



**Salgótarján Megyei Jogú Város
Polgármesterétől**

✉ 3100 Salgótarján, Múzeum tér 1., ☎ 32/312-250, Fax: 32/422-386
polgarmester@salgotarjan.hu

Ikt.szám: 2925-7/2008.

Tájékoztató

*az Állami Számvevőszéknek Salgótarján Megyei Jogú Város Önkormányzata
gazdálkodási rendszerének 2008. évi ellenőrzéséről készült jelentésének
megállapításairól*

Tisztelt Közgyűlés !

Az Állami Számvevőszék 2008. év januárjától a gazdálkodási rendszert érintően átfogó ellenőrzést végzett az önkormányzatnál. Az ellenőrzés célja annak értékelése volt, hogy az önkormányzat

- milyen módon biztosította a költségvetési és pénzügyi egyensúlyt a költségvetésben és annak teljesítése során, valamint változott-e a finanszírozási célú pénzügyi műveletek jelentősége a hiányzó bevételi források pótlásában;
- eredményesen készült-e fel a szabályozottság és a szervezettség terén az európai uniós források igénylésére és felhasználására, továbbá biztosította-e az e-közigazgatás feltételeit, az adatok közzétételével a gazdálkodás nyilvánosságát;
- kialakította-e a külső és a belső feltételeknek megfelelően a költségvetés tervezési, gazdálkodási és zárszámadási feladatai belső kontrollrendszerét, ezen tevékenységek szabályszerű ellátásához hozzájárult-e a folyamatba épített, előzetes és utólagos vezetői ellenőrzés, valamint a belső ellenőrzés;
- megfelelően hasznosították-e a korábbi számvevőszéki ellenőrzések megállapításait, szabályszerűségi és célszerűségi javaslatait.

Az ellenőrzés a jogszabályok, és egyéb szabályzatok szigorúan vett normaszövege betartásának vizsgálatára helyezte a hangsúlyt, és nem vette figyelembe, hogy néhány esetben

a központi jogszabályok, szabályozások nem egyértelműek, így többféleképpen értelmezhetők. Ebből adódóan a megjelölt hiányosságok egy része az eltérő értelmezésből adódott.

Az önkormányzati gazdálkodási rendszer ellenőrzésének vizsgálati eredményei az alábbiakban foglalhatók össze:

A jelentés azt állapította meg, hogy a költségvetés egyensúlya a 2005-2008. évek költségvetési rendeleteiben a bevételi és kiadási előirányzatok alapján, tervezési szinten nem volt biztosítva, hiszen a tervezett költségvetési bevételek nem nyújtottak fedezetet a tervezett költségvetési kiadásokra. A költségvetés főösszegeinek meghatározásakor a finanszírozási célú pénzügyi műveleteket is figyelembe vették költségvetési hiányt módosító bevételeként, illetve kiadásként.

Ezzel szemben az alábbi különvélemény megfogalmazására került sor annak érdekében, hogy egyértelműbb legyen a megállapítás, amelyet az ÁSZ nem fogadott el:

A jelentés megfogalmazása nem egyértelmű, hiszen az Önkormányzat éves költségvetései minden esetben egyensúlyban voltak, másképpen az államháztartás információs rendszere nem is tudná befogadni.

Ezt igazolja, hogy az ellenőrzési jelentés is a finanszírozási célú műveletek esetében is bevételeket és kiadásokat említ, tehát ezen általánosan értelmezett bevételek és kiadások, illetve a tervezett hitelek figyelembe vételével, a költségvetési tervek egyensúlyban voltak.

A javasolt szövegpontosítás az alábbi:

„A költségvetések egyensúlyát hitelek tervezésével biztosították.”

