

# Előterjesztés

## beszámoló a belső ellenőrzés működéséről

1. előterjesztés száma: 109/2020.
2. előterjesztést készítő személy neve: Molnár Enikő
3. előterjesztést készítésében közreműködő személy neve: -
4. előterjesztés mellékleteinek felsorolása:
  1. melléklet: határozati javaslat
5. előterjesztést tárgyaló bizottságok felsorolása: -
6. előterjesztés nyilvános vagy zárt ülésen való tárgyalása: nyilvános
7. előterjesztésről való döntés formája: egyszerű többség
8. előterjesztéshez felhasznált jogszabályok felsorolása:
  - Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény
  - Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény
  - Az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII.31.) korm. rendelet
  - a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII.31.) kormányrendelet

### **Tisztelt Képviselő-testület!**

A belső kontrollrendszer működésére, fejlesztésére, valamint kialakítására vonatkozó előírásokat a 2011. évi CXCV. törvény az *államháztartásról*, valamint a 2011. évi CLXXXIX. törvény *Magyarország helyi önkormányzatairól* szóló törvények írják elő. A 370/2011. (XII.31.) Korm. rendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszerének és belső ellenőrzésének kötelezettségét határozza meg.

A belső kontrollrendszernek biztosítania kell, hogy a költségvetési szerv valamennyi tevékenysége és célja összhangban legyen a szabályszerűséggel, szabályozottsággal, valamint a gazdaságosság, eredményesség és hatékonyság követelménye alkalmazásra kerüljön.

A folyamatba épített előzetes, utólagos és vezetői ellenőrzés működését biztosítják a vezetői értekezletek, amelyeken a polgármester, alpolgármester a jegyző és az irodavezetők vannak jelen, továbbá a legalább havonta egy alkalommal az intézmények vezetőivel kiegészülve megtartott intézményvezetői értekezletek.

Az irodavezetők rendszeresen beszámoltatják a kollégáikat az aktuális ellátott és ellátandó feladatokról, továbbá tájékoztatást adnak a folyamatban lévő ügyekről.

A gazdálkodással kapcsolatos tervezési és végrehajtási ellenőrzési nyomvonal érvényesül, a felderített hiányosságokra szükség szerinti intézkedés történik.

Kötelezettségvállalás, utalványozás, ellenjegyzés szabályozott gyakorlati alkalmazása megvalósult.

A belső ellenőrzést végző személy a jogszabályoknak és belső szabályzatoknak való megfelelést, valamint gazdaságosságot, hatékonyságot és eredményességet vizsgálva megállapításokat és ajánlásokat fogalmaz meg a jegyző felé.

A belső ellenőrzés ellenőrzést végez a Bicskei Polgármesteri Hivatalánál, Bicske Város Önkormányzata felügyelete, irányítása alá tartozó költségvetési szerveknél, a befolyása alatt működő gazdasági társaságnál.

### **A belső ellenőrzés által végzett tevékenység bemutatása**

Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvénynek, valamint a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendeletnek megfelelően a költségvetési szervek kötelesek belső ellenőrzési rendszert működtetni abból a célból, hogy a szervezet vezetője számára bizonyosságot nyújtsanak az általa kiépített és működtetett belső kontrollrendszerek megfelelőségét illetően.

A Bicskei Polgármesteri Hivatal belső ellenőrzése a vonatkozó jogszabályi előírások (Áht., Bkr., Mötv, önkormányzati rendeletek) hivatali SzMSz, a belső ellenőrzés szakmai gyakorlatának nemzetközi normái, illetve a költségvetési szerv vezetője (jegyző) által adott utasítás alapján:

- ellenőrzést végez a polgármesteri hivatal és az önkormányzat működésével kapcsolatos feladatokra vonatkozóan;
- ellenőrzést végez a helyi önkormányzat felügyelete alá tartozó költségvetési szerveknél és a befolyása alatt működő gazdasági társaságnál;
- ellátja a 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és a belső ellenőrzésről (a továbbiakban Bkr.) által a belső ellenőrzési vezetőre kirótt feladatokat a 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet 22. § (1) – (2) szerint.

Ennek keretén belül az elkészült belső ellenőrzési kézikönyv felülvizsgálatra került, kialakította és működtette a Bkr. 50. §-ban meghatározott nyilvántartást a belső ellenőrzés.

