

Novaj Község Önkormányzata
Iktatószám: 1168-2/2016

OSTOROSI KÖZÖS ÖNKORMÁNYZATI HIVATAL Novaji Kirendeltsége		
Érk. szám: 1359	Dátum: 2016-10-12	
Ikt. szám: 1168-2/2016	Mell:db	
Előszám:	Utószám:	Előadó: Dr. D. V. V.

JELENTÉS TANÁCSADÓI FELADAT VÉGREHAJTÁSÁRÓL

**Tanácsadás Novaj Község Önkormányzata és az
Ostorosi Közös Önkormányzati Hivatal Novaji Kirendeltsége
belső kontrollrendszerének javítása érdekében**

Jogszabályi felhatalmazás: A költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet.

Tanácsadói feladat célkitűzései:

1. Az önkormányzat vezetésének szakértői támogatása a kockázatkezelési rendszerek kialakításában.
2. Javaslatok megfogalmazása a vezetés részére a belső kontrollrendszer javítása érdekében, a költségvetési szerv belső szabályzatait illetően.

Tanácsadói feladat hatóköre: Novaj Község Önkormányzata és az Ostorosi Közös Önkormányzati Hivatal Novaji Kirendeltségének feladat-ellátása

Tanácsadói feladat végrehajtásának módszere: kontrolleljárás dokumentumainak áttekintése, korábbi évek belső ellenőrzési jelentései, interjúk a vezetéssel, az önkormányzati- és kirendeltségi dolgozókkal

Tanácsadást végezte: Vasas Lajosné belső ellenőr

Minden eljárásrend kialakítása (erről hozott döntés) azon szervezeti szinten szükséges, amely a feladatellátást végrehajtja, annak folyamatában a dolgozó tevékenyen részt vesz. A Közös Önkormányzati Hivatal (*továbbiakban KÖH*) – mint költségvetési szerv – Ostoros és Novaj Község Önkormányzatainak, azok intézményeinek operatív feladatait látja el, így minden eljárásrend, szabályozás melyet elkészít, kiterjeszthető valamennyi szervezetre. A kialakított egységes eljárásrend jelentősen csökkenti a folyamatokban rejlő kockázatokat.

Önkormányzati szintű szabályozás abban az esetben szükséges, ha az adott tevékenység kizárólag csak egyik önkormányzatra jellemző.

A tanácsadás a javaslatait a KÖH vonatkozásában fogalmazta meg.

Tanácsadói feladat eredményeinek részletezése

1. Az önkormányzat vezetésének szakértői támogatása a kockázatkezelési rendszerek kialakításában
 - A költségvetési szerv vezetőjének gondoskodnia kell a kockázatkezelési rendszer kialakításáról és működtetéséről, amit írásban kell (pl. kockázatkezelési

szabályzatban/ Bkr.2.-3.§) szabályozni. A jogszabály a költségvetési szerv vezetőjének feladatává teszi a kockázatkezelési rendszer kialakítását és működtetését. A kockázatmenedzsment során fel kell mérni és meg kell állapítani a költségvetési szerv tevékenységében, gazdálkodásában rejlő kockázatokat, valamint meg kell határozni az egyes kockázatokkal kapcsolatban szükséges intézkedéseket, valamint azok teljesítésének folyamatos nyomon követésének módját.

