



**NÓGRÁD MEGYEI ÖNKORMÁNYZAT
KÖZGYŰLÉSÉNEK ELNÖKE**

NÓGRÁD MEGYEI FŐJEGYZŐ

.....sz. napirendi pont

11-36/2010. ikt.sz.

BESZÁMOLÓ
a 2009. évben végzett
belső ellenőrzési tevékenységről

Készült: a közgyűlés 2010. április 29-i ülésére
Előkészítette: Szöllősiné Telek Ildikó

Tisztelt Közgyűlés!

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényben foglaltak alapján, a költségvetési szervek belső ellenőrzéséről szóló 193/2003 (XI.26.) Korm. rendeletben meghatározott tartalom szerint, minden évben a zárszámadási rendelettervezettel egyidejűleg a testület elé beterjesztésre kerül a tárgyévre vonatkozó éves ellenőrzési jelentés, valamint a megyei önkormányzat felügyelete alá tartozó költségvetési szervek éves ellenőrzési jelentéseiből készített összefoglaló jelentés. A határozati javaslat melléklete két részből áll: a I. részben bemutatásra kerül a fenntartó ellenőrzési egységének a tevékenysége, a II. részben az intézményekben funkcionáló belső ellenőrök beszámolóiból, munkájuk összegző értékelése.

Az ellenőrzési csoport 2009-ben – tanácsadói többletfeladatok és jogszabályváltozás miatt – a felügyeleti vizsgálatok körében három alkalommal kezdeményezte eredeti tervének a módosítását. A változtatások jórészt hónapok közötti időbeli átütemezések voltak, egy rendszerellenőrzés 2010. januárjára prolongálódott, négy megbízhatósági ellenőrzés pedig elmaradt. Így a tervben kitűzött 16 intézményi vizsgálatból 11 teljesült, melyek között rendszer, szabályszerűségi, pénzügyi és informatikai típusú ellenőrzések valósultak meg. Ezen túl soron kívül egy vizsgálatot rendelt el a főjegyző.

A legfontosabb megállapításokat az éves jelentés részletesen ismerteti. Összegezve a tapasztaltakat elmondható, hogy az intézmények munkájukat sokszor már a kötelező feladatellátást is veszélyeztető működési és gazdálkodási környezetben végzik. Ebben a „fojtogató” helyzetben is igyekeznek azonban a fenntartó elvárásainak eleget tenni, működőképességük és munkavállalók megőrzése érdekében, nem egyszer a teljesíthetatlenségig elmenő takarékosági intézkedéseket felvállalni.

A hivatali szervezetnél lefolytatott kontrollok a kijelölt területeken szabályszerűségi és pénzügyi ellenőrzések keretében zajlottak. A kisebbségi önkormányzatoknál a támogatások felhasználására vonatkozóan további, nem tervezett vizsgálat elrendelése vált szükségessé.

Mind az intézményeknél, mind a hivatalban felmerült kisebb-nagyobb számú, eltérő fajsúlyú anomália a belső kontrollrendszerek nem megfelelő funkcionálására hívták fel a figyelmet. A csökkenő hatékonyság elkerülhetetlen a mai kiszámíthatatlan viszonyok közepette, ellensúlyozásukban azonban a belső ellenőrzésnek maximális támogatást kell biztosítani.

Az intézmények által beküldött éves értékelésekből összességében érezhető az ellenőrzési rendszer gyengülése. 2009-ben az átszervezések és a személyi változások kedvezőtlenül hatottak az ez irányú feladatok eredményes ellátására, ezért kiemelten kell kezelni a jelenlegi belső ellenőri létszám megtartásának fontosságát.

Kérjük a Tisztelt Közgyűlést az előterjesztés megtárgyalására és a határozati javaslat elfogadására.

HATÁROZATI JAVASLAT

a 2009. évre vonatkozó ellenőrzési jelentések elfogadására

1. A Nógrád Megyei Önkormányzat Közgyűlése a 2009. évi módosított ellenőrzési tervének teljesítését, az elvégzett ellenőrzésekről készült éves és éves összefoglaló jelentést a határozat melléklete szerinti tartalommal elfogadja. A fejlesztés irányaként az intézményi ellenőri hálózat hatékony működtetésének fenntartását, valamint a hivatal belső ellenőrzési egységével szorosabb együttműködés folytatását jelöli meg.
2. A közgyűlés felkéri a főjegyzőt, hogy a 2010. évi terv végrehajtása során törekedjen az éves ellenőrzési jelentésben foglalt javaslatok megvalósításának előtérbe helyezésére, a rögzített tapasztalatok hasznosítására.

Határidő: értelemszerűen

Felelős: dr. Barta László megyei főjegyző

Salgótarján, 2010. április 6.

Nógrád Megyei Önkormányzat Közgyűlésének Hivatala
Önkormányzati Belső Ellenőrzési Csoport

I. ÉVES ELLENŐRZÉSI JELENTÉS
2009. ÉV

Salgótarján, 2010. április 6.

A. A belső ellenőrzés által végzett tevékenység bemutatása

a) Az ellenőrzési tervben foglalt feladatok teljesítésének értékelése, a tervtől való eltérések indoka, a terven felüli ellenőrzések indokoltsága

A 2009. évi munkatervben a rendszerellenőrzések arányának növelése kapott hangsúlyt, egyrészt a magas kockázati kategóriába sorolt intézmények vizsgálatai, másrészt a nagy számban megállapított szabálytalanságok okán, utólagos kontrollok beiktatása révén. Emellett a kockázatelemzéssel alátámasztott éves ütemezésben továbbra is prioritásként szerepelt az önkormányzat intézményi körének teljes lefedettsége.

