

**2019. évi összefoglaló jelentés a
Tolna Megyei Önkormányzatnál lefolytatott belső ellenőrzési
tapasztalatokról**

I. A belső ellenőrzés által végzett tevékenység bemutatása önértékelés alapján (Bkr. 48. § a.) pont.)

A költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről rendelkező 370/2011. (XII. 31.) Korm. Rendelet (továbbiakban Bkr.) 49. § (3a) bekezdése szerint a Főjegyző a tárgyévre vonatkozó éves összefoglaló ellenőrzési jelentést, – a tárgyévet követően, legkésőbb a zárszámadási rendelet elfogadásáig – a Közgyűlés elé terjeszti jóváhagyásra.

A jogszabály szerint a jegyző köteles gondoskodni - a belső kontrollrendszeren belül - a belső ellenőrzés működtetéséről az államháztartásért felelős miniszter által közzétett módszertani útmutatók és a nemzetközi belső ellenőrzési standardok figyelembevételével.

A Bkr. 16.§ (1) bekezdése lehetőséget ad arra, hogy az önkormányzat belső ellenőrzésével kapcsolatos feladatok ellátására külső szolgáltatót vonjon be. Ezzel a lehetőséggel élve a Tolna Megyei Önkormányzati Hivatal (továbbiakban: Hivatal) szerződést kötött az Alisca Comp Kft-vel az Önkormányzat belső ellenőrzési feladatainak ellátására.

A Hivatal és a külső szolgáltató között létrejött megbízási szerződés alapján a külső szolgáltató ellátta a belső ellenőrzési vezetői feladatokat is.

A belső kontrollrendszer értékeléséhez kapcsolódóan, a Bkr. 11. § 2(a) bekezdésében előírtak szerint, a zárszámadási rendelet tervezetével együtt kell beterjeszteni a Bkr. 1. számú melléklete szerinti vezetői nyilatkozatot is, melyben a költségvetési szerv vezetője is értékeli a költségvetési szerv belső kontrollrendszerének minőségét.

I/1. Az éves ellenőrzési tervben foglalt feladatok teljesítésének értékelése (Bkr. 48. § aa.) pont).

A költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Kormányrendelet 49. § (1) bekezdés értelmében a belső ellenőrzési vezető felelős az éves ellenőrzési jelentés összeállításáért, amely a Bkr. 48. §- ban foglaltak figyelembe vételével készült.

I/1/a.) A tárgyévre vonatkozó éves ellenőrzési terv teljesítése

A Tolna Megyei Önkormányzati Hivatalban a belső ellenőrzés a Megyei Közgyűlés által jóváhagyott 2019. évi a terv szerint teljesült.

Az elvégzett ellenőrzés tárgya:

A vertikális gazdálkodási folyamatok, a gazdálkodási jogkörök gyakorlásának, a pénzügyi kezelés szabályszerűségének vizsgálata a Tolna Megyei Önkormányzati Hivatalban és a Megyei Önkormányzatnál.

Az ellenőrzés célja: annak értékelése volt, hogy a szervezet vertikális gazdálkodási folyamatainak, a kötelezettségvállalás, pénzügyi ellenjegyzés, teljesítésigazolás, érvényesítés, utalvá-

nyozás, megjelenítése a szabályozásban, és azok végrehajtása megfelel-e a jogszabályi előírásoknak.

Fontos volt átfogó képet nyerni arról, hogy a pénzkezelés során betartották-e jogszabályban foglaltakat, a belső szabályozás és az alkalmazott gyakorlat biztosította-e a megfelelő, biztonságos pénzkezelést.

Az ellenőrzés célkitűzése volt az esetleges szabálytalanságok előfordulásának megelőzésére, korrigálására hozható intézkedésekre való figyelemfelhívás, a jogszabályi, belső szabályozásbeli előírásoktól való eltérésekből adódó veszélyhelyzetek felmérése.

Ellenőrzés módszere:

A bekért dokumentumok, nyilvántartások áttekintése és elemzése, számviteli nyilvántartások, folyamatok és rendszerek működésének vizsgálata. Az eljárás rendek teljes körű vizsgálata és értékelése, a nyilvántartások kérdéskörében mintavételezési, kérdésfeltevés, információ, adatbekérési eljárás alkalmazása.

