



ÁLLAMI
SZÁMVEVŐSZÉK

FEJÉR MEGYEI ELLENŐRZÉSI IRODA, SZÉKESFEHÉRVÁR

SZÁMVEVŐI JELENTÉS

*Adony Város Önkormányzata gazdálkodási rendszerének
2010. évi ellenőrzéséről*

2010. december

3. Önkormányzati és Területi Ellenőrzési Igazgatóság
Fejér Megyei Ellenőrzési Iroda
Cím: 8000 Székesfehérvár, Piac tér 14.
Telefonszám: 06/22/513-580 faxszám: 06/22/513-589

Iktatószám: V-3023-7/6/2010.

Témaszám: 966

Vizsgálat-azonosító szám: V0520-01

Az ellenőrzést végezték:

Mohl Anna

számvevő tanácsos, csoportvezető
(2., 3. ellenőrzési programpontok)

Ébner Vilmosné

főtanácsadó, irodavezető
(1., 4. ellenőrzési programpontok)

TARTALOMJEGYZÉK

BEVEZETÉS	11
I. ÖSSZEGZŐ MEGÁLLAPÍTÁSOK, KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK	16
II. RÉSZLETES MEGÁLLAPÍTÁSOK	28
1. Az Önkormányzat költségvetési és pénzügyi helyzete	28
1.1. A tervezett költségvetési bevételek és kiadások alapján a költségvetési egyensúly, a költségvetési hiány alakulása, a hiány tervezett finanszírozási módja, valamint a költségvetési hiány megállapításának szabályszerűsége	28
1.2. A teljesített költségvetési bevételek és kiadások alapján a pénzügyi egyensúly, a pénzügyi hiány alakulása, a pénzügyi hiány finanszírozása, az igénybe vett finanszírozási célú pénzügyi eszközök hatása a pénzügyi helyzet alakulására, az eladósodásra, valamint a fizetőképességre	30
2. Az Önkormányzat felkészültsége az európai uniós források igénylésére, felhasználására, a támogatott célkitűzés megvalósítására, működtetésére, valamint az elektronikus közszolgáltatási feladatok ellátására	37
2.1. Az európai uniós források igénybevételére, felhasználására, a támogatott célkitűzés megvalósítására, működtetésére történt felkészülés szabályozottságának, szervezettségének, valamint egy támogatási szerződésben foglalt célkitűzés megvalósításának, működtetésének eredményessége	37
2.1.1. Az európai uniós forrásokra történő pályázatok benyújtására vonatkozó döntések összhangja fejlesztési célkitűzésekkel	37
2.1.2. Az európai uniós forrásokhoz kapcsolódóan a pályázatfigyelés, a pályázatkészítés, valamint az európai uniós támogatással megvalósuló fejlesztés lebonyolításának belső rendje, a végrehajtás és az ellenőrzés szervezettsége	39
2.1.3. Egy támogatási szerződésben foglalt célkitűzés megvalósítása, működtetése	41
2.2. Az elektronikus közszolgáltatás feltételeinek kialakítása	43
3. A költségvetési gazdálkodás belső kontrolljai	45
3.1. A költségvetés tervezés, a gazdálkodás és a zárszámadás készítés folyamatában végrehajtandó belső kontrollok kialakítása	45
3.2. A belső kontrollok működtetése a költségvetés tervezés, a gazdálkodás, és a zárszámadás készítés folyamataiban	46
3.3. A belső ellenőrzési kötelezettség teljesítése	50

4. Az ÁSZ korábbi ellenőrzési javaslatai alapján készített intézkedési terv végrehajtása, hasznosítása	53
4.1. Az Önkormányzat gazdálkodási rendszerének átfogó ellenőrzése során tett javaslatok végrehajtására tervezett intézkedések megvalósítása	53
4.2. A zárszámadáshoz kapcsolódó (állami hozzájárulások, támogatások igénylésének és felhasználásának ellenőrzése), valamint a további vizsgálatok esetében a megállapítások, javaslatok alapján tett intézkedések	57
ZÁRADÉK	59

MELLÉKLETEK

1. számú Az Önkormányzat gazdálkodását meghatározó adatok, mutatószámok (1 oldal)
2. számú Az önkormányzati vagyon alakulása (1 oldal)
- 2/a. számú Az önkormányzati kötelezettségek alakulása (1 oldal)
3. számú Az Önkormányzat 2007-2010. évi költségvetési előirányzatainak és 2007-2009. évi pénzügyi teljesítéseinek alakulása (1 oldal)
4. számú Tanúsítvány az európai uniós forrásokkal támogatott célok és programok 2007-2010. évi tervezett és teljesített adatairól (1 oldal)
- 4/a. számú Tanúsítvány az európai uniós forrásokra 2007-2010 között benyújtott pályázatokról, amelyek elbírálásáról az Önkormányzat meg nem kapott tájékoztatást (1 oldal)
- 4/b. számú Tanúsítvány a 2007-2010. években benyújtott és elutasított európai uniós pályázatokról (1 oldal)
5. számú Adatlap az európai uniós forrással támogatott Adony Város Polgármesteri Hivatalának komplex akadálymentesítésére feladatról (3 oldal)
6. számú Az ellenőrzés során átadott munkatáblák, munkalapok és megfeleléségi tesztek jegyzéke (4 oldal)

RÖVIDÍTÉSEK, MOZAIKSZAVAK JEGYZÉKE

Törvények

Áht.	az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény
Eisz. tv.	az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény
Kbt.	a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény
Ktv.	a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény
Ötv.	a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény
Számv. tv.	a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény

Rendeletek

Ámr. ₁	az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet
Ámr. ₂	az államháztartás működési rendjéről szóló 292/2009. (XII. 19.) Korm. rendelet
Áhsz.	az államháztartás szervezetei beszámolási és könyvvezetési kötelezettségének sajátosságairól szóló 249/2000. (XII. 24.) Korm. rendelet
Ber.	a költségvetési szervek belső ellenőrzéséről szóló 193/2003. (XI. 26.) Korm. rendelet
18/2005. (XII. 27.) IHM rendelet	a közzétételi listákon szereplő adatok közzétételéhez szükséges közzétételi mintákról szóló 18/2005. (XII. 27.) IHM rendelet
2007. évi költségvetési rendelet	Adony Város Önkormányzatának 4/2007. (II. 23.) számú rendelete az Önkormányzat 2007. évi költségvetéséről
2008. évi költségvetési rendelet	Adony Város Önkormányzatának 5/2008. (II. 22.) számú rendelete az Önkormányzat 2008. évi költségvetéséről
2009. évi költségvetési rendelet	Adony Város Önkormányzatának 4/2009. (II. 13.) számú rendelete az Önkormányzat 2009. évi költségvetéséről
2010. évi költségvetési rendelet	Adony Város Önkormányzatának 1/2010. (II. 12.) számú rendelete az Önkormányzat 2010. évi költségvetéséről
2007. évi zárszámadási rendelet	Adony Város Önkormányzatának 12/2008. (IV. 25.) számú rendelete az Önkormányzat 2007. évi zárszámadásáról
2008. évi zárszámadási rendelet	Adony Város Önkormányzatának 9/2009. (IV. 30.) számú rendelete az Önkormányzat 2008. évi zárszámadásáról
2009. évi zárszámadási rendelet	Adony Város Önkormányzatának 7/2010. (IV. 30.) számú rendelete az Önkormányzat 2009. évi zárszámadásáról
SzMSz ₁	Adony Város Önkormányzatának 9/2007. (IV. 26.) számú rendelete a Képviselő-testület és Szervei Szervezeti és Működési Szabályzatáról
ügyrend	Adony Város Önkormányzata Polgármesteri hivatalának ügyrendje, az SzMSz ₁ 5. számú függeléke

vagyongazdálkodási rendelet	Adony Város Önkormányzatának a vagyonáról és a vagyongazdálkodás szabályairól szóló 13/2007. (V. 25.) számú rendelete
-----------------------------	---

Szórövidítések

ÁROP	ÚMFT Államreform Operatív Program
ÁSZ	Állami Számvevőszék
Általános iskola	Szent István Általános Iskola és Alapfokú Művészetoktatási Intézmény
CHF	svájci frank
EKOP	ÚMFT Elektronikus Közigazgatási Operatív Program
e-közszolgáltatás	elektronikus közszolgáltatás
FEUVE	folyamatba épített, előzetes, utólagos és vezetői ellenőrzés
jegyző	Adony Város Önkormányzatának jegyzője
Gazdasági bizottság	Adony Város Önkormányzatának Gazdasági-, városfejlesztési-, vállalkozási-, környezetvédelmi- és turisztikai bizottsága
gazdasági program	Adony Város Önkormányzatának 2006-2010. évekre szóló gazdasági programja, melyet a Képviselő-testület a 71/2007. (IV. 26.) számú határozatával fogadott el
gazdasági szervezet ügyrendje ₁	Adony Város Önkormányzata Polgármesteri hivatala Gazdasági Szervezetének ügyrendje, jóváhagyta a jegyző 2009. január 1-től
gazdasági szervezet ügyrendje ₂	Adony Város Önkormányzata Polgármesteri hivatala Gazdasági Szervezetének ügyrendje, jóváhagyta a jegyző 2010. január 1-től
KEOP	ÚMFT Környezet és Energia Operatív Program
kötvény	Adony & Adony kötvény
Képviselő-testület	Adony Város Önkormányzatának Képviselő-testülete
OKM	Oktatási és Kulturális Minisztérium
Okmányiroda	Adony Város Önkormányzata Polgármesteri Hivatalának Okmányirodája
Önkormányzat	Adony Város Önkormányzata
Óvoda	Adony Város Önkormányzatának Hóvirág Óvodája
pályázati eljárási rend	A Képviselő-testület 141/2008. (VIII. 28.) számú határozatával jóváhagyott Szabályzat az Önkormányzat és intézmények pályázatainak kezelésének eljárásrendjéről
Pénzügyi bizottság	Adony Város Önkormányzatának Pénzügyi bizottsága
Pénzügyi iroda	Adony Város Önkormányzata Polgármesteri Hivatalának Pénzügyi Irodája
pénzügyi irodavezető	Adony Város Önkormányzat Polgármesteri Hivatala Pénzügyi Irodájának vezetője
polgármester	Adony Város Önkormányzatának polgármestere
Polgármesteri hivatal	Adony Város Önkormányzatának Polgármesteri Hivatala
Többcélú kistérségi tár-	Adonyi Többcélú Kistérségi Társulás

szulás

ÚMFT

SzMSz₂

Új Magyarország Fejlesztési Terv

Adony Város Önkormányzata Polgármesteri hivatalának Szervezeti és Működési Szabályzata, jóváhagyta a Képviselő-testület a 104/2010. (VI. 24.) számú határozatával 2010. július 1-től

Váti Kht.

VÁTI Magyar Regionális Fejlesztési és Urbanisztikai Közhasznú Társaság az „Adony Város Polgármesteri hivatalának komplex akadálymentesítése” című projekt közreműködő szervezete



ÉRTELMEZŐ SZÓTÁR

1. elektronikus szolgáltatási szint	Az 1044/2005. (V. 11.) Korm. határozat alapján olyan információs, tájékoztató szolgáltatás, amely csak általános információkat közöl az adott ügygel kapcsolatos teendőkről és a szükséges dokumentumokról.
2. elektronikus szolgáltatási szint	Az 1044/2005. (V. 11.) Korm. határozat alapján olyan egyirányú kapcsolatot biztosító szolgáltatás, amely az 1. szinten túl biztosítja az adott ügy intézéséhez szükséges dokumentumok, nyomtatványok letöltését, és azok ellenőrzéssel, vagy ellenőrzés nélküli elektronikus kitöltését, amely esetben a dokumentumok benyújtása hagyományos úton történik.
3. elektronikus szolgáltatási szint	Az 1044/2005. (V. 11.) Korm. határozat alapján olyan kétirányú kapcsolatot biztosító szolgáltatás, amely közvetlen, vagy ellenőrzött kitöltésű dokumentum segítségével biztosítja az elektronikus adatbevitelt és a bevitt adatok ellenőrzését. Az ügy indításához, intézéséhez személyes megjelenés nem szükséges, de az ügyhöz kapcsolódó közigazgatási döntés (határozat, egyéb aktus) közlése, valamint a kapcsolódó illeték-, vagy díjfizetés hagyományos úton történik.
4. elektronikus szolgáltatási szint	Az 1044/2005. (V. 11.) Korm. határozat alapján olyan teljes közvetlen kétirányú ügyintézési folyamatot biztosító szolgáltatás, amikor az ügyhöz kapcsolódó közigazgatási döntés is elektronikus úton kerül közlésre, illetve a kapcsolódó illeték-, vagy díjfizetés elektronikus úton is intézhető.
európai uniós források	Az Európai Unió költségvetéséből, illetve az Európai Gazdasági Térség Európai Unión kívüli tagállamainak költségvetéséből származó támogatások, valamint a „Svájci Hozzájárulás” programból származó támogatás.
eredményesség	Egy adott tevékenység céljai megvalósításának mértéke, a tevékenység szándékolt és tényleges hatása közötti kapcsolat. (Forrás: Ámr. ₁ 2. § 66. pont)
fejlesztési feladat (projekt)	Az a fejlesztési feladat, amely illeszkedik az Európai Unió, illetve a Nemzeti Fejlesztési Terv által támogatott programokhoz. Az Európai Unió, illetve a Nemzeti Fejlesztési Terv és az Új Magyarország Fejlesztési Terv által meghirdetett programokhoz kapcsolódó, támogatott projektek fejlesztési feladatok megvalósításához használhatók fel az európai uniós források. A fejlesztési feladat (projekt) tartalmilag és formailag részletesen kidolgozott, megfelelő pénzügyi háttérrel és végrehajtási ütemezéssel rendelkező fejlesztési terv.
fejlesztési célkitűzés	Az önkormányzat által ellátott kötelező, vagy önként vállalt feladatok mennyiségi (minőségi) fejlesztésére vonatkozó terv. A mennyiségi fejlesztés megvalósulhat beszer-

hazai társfinanszírozás	zessel, létesítéssel, bővítéssel, átalakítással. A központi költségvetési és az elkülönített állami pénzalapokból származó finanszírozás.
indikátor	A projekt megvalósulásának számszerűsíthető eredményei, mutató, jelzőszám, amelynek segítségével egy célkitűzés megvalósulásának adott szintjét lehet szemléltetni. Jelenthet egy felhasznált erőforrást, egy elért hatást, egy minőségi szintet, illetve valamilyen egyéb változást.
irányító hatóság	A strukturális alapok és a Kohéziós alap forrásainak szabályszerű, hatékony és eredményes felhasználásához szükséges intézményrendszer felső eleme. Az irányító hatóság általános és átfogó felelősséget visel a programok, projektek hatékony és szabályszerű végrehajtásáért. Felelősségi köréből eredően ellenőrzi a közösségi, valamint a hazai jogszabályok betartását, koordinálja az európai uniós források szétosztásának folyamatát, irányítja az intézményrendszer, a statisztikai és a pénzügyi nyilvántartási rendszer működését. Az Új Magyarország Fejlesztési Terv Irányító Hatósága közreműködik az Operatív Program véglegesítésében, irányítja az Operatív Program Program-kiegészítő Dokumentum kidolgozását, és közreműködő szerepet vállal e dokumentumoknak az Európai Bizottsággal történő tárgyalásaiban. Az Irányító Hatóság részt vesz továbbá a költségvetési tervezésében, valamint közreműködő szervezetek bevonásával irányítja a meghirdetett pályázatok és a központi programok végrehajtását.
kedvezményezett	Az a helyi önkormányzat, amely a támogatási szerződést kedvezményezettként aláírja, a projektet, illetve a központi programhoz kapcsolódó támogatott önkormányzati programot végrehajtja.
közreműködő szervezet	A közreműködő szervezetek az európai uniós támogatást elnyert kedvezményezettekkel a kapcsolattartó szervek. Feladatai: a támogatási szerződés mintától eltérő egyedi támogatási szerződés-tervezetek előzetes megküldése jóváhagyásra a Nemzeti Fejlesztési Ügynökségnek; a projektek megvalósítása előrehaladásának nyomon követése, a támogatás kifizetésének engedélyezése, a folyamatba épített ellenőrzések (dokumentumalapú ellenőrzések és kockázatelemzésre alapozott helyszíni ellenőrzések) végzése, a projektek zárásával kapcsolatos feladatok ellátása, szabálytalanságkezelési rendszer kialakítása és működtetése; ellenőrzési nyomvonal készítése és folyamatos aktualizálása; az Egységes Monitoring Informatikai Rendszerben az adatok folyamatos rögzítése, az adatbázis naprakészségének és megbízhatóságának biztosítása; a beszámolók készítése és megküldése a miniszter és az Nemzeti Fejlesztési Ügynökség részére az akcióterv és az éves munkaterv megvalósításában történt előrehaladásról és a szükséges

lebonnyolítás	intézkedésekre vonatkozó javaslatokról. Az európai uniós források felhasználásával megvalósuló fejlesztésre irányuló műszaki, gazdasági (pénzügyi) tevékenységet magában foglaló szervezési, irányítási szolgáltatás. A szervezési szolgáltatás kiterjedhet a pályázat-készítésre, a közbeszerzési eljárás lebonyolításán keresztül a folyamatos műszaki ellenőrzésre, a pénzügyi elszámolásra, a műszaki átadás-átvételtre, az üzembe helyezésre, illetve a fejlesztési folyamat egyes elemeire.
operatív program	Az Európai Bizottság által jóváhagyott, a Közösségi Támogatási Keret végrehajtására vonatkozó, több évre szóló intézkedésekhez kapcsolódó prioritások egységes rendszerét tartalmazó dokumentum.
Nemzeti Fejlesztési Terv	Helyzetelemzést, stratégiát a tervezett fejlesztési területek prioritásait, azok céljait és pénzügyi forrásaik megjelölését tartalmazó dokumentum, amelyet a Magyar Köztársaság készített az Európai Unió programozási irányelveinek, célkitűzéseinek megfelelően a fejlődésben lemaradó régiók fejlődésének és strukturális átalakulásának elősegítésére a kiemelt szükségletekre figyelemmel. A Nemzeti Fejlesztési Terv stratégiai fejezetének célja, hogy a 2004-2006 közötti időszakra kijelölje a strukturális alapokból támogatható fejlesztéspolitikai célkitűzéseit és prioritásait. A strukturális alapok operatív programjai: Agrár- és Vidékfejlesztés Operatív Program (AVOP); Gazdasági Versenyképesség Operatív Program (GVOP); Humán erőforrások fejlesztései Operatív Program (HEFOP); Környezetvédelem és infrastruktúra Operatív Program (KIOP); Regionális Fejlesztés Operatív Program (ROP).
program	Ágazati vagy térségi fejlesztési célt megvalósító fejlesztési terv, mely több egymással összefüggő projekt útján, az érintettek együttműködése alapján valósul meg.
regionális program	Az ágazati és regionális prioritásokat egyaránt tartalmazó operatív program regionális prioritása, illetve támogatási konstrukciója.
saját forrás	A kedvezményezett által a támogatott projekthez biztosított forrás, amelybe az államháztartás alrendszeréből nyújtott támogatás nem számítható be. Költségvetési szervek esetén a jóváhagyott előirányzat saját forrásnak minősül.
szabálytalanság	A jogszabályokban szereplő előírásoknak, illetve a támogatási szerződésben a felek által vállalt kötelezettségeknek a megsértése, amelyek eredményeképpen az Európai Közösség vagy a Magyar Köztársaság pénzügyi érdekei sérülnek, illetve sérülhetnek.
Új Magyarország Fejlesztési Terv	Az Új Magyarország Fejlesztési Terv célja a foglalkoztatás bővítése és a tartós növekedés feltételeinek megteremtése. Ennek érdekében 2007-2013 között hat kiemelt területen indított el összehangolt állami és európai uniós fejleszté-

támogatási szerződés

seket: a gazdaságban, a közlekedésben, a társadalom megújulása érdekében, a környezet és az energetika területén, a területfejlesztésben és az államreform feladataival összefüggésben. Az Új Magyarország Fejlesztési Terv operatív programjai: Államreform Operatív Program (ÁROP); Elektronikus Közigazgatás Operatív Program (EKOP); Gazdaságfejlesztés Operatív Program (GOP); Környezet és Energia Operatív Program (KEOP); Közlekedés Operatív Program (KÖZOP); Dél-Alföldi Operatív Program (DAOP); Dél-Dunántúli Operatív Program (DDOP); Észak-Alföldi Operatív Program (ÉAOP); Észak-Magyarországi Operatív Program (ÉMOP); Közép-Dunántúli Operatív Program (KDOP); Közép-Magyarországi Operatív Program (KMOP); Nyugat-Dunántúli Operatív Program (NYDOP); Társadalmi Infrastruktúra Operatív Program (TIOP); Társadalmi Megújulás Operatív Program (TÁMOP).

A strukturális alapok esetében az irányító hatóságnak, illetve a Kohéziós Alap esetében a közreműködő szervezeteknek a kedvezményezett önkormányzattal kötött szerződése, amely a támogatás felhasználásának részletes feltételeit tartalmazza. Az Új Magyarország Fejlesztési Terv keretében támogatott projektek esetében a támogatási szerződést a kedvezményezett és a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség nevében eljáró közreműködő szervezet között jön létre. Nagyprojekt esetén a támogatási szerződést az Nemzeti Fejlesztési Ügynökség ellenjegyzzi. A támogatási szerződés képezi a megvalósítás nyomon követésének, finanszírozásának és ellenőrzésének alapját.

SZÁMVEVŐI JELENTÉS

Adony Város Önkormányzata gazdálkodási rendszerének 2010. évi ellenőrzéséről

BEVEZETÉS

Az Ötv. 92. § (1) bekezdése, az Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII. törvény 2. § (3) bekezdése, valamint az Áht. 120/A. § (1) bekezdése alapján az önkormányzatok gazdálkodását az Állami Számvevőszék ellenőrzi. Az ellenőrzésre az Országgyűlés illetékes bizottságai részére is átadott, országosan egységes ellenőrzési program szerint került sor.

Az Állami Számvevőszék a stratégiájában foglalt célkitűzéseknek megfelelően a helyi önkormányzatok költségvetési gazdálkodási rendszerének ellenőrzését a 2007. évben megújított, teljesítmény-ellenőrzési elemekkel kiegészített ellenőrzési program alapján folytatja a 2010. évben.

Az ellenőrzés célja annak értékelése volt, hogy az Önkormányzat:

- milyen módon biztosította a költségvetési és a pénzügyi egyensúlyt a költségvetésben és annak teljesítése során, valamint változott-e a hiányzó bevételi források pótlásában a finanszírozási célú pénzügyi műveletek jelentősége, hatása;
- eredményesen készült-e fel a szabályozottság és a szervezettség terén az európai uniós források igénylésére és felhasználására, megvalósította, működtette-e a támogatott célkitűzést, továbbá biztosította-e az elektronikus közszolgáltatás feltételeit, a gazdálkodási adatok közzétételével a gazdálkodás nyilvánosságát;
- megfelelően kialakította-e és működtette-e a belső kontrollokat a költségvetés tervezés, a gazdálkodás és a zárszámadás készítés, valamint a belső ellenőrzés folyamatában, továbbá;
- megfelelően hasznosították-e a korábbi számvevőszéki ellenőrzések megállapításait, szabályszerűségi¹ és célszerűségi javaslatait.