Folytatódtak a közbeszerzési törvény betartására, az informatikai rendszerek kiépítettségére, valamint az önkormányzat hivatalában az egyes területekre irányuló vizsgálatok.

Az ellenőrzések végrehajtásának számszerűsítése típusonként:

2009. évi ellenőrzések						
Típus		Tervezett	Teljesített	Eltérés	Soron kívüli	Összes elvégzett
Rendszer	intézmény hivatal	6	5	-1	-	5
Szabályszerűségi	intézmény	3	3	-	1	4
	hivatal	2	2	-	3	5
Pénzügyi	intézmény					
	hivatal	1	1	-	-	1
Informatikai	intézmény	3	3	-	-	3
	hivatal					
Megbízhatósági	intézmény	4	0	-4	-	-
	hivatal					
Összesen	intézmény	16	11	-5	1	12
	hivatal	3	3	-	3	6

A közgyűlés Pénzügyi Ellenőrző Bizottsága által 2008. novemberében elfogadott terv módosítása az év során három esetben is szükségessé vált. Két alkalommal az időbeli változtatások, illetve egy rendszerellenőrzésnek a következő évre történő prolongálása a 2009-es költségvetés végrehajtásához kapcsolódott. A fenntartó ugyanis március 20-i határidővel valamennyi intézményének intézkedési csomag összeállítását írta elő. A vállalt intézkedések koordinálására a hivatalban munkacsoportok alakultak, a teamekben való irányítói és közreműködői teendőkbe az ellenőrzési csoport tagjai is bevonásra kerültek. Így a többletfeladatokból adódó plusz időigény az eredeti, havonkénti ütemezések átszervezését kívánta. Az év végén kezdeményezett harmadik módosítást jogszabályváltozás idézte elő, mely szerint megbízhatósági ellenőrzést kizárólag fejezetet irányító szerv végezhet, így a novemberre halasztott ilyen típusú ellenőrzések elmaradtak. Terven felüli ellenőrzés nem volt, soron kívül elrendelt vizsgálat négy alkalommal indult, ebből egy intézménynél, három az önkormányzat hivatalában.

Az ellenőrzési csoport feladatát a Belső Ellenőrzési Kézikönyvben lefektették, illetve a Belső Ellenőrzési Szabályzatban foglaltak alapján látta el. Ez utóbbi iránymutatást a közgyűlés 2009. június 1-jével hatályon kívül helyezte. A májusi, hivatalban zajló teljes körű szabályzat-felülvizsgálat során ugyanis nyilvánvalóvá vált, hogy az integráció hatásai az ellenőrzés szabályozottságában is változtatást indukálnak, a Belső Ellenőrzési Szabályzat és az intézményi belső ellenőrzési kézikönyvek párhuzamos léte indokolatlan.

A tevékenységet meghatározó központi jogszabályok: az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (továbbiakban: Áht.), valamint a költségvetési szervek belső ellenőrzéséről szóló 193/2003. (XI.26.) Korm. rendelet (továbbiakban: Ber.) szeptemberi módosításai, valamint novemberben a Pénzügyminisztérium (PM) honlapján közzétett új kézikönyvminta figyelembe vételével megkezdődött a kézikönyv átdolgozása. A munka januárban zárult, melynek eredményeként 2010. január 1-jétől az ellenőrzési tevékenység folyamataiban új szabályok fognak érvényesülni.

b) Az ellenőrzések minősége, személyi és tárgyi feltételei, tevékenységet akadályozó és elősegítő tényezők

Az összeállított jelentések formailag és tartalmilag igényesen, részletekbe menően, szakmailag megalapozottan készültek. Továbbra sem sikerült azonban a határidő túllépéseket lefaragni, melyek több okból adódtak. Egyrészt a rendszerellenőrzések ellenőrizendő időszaka – a csökkentett kapacitás miatt – igen terjedelmesre nőtt (5-6 év), illetve az ez idő alatt lefolytatott vizsgálatok visszakontrollálása szintén hosszadalmas, másrészt a társfőosztályokból bevont kollégák leterheltsége egyre gyakrabban eredményez időbeli csúszást. Emellett a hivatalban megnőtt az igény a tanácsadói tevékenység körébe sorolható feladatok elvégzésére (pl. a megyei önkormányzat költségvetésének előkészítése, végrehajtása), melynek időszaka és időszükséglete előre nehezen tervezhető.

A vizsgálatok a programban meghatározottak szerint zajlottak, a helyszíneléseket nyitó és záró tárgyalás keretezte. A jelentések összefoglaló és részletes megállapításokat tartalmaznak, a kapcsolódó javaslatok – jogszabályi hivatkozással ellátott – szabályszerűségi és célszerűségi bontásban szerepelnek. Az ellenőrzöttek a záradékolás során észrevételezéssel ritkán éltek.

Az önkormányzat ellenőrzési csoportjának létszáma változatlanul 3 fő teljes munkaidős köztisztviselőből áll. A csoport tagjai a jogszabályban meghatározott, szakirányú felsőfokú (közgazdasági, jogi) végzettséggel és hosszabb-rövidebb idő alatt megszerzett gyakorlattal rendelkeznek. Az Áht. már 2008-tól előírta a költségvetési szerveknél foglalkoztatott belső ellenőrök részére a nyilvántartásba vételi és szakmai továbbképzési kötelezettséget. A végrehajtási rendelet hatályba helyezése azonban 2009. októberéig várattott magára. Így a megjelenést követően a munkatársak megtették a regisztrációs lépéseket a nyilvántartásba vételhez. Ezen túl az egyéb továbbképzési lehetőségek – pénzügyi források hiányában – leszűkültek, egy-egy átfogóbb jogszabály módosításának áttekintésében segítséget a SALDO Rt. Belső Ellenőrzési Klubja által – éves tagsági díj ellenében – szervezett előadások, konzultációk nyújtanak. Jelentősebb előrelépést hozhat a közbeszerzések ellenőrzése terén a csoportból egy kollégának az OKJ-s végzettség megszerzésére irányuló, közbeszerzési referens képzésre történő beiskolázása.