A 2019. évi belső ellenőrzési tervet az önkormányzat képviselő-testülete a 254/2018.(IX.26.) határozatával jóváhagyta.

Írásban rögzítésre kerültek a lefolytatott vizsgálatokhoz kapcsolódó ellenőrzési programok, illetve a megállapításokat, javaslatokat tartalmazó jelentések. Az érintettek tájékoztatása a vizsgálat tapasztalatairól minden esetben megtörtént. Az előző évi revíziókhöz hasonlóan a belső ellenőrzési kézikönyv alapján valamennyi ellenőrzés végén „ellenőrzést követő felmérő lap” kitöltését kérte az ellenőrzés az érintett szerv/szervezetek vezetőitől. Ennek célja elsősorban egy segítségnyújtás volt a belső ellenőrzés fejlesztése, célkitűzéseinek elérése érdekében a jövőbeni ellenőrzések során.

A belső ellenőrzés a vizsgálatokról megfelelő tartalmú nyilvántartást vezet, illetve az ellenőrzések dokumentumait 10 évig megőrzi.

A 2019. évben lefolytatott ellenőrzések éves összefoglaló jelentése a (Bkr.) 48. §, illetve a Pénzügyminisztérium által közzétett iránymutatás alapján készült el.

## **I. A belső ellenőrzés által végzett tevékenység bemutatása önértékelés alapján**

A 2019. évi éves ellenőrzési feladatok az ellenőrzésre vonatkozó stratégia (ellenőrzés célja, módszere, tárgya, terjedelme, ellenőrzött időszak) és az azt megalapozó azonosított kockázati tényezők figyelembevételével kerültek meghatározásra a költségvetési szervek ellenőrzési tevékenységét meghatározó jogszabályi előírásoknak megfelelően.

Az írásos jelentésen kívül az esetleges hiányosságok pótlására, javítására a helyszínen szóban is segítő szándékú javaslatot is tett az ellenőrzés.

A 2019. évi vizsgálatok során az ellenőrzés felmérte és értékelte:

- **a közalkalmazotti alapnyilvántartások megfelelően kerültek-e kialakításra, a közalkalmazottak kinevezése, besorolása, átsorolása a hatályos jogszabályok figyelembevételével és betartásával végezték-e el,**
- **a jogszabályban kötelezően előírt szabályzatok kialakításra kerültek-e, illetve azok aktualizálásra kerültek-e.**

Tervezett ellenőrzések tárgya

Az ellenőrzési feladat ellátás során szabályszerűségi ellenőrzéseket végzett a belső ellenőr. Az ellenőrzések tárgyát az összeállított ellenőrzési programok részletesen tartalmazzák.

Szabályszerűségi ellenőrzések:

- Közalkalmazotti nyilvántartások, közalkalmazotti besorolások ellenőrzése
- Szabályozottság ellenőrzése

Az éves ellenőrzési terv meghatározásánál, a feladat kiválasztásánál – az elvégzett ellenőrzések megállapításait, tapasztalatait értékelve, a nagyobb kockázatot jelentő területekre összpontosítva végezte feladatát a belső ellenőr.

I.1. Az éves ellenőrzési tervben foglalt feladatok teljesítésének értékelése

I.1.1. A tárgyévre vonatkozó éves ellenőrzési terv teljesítése, az ellenőrzések összesítése

2019. évi éves belső ellenőrzési terv alapján a következő belső ellenőrzési feladatokat kellett végrehajtani:

Közalkalmazotti nyilvántartások, közalkalmazotti besorolások ellenőrzése

- **Elmaradt ellenőrzés:**  
2019. évi éves belső ellenőrzési tervben foglalt valamennyi ellenőrzés megtörtént.
- **Soron kívüli ellenőrzés:**  
Soron kívüli ellenőrzésre nem került sor.
- **Terven felüli ellenőrzések:**  
Terven felüli ellenőrzésre nem került sor.