Az ellenőrzés típusa: átfogó ellenőrzés, amely – egy ellenőrzés keretében – meghatározott területekre összpontosítva alkalmazza a szabályszerűségi, valamint a teljesítmény-ellenőrzés jellemzőit.

¹ A törvényi előírások betartásának elmulasztásakor a részletes megállapítások fejezetben egységesen a törvénysértés megjelölést alkalmazzuk, mivel az ÁSZ nem tehet különbséget a törvényi előírások között.

Az ellenőrzött időszak: az 1., 2. programpontok tekintetében a 2007-2009. évek és 2010. I. félév, a 3. ellenőrzési programpontnál a 2009. év és 2010. I. félév. A 4. programpontnál az önkormányzatok gazdálkodási rendszerének 2006. évi átfogó ellenőrzéséről készített jelentésben rögzített javaslatok megvalósítását, hasznosítását, valamint a 2006-2010 között végzett további ellenőrzések során megfogalmazott javaslatok végrehajtása érdekében a 2006-2010. I. félév közötti időszakban tett intézkedéseket ellenőrizzük.

Adony város lakosainak száma 2010. január 1-én 3780 fő volt. A 2006. évi önkormányzati választást követően az Önkormányzat 12 tagú Képviselőtestületének munkáját öt állandó bizottság segítette. A helyi önkormányzat mellett a 2006. évi önkormányzati választást követően német, a 2010. évtől német és szerb kisebbségi önkormányzat működött. A polgármester az 1998. október 19-i időszaki polgármesteri választás óta folyamatosan tölti be tisztségét, a jegyző 2009. február 1-től vezeti a Polgármesteri hivatalt².

Az Önkormányzat a feladatai végrehajtásához a 2007. és a 2009. évben is négy költségvetési intézményt működtetett, részben önállóan gazdálkodó jogkörrel rendelkezők, illetve önállóan működők. A feladatok ellátásában a 2007. évben kettő, a 2009. évben egy gazdasági társaság vett részt³. Az Önkormányzat az éves költségvetési beszámolója szerint a 2009. évben 565 millió Ft költségvetési bevételt ért el és 558 millió Ft kiadást teljesített. A 2007. évi teljesített költségvetési bevételhez képest a csökkenés 26,2%-os, a teljesített költségvetési kiadások esetében pedig 36,7%-os mértékű volt, amiatt, hogy az Önkormányzat 2007-2008. évi költségvetése tartalmazta a címzett támogatással megvalósult belterületi vízrendezés beruházásának bevételi és kiadási előirányzatait. Az Önkormányzat a 2008. év végére megvalósította a 76%-os arányban állami támogatásból finanszírozott belterületi vízrendezés beruházási munkálatait, amelyhez 510 millió Ft címzett támogatást vett igénybe.

Az Önkormányzat a könyvviteli mérleg szerint 2009. december 31-én 2933 millió Ft vagyonnal rendelkezett, a 2007. évi vagyonértékhez képest 65,6%-os növekedés következett be a beruházások, felújítások és a kötvénykibocsátás következtében. Ugyanezen időszakban az Önkormányzat forgóeszközeinek állománya megnégyszereződött, ezen belül a követelések állománya 154,5%-kal, a pénzeszközök állománya pedig 351,7%-kal emelkedett a kötvénykibocsátásból származó bevétel betétként történő elhelyezése következtében. Az Önkormányzat kötelezettségeinek állománya a 2007. évihez képest 114,3%-kal nőtt (266 millió Ft-ról 570 millió Ft-ra), amely 88%-ban a fejlesztési célú kötvénykibocsátásból származik. A 2008. évben 500 millió Ft összegben kibocsátott kötvény az Önkormányzat számára 2028. szeptember 30-ig jelent fizetési kötelezettséget. Az összes költségvetési bevétel 44,6%-át a saját bevétel, illetve 22,7%-át a helyi adóbevétel biztosította a 2009. évben. A helyi adóbevétel összes költségvetési bevételen belüli aránya a 2007. évben 1,9% volt, a 2009. évben ez az

² A korábbi jegyző köztisztviselői jogviszonya nyugdíjazás miatt megszűnt.

³ A gazdasági társaságok településen belüli személyszállítást illetve hulladékgyűjtést és kezelést végeztek.

arány 20,8 százalékponttal nőtt⁴. Az összes költségvetési kiadásból a felhalmozási célú kiadások részaránya a 2007. évhez viszonyítva 36,1 százalékponttal csökkent, a 2009. évben 15,4% volt. Az Önkormányzat teljesített felhalmozási célú költségvetési kiadásainak részarány-csökkenése azzal összefüggő, hogy az intézmények felújítása, a belterületi vízrendezés, valamint az Okmányiroda kialakítása befejeződött a 2008. év végéig. A 2010. évi költségvetési rendeletben 1000 millió Ft költségvetési bevételt és 999 millió Ft költségvetési kiadást irányoztak elő.

A Polgármesteri hivatalban dolgozó köztisztviselők száma 2007. január 1-jén 21 fő, 2009. december 31-én 19 fő volt, a költségvetési intézményekben foglalkoztatott közalkalmazottak száma 2007. január 1-jén 64 fő volt, amely nem változott 2009. december 31-én. Az Önkormányzat gazdálkodását meghatározó adatokat, mutatószámokat az 1-3. számú mellékletek tartalmazzák.

Az Önkormányzat költségvetési és pénzügyi helyzetét az elemző eljárás módszerével vizsgáltuk. E körben elemeztük a költségvetés egyensúlyi helyzetének alakulását, a tervezett és teljesített költségvetési, pénzügyi hiány okait, a hiány finanszírozásának tervezett és teljesített módját, az önkormányzat pénzügyi helyzetének alakulását az eladósodás és a likviditás szempontjából.

Teljesítmény-ellenőrzés módszerével vizsgáltuk, és eredményesség szempontjából értékeltük az Önkormányzat benyújtott pályázatainak kapcsolódását a Képviselő-testület által meghatározott fejlesztési célkitűzésekhez, valamint felkészültségét a belső szabályozottság, szervezettség terén az európai uniós forrásokra vonatkozó pályázati felhívások figyelésére, a pályázatok készítésére, és a lebonyolítására. Értékeltek továbbá egy támogatási szerződésben rögzített célkitűzés (számszerűsíthető eredmények, indikátorok) megvalósításának eredményességét. Az ellenőrzés során felmértük, hogy az elektronikus közigazgatási szolgáltatások működtetése érdekében milyen intézkedéseket tettek, továbbá biztosították-e a közérdekű gazdálkodási adatok meghatározott körének honlapon történő közzétételét.

A költségvetési gazdálkodás belső kontrolljainak ellenőrzése során vizsgáltuk, hogy a Polgármesteri hivatalban a költségvetés tervezés, a gazdálkodás, és a zárszámadás készítés folyamatában a belső kontrollok kialakítása és működése megfelelő biztosítékot ad-e a gazdálkodási feladatok szabályszerű ellátására. Felmértük és minősítettük a költségvetés tervezés, a gazdálkodás, és a zárszámadás készítés feladataival, továbbá a pénzügyi-számviteli területen az informatikával kapcsolatosan kialakított kontrollok megfelelőségét, valamint azok működésének megfelelőségét. A vizsgálat során értékeltük a belső ellenőrzés szabályozottságát, működési feltételeinek kialakítását, meghatározását, továbbá működésének megfelelőségét.

A Polgármesteri hivatalban értékeltük a gazdálkodás folyamatában kulcsszerepet betöltő belső kontrollok működésének megfelelőségét, ennek keretében ellenőriztük a szakmai teljesítés igazolására és az utalvány ellenjegyzésére kiala-

⁴ Az Önkormányzat illetékességi területén közraktározási tevékenységet folytató adóalany iparüzési és építményadó befizetései következtében.

kított kontrollok végrehajtását. Az ellenőrzést a következő, kiemelt kockázatuk alapján kiválasztott⁵ kifizetésekre folytattuk le⁶:

- az államháztartáson kívülre teljesített működési és felhalmozási célú pénzeszköz átadásokra,
- az állományba nem tartozók megbízási díjaira, továbbá
- a külső szolgáltató által végzett karbantartási, kisjavítási szolgáltatásokra.

Az ellenőrzés hatékony elvégzése céljából a vizsgálandó területek kiválasztása során a kockázatokon alapuló megközelítés érvényesült, ezáltal az ellenőrzési erőforrásokat azokra a területekre fókuszáltuk, amelyeken a korábbi ellenőrzési tapasztalatok figyelembevételével legnagyobb a hibák előfordulási valószínűsége. Az ellenőrzési erőforrások ilyen típusú összpontosításával minimálisra csökkenthető a kívánt ellenőrzési bizonyosság eléréséhez szükséges időráfordítás.

A pénzügyi-számviteli folyamatokban alkalmazott belső kontrollok kialakításának és működésének ellenőrzésére a vizsgált három terület 2009. évi könyvviteli tételeiből területenként egyszerű véletlen mintát vettünk. A kijelölt gazdasági eseményre elvégzett megfelelőségi tesztek alapján értékeltük a kontrollok működésének megfelelőségét a vizsgált három területre külön-külön, majd összefoglalóan⁷. A helyszíni ellenőrzés megállapításainak részletes dokumentálását megfelelőségi tesztlapokon, ellenőrzési munkalapokon biztosítottuk. Ezeken a teszt- és munkalapokon a minősítés alapjául szolgáló kérdések és a vonatkozó konkrét jogszabályhelyek megjelölése mellett értékeltük a kialakított belső

⁵ Az önkormányzatok kiemelt előirányzataira vonatkozóan, a vertikális folyamatokra elvégeztük a kockázatok becslését, amelynek eredményeként határoztuk meg a magas kockázatú területeket.

⁶ A korábbi ellenőrzési tapasztalataink szerint ezeken a területeken a jegyzők nem, vagy hiányosan szabályozták a megbízási, megrendelés indokoltságának, szükségességének elbírálására, igazolására, valamint a teljesítések dokumentálására, a kiadások jogosultságának, összecszerűségének ellenőrzésére irányuló kontrollokat. További kockázatot jelentett, ha a külső szolgáltató által végzett karbantartási, kisjavítási munkák 50 ezer Ft alatti megrendeléseire vonatkozóan a jegyzők nem alakították ki a kötelezettségvállalások rendjét és nyilvántartási formáját, valamint a szabályozás elmulasztása esetén nem történt meg az írásbeli kötelezettségvállalás és annak az ellenjegyzése sem.

⁷ A vizsgált három terület egyedi értékelési pontszámait a területek költségvetési súlyával arányosan összegeztük.

kontrollokban rejlő kockázatokat⁸ és a kialakított kontrollok működésének megfelelőségét⁹.

Az ÁSZ korábbi ellenőrzési javaslatai alapján tett intézkedéseket, illetve azok megvalósítását utóellenőrzés keretében vizsgáltuk. A gazdálkodási rendszer korábbi átfogó ellenőrzése során megfogalmazott javaslatok végrehajtására tett intézkedések megvalósítását ellenőriztük, az egyéb számvevőszéki ellenőrzések során tett javaslatok esetében pedig a kiadott intézkedéseket tekintettük át.

A helyszíni ellenőrzés során kitöltött – az ellenőrzést végző számvevő és a Polgármesteri hivatal felelős köztisztviselője által aláírt – ellenőrzési munkalapokat, azok kitöltési útmutatóit, továbbá a megfelelőségi tesztek dokumentumait a polgármester részére a számvevői jelentéssel egyidejűleg átadtuk.

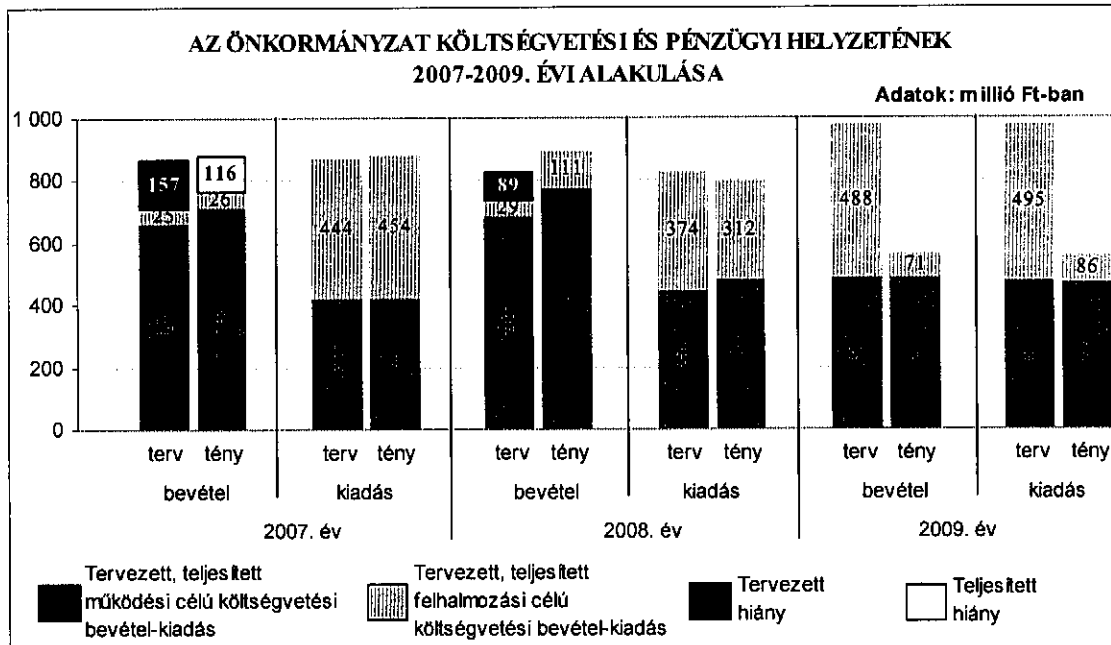
⁸ A kialakított belső kontrollokban rejlő kockázatot alacsonynak minősítettük, ha a kontrollok – végrehajtásuk esetén – megfelelő védelmet nyújtottak a hibák bekövetkezése ellen. Közepesnek minősítettük a belső kontrollokban rejlő kockázatot, amennyiben a kontrollok – végrehajtásuk esetén – a lehetséges hibák többsége ellen védelmet nyújtottak. Magasnak értékeltük a kockázatot, ha a kontrollok – kialakításuk hiányában, vagy hiányos kialakításuk miatt – nem nyújtottak elegendő védelmet a lehetséges hibákkal szemben.

⁹ A kontrollok működésének megfelelőségét kiválónak értékeltük abban az esetben, ha azok működése – esetleges kisebb, az egységesen meghatározott követelményrendszerben foglalt mértéket el nem érő hiányosságoktól eltekintve – megfelelt a hibák megelőzésére és kijavítására meghatározott szabályozásnak és a legmagasabb szintű elvárásoknak. Jónak minősítettük a kontrollok működését, ha a megállapított kisebb (tolerálható mértékű) hiányosságok nem veszélyeztették az ellenőrzött terület hibáinak megelőzését és kijavítását. Amennyiben a kontrollok működésében túl sok hiányosság fordult elő ahhoz, hogy a kontrollok biztosítsák a hibák megelőzését, feltárását, kijavítását és ezáltal veszélyeztették az eredményes, megbízható működést, a kontroll működésének megfelelősége gyenge minősítést kapott.

I. ÖSSZEGZŐ MEGÁLLAPÍTÁSOK, KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK

Az Önkormányzatnál a 2007-2009. évek között a tervezett költségvetési bevételek és kiadások fősszege folyamatosan növekedett az előző évhez képest. A 2010. évre tervezett költségvetési bevétel a címzett támogatással megvalósult belterületi vízrendezési beruházás befejezésével összefüggésben csökkent. Az Önkormányzat 2007-2010. évi költségvetési rendeleteiben – a 2009. és a 2010. évek kivételével – a tervezett költségvetési bevételek és kiadások nem voltak egyensúlyban, a tervezett költségvetési bevételek nem nyújtottak fedezetet a tervezett költségvetési kiadásokhoz. A 2007-2008. években a költségvetés hiányát a felhalmozási célú költségvetési bevételeket meghaladó összegben tervezett felhalmozási célú költségvetési kiadások okozták. Az Önkormányzat a 2007-2008. évi költségvetési rendeleteiben a **költségvetési egyensúly** biztosításához, a költségvetési hiány finanszírozásához hitelfelvételt tervezett. Az Önkormányzatnál kiadási megtakarítást eredményező intézkedésekre a 2007. évet megelőzően került sor. A jegyző gondoskodott a folyamatos likviditás feltételeinek biztosítása érdekében éves előirányzat-felhasználási ütemterv készítéséről.

A költségvetésben tervezett és teljesített költségvetési bevételek-kiadások alakulását a következő ábra szemlélteti:



Az Önkormányzatnál a 2007-2009. évek között a teljesített költségvetési bevételek fősszege változóan alakult, a 2008. évre nőtt, a 2009. évben pedig csökkent az előző évhez viszonyítva. Az Önkormányzat teljesített költségvetési kiadásai – az előző évhez viszonyítva – folyamatosan csökkentek. A költségvetés végrehajtása során a pénzügyi egyensúly a 2007. évben nem volt biztosított, azonban a tervezettnél kisebb összegű hiány keletkezett. A 2008-2009. években

a költségvetési bevételek fedezetet nyújtottak a teljesített költségvetési kiadásokra, amelyet a működési célú költségvetési bevételeknél a helyi adóbevételek túlteljesítése és a tervezettnél magasabb költségvetési támogatás eredményezett.

Az Önkormányzat a működési célú kiadások finanszírozására a 2007-2009. években nem vett igénybe rövid lejáratú hitelt és folyószámlahitel kerettel sem rendelkezett. A 2007. és a 2008. évi költségvetés végrehajtása során a 2007. évet megelőzően tervezett, és áthúzódó beruházások megvalósításához vett igénybe hosszú lejáratú hitelt, a 2008. évben pedig a felhalmozási célú hitelek visszafizetésére, valamint az önkormányzati beruházásokhoz szükséges saját forrás biztosításához 500 millió Ft névértékű, 20 éves lejáratú, változó kamatozású, CHF alapú **kötvény kibocsátásáról** döntött a Képviselő-testület. A kötvénykibocsátásból származó bevétel visszafizetése öt év türelmi idő után, 2013-tól esedékes. A forint svájci frankhoz viszonyított árfolyamváltozása, valamint a változó kamatmérték miatt az Önkormányzat számára a kötvénykibocsátás kockázatot jelent. Az Önkormányzat a kibocsátás napján a devizalapú kötvény forintra történő átváltásáról döntött, az átváltás 6,6 millió Ft árfolyam-nyereséget eredményezett. A Képviselő-testület döntése alapján – a 2009. év végéig – a kötvényből származó bevételből 199,5 millió Ft-ot fordítottak a beruházási és felújítási kiadások teljesítéséhez korábban igénybevett hosszú lejáratú felhalmozási célú hitelek visszafizetésére, további felhasználási célként a Képviselő-testület a 2010. évben kötelezettséget vállalt a település általános iskolájának hat tanteremmel történő bővítési költségeire, 253,3 millió Ft összegű szerződés megkötésével. A kötvénykibocsátásból származó bevétel tervezett feladatokra fel nem használt részét bankbetétben helyezték el, amelyből 41,5 millió Ft összegű kamatbevétel keletkezett. Az Önkormányzat **pénzügyi helyzete** a 2007-2009. évek között fizetőképességének javulása ellenére – az eladósodás növekedésének következményeként – összességében kedvezőtlenül változott.

Az Önkormányzat a 2007-2010. évekre vonatkozó **fejlesztési célkitűzéseit** a gazdasági programban és a ciklusprogramban határozta meg. Az Önkormányzatnál 2007-2010 között összesen 11 pályázatot nyújtottak be európai uniós támogatás megszerzésére. A pályázatok megvalósításának tervezett összes költsége 687,3 millió Ft volt, amelyet 77,1%-ban európai uniós és 0,2%-ban hazai támogatás, valamint 22,7%-ban saját forrásból terveztek finanszírozni. A pályázatok közül öt részesült támogatásban, egy pályázat elbírálása 2010. októberig nem történt meg. A benyújtott pályázatok közül öt elutasításra került a pályázati feltételeknek nem megfelelő benyújtás, illetve pénzügyi forrás hiánya miatt.

Az Önkormányzat 2007-2010. évi költségvetési rendeletei az Áht. előírása ellenére nem tartalmazták az európai uniós forrással megvalósuló fejlesztési feladatokhoz kapcsolódó támogatásokat és azok kiadási előirányzatait. A felújítási előirányzatok céljai között és a felhalmozási kiadások között feladatonként az Ámr.₁ előírása ellenére a pályázatok benyújtását követően nem tervezték be a feladatokat. Az Önkormányzat 2007-2010. évi költségvetési rendeletei nem tartalmazták a több éves kihatással járó feladatok előirányzatai között éves bontásban az Ámr.₁-ben előírtak ellenére az európai uniós támogatással megvalósuló, több évre áthúzódó feladatokat és elkülönítetten az európai uniós támogatással megvalósuló projektek bevételi és kiadási előirányzatait.

A Polgármesteri hivatalban a 2007-2010. években az európai uniós forrásokra vonatkozó pályázatokkal kapcsolatosan az önkormányzati szintű pályázat koordinálás feladatait a Képviselő-testület 2008. szeptemberétől a **pályázati eljárási rendben**, illetve 2010. július hónaptól az SzMSz₂-ben szabályozta. A pályázati eljárási rendben a Képviselő-testület előírta a pályázati tevékenység és a pályázatok állapotának nyilvántartását, valamint a pályázati lehetőségek feltárásának és a Képviselő-testület tájékoztatásának a kötelezettségét. A pályázati eljárási rend tartalmazza a pályázatkészítés rendjét és az európai uniós forrással támogatott fejlesztések lebonyolításával kapcsolatos feladat-, kapcsolattartás-, információáramlási-, ellenőrzési-, felelősségi rendet.

Az Önkormányzat a 6,5 millió Ft összkiadással tervezett az „Adony Város Polgármesteri hivatalának komplex akadálymentesítése” című projektje megvalósításához 5,8 millió Ft európai uniós támogatást nyert. A projekt keretében a **támogatási szerződésben** rögzített célkitűzéseknek megfelelően megvalósult a Polgármesteri hivatal akadálymentesítése. A projekt célkitűzéseit a támogatási szerződésben előírt időben valósították meg. Belső ellenőrzés a projekt célkitűzéseinek megvalósítását nem vizsgálta. A VÁTI Kht. ellenőrzése során megállapított hiányosságot pótolták, visszafizetési kötelezettségük nem volt. Az Önkormányzat a 2009-2010. évi költségvetésében biztosította a projekt fenntartási költségeit, a fejlesztés vagyontárgyait törzsvagyonában tartotta nyilván.