A rendszervizsgálatokba az ellenőrzési csoport mellett a hivatal főosztályai is bevonásra kerültek. A kijelölt munkatársak szakmai, jogi, humánerőforrás gazdálkodási, illetve a közbeszerzési és informatikai ellenőrzésekben az ez irányú speciális szaktudást biztosították.

Az ellenőrzési egység szervezeti hierarchiában elfoglalt helye az SzMSz-ben rögzített, eszerint a funkcionális függetlenség a megyei főjegyző közvetlen irányításával megoldott.

A tárgyi körülmények színvonala jó: számítástechnikai háttér (jogtár, internet hozzáférés), az intézmények megközelítéséhez hivatali gépkocsi, a helyszíni dokumentáláshoz pedig minden ellenőrnek notebook áll rendelkezésére.

c) Az ellenőrzések fontosabb megállapításai, következtetései és javaslatai

1. Az irányított intézményekben végzett ellenőrzések

1.1 Rendszerellenőrzések

„Baglyaskő” Idősek Otthona – Salgótarján

A megyei önkormányzat idősek ellátását biztosító, címzett támogatásból megvalósított új költségvetési szerve 2008. július 1-jétől kezdte meg működését, gazdálkodását tekintve az Ezüstoffenyő Idősek Otthona részben önálló jogkörű intézményeként. A 2009. év első hónapjára ütemezett ellenőrzés a beindított rendszer folyamatainak a kialakítását, a szakmai és gazdálkodási tevékenység megfelelő funkcionálásának felülvizsgálatát célozta. Az új építésű otthonban a körülmények kimagaslóak, a mai kor követelményeit kielégítő épületkomplexum az idős emberek számára színvonalas életteret kínál. 2008-ban azonban a férőhelyek maximális kihasználtságát nem sikerült biztosítani, ezért ennek elérése és fenntartása az önkormányzat súlyos pénzügyi helyzetében elsődleges szempont. A személyi feltételek – elsősorban az üzemeltetési részen – javítást kívánnak, az induláskor felvett létszámok átszervezésével és racionalizálásával. A létszámkeret feltöltésének szabályszerűsége a vizsgálat fontos részét képezte. Itt fajsúlyos anomália volt, hogy a fizetési fokozatok megállapításának jogszerűsége több esetben megkérdőjeleződött.

Az ellenőrzés az üzemeltetés szinte minden területén lényeges problémákat talált, melyeket a folyamatok belső szabályozottságának teljes hiányára, a gazdasági munkatársak államháztartási gyakorlatlanságára, valamint az önálló és részben önálló jogkörű intézmény között meglévő ellentétekre vezetett vissza. Külön felhívta a figyelmet az eszközgazdálkodási és pénzkezelési tevékenység gondjainak kiemelt kezelésére. Egyben jelezte a fenntartó felé a két intézmény közötti együttműködés helyreállítása érdekében a beavatkozás igényét, és a rákövetkező évben utóvizsgálat elrendelésének szükségességét.

Lipthay Béla Mezőgazdasági Szakképző Iskola és Kollégium – Szécsény

A fenntartó kezdeményezésére a 2007-ben átfogóan kontrollált intézménynél – tekintettel a hibák és hiányosságok jelentős számára – 2009-ben utóvizsgálat kitűzésére került sor. A javaslatok nyomán készült intézkedési terv végrehajtását már a 2008. augusztusától kinevezett, teljesen új intézményirányításnak kellett felvállalnia.

Ennek keretében a szakmai munkához az ellenőrzés ajánlásait figyelembe vették, a maradéktalan realizálás azonban nem sikerült, mert az ideális osztálylétszámok kialakítását és a kollégium kihasználtságát a vezetéstől független tényezők is befolyásolták.

A vizsgálat zárásakor egyrészt a tervezet formájában létező működési és közbeszerzési szabályzatokkal, másrészt gazdálkodási téren a szabályozás és a gyakorlat összhangjának hiányával kapcsolatban születtek javaslatok. A legaggályosabb területnek továbbra is az eszközgazdálkodás mutatkozik. Még mindig jelentősek a gondok a kis értékű tárgyi eszközök nyilvántartási rendszerét, leltározását, és a selejtezések dokumentáltságát érintően. Az utóvizsgálat által tett ajánlásoknak több mint a fele visszatérőnek ítéltető, melyek többsége a vezetői és a folyamatokba épített ellenőrzések elégtelenségére vezethető vissza.

Mikszáth Kálmán Gimnázium, Postaforgalmi Szakközépiskola és Kollégium – Pásztó

Az intézménynél ütemezett utóvizsgálatot szintén a 2008-ban lefolytatott rendszerellenőrzés megállapításaira készített intézkedési terv végrehajtásának értékelése

indokolta. Az iskolánál a fenntartóváltást követően zajlott komplex vizsgálat ugyanis 52 pontban fogalmazott meg a működés színvonalának javítására irányulóan szabályszerűségi és hatékonysági javaslatokat. Az újbóli kontroll kedvezőtlen tapasztalatokat eredményezett, főképp a gazdálkodási részen nagyszámban visszatérő anomáliákat rögzített. Az egyszer már feltárt problémák ismételt megjelenése különösen az eszközgazdálkodást, illetve a számviteli tevékenységet érintette. Az okok között az ellenőrzés elsősorban azt jelölte meg, hogy a 2008-as vizsgálatkor javasoltak beépítése és alkalmazása nem kapott kellő hangsúlyt, így a központi előírásokhoz és a fenntartói irányelvekhez való igazodás sem vált biztosíthatóvá.

