



Iktatószám: TK 211-6/2022.

Ügyintéző: Benke Csilla

Tárgy: ellenőrzési jelentés

ELLENŐRZÉSI JELENTÉS

az Állami Számvevőszék által a Justh Zsigmond Városi Könyvtárnál „A nyilvános könyvtári ellátást végzők ellenőrzése” tárgyban készült figyelemfelhívó levélben foglaltakra tett intézkedések vizsgálata kapcsán elvégzett ellenőrzésről

I.

Az ellenőrzés célja: annak megállapítása volt, hogy az Intézménynél 2017-2018. évekre vonatkozó Állami Számvevőszéki ellenőrzés kapcsán 2021. február 11-én kelt EL-2444-454/2021. iktatószámú figyelemfelhívó levélben foglalt szabálytalanságokra megfelelő intézkedések történtek-e? Továbbá az Állami Számvevőszék 2021. november 11-én kelt EL-2444-728/2021. iktatószámú levélben leírtak vizsgálata.

Az ellenőrzés tárgya: Állami Számvevőszék Justh Zsigmond Városi Könyvtárnál „A nyilvános könyvtári ellátást végzők ellenőrzése” tárgyban készült figyelemfelhívó levélben foglaltakra tett intézkedések vizsgálata

Ellenőrzést végző szervezeti egység: Orosháza Polgármesteri Hivatal – Jegyzői Kabinet - Belső ellenőrzés

Az ellenőrzött intézmény: Orosháza Városi Önkormányzat Justh Zsigmond Városi Könyvtára

Az ellenőrzés során hivatalban lévő vezető neve, beosztása:

- Buzai Csaba, intézményvezető

Jogszábeli felhatalmazás: az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 70. §-a, valamint a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII.31.) Korm. rendelet 34. §-a

Az ellenőrzés módszerei: az intézkedési tervben rögzítettek szerinti dokumentumok, szabályzatok vizsgálata

A vizsgálati időszak: 2020-2021. év

Az ellenőrzés típusa: szabályszerűségi ellenőrzés

Az ellenőrzésben részt vett:

Benke Csilla belső ellenőrzési vezető, megbízólevél száma: TK 211-2/2022.

Mákné Berki Ágnes belső ellenőr, megbízólevél száma: TK 211-3/2022.

Munkamegosztás: mindkét ellenőr valamennyi ellenőrzési témakörben részt vett

Az ellenőrzés időtartama: 2022. március 28 – 2022. április 13.

A jelentéstervezet leadási határideje: 2022. április 26.

A jelentés véglegesítésének tervezett határideje: 2022. május 4.

II.

Megállapítások

1. Előzmény

Az Állami Számvevőszék (a továbbiakban: ÁSZ) EL-2444-015/2021. iktatószámú megkeresésében tájékoztatta az Orosháza Város Önkormányzat Justh Zsigmond Városi Könyvtárát (továbbiakban: intézmény) az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény 5.§ (4) bekezdés a) pontja, valamint az ÁSZ 2019. második félévi ellenőrzési terve alapján 2017-2018. évekre vonatkozóan **„A nyilvános könyvtári ellátást végzők ellenőrzése”** tárgyában az ellenőrzés előkészítéséről.

Az ellenőrzés keretében az ÁSZ által létrehozott Elektronikus Adatszolgáltatási Rendszerbe a 2020. február 18-án kelt értesítő levél kézhezvételének tertivevényen szereplő napját követő 5 munkanapon belül az alábbi dokumentumok beküldése volt szükséges:

- számvitel politika;
- az eszközök és források leltárkészítési és leltározási szabályzata;
- az eszközök és források értékelési szabályzata;
- pénzkezelési szabályzat;
- a gazdálkodási jogkörgyakorlásra vonatkozó belső szabályozás;
- a kötelezettségvállalásra, teljesítésigazolásra jogosult személyekről és aláírás-mintájukról vezetett nyilvántartás (2017. január 1- 2019. április 30. közötti időszak);
- az Áhsz. 32. § (1a) bekezdés szerinti irányító szerv által jóváhagyott éves költségvetési beszámoló;
- a mérleg tételeit alátámasztó leltár;
- a vezetői nyilatkozat a belső kontrollrendszer működéséről.

