

2009. MÁRC. 25. 61/1806-1/2009	
Előadó:	Tárgy:
Vezető:	Vezető:



ÁLLAMI  
SZÁMVEVŐSZÉK

FEJÉR MEGYEI ELLENŐRZÉSI IRODA – SZÉKESFEHÉRVÁR

# SZÁMVEVŐI JELENTÉS

*Enying Város Önkormányzata gazdálkodási rendszerének*

*2009. évi ellenőrzéséről*

2009. március

**3. Önkormányzati és Területi Ellenőrzési Igazgatóság**  
**Fejér Megyei Ellenőrzési Iroda**  
**Cím: 8000 Székesfehérvár, Plac tér 14.**  
**Telefonszám: 06/22/523-580, faxszám: 06/22/513-589**

---

Iktatószám: V-3001-4/6/2009.  
Témaszám: 933  
Vizsgálat-azonosító szám: V0468

**Az ellenőrzést végezték:**

**Ébner Vilmosné**  
főtanácsadó, irodavezető, csoportvezető  
(2.1., 3.3. ellenőrzési programpontok)

**Benn Imréné**  
számvevő tanácsos  
(3.1., 3.2., 4.1., 4.2. ellenőrzési programpontok)

**Czifra Erzsébet**  
számvevő tanácsos, tanácsadó  
(1.1., 1.2., 2.2. ellenőrzési programpontok)

---

# TARTALOMJEGYZÉK

<b>BEVEZETÉS</b>	<b>9</b>
<b>I. ÖSSZEGZŐ MEGÁLLAPÍTÁSOK, KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK</b>	<b>13</b>
<b>II. RÉSZLETES MEGÁLLAPÍTÁSOK</b>	<b>24</b>
1. Az Önkormányzat költségvetési és pénzügyi helyzete	24
1.1. A tervezett költségvetési bevételek és kiadások alapján a költségvetési egyensúly, a költségvetési hiány oka, finanszírozásának tervezett módja és a költségvetési hiány megállapításának szabályszerűsége	24
1.2. A teljesített költségvetési bevételek és kiadások alapján a pénzügyi egyensúly, a pénzügyi hiány oka, finanszírozásának módja és hatása a pénzügyi helyzet alakulására az eladósodás, valamint a fizetőképesség szempontjából	26
2. Az Önkormányzat felkészültsége az európai uniós források igénylésére és felhasználására, valamint az elektronikus közszolgáltatási feladatok ellátására	32
2.1. Az európai uniós források igénybevétele és a várható támogatás felhasználására történt felkészülés szabályozottságának, szervezettségének eredményessége	32
2.1.1. Az európai uniós forrásokra történő pályázatok benyújtására vonatkozó döntések összhangja a fejlesztési célkitűzésekkel	32
2.1.2. Az európai uniós forrásokhoz kapcsolódóan a pályázatfigyelés, a pályázatkészítés, valamint az európai uniós támogatással megvalósuló fejlesztés lebonyolítása belső rendjének szabályozottsága, a végrehajtás személyi, szervezeti feltételei, az ellenőrzési feladatok meghatározása	37
2.1.3. A fejlesztési feladat lebonyolításánál a feladatellátás rendjére, az ellenőrzési feladatok teljesítésére, valamint a felelősségi szabályokra vonatkozó előírások betartása	39
2.2. Az elektronikus közszolgáltatás feltételeinek kialakítása, a közérdekű gazdálkodási adatok elektronikus közzététele	40
3. A költségvetési gazdálkodás belső kontrolljai	43
3.1. A szabályozottság kockázata a költségvetés tervezési, gazdálkodási, beszámolási és a folyamatba épített, előzetes és utólagos vezetői ellenőrzési feladatoknál	43
3.2. A belső kontrollok működése az önkormányzati források szabályszerű felhasználásában, a költségvetési tervezés, gazdálkodás, beszámolás folyamataiban	44

3.3. A belső ellenőrzési kötelezettség teljesítése, javaslatainak hasznosulása	47
4. Az ÁSZ korábbi ellenőrzési javaslatai alapján készített intézkedési terv végrehajtása, eredményessége	52
4.1. Az Önkormányzat gazdálkodási rendszerének átfogó ellenőrzése során tett javaslatok végrehajtására tervezett intézkedések megvalósulása	52
4.2. A zárszámadáshoz kapcsolódó (állami hozzájárulások, támogatások igénylésének és felhasználásának ellenőrzése), valamint a további vizsgálatok esetében a megállapítások, javaslatok alapján tett intézkedések	55
<b>ZÁRADÉK</b>	<b>57</b>

## 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 2006-2008. évi költségvetési előirányzatainak és 2006-2008. évi pénzügyi teljesítéseinek alakulása (1 oldal)
4. számú Tanúsítvány az európai uniós forrásokkal támogatott célok és programok 2006-2009. évi tervezett és teljesített adatairól (1 oldal)
5. számú Adatlap az Önkormányzat európai uniós forrással támogatott Enying Város szennyvízelvezetésének és szennyvízkezelésének kiépítése (KEOP-1.2.0/1/P) fejlesztéséről (3 oldal)

## RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

### Törvények

Áht.

az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény  
az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. Törvény

Elszvtv.

Htv.

a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. Törvény

Kbt.

a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény

Ket.

a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény

Ötv.

a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény

Számv. tv.

a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény

### Rendeletek

Ámr.

az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet

Ber.

a költségvetési szervek belső ellenőrzéséről szóló 193/2003. (XI. 26.) Korm. rendelet

SzMSz

Enying Város Önkormányzatának 11/2007. (III. 30.) számú rendelete az Önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatáról

vagyongazdálkodási  
rendelet

Enying Város Önkormányzatának 5/2003. (II. 27.) számú rendelete az Önkormányzat vagyonáról és a vagyonnal való gazdálkodás szabályairól

Vhr.

az államháztartás szervezeti beszámolási és könyvvezetési kötelezettségének sajátosságairól szóló 249/2000. (XII. 24.) Korm. rendelet

18/2005. (XII. 27.) IHM  
rendelet

a közzétételi listákon szereplő adatok közzétételéhez szükséges közzétételi mintákról szóló 18/2005. (XII. 27.) IHM rendelet

2006. évi költségvetési  
rendelet

Enying Város Önkormányzatának 2/2006. (II. 23.) számú rendelete a 2006. évi költségvetésről

2007. évi költségvetési  
rendelet

Enying Város Önkormányzatának 7/2007. (III. 05.) számú rendelete a 2007. évi költségvetésről

2008. évi költségvetési  
rendelet

Enying Város Önkormányzatának 4/2008. (III. 05.) számú rendelete a 2008. évi költségvetésről

2006. évi zárszámadási  
rendelet

Enying Város Önkormányzatának 15/2007. (V. 02.) számú rendelete a 2006. évi zárszámadásról

2007. évi zárszámadási  
rendelet

Enying Város Önkormányzatának 7/2008. (IV. 30.) számú rendelete a 2007. évi zárszámadásról

### Szóróvidítések

ÁROP

ÚMFT Államreform Operatív Program

ÁSZ

Állami Számvevőszék

IKOP	ÚMFT Elektronikus Közigazgatási Operatív Program
e-közigazgatás	elektronikus közigazgatás
ESZI	Enying Város Egyesített Szociális Intézménye
fejlesztési koncepció	Enying Város Fejlesztési Koncepciója, amelyet a Képviselő-testület a 414/2007. (XI. 28.) számú határozattal fogadott el
gazdasági program <sub>1</sub>	Enying Város 2003-2006. évekre szóló gazdasági programja, amelyet a Képviselő-testület a 4/2003. (II. 27.) számú határozattal fogadott el
gazdasági program <sub>2</sub>	Enying Város 2007-2010. évekre szóló Gazdasági Programja, amelyet a Képviselő-testület a 164/2007. (IV. 25.) számú határozattal fogadott el
gazdasági szervezet ügyrendje	Enying Város Önkormányzat Polgármesteri Hivatala gazdasági szervezetének ügyrendje (készült 2006. július 1-én)
FEUVE	folyamatba épített, előzetes és utólagos vezetői ellenőrzés
GVOP	NFT Gazdasági Versenyképesség Operatív Program
HUFOP	NFT Humán Erőforrás Fejlesztési Operatív Program
jegyző	Enying Város Önkormányzatának Jegyzője
Képviselő-testület	Enying Város Önkormányzat Képviselő-testülete
KDOP	ÚMFT Közép-Dunántúli Operatív Program
KEOP	ÚMFT Környezet és Energia Operatív Program
MÁK	Magyar Államkincstár
MNB	Magyar Nemzeti Bank
NFT	Nemzeti Fejlesztési Terv
Önkormányzat	Enying Város Önkormányzata
ÖNHKI	önhibáján kívül hátrányos helyzetben lévő önkormányzatok támogatása
pályázati eljárási rend	Enying Város Önkormányzat jegyzője által kiadott 01/4496-1/2008. (XII. 21.) számú EU források igénybevétele és felhasználására vonatkozó belső szabályzat
PM	Pénzügyminisztérium
polgármester	Enying Város Önkormányzatának polgármestere
Polgármesteri hivatal	Enying Város Önkormányzatának Polgármesteri Hivatala
Szolgáltató Intézmény	Enying Város Szolgáltató Intézménye
társulási tanács	Mezőföldi Többcélú Kistérségi Társulási Tanács
TEKI	Területi kiegyenlítést szolgáló fejlesztési támogatás
Többcélú Kistérségi Társulás	Mezőföldi Többcélú Kistérségi Társulás

## 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 ügyvel 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 ellenőrzését, 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	A támogatott projekt megvalósítása érdekében, a fejlesztés lebonyolítása során felmerült kiadások finanszírozási forrása.
fejlesztési feladat (projekt)	A fejlesztési feladat (projekt) tartalmilag és formailag részletesen kidolgozott, megfelelő pénzügyi háttérrel és végrehajtási ütemezéssel rendelkező fejlesztési terv, amely illeszkedik az Európai Unió, illetve a Nemzeti Fejlesztési Terv és az Új Magyarország Fejlesztési Terv által támogatott programokhoz.
fejlesztési célkitűzés	Az önkormányzat által ellátott kötelező, vagy önként vállalt feladatok biztosításának mennyiségi, vagy minőségi fejlesztésére vonatkozó terv. A mennyiségi fejlesztés megvalósulhat beszerzéssel, létesítéssel, bővítéssel, átalakítással.
hazai társfinanszírozás	A központi költségvetési és az elkülönített állami pénzalapokból származó finanszírozás.
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 szervezet az európai uniós támogatást elnyert kedvezményezettekkel kapcsolatot tartó szerv. Az operatív programok közreműködő szervezetei befogadják, nyilvántartják, döntésre előkészítik a pályázatokat, rögzítik a támogatással kapcsolatos adatokat az Egységes Monitoring Informatikai Rendszerben, elvégzik a támogatások előzetes (szerződéskötést megelőző), közbeni (a pénzügyi elszámolás, finanszírozás folyamatában végzett) és utólagos (a támogatott projekt pénzügyi lezárását megelőző) ellenőrzését. Az önkormányzatoknál a leggyakrabban előforduló operatív program a Regionális Fejlesztési Operatív Program végrehajtásában közreműködő szervezetek a VÁTI Kht. és a regionális fejlesztési ügynökségek.

A Kohéziós alap kettő közreműködő szervezete (Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium, Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium) a támogatott projektek végrehajtásához kapcsolódó operatív feladatokat látják el. Ennek keretében megkötik a szerződéseket a projekt kedvezményezettjével, folyamatosan nyomon követik a teljesítéseket, lebonyolítják a támogatások kifizetését, vezetik az Egységes Monitoring Informatikai Rendszert.



lebonyolítás	Az európai uniós források felhasználásával megvalósuló fejlesztésre irányuló műszaki, gazdasági (pénzügyi) tevékenységet magában foglaló szervezési, irányítási szolgáltatás. A szervezési szolgáltatás kiterjedhet a pályázatkészítésre, a közbeszerzési eljárás lebonyolításán keresztül a folyamatos műszaki ellenőrzésre, a pénzügyi elszámolásra, a műszaki átadás-átvételre, 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	Helyzelelemzést, 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 Magyarország Strukturális Alapokból támogatható fejlesztéspolitikai célkitűzéseit és prioritásait. A Strukturális Alapok operatív programjai: Agrár és Vidékfejlesztési Operatív Program (AVOP); Gazdasági Versenyképesség Operatív Program (GVOP); Humánerőforrás-fejlesztési Operatív Program (HEFOP); Környezetvédelmi és Infrastruktúra-fejlesztési Operatív Program (KIOP); Regionális Fejlesztési Operatív Program (ROP).
regionális program	Az ágazati és regionális prioritásokat egyaránt tartalmazó operatív program regionális prioritása, illetve támogatási konstrukciója.
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 fejlesztéseket: a gazdaságban, a közlekedésben, a társadalom megújulása érdekében, a környezet és az energia 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);

támogatási szerződés

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 ellenjegyzí. A támogatási szerződés képezi a megvalósítás nyomon követésének, finanszírozásának és ellenőrzésének alapját.

# SZÁMVEVŐI JELENTÉS

## Enying Város Önkormányzata gazdálkodási rendszerének 2009. 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 rendszere átfogó ellenőrzésének programját a 2007. évtől megújította, azt kiegészítette további – teljesítmény-ellenőrzési – elemekkel.

**Az ellenőrzés célja annak értékelése volt, hogy az Önkormányzat:**

- milyen módon biztosította a költségvetési és a pénzügyi egyensúlyt a költségvetésében 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 szervezethez terén az európai uniós források igénylésére és felhasználására, továbbá biztosította-e az elektronikus közszolgáltatás feltételeit, a gazdálkodási adatok közzétételével a gazdálkodás nyilvánosságát;
- kialakította-e és működtette-e a külső és a belső feltételeknek megfelelően a költségvetés tervezési, gazdálkodási és számadási feladatai belső kontrollrendszerét<sup>1</sup>, 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<sup>2</sup> és célszerűségi javaslatait.

<sup>1</sup> A gazdálkodás szabályszerűségét biztosító kontrollrendszer alatt értjük a kiépített és működő pénzügyi irányítási és szabályozási rendszert, valamint a belső ellenőrzési funkciók ellátásának rendszerét.

<sup>2</sup> A törvényi előírások betartásának elmulasztásakor egységesen a törvénysértés megjelölést alkalmazzuk, mivel az ÁSZ nem tehet különbséget a törvényi előírások között.

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

**Az ellenőrzött időszak:** az 1., 2. és 4. programpontok tekintetében a 2006-2008. évek, a 3. ellenőrzési programpontnál a 2008. év.

Enying város lakosainak száma 2008. december 31-én 7238 fő volt. A 2006. évi önkormányzati választást követően az Önkormányzat 14 tagú Képviselő-testületének munkáját négy állandó bizottság segítette. A helyi önkormányzat mellett a 2006. évi önkormányzati választást követően cigány kisebbségi önkormányzat működött. A polgármester a 2002. évi önkormányzati képviselő és polgármester választás óta tölti be tisztségét, a jegyző személye a 2000. év óta változatlan.

Az Önkormányzat feladatainak végrehajtása érdekében a 2008. évben hét költségvetési intézményt működtetett, amelyekből kettő önállóan gazdálkodott. A feladatok ellátásában részt vett az Önkormányzat Városunkért Közalapítványa is. Az Önkormányzat a 2008. évi költségvetési beszámolója szerint 1135 millió Ft költségvetési bevételt ért el, és 1114 millió Ft költségvetési kiadást teljesített, 2008. december 31-én a könyvviteli mérleg szerint 3500 millió Ft értékű vagyonnal rendelkezett. Az Önkormányzat vagyona a 2006. év végi állománnyhoz viszonyítva érdemben nem változott, a kötelezettségek növekedése 16,1%-os volt, és ezen belül a hosszú lejáratú kötelezettségek állománya 71,4%-kal nőtt a beruházási és fejlesztési hitelek felvétele miatt. A 2008. évben az összes költségvetési bevétel 24,6%-a saját bevételből, 9,5%-a helyi adóbevételekből származott. Az Önkormányzat a 2006. évben 66 millió Ft, a 2007. évben 33 millió Ft ONHÍKI támogatásban részesült. Az összes költségvetési kiadásból a felhalmozási célú költségvetési kiadás részaránya 3,5% volt. A Polgármesteri hivatalban dolgozó köztisztviselők száma 2008. december 31-én 32 fő, a költségvetési intézményekben foglalkoztatott közalkalmazottak száma 214 fő. 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 tényleges költségvetési hiány okait, a mérséklésre tett intézkedéseket, finanszírozásának módját, az Önkormányzat adóssághallományának alakulását, összetevőit.

A teljesítmény-ellenőrzés módszerével vizsgáltuk, az eredményesség minősítésére irányulva értékeltük, a belső szabályozottság, szervezettség terén az Önkormányzat felkészültségét az európai uniós források figyelésére, igénylésére és felhasználására, továbbá értékeltük, hogy az igényelt európai uniós támogatások az Önkormányzat által meghatározott fejlesztési célkitűzésekhez kapcsolódtak-e. Az eredményesség szempontjából a minősítést a lényegességi szinthez való viszonyítással végeztük el. Az ellenőrzés során felmértük, hogy az e-közzolgáltatási feladat ellátása, illetve bevezetése, működtetése érdekében milyen intézkedéseket tettek, valamint biztosították-e a közérdekű adatok közléseit.

A költségvetési gazdálkodás belső kontrolljainak ellenőrzése során értékeltük, hogy a Polgármesteri hivatalnál a költségvetés tervezési, gazdálkodási, zárszámadás készítési feladatok belső kontrolljainak kiépítettsége és működése megfelelő biztosítékot ad-e a gazdálkodási feladatok megfelelő, szabályszerű elvégzésére. Felmértük és minősítettük a költségvetés tervezési, a gazdálkodási, a zárszámadás készítési feladatokkal, továbbá a pénzügyi-számviteli területen az informatikával kapcsolatosan kialakított kontrollek megfelelőségét, valamint a kialakított belső kontrollok működésének megbízhatóságát. Értékeljük a belső ellenőrzés szabályozottságát, működési feltételeinek kialakítását, továbbá működésének megbízhatóságát.

A Polgármesteri hivatalnál értékeltük a gazdálkodás folyamatában kulcsszerepet betöltő belső kontrollok működésének megbízhatóságát, ennek keretében ellenőriztük a szakmai teljesítés igazolására és az utalvány ellenjegyzésére kialakított kontrollok végrehajtását. Az ellenőrzést a következő, kiemelt kockázatok alapján kiválasztott<sup>2</sup> kifizetésekre folytattuk le<sup>3</sup>:

- a külső szolgáltató által végzett karbantartási, kisjavítási szolgáltatások,
- a gépek, berendezések, felszerelések beszerzése, továbbá
- a működési és a felhalmozási célú pénzeszköz átadásokból az államháztartáson kívülre teljesített kifizetésekre.

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

A pénzügyi-számviteli folyamatokban alkalmazott belső kontrollok létezésének és működésének ellenőrzésére a vizsgált három terület 2008. évi könyvviteli tételeiből területenként egyszerű véletlen mintát vettünk. A kijelölt gazdasági eseményre elvégzett megfelelőségi tesztek alapján értékeltük a kontrollok mű-

<sup>2</sup> Az önkormányzatok kiemelt előirányzataira vonatkozóan, a vertikális folyamatokra elvégeztük a kockázatok becslését, amelynek eredményeként a külső szolgáltató által végzett karbantartási, kisjavítási szolgáltatások, a gépek, berendezések, felszerelések beszerzése valamint a működési és a felhalmozási célú pénzeszköz átadások államháztartáson kívülre teljesített kifizetései kiemelkedően kockázatos területeknek bizonyultak.