Az intézkedési terv elégtelen teljesítése nyomán a főjegyző beszámolót kért az intézmény vezetőjétől, külön határidőt szabott meg az elmulasztottak pótlására, a határidő be nem tartása esetén pedig felelősségre vonást helyezett kilátásba. A közgyűlés Pénzügyi Ellenőrző Bizottsága a jelentést megtárgyalta, ennek során a vállaltak teljesítéséről az intézmény részéről újabb beszámolást indítványozott, amely a mostani, áprilisi ülésen kerül előterjesztésre.

Nógrád Megye Önkormányzata Ellátó Szervezete – Salgótarján

A szervezet a megyei fenntartású intézmények közül speciális feladatkörével tűnik ki. Alapító okirata szerint ellátja a megyeháza és egyéb ingatlanok fenntartását, felújítását, karbantartását, valamint a konyhák üzemeltetésével ételmezési tevékenységet folytat. Ez utóbbi működési területe az elmúlt év vonatkozásában jelentősen kiszélesedett. A kiegészítő tevékenységei – úgymint irodák bérbeadása, szállásférőhelyek működtetése, nyomdai munkák, stb. – tovább színesítik speciális arculatát.

A vizsgálat az operatív gazdálkodás szinte minden területén tárt fel a szabályszerűség kereteit – esetenként lényegesen – túllépő gyakorlati alkalmazásokat. A legjelentősebb hiányosságok az eszközgazdálkodás területén merültek fel, főként a nyilvántartásba vételhez, leltározáshoz, selejtezéshez, a felújítási és karbantartási munkák dokumentálásához kötődően, de volt példa a számviteli törvény, számviteli alapelvek megsértésére is. A pénzkezelés kontrollja alapján az ellenőrzés nyomatékosan felhívta a figyelmet arra, hogy fenntartó súlyos pénzügyi helyzetére tekintettel a takarékosági szempontokat a működés minden szegmensén belül érvényesíteni kell.

Fajsúlyos megállapításként került rögzítésre, hogy a 2009-ben feltárt szabálytalanságok nagy részét, már a 2001-es átfogó ellenőrzés, azt követően a 2003-ban, majd 2004-ben elvégzett utóvizsgálatok is kifogásolták, az elkészített intézkedési tervekben foglaltak ellenére azonban többségük nem került korrigálásra. Az ellenőrzés ezért felvetette a felelősségre vonás kérdését, valamint indítványozta a hibák felszámolásának utóvizsgálat általi revízióját.

Dr. Göllész Viktor Rehabilitációs Intézet és Ápoló Gondozó Otthon – Diósjenő

A szakmai munkáját előírászerűen ellátó otthon fejlesztő-felkészítő és munka-rehabilitációs foglalkoztatásai példaértékűnek minősíthetők. A tevékenységet azonban nem segítik kellőképpen a tárgyi feltételek, ezért az ideiglenes működési engedélyt az illetékes szervek nem véglegesítették, csak meghosszabbították. Az egyre csökkenő normatív állami támogatás mellett a pályázati lehetőségek is beszűkültek, viszont a munka-rehabilitációs foglalkoztatásra elnyert összegek a feladatellátás színvonalának javulásához mindenképpen hozzájárulnak.

A szervezettséget biztosító szabályzatok megfelelő alapot nyújtanak a működéshez. Pozitív, hogy a személyügyi adatok kezelése és nyilvántartása szinte problémamentes.

Az intézmény 2007. július 1-jétől gazdaságilag integrálódott az Ipolypart Ápoló, Gondozó Otthon és Rehabilitációs Intézetbe, a feladatmegosztások az Együttműködési

megállapodás alapján funkcionálnak. A gazdálkodási szabályzatok többségét az önállóan működő és gazdálkodó intézmény alkotta meg, melyek kiegészítésre és módosításra szorulnak. Nemcsak az iránymutatásoknál, hanem egyes gyakorlati kérdésekben is a két intézményre egyaránt íródtak ellenőrzési javaslatok, melyek száma jelzi, hogy itt kevesebb probléma merült fel, mint általában a megyei fenntartású intézményeknél. További tennivaló elsősorban az eszközgazdálkodásban jelentkezik, de a többi gazdálkodási területen is akad néhány kisebb hiányosság. Mindezek kiküszöbölése érdekében ismételten kiemelésre került a vezetői ellenőrzés hatékonyabb gyakorlásának igénye.

1.2 Szabályszerűségi ellenőrzések

A közbeszerzési eljárások szabályozottsága és lebonyolítása

- Borbély Lajos Szakközépiskola, Szakiskola és Kollégium
- Nógrád Megyei Múzeumi Szervezet
- Rózsavölgyi Márk Alapfokú Művészetoktatási Intézmény

A három intézmény közül kettőnél eljárás hiányában csak a szabályozottság és a tervezés megítélésére kerülhetett sor. A múzeumi szervezet közbeszerzési szabályzatát nem megfelelő színvonalúnak, a művészetoktatási intézményét pedig jogellenesnek nyilvánította a vizsgálat, ezért átfogó revíziójuk elengedhetetlen. Közbeszerzési terveket, statisztikai összegezéseket csak a múzeumnál lehetett ellenőrizni, azok elkészítése és kezelése hanyagnak minősült. Ez utóbbi intézménynél külön figyelem felhívás történt az értékhatárok és az egybeszámítás szabályainak nyomon követésére és betartására, hogy indokolt esetben közbeszerzési eljárás lefolytatását ne mulasszák el.

