

**Budapest Főváros
XV. kerületi Önkormányzat
Polgármesteri Hivatal**

Éves összefoglaló ellenőrzési jelentés

2009. év

Budapest, 2010. március 12.

**Elfogadva: 86/2010. (IV. 26.) PGB
határozattal**

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

A belső ellenőrzési vezető, a 2009. évi belső ellenőrzési munkatervet - 193/2003. (XI. 26.) Korm. rendelet 21. §-ának megfelelően - munkaerőkapacitás-felmérés és kockázatelemzés alapján állította össze, melyet a Pénzügyi Gazdasági Bizottság átruházott hatáskörben jóváhagyott.

A tervezett vizsgálatok számát tekintve a Belső Ellenőrzési Iroda a 2009. évi munkatervét – a tervezett 133 nap kapacitáshiány ellenére - 93 %-ban teljesítette. Terven felül - tartalékidő terhére - egy teljesítmény és egy utóvizsgálatot végzett. A különböző típusú vizsgálatok (átfogó pénzügyi-gazdasági rendszer, telejsítmény és utóvizsgálat) ez évben is a költségvetési intézmények 50 %-át érintette, így az intézményi ellenőrzések kétévenkénti lefedettsége biztosított volt. A tulajdonosi vizsgálatok során alapvető cél volt olyan rendszer kialakítása, amellyel biztosítható annak megítélése, hogy a közpénzek felhasználása átláthatóan, szabályosan gazdaságosan történik-e.

A tervezett és elvégzett vizsgálatok számát és az azokhoz kapcsolódó tervezett és felhasznált revizori napokat elemezve megállapítható, hogy a kapacitáshiány még hatékony feladatellátással sem volt csökkenthető, csak struktúrájában változott az elvégzett vizsgálatok száma. A kockázatelemzésen alapuló munkaterv végrehajtása és a megnövekedett tanácsadói tevékenység iránti vezetői igény mindenképpen létszámemelést igényelne.

A belső ellenőrök 2009. évben készített belső ellenőrzési jelentései az előírt formai követelmények figyelembevételével készültek. Az ellenőrök az ellenőrzési programnak megfelelő megállapításokat tettek, következtetéseket - jogszabályi hivatkozást - tartalmazó hasznosítható javaslatokat fogalmaztak meg.

A jelentésekben a tapasztalt eredményeket, hiányosságokat röviden értékelték, a hiányosságok felszámolására, illetve a folyamatok hatékonyabb, eredményesebb működése érdekében összesen 146 javaslatot fogalmaztak meg. A javaslatok 18%-a a szabályozottság, 4 %-a az operatív feladatellátás (*kötelezettségvállalás, utalványozás, ellenjegyzés, érvényesítés*), és 78 %-a a gazdálkodás általános színvonalának javítására vonatkozott.

A 2009. évben végzett átfogó pénzügyi gazdasági rendszer, pénzügyi, teljesítmény és utóvizsgálatok lezárását követően az intézményvezetők, szervezeti egységvezetők, a belsőellenőrzés által tett javaslatokra intézkedési tervet készítettek. A jóváhagyott intézkedési tervek megvalósítási aránya önkormányzat összesen: 97 %-os volt.

A belső ellenőrzési vezető az ellenőrzési tevékenység ellátásának minőségét önértékeléssel, eredményességét és hatékonyságát pedig kulcsfontosságú teljesítménymutatókkal mérte. A mutatószámok alapján a belső ellenőrök eredményességi mutatói lényegesen javultak az előző évhez képest, a hatékonysági mutatók szerint a belső ellenőrzés 2009. évben is segítette az ellenőrzött intézmények, szervezeti egységek munkáját.

A 2009. évben végzett ellenőrzések megállapításai azt bizonyítják, hogy folyamatba épített, előzetes és utólagos vezetői ellenőrzés gyakorlati megvalósítása, a mindennapok teendőibe való beépítése még mindig nem éri el az elvárható szintet. A vonatkozó szabályzatok még mindig nem feleltek meg az elvárásoknak. A kockázatok felmérése, értékelése, és a szabálytalanságok kezelése a gyakorlatban még mindig nem működik.

A költségvetési szervezetek, gazdasági társaságok számára továbbra is biztosítani kell az irányítói segítséget, ehhez a belső kontroll környezet (*vezetők, alkalmazottak belső kontrollokhoz való viszonyát, etikai értékeit, filozófiát, stílusát*) erősítése indokolt. A rendszer kialakításában és működtetésében nem lehet eléggé hangsúlyozni a vezetők kötelességét, felelősségét.

Budapest, 2010. március 5.

Dr. Nagy Antal
jegyző

TARTALOMJEGYZÉK

I. A BESZÁMOLÁS JOGSZABÁLYI ALAPJA, CÉLJA.....	5
II. A 2009. ÉVI ÉVES ÖSSZEFOGLALÓ JELENTÉS TARTALMI ELEMEINEK RÉSZLETEZÉSE	6
A. A belső ellenőrzés által végzett tevékenység bemutatása (Ber. 31. § (3) bekezdés a) pont).....	6
<i>Aa) Az ellenőrzési tervben foglalt feladatok teljesítésének értékelése, a tervtől való eltérések indoka, a terven felüli ellenőrzések indokoltsága (Ber. 31. § (3) bekezdés aa) pont)</i>	<i>7</i>
Tervezés minőségének utólagos értékelése	7
A tárgyévve vonatkozó éves ellenőrzési terv teljesítése, az ellenőrzések összesítése.....	8
<i>Ab) Az ellenőrzések minőségét, személyi és tárgyi feltételeit, a tevékenységet elősegítő és akadályozó tényezők Ber. 31. § (3) bekezdés ab) pont).....</i>	<i>10</i>
Minőségértékelés.....	10
Eredményesség mérése Kulcsfontosságú Teljesítménymutatókkal.....	10
A Belső Ellenőrzési Iroda létszámhelyzete	11
Belső ellenőrök képzettségi szintje és gyakorlat (Ber.11. §).....	13
A belső ellenőrök képzései	13
Szakmai képzés	13
Belső Ellenőrzési Iroda funkcionális függetlensége, összeférhetetlenségi esetek, ellenőrzés végrehajtását akadályozó tényezők	14
Az ellenőrzési jelentések általános minősége (Ber.27. §).....	14
Ellenőrzések nyilvántartása (Ber. 32. §).....	16
<i>Ac) Az ellenőrzési fontosabb megállapításai, következtetései, javaslatai (Ber. 31. § (3) bekezdés ac) pont) ...</i>	<i>16</i>
Aca) Főbb ellenőrzési célkitűzések	16
Acb) Legfontosabb megállapítások, következtetések, javaslatok.....	17
<i>Ad) Az ellenőrzések során büntető-, szabálysértési, illetve fegyelmi eljárás megindítására okot adó cselekmény, mulasztás vagy hiányosság gyanúja kapcsán tett jelentések száma és rövid összefoglalása (Ber. 31. § bekezdés ad) pont)</i>	<i>19</i>
<i>Ae) A belső kontroll rendszer szabályszerűségének, gazdaságosságának és eredményességének növelése, javítása érdekében tett fontosabb javaslatok (ber. 31. § (3) bekezdés ae) pont)</i>	<i>19</i>
B. A belső ellenőrzés által tett megállapítások és javaslatok hasznosítása	21
<i>Ba) Az intézkedési tervek megvalósításáról szóló beszámolás a 12.§ n) pontjában meghatározott nyilvántartási rendszer alapján, figyelembe véve a 29/A. § (4) és (5) bekezdésében meghatározott, az ellenőrzött szerv, szervezeti egység által megküldött beszámolót (Ber. 31. § (3) bekezdés ba) pont)</i>	<i>21</i>
<i>Bb) Az ellenőrzési tevékenység fejlesztésére vonatkozó javaslatok</i>	<i>21</i>
Az ellenőrzési tevékenységet befolyásoló jogszabályi változások.....	21
A belsőellenőrzési tevékenység továbbfejlesztésének irányai.....	22