A lefolytatott ellenőrzésről készült jelentés összhangban volt az ellenőrzés célját meghatározó ellenőrzési programmal. A jelentésben tett megállapítások megfelelően alátámasztottak voltak. A javaslatok megfogalmazásakor figyelembe vette az ellenőr a vizsgált szervezeti egység működésére vonatkozó sajátosságokat, törekedett érdemi és végrehajtható intézkedések megfogalmazására.

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

Az ellenőrzés olyan cselekményt, mulasztást vagy hiányosságot nem tárt fel, amelyek következtében büntető, szabálysértési, kártérítési vagy fegyelmi eljárás kezdeményezését kellett volna megtenni.

I/2. A bizonyosságot adó tevékenységet elősegítő és akadályozó tényezők bemutatása (Bkr. 48. § ab.) pont).

A belső ellenőrzés kereteit vállalkozási szerződés biztosította, melynek időkerete a szükséges vizsgálatot lehetővé tette a célok elérésére, vagyis hogy a megállapítások megalapozottak legyenek. A vizsgálat során az ellenőrzött munkatársak konstruktív hozzáállása és közreműködése segítette az ellenőrzések lefolytatását, akadályok nem merültek fel a végrehajtás során. Az ellenőrzés gyakorlatában hatékony a vizsgálat során történő azonnali visszajelzés, amikor az érintett dolgozó már folyamatában hasznosítja az ellenőrzés észrevételeit, javíthatja a hibákat, pótolhatja a hiányosságokat.

I/2/a.) A belső ellenőrzési egység(ek) humánerőforrás ellátottsága.

Az ellenőrzési tervben szereplő feladatok ellátásához szükséges kapacitás, rendelkezésre állt. A Megbízott részéről a feladatot megfelelő szakértelemmel rendelkező személy látta el. Megbízott szolgáltató a szolgáltatást a költségvetési szervnél és köztulajdonban álló gazdasági társaságnál belső ellenőrzési tevékenységet végzők nyilvántartásáról és kötelező szakmai továbbképzéséről, valamint a költségvetési szervek vezetőinek és gazdasági vezetőinek belső kontrollrendszer témájú kötelező továbbképzéséről szóló 22/2019. (XII. 23.) PM rendelet 1. §-ában meghatározott képesítési, szakmai és egyéb követelményeknek megfelelő szakember bevonásával teljesítette.

A belső ellenőrzést végző személy rendelkezik az Áht. 70. § (4) bekezdésében meghatározott engedéllyel.

Eleget tett regisztrációs és kötelező továbbképzési kötelezettségeinek az Egyéni Képzési Tervekben előírt képzéseken részt vett.

I/2/b.) A belső ellenőrzési egység és a belső ellenőrök szervezeti és funkcionális függetlenségének biztosítása (Bkr. 18-19. § alapján).

A külső ellenőr megbízása miatt a szervezeti és funkcionális függetlenség természetesen teljesült.

A belső ellenőr a tevékenységét a költségvetési szerv vezetőjének, a Főjegyzőnek közvetlenül alárendelve végezte, jelentéseit közvetlenül a Főjegyzőnek küldte meg.

A belső ellenőr nem vett részt a költségvetési szerv operatív működéssel kapcsolatos feladatai ellátásában, az ellenőrzéseket befolyástól mentesen hajtotta végre.

I/2/c.) Összeférhetetlenségi esetek (Bkr. 20. § alapján)

Az ellenőrzések során a jogszabály szerinti összeférhetetlenségre okot adó körülmény nem merült fel, amely akadályozta volna az ellenőrzések elfogulatlan végrehajtását és intézkedést tett volna szükségessé.

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

Az ellenőrzések végrehajtását a Bkr. 25. §-ában foglalt ellenőrzési jogok semmiféle korlátozása nem akadályozta. Az ellenőrzött szerv az ellenőr rendelkezésére bocsátotta a szükséges információkat, dokumentumokat, az ellenőr az érintettekkel konzultálhatott és a szükséges segítséget megkapta az ellenőrzések végrehajtásához.