- **Gondoskodni kell a költségvetési szerv tevékenységeivel kapcsolatos kockázatok felméréséről, illetve összegyűjtéséről.** Hatékony és ajánlott, ha a tevékenységekkel mindennapi szinten foglalkozó munkatársak és vezetők tapasztalatai felhasználásra kerülnek a felmérés során. A költségvetési szervek működésére, ezen keresztül céljaik elérésére számos külső és belső kockázati tényező gyakorol különböző mértékű hatást, amelyekre a költségvetési szerv vezetőinek valamilyen formában reagálniuk kell. Alapvető követelmény, hogy a költségvetési szerv vezetése lehetőség szerint a szervezetet érintő valamennyi kockázatot –beleértve a támogató, funkcionális folyamatok (informatika, humán erőforrás, jogi szolgáltatások stb.) kockázatait is – ismerje meg, mérje fel, gyűjtse össze és csoportosítsa olyan módon, hogy azok alkalmasak legyenek az elemzés és értékelés elvégzéséhez, a kockázatok rangsorolásához. A költségvetési szerv vezetőjének úgy kell kialakítania a kockázatkezelés gyakorlatát, hogy az alapvetően, a kockázatok által közvetlenül érintett vezetők és beosztottak által közösen felülvizsgált tapasztalataira épüljön. Az informatikai tevékenységet érintő működési kockázatok rendszeres felmérésének és értékelésének elvégzése különösen is indokolt az informatikai környezetet jellemző gyors változásokból eredő kihívásokhoz való alkalmazkodás céljából.
- **Minden egyes beazonosított kockázati tényező vonatkozásában ajánlotta bekövetkezése valószínűségének és a költségvetési szervre gyakorolt hatásának meghatározása (kockázatelemzés (Bkr.7.§(2) bekezdése)).** A költségvetési szerv vezetésének a kockázatokra való reagálását döntő mértékben határozza meg a kockázatok bekövetkezésének valószínűsége, valamint a költségvetési szervre gyakorolt hatása. Emiatt válik fontossá, hogy minden egyes kockázat tekintetében meghatározásra kerüljön a szervre gyakorolt hatás mértéke és a bekövetkezés valószínűsége, mivel e két tényező együttes értékelésével alakítható ki a kockázati tényezők rangsora, és az a módszer illetve gyakorlat, amely alkalmas a kockázatok elemzésére.
- **A kockázatok kezelése** a költségvetési szerv vezetésének egyik legfontosabb feladata, mert a kockázatok negatív hatásai késleltetik, akadályozzák, egyes esetekben lehetetlenné teszik a szervezet céljainak tervszerinti elérését. A jól kialakított és működtetett kockázatkezeléssel a vezetés számára lehetővé válik, hogy azonosítsa, rangsorolja a kockázatokat, a kockázatok bekövetkezését megelőzze, megszüntesse, vagy azok hatását mérsékelje, szinten tartsa.
- A költségvetési szervet érintő **kockázatok** hatásuk, bekövetkezési valószínűségük, jellegük és tartalmuk függvényében, különböző módszerekkel lehet **kezeln**i. A vezetés feladata annak eldöntése, hogy az egyes kockázatokat hajlandó-e elfogadni, azokat egy „jobban tűrő” szervezeti egységre áthárítani, lehetőség szerint megszüntetni, vagy bekövetkezte esetében megfelelő módon kezelni, szinten tartani, vagy mérsékelni. A szervezet céljaira, működésére hatókockázatok kezelésére alkalmasnak ítélt módokat egyedileg, minden kockázati tényezőre külön kell meghatározni, és a kezeléssel megbízott munkatársaktól meg kell követelni az előírt kockázatkezelési módszer következetes alkalmazását.

- A költségvetési szerv alapvető céljai között fontos elem a jogszabályoknak, közjogi szervezetszabályozó eszközöknek, belső szabályzatoknak megfelelő működés. Ebből következően **kiemelt figyelmet kell fordítani azokra a kockázati tényezőkre, amelyek a jogszabályokkal, közjogi szervezetszabályozó eszközökkel, belső szabályzatokkal összhangban álló működést akadályozzák.** Ki kell dolgozni azokat az intézkedéseket, amelyekkel biztosítható a külső és a belső szabályzatok összhangja, és meg kell követelni, hogy a tényleges tevékenység megfeleljen az azokban előírtaknak, mert csak így oldható meg az előirányzatokkal, vagyonnal való szabályszerű gazdálkodás.
- **Kiemelt figyelmet kell fordítani** a költségvetési szerven belül a súlyosabb szabálytalanságok (csalás, illetve korrupció) mint kiemelt kockázatok kezelésére.
- A költségvetési szervek **kockázatainak mérséklésére, megszüntetésére** olyan **kontrollok folyamatokba, rendszerekbe való beépítésére van szükség,** amelyek hatékonyan képesek jelezni, megelőzni, a kockázat előfordulását, vagy bekövetkezése esetén hatását mérsékelni, illetve esetleg meg is szüntetni. A kockázat jellegétől, tartalmától függően meg kell határozni, hogy céljaik szerint milyen kontrollt kell adott kockázat esetében alkalmazni.

