

Szekszárd Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala
Ikt. sz.: X/12-2/2016.

ELLENŐRZÉSI JELENTÉS-TERVEZET

**a Szekszárdi Német Nemzetiségi Önkormányzat gazdálkodásának
ellenőrzése című vizsgálatához**

2016.

AZ ELLENŐRZÉS SZERVEZÉSÉRE VONATKOZÓ ADATOK

Az ellenőrzést végző szervezet:	Belső ellenőr	
A vizsgálat célja:	Annak megállapítása volt, hogy a helyi német nemzetiségi önkormányzat gazdálkodási kereteinek kialakítása, gazdálkodása megfelelt-e a jogszabályoknak.	
Ellenőrzött szervezet:	Szekszárdi Német Nemzetiségi Önkormányzat	
Az ellenőrzés típusa:	Szabályszerűségi ellenőrzés	
Vonatkozó jogi háttér:	A költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet	
Alkalmazott ellenőrzési eszközök és módszertanok:	Szabályszerűségi ellenőrzés, mintavételen alapuló vizsgálat	
Ellenőrzött időszak:	2015. január 1.- 2015. december 31.	
Ellenőrzés időtartama:	2016. május 11. – 2016. május 27.	
Időigény (ellenőri munkanapok száma):	12 nap	
Belső ellenőr:	Balázsné Geier Klára	X/12-1/2016.
Az ellenőrzött időszakban hivatalban lévő vezetők:	Dr. Józán-Jilling Mihály	Nemzetiségi Önkormányzat elnöke
	Ács Rezső	polgármester
	Dr Varga Katalin	jegyző

Felhasznált törvények, rendeletek:

- 2011. évi CLXXIX. törvény a nemzetiségek jogairól (Nek.)
- 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról (Áht.)
- 2000. évi C. törvény a számvitelről (Szt.)
- 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (Mötv.)
- 368/2011. (XII.31) Kormányrendelet az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról (Ávr.)
- 4/2013. (I.11) Kormányrendelet az államháztartás számviteléről (Áhsz.)
- 370/2011. (XII.31.) Kormányrendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről (Bkr.)

II./

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

A vizsgálat során a belső ellenőrzés felmérte és értékelte, hogy a helyi német nemzetiségi önkormányzat és a helyi önkormányzat együttműködésének szabályozása, a működési feltételek biztosítása megfelelt-e a jogszabályi előírásoknak; a felek együttműködése megfelelt-e a megállapodásban foglaltaknak a gazdálkodási feladatok szabályszerű ellátása során, betartották-e vonatkozó jogszabályi előírásokat; kialakították-e a helyi nemzetiségi önkormányzat belső kontrollrendszerét.

Az ellenőrzést a nemzetközi standardokat irányadónak tekintve a program ellenőrzési kérdései, az ellenőrzött időszakban hatályos jogszabályok, az ellenőrzés szakmai szabályok és módszertanok figyelembe vételével végeztem el.

Az ellenőrzési kérdések megválaszolásához szükséges bizonyítékok megszerzése a következő ellenőrzési eljárások alkalmazásával történt: megfigyelés, szemle (szemrevételezés), kérdésseltevés (információkérés), mintavételezés valamint elemző eljárás.

A 2015. évben a gazdálkodás folyamatában kulcsszerepet betöltő két kulcskontroll – teljesítésigazolás, érvényesítés – működésének megfelelőségét szűrőpróbaszerűen a dologi és egyéb működési célú kiadásokkal kapcsolatos kifizetések esetében ellenőriztem.

Meg vagyok győződve arról, hogy az elvégzett munka elégséges volt ahhoz, hogy megalapozott véleményt formálhassak.

A belsőellenőrzés főbb megállapításai a következők:

A Német Nemzetiségi Önkormányzat részére a működéssel kapcsolatos végrehajtási feladatok ellátása érdekében előírt működési feltételek biztosítottak voltak. A gazdálkodási, a pénzügyi-számviteli és a folyamatba épített ellenőrzési feladatok **szabályozottságának hiányosságai alacsony kockázatot jelentettek** a feladatok szabályszerű végrehajtásában.