<i>Tárgy</i>	<i>Cél</i>	<i>Módszer</i>
<p><b><u>Az ellenőrzés címe:</u></b> Közalkalmazotti nyilvántartások, közalkalmazotti besorolások ellenőrzése</p> <p><b><u>Az ellenőrzés tárgya:</u></b> A közalkalmazotti nyilvántartások, közalkalmazotti besorolások ellenőrzése.</p>	<p><b><u>Ellenőrzés célja:</u></b> A közalkalmazotti alapnyilvántartás megfelelő kialakítása, a közalkalmazottak kinevezése, besorolása, hatályos átsorolása és egyéb foglalkoztatás dokumentumai ellenőrzése.</p>	<p><b><u>Az ellenőrzés során alkalmazott módszerek:</u></b> Dokumentumon alapuló ellenőrzés.</p>
<p><b><u>Az ellenőrzés címe:</u></b> Szabályozottság ellenőrzése</p> <p><b><u>Az ellenőrzés tárgya:</u></b> Szabályzatok teljessége, aktualizáltságuk.</p>	<p><b><u>Ellenőrzés célja:</u></b> Annak megállapítása, hogy a jogszabályban kötelezően előírt szabályzatok kialakításra kerültek-e, illetve azok aktualizálásra kerültek-e.</p>	<p><b><u>Az ellenőrzés során alkalmazott módszerek:</u></b> Dokumentumon alapuló ellenőrzés.</p>

I.1.2. Az ellenőrzések során büntető-, szabálysértési, kártérítési, illetve fegyelmi eljárás megindítására okot adó cselekmény, mulasztás vagy hiányosság gyanúja kapcsán tett jelentések száma és rövid összefoglalása

Eljárás megindítására okot adó cselekmény, mulasztás vagy hiányosság az ellenőrzött területekkel kapcsolatban nem merült fel.

I.2. A bizonyosságot adó tevékenységet elősegítő és akadályozó tényezők bemutatása

I.2.1. A belső ellenőrzési egység(ek) humán erőforrás-ellátottsága

A belső ellenőrzési feladatokat a hivatal szervezeti egységén kívül, külső szolgáltató látja el. A megbízott belső ellenőr a költségvetési szerveknél belső ellenőrzési tevékenységet végzők nyilvántartásáról és kötelező szakmai továbbképzéséről szóló 18/2009. (X.6.) PM rendelet (2011. VIII. 4. napjától hatályát veszítette), a 28/2011. (VIII.3.) NGM rendelet alapján a Pénzügyminisztérium által vezetett hatósági nyilvántartásba regisztrálásra került, és a költségvetési szerveknél belső ellenőrzési tevékenység folytatásához szükséges engedéllyel rendelkezik. A belső ellenőr az Áht. 70.§ (4)-(5) bekezdésében előírt engedéllyel rendelkezik. A Nemzeti Adó- és Vámhivatal Képzési, Egészségügyi és Kulturális Intézete az ÁBPE MKK keretében biztosítja a jogszabályban előírt továbbképzési lehetőségeket.

**2019. évben teljesített továbbképzések az ÁBPE MKK keretében:**

19IIBUDEUBE-01 / ÁBPE-továbbképzés II. - Uniós támogatások ellenőrzése

Informatikai továbbképzés: -

Egyéb képzések: a könyviteli szolgáltatást végzők kötelező szakmai továbbképzése (mérlegképes könyvelői továbbképzés).

## I.2.2. A belső ellenőrzési egység és a belső ellenőrök szervezeti és funkcionális függetlenségének biztosítása

A belső ellenőri feladatok ellátása a polgármesteri hivatal szervezeti egységén kívül külső szolgáltató alkalmazásával történik.

A Bkr. 19.§ (1) a belső ellenőrök funkcionális függetlensége a 2019. évben mind az ellenőrzési programok elkészítése, végrehajtása, következtetések és ajánlások kidolgozása, ellenőrzési jelentések elkészítése során biztosított volt.

A megbízott belső ellenőr nem vett részt a költségvetési szerv operatív működésével kapcsolatos feladatok ellátásában (pl.: költségvetési szerv működésével kapcsolatos döntések meghozatala, bármely végrehajtási, irányítási tevékenységben, pénzügyi tranzakciók kezdeményezése vagy jóváhagyása vagy kötelezettség vállalása, belső szabályzatok elkészítése).

A belső ellenőrzés tevékenysége során független, külső befolyástól mentesen, pártatlanul és tárgyilagosan végezte munkáját.