<sup>3</sup> A korábbi ellenőrzési tapasztalataink szerint ezeken a területeken a jegyzők nem, vagy hiányosan szabályozták a megvásárlás, megrendelés, illetve beszerzés indokoltságának, szükségességének elbírálására, igazolására, valamint a teljesítések dokumentálására, a kiadások jogosultságának, összességének ellenőrzésére irányuló kontrollokat. További kockázatot jelentett a külső szolgáltató által végzett karbantartási, kisjavítási munkák esetében, hogy az 50 ezer Ft alatti megrendelésekre vonatkozóan az ellenőrzési tapasztalataink szerint 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.

kódésének megbízhatóságát a vizsgált három területre külön-külön, majd összefoglalóan<sup>3</sup>. A helyszíni ellenőrzés megállapításainak részletes dokumentálását megfelelőségi tesztlapokon, elővizsgálati és helyszíni ellenőrzési munkalapokon biztosítottuk. Ezeken a teszt- és munkalapokon a minősítés alapjául szolgáló kérdések és a vonatkozó konkrét jogszabályhelyek megjelölése mellett értékeltük a kialakított belső kontrollokban rejlő kockázatokat<sup>4</sup> és a kialakított kontrollok működésének megbízhatóságát<sup>5</sup>.

Az ÁSZ korábbi ellenőrzési javaslatai alapján tett intézkedéseket, illetve azok megvalósítását utóellenőrzés keretében vizsgáltuk. A gazdálkodási rendszer 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 – elővizsgálati és helyszíni ellenőrzési munkalapokat, azok kitöltési útmutatóit, továbbá a megfelelőségi tesztek dokumentumait a polgármester részére a számvevői jelentéssel egyidejűleg átadtuk.

<sup>3</sup> A vizsgált három terület egyedi értékelési pontszámait a területek költségvetési súlyával arányosan összegeztük.

<sup>4</sup> A kialakított belső kontrollokban rejlő kockázatot alacsonynak minősítettük, ha a kontrollok – végrehajtásuk esetén – megfelelő védelmet nyújtanak a hibák bekövetkezése ellen. Közepesnek minősítettük a belső kontrollokban rejlő kockázatot, amennyiben a kontrollok – végrehajtásuk esetén – a lehetséges hibák többsége ellen védelmet nyújtanak. Magasnak értékeltük a kockázatot, ha a kontrollok – kialakításuk hiányában, vagy hiányos kialakításuk miatt – nem nyújtanak elegendő védelmet a lehetséges hibákkal szemben.

<sup>5</sup> A kontrollok működésének megbízhatóságát kiválónak értékeltük abban az esetben, ha azok működése – esetleges apróbb hiányosságoktól eltekintve – megfelel a hibák megelőzésére és kijavítására meghatározott szabályozásnak és a legmagasabb szintű elvárásoknak. Jónak minősítettük a kontrollok működését, ha a hiányosságok száma ugyan jelentős volt, de nem veszélyeztette az ellenőrzött terület hibáinak megelőzését és kijavítását. Amennyiben a kontrollok – kialakításuk hiánya, illetve hiányosságai miatt – nem biztosították a hibák megelőzését, feltárását, kijavítását és ez veszélyeztette az eredményes, megbízható működést, a kontroll működésének megbízhatósága gyenge minősítést kapott.

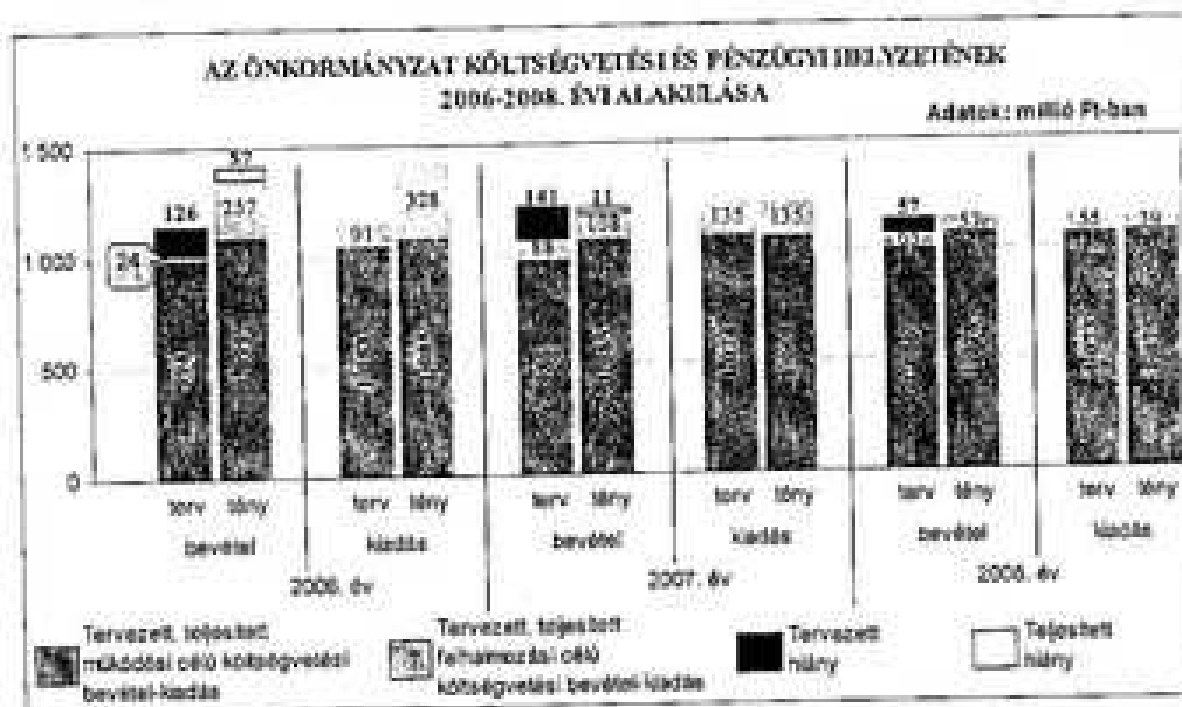
## I. ÖSSZEGZŐ MEGÁLLAPÍTÁSOK, KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK

Az Önkormányzatnál a 2006-2008. évek között a tervezett költségvetési bevételek főösszegei időrendben 1018-1068-1071 millió Ft-ot értek el, folyamatosan növekedtek, a tervezett költségvetési kiadások főösszegei 1144-1209-1128 millió Ft-ot tettek ki, változóan alakultak. A **költségvetési egyensúly** a 2006-2008. években az eredeti előirányzatok alapján nem volt biztosított, a tervezett költségvetési kiadások meghaladták a tervezett költségvetési bevételeket. A 2006-2008. évi költségvetések hiányát az okozta, hogy a működési célú költségvetési kiadásoknál mindhárom évben forráshiány jelentkezett, és a felhalmozási célú költségvetési bevételeket meghaladó összegű felhalmozási célú költségvetési kiadásokat is terveztek a 2006. és a 2007. évben. A 2006-2008. évi költségvetési rendeletekben a költségvetési egyensúly biztosításához hosszúlejáratú fejlesztési és likvid hitelek felvételét és egyéb kiadáscsökkentő intézkedéseket (létszámleépítések, intézmény összevonás, költségvetésben elfogadott fejlesztési előirányzatok zárolása) határoztak el. A jegyző a 2006-2008. évi költségvetések tervezése során a költségvetés végrehajtása érdekében gondoskodott a likviditós felületnek kialakításáról, folyószámla hitelkeret tervezésével és a pénzállomány alakulásáról likviditási terv készítésével. A 2006. évi költségvetési rendeletben az Áht. előírásai ellenére finanszírozási célú pénzügyi műveleteket vettek figyelembe költségvetési hiányt módosító költségvetési bevételként, és kiadásként, melyet a 2006. évi átfogó ÁSZ vizsgálat észrevételezett. Az ÁSZ javaslat alapján a továbbiakban hitelfelvételből származó bevételeket nem vettek figyelembe költségvetési hiányt módosító bevételként, azonban a 2007. és 2008. évi költségvetési rendeletekben az Áht. előírása ellenére költségvetési hiányt módosító kiadásként szerepeltettek hiteltörlesztésre fordított kiadásokat.

A teljesített költségvetési bevételek 2006-2008. évek közötti 1356-1193-1135 millió Ft-os összegeihez ugyancsak folyamatosan csökkenő, 1413-1204-1114 millió Ft összegű költségvetési kiadások társultak. Az Önkormányzatnál a költségvetés végrehajtása során a 2006-2007. években **pénzügyi hiány** alakult ki, amely mindkét évben a felhalmozási célú költségvetési bevételeket meghaladó mértékű felhalmozási célú költségvetési kiadásokra vezethető vissza. A 2006-2008. évek között működési forráshiány a költségvetési bevételek és kiadások teljesítése során nem állt fenn. A finanszírozási célú pénzügyi műveleteken kívül (hosszúlejáratú fejlesztési hitelek, rögzítő és folyószámla hitelek felvétele) a

I. ÖSSZEZÓ MEGÁLLAPÍTÁSOK, KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK

hiány megszüntetése érdekében a 2007. és a 2008. évi költségvetésekben tervezett kiadási megtakarítást eredményező intézkedéseket meghozták. A 2008. évben nem alakult ki pénzügyi hiány.



A működési célú költségvetési bevételek közül a helyi adóbevételek tervezetthez viszonyított teljesítése mindhárom évben megalapozott tervezést igazolt. A beruházási kiadási előirányzatoknál a tervezetthez viszonyított teljesítés nem vezethető vissza tervezési hiányosságra. Az előző évi pénzmaradványt azonban a 2006. és a 2008. években nem szerepeltették az előző évről áthúzódó kötelezettségek, illetve a tervezett költségvetési hiány forrásaként, a működési és a felhalmozási célú költségvetési bevételeknél. Továbbá a 2006. évi felújítási kiadások esetében a tervezett előirányzathoz viszonyított túlteljesítés szintén tervezési hiányosságra vezethető vissza, mert a városi vízmű kapacitásbővítő felújítását nem szerepeltették az eredeti előirányzatok között, ez ellentétes az Áht. előírásaival.

Az Önkormányzat fizetőképessége a 2006. évről a 2008. év végére a rövid lejáratú kötelezettségek állományának csökkenése, és a pénzeszközök állományának növekedése következtében, javult. A hosszú lejáratú kötelezettségek állományának növekedése következtében azonban az Önkormányzat **pénzügyi helyzete** eladósodási szempontból a 2006-2008. évek közötti időszakban rosszabbodott.

Az Önkormányzat középtávú fejlesztési célkitűzéseit **gazdasági program**, **2006-2010. évi** és a városfejlesztési koncepcióban rögzítette. Meghatározták a fejlesztések területén a prioritásokat, kiemelt hangsúlyt kapott a szennyvízelvezetés és kezelés, a Batthyány kastély és környezetének rehabilitációja, a városközponton a településkép javítása, az általános iskola és könyvtár valamint az óvoda felújítása. A fejlesztési célkitűzések meghatározása a fejlesztendő területek helyzet-



elemzésén alapult, a gazdasági program, és a gazdasági program, tartalmazták a fejlesztés megvalósításának forrásigényét, valamint az Önkormányzat költségvetési lehetőségeit. Tervezték külső (európai uniós és hazai pályázati) források igénybevételét és számoltak fejlesztési hitel felvételével is. Az Önkormányzat 2006-2008. évi költségvetési rendelete az Áht. előírása ellenére nem tartalmazta az európai uniós forrást igénylő fejlesztési feladatok költségvetési kiadási és bevételi előirányzatait. Figyelmen kívül hagyták az Ámr. előírasait is, mivel nem mutatták be a 2006-2008. évi költségvetési rendeletekben a több éves kihatással járó európai uniós forrásból megvalósítani tervezett fejlesztési feladatokat éves bontásban és elkülönítetten. A 2009. évi költségvetési rendelet előterjesztése tartalmazta az Áht. és az Ámr. által az európai uniós forrásból megvalósítani tervezett fejlesztési feladatokat és annak több évre szóló kihatását. Az Önkormányzat a 2003-2008. években hat pályázatot nyújtott be, amelyek célja kapcsolódott a gazdasági programok, -ben foglaltakhoz. A benyújtott pályázatok közül kettőt utasítottak el, egy tartaléklistán szerepelt. Az eredménytelen pályázatok esetében az elutasítás oka a pályázat szakmai kidolgozatlanlaga, a fejlesztés szaksterlségének megalapozatlansága volt, valamint egy pályázat a bírálót során nem érte el a minimális pontszámot. Az eredményes pályázatok közül kettő projekt a 2006. illetve 2007. évben fejeződött be, a szennyvízelvezetés és kezelés előkészítő munkálataira elnyert európai uniós támogatásból megvalósítani tervezett projekt támogatási szerződésének aláírására 2008. december hónapban került sor.

Az Önkormányzat felkészültsége az európai uniós források igénybevételére és felhasználásra a szabályozottság és szervezettség tekintetében a 2006-2008. években nem volt eredményes, annak ellenére, hogy az európai uniós forrásokra történő pályázatok a gazdasági program, -ben és a városfejlesztési koncepcióban meghatározott fejlesztési feladatokhoz kapcsolódtak. Az Önkormányzatnál a pályázatfigyelés, a pályázatkészítés és a fejlesztési feladat lebonyolításának szervezeti, személyi feltételeit biztosították. A külső személyekkel, szervezetekkel kötött szerződésekben meghatározták – a pályázat szakmai és formai követelményeinek biztosítására vonatkozóan – a pályázatkészítést végző felelősségét, a döntési jogkörrel rendelkezők közötti kapcsolattartás rendjét, valamint a lebonyolítást végzők ellenőrzési kötelezettségét. Az Önkormányzat felkészültsége az európai uniós források igénybevételére és fogadására a 2006-2008-as években az önkormányzati szintű szabályozás hiánya miatt nem volt eredményes, a 2009. évtől hatályba helyezett belső szabályzat tartalmazza a pályázatfigyelés, pályázatkészítés és a fejlesztési feladat lebonyolításának eljárási szabályait. Az Önkormányzat a belső ellenőrzések végrehajtásához – az európai uniós forrásokkal támogatott fejlesztési feladatokkal kapcsolatban – nem készített kockázatelemzésen alapuló ellenőrzési stratégiát, illetve az éves ellenőrzési tervekben a belső ellenőrzés nem terjedt ki az európai uniós forrásokkal támogatott fejlesztési feladatokra.

Az Önkormányzat a 2006. évtől a 2012-ig terjedő időszakra rendelkezett a jegyző által kiadott **e-közigazgatási**, informatikai stratégiával, mely helyzetelemzésen alapuló közép- és hosszútávú célkitűzéseket tartalmazott, utóbbiak az e-közigazgatás 3. szintjének megvalósításához kapcsolódtak. Az Önkormányzat európai uniós támogatásokra e-közigazgatással kapcsolatosan nem, de TEKI támogatásra pályázott. Az e-közigazgatási feladatok személyi feltételeit

a Polgármesteri hivatalon belül, illetve vállalkozási szerződéssel biztosították, saját számítógépes, információs rendszeren keresztül, vásárolt szoftverekkel. Az elektronikus ügyintézés kizáró szabályokat tartalmazó rendeletet nem alkotnak. Jelenleg az 1. elektronikus szolgáltatási szintnél tartanak, a 3. szint elérését hardver, szoftver és személyi feltételek hiánya akadályozza.

Az Önkormányzat a közérdekű adatok honlapon történő közzétételére 2008. július 1-től kötelezett. Az Önkormányzat honlapján a jogszabályi előírásnak megfelelően, a megnyitáskor megjelenő oldalon a közzétételi listák vonatkozásában az előírt adatokat tartalmazó jegyzékre mutató hivatkozást „Közérdekű adatok” elnevezéssel helyezték el. A honlapon a céljellegű működési támogatásoknál az Áht. előírása ellenére nem tették közzé határidőben a támogatások megvalósításának helyét, valamint egy öt millió Ft-ot meghaladó szolgáltatási szerződés (megnevezésének, tárgyának, szerződéskötő felek megnevezésének, a szerződés értékének és időtartamának, valamint a szerződés adataiban bekövetkezett változásának) adatait esetében nem tartották be az Áht. által előírt 60 napos közzétételi határidőt. A jegyző az Ámr. előírása ellenére nem gondoskodott a 2007. évi költségvetési beszámoló szöveges indokolásának közzétételéről.

A költségvetési tervezési és a zárszámadás készítési folyamatok szabályozottsága összességében alacsony kockázatot jelentett a feladatok megfelelő, szabályszerű végrehajtásában, mivel a jegyző a pénzügyi irányítási és ellenőrzési rendszer keretében szabályozta a költségvetés tervezés és a zárszámadás készítés rendjét, meghatározta az intézmények részére a költségvetési javaslat összeállításával kapcsolatos követelményeket. Annak ellenére összességében alacsony volt a kockázat, hogy a képviselő-testületi felülvizsgálat megvalósulása érdekében nem írták elő az intézményi számszaki beszámolók belső, valamint annak a Képviselő-testület által meghatározott adatszolgáltatással való összhangjának ellenőrzését. A költségvetés tervezési és zárszámadás-készítési folyamatban a **kontrollok** működésének a **megbízhatósága** összességében kiváló volt, mivel a szabályozásban foglaltaknak megfelelően ellenőrizték, hogy a költségvetési intézmények teljesítették-e a részükre meghatározott követelményeket, a költségvetési igények indokoltságát, teljesíthetőségét, a saját bevételek előirányzatai és a költségvetés megalapozását szolgáló rendletek összhangját, A zárszámadás-készítés folyamatában ellenőrizték az intézményi pénzeszközök megállapításának szabályszerűségét, az intézmények által az állami támogatásokkal, hozzájárulásokkal történő elszámoláshoz közölt adatok, mutatószámok megbízhatóságát. Annak ellenére összességében kiváló volt a kontrollok működésének megbízhatósága, hogy a zárszámadás készítése során a jegyző nem ellenőriztette az eredeti és módosított előirányzatok, valamint a teljesítési adatok eltérésének indokoltságát, az intézményi számszaki beszámoló belső, valamint annak a Képviselő-testület által meghatározott adatszolgáltatással való összhangját.

A gazdálkodási, a pénzügyi-számviteli és a folyamatba épített ellenőrzési feladatok szabályozottsága a Polgármesteri hivatalban a 2008. évben összességében alacsony kockázatot jelentett a feladatok megfelelő, szabályszerű végrehajtásában, mivel a jegyző a pénzügyi irányítási és ellenőrzési rendszer keretében szabályozta a gazdasági szervezet felépítését, feladatait, elkészítette a gazdasági szervezet ügyrendjét, és a kötelezettségvállalás ellenjegyzés, utalvá-

nyozás rendjét, meghatározta az 50 ezer Ft-ot el nem érő kifizetések esetében a kötelezettségvállalás nyilvántartási rendjét és formáját. A jegyző gondoskodott az érvényesítő írásbeli megbízásáról, a pénzügyi-számviteli területen foglalkoztatottak munkaköri leírásaiban elhatárolta az engedélyezés, a kifizetés, valamint a nyilvántartás feladatait. Annak ellenére összességében alacsony volt a kockázat, hogy a jegyző nem készítette el az Ámr. és a Vhr. előírásai alapján az önköltségszámítási szabályzatot, az eszközök hasznosítási és selejtezési szabályzata nem tartalmazta a minősítési jogot gyakorlók és a folyamatba épített ellenőrzésért felelős személy meghatározását, az értékelési szabályzatban nem szabályozták a vevőnkénti és adósonkénti kisösszegű követelések könyvekben elkülönített csoportjára az értékvesztés összegének a követelés nyilvántartásba vételi érték %-ában történő meghatározását, és az értékelések ellenőrzéséért felelős munkaköröket. A FEUVE rendszer részeként elkészített ellenőrzési nyomvonal nem tartalmazta az ellenőrzési pontokat és azt, hogy a tevékenységeket részletesen mely belső szabályzat tartalmazza, illetve a tevékenység elvégzését igazoló dokumentum fellelési helyét a rendszerben. A kockázatkezelési eljárásrend nem tartalmazta a kockázatok azonosítását, folyamatgazdát, a kockázatok értékelését és kategóriába sorolását, az elfogadható kockázati szint meghatározását, a kockázatokra adható válaszlétezkedéseket, a válaszlétezkedések beépítését a folyamatokba és a kockázati környezet rendszeres felülvizsgálatát.

Az ÁSZ 2006. évi átfogó ellenőrzésének javaslatai alapján a jegyző belső szabályzatban meghatározta a szakmai teljesítés igazolásának módját, és kijelölte az igazolásra jogosultakat, de a szabályozás nem tartalmazta, hogy az a szerződésben foglaltak szerinti teljesítés, a kiadás jogosultságának, összegszerűségének igazolását jelenti, továbbá hiányzik a szakmai teljesítés igazolás dátumának előírása.