I. A beszámolás jogszabályi alapja, célja

A helyi önkormányzatok esetében a belső ellenőrzés kialakítása és működtetése tekintetében a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 92. §-ában foglaltak az irányadók.

A törvény 92. §-ának (10) bekezdésében foglaltak szerint, a polgármester a tárgyévre vonatkozó éves ellenőrzési jelentést (az éves ellenőrzési jelentés tartalma, csak a felügyeleti ellenőrzések javaslati pontjaira készített intézkedési tervek megvalósításáról szóló beszámolót jelenti) és az éves összefoglaló ellenőrzési jelentést - a tárgyévet követően, a zárszámadási rendelettervezettel egyidejűleg - a Képviselő-testület elé terjeszti (*átruházott hatáskör: Pénzügyi Gazdasági Bizottság*). A költségvetési szervek belső ellenőrzéséről szóló *Korm. rendelet 31. § (3) bekezdése* (továbbiakban Ber.) – a pénzügyminiszter által közzétett módszertani útmutató (2009. 01. 29.) figyelembevételével - az **alábbiak szerint fogalmazza meg az éves ellenőrzési jelentés tartalmi követelményeit:**

A) A belső ellenőrzés által végzett tevékenység bemutatása:

Aa) az ellenőrzési tervben foglalt feladatok teljesítésének értékelését, a tervtől való eltérések indokát, terven felüli ellenőrzések indokoltságát,

Ab) az ellenőrzések minőségét, személyi és tárgyi feltételeit, a tevékenységet elősegítő és akadályozó tényezőket (önértékelés alapján),

Ac) az ellenőrzések fontosabb megállapításait, következtetéseit, javaslatait,

Ad) az ellenőrzések során büntető-, szabálysértési, kártérítési, illetve fegyelmi eljárás megindítására okot adó cselekmény, mulasztás vagy hiányosság gyanúja kapcsán tett jelentések számát és rövid összefoglalását,

Ae) a belső kontroll rendszer szabályszerűségének, gazdaságosságának, hatékonyságának és eredményességének növelése, javítása érdekében tett fontosabb javaslatokat;

B) A belső ellenőrzés által tett megállapítások és javaslatok hasznosítása:

Ba) az intézkedési tervek megvalósításáról szóló beszámolást, a 12.§ n) pontjában meghatározott nyilvántartási rendszer alapján, figyelembe véve a 29/A. § (4) és (5) bekezdésében meghatározott, az ellenőrzött szerv, szervezeti egység vezetője által megküldött beszámolót.

Bb) az ellenőrzési tevékenység fejlesztésére vonatkozó javaslatokat.

A beszámoló célja: a költségvetési szervek belső ellenőrzéséről szóló 193/2003. (XI. 26.) Korm. rendelet 31. § (3) bekezdésben foglaltak kifejtése, részletezése.

II. A 2009. évi éves összefoglaló jelentés tartalmi elemeinek részletezése

A. A belső ellenőrzés által végzett tevékenység bemutatása (Ber. 31. § (3) bekezdés a) pont)

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 92. § (11) bekezdés a) és b) pontja értelmében a Belső Ellenőrzési Iroda ellenőrzést végezhet az önkormányzat által felügyelt költségvetési szerveknél, a Képviselő-testület hivatalánál, az önkormányzat többségi irányítást biztosító befolyása alatt működő gazdasági társaságoknál, vagyongazdálkodóknél, valamint az önkormányzat költségvetéséből céljelleggel juttatott támogatások felhasználásával kapcsolatosan a kedvezményezett szervezeteknél is.

A Ber. 5. § (3) bekezdése értelmében a belső ellenőrzési vezető köteles a belső ellenőrzési kézikönyvet rendszeresen, de legalább évente felülvizsgálni, és – jogszabályok vagy módszertani útmutatók változásakor – a szükséges módosításokat átvezetni. A **Belső Ellenőrzési Kézikönyv felülvizsgálatát** a belső kontrollrendszer fogalmával és elemeivel kibővített *Áht. módosítás*, és a Ber-t módosító 180/2009. IX. 4.) Korm. rendelet új előírásai miatt **elvégeztük**, a **módosításokat végrehajtottuk**. A módosított Belső Ellenőrzési Kézikönyv előírásait **2009. október elsejétől alkalmaztuk**.

Aa) Az ellenőrzési tervben foglalt feladatok teljesítésének értékelése, a tervtől való eltérések indoka, a terven felüli ellenőrzések indokoltsága (Ber. 31. § (3) bekezdés aa) pont)

Tervezés minőségének utólagos értékelése

A **2009. évi belső ellenőrzési munkaterv - 193/2003. (XI. 26.) Korm. rendelet 21. §-ának** megfelelően - **munkaerőkapacitás-felmérés és kockázatelemzés** alapján **került összeállításra**, melyet a **Pénzügyi Gazdasági Bizottság** átruházott hatáskörben (7/2007. (III.9.) önk. rend. 8. számú melléklet) **246/2008. (X. 27.) számú határozatával hagyott jóvá.**

Az intézmények és a hivatal kockázatelemzésére kialakított **modell gyakorlati lépései a következők voltak.**

a) Kockázatok azonosítása:

1. lépés: a **tevékenységek** (folyamatok) **meghatározása**

2. lépés: a szervezet **fő célkitűzéseinek meghatározása,**

3. lépés: a **kockázati tényezők meghatározása**

b) Kockázatok értékelése

4. lépés: az 1. lépésben meghatározott **tevékenységek osztályozása**, annak megfelelően **milyen mértékben kapcsolódnak a szervezet fő célkitűzéseéhez.**

5. lépés: az egyes tevékenységek eredendő kockázatának meghatározása.