A megállapítások és a javaslatok részletes leírása az ellenőrzési jelentés-tervezet további részében található.

Az ellenőrzési jelentés-tervezetet az ellenőrzött területek vezetőivel egyeztettem.

A belső ellenőrzés az ellenőrzés nyomán kialakított véleménye a vizsgált területről, illetve folyamatokról összességében megfelelő. A megállapítások alapvetően nem jeleznek komolyabb hiányosságot a belső ellenőrzési pontok vagy folyamatok rendszerében. Az ellenőrzési jelentésben közölt megállapítások nem utalnak alapvető gyenge pontokra a szervezeti egységek szintjén alkalmazott irányelvekben és eljárásokban.

III.

FŐBB MEGÁLLAPÍTÁSOK ÉS JAVASLATOK

A Nemzetiségi Önkormányzat és a Települési Önkormányzat együttműködésének szabályozása megfelelt a jogszabályi előírásoknak, annak ellenére, hogy a megállapodás nem tartalmazta a Nemzetiségi Önkormányzat kötelezettségvállalásának összeférhetlenségi szabályait. A Nemzetiségi Önkormányzat részére a vizsgált időszakban a működéssel kapcsolatos végrehajtási feladatok ellátása érdekében előírt működési feltételek biztosítottak voltak. A 2015. évi költségvetés előterjesztésekor a Képviselő-testület részére az Áht. előírása szerint a mérleget és kimutatásokat szöveges indoklással együtt mutatták be, azonban a 2015. évi költségvetési határozat nem tartalmazta a költségvetés végrehajtásával kapcsolatos hatásköröket. A gazdálkodási feladatok végrehajtását ellátó Polgármesteri Hivatal az Szt. által előírt számviteli szabályzatokkal rendelkezett, azok hatálya kiterjedt a Nemzetiségi Önkormányzat gazdálkodási feladataira. A Polgármesteri Hivatal a kontrollrendszer működése érdekében a szükséges szabályozással rendelkezett, azonban hatálya nem terjedt ki a Nemzetiségi Önkormányzat gazdálkodásával kapcsolatos végrehajtási feladataira. A Nemzetiségi Önkormányzat ezekkel önálló módon sem rendelkezett.

A Nemzetiségi Önkormányzat gazdálkodása tekintetében a 2015. évben a dologi kiadásokkal kapcsolatos kifizetések teljesítése során az operatív gazdálkodási jogkörökön belül kulcsszerepet betöltő teljesítésigazolás és érvényesítés kontrollok működtetése nem felelt meg teljes körűen a jogszabályi előírásoknak, mivel rendszerszerűen a teljesítésigazolás nem tartalmazta az igazolás dátumát, valamint az érvényesítés keltezését nem tüntették fel.

javaslatok:

- Az együttműködés szabályszerűsége érdekében a Nek. tv. 80. § (3) bekezdés c) pontjában foglaltaknak megfelelően az együttműködési megállapodásban rögzíteni szükséges a Nemzetiségi Önkormányzat kötelezettségvállalásának összeférhetetlenségi szabályait.
- Az Info törvény 37. §-ában foglaltaknak megfelelően a hatályos Nemzetiségi Önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatát a Települési Önkormányzat honlapján közzé kell tenni.
- A jövőben intézkedni szükséges arról, hogy a költségvetési határozat teljes körűen tartalmazza a jogszabályban előírt tartalmi elemeket.
- A Nemzetiségi önkormányzat gazdálkodásának végrehajtásával kapcsolatos feladataira el kell készíteni a Bkr. 6. § (3) és (4) bekezdéseiben meghatározott szabályozásokat és biztosítani szükséges a Bkr. 8. § (2) bekezdésének megfelelően a folyamatba épített, előzetes, utólagos és vezetői ellenőrzést.
- Az operatív gazdálkodás működési hibáinak megelőzése, feltárása és kijavítása érdekében szükséges a teljesítésigazolás, az érvényesítés jogszabályi előírásoknak megfelelő elvégzése.

IV.