A vizsgálat megállapította, hogy az önkormányzat 2005-2007. évi költségvetési rendeleteiben a költségvetési egyensúly biztosításához rövid- és hosszú lejáratú hitelek felvételét, értékpapírok értékesítését tervezte, valamint helyi adót emelt, továbbá a 2007-2008. években kiadást csökkentő intézkedésekről és szervezet-racionalizálásról döntött. A 2005-2007. években a rövid- és hosszú lejáratú hitelt vett fel az önkormányzat, valamint folyószámla hitel-keretszerződést és munkabérhitel szerződést kötött, amely hiteleket nem vett igénybe. Ezek helyett alacsonyabb kamatozású rövid lejáratú hitelt vett igénybe, azonban gazdaságossági számításokat nem végzett a hitelek éves szintű kamatkiadásainak összehasonlítására.

A gazdaságossági számítás igényével kapcsolatosan az alábbi különvélemény megfogalmazására került sor, amelyet az ÁSZ nem fogadott el:

A kamatszámítást csupán erőltetett módon lehet elvégezni, hiszen az Önkormányzat rövidhitel és folyószámlahitel igénybevételi stratégiája nem a hitelfajták közötti választásra épül.

Év közben igénybevételre tervezett folyószámlahitel technikai hitelfelvétel, amelyet a számlavezető bank BUBOR alapon folyósít a szükségletnek megfelelően. Ez esetben nem kell közbeszerzési eljárást lefolytatni.

Az éven belül lejáró rövidlejáratú hitel a költségvetési év végén az esetlegesen megjelenő folyószámlahitel kiváltása, és azon pénzmaradványok valóságos pénzzel való alátámasztása érdekében történik, amely nélkül nem lehet pénzmaradványról beszélni. Amennyiben év végén folyószámlahitel igénybevételéről szólna a döntés, a bank a finanszírozási kötelezettsége miatt annyi pénzt bocsátana rendelkezésre, amennyi a számlák kifizetéséhez szükséges, miközben olyan, pályázati, felhasználási kötöttségű források is felhasználásra kerülnének, amelyeket nem szabadna bevonnai az operatív finanszírozásba.

Ezekből adódóan a rövidlejáratú hitel igénybevétele többletforrások biztosítására, és a pénzmaradvány pénzzel történő alátámasztására irányul, és emiatt az ezzel kapcsolatos döntés nem a pillanatnyi forráshiány megszüntetésére irányul.

Mivel a rövidlejáratú hitel közbeszerzés köteles, nem lehet év közben folyószámlahitel helyett rövidlejáratú hitelben dönteni, hiszen a közbeszerzés időszükséglete hosszú, és az árfolyamok állandóan változnak az év során egymással ellentétesen is akár.

Nem lehet korrekt számítást és kalkulációt végezni év közben annak eldöntésére, hogy rövidlejáratú, vagy folyószámlahitel a kedvezőbb, mivel a legegyszerűbb számítást is az dönti el, hogy a folyószámlahitel igénybevételénél milyen összegnagysággal, és mennyi igénybevételi idővel lehet kalkulálni. Ezt pedig az befolyásolja, hogy mennyi a napi forrásszükséglet, figyelemmel a napi kifizetési kötelezettségre és a számlán lévő pénzeszközökre.

Az előzőeken túl a kamatkiadások nagyságának megítélésére az ellenőrzési jelentés adatai szerint az igénybe vett rövidlejáratú hitel kamatának mértéke a 2005. évben 0,2133%, 2006. évben 2,72%, a 2007. évben 2,855%. Ezzel szemben, ha az önkormányzat folyószámlahiteleket vett volna igénybe, a fizetendő kamatmérték 8%-ot meghaladóan jelentkezett volna. Ez azt igazolja, hogy hitel-igénybevétel esetén a rövidlejáratú hitelkondíciók a kedvezőbbek.

A jelentés megállapította, hogy az önkormányzat 2005-2007. évekre vonatkozó fejlesztési célkitűzéseit településfejlesztési, ágazati, szakmai fejlesztési tervekben és koncepciókban meghatározta, amelyek helyzetelemzéseken alapultak. Az önkormányzat a 2002-2006. évekre vonatkozóan gazdasági programmal nem rendelkezett. A Közgyűlés a 2007-2018. évek gazdasági programját meghatározta.

