, hogy új jelentésszerkezetben lényegesen rövidebb jelentések készülhettek, a feltett szabályszerűségi kérdésekre adott egyértelmű válaszok esetében a megállapítások összehasonlítható formában kerülhettek megfogalmazásra. A feltárt hiányosságok táblázatba foglaltnak, sorszámmal jelöltek meg a részletes megállapításoknál.

Megkezdődött az intézkedést igénylő megállapítások és javaslatok megújítására vonatkozó munka is, amelynek eredményeként a 64 számvevőszéki jelentésből 2014 februárjában és az azt követő elnöki értekezleteken tárgyalt, összesen 31 számvevőszéki jelentés esetében már új, tömörített struktúrájú javaslatokat fogalmazott meg az ÁSZ az ellenőrzöttek részére. Ez azt jelenti, hogy az ellenőrzött szervezet vezetőjének a jelentés kézhezvételét követően készítenő intézkedési tervben a jelentésben megfogalmazott javaslatokat figyelembe kell vennie, vagyis a számvevőszéki jelentésben foglalt intézkedést igénylő megállapításokhoz kapcsolódóan köteles intézkedési tervet összeállítani. A számvevőszéki ellenőrzések intézkedést igénylő megállapításai a korábbi struktúrában megismételték a számvevőszéki jelentés részletes megállapításokról szóló fejezetében foglaltakat. Az ismétlés elkerülése, valamint a jelentés terjedelmének rövidítése érdekében az intézkedést igénylő megállapítások ezen túl lényegkiemelésre fókuszáltak, tömörített formában jelennek meg. Az új struktúra szerint az intézkedést igénylő megállapítások nem tartalmazzák a pontos jogszabályi hivatkozásokat, mivel azok a jelen-

tés részletes megállapításainál már szerepelnek. Minden esetben tartalmaznak viszont pontos hivatkozást az egyes részletes megállapításokra.

Milyen tapasztalatokat szerzett az ÁSZ az elvégzett belső kontrollrendszer ellenőrzések során?

Az önkormányzatok ellenőrzésre történő kiválasztása a belső kontrollrendszer ellenőrzése tekintetében nem reprezentatív mintavétel, **hanem kockázatelemzésen** alapult, ezért a feltárt hibák, hiányosságok alapján **általános következtetések nem voltak levonhatók az önkormányzati alrendszer egészére**. Ugyanakkor mind a 2012-ben, mind a 2013-ban ellenőrzött önkormányzatoknál jellemző hibák, hiányosságok, szabálytalanságok kerültek feltárára, amelyek az ÁSZ kockázatelemzésének megalapozottságát támasztották alá.



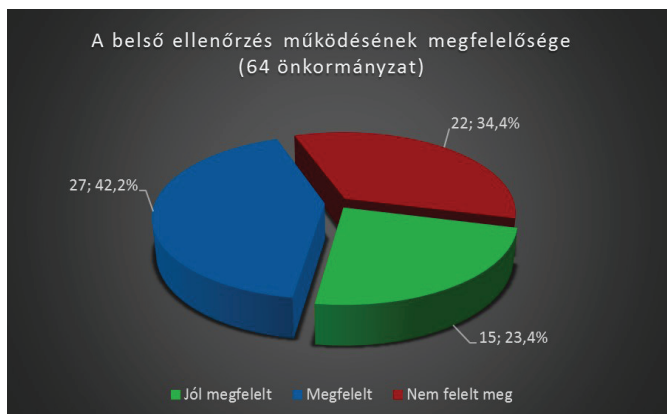
A belső kontrollrendszer kialakítása a 64 ellenőrzött önkormányzat közül egy önkormányzatnál volt megfelelő, négyenél részben megfelelő, míg 59 önkormányzatnál, azaz az ellenőrzött önkormányzatok 92,2%-ánál nem felelt meg a jogszabályi követelményeknek. A belső kontrollrendszer nem megfelelő kialakítása kockázatot jelent az önkormányzatok tevékenységeinek szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes végrehajtásában. Azoknál az önkormányzatoknál, ahol a kontrollrendszeren belül, főként a kontrollkörnyezet és kontrolltevékenységek szabályozása nem megfelelő vagy hiányos volt, ott az ellenőrzött kulcskontrollok működése is gyenge volt.

Az ÁSZ a belső kontrollrendszer ellenőrzése keretében értékelte az integritás szempontjából is kiemelt fontosságú kontrollok (úgynevezett kulcskontroll) – a teljesítésigazolás és az érvényesítés – működésének megfelelőségét. A 64 önkormányzatból egyetlen egy városi önkormányzatnál volt jó a kulcskontrollok működésének megfelelősége, míg 63 esetben, az ellenőrzöttek 98,4%-ánál az állományba nem tartozók megbízási díjaival, valamint a külső szolgáltatók által végzett karbantartási, kisjavítási munkákkal kapcsola-

tos kifizetések során a kulcskontrollok működésének megfelelősége gyenge volt.



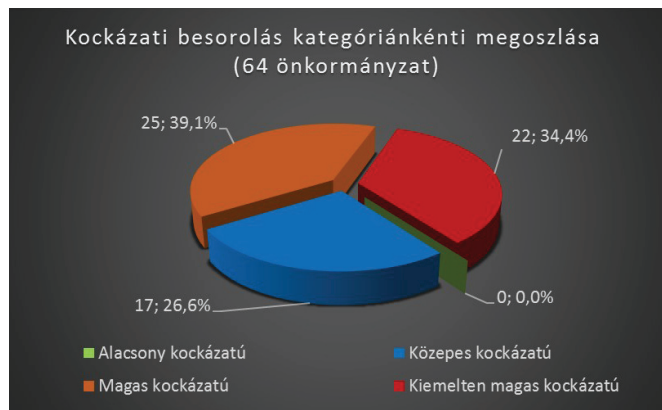
Az ellenőrzési program alapján az ÁSZ ellenőrizte a belső ellenőrzés működése megfelelőségét. Az ellenőrzött 64 önkormányzathoz 27-nél, azaz az ellenőrzöttek 42,2%-ánál a belső ellenőrzés 2012. évi működése megfelelt, míg 34,4%-ánál nem felelt meg a jogszabályi előírásoknak. Jól megfelelt értékelést a 64-ből 15 önkormányzat kapott, amelyből hét városi, egy nagyközségi és hét községi önkormányzat volt. Az ÁSZ megállapította, hogy a belső kontrollrendszer és a belső ellenőrzés korrelációt mutat. Azon önkormányzatoknál, ahol a belső ellenőrzési tevékenység nem működött megfelelően, ott a belső kontrollok kialakítása és működése tekintetében is hiányosságokat tárt fel az ellenőrzés.



A 64 önkormányzat ellenőrzésénél az ellenőrzési programba beépített kérdések, és az azokra adott válaszok alapján az ÁSZ megállapította, hogy az integritás szemlélet érvényesítésében 56 önkormányzatnak még fejlődést kell elérnie. Csupán hat olyan önkormányzat volt az ellenőrzöttek között, akiknél az értékelésnél számításba vett kérdésekre adott válaszok alapján az integritás szemlélet érvényesülését állapította meg az ÁSZ.

A 64 ellenőrzött önkormányzat az egyes ellenőrzési területek értékelése alapján, előre meghatározott szempontok szerint kialakított kockázati kategóriákba (alacsony, közepes, magas, kiemelten magas) került besorolásra. A 64 önkormányzathoz egy sem tartozik az alacsony kockázati kate-

góriába az ellenőrzés során feltárt hiányosságok, szabálytalanságok miatt. Közepes kockázatú kategóriába 17 (26,6%), magas kockázatúba 25 (39,1%) önkormányzatot sorolt be az ÁSZ. Az összesített értékelés alapján 22 (34,4%) ellenőrzött önkormányzat kiemelten magas kockázatú kategóriába került (II. sz. melléklet).



A 2013. évi ellenőrzési program céljai között szereplő, az ÁSZ által a 2008-2011. években végzett ellenőrzések javaslatainak végrehajtására tett intézkedések ellenőrzésére a 64 ellenőrzött önkormányzat egyikénél sem került sor, mivel az ÁSZ vagy nem végzett ezen időszakban ellenőrzést, vagy az elvégzett ellenőrzésekről készült számvéveszéki jelentésekben az önkormányzat számára konkrét feladatot nem határozott meg, javaslatot nem tett.

Az ÁSZ a 64 önkormányzat polgármestereinek és jegyzőinek összesen 2180 intézkedést igénylő megállapítást, javaslatot fogalmazott meg. Az ÁSZ a megfogalmazott javaslatok 90,0%-át a belső kontrollrendszer kialakításáért, működtetéséért, fejlesztéséért felelős jegyzőknek, 10,0%-át a polgármestereknek címezte.

A jegyzőknek szóló javaslatok

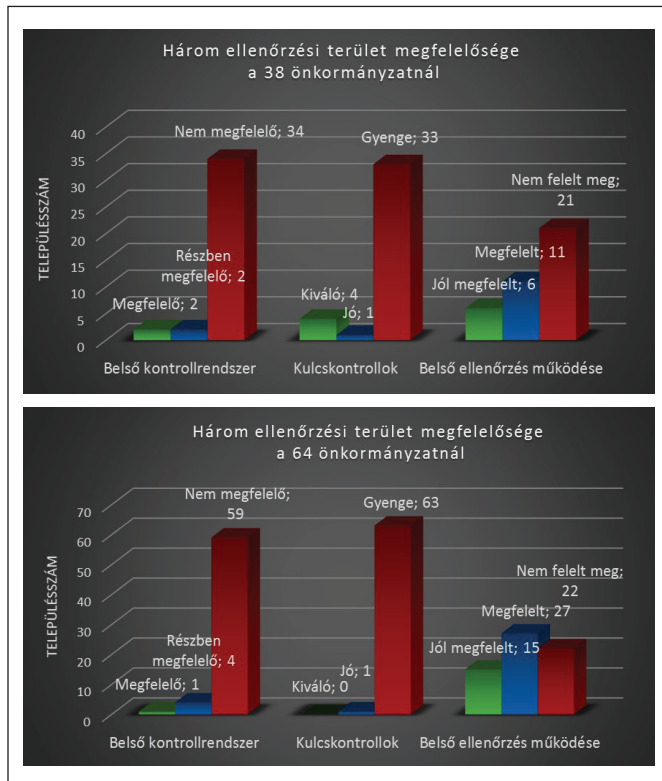
- a kontrollrendszer egyes területei jogszabályoknak megfelelő kiegészítésére, aktualizálására,
- a kulcskontrollok és a belső ellenőrzés jogszabályi előírásoknak megfelelő működtetésének biztosítására vonatkoztak.

A polgármestereknek címzett javaslatok

- feladatkörébe tartozóan a kötelezettségvállalás szabályszerű végrehajtására,
- vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség szabályszerűségére,
- az önkormányzat gazdálkodásának folyamatos figyelemmel kísérésére,
- az ÁSZ által feltárt hiányosságok okainak polgármester általi kivizsgálására irányultak.

A 2012. és a 2013. években ellenőrzött, 38 és 64 önkormányzat belső kontrollrendszere ellenőrzési megál-

lapításainak összehasonlítását is elvégezte az ÁSZ. Az összehasonlításból az a következtetés vonható le, hogy mivel mindkét időszakban az ellenőrzöttek kiválasztása az ÁSZ kockázatértékelése alapján történt, ezért mind a belső kontrollrendszer kialakítása, mind a kulcskontrollok és a belső ellenőrzés működése megfelelőségének értékelése során közel azonos, vagy hasonló eredmények kerültek megállapításra.



A 38 önkormányzatból 34-nél (89,5%), a 64 önkormányzatból 59-nél (92,2%) nem volt megfelelő a belső kontrollrendszer kialakítása. A kulcskontrollok működésének megfelelősége a 38 önkormányzat 86,8%-ánál (33), míg a 64 önkormányzat 98,4%-nál (63) gyenge volt. A belső ellenőrzés működésének megfelelősége a 64 önkormányzat tekintetében kedvezőbb képet mutat, hiszen a 64 önkormányzat 65,6%-a (42) megfelelt, vagy jól megfelelt értékelést kapott. A két értékelési kategória aránya a 38 ellenőrzött önkormányzat esetében csak 44,7% (17), amelynek oka, elsősorban az, hogy míg a 38 önkormányzat esetében az ellenőrzött időszak három évet (2009-2011) ölelt fel, addig a 64 önkormányzatnál a belső ellenőrzés működésének megfelelőségét egy év (2012) tekintetében ellenőrizte az ÁSZ. A számvevőszéki ellenőrzés során a belső kontrollrendszer kialakítása és működtetése terén megállapított hiányosságok azt támasztották alá, hogy a belső ellenőrzés ott sem tárta fel és nem javította ki a hiányosságokat, szabálytalanságokat, ahol a belső ellenőrzés megfelelt, vagy jól megfelelt értékelést kapott.

Az ellenőrzés tapasztalatai alapján megállapítható, hogy ugyan a kockázatelemzésen alapuló kiválasztás miatt az ellenőrzés megállapításai az önkormányzati rendszer

egészére nem vetíthetők ki, de a 2012. és a 2013. években ellenőrzött 102 önkormányzatnál jellemző hibák, hiányosságok, szabálytalanságok kerültek feltárára.

Az ÁSZ és az ellenőrzött szervezetek közötti támogató együttműködés eredménye, hogy az önkormányzatok a hibák, szabálytalanságok minél gyorsabb kijavítására törekednek. Jól mutatja az önkormányzatok pozitív hozzáállását, hogy a Számvevőszék által feltárt hiányosságokra sokszor már az ellenőrzési folyamat alatt számos korrigáló intézkedés végrehajtására sor került, továbbá több esetben az intézkedési tervekben a már végrehajtott intézkedésekről számoltak be az önkormányzatok.

Az ÁSZ tv.-ben foglaltak szerinti **utóellenőrzésnek fontos szerepe** van az ÁSZ tevékenységében, hiszen az utóellenőrzés az ellenőrzési munka konkrét hasznosulására ad választ, vagyis többek között arra, hogy **vajon sikerült-e az érintettek figyelmét ráirányítani a belső kontrollrendszer fontosságára, a korrupciós kockázatokkal való összefüggéseire.**

A 2013-BAN ELLENŐRZÖTT 64 ÖNKORMÁNYZAT

A 64 önkormányzat kockázati besorolása



A 2013-ban ellenőrzött 64 önkormányzatból **38 községi** (Abasár, Berente, Bodrogkisfalud, Borzavár, Bócs, Bükkszék, Csapi, Csemő, Cseréváralja, Csetény, Dejtár, Egercsehi, Egerfarmos, Fertőszéplak, Füle, Gelse, Gesztely, Gyöngyössolymos, Istvándi, Ják, Juta, Kápolnásnyék, Karád, Kiszállás, Koroncó, Mályi, Marcaltó, Mezőszilas, Nógrádkövesd, Nyírmeggyes, Pázmánd, Ragály, Romhány, Szabadegyháza, Taktabáj, Tiszabura, Tolnanémedi, Vácrátót), **6 nagyközségi** (Pétfürdő, Ricse, Seregélyes, Szabadbattyán, Tuzsér, Vonyarcvashegy) és **20 városi** (Balatonlelle, Bélapátfalva, Esztergom, Hajós, Ibrány, Kunszentmárton, Mezőhegyes, Mezőkeresztes, Nyírbátor, Pannonhalma, Répcelak, Rudabánya, Sajóbáony, Tét, Tiszaújváros, Tompa, Vaja, Vép Visegrád, Záhony) önkormányzat volt (*I. sz. melléklet*).

A 64 önkormányzat főbb adatai a 2012. évben

A 64 település állandó lakosainak száma 172 és 29 956 fő közötti, összesen 221 486 fő volt. Az ellenőrzött önkormányzatok polgármesteri hivatalai/körjegyzőségei közül 10 rendelkezett gazdasági szervezettel, míg 54-nél nem volt elkülönült gazdasági szervezet, amely alapvetően meghatározta a kulcskontrollok működésének ellenőrzését az egyes gazdálkodási jogkörökre való jogosultság tekintetében. A foglalkoztatott köztisztviselők száma 3 és 93 fő közötti, összesen 1 000 fő volt.

Az ellenőrzött önkormányzatok a 2012. évi költségvetési beszámolójuk szerint 126,5 millió és 10 220 millió Ft közötti, összesen 66 056,6 millió Ft költségvetési bevétel érték el, valamint 122,3 millió és 10 048,5 millió Ft közötti, összesen 60 650,2 millió Ft költségvetési kiadást teljesítettek. 2012. december 31-én 123,1 és 52865,4 millió Ft közötti, összesen 195 691,5 millió Ft vagyonnal rendelkeztek. Hosszú lejáratú kötelezettségállománya 22 önkormányzatnak volt, összesen 31 659,2 millió Ft értékben.

A 64 önkormányzat belső kontrollrendszere ellenőrzésének lefolytatása

Az ellenőrzés típusa szabályszerűségi ellenőrzés volt. Az ellenőrzött időszak a belső kontrollrendszer kialakításának megfelelősége esetében a 2012. évre, a pénzügyi folyamatokban kulcsszerepet betöltő teljesítésigazolás és érvényesítés belső kontrollok működésének megfelelőségét és a belső ellenőrzés szabályszerű működését a 2012. január 1. és december 31-e közötti időszak eseményeit figyelembe véve értékeltük.

Az ellenőrzés jogszabályi alapját az ÁSZ tv. 1. § (3) bekezdése, az 5. § (2) és (6) bekezdései, valamint az Áht. 61. § (2) bekezdésének előírásai képezik.

Milyen eszközökkel biztosította az ÁSZ, hogy az önkormányzatok belső kontrollrendszerének kialakítását azonos mércével értékelje?

← Belső kontrollrendszer kialakításának értékelési szempontjai

A belső kontrollrendszer kialakításának ellenőrzése során a kontrollkörnyezet, a kockázatkezelési rendszer, a kontrolltevékenységek, az információs és kommunikációs rendszer, valamint a monitoring rendszer szabályozottságának megfelelőségét értékelte az ÁSZ. Az értékelés alapjául a belső kontrollrendszer egyes területei kialakítására vonatkozó kérdésekhez tartozó megfelelőségi pontok szolgáltak. Az elért és az elérhető pontok %-ban kifejezett értéke alapján három minősítési kategóriát (megfelelő, részben megfelelő, nem megfelelő) határozott meg az ÁSZ. Az értékeléshez az ellenőrzési program főbb kritériumokat is tartalmazott, amelyek nem teljesítése esetén az adott kontrollterület kialakítása nem minősülhetett szabályszerűen kialakítottnak, amelynek következménye volt, hogy a kontrollrendszer egészére vonatkozó összesített értékelés sem lehetett megfelelő. A főbb kritériumok két kontrollterületet érintettek, az egyik a kontrollkörnyezet, a másik az információs és kommunikációs rendszer. Főbb kritérium volt az alapító okirat, a vagyongazdálkodási rendelet, a polgármesteri hivatalra/körjegyzőségre vonatkozó szervezeti és működési szabályzat, a számviteli politika, pénzkezelési, leltározási és leltárkészítési szabályzat, a gazdasági szervezet ügyrendje és az ellenőrzési nyomvonal. Amennyiben ezek valamelyike hiányzott abban az esetben sem az adott kontrollkörnyezet, sem a kontrollrendszer kialakítása nem volt megfelelő. Továbbá nem volt megfelelő a kontrollrendszer kialakítása, ha iratkezelési szabályzattal a polgármesteri hivatal nem

rendelkezett, illetve ha az önkormányzat nem tett eleget a közérdekű adatok közzétételi kötelezettségének. A belső kontrollrendszer egészére vonatkozó értékelés alapjául az egyes kontrollterületek megfelelősége szolgált, figyelembe véve a főbb kritériumok teljesülését is.

—◀ A pénzügyi folyamatokban kulcsszerepet betöltő kontrollok működése megfelelősége értékelésének szempontjai

Értékelésre került a pénzügyi folyamatokban kulcsszerepet betöltő teljesítésigazolás és az érvényesítés kontrollok működésének megfelelősége az állományba nem tartozók megbízási díjaira és a külső szolgáltatók által végzett karbantartási, kisjavítási munkák kiadásaira teljesített kifizetéseknél. A 2011. évi ellenőrzési programtól eltérően három helyett két kiadási jogcím tekintetében történt meg a kulcskontrollok működése megfelelőségének ellenőrzése, kivéve, ha az eredendő kockázatot magasnak értékelte az ÁSZ. Ebben az esetben az állományba nem tartozók megbízási díjaira és a külső szolgáltatók által végzett karbantartási, kisjavítási munkák kiadásaira teljesített kifizetéseken túl az ellenőrzési programban meghatározott, úgynevezett tartalék terület bevonására került sor. Tartalékterület volt az egyéb üzemeltetési, fenntartási szolgáltatási kiadások, a rendszeres szociális segélyek és az államháztartáson kívülre teljesített pénzeszközátadások kifizetései. A gazdálkodási jogkörökre vonatkozó szabályozás (Ávr.) 2012. január 1-jétől megváltozott, így a korábbi két kulcskontroll közül az utalvány ellenjegyzése kontrollt az érvényesítés kontroll váltotta fel, elsősorban amiatt, hogy az utalvány ellenjegyzőjének feladatai jórészt az érvényesítő feladatai között kerültek meghatározásra. A főkönyvi könyvelési adatbázisból egyszerű véletlen mintavétellel kiválasztott tételek ellenőrzését többlépcsős megfelelőségi tesztek útján addig végezte az ellenőrzés, amíg elegendő és megfelelő bizonyítékot szerzett az ellenőrzött kifizetések kulcskontrolljai működésének megfelelő vagy nem megfelelő voltáról. A tesztek kiértékelése két szinten történt, először a két kiadási jogcímen teljesített kifizetések során a kulcskontrollok működésének értékelésére került sor, majd előre meghatározott súlyszámok (az egyes kiadási jogcímekeket tartalmazó főkönyvi kartonokon szereplő tételszámokból képzett) alapján történt az együttes értékelés a két kiadási jogcím kifizetései vonatkozásában. Mind a kiadási jogcímenkénti, mind az együttes értékelés során három értékelési kategóriát (kiváló, jó, gyenge) alakított ki az ÁSZ.

