



PÁPA VÁROS JEGYZŐJE

8500 PÁPA, Fő u. 5.

Tel: 89/515-000

Fax: 89/313-989

E-mail: jegyzo@papa.hu

II.

Tisztelt Képviselőtestület!

A közpénzek felhasználásában résztvevő államháztartási szervezetek kötelesek belső ellenőrzési rendszert működtetni abból a célból, hogy bizonyosságot nyújtsanak a kiépített és működtetett pénzügyi irányítási- és kontrollrendszerek megfelelőségét illetően.

Pápa Város Önkormányzatánál és költségvetési szerveinél a belső ellenőrzésre az alábbi jogszabályok alapján került sor:

- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.),
- az államháztartásról szóló 2011.évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.),
- az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII.31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Ávr.) és
- a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Bkr.).

Pápa Város Önkormányzata 2022. évi belső ellenőrzési tervét a Bkr. 31. §-ában foglaltak szerint az államháztartásért felelős miniszter által kiadott szakmai módszertani útmutató tartalmát figyelembe véve állítottuk össze. A terv a kockázatelemzés alapján felállított prioritásokon és a rendelkezésre álló erőforrásokon alapult. A 2022. évi ellenőrzési munkatervet Pápa Város Önkormányzatának Képviselőtestülete az Mötv. 119. §-a alapján a 154/2021. (XII.16.) határozatával hagyta jóvá.

Az ellenőrzési beszámoló magában foglalja Pápa Város Önkormányzata, a Pápai Polgármesteri Hivatal, valamint az önkormányzat felügyelete alá tartozó költségvetési szervek belső ellenőrzésének tapasztalatait.

A Bkr. 49.§ (3a) bekezdése értelmében a jegyző a tárgyévre vonatkozó éves ellenőrzési jelentést, valamint a helyi önkormányzat által alapított költségvetési szervek éves ellenőrzési jelentései alapján készített összefoglaló éves ellenőrzési jelentést - a tárgyévet követően, legkésőbb a zárszámadási rendelet elfogadásáig - a képviselőtestület elé terjeszti jóváhagyásra.

Az éves összefoglaló ellenőrzési jelentést a Bkr. 48. §-a alapján, az ott megjelölt szempontok figyelembe vételével állítottuk össze.

I.

A belső ellenőrzés által végzett tevékenység bemutatása önértékelés alapján (Bkr. 48.§ a) pont)

A belső ellenőrzéssel kapcsolatos előírások összességében érvényesültek. A belső ellenőrzési tevékenységet a Bkr. 17. § (1) bekezdésében foglaltaknak megfelelően az államháztartásért felelős miniszter által közétett módszertani útmutatók és a nemzetközi belső ellenőrzés standardok figyelembevételével – a belső ellenőrzési vezető által kidolgozott és a költségvetési szerv vezetője által jóváhagyott belső ellenőrzési kézikönyv szerint - végezték az önkormányzat költségvetési szerveinél.

A belső ellenőrzés független, tárgyilagos, bizonyosságot adó és tanácsadó tevékenység, melynek célja, hogy az Önkormányzat működését fejlessze és eredményességét növelje.

A tervezés és módosítása - kockázatelemzésre alapozottan - kiterjedt minden olyan területre, amely a szabályos és a jogszabályi változásoknak megfelelő működést segíti és kontrollálja. A kockázatelemzés a vonatkozó szakirodalom által javasolt értékelési szempontok alapján történt.

a) Az éves ellenőrzési tervben foglalt feladatok teljesítésének értékelése (Bkr. 48. § aa) alpont)

A 2020-2021-2022. költségvetési években 8 önkormányzati költségvetési intézmény – 6 költségvetési szerv jogutód nélkül, 2 jogutódlással - szűnt meg 100%-os önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaságok részére történő feladat kiszervezés, illetve intézmény összevonás következtében. A megszűnő költségvetési szervek vagyonátadása és a vagyon átvétel folyamatának, dokumentálásának ellenőrzésére részben került sor. A jogutód nélkül megszűnt költségvetési szervek megszűnéskor meglévő vagyonának felvétele 2022. évben a tulajdonos önkormányzat könyveibe megtörtént, melynek ellenőrzésére a 2022. évi beszámoló ellenőrzésével egy időben került sor.

A Képviselőtestület döntése végrehajtásaként megkötött szerződések alapján került a közfeladatok ellátásához szükséges vagyon a feladatot végző önkormányzati gazdasági társaságok üzemeltetésébe.

A belső ellenőrzés a tervezési munka során a jogszabályok, módszertani útmutatók és a belső ellenőrzési kézikönyv eljárásrendjét követte.

b) A bizonyosságot adó tevékenységet elősegítő és akadályozó tényezők bemutatása (Bkr. 48. § ab) alpont)

A belső ellenőr és a vizsgálat alá vont gazdálkodó szervezet, illetve az adott munkafolyamat felelősei az ellenőrzés során összehangolták munkájukat. Az ellenőrzéssel érintett személyek az ellenőrzés rendelkezésére álltak, a felmerülő kérdéseket megbeszéltek, tisztázták az ellenőrzés menetében.

A vizsgálatokhoz szükséges anyagot, információt és az elvárható segítséget az ellenőrzés megkapta. Esetenként a vizsgált területen dolgozók leterheltsége miatt a munkát össze kellett hangolni annak érdekében, hogy a vizsgálat az ellenőrzött területen a munka folyamatosságát ne akadályozza.