A 2002-2006. évekre vonatkozó gazdasági programot hiányoló megállapítással kapcsolatban a következő különvélemény megfogalmazására került sor, amelyet az ÁSZ nem fogadott el:

Az Ötv. 91. § (1) bekezdése csupán gazdasági programról és költségvetésről rendelkezett 2005. VIII. 31-ig, arról nem, hogy ezeknek milyen tartalommal és milyen időtávra kell szólniuk. Mivel a törvény egy azon rendelkezés keretén belül fogalmazta meg a gazdasági programot és költségvetést, semmi nem mondott ellent annak, hogy ez a két feladat a beterjesztett költségvetésben öltön testet. Az Önkormányzat így értelmezte a jogszabály rendelkezését.

Ezt támasztja alá az Ötv-t. módosító 2005. évi XCII. törvény 3.§-ával kapcsolatos indokolás, amely szerint „az önkormányzatok részére a törvény már 1990-ben előírta a gazdasági program készítését, azonban ezen előírásnak az önkormányzatok legtöbbje nem tett eleget, leginkább azért, mert nem volt számukra világos, hogy gazdasági program alatt mit kell érteni. A törvény ehhez nyújt segítséget az önkormányzatok számára, mert meghatározza a gazdasági program célját, szakmai szempontjait és időtartamát.”

A hatásköri törvény feladatként meghatározza ugyan a feladatot a jegyző részére, de a tartalmi elemeket ez a jogszabály sem írja elő. Ezt az Ötv. módosítása pótolta 2005-ben.

Megállapította a jelentés, hogy a Polgármesteri Hivatalban az európai uniós források igénybevételeivel és felhasználásával kapcsolatos pályázatkoordinálás, valamint a folyamatba épített, előzetes és utólagos vezetői feladatokat meghatározták. Hiányosságként értékelte azonban a jelentés, hogy a szabályozás nem terjedt ki az önkormányzati szintű pályázat nyilvántartás felelősenek, a pályázatfigyelést végző és a döntés-előterjesztési jogkörrel rendelkező közötti információszolgáltatási kötelezettségre, a polgármester és a fejlesztési feladat lebonyolítója közötti kapcsolattartás rendjének és a pályázatfigyelés, a pályázatkészítés, valamint a fejlesztési feladat lebonyolításával összefüggő kapcsolattartás, információáramlás és ellenőrzési rendjének meghatározására. A belső ellenőrzés kockázatelemzése nem terjedt ki az európai uniós forrásokkal támogatott fejlesztési feladatokra.

A vizsgálat a távolsági autóbusz-pályaudvar rekonstrukciójával kapcsolatosan megállapította, hogy a fejlesztési feladat a hatályos támogatási szerződésben foglalt időbeli ütemezésben megvalósult, azonban a támogatási és kiadási ütemezéstől eltérően haladt. Az önkormányzat a fejlesztési feladathoz a saját forrást, valamint a többletkiadások fedezetét biztosította, továbbá eleget tett a strukturális alapok megelőlegezési követelményének, amely a gazdálkodásban pénzügyi nehézséget nem okozott. A fejlesztési feladatot a közreműködő szervezet három alkalommal ellenőrizte, hiányosságot, szabálytalanságot nem állapított meg.

Kifogásolta a jelentés, hogy az európai uniós forrásokra történt pályázatokkal kapcsolatosan a szabályozottság és szervezettség terén az önkormányzat a 2005-2007. években nem készült fel eredményesen a források igénybevételére és felhasználására.

A jelentés megállapította, hogy a Közgyűlés elfogadta a helyzetelemzésen alapuló e-önkormányzati stratégiát, amely hosszú távú célként a 4. elektronikus szolgáltatási szint elérését határozta meg. Ebben a stratégiában előírták az évenkénti felülvizsgálatot, amely azonban elmaradt. Az e-közigazgatási feladatokat támogató informatikai rendszert 2006. évtől az önkormányzat honlapján működtették.