Az Önkormányzat 2007-2010 között annak ellenére **nem készült fel eredményesen** a belső szabályozottság és szervezethez terén az európai uniós források igénybevételére, a támogatások felhasználására, hogy a gazdasági programban megfogalmazott fejlesztési célkitűzésekhez kapcsolódtak az európai uniós pályázatok, valamint 2008. augusztusától szabályozták a pályázatfigyelést végző és a döntési-, illetve a döntés-előterjesztési jogkörrel rendelkezők közötti információszolgáltatási kötelezettséget, a belső ellenőrzési stratégiát megalapozó kockázatelemzés 2008. novemberétől kiterjedt az európai uniós forrásokkal támogatott fejlesztési feladatokra, valamint a Polgármesteri hivatalon és az intézményeken belül, továbbá külső szervezetek igénybevételével 2007. évtől biztosították a pályázatfigyelés, a pályázatkészítés és a fejlesztési feladat lebonyolításának szervezeti és személyi feltételeit. A támogatási szerződésben rögzített határidőre az ellenőrzött fejlesztési célkitűzést megvalósították. Nem határozták meg azonban valamennyi külső szervezettel pályázatkészítésre kötött szerződésben a pályázatkészítő felelősségét, a pályázat szakmai és formai követelményeinek biztosítására, a pályázat céljának egyértelmű meghatározására vonatkozóan, valamint nem írták elő minden projekt lebonyolítására vonatkozó megbízási szerződésben az ellenőrzési kötelezettséget.

A Polgármesteri hivatal informatikai stratégiájában határozták meg közép és hosszú távú célkitűzéseket az **e-közzolgáltatási feladatok** 4. szintjének megvalósításához. Az Önkormányzat működtetett e-közzolgáltatásokat biztosító informatikai rendszert, melyet az állampolgárok és a vállalkozások minden ügyfajtában a 2. elektronikus szolgáltatási szinten vehettek igénybe. A közvetlen kétoldalú ügyintézés feltételeit pénzügyi források hiánya miatt nem valósították meg. Az e-közzolgáltatások igénybevételét nem kísérték figyelemmel, az egyes ügykörök igénybevételének tapasztalatait nem értékelték.

Az Önkormányzat honlapján a vonatkozó rendeletben előírtaknak megfelelően a közzétételi listák előírt adatokat tartalmazó jegyzékére mutató hivatkozást elhelyezték, a gazdálkodási adatok **közzétételére** előírt közzétételi egységeket kialakították. A jegyző gondoskodott az Önkormányzat honlapján a vonatkozó rendeletben meghatározott rendszerben a céljellegű működési és felhalmozási támogatás esetében a kedvezményezettek nevének, a támogatás céljának és összegének, továbbá a támogatási program megvalósítási helyének, valamint az Önkormányzat pénzeszközei felhasználásával, a vagyonnal történő gazdálkodással összefüggő, nettó öt millió Ft-ot elérő, vagy azt meghaladó összegű szerződések esetében a szerződés megnevezésének, típusának, tárgyának, a szerződést kötő felek nevének, a szerződés értékének, határozott időre kötött szerződés esetében, annak időtartamának a közzétételéről. A jegyző közzé tette a 2007-2009. évi költségvetési beszámolók szöveges indoklását, azonban az Áhsz. előírása ellenére nem mutatta be azon gazdasági társaságok nevét és székhelyét, a részesedés mennyisége és értéke feltüntetése mellett, amelyekben az Önkormányzat részesedéssel rendelkezik.

A Polgármesteri hivatalban a **költségvetés-tervezési és zárszámadás-készítési folyamatok** szabályozásának hiányosságai magas kockázatot jelentettek a feladatok megfelelő, szabályszerű végrehajtásában, mivel a jegyző nem szabályozta annak ellenőrzését, hogy a Polgármesteri hivatal és az intézmények költségvetési javaslataikat az Ámr.₁ előírásainak megfelelően dolgozták-e ki, a javasolt előirányzatok megalapozottak-e, az ismert kötelezettségeket megtervezték-e, az intézményi mutatószám felmérés adatai megalapozottak-e, a benyújtott költségvetési igények indokoltak és teljesíthetők-e, a saját bevételi előirányzataik összhangban vannak-e a helyi rendeletekkel. A jegyző nem határozta meg az intézményi költségvetésekben szereplő adatok egyeztetésének, ellenőrzésének felelősét a Polgármesteri hivatalban, valamint nem írta elő a képviselő-testületi felülvizsgálat megalapozásához az intézményi számszaki beszámolók belső, valamint annak a Képviselő-testület által meghatározott adatszolgáltatással való összhangjának ellenőrzését. Nem írta elő az intézmények által az állami támogatásokkal, hozzájárulásokkal történő elszámoláshoz közölt mutatószámok adatai megbízhatóságának ellenőrzését, valamint az intézményi pénzmaradványok kimunkálása szabályszerűségének ellenőrzését az intézményi pénzmaradvány Ámr.₁-ben előírtak alapján történő képviselő-testületi felülvizsgálatának és jóváhagyásának megalapozásához.

A Polgármesteri hivatalban a 2009. évben a költségvetés-tervezési és zárszámadás-készítési folyamatban a **belső kontroll**ok működésének megfelelőse gyenge volt, mert a hiányos szabályozás miatt nem végezték el annak ellenőrzését, hogy a Polgármesteri hivatal és az intézmények költségvetési javaslataikat az Ámr.₁ előírásainak megfelelően dolgozták-e ki, javasolt előirányzataik megalapozottak-e, az ismert kötelezettségeket megtervezték-e, a költségvetési tervezéshez készített intézményi mutatószám felmérés adatai megalapozottak-e, a benyújtott költségvetési igények indokoltak és teljesíthetők-e, a saját bevételek előirányzatai és a költségvetés megalapozását szolgáló helyi rendeletek összhangja biztosított-e. A zárszámadás készítés folyamatában dokumentáltan nem ellenőrizték az intézmények által az állami támogatásokkal, hozzájárulásokkal történő elszámoláshoz közölt mutatószámok adatainak megfelelőségét, az intézmények pénzmaradvány megállapításának szabályszerűségét, az in-

tézményi eredeti, a módosított előirányzatok és a teljesítések eltérésének indoklását, az intézményi számszaki beszámolók belső, valamint annak a Képviselő-testület által meghatározott adatszolgáltatással való összhangját.

A **gazdálkodási, a pénzügyi-számviteli és a folyamatba épített ellenőrzési feladatok** szabályozottsága összességében alacsony kockázatot jelentettek a feladatok megfelelő, szabályszerű végrehajtásában, mivel a jegyző a FEUVE rendszer keretében elkészítette a gazdasági szervezet ügyrendjét, rendelkezett a polgármesterrel közösen a kötelezettségvállalás, ellenjegyzés, utalványozás, érvényesítés rendjéről, a jegyző meghatározta a szakmai teljesítés igazolás módját és kijelölte a szakmai teljesítésigazolást végzőket, valamint írásban megbízta az érvényesítői feladatokat ellátó alkalmazottakat. Annak ellenére összességében alacsony volt a kockázat, hogy az ügyrendben és az SzMSz₂-ben nem szabályozták a gazdasági szervezet felépítését, az általa végzendő részletes feladatokat, a gazdasági szervezet ügyrendje₁ nem tartalmazta az alkalmazottak feladat- és hatáskörét, felelősségi körét, a helyettesítés rendjét, a belső és külső kapcsolattartás módját. A munkaköri leírások nem tartalmazták az engedélyezéssel (kötelezettségvállalás, utalványozás), az értékeléssel és azok ellenőrzésével kapcsolatos feladatokat. A jegyző az eszközök és források értékelési szabályzatában nem határozta meg az értékelések ellenőrzéséért felelős munkaköröket, a felesleges vagyontárgyak hasznosítására, selejtezésére vonatkozó szabályzatban az üzemeltetésre átadott eszközök esetében a döntéshozatalra jogosultak körét. Az ellenőrzési nyomvonal nem tartalmazta az egyes tevékenység/feladat elvégzését igazoló dokumentum fellelési helyét a rendszerben. A kockázatkezelési szabályzatban a jegyző nem határozta meg az elfogadható kockázati szintet, a kockázatokra adható válaszok megvalósíthatósága mérlegelésének kötelezettségét, a válaszingékedés beépítését a folyamatba. A gazdasági szervezet ügyrendje₂ jóváhagyásával a gazdasági szervezet ügyrendje₁-re vonatkozóan megállapított hiányosságokat megszüntették.

A Polgármesteri hivatalban a 2009. évben az államháztartáson kívülre teljesített működési és felhalmozási célú pénzeszközátadásokkal, az állományba nem tartozók megbízási díjaival, továbbá a külső szolgáltatók által végzett karbantartási, kisjavítás szolgáltatásokkal kapcsolatosan teljesített kifizetései során – a három terület költségvetési súlyának figyelembevételével értékelve – **a belső kontrollok** működésének megbízhatósága kiváló volt, mivel a szakmai teljesítésigazolásra a jegyző által kijelölt személyek az államháztartáson kívülre teljesített működési célú pénzeszközátadások, és a külső szolgáltatók által végzett karbantartási, kisjavítási szolgáltatásokkal kapcsolatos kifizetések során ellenőrizték, szakmailag igazolták a kifizetések jogosultságát, összegszerűségét és a szerződések, megrendelések, megállapodások teljesítését, valamint az utalványok ellenjegyzője meggyőződött a gazdálkodásra vonatkozó szabályok betartásáról, továbbá ellenőrizte a szakmai teljesítésigazolás és az érvényesítés megtörténtét, azonban az állományba nem tartozók megbízási díjaival kapcsolatos kiadások szakmai teljesítésigazolását, és az utalványok ellenjegyzését az európai parlamenti választásokat érintően jogosultsággal nem rendelkezők végezték, valamint az építésigazgatási feladatokat érintően az utalványok ellenjegyzője nem észrevételezte, hogy a kötelezettségvállalás jogosultsággal nem rendelkező által történt, és elmaradt a kötelezettségvállalás ellenjegyzése. A külső szolgáltatók által végzett karbantartási és kisjavítási kiadások közül az Általá-

nos iskola fénymásoló karbantartási kiadása nem a Polgármesteri hivatal költségvetését terhelte, melyet a kifizetés jogosultságának ellenőrzése során a szakmai teljesítést igazoló és az utalvány ellenjegyzője a gazdálkodásra vonatkozó egyéb szabályok érvényesülésének ellenőrzése során nem észrevételezett az Ámr.-ben rögzítettek ellenére.

Az érvényesítő az Agárdi Popstrand rendezvények szolgáltatási kiadásai esetében az Áhsz-ben foglalt előírásokkal ellentétesen a működési célú pénzeszközátadások főkönyvi számlát jelölte ki a szolgáltatások főkönyvi számla helyett.

A pénzügyi-számviteli tevékenységhez kapcsolódó **informatikai feladatok** szabályozásának hiányosságai magas kockázatot jelentettek az informatikai feladatok végrehajtásában, mivel a Polgármesteri hivatalban nem aktualizálták a katasztrófa elhárítási tervet az elmúlt két évben, nem szabályozott a jelszavak kezelése és nem rendelkeznek eljárási renddel a hozzáférési jogosultságok megállapítására, kiosztására, módosítására, visszavonására és ellenőrzésére vonatkozóan. Nem tiltották szabályzatban a külső fejlesztők hozzáférését az éles rendszerhez, 2010. január 1-ig a pénzügyi-számviteli rendszerből nem volt lekérhető ellenőrzési lista arról, hogy melyik azonosítóval, mikor és milyen tartalmú műveletet végeztek, nem jelölték ki az ellenőrző listák (naplók) vizsgálatáért felelőst, és nem szabályozták a pénzügyi-számviteli programváltozások ellenőrzésére, tesztelésére vonatkozó eljárásokat.

A Polgármesteri hivatalban a 2009. évben a pénzügyi-számviteli tevékenységhez kapcsolódó informatikai feladatoknál a kialakított **belső kontrollok** működésének megfelelősége gyenge volt, mivel a katasztrófa elhárítási tervet az elmúlt két évben nem tesztelték. Szabályozás hiányában nem érvényesíthették a pénzügyi-számviteli szoftverekben a jelszavak kezelésére előírt szabályokat, nem dokumentálták a pénzügyi-számviteli program elemekre vonatkozó változáskezelési eljárásokat, illetve a változáskezelési eljárások ellenőrzését, tesztelését. A pénzügyi-számviteli program segítségével – 2010. január 1-ig – nem készítették ellenőrző listát (naplót), a feladat előírásának és a felelős kijelölésének hiányában nem végezték el a lista (napló) rendszeres időközönkénti ellenőrzését, és az elmúlt egy évben nem ellenőrizték, hogy az elmentett állományokból a pénzügyi-számviteli adatok teljes körűen helyreállíthatók-e.

Az Önkormányzat a belső ellenőrzési feladatok ellátása érdekében a Többcélú kistérségi társuláshoz csatlakozott. A Többcélú kistérségi társulás a feladatot a munkaszervezet által alkalmazott belső ellenőrrel látta el. A **belső ellenőrzés** szervezeti kereteinek kialakítása és szabályozása a belső ellenőrzés megfelelő, szabályszerű végrehajtásában összességében alacsony kockázatot jelentett, mivel meghatározták a belső ellenőrzési vezető személyét, aki rendelkezett az előírt iskolai végzettséggel, szakmai képesítéssel és gyakorlattal, a belső ellenőrzési kézikönyvet a Többcélú kistérségi társulás munkaszervezetének vezetője jóváhagyta. A belső ellenőrzés rendelkezett kockázatelemzésen alapuló stratégiai ellenőrzési tervvel. Az éves ellenőrzési terveket a Képviselő-testület hagyta jóvá, a tervezett ellenőrzések összhangban voltak a kockázatelemzés eredményeivel. A 2009. évben három a 2010. évben kettő ellenőrzést terveztek, melyből négy a Polgármesteri hivatalt és egy az intézményeket érintette. Az ellenőrzések lefolytatása ellenőrzési program alapján történt, valamint a belső ellenőrzési vezető meghatározta a belső ellenőrzések nyilvántartásának kialakításával kapcsola-

tos előírásokat. Annak ellenére összességében alacsony volt a kockázat, hogy az ügyrendben és az SzMSz₂-ben nem határozták meg a belső ellenőrzést végző személy jogállását, feladatait, a Többcélú kistérségi társulással kötött megállapodásban nem rendelkeztek arról, hogy a belső ellenőrzési vezető számára meghatározott tevékenységeket milyen módon látják el, továbbá nem írták elő a stratégiai ellenőrzési terv és az éves ellenőrzési tervek összeállítása során a jegyző bevonásának, a jegyző írásos véleménye figyelembevételének követelményét, az éves belső ellenőrzési tervekben nem határoztak meg szabad kapacitást soron kívüli ellenőrzési feladatokra.

A Polgármesteri hivatalban a belső ellenőrzés működésénél a kialakított **kontrollok megfelelősége** összességében kiváló volt, mivel a belső ellenőrzés ellátásának módja megfelelt az Ötv-ben előírtaknak, a Polgármesteri hivatalban és a költségvetési intézményekben a tervezett ellenőrzéseket végrehajtották. Az ellenőrzéseket a belső ellenőrzési vezető által jóváhagyott ellenőrzési program alapján végezték. Az ellenőrzésekről készített jelentések a jogszabályi előírásoknak és az ellenőrzési programnak megfelelték, tartalmaztak következtetéseket és javaslatokat. Annak ellenére összességében kiváló volt a belső ellenőrzés működésének megfelelősége, hogy előírás hiányában nem vonták be a jegyzőt az ellenőrzési feladatok megalapozó kockázatelemzés folyamatába és a stratégiai valamint az éves ellenőrzési tervek összeállításának véleményezésébe. A jegyző az Ámr.₁-ben rögzített nyilatkozási formában értékelte a belső kontrollok működését a Polgármesteri hivatalban. A polgármester az Ötv. előírásai alapján – a zárszámadással egyidejűleg – a Képviselő-testület elé terjesztette a költségvetési szervek éves ellenőrzési jelentései alapján készített összefoglaló jelentéseket, melyeket a Képviselő-testület elfogadott.

Az ÁSZ az Önkormányzat gazdálkodási rendszerét a 2006. évben ellenőrizte **átfogó jelleggel**, melynek során 32 szabályszerűségi és három célszerűségi javaslatot tett. A javaslatok végrehajtása érdekében a polgármester és a jegyző intézkedési tervet készített, a Képviselő-testületet tájékoztatták az ellenőrzési tapasztalatokról, az intézkedési tervről és annak végrehajtásáról. Az ÁSZ által tett javaslatok 86%-át megvalósították, 3%-át részben teljesítették és 11%-át nem hasznosították. A megtett intézkedések hatására megvalósultak a költségvetési és zárszámadási rendeletek összeállítására, tartalmára, a végrehajtás szabályaira, a jóváhagyott előirányzatokon belüli gazdálkodásra, az 50 ezer Ft-ot el nem érő kötelezettség-vállalásokat szabályozó eljárásra, a pénzgazdálkodási jogkörök szabályozására, a vagyongazdálkodási rendelet, és a pénzkezelési szabályzat kiegészítésére, az év végi vagyoneértékelési feladatok ellátására, a céljelleggel nyújtott támogatás elszámolására és ellenőrzésére, a Kbt. előírásainak betartására, a helyi kisebbségi önkormányzatokkal kötött együttműködési megállapodások módosítására, az éves ellenőrzési terveknek az elfogadására, az éves ellenőrzések tapasztalatainak a Képviselő-testület által történő tárgyalására, az SzMSz kiegészítésére, valamint a középületek akadálymentesítésére vonatkozó szabályszerűségi javaslatok. Részben érvényesítették az informatikai rendszer szabályozottságára vonatkozó célszerűségi javaslatokat, mivel a jegyző a 2007. évben hatályba helyezett katasztrófa-elhárítási tervet nem aktualizáltatta, az informatikai hozzáférési jogosultságok eljárási rendjét nem rögzítették, a munkaköri leírásokat az informatikai rendszer használatára vonatkozó feladatokkal és a felelősséggel nem egészítették ki.

A jegyző nem hasznosította a pénzügyi, gazdasági és számviteli területen dolgozók munkaköri leírásaiban a feladat- és hatáskör, a felelősségi kör, a helyettesítések rendje, valamint a belső és külső kapcsolattartás módjának rögzítésére vonatkozó javaslatokat. Nem szerepelnek a munkaköri leírásokban a kötelezettségvállalás és utalványozás engedélyezése, az értékeléssel és az értékvesztéssel kapcsolatos, a pénzügyi és számviteli feladatellátáshoz kapcsolódó munkafolyamatba épített belső ellenőrzési feladatok. A jegyző nem érvényesítette a gazdasági műveletek naprakész rögzítésre vonatkozó javaslatot.

Az ÁSZ az Önkormányzat gazdálkodási rendszerének 2006. évi átfogó ellenőrzésén túl a 2006-2010. évek között **egy vizsgálatot végzett**. A helyi önkormányzatok beruházásaihoz és rekonstrukcióihoz nyújtott 2007. évi felhalmozási célú támogatás felhasználását a 2008. évben ellenőrizte az ÁSZ. A számvevői jelentés kettő szabályszerűségi és három célszerűségi javaslatot fogalmazott meg, amelynek alapján a polgármester a címzett támogatással megvalósuló beruházásról összefoglaló értékelést készített, amelyet tájékoztatási céllal a Képviselő-testület elé terjesztett. A jegyző intézkedett a beruházás befejezését követően az üzembe-helyezés okmányainak elkészítéséről és a számviteli nyilvántartásokban történő rögzítéséről, valamint gondoskodott arról, hogy az Önkormányzatnál a Kbt. hatálya alá tartozó beszerzések közbeszerzési eljárását – a Képviselő-testület döntése alapján – 2007. évtől közbeszerzési szakértő végezze. A jegyző intézkedett arról, hogy a Polgármesteri hivatalnál és az intézményeknél a 2008. évi közbeszerzési tevékenység vizsgálatát a 2009. évi ellenőrzési tervben szerepeltessék.