Az Önkormányzat belső ellenőrzési tervében meghatározott ellenőrzések lefolytatását - Bkr-ben foglalt követelményeknek (képzettségi szint, gyakorlat) megfelelő - külső vállalkozó bevonásával oldottuk meg. A belső ellenőrzéssel megbízott vállalkozó és az általa igénybevett alvállalkozók rendelkeztek az Áht. 70 § (4) bekezdésében előírt engedéllyel, továbbá a jogszabályban előírt regisztrációval, az előírt szakmai végzettséggel és tapasztalattal, a belső ellenőr az előírásoknak megfelelő rendszerességgel a kötelező továbbképzésen is részt vett.

A Pápai Polgármesteri Hivatal, Pápa Város Önkormányzatának Egyesített Szociális Intézménye és a Pápai Városi Óvodák szintén megbízott vállalkozóval oldották meg a belső ellenőri feladatok ellátását.

A belső ellenőrzés funkcionális függetlensége 2022. évben teljes körűen biztosított volt. A belső ellenőrök éves összefoglaló belső ellenőrzési jelentéseiket a jegyző részére küldték meg.

2022. évben a megbízással, illetve az egyes ellenőrzésekkel kapcsolatban összeférhetlenségi helyzet, a belső ellenőri jogokkal kapcsolatban korlátozás nem merült fel.

Az ellenőrzés teljes iratanyagának - megbízólevél, ellenőrzési program és vizsgálati jelentés egy példánya - megőrzése a Pápai Polgármesteri Hivatalban évenként, elkülönítetten nyomon követhető ügyirat formájában történik. Az elvégzett belső ellenőrzésekről a Bkr. 22. §-a és 50. §-a szerinti nyilvántartást vezetik.

c) A tanácsadói tevékenység bemutatása (Bkr. 48.§ ac) alpont)

A tanácsadói tevékenység olyan hozzáadott értéket eredményező szolgáltatás, amelynek jellegét, hatókörét az érintettek határozzák meg anélkül, hogy felelősséget vállalna magára az ellenőr.

2020. évtől az Önkormányzat működő költségvetési szerveinek száma megegyezett. Pápa Város Önkormányzatának Képviselőtestülete 2020-ban arról döntött, hogy felülvizsgálja és racionalizálja az önkormányzati intézményrendszerét. Ennek eredményeként az elmúlt években a 14 költségvetési szerve közül 8 megszüntetéséről hozott határozatot a Képviselőtestület. A jogutód nélkül megszűnt költségvetési szervek által ellátott közfeladatokat nagyobb részt 100 %-os önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaságok látják el, de kerültek feladatok a megmaradt költségvetési intézményekhez is, továbbá a kötelező gyermekétkeztetésről és a konyhák működtetéséről közbeszerzés keretében kiválasztott vállalkozó útján gondoskodik az önkormányzat. 2020-ban a 3 önálló intézményként működő bölcsőde jogutódlással történő megszüntetésére is sor került, 2021. január 1-jétől Pápai Egyesített Bölcsődék néven egy intézményként működnek tovább.

A költségvetési szervek megszűnésével összefüggő számviteli feladatok, könyvelési tételek vonatkozásában szakmai tanácsadásra került sor a belső ellenőrzés részéről. A belső ellenőrzés segítette az önkormányzat céljainak elérését azzal is, hogy javaslatokat fogalmazott meg az intézmények kontrollrendszerének javítása, továbbfejlesztése érdekében.

II.

A belső kontrollrendszer működésének értékelése (Bkr. 48. § b) pont)

Az ellenőrzések folyamatában a belső ellenőrök tájékoztatást adtak az ellenőrzötteknek a vizsgálat előrehaladásáról, a tapasztalatokról, megállapításairól. Az ellenőrzési jelentésekben a belső ellenőrzés javaslatai részletesen szerepelnek.

Az éves tervezéskor a korábban elvégzett vizsgálatok eredményeként megfogalmazott intézkedések számbavétele megtörténik, mely indokolt esetben az utóvizsgálat szükségszerűségét meghatározza. A lezárt vizsgálatok során feltárt hiányosságok tekintetében - amennyiben szükséges volt - intézkedési terv készült.

A 2022. évben elvégzett ellenőrzések során tett fontosabb megállapításokról, következtetésekről és javaslatokról a következő tájékoztatást adom:

1. Pápa Város Önkormányzata és költségvetési szervei

2022. évben az éves ellenőrzési terv szerinti ellenőrzéseket Borsodiné Kisfaludy Katalin államháztartási regisztrációval rendelkező belső ellenőr, továbbá az általa igénybevett szakértő végezte két témában. Típusa szerint mindkét ellenőrzés rendszer- és pénzügyi ellenőrzés volt.

2022-ben az előző évi ellenőrzések megállapításai alapján utóellenőrzés lefolytatására nem volt szükség.

Az ellenőrzések tárgya döntő részben a szabályozott, szabályszerű és hatékony működés feltételeinek és teljesülésének vizsgálatára irányult, céljuk a jogszabályoknak való megfelelés volt. A belső ellenőr a megállapításokat a vizsgálat tényyszerű feltárására alapozta. Az ellenőrzések alkalmával a dokumentumokon alapuló vizsgálaton felül mélyinterjúra is sor került az adott munkafolyamat felelőseivel. Az ellenőr megállapításait a vonatkozó jogszabályok és szakmai szempontok alapján rögzítette.

A belső ellenőrzés megállapításait jelentőségük szerint csoportosította, melyek között volt kiemelt-, általános-, illetve csekély jelentőségűnek minősülő megállapítás is. Kiemelt jelentőségű javaslat a vezetés részéről azonnali intézkedést igénylő megállapításnak tekintendő. Az ellenőrzés során büntető-, szabálysértési-, kártérítési-, illetve fegyelmi eljárás megindítására okot adó cselekmény, mulasztás, vagy hiányosság gyanúja nem merült fel.