A Polgármesteri hivatalnál a külső szolgáltató által végzett karbantartási, kisjavítási szolgáltatásokkal, a gépek, berendezések és felszerelések beszerzéseivel, valamint az államháztartáson kívülre történő működési célú pénzeszközátadásokkal kapcsolatos kifizetések során **a szakmai teljesítésigazolás és utalvány ellenjegyzés működésének megbízhatósága** összességében jó volt, mivel a gépek, berendezések és felszerelések beszerzéseivel kapcsolatos, valamint az államháztartáson kívülre történő működési célú pénzeszközátadásokkal kapcsolatos kifizetéseknél a szakmai teljesítés igazolására kijelölt személyek ellenőrizték a kifizetés jogosultságát, összegszerűségét és a gépek, berendezések esetében a megállapodások szakmai teljesítését, az utalvány ellenjegyzője meggyőződött a gazdálkodási szabályok betartásáról, ellenőrizte a szakmai teljesítésigazolás és az érvényesítés megtörténtét. A külső szolgáltató által végzett karbantartási, kisjavítási szolgáltatásokkal kapcsolatos kifizetésekre vonatkozóan azonban nem történt meg a kifizetés jogosultságának és összegszerűségének, a kötelezettségvállalás szerinti teljesítés ellenőrzése – a gépkocsi karbantartás esetében – írásos megrendelés hiányában, továbbá az utalvány ellenjegyzője nem győződött meg az Ámr. előírása ellenére a gazdálkodásra vonatkozó szabályok betartásáról.

Az **informatikai környezet szabályozottsága** összességében alacsony kockázatot jelentett a feladatok megfelelő, szabályszerű végrehajtásában, mivel a Polgármesteri hivatal rendelkezett informatikai stratégiával, informatikai szabállyal és katasztrófa-elhárítási tervvel, melyet aktualizáltak. Az infor-

matikai biztonsági szabályzat tartalmazta a hozzáférési jogosultságok eljárásrendjét és a pénzügyi-számviteli szoftver mentési eljárásait. Annak ellenére összességében alacsony volt a kockázat, hogy a pénzügyi-számviteli rendszerből nem kérhető le ellenőrzési lista, melyből megállapítható, hogy melyik azonosítóval mikor és milyen tartalmú műveletet végeztek el a rendszerben, nem szabályozottak a pénzügyi-számviteli szoftver változások ellenőrzésére, tesztelésére vonatkozó eljárások. Az informatikai rendszer működtetésénél a működésbeli hibák megelőzésére, feltárására, kijavítására kialakított kontrollok működésének megbízhatósága gyenge volt, mivel az elmúlt két évben az informatikai rendszer katasztrófa-elhárítási tervét nem tesztelték, a főkönyvi könyvelési rendszerben tárolt hozzáférési jogosultságok ellenőrizhetőségét nem biztosították, a pénzügyi-számviteli szoftver elemekre vonatkozó változásokkezelési eljárások, és azok ellenőrzése és tesztelése nem volt dokumentált, a pénzügyi-számviteli szoftver nem biztosította ellenőrzési lista készítését a hozzáférésekről, adatmódosításokról, adattörölésekről.

A **belső ellenőrzés** szervezeti kereteinek kialakítása és szabályozásának hiányosságai a belső ellenőrzési feladatok megfelelő szabályszerű végrehajtásában közepes kockázatot jelentettek mivel az Önkormányzatnál a belső ellenőrzési vezető feladatait a 2008. évben elfogadott belső ellenőrzési kézikönyvben nem határozták meg a Ber-ben előírt részletezettséggel. A belső ellenőrzési kézikönyvben nem szabályozták a külső szakértők bevonására vonatkozó előírásokat, valamint a belső ellenőrzési tevékenység minőségét biztosító eljárásokat. A belső ellenőrzés rendelkezik stratégiai tervvel, amit kockázatelemzésre alapozva készítettek el, a kockázatelemzés azonban nem terjedt ki az európai uniós forrásból megvalósított feladatok végrehajtására. A Képviselő-testület a 2008. évi ellenőrzési terv elfogadásáról nem hozott határozatot. Az Önkormányzatnál az Ötv-ben meghatározott belső ellenőrzési feladatok teljesítésére a 2006. évtől a Polgármesteri hivatal – mint a Többcélú Kistérségi Társulás munkaszervezete – két fő belső ellenőri szervezetével felvállalta a saját belső ellenőrzési feladata mellett további nyolc, a kistérségbe tartozó önkormányzatok és költségvetési szerveik ellenőrzését. A társulási tanács azonban 2008. október 1-től önálló munkaszervezetet hozott létre és nem vállalta fel a belső ellenőrzési feladatok közös ellátását, emiatt az Önkormányzat 2008. december 15-től gazdasági társasággal kötött szerződést saját belső ellenőrzési feladatainak elvégzésére.

A belső ellenőrzés működésénél kialakított kontrollok megbízhatóság gyenge volt, mivel a 2008. évre tervezett ellenőrzéseket az Önkormányzat fenntartásában lévő költségvetési szerveknél kapacitás-hiánya miatt nem teljesítették, a Polgármesteri hivatalnál tervezett hét ellenőrzésből négyet hajtottak végre. Az intézményeknél a 2008. évre tervezett kilenc ellenőrzés kapacitás hiánya miatt maradt el. A társulás által alkalmazott két fő belső ellenőri létszámból egy fő 2008. februártól betegség, majd szülési szabadság miatt egész éven át tartósan távol volt, egy fő pedig 2008. júliustól megszüntette a munkaviszonyát. A jegyző a társulási tanács felé több alkalommal jelezte a belső ellenőri létszámhelyzet megoldatlanságát és a helyettesítés megbízási szerződéssel történő ellátására tett javaslatot. A társulási tanács nem hozott döntést az álláshelyek betöltésére. A kistérségi belső ellenőrök által végzett vizsgálatok program alapján történtek, az elkészített jelentések nem tartalmaztak javaslatot a hiányosságok felszámolására, valamint a vizsgált területek eredményesebb működésére vo-

natkozóan. Az ellenőrzési megállapításokra észrevételt az ellenőrzöttek nem tettek, és ezekre a vizsgálatokra nem készült intézkedési terv. Az elvégzett ellenőrzésekről és a megállapítások hasznosulásáról az Önkormányzatnál nem vezették a Ber. előírásainak megfelelő tartalmú nyilvántartást. A költségvetési szervek 2007. évi ellenőrzési jelentései alapján készített belső ellenőrzési éves összefoglaló jelentést a társulási tanács tárgyalta meg és határozattal fogadta el. A Képviselő-testület a 2007. évi zárszámadás keretében polgármesteri előterjesztés hiányában az Ötv. előírásait figyelmen kívül hagyva nem tárgyalta a 2007. évi belső ellenőrzésről készített éves összefoglaló jelentést. A jegyző az ÁSZ helyszíni ellenőrzésének ideje alatt az Ámr.-ben rögzített előírás alapján a nyilatkozattételi kötelezettségét még nem teljesítette.

Az ÁSZ az **Önkormányzat** gazdálkodásának **átfogó ellenőrzését** a 2006. évben végezte. Az átfogó ellenőrzésről készült jelentés 37 szabályszerűségi, négy célszerűségi javaslatot tartalmazott. A javaslatok realizálása érdekében a jegyző – felelősöket és határidőket tartalmazó – intézkedési tervet készített, melyet a Képviselő-testület jóváhagyott.

Az ÁSZ ellenőrzése során tett javaslatok 78%-át az intézkedési tervben foglalt határidőre megvalósították, 2%-a részben teljesült, 20%-a nem teljesült. A javaslatok hasznosítása következtében javult az önkormányzati gazdálkodás szabályszerűsége, a költségvetés és a zárszámadás készítés, gazdálkodási pénzügyi-számviteli feladatok ellátása, a belső ellenőrzés, vagyongazdálkodás és a céljellegű támogatások terén. Nem számolták fel maradéktalanul a hiányosságokat a költségvetési előirányzatok módosítására vonatkozóan, mivel a jegyző a 2007. évi költségvetési rendelettervezetben meghatározta a módosítások feltételeit és határidejét, de a 2007. évi költségvetési rendelet utolsó módosítására vonatkozó határidőt az Ámr. előírása ellenére nem tartották be. A költségvetés és zárszámadás előterjesztésekor tájékoztatásul bemutatandó mérlegek tartalmi követelményeire az intézkedési tervben szereplő határidőre nem, csak a 2008. év végén alkotott rendeletet a Képviselő-testület. A jegyző nem gondoskodott az önkormányzati szintű számviteli politika irányelveinek kialakításáról, a számlarend – intézkedési tervben szereplő határidőre történő – kiegészítéséről a könyvviteli nyilvántartások egyeztetésének dokumentálási módjával. A számviteli bizonylatok feldolgozásakor a naprakészséget nem biztosították. Az éves közbeszerzési terv és a közbeszerzési eljárások összesített éves statisztikai jelentésének készítése során a Kbt.-ben rögzített adatszolgáltatási határidőt nem tartották be. A célszerűségi javaslatok felét hasznosították, a céljelleggel nyújtott támogatások analitikus nyilvántartásáról 2007. évtől gondoskodtak, és kiegészítették az Önkormányzat gazdasági programját a fejlesztésekhez szükséges források megteremtésére tervezett intézkedésekkel. Nem történt meg az operatív gazdálkodást érintő szabályzat kiegészítése a pénzgazdálkodási jogkörrel felhatalmazottak beszámoltatási kötelezettségével, és nem alakították ki a költségvetési szervek elemi beszámolója felülvizsgálati rendjét.

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

**a polgármesternek**

a jogszabályi előírások maradéktalan betartása érdekében

1. gondoskodjon az Áht. 8/A. § (7) bekezdésében foglaltak betartásáról annak érdekében, hogy a költségvetési rendeletekben a költségvetés kiadási összességének megállapításakor finanszírozási célú pénzügyi műveleteket ne vegyenek figyelembe költségvetési hiányt módosító kiadásként;
2. terjessze a Képviselő-testület elé az Ötv. 92. § (10) bekezdésének megfelelően a költségvetési szervek éves ellenőrzési jelentései alapján készített 2008. évi összefoglaló jelentést és azt a zárszámadási rendelettervezettel egyidejűleg tárgyalják;

a munka színvonalának javítása érdekében

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

**a jegyzőnek**

a jogszabályi előírások maradéktalan betartása érdekében

1. gondoskodjon a költségvetési rendelet-tervezet előkészítése során az előző évi pénzmaradványnak, valamint a felújítási kiadásoknak eredeti előirányzatként történő szerepeltetéséről, a tervezés megalapozottsága érdekében az Áht. 7. § (2) bekezdésének előírása alapján;
2. intézkedjen a jövőben az Áht. 15/A. § (1) bekezdésében előírtak szerint a céljellegű működési támogatások megvalósítási helyének, valamint az Áht. 15/B. § (1) bekezdésének megfelelően valamennyi ötmillió Ft-ot elérő szerződés adatai (szerződés megnevezése, tárgya, szerződést kötő felek megnevezése, szerződés értéke és időtartama, a szerződés adataiban bekövetkezett változások) esetében a döntés meghozatalát követő 60. napig történő elektronikus közzétételéről;
3. gondoskodjon az Ámr. 157/D. § (1) bekezdésében előírtak és a 22. számú melléklet alapján az éves költségvetési beszámolók szöveges indoklásának határidőben történő elektronikus közzétételéről;
4. írja elő a zárszámadás-készítés folyamatában a képviselő-testületi felülvizsgálat megalapozása érdekében, hogy ellenőrizzék az intézményi eredeti, módosított előirányzatok és a teljesítési adatok eltérésének indokoltságát, továbbá az intézményi számszaki beszámolók belső, valamint annak a Képviselő-testület által meghatározott adatszolgáltatással való összhangját az Ámr. 149. § (3) bekezdés c), d) pontja szerint;

5. a Polgármesteri hivatal pénzügyi-számviteli tevékenységének szabályozottsága érdekében
- a) készítse el a Vhr. 8. § (4) bekezdés c) pontja, illetve a (16) bekezdése, valamint az Ámr. 157/C. § (1)-(2) bekezdése alapján az önköltségszámítás rendjére vonatkozó szabályzatot a közérdeklő adatszolgáltatással kapcsolatos költségtérítés mértékének meghatározásához;
  - b) gondoskodjon az eszközök hasznosítási, selejtezési szabályzata kiegészítéséről a Vhr. 37. § (5) bekezdése alapján a minősítési jogot gyakorló munkakörökkel, valamint az Ámr. 145/A. § (1)-(2) bekezdésében leírtak alapján az eljárás folyamatba épített ellenőrzéséért felelős személyek meghatározásáról;
  - c) írja elő a Vhr. 31. § (3) bekezdés előírásait figyelembe véve az értékelési szabályzatban a vevőnként és adósónként kisösszegű követelések könyvekben elkülönített csoportjára az értékvesztés összegének a követelés nyilvántartásba vételi érték %-ban történő megállapítását, és határozza meg az értékelések ellenőrzéséért felelős munkaköröket;
  - d) egészítse ki a szakmai teljesítés igazolás szabályozását az igazolási kötelezettség végrehajtási módjának a meghatározásával, valamint a szakmai támogatás igazolási dátumának megjelölésével az Ámr. 135. § (2) bekezdésében foglalt előírások alapján;
6. intézkedjen a Polgármesteri hivatal FEÜVE rendszerének kiegészítéséről:
- a) az ellenőrzési nyomvonalban az ellenőrzési pontok, az egyes tevékenységeket részletesen tartalmazó belső szabályzatok megjelölésével, az egyes tevékenységek, feladatok elvégzését igazoló dokumentumok rendszerbeli fellelési helyének rögzítésével, az Ámr. 145/B. § (1) bekezdésében előírtak és az Ámr. 145/A. § (3) bekezdésében hivatkozott, a Pénzügyminisztérium által kiadott „Útmutató az ellenőrzési nyomvonal kialakításához” módszertan alapján;
  - b) a kockázatkezelés eljárásrendjében a kockázatok azonosításával, folyamatgazdának kijelölésével, a kockázatok értékelésével, kategóriába sorolásával, az elfogadható kockázati szint meghatározásával, a kockázatokra adható válaszingtérzkedésekkel, válaszingtérzkedések ellenőrzési folyamatba történő beépítésével, a kockázat nyilvántartásával és a kockázati környezet rendszeres felülvizsgálatával, az Ámr. 145/C. § (1)-(4) bekezdéseiben foglaltak és az Ámr. 145/A. § (3) bekezdésében hivatkozott, a Pénzügyminisztérium által kiadott „Útmutató a kockázatkezelés kialakításához” módszertan alapján;
7. az operatív gazdálkodás során a működésbeli hibák megelőzése, feltárása, illetve kijavítása érdekében:
- a) gondoskodjon az Ámr. 135. § (1)-(2) bekezdéseiben előírtak betartásáról, amely alapján a kiadások teljesítésének elrendelése előtt a jegyző által kijelölt személyek okmányok alapján ellenőrzik, szakmailag igazolják azok jogosultságát, összességűségét, a szerződés, megrendelés, megállapodás teljesítését, ennek érdekében biztosítsa, hogy a karbantartási, kisjavítási szolgáltatásokkal kapcsolatos

I. ÖSSZEFOGÓ MEGÁLLAPÍTÁSOK, KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK

- megrendelések tartalmazzák a megrendelt szolgáltatás összegét és a megnevezését;
- b) biztosítsa a folyamatba épített ellenőrzési feladatok elvégzésével, hogy az utalványok ellenjegyzői tegyenek eleget az Ámr. 137. § (3) bekezdésében előírt ellenőrzési kötelezettségüknek, győződjenek meg arról, hogy az utalványozás nem sérti-e a gazdálkodásra vonatkozó jogszabályokat;
8. a belső ellenőrzés megfelelő működése érdekében:
- a) gondoskodjon arról, hogy a belső ellenőrzési vezetőre vonatkozó előírásokat – a Ber. 12. §-ában meghatározottak szerint rögzítsék, egészítsék ki a belső ellenőrzési vezető jogaival, kötelezettségeivel;
- b) gondoskodjon arról, hogy a belső ellenőrzési kézikönyvben a Ber. 5. § (2) bekezdés m) pontja alapján a külső szakértők ellenőrzésbe való bevonásának előírásai, valamint a Ber. 12. § i) pontja alapján a belső ellenőrzési tevékenység minőségét biztosító eljárások rögzítésre kerüljenek;
- c) határozzák meg a belső ellenőrzési kézikönyvben a belső ellenőrzések Ber. 32. § (1) bekezdése által előírt nyilvántartás kialakításával kapcsolatos előírásokat és ennek megfelelően vezessék a Ber. 32. § (2) bekezdés szerinti tartalommal a belső ellenőrzési feladatok ellátásáról az információkat;
- d) rögzítsék az ellenőrzési jelentésekben a Ber. 27. § (6) bekezdése alapján a hiányosságok felszámolására, illetve a költségvetési szerv eredményesebb és hatékonyabb működése érdekében teendő intézkedési javaslatokat;
- e) gondoskodjon arról, hogy a belső ellenőrzési vezető a Ber. 8. § f) pontja valamint a Ber. 12. § n) pontja alapján alakítsa ki és vezessen nyilvántartást az ellenőrzés során tett javaslatok hasznosulásáról, a végrehajtott és végre nem hajtott intézkedésekről;
9. gondoskodjon az Önkormányzat gazdálkodásának 2006. évi átfogó ellenőrzése során az ÁSZ által tett és nem teljesült szabályszerűségi és célszerűségi javaslatok végrehajtásáról;
- a munka színvonalának javítása érdekében
10. gondoskodjon arról, hogy a belső ellenőrzést megalapozó kockázatelemzés terjedjen ki az európai uniós forrásokkal támogatott fejlesztések végrehajtásának belső ellenőrzésére;
11. az informatikai rendszer biztonságos működése érdekében
- a) gondoskodjon az informatikai rendszer katasztrófa-elhárítási tervének teszteléséről;
- b) biztosítsa a főkönyvi könyvelési rendszerben tárolt hozzáférési jogosultságok ellenőrizhetőségét;



- c) szabályozza a pénzügyi-számviteli szoftver változások ellenőrzésére, tesztelésére vonatkozó eljárásokat, és dokumentálja azok végrehajtását;
- d) gondoskodjon arról, hogy a pénzügyi-számviteli rendszerből ellenőrzési lista lekérésével nyomomonkövethető legyen, hogy melyik azonosítóval mikor és milyen tartalmú műveletet végeztek el a rendszerben;

## 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 oka, finanszírozásának tervezett módja és a költségvetési hiány megállapításának szabályszerűsége

A Önkormányzatnál a 2006-2008. évek között a tervezett költségvetési bevételek összességel időrendben 1018-1068-1071 millió Ft-ot tettek ki, folyamatosan növekedtek, a költségvetési kiadások összességel 1144-1209-1128 millió Ft-os nagyságrendet értek el, változóan alakultak, a 2006. évről a 2007. évre 5,7%-kal nőttek, a 2007. évről a 2008. évre 6,7%-kal csökkentek, az Önkormányzat kiadást csökkentő tervezett intézkedései következtében.

Az Önkormányzatnál a 2006. és 2008. évek között a tervezett költségvetési bevételek nem nyújtottak fedezetet a tervezett költségvetési kiadásokra, az Önkormányzat költségvetésének egyensúlya nem volt biztosított. A 2008. évben a tervezett költségvetési hiány mértéke a 2006. évének 45%-a, 57 millió Ft volt.