A Borbély Lajos Szakközépiskola, Szakiskola és Kollégiumnál a szabályozás mellett több eljárás is felülvizsgálhatóvá vált. Az átnézett ügyiratok összességében arról tanúskodtak, hogy az iskola közbeszerzései alapvetően igazodnak a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvényhez. A lebonyolítás minden fázisára vonatkozóan azonban módosítások, kiegészítések, pontosítások, továbbá az eljárások alaposabb előkészítéséről, a dokumentálás rendjének következetességéről, valamint a gondosabb adminisztrációról szóló elvárások fogalmazódtak meg.

1.3 Informatikai ellenőrzések

- Szent Lázár Megyei Kórház
- Váci Mihály Gimnázium
- Nógrád Megyei Levéltár

A megteremtett információ- és informatikai biztonság színvonalának értékelését célozták a 2008-ban megkezdett, 2009-ben folytatódó informatikai rendszerekhez kapcsolódó ellenőrzések. A három intézménynél szabályozási téren hasonló problémák merültek fel. Jellemzően a feladatellátásért felelősök rögzítése, az internet használat, az elektronikus levelezés szabályainak, valamint a rendszer működését lehetővé tevő szolgáltatók megnevezésének beépítése. A Szent Lázár Megyei Kórháznál a munkaköri leírások kiegészítése szükséges még az informatikai vonatkozású feladatokkal. Gyakorlati oldalról tennivalók – a szabályozáson túl – a Nógrád Megyei Levéltárnál és a Váci Mihály Gimnáziumnál egyaránt felvetődtek, különösen a mentések rendjére, a jelszavas védelem kialakítására, a gimnáziumnál a belső hálózat átszervezésére irányulóan.

2. A közgyűlés hivatalában végzett ellenőrzések

2.1 Szabályszerűségi ellenőrzések

A hivatali dolgozók 2008. évi szabadság-igénybevétele

A tapasztaltak rávilágítottak, hogy a hivatal dolgozói szabadságuk felhasználását egyre kevésbé tudják tervezni, majd megvalósítani, mert az év során folyamatosan jelentkeznek olyan előre nem tervezhető, ad-hoc feladatok, melyek az ütemezéseket rendre felborítják. A hatékony munkaszervezés hiánya a létszámkeret csökkentett szintű feltöltöttségével együtt a munkavállalók egyenetlen és túlzott leterheltségét eredményezi. Így fordulhat elő, hogy hivatalosan engedélyezett szabadságolás idején – akár rendszeres – munkavégzés folyik.

Gondok merültek fel még a gépjárművezetők (szervezeti elhelyezkedés szerinti) státusza, a szabadnapok megállapítása és kiadása, valamint a tanulmányi jellegű szabadságok igazolása kapcsán. A feltárt konkrét hibák a kontrolltevékenység mellőzésére hívták fel a figyelmet.

A folyamatba épített előzetes és utólagos vezetői ellenőrzés rendszere

A FEUVE rendszer mind a szabályozottság, mind a gyakorlat oldaláról értékelésre került. A folyamatba épített, illetve vezetői ellenőrzések működtetéséhez az érintett jogszabály által előírtakat és a szervezet sajátosságait figyelembe véve készültek el az ellenőrzési nyomvonal, a kockázatkezelési, valamint a szabálytalanságok kezeléséről szóló szabályzatok. Az ajánlások az említett eljárásrendek pontosítását, illetve a gyakorlattal és a munkaköri leírásokkal való összehangol megteremtését irányozták elő.

2.2 Pénzügyi ellenőrzés

A hivatal pénzkezelési rendje

E vizsgálat során kontroll alá kerültek a készpénzkezelési szabályok, valamint azok operatív működésben való alkalmazása az önkormányzat hivatalában. A megállapítottak egyrészt az előző – ebben a témában végrehajtott – ellenőrzés által javasoltak megvalósítását, másrészt a pénzkezelési folyamatok szabályszerűségét igazolták. Javaslatként a Pénz- és értékkezelési Szabályzat áttekintése fogalmazódott meg, a valuta ellátmány, a szigorú számadású nyomtatványok és az értékkezelés tekintetében.

3. Soron kívüli ellenőrzések

Az Elnöki Kabinet dolgozói 2008. évi szabadság-igénybevétele

Az Elnöki Kabinetet érintő soron kívüli vizsgálat a hivatali dolgozóknál lefolytatott, tervezett szabályszerűségi ellenőrzéshez kapcsolódott. A tapasztalatokat az ott található összegezés foglalja magába.

Nógrád Megyei Múzeumi Szervezet – Salgótarján

Az éves ütemterven kívül elrendelt vizsgálat célja volt a múzeumi szervezet vezetése által jelzett és a fenntartó részéről is észlelt, súlyosbodó likviditási feszültségek okainak megismerése.