6. lépés: az egyes tevékenységek prioritásainak meghatározása az összes célkitűzéshez (folyamatok jelentősége) és kockázati tényezőhöz (folyamatok eredendő kockázata) való viszony figyelembe vételével.

Az intézmények kockázati besorolása fenti szempontok alapján - súlyozva az egyes tényezők hatásait – történt és ez alapján került kijelölésre az ellenőrizendő (átfogó jellegű pénzügyi-gazdasági rendszerellenőrzés) 8 intézmény. Az átfogó pénzügyi-gazdasági ellenőrzések magukba foglalják a szabályszerűségi (*működés, tevékenység szabályozottsága*), a pénzügyi (*pénzügyi előirányzatok teljesítése, bevételek, kiadások alakulása, elemzése*) és a rendszervizsgálatok elemeit (*kialakított szervezeti, irányítási, ellenőrzési rendszerek segítik-e a célok megvalósulását*).

Az önkormányzati költségvetési intézményeknél az *Áht. 120/A. § (3) bekezdésében* foglaltaknak megfelelően, a költségvetési bevételek és kiadások tervezése, felhasználása és elszámolása, valamint az eszközökkel és forrásokkal való gazdálkodás is a belső ellenőrzés tárgyát képezte.

A 2009. évi munkaterv a **költségvetési intézmények** 7 átfogó pénzügyi-gazdasági rendszerellenőrzésein túl, 1 pénzügyi, 3 teljesítmény és 2 utóvizsgálatot, a **Polgármesteri Hivatal** tekintetében 1 pénzügyi, 6 teljesítmény, és 2 utóvizsgálatot tartalmazott. (*összesen 22 tervezett vizsgálat*)

A 2009. évi munkaterv igazodott a 2005-2010 évre meghatározott stratégiai terv célkitűzéseéhez, összeállítása megfelelt a költségvetési szervek belső ellenőrzéséről szóló 193/2003. (XI. 26.) Korm. rendelet 18-21. §-ában előírt követelményeknek.

Az éves ellenőrzési tervben szereplő **tervezett** és a **ténylegesen elvégzett vizsgálatok száma** és az egy vizsgálatra számítható **átlag revizori napok számát** az 1. sz. táblázat mutatja.

1. számú táblázat

Ellenőrzés típusa	Tervezett	Tényleges	Eltérés
rendszerellenőrzések (átfogó pénzügyi-gazdasági)	7	5,43	-1,57
pénzügyi vizsgálat	2	1	-1
teljesítményvizsgálat	9	9	0
utóvizsgálat	4	5	1
2009. évi vizsgálatok összesen	22	20.43	-1,57
2009. évi kapacitás igény ellenőri napban	549	399	150
Tervezett kapacitáshiány	-113		
Ellenőri kapacitás összesen	436	399	-37
1 vizsgálatra fordított átlag revizori napok száma	25	19	-6

A tervezett vizsgálatok számát tekintve a **Belső Ellenőrzési Iroda a 2009. évi munkatervét** – a tervezett 133 nap kapacitáshiány ellenére - **93 %-ban teljesítette.**

A tárgyévre vonatkozó éves ellenőrzési terv teljesítése, az ellenőrzések összesítése

A tárgyévre vonatkozó **éves ellenőrzési terv teljesítését**, az ellenőrzések részletezését (*különböző típusú ellenőrzéseket csoportosítva*), **összesítését** az 1. sz. melléklet tartalmazza.

Elmaradt ellenőrzések

Átfogó pénzügyi-gazdasági rendszerellenőrzés:

- Kontyfa Középisk., Ált. Iskola és Óvoda (20 revizori nappal áthuzódó ellenőrzés 2010. évre)
- Pestújhelyi NOK

Pénzügyi ellenőrzések:

- Költségvetési intézmények (vállalkozói, megbízási szerződések szabályszerűségének ellenőrzése)

Teljesítményellenőrzések:

- Polgármesteri Hivatal (Tervtanácsi tagok részére kifizetett díjak jogosságának ellenőrzése)

Terven felüli ellenőrzések (tartalékidő terhére végzett vizsgálatok)

Teljesítményvizsgálat:

- Községi Televízió (vagyonvédelemmel kapcsolatos feladatok ellenőrzése)

Utóellenőrzés:

- Dózsa György. Gimn. és Táncművészeti Szakközépiskola

Soron kívüli ellenőrzések (tartalékidőt meghaladó ellenőrzések)

A Belső Ellenőrzési Iroda soron kívüli ellenőrzést 2009. évben nem végzett.

A különböző típusú **vizsgálatok** (átfogó pénzügyi-gazdasági rendszer, telejsítmény és utóvizsgálat) ez évben is **a költségvetési intézmények 50 %-át érintették**, így az intézményi ellenőrzések kétévenkénti lefedettsége biztosított. A Polgármesteri Hivatalban egy pénzügyi, öt teljesítmény és két utóvizsgálatot végeztünk. Az összefoglaló anyag összesen **20 vizsgálat tapasztalatait foglalja össze**.

A belső ellenőrök 2009. évi ellenőrzéseik során követték a Belső ellenőrzési Kézikönyv szakmai előírásait. A beszámolási tárgyidőszakban az alábbi standardok és módszertani útmutatók képezték az ellenőrzések alapját:

- *A belsőellenőrzés nemzetközi standardjai*
- *Gyakorlati útmutatók a standardok alkalmazásához*
- *A Pénzügyminisztérium módszertani útmutatói (www.pm.gov.hu. „Ellenőrzési rendszer”)*

Ab) Az ellenőrzések minőségét, személyi és tárgyi feltételeit, a tevékenységet elősegítő és akadályozó tényezők Ber. 31. § (3) bekezdés ab)pont)

Minőségértékelés

A belső **ellenőrzési tevékenység ellátásának minőségét** önértékeléssel mértük. Az önértékelés eredményét a beszámolóhoz csatolt **Függelék** az alábbi tartalmi részletezéssel tartalmazza.