A helyszíni ellenőrzés megállapításainak hasznosítása mellett **javasoljuk**:

a polgármesternek annak kezdeményezését, hogy a számvevői jelentésben foglaltakat a Képviselő-testület tárgyalja meg, valamint a feltárt hiányosságok megszüntetése érdekében készíttessen intézkedési tervet a határidők és felelősök megjelölésével. Az intézkedési tervet, annak elfogadását követő 30 napon belül küldje meg az ÁSZ Fejér Megyei Ellenőrzési Irodája részére;

a jegyzőnek

a jogszabályi előírások maradéktalan betartása érdekében

1. gondoskodjon arról, hogy az Önkormányzat költségvetési rendelettervezete tartalmazza:
 - a) az európai uniós forrással megvalósuló fejlesztési feladatokhoz kapcsolódó bevételi és kiadási előirányzatokat az Áht. 69. § (1) bekezdése betartása érdekében;
 - b) az Ámr., 36. § (1) bekezdés c), d) pontjainak figyelembevételével a felújítási előirányzatok céljai között és a felhalmozási kiadások között feladatonként az európai uniós forrásból megvalósuló programok bevételi, kiadási előirányzatait;

- c) az Ámr.₂ 36. § (1) bekezdés h) pontjainak megfelelően a többéves kihatással járó feladatok között és az Ámr.₂ 36. § (1) bekezdés l) pontja alapján elkülönítetten az európai uniós forrásból megvalósuló programok bevételi, kiadási előirányzatait;
2. mutassa be az Önkormányzat honlapján a közérdekű adatok közzététele során a költségvetési beszámolók szöveges indoklásában az Áhsz. 40. § (9) bekezdésében előírtaknak megfelelően azon gazdasági társaságok nevét és székhelyét a részesedés mennyisége és értéke feltüntetése mellett, amelyekben az Önkormányzat részesedéssel rendelkezik;
3. határozza meg az Ámr.₂ 155-156. § előírásai alapján a Polgármesteri hivatal és az intézmények részére a költségvetés tervezés során végrehajtandó ellenőrzési feladatokat, és azok betartása érdekében – az Ámr.₂ 155-156. § előírásai alapján – a költségvetés készítés folyamatában dokumentáltan ellenőriztesse, hogy
 - a) a Polgármesteri hivatal és az intézmények költségvetési javaslatukat az Ámr.₂ 28-30. § előírásainak megfelelően dolgozták-e ki;
 - b) javasolt előirányzataik megalapozottak-e;
 - c) az ismert kötelezettségeket megtervezték-e;
 - d) a költségvetési tervezéshez készített intézményi mutatószám felmérés adatai megalapozottak-e;
 - e) a benyújtott költségvetési igények indokoltak-e és teljesíthetőek-e;
 - f) a saját bevételek előirányzatai és a költségvetés megalapozását szolgáló helyi rendeletek összhangja biztosított-e;
4. a zárszámadás készítési folyamatok szabályozottsága érdekében:
 - a) írja elő a képviselő-testületi felülvizsgálat megalapozása érdekében az intézményi számszaki beszámolók belső, valamint a Képviselő-testület által meghatározott adatszolgáltatással való összhangjának ellenőrzését az Ámr.₂ 155-156. §-ai alapján és gondoskodjon az ellenőrzés végrehajtásáról;
 - b) szabályozza az intézmények által az állami támogatásokkal, hozzájárulásokkal történő elszámolásához közölt mutatószámok adatai megbízhatóságának ellenőrzését az Ámr.₂ 155-156. § előírásai alapján, és intézkedjen az ellenőrzések lebonyolítására;
 - c) írja elő és végeztesse el az Ámr.₂ 213. § (2)-(4) bekezdésében foglalt előírás alapján az intézményi pénzmaradványok kimunkálása szabályszerűségének ellenőrzését annak érdekében, hogy megalapozzák az intézményi pénzmaradvány képviselő-testületi felülvizsgálatát és jóváhagyását;
 - d) gondoskodjon az intézményi eredeti, a módosított előirányzatok és a teljesítések eltérése indokoltságának ellenőrzéséről az Ámr.₂ 155-156. §-ai alapján;

5. a Polgármesteri hivatal pénzügyi-számviteli tevékenységének szabályozottsága érdekében:
- a) kezdeményezze az SzMSz₂ kiegészítését a gazdasági szervezet felépítésével és az általa ellátandó feladatokkal az Ámr.₂ 20. § (2) bekezdés e) pontjának megfelelően;
 - b) határozza meg a selejtezési szabályzatban az Áhsz. 37. § (5) bekezdése alapján a döntéshozatalra jogosultak körét az üzemeltetésre átadott eszközök selejtezése esetében;
 - c) rögzítse az Ámr.₂ 156. § (2) bekezdése és az államháztartásért felelős miniszter által kiadott „Útmutató az ellenőrzési nyomvonal kialakításához” módszertanban foglalt figyelembe vételével az ellenőrzési nyomvonalban az egyes tevékenységek, feladatok elvégzését igazoló dokumentum fellelési helyét a rendszerben;
 - d) írja elő az Ámr.₂ 157. §-ában foglaltak és az államháztartásért felelős miniszter által kiadott „Útmutató a kockázatkezelés kialakításához” című módszertani útmutató figyelembevételével a kockázatkezelési eljárásrendben az elfogadható kockázati szintet, a kockázatokra adható válaszok megvalósíthatósága mérlegelésének kötelezettségét, a válaszintézkedés beépítését a folyamatba;
6. az operatív gazdálkodás folyamatában a működésbeli hibák megelőzése, feltárása, illetve kijavítása érdekében:
- a) gondoskodjon az Ámr.₂ 76. § (1) és (3) bekezdéseiben előírtak alapján arról, hogy az állományba nem tartozók megbízási díjai, valamint a külső szolgáltatók által végzett karbantartási és kisjavítási kiadások teljesítésének elrendelése előtt a kijelölt személyek a gazdasági szervezet ügyrendje₁-ben előírt módon, okmányok alapján ellenőrizzék, szakmailag igazolják a kifizetések jogosultságát,összegezését, a szerződés, megrendelés, megállapodás teljesítését;
 - b) gondoskodjon a folyamatba épített ellenőrzési feladatok elvégzésével, hogy az Ámr.₂ 79. § (1) bekezdésében foglaltak szerint jogosultsággal rendelkező utalvány ellenjegyzők az állományba nem tartozók megbízási díjait és a külső szolgáltatók által végzett karbantartási és kisjavítási kiadásokat érintően tegyenek eleget az Ámr.₂ 79. § (2) bekezdésében előírt ellenőrzési kötelezettségüknek, győződjenek meg a szakmai teljesítés igazolás Ámr.₂ 76. § (1) és (3) bekezdéseiben foglaltak alapján történő elvégzéséről, valamint az Ámr.₂ 74. § (3) bekezdés c) pontjának megfelelő kötelezettségvállalásokról és az Ámr.₂ 74. § (2) bekezdésében foglalt kötelezettségvállalás ellenjegyzéséről;
 - c) gondoskodjon arról, hogy a rendezvények szervezésére kifizetett összeg könyvviteli elszámolására utaló főkönyvi számlaszámot az Áhsz. 9. számú melléklet 9. c) pontjában foglaltak figyelembevételével, a gazdasági esemény tartalmának megfelelően jelöljék ki;

7. a belső ellenőrzés szabályszerű kereteinek kialakítása érdekében:
 - a) kezdeményezze az SzMSz₂ kiegészítését a Ber. 4. § (2) bekezdésében foglaltak figyelembevételével a belső ellenőrzést végzők jogállásának, feladatainak a meghatározásával;
 - b) kezdeményezze a Többcélú kistérségi társulással kötött együttműködési megállapodás kiegészítését a Ber. 4/A. § (2) bekezdésében foglaltak figyelembevételével, hogy az tartalmazza a belső ellenőrzési vezető számára a Ber. 12. §-ában meghatározott tevékenységek ellátási módját;
 - c) gondoskodjon arról, hogy a Ber. 32/B. § (2) bekezdésében foglaltak alapján a Többcélú kistérségi társulással kötött együttműködési megállapodásban írják elő és biztosítsák, hogy a stratégiai és éves ellenőrzési tervek összeállítása a jegyző bevonásával és írásos véleményének figyelembevételével történjen;
 - d) kezdeményezze, hogy a Többcélú kistérségi társulás határozzon meg kapacitást a Ber. 21. § (4) bekezdése figyelembevételével a soron kívüli ellenőrzési feladatokra;
8. • gondoskodjon az Önkormányzat gazdálkodásának 2006. évi átfogó ellenőrzése során az ÁSZ által részére tett és nem teljesült szabályszerűségi és célszerűségi javaslatok végrehajtásáról;
a munka színvonalának javítása érdekében
9. kezdeményezze, hogy az európai uniós pályázatokhoz kapcsolódóan külső szervezettel pályázatkészítésre kötött szerződésben rögzítsék a pályázatkészítő felelősségét a pályázat szakmai és formai követelményeinek biztosítására, a pályázat céljának egyértelmű meghatározására vonatkozóan, valamint a projektek lebonyolítására kötött megbízási szerződésekben az ellenőrzés kötelezettségét;
10. intézkedjen az e-közzolgáltatási feladatokat ellátó informatikai rendszer ügyfelek általi igénybevételének figyelemmel kísérése és az egyes ügkörök igénybevételi tapasztalatainak értékelése érdekében;
11. határozza meg az intézményi költségvetésekben szereplő adatok egyeztetésének, ellenőrzésének felelősét a Polgármesteri hivatalban;
12. határozza meg az értékelések ellenőrzéséért felelős munkaköröket az eszközök és a források értékelési szabályzatában, valamint szerepeltesse az értékelési és ellenőrzési feladatokat, illetve az engedélyezéssel (kötelezettségvállalás, utalványozás) kapcsolatos feladatokat a dolgozók munkaköri leírásaiban;
13. a pénzügyi-számviteli feladatoknál alkalmazott informatikai rendszerek működtetésének szabályozottsága és a kialakított belső kontrolljainak működtetése érdekében:
 - a) aktualizáltassa a katasztrófa elhárítási tervet legalább kétévenként és gondoskodjon teszteléséről;

- b) szabályozza a jelszavak kezelését, rendelkezzen a hozzáférési jogosultságok megállapítására, kiosztására, módosítására, visszavonására és ellenőrzésére vonatkozóan és kényszerítse ki az előírt szabályok betartását;
- c) tiltsa meg a külső fejlesztők bármilyen típusú hozzáférését az éles rendszerhez;
- d) jelölje ki a pénzügyi-számviteli rendszerből lekérhető ellenőrző listák (naplók) vizsgálatáért felelőst, szabályozza a pénzügyi-számviteli program-változások ellenőrzésére, tesztelésére vonatkozó eljárásokat és gondoskodjon azok dokumentálásáról;
- e) végeztesse el annak ellenőrzését, hogy az elmentett állományból a pénzügyi-számviteli adatok teljes körűen helyreállíthatók-e.

II. RÉSZLETES MEGÁLLAPÍTÁSOK

1. AZ ÖNKORMÁNYZAT KÖLTSÉGVETÉSI ÉS PÉNZÜGYI HELYZETE

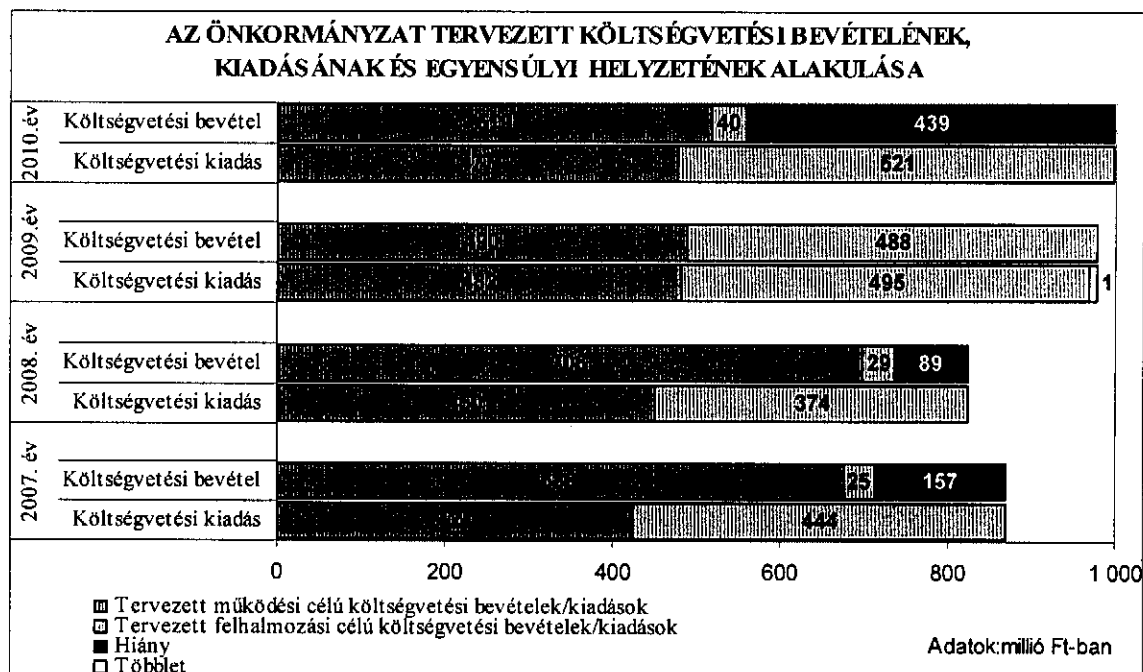
1.1. A tervezett költségvetési bevételek és kiadások alapján a költségvetési egyensúly, a költségvetési hiány alakulása, a hiány tervezett finanszírozási módja, valamint a költségvetési hiány megállapításának szabályszerűsége

Az Önkormányzatnál a **2007-2009. évek között a tervezett költségvetési bevételek főösszege** 711 millió Ft-ról 978 millió Ft-ra, a **tervezett költségvetési kiadások főösszege** 868 millió Ft-ról 977 millió Ft-ra **növekedett**, a **növekedés folyamatos volt**, mértéke a 2007. évhez viszonyítva a bevételeknél 37,5%-os, a kiadásoknál pedig 12,5%-os volt. A 2010. évi költségvetési rendelet 1000 millió Ft bevételi és 999 millió Ft kiadási főösszeget tartalmazott, mind a bevételeket mind pedig a kiadásokat 2,2%-kal magasabb összegben tervezték az előző évhez viszonyítva¹⁰.

Az Önkormányzat **2007-2010. évi költségvetési rendeleteiben a költségvetési bevételek és kiadások** – a 2009. év kivételével – **nem voltak egyensúlyban**, a tervezett költségvetési bevételek nem nyújtottak fedezetet a tervezett költségvetési kiadásokra.

Az Önkormányzat 2007-2010. években tervezett költségvetési bevételének, kiadásának és egyensúlyi helyzetének alakulását a következő ábra szemlélteti:

¹⁰ Az Önkormányzat 2010. évi költségvetési bevétele már nem tartalmazta a 2009. év végéig befejezett, címzett támogatással megvalósult belterületi vízrendezés beruházásának forrását.



A költségvetési hiány költségvetési kiadásokhoz viszonyított részaránya a 2007. évben 18%, a 2008. évben 10,8% volt, a 2009. és a 2010. években a tervezett költségvetési bevételek és kiadások egyensúlyát megteremtették¹¹. A 2007-2008. években a költségvetés hiányát a felhalmozási célú költségvetési bevételeket meghaladó összegben tervezett felhalmozási célú kiadások okozták.

A tervezett felhalmozási célú bevételek és a tervezett működési célú költségvetési többlet (a 2007-2010. években 262-256-8-41 millió Ft) – a 2009. és a 2010. évek kivételével – nem nyújtott fedezetet a felhalmozási célú kiadások tervezett összegére. A tervezett felhalmozási célú költségvetési kiadások a 2007. évben 419 millió Ft-tal, a 2008. évben 345 millió Ft-tal, a 2009. évben 7 millió Ft-tal, a 2010. évben pedig 40 millió Ft-tal haladták meg a tervezett felhalmozási célú költségvetési bevételeket.

Az Önkormányzat a **2007-2008. évi** költségvetési rendeleteiben a **költségvetési egyensúly biztosításához**, a költségvetési hiány finanszírozásához **rövid lejáratú működési, illetve hosszú lejáratú, felhalmozási célú felhasználásra hitelfelvételt tervezett**.

A tervezett költségvetési hiány finanszírozásához a 2007-2008. évi költségvetésben 15,3 millió Ft, illetve 17,7 millió Ft likvid hitel felvételét tervezték. A költségvetési egyensúly biztosításához az „Önkormányzati Infrastruktúra Fejlesztési Hítelprogram” keretében a 2005. évben kötött hitelszerződés alapján beruházásra és felújításra¹² még igénybe vehető hosszú lejáratú hitelként a 2007. évben

¹¹ A 2009. évben 978 millió Ft összegben tervezett költségvetési bevétel fedezetet biztosított a 977 millió Ft összegben tervezett költségvetési kiadásokra. A 2010. évben a tervezett költségvetési bevétel szintén 1 millió Ft-tal haladta meg a költségvetési kiadásokat.

¹² A hosszú lejáratú hitelek közül az Önkormányzat a következő fejlesztéseket tervezte: Önkormányzati Iroda és kistérségi központ kialakításához épületvásárlás, a csapadékvíz-elvezetését szolgáló beruházás, a Polgármesteri hivatal és a ravatalozó felújítása, az

141,7 millió Ft, a 2008. évben pedig 76,2 millió Ft hosszú lejáratú hitel igénybe vételét tervezték.

Az Önkormányzat a **2009-2010. évi költségvetési rendeleteiben nem tervezett hitelfelvételt és kötvénykibocsátást**, továbbá a 2007-2010. évi költségvetési rendeletek nem tartalmaztak – a költségvetési egyensúly biztosításához – befektetési, forgatási célú értékpapír értékesítést. A 2010. évi költségvetési rendeletben a költségvetési hiány finanszírozásához szükséges forrást 440,5 millió Ft összegű előző évi felhalmozási célú pénzmaradvány igénybe vételével tervezték.

Kiadási megtakarítást eredményező intézkedéseket a 2007-2008. években a Képviselő-testület nem hozott, mivel a szükségesnek ítélt intézkedéseket a 2007. évet megelőző időszakban megtették és megvalósították¹³. A 2007-2009. évi költségvetési rendeletekben a költségvetési hiány csökkentése, illetve az egyensúlyi helyzet javítása érdekében az intézmények gazdálkodási hatáskörét korlátozták¹⁴, ezek azonban nem jelentettek számszerűsített kiadási megtakarítást illetve hiányt csökkentő intézkedéseket.

A jegyző a költségvetés tervezése során a folyamatos likviditás feltételeinek biztosítása érdekében – az Ámr., 29. § (1) bekezdés j) pontjában előírtak alapján – gondoskodott előirányzat-felhasználási ütemterv készítéséről. Az Önkormányzatnál a költségvetési bevételek és kiadások főösszegének költségvetési rendeletekben történt megállapításakor betartották az Áht. 8/A. § (7) bekezdésében előírtakat, mivel finanszírozási célú pénzügyi műveleteket nem vettek figyelembe a költségvetési hiányt, illetve a költségvetési többletet módosító költségvetési bevételként illetve költségvetési kiadásként.

1.2. A teljesített költségvetési bevételek és kiadások alapján a pénzügyi egyensúly, a pénzügyi hiány alakulása, a pénzügyi hiány finanszírozása, az igénybe vett finanszírozási célú pénzügyi eszközök hatása a pénzügyi helyzet alakulására, az eladósodásra, valamint a fizetőképességre

Az Önkormányzatnál a 2007-2009. évek között a **teljesített költségvetési bevételek főösszege változóan alakult**, a 2007. évben 765 millió Ft volt, ami a 2008. évre 890 millió Ft-ra nőtt, a 2009. évben pedig 565 millió Ft-ra csökkent. Az Önkormányzat teljesített költségvetési kiadásai – az előző évhez

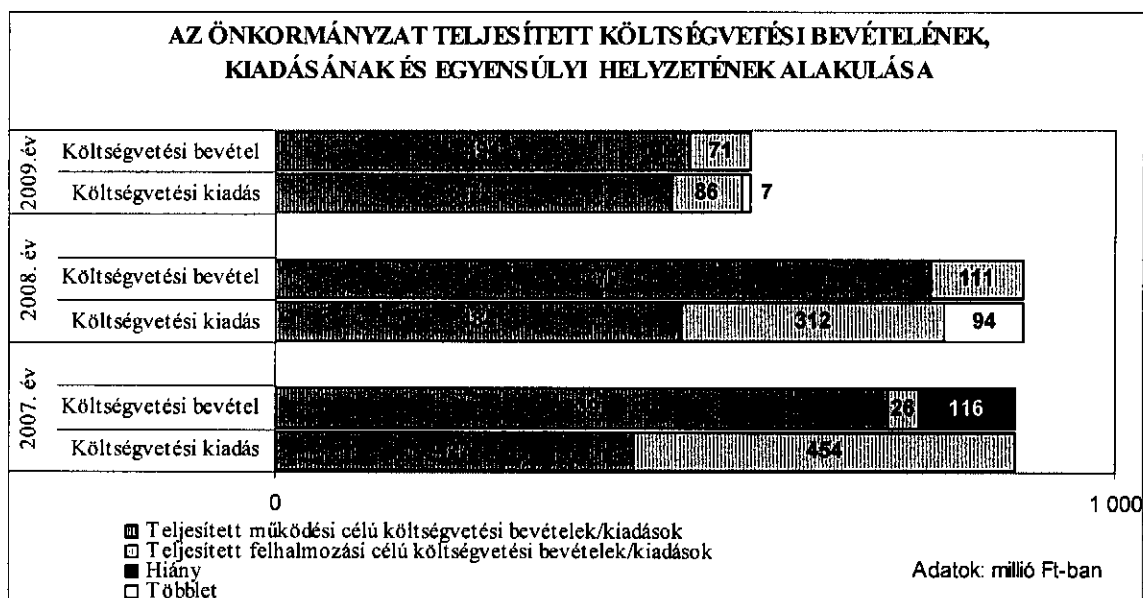
Óvoda és az Általános iskola felújítása, a védőnői tanácsadó épületének felújítása, együttesen 250 millió Ft összegben.

¹³ A 2004. évben a bentlakásos szociális intézményi ellátást megszüntették, a feladatot a településen működő egyházi intézmény vette át. Az intézményeknél és a Polgármesteri hivatalban a 2004-2005. évben 9,5 álláshelyet szüntettek meg (a parkfenntartás, karbantartás, könyvtári feladatok, mezőri tevékenységet érintően). A köztisztviselői létszámot a 2007. évhez képest kettő fővel csökkentették.

¹⁴ A bérfejlesztésre tervezett összeget zárolták, az intézményeknél jelentkező többletbevételek felhasználását a Képviselő-testület hatáskörébe vonták, éven túli fizetési kötelezettséget az önállóan működő intézmények nem vállalhatnak.

viszonyítva – folyamatosan csökkentek, a 2007. évi 881 millió Ft-ról a 2008. évre 796 millió Ft-ra, a 2009. évben pedig 558 millió Ft-ra.

Az Önkormányzat 2007-2009. évi teljesített költségvetési bevételeinek és kiadásainak, valamint az egyensúlyi helyzetének az alakulását a következő ábra szemlélteti:



Az Önkormányzatnál a 2007. évi költségvetés végrehajtása során a pénzügyi egyensúly nem volt biztosított, azonban a tervezettnél kisebb összegű hiány keletkezett.

Az Önkormányzatnál a 2008. évben a tervezett hiánytól eltérő pénzügyi többlet teljesítését a működési célú költségvetési bevételek tervezettnél magasabb összegű teljesítése tette lehetővé, amelyet a helyi adóbevételek 1,5%-os túlteljesítése, valamint a tervezettnél magasabb összegű költségvetési támogatás okozott¹⁵.

A 2009. évben a tervezettől eltérő pénzügyi többletet osztalék és kamatbevétel, valamint a működési és felhalmozási célú költségvetési bevételeknél a tervezettnél 0,9%, illetve 19,5%-kal magasabb költségvetési támogatás eredményezte.

Az Önkormányzatnál a 2007-2008. évben az előző évi pénzmaradvány igénybevétel előirányzatának tervezése nem volt megalapozott – megsértve az Áht. 7. § (2) bekezdésében foglaltakat¹⁶ –, mivel a költségvetés-készítés időszakában már ismert előző évről áthúzódó feladatok forrását biztosító pénzmaradvány igénybevételét nem tervezték. A 2009-2010. években – a kötvénykibocsátást követően – a költségvetési rendelet 432,1 millió Ft, illetve 440,5 millió Ft

¹⁵ A támogatásértékű működési bevételek teljesítése 155,5%-os, a működési célú költségvetési támogatás pedig 106,3%-os teljesítést mutatott a tervezetthez képest.

¹⁶ 2010. január 1-jétől az Áht. 8/C. § (1)-(4) bekezdései szabályozzák.

összegű felhalmozási célú pénzmaradvány igénybevételt tartalmazott eredeti előirányzatként.