A 2007-08. évek adatainak elemzéséből összegezésre került, hogy a régészeti tevékenységből származó bevételek működésbe forgatható részének lecsökkenése, valamint az intézmény üzemeltetési költségeinek tervezetthez képesti emelkedése pénzügyi problémákat fog előidézni. Mindennek a 2008. év végén felhalmozott szállítói tartozások már jelei voltak. Ezt a helyzetet a 2009-es év első hónapjaiban fokozta, hogy a költségvetési évre előirányzott bevételekből májusig csak minimális rész folyt be. Ezért a megyei önkormányzatnak a működőképesség fenntartása érdekében az öt hónap alatt már jelentős túlfinanszírozást kellett biztosítania. Az ellenőrzés jelezte, hogy amennyiben a nagymértékű bevételkiesés tendenciája folytatódik, akkor a túlfinanszírozás ledolgozása elmaradhat, és ez mind a fenntartót, mind az intézményt nehéz helyzet elé állíthatja. A jelentés tartalmazott még ismételt takarékosagra irányuló és néhány, a napi munka során észlelt, hiányosságokat kiküszöbölő ajánlásokat.

A közgyűlés ágazati, Oktatási, Kulturális és Egyházügyi, valamint Pénzügyi Ellenőrző Bizottsága a jelentésben foglaltakat szeptemberi ülésükön megtárgyalták, és tekintettel a múzeumi szervezet likviditási gondjaira decemberben ismét visszatértek a helyzet áttekintésére.

Nógrád Megyei Cigány Kisebbségi Önkormányzat

A megyei főjegyző együtt rendelt el soron kívüli ellenőrzést a Nógrád Megyei Cigány Kisebbségi Önkormányzatnál és a Nógrád Megyei Szlovák Kisebbségi Önkormányzatnál, mely a kapott és adott támogatások felhasználásával, az aláírási jogosultságok gyakorlásával és a pénzforgalom bizonylatolásával kapcsolatban felmerült problémák feltárására és megszüntetésére irányult.

A Cigány Kisebbségi Önkormányzatnál szabálytalan gyakorlatként került rögzítésre, hogy egyes esetekben a kisebbségi önkormányzat által kötött szerződések jóval később érkeztek ellenjegyzésre. A pénzforgalom dokumentálása összességében megfelelt a vonatkozó előírásoknak. A gazdálkodását érintően megfogalmazásra került az a vélemény, hogy nem minden esetben érvényesülnek a takarékosági szempontok, melyek nélkülözése elsősorban az útiköltségek elszámolását jellemzik.

Nógrád Megyei Szlovák Kisebbségi Önkormányzat

A fenti vizsgálatnál egy időben lefolytatott kontroll során megállapítást nyert, hogy a nyújtott és kapott támogatások írásbeli szerződésen alapultak, melyek az előírások szerint tartalmazták a fontosabb paramétereket (a támogatás összegét, célját, az elszámolás határidejét, módját). Az aláírási jogkörök (kötelezettségvállalás, szakmai teljesítés igazolása, érvényesítés, utalványozás) gyakorlati alkalmazása minden esetben követte a szabályzatokban rögzített eljárásrendet.

d) Felelősségre vonás kezdeményezése

A 2009. évben végrehajtott ellenőrzéseknél büntető-, szabálysértési-, kártérítési-, illetve fegyelmi eljárás megindítására okot adó cselekmény nem fordult elő.

e) A belső kontrollrendszer szabályszerűsége, gazdaságossága, eredményessége növelése, javítása érdekében tett fontosabb javaslatok

2009-től a rendszer addig ismert elemei – jogszabály módosítás nyomán – kibővültek és átértelmeződtek, a mechanizmus lényege viszont továbbra is az, hogy nem egyszeri ellenőrzési tevékenységről van szó, hanem folyamatok alkalmazásáról. Az intézményeknél a belső kontrollrendszer kiépítésének és működtetésének minőségét a fenntartó ellenőrei a minden területre kiterjedő rendszervizsgálatok során tudják áttekinteni. A tapasztalatok alapján általában igaz, hogy az újfajta szabályozások kisebb-nagyobb javítanivalókkal

léteznek, a vonatkozó jogszabályváltozásokkal aktualizáltak. Szerepüket azonban kevésbé töltik be, elkészítésükkel inkább csak az előírásoknak való megfelelés teljesül. A jelenlegi, komoly gazdasági nehézségekkel terhelt környezetben a mindennapok túlélésére koncentrálódik az erő, a vezetői ellenőrzések háttérbe szorulnak, az erre jutó idő egyre szűkebb. A megyében különböző földrajzi távolságokban található intézmények a gazdasági összevonásból eredő ambivalenciával működnek, a gazdasági részek vezetői ritkán jutnak ki az integrált egységekbe. A munkafolyamatba épített ellenőrzések jellegükénél fogva funkcionálnak, ám a létszámcsökkentések miatt az egy főre jutó feladatmennyiség növekszik (vagy egyetlen főre terhelődik), kontrollt sok helyen már csak az önellenőrzés jelent, ez viszont kevésbé hatékony eszköze a kockázati tényezők mérséklésének, vagy kiszűrésének.