- A belső ellenőrzés kialakítása és működése,
- Funkcionális függetlenség,
- A belső ellenőrzés feladata,
- A belső ellenőrökre vonatkozó általános, szakmai követelmények,
- A belső ellenőrzési vezető,
- A belső ellenőr jogai és kötelezettségei,
- A belső ellenőrzés eljárási és végrehajtási rendje,
- Az ellenőrzési program,
- A megbízólevél,
- Az ellenőrzés végrehajtása,
- Az ellenőrzési jelentés,
- Az intézkedési terv,
- Az éves ellenőrzési jelentés,
- Az ellenőrzések nyilvántartása.

Eredményesség mérése Kulcsfontosságú Teljesítménymutatókkal

Eredményesség:

2. számú táblázat

		2008. év	2009. év
2.2	A helyszíni ellenőrzések határidőre való befejezésének aránya	54%	96%
2.2.1	Késedelmes napok átlagos száma	5 nap	1 nap
2.3	A helyszíni munka befejezése és az ellenőrzési jelentés elkészítése között eltelt napok átlagos száma	12 nap	8 nap
2.5	Határidőn belül elkészített ellenőrzési jelentések %-os aránya	65%	88%
	Késedelmes napok átlagos száma	5 nap	4 nap
2.7	Éves ellenőrzési tervben szereplő ellenőrzések száma	14	22
2.8	Befejezett ellenőrzések száma, %-os aránya	100%	93%
2.9	Ellenőrzések átlagos időszükséglete	27 nap	19 nap

A belső ellenőrök **eredményességi** (a tervhez viszonyított megvalósítás) átlag kulcsfontosságú **mutatói lényegesen javultak a 2008. évhez képest**. Növekedett a határidőben befejezett helyszíni ellenőrzések és a határidőben elkészített ellenőrzési jelentések száma, csökkent a késedelmes napok száma és az egy ellenőrzésre jutó átlagos időszükséglet.

A Belső Ellenőrzési Iroda létszámhelyzete

A Belső Ellenőrzési Iroda **3 főben engedélyezett létszáma nem változott a 2009. évben**. Összetétele: 1 fő belső ellenőrzési vezető, 2 fő belső ellenőr.

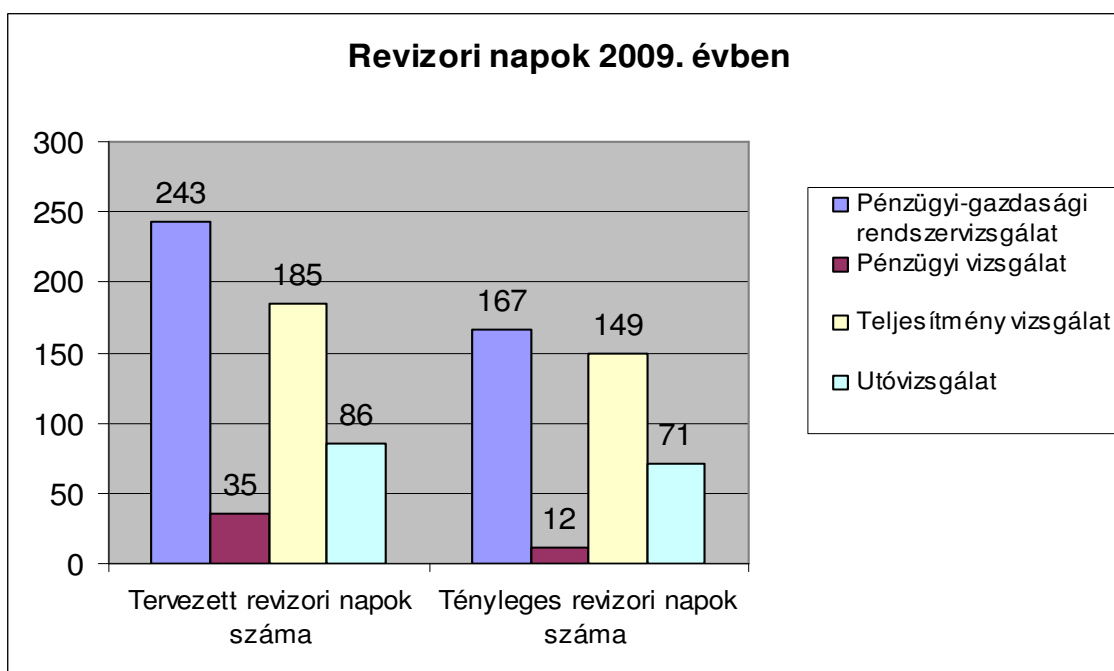
3. számú táblázat

A belső ellenőrzés létszám-helyzete 2009. december 31-én			
XV. Ker. Önkormányzat Belső Ellenőrzési Iroda	Belső ellenőr közszolgálati jogviszonyban	státusz	3
	Adminisztratív személyzet	státusz	0
		betöltött státusz	0
		betöltetlen	0
	Revizori kapacitás		
	Ellenőrzési napok	Terv	549
		Tény	399
	Nem ellenőrzésre fordított kapacitás		
	Tanácsadás*	Terv	39
		Tény	51
	Képzés	Terv	12
		Tény	17
	Egyéb tevékenység**	Terv	111
		Tény	132
Összesen	Terv	162	
	Tény	200	
Kapacitás összesen	Terv	711	
	Tény	599	

*vezetői igény szerint végzett tanácsadás: kockázatok beazonosításának és értékelésének elősegítése, a vezetés felkészítése a kockázatra adott válaszreakciók kialakításában, ajánlások és javaslatok megfogalmazása a kockázati tényezők, hiányosságok kiküszöbölése vagy csökkentése, valamint a szabálytalanságok megelőzése, illetve feltárása érdekében, ajánlások megfogalmazása a belső szabályzatok tartalmát, szerkezetét illetően stb.

** Egyéb tevékenység: jogszabály változások áttekintése, tárgyévvel megelőző évi beszámoló, következő évi ellenőrzési munkaterv elkészítése, irányítási feladatok, vezetői és realizáló értekezletek, vezetői adminisztráció, a Belső Ellenőrzési Kézikönyv módosítása stb.

A 2009. évben **tervezett** (549 nap) és **ténylegesen felhasznált** (399 nap) **revizori munkanap** vizsgálati típusok szerinti **megoszlását** az alábbi diagram szemlélteti.