RÉSZLETES MEGÁLLAPÍTÁSOK

1. A Nemzetiségi Önkormányzat és a Települési Önkormányzat együttműködésének szabályozása, a működési feltételek biztosítása

A Nemzetiségi Önkormányzat rendelkezett a 2015. év folyamán hatályban lévő, a Települési Önkormányzattal történő együttműködésre vonatkozó megállapodással. A megállapodást a Nemzetiségi és a Települési Önkormányzat képviselő-testületi határozattal jóváhagyták és az arra jogosult személyek aláírták.

A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (továbbiakban: Nek.) 80. § (2) bekezdés alapján a 2015. évi felülvizsgálatot elvégezték. Az együttműködési megállapodást a Települési Önkormányzat a 5/2015.(II.5.) számú, a Nemzetiségi

Önkormányzat a 9/2015.(I.27.) számú határozatával hagyta jóvá, mely 2015. február 5. napján lépett hatályba.

Az együttműködési megállapodásban rögzítették, hogy a Nemzetiségi Önkormányzat bevételeivel és kiadásaival kapcsolatban a tervezési, gazdálkodási, ellenőrzési, finanszírozási, adatszolgáltatási és beszámolási feladatokat a Polgármesteri Hivatal Gazdasági Igazgatósága látja el. Az együttműködési megállapodás a Nek. törvény 80. § (4) bekezdésének megfelelően tartalmazta a jegyző számára a Nemzetiségi Önkormányzat ülésein részvételi, törvénysértés észlelése esetén az ülésen történő jelzési feladatát.

Az együttműködési megállapodásban a Nemzetiségi Önkormányzat működési feltételeit a Nek. törvény 80. § (1) bekezdésének megfelelően rögzítették, valamint a Nek. törvény 80 §. (3) és (4) bekezdéseiben előírt elemeket az alábbiak szerint tartalmazta:

- az Nek. tv. 80. § (3) bekezdése a) pontja által a Nemzetiségi Önkormányzat részére előírt, önálló fizetési számla nyitását;
- az Nek. tv. 80. § (3) bekezdése a) pontjában foglaltak alapján a Települési Önkormányzat és a Nemzetiségi Önkormányzat költségvetésének előkészítésével és megalkotásával, valamint a költségvetéssel összefüggő adatszolgáltatási kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos határidőket, együttműködési kötelezettséget;
- az Nek. tv. 80. § (3) bekezdése b) pontjában foglaltak alapján a Nemzetiségi Önkormányzat kötelezettségvállalásaival kapcsolatosan a helyi önkormányzatot terhelő ellenjegyzési, érvényesítési, utalványozási és szakmai teljesítés igazolási feladatokat;
- az Nek. tv. 80. § (3) bekezdése d) pontja által előírt, a Nemzetiségi Önkormányzat gazdálkodásának eljárási és dokumentációs részletszabályait, az ezeket végző személyek kijelölésének rendjét és az adatszolgáltatási feladatok teljesítésével kapcsolatos előírásokat belső szabályzataiban elkülönülten szabályozza a Települési Önkormányzat.

Az együttműködési megállapodás nem tartalmazta a Nek. tv. 80. § (3) bekezdés c) pontjában foglaltak ellenére a Nemzetiségi Önkormányzat kötelezettségvállalásának összeférhetlenségi szabályait.

Az együttműködési megállapodás szerinti működési feltételeket az Nek. tv. 80. § (2) bekezdésében foglaltaknak megfelelően rögzítették a Nemzetiségi és a Települési

Önkormányzat SZMSZ-ben is. Azonban az információs önrendelkezési jogról és az információ szabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (továbbiakban: Info tv.) 37. §-a , valamint az SZMSZ-ben foglaltak ellenére a Nemzetiségi Önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatát a Települési Önkormányzat honlapján nem tették közzé.