—◀ A belső ellenőrzés működése megfelelőségének értékelési szempontjai

Az önkormányzatoknál a belső ellenőrzés működése szabályszerűségének ellenőrzési módszere megegyezett a kontrollrendszer kialakításának ellenőrzésénél alkalmazott módszerrel. Így a belső ellenőrzés működése szabályszerű-

ségének értékelése is az elért megfelelőségi pontok alapján történt. A belső kontrollrendszer kialakításának, a kulcskontrollok és a belső ellenőrzés működésének értékelési szempontjait a III. sz. Függelék tartalmazza.

—◀ Az integritás értékelésének szempontjai

Az ÁSZ az ellenőrzött önkormányzatoknál az integritás szemlélet érvényesülésének helyzetét is értékelte úgy, hogy ha az előre meghatározott, az egyes kontrollterületeknél feltett, az integritás szempontjából kiemelt kérdésekre adott pozitív válaszok a 80%-ot meghaladták, abban az esetben az integritás érvényesült.

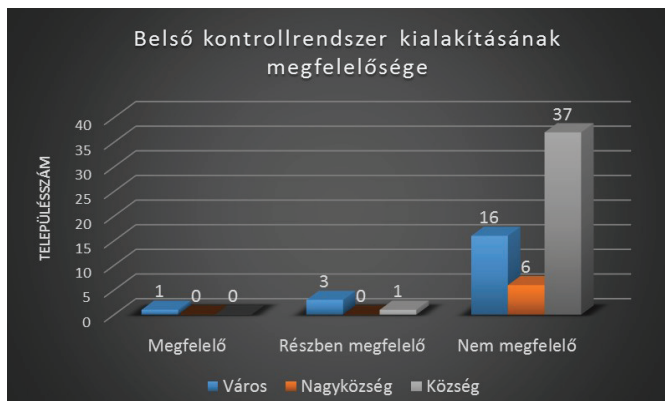
—◀ Kockázati besorolás

Az ÁSZ az ellenőrzött önkormányzatokat kockázati kategóriákba sorolta az ellenőrzési területeken (kontrollrendszer kialakítása, kulcskontrollok és a belső ellenőrzés működése) kapott értékelések figyelembe vételével (IV. sz. Függelék). Első körben az egyes területek értékelési kategóriáit kockázati kategóriákba (alacsony, közepes, magas) sorolta, az így kapott összes pontszám alapján történt a besorolás. A kockázati besorolástól függetlenül kiemelten magas kockázati kategóriába került besorolásra az az önkormányzat, ahol az ÁSZ kár bekövetkeztére utaló adatot, ténytet tárt fel.

AZ ELLENŐRZÉSI MEGÁLLAPÍTÁSOK, JAVASLATOK ELEMZÉSE, ÖSSZEHASONLÍTÁS

A BELSŐ KONTROLLRENDSZER KIALAKÍTÁSA

A 64 településnél a belső kontrollrendszeren belül a kontrollkörnyezet, a kockázatkezelési rendszer, a kontrolltevékenységek, az információs és kommunikációs rendszer, valamint a monitoring rendszer kialakítását a 2012. évről kezdődően külön-külön és összesítve is értékelte az ÁSZ. A belső kontrollrendszer kialakítása az egyes kontrollterületeket összesítetten értékelve a 64-ből 59 (92,2%) önkormányzatnál nem felelt meg a jogszabályi előírásoknak. Az 59 „nem megfelelő” értékelést kapott önkormányzatból 16 (27,1%) város, hat (10,2%) nagyközség és 37 (62,7%) község volt. Az ÁSZ az egyes kontrollterületek értékelése alapján a belső kontrollrendszer kialakítását összességében megfelelőnek minősítette egy városi önkormányzat esetében, három városi és egy községi önkormányzat pedig „részben megfelelő” minősítést kapott.

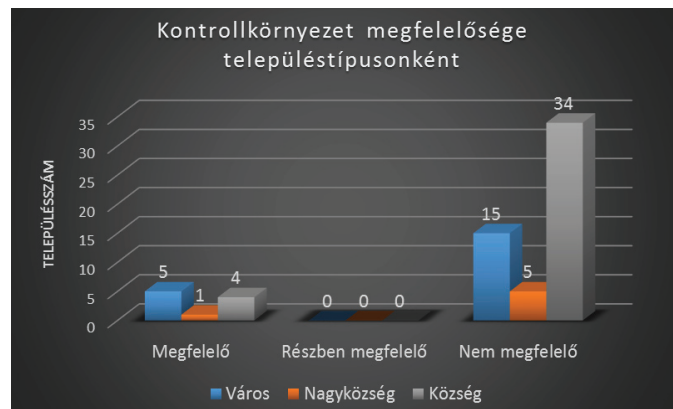


A belső kontrollrendszer nem megfelelő kialakítása **kockázatot jelent** az önkormányzatok tevékenységeinek szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes végrehajtásában, ugyanis az ÁSZ az ellenőrzései során megállapította, hogy **azoknál az önkormányzatoknál, ahol a kontrollrendszeren belül főként a kontrollkörnyezet és kontrolltevékenységek szabályozása nem volt megfelelő, vagy hiányos volt, ott az ellenőrzött kulcskontrollok működése is gyenge volt.**

A kontrollkörnyezet kialakítása

A kontrollkörnyezet kialakítása alatt azoknak a belső szabályzatoknak és eljárásrendeknek, illetve vonatkozó külső jogszabályoknak az összességét értjük, amelyek alapján az adott települési önkormányzat mindennapi (szabályszerű)

működését végzi. A kontrollkörnyezet kialakítása a III. sz. Függelékben részletezett kritériumrendszer alapján végzett értékelés szerint 10 önkormányzat vonatkozásában, azaz az önkormányzatok 15,6%-ánál megfelelt, 54 önkormányzat esetében, azaz az önkormányzatok 84,4%-ánál pedig nem felelt meg a jogszabályi előírásoknak. „Részben megfelelő” minősítés egy önkormányzat esetében sem fordult elő. A „megfelelő” minősítést kapott önkormányzatok rendelkeztek az előírt önkormányzati rendeletekkel, szabályzatokkal, eljárásrendekkel, kötelező dokumentumokkal, többek között SZMSZ-szel, vagyongazdálkodási rendelettel, gazdasági programmal, számviteli politikával és a hozzá kapcsolódó szabályzatokkal, ugyanakkor a feltárt kisebb hiányosságok, szabálytalanságok miatt intézkedést igénylő megállapításokat és javaslatokat ezeknél az önkormányzatoknál is tartalmaztak a számvevőszéki jelentések.



Településtípus szerint a városi önkormányzatok 75,0%-a (15), a nagyközségi önkormányzatok 83,3%-a (5), és kiemelkedő arányban a községi önkormányzatok 89,5%-a (34) nem felelt meg a kontrollkörnyezet megfelelő kialakításához szükséges kritériumoknak.

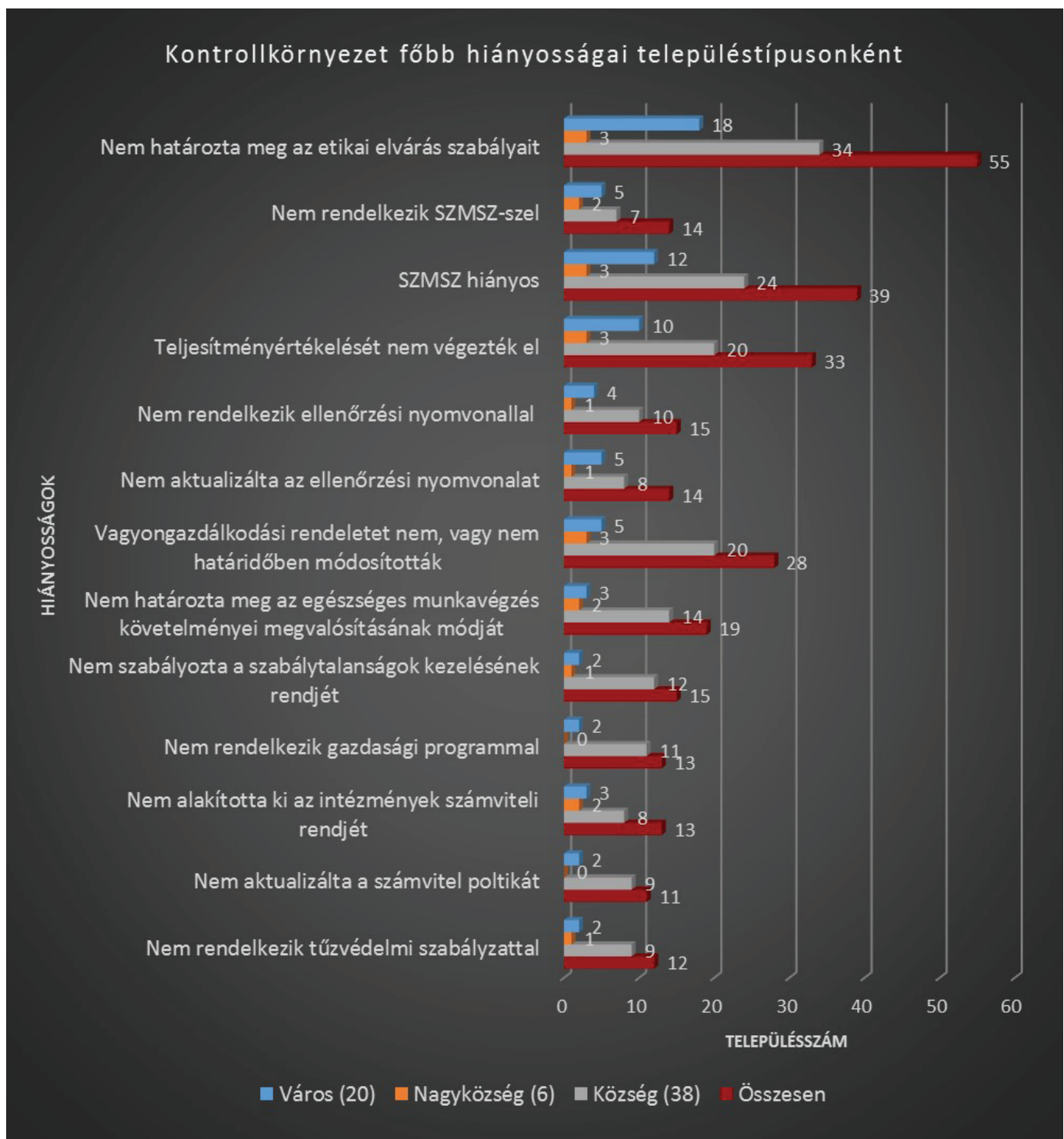
A 64 önkormányzat kontrollkörnyezetének értékelését közel 30 kontroll elem alapján végezte az ÁSZ, a részben megfelelt és a nem megfelelt értékelést kapott önkormányzatoknál a következőkben felsorolt fontosabb hiányosságokat tárta fel.

Az önkormányzatok kontrollkörnyezetének kialakításában a leggyakoribb hiányosság (55), hogy a Képviselőtestület nem határozta meg a köztisztviselőkkel szembeni hivatásetikai elvárás szabályait. Ennek jellemzően két oka volt. Az egyik fő ok, hogy az Ötv.-ben előírt feladata ellenére a jegyző nem készítette el a Kttv.-ben előírt hivatásetikai alapelvek részletes tartalmát, valamint az etikai eljárás szabályait. A másik ok, hogy a jegyző elkészítette ugyan az alapelvek részletes tartalmát, azonban – a Kttv.-ben foglaltak ellenére – nem kezdeményezte annak Képviselő-testület elé terjesztését, a testület általi jóváhagyást.

A második leggyakrabban előforduló hiányosság, összesen 53 eset (82,8%) az önkormányzatok szervezeti és működési szabályzatához kapcsolódik. 14 önkormányzat (21,9%) egyáltalán nem rendelkezett SZMSZ-szel, és 39

önkormányzatnál (60,9%) hiányos volt a hivatali SZMSZ. A városok 25%-a (5), a nagyközségek 33,3%-a (2) és a községek 18,4%-a (7) – az Áht.-ben foglaltak ellenére – nem rendelkezett szervezeti és működési szabályzattal. Megállapítható, hogy a községi önkormányzatoknál fordult elő legkisebb mértékben ez a szabálytalanság, ugyanakkor esetükben (63,2%; 24) merült fel legtöbbször, hogy nem megfelelő tartalommal készültek el a szervezeti és működési szabályzatok. A városi önkormányzatok 60,0%-ánál (12), és a nagyközségek 50,0%-ánál (3) is előfordultak az alábbiakban részletezett hiányosságok.

A hiányos SZMSZ-szel rendelkező 39 önkormányzat 72,0%-ánál (28) a jegyző az Ávr.-ben foglaltak ellenére nem rögzítette az ellátandó és a szakfeladat szerint szakfeladat számmal és megnevezéssel besorolt alaptevékenységek, az alaptevékenységet szabályozó jogszabályok megjelölését. 64,0%-uknál (25) az SZMSZ-ben nevesített valamennyi munkakörhöz tartozó feladat- és hatáskör, valamint a hatáskörök gyakorlásának módja, a helyettesítés rendje, és az ezekhez kapcsolódó felelősségi szabályok sem kerültek meghatározásra. Az irányító szerv által a költségvetési szervhez rendelt más költségvetési szervek felsorolását pe-



dig az önkormányzatok 49,0%-ánál (19) nem tartalmazta a szervezeti és működési szabályzatot.

29 önkormányzat esetében (45,3%) a jegyző – a Bkr.-ben előírtak ellenére – nem készítette el (15; 23,4%), vagy nem aktualizálta (14; 21,9%) az ellenőrzési nyomvonalat. A községi és a városi önkormányzatoknál magasabb volt az előfordulás mértéke (47,4%; 18 és 45,0%; 9), míg a nagyközségek 33,3%-ánál (2) volt tapasztalható ez a hiányosság.

Az önkormányzatok 43,8%-ánál (28) a jegyző – az Ötv.-ben foglaltak ellenére – nem gondoskodott az önkormányzati vagyonnal való gazdálkodás szabályairól szóló rendelettervezet előkészítéséről az Nvtv. előírásainak érvényesülése érdekében. A községi önkormányzatok 52,6%-ánál (20), a nagyközségek 50,0%-ánál (3), míg a városi önkormányzatok 25,0%-ánál (5) maradt el a szabályozás.

Az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzésre vonatkozó követelmények megvalósításának módját – az Mvtv.-ben foglaltak ellenére – 19 önkormányzatnál (29,7%) nem határozta meg a jegyző. Itt szintén a községi önkormányzatoknál tártak fel nagyobb számú hiányosságot (14; 36,8%), a nagyközségeknél kettő (33,3%), a városi önkormányzatoknál három (15,0%) esetben fordult elő ez a mulasztás.

Az önkormányzatok 20,3%-ánál (13) a jegyző – a Htv.-ben foglalt előírást figyelmen kívül hagyva – nem vagy hiányosan készítette elő az Ötv. szerinti gazdasági program tervezetet, és azt a képviselő-testület nem vagy a törvényi határidő letelte után fogadta el. A községi önkormányzatok 28,9%-a (11), a városi önkormányzatok 10,0%-a (2) nem tett eleget a jogszabályban foglaltaknak, míg a községi önkormányzatoknál nem fordult elő ez a hiányosság.

Az önkormányzatok 23,4%-ánál (15) – a Bkr.-ben foglaltak ellenére – nem készült el a szabálytalanságok kezelésének eljárásrendje. A szabályozás hiánya leginkább a községi önkormányzatoknál volt jellemző (31,6%; 12), és csupán kettő városi (10,0%) és egy nagyközségi (16,7%) önkormányzat mulasztotta el meghatározni az eljárásrendet.

A Htv.-ben foglaltak ellenére 13 önkormányzat esetében (20,3%) nem alakította ki a jegyző az önkormányzat intézményeinek számviteli rendjét. A mulasztás a városok 15,0%-ánál (3), a községek 21,1%-ánál (8), és a nagyközségek 33,3%-ánál (2) került megállapításra.

A Tvtv.-ben foglaltak ellenére nem készült tűzvédelmi szabályzat az önkormányzatok 18,8%-ánál (12). Ez a hiányosság leginkább a községeknél (23,7%; 9), a városoknál csupán kettő, a nagyközségeknél egy esetben fordult elő.

A Kttv.-ben foglaltak ellenére összességében az önkormányzatok több mint felénél, 51,6%-ánál (33) nem, vagy nem teljes körűen készítette el a jegyző a köztisztviselők munkateljesítményének értékelését. Ehhez kapcsolódó terület ellenőrzése során három önkormányzat esetében került megállapításra, hogy a Kttv.-ben foglaltak ellenére nem készítették el a köztisztviselők munkaköri leírását.

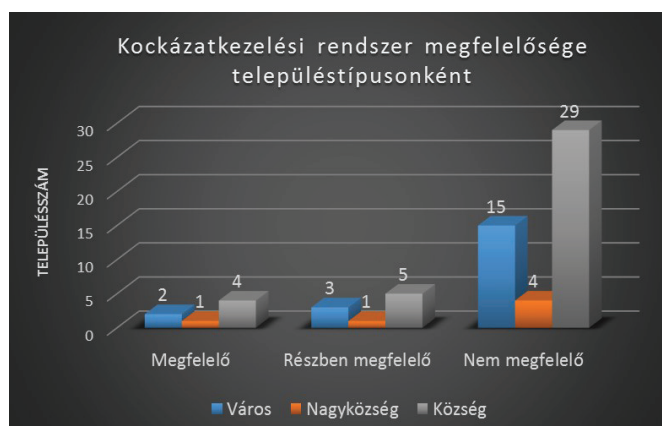
A következő tömör felsorolás tartalmazza azokat a hiányosságokat, melyek előfordulása nem volt szignifikáns, erre tekintettel részletesen nem elemeztük és a diagramon sem kerültek feltüntetésre.

A vonatkozó jogszabályokban foglaltak ellenére nem készítették el: az eszközök és források leltárkészítési és leltározási szabályzatát (3); a leltározási gyakoriságot nem megfelelően írták elő (7); nem készítették el az eszközök és források értékelési szabályzatát (4); nem végezték el a számlarend (6), a bizonylati rend (5), továbbá az értékelési szabályzat (3) szükséges módosítását a törvényi változás hatályba lépését követő 90 napon belül; a pénzkezelési szabályzatot nem aktualizálták (6); a pénzkezelési szabályzat nem felelt meg a törvényben foglaltaknak (4).

A kontrollkörnyezet legfőbb hiányosságait településtípusonként összehasonlítva a legtöbbször a községi önkormányzatok esetében (37,7%) fordultak elő szabálytalanságok, míg a városi (28,1%) és a nagyközségi (28,2%) önkormányzatoknál a hiányosságok előfordulási aránya közel 10,0%-kal kevesebb volt, és szinte megegyezett.

A kockázatkezelési rendszer kialakítása

A kockázatfelmérés a szervezet céljainak – stratégia, működés, beszámolás, szabályszerűség – elérésével járó, a költségvetési szerv tevékenységében, gazdálkodásában rejlő kockázatok azonosítását és elemzését jelenti, amelynek alapján meghatározásra kerül a kockázatok kezelésének – az egyes kockázatokkal kapcsolatban szükséges intézkedések, valamint azok teljesítése folyamatos nyomon követésének – módja.

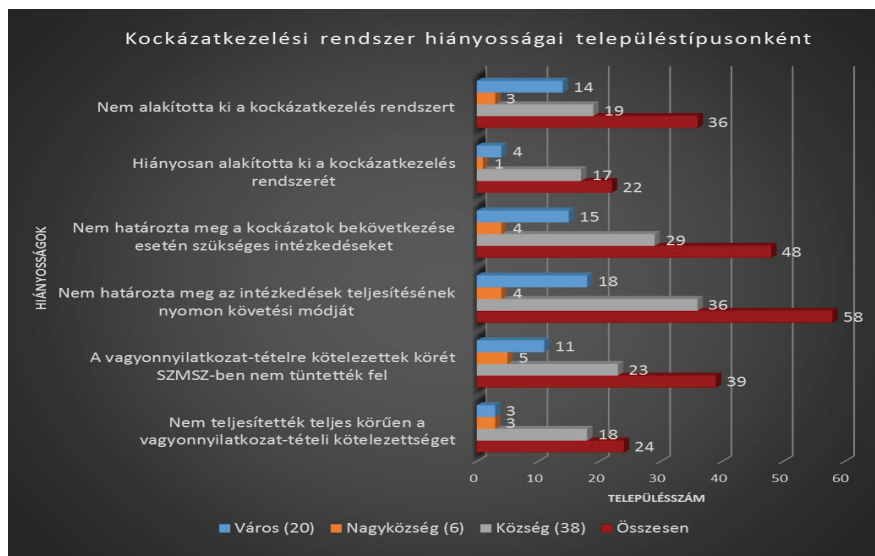


A kockázatkezelési rendszer kialakítása a III. sz. Függelékben részletezett kritériumrendszer alapján végzett értékelés szerint hét esetben, azaz 10,9%-ban „megfelelő”, kilenc esetben, vagyis az önkormányzatok 14,1%-a „részben megfelelő” és 48 esetben, az önkormányzatok 75,0%-a „nem megfelelő” minősítést kapott.

Hét önkormányzat esetében a kockázatkezelési rendszer megfelelt a jogszabályi előírásoknak, mert a jegyző a Bkr.-

ben foglaltaknak megfelelően kialakította és működtette a kockázatkezelési rendszert. Elkészítette a kockázatkezelési szabályzatot, gondoskodott az önkormányzat tevékenységében rejlő kockázatok azonosításáról, felmérte a kockázatok bekövetkezésének valószínűségét, bekövetkezésük esetén azok hatását. A tevékenységeket kockázati érték alapján rangsorolták, és meghatározták az egyes kockázatok kezelése érdekében szükséges intézkedéseket, valamint az intézkedések teljesítésének nyomon követési módját.

A kockázatkezelési rendszer településtípusonkénti megfelelőségét tekintve a „nem megfelelő” minősítést kapott önkormányzatok aránya minden településtípus esetében magas, a városoknál 75,0% (15), a községeknél 76,3% (29), míg a nagyközségi önkormányzatok esetében 66,7% (4). A számvetőségi ellenőrzés tipikusan a következő hiányosságokat tárta fel a kockázatkezelési rendszer kialakításánál a 64 önkormányzat esetében.