A)

Az ellenőrzés tárgya: 2021. évi költségvetési beszámolók szabályszerű elkészítésének és a mérleg leltárral történő alátámasztásának ellenőrzése

Ellenőrzési időszak: 2021. év

A tevékenység általános megítélése:

Az ellenőrzés célja annak megállapítása volt, hogy az éves költségvetési beszámolók a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény (továbbiakban: Sztv.), az államháztartás számviteléről szóló 4/2013. (I.11.) Korm. rendelet (továbbiakban: Áhsz.), illetve az államháztartásban felmerülő egyes gyakoribb gazdasági események kötelező elszámolási módjáról szóló 38/2013. (IX.19.) NGM rendelet előírásainak megfelelően készültek-e.

Az Önkormányzat és költségvetési szervei által 2021. december 31-i fordulónapra elkészített éves költségvetési beszámolók adatainak konszolidálása során elkészített önkormányzati szintű összevont önkormányzati éves költségvetési beszámoló könyvviteli mérlegből, pénzforgalmi jelentésből, előirányzat-maradvány kimutatásból és kiegészítő mellékletből áll, melyek főbb adatai az alábbiak:

Mérleg	Eszközök és források egyező összege:	35 718 633 318 Ft
Pénzforgalmi kimutatás	Költségvetési és finanszírozási kiadások	11 555 228 758 Ft
	Költségvetési és finanszírozási bevételek	14 278 452 082 Ft
Alaptevékenység maradványa		2 723 223 324 Ft
Eredmény- kimutatás	Mérleg szerinti eredmény	1 963 602 864 Ft

Az ellenőrzés tapasztalatai alapján megállapítható, hogy az Önkormányzat és költségvetési szervei a 2021. évi költségvetési beszámolókat a hatályos számviteli előírásoknak megfelelően állították össze, a beszámolók adatait a könyvelés adatai megfelelően alátámasztják.

Pápa Város Önkormányzata 2021. évi összevont könyvviteli mérlegében az eszközök és források egyező összege (35 718 633 e Ft) alapján az eszközök állománya 8,2 %-os csökkenést mutat az előző évi állományhoz képest, elsősorban az önkormányzati pénzeszköz állomány csökkenése és az általános forgalmi adó kötelezettség növekedésével összefüggésben.

Önkormányzati szinten a költségvetési- és finanszírozási bevételek, illetve kiadások különbségeként meghatározott 2021. évi maradvány összege (2 723 223 e Ft) 34,5 %-kal alacsonyabb az előző évi állománynál, mely 1/3 arányban tartalmazza a Településfejlesztési Operatív Program keretében elnyert és még fel nem használt fejlesztési támogatási pénzeszközöket.

A tárgyévi gazdálkodás eredményeként 2021. évben 1 963 603 e Ft nyereség keletkezett, melynek következtében az Önkormányzat eszközeinek 67%-át finanszírozta saját forrás a mérlegforduló napján.

Pápa Város Önkormányzatának Képviselőtestülete 2021. évben 1 költségvetési szervének (PVÖ GAESZ) jogutód nélküli megszüntetéséről döntött. A megszűnő intézmény záró beszámolóját a hatályos számviteli előírásoknak megfelelően készítették el.

Az önkormányzatok beszámolási rendszere az államháztartási és számviteli előírások alapján többszintű. A számviteli szabályoknak megfelelően Pápa Város Önkormányzata és költségvetési szervei elkészítették éves költségvetési beszámolóikat (összesen 8 garnitúra) és a mérlegjelentéseket, melyek jóváhagyása a Magyar Államkincstár erre a célra kialakított felületén (KGR) határidőben megtörtént, majd ezek összesítését követően készült el az Önkormányzat összevont, konszolidált beszámolója.

Pápa Város Önkormányzatának 2021. zárszámadása a költségvetéssel összeegyeztethető módon és tartalommal az éves költségvetési beszámolók adatai alapján az államháztartási szabályok figyelembevételével készült. A költségvetési beszámolók ellenőrzésének keretében sor került a könyv szerinti adatok (főkönyv és analitika), továbbá a beszámoló adatainak összevetésére, a mérlegállomány leltárral történő alátámasztásának vizsgálatára.

Az ellenőrzés tapasztalatai az alábbiakban foglalhatók össze:

- A beszámolók adatai az államháztartási számviteli szabályoknak megfelelően vezetett könyvelés adataival alátámasztottak.
- Az évközi és év végi zárás során elvégzendő egyeztetések megtörténtek, a különböző szintű nyilvántartások között az egyezőség alapvetően biztosított.
- A pénzforgalmi jelentés az önkormányzat költségvetési rendeletével összhangban tartalmazza az előirányzatokat. A költségvetési kiadásokat és bevételeket az Áhsz. előírásainak megfelelő bevételi és kiadási jogcímeik (rovatok), továbbá feladatok (kormányzati funkciók) szerinti bontását a könyvekkel egyezően tartalmazzák a beszámolók.
- A költségvetési maradvány megállapítása a jogszabályi előírásoknak megfelelően történt.
- Az Önkormányzatnál és költségvetési szerveinél nyilvántartott vagyoni alakulását bemutató mérlegek az államháztartási számviteli szabályoknak megfelelően készültek.

Szabályozottság ellenőrzése:

Az Önkormányzatnál és költségvetési szerveinél az Sztv. és az Áhsz. előírásainak megfelelően elkészített szabályzatok - számviteli politika, számlarend, pénzkezelési szabályzat, leltározási szabályzat, értékelési szabályzat - rendelkezésre állnak.