Az Önkormányzat működési célú költségvetési kiadásainál a 2006. és 2008. évek között forráshiány mutatkozott, melyet a tervezett működési célú költségvetési bevételek hiánya okozott. A 2006. és 2007. évben a felhalmozási célú költségvetési bevételeket meghaladó összegben terveztek felhalmozási célú költségvetési kiadásokat. A 2008. évben felhalmozási célú költségvetési bevételeket meghaladó összegű felhalmozási célú költségvetési kiadásokat nem terveztek. Az Önkormányzat 2006-2008. években tervezett egyensúlyi helyzetét szemléltető ábra a következő:



A 2006-2008. évi költségvetési rendeletekben a költségvetési egyensúly biztosításához rövidlejáratú hitelfelvételt egyik évben sem terveztek, mindegyik évben likvid hitel felvételét tervezték, **hosszú lejáratú beruházási és fejlesztési hitel** felvételével a 2006. és a 2007. évi fejlesztéseknél kalkuláltak. (A költségvetés tervezése és végrehajtása során a 2006. évben tévesen rövid lejáratú hitel felvételként és törlesztésként szerepeltették a folyószámlahitel (likvid hitel) felvételét és törlesztését, illetve a 2007. évben a PHARE támogatást megelőlegező 2006. évi rülkötő hitelből 5,4 millió Ft-ot rövid lejáratú hitelként tartottak nyilván, és törlesztettek.)

Az Önkormányzat sem működési, sem felhalmozási célra kötvénykihocsátást, valamint meglevő, hitelviszonyt megtestesítő értékpapír értékesítést nem tervezett. Egyéb hiányt csökkentő kiadási megtakarítást eredményező intézkedésekről születtek képviselő-testületi döntések a költségvetés tervezés időszakában:

A Képviselő-testület úgy határozott, hogy a Tourinform Irodát a Vas Cereben Művelődési Ház és Könyvtárba integrálja, egyidejűleg létszámát egy főre csökkenti<sup>8</sup>, a 2007. évi költségvetésben újabb továbbtanuláshoz, másoddiploma megszerzéséhez kiadási előirányzatot nem biztosít az intézményeknek<sup>9</sup>, a közalkalmazottak részére a 2007. évben étkezési és ruházati költségtérítés kifizetését nem engedélyezi<sup>10</sup>, a Polgármesteri hivatal létszámát 2007. április 1. napjától öt teljes állású fővel csökkenti<sup>11</sup>. A 2008. évben munkacsoportot<sup>12</sup> hoztak létre az intézmények költségvetésének felülvizsgálatára.

A jegyző a 2006-2008. évi költségvetések tervezése során a költségvetés végrehajtása érdekében gondoskodott a likviditás feltételeinek kialakításáról, a folyószámla hitelkeret költségvetési rendeletekben történő szerepeltetésével, valamint az Ámr. 139. § (1) bekezdés előírása alapján a pénzállomány alakulásáról likviditási terv készítésével.

Az Önkormányzatnál a 2006. évi költségvetési rendeletben – az Áht. 8/A. § (7) bekezdésében foglaltakat megsértve – **finanszírozási célú pénzügyi műveleteket is figyelembe vettek** költségvetési hiányt módosító bevételként és kiadásként, illetve a 2007. és a 2008. évben költségvetési hiányt módosító kiadásként.

A 2006. évi költségvetésben költségvetési hiányt módosító bevételként szerepelt 135 millió Ft hitelfelvételből származó bevétel, és 9 millió Ft hiteltörlesztésre fordított kiadás, melyet a 2006. évi átfogó ÁSZ vizsgálat észrevételezett. Az ÁSZ javaslat alapján a továbbiakban a hitelfelvételből származó bevételeket már nem vették figyelembe költségvetési hiányt módosító bevételként. A hiteltörlesztést azonban a 2007. és a 2008. évi költségvetési rendeletekben továbbra is szerepeltették költségvetési hiányt módosító kiadásként, 14 millió, illetve 19 millió Ft-os összeggel.

<sup>8</sup> 10/2007. (I. 24.) KT határozat.

<sup>9</sup> 16/2007. (II. 8.) KT határozat.

<sup>10</sup> 17/2007. (II. 8.) KT határozat.

<sup>11</sup> 19/2007. (II. 8.) KT határozat.

<sup>12</sup> 63/2008. (II. 27.) KT határozat.

## 1.2. A teljesített költségvetési bevételek és kiadások alapján a pénzügyi egyensúly, a pénzügyi hiány oka, finanszírozásának módja és hatása a pénzügyi helyzet alakulására az eladósodás, valamint a fizetőképesség szempontjából

Az Önkormányzatnál a teljesített költségvetési bevételek főösszege a 2006. évben 1356 millió Ft volt, amely a 2008. évre 1135 millió Ft-ra, folyamatosan csökkent. A teljesített költségvetési kiadások főösszege a 2006. évi 1413 millió Ft-ról ugyancsak folyamatosan, a 2008. évre 1114 millió Ft-ra csökkent.

Az Önkormányzat 2006-2008. években teljesített költségvetési bevételeinek és kiadásainak alakulása:



Az Önkormányzat a 2006. és a 2007. években a teljesített költségvetési kiadásoknál alacsonyabb összegű költségvetési bevételeket ért el. Ezekben az években pénzügyi hiány alakult ki. A teljesített költségvetési bevételek a 2008. évben fedezetet nyújtottak a költségvetési kiadásokra.

A teljesített működési célú költségvetési kiadásokra a működési célú költségvetési bevételek mindhárom évben fedezetet nyújtottak, **működési forráshiány nem alakult ki.** (Ehhez a 2006. és a 2007. évben szükség volt az Önkormányzat által elnyert ÖNHIK támogatásra is.) A felhalmozási célú költségvetési bevételeket meghaladó összegben teljesítették a 2006. és a 2007. évben a felhalmozási célú költségvetési kiadásokat. A 2008. évben elért felhalmozási célú költségvetési bevételek meghaladták a költségvetési kiadások összegét.

A 2006. és 2007. évben keletkezett pénzügyi hiány oka a **felhalmozási célú költségvetési bevételeket meghaladó összegben teljesített felhalmozási célú költségvetési kiadások** voltak.

Az Önkormányzatnál a 2006-2008. években tervezett és teljesített működési és felhalmozási célú költségvetési kiadásokra a következő arányban biztosítottak fedezetet a költségvetési bevételek:

Adatok: %-ban

Megnevezés	2006. év		2007. év		2008. év	
	Terv	Tény	Terv	Tény	Terv	Tény
Működési célú költségvetési kiadások fedezettsége működési célú költségvetési bevételekből	94,4	101,3	91,2	101,5	93,8	100,3
Felhalmozási célú költségvetési kiadások fedezettsége felhalmozási célú költségvetési bevételekből	26,8	78,4	65,0	79,9	118,4	146,9
<b>Költségvetési kiadások fedezettsége költségvetési bevételekből</b>	<b>89,0</b>	<b>96,0</b>	<b>88,3</b>	<b>99,1</b>	<b>95,0</b>	<b>101,9</b>

A teljesített költségvetési bevételek, ezen belül a felhalmozási célú költségvetési bevételek a 2006. és 2007. évben nem biztosítottak fedezetet a költségvetési kiadásokra, ezen belül a felhalmozási célú költségvetési kiadásokra. Mind a teljesített költségvetési kiadások, mind a felhalmozási célú költségvetési kiadások fedezettsége a 2006. évről a 2008. évre folyamatosan javult, illetve a 2008. évre teljes mértékben biztosított volt.

A 2006. évben a tervezett költségvetési kiadások fedezettsége költségvetési bevételekből 89%-os volt, amely a 2008. évre 95%-ra javult. A teljesített költségvetési kiadások költségvetési bevételekkel való fedezettsége a 2006. évben a tervezettnél magasabb, 96%-os volt, és folyamatos javulás mellett, – a tervezett mindegyik évben meghaladta – a 2008. évben 101,9%-ot ért el. A költségvetési kiadási főösszegekre vonatkozó fedezettség mutató mértékének a tervezettől való eltérést a felhalmozási célú költségvetési kiadások fedezettsége mutatójának a tervezettől eltérő alakulása okozta. Megállapítható, hogy a tényleges egyensúlyi helyzet a 2006-2008. évek között a tervezetthez viszonyítva javult.

A pénzügyi hiány csökkentését célzó **kiadáscsökkentő intézkedést** a 2006. évben nem hoztak. A **2007. évben** a Tourinform Iroda, mint részben önálló intézmény megszűnt, mely 2 fő létszámcsökkenéssel járt, feladatai átkerültek a Vas Gereben Művelődési Ház és Könyvtárhoz. Továbbá a Polgármesteri Hivatal létszámát 5 fővel, a Torók Bálint Általános Iskola létszámát 4 fővel csökkentették. A 2008. évi költségvetésben elfogadott fejlesztési előirányzatokat a Képviselő-testület zárolta, a fejlesztési előirányzatok felhasználását külön képviselő

lő-testületi döntésekhez kötötte<sup>13</sup>. Az intézményracionizálás a 2008. évben folytatódott, összevonták és összetett iskolaként működtetik a Török Sándor Általános Iskolát és a Boeser István Gimnáziumot, mely Herceg Batthyány Fülöp Gimnázium és Általános Iskola<sup>14</sup> néven működik tovább, részben önálló maradt a bölcsőde, az óvoda és a művelődési ház és könyvtár, megszűntek a vezető helyettesi státuszok. Az intézmények összevonásával a várható megtakarítás összege 18 292 ezer Ft éves szinten.

A költségvetés végrehajtása során a működési célú költségvetési bevételek közül a helyi adóknál a 2007. évben fordult elő 23,3%-os túlteljesítés az eredeti előirányzathoz képest, amely két adóalany nagy mértékű év végi iparűzési adófeltöltésével függött össze, mely nem vezethető vissza tervezési hiányosságra. Az Önkormányzatnak visszatervezhető pozitív előjelű pénzmaradványa a 2006. (9,6 millió Ft), és a 2008. évre (20,9 millió Ft) volt. A 2006. évre eredeti előirányzatként pénzmaradványt nem terveztek, a 2008. évre eredeti előirányzatként terveztek ugyan kis összegű pénzmaradványt, azonban mindkét eset tervezési hiányosságra vezethető vissza, ezáltal az Önkormányzat **megsértette az Áht. 7. § (2) bekezdését**. A beruházási kiadások esetében a 2006. évben az eredeti előirányzathoz képest 3,8-szeres túlteljesítés volt, amely nem megalapozatlan tervezéssel, hanem a Batthyány Kastély rehabilitációjához pályázott PHARE ORPHEUS támogatással függött össze. Az európai uniós pályázatokhoz kapcsolódó beruházás támogatásértéki bevétele a Közreműködő Szervezettől az Önkormányzathoz nem előirányzat-módosítással, hanem tényleges kiadás-bevételeként került a jogszabályi előírások alapján. A 2007. évben a költségvetési rendeletben tévedésből felcserélték a beruházási, felújítási kiadások eredeti előirányzatát, amely miatt a felújítási kiadások jelentősen alul-, a beruházási kiadások pedig túlteljesültek. A 2008. évben a beruházási kiadások csaknem 40%-os alulteljesítése a szennyvízberuházás pénzügyi teljesítésének 2009. évre történt áthúzódása miatt következett be, mely ugyancsak nem tervezési hiányosságra vezethető vissza. A 2006. évi felújítási kiadások több, mint 7-szeres túlteljesítése tervezési hiányosságra vezethető vissza, mivel a vízmű kapacitásbővítő felújítása nem került eredeti előirányzatként tervezésre, ezzel az Önkormányzat szintén az Áht. 7. § (2) bekezdését sértette meg. A 2008. évi felújítási előirányzatok túllépése céltartalékként betervezett, évközben felmerült feladatokkal függött össze, amely a tervezési megalapozottságát nem befolyásolta.

A költségvetés végrehajtása során az Önkormányzat a 2006. és a 2007. évi pénzügyi hiány finanszírozását elsősorban hosszú lejáratú hitelfelvétellel oldotta meg. Rövid lejáratú hitel felvételére nem került sor a likvid hitelekben túlmenően, a vizsgált időszakban a likviditás biztosítására folyószámla hitellel rendelkeztek, illetve európai uniós támogatás megelőlegezésére 2006. május 31. – 2007. január 31-i időszakra 100 millió Ft rülirozó hitelt vettek fel. (A PHARE támogatás megérkezésekor jelentős árfolyamvesztést tartalmazott, amely miatt a rülirozó hitelt 5420 ezer Ft-tal csökkentett összeggel törlesztették vissza

<sup>13</sup> 145/2008. (IV. 30.) KT határozat.

<sup>14</sup> 253/2008. (VI. 25.) KT határozat.

2006. évben, melyet 2007-ben rövid lejáratú hitelként tartottak nyilván és fizettek vissza.)

A 2006-2008. években felvett hosszú lejáratú hitelekkel kapcsolatos jellemzőket mutatja be a következő táblázat:

Szerződéskötés ideje és célja	Hitel összege millió Ft	Futam- idő év, hó	Türelmi idő év, hó	Kamat (fix, vagy válto- zó)
2005. október hó				
Sikeress Magyarországért Önkormányzati Fejlesztési Hitel program, Batthyány Kastély környezeti rehabilitációja	22,4	6 év 2,5 hó	1 év 2,5 hó	változó
2005. október hó				
Sikeress Magyarországért Önkormányzati Fejlesztési Hitel program, városi vízmű kapacitásbővítő felújítása	12,76	5 év 5,5 hó	5,5 hó	változó
2006. július hó				
Fejlesztési hitel rendelőintézet felújításához tervpályázatra	11,0	10 év	2,5 hó	változó
2006. november hó				
Fejlesztési hitel, bentlakásos szoci. intézmény férőhely bővítésére	60	14 év 9 hó	1 év 9 hó	változó

A táblázatban szereplő hitelszerződések összesen 106 millió Ft-os, Önkormányzat számára rendelkezésre tartott összegéből, a 2006-2008. években – a hiteltörlesztéseket is figyelembe véve – mintegy 90 millió Ft-os hosszúlejáratú hitelállomány állt fenn.

A vizsgált években az Önkormányzat a 2005. év végén és a 2006. évben kötött hosszú lejáratú hitel felvételével kapcsolatos szerződéseket, – valamennyit **konkrét fejlesztési célhoz kapcsolódóan** –, melyek mindegyike a 2006. év és az utána következő 5-15 évre jelentett kötelezettségvállalást. A hitelfelvételket követően mindegyik esetben türelmi idővel kezdődött a tőketörlesztés, melyet megelőzött a kamattörlesztés. Utóbbi negyedéves kamatperiódusonként történit, az első kamatperiódus a kölcsön első folyósításának napján kezdődött. A hosszú lejáratú hiteleket a felvétel céljával azonosan használták fel, felhalmozási célú kiadások finanszírozására.

Az Önkormányzat a 2006-2008. években **kötvényt nem bocsátott ki, hitelviszonyt megtestesítő befektetési és forgatási célú értékpapírokkal nem rendelkezett.**

Az Önkormányzat a költségvetés végrehajtása érdekében már a 2002. évtől rendelkezett folyószámla hitelkerettel, melyet számlavezető pénzintézetétől vett igénybe. A 2006. július 1-től emelték a **folyószámla hitelkeret összegét 75 millió Ft-ra**, melynek összege a 2007., 2008., 2009. I. negyedévében sem változott.

A 2006-2009. években a folyószámlahittel kapcsolatos jellemzőket mutatja be a következő táblázat:

Megnevezés	2006. év	2007. év	2008. év	2009. I. Negyedév
A folyószámlahitel keretösszege (millió Ft-ban)	75	75	75	75
Év végén fennálló folyószámlahitel (millió Ft-ban)	5,4	8,6	17,5	-
Folyószámlahittel zárt napok száma	243	251	248	-
A ténylegesen felvett folyószámlahitel átlagos állománya (millió Ft-ban)	41,1	54,0	39,6	-
A felvett folyószámlahitel minimum összege (millió Ft-ban)	1,5	5,4	4,0	-
A felvett folyószámlahitel maximum összege (millió Ft-ban)	68,8	73,1	73,2	-

Az Önkormányzat a napi gazdálkodási feladat végrehajtásához a folyószámlahitel keretet a 2006. évben 243, a 2007. évben 251, és a 2008. évben 248 napon keresztül vette igénybe. A hitelkeretet a 2006. évben átlagosan 55%-ban, a 2007. évben 72%-ban, a 2008. évben 53%-ban használta ki. Az év végén fennálló folyószámlahitel állománya a 2006. évben 5,4 millió Ft, a 2007. évben 8,6 millió Ft, a 2008. évben 17,5 millió Ft volt. A folyószámlahitelen és rüfrozó hitelen túlmenően likviditási hitelt nem vett fel az Önkormányzat.

Az **Önkormányzat eladósodását** az eladósodási mutató és az esedékességi aránymutató változása szemlélteti:

- az **eladósodási mutató**<sup>15</sup> a 2006-ról a 2008. évre a rövidlejáratú kötelezettségek csökkenése ellenére növekedett, a hosszúlejáratú kötelezettségek állományának növekedése miatt. Az összes kötelezettség állományának növekedett, az önkormányzati összes forrás állományának változatlanlansága mellett, mely hosszú távon az eladósodás 13%-os növekedését jelzi;
- az **esedékességi aránymutató**<sup>16</sup> a 2006. évről 54,7%-ról folyamatosan, a 2008. évre 30,8%-ra csökkent. A kötelezettségekből a rövid lejáratú fizetési kötelezettségek részaránya csökkent, az összes fizetési kötelezettség állomá-

<sup>15</sup> Az eladósodási mutató a hosszú és rövid lejáratú fizetési kötelezettségek önkormányzati összes forrásban belüli arányát mutatja.

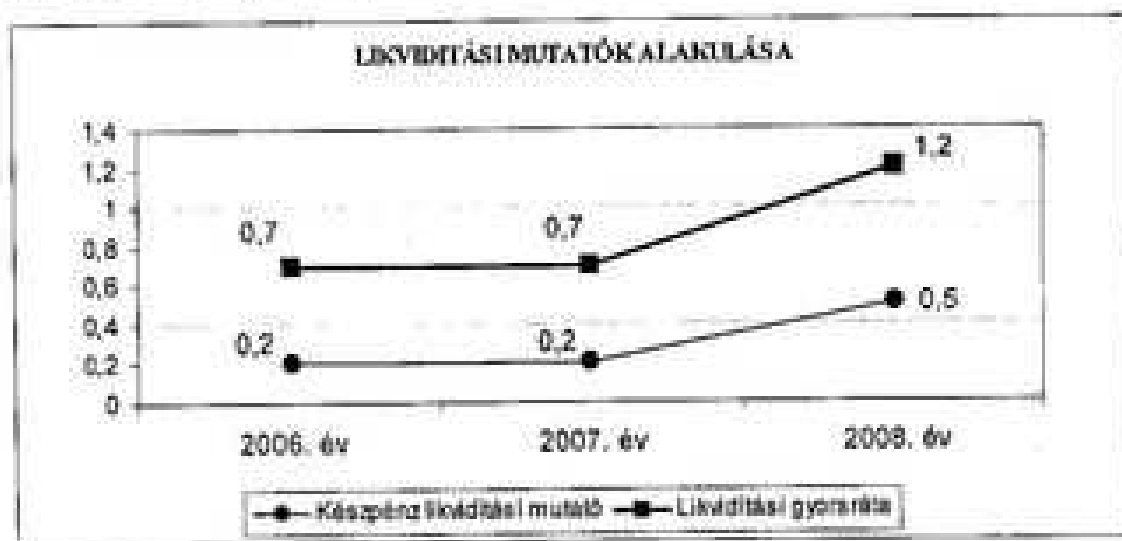
<sup>16</sup> Az esedékességi aránymutató a rövid lejáratú fizetési kötelezettségek arányát fejezi ki az összes – rövid és hosszú lejáratú – fizetési kötelezettségen belül.



nyán belül, ezáltal a rövidtávon teljesítendő fizetési kötelezettségek eladósodásra gyakorolt hatása mérséklődött.

**Az Önkormányzat pénzügyi helyzete** a 2006-2008. évek közötti időszakban mind az eladósodás növekedését, mind a rövid távú fizetőképesség 2008. évre bekövetkezeti javulását is figyelembe véve, a 2008. év végére a hosszulejáratú kötelezettségek 2006. évéhez viszonyított növekedése miatt **eladósodási szempontból** összességében **kedvezőtlenül alakult**.

Az Önkormányzat fizetőképességének, likviditásának a 2006-2008. évek közötti alakulását mutatja a készpénz likviditási mutató<sup>17</sup> és a likviditási gyorsráta<sup>18</sup>.