Az önkormányzatok többségénél (75,0%) – a Bkr.-ben foglaltak ellenére – nem kerültek meghatározásra az egyes kockázatokkal kapcsolatos intézkedések. A városiak 75,0%-a, a községiek 76,3%-a, és a nagyközségi önkormányzatok 66,7%-a mulasztotta el az intézkedések meghatározását.

Kimagasló azon önkormányzatok aránya (90,6%), amelyeknél nem határozták meg az intézkedések teljesítésének nyomon követési módját. E kötelezettségének a községi önkormányzatok 94,7%-a (36), a városiak 90,0%-a (18) nem tett eleget, míg a nagyközségi önkormányzatoknál ez az arány kevesebb (66,7%). A Vnytv.-ben foglaltak ellenére nem került rögzítésre a hivatali SZMSZ-ben a vagyonyilatkozat-tételre kötelezettek vagyonyilatkozat-tételi kötelezettsége (60,9%). Ezen hiányosság tekintetében a nagyközségi önkormányzatoknál kiemelkedő, 83,3%, míg a községieknél csupán 60,5%, a városiaknál 55,0% az aránya a jogszabályi előírásoknak nem megfelelő önkormányzatoknak. A törvényben foglaltak ellenére a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségnek 24 önkormányzatnál (37,5%) nem teljes körűen tettek eleget, az arány a községeknél és a

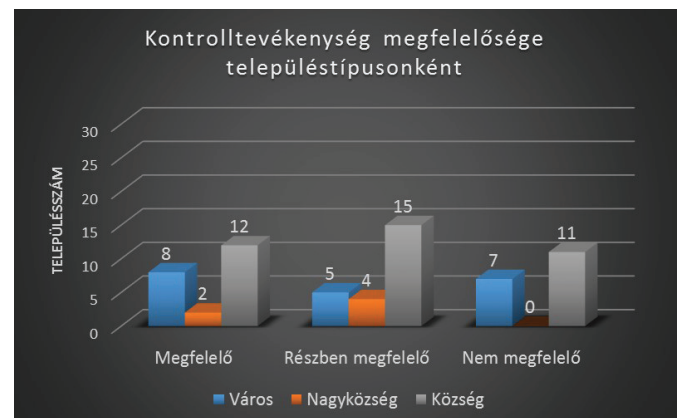
nagyközségeknél volt nagyobb (47,4% és 50,0%), a városoknál kismértékű volt a kötelezettséget nem teljesítő önkormányzatok aránya (15,0%).

A kontrolltevékenységek kialakítása

A kontrolltevékenységek azokat az irányelveket és eljárásokat jelentik, amelyek elősegítik a vezetői utasítások végrehajtását, felügyeletét. Támogatják a szervezet célkitűzései megvalósításával járó kockázatok kezeléséhez szükséges intézkedések megtételét.

A kontrolltevékenységek kialakítása a III. sz. Függelékben részletezett kritériumrendszer alapján végzett értékelés szerint 22 önkormányzatnál (34,4%) megfelelő, 24-nél (37,5 %) részben megfelelő és 18 önkormányzat (28,1 %) esetében nem megfelelő volt.

Megfelelő volt a kontrolltevékenységek kialakítása 22 önkormányzatnál, mert a kontrolltevékenységek részeként szabályozták a folyamatba épített, előzetes, utólagos és vezetői ellenőrzés, valamint a belső jelentéstétel feladatait. A belső szabályzatban a jogszabályok előírásainak megfelelően meghatározták az érvényesítés rendjét, a szakmai teljesítésigazolás módját és kijelölték az érvényesítésre, illetve a teljesítésigazolásra jogosultakat. Az ügyrendben és a köztisztviselők munkaköri leírásaiban rögzítették a polgármesteri hivatal gazdasági szervezete köztisztviselőinek végrehajtási, ellenőrzési és pénzügyi feladatait. Az iratkezelési szabályzatban előírták az iratok és az adatok védelmét, szabályozták az üzemeltetés és adatbiztonság feladatait, valamint meghatározták az ehhez kapcsolódó hatásköröket.



A kontrolltevékenységek kialakításának településtípusonkénti megfelelőségét értékelve a nagyközségek között nem volt olyan önkormányzat, aki „nem megfelelő” minősítést kapott, ezen felül a „nem megfelelő” minősí-

tésű önkormányzatok száma kevesebb volt a „megfelelő” minősítésű önkormányzatoknál, mind a községek, mind a városok esetében. A megfelelő és a részben megfelelő minősítést kapott önkormányzatok összesített aránya a városoknál 65,0%, a nagyközségeknél 100,0%, és a községek esetében 71,1%. Azoknál az önkormányzatoknál, ahol a kontrolltevékenységek kialakítása nem felelt meg, vagy részben megfelelt a jogszabályi előírásoknak, a következőkben részletezett lényegesebb szabályozási hiányosságok merültek fel.

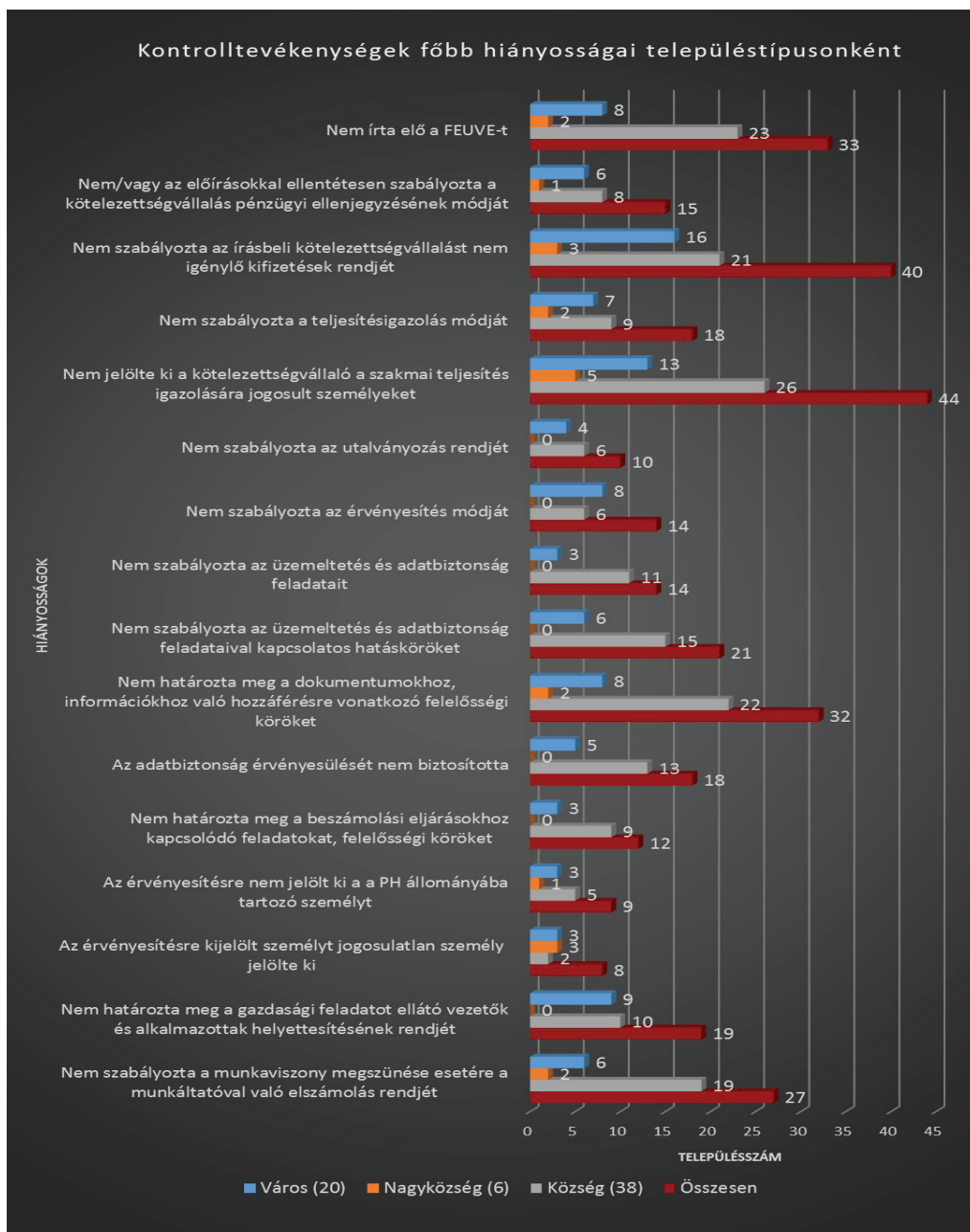
A leggyakrabban előforduló hiányosság volt az önkormányzatoknál (68,8%; 44), hogy a kötelezettségvállaló az Ávr.-ben foglaltak ellenére nem jelölte ki a szakmai teljesítés igazolására jogosult személyeket. A nagyközségi önkormányzatok 83,3%-ánál (5), a városiak 65,0 %-ánál (13) és a községiéek 68,4%-ánál (26) fordult elő ez a szabálytalanság, mely az alábbi diagramon is látható.

Második leggyakoribb hiányosság volt (62,5%; 40), hogy – az Ávr.-ben foglaltakat figyelmen kívül hagyva – annak ellenére nem határozták meg az előzetes írásbeli kötelezettségvállalást nem igénylő kifizetések rendjét, hogy belső szabályozásban lehetővé tették a 100 ezer Ft alatti kifizetések előzetes írásbeli kötelezettségvállalás nélküli teljesítését. Kiemelkedő volt a városi önkormányzatoknál azon önkormányzatok aránya (80%-os aránya (16), akik nem szabályozták az előzetes írásbeli kötelezettségvállalást nem igénylő kifizetések rendjét.

Az önkormányzatok több mint felénél (51,6%) előforduló hiányosság volt, hogy a Bkr.-ben foglaltak ellenére nem biztosította a jegyző a beszerzési folyamat és a vagyonhasznosítási tevékenység, valamint a pénzügyi döntések – köztük a költségvetés tervezése és a támogatásokkal való elszámolás – dokumentumainak elkészítésével kapcsolatban a folyamatba épített, előzetes, utólagos és vezetői ellenőrzést.

Legtöbb esetben (50,0%) a támogatásokkal való elszámolás tekintetében került feltárára hiányosság, ezt követte 31,3%-kal a költségvetés tervezése, majd 29,7%-kal a vagyonhasznosítási tevékenység, továbbá 25,0%-ban fordult elő, hogy nem határozták meg a folyamatba épített, előzetes, utólagos és vezetői ellenőrzés feladatait a beszerzési folyamatok tekintetében. Településtípusonként a FEUVE biztosításának hiánya lényeges eltéréseket mutat, leginkább a községi önkormányzatok (60,5%; 23) esetében kerültek megállapításra a fentiekben felsorolt hiányosságok, míg a városoknál 40,0%-a (8), a nagyközségeknél 33,3%-a (2) az önkormányzatoknak nem írta elő a FEUVE-t.

Az önkormányzatok 50,0%-a (32) – a Bkr.-ben foglaltak ellenére – nem határozta meg a dokumentumokhoz, információkhoz való hozzáférésre vonatkozó felelősségi köröket. Ez a hiányosság szintén a községi önkormányzatokat (57,9%; 22)



jellemezte, míg a városoknál 40,0%-a (8), a nagyközségeknél 33,3%-a (2) az önkormányzatoknak mulasztotta el meghatározni a felelősségi köröket. Több önkormányzatnál (18,8%; 12) nem határozták meg belső szabályzatban a beszámolási eljárásokhoz kapcsolódó felelősségi köröket sem.

A Kttv.-ben foglaltak ellenére az önkormányzatok 42,2%-ánál (27) nem szabályozták a munkaviszony megszűnése, megszüntetése esetére a munkakör, a folyamatban lévő feladatok átadásának, a munkáltatóval való elszámolásnak a rendjét. A községek aránya itt is magasabb (50,0%; 19) volt, mint a városoké (30%; 6) és a nagyközségeké (33,3%; 2).

Több önkormányzatnál az informatikai rendszer szabályozása hiányos volt, mivel az Info tv.-ben foglaltakat figyelmen kívül hagyva a szabályozás során nem tették meg azokat a technikai és szervezési intézkedéseket, valamint nem alakították ki azokat az eljárási szabályokat, amelyek biztosítják az adatok biztonságát és védelmét. A szabályozás elmulasztása a községek 34,2%-ánál (13), a városok 25%-ánál (5) merült fel. Ezen túlmenően az iratkezelési rendszer kialakítása során – az Ikr.-ben foglaltak ellenére – nem határozták meg az üzemeltetéssel és adatbiztonsággal kapcsolatos hatásköröket a községek 39,5%-ánál (15), és a városok 30,0%-ánál (6). Nagyközségek tekintetében ezek a hiányosságok nem merültek fel a számvevőszéki ellenőrzések során.

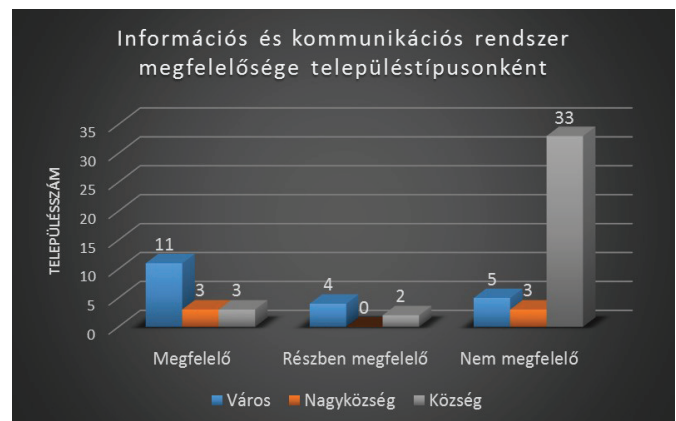
Az önkormányzatok közel egyharmada, 29,7% (19) – az Ávr.-ben foglaltak ellenére – nem határozta meg a gazdasági feladatot ellátó vezetők és alkalmazottak helyettesítésének rendjét, továbbá 28,1%-a (18) nem szabályozta a teljesítésigazolás módját sem. Előbbi hiányosság kizárólag a városi (45,0%; 9) és a községi (26,3%; 10) önkormányzatokat jellemezte. A teljesítésigazolás módját a városi önkormányzatok 35,0%-a (7), a nagyközségek 33,3%-a (2), és a községek 23,7%-a (9) nem szabályozta. Az önkormányzatok 21,9%-a (14) nem határozta meg az érvényesítés módját és 15,6%-a (10) az utalványozás rendjét. 23,4%-a (15) az önkormányzatoknak nem, vagy az előírásokkal ellentétesen szabályozta a kötelezettségvállalás pénzügyi ellenjegyzésének módját. A felsorolt hiányosságok nagyobb része a nagyközségi önkormányzatoknál nem is fordult elő, főként a városi önkormányzatok esetében kerültek megállapításra, a községeket pedig jóval kisebb mértékben jellemezte.

Az Ávr.-ben előírtak ellenére az érvényesítési feladatok ellátására az önkormányzatok 14,1%-ánál (9) nem került kijelölésre a polgármesteri hivatal állományába tartozó személy, és 12,5%-ánál (8) fordult elő, hogy az érvényesítésre kijelölt személyt jogosulatlan személy jelölte ki.

A kontrolltevékenységek összességében legjobban a nagyközségi önkormányzatoknál működtek, a városi (33,8%) és a községi (33,7%) önkormányzatoknál szinte azonos mértékben voltak a hiányosságok tapasztalhatók.

Az információs és kommunikációs rendszer kialakítása

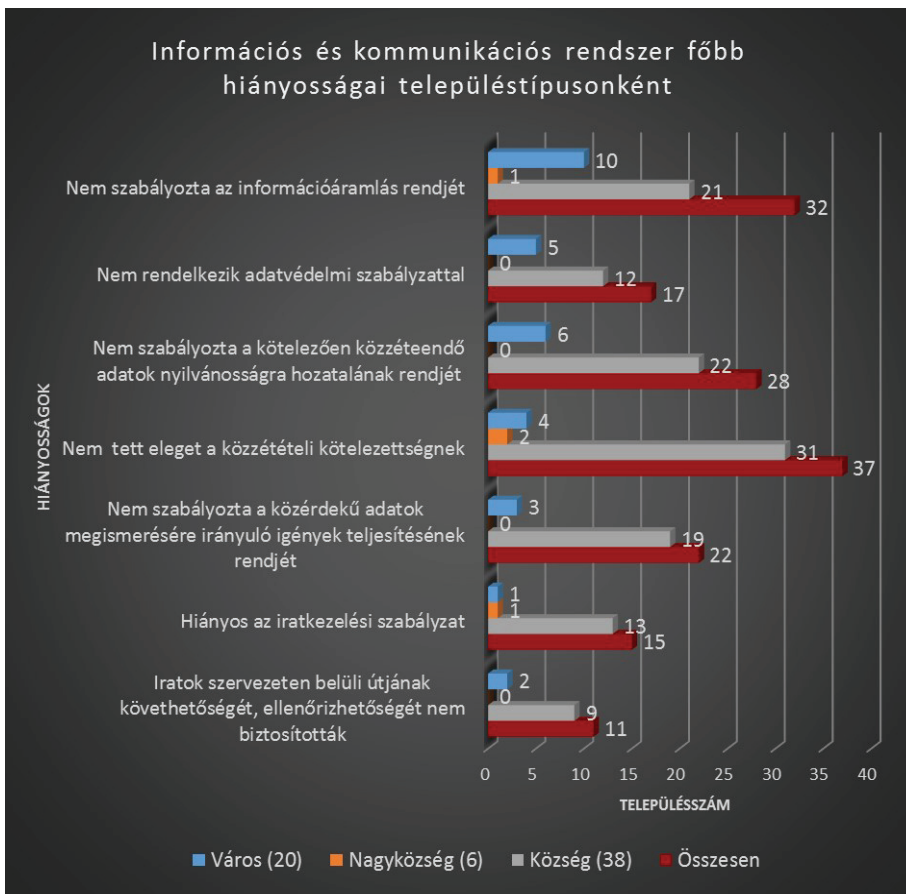
Az információs rendszerek olyan, működési, pénzügyi és szabályszerűséggel kapcsolatos információt tartalmazó jelentéseket állítanak elő, amelyek lehetővé teszik a szervezet működtetését és irányítását. Olyan rendszerek kialakítása és működtetése szükséges, amelyek biztosítják, hogy a megfelelő információ a megfelelő időben eljusson az illetékes szervezethez, szervezeti egységhez, illetve személyhez.



Az információs és kommunikációs rendszer kialakítása a III. sz. Függelékben részletezett kritériumrendszer alapján végzett értékelés szerint 17 önkormányzatnál (26,6%) megfelelő, 6-nál (9,4%) részben megfelelő és 41 önkormányzat (64,1%) esetében nem megfelelő volt.

Megfelelőnek értékelte az ÁSZ az információs és kommunikációs rendszert 17 település esetében, mert szabályozták az információáramlás rendjét és a kommunikációs feladatokat, meghatározták a kötelezően közzeendő adatok nyilvánosságra hozatalának, valamint a közérdekű adatok megismerésére irányuló igények teljesítésének a rendjét, és eleget tettek közzétételi kötelezettségüknek. Rendelkeztek adatvédelmi és adatbiztonsági szabályzattal, a jogszabályi előírásoknak megfelelő tartalommal készítették el az iratkezelési szabályzatot, valamint szabályozott volt az ügyintézés folyamata, a határidők rögzítése, a szabálytalanságok kezelése. A fennmaradó 47 önkormányzatnál az információs és kommunikációs rendszer kialakítása nem, vagy részben felelt meg a jogszabályokban foglalt előírásoknak, mert a következőkben részletezett szabályozási kötelezettségnek nem tettek eleget.

A leghangsúlyosabb probléma, mint az alábbi diagramon látható az, hogy az önkormányzatok több mint fele (57,8%; 37) – az Info tv.-ben foglaltak ellenére – nem tett eleget elektronikus közzétételi kötelezettségének a 2012. évben. Kiugróan magas a községi önkormányzatok aránya (81,6%; 31), míg a városi önkormányzatoknak a 20,0%-a (4), a nagyközségeknél az önkormányzatok 33,3%-a (2) nem teljesítette közzétételi kötelezettségét.



Szignifikáns azoknak az önkormányzatoknak a száma (28) is, melyek a kötelezően közzéteendő adatok nyilvánosságra hozatalának rendjét az Info tv.-ben és az Ávr.-ben foglaltak ellenére nem alakították ki belső szabályzatban. A hibatípus 43,8%-os arányát főként a községi önkormányzatoknál tapasztalt magasabb előfordulási arány (57,9%; 22) adja, a városoknál ez 30,0% (6).

Az önkormányzatok 34,4%-a (22) – az Info tv.-ben foglaltak ellenére – nem szabályozta a közérdekű adatok megismerésére irányuló igények teljesítésének rendjét. A községi önkormányzatok aránya 50,0% (19), míg a városoké csupán 15% (3).

Lényeges kötelezettséget, az Info tv.-ben foglaltakat figyelmen kívül hagyva, az informatikai rendszer környezetének szabályozása során a kontrolltevékenységeknél már részletezettek szerint 18 önkormányzatnál (28,1%) elmulasztották az adatbiztonság érvényre juttatásához szükséges intézkedések megtételét, és az önkormányzatok 26,6%-a (17) nem rendelkezett adatvédelmi és adatbiztonsági szabállyal. A községi önkormányzatok 31,6%-ánál (12), a városi önkormányzatok 25,0%-ánál (5) fordult elő ez a hiányosság.

Az előzőekben értékelt három terület – kötelezően közzéteendő adatok nyilvánosságra hozatalának rendje, közérdekű adatok megismerésére irányuló igények teljesítésének rendje, adatvédelmi és adatbiztonsági szabályzat – tekintében az ellenőrzött nagyközségi önkormányzatoknál nem merültek fel hiányosságok.

Szintén hangsúlyos hiányosság az információáramlás rendje szabályozásának elmaradása, ugyanis az önkormányzatok 50,0%-a (32) – a Bkr.-ben foglaltak ellenére – nem alakította ki a szervezeten belüli információáramlás rendszerét. Jellemzően a községi (55,3%; 21) és a városi (50,0%; 10) önkormányzatoknál nagyobb számban, a nagyközségeknél csupán egy esetben (16,7%) fordult elő ez a hiányosság.