Az ellenőrzött költségvetési szervek belső szabályzatainak aktualizálása a jogszabályi és a személyi változásokkal a tárgyév során megtörtént, a szabályzatok a helyi sajátosságokat általában megfelelően tartalmazzák.

Az államháztartási számviteli szabályokat tartalmazó Áhsz-t és a kapcsolódó NGM rendeleteket a 2014. évi hatályba lépésük óta gyakran módosították, a szabályok nagyon összetettek, bonyolultak, esetenként ellentmondásosak, hiányosak, egyes szakmai kérdésekben nagy jelentőséggel bírnak a Magyar Államkincstár iránymutatásai. Az önkormányzatnál és költségvetési szerveinél a gazdálkodási folyamatokat, a számviteli nyilvántartási rendszert a jogszabályi előírásoknak és a kialakított gyakorlatnak megfelelően szabályozták.

Számviteli nyilvántartási rendszer ellenőrzése:

Az Önkormányzatnál és költségvetési szerveinél az előző években kialakított számviteli nyilvántartási rendszerben a tárgyévben nem történt lényeges változás. 2019. évtől a főkönyvi könyvelés és a részletező nyilvántartások (analitikák) egy részének vezetése tekintetében áttértek a központi fejlesztésű ASP integrált gazdálkodási rendszer alkalmazására. Az ASP KASPER rendszerrel történik a főkönyvi könyvelés mellett a kötelezettségvállalások és követelések nyilvántartása, házipénztári forgalom bonyolítása és bizonylatolása, a szállítói folyószámlák vezetése, az általános forgalmi adó analitikus nyilvántartása. A gazdálkodási rendszer számlázó moduljának alkalmazása nem kizárólagos, egyes szakági területeken - étkezési térítési díjak, szociális ellátási díjak, lakbérek - „külső” szoftvert használnak, ily módon a követelések előírására a tárgyévben sem egységes rendszerben kerül sor az Önkormányzatnál és költségvetési szerveinél. Az immateriális javak és tárgyi eszközök nyilvántartására az ASP KATI, a helyi adók és adókövetelések nyilvántartására az ASP ADÓ szakrendszert alkalmazzák. Több jelentős területen - bérkönyvelés, a tárgyi eszköz állományváltozásokkal kapcsolatos gazdasági események főkönyvi könyvelése - jellemzően továbbra is papíralapú feladások, összesítők alapján kézi feldolgozással történt. A központi fejlesztésű szoftver egyes szakrendszerei közt az elektronikus adatátadáshoz a kapcsolat kiépítése fejlesztés alatt áll. Az egyes szakrendszerek (pl. tárgyi eszköz nyilvántartás, ingatlanvagyon-kataszter nyilvántartás) között az adategyeztetés informatikai eszközökkel történő támogatása nem megoldott, az adatfeldolgozás folyamatában a gépi kontrollok beépítése több területen utólag történt. Az analitikus rendszerek sokfélesége is nehezíti a kapcsolódó területeken az egyeztetést, a nyilvántartások naprakész vezetését, így továbbra is párhuzamosság tapasztalható az adatfeldolgozás egy-egy területén.

A jogszabályi környezet összetettsége és a rugalmatlan, esetenként korszerűtlen központi informatikai rendszerek működési nehézségeinek ellenére 2021. évben nem volt olyan probléma az adatfeldolgozásban, mely a beszámoló megalapozottságát és megbízhatóságát érdemben befolyásolta volna. Az Önkormányzatnál és költségvetési szerveinél kialakított számviteli nyilvántartási rendszerekből az adatszolgáltatási és beszámolási kötelezettséget megfelelő színvonalon teljesítették.

Kiemelt jelentőségű megállapítások: kiemelt jelentőségű megállapítást az ellenőrzés nem tett.

Általános jelentőségű megállapítások:

- Az alkalmazott informatikai rendszerek adta lehetőségek keretei között biztosítani kell az analitikus (részletező) nyilvántartások egységes rendszerben történő vezetését az Áhsz. 14. mellékletében foglalt tartalmi követelményeknek megfelelően.
- Gondoskodni kell a tárgyi eszközök állományában bekövetkezett, pénzforgalomhoz közvetlenül nem kapcsolódó állományváltozások teljeskörű bizonylati alátámasztásáról és a változások könyvekben történő rögzítéséről.
- Az Önkormányzat és költségvetési szervei használatában lévő, továbbá az üzemeltetésre átadott tárgyi eszközök állományát a belső szabályzatokban foglalt rendszerességgel, de legalább 3 évente fizikai megszámlálással leltározni kell. A vagyongazdálkodásba adott eszközök állományát a vagyongazdálkodó által készített hitelesített leltárral kell alátámasztani, beleértve a 0-s számlaosztályba kivezetett oktatási célt szolgáló eszközök állományát is.
- A tárgyévi szerződés szerinti teljesítéssel összefüggően a követeléseket és a végleges kötelezettségvállalásokat teljeskörűen állományba kell venni tárgyévi, illetve tárgyévet követő követelésként, kötelezettségeként.

Csekély jelentőségű megállapítás:

- Az előzetesen felszámított, le nem vonható általános forgalmi adót a ráfordítások közé át kell vezetni.