A **készpénz likviditási mutató** értéke a 2006-ról a 2007. évre nem változott, a 2007-ről a 2008. évre 2,5-szeresére nőttek, a pénzeszközök állományának folyamatos növekedése, és a rövidlejáratú kötelezettségek állományának folyamatos csökkenése következtében. Ez azt jelzi, hogy a pénzeszközök egyre nagyobb arányban nyújtottak fedezetet az egyre csökkenő rövid lejárátú kötelezettségek pénzügyi teljesítésére.

A **likviditási gyorsráta** a 2006. évről a 2007. évre nem változott, a 2007. évről a 2008. évre 1,7-szeresére emelkedett, a növekvő pénzeszközök mellett bevonott követelések, növekvő mértékben biztosítottak fedezetet az egyre csökkenő rövid lejárátú kötelezettségek pénzügyi teljesítésére.

**Az Önkormányzat fizetőképessége** a 2006-2008. évek között **erősödött**, likviditási mutatói növekedtek, mert a pénzeszközök év végi állománya egyre nagyobb arányban nyújtott fedezetet a folyamatosan csökkenő rövidlejárátú fizetési kötelezettségek rendezésére. A fizetőképességre kedvezően hatott az egy-

<sup>17</sup> A készpénz likviditási mutató kifejezi, hogy a pénzeszközök év végi állománya milyen arányban nyújt fedezetet a rövid lejárátú fizetési kötelezettségekre.

<sup>18</sup> A likviditási gyorsráta mutatja, hogy a rövid lejárátú fizetési kötelezettségek kiegyenlítéséhez a pénzeszközökön túl bevonható követelések, forgatási célú értékpapírok milyen arányban nyújtanak fedezetet.

re csökkenő követelések bevonása is az egyre növekvő pénzeszközök mellett a rövid lejáratú fizetési kötelezettségek kiegyenlítésébe, melyek növekvő mértékű fedezetet biztosítottak a rövid lejáratú fizetési kötelezettségek pénzügyi teljesítésére.

Az Önkormányzat pénzügyi helyzete eladósodásának kedvezőtlen változása miatt, fizetőképességének kedvező változása ellenére, a 2006-2008. évek között összességében kedvezőtlenül alakult.

## 2. AZ ÖNKORMÁNYZAT FELKÉSZÜLTSGÉGE AZ EURÓPAI UNIÓS FORRÁSOK IGÉNYLÉSÉRE ÉS FELHASZNÁLÁSÁRA, VALAMINT AZ ELEKTRONIKUS KÖZSZOLGÁLTATÁSI FELADATOK ELLÁTÁSÁRA

### 2.1. Az európai uniós források igénybevételére és a várható támogatás felhasználására történt felkészülés szabályozottságának, szervezettségének eredményessége

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

Az Önkormányzat fejlesztési célkitűzéseit gazdasági programokban rögzítette. A Képviselő-testület a 4/2003. (II. 27.) számú határozatban döntött a 2003-2006. évekre szóló gazdasági programról. A 2007-2010. évek gazdasági programjához<sup>19</sup> a Képviselő-testület a 2007. évben városfejlesztési koncepciót fogadott el, amelyben kijelölték Enying város fejlődése érdekében teendő intézkedéseket, meghatározták a fejlesztések területén a prioritásokat, a végrehajtásban sorrendiséget állítottak fel. A gazdasági programok a fejlesztendő területek helyzetelemzésén alapultak, elkészítésüknél figyelemmel voltak az Európai Unió területfejlesztési stratégiájára.

A gazdasági programokban összhangban a városfejlesztési koncepcióval szerepelt az Önkormányzat fenntartásában lévő intézmények fejlesztésén, működési feltételeinek javításán túl a településen a közösségi ellátottság javítása (szennyvízelvezetés és kezelés, felszíni csapadékvíz-elvezetés, ivóvízhálózat korszerűsítése, hulladékkezelési feladatok megoldása), a településközpont, a Batthyány kastély- és környezetének rehabilitációja, a Balatonborsoski településrészek központjainak rehabilitációja, szolgálati illetve szociális bérházak építése, belterületi utak fejlesztése, kerékpárút-hálózat kiépítése. A gazdasági programokban a helyi ipari területtel és a vállalkozók támogatásával kapcsolatos célok, valamint a turizmus adta lehetőségek kihasználása is szerepeltek. A fejlesztési célkitűzések a költségvetési lehetőségekkel összhangban **kötelező és önként vállalt feladatok ellátásához kapcsolódtak**. Az oktatás és közművelődés területén tervezték az Önkormányzat ellátási kötelezettségébe tartozó intézmények felújítását, az intézmények akadálymentesítését, az intézmények eszközökkel való ellátási kötelezettségének teljesítését. Terveikben szerepel tornaterem, illetve tanuszoda építése. Az egészségügyi feladatok korszerűsítése érdekében tervezték a struktúra-

<sup>19</sup> A 164/2007. (IV. 25.) számú határozattal fogadta el a Képviselő-testület.

váltást lehetővé tevő egészségügyi ellátási formák fejlesztését, regionális illetve kistérségi járóbeteg szakellátó központ, hálózat létrehozását.

Az Önkormányzat a gazdasági programban rögzítette a fejlesztési célkitűzések megvalósításának forrásigényét, valamint a lehetséges pénzügyi forrásait, terveztek külső (európai uniós és hazai) pályázati források igénybevételét és számoltak fejlesztési hitel felvételével is.

Az Önkormányzat a **gazdasági programot nem módosította**, mivel a megfogalmazott fejlesztési célok összhangban voltak az európai uniós forrásokhoz kapcsolódóan az NFT-ben, illetve az ÚMFT-ben megfogalmazott programokkal. Rögzítették a városfejlesztési koncepcióban, hogy az Önkormányzat a településfejlesztés területén, amennyiben részben vagy egészben sikerrel jut pályázati forrásokhoz öt kiemelt projekt<sup>22</sup> megvalósítására koncentrálni erőforrásait.

Az Önkormányzatnál a **2006-2008. években összesen öt** európai uniós támogatással megvalósítandó fejlesztési feladatról döntött a Képviselő-testület. Az „*enyingi Batthyány kastély és környezetének rehabilitációja*” című projekt megvalósításáról a képviselő-testületi döntés 2003. évben volt, a 2004. évben elnyert támogatás felhasználásával az Önkormányzat 2006. év végére fejezte be a műemléképület felújítását és rekonstrukcióját. A benyújtott hat pályázat esetén a képviselő-testületi döntések összhangban voltak a gazdasági programokban és a városfejlesztési koncepcióban rögzített célkitűzésekkel.

Az Önkormányzatnál öt pályázatot a Polgármesteri hivatal, egyet pedig a fenntartásában lévő intézmény nyújtott be<sup>23</sup>. A benyújtott pályázatokból **három volt sikeres**, a támogatott pályázatok részaránya 50% volt. Az elutasított pályázatokat egy projekt esetében a szakmai kidolgozottság hiányosságai valamint a fejlesztés szakszerűségének megalapozatlanságára való hivatkozással minősítette a döntést hozó támogatásra érdemtelennek<sup>24</sup>. Az óvodai épület felújítása érdekében a benyújtott pályázat az értékelés során nem érte el a minimális pontszámot<sup>25</sup>. A nem támogatott projektek közül egy került tartaléklistára<sup>26</sup>.

Az Önkormányzat a támogató döntése után eredményesnek (támogatásra érdemesnek) ítelt három pályázatból egy esetben sem lépett vissza a fejlesztési feladat megvalósításától saját forrás hiánya vagy egyéb indokok miatt. Vállal-

<sup>22</sup> A szennyvízelvezetés és kezelés, Batthyány kastély és környezetének rehabilitációja, településközpont rehabilitációja, Általános Iskola és városi könyvtár felújítása, óvoda felújítása.

<sup>23</sup> A HEFOP 3.5.4/2005. számú intézkedés keretében „A kistérségi felnőttképzést támogató központok kialakítása” c. projektre a Vas Gereben Művelődési Ház és Könyvtár részben önállóan gazdálkodó költségvetési szervként pályázott.

<sup>24</sup> „Enying város szennyvízelvezetése és a szennyvízüzemelés kiépítése” c. projekt esetében.

<sup>25</sup> „A közoktatási infrastrukturális fejlesztési támogatásra” benyújtott projekt esetében.

<sup>26</sup> „A településközpont rehabilitációja Enyingen, a település közösségi megújítása érdekében” c. projekt.

ta a saját forrás biztosítását illetve a saját forrást kiváltó hitel igénybevételét. A megkötött támogatási szerződések alapján az Önkormányzat 173,7 millió Ft európai uniós támogatást, ehhez kapcsolódóan 104,6 millió Ft hazai támogatást nyert el, önkormányzati szinten 7,3 millió Ft saját forrás biztosítására vállaltak kötelezettséget és 22,4 millió Ft fejlesztési hitel felvételét tervezték.

A Polgármesteri hivatal által 2003-2008. évekre vonatkozóan benyújtott – európai uniós források megszerzésére irányuló – pályázatok a következők voltak:

- a PHARE ORPHEUS 1. komponense keretében 2003. november 7-én „Az enyingi Batthyány kastély és környezetének rehabilitációja” 1. ütemének megvalósítására benyújtott pályázat eredményes volt, az erről szóló döntésről 2004. április 6-án értesültek. Az Önkormányzat a 2005. július 19-én megkötött támogatási szerződés alapján a projekt 223,2 millió Ft összköltségére 111,4 millió Ft európai uniós támogatás és 89,2 millió Ft hazai társfinanszírozás lehívására volt jogosult. Az Önkormányzat a fejlesztés megvalósításához 0,2 millió Ft saját forrás biztosítására és 22,4 millió Ft fejlesztési hitel felvételére vállalt kötelezettséget. A projekt a többször módosított támogatási szerződésben rögzített határidőben (2006. szeptember 30.) valósult meg, a kivitelezés a tervezett összköltségen belül maradt, amelynek a teljesítéskori MNB árfolyamon számított Ft értéke 223,2 millió Ft volt. Az Önkormányzat által igényelt támogatás Ft értéke és a kapott támogatás Ft értéke közötti, árfolyamkülönbség miatt keletkezett 7,3 millió Ft árfolyamvesztéséget viszont az Önkormányzatnak – az eredetileg tervezett 22,4 millió Ft fejlesztési hitel felvétele mellett – egyéb forrásból (rögzítő hitelből) kellett biztosítani, ez 7,1 millió Ft többletköltséget okozott az Önkormányzatnak. Az Önkormányzat 2005. október 11-én kölcsönszerződést kötött egy kereskedelmi bankkal és a „Sikeres Magyarországiért Önkormányzati Fejlesztési Hitelprogram” keretében vette fel a 22,4 millió Ft kölcsönt, változó, évi három hónapos EURIBOR + évi 1,75% kamatra, amelynek futamideje 6 év 2,5 hónapban került rögzítésre. Az Önkormányzat a 2007. évtől az évi 4,4 millió Ft összegű hitelt rendszeresen törlesztette, a kötelezettség a 2011. év végéig áll fenn. A projekt célja megvalósult, a leromlott állapotú Batthyány kastély déli szárnyának rekonstrukciója és környezetének rehabilitációja (I. ütem) megtörtént;
- a KEOP-1.2.0/1F intézkedés keretében megnyíló pályázati lehetőséggel éve az Önkormányzat a 2007. évben a Képviselő-testület 467/2007. (XII. 12.) számú határozata alapján döntött arról, hogy Enying Város és a kapcsolódó településrészek (Balatonbózsok, Kabókapuszt) szennyvízcsatorna hálózatát és a tisztítótelepet megépítse az „Enying város szennyvízvezetékének és szennyvízüzemelésének kiépítése” c. projekt keretében. A szennyvíz-projekt előkészítetére, – melynek 48,1 millió Ft volt az összköltsége – 30,6 millió Ft európai uniós forrásra és 10,2 millió Ft hazai támogatás igénybevételére pályázott az Önkormányzat, vállalva 7,3 millió Ft saját forrás biztosítását, és a beruházás 2008. december 31-ig történő megvalósítását. A pályázatot az irányító hatóság a bírálat folyamatában elutasította, a 2008. május 21-én megküldött elutasító levélben két indokot jelölt meg, amely a pályázat befogadásának záró kritériuma volt. („A pályázat a fejlesztési változatok megalapozottsága értékelési szempont követelményeinek nem tett eleget, a fejlesztés szükségessége nem kellett alátámasztott”);

- a KDOP-2007-5.1.1/2F számú intézkedés keretében az Önkormányzat a Képviselő-testület 2/2008. (I. 24.) számú határozata alapján döntött arról, hogy pályázik a „közoktatási infrastruktúrák fejlesztési támogatásra”. A pályázott programon belül fejlesztési célként a fenntartásukban lévő óvoda épületének felújítását és bővítését határozták el az integrált óvodai nevelés feltételeinek javítása érdekében<sup>25</sup>. A pályázott projekt összköltségét 134,4 millió Ft értékben prognosztizálták, amelynek 90%-ára (120,9 millió Ft-ra) nyújtottak be pályázatot. Az Önkormányzat a beruházás megvalósításához 13,4 millió Ft saját forrás biztosítását vállalta. A pályázat elbírálásáról szóló elutasító döntést az Önkormányzat 2008. augusztus 28-án kapta meg a Váti Kht-tól (a pályázat a bírálókat során nem érte el a minimális pontszámot);
- a KDOP-2007-3.1.1/C intézkedés keretében az Önkormányzat 2008. június 13-án nyújtotta be pályázatát a kistelepüléseken településképp javítása tárgyú program kapcsán „Településközpont rehabilitáció Enyingen a település közösségi célú megújítása érdekében”. A pályázott projekt tervezett költsége 111,1 millió Ft, amelyhez 100,0 millió Ft központi forrás igénybevitelére nyílt lehetőség<sup>26</sup>. Az Önkormányzat a projekt megvalósítása során a településen játszótér, közösségi tér kialakítását, a Bathhányi kastély környezetéhez közeli területen sétáló utca, sétány kialakítását, közterületek esztétikusabbá tételét, parkolási problémák megoldását tervezte megvalósítani. A beruházás saját forrásának fedezetét az Önkormányzat 11,1 millió Ft hitel felvételével vállalta biztosítani, a megvalósítás tervezett időpontja 2009. augusztus 31. volt. Az Önkormányzat 2009. január 14-én értesült arról, hogy a bíráló bizottság a pályázatot tartaléklístára helyezte és a pályázat ismételtlen részt vehet a bíráló bizottság 2009. évben lefolytatásra kerülő újabb értékelésén;
- a KEOP-1.2.0-1/F intézkedés keretében korábban pályázott és 2008. május 21-én elutasított pályázatot az Önkormányzat a Képviselő-testület 183/2008. (V. 28.) számú határozata alapján ismételtlen benyújtotta az irányító hatósághoz „Enyég Város szennyvízelvezetésének és szennyvízkezelésének kiépítése” c. projekt megvalósítása érdekében. A pályázott projekt tervezett összköltségét az áfa változása miatt 57,7 millió összegben prognosztizálták, amelyhez 41,7 millió Ft európai uniós támogatás és 7,3 millió Ft hazai finanszírozás elnyerésével számoltak. Az Önkormányzat 8,7 millió Ft saját forrást biztosított. Az irányító hatóság a pályázatot 2008. szeptember 17-én megküldött értesítésében támogatásra érdemesnek ítélte, ezzel egyidejűleg költségsökkentést írt elő valamint műszaki adatokra, a szennyvíztisztítótelep kapacitásának felülvizsgálatára, a közbeszerzési eljárás lebonyolítására vonatkozóan előírásokat kötött ki, amelyeket az Önkormányzatnak a támogatási szerződésben érvényesíteni kellett<sup>27</sup>. Az Önkormányzat 2008. december 16-tól érvényes támogatási szerződéssel rendelkezik, amelyben a projekt összköltségét 46,8 millió Ft-ban határozták meg, a pénzügyi források csökkentésével egyidejűleg. Az Önkormányzat 7,1 millió Ft saját forrás biztosítása mellett 33,8

<sup>25</sup> Szomszontogató Óvoda Vas Gereben utcai épületének felújítása.

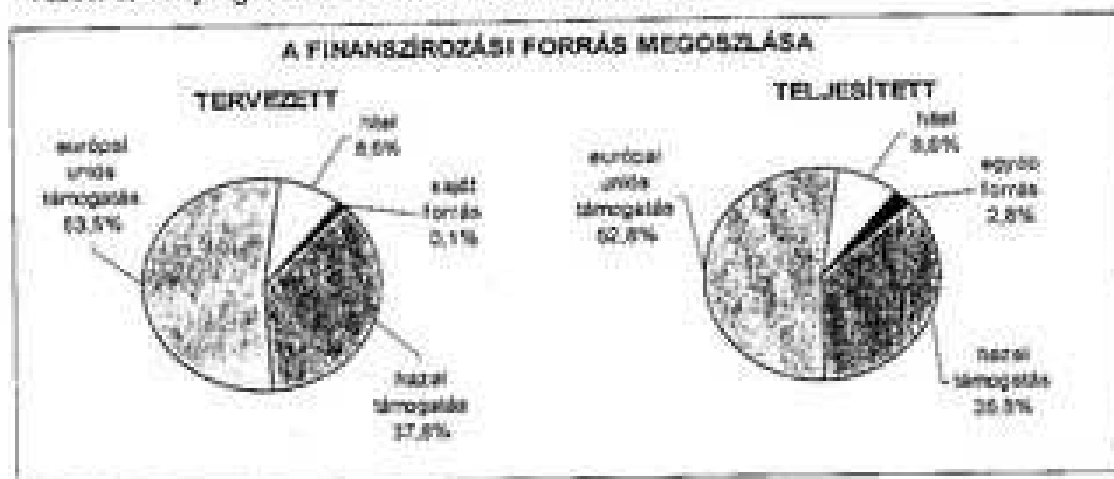
<sup>26</sup> A pályázati felhívásban nem szerepelt az európai uniós forrásra illetve a hazai társfinanszírozásra vonatkozóan %-os megosztás.

<sup>27</sup> A Képviselő-testület a 329/2008. (IX. 24.) számú határozatban döntött a projekt bekezdési költségének és forrásösszetételének módosításáról.

millió Ft európai uniós támogatás és 5,9 millió Ft hazai társfinanszírozás lehívására válik jogosulttá. A projekt kezdési és befejezési időpontját a támogatási szerződésben 2008. november 25.- 2010. június közötti időszakban rögzítették.

Az önkormányzati intézményeknek a vizsgált időszakban összesen egy benyújtott pályázata volt, amít a bírálókat során eredményesnek minősítettek. A HEFOP 3.5.4/2005, intézkedés keretében a Vas Gereben Művelődési Ház és Könyvtár pályázott „Kistérségi felnőttképzést támogató központok kialakítására”, a 2005. július 17-én benyújtott pályázati anyagot 2005. október 13-án bírálták el. Az intézmény a támogatási szerződést 2006. február 22-én kötötte meg és kötelezettséget vállalt a projekt 2007. október 31-ig történő befejezésére. A fejlesztési feladat megvalósítása nem igényelt saját forrást. A támogatási szerződésben a projekt összköltségét 38 millió Ft összegben rögzítették, amelyet a pályázati anyagban szereplő összeghez (44,3 millió Ft) képest takarékosági szempontokra figyelemmel csökkentettek. Az intézmény 28,5 millió Ft európai uniós és 9,5 millió Ft hazai támogatás igénybevételére vált jogosulttá. A projekt a szerződés szerinti költségekkel és támogatási összegekkel valósult meg, nem volt szükség saját forrás igénybevételére. A projekt keretében a Közép-dunántúli Régióban Enying körzeti székhellyel Polgárdi, Bicske és Ercsi települések művelődési házaiban felnőttek tanulását segítő, és szolgáltatások nyújtására alkalmas konzultációs helyeket hoztak létre.