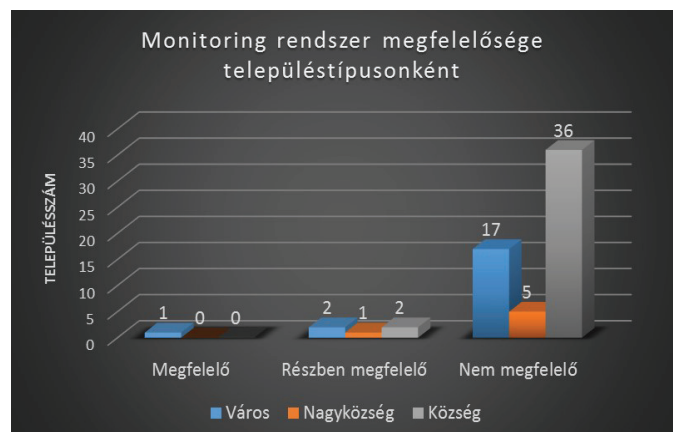
Két önkormányzat – az Ltv.-ben foglaltak figyelmen kívül hagyásával – nem rendelkezett iratkezelési szabállyal, továbbá 15 önkormányzat (23,4%) hiányosan készítette el az iratkezelési szabályzatot. A városi és a nagyközségi önkormányzatoknál egy-egy esetben, valamint a községi önkormányzatok 34,2%-ánál (13) az egyedi iratkezelési szabályzatot nem a levéltár és a kormányhivatal egyetértésével adták ki.

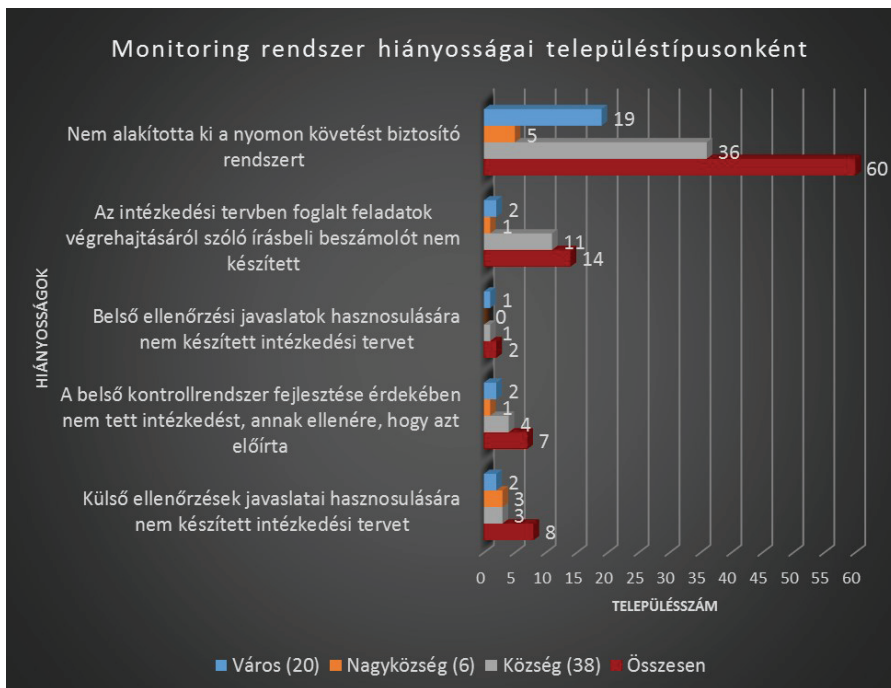
Az információs és kommunikációs rendszer hiányosságait összességében tekintve a legkevesebb probléma a nagyközségi önkormányzatoknál

(9,5%), és az arányokat figyelembe véve a legtöbb a községi önkormányzatoknál (47,7%) merült fel, míg a városi önkormányzatok hiányosságainak aránya 22,1%-os volt.

A monitoring rendszer kialakítása

A monitoring arra irányul, hogy biztosítsa a kontrollok létrehozási szándékának megfelelő működését és a működés megfelelő módosítását a körülmények változása esetén, valamint azt, hogy a belső ellenőrzés megállapításai és ajánlásai megfelelően és azonnal végrehajtásra kerüljenek. A belső kontrollrendszerek nyomon követése elengedhetetlen feladat, szükséges felmérni a rendszerek adott időintervallumban mutatott teljesítményének minőségét.





A monitoring rendszer kialakítása a III. sz. Függelékben részletezett kritériumrendszer alapján végzett értékelés szerint egy önkormányzatnál (1,6%) megfelelt, öt önkormányzatnál (7,8%) részben megfelelt és 58 önkormányzatnál (90,6%) nem felelt meg a jogszabályi előírásoknak.

Mindössze egy településnél volt megfelelő a monitoring rendszer, mert a jegyző kialakította a szervezeti célok megvalósításának nyomon követését biztosító rendszert és alkalmazásának rendjét, értékelését. Az önkormányzatnál végzett külső és belső ellenőrzésekről készült jelentések javaslatai alapján intézkedtek, és nyomon követték a javaslatok hasznosítását. A jegyző értékelte a belső kontrollműködését, és az értékelés alapján intézkedett a belső kontrollrendszer továbbfejlesztéséről.

A monitoring rendszer öt önkormányzat esetében részben felelt meg a jogszabályokban foglalt előírásoknak, jellemzően kialakításra került a szervezeti célok megvalósításának nyomon követését biztosító rendszer, illetve azok teljesítésének mérésére alkalmas rendszer, azonban feltárássra kerültek kisebb súlyú hiányosságok.

A városi önkormányzatok 85,0%-a, a nagyközségek 83,3%-a, és a községek 94,7%-a nem rendelkezett megfelelő monitoring rendszerrel. A következő diagram mutatja azokat a hiányosságokat, melyek az ÁSZ ellenőrzése során feltárássra kerültek az önkormányzatoknál.

A Bkr.-ben foglaltak ellenére a polgármesteri hivatal tevékenységének, a célok megvalósításának nyomon követését biztosító rendszert nem alakították ki a községi önkormányzatok 94,7%-ánál, a városi önkormányzatok 95%-ánál, a nagyközségek 83,3%-ánál, összességében az önkormányzatok 93,8%-nál.

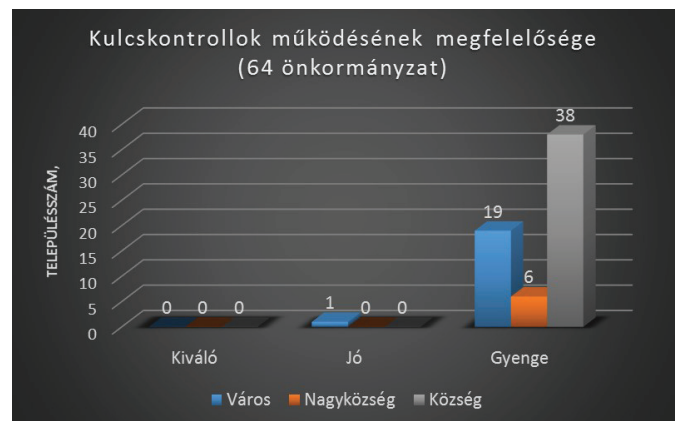
Az intézkedési tervben foglalt feladatok végrehajtásáról szóló írásbeli beszámolót – a Bkr.-ben foglalt elő-

írás ellenére – az önkormányzatok 21,9%-a (14) nem készítette, többségében a községi önkormányzatok (11; 28,9%). A városi és a nagyközségi önkormányzatoknál (10,0% és 16,7%) ez az arány nem jelentős.

Nem volt szignifikáns a belső kontrollrendszer fejlesztése érdekében tett intézkedések, valamint a külső ellenőrzések javaslatai hasznosulására vonatkozó intézkedési tervek készítésének elmaradása, ugyanis az Áht.-ben és a Bkr.-ben foglaltakat figyelmen kívül hagyva az önkormányzatok 10,9%-a (7) a belső kontrollrendszer továbbfejlesztése érdekében nem tett intézkedéseket, továbbá a Bkr.-ben foglaltaknak az önkormányzatok 12,5%-a (8) nem tett eleget, és nem készítette a külső ellenőrzés megállapításainak, javaslatainak hasznosulására intézkedési tervet. A monitoring rendszerben feltárt hiányosságok tekintetében a nagyközségi önkormányzatok aránya jelentősen elmaradt a városi és községi önkormányzatok mögött, azonban ebben az esetben az 50,0%-os aránya kiemelkedő.

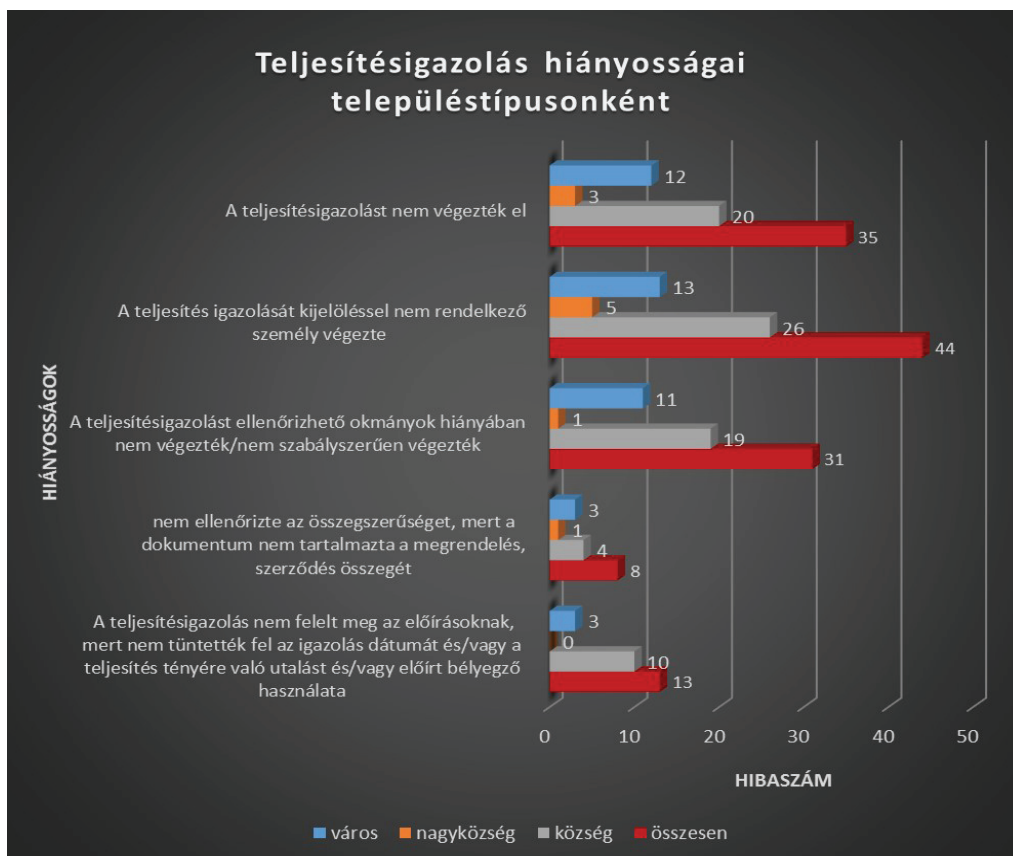
A PÉNZÜGYI FOLYAMATOKBAN KULCSSZEREPE TETŐZTŐ TELJESÍTÉSIGAZOLÁS ÉS ÉRVÉNYESÍTÉS BELSŐ KONTROLL MŰKÖDÉSE

A költségvetési szervek kockázatainak mérséklésére, megszüntetésére olyan kontrollműködésbe való beépítésre van szükség, melyek hatékonyan képesek jelezni, megelőzni a kockázat előfordulását, vagy bekövetkezése esetén hatását mérsékelni, esetleg meg is szüntetni. Ilyen a teljesítésigazolás és érvényesítés kontrollja is.



Az ÁSZ a belső kontrollrendszer ellenőrzése keretében 64 önkormányzatnál ellenőrizte a kontrolltevékenységek közül kettő, az integritás szempontjából is kiemelt fontosságú kontrollok (kulcskontrollok) – a teljesítésigazolás és az érvényesítés – működésének megfelelőségét. A 64 önkormányzatnál folytatott ellenőrzés megállapításai alapján az állományba nem tartozók megbízási díjaival, valamint a külső szolgáltatók által végzett karbantartási, kisjavítási munkákkal kapcsolatos – a módszertannál leírtak figyelembevételével nyolc település esetén tartalékkerület bevonására volt szükség – kifizetések során a kulcskontrollok működésének megfelelőségét értékelte az ÁSZ. A teljesítésigazolás és érvényesítés működésének megfelelősége a 64 ellenőrzött önkormányzatból 63-nál (98,4%), köztük 19 (29,7%) városi, hat (9,4%) nagyközségi és 38 (59,3%) községi önkormányzatnál gyenge, egy (1,6%) városi önkormányzatnál jó volt.

A teljesítésigazolás kulcskontroll működése megfelelőségének főbb hiányosságait településtípusonként a következő ábra szemlélteti:



Az ÁSZ a 64 ellenőrzött önkormányzat több mint felénél, 54,7%-ánál (35) állapította meg, hogy a kifizetéseket megelőzően a teljesítésigazolást nem végezték el, valamint 68,8%-ánál (44) a teljesítésigazolást kijelöléssel nem rendelkező személyek végezték. Az ellenőrzött kifizetésekkel összefüggésben a teljesítésigazolás az Ávr.-ben foglaltak ellenére az önkormányzatok 48,4%-ánál

(31) nem volt szabályszerű, mivel nem állt rendelkezésre ellenőrizhető okmány. További nyolc (12,5%) önkormányzatnál fordult elő, hogy az ÁSZ rendelkezésére bocsátott dokumentumok nem tartalmazták a szerződésben, megrendelésben szereplő összeget. Az önkormányzatok 20,3%-ánál (13) a teljesítésigazolás – az Ávr.-ben foglaltak ellenére – nem tartalmazta az igazolás dátumát vagy a teljesítésigazolás tényére való utalást.

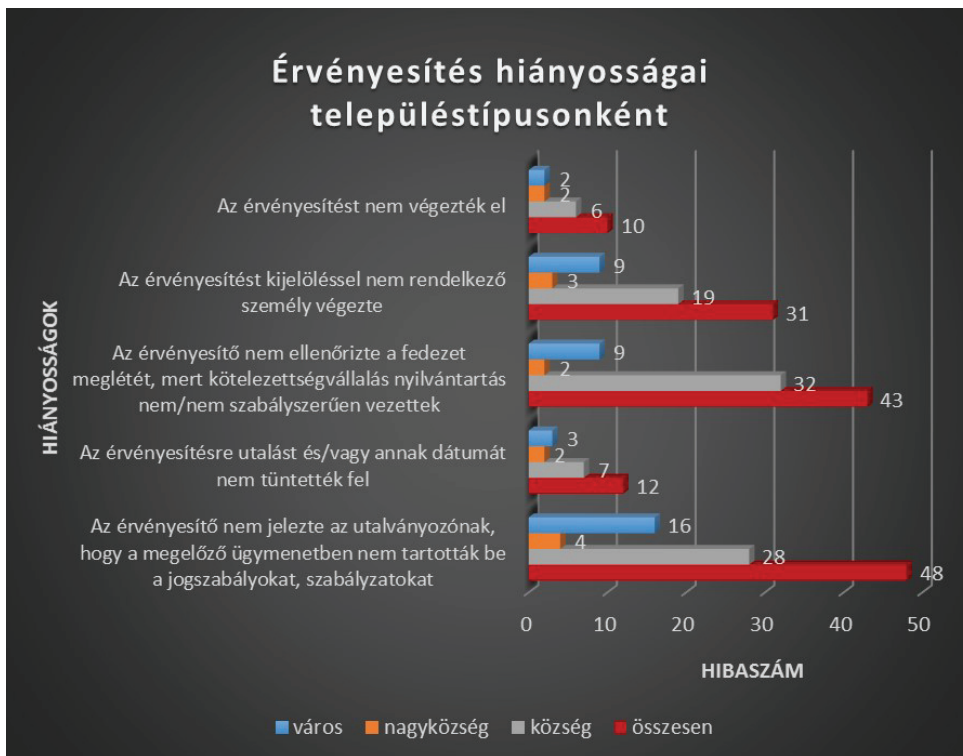
Településtípusonként vizsgálva a teljesítésigazolás működése megfelelőségét az ÁSZ megállapította, hogy a teljesítésigazolást a községi önkormányzatok 52,6%-ánál (20) nem, 68,4%-ánál (26) kijelöléssel nem rendelkező személy, illetve 50,0%-ánál (19) nem szabályszerűen végezték el. A teljesítésigazolás formái – a teljesítésigazolás dátuma, vagy annak tényére való utalás – hiányosságainak előfordulása a községi önkormányzatoknál 26,3% (10) volt, amely a városi önkormányzatok ugyanezen hiányosságainak (15,0%; 3) közel kétszerese.

Nagyközségi önkormányzatoknál kiugróan magas arányú 83,3% (5) hiányosság, hogy kijelöléssel nem rendelkező személy végezte a teljesítésigazolást, azonban

minden ellenőrzött kifizetés teljesítésigazolása tartalmazta az igazolás dátumát és a teljesítésigazolás tényére való utalást.

Összességében a teljesítésigazolás hiányosságait tekintve a városi önkormányzatoknál tapasztalta a legtöbb szabálytalanságot az ÁSZ. Az ellenőrzött önkormányzatok közül a teljesítésigazolást a városok 60,0%-ánál (12) nem, 65,0%-ánál (13) kijelöléssel nem rendelkező személy végezte el, illetve 55,0%-ánál (11) nem szabályszerűen végezték el.

Településtípusonként az érvényesítés kulcskontroll működése megfelelőségének főbb hiányosságait a következő ábra szemlélteti:



Az ÁSZ a 64 ellenőrzött önkormányzat 15,6%-ánál (10) az érvényesítés hiányát állapította meg, míg 48,4%-ánál (31) azt, hogy az érvényesítést kijelöléssel nem rendelkező személy végezte. A 64 ellenőrzött önkormányzat több mint kétharmadánál, 67,2%-ánál (43) a kifizetéseket megelőzően az érvényesítő nem ellenőrizte a fedezet meglétét. Ennek elsődleges oka az volt, hogy az önkormányzatok nem, vagy nem szabályszerűen vezettek a kötelezettségvállalásokról nyilvántartást. Az érvényesítő az ellenőrzött kifizetésekkel összefüggésben az önkormányzatok 75,0%-ánál (48) nem jelezte az utalványozónak a megelőző ügymenetben a jogszabályokban, belső szabályzatokban foglalt megsértését. Az Ávr.-ben foglaltak ellenére az önkormányzatok 18,8%-a (12) az érvényesítést nem szabályszerűen végezte, mivel az érvényesítés nem tartalmazta az érvényesítésre utaló megjelölést illetve annak keltezését.

Településtípusonként vizsgálva az érvényesítés működése megfelelőségét az ÁSZ megállapította, hogy a községi önkormányzatok esetében a fedezet megléte ellenőrzésének hiányossága kiugróan magas 84,2% (32) volt. Ennek oka, hogy a kötelezettségvállalásokról nem, vagy nem szabályszerűen vezettek nyilvántartást. Az ellenőrzött községi önkormányzatok 73,7%-ánál (28) az érvényesítő nem jelezte az utalványozónak, hogy a megelőző ügymenetben nem tartották be a jogszabályokban, belső szabályzatokban foglalt rendelkezéseket. Ezen belül a leggyakrabban előforduló szabálytalanságok a pénzügyi ellenjegyzés, valamint a kötelezettségvállalás nyilvántartásának hiánya volt.

Az ellenőrzött nagyközségi önkormányzatok egyharmadánál 33,3% (2) fordult elő az a szabálytalanság, hogy az

érvényesítést nem végezték el, illetve az érvényesítő nem ellenőrizte a fedezet meglétét. A nagyközségi önkormányzatok kétharmadánál, 66,7%-ánál (4) az érvényesítő nem jelezte az

utalványozónak, hogy a megelőző ügymenetben nem tartották be a jogszabályokban, belső szabályzatokban foglalt előírásokat. E tekintetben a leggyakrabban előforduló szabálytalanság a kijelölés hiányában végzett teljesítésigazolás volt.

Az ellenőrzött 20 városi önkormányzat 80,0%-ánál (16) nem jelezte az érvényesítő az utalványozónak, hogy a megelőző ügymenetben nem tartották be a jogszabályokban, belső szabályzatokban foglaltakat. Ezen belül a leggyakrabban előforduló hiányosságok, hogy a teljesítésigazolást nem, vagy nem szabályszerűen végezték (70,0%; 14), valamint a kötelezettségvállalásra pénzügyi ellenjegyzés hiányában (60,0%; 12) került sor. A városi önkormányzatoknál azonos arányban,

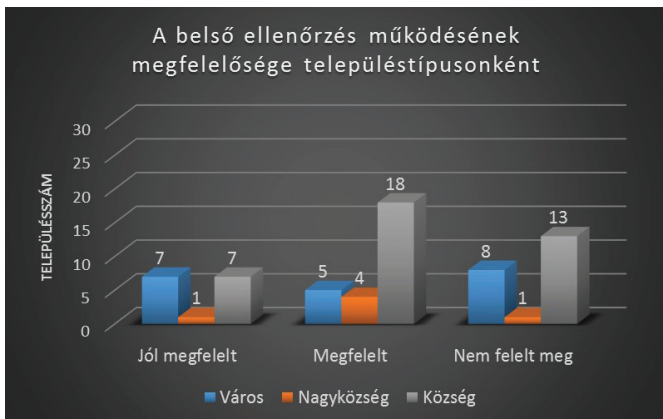
közel felénél (45,0%; 9) fordult elő, hogy az érvényesítést kijelöléssel nem rendelkező személy végezte, illetve az érvényesítő nem ellenőrizte a fedezet meglétét.

A két kulcskontroll ellenőrzése során feltárt egyéb hiányosságok közül kiemelendő, hogy az ellenőrzött önkormányzatok 53,1%-ánál (34) a bizonylatok nem tartalmazták a kötelezettségvállalás nyilvántartási számát, illetve 32,8%-ánál (21) a kifizetések számviteli elszámolása nem felelt meg az előírásoknak.