B)

Pápa Város Önkormányzatánál a közszolgáltatási feladatok ellátása

Az ellenőrzés tárgya: a közszolgáltatási feladatok szervezettsége, szabályozottsága, a feladatok ellátásának forrásai, elszámolás az önkormányzati támogatás felhasználásáról

Ellenőrzési időszak: 2021-2022. év

A tevékenység általános megítélése:

2020. év végéig az Möt. 13.§ (1) bekezdésében meghatározott önkormányzati feladatok jelentős részét az Önkormányzat költségvetési szervei útján látta el. Pápa Város Önkormányzatának Képviselőtestülete 2020-2022. években több intézménye megszüntetéséről és az általuk ellátott közfeladatok 100 %-os önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok keretében történő ellátásáról döntött:

- A helyi televízió működtetése 2020. október 1-től, a Jókai Mór Városi Könyvtár és a Gróf Esterházy Károly Múzeum által ellátott közfeladatok teljes körű ellátása, Jókai Mór Művelődési és Szabadidőközpont által ellátott feladatok közül a közművelődési feladatok ellátása 2021. január 1-től a Pápai Platán Városmarketing és Turisztikai Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaságnál történik.
- Az állampolgárok testneveléshez és sportoláshoz fűződő jogának biztosítására, a Városi Sportcsarnok, az önkormányzati sportpályák üzemeltetésére és az épülő Sportcentrum működtetésére az Önkormányzat 2020-ban megalapította a Pápai Sport Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaságot.

- Pápa Város Önkormányzatának Városgondnoksága és Közterület-felügyelete által ellátott feladatok – az intézmény jogutód nélküli megszűnését követően - 2022. július 1-től az önkormányzat több gazdálkodó szervezetéhez kerültek, melyek közül a városüzemeltetéssel kapcsolatos feladatokat a Pápai Városfejlesztő Társaság Kft látja el, de kapott feladatot a Pápai Polgármesteri Hivatal és a Pápai Sport Nonprofit Kft. is.

A jelenlegi gazdasági és jogi környezetben a költségvetési szervek és a gazdasági társaságok gazdálkodási feltételrendszerére, a beszerzések lebonyolítására, a könyvvezetésére, illetve a beszámolási- és adatszolgáltatási kötelezettségére vonatkozó szabályok, elvárások jelentősen eltérnek egymástól. Tekintettel arra, hogy az önkormányzati tulajdonban lévő nonprofit gazdasági társaságok tevékenységét nagy arányban közpénz finanszírozza, ezért a gazdálkodás, könyvvezetés és beszámolási kötelezettség teljesítésére vonatkozó elvárásokat a közszolgáltatási szerződésekben és a belső szabályzatokban össze kell hangolni.

Összefoglalva megállapítható, hogy a közfeladat-ellátás első két évében a közfeladatot ellátó, egyszemélyes gazdasági társaságoknál a gazdálkodási folyamatok szabályozottsága, a nyilvántartási- és elszámolási rendszer kiforrtatlan volt, a közszolgáltatási szerződések, az üzemeltetési szerződések és a belső szabályzatok hiányosak voltak, kiegészítésre, pontosításra szorultak. Ennek keretében szükséges

- a közfeladatok ellátásához biztosított önkormányzati támogatás felhasználásának, a beszerzések bonyolítása feltételrendszerének meghatározása,
- az üzemeltetett vagyon nyilvántartási és leltározási kötelezettségre vonatkozó előírások, a karbantartási és felújítási igények meghatározása, a selejtezések lefolytatására vonatkozó előírások pontosítása,
- a közfeladatok és a vállalkozási tevékenység bevételeinek, költségeinek, ráfordításainak tevékenységenkénti elkülönített nyilvántartása és megosztásuk szabályainak rögzítése,
- a számviteli beszámolási határidők és az önkormányzat felé készített beszámolók tartalmának összehangolása.

Az ellenőrzés tapasztalata szerint egyes területeken problémát jelent a közfeladatok és vállalkozási feladatok elhatárolása, így a hozzájuk kapcsolódó közvetlen és közvetett, más csoportosítás szerint állandó és változó költségek elkülönített kimutatása. A költségek jelentős része - pl. személyi jellegű kiadások nagy része - közvetett és egyben állandó költségként merül fel, ezért nagyon fontos a megosztás elveinek, szabályainak meghatározása, mely a közszolgáltatási szerződés mellékletét képezhetné.

Nehezíti az önkormányzati támogatás felhasználásával történő elszámolást, hogy a különböző ismérvek szerint csoportosított költségkategóriák (állandó-változó költség, közvetlen- közvetett költség) tartalmát nem pontosították sem a szerződésben, sem a közszolgáltatók belső szabályzataiban.

Az Önkormányzat a közfeladatok ellátásához biztosított állami támogatás felhasználásáról pénzforgalmi szemléletben számol el az állam felé. A gazdasági társaságok által ellátott közfeladatokhoz biztosított önkormányzati támogatás felhasználásáról – melynek jelentős része állami támogatásból fedezett – a gazdasági társaság teljesítés szemléletű adataiból levezetett „korrigált” pénzforgalmi szemlélettel kell elszámolni.

A könyvelésben munkaszámokon különítik el az egyes tevékenységek költségeit, bevételeit. A költségvetési gazdálkodást jellemző pénzforgalmi szemlélet érvényre jutása érdekében az elszámolásokban a könyv szerinti adatok további korrekciójára van szükség, hiszen az egyes időszakok között áthúzódó pénzügyi mozgások, nagyobb hátralékok a gazdálkodó szervek likviditását jelentősen befolyásolhatják.

Kiemelt jelentőségű megállapítások:

- A közszolgáltatási szerződésben foglaltak szerint a közszolgáltatás ellentételezésének meghatározásánál az elkülönítésre és megosztásra vonatkozó szabályokat a közszolgáltatási szerződések mellékletében vagy a közszolgáltatók belső szabályzataiban rögzíteni kell.
- A gazdasági társaságok teljesítésszámleletben vezetett könyveiből nyert adatokat az áthúzódó pénzügyi teljesítés időpontú tételekkel korrigálni kell, a korrekt és pontos elszámolás miatt szükséges a támogatás felhasználásáról készített adatszolgáltatások, elszámolások adattartalmának, adatszerkezetének egységes meghatározása.