Az Önkormányzatnál a 2006-2008. években európai uniós forrásokkal megvalósult és megvalósuló fejlesztési feladatok tervezett és teljesített kiadásait és annak finanszírozási forrásait a jelentés 4. számú melléklete tartalmazza. Az alábbi ábra szemlélteti a vizsgált időszakban befejezett fejlesztési feladatok tervezett és tényleges finanszírozási forrásainak megoszlását:



Az európai uniós forrásokkal támogatott, kettő befejezett fejlesztési feladat a tervezett – 261,2 millió Ft – összes költségvetési kiadással valósult meg. A finanszírozási források belső összetétele változott. A PHARE ORPHEUS Program keretében megvalósított „Az enyingi Batthyányi kastély és környezetének rehabilitációja” c. projekt esetében az európai uniós források aránya a tervezett 50%-ról 49%-ra, a hazai támogatás aránya pedig 39,9%-ról 37,6%-ra csökkent, növekedett

az Önkormányzat által vállalt kötelezettség az egyéb források tekintetében, mivel az Önkormányzatnak kellett vállalnia 7,3 millió Ft összegben (ez a források 3,2%-a) a támogatási szerződés aláírásakor még nem ismert, az igényelt támogatás Ft értéke és a kapott támogatás Ft értéke közötti árfolyamváltozás miatti bekövetkezett árfolyamvesztesség kihatását. A beruházáshoz igénybevett hitel 10%-os arányú volt, nem változott a tervezetthez képest. „A kistérségi felnőttképzést támogató központok kialakítása” c. projekt megvalósításának összköltsége és forrásösszetétele a tervezettel azonosan történt.

Az Önkormányzat 2006-2008. évi költségvetési rendelete az Áht. 69. § (1) bekezdésében foglaltakat megsértve nem tartalmazták az európai uniós forrást igénylő fejlesztési feladatok költségvetési kiadási és bevételi előirányzatait. Nem határozták meg a 2006-2008. évi költségvetési rendeletekben az európai uniós forrással megvalósuló felhalmozási kiadások feladatonkénti előirányzatát az Ámr. 29. § (1) bekezdés d) pontjának előírása ellenére, nem mutatták be az Ámr. 29. § (1) bekezdés g) pontjában rögzítettek ellenére a több éves kihatással járó európai uniós támogatás igénybevételével megvalósuló feladatok előirányzatait éves bontásban, valamint az Ámr. 29. § (1) bekezdés k) pontjának előírása ellenére elkülönítetten az európai uniós forrásból megvalósuló programok bevételi, kiadási előirányzatait<sup>28</sup>.

### 2.1.2. Az európai uniós forrásokhoz kapcsolódóan a pályázatfigyelés, a pályázatkészítés, valamint az európai uniós támogatással megvalósuló fejlesztés lebonyolítása belső rendjének szabályozottsága, a végrehajtás személyi, szervezeti feltételei, az ellenőrzési feladatok meghatározása

Az Önkormányzatnál az európai uniós forrásokhoz kapcsolódóan az önkormányzati szintű **pályázatfigyelés, a pályázat-készítés, valamint az európai uniós támogatással megvalósuló fejlesztés lebonyolításának feladatait a 2006-2008. évekre vonatkozóan belső szabályzatban nem határozták meg.** A jegyző a Polgármesteri hivatal gazdasági szervezetének ügyrendjében valamint a műszaki és a pénzügyi ügyintézőt végző köztisztviselők munkaköri leírásokban a beruházási és fejlesztési feladatok előkészítésében, valamint a pénzügyi lebonyolítás folyamataiban való esetenkénti részvételt rögzítette feladatként. Nem jelölték ki az önkormányzati szintű pályázatfigyelés és koordinálás feladatainak és a pályázati-nyilvántartás vezetésének felelősét. Nem határozták meg a pályázatfigyelést végzők és a döntést, illetve a döntéselőterjesztési jogkörrel rendelkezők közötti információszolgáltatási kötelezettséget.

Nem szabályozták a 2006-2008. évekre a pályázatfigyelés, a pályázatkészítés és a támogatott fejlesztés lebonyolításával kapcsolatos eljárási rendet. A jegyző a 2009. évtől a 01/4496-1/2008. (XII. 21.) számú utasításban szabályozta az eu-

<sup>28</sup> A közbeni egyeztetés során a jegyző tájékoztatást adott arról, hogy az Önkormányzat 2009. évi költségvetési rendelet-tervezetében már szerepelteti az Ámr. 29. § (1) bekezdés d), g) és k) pontjában előírt információkat és az Áht. 69. § (1) bekezdésben foglaltakat is.

rópai uniós források igénybevételére és felhasználására vonatkozó pályázati eljárási rendet<sup>29</sup>. A Polgármesteri hivatal **belső ellenőrzési stratégiai terve**, kockázatelemzése, illetve a 2008. és 2009. évi **belső ellenőrzési tervek** európai uniós forrásokkal támogatott fejlesztési feladatok **lebonyolításával kapcsolatos ellenőrzési feladatokat nem tartalmaztak**. A gazdasági szervezet ügyrendjében szabályozottak az európai uniós forrásokkal kapcsolatos pénzgazdálkodási jogkörök.

A jegyző a Polgármesteri hivatalban nem alakított ki munkakört európai uniós források **pályázatfigyelésével** összefüggő feladatok rendszeres végzésére<sup>30</sup>, azonban a vizsgált időszakban pályázott projektek esetében a Polgármesteri hivatal köztisztviselői és az intézményvezetők figyelték a pályázati lehetőséggel kapcsolatos – interneten elérhető – információkat. A Polgármesteri hivatalban a vizsgált időszakra vonatkozóan nem rendelkeztek önkormányzati szintű nyilvántartással az európai unióból megvalósítani tervezett fejlesztések és a benyújtott pályázatok adatairól. A 2003-2008. évi képviselő-testületi döntések alapján volt nyomon követhető az európai uniós pályázatok helyzete. Az Önkormányzat pályázatfigyelésre külső személlyel, szervezettel nem kötött szerződést. A pályázatfigyelést a 2009. évtől hatályos pályázati eljárás rendben a Polgármesteri hivatal kijelölt köztisztviselőinek és az intézmény-vezetőknek a munkaköri kötelezettségévé tették.

Az Önkormányzat a Polgármesteri hivatal által benyújtott **pályázati anyagok összeállításánál** valamennyi esetben **külső szervezeteket bízott meg**<sup>31</sup>, az intézmény által benyújtott pályázatot az intézményvezető készítette el. A külső szervezetekkel készített megállapodásokban (vállalkozási szerződésekben) rögzítették a pályázatkészítéssel kapcsolatosan ellátandó feladatokat, a feladatellátás rendjét, amelynek keretében meghatározták a kapcsolattartás és felelősség szabályait, az információk átadásának formáját, tartalmát és módját. A szerződésekben a pályázatok elkészítéséért alapdíjban állapodtak meg, eredményes pályázat esetére kötötték ki sikerdíjat, projektenként változó mértékben<sup>32</sup>.

Az Önkormányzat az eredményes és befejezett projektek közül a PHARE támogatással megvalósult program lebonyolítására a Képviselő-testület döntése

<sup>29</sup> A pályázati eljárás rendben meghatározták a pályázatfigyelés, a pályázatkészítés valamint a fejlesztés lebonyolítási feladatainak személyi, szervezeti feltételeit, valamint a feladatellátás rendjére vonatkozó felelősségi szabályokat és az ellenőrzés rendjét.

<sup>30</sup> A településfejlesztési, műszaki és a pénzügyi ügyintézők voltak érintettek a vizsgált időszakban benyújtott pályázatok pályázatfigyelési feladatainak ellátásában.

<sup>31</sup> Az Önkormányzat öt projekt esetében területi és települési tervezéssel, szervezéssel és tanácsadással foglalkozó gazdasági társaságokkal készítette el a pályázati anyagot, a kistérségi támogató központok kialakítása c. projekt pályázatkészítője (és lebonyolítója) az intézmény volt.

<sup>32</sup>Pt.: a ténylegesen elnyert vissza nem térítendő támogatás 2%-a + áfa összegben, az irányító hatóság által megadott, igényelhető minimális mértékű támogatás elnyerése esetén a támogatási összeg 6%-a + áfa.



alapján<sup>12</sup> **külső szervezettel kötött megbízást**, ami magába foglalta a szakértői segítségnyújtást és pénzügyi-technikai feladatok elvégzését (értékelés, monitoring, beszámolók készítése, fordítási feladatok). A megbízási szerződés tartalmazta a feladatellátási kötelezettséget, a kapcsolattartás és az ellenőrzés rendjét, valamint a felelősségi szabályokat. A támogatási szerződésben rögzített előírásoknak eleget téve az Önkormányzat a projekt megkezdését megelőzően a közbeszerzési eljárások lebonyolítására, a műszaki ellenőri feladatokra, valamint a könyvvizsgálati tevékenységre vállalkozásokkal kötött szerződéseket.

Az intézmény által megvalósított fejlesztési feladat lebonyolítási és projektmenedzseri feladatait az intézményvezető szervezésében megbízási jogviszony alapján külső szakértők végezték. A külső szakértőkkel kötött megbízási szerződésekben előírták a feladatellátás kötelezettségét, a személyre szóló felelősségi szabályokat, valamint a projekt lebonyolítása során követendő kapcsolattartási rendet, és a megvalósítás során elvégzendő ellenőrzési feladatokat.

### 2.1.3. A fejlesztési feladat lebonyolításánál a feladatellátás rendjére, az ellenőrzési feladatok teljesítésére, valamint a felelősségi szabályokra vonatkozó előírások betartása

A Polgármesteri hivatalnak a 2005-2008. években az NFT illetve az ÜMFT keretében megvalósuló európai uniós forrásokkal támogatott **befejezett fejlesztési feladata nem volt**. Az Önkormányzat az ÜMFT-hez kapcsolódó KEOP támogatási rendszeréhez 2008. május 28-án nyújtotta be „Énying város szennyvízelvezetésének és szennyvízkezelésének kiépítése” c. pályázatát, melyet az irányító hatóság a KEOP-1.2.0/1F-2008-0148 azonosító számon regisztrált. A pályázat megfelelt a formai követelményeknek.

A pályázat eredményes elbírolásáról az értesítést az Önkormányzat 2008. szeptember 17-én kapta meg. A támogatási szerződés megkötése az Önkormányzat részéről 2008. december 11-én történt, melyet a közreműködő szervezet 2008. december 16-án fogadott el. A projekt előkészítő munkáinak időtartamát 2008. november 28-tól 2010. február hónap között határozták meg, a projekt elvégzésére vonatkozó pályázat benyújtásának határideje 2010. február hónap. Ezt követően kerülhet sor a kivitelezésre, amelynek végső határidejét 2012. január hónapban rögzítették a támogatási szerződésben. Az Önkormányzat a projekt előkészítéséhez szükséges 46,8 millió Ft összköltségnek a 84,8%-át támogatásként veheti igénybe és 7,1 millió Ft saját forrás fedezetére vállalt kötelezettséget (a beruházás 15,2%-ára). A helyszíni ellenőrzés ideje alatt az irányító illetve a közreműködő hatóság részéről ellenőrzés nem volt.

Az Önkormányzat a szabályozottság és szervezettség tekintetében a 2006-2008. évek között annak ellenére **nem készült fel eredményesen** az európai uniós források igénybevételére és a várható támogatások felhasználására, hogy az európai uniós forrásokra történő pályázatok a gazdasági programokban és a városfejlesztési koncepcióban meghatározott fejlesztési feladatokhoz kapcsolódtak. Az Önkormányzatnál a pályázatfigyelés, a pályázatkészítés és a fejlesztési

<sup>12</sup> A 214/2004. (VIII. 25.) számú határozattal.

feladat lebonyolításának szervezeti, személyi feltételeit biztosították. A külső személyekkel, szervezetekkel kötött szerződésekben meghatározták a pályázatkészítést végző felelősségét és az ellenőrzési kötelezettségeit. Az Önkormányzatnál nem készült szabályozás a vizsgált időszakra vonatkozóan a pályázattfigyelés, a pályázatkészítés valamint a fejlesztési feladat lebonyolításának eljárási rendjéről<sup>24</sup>. A pályázatkészítési feladatok végzésére jellemzően<sup>25</sup> külső szervezeteknek adtak megbízást, és a szerződésekben meghatározták a pályázatkészítést végző szervezet feladatait, felelősségét és a döntési jogkörrel rendelkezők közötti kapcsolattartás rendjét. Egy projekt esetében adtak külső szervezetnek megbízást az európai uniós forrással megvalósuló fejlesztés lebonyolítási feladataira, egy projektnél pedig az intézményvezető végezte a fejlesztés megvalósítását. A megbízási szerződések tartalmazták a lebonyolítást végzők ellenőrzési kötelezettségeit. Az európai uniós forrásokkal támogatott fejlesztések belső ellenőrzéséhez nem készítettek kockázatelemzésen alapuló ellenőrzési stratégiát és éves ellenőrzési tervet. A belső ellenőrzés nem terjedt ki az európai uniós forrásokkal támogatott fejlesztési feladatokra.

## 2.2. Az elektronikus közszolgáltatás feltételeinek kialakítása, a közérdekű gazdálkodási adatok elektronikus közzététele

A Polgármesteri hivatal 2006. április 26. óta **rendelkezett** a jegyző által kiadott, 2006-2012. évekre szóló **informatikai stratégiával**, mely **helyzet-elemzést** tartalmazott.

A stratégia készítésének időpontjában a Polgármesteri hivatal központi épületében helyi hálózat működött fájlserverrel, két Internet hozzáférési ponttal, a központi épületen kívüli hivatalrészek nem kapcsolódtak a hálózathoz, e-ügyintézésre a hivatalban nem volt lehetőség.

**Középtávon**, a 2008-ig terjedő időszak célkitűzései között szerepelt a központi épület minden dolgozója számára az Internet hozzáférés, és az egyéni e-mail küldés, és fogadás lehetőségének megteremtése, a hardver hálózat fejlesztésének megkezdése, a központi épületen kívüli hivatalrészek belső hálózatra kapcsolása, honlap elkészítése, ezen a Képviselő-testület munkájáról a lakosság tájékoztatása, az ügyleírások és letölthető nyomtatványok intézményekre való kiterjesztése. Az informatikai stratégia középtávon az e-közigazgatási feladatok **1. és 2. szintjének, hosszú távon 3. szintjének** megvalósításához szükséges célkitűzések meghatározását tartalmazta. Az Önkormányzat a 2006-2008. közötti években **GVOP, ÁROP, vagy EKOP keretében e-közigazgatás fejlesztésére kiírt támogatásra nem nyújtott be pályázatokat**.

<sup>24</sup> A jegyző által kiadott 01/4496-1/2008. (XII. 21.) számú európai uniós források igénybevételeire és felhasználására vonatkozó belső szabályzat 2009. január 1-től hatályos.

<sup>25</sup> „külsőségi támogató központok kialakítása”-c. projekt pályázatkészítője és a fejlesztési feladat lebonyolítója az intézmény volt, a vizsgált időszakban pályázott további öt projektre a pályázati anyagot külső szervezet készítette.

A Képviselő-testület 36/2006. (II. 15.) sz. határozatával úgy döntött, hogy „e-közigazgatás Enying Polgármesteri Hivatal” tárgyban beruházást kíván megvalósítani 5287 ezer Ft értékben, melyhez TEKI pályázatot nyújtottak be. A pályázaton három évre ütemezetten, 70%-os támogatottság mellett 3700 ezer Ft-ot nyertek el.

Az e-közigazgatási feladat ellátásának személyi feltételeit a **Polgármesteri hivatalon belül**, illetve **vállalkozási szerződéssel** biztosították. A Polgármesteri hivatalban két fő foglalkozott az adattartalmak feltöltésével, aktualizálásával, bár írásban nem kaptak erre megbízást. A számítógépek javításáról, karbantartásáról vállalkozóval kötöttek szerződést 2005. júniusában, a középtávú stratégiában szereplő hálózatfejlesztés I. és II. és III. ütemére (a II. ütemnek része volt az önkormányzati honlap készítése is) 2006. májusában írtak alá szerződést. A véghatáridő 2008. június 30. volt. A szerződések műszaki tartalma a középtávú stratégiában szereplő célkitűzésekkel azonos volt – az ügykezelések és letölthető nyomtatványok intézményekre való kiterjesztése kivételével. Az e-közigazgatási szolgáltatást **saját számítógépes információs rendszeren keresztül** működtetik, **vásárolt szoftverrel**. Az Önkormányzatnál a 2006-2008. évek között e-közigazgatási feladatokat ellátó **informatikai rendszer működtetését** kezdték meg<sup>36</sup>. **Állampolgárok vonatkozásában** a személyi okmányok, hatósági igazolások, lakcímváltozás bejelentését, építési engedélyezés és szociális juttatások, támogatások, gépjármű regisztráció, súlyadó befizetés és helyi adózás, valamint az egészségüggyel kapcsolatos szolgáltatások elektronikus ügyintézését az 1. elektronikus szolgáltatási szinten valósították meg. A **vállalkozások vonatkozásában** mind az iparűzési adó, gépjármű súlyadó, mind az engedélyezések ügyintézését ugyancsak az 1. elektronikus szolgáltatási szinten tették lehetővé. Az Önkormányzat **elektronikus ügyintézés kizáró rendeletet** – a Ket. 160. § (1) bekezdés alapján – **nem hozott**. A **teljes közvetlen, kétoldali elektronikus ügyintézés** az Önkormányzatnál még **nem volt** a 2006-2008. években biztosított, továbbfejlesztésének a következők az **akadályai**: **hardverek** terén, nagyteljesítményű szerver **hiánya**, **szoftverek** terén az, hogy a meglévő szoftverekkel **nem lehet továbblépni**, valamint **személyi feltételek** terén az, hogy nincs megfelelő szakembergárda a továbbfejlesztésre, illetve a továbbfejlesztett rendszer üzemben tartására. Az Önkormányzatnál **nem alakították ki** az e-közigazgatási feladatokat ellátó informatikai rendszer ügyfelek általi igénybevételeinek figyelési rendszerét.

Az Önkormányzat a 200 000,- Ft-ot meg nem haladó támogatások közzétételének mellőzését lehetővé tevő, valamint a nettó öt millió Ft-nál alacsonyabb összegű szerződések kötelező közzétételét előíró rendeletet **nem alkotott**. Az Önkormányzat az Ektv. 21. § (3) bekezdése alapján a **közérdekű adatok** honlapon történő **közzétételére** 2008. július 1-től kötelezett. Az Önkormányzat honlapján a 18/2005. (XII. 27.) IHM rendelet 2. § (1) bekezdésében előírtaknak megfelelően a honlap ([www.enying.eu](http://www.enying.eu)) megnyitásakor megjelenő oldalon, a közzétételi listákra előírt adatokat tartalmazó jegyzékre mutató hivatkozást „Közérdekű adatok” elnevezéssel **elhelyezték**. A 18/2005. (XII. 27.) IHM rendelet 2. § (2) bekezdésének előírása szerint a jegyzéket úgy alakították ki,

<sup>36</sup> A honlap címe: [www.enying.eu](http://www.enying.eu).

hogy az a rendelet 1. számú melléklete szerinti tagolásban tartalmazza az általános közzétételi lista szerinti adatokat tartalmazó közzétételi egységeket, és az előírt szerkezetben történt a következő adatok közzététele: a kedvezményezettek neve, támogatás célja, összege, a támogatási program megvalósításának helye. Az Önkormányzatnál az Áht. 15/A. § (1) bekezdésében előírtak alapján a céljellegű működési támogatások elektronikus közzététele került ellenőrzésre 2009. január 27-én.

Céljellegű felhalmozási célú támogatást az Önkormányzat a 2008. évben – és ezt megelőzően – nem nyújtott.

A teljeskörűen ellenőrzött hat db 2008. évi támogatásból hagyományos, a helyben szokásos módon, a Polgármesteri hivatal hirdetőtábláján valamennyi közzétételre került. A 2008. július 1-i elektronikus közzétételi határidőt követően mind a hat támogatási szerződés jogszabályi előírás szerinti adatait elektronikusan is közzétették, egy adat kivételével. A kötelezően közzé teendő adatok között **nem szerepelt a céljellegű működési támogatások megvalósításának helye**<sup>17</sup>, mellyel megsértették az Áht. 15/A. § (1) bekezdésének előírását. Az Önkormányzat **intézményei** a 2008. évben – és azt megelőzően – **nem nyújtottak** céljellegű működési és felhalmozási célú támogatásokat.