Az ellenőrzött 64 önkormányzatból 61-nél (95,3%) a 2012. évben a pénzügyi folyamatokban kulcsszerepet betöltő belső kontrollok működésében feltárt hiányosságokkal összefüggésben az ÁSZ az ellenőrzött tételek vonatkozásában a rendelkezésre bocsátott dokumentumok alapján kár bekövetkeztére utaló adatot, tényt nem állapított meg, azonban a kulcskontrollok jogszabályi előírásoknak nem megfelelő, gyenge működése miatt az ellenőrzött 64 önkormányzatból 63-nál (98,4%) fennáll a hibák bekövetkezésének a lehetősége. A nem megfelelően szabályozott és működtetett belső kontrollok korrupciós kockázatot is hordoznak.

A BELSŐ ELLENŐRZÉS MŰKÖDÉSE

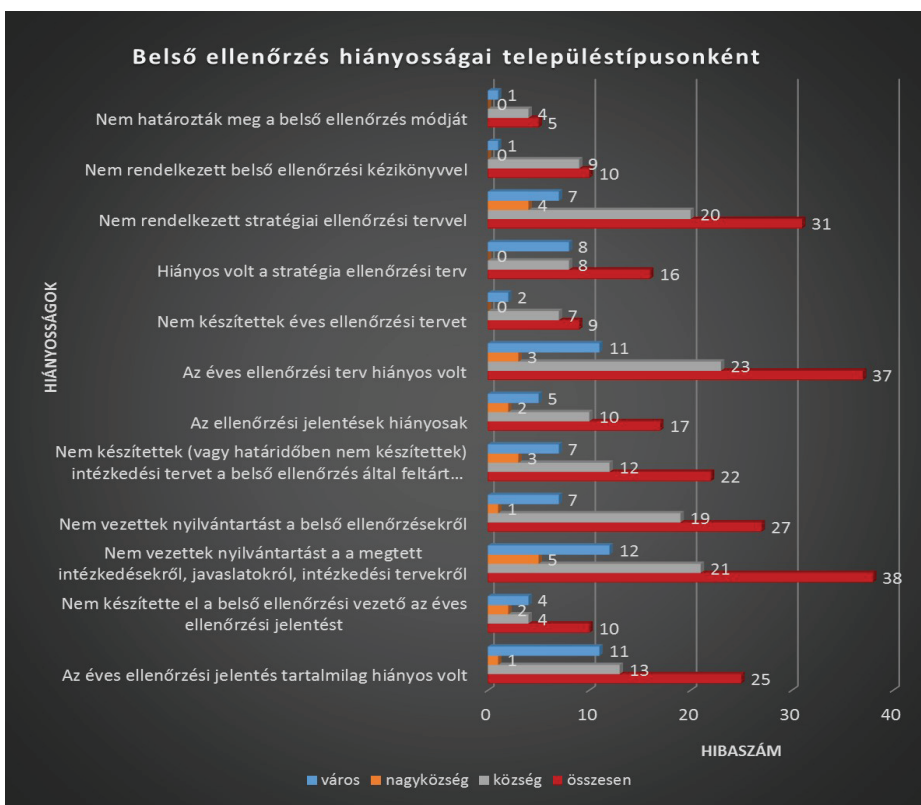
A belső ellenőrzésnek ki kell terjednie az adott szervezet minden tevékenységére, különösen a költségvetési bevételek és kiadások tervezésének, felhasználásának és elszámolásának, valamint az eszközökkel és forrásokkal való gazdálkodásnak a vizsgálatára.



Az ellenőrzött önkormányzatoknál a 2012. évben a belső ellenőrzés működésének megfelelősége az ellenőrzött önkormányzatok 23,4%-ánál (15) jól megfelelt, 42,2%-ánál (27) megfelelt és 34,4%-ánál, azaz 22 önkormányzatnál „nem megfelelt” minősítést kapott. A belső ellenőrzés működése az ellenőrzött városi önkormányzatok 40,0%-ánál (8), a községi önkormányzatok 34,2%-ánál (13) és a nagyközségi önkormányzatok 16,7%-ánál (1) nem felelt meg a jogszabályi előírásoknak.

Az ellenőrzött községi önkormányzatok közel fele (47,4%; 18), a városi önkormányzatoknak viszont csak negyede (25,0%; 5) kapott „megfelelő” értékelést a belső ellenőrzés jogszabályi előírásoknak való megfelelőségére. Ugyanakkor a városi önkormányzatok 35,0%-ánál (7), míg a községi önkormányzatoknál csak 18,4 %-ánál (7) értékelte az ÁSZ jól megfeleltre a 2012. évi belső ellenőrzés működtetését.

A belső ellenőrzés működésének főbb hiányosságait településtípusonként a következő ábra szemlélteti:



Az ellenőrzött önkormányzatok 48,4%-a (31) nem rendelkezett a belső ellenőrzésre vonatkozó stratégiai fejlesztéseket meghatározó stratégiai ellenőrzési tervvel és további 25,0%-ánál (16) állapította meg az ÁSZ, hogy a stratégiai ellenőrzési terv hiányos volt. A községi önkormányzatok 52,6%-a (20), a nagyközségi önkormányzatok 66,7%-a (4) és a városi önkormányzatok 35,0%-a (7) nem rendelkezett stratégiai ellenőrzési tervvel, míg hiányos stratégiai ellenőrzési tervvel a községi önkormányzatok 21,1%-a (8) és a városi önkormányzatok 40,0%-a (8) rendelkezett. A stratégiai ellenőrzési terv leggyakoribb hiányosságai, hogy az ellenőrzött önkormányzatok 14,1%-ánál (9) nem tartalmazta az ellenőrzési prioritásokat és az ellenőrzési gyakoriságot, valamint 9,4%-ánál (6) a belső kontrollrendszer általános értékelését.

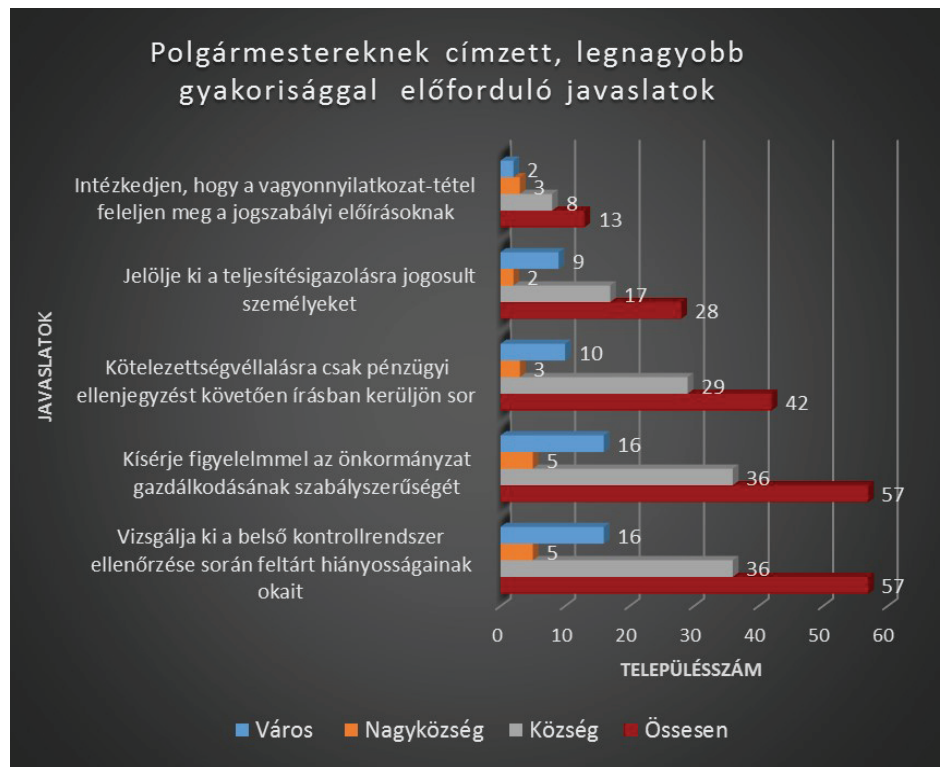
Az éves ellenőrzési tervet az ellenőrzött 64 önkormányzat 14,1%-a (9) nem, további 57,8%-a (37) hiányosan készítette el. A 38 községi önkormányzat 18,4%-a (7) nem rendelkezett éves ellenőrzési tervvel, 60,5 %-a (23) hiányosan készítette el az éves ellenőrzési tervet. Ez azt jelenti, hogy az ÁSZ az ellenőrzött községi önkormányzatok 78,9%-a (30) esetében állapított meg szabálytalanságot. Az ellenőrzött hat nagyközségi önkormányzat mindegyike rendelkezett éves ellenőrzési tervvel, azonban három önkormányzat éves ellenőrzési tervénél hiányosságot állapított meg a számvevőszéki ellenőrzés. A városi önkormányzatok 10,0%-nak (2) nem volt éves ellenőrzési terve, és további 55,0%-a (11) hiányosan készítette el az éves ellenőrzési tervet. A leggyakrabban előforduló szabálytalanság mind a három típusú települési önkormányzatnál, hogy az éves ellenőrzési terv nem tartalmazta az elemzések és a kockázatelemzés eredményének összefoglaló bemutatását (községeknél 52,6%; 20, nagyközségeknél 50,0%; 3 és városoknál 55,0%; 11). A Bkr.-ben foglalt előírások ellenére az éves ellenőrzési terv összeállításakor az ellenőrzött önkormányzatok 37,5%-a (24) társult feladatellátás esetén nem vette figyelembe a jegyző véleményét. Továbbá az ellenőrzött önkormányzatok 46,9%-ánál (30) a belső ellenőrzési terv nem alapult kockázatelemzéssel alátámasztott prioritásokon. Összességében megállapítható, hogy az éves ellenőrzési terv készítésével kapcsolatban mind a három településtípus esetében az ellenőrzött önkormányzatok legalább felénél tárt fel hiányosságot az ÁSZ.

Az ÁSZ a belső ellenőrzés működésének szabályszerűségével kapcsolatban megállapította,

hogy a belső ellenőrzésről az ellenőrzött önkormányzatok 42,2%-a (27) nem vezetett nyilvántartást, illetve 4,7%-a (3) a nyilvántartást hiányosan vezette. Az ellenőrzött önkormányzatok 59,4%-ánál (38) nem vezettek nyilvántartást a belső ellenőrzési jelentésben tett megállapításokról, javaslatokról, a vonatkozó intézkedési tervekről és azok végrehajtásáról, amely hiányosság mind a három településtípusnál magas arányt mutatott (községeknél 55,3%; 12, nagyközségeknél 83,3%; 5, városoknál 60,0%; 12).

A 64 önkormányzatnál elvégzett, a belső kontrollrendszer kialakításának, a kulcskontrollok és a belső ellenőrzés működése ellenőrzésének tapasztalatai összegzésénél figyelemmel kell lenni arra, hogy a minta (ellenőrzöttek) kiválasztása során első lépésben kockázati szempontot érvényesített az ÁSZ, majd ezt követően pedig véletlen mintavételt alkalmazott, ezért összességében a minta nem reprezentatív.

Az egyes ellenőrzési területekhez kapcsolódó intézkedést igénylő megállapítások alapján a polgármestereknek tett, legtöbbször előforduló javaslatokat a következő ábra tartalmazza:



INTÉZKEDÉST IGÉNYLŐ MEGÁLLAPÍTÁSOK, JAVASLATOK

A belső kontrollrendszer kialakításának, működtetésének és fejlesztésének jogszabályi kötelezettségét, az egyes kontrollterületek követelményeit törvények és kormányrendeletek (Mötv., Áht., Info tv., Kttv., Tvtv., Vnytv., Vhr., Bkr., Ikr., stb.) írják elő. Ezen jogszabályok alapján a belső kontrollrendszer kialakításával és működtetésével kapcsolatban feltárt hiányosságok megszüntetése és a jogszabályokban foglalt megfelelő gyakorlat megvalósítása érdekében a számvéveszéki jelentésekben az ÁSZ intézkedést igénylő megállapításokat, javaslatokat fogalmazott meg a jegyzőknek és a polgármestereknek.

A javaslatok struktúrájának bevezetőben leírtak szerinti megváltozása nem jelentette az intézkedést igénylő megállapítások számának csökkenését, hiszen a javaslatok a hivatkozott valamennyi megállapításra vonatkoztak.

A 2013. évben ellenőrzött 64 önkormányzatnál a polgármestereknek és a jegyzőknek összesen 2180 intézkedést igénylő megállapítást és javaslatot tett az ÁSZ.

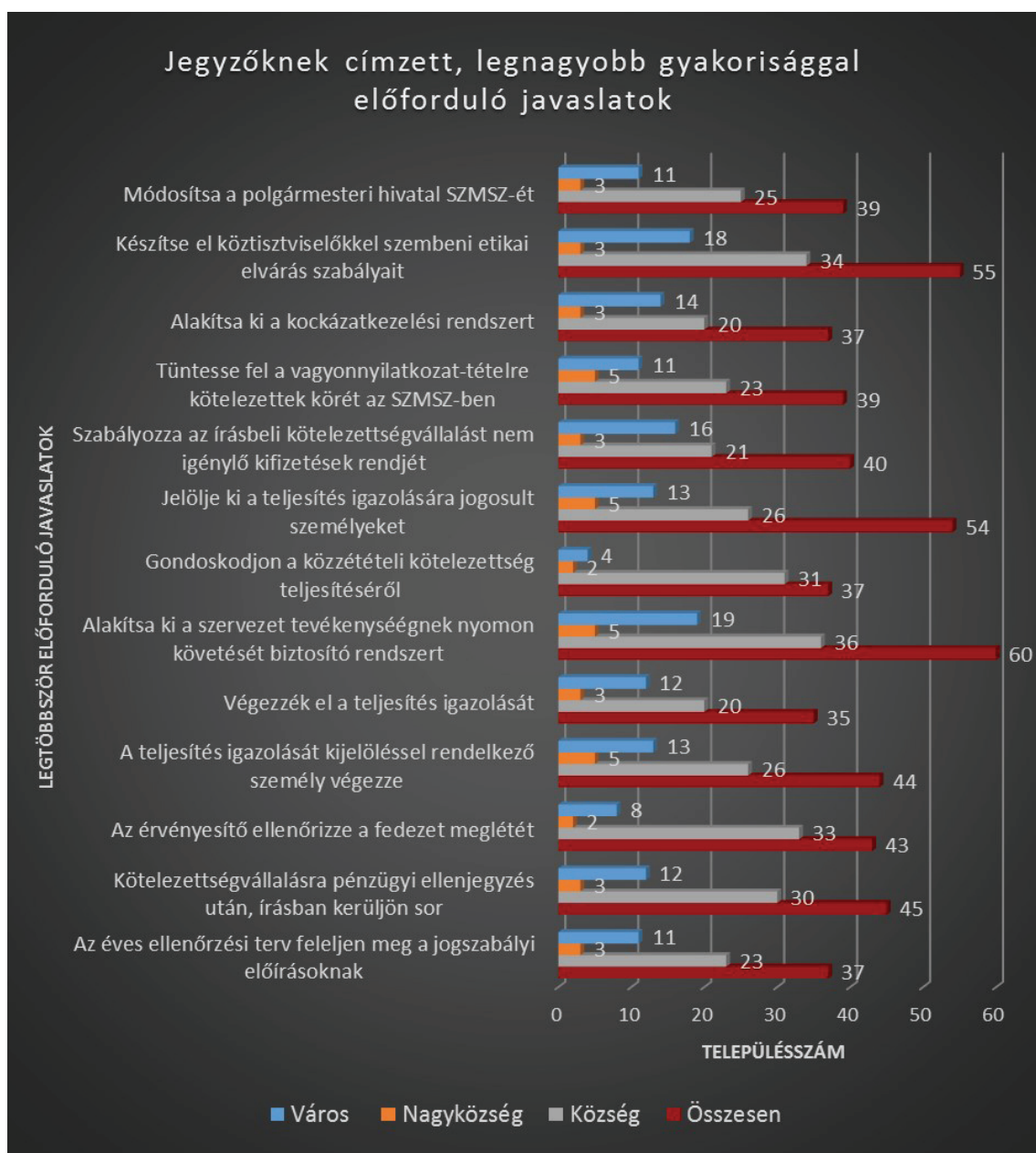
Mivel a jogszabályi előírások szerint a belső kontrollrendszer kialakítása és működtetése a jegyző felelőssége, ezért az összes intézkedést igénylő megállapítás és javaslat 90,0%-át (1962) a jegyzőknek címezte az ÁSZ és csupán 10,0%-a (218) polgármesterek számára került megfogalmazásra.

A polgármestereknek tett, összesen 218 intézkedést igénylő megállapítás, javaslat főként

- az önkormányzatok bizottságai nem képviselő tagjai vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségéhez (6,0%; 13),
- a kötelezettségvállalás szabályszerűségéhez (19,3%; 42),
- a teljesítésigazolásra jogosult személyek kijelöléséhez (12,8%; 28),
- továbbá a Mötv.-ben előírt, az önkormányzat szabályszerű gazdálkodásának figyelemmel kíséréséhez (26,1%; 57) és
- a feltárt hiányosságok miatti felelősség kivizsgálásához (26,1%; 57) kapcsolódtak.

Ezen túl kisebb számban előforduló hiányosságokkal kapcsolatban a gazdasági program képviselő-testület elé terjesztésére egy ellenőrzött városi, egy nagyközségi és három községi, továbbá az önkormányzat gazdálkodási helyzetéről a képviselő-testület tájékoztatási kötelezettségének teljesítésére négy községi, és a jegyző munkaköri leírásának elkészítésére két községi önkormányzat esetében tett javaslatot az ÁSZ.

Az intézkedést igénylő megállapítások alapján a jegyzőknek tett, legnagyobb gyakorisággal előforduló javaslatokat a következő ábra tartalmazza:



Az ellenőrzött 64 önkormányzatnál a jegyzőknek címzett, összesen 1962 intézkedést igénylő megállapítás a belső kontrollrendszer egyes területeinek kialakítására, a kulcskontrollok és a belső ellenőrzés működésére vonatkoztak. Így

- a legtöbbször, 60 önkormányzatnál (93,8%) előfordult javaslat, hogy a jegyző alakítsa ki a szervezet tevékenységének, a célok megvalósításának nyomon követését biztosító rendszert, valamint
- 55 önkormányzatnál (85,9%) került megfogalmazásra, hogy a jegyző készítse el a köztisztviselőkre vonatkozó etikai szabályokat,
- ugyancsak magas arányban, az ellenőrzöttek több mint 50%-ánál (39) javaslatot tett az ÁSZ a polgármesteri hivatal SZMSZ-ének módosítására annak érdekében, hogy az megfeleljen a jogszabályi előírásoknak.

- az ellenőrzöttek több mint a felének javaslatot fogalmazott meg az ÁSZ a kockázatkezelési rendszer kialakítására (57,8%; 37),
- a vagyonyilatkozat-tétel szabályszerűségére (60,9%; 39),
- az írásbeli kötelezettségvállalást nem igénylő kifizetések rendjének meghatározására (62,5%; 40),
- a teljesítésigazolás (68,7%; 44) és érvényesítés (67,2%; 43), valamint
- a kötelezettségvállalás szabályszerű végrehajtására (70,3%; 45) és
- az éves ellenőrzési terv tartalmára (57,8%; 37) vonatkozóan.

Ezen javaslatok mindegyik településtípus közel azonos arányban érintették, vagyis az ÁSZ által megfogalmazott intézkedést igénylő megállapítások, javaslatok előfordulása és a településtípus között nincs összefüggés.

A 2012. ÉVI ÉS A 2013. ÉVI ELLENŐRZÉSI TAPASZTALATOK ÖSSZEVETÉSE

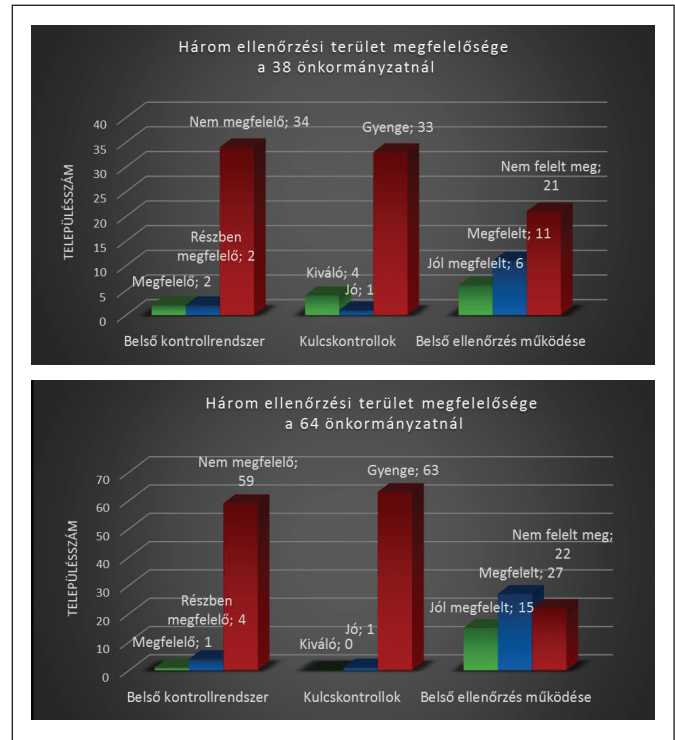
A 2012. évben 38, illetve a 2013. évben 64 önkormányzatnál elvégzett belső kontrollrendszer ellenőrzés tapasztalatait összevetve elsősorban abból kell kiindulni, hogy a 2012. évi tapasztalatok alapján a 2013. évi ellenőrzéshez tovább fejlesztett ellenőrzési program mind tartalmában, mind a jelentésszerkezet formai megjelenése tekintetében megváltozott.

A 2013. évi ellenőrzéshez készített ellenőrzési program tartalmilag megújult, lényegesen kevesebb, az átláthatóságra és az elszámoltathatóságra fókuszált kérdések megválaszolásával jutott el az ÁSZ a belső kontrollrendszer egyes területeinek értékeléséhez. A főbb kritériumokként megfogalmazott fókuszkérdéseket, mint értékelési szempontot 2013-ban is tartalmazta az ellenőrzési program. A főbb kritériumok nem megfelelő teljesítése az adott kontrollterület és a belső kontrollrendszer egésze kialakításának nem megfelelő minősítését vonta maga után.