A 2009. évre tervezett és ténylegesen teljesített revizori napok száma a tervezett és ténylegesen végrehajtott rendszer és pénzügyi vizsgálatok számával összefüggésben azért változott, mert **kapacitáshiány miatt elmaradt egy rendszervizsgálat és egy pénzügyi vizsgálat, valamint egy rendszervizsgálat befejezése áthúzódott a 2010. évre**. Az elvégzett kilenc teljesítmény vizsgálatra felhasznált revizori napok száma viszont 36 nappal kevesebb volt a tervezettnél, az utóvizsgálatok esetében pedig ahol a tényleges vizsgálatok száma eggyel nőtt a tervezetthez képest, de a végrehajtás során 15 revizori nappal kevesebbet használtunk fel.

Az egy ellenőrzésre jutó tervezett és tényleges átlagos revizori napokat vizsgálati típusonként az alábbi táblázat mutatja be.

4. számú táblázat

Vizsgálat típusa	Tervezett napok száma	Tényleges napok száma
Átfogó pénzügyi-gazdasági ellenőrzés	35	31
Pénzügyi vizsgálat	18	12
Teljesítményvizsgálat	19	17
utóvizsgálat	15	14
Terven felüli ellenőrzés(tartalékidő terhére)	40	30 <small>(1 teljesítmény és 1 egy utóvizsgálat)</small>

A fenti táblázat alapján megállapítható, hogy az egy ellenőrzésre tervezett és **tényleges ellenőrzési napok átlagos számában minden vizsgálat tekintetében csökkenés tapasztalható**, ami hatékony munkavégzésre utal.

A tervezett és elvégzett vizsgálatok számát és az azokhoz kapcsolódó tervezett és felhasznált revizori napokat elemezve megállapíthatjuk, hogy a **kapacitáshiány még hatékony feladatellátással sem volt csökkenthető** csak struktúrájában változott az elvégzett vizsgálatok száma. A kockázatelemzésen alapuló munkaterv végrehajtása és a megnövekedett tanácsadói tevékenység iránti vezetői igény mindenképpen **létszámemelést igényel**.

Belső ellenőrök képzettségi szintje és gyakorlat (Ber.11. §)

A belső ellenőrök iskolai, szakmai képzettségi szintje és gyakorlata megfelel a Ber. 11. § vonatkozó előírásának.

A belső ellenőrök képzései

A belső ellenőrök az éves munkatervhez csatolt Egyéni Képzési Tervekben előírt képzéseken részt vettek, az igazolásokat, okleveleket a Humánpolitikai Irodának bemutatták.

Szakmai képzés

Az Áht. 121/C § (1) bekezdése szerint „a költségvetési szerveknél belső ellenőrzési tevékenység folytatásához az államháztartásért felelős miniszter engedélye szükséges”.

A Belső Ellenőrzési Iroda mindhárom dolgozója **2009. decemberében eleget tett regisztrációs kötelezettségének.**

Belső Ellenőrzési Iroda funkcionális függetlensége, összeférhetetlenségi esetek, ellenőrzés végrehajtását akadályozó tényezők

A Belső Ellenőrzési Iroda tevékenységét a jegyzőnek közvetlenül alárendelve végzi (Ber. 6. § (2)). A belső ellenőrök funkcionális, feladatköri függetlensége nem sérült, mivel függetlensége a belső ellenőrzési módszer kiválasztásakor, a jelentés elkészítésekor és a javaslatok megfogalmazása során is érvényesült (Ber. 6. §). A belső ellenőrzési vezető és a belső ellenőrök tekintetében a Ber. 15. §-ában megfogalmazott összeférhetetlenség nem volt.

A belső ellenőrök más irányítási, végrehajtási feladatot nem végeztek. Az ellenőrzési munkát az ellenőrzöttek nem akadályozták, együttműködtek az ellenőrökkel, biztosították a dokumentumokhoz való hozzáférést (Ber. 13.§).

A belső ellenőrzési munkához szükséges tárgyi feltételek a 2009. évben is biztosítottak voltak (jogsabályi háttér, Internet hozzáférés).

Az ellenőrzési jelentések általános minősége (Ber.27. §)

A belső ellenőrök a helyszíni vizsgálat befejezését követően - fenti jogszabályban foglaltaknak megfelelően - az ellenőrzés tárgyát megjelölve, megállapításokat, következtetéseket és javaslatokat tartalmazó ellenőrzési jelentéseket készítettek. Az átfogó jellegű pénzügyi-gazdasági rendszerellenőrzések esetében igyekeztek az intézmények működésének, gazdálkodásának objektív értékelésére.

A jelentésekben a tapasztalt eredményeket, hiányosságokat röviden értékelték, a hiányosságok felszámolására, illetve a folyamatok hatékonyabb, eredményesebb működése érdekében **összesen 146 javaslatot fogalmaztak meg**. A javaslatok **18%-a a szabályozottság, 4 %-a az operatív feladatellátás** (kötelezettségvállalás, utalványozás, ellenjegyzés, érvényesítés), és **78 %-a a gazdálkodás általános színvonalának javítására vonatkozott**. A javaslatok belső megoszlása annyiban változott a 2007. évhez képest, hogy csökkent a szabályozottságra és az operatív feladatellátásra és nőtt a gazdálkodás általános színvonala érdekében tett javaslatok aránya.

A javaslatok 68 %-a (100 db) az intézményeket és 32 %-a (46 db) a Polgármesteri Hivatalt érintette.

Ebből:

<i>Kiemelt jelentőségű:</i>	42 db
<i>Átlagos jelentőségű:</i>	58 db
<i>Csekély jelentőségű:</i>	41 db
<u><i>Célszerűségi:</i></u>	<u>5 db</u>
Összesen:	146 db

A javaslatok minősítésének részletes kimutatása a beszámoló 2. számú mellékletét képezi.