Az Áht. 15/B. § (1) bekezdésében meghatározott közzétételi kötelezettség teljesítésének ellenőrzéséhez 2009. január 27-én teljeskörűen ellenőrzésre kerültek a Polgármesteri hivatal 2008. évben megkötött, nettó öt millió Ft-at eltérő, vagy azt meghaladó értékű árubeszerzésre, építési beruházásra, szolgáltatás megrendelésre, vagyonértékesítésre és vagyonhasznosításra vonatkozó szerződésai. A vizsgált hat db szerződés a helyben szokásos módon, és elektronikus úton is közzétételre került az Önkormányzat honlapján az Áht. előírásának megfelelő tartalommal, a következő adatokkal: a szerződés megnevezése (típusa) tárgya, szerződést kötő felek neve, szerződés értéke, határozott időre kötött szerződés esetére annak időtartama, valamint az említett adatok változása. A közzétett szerződések közül három db keletkezett az Önkormányzatra nézve kötelező, 2006. július 1-i határidőt követően. Ezek közül a Bocor István Gimnázium tetőfelújításánál a kötelező 60 napos közzétételi határidőt nem tartották be, a szerződés jogszabály által előírt adatait 100 napos késéssel tették közzé, mellyel megsértették az Áht. 15/B. § (1) bekezdésének előírását. Az Ámr. 157/D. § (1) bekezdése értelmében a 22. számú melléklet 5. sorában előírtak alapján az Önkormányzat a 2006. évi költségvetési beszámolójának szöveges indokolását helyben szokásos módon, a Művelődési Ház és Könyvtárban tette közzé a Vhr. szerinti tartalommal (Vhr. 32/A. § (8), 40. § (4)-(11), 40/A. §), mert az Önkormányzat még nem rendelkezett honlappal. A 2007. évi költségvetési beszámoló szöveges indoklása a május 31-i határidőig sem helyben szokásos, sem elektronikus úton **nem került közzétételre** az Ámr. 157/D. § (1) bekezdésének előírása ellenére. A 2008. évi beszámolót a helyszíni vizsgálat még nem érintette.

<sup>17</sup> A helyszíni ellenőrzést követően a hat db céljellegű működési támogatás megvalósításának helyét pótlólag közzétették a honlapon.

### 3. A KÖLTSÉGVETÉSI GAZDÁLKODÁS BELSŐ KONTROLLJAI

#### 3.1. A szabályozottság kockázata a költségvetés tervezési, gazdálkodási, beszámolási és a folyamatba épített, előzetes és utólagos vezetői ellenőrzési feladatoknál

A Polgármesteri hivatalban a **költségvetés tervezési és a zárszámadás készítési folyamatok szabályozottsága** összességében alacsony kockázatot jelentett a feladatok megfelelő, szabályszerű végrehajtásában, mivel a jegyző a pénzügyi irányítási és ellenőrzési rendszer keretében az ellenőrzési nyomvonalban, a gazdasági szervezet ügyrendjében, körlevélben és a munkaköri leírásokban szabályozta a költségvetés tervezés és a zárszámadás készítés rendjét, meghatározta az intézmények részére a költségvetési javaslat összeállításával kapcsolatos követelményeket. Annak ellenére összességében alacsony volt a kockázat, hogy a Képviselő-testületi felülvizsgálat megalapozása érdekében nem írták elő az intézményi számszaki beszámolók belső, valamint annak a Képviselő-testület által meghatározott adatszolgáltatással való összhangjának ellenőrzését.

A Polgármesteri hivatalban a **gazdálkodási, a pénzügyi-számviteli és a folyamatba épített ellenőrzési feladatok szabályozottsága** összességében alacsony kockázatot jelentett az elvégzendő feladatok megfelelő, szabályszerű végrehajtásában, mivel a jegyző a pénzügyi irányítási és ellenőrzési rendszer keretében szabályozta a gazdasági szervezet felépítését és feladatait, elkészítette a gazdasági szervezet ügyrendjét, mely tartalmazta a vezetők és beosztottak feladat-, hatás- és jogkörét. A Polgármesteri hivatalban a kötelezettségvállalás, ellenjegyzés, utalványozás, érvényesítés rendjét szabályozta a jegyző, valamint meghatározta az 50 ezer Ft-ot el nem érő kifizetések esetében azok nyilvántartási rendjét és formáját, továbbá gondoskodott az érvényesítő írásbeli megbízásáról. A pénzügyi-gazdasági-számviteli területeken foglalkoztattak munkaköri leírásaiban pontosan elhatárolták az engedélyezés és a kifizetés (pénztári, banki) és a nyilvántartás feladatait. Annak ellenére összességében alacsony volt a kockázat, hogy

- a jegyző a nem készítette el az önköltségszámítási szabályzatot, holott az Önkormányzat közérdekű adatok szolgáltatására kötelezett, és a közérdekű adatszolgáltatás költségtérítése mértékének meghatározása miatt indokolt a szabályzat készítése;
- az eszközök hasznosítási, selejtezési szabályzata nem tartalmazta a minősítési jogot gyakorló munkakörök meghatározását és az eljárás végrehajtásának folyamatba épített ellenőrzéséért felelős személy meghatározását;
- az értékelési szabályzatban nem szabályozták a vevőnként és adósonként kisösszegű követelések könyvekben elkülönített csoportjára az értékvesztés összegének a követelés nyilvántartásba vételi érték %-ban történő meghatározását, az értékelések ellenőrzéséért felelős munkaköröket, az értékelési adatok a munkaköri leírásokban nem szerepeltek;
- a FEUVE rendszer részeként elkészített ellenőrzési nyomvonal nem tartalmazta az ellenőrzési pontokat, nincs utalás arra vonatkozóan, hogy az egyes te-

vékenységeket részletesen, mely belső szabályzat tartalmazza, illetve a tevékenység elvégzését igazoló dokumentum fellelési helyére a rendszerben;

- a kockázatkezelési eljárásrend nem tartalmazta a kockázatok azonosítását, folyamatgazdát, a kockázatok értékelését és kategóriába sorolását, az elfogadható kockázati szint meghatározását a kockázatokra adható válaszingedményeket, a válaszingedmények beépítését a folyamatokba és a kockázati környezet rendszeres felülvizsgálatát.

Az ÁSZ 2006. évi átfogó ellenőrzésének javaslatai alapján a jegyző belső szabályzatban meghatározta a szakmai teljesítés igazolásának módját, és kijelölte az igazolásra jogosultakat, de a szabályozás nem tartalmazta, hogy a szerződésben foglaltak szerinti teljesítés a kiadás jogosultságának, összegszerűségének teljesítését jelenti, továbbá hiányzik a szakmai teljesítés igazolás dátumának előírása.

A Polgármesteri hivatalban a pénzügyi-számviteli feladatoknál alkalmazott **informatikai rendszerek szabályozottsága összességében alacsony kockázatot jelentett** a feladatok megfelelő, szabályszerű végrehajtásában, mivel a Polgármesteri hivatal rendelkezett a jegyző által jóváhagyott informatikai stratégiával, informatikai biztonsági szabályzattal katasztrófa-elhárítási tervvel, melyet aktualizáltak. Az informatikai biztonsági szabályzat tartalmazta a hozzáférési jogosultságok eljárásrendjét, és a pénzügyi-számviteli szoftver mentési eljárásait. A Polgármesteri hivatalban gondoskodtak az informatikával kapcsolatos szabályzatok megismertetéséről. A hivatalban nem működik integrált pénzügyi-számviteli rendszer, és a pénzügy-számvitel által használt programok hálózaton keresztül nem érhetőek el. Annak ellenére összességében alacsony volt a kockázat, hogy a pénzügyi-számviteli rendszerből nem kérhető le ellenőrzési lista (napló), melyből megállapítható, hogy melyik azonosítóval, mikor és milyen tartalmú műveletet végeztek el a rendszerben, illetve nem szabályozottak a pénzügyi-számviteli szoftver változások ellenőrzésére, tesztelésére vonatkozó eljárások.

### 3.2. A belső kontrollok működése az önkormányzati források szabályszerű felhasználásában, a költségvetési tervezés, gazdálkodás, beszámolás folyamataiban

A költségvetés tervezési és a zárszámadás készítés folyamatában a működésbeli hibák megelőzésére, feltárására, kijavítására kialakított **kontrollok működésének megbízhatósága összességében kiváló volt**, mivel a Polgármesteri hivatalnál az előírásoknak megfelelően ellenőrizték, hogy a költségvetési intézmények teljesítették-e a költségvetési javaslat összeállításával kapcsolatban részükre meghatározott követelményeket, valamint a költségvetési igények indokoltságát, teljesíthetőséget, a saját bevételek előirányzatai és az azok megalapozását szolgáló önkormányzati rendeletek összhangját. A zárszámadás készítés folyamatában ellenőrizték az intézményi pénzeszközök megállapításának szabályszerűségét, valamint az intézmények által az állami támogatásokkal és hozzájárulásokkal történő elszámoláshoz közölt mutatószámok adatainak megbízhatóságát.

Annak ellenére összességében kiváló volt a kontrollok megbízhatósága, hogy nem ellenőrizték az intézményi eredeti és módosított előirányzatok és teljesítések eltérése indokoltságát, továbbá az intézményi számszaki beszámoló belső, valamint annak a Képviselő-testület által meghatározott adatszolgáltatással való összhangját.

A Polgármesteri hivatal a **külső szolgáltatók által végzett karbantartási, kisjavítási szolgáltatásokkal** kapcsolatos kiadások fedezetére a 2008. évi elemi költségvetésben 1,2 millió Ft eredeti előirányzatot tervezett, melyet évközben nem módosítottak, a teljesítés 1,1 millió Ft volt. Az eredeti előirányzat 3,1%-ot, a teljesítés 2,7%-ot képviselt a tervezett, illetve teljesített dologi kiadásokból. Az előirányzatok felhasználására vonatkozó kötelezettségvállalások (szerződések, megrendelések) tárgya összhangban volt a Polgármesteri hivatal által ellátott feladatokkal<sup>28</sup>. A Polgármesteri hivatalnál a **külső szolgáltatók által végzett karbantartási, kisjavítási szolgáltatásokkal kapcsolatos** kifizetések során a szakmai teljesítésigazolás és az utalvány ellenjegyzés működésének megbízhatósága gyenge volt, mivel

- a gépkocsi szervizelésével, karbantartásával kapcsolatos kifizetéseket megelőzően a szakmai teljesítés igazolására kijelöltek az alapidokumentumok – megrendelés, szerződés, – hiánya miatt az igazolás elvégzését tanúsító aláírásuk ellenére nem látták el a kötelezettségvállalás szerinti teljesítéseket, a kiadások jogosultságának, összegszerűségének ellenőrzésére vonatkozó feladatokat;
- az utalvány ellenjegyzője a gépkocsi-karbantartási kiadások kifizetését megelőzően elmulasztotta folyamatba épített ellenőrzési feladatai teljesítését, mivel nem győződött meg a gazdálkodásra vonatkozó szabályok betartásáról nem észrevételezte, hogy a gépkocsi karbantartást – mely 50 ezer Ft feletti összegű – nem előzte meg írásos megrendelés;

A Polgármesteri hivatal a **gépek, berendezések, felszerelések beszerzésével, létesítésével kapcsolatos kiadások** fedezetére a 2008. évi elemi költségvetésben 5,8 millió Ft eredeti előirányzatot tervezett, melyet évközben 5,6 millió Ft-ra módosítottak, a teljesítés 5,6 millió Ft volt. Az eredeti előirányzat 18,9%-ot, a teljesítés 24,5%-ot képviselt a tervezett, illetve teljesített felhalmozási célú kiadásokból. Az előirányzat felhasználására vonatkozó kötelezettségvállalások tárgya összhangban volt a Polgármesteri hivatal által ellátott feladatokkal<sup>29</sup>.

A Polgármesteri hivatalnál a gépek, berendezések és felszerelések beszerzésével, létesítésével kapcsolatos kifizetések során a szakmai teljesítés igazolás és utalvány ellenjegyzés működésének megbízhatósága kiváló volt,

<sup>28</sup> A megfelelőségi teszt elvégzése során tételenen ellenőrzött külső szolgáltató által végzett karbantartások, kisjavítások a Polgármesteri hivatalban lévő gépek, berendezések, járművek és az intézmények karbantartására, javítására irányultak.

<sup>29</sup> A megfelelőségi teszt elvégzése során tételenen ellenőrzött gép, berendezés, számítástechnikai eszköz beszerzések a Polgármesteri hivatalban ellátott feladatok elvégzéséhez kapcsolódtak.

mivel a számítógépek, a telefon alközpont, egy sebességmérő eszköz és az íratási polcok beszerzésekor szerződésekben, megrendelésekben meghatározott feladatok teljesítésének, a kiadások jogosultságának, összecszerűségének ellenőrzését a szakmai teljesítés igazolására kijelölt személy a belső szabályzatban előírt módon végezte el. Az utalvány ellenjegyzője a gazdálkodásra vonatkozó szabályok érvényesüléséről, a szakmai teljesítés igazolás és az érvényesítés elvégzéséről meggyőződött.

A Polgármesteri hivatal az **államháztartáson kívülre teljesített működési célú pénzeszköztadások** fedezetére a 2008. évi elemi költségvetésben 5,6 millió Ft eredeti előirányzatot tervezett, amely összeg az évközi módosítások következtében 4,8 millió Ft-ra változott, a 2008. évi teljesítés 4,8 millió Ft volt.

A 2008. évi előirányzat 100%-ot, a teljesítés is 100%-ot képviselt az összes államháztartáson kívüli pénzeszköztadások kiadási előirányzatából. A támogatási szerződésekben meghatározott célok<sup>40</sup> összhangban voltak az Ötv. 8. § (1) bekezdésében foglalt önkormányzati feladatokkal.

A Polgármesteri hivatalnál a **működési célú pénzeszköztadások államháztartáson kívülre teljesített kifizetési során a szakmai teljesítés-igazolás és az utalvány ellenjegyzés működésének megbízhatósága kiváló volt.** A sportegyesületnek, polgárőrsegítségnek, mozgássérült egyesületnek, zeneiskolának nyújtott támogatásokról szóló támogatási szerződésekben, megállapodásokban a támogatott feladatokat és az ehhez biztosított támogatási összeget meghatározták, és a kiadások jogosultságának, összecszerűségének ellenőrzését a szakmai teljesítés igazolására kijelölt személy a belső szabályzatban előírt módon végezte el. Az utalvány ellenjegyzője a gazdálkodásra vonatkozó szabályok érvényesüléséről, a szakmai teljesítés igazolás és az érvényesítés elvégzéséről meggyőződött.

- A Polgármesteri hivatalnál a külső szolgáltatók által végzett karbantartásokkal, kijavításokkal, a gépek, berendezések, felszerelések beszerzéseivel, valamint az államháztartáson kívülre történő működési célú pénzeszköztadásokkal kapcsolatos kifizetések során – ezen területek költségvetési súlyának figyelembevételével összefoglalóan értékelve<sup>41</sup> – **a belső kontrollok működésének megbízhatósága összességében jó volt,** mivel a gépek, berendezések, felszerelések beszerzéseivel és az államháztartáson kívülre történő működési célú pénzeszköztadásokkal kapcsolatos kifizetéseknél a szakmai teljesítésigazolásra kijelölt személy ellenőrizte a kifizetés jogosultságát, összecszerűségét és a gépek, berendezések beszerzéseinél a kötelezettségvállalás teljesítését, az utalvány ellenjegyzője meggyőződött a gazdálkodási sza-

<sup>40</sup> A támogatások a sport, oktatási, kulturális feladatokat ellátó szervezetek működésére és rendezvények megtartásának segítésére irányultak.

<sup>41</sup> A kontrollok megbízhatóságának értékelése során az ellenőrzött három terület egyedi értékelési pontszámait a Polgármesteri hivatal 2007. évi költségvetési beszámolójának – a területekre vonatkozó – teljesítési adataiból képzett súlyokkal arányosan összegeztük. Ennek megfelelően a külső szolgáltatók által végzett karbantartás esetében 23%-os, a gépek, berendezések, felszerelések beszerzésénél 37%-os, az államháztartáson kívülre történő működési célú pénzeszköztadások esetében 40%-os súlyal számoltunk.



bélyeg betartásáról, és a szakmai teljesítés igazolás és az érvényesítés megtörténtéről. A karbantartási, kisjavítási szolgáltatásokkal kapcsolatos kifizetések során azonban a szakmai teljesítés igazolója – szerződés megrendelés hiányában – nem ellenőrizte a kiadás jogosultságát és összegszerűségét, az utalvány ellenjegyzője nem győződött meg a gazdálkodásra vonatkozó szabályok betartásáról, és nem észrevételezte a gépkocsi karbantartások esetében az 50 ezer Ft-ot meghaladó összegű kifizetéseknél az írásos megrendelések hiányát;

- az érvényesítő egy áramdíj kifizetésekor nem a gazdasági esemény tartalmának megfelelően jelölte ki a könyvviteli elszámolásra szolgáló főkönyvi számlaszámot, az érvényesítés során tévesen a külső szolgáltató által végzett karbantartási, kisjavítási szolgáltatások kiadásainak főkönyvi számláját jelölte ki az áramdíj főkönyvi számla helyett, ezzel megsértette az Ámr. 135. (5) bekezdésben foglalt előírást, mivel nem a gazdasági esemény tartalmának megfelelően jelölte ki a főkönyvi számlát. A Vhr. 9. számú melléklet 9. c) pontjában foglaltak ellenére a külső szolgáltató által végzett karbantartási, kisjavítási szolgáltatások között 24,4 ezer Ft-ban számolták el az áramdíj összegét. A tévesen könyvelt tételt a megfelelő elszámolás biztosítása érdekében a 60. sorszámu helyesbítő tétellel javították a 2008. év végi főkönyvi ki-  
vonat elkészítése előtt.

A Polgármesteri hivatalnál a pénzügyi-számviteli feladatok ellátásánál alkalmazott **informatikai rendszerek belső kontrolljainak megbízhatósága gyenge volt**, mivel

- az elmúlt két évben az informatikai rendszer katasztrófa-elhárítási tervét nem tesztelték;
- a főkönyvi könyvelést rendszerben tárolt hozzáférési jogosultságok ellenőrizhetőségét nem biztosították;
- a pénzügyi, számviteli szoftver elemekre vonatkozó változáskezelési eljárások, illetve a változáskezelési eljárások ellenőrzése és tesztelése nem volt dokumentált;
- a pénzügyi-számviteli szoftver nem biztosította ellenőrzési lista készítését minden hozzáférésről, adatmódosításról, adatilrlésről.

### 3.3. A belső ellenőrzési kötelezettség teljesítése, javaslatainak hasznosulása

A belső ellenőrzés szervezeti kereteinek kialakítása és szabályozása a belső ellenőrzési feladatok megfelelő szabályszerű végrehajtásában **közepes** kockázatot jelentett, mivel az Önkormányzatnál a belső ellenőrzési vezető feladatait a 2008. év végén elfogadott belső ellenőrzési kézikönyvben nem határozták meg a Ber. 4/A. § (3) – 32. § (1) bekezdésben előírt részletettséggel. A belső ellenőrzés rendelkezik stratégiai tervvel, amit kockázatelemzésre alapozva készítettek el. A kockázatelemzés azonban nem terjedt ki az európai uniós forrásból megvalósított feladatok végrehajtására. Az Önkormányzatra vonatkozó 2008. évi belső ellenőrzési tervet a társulási tanács hagyta jóvá, a Képviselő-testület

külön határozatot nem hozott az elfogadásáról<sup>42</sup>. A 2009. évi belső ellenőrzési tervet a Képviselő-testület 2008. december hónapban hagyta jóvá<sup>43</sup>. A belső ellenőrzési kézikönyvben meghatározottak alapján minden egyes ellenőrzés lefolytatásához előírták és készítettek ellenőrzési programot.