A kulcskontrollok vonatkozásában egyrészt a jogszabályi változások következtében a kulcskontrollként kiválasztott kontrollok egyike megváltozott, ugyanis 2013-ban az utalvány ellenjegyzése helyett az érvényesítést választotta az ÁSZ kulcskontrollként a kifizetések megfelelőségének ellenőrzéséhez, annak ismeretében, hogy az utalvány ellenjegyzőjének feladatai többségében az érvényesítő feladatoként került meghatározásra a 2012. évtől hatályba lépett új szabályozás (Ávr.) szerint. A kulcskontrollok ellenőrzésében változást jelentett az is, hogy a 2013. évben, alapesetben két kiadási jogcímen történt kifizetések ellenőrzése figyelembevételével végezte az ÁSZ a kulcskontrollok működése megfelelőségének értékelést. (Három kiadási jogcímen történt kifizetések ellenőrzését akkor végezte az ÁSZ, ha integritás szempontjából az eredendő kockázat nem volt megfelelő).

A belső ellenőrzés 2013. évi ellenőrzésének módszere is megújult, hiszen az ellenőrzési programban meghatározottak szerint az ÁSZ a korábbi három év (2009-2011) helyett egy évre (2012) vonatkozóan ellenőrizte a belső ellenőrzés működését, továbbá a korábbiaktól eltérően a belső ellenőrzés eredményességét nem ellenőrizte 2013-ban, míg 2012-ben a belső ellenőrzés eredményességének értékelésére is sor került. Az egyes ellenőrzési területek (belső kontrollrendszer kialakítása, kulcskontrollok működése, belső ellenőrzés működése) értékelésének alapvető módszere azonban nem változott.

A 2012. évi (38 önkormányzat) és a 2013. évi (64 önkormányzat) ellenőrzések esetében a belső kontrollrendszer kialakításának, a kulcskontrollok és a belső ellenőrzés működésének megfelelőségét a következő ábra szemlélteti:



A 38 önkormányzat és a 64 önkormányzat ellenőrzésének megállapításai alapján az egyes ellenőrzési területek kialakítása és működése megfelelőségének értékelését összehasonlítva megállapítható, hogy a belső kontrollrendszer kialakítása nem volt megfelelő a 2012-ben ellenőrzött 38 önkormányzat 89,5%-ánál (34), a 2013. évben ellenőrzött 64 önkormányzat 92,5%-ánál (59). A nem megfelelő minősítés arányának 2013. évre történő 3,0%-os növekedéséhez hozzájárult, hogy továbbra is kockázatalapú kiválasztás alapján történt az ellenőrzöttek kijelölése. A legnagyobb gyakorisággal előforduló hiányosságok mindkét ellenőrzési időszak tekintetében közel azonosak voltak. Így többek között a polgármesteri hivatalok SZMSZ-eit, valamint a belső szabályzatokat hiányosan készítették el, nem határozták meg a biztonságos munkavégzés követelményeit, nem alakították ki a kockázatkezelési rendszert, hiányosan szabályozták a gazdálkodási jogköröket, nem szabályozták az írásbeli kötelezettségvállalást nem igénylő kifizetések rendjét, az adatbiztonság és adatvédelem rendjét hiányosan szabályozták, nem alakították ki a szervezet tevékenységének, a célok megvalósításának nyomon követését biztosító rendszert.

A kulcskontrollok működésének megfelelősége a 38 önkormányzatból 33-nál (86,8%), míg a 64 önkormányzatból 63-nál (98,4%) gyenge volt. A gyenge minősítés arányának növekedését ezen az ellenőrzési területen is befolyásolta a kockázatalapú kiválasztás. A kulcskontrollok ellenőrzése során feltárt hiányosságok a két időszakban végzett ellenőrzéseknél szintén azonosak, azzal az eltéréssel, hogy a 38 önkormányzatnál az utalvány ellenjegyzésének, míg a 64 önkormányzatnál az érvényesítés megfelelőségét ellenőrizte az ÁSZ, amely tartalmában közel

ugyanazt jelentette. Mindkét időszak ellenőrzése során az ÁSZ gyengének értékelte a kulcskontrollok megfelelőségét, mert a teljesítésigazolást (a 38 önkormányzatnál szakmai teljesítésigazolás) nem, vagy nem szabályszerűen végezték, vagy nem az arra jogosult személy végezte, valamint az érvényesítő (a 38 önkormányzatnál utalvány ellenjegyzése) nem ellenőrizte a fedezet meglétét, illetve az érvényesítést nem szabályszerű teljesítésigazolás alapján végezte, valamint nem az arra jogosult személy végezte el. Mindkét ellenőrzési időszakban a kulcskontrollok ellenőrzéséhez kapcsolódóan hiányosságként tárta fel az ÁSZ, hogy az egyes gazdasági események számviteli elszámolása, megbízási szerződések tartalma nem felelt meg a jogszabályokban előírtaknak, továbbá a bizonylatok egyes esetekben nem feleltek meg az ÁFA tv.-ben foglaltaknak.

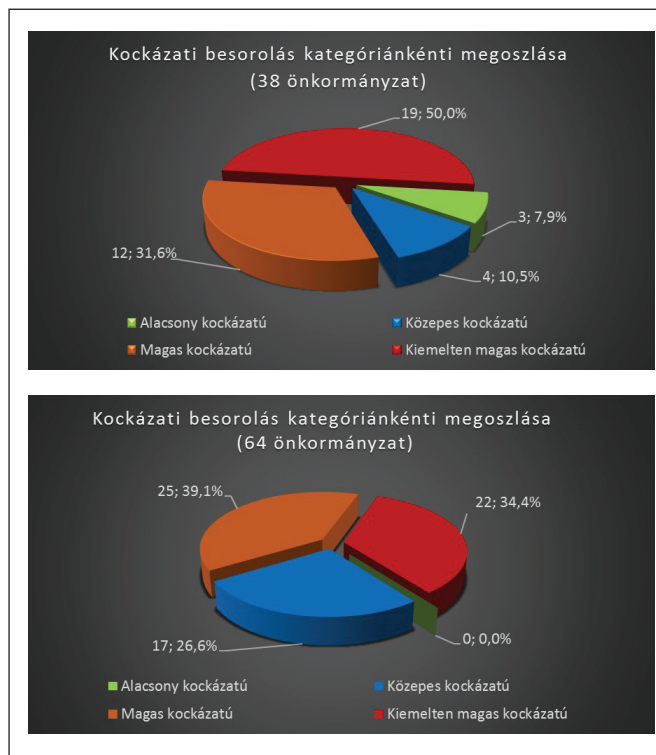
A belső ellenőrzés működése megfelelőségének összetevése alapján az megállapítható, hogy a 38 önkormányzatnál elvégzett ellenőrzéshez képest a belső ellenőrzés működésének szabályszerűsége terén javulás tapasztalható. A 38 önkormányzat esetében jól megfelelt és megfelelt értékelést kapott az önkormányzatok 44,7%-a (17), míg a 64 önkormányzat esetében ez az arány 65,6% (42), ezzel együtt 55,3%-ról 34,4%-ra csökkent a nem megfelelt minősítést kapott önkormányzatok aránya. Mindkét ellenőrzési időszak tekintetében a nem megfelelt értékelés oka főként

- a kockázatelemzéssel alátámasztott, prioritásokon alapuló éves ellenőrzési terv hiánya,
- a belső ellenőrzésekről, a javaslatokról és megtett intézkedésekről nyilvántartás vezetésének hiánya és
- a tartalmilag hiányos éves ellenőrzési tervek voltak.

Felvetődik a kérdés, hogy a kockázatelemzéssel alátámasztott, prioritásokon alapuló éves tervek alapján végzett belső ellenőrzés megelőzhette volna-e, feltárhatta volna-e és kijavíthatta volna-e a belső kontrollrendszer kialakításának és működésének ÁSZ által feltárt hibáit, hiányosságait, szabálytalanságait?

Az ellenőrzött önkormányzatoknak a négy kockázati kategóriába történő besorolását a 38 önkormányzat és a 64 önkormányzat esetében is elvégezte az ÁSZ.

Az önkormányzatok kockázati kategóriák közötti megoszlását a következő ábra szemlélteti:



A belső kontrollrendszer kialakításának, a kulcskontrollok és a belső ellenőrzés működésének megfelelősége alapján a 38 önkormányzat 81,6%-át (31) magas, illetve kiemelten magas kockázatú kategóriába sorolta az ÁSZ. Ez az arány a 64 önkormányzat esetében 73,5% (47) volt. Ezek az arányszámok a **kockázatelemzés alapján történő kiválasztást alátámasztó eredményeket mutattak**. Ez egyben azt is jelenti, hogy mivel **a kiválasztás nem volt reprezentatív, így az önkormányzati alrendszer egészére a feltárt hibák, hiányosságok nem voltak általánosíthatók, így nem vetíthetők ki az önkormányzati alrendszer egészére**. A kockázatelemzés alapján történő kiválasztással az ÁSZ ott végezte a belső kontrollrendszer ellenőrzését, ahol a legnagyobb volt az esélye annak, hogy a polgármestereknek és jegyzőknek tett intézkedést igénylő megállapítások, javaslatok hatékonyan segítik az önkormányzatoknál a belső kontrollrendszer szabályszerű kialakítását, működtetését, az átláthatóság és elszámoltathatóság feltételeinek megteremtését annak érdekében, hogy a közpénzek felhasználása szabályszerűen történjen.

A BELSŐ KONTROLLRENDSZER, A KORRUPCIÓ ÉS AZ INTEGRITÁS

Az ÁSZ a belső kontrollrendszer ellenőrzésének fókuszkérdésévé tette, hogy van-e összefüggés belső kontrollrendszer kialakításának és működtetésének megfelelősége és a korrupciós kockázatok nagysága között?

Mi a korrupció és az integritás?

A **KORRUPCIÓ** kifejezés a latin *corruptio* (romlás, ron-tás) szóból ered. Általánosan elfogadott értelmezése szerint megvesztegetés, vagy olyan törvényekbe vagy közérkölcsebe ütköző cselekedet, melynek során pénzért, vagy egyéb más juttatás ellenében jogosulatlan előnyhöz juttat másokat. A legfőbb nemzetközi ellenőrző szervezet (INTOSAI) fogalmazása szerint a *korrupció* „*a megszerzett hatalommal, vagy döntéshozatali jogkörrel (például egy hivatalnoké a kormányzatban, az üzleti életben, vagy a politikában) való visszaélés magánérdekből (vagy személyes előnyszerzés céljából) a társadalom egészének kárára, más szavakkal a hatalmi helyzettel való visszaélés saját haszonszerzés érdekében*”.

Az **INTEGRITÁS** szó a latin *in-tangere* (érintetlen) kifejezésből ered. Olyasvalakit vagy valamit jelöl aki, vagy ami romlatlan, sértetlen, feddhetetlen, továbbá az érelyre, megvesztegethetetlenségre, a tisztaság állapotára is utal. Az integritás elvek, értékek, cselekvések, módszerek, intézkedések konzisztenciáját jelenti, olyan magatartásmód, amely meghatározott értéket képvisel. Az integritás a közsféra esetében a társadalom által elvárt nyilvános-sági, átláthatósági, valamint jogi, etikai normáknak való megfelelést jelenti. Az integritás olyan fogalom, amelyhez közigazgatási értelemben működési alapelvek társíthatók, mint a pártatlanság, józanság, tisztesség, tisztaság, átláthatóság, elszámoltathatóság, felelősség, számon kérhetőség, szakmaiság, törvényesség, diszkrimináció.

Milyen kapcsolat van a korrupció és az integritás között?

A korrupció tágabb értelemben az integritás követelményének megsértése. Amennyiben az integritással szemben támasztott követelmények nem teljesülnek, annak következménye a korrupcióval szembeni védettség hiánya. Az integritás a korrupció elleni küzdelem egyik leggyakrabban használt kifejezése. Az integritás a korrupció ellentéte, a korrupciómentes szervezet, társadalom

jellemzője. A korrupció ellenes intézkedések legfőbb célja az integritásra való törekvés.

Az integritásirányítási rendszer a belső kontrollrendszerbe illeszkedik. Mind a belső kontrollrendszer, mind az integritásirányítási rendszer végső célja a szervezetek közélelérsi képességeinek biztosítása.

Az Állami Számvevőszék 2009-ben indította el a „Korrupciós kockázatok feltérképezése Integritás alapú közigazgatási kultúra erjesztése” című, Integritás Projektet. Az Integritás Projekt célja volt, hogy önbevalláson alapuló adatbekéréssel felmérje a közszféra intézményei korrupciós kockázatoknak való kitettséget, illetőleg azok mérséklésre hivatott ún. integritáskontrollok szintjét. A projekt a felmérésben résztvevő intézmények számára helyzetükről egyfajta „tükröképet” mutat be, ami alapot teremt a jövőbeni pozitív irányú elmozduláshoz. A felmérési eredményeket az ÁSZ a számvevőszéki ellenőrzéseket megalapozó kockázatelemzésekben is felhasználja. Összességében az integritás felmérések erősítik a társadalom által elvárt nyilvános-sági, átláthatósági normáknak történő megfelelést, elősegítik a kormányzati szervek korrupcióellenes tevékenységét, és hozzájárulnak az integritás alapú közigazgatási kultúra fejlesztéséhez.

A 2013. évben az ÁSZ már harmadik alkalommal mérte fel a közszféra intézményeinek korrupciós kockázatait, a felmérésben mintegy 1500 szervezet vett részt, amelyek között a helyi önkormányzatok aránya (45,8%) volt a legmagasabb.

A felmérés eredményei alapján az ÁSZ felhívta a figyelmet a külső jogszabályi környezet, a belső szabályozási rendszerek, illetve a szervezeti struktúra gyakori változásának korrupciós kockázatok növelő hatására. A kockázatok mérséklésére hivatott kontrollok kiépítettsége tekintetében az ÁSZ kiemelte, hogy a szervezeti értékek és kultúra területén meglévő kontrollok kiépíttségének szintje az átlagosnál alacsonyabb. Az önkormányzatok 52,7 százaléka rendelkezett nyilvánosan közzétett stratégiával, továbbá kevesebb, mint 50 százalékuk utalt a stratégiában a szervezeti kultúra javítására, az integritás erősítésére, illetve a korrupció elleni fellépés fontosságára. A választ adó helyi önkormányzatok belső szabályozottsága átlagon felüli, amelyet jól mutat az a tény, hogy az intézmények 82,7 százaléka szabályozta az összeférhetetlenség kérdéskörét valamilyen formában. Továbbá átlagon felüli szinten kiépített a belső ellenőrzés rendszere, illetve annak függetlensége a legtöbb helyen biztosított.

Az Állami Számvevőszék a 2013-2014. években az önkormányzatokat érintő ellenőrzéseibe (pl: belső kontrollrendszer ellenőrzése, pénzügyi helyzet ellenőrzése, vagyongazdálkodás ellenőrzése, nemzetiségi önkormányzatok ellenőrzése) beépítette a szabályozás integritás kontrolljainak vizsgálatát, felmérte az integritás szemlélet érvényesülésének tapasztalatait, rámutatott adott ellenőrzés megállapításai és az integritás kérdőív eredményei

közötti összefüggésekre, illetve elemezte, hogy történt-e fejlődés az ellenőrzött időszakban.

„Az integritás erősítése a korrupció megelőzésének alapja.” Az ÁSZ az integritás kérdéseinek ellenőrzésbe történő beépítésével erősíti az integritás szemléletet az ellenőrzött szervezeteknél, amelynek révén csökkenthetők a korrupciós kockázatok. A 38 önkormányzat ellenőrzésénél még nem voltak konkrétan megfogalmazva azok a kérdések, amelyek az integritás szemlélet meglétére adnak választ, de a 64 önkormányzat ellenőrzésénél már az ellenőrzési programba beépített kérdések, az azokra adott válaszok alapján az ÁSZ 58 önkormányzat (90,6%) esetében megállapította, hogy az integritás szemlélet érvényesítésében még fejlődést kell elérniük. Csupán hat (9,4%) olyan önkormányzat volt az ellenőrzöttek között, akiknél az értékelésnél számításba vett kérdésekre adott válaszok alapján az integritás szemlélet érvényesülését állapította meg az ÁSZ. Ezeknél az önkormányzatoknál gondoskodtak többek között az információátadás és iratkezelés szabályozásával az adatvédelemről, az összeférhetetlenségi szabályok betartásáról, a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség teljesítéséről, a kockázatelemzéssel alátámasztott éves ellenőrzési terv készítéséről, a gazdálkodási szabályok kialakításáról.

A szabályszerűen **kialakított és működtetett belső kontrollrendszer az alapja a korrupciós kockázatok alacsony szinten tartásának**, amelyhez az ÁSZ az elvégzett és az elkövetkező időszakban elvégzendő ellenőrzéseivel hozzá kíván járulni úgy, hogy beazonosítja a korrupciós veszélyeket. Az ÁSZ elsődleges célja, hogy javuljon az önkormányzatok belső kontrollrendszerének, illetve a közpénzek felhasználásának szabályozottsága, ezzel a pénzügyi egyensúlyi helyzet fenntarthatósága, amellyel megakadályozható az önkormányzati adósság újratermelődése. A megfelelően kiépített és működtetett belső kontrollrendszerrel jelentősen csökkenthetők a korrupciós kockázatok, nélküle nem valósítható meg a közpénzek, a köztulajdon szabályszerű, hatékony és eredményes felhasználása.

A BELSŐ KONTROLLRENDSZER ELLENŐRZÉSÉNEK HASZNOSULÁSA

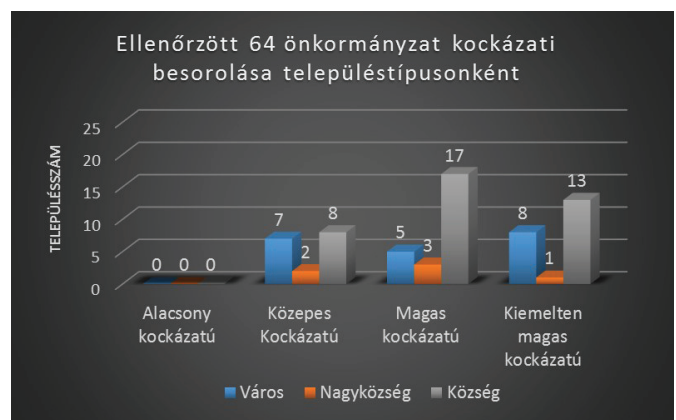
„Minden ellenőrzés annyit ér, amennyi hasznosul belőle.”



Az ÁSZ a 64 ellenőrzött önkormányzat belső kontrollrendszerének ellenőrzéséről szóló jelentéseket nyilvánosságra hozta. A hasznosulási tervekben foglaltak szerint az ellenőrzések befejezéséről, a jelentések nyilvánosságra hozataláról, azok elérhetőségéről az ÁSZ a belső szabályai szerint működtetett közreadási eljárásrend szerint tájékoztatást adott.

Az ÁSZ a belső kontrollrendszer kialakításának, a kulcs-kontrollok és a belső ellenőrzés működésének értékelése során kapott eredmények figyelembe vételével elvégezte az ellenőrzött 64 önkormányzat kockázati besorolását. A településeket a III. sz. Függelékben meghatározott kockázati minősítésekhez tartozó számértékek összegzésével kapott pontszámok alapján négy kockázati kategóriába (alacsony, közepes, magas, kiemelten magas kockázatú) sorolta.

A 64 ellenőrzött önkormányzat kockázati kategóriákba való besorolásának megoszlását településtípusonként a következő ábra szemlélteti:



Az ellenőrzés során feltárt hiányosságok, szabálytalanságok alapján a 64 ellenőrzött önkormányzat egyikét sem sorolta az ÁSZ az alacsony kockázatú kategóriába. Az összesített értékelés alapján közepes kockázatú kategóriába 17 (26,6%), magas kockázatúba 25 (39,0%) és a kiemelten magas kockázatú kategóriába 22 (34,4%) önkormányzat került besorolásra.

Településtípusonként vizsgálva kiemelten magas és magas kockázatú besorolást kapott a városi önkormányzatok 65,0%-a (13), a nagyközségi önkormányzatok 66,7%-a (4), valamint a községi önkormányzatok 78,9%-a (30), míg a fennmaradó települések is csak a közepes kockázatú kategóriába voltak sorolhatók a belső kontrollrendszerük értékelése alapján.

A módszer szerint kiemelten magas kockázatú kategóriába soroltak közül három önkormányzatnál az ÁSZ a kulcskontrollok ellenőrzése során jogosulatlan (egy városi önkormányzatnál a megbízási jogviszonnyal, egy nagyközségi önkormányzatnál a szociális juttatások folyósításával és egy községi önkormányzatnál az államháztartáson kívülre nyújtott támogatásokkal kapcsolatos szabálytalanságok miatt) kifizetést tárt fel, emiatt besorolásuk – függetlenül a IV. sz. Függelék szerint számított pontszámaiktól – a magas kockázatú kategóriába történt. Ezek a megállapítások vizsgálják azt, hogy az ÁSZ kockázatértékelése az ellenőrzésre történő kiválasztás tekintetében jól működik.

Az ÁSZ két önkormányzat esetében már a 15 napos észrevételezésre megküldött jelentéstervezettel egyidejűleg figyelmet felhívó levelet küldött a polgármestereknek, amely a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség teljesítésére vonatkozó törvénysértő állapot megszüntetésére tartalmazott intézkedési felhívást.

Az ÁSZ négy önkormányzat esetében a feltárt törvénysértésekre tekintettel az illetékes kormányhivatal felé jelzéssel élt. Ezek közül két önkormányzat esetében a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséggel kapcsolatos törvénysértés, egy esetben önkormányzati bizottság törvénysértő módon történő létrehozása, illetve egy esetben a polgármester szabálytalan kötelezettségvállalása miatt tett jelzést az ÁSZ az illetékes kormányhivatalnak.

Az ellenőrzések során szerzett tapasztalatok alapján az ÁSZ-nál folyamatban van a belső kontrollrendszerre vonatkozó, a Bkr., az Áht. és a belső kontrollrendszerrel közvetlenül összefüggő, más jogszabályok közötti koherencia megteremtésére és a belső kontrollrendszerrel összefüggő feladatok hatékonyabb ellátására irányuló munka. A „Jogi tisztázás” folyamatában elkészült az ÁSZ ellenőrzéssel érintett hiányos, vagy nem egyértelmű jogszabályi rendelkezések pontosítására, módosítására, kiegészítésére az egyes jogszabályok között meglévő koherencia megőrzésére, illetőleg koherencia-hiány esetén annak megteremtésére irányuló munkaanyag-tervezet.