2009. évben is alkalmaztuk a hatékonyság mérésére előírt nyomtatványokat (*Ellenőrzést követő felmérő lap, Ellenőrzés nyilvántartása*), melyek adatai alapján az ellenőrzések a hatékonysága (ellenőr munkájának minősítése az ellenőrzött által) értékelhető. A 2009. évi **Kulcsfontosságú Teljesítmény Mutatók** az alábbiak szerint alakultak:

Hatékonyság:

5.számú táblázat

1.1	Az ellenőrzési javaslatok átlagos száma	7
1.2	A jelentős javaslatok átlagos száma	2
1.4	Az Ellenőrzést követő felmérő lapok átlagos pontszáma (maximum: 60 pont)	57
1.5	Az ellenőrzött szervezeti egység vezetője által elfogadott megállapítások %-os aránya	100
	A szervezet vezetője által jóváhagyott megállapított %-os aránya	100
1.7	Jelentett jogszabályba ütköző cselekmények száma	0
1.8	A szervezet vezetője által egyeztetésre visszaküldött ellenőrzési jelentések %-os aránya	0

A táblázatba foglalt számított átlagos **hatékonysági** (az ellenőrzés elfogadottsága, a munka minőségének külső értékelése) **mutatók szerint**, a belső ellenőrök 2009. évben is segítettek az ellenőrzött intézmény, szervezeti egység munkáját, amit az ellenőrzöttek által kitöltött „Ellenőrzést követő felmérő lapok” majdnem maximumot elérő átlagos pontszáma mutat.

A 2008. évhez képest az ellenőrzési javaslatok átlagos száma négygyel, a jelentésekben tett jelentős javaslatok átlagos száma pedig hárommal csökkent. Az ellenőrzöttek a jelentéseket egyeztetésre nem küldték vissza, a megállapítások elfogadottsága a 2009. évben is 100%-os volt.

Ellenőrzések nyilvántartása (Ber. 32. §)

A belső ellenőrzési vezető két analitikus (Excel tábla) **nyilvántartást vezet** a tárgyévben végzett ellenőrzésekről és gondoskodik az ellenőrzési dokumentumok megőrzéséről.

„Ellenőrzések nyilvántartása” tartalmazza:

- *ellenőrzés sorszámát,*
- *ellenőrzés iktatószámát,*
- *az ellenőrzött szerv, illetve szervezeti egységek megnevezését,*
- *az ellenőrzés típusát,*
- *az elvégzett ellenőrzések célját,*
- *az ellenőrzött időszakot,*
- *az ellenőrzés módszereit,*
- *az ellenőrzések kezdetének befejezésének és lezárásának időpontját,*
- *az ellenőrök nevét,*
- *revizori munkanapok számát,*
- *kieső munkanapok számát (betegség, továbbképzés, szabadság stb.),*
- *a vezetői értekezletek időpontját.*

„Feltárt hiányosságokra tett javaslatok minősítésének nyilvántartása” tartalmazza:

- *sorszám,*
- *intézmény neve,*
- *javaslatok (kiemelt, átlagos, csekély, célszerűségi),*
- *szabályozottságra, operatív feladatellátásra, gazdálkodásra vonatkozó javaslatok %-os megoszlása.*

Az ellenőrzési papír alapú dokumentumok megőrzési ideje 10 év, a számítógépes rögzítések megőrzési ideje 3 év.

Ac) Az ellenőrzési fontosabb megállapításai, következtetései, javaslatai (Ber. 31. § (3) bekezdés ac) pont

Aca) Főbb ellenőrzési célkitűzések

2008. évben a XV. ker. Önkormányzat teljesített működési kiadásainak 64 %-a realizálódott a felügyelt költségvetési intézményi keretek között. A tulajdonosi **vizsgálatok során alapvető cél volt** olyan rendszer kialakítása, amellyel biztosítható annak megítélése, hogy a közpénzek felhasználása átláthatóan, szabályosan gazdaságosan történik-e.

Az 1992. évi XXXVIII. tv. (Áht.) 121/A. §-a szerint „a belsőellenőrzés az ellenőrzött szervezet céljai elérése érdekében **rendszer szemléletű megközelítéssel** és módszeresen értékeli, illetve fejleszti az ellenőrzött szervezet kockázatkezelési, ellenőrzési és irányítási eljárásainak hatékonyságát”. A hivatkozott törvény szerint, az úgynevezett „felügyeleti” ellenőrzések is belsőnek minősülnek, nem vitatható ugyanakkor, hogy a fogalmat kiterjesztő módon kell értékelni (Egy intézmény gazdálkodását nem lehet ugyanolyan módon vizsgálni és mérni felügyeleti szervként, mint az intézményben folyamatosan működő belső ellenőrzés során).

- Egy-egy eljárás során, illetve után „tárgyilagos bizonyossággal” választ kell adni arra, hogy az államháztartási pénzeszközökkel, vagyonnal szabályszerűen, gazdaságosan, hatékonyan és eredményesen gazdálkodnak-e.
- Az Áht. 121/A.-a szerint erősödni kell az ellenőrzés megelőző, tanácsadó szerepének, melynek lehetőségeit szélesebb körben próbáljuk megtalálni.
- Cél, hogy a költségvetési intézmények belső pénzügyi ellenőrzése erősödjön és a felügyeleti ellenőrzések nagyobb eredménnyel segítsék az önkormányzat munkáját.

Acb) Legfontosabb megállapítások, következtetések, javaslatok

A táblázat a 2009. évben készített 20 revizori jelentés kiemelkedő fontosságú megállapításait, következtetéseit, javaslatait tartalmazza.

Megállapítások	Következtetések	Javaslatok
A kialakított kötelezettségvállalás nyilvántartási rendszere nem biztosítja a naprakészséget	Kiemelt kiadási előirányzat túllépés	Jogsabályi előírásnak megfelelés, kontrollok erősítése
jogtalan kinevezés	Gazdasági vezető végzettséget igazoló oklevelének hiánya	törvénytörő alkalmazás megszüntetése
Kjt-től eltérő besorolás	Közalkalmazotti bértáblától eltérő illetmény kifizetés	törvénytörő alkalmazás megszüntetése, visszafizetés kezdeményezése
A kiadott felügyeleti utasítások be nem tartása	Pontatlan költségvetési tervezés	A tervezési hibából eredő pénzeszköz elvonása
Jogosulatlan munkáltatói jogkör gyakorlás	Szabálytalan vezetői megbízási díj, jutalom, költségtérítés kifizetés	A gyakorlat azonnali megszüntetése, a felvett pénzeszköz visszafizetése
A szerződés módosításának elmaradása	Hibás adatokat tartalmazó étkezési szolgáltatói szerződés	Közbeszerzési eljárás lefolytatására történő felhívás