A fent felsorolt dokumentumok beküldése - a belső ellenőrzés részére átadott - 2020.02.27-én aláírt az ÁSZ által kért teljességi és hitelességi nyilatkozat alapján megtörtént.

A 2021. február 11-én kelt - 2021. február 17-én átvett -, EL-2444-454-/2021. iktatószámú figyelemfelhívó levélben az ÁSZ szabálytalanságokra hívta fel az intézményvezető figyelmét az alábbiak szerint:

- A könyvtár vezetője 2017-2018. években nem gondoskodott a számviteli politika, továbbá az eszközök és források értékelési szabályzata elkészítéséről, mert nem a könyvtár vezetője, hanem a gazdálkodási feladatokat ellátó önkormányzati hivatal vezetője alakította ki és rendelte el a könyvtár gazdálkodásában alkalmazandó számviteli szabályozások alkalmazását.
- A könyvtár vezetője 2017-2018. években belső szabályzatban nem rendezte a gazdálkodási jogkörgyakorlás módjával, eljárási és dokumentációs részletszabályaival kapcsolatos belső előírásokat, feltételeket, mert nem a könyvtár vezetője, hanem a gazdálkodási feladatokat ellátó önkormányzati hivatal vezetője alakította ki és rendelte el a könyvtár gazdálkodásában alkalmazandó gazdálkodási szabályozások alkalmazását.

A feltárt szabálytalanságok kapcsán az intézményvezetőnek 15 napon belül kellett értesítő levében az ÁSZ elnökét tájékoztatni az értesítő levélben foglaltak elbírálását követően a megtett intézkedésekről.

A levélben rögzítésre került, amennyiben 2018. évet követően a feltárt szabálytalanságok kapcsán történtek intézkedések, valamint 2019-2021. időszakban megszüntetésre kerültek, úgy a megtett intézkedésekről is kérte az Állami Számvevőszék a tájékoztatás megküldését.

A vizsgálat alapján megállapításra került, hogy az intézmény az ÁSZ tv. 28. § (1) bekezdésében rögzített közreműködési kötelezettségének a megadott határidőn belül eleget tett. A figyelemfelhívó levél átvételét (2021. február 17.) követően 15 napon belül 2021. március 03-án került az ÁSZ elnök részére megküldésre a 04-03/2021/1 iktatószámmal ellátott tájékoztató levél.

A levélben rögzítésre került, hogy a jogszabálysértő gyakorlat megszüntetésére 2020. március 01-től került sor. Az önkormányzati hivatal által kiadott és az intézményre kiterjesztett szabályzatok elfogadó nyilatkozattal kerültek adaptálásra, melyet az intézmény a leírtak igazolására 2021. március 03-án és 2021. március 04-én küldött meg a Hivatali Kapun keresztül.

A fent leírtakat alátámasztja a 2021. március 03-i és 2021. március 04-i dátummal kiállított és belső ellenőrzés részére átadott letöltési igazolás.

Az ÁSZ a megküldött levél kapcsán kifogással élt, a továbbiakban az irányító szerv vezetőjéhez fordult levelében, aki jogszabályi hatáskörénél fogva az intézmény felett felügyeleti, ellenőrzési, munkáltatói, utasítási, beszámoltatási hatáskörrel rendelkezik.

A 2021. augusztus 25-én elektronikus úton megküldött, EL-2444-641/2021. iktatószámú levelében az ÁSZ alelnöke tájékoztatta a polgármestert arról, hogy az intézményvezető részére megküldött levélben lehetőséget biztosított számára, hogy intézkedéseket tegyen a feltárt szabálytalanságok kapcsán azok csökkentésére, a pozitív változások elindítására.