Az ellenőrzés megállapította, hogy az önkormányzat honlapján az Áht-ban foglaltaknak eleget tett, a céljelleggel nyújtott működési és fejlesztési célú támogatások kedvezményezettjeinek nevét, a támogatás célját, összegét, a támogatási program megvalósítási helyét, továbbá a vagyonnal történő gazdálkodással összefüggő nettó ötmillió forintot elérő, vagy azt meghaladó értékű szerződések megnevezését, tárgyát, a szerződést kötő felek nevét, a szerződés értékét, határozott időre kötött szerződés esetén annak időtartamát megfelelő módon közzétette.

A vizsgálat jónak értékelte a Polgármesteri Hivatalban a költségvetés tervezési és a zárszámadás készítési folyamatok szabályozottságát. A folyamatok szabályozottsága alacsony kockázatot jelent a feladatok megfelelő, szabályszerű végrehajtásában, mivel a jegyző a pénzügyi irányítási és ellenőrzési rendszer keretében a jogszabályi előírásoknak a helyi sajátosságoknak megfelelően szabályozta az ellenőrzési feladatokat. A 2007. évi költségvetés tervezés és a 2006. évi zárszámadás készítés folyamatában kialakított belső kontrollok működésének megbízhatósága kiváló volt. A 2006. évi zárszámadás előkészítése során felülvizsgálták az intézményi pénzmaradványok megállapításának szabályszerűségét,

valamint ellenőrizték az intézményi eredeti és a módosított előirányzatok, valamint a teljesítési adatok eltérésének indokoltságát.

Az ellenőrzés a Polgármesteri Hivatalnál a 2007. évben a pénzügyi-számviteli tevékenységek és a folyamatba épített ellenőrzési feladatok szabályozottságát közepes kockázatúnak értékelte, mivel véleményük szerint a felmerülő lehetséges hibák többsége ellen védelmet nyújtanak.

Az ellenőrzés hiányolta, hogy a Közgyűlés a Polgármesteri Hivatal SzMSz-ében nem határozta meg a gazdasági szervezet felépítését. A jegyző a Polgármesteri Hivatal számviteli politikájában nem szabályozta a vagyoni értékű jogok és szellemi termékek minősítésénél figyelembe veendő szempontokat, a pénz- és értékkezelési szabályzatban az utólagos vezetői ellenőrzés gyakoriságát és dokumentálásának módját, a selejtezési szabályzatban a döntéshozatalra jogosultak körét, valamint az eljárás szabályszerű végrehajtásának folyamatba épített ellenőrzésért felelős személyt.

A pénz- és értékkezelési szabályzat, valamint a selejtezési szabályzattal kapcsolatos hiányosság már korrigálásra került 2008. július 1-jei határidővel.

Hiányolta a jelentés, hogy a pénzügyi-számviteli területen dolgozók munkaköri leírásaiban nem rögzítették a gazdálkodási és ellenőrzési feladatokhoz kapcsolódó hatásköröket, a kötelezettségeket és felelősségi jogköröket.

Hiányosságként értékelte az ellenőrzés, hogy a kockázatkezelés eljárási rendje nem tartalmazta a kockázat azonosítását, a kockázatok folyamatgazdáit, a kockázatok értékelését és kategóriába sorolását, az elfogadható kockázati keret meghatározását, a kockázatokra adható válaszok megvalósíthatóságának mérlegelését, és a kockázat nyilvántartását, valamint a válaszingézkedés beépítését a folyamatba.

Az ellenőrzés a Polgármesteri Hivatalnál a külső szolgáltatók által végzett karbantartási, kisjavítási szolgáltatásokkal, a gépek, berendezések és felszerelések beszerzéseivel, valamint az államháztartáson kívülre történő működési célú pénzeszközátadásokkal kapcsolatos kifizetések során a működési hibák kiküszöbölésére, kijavítására kialakított belső kontrollokat nem ítélte megbízhatónak, mivel a szakmai teljesítésigazolás, illetve az utalvány ellenjegyzés működése nem adott megfelelő biztosítékot a gazdálkodási feladatok megfelelő szabályszerű ellátására. A jelentés szerint az ellenőrzésre felhatalmazott személyek aláírásuk ellenére nem

győződtek meg arról, hogy az utalványozás nem sérti e a gazdálkodásra – a kötelezettségvállalásra és a kötelezettségvállalás ellenjegyzésére – vonatkozó szabályokat, továbbá mert nem ellenőrizték a szakmai teljesítésigazolás és az érvényesítés megtörténtét.