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

A belső ellenőrzés számára valamennyi dokumentációhoz és információhoz való hozzáférés biztosított volt, illetve a belső ellenőrzés végrehajtását semmi nem akadályozta.

Az ellenőrzött szervek vezetői és munkatársai együttműködésükkel a belső ellenőrzési feladatok ellátását hatékonyan támogatták.

A belső ellenőrzési munkához szükséges tárgyi feltételeket a külső szolgáltató saját keretei között biztosította.

I/2/f.) Az ellenőrzések nyilvántartása.

Az elvégzett belső ellenőrzésekről készült jelentéseket a külső ellenőr a Főjegyzőnek átadta, melyek az Önkormányzati Hivatalnál kerültek irattárba helyezésre. A Bkr. 22. és 50.§ szerinti nyilvántartást a belső ellenőr vezeti a szerződés szerint és átadja a Főjegyzőnek az év lezárásával megőrzésre.

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

Tolna Megyei Önkormányzati Hivatal jogszabály által előírt belső ellenőrzése a szabályos, gazdaságos, hatékony és eredményes munkavégzés érdekében a jelenlegi szervezet és létszám mellett a megbízásos formában biztonsággal megoldható, amennyiben az önkormányzat, illet-

ve a hivatal tevékenységében, feladatellátásában nem következik be jelentősebb változás a jövőben.

A külső kapacitás biztosítja a függetlenséget, a Főjegyzővel való egyeztetés a tervben és a neki való beszámolás pedig biztosítja a javaslatok hasznosulását a vezetői intézkedések formájában. Ezáltal segíti az Önkormányzat és a Hivatal tevékenységének szabályszerűségét, jogszabályoknak való megfelelését, de ezen túl a hatékonyabb és eredményesebb munkavégzést is.

Az ellenőrzésekre való felkészülési tevékenység erősíthető az ellenőrzött szervezettel, szervezeti egységgel, tevékenységgel kapcsolatos információk szélesebb körű gyűjtése, kockázatok feltárása, korábbi, vagy külső ellenőrzések tapasztalatainak megismerése terén.

Az ellenőrzés módszereiben egyre szélesebb teret kell biztosítani a dokumentum alapú vizsgálati lehetőségeknek. Emellett célszerű fontos szerepet szánni az ellenőrzőlisták, teszt- és értékelő lapok, kérdőívek alkalmazásának, gondoskodni azok megbízható, szakszerű kitöltetéséről az ellenőrzött szerv részéről.

I/3. A tanácsadó tevékenység bemutatása (Bkr. 48. § ac.) pont).

A beszámolási időszakban külön felkérés nem történt tanácsadó tevékenységre a vezetés, illetve a munkatársak részéről a megbízás keretében, ilyen jellegű tevékenység csak az ellenőrzésekhez kapcsolódóan folyt. Előfordult olyan javaslatok megfogalmazása a belső szabályzatok tartalmát, szerkezetét illetően, amely a költségvetési szerv működésének szabályszerűségét segítette.

II. A belső kontrollrendszer működésének értékelése ellenőrzési tapasztalatok alapján (Bkr. 48. § b.) pont).

II/1 A belső kontrollrendszer szabályszerűségének, gazdaságosságának, hatékonyságának és eredményességének növelése, javítása érdekében tett fontosabb javaslatok (Bkr. 48. § ba.) pont).

A belső ellenőrzés 2019. évben nem tett a belső ellenőrzési kézikönyv alapján olyan „kiemelt” kategóriába tartozó megállapítást, amely azonnali intézkedést igényelt volna a vezetés részéről.

Olyan tényre nem mutatott rá, amely megakadályozza, hogy valamely tevékenység, funkció vagy szervezeti egység alapvetően eleget tegyen legfontosabb céljainak és célkitűzéseinek, olyan helyzetet nem tárt fel, amelyben a szervezet kockázati kitettsége jelentős.