Az ÁSZ levelében kitért arra, hogy érdemi változások nem történtek, ugyanakkor a vizsgálat során feltárt hiányosságok kockázatot jelentenek a könyvtár gazdálkodásának törvényességére, és a közpénz szabályszerű felhasználására.

A fennmaradt kockázatok veszélyeztetik a könyvtárra bízott önkormányzati közfeladat ellátását, és a helyi lakosság könyvtári szolgáltatásokhoz való hozzáférését.

Az ÁSZ levelében kérte a polgármestert a fent vázoltak alapján az általa megtett intézkedésekről szóló tájékoztató levél 15 napon belül történő megküldését.

A fent leírt megkeresésnek eleget téve a polgármester 02-09/2021. iktatószámú 2021. augusztus 31-i keltezésű levelében tájékoztatta az ÁSZ elnökét.

A tájékoztató levél tartalma megegyezett az intézmény vezetőjének 04-03/2021/1 iktatószámú (ÁSZ elnök részére 2021. március 03-án elküldött) levelében leírtakkal.

2. ÁSZ jelentés összegzés

Az ÁSZ 21037. számú jelentése alapján a kockázatokat két lényeges kérdéskörön belül három kockázati terület alapján értékelte:

1. A gazdálkodás alapvető feltételeinek biztosításának ellenőrzése:

- a gazdálkodás számviteli szabályozottsága
- a kontrolltevékenységek kialakítása

2. A gazdálkodás átláthatóságának ellenőrzése

Az ellenőrzés során 9 lényeges dokumentum értékelését végezte el az ÁSZ, olyan kiválasztott kritériumok alapján, melyeknek hiánya kockázatot jelent az ellenőrzött szervezet közpénzekkel való szabályszerű gazdálkodására. Az ÁSZ az ellenőrzött szervezetre vonatkozó működési és gazdálkodási kockázatokat azonosította.

A gazdálkodás számviteli szabályozottságának kockázati értékelése magas, a kontrolltevékenységek kialakításának kockázati értékelése magas, a gazdálkodás átláthatóságának kockázati értékelése alacsony 2018. évre vonatkozóan. Az intézmény összesített kockázati besorolása magas.

A könyvtárak vezetői számára figyelemfelhívó levelet küldtek a 2018. évre vonatkozó szabálytalanságokról, melyekre ha a vezető intézkedéseket fogalmazott meg a hiányosságok megszüntetése érdekében, az ÁSZ a gazdálkodás lényeges területein korábban fennálló kockázatokat csökkentette.

Az Intézmény esetében magas kockázat került megállapításra, melynek oka az ÁSZ álláspontja alapján, hogy az ellenőrzött időszakot követően sem intézkedtek a feltárt hiányosságok megszüntetése érdekében, ezért a gazdálkodást érintő kockázatok fennmaradtak.

3. Belső ellenőrzés vizsgálata

A belső ellenőrzés a fent leírtak vizsgálata alapján az alábbi észrevételt teszi:

A költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII.31.) Korm. rendelet (továbbiakban: Bkr.) 3. §-a előírja a költségvetési szerv vezetőjének felelősségét a belső kontrollrendszer kialakításáért, működtetéséért és fejlesztéséért, melynek részei:

- a) kontrollkörnyezet
- b) integrált kockázatkezelési rendszer,
- c) kontrolltevékenységek,
- d) információs és kommunikációs rendszer, és
- e) nyomon követési rendszer (monitoring).

A belső kontrollrendszer tartalmazza a Bkr. 4. §-ában rögzítettek szerint mindazon elveket, eljárásokat és belső szabályzatokat melyek biztosítják, hogy

- a költségvetési szerv valamennyi tevékenysége és célja összhangban legyen a szabályszerűséggel, szabályozottsággal, valamint a gazdaságosság, hatékonyság és eredményesség követelményeivel,
- az eszközökkel és forrásokkal való gazdálkodásban ne kerüljön sor pazarlásra, visszaélésre, rendeltetésellenes felhasználásra,

- megfelelő, pontos és naprakész információk álljanak rendelkezésre a költségvetési szerv működésével kapcsolatosan, és
- a belső kontrollrendszer harmonizációjára és összehangolására vonatkozó jogszabályok végrehajtásra kerüljenek a módszertani útmutatók figyelembevételével.