2.A gazdálkodási feladatok ellátásának szabályszerűsége

2.1. A költségvetésre és zárszámadásra, valamint a kincstári adatszolgáltatás rendjére vonatkozó jogszabályi előírások betartása

A 2015. évi költségvetési tervezés kezdetekor hatályos jogszabályi előírás az Áht. 24. § (1) bekezdése szerint az önkormányzatok költségvetési koncepciójának elkészítésére október 31-i napot jelölte meg. A 2014. évi XXXIX. törvény módosította az Áht. több rendelkezését, a 62. §-ban:

- A központi költségvetési törvényjavaslat benyújtási határidejét: a választás évében október 31-ig, más években október 15-ig nyújtja be a Kormány az Országgyűlésnek a javaslatot.
- Ezzel egyidejűleg a 64. § hatályon kívül helyezte a költségvetési koncepció készítésére vonatkozó, 24. § (1) bekezdését.
- Majd később a 260/2014. (X. 15.) Kormányrendelet 11. §-a hatályon kívül helyezte a végrehajtásra vonatkozó 24. § (1) bekezdéshez kapcsolódó alcímet.

A jelenleg hatályos előírás költségvetési koncepció készítési kötelezettséget nem ír elő, a jogi szabályozás a költségvetési rendelet – tervezet készítésre vonatkozó előírásokkal kezdi a folyamat szabályozását.

A 2015. évi költségvetési rendelet-tervezet a képviselő-testület részére az Áht. 24. § (4) bekezdésében előírt mérlegekkel, kimutatásokkal valamint szöveges indoklással került benyújtásra. Az Áht. 25. § (1) bekezdésében előírt határidőig a végleges költségvetést a képviselő- testület a 14/2015. (II.24.) számú határozatával elfogadta. A 2015. évi költségvetési határozat tartalmazta az Áht. 26. § (1) bekezdésében foglalt előírás alapján az Áht. 23. § (2) és (3) bekezdések szerinti tartalmi elemeket. Nem szerepeltették a költségvetési határozatban az Áht. 23. § (2) bekezdés h) pontja ellenére a költségvetés végrehajtásával kapcsolatos hatásköröket, így különösen az Möt. 68. § (4) bekezdés szerinti értékhatárt, a finanszírozási

bevételekkel és kiadásokkal kapcsolatos hatásköröket, valamint az Áht. 34. § (2) bekezdésben előírt esetleges felhatalmazást.

A 2014. évi zárszámadási határozat tervezetének előterjesztésekor a Képviselő-testület részére az Áht. 24. § (4) bekezdése a)- c) pontjai és az Áht. 91. § (2) bekezdése a) pontjában és (3) bekezdésében foglaltaknak megfelelően bemutatták tájékoztatásul szöveges indoklással az előírt mérleget és kimutatásokat. A Nemzetiségi Önkormányzat elnöke az Áht. 91. § (1) és (3) bekezdésében előírt határidőre betérjesztette azt a Képviselő-testület elé. A Nemzetiségi Önkormányzat a zárszámadásról 34/2015.(V.26.) számon határozatot alkotott.

A jegyző a 2015. évben a jogszabályokban előírt határidőben teljesítette a helyi nemzetiségi önkormányzat részére előírt kincstári adatszolgáltatást, így:

- a Nemzetiségi Önkormányzat 2015. évben az időközi költségvetési jelentéseket az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII.31) Kormányrendelet (továbbiakban: Ávr.) 169. § (2) bekezdése szerinti határidőre a Kincstár területileg illetékes igazgatóságának megküldte.
- a Nemzetiségi Önkormányzat 2015. évben az időközi mérlegjelentéseket az Ávr. 170. § (5) bekezdése szerinti határidőre a Kincstár területileg illetékes igazgatóságának megküldte.
- A Nemzetiségi Önkormányzat a 2014. évi elemi költségvetési beszámolóját az Áhsz. 32. § (4) bekezdése szerinti határidőre benyújtotta a Kincstár területileg illetékes szervének.

2.2. A Nemzetiségi Önkormányzat gazdálkodásának szabályozottsága

A Nemzetiségi Önkormányzat gazdálkodási feladati végrehajtását ellátó Polgármesteri Hivatal rendelkezett a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény (továbbiakban: Szv.) 14. § (3)-(5) bekezdéseiben és a 161. § (1)-(2) bekezdéseiben előírt számviteli szabályzatok közül valamennyi szabállyal, azok hatályát kiterjesztették a Nemzetiségi Önkormányzat gazdálkodási feladataira is.