A Bkr. 41. § (2) bekezdés értelmében, a belső ellenőr eleget tett azon kötelezettségének, mely szerint az ellenőrzési jelentésben objektíven szerepeltetni kell minden olyan lényeges tény, pozitív és negatív megállapítást, hiányosságot és ellentmondást, amely biztosítja a vizsgált tevékenységről szóló ellenőrzési jelentés teljességét.

A belső ellenőrzés egyéb megállapításait az alábbiakban mutatom be a vertikális gazdálkodási folyamatok, a gazdálkodási jogkörök gyakorlásának, a pénzkezelés szabályszerűsége vizsgálata a Tolna Megyei Önkormányzati Hivatalban és a Megyei Önkormányzatnál témakörben.

A számviteli jogszabályok által, többek között a pénzkezelésre előírt szabályzatokkal a Megyei Önkormányzat és a Hivatal rendelkezett.

A szabályozás kiterjedt a pénzügyi, számviteli munka tekintetében a Hivatalhoz tartozó Megyei Roma és Német Nemzetiségi Önkormányzatokra is.

Az Önkormányzat pénzügyi, számviteli munkájához használt integrált számítógépes program biztosította a jogszabályok szerinti nyilvántartások szakszerű elvégzését.

Figyelmet fordítottak a pénzkezelési folyamatok során a belső kontrollok szerepének érvényesítésére. Betartották a kötelezettségvállalás, pénzügyi ellenjegyzés, teljesítésigazolás, érvényesítés, utalványozás sorrendjét, következetesen érvényt szereztek annak, hogy valamennyi gazdasági esemény pénzforgalmi lebonyolítása előtt az arra feljogosított, illetve kijelölt személyek rendben eleget tegyenek a folyamatba épített ellenőrzési kötelezettségüknek.

A gazdálkodási események bizonylatolása, a gazdálkodási jogkörök gyakorlásának rendje szabályos volt.

A vizsgálat megállapította, hogy a Tolna Megyei Önkormányzat Hivatalában folyó pénzkezelési tevékenységet alapvetően a pénzkezelési szabályzatban rögzített módon végezték, a pénzügyi folyamatok, a kifizetések szabályosan történtek.

A pénzkezelés folyamata megfelelően dokumentált volt, igazodott a szabályzatban foglaltakhoz.

Az elkülönülő és átlátható gazdálkodás megvalósítása érdekében az önkormányzat, a hivatal és a megyei nemzeti önkormányzatok önálló fizetési számlával rendelkeznek, a számviteli nyilvántartásokat elkülönülten vezetik.

A helyszíni vizsgálat során tapasztaltak szerint a pénzkezeléssel megbízott munkatársak a szabályzatban foglaltakat az operatív gazdálkodás során alkalmazták.

II/2. A belső kontrollrendszer öt elemének értékelése (Bkr. 48. § bb.) pont)

A belső kontrollrendszer kialakítása és működtetése az Önkormányzat Főjegyzőjének a feladata, akinek a belső kontrollrendszer fejlesztése során figyelembe kell vennie az államháztartási külső ellenőrzést és belső ellenőrzést végző szervek által megfogalmazott ajánlásokat és javaslatokat is.

Az elvégzett belső ellenőrzésnek célja volt elemezni, vizsgálni és értékelni, a pénzügyi folyamatokhoz, a gazdálkodáshoz kapcsolódó belső kontrollok kiépítésének, működésének jogszabályoknak és szabályzatoknak való megfelelését, a vizsgált folyamatokkal kapcsolatosan megállapításokat és ajánlásokat tenni, hozzájárulni a belső kontrollrendszerek javításához, továbbfejlesztéséhez.

II/2/a.) A kontrollkörnyezet értékelése

A Bkr. 6. § (1) bekezdésében foglalt előírások alapján a Főjegyző köteles olyan kontrollkörnyezetet kialakítani, amelyben világos a szervezeti struktúra, egyértelműek a felelősségi, hatásköri viszonyok és feladatok, meghatározottak az etikai elvárások a szervezet minden szintjén, és átlátható a humán erőforrás-kezelés. A Bkr. 6. § (2) bekezdése szerint a költségvetési szerv vezetője köteles olyan szabályzatokat kiadni, folyamatokat kialakítani és működtetni a szervezeten belül, amelyek biztosítják a rendelkezésre álló források szabályszerű, szabályozott, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását.