Az ÁSZ továbbá megkezdte az átláthatósághoz és elszámoltathatósághoz kapcsolódó alapelvek kidolgozását, amelynek célja, hogy meghatározásra kerüljenek azon krité-

rium minimumok, amelyeket a közpénzek felhasználásánál az átláthatóság és elszámoltathatóság tekintetében az ÁSZ mértékadónak tekint. Ahhoz azonban, hogy az átláthatóság és az elszámoltathatóság a szervezeti kultúra szerves részévé váljon, szükséges az önkormányzatok vezetőinek elkötelezettsége, amelyhez hozzájárul az ÁSZ-nak a Stratégiájában megfogalmazott azon törekvése, hogy az ellenőrzési tapasztalatokra és az azokat kiegészítő kutatásokra alapozott tanácsadással, az ellenőrzési eredmények összefoglaló értékelésével segíti az önkormányzatok szabályszerű működését, a „jó kormányzást” és a közigazgatás hatékonyságának növelése érdekében a jó gyakorlatot közkinccsá teszi.

Az ÁSZ 2014 februárjától kezdődően a belső kontrollrendszer ellenőrzéséről szóló jelentéseinek megküldésével egyidejűleg a polgármestereket figyelemfelhívó levélben arról tájékoztatta, hogy az ellenőrzés során kizárólag az ellenőrzött időszakra vonatkozó dokumentumokat értékelt, így az ellenőrzött időszakot követő változásokat a jelentésben tényként rögzítette, azok jogszabályoknak való megfeleltetését, azonban nem minősítette. Ezért javasolta, hogy a belső ellenőrzés vizsgálja meg az ÁSZ ellenőrzéssel érintett ellenőrzött időszakot követően elkészített dokumentumok, nyilvántartások, egyéb intézkedések jogszabályoknak való megfeleltetését. Az ÁSZ számára a belső kontrollrendszer és az annak részét képező belső ellenőrzés értékelése azért is fontos, mert ezekre kell épülnie a külső ellenőrzés rendszerének is. Ha a megfelelő belső kontrollok, illetve a megfelelő belső ellenőrzés feltételei nem adóttak, gyengülhet az ÁSZ ellenőrzéseinek hatékonysága is.

Az ÁSZ tv.-ben foglaltak szerint az ellenőrzött szervezet vezetője köteles a jelentésben foglalt megállapításokhoz kapcsolódó intézkedési tervet összeállítani, és azt a jelentés kézhezvételétől számított 30 napon belül az ÁSZ részére megküldeni. Amennyiben az intézkedési tervet határidőre nem küldi meg a szervezet vezetője, vagy a törvényben foglalt póthatáridő eltelte után megküldött intézkedési terv továbbra sem elfogadható, az ÁSZ elnöke az ÁSZ tv.-ben foglalt szankciók kezdeményezésével élhet. Ez egyben azt is jelenti, hogy az új ÁSZ tv. 2011. július 1-jei hatályba lépésével megszűnt a következmények nélküli ellenőrzés az ÁSZ ellenőrzések vonatkozásában.

A bevezetőben ismertetett, a javaslatok struktúrájának évközi megváltoztatására tekintettel a 64 ellenőrzött önkormányzatból 31 (48,4%) önkormányzat részére a számvevőszéki jelentésekben már a tömörített intézkedést igénylő megállapításokat, javaslatokat tett az ÁSZ. Azonban az ÁSZ tv.-ben foglalt előírások alapján az ellenőrzött szervezetek vezetői továbbra is kötelesek a számvevőszéki jelentésekben tett megállapításokhoz kapcsolódó intézkedési tervet összeállítani.

A 64 ellenőrzött önkormányzat esetében az intézkedési terv megküldésére előírt 30 napos törvényi határidő lejárt. A 64-ből 37 önkormányzat (57,8%) esetében az ÁSZ ellenőrzés lezárult, az ÁSZ elnöke válaszlevélben értesítette az ellenőrzött szervezetek vezetőit az intézkedési tervek elfo-

gadásról. 27 önkormányzatnál (42,2%) folyamatban van az intézkedési tervek kiegészítésének kérése az ÁSZ tv.-ben foglalt póthatáridő kitűzésével. Az új, tömörített struktúrában tett javaslatok is hozzájárultak ahhoz, hogy míg a korábbi típusú javaslatokra készített intézkedési terveket 13 esetben első körben elfogadta az ÁSZ, addig a tömörített struktúrában tett javaslatokra készített 32 intézkedési terv közül első körben az ÁSZ csak öt intézkedési tervet fogadott el, a többi esetben az ÁSZ tv.-ben foglalt póthatáridő kitűzésével kiegészítésre, módosításra az ellenőrzött szervezetek vezetőinek visszaküldte.

A belső kontrollrendszer ellenőrzésének hozadéka, hogy hozzáadott értéket teremtve azok eredményeképpen javul az ellenőrzött önkormányzatok belső kontrollrendszerének szabályozottsága, működésének megfelelősége, amellyel megteremtődik a szabályszerű, hatékony és eredményes gazdálkodás feltétele. Az ellenőrzöttek számára az ellenőrzés visszajelzést ad a belső kontrollrendszer kialakításában és működésében feltárt hiányosságokról, magállapításaival, javaslataival hozzájárul azok kiküszöböléséhez. A nyilvánosságra hozott jelentésekben szereplő hiányosságok alapján tett javaslatokat a nem ellenőrzött önkormányzatok (akár más költségvetési szervek) is hasznosíthatják. Az ÁSZ az ellenőrzései megállapításaival a nyilvánosság felé jelzi, hogy közpénz nem maradhat ellenőrizetlenül.

Az állampolgároknak alapvető joguk, hogy megismerjék a közpénzből gazdálkodó, közpénzt felhasználó szervezetek működését, gazdálkodását. Az ÁSZ szerepe e tekintetben kettős. Egyrészt ellenőrzésein keresztül biztosítja a társadalom számára a közpénzek felhasználásának megismerését, másrészt az ÁSZ beszámol az Országgyűlésnek arról, hogy a működésére fordított közpénzek miképpen hasznosulnak. Ennek megfelelően kiemelt hangsúlyt fektet arra, hogy a hi-

teles intézményi kommunikációval széles körben elterjessze az ellenőrzési tapasztalatait. Az adófizető polgárok számára ezáltal a korábbinál átláthatóbb és érthetőbb módon számol be szakmai tevékenységéről, elért eredményeiről.

Az ÁSZ elsődleges ellenőrzési tevékenysége mellett egyre inkább előtérbe kerül véleményalkotó funkciója is, amelynek célja, hogy az ellenőrzések mellett elemzésekkel, tanulmányaival, véleményalkotásával átláthatóbbá és eredményesebbé tegye a közpénzek felhasználását és hozzájáruljon a közszolgáltatásokat biztosító intézmények és rendszerek hatékonyabb működéséhez.

Az ÁSZ küldetése, hogy ellenőrzései, elemzései hasznosulásával olyan pozitív változásokat indítson el, illetve támogassa fenntartásukat, amelyek hatással vannak a polgárok mindennapi életére.

Figyelembe véve azt, hogy vannak olyan települési önkormányzatok, amelyek a jogszabályok adta kereteken belül képesek megfelelő belső kontrollrendszert kialakítani és működtetni, törekedni kell a jó gyakorlatok azonosítására, az önkormányzatok önkéntes szabálykövetésére, illetve ösztönözni kell az önkormányzatok közötti tudástranszfert.

Az ÁSZ 2014 év végétől lehetőséget biztosít a közpénzt felhasználó intézményeknek, hogy – megelőző szemlélettel – kijavíthassák a hibáikat. Ennek érdekében az ÁSZ egyediállító önteszt-rendszerrel támogatni kívánja a polgármesterek és jegyzők munkáját. Az ÁSZ három típusú öntesztet állított össze, amelyek kidolgozásánál abból indult ki, hogy milyen visszatérő hiányosságokat találtak az ellenőrzések során. A tesztek kitöltése, illetve az eredmények visszaküldése nem kötelező. Az ÁSZ dolgozik azon, hogy az öntesztek eredményeit, tapasztalatait hasznosítani tudja a számvevőszéki ellenőrzések hatékonyságának további javítása érdekében.

Felhasznált irodalom:

Jogszabályok (Áht., Mötv., Kttv., Htv., Jat., Számv. tv., Vnytv., Bkr. Ávr., Áhsz.)

102 önkormányzat belső kontrollrendszer ellenőrzéséről készült, nyilvánosságra hozott jelentés

Legfőbb nemzetközi ellenőrző szervezet (INTOSAI) standardjai

Belső kontroll kézikönyv

DORMÁN ISTVÁN ZOLTÁN – GÖRGÉNYI GÁBOR – HORVÁTH MARGIT: **A belső kontrollrendszer működésének értékelése a központi költségvetési szerveknél, Tanulmány**

BENEDEK MÁRIA-SZENTÉNY TUBAK KLÁRA-BÉRES DÁNIEL: **Belső kontrollok a települési önkormányzatoknál**

<http://www.asz.hu/publikaciok/2014/2013-evi-integritas-felmeres-eredmenyei-korrupcios-kockazatok-es-integritaskontrollok-a-helyi-onkormnyzatoknal/helyi-onk-intcscop-integritas-vegleges.pdf>

http://www.aszshirportal.hu/documents/domokos-laszlo-az-allami-szamvevoszek-elnokenek-eloadasa-2012-09-19-pdf_20120920160243_38.pdf

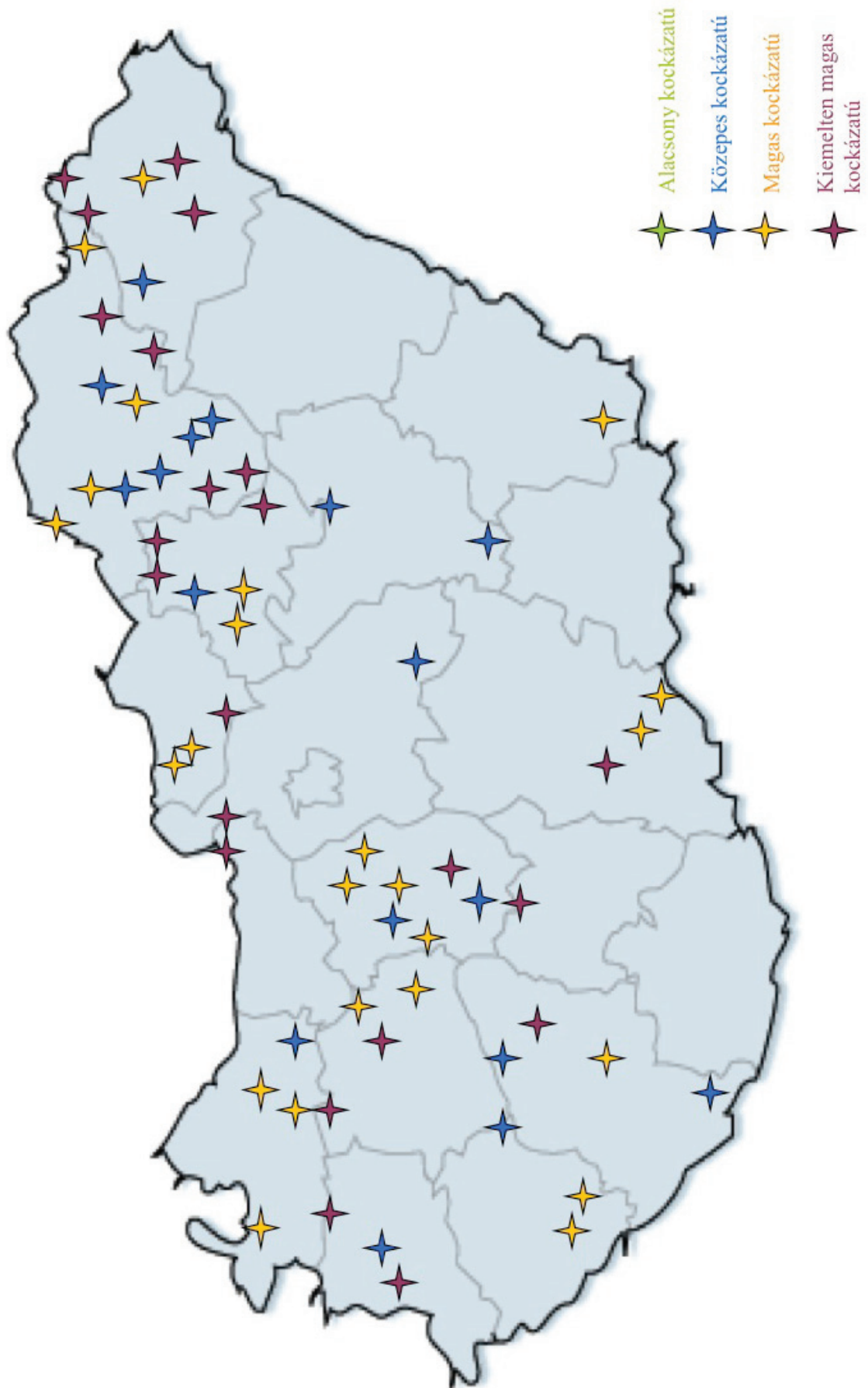
http://integritas.asz.hu/uploads/files/asz_korrupcioellenes_kk_press-%20korr.pdf

http://www.aszshirportal.hu/documents/domokos-laszlo-az-allami-szamvevoszek-elnokenek-eloadasa-2012-09-19-pdf_20120920160243_38.pdf

<http://www.domokoslaszlo.com/hirek-domokos-laszlo/jo-gyakorlatok-fokuszban-a-belső-kontrollok-es-az-integritas>

I. sz. melléklet: Magyarország térképe

A 64 önkormányzat kockázati besorolása



II. sz. melléklet: a 64 önkormányzat kockázati besorolása, összefoglaló mátrix

A 64 önkormányzat kockázati besorolása, összefoglaló mátrix										
Ssz.	Település neve	Kockázati besorolás	Kontrollkörnyezet	Kockázatekvezés	Kontrolltevékenységek	Információ és kommunikáció	Monitoring	Belső kontrollrendszer összességében	Kulcskontrollok működése	Belső ellenőrzés működése
1	Balatonlelle	közepes	megfelelő	nem megfelelő	megfelelő	megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	gyenge	jól megfelel
2	Berente	közepes	nem megfelelő	nem megfelelő	megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	gyenge	jól megfelel
3	Bükkszék	közepes	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	gyenge	jól megfelel
4	Csemő	közepes	nem megfelelő	részben megfelelő	megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	gyenge	jól megfelel
5	Gesztye	közepes	nem megfelelő	nem megfelelő	részben megfelelő	nem megfelelő	részben megfelelő	nem megfelelő	gyenge	jól megfelel
6	Ibrány	közepes	megfelelő	részben megfelelő	részben megfelelő	részben megfelelő	nem megfelelő	részben megfelelő	gyenge	jól megfelel
7	Istvándi	közepes	nem megfelelő	részben megfelelő	részben megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	gyenge	jól megfelel
8	Kunszentmárton	közepes	megfelelő	megfelelő	megfelelő	megfelelő	részben megfelelő	megfelelő	gyenge	jól megfelel
9	Mályi	közepes	megfelelő	megfelelő	részben megfelelő	megfelelő	nem megfelelő	részben megfelelő	gyenge	megfelelő
10	Mezőszilas	közepes	nem megfelelő	nem megfelelő	megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	gyenge	jól megfelel
12	Sajóbábony	közepes	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	gyenge	jól megfelel

A 64 önkormányzat kockázati besorolása, összefoglaló mátrix

Sz.	Település neve	Kockázati besorolás	Kontrollkörnyezet	Kockázatkezelés	Kontrolltevékenységek	Információ és kommunikáció	Monitoring	Belső kontrollrendszer összességében	Külsőkontrollok működése	Belső ellenőrzés működése
13	Szabadbattyán	közepes	nem megfelelő	részben megfelelő	megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	jó	megfelelő
14	Tiszabura	közepes	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	gyenge	jól megfelel
15	Tiszaújváros	közepes	nem megfelelő	megfelelő	megfelelő	megfelelő	megfelelő	részben megfelelő	gyenge	jól megfelel
16	Vép	közepes	nem megfelelő	nem megfelelő	megfelelő	megfelelő	részben megfelelő	nem megfelelő	gyenge	jól megfelel
17	Vonyarcvashegy	közepes	nem megfelelő	megfelelő	részben megfelelő	megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	gyenge	jól megfelel
18	Abasár	magas	nem megfelelő	részben megfelelő	részben megfelelő	megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	gyenge	megfelelő
19	Bócs	magas	megfelelő	megfelelő	megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	gyenge	megfelelő
20	Csapi	magas	megfelelő	nem megfelelő	megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	gyenge	megfelelő
21	Csetény	magas	nem megfelelő	nem megfelelő	megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	gyenge	megfelelő
22	Dejtár	magas	nem megfelelő	nem megfelelő	részben megfelelő	részben megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	gyenge	megfelelő
23	Fertőszéplak	magas	nem megfelelő	nem megfelelő	részben megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	gyenge	megfelelő

A 64 önkormányzat kockázati besorolása, összefoglaló mátrix

Sz.	Település neve	Kockázati besorolás	Kontrollkörnyezet	Kockázatkezelés	Kontrolltevékeny - ségek	Információ és kommunikáció	Monitoring	Belső kontrollrendszer összeségében	Külsőkontrollok működése	Belső ellenőrzés működése
24	Füle	magas	nem megfelelő	részben megfelelő	részben megfelelő	megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	gyenge	megfelelt
25	Gelse	magas	nem megfelelő	nem megfelelő	részben megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	gyenge	megfelelt
26	Gyöngyössolyom	magas	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	gyenge	megfelelt
27	Juta	magas	nem megfelelő	nem megfelelő	részben megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	gyenge	megfelelt
28	Kápolnásnyék	magas	nem megfelelő	részben megfelelő	megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	gyenge	megfelelt
29	Kisszállás	magas	nem megfelelő	nem megfelelő	megfelelő	nem megfelelő	részben megfelelő	nem megfelelő	gyenge	megfelelt
30	Koroncó	magas	nem megfelelő	nem megfelelő	részben megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	gyenge	megfelelt
31	Mezőhegyes	magas	nem megfelelő	részben megfelelő	részben megfelelő	megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	gyenge	megfelelt
32	Pázmánd	magas	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	gyenge	megfelelt
33	Pétfürdő	magas	nem megfelelő	nem megfelelő	részben megfelelő	megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	gyenge	megfelelt
34	Ragály	magas	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	gyenge	megfelelt

A 64 önkormányzat kockázati besorolása, összefoglaló mátrix

Sz.	Település neve	Kockázati besorolás	Kontrollkörnyezet	Kockázatkezelés	Kontrolltevékenységek	Információ és kommunikáció	Monitoring	Belső kontrollrendszer összességében	Kulcskontrollok működése	Belső ellenőrzés működése
35	Ricse	magas	nem megfelelő	nem megfelelő	részben megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	gyenge	megfelel
36	Romhány	magas	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	gyenge	megfelel
37	Rudabánya	magas	nem megfelelő	nem megfelelő	részben megfelelő	megfelel	nem megfelelő	nem megfelelő	gyenge	megfelel
38	Seregélyes	magas	megfelel	nem megfelelő	részben megfelelő	nem megfelelő	zék	nem megfelelő	gyenge	megfelel
39	Tét	magas	nem megfelelő	nem megfelelő	megfelel	megfelel	nem megfelelő	nem megfelelő	gyenge	megfelel
40	Tompa	magas	nem megfelelő	nem megfelelő	megfelel	megfelel	nem megfelelő	nem megfelelő	gyenge	megfelel
41	Vácrátót	magas	nem megfelelő	nem megfelelő	megfelel	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	gyenge	megfelel
42	Vaja	magas	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	részben megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	gyenge	megfelel
43	Bélapátfalva	kiemelten magas	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	részben megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	gyenge	nem felel meg
44	Bodrogkisfalud	kiemelten magas	nem megfelelő	nem megfelelő	részben megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	gyenge	nem felel meg
45	Borzavár	kiemelten magas	nem megfelelő	nem megfelelő	részben megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	gyenge	nem felel meg

A 64 önkormányzat kockázati besorolása, összefoglaló mátrix

Sz.	Település neve	Kockázati besorolás	Kontrollkörnyezet	Kockázatkezelés	Kontrollvény-ségek	Információ és kommunikáció	Monitoring	Belső kontrollrendszer összességében	Kulcskontrollok működése	Belső ellenőrzés működése
46	Cserépvárja	kiemelten magas	nem megfelelő	nem megfelelő	részben megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	gyenge	nem felelt meg
47	Egercsehi	kiemelten magas	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	gyenge	nem felelt meg
48	Egerfamos	kiemelten magas	nem megfelelő	nem megfelelő	részben megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	gyenge	nem felelt meg
49	Esztergom	kiemelten magas	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	gyenge	nem felelt meg
50	Hajós	kiemelten magas	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	gyenge	nem felelt meg
51	Ják	kiemelten magas	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	gyenge	nem felelt meg
52	Karád	kiemelten magas	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	gyenge	nem felelt meg
53	Marcaltó	kiemelten magas	nem megfelelő	megfelelő	megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	gyenge	nem felelt meg
54	Mezőkeresztes	kiemelten magas	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	gyenge	nem felelt meg
55	Nógrádkövesd	kiemelten magas	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	gyenge	nem felelt meg
56	Nyirbátor	kiemelten magas	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	gyenge	nem felelt meg