Az ellenőrzés hiányosságként állapította meg, hogy a működési célú pénzeszközátadások államháztartáson kívülre teljesített kifizetései során a szakmai teljesítésigazolásra – a jegyző által – kijelölt személyek nem végezték el az előírt ellenőrzési feladataikat, mivel a kiadások teljesítésének elrendelése előtt nem ellenőrizték, és nem igazolták a szerződésben, illetve megállapodásban foglaltak jogosultságát, összecszerűségét.

Az ellenőrzés megállapításával kapcsolatosan az alábbi különvélemény megfogalmazására került sor, amelyet az ÁSZ nem fogadott el:

Az érvényesítés elvégzésének vitatása nem fogadható el, hiszen az érvényesítést dokumentum bizonyítja, illetve az a szakember végezte, akit az ügyrend ezzel a feladattal megbízott. Ez olyan szakmai munka, amely alapján ellenőrzik az összecszerűséget, a fedezet meglétét és azt, hogy az előírt követelményeket betartották-e. E tekintetben a szakmai teljesítésigazoló, az az ügyrendben meghatározott előírányzat kezelő, aki a megállapodások előkészítésével, szakmai tartalmának meghatározásával meg van bízva. Tartalmi szempontból a teljesítésigazoló személy a teljesítésigazolást a támogatási megállapodáson, mint alapidokumentumon végezte el, az igaz, hogy nem abban a formában ahogy a szabályzat rendelkezik.

Attól még, hogy az ellenjegyző bizonyos hiányosságra nem hívta fel a figyelmet, attól még nem jelenthető ki, hogy az egész finanszírozási folyamat nem került elvégzésre, és nem fogadható el, hogy az ellenjegyzés csupán formai volt, miközben a kiadások jogosultságát, összecszerűségét szakemberek igazolták, hiszen e nélkül a kifizetésre sem kerülhetett volna sor.

Az ellenőrzés azt várja el, hogy a teljesítésigazolás a támogatási összegek folyósításának rögzítése után - a folyósítást megelőzően ellenőrizve a jogosultságot, összecszerűséget, a megállapodás teljesítését - történjen. Ez indokolatlan, hiszen a kötelezettségvállalás kialakítása során a megállapodási feltételek meghatározásakor ezek ellenőrzésre kerülnek. A támogatás folyósítása csupán technikai feladat.

Az ellenőrzés a Polgármesteri Hivatalban az informatikai rendszer szabályozottságát összességében alacsony kockázatúnak értékelte.

Jónak értékelte az ellenőrzés a belső ellenőrzés szervezeti kereteinek kialakítását, szabályozását, mivel meghatározták a belső ellenőrzési kötelezettséget és feladatokat, és a belső ellenőrök a tevékenységüket a jegyzőnek közvetlenül alárendelve végezték. Annak ellenére alacsony kockázatúnak minősítették a belső ellenőrzési tevékenységet, hogy belső ellenőrzési egységet nem hoztak létre, illetve nem lett meghatározva belső ellenőrzési vezető. A belső ellenőrzés működésénél kialakított kontrollok megbízhatósága összességében jó volt, mivel a jegyző az éves ellenőrzési tervben foglaltaknak megfelelően gondoskodott a költségvetési szervek ellenőrzésének végrehajtásáról.

Hiányosságként állapította meg a jelentés, hogy nem történt meg a közbeszerzések, illetőleg a közbeszerzési eljárások lefolytatásának ellenőrzése.