A kontrollkörnyezet legfőbb elemét képező szabályzatok szinte hiánytalanul rendelkezésre állnak a Megyei Önkormányzati Hivatalnál. Ezek felülvizsgálata 2019-ben is folyamatosan fókuszban volt, ily módon további, a jogszabályi változásoknak megfelelően aktualizált vagy újragondolt szabályzatok kerültek hatályba léptetésre. A szabályzatok készítését, évenkénti felülvizsgálatát és aktualizálását, illetve mindezek koordinálását elláthatja, egy ún. belső kontroll koordinátor, akit a Bkr. 7.§ (4) bekezdése értelmében a költségvetési szerv vezetője jelöl ki, lényegében az integrált kockázatkezelési rendszer koordinálására kijelölt szervezeti felelősként (belső ellenőr nem jelölhető ki szervezeti felelősnak). A folyamatgazdának együtt

kell működniük az integrált kockázatkezelési rendszer koordinálására kijelölt szervezeti felelőssel.

II/2/b.) Integrált kockázatkezelés

Jelentős előrelépés ezen a területen, hogy a korábbi kockázatkezelési szabályzat és a szabálytalanságok kezelésének rendjéről szóló szabályzat helyett megalkotásra kerültek a hatályos jogszabályi előírásoknak megfelelően az un. integrált kockázatkezelési szabályzat, valamint az integritást sértő események kezelésének eljárásrendje.

A kockázatkezelési rendszer olyan irányítási eszközök és módszerek összessége, melyek a szervezeti célok elérését veszélyeztető tényezők, un. kockázatok azonosítását, elemzését, kezelését, nyomon követését, illetve a kockázati kitettségek mérséklését hivatottak biztosítani.

Az integrált kockázatkezelési szabályzat határozza meg a kockázatkezelés folyamatában résztvevőket egy kockázatkezelési munkacsoport kialakításával, valamint magának az integrált kockázatkezelési folyamatnak a lépéseit, a szervezetre adaptált módszertant, a használatos mintadokumentumokat. A szervezeti felelős (kijelölt belső kontroll koordinátor) láthatja el a kockázatkezelési munkacsoport koordinátori feladatait is, koordinálva egyben a szervezeti folyamatleírások mentén a kockázatok felmérését, azonosítását és azok kezelését is.

Fontos e tekintetben minden vezető, illetve minden, adott folyamatokért felelős folyamatgazda (előzetes kijelölésüket követően) bevonása és felelős részvétele a kockázatkezelés folyamatában.

II/2/c.) Kontrolltevékenységek

A Bkr. 8. §-a rendelkezik a szervezeten belüli olyan kontrolltevékenységek kialakítási kötelezettségéről, melyek biztosítani tudják a kockázatkezelést folyamatonként, hozzájárulva ezáltal a szervezet céljainak eléréséhez, a szervezet integritásának erősítéséhez.

A kontrolltevékenységek biztosítása, számos előírt belső szabályzatban meghatározott felelőségek, kontrollpontok, döntési pontok meghatározásával és mindezek betartásával, a szabályzatok gyakorlati alkalmazásával történik, legyen szó irányítószervi döntések meghozataláról, vagy a szervezeten belüli gazdasági események szabályszerű elszámolásáról (könyvvizetés, beszámolás). Megtörtént a szervezet nagyobb részét lefedő folyamatok meghatározását követően új ellenőrzési nyomvonalak megalkotása, amelyet még bővíteni kell minden egyes szervezeten belüli tevékenység folyamataira, nem csak a pénzügyi folyamatokra vonatkozóan.

A szervezetek vezetői kialakították és folyamatosan működtetik a folyamatba épített előzetes, utólagos és vezetői ellenőrzés rendszerét. Belső szabályzatban szabályozták a kötelezettségvállalás, a pénzügyi ellenjegyzés, a teljesítés igazolása, az érvényesítés és az utalványozás rendjét, összhangban az Áht. és az Ávr. előírásaival, illetve a helyi sajátosságokkal.