Általános jelentőségű megállapítások:

- Az üzemeltetési szerződés kiegészítése szükséges a selejtezés szabályaival és az üzemeltetett vagyon leltározásával kapcsolatban, valamint pontosításra szorul a karbantartási és felújítási igények meghatározásának feltételrendszere is.
- A számviteli politikák kiegészítése szükséges ahhoz, hogy az önkormányzati támogatás felhasználásának elszámolása megfelelően alátámasztott legyen.

Csekély jelentőségű megállapítások:

- A bevételek és költségek (ráfordítások) időbeli elhatárolásával biztosítani kell az összemérés számviteli alapelv érvényre jutását az egyes üzleti évek eredményének valós meghatározása érdekében.

2. Pápai Polgármesteri Hivatal belső ellenőrzése

A Pápai Polgármesteri Hivatal belső ellenőrzését Kiss Lilla regisztrált belső ellenőr, kisadózó egyéni vállalkozó végezte a 2022. évi belső ellenőrzési ütemterv alapján. A belső ellenőr által végrehajtott ellenőrzések az alábbiak voltak:

- Pápa Város Önkormányzata által fenntartott intézmények 2021. évi maradványának ellenőrzése,
- Pápa Város Önkormányzata és a Pápai Sport Nonprofit Kft. között létrejött üzemeltetési és közszolgáltatási szerződés jogszabályi előírásoknak történő megfeleltetése,
- Pápa Város Önkormányzata és a Pápai Városfejlesztő Társaság Kft. között létrejött közszolgáltatási szerződés teljesítésének szabályszerűségi, pénzügyi ellenőrzése,
- Pápai Polgármesteri Hivatal integrált kockázatkezelési rendszer kialakításnak és működtetésének ellenőrzése,
- Pápa Város Önkormányzata 2021. évi beszámolója leltárral történő alátámasztásának ellenőrzése.

A belsőellenőrzés javaslatai a következők:

Pápai Sport Nonprofit Kft.

- A számviteli elszámolás során a költségmegosztás teljeskörűségét biztosítani kell a vállalkozási és közfeladat-ellátás bevételeinek és kiadásainak megbontása és alátámasztása érdekében.
- A beszámoló kiegészítő mellékletének elkészítése során javasolt a számviteli törvény és a Kft. Számviteli Politikájának megfelelően eljárni.

Pápai Városfejlesztő Társaság Kft.

- A belső szabályzatok felülvizsgálata szükséges.
- A készpénzkezelés volumenére és kockázataira tekintettel a parkolási bérletek vásárlása során javasolt az online fizetés, a banki átutalásos befizetés szorgalmazása.
- A követelések értékelése, kezelése és behajtása szükséges.
- A kedvezményes bérletértékesítést alátámasztó adóigazolások megőrzéséről gondoskodni szükséges.
- Javasolt a parkolóőrök bevonása a hibabejelentésre használt mobiltelefon kezelésébe az iroda nyitvatartási idején túl a parkolási idő teljes lefedésének biztosítása érdekében.

Pápai Polgármesteri Hivatal

- 2023. évben kockázatkezelési rendszert kell működtetni (kockázatok felmérése, elemzése kockázati térkép és tűrőhatár megállapítása, kockázatkezelési intézkedési terv készítése, kockázatkezelési intézkedések nyilvántartása).
- A leltározás és selejtezés operatív kereteit az Önkormányzatnál a jogszabályi rendelkezésekkel összhangban meghatározták, melyek felülvizsgálata indokolt. A belső szabályzatok felülvizsgálata után a mennyiségi leltárfelvétel 2023. december 31. fordulónappal javasolt.

3. Pápa Város Önkormányzatának Egyesített Szociális Intézménye belső ellenőrzése

Pápa Város Önkormányzatának Egyesített Szociális Intézménye belső ellenőrzését megbízási jogviszony keretében Gyömörei Róbertné látja el, aki 2022. évben a belső ellenőrzési ütemtervnek megfelelően az alábbi ellenőrzéseket hajtotta végre:

- A gépjárművek üzemanyag-elszámolásának ellenőrzése.
- Munkaügyi feladatok végrehajtásának ellenőrzése az Egyesített Szociális Intézményben.
- Raktározási tevékenység az Egyesített Szociális Intézmény élelmiszer raktárában.
- Állami támogatás igénylése a gyermekétkeztetés működtetéséhez 2022-ben.
- Idegen pénzeszközök kezelése a Teveli út 3. sz. alatti Idősek Otthonában.
- Gazdálkodói jogkörök rendje és gyakorlata a Pápai Egyesített Bölcsődékben.
- Gazdálkodói jogkörök rendje és gyakorlata a Pápa Város Önkormányzata Egészségügyi Alapellátási Intézetében.
- Raktározási tevékenység az Egyesített Szociális Intézményben (textil és vegyi raktár).

A belső ellenőrzés javaslatai a következők:

- A gépjárművek üzemeltetésére vonatkozó szabályzatot aktualizálni kell (személyi változások, üzemanyagnorma alkalmazása, gépkocsik vezetésére jogosító engedélyek rögzítése).
- Az üzemanyag túlfogyasztás miatti többletköltségeket csökkenteni kell.
- A munkaközi szünetekre vonatkozó jogszabályokat be kell tartani, ez idő alatt a munkavállalók nem kötelezhetők munkavégzésre.
- A koronavírus járvány következményeinek elhárításában részt vett dolgozókat megillető pótszabadságot külön kell nyilvántartani.
- Az anyag-kivételezési bizonylaton fel kell tüntetni, hogy a dolgozók milyen minőségben írták azt alá.
- A nyitókészlet és a zárókészlet megállapításának fordulónapját a feladáson és az azt alátámasztó leltárakon rögzíteni kell.