Az önkormányzatnál a 2007-2010. években tervezett és a 2007-2009. években teljesített működési és felhalmozási célú költségvetési kiadásokra a következő arányban biztosítottak fedezetet a költségvetési bevételek:

Adatok: %-ban

Megnevezés	2007. év		2008. év		2009. év		2010. év
	Terv	Tény	Terv	Tény	Terv	Tény	Terv
Működési célú költségvetési kiadások fedezettsége működési célú költségvetési bevételekből	162,0	172,9	156,6	160,9	101,7	104,6	108,9
Felhalmozási célú költségvetési kiadások fedezettsége felhalmozási célú költségvetési bevételekből	5,5	5,8	7,8	35,6	98,6	83,0	92,3
Költségvetési kiadások fedezettsége költségvetési bevételekből	81,9	86,8	89,2	111,8	100,1	101,3	100,1

Az Önkormányzat a 2007. és a 2008. évi költségvetés végrehajtása során **a 2007. évet megelőzően tervbe vett beruházások megvalósításához vett igénybe hosszú lejáratú fejlesztési hitelt**, együttesen 154,1 millió Ft összegben. A fejlesztési célú hitelek igénybevételét az Önkormányzat pénzügyi egyensúlyi helyzete a 2008. évben nem indokolta, mivel e hitel nélkül is bevétel-többlete volt¹⁷.

¹⁷ A 2008. évi önkormányzati szintű költségvetési bevételek és kiadások egyenlege 94 millió Ft volt, többszörösen fedezte az igénybevett – 30,4 millió Ft összegű – hosszú lejáratú hitelt.

A 2007-2008. években igénybevett hosszú lejáratú hitelekkel kapcsolatos jellemzőket mutatja be a következő táblázat:

Hitel célja	Szerződés-kötés ideje	A hitel szerződés szerinti összege millió Ft-ban	Futam-idő Év, hó	Türelmi idő Év, hó	Kamat %-a Fix, vagy változó	Befolyt bevétel összege millió Ft-ban
„Sikeres Magyarországért Önkormányzati Fejlesztési Hitelprogram” Csapadékvíz-elvezetést szolgáló beruházások	2006.03.01.	95	20 év	3 év	változó	90,1
„Sikeres Magyarországért Önkormányzati Fejlesztési Hitelprogram” Járóbeteg szakrendelők felújítása	2006.03.01.	12	20 év	3 év	változó	12,0
„Sikeres Magyarországért Önkormányzati Fejlesztési Hitelprogram” Közoktatási intézmények műszaki felújítása	2006.03.01.	40	20 év	3 év	változó	12,0
„Sikeres Magyarországért Önkormányzati Fejlesztési Hitelprogram” Közművelődési feladatellátás intézményi háttérének létrehozása	2006.03.14.	20	20 év	3 év	változó	20,0
„Sikeres Magyarországért Önkormányzati Fejlesztési Hitelprogram” Közkinccs program	2006.03.14.	20	20 év	3 év	változó	20,0

Az Önkormányzat a 2006. március hónapban a „Sikeres Magyarországért Önkormányzati Fejlesztési Hitelprogram” keretében négy kölcsönszerződést kötött a települési csapadékvíz-elvezetést szolgáló beruházás megvalósítására, a járóbeteg szakrendelő felújítására, a közoktatási intézmények műszaki felújítására, a közművelődési feladatellátás intézményi háttérének létrehozására. Valamennyi fejlesztés esetében a forrás összetételében a felvett hitel 90%-ot jelentett, amelyet a pénzügyintézet a szerződés-kötéstől számított kettő évig tartotta az Önkormányzat rendelkezésére.

Az Önkormányzat a „Közkinccs Hitelprogram” keretében 20 millió Ft összegű, hosszú lejáratú kedvezményes hitel igénybevételéhez jutott közművelődési intézményeinek felújításához és bővítéséhez, az igénybevett hitel kamatainak törlesztését a központi költségvetés finanszírozza¹⁸.

¹⁸ Az Önkormányzat az OKM-el kötött éves támogatási szerződések alapján a 2006. évtől 3,7 millió Ft kamattámogatásban részesült.

Az Önkormányzat a 2007-2009. években rövid lejáratú hitelt nem vett fel és folyószámlahitel kerettel sem rendelkezett.

A jegyző a 2007-2009. években az Ámr.₁ 139. § (1) bekezdésében¹⁹ előírtaknak megfelelően gondoskodott az Önkormányzat pénzállományának alakulását bemutató pénzellátási ütemterv készítéséről.

A Képviselő-testület a 2008. évben a 117/2008. (VI. 26.) számú határozatában **500 millió Ft névértékű, CHF alapú kötvény kibocsátásáról döntött** az önkormányzati beruházásokhoz szükséges saját forrás biztosítása, valamint az Önkormányzat által felvett felhalmozási célú hitelek törlesztésére.

A kibocsátáskori árfolyamon számított²⁰ 500 millió Ft névértékű kötvényt 2008. szeptember 8-án bocsátották ki. Az Önkormányzat a kibocsátás napján a devizaalapú kötvény forintra történő átváltásáról döntött – 153,25 Ft vételi árfolyammal számolva – az átváltás 6,6 millió Ft árfolyamon-nyereséget eredményezett. A 2028. szeptember 30-i lejáratú kötvény kamata változó, kamatlába hat havi CHF LIBOR + 2,50%, a kamatfizetés félévente, a tőketörlesztés öt év türelmi idő után 2013. április 1-től esedékes. A kötvény törlesztő terve alapján az Önkormányzatnak 131,4 millió Ft kamatfizetési kötelezettsége áll fenn. A Képviselő-testület döntése alapján a kötvénykibocsátásból származó bevételből – 2009. december 31-ig – 199,5 millió Ft-ot fordítottak a beruházási és felújítási kiadások teljesítéséhez igénybevett hosszú lejáratú felhalmozási célú hitelek visszafizetésére²¹. Az Önkormányzat a kötvénykibocsátás tervezett céljai között szereplő felhalmozási célú felhasználásként – a Képviselő-testület 123/2010. (VII. 28.) számú határozatában – kötelezettséget vállalt a település általános iskolájának hat tanteremmel történő bővítési költségeire 253,3 millió Ft összegű szerződés megkötésével. A forint svájci frankhoz viszonyított árfolyamváltozása, valamint a változó kamatmérték miatt az Önkormányzat számára a kötvénykibocsátás kockázatot jelent.

A Képviselő-testület döntése alapján a tervezett feladatokra fel nem használt kötvény-bevételt bankbetétben helyezték el, a 7-180 napos időtartamú lekötésekből 41,5 millió Ft összegű kamatbevételük keletkezett. Az Önkormányzatnak a kötvénykibocsátás évében a kibocsátásból eredő tárgyévi kötelezettségvállalás összege az éves adósságot keletkeztető kötelezettségvállalás felső határának a 7,7%-a volt, ez az arány a 2009. évben 18,0% volt.

Az Önkormányzatnál a hosszú lejáratú hitelek igénybevétele, valamint a kötvénykibocsátás során betartották az Ötv-ben, az Áht-ban és az SzMSz_{1,2}-ben előírt hatásköri és eljárási szabályokat. A Gazdasági bizottság vizsgálta a hitel-igénybevételek, valamint a kötvénykibocsátás indokait, gazdasági megalapozottságát.

¹⁹ 2010. január 1-től az Ámr.₂ 201. § (1) bekezdése

²⁰ A kibocsátott kötvény 500 millió Ft névértékben 151,24 devizaárfolyamon, 3,3 millió CHF összegben történt, a kötvénykamatláb 5,4967% volt.

²¹ Az Önkormányzat a 2007. évet megelőzően a közoktatási intézmény, az Óvoda és az egészségügyi intézmény felújításához, Okmányiroda kialakítására, épületvásárláshoz, valamint a belterületi vízrendezéshez vette igénybe a fejlesztési célú hitelt.

Az Önkormányzat hosszú lejáratú kötelezettségének állománya a könyvviteli mérleg adatai alapján a 2007. év végén 189 millió Ft volt, melyet a korábbi években felvett hosszú lejáratú hitelek képeztek. A 2008. évben a kötelezettség-állomány 519 millió Ft, a 2009. évben pedig 518 millió Ft volt, a kötvénykibocsátás és a hosszú lejáratú hitelek törlesztésének együttes hatásaként²².

Az Önkormányzat eladósodásának mértékét mutatja az eladósodási mutató²³, az esedékességi aránymutató²⁴ és az adósságszolgálati ráta²⁵.

Az Önkormányzat eladósodását és annak mértékét a 2007-2009. évek között – az éves könyvviteli mérleg adataiból számított – **eladósodási mutató** szemlélteti, ami a 2007. évi 13,1%-ról a 2008. évre 19,1%-ra nőtt, az eladósodás kedvezőtlen alakulását és felgyorsulását jelzi. A 2009. évben a mutató 1,9%-kal csökkent az előző évhez viszonyítva. Az Önkormányzat hosszú lejáratú kötelezettségének állománya a 2007-2009. évek között 174%-kal nőtt a kötvénykibocsátás hatására. Az Önkormányzatnál a hosszú lejáratú kötelezettségek év végi állományának növekedése meghaladta az Önkormányzat összes forrásállományának növekedését.

Az **esedékességi aránymutató** az Önkormányzatnál a 2007-2009. években folyamatosan csökkent, a 2007. évi 18,6%-ról a 2008. évben 7,3%-ra, a 2009. évben pedig 2,3%-ra. A hosszú lejáratú hitelek igénybevétele miatt, valamint a 2008. évi kötvénykibocsátással, azok hatására a hosszú lejáratú kötelezettségek aránya az összes kötelezettségen belül emelkedett, ezáltal a rövidtávon teljesítendő kötelezettségek fizetőképességre gyakorolt hatása mérséklődött. A 2009. évi esedékességi aránymutató – előző évekhez viszonyított – folyamatos csökkenése jelzi, hogy csökkent a rövid lejáratú fizetési kötelezettségek aránya az összes fizetési kötelezettségen belül²⁶.

Az Önkormányzat adósságszolgálatra – a hosszú lejáratú hitelekre és a kötvénykibocsátással kapcsolatos kamatokra – az évek sorrendjében 218,8-29,4-10,3 millió Ft-ot fordított. Az **adósságszolgálati ráta** a 2008. évre 101,7%-ra nőtt az előző évhez képest, a 2009. évben 14,4%, a 2010. III. negyedévi adatok szerint 5,5% volt, amely jelzi, hogy az Önkormányzat saját bevételeinek egyre csökkenő hányadát fordította a felvett hosszú lejáratú hitelek tőketörlesztésére, kamatfizetésre, a teljes hitelállomány visszafizetésére, illetve a kibocsátott kötvény kamattörlesztésére.

²² A hosszú lejáratú fejlesztési hitelek állománya a törlesztések következtében a 2007. évi 189 millió Ft-ról a 2009. év végére 18 millió Ft-ra csökkent.

²³ Az eladósodási mutató a hosszú és rövid lejáratú fizetési kötelezettségek önkormányzati összes forráson belüli arányát mutatja.

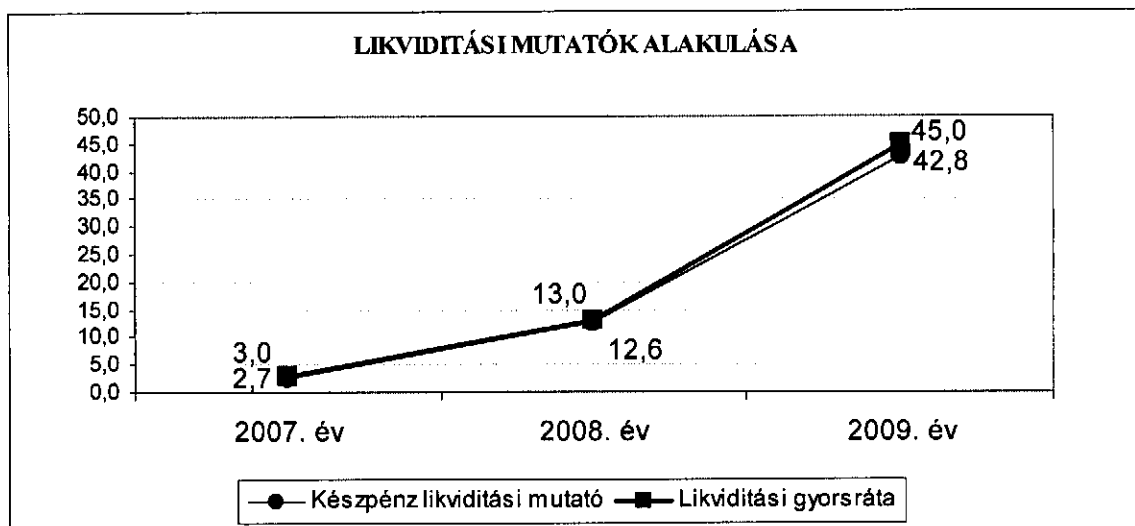
²⁴ Az esedékességi aránymutató a rövid lejáratú fizetési kötelezettségek arányát fejezi ki az összes – rövid és hosszú lejáratú – fizetési kötelezettségen belül.

²⁵ Az adósságszolgálati ráta a tárgyévben adósságszolgálatra (tőketörlesztés+kamat) fizetett összeg saját bevételekhez viszonyított arányát fejezi ki.

²⁶ Az összes kötelezettségen belül a rövid lejáratú fizetési kötelezettség aránya a 2007. évtől csökkent, az évek sorrendjében 16-6,9-2,1% volt.

Annak ellenére, hogy az esedékességi aránymutató javult, **az Önkormányzat pénzügyi helyzete a 2007-2009. évek között eladósodási szempontból összességében kedvezőtlenül változott** a kötvénykibocsátással összefüggésben keletkezett kötelezettség-állomány növekedése miatt.

Az Önkormányzat fizetőképességének alakulását a következő ábra szemlélteti:



Az Önkormányzatnál a **készpénz likviditási mutató**²⁷ a 2007. évben 2,7 volt, amely jelzi, hogy a pénzeszközök fedezetet nyújtottak a rövid lejáratú fizetési kötelezettségek pénzügyi teljesítésére. A 2008. évben a kötvénykibocsátásból származó bevétel fel nem használt részének bankbetétben tartása miatt a pénzeszközök állománya több, mint 12-szeresen, a 2009. évben pedig közel 43-szorosan fedezte a rövid lejáratú kötelezettségeket. A 2007. évről a 2009. évre a rövid lejáratú kötelezettségek állománya 72%-kal csökkent, a pénzeszközök állománya pedig ugyanezen időszakban a 4,5-szeresére nőtt, mivel a kötvénykibocsátásból származó bevétel 68,4%-a lekötött betét formájában állt az Önkormányzat rendelkezésére.

A **likviditási gyorsráta**²⁸ a 2007-2009. évek között folyamatosan növekedett az előző évekhez képest, az évek sorrendjében 3,0-13,0-45,0 volt, jelzi, hogy az Önkormányzat követelése és pénzeszközei fedezték a rövid lejáratú fizetési kötelezettségeket. A követelés-állomány 2007. évhez viszonyított 154,5%-os növekedése következtében a pénzeszközökkel együtt 46-szoros fedezettséget nyújtott a rövid lejáratú kötelezettségek teljesítésére.

Az Önkormányzat pénzügyi helyzete likviditási szempontból kedvezően alakult.

²⁷ A készpénz likviditási mutató kifejezi, hogy a pénzeszközök év végi állománya milyen arányban nyújt fedezetet a rövid lejáratú fizetési kötelezettségekre.

²⁸ A likviditási gyorsráta mutatja, hogy a rövid lejáratú fizetési kötelezettségek kiegyenlítéséhez a pénzeszközökön túl bevonható követelések, forgatási célú értékpapírok milyen arányban nyújtanak fedezetet.

Az Önkormányzat pénzügyi helyzete a 2007-2009. évek között fizetőképességének javulása ellenére – az eladósodás növekedésének következményeként – **összességében kedvezőtlenül változott**²⁹.

2. AZ ÖNKORMÁNYZAT FELKÉSZÜLTSEGE AZ EURÓPAI UNIÓS FORRÁSOK IGÉNYLÉSÉRE, FELHASZNÁLÁSÁRA, A TÁMOGATOTT CÉLKITŰZÉS MEGVALÓSÍTÁSÁRA, MŰKÖDTETÉSÉRE, VALAMINT AZ ELEKTRONIKUS KÖZSZOLGÁLTATÁSI FELADATOK ELLÁTÁSÁRA

2.1. Az európai uniós források igénybevételére, felhasználására, a támogatott célkitűzés megvalósítására, működtetésére történt felkészülés szabályozottságának, szerveztségének, valamint egy támogatási szerződésben foglalt célkitűzés megvalósításának, működtetésének eredményessége

2.1.1. Az európai uniós forrásokra történő pályázatok benyújtására vonatkozó döntések összhangja fejlesztési célkitűzésekkel

Az Önkormányzat a 2007-2010. évekre vonatkozó fejlesztési célkitűzéseit **gazdasági programban**, valamint a város fejlődését elősegítő célkitűzéseket tartalmazó 2006-2010. évekre vonatkozó ciklusprogramban³⁰ határozta meg.

A gazdasági program célkitűzései között rögzítették a kiegyensúlyozott finanszírozást, a bevételek növelését, a kiadások csökkentését, a működés szakmaiságának építéséhez szükséges feltételek megteremtését, a humánerőforrás teljesítmény és tudáselvű fejlesztésének ösztönzését, a Polgármesteri hivatal és az intézmények dolgozóinak irányítási funkcióit elősegítő fejlesztéseket, a működési feltételeik korszerűsítését, a város gazdasági önállóságának megteremtését és a partneri kapcsolatok fejlesztését. Ezen célok elérése érdekében rögzítették az egészségügyi, oktatási, közművelődési, oktatási és városüzemeltetési területeket érintő fejlesztési feladatokat. A ciklusprogram fő célkitűzései között szerepelt az intézmények magasabb szintű működési feltételeinek megteremtése, a Polgármesteri hivatal és az egészségügyi intézmény felújítása, bővítése.

A fejlesztési célkitűzések megvalósításának pénzügyi forrásait nem vették figyelembe a gazdasági programban, azonban célkitűzésként fogalmazták meg a bevételek növelése érdekében a „*pályázati források igénybevételét*”, az ágazati feladatokat érintően rögzítették, hogy „*fokozni kell a pályázati tevékenységet*”, valamint a „*pályázati lehetőségek kihasználását*”.

Az Önkormányzatnál 2007-2010. III. negyedév között összesen **11** európai uniós forrás megszerzésére irányuló fejlesztési feladatról és **pályázat benyújtá-**

²⁹ mérsékelten romlott

³⁰ Jóváhagyta a Képviselő testület a 128/2006. (X. 12.) számú határozatával.

sáról döntöttek³¹ (a benyújtott pályázatok főbb adatait a 4-4/b mellékletek tartalmazzák). A fejlesztési feladatok az ÚMFT operatív programokhoz kapcsolódtak. A pályázatok a gazdasági programban, illetve a ciklusprogramban megfogalmazott célokkal összhangban voltak.

A Polgármesteri hivatal³² által 2007-2010. III. negyedév között benyújtott pályázatok megvalósításának tervezett összes költsége 687,3 millió Ft volt, amelyet 77,1%-ban európai uniós és 0,2%-ban hazai támogatás, valamint 22,7%-ban saját forrásból terveztek finanszírozni. A pályázatok közül **öt részesült támogatásban**, amelyek 99,9 millió Ft tervezett kiadását 91,4%-ban európai uniós és 1,5%-ban hazai támogatás, valamint 7,1%-ban saját forrásból tervezték megvalósítani. **Egy pályázat elbírálása** 2010. október 31-ig **nem történt meg**, melynek tervezett összes költsége 48,3 millió Ft. A fejlesztést 36,2 millió Ft európai uniós támogatásból és 12,1 millió Ft saját forrásból terveznek megvalósítani. A benyújtott pályázatok közül **öt elutasításra került**, ezek tervezett kiadása 539,1 millió Ft volt, melynek megvalósítását 402,3 millió Ft európai uniós támogatásból és 136,8 millió Ft saját forrásból tervezték. A pályázatok elutasítása a pályázati feltételeknek nem megfelelő benyújtása, illetve pénzügyi forrás hiánya miatt történt. Az Önkormányzat a támogatók döntése után nem vont vissza pályázatot.

A legnagyobb összegű támogatás megszerzésére vonatkozó pályázatokat az Önkormányzat az Általános iskola bővítésére és a városközpont rehabilitációjára valamint fejlesztésére nyújtotta be.

Az Önkormányzat 2007-2010. évi költségvetési rendeletei az európai uniós forrással megvalósuló fejlesztési feladatokhoz kapcsolódó bevételi és a támogatókkal fedezett kiadási előirányzatokat az Áht. 69. § (1) bekezdését³³ megsértve nem tartalmazták. A költségvetési rendeletek az Ámr.₁ 29. § (1) bekezdés c), d) pontjaiban előírtak ellenére nem tartalmazták³⁴ a felújítási előirányzatok céljai között és a felhalmozási kiadások között feladatonként az európai uniós forrásból megvalósuló feladatokat a támogatási szerződések megkötéséig.

Az Önkormányzat 2007-2010. évi költségvetési rendeletei nem tartalmazták a több éves kihatással járó feladatok előirányzatai között éves bontásban az Ámr.₁ 29. § (1) bekezdés g) pontja³⁵ ellenére a több évre áthúzódó európai uniós támogatással megvalósuló feladatokat.

³¹ Az önkormányzati saját forrást igénylő pályázatok benyújtásáról (nyolc pályázat) a Képviselő-testület döntött határozati formában, a saját forrást nem igénylő pályázatok esetében a polgármester a Képviselő-testületet a pályázati lehetőségről és a benyújtásáról a két ülés közötti időszakra vonatkozó beszámoló keretében tájékoztatta.

³² A költségvetési intézmények európai uniós forrás megszerzésére irányuló pályázatot nem nyújtottak be.

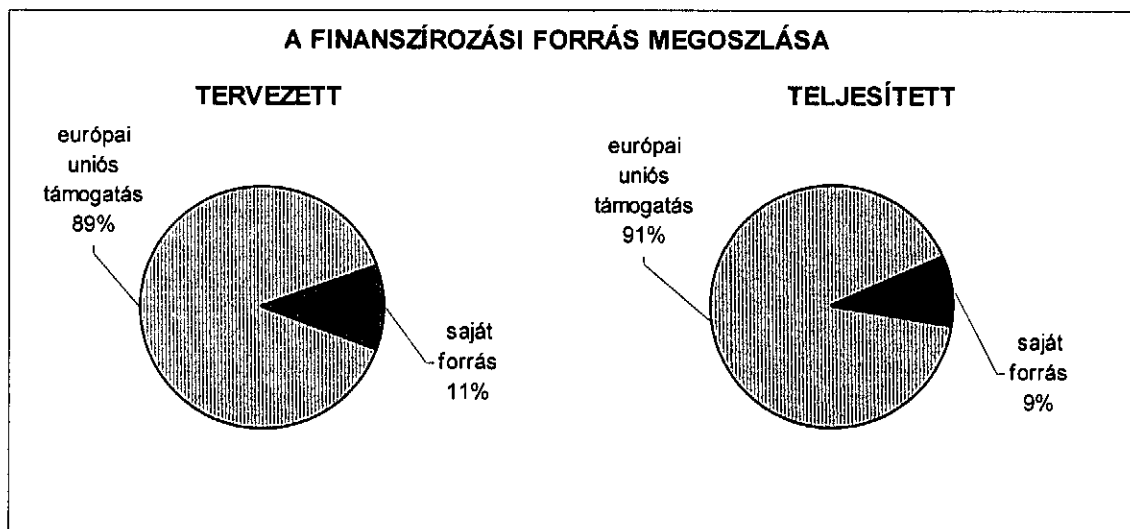
³³ 2010. január 1-jétől Áht. 69. § (1) bekezdés a) pontja

³⁴ 2010. január 1-jétől az Ámr.₂ 36. § (1) bekezdés c) és d) pontjai

³⁵ 2010. január 1-jétől az Ámr.₂ 36. § (1) bekezdés h) pontja

Az Önkormányzat 2007-2010. évi költségvetési rendeletei nem tartalmazták az Ámr., 29. § (1) bekezdés k) pontja³⁶ előírása ellenére elkülönítetten az európai uniós támogatással megvalósuló projektek bevételi és kiadási előirányzatait.