Az államháztartás számviteléről szóló 4/2013. (I.11.) Korm. rendelet (továbbiakban: Áhsz.) 50. § (1) bekezdése előírja, hogy a költségvetési és a pénzügyi számvitel alkalmazásával kapcsolatos sajátos szabályokat, előírásokat, módszereket a számviteli politikában kell rögzíteni. A számviteli politika az Szt. 14. § (5) bekezdése szerinti szabályzatokból és a (7) bekezdés szerint szabályozandó más kérdéseket rögzítő dokumentumból áll. A jogszabályi előírásoknak megfelelően a számviteli politika keretében rögzítették– többek között – azokat a gazdálkodóra jellemző szabályokat, előírásokat, módszereket, amelyekkel meghatározta, hogy mit tekint a számviteli elszámolás, az értékelés szempontjából lényegesnek, jelentősnek, nem lényegesnek, nem jelentősnek, továbbá meghatározták azt, hogy a törvényben biztosított választási, minősítési lehetőségek közül melyeket, milyen feltételek fennállása esetén alkalmaz, az alkalmazott gyakorlatot milyen okok miatt kell megváltoztatni. A számviteli politika keretében elkészítették:

- az eszközök és a források leltárkészítési és leltározási szabályzatát;
- felesleges vagyontárgyak hasznosításának, selejtezésének szabályzatát;
- az eszközök és a források értékelési szabályzatát;
- a pénzkezelési szabályzatot.

Az Áhsz. 51. §-ában foglaltaknak megfelelően az egységes számlakeret alapján elkészítették a számlarendet. Az Szt. 161. § (1) – (2) bekezdéseiben előírt tartalommal a számlarendben szabályozták a részletező nyilvántartások vezetésének módját, azoknak a kapcsolódó könyvviteli és nyilvántartási számlákkal való egyeztetését, annak dokumentálását, valamint a részletező nyilvántartások és az egységes rovatrend rovataihoz kapcsolódóan vezetett nyilvántartási számlák adataiból a pénzügyi könyvvezetéshez készült összesítő bizonylatok (feladások) elkészítésének rendjét, az összesítő bizonylat tartalmi és formai követelményeit.

Az Ávr. 13. § (2) bekezdése alapján a költségvetési szerv vezetőjének belső szabályzatban kell rendeznie a működéséhez kapcsolódó, pénzügyi kihatással bíró, jogszabályban nem szabályozott kérdéseket, így különösen a tervezéssel, gazdálkodással – így különösen a kötelezettségvállalás, ellenjegyzés, teljesítés igazolása, érvényesítés, utalványozás gyakorlásának módjával, eljárási és dokumentációs részletszabályaival, valamint az ezeket végző személyek kijelölésének rendjével –, az ellenőrzési adatszolgáltatási és beszámolási feladatok teljesítésével kapcsolatos belső előírásokat, feltételeket. A Települési Önkormányzat az Áhsz. előírásaival összhangban a kötelezettségvállalás, pénzügyi

ellenjegyzés, teljesítés igazolása, érvényesítés utalványozás és az adatszolgáltatás rendjét a Gazdálkodási Szabályzatban rögzítette. A Szabályzat tartalmazza az eljárási és dokumentációs részletszabályokat, az egyes jog- és hatásköröket, a helyettesítés, illetve a hatáskörök átruházási rendjét. A Szabályzat hatálya kiterjed a Nemzetiségi Önkormányzat gazdálkodási feladataira is. A Nemzetiségi Önkormányzat kiadásai előirányzatai terhére a nemzetiségi önkormányzat elnöke vagy az általa írásban felhatalmazott nemzetiségi önkormányzati képviselő jogosult kötelezettségvállalásra. A felhatalmazás minden esetben csak írásban történhet.