A 64 önkormányzat kockázati besorolása, összefoglaló mátrix

Sz.	Település neve	Kockázati besorolás	Kontrollkörnyezet	Kockázatkezelés	Kontrolltevékenységek	Információ és kommunikáció	Monitoring	Belső kontrollrendszer összességében	Külsőkontrollok működése	Belső ellenőrzés működése
57	Nyírmeggyes	kiemelten magas	nem megfelelő	nem megfelelő	részben megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	gyenge	nem felelt meg
58	Répcelak	kiemelten magas	nem megfelelő	nem megfelelő	részben megfelelő	részben megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	gyenge	nem felelt meg
59	Szabadegyháza	kiemelten magas	nem megfelelő	nem megfelelő	megfelelő	részben megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	gyenge	nem felelt meg
60	Taktabáj	kiemelten magas	megfelelő	megfelelő	megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	gyenge	nem felelt meg
61	Tolnanémedi	kiemelten magas	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	gyenge	nem felelt meg
62	Tuzsér	kiemelten magas	nem megfelelő	nem megfelelő	megfelelő	megfelelő	megfelelő	nem megfelelő	gyenge	nem felelt meg
63	Visegrád	kiemelten magas	nem megfelelő	nem megfelelő	megfelelő	megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	gyenge	nem felelt meg
64	Záhony	kiemelten magas	megfelelő	nem megfelelő	részben megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	nem megfelelő	gyenge	nem felelt meg

Kockázati minősítés

Alacsony kockázatú

Közepes kockázatú

Magas kockázatú

Kiemelten magas kockázatú

I. sz. függelék: rövidítések jegyzéke

Törvények	
ÁFA tv.	2007. évi CXXVII. törvény az általános forgalmi adóról
ÁSZ tv.	2011. LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről (hatályos 2011. július 1-jétől)
Avtv.	1992. évi LXIII. törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról (hatálytalan 2012. január 1-jétől)
Htv.	1991. évi XX. törvény a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről
Info tv.	2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról (hatályos 2012. január 1-jétől)
Kttv.	2011. évi CXCIX. törvény a közszolgálati tisztviselőkről (hatályos 2012. március 1-jétől)
Mötv.	2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (hatályos 2012. január 1-jétől)
Mvtv.	1993. évi XCIII. törvény a munkavédelemről
Nvtv.	2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról (hatályos 2011. december 31-től)
Ötv.	1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról
Számv. tv.	2000. évi C. törvény a számvitelről
Áht.	2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról
Vnytv.	2007. évi CLII. törvény az egyes vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségekről

Rendeletek	
Áhsz.	4/2013. (I. 11) Korm. rendelet az államháztartás számviteléről
Ávr.	368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról (hatályos 2012. január 1-jétől)
Ber.	193/2003. (XI. 26.) Korm. rendelet a költségvetési szervek belső ellenőrzéséről (hatálytalan 2012. január 1-jétől)
Bkr.	370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről (hatályos 2012. január 1-jétől)
Ikr.	335/2005. (XII. 29.) Korm. rendelet a közfeladatot ellátó szervek iratkezelésének általános követelményeiről
Jat.	2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról

II. sz. függelék: értelmező szótár

belső ellenőrzés	Független, tárgyilagos bizonyosságot adó és tanácsadó tevékenység, amelynek célja, hogy az ellenőrzött szervezet működését fejlessze és eredményességét növelje, az ellenőrzött szervezet céljai elérése érdekében rendszerszemléletű megközelítéssel és módszeresen értékeli, illetve fejleszti az ellenőrzött szervezet irányítási és belső kontrollrendszerének hatékonyságát. (Forrás: Bkr. 2. § b) pontja)
belső kontrollrendszer	A belső kontrollrendszer a kockázatok kezelése és tárgyilagos bizonyosság megszerzése érdekében kialakított folyamatrendszer, amely azt a célt szolgálja, hogy a működés és gazdálkodás során a tevékenységeket szabályszerűen, gazdaságosan, hatékonyan, eredményesen hajtsák végre, az elszámolási kötelezettségeket teljesítsék, megvédjék az erőforrásokat a veszteségektől, károktól és nem rendeltetésszerű használatától. (Forrás: Áht. 69. § (1) bekezdése)
belső kontrollrendszer területei	A kontrollkörnyezet, a kockázatkezelési rendszer, a kontrolltevékenységek, az információs és kommunikációs rendszer, valamint a nyomon követési (monitoring) rendszer. (Forrás: Bkr. 3. §-a)
egyszerű véletlen mintavétel	Az alapsokaságból egyszerű véletlen kiválasztással képzett részsokaság. (Forrás: Az ÁSZ ellenőrzési mintavételezés támogatásához készült segédletének 4.1.1. pontja)
integritás	Az integritás elvek, értékek, cselekvések, módszerek, intézkedések konzisztenciáját jelenti: olyan magatartásmódot, amely meghatározott értékeknek felel meg. Az integritás a közsféra esetében a társadalom által elvárt nyilvánossági, átláthatósági, illetve jogi/etikai normáknak történő megfelelést jelenti. (Forrás: a http://integritas.asz.hu honlapon közzétett „A 2012. évi integritás felmérés eredményeinek összefoglalója” című dokumentum 3. oldal 1. bekezdése)
kockázat	A kockázat annak a valószínűségét jelenti, hogy egy vagy több esemény vagy intézkedés nem kívánt módon befolyásolja a rendszer működését, céljainak megvalósulását. (Forrás: Javaslatok a korrupciós kockázatok kezelésére – Kockázatkezelési és ellenőrzési módszertan 35. oldal, ÁSZ)
kockázatkezelési rendszer	Olyan irányítási eszközök és módszerek összessége, melynek elemei a szervezeti célok elérését veszélyeztető tényezők (kockázatok) azonosítása, elemzése, csoportosítása, nyomon követése, valamint szükség esetén a kockázati kitettség mérséklése. (Forrás: Bkr. 2. § m) pontja)
kontrollkörnyezet	A kontrollkörnyezet alakítja ki a szervezet belső kontrollrendszerhez való viszonyát, hozzáállását, befolyásolja az alkalmazottak belső kontrollal kapcsolatos tudatosságát, magatartását. Elemei a személyes és szakmai elkötelezettség és a vezetés, valamint az alkalmazottak által vallott erkölcsi értékek; a szakmai hozzáértés iránti elkötelezettség; a felső vezetés hozzáállása – a vezetés filozófiája és tevékenységének stílusa; a szervezeti struktúra; a humánerőforrás-politika és gazdálkodási gyakorlat.
kontrolltevékenységek	A kontrolltevékenységek azok a politikák és eljárások, amelyeket a kockázatok megoldására hoznak létre a szervezet céljainak teljesítése érdekében.
kommunikáció	Az a tevékenység, melynek során információ továbbítása valósul meg. A kommunikációs folyamat résztvevői között tájékoztatás történik, mely során tényeket, ezek magyarázatát közlik. „A szervezetben eredményes kommunikációnak kell áramlania lefelé, horizontálisan és felfelé, a szervezet egészében és annak valamennyi elemében.”
korrupció	Azok a cselekmények, amelyek során a köz érdekében való eljárással megbízott és döntéshozatali felelősséggel felruházott személy a köz érdeke helyett önös vagy részérdekeket követve, mástól jogtalan vagy etikátlan előnyt elfogadva és őt jogtalan vagy etikátlan előnyhöz juttatva jár el, illetve amikor valaki a köz érdekében való eljárással megbízott és döntéshozatali felelősséggel felruházott személynek jogtalan vagy etikátlan előnyt nyújtva vagy felajánlva jogtalan vagy etikátlan előnyt kér. (Forrás: A Kormány korrupció megelőzési programja 2012-2014.)

kulcskontrollok	Az azonosított kockázatok mérséklése érdekében kialakított kontrollok közül azok, amelyek elégtelen működése esetén a szervezetet jelentős veszteség érheti, vagy a működésükben bekövetkező hiba/hiányosság más kontrollok eredményességét csökkenti. Ezek ellenőrzése, értékelése elegendő bizonyítékot szolgáltat adott területen a kontrollrendszer értékeléséhez. Az önkormányzatok kontrollrendszere kialakításának ellenőrzése során a pénzügyi folyamatokban kulcsszerepet betöltő belső kontrollok a teljesítésigazolás és az érvényesítés.
lényegesség	Egy információ akkor lényeges, ha hiánya vagy téves állítása befolyásolhatja ezen információkat felhasználók döntéseit, véleményét. Az ellenőrzés során a lényegesség három szempontból értelmezhető: érték, jelleg és összefüggés szerint.
megfelelőségi teszt	Az ellenőrzés során alkalmazott módszer – szekvenciális (megállásos) megfelelőségi teszt – lényege, hogy a kiválasztott minta ellenőrzését csak addig végezzük, amíg elegendő és megfelelő bizonyítékot nem szerzünk az ellenőrzött kulcskontroll (teljesítésigazolás, érvényesítés) működésének megfelelő vagy nem megfelelő voltáról.
monitoring (nyomon követési rendszer)	A monitoring a különböző szintű szervezeti célok megvalósításának folyamatát kíséri figyelemmel melynek során a releváns eseményekről és tevékenységekről (együtt: folyamatokról) rendszeres jelleggel, strukturált, döntéstámogató információkhoz jutnak a szervezet vezetői.
utóellenőrzés	Az intézkedések nyomon követése érdekében elrendelt ellenőrzés, amelynek célja, hogy a belső ellenőrzés bizonyosságot szerezzen az elfogadott intézkedések végrehajtásáról vagy arról a tényről, hogy ha az ellenőrzött szerv, illetve az ellenőrzött szervezeti egység vezetője nem, vagy nem az elfogadott intézkedésnek megfelelően hajtja végre az intézkedéseket, továbbá meggyőződni arról, hogy a végrehajtott intézkedésekkel a megállapított kockázat ténylegesen megszűnt, vagy a kockázati tőrés határ alá csökkent. (Forrás: Bkr. 2. § s) pontja)

III. sz. függelék: a belső kontrollrendszer kialakításának, a kulcskontrollok és a belső ellenőrzés működése megfelelőségének értékelési szempontjai

A belső kontrollrendszer kialakítása megfelelőségének értékelése az öt területre vonatkoztatva

Megfelelő a belső kontrollrendszer kialakítása, amennyiben az öt területen (kontrollkörnyezet, kockázatkezelési rendszer, kontrolltevékenységek, információs és kommunikációs rendszer, monitoring rendszer kialakítása) összesen elért és elérhető pontok százalékban kifejezett hányadosa eléri a 81%-ot, és egyik terület sem kapott nem megfelelő értékelést.

Részben megfelelő a kontrollrendszer kialakítása, ha az önkormányzat teljesíti a meghatározott valamennyi főbb kritériumot (amelyeket – 10 kritérium – a program 5. számú melléklete tartalmazza), és az öt munkalapon összesen elért és elérhető pontok százalékban kifejezett hányadosa a 61%-ot meghaladja, és legfeljebb egy terület értékelése nem megfelelő volt.

Nem megfelelő a belső kontrollrendszer kialakítása, amennyiben az önkormányzat nem teljesíti a meghatározott bármelyik főbb kritériumot, vagy az öt munkalapon összesen elért és elérhető pontok százalékban kifejezett hányadosa 0-60% közötti, vagy egynél több terület értékelése nem megfelelő volt.

A megfelelőség minősítése a következők szerint történik:

A **minősítés** – részben automatizált – a belső kontrollrendszer kialakítására vonatkozó kérdéseket tartalmazó munkalapokon, az elérhető és az elért pontszámok alapján az alábbi képlettel, **számítógépes program segítségével történt**, melynek összefüggése:

$$\frac{\text{Elért pont}}{\text{Elérhető pont}} \times 100 = \dots\%$$

A belső kontrollrendszer egyes területei kialakítása megfelelőségénél alkalmazandó minősítés:

- ▶ nem megfelelő 0-60%-ig
- ▶ részben megfelelő 61-80%-ig
- ▶ megfelelő 81% fölött.

Az ellenőrzött önkormányzat belső kontrollrendszere kialakítása megfelelőségének főbb kritériumai

Sor-szám	Kérdés:	Szempont:
	<i>A kontrollkörnyezet kialakítása (2. számú munkalap, kimutatás)</i>	
1.	A polgármesteri hivatal ¹ rendelkezik-e alapító okirattal?	A polgármesteri hivatal alapító okirata az Áht. 8. § (4) bekezdésében előírtaknak megfelelően elkészült, tartalmazza az Ávr. 5. § (1) bekezdésében előírtakat, kiemelten a c) pont szerinti alaptévékenységeit.
2.	A polgármesteri hivatal rendelkezik-e szervezeti és működési szabályzattal?	A polgármesteri hivatal rendelkezik az Áht. 10. § (5) bekezdésben előírt – 2010. január 1-jét követően jóváhagyott vagy módosított – SZMSZ-szel. A költségvetési szerv feladatai ellátásának részletes belső rendjét és módját – törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott módon és tartalommal – szervezeti és működési szabályzata állapítja meg.
3.	Meghatározták-e a vagyongazdálkodás szabályait önkormányzati rendeletben?	Az önkormányzat a vagyongazdálkodás szabályait önkormányzati rendeletben meghatározta, és az összhangban van az Mőt. 109. § (4) bekezdése, a Nemzeti vagyongöről szóló 2011. évi CXCVI. tv. 18. § (1) bekezdése tartalmával, és a 18. § (12) bekezdésében meghatározottak szerint az 5. § (5)-(7) bekezdéseiben foglaltaknak megfelelően 2012. október 31-ig azt módosították.
4.	A polgármesteri hivatal rendelkezik-e számviteli politikával?	A polgármesteri hivatal rendelkezik az Áhsz. 8. § (3) bekezdésben előírt – 2010. január 1-jét követően hatályba helyezett vagy aktualizált – számviteli politikával. A jogszabályhely rögzíti, hogy a Szám. tv. és az e rendeletben foglaltak szerint az államháztartás szervezetének szakmai feladatai és sajátosságai figyelembevételével ki kell alakítania és írásban szabályoznia számviteli politikáját.

¹ Polgármesteri hivatal alatt a polgármesteri hivatalt, a főpolgármesteri hivatalt, a megyei önkormányzati hivatalt és a körjegyzőséget is érteni kell.

Sor-szám	Kérdés:	Szempont:
5.	A polgármesteri hivatal rendelkezik-e pénzkezelési szabályzattal?	A polgármesteri hivatal rendelkezik az Áhsz. 8. § (4) bekezdés d) pontjában előírt – 2010. január 1-jét követően hatályba helyezett vagy aktualizált – pénzkezelési szabályzattal. A jogszabályhely előírja, hogy a számviteli politika keretében el kell készíteni a pénzkezelési szabályzatot.
6.	A polgármesteri hivatal rendelkezik-e leltározási és leltárkészítési szabályzattal?	A polgármesteri hivatal rendelkezik az Áhsz. 8. § (4) bekezdés a) pontjában előírt – 2008. január 1-jét követően hatályba helyezett vagy aktualizált – eszközök és források leltározási és leltárkészítési szabályzatával.
7.	A polgármesteri hivatal gazdasági szervezetének van-e ügyrendje?	A polgármesteri hivatal rendelkezik a gazdasági szervezet ügyrendjével vagy az azzal egyenértékű szabályozással (Ávr. 9. § (5) bekezdés), vagy az Ávr. 13. § (5) bekezdésében foglaltakat az SZMSZ-ben vagy más belső szabályzatban szabályozta (Áht. 10. § (5) bekezdés), és a szabályozást 2010. január 1-jét követően felülvizsgálták, aktualizálták. Elfogadható az is, ha a gazdasági feladatokat a polgármesteri hivatalon belül több szervezeti egység látja el, és azoknak önálló ügyrendjük van, illetve ha a polgármesteri hivatal nem tagolódik szervezeti egységekre, és ezért önálló gazdasági szervezettel nem rendelkezik, azonban az SZMSZ-ben vagy más belső szabályozásban rögzítik az ügyrend kötelező elemeit.
8.	A polgármesteri hivatal rendelkezik-e ellenőrzési nyomvonallal?	Az ellenőrzési nyomvonal, folyamatleírás a polgármesteri hivatal tevékenységeire vonatkozóan elkészült, és azt 2010. január 1-jét követően felülvizsgálták, aktualizálták. A szabályzat minta megtalálható a Pénzügyminisztérium Belső kontroll kézikönyv, 2010. 18. és a 19. számú mellékletében. A Bkr. 6. § (3) bekezdésében előírtak szerint a költségvetési szerv vezetője köteles elkészíteni és rendszeresen aktualizálni a költségvetési szerv ellenőrzési nyomvonalát, amely a költségvetési szerv működési folyamatainak szöveges vagy táblázatba foglalt vagy folyamatábrákkal szemléltetett leírása, amely tartalmazza különösen a felelősségi és információszinteket és kapcsolatokat, irányítási és ellenőrzési folyamatokat, lehetővé téve azok nyomon követését és utólagos ellenőrzését.
<i>Az információ és kommunikáció szabályozása és kialakítása (5. számú munkalap, kimutatás)</i>		
9.	Az önkormányzat eleget tett-e az elektronikus közzétételi kötelezettségének?	Az Önkormányzat az Info tv. 33. § (1) és (3) bekezdésében foglaltaknak megfelelően, saját vagy közösen működtetett honlapon elektronikus formában bárki számára hozzáférhetően közzétette az Info tv. 1. számú mellékletében felsoroltak közül legalább az éves költségvetését, a költségvetési beszámolóját, a Képviselő-testület rendeleteit.
10.	A polgármesteri hivatal rendelkezik-e iratkezelési szabályzattal?	A polgármesteri hivatal rendelkezik az Ltv. 10. § (1) bek. c) pontjában előírt iratkezelési szabályzattal.

A két kulcskontroll minősítése

A kulcskontrollok – teljesítésigazolás, érvényesítés – működésének értékelése megfelelőségi tesztek segítségével történt. A kontrollok működésének megfelelőségére vonatkozó következtetést az értékelő táblázatban elért súlyozott pontszám, továbbá az eredendő kockázat minősítésétől függően két vagy három kiadási jogcím alapján fogalmaztuk meg. Az értékeléshez alkalmazandó arányszámok kialakítását számítógépes program segítségével központilag az ellenőrzésben közreműködő informatikai támogató végezte az önkormányzatok által elektronikus úton megadott adatokból.

A minősítés automatizált, a megfelelőségi tesztek kitöltésével számítógépes program segítségével történik, melynek összefüggése:

Elérhető pontszám:	Elért súlyozott pontszám értékelése:
0-70	„gyenge”
71-90	„jó”
91-100	„kiváló”

„kiváló” a kontrollok működése, ha megfelel a szabályozásoknak és a legmagasabb szintű elvárásoknak a működésbeli hibák megelőzése, feltárása és kijavítása tekintetében; amennyiben a kontrollok működésének megfelelőségét a helyszíni ellenőrzési munkalap értékelése alapján kiválónak minősítettük, azonban esetleges kisebb – az egységesen meghatározott követelményrendszerben foglalt 10%-ot el nem érő mértékű – hiányosságokat tártunk fel, az összességében kiváló minősítést alátámasztó pozitív megállapításon túl ezeket a hiányosságokat a jelentésben ismertetjük a javaslataink megalapozása érdekében;

„jó” a kontrollok működésének megfelelősége, ha azok a megállapított kisebb (tolerálható mértékű) hiányosságok mellett kielégítik az elvárásokat a működésbeli hibák megelőzése, feltárása, és kijavítása tekintetében, a megállapított hiányosságok nem veszélyeztették a hibák megelőzését, feltárását és kijavítását, továbbá ismertetjük azokat a területeket is, ahol az előírt ellenőrzési, egyeztetési feladatokat nem végezték el;

„gyenge” a kontrollok működése, ha a kontrollok működésében túl sok hiányosság fordul elő ahhoz, hogy megbízhatónak lehessen azokat minősíteni. Ismertetjük a jelentésben azokat a területeket, ahol az előírt ellenőrzési, egyeztetési feladatokat nem végezték el, amely hiányosságok a belső kontrollok megfelelőségének „gyenge” minősítését okozták.

A belső ellenőrzés szabályszerű működésének értékelése

A belső ellenőrzés működését a 2012. évben történt ellenőrzés tervezési és végrehajtási tevékenységének tapasztalatai alapján értékeljük a munkalapok (kimutatások) kérdéseire adott válaszok alapján, melynek megállapítása az elérhető és az elért pontokból az alábbi képlettel, számítógépes program segítségével történt:

$$\frac{\text{Elért pont}}{\text{Elérhető pont}} \times 100 = \dots\%$$

A belső ellenőrzés működésének megfelelőségénél alkalmazandó minősítés:

- ▶ nem felelt meg 0-60%-ig;
- ▶ megfelelt 61-80%-ig;
- ▶ jól megfelelt 81% fölött.

IV. sz. függelék: kockázati besorolás szempontjai

1. számú melléklet
az F-267/006/2013**Értékelési szempontrendszer az önkormányzatok kockázati besorolásához**

„Az önkormányzatok belső kontrollrendszere kialakításának, egyes kontrolltevékenységek és a belső ellenőrzés működésének ellenőrzése” tárgyban végrehajtásra kerülő ellenőrzéseket követően az ellenőrzött területek minősítéséhez a következő kockázati minősítést és számértéket kell rendelni:

A jelentések minősítései			kockázati minősítés	kockázati minősítés számértéke
belső kontrollrendszer kialakítása	kulcskontrollok működése	belső ellenőrzés működése		
megfelelő	kiváló	jól megfelelt	Alacsony (A)	1
részben megfelelő	jó	megfelelt	Közepes (K)	2
nem megfelelő	gyenge	nem felelt meg	Magas (M)	3

A fenti minősítések alapján az ellenőrzött önkormányzatokat kockázati szempontból, a kapott összes pontszám szerint az alábbi táblázat szerint kell besorolni.

Kombinációs lehetőségek	Összes pontszám A=1, K=2, M=3	Kockázati besorolás
AAA	3	MINIMÁLIS
AAK	4	ALACSONY
AAM	5	KÖZEPES
AKK	5	KÖZEPES
AKM	6	KÖZEPES
KKK	6	KÖZEPES
AMM	7	KÖZEPES
KKM	7	KÖZEPES
KMM	8	MAGAS
MMM	9	KIEMELTEN MAGAS

A kockázati besorolás függetlenül a minősítéstől kiemelten magas azon önkormányzatok esetében, amelyeknél az ÁSZ kár bekövetkezésére utaló adatot, tény, illetve jogosulatlan kifizetést tárt fel.

ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK
1052 Budapest, Apáczai Csere János utca 10.
Levélcím: 1364 Budapest 4. Pf. 54
Telefon: 484 9100
www.asz.hu