B. A belső ellenőrzés által tett megállapítások és javaslatok hasznosítása

a) Az intézkedési tervek megvalósítása

Az ellenőrzött intézmények a jelentésekben ismertetett javaslatok realizálása érdekében a konkrét határidőket, felelősöket megjelölő terveket maradéktalanul összeállították és megküldték a főjegyzőnek. A vállaltak részletes kontrolljára azonban csak hosszú idő, sokszor 5-6 év múlva, a következő rendszerellenőrzés keretében kerülhet sor. A nyomon követés eddigi fogyatékoságát küszöböli ki a Ber. 29/A. §-a, amely az ellenőrzöttek részére előírta nyilvántartás kialakításának és vezetésének kötelezettségét, illetve a tárgyévét követő év január 31-ig a végrehajtási státuszokról szóló beszámoló elkészítését. A kitöltés értelmezéséhez a PM honlapján útmutatót jelentetett meg. 2009-ben az intézményvezetők a külső és belső ellenőrzésekről szóló tájékoztatási feladatnak háromnegyed részben tettek eleget. Kevés jó színvonalú, a Ber. előírásait követő beszámoló született, többeknél eleve keveredik ez a rendelkezés a március 15-ig benyújtandó, belső ellenőr által teljesítendő éves beszámolóval. A fogalmak tisztázásában az ellenőrzési csoportnak kell segítséget nyújtani és egyben tudatosítani, hogy aki nem készíti el a beszámolót, illetve mellőzi a határidő betartását, az jogszabályt sért.

b) Az ellenőrzési tevékenység fejlesztésére vonatkozó javaslatok

A fejlesztésben továbbra is cél a megyei szinten kialakított komplett belső ellenőrzési rendszer aktív és eredményes fenntartása, illetve működtetése. Ennek érdekében erősítendő az intézményekben funkcionáló belső ellenőrök támogatottsága, valamint a hivatal belső ellenőrzési egységével „karöltve” munkájuk segítése és koordinálása. E téren a csoport részére feladatként fogalmazódik meg az együttműködés különböző formáinak jobb kihasználása, mert a 2009. évben felmerülő többletmunkák alig nyújtottak lehetőséget konzultációk megtartására, tapasztalatok cseréjére. Emellett a rendszerek egészére kiterjedő ellenőrzéseken túl nagyobb jelentőséget szükséges tulajdonítani az intézmények forráshiányból adódó, egyre nehezebb helyzetében az aktuális problémákra irányuló, megoldáskereső vizsgálatok előtérbe helyezésének.

Salgótarján, 2010. április 06.

Az ellenőrzési jelentést összeállította:

Szóllósiné Telek Ildikó

Nógrád Megyei Önkormányzat Közgyűlésének Hivatala
Önkormányzati Belső Ellenőrzési Csoport

II. ÉVES ÖSSZEFOGLALÓ ELLENŐRZÉSI JELENTÉS

NÓGRÁD MEGYE ÖNKORMÁNYZATA FENNTARTÁSÁBAN
MŰKÖDŐ INTÉZMÉNYEK BESZÁMOLÓI ALAPJÁN

2009. ÉV

Salgótarján, 2010. április 6.

Az ellenőrzési csoport 2009-ben Nógrád Megye Önkormányzatának 19 intézményében felügyeleti, a közgyűlés hivatalában belső ellenőrzési teendőket végzett. A fenntartott költségvetési szerveknél a függetlenített ellenőrök státusza 6 fő, 2008-hoz képest 1 fővel csökkent. Ennek oka, hogy a Megyei Gyermekvédelmi Központ a 2009. évi költségvetésben érvényesített 5 %-os forráselvonás kigazdálkodásához intézkedései részévé tette a belső ellenőri státusz leépítését. A létszámkiesés miatt év közben a megyei ellenőrzési feladatellátás intézmények közötti átszervezéséről kellett dönteni. Eszerint a MGYVK és a Nógrád Megyei Pedagógiai Intézet belső ellenőrzése az EGYMI-nél foglalkoztatott szakember munkáját képezi, míg a Rózsavölgyi Márk Alapfokú Művészetoktatási Intézménybe a Nógrád Megyei Múzeumi Szervezet ellenőre fog „kijárni”. Az önkormányzat Ellátó Szervezeténél ez évben is – a korábbiakhoz hasonlóan – megoldatlan volt a tevékenység.

A) A belső ellenőrök által végzett tevékenység bemutatása, a vizsgálatok során tett megállapítások és javaslatok hasznosítása

a) Az ellenőrzési tervben foglalt feladatok teljesítésének értékelése, a tervtől való eltérések indoka

Az intézményekben működő ellenőröknél 2008-ban összességében egyenletesebb munkavégzésről lehetett beszámolni, mint 2009-ben. Az EGYMI-nél és a Borbély Lajos Szakközépiskola, Szakiskola és Kollégiumnál ugyanis – érintve ezzel más iderendelt intézményeket is – személyi változások miatt hónapokig üresen maradtak az álláshelyek, a meglévő tervek módosítása vagy újak elfogadása vált szükségessé, a közgyűjteményi integrációs kör belső ellenőre pedig már az I. negyedév végén gyermekvállalás miatt táppénzre, majd GYED-re ment. Ezzel nemcsak a múzeumi szervezetnél, a megyei könyvtárnál, illetve a levéltárnál nem valósultak meg a kitűzött ellenőrzések, hanem – az időközben „idehelyezett” – Rózsavölgyi Márk Alapfokú Művészetoktatási Intézménynél sem. A megyei önkormányzat többi költségvetési szervénél az ütemezéseket betartották, a vizsgálatokat teljes számban lefolytatták. Igaz ez az Ezüstoffnyó Idősek Otthonára is, ahol a státusz 2009. január 1-jétől betöltésre került, ezzel rendeződött a „Baglyaskő” Idősek Otthonában is a kontrolltevékenység ellátása.