A költségvetési szerv vezetője köteles olyan kontrollkörnyezetet kialakítani a Bkr. 6. §-ában foglaltak szerint, amelyben:

- a) világos a szervezeti struktúra, a folyamatok átláthatóak,
- b) egyértelműek a felelősségi, hatásköri viszonyok és feladatok,
- c) meghatározottak, ismertek és elfogadottak az etikai elvárások a szervezet minden szintjén,
- d) átlátható a humánerőforrás-kezelés,
- e) biztosított a szervezeti célok és értékek irányában való elkötelezettség fejlesztése és elősegítése.

A kontrolltevékenységek részeként minden tevékenységre vonatkozóan biztosítani kell:

- a döntések dokumentumainak elkészítése (ideértve a költségvetési tervezés, a kötelezettségvállalások, a szerződések, a kifizetések, a támogatásokkal való elszámolás, a szabálytalanságok miatti visszafizettetések dokumentumait is);
- a döntések célszerűségi, gazdaságossági, hatékonysági és eredményességi szempontú megalapozottsága;
- a döntések szabályszerűségi szempontból történő jóváhagyása, illetve ellenjegyzése, valamint
- a gazdasági események elszámolása (a hatályos jogszabályoknak megfelelő könyvvizetés és beszámolás), megfelelően a Bkr. 8. § (2) bekezdésben leírtaknak.

A költségvetési szerv belső szabályzataiban - a Bkr. 8. § (4) bekezdése alapján - a költségvetési szerv vezetője köteles a felelősségi körök meghatározásával legalább az alábbiakat szabályozni:

- a) engedélyezési, jóváhagyási és kontroll eljárások;
- b) a dokumentumokhoz és információkhoz való hozzáférés;
- c) beszámolási eljárások.

A Justh Zsigmond Városi Könyvtár tekintettel arra, hogy gazdasági szervezettel nem rendelkező költségvetési szerv, így a gazdasági szervezeti feladatok ellátását az Orosházi Polgármesteri Hivatal látja el az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (továbbiakban: Áht.) 10. § (4a) bekezdés a) pontjában leírtak szerint.

A feladatok ellátására a vizsgált intézmény illetve további három intézmény között munkamegosztási megállapodás került aláírásra a 368/2011. (XII.31.) Korm. rendelet (továbbiakban: Ávr.) 9. § (5) bekezdés a) pontjában leírtaknak megfelelően.

Jelen ellenőrzés tárgykörét nem érinti, ennek ellenére kiemelő, hogy a 2015. február 20-án aláírt munkamegosztási megállapodás aktualizálása szükségessé vált tekintettel arra, hogy időközben név és intézményvezető váltás történt; 2021. december 01-től a Gyermek- és Diákélelmelési Intézmény megszüntetésre került; továbbá a 2022. március 01-től hatályos SZMSZ értelmében a korábbi szervezeti egységek elnevezése változott, a feladatok átcsoportosításra kerültek.

A munkamegosztási megállapodás „15. Szabályzatok” fejezete érinti a költségvetési intézmény szabályzataira vonatkozó előírást az alábbiak szerint:

15.1.2. pont:

„Az Intézmény saját Szervezeti és Működési Szabályzata és az intézményre vonatkozó szakmai szabályzatok kivételével átvesszi és saját szabályzataként kiadja, hatályba léptető záradékokkal látja el a Hivatal meghatározott szabályzatait.

A módosítás nélkül alkalmazandó szabályzatok: Számlarend; Számviteli politika; Eszközök és források értékelési szabályzata; Felesleges vagyontárgyak hasznosításának és selejtezésének szabályzata; Belső ellenőrzési kézikönyv.”