A szervezetek adatkezelési és adatbiztonsági szabályzata, valamint az informatikai biztonsági szabályzat tartalmazza a hozzáférési jogosultságokat. A beszámolás rendjét az SZMSZ-ek, ügyrendek, a kapcsolódó felelőségeket az alkalmazottak munkaköri leírása tartalmazza.

II/2/d.) Információ és kommunikáció

A szervezetek vezetője által kialakított információs és kommunikációs rendszer biztosítja, hogy a megfelelő információk a megfelelő időben eljussanak az illetékes szervezethez, szervezeti egységhez, illetve személyhez. Ennek működtetése vezetői értekezletek, közvetlen vezetői információ továbbítása elektronikus úton, napi munkakapcsolat segítségével zökkenőmen-

tes, az igény és szükség szerinti munkamegbeszélések, beszámoltatások a vezetői és végrehajtói szintek közötti kommunikációt elősegítik, biztosítják.

A külső szervekkel, személyekkel kapcsolatos információszolgáltatási és kommunikációs feladatokat, eljárásrendet a közérdekű adatok megismerésére irányuló kérelmek intézésének, a kötelezően közzéteendő adatok nyilvánosságra hozatalának szabályzata tartalmazza. A jogszabályban előírt közzétételi kötelezettségek teljes körű teljesítése érdekében, különösen a kapcsolódó szervezetek tekintetében további következetes vezetői intézkedésekre van szükség.

Az információs rendszereken belül biztosítani kell, hogy a beszámolási rendszerek hatékonyak, megbízhatók és pontosak legyenek, a beszámolási szintek, a határidők és beszámolási módok világosan meg legyenek határozva.

Az információ áramlását és kommunikációt egyre inkább az elektronikus dokumentumokban foglalt adatok biztosítják. Emellett az információs és kommunikációs rendszer megfelelő működésének nem nélkülözhető biztosítékát képezi az iratkezelési szabályzat. Az iratkezelés a hivatalon belüli szervezeti egységek, személyek közti, valamint ügyfelek, külső szervezetek és hivatal közti írásbeli kommunikációt, információáramlást követi.

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

A célok megvalósításának nyomon követését biztosító rendszer olyan kell, hogy legyen, amelyik biztosítja az operatív tevékenységek keretében megvalósuló folyamatos és eseti nyomon követést. Ez főképpen a feladatok, határozatok, egyéb döntések végrehajtásának nyomon követésével biztosított.

A Hivatalban az operatív monitoring tevékenység a meghatározott rendszerességgel a feladatok elvégzésére vonatkozó számonkéréssel és beszámoltatással valósult meg.

Az utólagos monitoring tevékenység érvényesülése a külső szakértő által végzett belső ellenőrzés keretében biztosított volt. A független belső ellenőrzés a Közgyűlés által jóváhagyott éves ellenőrzési terv alapján, a hazai és nemzetközi ellenőrzési szabályok, szakmai útmutatók alapján látta el feladatait.

A lezajlott külső és belső ellenőrzések jelentéseiben javasolt intézkedések végrehajtásának első követelménye az intézkedési tervek elkészítése, az intézkedések végrehajtásának nyomon követése.

III. Az intézkedési tervek megvalósítása (Bkr. 48. § c.) pont.)

A belső ellenőrzési jelentés a tapasztalatok alapján megfogalmazott javaslatokkal zárult, azokat az ellenőrzöttek megvalósíthatónak tartották, azonnal intézkedtek az előfordult hiányosságok megszüntetésére. A belső ellenőr megállapításai szerint külön intézkedési terv készítése nem indokolt.

A javaslatok nyomán a szükséges intézkedéseket megtették az ellenőrzött területek vezetői, az ellenőrzési jelentésben foglaltakat az érintettek elfogadták.

A vizsgálati idők rövidítése érdekében az ellenőrzés alkalmazta az azonnali javítás, helyreállítás módszerét, csökkentve ezzel az adminisztrációs terheket.

Szekszárd, 2020. 05. 20.

A beszámolót készítette:
Dr. Kádár Andrásné
belső ellenőrzési vezető