## I.2.3. Összeférhetlenségi esetek

Összeférhetlenségi eset a 2019. évi éves belső ellenőrzés során nem merült fel.

## I.2.4. A belső ellenőri jogokkal kapcsolatos esetleges korlátozások bemutatása

A Bkr. 25. § pontjaiban megfogalmazott jogosultságokkal kapcsolatos problémák, korlátozások a tárgyévben nem merültek fel.

## I.2.5. A belső ellenőrzés végrehajtását akadályozó tényezők

Az ellenőrzés végrehajtását, lezárást akadályozó tényező nem merült fel.

## I.2.6. Az ellenőrzések nyilvántartása

A belső ellenőrzési vezető köteles az elvégzett belső ellenőrzésekről nyilvántartást vezetni. A 2019. évi belső ellenőrzés nyilvántartása a Bkr. 50. § (2) foglalt kötelező elemeket (ellenőrzés azonosítója, ellenőrzött szerv, szervezeti egység megnevezése, ellenőrzés tárgya, ellenőrzés kezdetének, lezárásának időpontja, ellenőrzés lefolytatásában részt vett belső ellenőr, vizsgált időszak, intézkedési terv készítésének szükségessége) tartalmazza. A nyilvántartás vezetése elektronikus felületen történt.

## I.2.7. Az ellenőrzési tevékenység fejlesztésére vonatkozó javaslatok

Az ellenőrzési tevékenység fejlesztésére vonatkozóan javaslatot nem fogalmazott meg az ellenőrzés.

## I.3. A bizonyosságot adó tevékenységet elősegítő és akadályozó tényezők bemutatása

Tanácsadói tevékenység ellátására 2019. évben nem került sor.

## II. A belső kontrollrendszer működésének értékelése ellenőrzési tapasztalatok alapján

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

<i>Vizsgálat címe</i>	<i>Megállapítás</i>	<i>Javaslat</i>
<p><b>Az ellenőrzés címe:</b>  <b>Közalkalmazotti nyilvántartások, közalkalmazotti besorolások ellenőrzése</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>A közalkalmazottak személyi anyagai tartalmazzák az elvárható alap iratokat (eredeti kinevezés dokumentumai, eredeti hatósági erkölcsi bizonyítvány, oklevél, iskolai végzettséget igazoló bizonyítványok fénymásolatát, közalkalmazotti alapnyilvántartásokat stb.).</li> <li>A fizetési/képzettségi osztály és a fizetési fokozat/kategória meghatározása az iskolai végzettséget, beszámítható korábbi jogviszonyokat igazoló dokumentumok alapján, a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Kjt.), illetve a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvénynek a szociális, valamint a gyermekjóléti és gyermekvédelmi ágazatban történő végrehajtásáról szóló 257/2000. (XII.26.) Korm. rendelet, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet által előírtak figyelembevételével valósult meg.</li> <li>A közalkalmazottak - fizetési/képzettségi osztály és a fizetési fokozat/kategória - besorolásának felülvizsgálata során az ellenőrzés nem tárt fel hibát.</li> <li>A közalkalmazottak minősítését jogszabály írja elő. A minősítési lapokat, a személyi anyagok tartalmazták.</li> </ul>	
<p><b>Az ellenőrzés címe:</b>  <b>Közalkalmazotti nyilvántartások, közalkalmazotti besorolások ellenőrzése</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Az intézmény rendelkezik a működéséhez szükséges – jogszabályban előírt – szabályzatokkal.</li> <li>A kötelezően előírt szabályzatok közül az integritást sértő események kezelésének eljárásrendjéről, valamint az integrált kockázatkezelés eljárásrendjéről szóló szabályzat nem került kialakításra.</li> <li>A felülvizsgált szabályzatok tartalmi, formai kiegészítésére, módosítására tett megállapításokat, javaslatokat az ellenőrzési jelentés - IV./ részletes megállapítások fejezetébe – tartalmazza.</li> </ul>	<p>Az integritást sértő események kezelésének eljárásrendjéről, valamint az integrált kockázatkezelés eljárásrendjéről szóló szabályzat kialakítása.</p> <p>Javasolt az ellenőrzési jelentés alapján, az egyes szabályzatokhoz megfogalmazott ajánlásokat, kiegészítéseket, módosításokat elvégezni.</p>