A jegyző az Ávr. 13. § (1) bekezdése g) pontjában előírtak alapján a hivatali SZMSZ-ben rögzítette a szervezeti és működési szabályzatban nevesített munkakörökhöz tartozó, a Nemzetiségi Önkormányzat gazdálkodásával kapcsolatos hatáskörök gyakorlásának módját, a helyettesítés rendjét és az ezekhez kapcsolódó felelősségi szabályokat.

A Polgármesteri Hivatalban a gazdálkodási feladatokat ellátó köztisztviselők munkaköri leírásai tartalmazták a Nemzetiségi Önkormányzattal kapcsolatos feladatokat.

3. A Nemzetiségi Önkormányzattal összefüggő gazdálkodási feladatokkal kapcsolatos belső kontrolltevékenységek kialakítása, működése

A gazdálkodási szabályzat a kötelezettségvállalás, utalványozás, ellenjegyzés, szakmai teljesítés igazolása, érvényesítés és adatszolgáltatás rendjéről szóló előírásai összhangban vannak a törvényi előírásokkal, az előzetes kötelezettségvállalást nem igénylő kifizetések rendje is rögzítve van. A szabályzat értelmében a kötelezettségvállalásra, pénzügyi ellenjegyzésre, teljesítés igazolásra, érvényesítésre, utalványozásra felhatalmazott személyek nevét, beosztását, valamint aláírásának mintáját a szabályzat mellékletét képező nyilvántartás tartalmazza. A teljesítés igazolásra, az érvényesítésre, az utalványozásra jogosult személyekről a nyilvántartás naprakész.

A költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belsőellenőrzéséről szóló 370/2011.(XII.31.) Korm. rendelet (továbbiakban: Bkr.) szerint a költségvetési szerv vezetője felelős a kontrollrendszer kialakításáért, működtetéséért és fejlesztéséért. Ennek biztosítása érdekében köteles elkészíteni és rendszeresen aktualizálni a költségvetési szerv ellenőrzési nyomvonalát, szabályozni a szabálytalanságok kezelésének eljárásrendjét, és működtetni a

kockázatkezelési rendszert (kockázatok felmérése, kockázatokkal kapcsolatos intézkedések meghatározása, teljesítésének nyomon követése). A Települési Önkormányzat a kontrollrendszer működése érdekében a szükséges szabályozással rendelkezik, hatályát azonban nem kiterjesztették ki a Nemzetiségi Önkormányzatra, azzal önállóan sem rendelkezett.

Az azonosított kockázatok mérséklése érdekében kialakított kulcskontrollok azok a kontrollok, amelyek elégtelen működése esetén a szervezetet jelentős veszteség érheti, vagy a működésükben bekövetkező hiba illetve hiányosság más kontrollok eredményességét csökkenti. Ezek ellenőrzése, értékelése elegendő bizonyítékot szolgáltat adott területen a kontrollrendszer értékeléséhez.

A 2015. évben a dologi és egyéb működési célú kiadásokkal kapcsolatos kifizetések teljesítése során az operatív gazdálkodási jogkörökön belül kulcsszerepet betöltő teljesítésigazolás és érvényesítés kontrollok működtetése nem felelt meg teljes körűen a jogszabályi előírásoknak. A teljesítésigazolás az Ávr. 57. § (3) bekezdésének előírása ellenére 2015.június 1-től rendszerszerűen nem tartalmazta az igazolás dátumát. Az érvényesítő az Ávr. 58. § (2) bekezdésben foglaltak ellenére nem jelezte az utalványozónak, hogy a teljesítésigazolás nem az Ávr. 57. § (3) bekezdésében előírtak szerint történt, valamint az Ávr. 58. § (3) bekezdésében előírtak ellenére nem tüntette fel az érvényesítés keltezését.

Az ellenőrzött kifizetésekkel kapcsolatban a rendelkezésre álló dokumentumok alapján kár bekövetkeztére utaló adatot, körülményt az ellenőrzés nem állapított meg. A gazdálkodásban kulcsszerepet betöltő teljesítésigazolás és érvényesítés kontrollok működésében tapasztalt hiányosságok miatt fennáll a hibák, szabálytalanságok bekövetkezésének kockázata.

Szekszárd, 2016. június 8.

Balázné Geier Klára
belső ellenőr