A 2007-2010. október 31. közötti időszakban az Önkormányzat az európai uniós támogatású projektek közül az „Adony Város Polgármesteri hivatalának komplex akadálymentesítését” fejezte be. Az alábbi diagram szemlélteti a befejezett fejlesztési feladat finanszírozási forrásainak tervezett és tényleges megvalósulását:



A befejezett fejlesztési feladatot az Önkormányzat a tervezett 6,5 millió Ft kiadás helyett 6,4 millió Ft-ból valósította meg. Az „Adony Város Polgármesteri hivatalának komplex akadálymentesítése” projekt megvalósítása során a rehabilitációs szakértői feladatok ellátásáért 0,1 millió Ft-tal kevesebb költséget számláztak le az Önkormányzat részére, amely a tervezett költséghez képest megtakarítást jelentett.

2.1.2. Az európai uniós forrásokhoz kapcsolódóan a pályázatfigyelés, a pályázatkészítés, valamint az európai uniós támogatással megvalósuló fejlesztés lebonyolításának belső rendje, a végrehajtás és az ellenőrzés szervezettsége

A Képviselő-testület a 2007-2010. években az európai uniós forrásokra vonatkozó pályázatokkal kapcsolatosan az **önkormányzati szintű pályázatköordinálás feladatait a pályázati eljárási rendben**, illetve 2010. július 1-től **az SzMSz₂-ben szabályozta**. A feladatot a pályázati referens, majd munkaviszonyának megszűnése után a pénzügyi irodavezető látta el a munkaköri leírásának 2010. júniusi felülvizsgálatáig a jegyző szóbeli megbízása alapján.

³⁶ 2010. január 1-jétől az Ámr.₂ 36. § (1) bekezdés l) pontja.

A pályázati eljárási rend szerint a pályázati referens munkakörébe tartozik az „önkormányzati szintű és/vagy külső partnerekkel közös projektek minden részletre kiterjedő szervezése, írása és végrehajtása, az önkormányzati szintű projektek aláírásra való előkészítése.”

A jegyző a pályázati referens, majd a pénzügyi irodavezető **munkaköri leírásában rögzítette** az önkormányzati szintű koordinációs feladatokat és jelölte ki a felelősöket.

A Képviselő-testület a pályázati eljárási rendben előírta a **pályázati tevékenység** és a pályázatok állapotának **nyilvántartását**. Ennek keretében rögzítésre került, hogy ki kell alakítani egy önkormányzati pályázati információs rendszert, a számítógépes nyilvántartás vezetéséről, valamint a statisztikák készítéséről gondoskodni kell. A pályázati referens és a pénzügyi irodavezető munkaköri leírásában a jegyző előírta a pályázatok nyilvántartásának kötelezettségét³⁷. A nyilvántartást úgy kell vezetni, hogy az a költségtervnek, vagy a pénzügyi elszámolás szerkezetének megfeleljen.

A Képviselő-testület a pályázati eljárási rendben a pályázatfigyelést ellátó pályázati referens feladatkörében rögzítette a Képviselő-testület és az önkormányzaton belüli **információs szolgáltatás rendjét**. Ez alapján a referens feladatkörébe tartozik a pályázati lehetőségekről az önkormányzaton belüli tájékoztatás, az információk önkormányzati honlapon való közzététele, valamint a benyújtott pályázatokról a Képviselő-testület rendszeres tájékoztatása.

A pályázati eljárási rendben a Képviselő-testület meghatározta a pályázatfigyelés, a pályázatkészítés rendjét és az európai uniós forrással támogatott fejlesztések lebonyolításával kapcsolatos feladat-, kapcsolattartás-, információáramlási-, ellenőrzési-, felelősségi rendet. A fejlesztési feladatokkal kapcsolatos lebonyolítást érintően a jegyző 2007. április 30-tól szabályozta a támogatások pénzügyi lebonyolításának elszámolásának rendjét, illetve a munkaköri leírásokban kijelölte a pályázatok lebonyolításában részvevő köztisztviselőket.

A jegyző a 2007-2010. III. negyedév között az európai uniós **pályázatok figyelésével** kapcsolatos feladatokkal a pályázati referenst bízta meg. Munkaviszonyának megszűnését követően 2009. évtől a tevékenységet a pénzügyi irodavezető végezte szóbeli megbízás alapján, míg munkaköri leírását a jegyző felülvizsgálta és 2010. júniusától rögzítette a feladat ellátási kötelezettségét. A költségvetési intézmények esetében a pályázati eljárási rend alapján az intézmények vezetői 10 főt jelöltek ki a pályázatfigyelési és egyéb pályázati tevékenység ellátására. Pályázatfigyelési feladatok ellátására **külső szervezetet nem bíztak meg**.

Az Önkormányzatnál a 2007-2010. III. negyedévben a **pályázatkészítés** személyi feltételeiről egyrészt a Polgármesteri hivatalon belül, másrészt külső szervezet megbízásával gondoskodtak. A benyújtott 11 pályázatból négyet a Polgármesteri hivatal köztisztviselői és az intézmények alkalmazottai készítet-

³⁷ A pályázatok nyilvántartását évenkénti bontásban önkormányzati szinten vezették valamennyi európai uniós és hazai támogatásból megvalósuló projektről, feladatról.

tek. Külső szervezetet bíztak meg hét pályázat összeállítására. A külső szervezetekkel kötött szerződések közül három esetben³⁸ **nem rögzítették** a feladatellátás kötelezettségét, a pályázatkészítő felelősségét a pályázat tartalmi és formai követelményeinek biztosítására, a pályázat céljának egyértelmű meghatározására vonatkozóan.

A fejlesztési feladatok lebonyolításának személyi és szervezeti feltételeit kialakították a Polgármesteri hivatalon és intézményeken belül. Külső szervezetet a feladat ellátásával nem bíztak meg.

A polgármester a Polgármesteri hivatal köztisztviselőivel öt, az Általános iskola alkalmazottaival kettő, valamint a Községi Kulturális Központ és Könyvtár alkalmazottaival egy megbízási szerződést kötött projekt menedzseri és asszisztensi feladatok ellátására, melyek közül háromban **nem írt elő ellenőrzési kötelezettséget**.

A „Kompetencia alapú oktatás egyenlő hozzáférés az innovatív intézményekben Adony” elnevezésű projekt asszisztensi, az „Adony Város Polgármesteri hivatalának szervezetfejlesztése” projekt pénzügyi asszisztensi, valamint a „Tudásexpo-Express Adonyban és Pusztaszabolcson” elnevezésű projekt projektmenedzseri feladatainak ellátására kötött megbízási szerződésekben nem írtak elő ellenőrzési kötelezettséget.

A belső ellenőrzési feladatokat megalapozó **kockázatelemzés kiterjedt** az európai uniós forrásokkal támogatott **fejlesztési feladatokra**, azokat közepes kockázatúnak értékelte.

2.1.3. Egy támogatási szerződésben foglalt célkitűzés megvalósítása, működtetése

Az Önkormányzat a Polgármesteri hivatal akadálymentesítésével kapcsolatos célkitűzés megvalósításához 2007. szeptember 11-én benyújtott 6,5 millió Ft összkiadással tervezett az „Adony Város Polgármesteri hivatalának komplex akadálymentesítése” című pályázata alapján 5,8 millió Ft európai uniós támogatást nyert. A pályázat és a támogatási szerződés részletes adatait az 5. számú melléklet tartalmazza.

A projekt támogatási szerződésében **rögzített célkitűzéseknek megfelelően** a Polgármesteri hivatal komplex akadálymentesítése keretében megoldódott a belső közlekedés lehetősége küszöbök megszüntetésével, világító fényjelzők felszerelésével és braille-írásos eligazító táblák kihelyezésével, kialakításra került egy mozgáskorlátozott WC, továbbá kettő parkoló és járda az épület ke-rekes-székes megközelíthetősége érdekében. Az Önkormányzat a támogatási szerződésben rögzített „projekt költségvetés” szerinti kiadási **keretösszege-n belül valósította meg** a tervezett célkitűzéseit. A projekt a tervezett 6,5 millió Ft kiadással szemben 6,4 millió Ft-ból valósult meg, mivel a rehabilitációs szakértői díj 0,1 millió Ft-tal kevesebb kiadással teljesült.

³⁸ Az „Adony településképvonzerejének növelése a központi tér és piac felújításával”, „Az egészségügyi intézmény komplex fejlesztése Adonyban” valamint az „Adony Hóvirág Óvoda fejlesztése” elnevezésű projektek esetében.

A projektet a módosított támogatási szerződés szerinti határidőre, 2008. november 28-ra megvalósították. A Polgármesteri hivatal 2009. február 27-én nyújtotta be záró projekt jelentését, melyet 2009. március 26-án a VÁTI Kht. elfogadott és gondoskodott a támogatás kiutalásáról.

A **belső ellenőrzés** a 2007-2009. években **nem vizsgálta** az európai uniós forrásból támogatott projekt célkitűzéseinek megvalósítását.

A VÁTI Kht. 2009. február 24-én helyszíni ellenőrzés keretében vizsgálta a megvalósult projektet. A megállapítások alapján az építési beruházást a kivitelező teljesítette, az eszközbeszerzések megtörténtek, a benyújtott önkormányzati nyilatkozatok a valóságnak megfeleltek. A fenntarthatóságot veszélyeztető körülményt nem tártak fel. Hiányosságként állapították meg, hogy a helyszíni vizsgálat ideje alatt nem állt rendelkezésre a polgármester által aláírt eszközbeszerzésekre vonatkozó szerződés. Az ellenőrzési mulasztásra vonatkozó megállapításához visszafizetési kötelezettség nem kapcsolódott. A polgármester intézkedett a dokumentáció megküldése érdekében, 2009. február 27-én a benyújtott záró projektjelentéssel egyidejűleg az aláírt szerződést továbbították a VÁTI Kht. részére.

Az Önkormányzat nevében a polgármester a támogatási szerződés keretében nyilatkozatot tett, hogy a projekt befejezéséig, illetve azt követő öt évig az Önkormányzat a törzsvagyonyában nyilvántartja az ingatlant. Az Önkormányzat a projekt megvalósítását követően **gondoskodott** a parkolók **fenntartásáról** a városüzemeltetési feladatok, az épület fenntartási kiadásairól a Polgármesteri hivatal dologi kiadásai keretében. A 2009. és a 2010. évi költségvetési rendeletekben betervezték a síkosság-mentesítési és köztisztasági feladatokat, valamint a dologi kiadásokat, ugyanakkor a fővállalkozó kivitelező egy év jótéjesítési garanciát vállalt a műszaki megvalósításra. A projekt fenntartásával kapcsolatosan elszámolt kiadások összhangban álltak a támogatási szerződésben vállalt kötelezettséggel, mely szerint az Önkormányzat a törzsvagyonyában lévő vagyontárgy fenntartását biztosították.

Az Önkormányzat 2007-2010 között annak ellenére **nem készült fel eredményesen** a belső szabályozottság és szervezettség terén az európai uniós források igénybevételére, a támogatások felhasználására, hogy a gazdasági programban megfogalmazott fejlesztési célkitűzésekhez kapcsolódtak az európai uniós pályázatok, valamint 2008. augusztusától szabályozták a pályázatfigyelést végző és a döntési-, illetve a döntés-előterjesztési jogkörrel rendelkezők közötti információszolgáltatási kötelezettséget, a belső ellenőrzési stratégiát megalapozó kockázatelemzés 2008. novemberétől kiterjedt az európai uniós forrásokkal támogatott fejlesztési feladatokra, valamint a Polgármesteri hivatalon és az intézményeken belül, továbbá külső szervezetek igénybevételével 2007. évtől biztosították a pályázatfigyelés, a pályazatkészítés és a fejlesztési feladat lebonyolításának szervezeti és személyi feltételeit. A támogatási szerződésben rögzített határidőre az ellenőrzött fejlesztési célkitűzést megvalósították. Nem határozták meg azonban valamennyi külső szervezettel pályazatkészítésre kötött szerződésben a pályazatkészítő felelősségét, a pályázat szakmai és formai követelményeinek biztosítására, a pályázat céljának egyértelmű meghatározására vonatkozóan, valamint nem írták elő minden projekt lebonyolítására vonatkozó megbízási szerződésben az ellenőrzési kötelezettséget.

2.2. Az elektronikus közszolgáltatás feltételeinek kialakítása

A Polgármesteri hivatal 2007-2015. évekre vonatkozó **informatikai stratégiáját** a jegyző 2007. április 30-án hagyta jóvá. A dokumentum tartalmazott helyzetelemzést, mely a meglévő informatikai infrastruktúra és a személyi feltételek értékeléséből indult ki, továbbá közép és hosszú távú célokat fogalmazott meg, az e-közszolgáltatási feladatok 4. szintjének megvalósításához. A stratégiai célok között szerepelt, a hatékony, szolgáltató közigazgatás, a nyitott, átlátható önkormányzás kialakítása, a hozzáférés támogatása (gyors internet, hátrányos helyzetű csoportok támogatása, közösségi elérésű gépek biztosítása), valamint az informatikai, információs partnerség regionális, kistérségi és városi szintű létrehozása a hatósági, civil és az üzleti élet szereplőivel. A célok megvalósítását négy szakaszra bontva tervezték megvalósítani, melynek keretében ütemezetten kialakítják az „e-Önkormányzat”-ot.

Az Önkormányzat a 2007-2010. évek között ÁROP, illetve EKOP keretében e-közszolgáltatás fejlesztésére kiírt támogatásra nem pályázott.

Az Önkormányzat **működtetett e-közszolgáltatásokat** biztosító **informatikai rendszert** a Polgármesteri hivatalon belül, továbbá külső szolgáltató igénybevételével vállalkozási szerződés keretében³⁹. Az e-közszolgáltatási feladatokat saját számítógépes információs rendszeren keresztül működtették vásárolt program alkalmazásával.

Az Önkormányzat az **elektronikus ügyintézés kizáró szabályokat** az e-ügyintézési rendeletében⁴⁰ határozta meg, melyben nem engedélyezte a közigazgatási hatósági ügyek elektronikus ügyintézését, kivéve az Okmányiroda tevékenységét érintően, ahol az ügyintézés országos adatbázis igénybevételével a „magyarország.hu” honlapon keresztül történhet.

Az Önkormányzat rendelkezett honlappal⁴¹, amelyen keresztül **működtettek e-közszolgáltatási** feladatokat ellátó **informatikai rendszert**. A 2. elektronikus szolgáltatási szinten biztosították az állampolgárok részére az ügyintézés a gépjárműadó, az engedélyek ügyintézése, a szociális juttatások, a támogatások kifizetései, a helyi adózás, az egészségüggyel kapcsolatos szolgáltatások és egyéb területeken, valamint a vállalkozások részére az iparűzési adó, a gépjárműadó és a tevékenységükhöz kapcsolódó engedélyek tekintetében.

A közvetlen, **kétoldalú ügyintézés feltételeit** az Önkormányzatnál **nem biztosították**, mivel az e-közszolgáltatáshoz kapcsolódó meglévő számítástechnikai eszköz, program és személyi állomány fejlesztését a pénzügyi források hiánya akadályozta.

³⁹ A szerződés tartalmazta az önkormányzati honlap folyamatos fejlesztését, karbantartását, rendszerszintű adminisztrációját, az adatok archiválását és a végzett tevékenységgel kapcsolatos éves beszámolást.

⁴⁰ Az Önkormányzat 15/2005. (X. 28.) számú rendelete a közigazgatási hatósági eljárásban az elektronikus ügyintézésről, valamint a 19/2009. (IX. 25.) számú az elektronikus kapcsolattartásról szóló rendelete.

⁴¹ Az Önkormányzat honlapja a www.adony.hu címen érhető el.

Az e-közszolgáltatási feladatokat ellátó informatikai rendszer ügyfelek általi igénybevételét (ügyfélforgalmat) nem kísérték figyelemmel az Önkormányzatnál, az egyes ügycörök igénybevételének tapasztalatait nem értékelték.

Az Önkormányzat 2008. július 1-jétől az Eisz. tv. 21. § (3) bekezdése alapján kötelezett a közérdekű adatok elektronikus közzétételére. Az Önkormányzat honlapján a 18/2005. (XII. 27.) IHM rendelet 2. § (1) bekezdésében előírtaknak megfelelően a honlap megnyitásakor megjelenő oldalon, a közzétételi listákra előírt adatokat tartalmazó jegyzékre mutató hivatkozást „**Közérdekű adatok**” elnevezéssel **elhelyezték**. A gazdálkodási adatok közzétételére a honlapon a 18/2005. (XII. 27.) IHM rendelet 2. § (2) bekezdésében, és az 1. számú mellékletben meghatározottak figyelembe vételével a közzétételi lista szerinti adatokat tartalmazó közzétételi egységeket, illetve az azokra vonatkozó hivatkozást elhelyezték.

Az Önkormányzat nem alkotott rendeletet a 200 ezer Ft-ot meg nem haladó támogatások közzétételének mellőzéséről, valamint a nettó öt millió Ft-nál alacsonyabb összegű szerződések kötelező közzétételéről.

A jegyző **gondoskodott** az Áht. 15/A. § (1) bekezdésében előírtak alapján az Önkormányzat által nyújtott **céljellegű** működési és felhalmozási **támogatások** kedvezményezettjei nevének, a támogatás céljának, összegének, továbbá a támogatási program megvalósítási helyének az Önkormányzat honlapján történő **közzétételéről**. Az Önkormányzat intézményei a 2009. évben és 2010. I. félévben céljellegű támogatásokat nem nyújtottak.

A jegyző gondoskodott az Önkormányzat által kötött szerződések esetében az Áht. 15/B. § (1) bekezdés alapján az Önkormányzat pénzeszközei felhasználásával, **vagyonnal történő gazdálkodással** összefüggő – a nettó öt millió Ft-ot elérő, vagy azt meghaladó értékű – építési beruházásra vonatkozó szerződések megnevezésének (típusának), tárgyának, a szerződést kötő felek nevének, a szerződés értékének, határozott időre kötött szerződés esetében, annak időtartamának az Önkormányzat honlapján történő közzétételéről a 18/2005. (XII. 27.) IHM rendeletben meghatározott szerkezetben. Az Önkormányzat intézményei nem kötöttek a vagyonnal történő gazdálkodást érintő szerződéseket, amelyek adatai közzétételére kötelezettek.

A jegyző gondoskodott a 2007-2009. évi **költségvetési beszámolók szöveges indoklásának közzétételéről** az Ámr.₁ 157/D. § (1) bekezdésében⁴² hivatkozott 22. számú melléklet 1.2 pont 5. alpontjában előírtaknak megfelelően azonban az Áhsz. 40. § (9) bekezdésben előírtak ellenére nem mutatta be azon gazdasági társaságok nevét és székhelyét, a részesedés mennyisége és értéke felüntetése mellett, amelyekben az Önkormányzat részesedéssel rendelkezik.

⁴² 2010. január 1-jétől az Ámr.₂ 233. § (1) bekezdésében előírtak

3. A KÖLTSÉGVETÉSI GAZDÁLKODÁS BELSŐ KONTROLLJAI

3.1. A költségvetés tervezés, a gazdálkodás és a zárszámadás készítés folyamatában végrehajtandó belső kontrollok kialakítása

A költségvetés-tervezési és a zárszámadás-készítési folyamatok **szabályozottságának hiányosságai magas kockázatot jelentettek** a feladatok megfelelő szabályszerű végrehajtásában, mivel a jegyző

- nem írta elő annak ellenőrzését, hogy a Polgármesteri hivatal és az intézmények költségvetési javaslataikat az Ámr.₁ előírásainak megfelelően dolgozták-e ki, a javasolt előirányzataik megalapozottak-e, az ismert kötelezettségeket megtervezték-e, az intézményi mutatószám felmérés adatai megalapozottak-e, a benyújtott költségvetési igények indokoltak és teljesíthetők-e, a saját bevételi előirányzataik összhangban vannak-e a helyi rendeletekkel;
- nem határozta meg az intézményi költségvetésekben szereplő adatok egyeztetésének, ellenőrzésének felelősét a Polgármesteri hivatalban, valamint a képviselő-testületi felülvizsgálat megalapozása érdekében nem írta elő az intézményi számszaki beszámolók belső, valamint annak a Képviselő-testület által meghatározott adatszolgáltatással való összhangjának ellenőrzését;
- nem írta elő az intézmények által az állami támogatásokkal, hozzájárulásokkal történő elszámoláshoz közölt mutatószámok adatai megbízhatóságának ellenőrzését, az intézményi pénzmaradványok kimunkálása szabályszerűségének ellenőrzését annak érdekében, hogy azzal megalapozzák az intézményi pénzmaradvány Ámr.₁-ben előírtak alapján történő képviselő-testületi felülvizsgálatát és jóváhagyását.

A gazdálkodási, a pénzügyi-számviteli és a folyamatba épített ellenőrzési feladatok szabályozottsága összességében alacsony kockázatot jelentett a feladatok megfelelő, szabályszerű végrehajtásában, mivel a jegyző a FEUVE rendszer keretében elkészítette a gazdasági szervezet ügyrendje_{1,2}-t, rendelkezett a polgármesterrel közösen a kötelezettségvállalás, ellenjegyzés, utalványozás, érvényesítés rendjéről, a jegyző meghatározta a szakmai teljesítés igazolás módját és kijelölte a szakmai teljesítés igazolást végzőket, valamint írásban megbízta az érvényesítői feladatokat ellátó alkalmazottakat. Annak ellenére összességében alacsony volt a kockázat, hogy a Polgármesteri hivatal 2010. júniusáig ügyrenddel rendelkezett, melyet SzMSz-nek tekintettek, azonban az ügyrendben és az SzMSz₂-ben nem szabályozták a gazdasági szervezet felépítését, az általa végzendő részletes feladatokat, a gazdasági szervezet ügyrendje₁ nem tartalmazta⁴³ az alkalmazottak feladat- és hatáskörét, felelősségi körét, a helyettesítés rendjét, a belső és külső kapcsolattartás módját. A munkaköri leírások nem tartalmazták az engedélyezéssel (kötelezettségvállalás, utalványozás), az értékeléssel és azok ellenőrzésével, a pénztár ellenőrzéssel kapcsolatos feladatokat. A jegyző az eszközök és források értékelési szabályza-

⁴³ A gazdasági szervezet ügyrendje₂ tartalmazta.

tában nem határozta meg az értékelések ellenőrzéséért felelős munkaköröket, a felesleges vagyontárgyak hasznosítására, selejtezésére vonatkozó szabályzatban az üzemeltetésre átadott eszközök esetében a döntéshozatalra jogosultak körét. Az ellenőrzési nyomvonal nem tartalmazta az egyes tevékenység, feladat elvégzését igazoló dokumentum fellelési helyét a rendszerben. A kockázatkezelési szabályzatban a jegyző nem határozta meg az elfogadható kockázati szintet, a kockázatokra adható válaszok megvalósíthatósága mérlegelésének kötelezettségét, a válaszingékedés beépítését a folyamatba.