A tervezetteken túl soron kívüli, vagy terven felüli vizsgálatokat az előző időszakokhoz képest kevesebb esetben iktattak be az ellenőrök.

b) Az ellenőrzések minősége, személyi és tárgyi feltételei

A személyi feltételek – a fentiek következményeként – az év során nem voltak folyamatosan biztosítva, a Nógrád Megyei Múzeumi Szervezetnél költségmegtakarításra hivatkozva azóta is betöltetlen az állás. A jogviszonyban álló belső ellenőrök a Ber-ben foglalt képzettségi követelményeknek megfelelnek, a 2010-től előírt regisztrációs kötelezettségüknek eleget tettek. A szakmai ismereteik szervezett keretek között történő aktualizálására pénzügyi források hiányában alig van lehetőség, a költségvetéseket ugyanis – amennyiben volt rá keret – elsőként ezeken a kiadási tételeken szűkítették. Előrelépés viszont, hogy a fenntartó hozzájárult a több intézményt ellenőröknél laptop beszerzéséhez, amely a munkakörülmények javításában segített. Az önállóan működő intézményekbe szükséges kijáráshoz – koordinálva az utakat –, többnyire rendelkezésre állt gépjármű.

A belső ellenőrök funkcionális függetlensége a szervezeti hierarchiában kialakított helyük alapján az előírások szerinti. Feladat- és hatáskörök tekintetében az ellenőri és a tanácsadói tevékenység elkülönülése tisztázott, mindez a gyakorlatban azonban nem mindig realizálódik.

c) A belső ellenőrök által tett megállapítások és javaslatok

A beszámolóknak bár legterjedelmesebb része a lefolytatott vizsgálatok témáinak rövid ismertetése, 2009-re vonatkozóan az elmaradt ellenőrzések miatt rövidültek az e pontban felsoroltak. A tapasztalatok, javaslatok bemutatásának összefoglalásaként elmondható, hogy a végrehajtott kontrollok igen szerteágazóak voltak, a gazdálkodás szinte minden vetületét, ezentúl a személyügyi területeket, a működési szabályozásokat, illetve egyes szakmai szegmenseket is lefedtek. Kiemelhető, hogy mindenhol lényegesnek tekintették a pénzkezelés rendjének gyakorlati (ellátmánygazdálkodás, letéti pénzmozgás, zsebpénzelőlegek, stb.), esetleg szabályozottsági (aláírási jogkörök kialakításának) kontrollálását. Az átvilágításoknál egyre inkább meghatározó a szabályszerűségi szempontok előtérbe helyezése, gazdaságosságra, eredményességre irányuló rendszer-, vagy teljesítményellenőrzéseket – a költségvetési helyzetből fakadóan – szinte alig tűztek ki. Több intézmény tájékoztatásában szerepelt az éves költségvetési beszámoló megbízhatósági ellenőrzése, melyet 2010-re már – az új szabályok szerint – csak fejezetet irányító szerv ütemezhet be.

d) Felelősségre vonás kezdeményezése

Fontos momentum, hogy az előző évhez képest rendőrségi, ügyészségi, vagy egyéb, újonnan kezdeményezett felelősségre vonási eljárás nem szerepelt a beszámolóknakban.

e) A belső kontrollrendszer szabályszerűsége, gazdaságossága, eredményessége növelése, javítása érdekében tett fontosabb javaslatok

A folyamat alapú kontrollrendszer kialakítását és működtetését az ellenőrök ritkán illesztik be az éves tervek összeállításának kockázati szempontjai közé, az ellenőrzési mechanizmusok összefüggéseinek áttekintése és értékelése a vizsgálatok során még nem kap kellő prioritást az intézményekben. Mindenütt kívánatosnak tartják azonban a FEUVE eddig használatos módszereinek gyakoribb és hatékonyabb alkalmazását. A vezetői ellenőrzés megszokott formái jobbra funkcionálnak (értekezletek, csoportmegbeszélések, szóbeli számonkérés), de elvégzésük írásban már kevésbé tetten érhető. A munkafolyamatba épített ellenőrzési pontok működése a gazdasági összevonást követően mostanra rendszerbe állt, az előforduló „hézagok” megszüntetésében a belső ellenőrzés kap aktív szerepet.

B) A belső ellenőrzés által tett megállapítások és javaslatok hasznosítása

a) Az intézkedési tervek megvalósítása

A vizsgálatok által tett megállapításokat az ellenőrzött egységek vezetői elfogadták, az intézkedési terveket felelősök és határidők megjelölésével elkészítették. A benyújtás elmulasztására csak az EGYMI-nél kellett felszólítást eszközölni.

Az intézkedési tervek megvalósításának nyomon követése a határidők figyelésével folyamatosan zajlott, több intézménynél a javasoltak végrehajtásának elmaradása miatt a belső ellenőr utólagos kontroll beiktatása mellett döntött.

b) Az ellenőrzési tevékenység fejlesztésére vonatkozó javaslatok

A megyei önkormányzati belső ellenőrzési rendszer integráció során véghezvitt fejlesztését az intézmények nagy előrelépésként értékelték, melynek pozitív hatásai 2008-ban már érzékelhetővé váltak. A tavalyi évben azonban az átszervezések és a – költségvetési környezet bizonytalanságainak is betudható – személycserék következtében 2009-ben összességében,

mindenképpen a tevékenység gyengüléséről lehet beszámolni. Az állandóan változó, egyre súlyosabb pénziánnyal terhelt működési és gazdálkodási környezetben a belső ellenőrök szellemi tőkéjének kihasználása elengedhetetlen, mellyel a megszorítások közepette is hozzájárulhatnak a folyamatok szabályszerű, ugyanakkor hatékony és eredményes funkcionálásához. Ehhez viszont megfelelő támogatás szükséges a továbbképzéseken való részvételük dotálásában, illetve a hivatal ellenőrzési egységével való szoros kooperáció fenntartásában.

Salgótarján, 2010. április 06.

Az ellenőrzési jelentést összeállította:

Szóllósiné Telek Ildikó