Jogtalan pénzhasználat, vonatkozó jogszabály be nem tartása	Több hónapra kiadott előleg	A pénzeszköz azonnali visszafizettetése
A vagyongazdálkodásra. vonatkozó Önk. rendelet be nem tartása	Előnytelen bérlet díj szerződéskötés	Önk. rendeletben foglaltaknak megfelelő új szerződés megkötése
Jogszabályi előírás be nem tartása, döntést segítő információ hiánya	Nem biztosított a főkönyvi könyvelés naprakészsége	Jogszabályi előírások betartása
Lakossági kezdeményezésű útépitésekről szóló Önk. rendelet be nem tartása	Jogtalan kivetés és felszólítás	Önk. rendeletben foglaltak betartása, szabálytalan feladatellátás azonnali megszüntetése
Követelések mérlegértéke és az analitikus nyilvántartás adatai eltértek	Hibás mérlegadatok	Az adatok rendszeres egyeztetése, eltérések dokumentálása és javítása
Elmaradt a tárgyi eszközök leltári számmal történő ellátása és mennyiségi felvétellel történő leltározás	Nem biztosított az önkormányzati vagyon védelme	Az eszközöket leltári számmal kell ellátni, a leltározást mennyiségi felvétellel kell elvégezni
Nem végezték el a beszedett térítési díj és a megrendelt étkezési adatok havonkénti egyeztetését	Nem tárható fel azonnal az esetleges térítési díj beszedésének, számlára történő befizetésének elmaradása	A befizetett térítési díjak szerinti adagok és a megrendelt adagok közti egyeztetést havonta el kell végezni
Az éves költségvetési rendelet nem tartalmazza a saját hatáskörben végzett átcsoportosításokkal kapcsolatos jogszabályi (Áht. Ámr.) előírásokat	Nem határozták meg a polgármester átcsoportosítási jogának kereteit, a Képviselő-testület felé történő teljes körű információ biztosításának hiánya	Az éves költségvetési rendeletet úgy kell előkészíteni, hogy tartalmazza az Áht és Ámr. előírásait, biztosítani kell a Képviselő-testület teljes körű tájékoztatását
Nem tartották be a saját hatáskörben végrehajtható előirányzat-átcsoportosítások gyakorlatát szabályozó Polgármesteri utasítás előírásait	Szabálytalan átcsoportosítások, engedély nélküli átcsoportosítás betervezése, szervezeti egység hatáskör túllépése	Jogszabályoknak megfelelő költségvetés rendelet előkészítése, Polgármesteri utasítás kiegészítése, pontosítása, utasításnak megfelelő feladatellátás

A 2009. évben végzett **5 db utóvizsgálat** (4 db munkaterv szerint, 1 db munkaterven felül) **megállapításait és javaslatait** a visszatérő hiányosságok miatt **kiemelt jelentőségűnek minősítettük** (összes kiemelt javaslat 52 %-át az utóvizsgálatok kiemelt javaslatai képezték).

Az ellenőrzés során megállapítottuk, hogy a javaslatokra ugyan **intézkedéseket tettek**, de jellemzően az intézkedési tervben vállaltak eredménye **továbbra sem érte el a jogszabályokban, illetőleg a fenntartói elvárásban megfogalmazott szintet.**

Ad) Az ellenőrzések során büntető-, szabálysértési, illetve fegyelmi eljárás megindítására okot adó cselekmény, mulasztás vagy hiányosság gyanúja kapcsán tett jelentések száma és rövid összefoglalása (Ber. 31. § bekezdés ad)pont)

2009. évben a belsőellenőrzés **nem fogalmazott meg ajánlást fegyelmi eljárás lefolytatására.**

Ae) A belső kontroll rendszer szabályszerűségének, gazdaságosságának és eredményességének növelése, javítása érdekében tett fontosabb javaslatok (ber. 31. § (3) bekezdés ae)pont)

2009. évben az *Áht. 120/B. (1) bekezdése* vezette be a belső kontrollrendszer fogalmát, mely szerint **a belső kontrollrendszer** a költségvetési szerv által a kockázatok kezelésére és tárgyilagos bizonyosság megszerzése érdekében kialakított folyamatrendszer, amely **azt a célt szolgálja, hogy a költségvetési szerv megvalósítsa a következő fő célokat:**

- a tevékenységeket (műveleteket) szabályszerűen, valamint a megbízható gazdálkodás elveivel (gazdaságosság, hatékonyság és eredményesség) összhangban hajtsa végre;
- teljesítse az elszámolási kötelezettségeket;
- megvédje a szervezet erőforrásait a veszteségektől (károktól) és a nem rendeltetésszerű használatától.

Az *Áht. 120/B. (2) bekezdése* előírja, hogy a **költségvetési szerv belső kontrollrendszeréért a költségvetési szerv vezetője felelős, aki köteles – a szervezet minden szintjén érvényesülő – megfelelő:**

- *Kontrollkörnyezetet (ellenőrzési nyomvonalak)*
- *Kockázatkezelést (kockázatelemzés)*
- *Kontrolltevékenységeket (szabálytalanság-kezelés)*
- *Információt és kommunikációt*
- *Monitoringot (belsőellenőrzés)*

kialakítani és működtetni.

A felügyeleti ellenőrzések tapasztalatai alapján az intézményi FEUVE értékeléséről lehet számot adni. A folyamatba épített, előzetes és utólagos vezetői ellenőrzés gyakorlati megvalósítása, a mindennapok teendőibe való beépítése még mindig nem éri el az elvárható szintet. Az elkészített **ellenőrzési nyomvonalak** ugyan a folyamatok egyre szélesebb körét fedik le, de *a meghatározott kontrollpontok ellenőrzéseinek megvalósítása, illetve annak dokumentálása leggyakrabban elmaradt.*

A FEUVE másik két elemére (kockázatok és szabálytalanságok kezelése) vonatkozóan a szabályzatok elkészítésével az intézmények befejezettek tekintik ezen feladat ellátását. A **szabályzatok még mindig nem feleltek meg az elvárásoknak**, hiszen jellemzően csak a PM útmutatóban szereplő fogalmak kerültek átmásolásra, nem tartalmaznak intézményi sajátosságokat, eljárásrendet. A **kockázatok felmérése** (befolyásoló tényezők feltérképezése, rangsorolása), és a hatásmechanizmusok **értékelése, kezelése** a gyakorlatban még mindig nem működik.

A **szabálytalanságok kezelésének** gyakorlata sem változott az elmúlt évhez képest. Az ellenőrzéseink során feltárt hiányosságok ismétlődő sora mutatja, hogy a belső szabályozástól, a jogszabályokban foglalt előírásoktól a gyakorlatban való eltérést (*kiemelt jelentőségű megállapítások jelentős része: beszámoló /15-16. oldal/*) nem kezelik szabálytalanságként, így a rendszerbeli visszacsatolás nem tud érvényesülni, a hiba ismételten és újra előfordul, mert nem intézkednek annak kiküszöbölésére.