A gazdasági szervezet ügyrendje₂ jóváhagyásával a megállapított hiányosságokat szabályozták, ezáltal a gazdasági szervezet ügyrendje vonatkozásában 2010. évben javult a szabályozás. Az előző átfogó ellenőrzés javaslataira tett intézkedések hasznosítása eredményeként a kötelezettségvállalás, a szakmai teljesítés igazolás, az üzemeltetésre átadott eszközök leltározása és a pénzkezelés területén javult a pénzügyi-számviteli feladatok szabályozottsága.

A pénzügyi-számviteli feladatok ellátása során alkalmazott informatikai rendszerek működtetéséhez kapcsolódóan a Polgármesteri hivatal rendelkezett a jegyző által jóváhagyott informatikai stratégiával és informatikai biztonsági szabályzattal. A jegyző gondoskodott az informatikával kapcsolatos szabályzatok megismertetéséről. A Polgármesteri hivatalban a pénzügyi-számviteli feladatok ellátásánál használt programok adatai informatikai hálózaton keresztül elérhetők, és 2010. január 1-jétől integrált pénzügyi-számviteli informatikai rendszert vezettek be.

A pénzügyi-számviteli tevékenységhez kapcsolódó **informatikai feladatok szabályozásának hiányosságai magas kockázatot jelentettek** az informatikai feladatok végrehajtásában, mivel:

- nem aktualizálták a katasztrófa elhárítási tervet az elmúlt két évben;
- nem szabályozott a jelszavak kezelése és nem rendelkeznek eljárási renddel a hozzáférési jogosultságok megállapítására, kiosztására, módosítására, visszavonására és ellenőrzésére vonatkozóan;
- nem tiltották szabályzatban a külső fejlesztők hozzáférését az éles rendszerhez, 2010. január 1-ig a pénzügyi-számviteli rendszerből nem volt lekérhető ellenőrzési lista arról, hogy melyik azonosítóval, mikor és milyen tartalmú műveletet végeztek, nem jelölték ki az ellenőrző listák (naplók) vizsgálatáért felelőst, és nem szabályozták a pénzügyi-számviteli program-változások ellenőrzésére, tesztelésére vonatkozó eljárásokat.

3.2. A belső kontrollok működtetése a költségvetés tervezés, a gazdálkodás, és a zárszámadás készítés folyamataiban

A Polgármesteri hivatalban a 2009. évben a **költségvetés-tervezési és zárszámadás-készítési folyamatban a belső kontrollok működésének megfelelősége gyenge volt**, mert hiányos szabályozás miatt nem végezték el

- annak ellenőrzését, hogy a Polgármesteri hivatal és az intézmények költségvetési javaslatukat az Ámr.₁ előírásainak megfelelően dolgozták-e ki, java-

solt előirányzataik megalapozottak-e, az ismert kötelezettségeket megtervezték-e, a költségvetési tervezéshez készített intézményi mutatószám felmérés adatai megalapozottak-e, a benyújtott költségvetési igények indokoltak és teljesíthetők-e, a saját bevételek előirányzatai és a költségvetés megalapozását szolgáló helyi rendeletek összhangja biztosított-e;

- a zárszámadás készítés folyamatában dokumentáltan nem ellenőrizték az intézmények által az állami támogatásokkal, hozzájárulásokkal történő elszámoláshoz közölt mutatószámok adatainak megfelelőségét, az intézmények pénzmaradvány megállapításának szabályszerűségét, az intézményi eredeti, a módosított előirányzatok és a teljesítések eltérésnek indokoltságát, az intézményi számszaki beszámolók belső, valamint annak a Képviselőtestület által meghatározott adatszolgáltatással való összhangját.

A Polgármesteri hivatal az **államháztartáson kívülre teljesített működési és felhalmozási célú pénzeszközátadások** fedezetére a 2009. évi elemi költségvetésben 17,6 millió Ft eredeti előirányzatot tervezett, amely összeg az év közbeni módosítások következtében 17,3 millió Ft-ra csökkent, a 2009. évi teljesítés 17,0 millió Ft volt. Az összes államháztartáson kívüli pénzeszközátadásból a működési célú pénzeszközátadás eredeti, módosított előirányzata és a teljesítés 100,0%-ot képviselt. A 2010. évi elemi költségvetésben 17,7 millió Ft eredeti előirányzatot terveztek, amely összeg az év közbeni módosítások következtében az I. félév végére 16,4 millió Ft-ra csökkent, a 2010. I. félévi teljesítés 11,1 millió Ft volt. Az összes államháztartáson kívüli pénzeszközátadásból a működési célú pénzeszközátadás eredeti, módosított előirányzata 100,0%-ot, a teljesítés 93,4%-ot képviselt. A támogatási célok⁴⁴ összhangban voltak az Ötv. 8. § (1) bekezdésében foglalt önkormányzati feladatokkal.

A Polgármesteri hivatalban a 2009. évben az államháztartáson kívülre teljesített működési célú pénzeszközátadásokkal kapcsolatos gazdasági események között elszámolt kiadások teljesítése során **a szakmai teljesítésigazolás és az utalvány ellenjegyzése működésének megfelelősége kiváló volt**, mivel a különféle sport, kulturális, oktatási, közösségi és egyéb támogatásokra vonatkozó megállapodásokban meghatározott célok teljesítésének szakmai igazolását, a kiadások jogosultságának,összszerszerűségének ellenőrzését a szakmai teljesítés igazolására a jegyző által kijelölt személyek a gazdasági szervezet ügyrendjében előírt módon elvégezték. Az utalvány ellenjegyzője a gazdálkodásra vonatkozó szabályok érvényesüléséről, továbbá a szakmai teljesítésigazolás és az érvényesítés elvégzéséről meggyőződött.

Az érvényesítő főkönyvi számla kijelölése alapján az Agárdi Popstrand rendezvények szervezésére kötött együttműködési megállapodás alapján kifizetett összeget az Áhsz. 9. számú mellékletének 9. c) pontjában foglalt előírás ellenére nem a dologi kiadások között szolgáltatási kiadásként, hanem államháztartáson kívülre teljesített működési célú pénzeszközátadásként számolták el. A

⁴⁴A megfelelőségi teszt elvégzése során tételesen ellenőrzött pénzeszköz átadások különféle sport, kulturális, oktatási, szociális, közösségi, a rendőrség, a polgárőrség és az egyház tevékenységek támogatásához kapcsolódtak.

szolgáltatás leszámblázásra került az Önkormányzat részére, amely alapján a teljesítés történt.

A Polgármesteri hivatal az **állományba nem tartozók megbízási díjaival** kapcsolatos kiadások fedezetére a 2009. évi elemi költségvetésben 1,7 millió Ft eredeti előirányzatot tervezett, melyet év közben 2,9 millió Ft-ra módosítottak a teljesítés 6,0 millió Ft volt. Az eredeti előirányzat 2,3%-ot, a módosított előirányzat 3,9%-ot, a teljesítés 9,2%-ot képviselt a tervezett, illetve teljesített személyi juttatásokból. A 2010. évi elemi költségvetésben eredeti előirányzatot nem terveztek, az I. félév végére 1,6 millió Ft előirányzatot terveztek, a teljesítés 3,7 millió Ft volt. A módosított előirányzat 2,4%-ot, a teljesítés 9,9%-ot képviselt a tervezett, illetve teljesített személyi juttatásokból. Az előirányzatok felhasználására vonatkozó kötelezettségvállalások tárgya összhangban volt a Polgármesteri hivatal által ellátott feladatokkal⁴⁵.

A Polgármesteri hivatalban az állományba nem tartozók megbízási díjainak kifizetése során **a szakmai teljesítés igazolás és az utalvány ellenjegyzés működtetésének megbízhatósága gyenge volt**, mivel az európai parlamenti választásokat érintően a kiadások teljesítésének elrendelése előtt a gazdasági szervezet ügyrend₁-jében és az Ámr.₁ 135. § (2) bekezdésében⁴⁶ foglaltak ellenére a jogosultsággal nem rendelkező polgármester végezte a szakmai teljesítés igazolását. Ezen kiadások teljesítését megelőzően az utalványok ellenjegyzését a pénzügyi irodavezető helyett a jogosultsággal nem rendelkező jegyző végezte a gazdasági szervezet ügyrendeje₁-ben és az Ámr.₁ 134. § (2) bekezdésében⁴⁷ foglaltak ellenére. Az utalványok ellenjegyzője az Ámr.₁ 137. § (3) bekezdésében⁴⁸ foglaltak ellenére – az építésigazgatási feladatok ellátásával kapcsolatos kiadások teljesítésének elrendelését megelőzően – az Ámr.₁ 134. § (9) bekezdés c) pontjában⁴⁹ foglaltakat figyelmen kívül hagyva nem ellenőrizte az Ámr.₁ 134. § (2) bekezdésében foglalt, a kötelezettségvállalásra és annak ellenjegyzésére vonatkozó gazdálkodási szabályok betartását, mivel nem kifogásolta azt, hogy a feladat ellátására vonatkozó kötelezettséget a jogosultsággal nem rendelkező jegyző vállalta, továbbá a megbízási szerződés ellenjegyzése nem történt meg.

A Polgármesteri hivatal a **külső szolgáltatók által végzett karbantartási, kisjavítási szolgáltatásokkal** kapcsolatos kiadások fedezetére a 2009. évi elemi költségvetésben 1,6 millió Ft eredeti előirányzatot tervezett, melyet évközben nem módosítottak, a teljesítés 2,2 millió Ft volt. Az eredeti előirányzat 1,9%-ot, a módosított előirányzat 1,7%-ot, a teljesítés 2,7%-ot képviselt a tervezett, illetve teljesített dologi kiadásokból. A 2010. évi elemi költségvetés-

⁴⁵ Az állományba nem tartozók megbízási díjainak kifizetése az európai uniós parlamenti választások lebonyolításához, az építésigazgatási feladatok ellátásához, valamint egy európai uniós projekt megvalósításához kapcsolódtak.

⁴⁶ 2010. január 1-jétől az Ámr.₂ 76. § (1)-(3) bekezdéseiben előírtak

⁴⁷ 2010. január 1-jétől az Ámr.₂ 79. § (1) bekezdésében előírtak

⁴⁸ 2010. január 1-jétől az Ámr.₂ 79. § (2) bekezdésében előírtak

⁴⁹ 2010. január 1-től az Ámr.₂ 74. § (3) bekezdés c) pontja tartalmazza az ellenőrzési feladatot.

ben 2,1 millió Ft eredeti előirányzatot tervezett, melyet az I. félévben nem módosítottak, a teljesítés az I. félév végére 1,1 millió Ft volt. Az eredeti és a módosított előirányzat 2,4%-ot, a teljesítés 1,9%-ot képviselt a tervezett, illetve teljesített dologi kiadásokból. Az előirányzatok felhasználására vonatkozó kötelezettségvállalások (szerződések, megrendelések) összhangban voltak a Polgármesteri hivatal által ellátott feladatokkal⁵⁰.

A Polgármesteri hivatalban a 2009. évben a külső szolgáltatók által végzett karbantartási, kisjavítási szolgáltatásokkal kapcsolatos kiadások gazdasági eseményei között elszámolt kiadások teljesítése során **a szakmai teljesítés igazolás és az utalvány ellenjegyzés működésének megfelelése összességében kiváló** volt, mivel az Általános iskola fénymásoló karbantartási kiadása kivételével a fénymásoló gépek, különféle berendezések javítására, számítástechnikai hálózatkiépítésre, és közterületeken térvilágítás, közvilágítás, kerítés karbantartására, és egyéb földmunkák elvégzésére vonatkozó szerződésekben, megrendelésekben, megállapodásokban meghatározott feladatok (célok) teljesítésének szakmai igazolását, a kiadások jogosultságának,összességének ellenőrzését a szakmai teljesítés igazolására a jegyző által kijelölt személyek a gazdasági szervezet ügyrend,-jében előírt módon elvégezték. A polgármester az Általános iskola fénymásoló karbantartására vonatkozó kifizetést megelőzően, mint szakmai teljesítést igazoló nem észrevételezte, hogy a kiadást nem a Polgármesteri hivatal költségvetése terhére kellett volna elszámolni. Ezáltal az Ámr.₁ 135. § (1)-(2)⁵¹ bekezdésében foglaltak ellenére ellenőrizhető okmányok hiányában nem tudta ellenőrizni a kiadás teljesítésének jogosságát,összességét és annak teljesítését. Az utalványok ellenjegyzője, nem észrevételezte, hogy az Általános iskola fénymásoló karbantartására vonatkozó kifizetéskor az Ámr.₁ 134. § (9) bekezdés c) pontjában⁵² foglaltak ellenére, az utalványozás sérti a gazdálkodásra vonatkozó szabályok érvényesülését.

A Polgármesteri hivatalban a 2009. évben az államháztartáson kívülre teljesített működési és felhalmozási célú pénzeszközátadásokkal, az állományba nem tartozók megbízási díjaival, továbbá a külső szolgáltatók által végzett karbantartási, kisjavítás szolgáltatásokkal kapcsolatosan teljesített kifizetései során – a három terület költségvetési súlyának figyelembevételével összefoglalóan értékelve⁵³ – **a belső kontrollok működésének megbízhatósága kiváló**

⁵⁰ A megfeleléségi teszt elvégzése során tételesen ellenőrzött külső szolgáltatók által végzett karbantartások, kisjavítások a fénymásoló gépek, különféle berendezések javítására, számítástechnikai hálózatkiépítésre, és közterületeken térvilágítás, közvilágítás, kerítés karbantartására, valamint egyéb földmunkák elvégzésre irányultak.

⁵¹ 2010. január 1-jétől az Ámr.₂ 76. § (1)-(3) bekezdéseiben előírtak

⁵² 2010. január 1-jétől az Ámr.₂ 74. § (3) bekezdés c) pontjában, és a 74. § (2) bekezdésében előírtak

⁵³ A kontrollok működése megbízhatóságának értékelése során a három vizsgált terület egyedi értékelési pontszámait a területek relatív költségvetési súlyával arányosan összegeztük. Ennek megfelelően a kontrollok működésének megbízhatósága minősítését az államháztartáson kívülre teljesített működési és felhalmozási célú pénzeszközátadások esetében 75%-os az állományba nem tartozók megbízási díjai esetében 8%-os, a külső szolgáltatókkal végzett karbantartás esetében 17%-os súlyarány figyelembevételével végeztük.

volt, mivel a szakmai teljesítés igazolásra a jegyző által kijelölt személyek az államháztartáson kívülre teljesített működési célú pénzeszközátadások és a külső szolgáltatók által végzett karbantartási, kisjavítási szolgáltatásokkal kapcsolatos kifizetések során ellenőrizték, szakmailag igazolták a kifizetések jogosultságát, összecszerűségét és a szerződések, megrendelések, megállapodások teljesítését, valamint az utalványok ellenjegyzője meggyőződött a gazdálkodásra vonatkozó szabályok betartásáról, továbbá ellenőrizte a szakmai teljesítés-igazolás és az érvényesítés megtörténtét, azonban az állományba nem tartozók megbízási díjaival kapcsolatos kiadások jogosultságát és összecszerűségét a megbízási szerződésekben foglalt feladat teljesítésének ellenőrzését, és az utalványok ellenjegyzését az európai parlamenti választásokat érintően jogosultsággal nem rendelkezők végezték, valamint az építésigazgatási feladatokat érintően az utalványok ellenjegyzője nem észrevételezte, hogy a kötelezettségvállalás jogosultsággal nem rendelkező által történt, és elmaradt a kötelezettségvállalás ellenjegyzése. A külső szolgáltatók által végzett karbantartási és kisjavítási kiadások között számolták el az Általános iskola fénymásoló karbantartási kiadását, melyet a kifizetés jogosultságának ellenőrzése során a szakmai teljesítést igazoló és az utalvány ellenjegyzője a gazdálkodásra vonatkozó szabályok érvényesülésének ellenőrzése során nem észrevételezett az Ámr₁-ben rögzítettek ellenére.

A Polgármesteri hivatalban a 2009. évben **a pénzügyi-számviteli tevékenységhez** kapcsolódó **informatikai feladatoknál** a kialakított **belső kontrollok** működésének **megfelelősége gyenge** volt, mivel

- a katasztrófa elhárítási tervet az elmúlt két évben nem tesztelték;
- szabályozás hiányában nem kényszerítették ki a pénzügyi-számviteli szoftverekben a jelszavak kezelésére előírt szabályokat;
- nem dokumentálták a pénzügyi-számviteli program elemeire vonatkozó változáskezelési eljárásokat, illetve a változáskezelési eljárások ellenőrzését, tesztelését;
- a pénzügyi-számviteli program segítségével – 2010. január 1-ig – nem készítették ellenőrző listát (naplót) minden adathozzáférésről, adatmódosításról, adattörlésről;
- a feladat előírásának és a felelős kijelölésének hiányában nem végezték el a napló lista rendszeres időközönkénti ellenőrzését;
- az elmúlt egy évben nem ellenőrizték, hogy az elmentett állományokból a pénzügyi-számviteli adatok teljes körűen helyreállíthatók-e.

3.3. A belső ellenőrzési kötelezettség teljesítése

Az Önkormányzat a belső ellenőrzési feladatok ellátása érdekében a Többcélú kistérségi társuláshoz csatlakozott⁵⁴. A Többcélú kistérségi társulás a feladatot a

⁵⁴ A csatlakozásról a Képviselő-testület a 44/2005. (IV. 28.) számú határozatában döntött, melyet a 37/2006. (IV. 27.) számú határozattal módosítottak.

munkaszervezet által alkalmazott belső ellenőrrrel látta el. A belső ellenőrzés meghatározásának módja megfelel az Ötv. 92. § (8) bekezdésében előírtaknak.

A **belső ellenőrzés szervezeti kereteinek kialakítása és szabályozása** a belső ellenőrzés megfelelő, szabályszerű végrehajtásában **összességében alacsony kockázatot jelentett**, mivel meghatározták a belső ellenőrzési vezető személyét, aki rendelkezett az előírt iskolai végzettséggel, szakmai képesítéssel és gyakorlattal, a belső ellenőrzési kézikönyvet a Többcélú kistérségi társulás munkaszervezetének vezetője jóváhagyta. A belső ellenőrzés rendelkezett kockázatelemzésen alapuló stratégiai ellenőrzési tervvel. A 2009. és 2010. évi ellenőrzési tervet a Képviselő-testület hagyta jóvá, a tervezett ellenőrzések összhangban voltak a kockázatelemzés eredményeivel⁵⁵. Az ellenőrzések lefolytatása ellenőrzési program alapján történt, valamint a belső ellenőrzési vezető meghatározta a belső ellenőrzések nyilvántartásának kialakításával kapcsolatos előírásokat. Annak ellenére összességében alacsony volt a kockázat, hogy az ügyrendben és az SzMSz₂-ben nem határozták meg a belső ellenőrzést végző személy jogállását, feladatait, a Többcélú kistérségi társulással kötött megállapodásban nem rendelkeztek arról, hogy a belső ellenőrzési vezető számára meghatározott tevékenységeket milyen módon látják el, továbbá nem írták elő a stratégiai ellenőrzési terv és az éves ellenőrzési tervek összeállítása során a jegyző bevonásának, a jegyző írásos véleménye figyelembevételének követelményét, az éves belső ellenőrzési tervekben nem határoztak meg szabad kapacitást soron kívüli ellenőrzési feladatokra.

A jegyző által 2008. november 13-án jóváhagyott **stratégiai ellenőrzési tervet** alátámasztó kockázatelemzésben **magas kockázatúnak értékelték** a pénzkezelést a kevés tapasztalat és a megfelelő képzettség hiánya miatt, továbbá a szükséges, de el nem végzett leltározást az esetleges többlet vagy hiány feltárása érdekében. A kockázatelemzés kiterjedt a Polgármesteri hivatalra és a költségvetési intézményekre az európai uniós forrásból megvalósuló feladatok végrehajtására, a közbeszerzési eljárások lebonyolítására, és a céljellellyel nyújtott támogatások rendeltetés szerinti felhasználására.

A **2009. évi ellenőrzési tervben** a kockázatelemzés alapján alacsony kockázatúnak értékelt területek ellenőrzését tervezték, Polgármesteri hivatalban a közbeszerzések, valamint az önkormányzati vagyongazdálkodás és a kapcsolódó nyilvántartások szabályszerűségének ellenőrzését. A költségvetési intézmények közül – pénzügyi ellenőrzés keretében – az Óvoda átfogó ellenőrzése szerepelt a tervben, illetve ellenőri kapacitástól függően tervezték be az Általános iskola átfogó ellenőrzését. Kapacitáshiány miatt a Többcélú kistérségi társulás nem tudta felvállalni az ellenőrzést, így a Képviselő-testület az ellenőrzési tervet módosította⁵⁶.

A **2010. évi ellenőrzési tervben**, a stratégiai tervben magas kockázatúnak minősített területek pénzügyi ellenőrzését tervezték a Polgármesteri hivatalban.

⁵⁵ A 2009. évi ellenőrzési terv a stratégiában tervezett ellenőrzéseket tartalmazta, melyek kockázati szintje alacsony volt.

⁵⁶ A Képviselő-testület a 2/2009. (I. 29.) számú határozatával hagyta jóvá a módosítást.

Az Okmányiroda készpénzkezelésének és a Polgármesteri hivatal leltározásának ellenőrzését hagyta jóvá a Képviselő-testület az ellenőrzési tervben.

A Polgármesteri hivatalban a 2009. évben és a 2010. I. félévben a belső ellenőrzés működésénél **a kialakított kontrollok megfelelősége összességében kiváló volt**, mivel a belső ellenőrzés ellátásának módja megfelelt az Ötv. 92. § (8) bekezdése előírásainak, a Polgármesteri hivatalban és a költségvetési intézményekben a 2009. évre és a 2010. I. félévre tervezett négy ellenőrzést végrehajtották. Az ellenőrzéseket a belső ellenőrzési vezető által jóváhagyott ellenőrzési program alapján végezték. Az ellenőrzésekről készített jelentések a jogszabályi előírásoknak és az ellenőrzési programnak megfeleltek, tartalmaztak következtetéseket és javaslatokat. Annak ellenére összességében kiváló volt a belső ellenőrzés működésének megfelelősége, hogy előírás hiányában vonták be a jegyzőt az ellenőrzési feladatokat megalapozó kockázatelemzés folyamatába és a stratégiai, valamint az éves ellenőrzési tervek összeállításának véleményezésébe.