A tanácsadó Novaj község Önkormányzatának 2016. szeptember hónapban lebonyolított pénztári és banki forgalmát mérte fel a **kontrollok működése** szempontjából, mely alapján az alábbi javaslatokat teszi:

- 100.000 Ft feletti **kötelezettségvállalás írásba foglalása** megrendelés, szerződés formájában kötelező (bank 2016.09.23/Mentor Computer Kft 176.491 Ft; 2016.09.19 /Eger 91 Nonprofit Kft 148.950 Ft;).
- Iskola egészségügyi feladatok ellátására **szerződést kell kötni;**
- A **kifizetés alapidokumentumát minden esetben csatolni kell** a teljesítésigazolás, érvényesítés és utalványozás elvégzése érdekében;
- a kötelezettségvállalásra, ellenjegyzésre, teljesítésigazolásra, érvényesítésre, utalványozásra **felhatalmazott aláírása nélkül nem történhet meg kifizetés a pénzügyi kockázat miatt;**
- az **Óvoda pénztárának** működtetése a minimális forgalom miatt nem indokolt;
- az önkormányzat a Vodafon szolgáltatóval kötött flotta keretmegállapodást 10 mobiltelefon használatára. Jelentős pénzügyi kockázatot hordoz, hogy kötelezettségvállalóként az önkormányzat nevére készített számlák telefontulajdonosok (már nem önkormányzati dolgozók) általi kiegyenlítése megtörténik-e? Az eljárásrend számviteli szempontból sem szabályos (az önkormányzat nem számlázza tovább). **A flotta mielőbbi megszüntetése javasolt.**
- az önkormányzat tulajdonát képező **két személygépkocsi üzemanyag felhasználása** gazdaságossági és norma-fogyasztás számítása nélkül történik, nem biztosított a túlfogyasztás és megtakarítás kimutatása. A gépjárművekkel kapcsolatos üzemanyagköltségek elszámolása a 60/1992. (IV.1) Korm.rendelet előírásai szerint, továbbá az Ávr.13.§ (2) bekezdése alapján a költségvetési szerv vezetője által kiadott, a gépjárművek igénybevétele és használatának rendjére vonatkozó belső szabályzat alapján kell hogy történjen.

A leadott menetlevelek és a gépjármű üzemanyag-fogyasztási normája alapján kiszámolt üzemanyag-felhasználás, valamint az üzemanyag-vásárlás bizonylata szerinti költségeket össze kell vetni és meg kell állapítani az üzemanyag-

megtakarítás, illetve az esetleges túlfogyasztás költségét. Az üzemanyag-megtakarítás-túlfogyasztás esetén követendő eljárást a belső szabályzatban kell rendezni. A norma szerinti üzemanyag-fogyasztás kiszámításához a 60/1992. (IV.1) Kr. előírásai az irányadóak. Normaként figyelembe vehető a rendelet 1.sz. melléklete szerinti alapnorma, illetve a 2.sz. mellékletben meghatározott korrekciós tényezőkkel, pótlékokkal módosított fogyasztási norma. Utóbbi esetben a menetlevélből megállapíthatónak kell lenni, hogy pontosan milyen futásteljesítményre számolható el korrekció (pl. városon belül, hegymenetben...).

Az előzőek szerinti alapnorma helyett – egyszerűsítésként – figyelembe vehető a Kr. 4.§-ában - a hengerűrtartalom alapján – meghatározott alapnorma-átalány is.

A jelentés melléklete ilyen elszámoláshoz nyújt segítséget (a táblázat nem módosítható, mert képletezett).

2. Javaslatok megfogalmazása a vezetés részére a belső kontrollrendszer javítása érdekében, a költségvetési szerv belső szabályzatait illetően.

A belső kontrollrendszer egy dinamikus – a költségvetési szervet érő változásokhoz folyamatosan alkalmazkodó, összetett folyamat, amelyet az önkormányzat és intézményeinek vezetése és dolgozói valósítanak meg. Magába foglalja mindazon szabályokat, eljárásokat, gyakorlati módszereket és szervezeti struktúrákat, amelyeket arra a célra terveztek, hogy segítséget nyújtsanak az önkormányzat céljai eléréséhez, megelőzzék, vagy feltárják és kijavítsák a célok elérését akadályozó eseményeket, hibákat.