Az ellenőrzési jelentés-tervezet 4-5. oldalán történt hivatkozás a Bkr. előírásaira, melyet a munkamegosztási megállapodás adott pontja is rögzít.

A fent felsorolt szabályzatok átvétele megtörtént, melyek az ÁSZ vizsgálata során feltöltésre kerültek az Elektronikus Adatszolgáltatási rendszerbe.

Az intézmény nevére kiállított saját szabályzatként történő kiadása nem valósult meg, így kérnénk a költségvetési szerv vezetője részéről a fent felsorolt - módosítás nélkül alkalmazandó – szabályzatoknak, mint Justh Zsigmond Városi Könyvtár saját szabályzataként történő kiadását, mellékelve a dolgozók részéről aláírt megismerési nyilatkozat becsatolását is.

15.1.3. pont:

„Az átvétel (adaptáció) során a helyi sajátosságok miatt kiegészítéssel, vagy módosítással alkalmazható szabályzatok: Pénzkezelési szabályzat; Folyamatba épített előzetes és utólagos vezetői ellenőrzés Szabályzata (FEUVE); Ügyrend; Önköltségszámítási szabályzat; Informatikai szabályzat; Munka- és tűzvédelmi szabályzat.”

A fent leírtak kiegészítése szükséges tekintetben, hogy a Folyamatba épített előzetes és utólagos vezetői ellenőrzés szabályzata (FEUVE) mint önálló szabályzat nem létezik, azonban a Bkr. 6. § (4) bekezdésében leírtak alapján a költségvetési szerv vezetőjének a továbbiakban gondoskodni kell a szervezeti integritást sértő események kezelésének eljárásrendjéről, valamint az integrált kockázatkezelés eljárásrendjéről a Korm. rendelet (4a) bekezdésében és 7. §-ában rögzítettek figyelembevételével.

Az Orosházi Polgármesteri Hivatal elkészítette a 2021. január 01-től hatályos szervezeti integritást sértő események kezelésének eljárásrendjét, valamint 2021. október 01-től hatályos integrált kockázatkezelés eljárásrendjét, melynek hatálya a vizsgált intézményre is kiterjesztésre került.

Az intézményvezető az aláírt nyilatkozatokban vállalta a fenti két szabályzat adaptálását, annak módosítás nélkül történő alkalmazását.

A jogszabályi előírásnak megfelelően, a Justh Zsigmond Városi Könyvtár mint költségvetés szerv részére is elengedhetetlen a fenti két szabályzat elkészítése.

Ennek megfelelően szíveskedjenek 2022. évre vonatkozóan a szervezeti integritást sértő események kezelésének eljárásrendjét, valamint az integrált kockázatkezelés

eljárásrendjét elkészíteni és az aláírt megismerési nyilatkozattal együtt a belső ellenőrzés részére történő bemutatását.

A belső ellenőrzés véleménye szerint a vizsgált intézménynek az Állami Számvevőszék által rögzített és a jelentésben is megfogalmazottak szerint a fent rögzített szabályzatok elkészítése szükséges és elengedhetetlen.

Az Ávr. 13. § (2) bekezdése rendelkezik arról, hogy a költségvetési szerv vezetője belső szabályzataiban rendezi a költségvetési szerv működéséhez kapcsolódó, a költségvetési szerv előirányzatait terhelő pénzügyi kihatással bíró, jogszabályban nem szabályozott kérdéseket, így:

- a) a tervezéssel, gazdálkodással, az ellenőrzési, adatszolgáltatási és beszámolási feladatok teljesítésével kapcsolatos belső előírásokat;
- b) a beszerzések lebonyolításával kapcsolatos eljárásrendet;
- c) a belföldi és külföldi kiküldetések elrendelésével és lebonyolításával, elszámolásával kapcsolatos kérdéseket;
- d) az anyag- és eszközgazdálkodás számviteli politikában nem szabályozott kérdéseit;
- e) a reprezentációs kiadások felosztását, azok teljesítésének és elszámolásának szabályait;
- f) a gépjárművek igénybevételeinek és használatának rendjét;
- g) a vezetékes- és mobiltelefonok használatát;
- h) a közérdekű adatok megismerésére irányuló kérelmek intézésének, továbbá a kötelezően közzéteendő adatok nyilvánosságra hozatalának rendjét.