A **2009. évben** a Polgármesteri hivatalban tervezett közbeszerzési és vagyongazdálkodási, valamint az Óvoda átfogó vizsgálatát a belső ellenőr elvégezte. A Polgármesteri hivatal tevékenységét érintően a **2010. évben** kettő magas kockázatúnak értékelt terület ellenőrzését tervezték, melyből egyet az Okmányiroda készpénzkezelésének ellenőrzését az I. félévben elvégezték. Soron kívüli ellenőrzésre nem került sor a 2009. évben és a 2010. I. félévben. Az ellenőrzöttek észrevételeket nem tettek a vizsgálatok tapasztalataival kapcsolatosan. A feltárt hiányosságok megszüntetése érdekében az ellenőrzöttek intézkedési tervet⁵⁷, illetve a megtett intézkedésekről írásos beszámolót készítettek.

A belső ellenőrzési vezető az előírt tartalommal vezette a nyilvántartást az elvégzett belső ellenőrzésekről, valamint az ellenőrzési javaslatok alapján megtett intézkedésekről. A jegyző értékelte a Polgármesteri hivatalra vonatkozóan a belső kontrollok működését az Ámr.₁ 23. számú mellékletében rögzített nyilatkozat formájában⁵⁸. A polgármester az Ötv. 92. § (10) bekezdésnek megfelelően a Képviselő-testület elé terjesztette a költségvetési szervek éves ellenőrzési jelentései alapján készített 2008. és 2009. évi összefoglaló ellenőrzési jelentést a zárszámadási rendelettervezettel egyidejűleg, melyet a Képviselő-testület további követelmények és elvárások megfogalmazása nélkül fogadott el.

Az előző átfogó ellenőrzés javaslataira tett intézkedések hatására az éves ellenőrzési terv jóváhagyása, a közbeszerzések ellenőrzése és ellenőrzések tapasztalatainak értékelése területén javult a belső ellenőrzés működésének színvonala.

⁵⁷ A Polgármesteri hivatal vagyongazdálkodását érintően nem tárt fel hiányosságokat a belső ellenőr, ezért intézkedési tervet nem kellett készíteni.

⁵⁸ 2010. január 1-jétől az Ámr.₂ 217. § c) pontja tartalmazza a módosított előírást, a melléklet száma az Ámr.₂-ben 21. számúra változott.

4. AZ ÁSZ KORÁBBI ELLENŐRZÉSI JAVASLATAI ALAPJÁN KÉSZÍTETT INTÉZKEDÉSI TERV VÉGREHAJTÁSA, HASZNOSÍTÁSA

4.1. Az Önkormányzat gazdálkodási rendszerének átfogó ellenőrzése során tett javaslatok végrehajtására tervezett intézkedések megvalósítása

Az ÁSZ az Önkormányzat gazdálkodási rendszerét a 2006. évben ellenőrizte átfogó jelleggel, melynek során **32 szabályszerűségi és három célszerűségi javaslatot tett**. A javaslatok végrehajtása érdekében a polgármester és a jegyző – felelősöket és határidőket tartalmazó – intézkedési tervet készített, melyet a Képviselő-testület a 21/2007. (I. 25.) számú határozattal elfogadott, a polgármester az ellenőrzés tapasztalatairól tájékoztatta a Képviselő-testületet. Az intézkedési tervben foglalt határidőre az ÁSZ átfogó ellenőrzése által tett javaslatok 86%-át megvalósították, 11%-a nem teljesült, 3%-a részben hasznosult. A szabályszerűségi javaslatok 88%-át realizálták és 12%-a nem valósult meg. A célszerűségi javaslatok 67%-át megvalósították, 33%-a részben teljesült az intézkedési tervben foglalt határidőre.

A következő **szabályszerűségi javaslatokat valósították meg:**

- a polgármester a 2007. évben – a jegyző által készített előterjesztés alapján – elfogadásra a Képviselő-testület elé terjesztette a költségvetési gazdálkodás jogszerű kereteinek kialakítása érdekében a költségvetés címrendjét. Az Önkormányzat a 2007. évtől az éves költségvetési előirányzatok között meghatározta az általános tartalék összegét. Az Önkormányzat a 2007. évtől a költségvetési rendelet végrehajtási szabályai között döntött a költségvetési hiány finanszírozásával összefüggő hitelműveleti hatáskörökről, a költségvetési többlet felhasználásának szabályairól, a tartalékkal való rendelkezés jogosultjairól, valamint az intézmények által realizált többletbevételekkel való rendelkezési jogosultságról. A jegyző biztosította a költségvetési és a zárszámadási rendeletek előterjesztéseinek elkészítésekor a több éves kihatással járó döntések és a közvetett támogatás számszaki adatainak (szöveges indokolással alátámasztott) bemutatását;
- a Pénzügyi iroda a gazdálkodás pénzügyi információi alapján folyamatosan figyelemmel kísérte az Önkormányzat fenntartásában lévő intézmények és a Polgármesteri hivatal jóváhagyott előirányzatokon belüli gazdálkodását. Az intézmények és a Polgármesteri hivatal a 2007. évben nem lépték túl a Képviselő-testület által engedélyezett kiemelt előirányzatokat. A 2007. évi költségvetési rendelet módosítása a kapott pótelőirányzatokkal, valamint a saját hatáskörű előirányzat-módosításokkal negyedévente megtörtént, a költségvetési rendelet utolsó módosítását az Ámr.₁-ben foglalt határidőben végezték el;
- az 50 ezer Ft-ot el nem érő kötelezettség-vállalásokat szabályozó eljárást, a dokumentálás formáját és tartalmát a gazdasági szervezet ügyrendje₁-ben rögzítették, 50 ezer Ft értékhatár alatt nem szükséges az írásbeli kötelezettségvállalás. A dokumentálás belső használatra készített, számítástechnikai feldolgozású nyilvántartásban történt. A gazdasági szervezet ügyrendje₁-et

kiegészítették azzal, hogy a kötelezettségvállalási, érvényesítési, utalványozási és az ellenjegyzési feladatot nem végezheti az a személy, aki e tevékenységét közeli hozzátartozója, vagy saját maga javára látná el. A részben önállóan gazdálkodó intézményeknél a 2007. évben meghatározták azon munkaköröket, amelyekben a szakmai teljesítés igazolására az érintett személy felhatalmazott volt. A jegyző írásos megbízást adott a szakmai teljesítés igazolással kapcsolatos feladatok ellátásáról. Az üzemeltetésre és kezelésre átadott eszközök leltározási módjával a 2007. évben a leltározási szabályzatot kiegészítették. A pénzkezelési szabályzat 2007. évi módosításakor – bankszámlánkénti megjelöléssel – rögzítették a bankszámlák feletti rendelkezésre jogosultak nevét, munkakörét és az aláírás mintáját;

- az Önkormányzatnál a kötelezettségvállalás és az utalványozás ellenjegyzésére a jegyző a jogosult (akadályoztatása esetében az aljegyző), a beruházási kiadásoknál a jegyző és a pénzügyi irodavezető együttes ellenjegyzése szükséges. A jegyző az általa gyakorolt pénzgazdálkodási jogköröket írásban nem ruházta át. Távolléte esetén a helyettesítését ellátó személy végezte a kötelezettségvállalás és az utalványok ellenjegyzését. A helyettesítést ellátó személy minden esetben szóbeli tájékoztatást adott a jegyző részére a pénzgazdálkodási jogkör gyakorlásáról⁵⁹;
- a jegyző előterjesztése alapján a Képviselő-testület 2007. június 1-i hatállyal a vagyongazdálkodási rendeletben szabályozta az Önkormányzat tulajdonában lévő eszközöknek a kétévenkénti, mennyiségi felvétellel történő leltározási kötelezettségét;
- a jegyző intézkedett, hogy a mérleg fordulónapján fennálló követelések, a meglévő részesedések és értékpapírok év végi értékelési feladatai keretében a könyvvizsgáló minden esetben vizsgálja meg az értékvesztés elszámolásának szükségességét és indokolt esetben a Számv. tv-ben előírtaknak megfelelően számolják el az értékvesztést. A 2007-2009. években az Önkormányzatnál értékvesztés elszámolása nem volt indokolt;
- a polgármester – a jegyző által készített előterjesztés alapján a 2007. évben – a Képviselő-testület elé terjesztette a vagyongazdálkodási rendelet módosítását, amely tartalmazta az ingyenes vagyonátadás, a követelésről való lemondás és a forgalomképeség szerinti besorolás megváltoztatási módjának eljárás rendjét; a Képviselő-testület jóváhagyta a módosítást;
- az Önkormányzatnál a 2007. évben szabályozták az Önkormányzat költségvetéséből céljelleggel nyújtott támogatások pályáztatási és döntési rendszerét⁶⁰. A polgármester a céljelleggel nyújtott támogatásokról – a támogatási szerződésekben – minden esetben előírta a támogatottak részére a számadási kötelezettséget, intézkedett kettő számadást nem teljesítő támogatott felszólításáról és az elszámolások pótlólagos elkészítéséről. A céljellegű támogatások rendeltetésszerű felhasználásának helyszíni ellenőrzésére évente

⁵⁹ A pénzgazdálkodási jogkörök gyakorlását a 2007. évben a jegyző a hatályos polgármesteri utasítás szerint látta el.

⁶⁰ A Képviselő-testület 5/2007. (II. 23.) számú határozatában

kettő támogatott esetében került sor, amelyről a Polgármesteri hivatal köztisztviselője feljegyzést készített;

- a polgármester a 2007. évben írásban tájékoztatta a Közbeszerzések Tanácsát arról, hogy az Önkormányzat a Kbt. alanyi hatálya alá tartozik, gondoskodott továbbá arról, hogy a közbeszerzések helyi eljárási rendjét a 2007. évtől szabályzatban határozzák meg;
- a jegyző gondoskodott arról, hogy a zárszámadási rendelettervezetekben az Áht-ban előírtak szerint szerepeljen – költségvetési szervként – a tényleges létszámkeret alakulása, továbbá arról, hogy a Képviselő-testület a pénzmaradványt költségvetési szervként és kisebbségi önkormányzatonként hagyja jóvá. Az Önkormányzat a 2008. évben a 11/2008. (IV. 25.) számú rendeletben szabályozta a pénzmaradvány elszámolásának és felhasználásának rendjét;
- a polgármester kezdeményezésére az SzMSz_{1,2}-ben rögzítésre került az Önkormányzat helyi kisebbségi önkormányzatok működésével kapcsolatos feladatainak ellátása, segítése és koordinálása. A jegyző előkészítette és kezdeményezte a kisebbségi önkormányzatokkal kötött együttműködési megállapodás módosítását⁶¹, kijelölték a kisebbségi önkormányzat kiadásainak szakmai teljesítés igazolására jogosult személyeket, gondoskodtak továbbá a kisebbségi önkormányzatokra vonatkozó kötelezettségvállalás nyilvántartásának vezetéséről;
- a jegyző a 2007. évtől gondoskodott arról, hogy az éves belső ellenőrzési tervet a Többcélú kistérségi társulás javaslata és a jegyző előterjesztése alapján a Képviselő-testület hagyja jóvá. A jegyző a Kbt-ben foglaltak alapján érvényt szerzett annak, hogy az Önkormányzatnál a belső ellenőrzés rendszerében ellenőrizzék a közbeszerzési tevékenységet és a közbeszerzési eljárásokat. A Képviselő-testület a Polgármesteri hivatalban és az intézményeknél végzett ellenőrzések éves tapasztalatait – a zárszámadási rendelettervezettel egyidejűleg – megtárgyalta;
- a polgármester gondoskodott arról, hogy az Önkormányzat SzMSz_{1,2}-ben – az Ötv-ben előírt felhatalmazás alapján – az Önkormányzat önként vállalt feladatai meghatározásra kerüljenek. A Képviselő-testület – a polgármester előterjesztése alapján – határozatban rögzítette⁶² a Polgármesteri hivatal és az intézmények akadálymentes megközelítésének feltételei biztosítására készített – 2007-2009. évig terjedő időszakra szóló – intézkedési tervet. A középületek közül a Polgármesteri hivatal jelenlegi épületének és a közművelődési intézménynek az akadálymentesítése a 2008. évben befejeződött, folyamatban van az Általános iskola és a Polgármesteri hivatal új épületének a beruházása, az akadálymentesítés a beruházás befejezésével várhatóan megvalósul.

⁶¹ A 9/2007. (I. 25.) számú határozatban

⁶² A 40/2007. (III. 29.) számú határozatban

A következő **szabályszerűségi javaslatokat nem teljesítették:**

- a jegyző nem gondoskodott az intézkedési tervben rögzített határidőre arról, hogy a Ktv. 11. § (6) bekezdésében foglaltak alapján a pénzügyi, gazdasági és számviteli területen dolgozók munkaköri leírásaiban a Polgármesteri hivatal belső szabályzataival és a FEUVE szabállyal összhangban az alkalmazottak feladat- és hatásköre, felelősségi köre, a helyettesítések rendje valamint a belső- és külső kapcsolattartás módja rögzítésre kerüljön. Valamennyi pénzügyi-gazdasági és számviteli területen foglalkoztatott köztisztviselőnek (és az intézményeknél pénzgazdálkodási jogkörrel megbízott) közalkalmazottnak van hatályos munkaköri leírása, azonban a munkaköri leírásokban továbbra sem szerepel a kötelezettségvállalás és utalványozás engedélyezése, nem írták elő az érintett dolgozók munkaköri leírásában a köztartozások értékelésével, valamint az értékvesztés elszámolásával kapcsolatos értékelési és ellenőrzési feladatokat, a pénztárost helyettesítők és a pénztárelenőr munkaköri leírásában nem szerepelnek munkafolyamatba épített belső ellenőrzési feladatok;
- a számviteli bizonylatok feldolgozási rendjének kialakításakor a jegyző nem gondoskodott az Áhsz. 51. § (1) bekezdés a) és b) pontjában előírtak betartásáról, arról, hogy a pénzeszközöket érintő gazdasági műveletek, események, bizonylatok adatai késedelem nélkül kerüljenek rögzítésre a könyvekben, a készpénzforgalom esetében a pénzmozgással egyidejűleg, a bankszámlaforgalommal a hitelintézeti értesítés kézhezvételekor, az egyéb gazdasági események bizonylatainak adatait, illetve az analitikus nyilvántartásokból készített összesítő bizonylatok adatait legkésőbb a tárgynegyedét követő hónap 15. napjáig rögzítsék a könyvekben;
- a jegyző nem gondoskodott arról, hogy az SzMSz₁-ben, illetve az SzMSz₂-ben a belső ellenőrzést végző személy, egység jogállását és feladatait a Ber. 4. § (2) bekezdésében foglaltak alapján meghatározzák.

A következő **célszerűségi javaslatokat valósították meg:**

- a polgármester a számvevői jelentést a Képviselő-testület elé terjesztette, a feltárt hiányosságok megszüntetése érdekében az intézkedési tervet elkészítették, a polgármester gondoskodott arról, hogy a tett intézkedésekről a Képviselő-testületet 2007. június hónapban előterjesztésben tájékoztassa. A jegyző a 2007. évtől gondoskodott a céljelleggel nyújtott támogatások egységes nyilvántartási rendszerének kialakításáról.

A következő **célszerűségi javaslatokat részben hasznosították:**

- a jegyző a 2007. évben gondoskodott a Polgármesteri hivatal informatikai stratégiájának és a katasztrófa-elhárítási tervnek az elkészítéséről, amelyek jegyzői jóváhagyással léptek hatályba. A katasztrófa-elhárítási tervet két év óta nem módosították. A Polgármesteri hivatal rendelkezik a hozzáférési jogosultságok nyilvántartásával, azonban a hozzáférési jogosultságokra vonatkozó eljárási rendet továbbra sem rögzítették. A jegyző az informatikai szabályzatokkal összhangban nem határozta meg a munkaköri leírásokban

az informatikai rendszer használatára vonatkozó jogosultságot és a felelőséget.

A javaslatok hasznosítása eredményeként javult a költségvetési és zárszámadási rendeletkészítés szabályszerűsége, az intézmények és a Polgármesteri hivatal jóváhagyott előirányzatokon belüli gazdálkodása, az 50 ezer Ft-ot el nem érő kötelezettségvállalásokat szabályozó eljárás és annak dokumentálása, az Önkormányzat tulajdonában lévő eszközöknek a mennyiségi felvétellel történő leltározási kötelezettségének, az értékvesztések elszámolásának a szabályozottsága, a céljellegű támogatásoknál a számadási kötelezettség előírása és a rendeltetésszerű felhasználás szabályszerűsége.

4.2. A zárszámadáshoz kapcsolódó (állami hozzájárulások, támogatások igénylésének és felhasználásának ellenőrzése), valamint a további vizsgálatok esetében a megállapítások, javaslatok alapján tett intézkedések

Az Önkormányzatnál az ÁSZ az Önkormányzat gazdálkodási rendszerének 2006. évi átfogó ellenőrzésén túl a 2006-2010. évek között egy vizsgálatot végzett:

Az ÁSZ a 2008. évben vizsgálta a helyi önkormányzatok beruházásaihoz és rekonstrukcióihoz nyújtott 2007. évi felhalmozási célú támogatás felhasználását az Önkormányzatnál. A számvevői jelentés **a polgármester részére kettő célszerűségi, a jegyző részére három szabályszerűségi javaslatot tartalmazott. A polgármester feladata volt** a számvevői jelentés Képviselő-testület elé terjesztése, a hiányosságok megszüntetése érdekében intézkedési terv készítése. A Képviselő-testület megtárgyalta a számvevői jelentés megállapításait és a javaslatok hasznosítására – határidő és felelősök megjelölésével készült – intézkedési tervet fogadott el⁶³. A polgármester intézkedett arról, hogy a címzett támogatással megvalósított beruházásról⁶⁴, célszerűségéről, eredményességéről, a kivitelezés költségeiről összefoglaló értékelés készüljön, amelyet tájékoztatási céllal a Képviselő-testület elé terjesztettek. A szabályszerűségi javaslatok megvalósítása érdekében **a jegyző intézkedett** – a beruházás teljes befejezését követően – a számviteli politikában előírtak alapján⁶⁵ a beruházás üzembe-helyezési okmányainak elkészítéséről és a számviteli nyilvántartásokba történő rögzítéséről. A jegyző gondoskodott arról, hogy az Önkormányzat költségvetésében a Kbt-ben rögzített előírások érvényesítésével történjenek a beszerzések. Ennek érdekében – a Képviselő-testület döntése alapján – intézkedett, hogy az Önkormányzat közbeszerzési eljárásainak előkészítésére és lebonyolítására – külső szakértőként – ügyvédi irodát bízzanak meg. A jegyző intézkedett

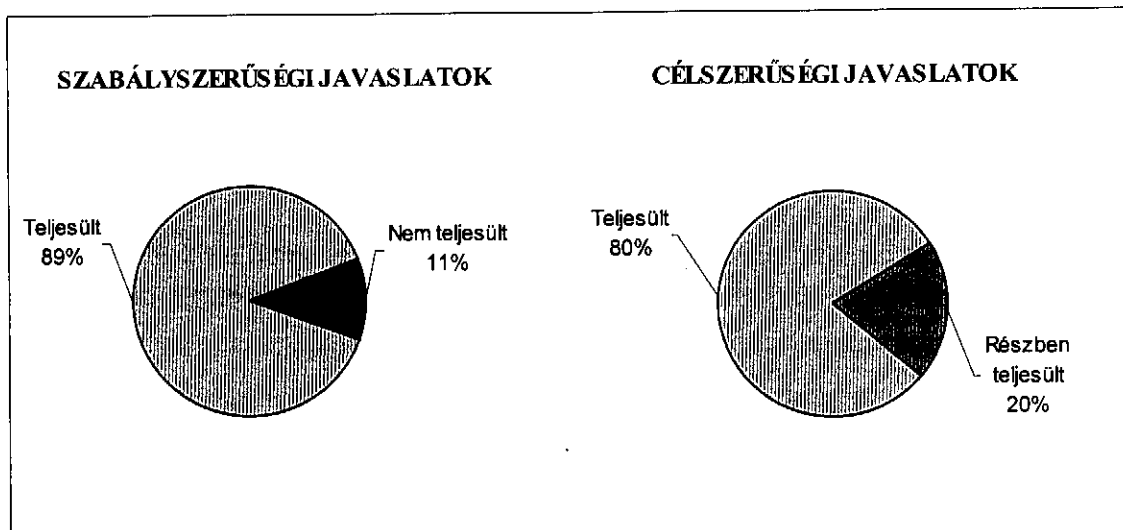
⁶³ A Képviselő-testület a 155/2008. (VIII. 28.) számú határozattal fogadta el az intézkedési tervet.

⁶⁴ Adony belterületi vízrendezése

⁶⁵ A Képviselő-testület 26/2007. (II. 15.) számú határozatában.


arról, hogy a Polgármesteri hivatalnál (és az intézményeknél) a 2008. évi közbeszerzési tevékenység belső ellenőrzés keretében vizsgálatra kerüljön⁶⁶.


Az Önkormányzatnál végzett ÁSZ ellenőrzések során tett javaslatok hasznosulásának megoszlását a következő ábra szemlélteti:



Az Önkormányzatnál végzett ÁSZ ellenőrzések javaslatai összességében 88%-ban hasznosultak, 10%-ban nem valósultak meg és 2%-ban részben teljesültek.

Székesfehérvár, 2010. december 14.


Ébner Vilmosné
főtanácsadó


Mohl Anna
számvevő tanácsos

Melléklet: 9 db 14 lap

⁶⁶ A Képviselő-testület a 2/2009. (I. 29.) számú határozattal fogadta el a Többcélú kistérségi társulás 2009. évi módosított belső ellenőrzési tervét, amely tartalmazta az Önkormányzat közbeszerzési tevékenységének vizsgálatát, amelyre 2009. július hónapban került sor.

ZÁRADÉK

A jelentés egy példányát átvettem. Tudomásul veszem, hogy az abban foglalt megállapításokra az Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII. törvény 25. § (1) bekezdése értelmében nyolc munkanapon belül észrevételt tehetek. Észrevételemet az Állami Számvevőszék Önkormányzati és Területi Ellenőrzési Igazgatóság, Csecserits Imréné főcsoportfőnök-helyettes, vizsgálatvezetőnek címezve, (1052 Budapest, Apáczai Csere János u. 10.) a vizsgálatot végző csoport vezetője Mohl Anna számvevő tanácsos, csoportvezető részére (cím: 8000 Székesfehérvár, Piac tér 14.) kell megküldenem.

Adony, 2010. december "14. "