- A Pápai Egyesített Bölcsődékben és az Egészségügyi Alapellátási Intézetben az Áht. és az Ávr. kötelezettségvállalásra és pénzügyi ellenjegyzésre vonatkozó előírásait minden esetben be kell tartani.
- Az analitikus nyilvántartás, a raktári fejlapok, valamint a tényleges raktári készletek közti egyeztetésnek teljesszűren, mindegyik raktárra kiterjedően biztosítottnak kell lennie.

4. Pápai Városi Óvodák belső ellenőrzése

A Pápai Városi Óvodák belső ellenőrzését Kiss Lilla regisztrált belső ellenőr, kisadózó egyéni vállalkozó végezte, aki a 2022. évi belső ellenőrzési ütemterv alapján az alábbi ellenőrzéseket hajtott végre:

- Pápai Városi Óvodák belső szabályzatainak felülvizsgálata,
- Munkaügyi belső eljárásrend jogszabályi előírásoknak történő megfeleltetése,
- Pápai Városi Óvodák kötelezettségvállalásainak és készpénzkezelésének szabályszerűségi vizsgálata,
- 2023. évi költségvetés-tervezés megbízhatóságának, megalapozottságának ellenőrzése.

A belső ellenőrzés javaslatai a következők:

- Az intézményvezető és a gazdasági vezető folyamatosan gondoskodjanak a belső szabályzatok felülvizsgálatáról és aktualizálásáról.
- A személyi anyagok tárolása és a közalkalmazotti alapnyilvántartás megfelelő, de a kiegészítésük javasolt.
- Az intézményvezető gondoskodjon az elszámolásra felvett előleg kiadásának és elszámolásának Pénzkezelési szabályzat előírásai szerinti alkalmazásáról.
- A kötelezettségvállalás minden esetben csak szabad előirányzat terhére történhet, ennek érdekében javasolt az intézmény kiadási előirányzatainak rendszeres ellenőrzése.
- A költségvetés tervezése során a 2022. évi maradvány-igénybevétel összegét a gazdasági vezetőnek korrigálnia kell a 2022. december 31. határidő előtti teljesítési határidős számlák szerint.

Az elvégzett belső ellenőrzésekről jelentés/jegyzőkönyv készült, melyek teljesszűren tartalmazzák a megállapításokat és az ellenőrzési javaslatokat. A belső ellenőrzés által végzett tevékenységről az éves összefoglaló belső ellenőrzési jelentések elkészültek.

III.

A belső kontrollrendszer öt elemének értékelése (Bkr. 48. § bb) alpont)

1. Kontrollkörnyezet

Az ellenőrzés által elvégzett vizsgálatok eredményeként a külső körülményekre is tekintettel általában megfelelőnek ítéltető a kontrollkörnyezet. A belső szabályzatok, a feladat és hatáskörök, folyamatok meghatározása és dokumentálása, az integritás, a működés és feltételeinek szabályozott biztosítása területén vannak hiányosságok.

A szervezeti változás szükségessé teszi az új helyzetnek megfelelő szabályzatok elkészítését, a régi szabályzatok aktualizálását, az egyes munkafolyamatok és munkakörök újragondolását, továbbá ennek megfelelően egyes feladat leírások (leltározás, selejtezés, beszerzés) elkészítését.

A gyakori változások miatt a jogszabálykövetés fokozott terhet jelent a belső szabályozásban és annak gyakorlati alkalmazásában, amit esetenként befolyásol, hogy a gyakorlat és a szabályozás nincs összhangban. Bizonyos területek vonatkozásában a megállapítások arra mutatnak, hogy a belső ellenőrzési pontok, vagy folyamatok rendszerét nem minden esetben működtetik, illetve követik nyomon megfelelően. Az ellenőrzési megállapítások általában olyan gyengeségekre utalnak, amelyek a szokásos munkafolyamatok mellett korrigálhatók, illetve esetenként vezetői beavatkozás is szükséges.

2. Integrált kockázatkezelési rendszer

- Az Önkormányzat költségvetési szervei a potenciálisan felmerülő kockázatokat a tevékenység ellátása közben felméri.
- Az egyes szervezeti egységek vezetői a kockázatok elemzése és értékelése alapján megteszik a szükséges intézkedéseket, hogy a kockázatok bekövetkezését, annak valószínűségét, illetve bekövetkezése esetén annak hatását a lehető legkisebb mértékűre csökkentsék.
- Minden szervezeti egység vezetője felelős a feladatkörébe tartozó szakterületeken a szervezeti integritást sértő események megelőzéséért, feltárásáért, dokumentálásáért és a felelősségre vonással, a hiányosság megszüntetésével kapcsolatos intézkedések megtételéért.
- A belső ellenőrzési tevékenység is hozzájárul a kockázatok felméréséhez és csökkentéséhez. A kockázatok felmérése során kiszűrjük az esetleges csalásra, korrupcióra utaló jeleket, csökkentve azok előfordulásának valószínűségét.

3. Kontrolltevékenységek

A kockázatok megelőzése, mérséklése érdekében a folyamatokba, belső szabályozó eszközökbe kontrollok beépítésére van szükség. A mindennapos munkavégzéshez a kontrolltevékenységeket folyamatba építetten kell kialakítani, az ellenőrzött területekhez kapcsolódóan elsősorban a megelőző kontrollok beépítése szükséges.