A közpénzeket, a közvagyonot felhasználó önkormányzat tevékenysége átláthatóságának és elszámoltathatóságának biztosítása érdekében meg kell teremteni a kontrollált működést megfelelően szolgáló információs, kontroll, értékelési és beszámolási folyamatokat, rendszereket. A belső kontrollrendszer kialakítása és működtetése nélkül nem valósítható meg a közpénzek, a közvagyon szabályos, szabályozott, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználása.

A belső kontrollrendszer létrehozásáért és fejlesztéséért a költségvetési szerv vezetője (jegyző) felelős az Áht.69.§(2) alapján.

Az Ávr. 13. §-ának (2) bekezdése alapján a költségvetési szerv vezetője belső szabályzatban rendezi a működéséhez kapcsolódó, pénzügyi kihatással bíró, jogszabályban nem szabályozott kérdéseket. Az önkormányzat és a nemzetiségi önkormányzat az Áht. alapján nem tekintendők költségvetési szerveknek. Az Ávr. 13. §-ában említett költségvetési szerv vezetőjének a jegyzőt kell tekinteni.

Az Ávr. 13. §-ának (3a) bekezdésében meghatározott szempontok figyelembevételével belső szabályzataiban rendelkezik

- a) az önkormányzati hivatal a helyi önkormányzat és a helyi nemzetiségi önkormányzat,
- b) a társulási tanács munkaszervezeti feladatait ellátó költségvetési szerv a társulás, és
- c) a térségi fejlesztési tanács munkaszervezete a térségi fejlesztési tanács sajátos tervezési, gazdálkodási, ellenőrzési, finanszírozási, adatszolgáltatási és beszámolási feladatairól, vagy ezekről külön szabályzatot készít.

Ugyanezen paragrafus (4) bekezdése szerint, ha a költségvetési szerv számára a (2) bekezdés b)-h) pontjaiban felsorolt tevékenységeket jogszabály alapján más költségvetési szerv alapfeladatként látja el vagy nyújtja, az adott tevékenységre vonatkozó szabályozást a feladatot ellátó költségvetési szervvel egyeztetett módon kell kiadni.

A Hatásköri tv. 140. §-a (1) bekezdésének c) pontja szerint a jegyző gazdálkodási feladata és hatásköre, hogy kialakítja a saját, valamint intézményei számviteli rendjét a költségvetési szervekre vonatkozó előírások alapján.

A jogszabályi előírások szerint tehát a jegyző feladata a számviteli szabályzatok elkészítése az önkormányzat, valamint a helyi nemzetiségi önkormányzat és az önkormányzat intézményei vonatkozásában is. A szabályzatokban pontosan meg kell határozni, hogy mely szervezetekre terjed ki.

Az Ávr. 10. §-ának (4) bekezdése szerinti esetben az együttműködési megállapodásban kell rendelkezni a szabályzatok elkészítéséről.

Abban az esetben, ha olyan szervezetekre is alkalmazni akarják a szabályzatok hatályát, amelyeknek a gazdálkodási feladatait nem a polgármesteri hivatal látja el, és nincsenek egymással alá-fölé rendeltségi viszonyban, akkor közös szabályzatot célszerű kiadni, amelyet mindkét szervezet hatályba léptet, és a jegyző, valamint az intézmény vezetője is aláír.

Jogszabályok alapján kötelezően elkészítendő szabályzatok

Számviteli tv. alapján :

- Számviteli politika, számlarend (Számtv.14.§, Áhsz.50.§)
- Bizonylati rend (Számtv.161.§(2)d));
- Eszközök és Források leltárkészítési és leltározási szabályzata (Számtv.14.§ (5), Áhsz 50.§ (1));
- Eszközök és Források értékelési szabályzata; (Számtv.14.§(2)b), Áhsz.50.§(2));
- Önköltségszámítási szabályzat;
- Pénzkezelési szabályzat (Számtv.14.§(5), Áht.3.§)

A közszolgálati tisztviselők jogállásáról szóló tv. alapján:

- Közszolgálati szabályzat; Munkaköri leírások (*Biztosítani kell, hogy a KÖH minden munkatársa a munkaköri leírásában foglaltakat teljes mértékben megismerje, továbbá ajánlott, hogy az egyes feladatok pontos tartalmáról részletes tájékoztatást kapjon a megfelelő személytől*) (Kttv.75.§(1));
- Közszolgálati adatvédelmi szabályzat