A fenti megállapítások vonhatók le a Polgármesteri Hivatal kontrollrendszerének működéséről is, melyet a 2009. évben végzett pénzügyi, teljesítmény és utóvizsgálatok jelentéseiben tett megállapítások, következtetések, javaslatok támasztanak alá. A **kontrolltevékenységek közül** kiemelten **a felderítő (utólagos és vezetői ellenőrzések, egyeztetések stb.) és a korrekciós kontrollok (negatív hatások, veszteséggel járó esemény kiküszöbölése) hiánya állapítható meg.**

Az éves költségvetési beszámoló részeként valamennyi ellenőrzött költségvetési szerv vezetője az Ámr. 23. számú melléklete szerinti formában **nyilatkozott a belső kontroll rendszer teljes körű működtetéséről.** A nyilatkozat későbbiekben a vezetői elszámoltathatóság alapját képezi, mégis megtörténik annak formális aláírása, olyan esetekben is, amikor annak valóságtartalma csak részleges.

Az elmúlt évben azt jeleztük, hogy a rendszer kiteljesedéséhez minimum még egy-két év szükséges. Figyelemmel a 2009. januártól életbe lépett új előírásokra, ez az időszak várhatóan tovább tart majd. A rendszer kialakításában és működtetésében **nem lehet eléggé hangsúlyozni a vezetők kötelességét, felelőségét.**

B. A belső ellenőrzés által tett megállapítások és javaslatok hasznosítása

Ba) Az intézkedési tervek megvalósításáról szóló beszámolás a 12.§ n) pontjában meghatározott nyilvántartási rendszer alapján, figyelembe véve a 29/A. § (4) és (5) bekezdésében meghatározott, az ellenőrzött szerv, szervezeti egység által megküldött beszámolót (Ber. 31. § (3) bekezdés ba) pont)

Az intézményekben és a Polgármesteri Hivatalban 2009. évben végzett átfogó pénzügyi gazdasági rendszer, pénzügyi, teljesítmény és utóvizsgálatok lezárását (végleges jelentés kölcsönös aláírása) követően az intézményvezetők, osztályvezetők, a belsőellenőrzés által tett javaslatokra intézkedési tervet készítettek.

A belső ellenőrzési vezető a Ber. 12. § n) pontjában előírtaknak megfelelően, az intézkedési tervekben foglalt feladatok végrehajtásának nyomon követése érdekében naprakész nyilvántartást (Excel) vezetett.

Az intézkedési tervek végrehajtásáról, illetve a végre nem hajtott intézkedésekről és azok okáról az ellenőrzött intézmények és osztályok vezetői a 4/2008. (II. 25.) jegyzői utasítás szerint beszámolót készítettek, melyet megküldtek a belső ellenőrzési vezető és a jegyző részére. **Az intézkedési tervekben előírtak megvalósításának 2009. december 31-i helyzetéről a 3. sz. melléklet ad tájékoztatást.**

A 2009. évben **jóváhagyott intézkedési tervek megvalósítási aránya** önkormányzat (kötségvetési szervek, Polgármesteri Hivatal, gazdasági társaságok) összesen **97 %-os volt.**

A mellékletként csatolt táblázatban az ellenőrzött költségvetési intézmények és szervezeti egységek által készített intézkedési tervek végrehajtásáról készített beszámolók adatait, valamint kizárólag az adott évben, azaz 2009. január 1. és december 31. között lejárt határidejű intézkedéseket szerepeltettük.

Az intézmények esetében az intézkedési tervben foglaltak gyakorlati végrehajtását, valamint a javaslatok hasznosításának értékelését a következő rendszervizsgálat, illetve utóvizsgálat során értékeljük.

Bb) Az ellenőrzési tevékenység fejlesztésére vonatkozó javaslatok

Az ellenőrzési tevékenységet befolyásoló jogszabályi változások

A 2009. évtől az Áht. 120/B. §-a rögzíti a belső kontroll fogalmát, célját és elemeit. A belső kontrollrendszer magában foglalja a korábbi FEUVE elemeket (*ellenőrzési nyomvonal, közközatelemzés, szabálytalanságok kezelése*) de további rendszerekkel is bővült.

2010. évben a költségvetési szervezetek gazdálkodását szabályozó jogszabályokban jelentős változás történt. Több ponton módosították az *Áht.-t*, az államháztartás szervezetei beszámolási és könyvvezetési kötelezettségének sajátosságairól szóló 249/200. (XII. 24.) *szóló Korm. rendeletet* és az államháztartás működési rendjéről teljesen új szerkezetű és tartalmú - 292/2009. (XII. 19.) - Korm. rendelet került kiadásra.

A jogszabály változások miatt a gazdálkodó szervezeteknek számos új szabályzatot kell készíteni és el kell végezni a meglévő belső szabályzatok aktualizálását.

A belsőellenőrzési tevékenység továbbfejlesztésének irányai

1. A költségvetési szervezetek, gazdasági társaságok számára továbbra is **biztosítani kell az irányítói segítséget**. Ahhoz, hogy az intézmények, gazdasági társaságok gazdálkodása az önkormányzat működésében, pénzügyi irányítási rendszerében minél alacsonyabb kockázati tényezőként jelenjen meg, ehhez **a belső kontroll környezet** (*vezetők, alkalmazottak belső kontrollokhoz való viszonyát, etikai értékeit, filozófiát, stílusát*) **erősítése indokolt**.
2. Választ kell keresni a belső kontroll rendszer erős vagy gyenge pontjaira, és hogy összeségében miként segítették a vezető munkáját, a működés eredményességét.
3. **Létszámemeléssel növelni kell az ellenőrzésre fordítható napok számát és a vezetői igény miatt tovább kell erősíteni az ellenőrzés tanácsadó szerepét**, gondoskodni kell a megfelelő keretek közti működésről.
4. Javítani kell az ellenőrzések eredményességi mutatóit (*pl: határidőben elkészített ellenőrzési jelentések száma*).

5. Az ellenőrzések során kiemelten kell kezelni:

- a belső kontroll rendszerek kialakítását, azoknak a mindennapokban való érvényesülését, gyakorlati működését,
- a gazdálkodó szervezetek jogszabályi előírásoknak megfelelő szabályozottságát.

Budapest, 2009. március 1.

Készítette:

Csernáné Nadasdi Judit
Belső Ellenőrzési irodavezető

Csatolva:

1. számú melléklet
Függelék
2. számú melléklet
3. számú melléklet