Kifogásolta az ellenőrzés, hogy a jegyző az Áht. előírása ellenére a 2006. és a 2007. évi költségvetési beszámoló keretében a FEUVE rendszer és a belső ellenőrzés működéséről nem számolt be.

Az ellenőrzés megállapításával kapcsolatosan az alábbi különvélemény megfogalmazására került sor, amelyet az ÁSZ nem fogadott el:

Az Ámr. 149.§ (2) bekezdés c. pontja előírja, hogy az Áht. 97.§ (2) bekezdésében meghatározott kötelezettségnek megfelelően hivatkozott rendelet 23. sz. melléklete szerint értékelje a belső kontrollok működését és az éves költségvetési beszámolóval együttesen küldje meg a felügyeleti szervnek.

A végrehajtási rendelet iránymutatása alapján a jegyző a 2007. évi beszámolóval kapcsolatosan is eleget tett ennek a feladatnak a jogszabály szellemében.

A vizsgálat ellenőrizte az önkormányzat gazdálkodási rendszerének 2003. évben végzett átfogó ellenőrzése alapján tett szabályszerűségi és célszerűségi javaslatok hasznosulását. Megállapította a jelentés, hogy a javaslatok 82%-a teljes mértékben, vagy részben hasznosult. A vizsgálati jelentés egyértelmű megállapítása, hogy a gazdálkodási és a pénzügyi feladatellátás szabályozottsága javult.

A vizsgálati jelentést összességében értékelve megállapítható, hogy az ellenőrzés olyan hiányosságot nem tárt fel, amely alapján a Közgyűlésnek közvetlen beavatkozást, intézkedést kellene végrehajtani. A megállapítások részben a jelenlegi szabályozások pontatlanságát jelezték, amelyek pótlására, korrigálására hívta fel a figyelmet, illetve ezek érdekében javaslatokat fogalmazott meg a polgármester és a jegyző részére. A megfogalmazott

javaslatok a jogszabályi előírások betartására, illetve a munka színvonalának javítására irányult.

A szabályozások előírásait nem minden esetben sikerült betartani, ezért a javaslatok egy része a belső szabályzatok betartására irányultak.

Az ellenőrzés által feltárt hiányosságok világossá tették, hogy az egyre növekvő mértékben igényelt szabályozottság, a szabályok betartásának a vizsgálat szerinti elvárása, illetve ezek időigénye és szakemberszükséglete, a kormányzat által érvényesített olcsóbb közigazgatás elveivel ellentmondásban van. Egyre szabályozottabb és ellenőrzöttebb gazdálkodási rendszerhez egyre több szakemberre volna szükség, miközben az önkormányzatot megillető állami támogatások reálértékükben csökkennek, amelyek kemény korlátokat jelentenek az önkormányzat által vállalható feladatokat illetően.

Mivel az egyre szélesedő szabályozás által előírt többletfeladatokat nem tudta követni a munkavállalói létszám bővülése, a munkavégzés során elsősorban azok a feladatok kaptak elsőbbséget, amelyek az önkormányzat zavartalan működését biztosítják az operatív feladatellátásban jelentkező önkormányzati érdek miatt.

Az ellenőrzés által feltárt hiányosságok közül, amelyek megszüntetését a jelentés feladatként megfogalmazott, már néhány meg is valósult, így azok már nem is részei a javasolt feladattervnek.

Az ellenőrzési jelentés teljes anyagát (összegző megállapítások, következtetések, javaslatok, részletes megállapítások) a Jegyzői, vagy a Közgazdasági Irodán, illetve az önkormányzat honlapján meg lehet tekinteni.

Az ellenőrzési jelentés által a szabályozási pontatlanságok pótlására, betartására, és a munka színvonalának javítására irányuló javaslatok alapján a szükséges intézkedési terv elkészült.

Az intézkedési terv határidő és felelős megjelölésével biztosítja, hogy a hiányosságok megszüntetésre kerüljenek.

A fentiek alapján kérem a Tájékoztató szíves tudomásul vételét.

Salgótarján, 2008. október 14.

Székyné dr. Sztrémi Melinda
polgármester