A fent felsorolt szabályzatok vizsgálatára is sor került, megállapítható az intézmény a jogszabályban felsorolt valamennyi szabályzattal rendelkezik.

II.

Összesítő megállapítások

Jelen ellenőrzés során a Justh Zsigmond Városi Könyvtárt érintő Állami Számvevőszéki ellenőrzés kapcsán az intézménynek megküldött figyelemfelhívó levélben foglalt feltárt szabálytalanságokra tett intézkedések vizsgálatára került sor.

Az ÁSZ ellenőrzés során az intézménynek az értesítő levélben foglalt dokumentumokat (ellenőrzési jelentés - tervezet 2. oldalán található a dokumentumok listája) megadott határidőn belül kellett feladni az ÁSZ által létrehozott Elektronikus Adatszolgáltatási Rendszerbe, mely határidőn belül teljesült.

A megküldött dokumentumok kapcsán az ÁSZ figyelemfelhívó levelében szabálytalanságokra hívta fel az intézményvezető figyelmét, mellyel kapcsolatban az intézményvezetőnek 15 napon belül kellett elbírálni a levélben foglaltakat és a megtett intézkedésekről értesíteni az ÁSZ elnökét.

A közreműködési kötelezettségnek az intézményvezető határidőben eleget tett, azonban az ÁSZ kifogással élel a megtett intézkedések kapcsán, a továbbiakban az irányító szerv vezetőjét – polgármestert – kereste meg levelével, egyben kérte a

jogszabálysértő gyakorlat megszüntetésére a megadott határidőn belül tegye meg észrevételét, kérte továbbá a megtett intézkedésekről történő tájékoztatását. A megkeresésnek eleget téve a polgármester a rendelkezésre álló határidő előtt tájékoztatta az ÁSZ elnökét.

Az ÁSZ ellenőrzése során a Justh Zsigmond Városi Könyvtárnál magas kockázatot állapított meg, melynek oka az ÁSZ álláspontja alapján, hogy az ellenőrzött időszakot követően sem intézkedtek a feltárt hiányosságok megszüntetése érdekében, ezért a gazdálkodást érintő kockázatok fennmaradtak, melyek a gazdálkodás törvényességére és a közpénz szabályszerű felhasználására jelentenek kockázatot.

A belső ellenőrzés az általa végzett vizsgálat eredményeként figyelembe véve a jogszabályban és munkamegosztási megállapodásban rögzítetteket kéri a költségvetési szerv vezetője részéről a Hivatal azon szabályzatainak módosítás nélküli alkalmazását, saját szabályzataiként történő kiadását az aláírt megismerési nyilatkozattal együtt, melyet a munkamegosztási megállapodás 15.1.2. pontjában rögzít.

A fent leírtakon túl a belső ellenőrzés kéri az intézménytől 2022. évre vonatkozóan a szervezeti integritást sértő események kezelésének eljárásrendjét, valamint az integrált kockázatkezelés eljárásrendjének elkészítését, valamint az aláírt megismerési nyilatkozattal együtt a dokumentumok belső ellenőrzés részére történő bemutatását.

Orosháza, 2022. április 22.


Mákné Berki Ágnes
belső ellenőr


Benke Csilla
belső ellenőrzési vezető

**Orosházi Polgármesteri Hivatal
Jegyzői Kabinet**

5900 Orosháza, Szabadság tér 4-6. Telefon: (+36) 68 514-221
E-mail: benke.csilla@oroshaza.hu Honlap: www.oroshaza.hu
Hivatali kapu: OROSHAZAPH, KRID: 504074100