A kontroll stratégiákat és módszereket az Ellenőrzési Nyomvonal és FEUVE szabályzatban rögzítették. A feladatkörök rögzítése és szétválasztása folyamatban van.

Az adott szervezeten belül biztosítani kell a feladatvégzés folytonosságát, továbbá az ellenőrzési folyamatok pontos elvégzéséhez a humánerőforrást.

4. Információ és kommunikáció

Az információáramlás és belső koordináció általában szabályozott. Ez biztosítja a vezetés által kitzűzött célok, a teljesítésükkel összefüggő feladatok, a feladatok teljesítését szolgáló leírások, követelmények és feltételek minden munkatárs általi megismerhetőségét, illetve tájékoztatást nyújt a vezetők számára a feladatok végrehajtásának, a kitzűzött célok elérésének helyzetéről, a célok elérését veszélyeztető kockázatokról. Az intézményekben kialakított kommunikáció biztosítja, hogy a megfelelő információ a megfelelő időben eljusson az illetékes szervezethez, illetve személyhez, amit a központi iktatási rendszer, valamint a munkaértekezletek, vezetői utasítások is elősegítenek.

5. Nyomon követési rendszer (monitoring)

A folyamatos monitoring tevékenység biztosítja a célok megvalósítását. A tevékenységi célok megvalósításának nyomon követését a szokásos és begyakorlott, a működési folyamatokba épített mindennapi operatív ellenőrzések biztosítják. A belső kontrollrendszer működéséről a beszámolás a belső ellenőrzési jelentésekben és az éves összefoglaló ellenőrzési jelentésben történik. A monitoring részletes értékelését jelen beszámoló tartalmazza.

IV.

Az intézkedési tervek megvalósítása (Bkr.48. § c) pont)

Az intézkedési terveket a lezárt ellenőrzési jelentés kézhezvételétől számított 8 napon belül kell elkészíteni és megküldeni a költségvetési szerv vezetője és a belső ellenőrzési vezető részére. Az ellenőrzött szervezetek vezetői az ellenőrzési jelentésekre, amennyiben szükséges volt, intézkedési tervet készítettek határidő és felelős megjelölésével.

A belső ellenőrzés évenkénti bontásban nyilvántartást vezet az egyes ellenőrzött szervezetek intézkedési tervben foglalt feladatai végrehajtásáról a vonatkozó jogszabályban előírt tartalommal. A terv teljesítése a soron következő ellenőrzés során vagy célzott utóellenőrzéssel vizsgálható felül.

A nyilvántartás alapján megállapítható, hogy az ellenőrzések által tett ajánlásokat, javaslatokat az ellenőrzött szervek elfogadták, azok végrehajtásáról általában gondoskodnak. Az ellenőrzési jelentések megállapításai megalapozottak voltak, hozzájárultak a vezetői intézkedések alátámasztásához.

A folyamatba épített, előzetes és utólagos vezetői ellenőrzés rendjének (FEUVE) működése a szabályzat előírásainak megfelelt, az ellenőrzések során felmerült hiányosságok megszüntetésére tett intézkedések javították a FEUVE szabályszerűségét, gazdaságosságát, hatékonyságát és eredményességét.

A Bkr. 1. számú mellékletében foglalt nyilatkozatok alapján megállapítható, hogy a költségvetési szervek vezetői az Áht. 69. §-ának megfelelően 2022. évben az általuk vezetett költségvetési szervnél gondoskodtak:

- a belső kontrollrendszer kialakításáról, valamint szabályszerű, eredményes, gazdaságos és hatékony működéséről,
- olyan szervezeti kultúra kialakításáról, amely biztosítja az elkötelezettséget a szervezeti célok és értékek iránt, valamint alkalmas az integritás érvényesítésének biztosítására,
- a költségvetési szerv vagyongazdálkodásába, használatába adott vagyon rendeltetészerű használatáról, az alapító okiratban megjelölt tevékenységek jogszabályban meghatározott követelményeknek megfelelő ellátásáról,
- a rendelkezésre álló előirányzatok céljának megfelelő felhasználásáról,
- a költségvetési szerv tevékenységében a hatékonyság, eredményesség és a gazdaságosság követelményeinek érvényesítéséről,
- a tervezési, beszámolási, információszolgáltatási kötelezettségek teljesítéséről, azok teljességéről és hitelességéről,
- a gazdálkodási lehetőségek és a kötelezettségek összhangjáról,
- az intézményi számviteli rendről,
- olyan rendszer bevezetéséről, ami megfelelő bizonyosságot nyújt az eljárások jogszerűségére és szabályszerűségére vonatkozóan, biztosítja az elszámoltathatóságot, továbbá megfelel a hazai és közösségi szabályoknak,
- a vezetők a szervezet minden szintjén tisztában voltak a célokkal és az azok elérését segítő eszközökkel annak érdekében, hogy végre tudják hajtani a kitűzött feladatokat és értékelni tudják az elért eredményeket, e tevékenységről a vezetői beszámoltatás rendszerén keresztül folyamatos információval rendelkeztek, a tevékenységet folyamatosan értékelték.

A belső ellenőrzésekről szóló jegyzőkönyvek, az éves összefoglaló ellenőrzési jelentések és a vezetői nyilatkozatok Pápai Polgármesteri Hivatal Gazdasági Osztályán megtekinthetők.

Kérem a Tisztelt Képviselőtestületet, hogy szíveskedjen az ellenőrzésekről szóló beszámolót megtárgyalni és elfogadni.

Összeállította: Szalai Krisztina gazdasági osztályvezető
Borisz Terézia költségvetési csoportvezető

Pápa, 2023. május 9.

Dr. Nagy Krisztina
jegyző