Áht, Bkr, Áhsz, egyéb alapján:



- Szervezeti és Működési Szabályzat /Közös Hivatalra SzMSz vagy Ügyrend (*A költségvetési szerv fő feladataiból kiindulva meg kell határozni az egyes szervezeti egységek feladatait/ részfeladatait, amelyet írásban is rögzíteni kell pl. SzMSz-ben, ügyrendekben, egyéb belső szabályzatokban*) (Képviselő-testület/Mötv.53.§; KÖH/Áht.9-10.§, Ávr.13.§)
- Kötelezettségvállalás, ellenjegyzés, teljesítésigazolás, érvényesítés, utalványozás rendje (Ávr.13.§(2));
- Informatikai szabályzat;
- Ellenőrzési nyomvonal (Bkr.6.§(3));
- Szabálytalanságkezelési szabályzat (a szabálytalanságok kezelésének eljárásrendje–és gyakorlati alkalmazása – garanciát jelent a szabálytalanságok időbeni feltárására, és a szükséges intézkedések megtételére) (Bkr.6.§ (4));
- Kockázatkezelési szabályzat(Bkr.2.§ m), 3.§ b));
- Belső ellenőrzési kézikönyv (Bk.17.§, 22.§ (1)a));
- Kiküldetési szabályzat;
- Közbeszerzési szabályzat;
- Reprezentációs kiadások szabályzata;
- Gépjárművek igénybevétele és használatának rendje;

- Az önkormányzat és szerveik megfelelő működése érdekében szükséges, hogy valamennyi olyan szabályzatot megismerjenek a költségvetési szerv munkatársai, amely érinti őket, illetve munkavégzésüket.

- hiányos szabályozás, és a hatályos szabályzatok megismerését sem igazolták aláírásokkal a dolgozók, a kontrollkörnyezet kialakítása és működése nem megfelelő;
- a szabályzatban előírtakat nem tartják be (Gépjárművek igénybevételének és használatának rendje, Pénzkezelési szabályzat), ez növeli a szabálytalanság, csalás és gazdaságosság kockázatát;
- gépjármű használat gazdaságossága nem mutatható ki.

Az önkormányzat készítse el havonta a gépjármű üzemanyag-megtakarítás és túlfogyasztás számítását annak érdekében, hogy a gazdaságos működésre intézkedéseket tudjon tenni.

VASAS LAJOSNÉ
 egyéni vállalkozó
 3325 Noszvaj, Szomolyai út 31
 Tel.: 30/862 7877, 36/463-085
Készítette: 30/76496-1-30

Készítette:	Elfogadta:
Név: Vasas Lajosné	Név: [Dr. JARVINE W. KADAK]
Aláírás: 	Aláírás: 
Dátum: 2016. október 11.	Dátum: 2016. 10. 12.



Alkalmazott jogszabályok

Áht. :	2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról
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
Kbt.:	2011. évi CVIII. törvény a közbeszerzésekről, 2015. november 2-tól a 2015. évi CXLIII. tv.
Kttv.:	2011. évi CXCI. törvény a közszolgálati tisztviselőkről
Ltv.:	1995. évi LXVI. törvény a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről
Mötv.:	2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
Munka tv.	2012. I. törvény a munka törvénykönyvéről
Nek. tv.:	2011. évi CLXXIX. törvény a nemzetiségek jogairól
Számv. tv.:	2000. évi C. törvény a számvitelről
Vnytv.:	2007. évi CLII. törvény egyes vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségekről
Áhsz.:	4/2013. (I. 11.) Korm. rendelet az államháztartás számviteléről
Ávr.:	368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról
Bkr.:	370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről
Ikr.:	335/2005. (XII. 29.) Korm. rendelet a közfeladatot ellátó szervek iratkezelésének általános követelményeiről
10/2013. (I. 21.) Korm. rendelet:	10/2013. (I. 21.) Korm. rendelet a közszolgálati egyéni teljesítményértékelésről
26/2000. (IX. 27.) BM rendelet:	26/2000. (IX. 27.) BM rendelet a polgármesteri munkakör átadása jegyzőkönyvének tartalmáról