## II.2. A belső kontrollrendszer öt elemének értékelése

A belső kontrollrendszer a kockázatok kezelése és tárgyilagos bizonyosság megszerzése érdekében kialakított folyamatrendszer, melynek célja, hogy a működés és a gazdálkodás során a tevékenységeket szabályszerűen, gazdaságosan, hatékonyan és eredményesen hajtsák végre. A Bicskei Polgármesteri Hivatal belső kontrollrendszer szabályzata kialakításra került, azonban annak felülvizsgálata ajánlott. A jegyző ennek értelmében olyan kontrollkörnyezetet alakít ki amelyben:

- világos szervezeti struktúra,
- egyértelmű felelősségi, hatásköri viszonyok és feladatok,
- meghatározott etikai elvárások a szervezet minden szintjén,
- átlátható humanerőforrás-kezelés.

Az ellenőrzési tapasztalatok világossá teszik, hogy a felsoroltak kialakítása teljes mértékben még nem történt meg. A belső szabályzatok aktualizálása, a felelősségi, hatásköri viszonyok és feladatok egyértelmű megjelölése (munkaköri leírások) folyamatban van.

Az önkormányzat és a költségvetési szervek működésében rejlő kockázatos területek kiválasztása érdekében az integrált kockázatkezelés, azaz objektív kockázatelemzési módszer valamennyi folyamat vonatkozásában nem minden esetben került alkalmazásra.

A kontrolltevékenység lehetőséget biztosít a kockázatok kezelésére, valamint a szervezet céljainak eléréséhez. A revíziók során fény derült, hogy az engedélyezési, jóváhagyási és kontroll eljárások a korábbi évekhez képest javulást mutat.

Az információs és kommunikációs rendszer kialakításait, működtetéseit hatékonyak és megbízhatónak ítéli meg az ellenőrzés. A döntések meghozatalára vonatkozó információk megfelelőek, legtöbbször időben rendelkezésre állnak az érintett személyek könnyen hozzáférhetően (például belső szabályzatok egy része a hálózati rendszeren hozzáférhetőek).

Nyomon követési rendszer (Monitoring), amely a szervezet tevékenységének a célok megvalósításának nyomon követését biztosító rendszer, az operatív tevékenysége során megvalósuló folyamatos és eseti nyomon követésből, valamint operatív tevékenységektől függetlenül működő belső ellenőrzésből állhat. A folyamatba épített monitoring, az egyedi értékelések, monitoring értékelések (belső kontroll értékelése, intézkedések a belső ellenőrzés, egyéb belső vagy külső vizsgálat által feltárt hibák javításáról, a szükséges intézkedések megtételéről) részben megvalósultak.

A Bkr. 7.§ (4) bekezdése értelmében a költségvetési szerv vezetője integrált kockázatkezelési rendszer koordinálására szervezeti felelőst jelöl ki. 2016. október 1 napjától szervezeti felelős nem került kijelölésre, integritási tanácsadót nem bíztak meg. A Bkr. 6.§ (4) bekezdés szerinti szabályzatok nem készültek el.

## III. Az intézkedési tervek megvalósítása

Az intézkedési tervvel kapcsolatos előírásokat a Bkr. 45. §-a rendezi. Az elvégzett vizsgálatok esetében írásbeli észrevételt az érintettek nem tettek. Az ellenőrzési jelentések elfogadását

követően az érintett intézményvezető intézkedési tervet készített, melyben meghatározásra kerültek a végrehajtandó intézkedések teljesítésének dátuma és a végrehajtásért felelős személy neve. Az ellenőrzött az intézkedési tervet határidőre megküldte a költségvetési szerv vezetője, valamint a belső ellenőrzés részére.

A fentiek alapján az alábbi határozat-tervezetet terjesztem a Képviselő-testület elé elfogadásra:

**Fritz Gábor**  
jegyző

**1. melléklet a 109/2020. előterjesztéshez**

### **HATÁROZATI JAVASLAT**

**Tárgy: beszámoló a belső ellenőrzés működéséről**

Bicske Városi Önkormányzat Képviselő-testülete megtárgyalta és tudomásul vette a belső ellenőrzés működéséről szóló beszámolót.

**Határidő: 2020. július 16.**

**Felelős: jegyző**