Az Önkormányzatnál a belső ellenőrzési feladatok ellátása a 2006. évtől a Többcélú Kistérségi Társulással kötött megállapodások alapján történt, melyet a Képviselő-testület határozattal fogadott el<sup>44</sup>. Az Önkormányzat az Ötv. 92. § (8) bekezdésében meghatározott ellenőrzési feladatok teljesítéséhez a 2003-2005. években függetlenített belső ellenőrt alkalmazott, a 2006. évtől pedig a Polgármesteri hivatal – mint a Többcélú Kistérségi Társulás munkaszervezete – két fős belső ellenőri szervezetével felvállalta a saját belső ellenőrzési feladatainak ellátása mellett további nyolc, a kistérségbe tartozó önkormányzatok és azok költségvetési szerveinek a belső ellenőrzését<sup>45</sup>. A társulási tanács 2008. október 1-től önálló munkaszervezetet hozott létre, és a 2009. január 1-től módosított társulási megállapodásban már nem vállalta fel az önkormányzatok belső ellenőrzésével kapcsolatos feladatokat. A Képviselő-testület a 446/2008. (XII. 15.) számú határozatban döntött arról, hogy az Önkormányzat belső ellenőrzési feladatainak ellátására gazdasági társasággal köt szerződést, 2008. december 15-től – 2009. december 31-ig terjedő, határozott időtartamra<sup>46</sup>. A foglalkoztatott belső ellenőrök számát a társulási tanács által meghatározottak szerint és a feladatokkal összhangban állapították meg.

A belső ellenőrzési kézikönyvet a jegyző, mint a többcélú kistérségi társulás munkaszervezetének vezetője hagyta jóvá a 2006-2008. évekre és 2008. december 30-án jóváhagyásra került „Énying Város Önkormányzatának belső ellenőrzésére vonatkozó belső ellenőrzési kézikönyv” is. A 2008. évre hatályos belső ellenőrzési kézikönyvben nem szabályozták a külső szakértők bevonására vonatkozó előírásokat, valamint a belső ellenőrzési tevékenység minőségét biztosító eljárásokat.

A belső ellenőrzés **rendelkezett a vizsgált évekre vonatkozó kockázatelemzéssel alátámasztott stratégiai tervvel**, valamint az azzal összhangban lévő kockázatelemzésen alapuló 2006-2008. évekre vonatkozó **ellenőrzési**

<sup>42</sup> Az éves belső ellenőrzési tervet úgy készítette és fogadta el a társulási tanács, hogy abban nem különítették el a társulásba tartozó önkormányzatoknál tervezett ellenőrzési feladatokat, mivel ellenőrzési témákat határoztak meg és ehhez kapcsolódóan döntöttek a vizsgálati köről.

<sup>43</sup> A Képviselő-testület 441/2008. (XII. 15.) számú határozatával.

<sup>44</sup> A 179/2004. (VII. 28.) számú határozattal fogadta el a Képviselő-testület.

<sup>45</sup> A Képviselő-testület a 93/2005. (IV. 4.) számú valamint a 21/2006. (V. 8.) számú határozatokkal döntött a belső ellenőrzési tevékenységről, a felmerülő költségeket normatív állami hozzájárulásból valamint az önkormányzatok feladatárányos hozzájárulásából finanszírozták.

<sup>46</sup> A feladat-ellátásban történő változtatással – a 30/2008. (XII. 15.) számú rendelettel – módosították az Önkormányzat SzMSz-ét.

<sup>47</sup> A 2006-2008. évi belső ellenőrzési kézikönyv 2006. október 16-án került elfogadásra, a 2009. évtől érvényes szabályozást a jegyző 2008. december 30-án fogadta el.

**tervekkel.** A Képviselő-testület a 2008. évre a társulási tanács ellenőrzési tervét tudomásul vette, és nem hozott külön határozatot az elfogadásáról, a 2009. évre vonatkozóan döntött a Képviselő-testület az éves belső ellenőrzési terv elfogadásáról.

A 2008. évi belső ellenőrzési tervet megalapozó kockázatelemzésben mind a Polgármesteri hivatalnál mind pedig az intézményeknél **magas kockázatúnak értékelték** a közbeszerzési eljárások lebonyolítását valamint a kedvezményezett szervezeteknél az Önkormányzat költségvetéséből nyújtott támogatások rendeltetés szerinti felhasználását. A kockázatelemzés nem terjedt ki az európai uniós forrásból megvalósított feladatok végrehajtására. A 2008. évi ellenőrzési tervben magas kockázatúnak értékelték továbbá az intézmények gazdálkodásának, működésének a törvényességét, a jogszabályok és a belső szabályzatokban foglaltak betartásának ellenőrzését. Az önállóan gazdálkodó valamint a részben önállóan gazdálkodó költségvetési szerveknél szabályszerűségi és pénzügyi ellenőrzéseket ütemeztek:

A 2008. évben: a Polgármesteri hivatalban hét, az intézményeknél kilenc ellenőrzést terveztek, ebből a Polgármesteri hivatalnál egy ellenőrzést, az intézményeknél pedig három ellenőrzést magas kockázatúnak értékelték (a Polgármesteri hivatalnál a támogatások ellenőrzését, az intézményeknél a gazdálkodás törvényességét, szabályszerűségét minősítették magas kockázatúnak). A Polgármesteri hivatalnál a tervezett ellenőrzések tartalma: költségvetési rendeletek összeállítása, pénztárelőirányítás, támogatások elszámolásának vizsgálata, analitikus nyilvántartások ellenőrzése volt. Az intézményeknél átfogó ellenőrzéseket ütemeztek, valamint a száveges beszámoló ellenőrzését, a normatívák elszámolását és a statisztikai adatszolgáltatás valódiságának vizsgálatát tartalmazta a terv:

A 2009. évben: a Polgármesteri hivatalban három, az intézményeknél hét ellenőrzést tartalmaz az elfogadott belső ellenőrzési terv, a Polgármesteri hivatalnál lefolytatásra kerülő ellenőrzésekből egyet, az intézményeknél pedig ötöt minősítették magas kockázatúnak (a támogatások ellenőrzését, valamint az intézmények gazdálkodásának szabályszerűségét és törvényességét minősítették magas kockázatúnak). Mind a Polgármesteri hivatalnál, mind pedig az intézményeknél tervezett ellenőrzések tartalmát az előző évhez képest nem változtatták.

A 2008. évben társulásban ellátott belső ellenőrzési feladatra a Polgármesteri hivatalnál 20, az intézményeknél 40 nap ellenőrzési kapacitással számoltak, soron kívüli feladatokra a kapacitás 30%-át határozták meg. A 2008. és a 2009. évi belső ellenőrzési tervekben rendszer, teljesítmény illetve megbízhatósági ellenőrzést nem ütemeztek, és nem döntöttek az informatikai rendszer működésének az ellenőrzéséről sem. Az ellenőrzések lefolytatásához készített programok tartalma és jóváhagyása megfelelt az előírásoknak. A belső ellenőrzési kézikönyvben nem határozták meg a belső ellenőrzések nyilvántartásának vezetésével kapcsolatos előírásokat, és nem alakították ki az ellenőrzési javaslatok alapján megtett intézkedések nyomkövetéséről a nyilvántartást.

A korábbi ÁSZ ellenőrzés belső ellenőrzésre vonatkozó javaslatai hatására javult a belső ellenőrzés szabályozottsága, a meglévő hiányosságok mellett.

A belső ellenőrzés működésénél a **kialakított kontrollok megbízhatósága gyenge volt**, mivel a 2008. évre tervezett ellenőrzéseket az Önkormányzat

fenntartásában lévő intézményeknél ellenőrzési kapacitás hiánya miatt nem teljesítették, a Polgármesteri hivatalnál tervezett hét ellenőrzésből négyet hajtottak végre. Az ellenőrzési jelentésekben nem foglalmaztak meg javaslatokat, ajánlásokat a hiányosságok felszámolása érdekében. A belső ellenőrzési vezető az elvégzett ellenőrzésekről nem vezette a Ber. 32. § (2) bekezdésében előírt tartalmú nyilvántartást.

A belső ellenőrzési feladatok ellátási módját az Önkormányzat az Ötv. 92. § (8) bekezdésében foglaltakkal összhangban alakította ki. A jegyző a társulási tanács és a Képviselő-testület által hozott döntés<sup>49</sup> alapján gondoskodott a kistérségbe tartozó költségvetési szervek 2008. évre ütemezett belső ellenőrzéséről, a feladat ellátásához a személyi feltételek – két fő kistérségi belső ellenőr alkalmazásával – a 2008. évi ellenőrzési terv összeállításakor még rendelkezésre álltak. A Többcélú Kistérségi Társulásban részt vevő, kilenc önkormányzatot és költségvetési szerveket érintő 2008. évi belső ellenőrzési terv 21 ellenőrzési feladatra szőtt, amelyből az Önkormányzat 16 vizsgálattal volt érintett (hét vizsgálatot a Polgármesteri hivatalnál, kilenc vizsgálatot az intézményeknél terveztek végrehajtani).

Az Önkormányzatnál az ellenőrzési feladatokból a 2008. évben négy valósult meg: a **Polgármesteri hivatalnál** szabályszerűségi ellenőrzés keretében az Önkormányzat költségvetéséből céljelleggel juttatott támogatások rendeltetés szerinti felhasználását ellenőrizték a kedvezményezett szervezeteknél, vizsgálta a belső ellenőr a 2008. évi költségvetési rendelet összeállítására vonatkozó előírások betartását, a házipénztár és a pénzkészlet helyi szabályozásnak megfelelő működését valamint a vagyonnyilvántartáshoz kapcsolódó analitikus nyilvántartások vezetésével összefüggő előírások betartását.

**Az intézményeknél a 2008. évre tervezett kilenc ellenőrzés kapacitás-hiánya miatt maradt el<sup>50</sup>**, amiatt, hogy a foglalkoztatott belső ellenőrökből az egyik 2008. január hónaptól táppénzes állományba került, majd szülési szabadságra ment, a másik dolgozó pedig 2008. július 1-től a Többcélú Kistérségi Társulásnál megszüntette a munkaviszonyát<sup>51</sup>. A jegyző a Többcélú Kistérségi Társulás munkaszervezetének vezetőjeként több alkalommal jelezte<sup>52</sup> a társulási tanács felé a belső ellenőri létszámhiányt megoldatlanságát, a helyettesítés

<sup>49</sup> A 93/2005. (IV. 4.) számú, a 21/2006. (V. 8.) számú és az 50/2007. (XI. 28.) számú határozatok, valamint az 57-36/2004. (IV. 4.) számú határozattal elfogadott és többször módosított társulási megállapodás.

<sup>50</sup> Tervezték három részben önállóan gazdálkodó szervnél az „árfogó” pénzügyi ellenőrzés lefolytatását és hat vizsgálatot ütemeztek különféle témakörökben (normatív igénylése, statisztikai mérőszámok megbízhatósága, analitikus nyilvántartások vezetése, beszámolók megalkotásának pontossága).

<sup>51</sup> A kistérségi belső ellenőr munkaviszonya alatt a kistérségi szintű ellenőrzésekre vonatkozó 2008. I. félévre ütemezett ellenőrzéseket (21 ellenőrzésből 10-et) elvégezte, négy ellenőrzést a Polgármesteri Hivatalnál, hat vizsgálatot pedig a társult önkormányzatok intézményeinél.

<sup>52</sup> Dokumentumok: Társulási tanács 2008. február 20-i ülésének jegyzőkönyve, a jegyző tájékoztató levele a társulási tanács részére 2008. február 15-én, 2008. július 14-i társulási ülés jegyzőkönyve.

megbízási szerződéssel történő ellátására tett javaslatot. A társulási tanács nem hozott döntést a belső ellenőri álláshelyek betöltésére. A többcélú kistérségi megállapodást a résztvevő önkormányzatok 2008. október 1-től módosították, ettől kezdve Kistérségi Irodaként működő önálló munkaszervezetet hoztak létre<sup>12</sup>, és a vezetői álláshelyet külső személlyel pályáztatás útján töltötték be. A Kistérségi Iroda nem vállalta az önkormányzatoknál a belső ellenőrzésnek a munkaszervezetnél közalkalmazotti jogviszonyban álló munkavállalókkal való ellátását. A Képviselő-testület 2008. év végén – a 446/2008. (XII. 15.) számú határozatában – döntött arról, hogy nem vesz részt a belső ellenőrzési feladat kistérséggel közös ellátásában, önállóan oldja meg az Önkormányzat belső ellenőrzési feladatainak ellátását, és felhatalmazta a polgármestert a megbízási jogviszonynak minősülő vállalkozási szerződés könyvvizsgáló gazdasági társasággal történő megkötésére, amelyre 2008. december 15-én sor került.

Az Önkormányzattól ellenőrzési kapacitás hiánya miatt soron kívüli ellenőrzést nem végeztek, annak indoklása a 2008. I. félévben nem is merült fel.

A 2008. évben a Polgármesteri hivatalban végrehajtott négy ellenőrzésből valamennyi szabályszerűségi ellenőrzés volt, ezek közül egy (a támogatások ellenőrzése) minősült magas kockázatúnak. A belső ellenőrzéseket ellenőrzési program alapján végezték el, ami megfelelt a Ber. előírásainak. Az elkészített ellenőrzési jelentésekben a megállapításokat és az azokból levonható következtetéseket rögzítették, azonban a jelentések nem tartalmaztak javaslatokat a hiányosságok felszámolására, valamint a vizsgált terület eredményesebb működésére vonatkozóan. Az ellenőrzési megállapításokra észrevételeit az ellenőrzöttek nem tették és ezekre a vizsgálatokra nem készült intézkedési terv. Az elvégzett ellenőrzésekről valamint a megállapítások hasznosulásáról a Ber. előírásainak megfelelő tartalmú nyilvántartással az Önkormányzat nem rendelkezik<sup>13</sup>.

A jegyző az ÁSZ helyszíni ellenőrzésének ideje alatt az Ámr. 149. § (2) bekezdés c) pontjában foglaltak alapján és – az Ámr. 23. számú mellékletében rögzített formában – a nyilatkozattételi kötelezettségét még nem teljesítette. A költségvetési szervek 2007. évi ellenőrzési jelentését alapján készített éves belső ellenőrzési összefoglaló jelentést a társulási tanács megtárgyalta és az 5/2008. (II. 7.) számú határozattal elfogadta. A Képviselő-testület a 2007. évi zárszámadás keretében nem tárgyalta a 2007. évi belső ellenőrzésről készített éves összefoglaló jelentést, mivel a polgármester, megsértve az Ötv. 92. § (10) bekezdésében foglaltakat nem terjesztette a Képviselő-testület elé.

<sup>12</sup> A társult önkormányzatok a 2008. május 27-én megtartott társulati ülésen határozták el az önálló munkaszervezet létrehozását.

<sup>13</sup> A közbenzó egyeztetés során a jegyző tájékoztatást adott arról, hogy a belső ellenőrzést a hiányosságot 2009. évben az éves belső ellenőrzésről készítendő összefoglaló jelentés összeállítását megelőzően pótolja.

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

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

Az ÁSZ az Önkormányzat gazdálkodását a 2006. évben ellenőrizte átfogó jelleggel, melynek során **37 szabályszerűségi, négy célszerűségi** javaslatot tett. A javaslatok realizálása érdekében a jegyző – a felelősöket és a határidőket tartalmazó – **intézkedési tervet** készített. Az intézkedési tervet és az Önkormányzat gazdálkodásának átfogó ellenőrzéséről készült tájékoztatót a **Képviselő-testület** a 326/2006. (XI. 29.) számú határozatával fogadta el.

Az ÁSZ ellenőrzése során tett javaslatok 78%-át megvalósították, 2%-a részben teljesült, 20%-a nem teljesült.

A szabályszerűségi javaslatok 81%-a hasznosult, 3%-a részben hasznosult, 16%-a nem realizálódott. A célszerűségi javaslatok 50%-a realizálódott, 50%-a nem hasznosult.

A következő **szabályszerűségi javaslatok valósultak meg:**

- a költségvetési koncepció és a költségvetési rendelet tartalmára, mellékleteinek kiegészítésére, végrehajtására tett nyolc javaslatból hét javaslatot hasznosítottak. A jegyző a 2007. évtől kezdődően gondoskodott a költségvetési rendelettervezet egyeztetéséről a költségvetési szervek vezetőivel, melyről jegyzőkönyv készült. Biztosította, hogy a 2007. évi költségvetési rendelettervezetben a jogszabályi előírásoknak megfelelően a költségvetési bevételek és kiadások különbségeként a tervezett hiány bemutatásra kerüljön, és a költségvetési bevételek tervezett összege ne tartalmazzon finanszírozási célú bevételt. A 2007. évi költségvetési rendelet javaslatunknak megfelelően tartalmazta az általános tartalékot, a működési és felhalmozási költségvetési bevétel és kiadási előirányzatokat mérlegszerűen együttesen egyensúlyban, a több éves kihatással járó döntésekhez és a közvetett támogatáshoz szöveges indoklás készült. A 2007. évi költségvetési rendelet végrehajtási szabályait a jegyző kiegészítette a költségvetési többlet felhasználási szabályaival. A 2007. évi rendelet előterjesztésekor bemutatták az Önkormányzat összevont mérlegeit;
- a jóváhagyott előirányzatokon belüli gazdálkodásra vonatkozó javaslat – a 2006. évi költségvetési beszámoló adatai alapján – a Polgármesteri hivatal és az önállóan gazdálkodó Szolgáltató Intézmény és a hozzá kapcsolódó részben önálló intézmények esetében is megvalósult, előirányzat túllépés nem volt;
- a gazdálkodási-pénzügyi-számviteli feladatellátás szabályozottságának biztosítása érdekében a polgármester az Önkormányzat gazdálkodását érintő kötelezettségvállalásra írásos felhatalmazással hatáskört biztosított akadémiztatása, távolléte vagy összeférhetetlensége esetére a jegyzőnek 2006. de-

cember 1-től. A jegyző meghatározta a szakmai teljesítés igazolásának módját és kijelölte az igazolásra jogosultakat. Módosították az eszközök és források leltározási szabályzatát az évenkénti leltározási kötelezettséggel és a 2006. év végi leltározást a szabályozásnak megfelelően elvégezték. Az intézkedési tervben foglalt határidőre a jegyző szabályozta az 50 ezer Ft-ot el nem érő kifizetések esetében kötelezettségvállalás nyilvántartási formáját, melyet a 2007. évtől kezdődően folyamatosan vezetnek;

- a gazdasági eseményeket magukba foglaló bizonylatokon a kötelezettségvállalás és az utalványozás ellenjegyzéséről a jegyző, távolléte és összeférhetlensége esetén pedig az aljegyző gondoskodott. A számviteli bizonylatok megfeleltek a jogszabályi előírásoknak, az utalványrendeleteken feltüntették a kötelezettségvállalás nyilvántartásba vételének sorszámát;
- a részesedések, követelések év végi értékelését a 2006. évi költségvetési beszámolóhoz elvégezték, megvizsgálták az értékvesztés elszámolásának szükségességét;
- a polgármester a 2007. évben kezdeményezte a vagyongazdálkodási rendelet felülvizsgálatát, és a Képviselő-testület módosította<sup>14</sup> a térítésmentes átadás és a követelésről való lemondás szabályait. A térítésmentes átadást korábban csak a volt egyházi ingatlanok esetében engedélyezte a Képviselő-testület, az államnak, más önkormányzatnak történő ingyenes átruházással kiegészítették a szabályozást. A 2006-2008. évek közötti időszakban egy esetben a Fejér Megyei Önkormányzat számára történt ingyenes vagyónátruházás, melyet a vagyongazdálkodási rendelet előírásainak megfelelően végeztek. Követelésről való lemondás nem történt. Az Önkormányzat megállapította a forgalomképes vagyon értékesítésének értékhatárát, melyre nézve kötelező nyilvános versenytárgyalást lefolytatni. Az Önkormányzat a forgalomképes vagyon nyilvános versenytárgyalás útján történő értékesítésénél a 2 milliós értékhatárt megszüntette, a vagyongazdálkodási rendeletben minden értékesítésnél nyilvános versenytárgyalást határoztak meg;
- a céljelleggel nyújtott nem szociális támogatásokra 2007. január 1-től számadási kötelezettséget írtak elő a támogatási szerződésekben, meghatározták az elszámolás feltételeit, határidejét. Az alapítványok, közalapítványok támogatásáról minden esetben a Képviselő-testület döntött. A jegyző a pénzügyi apparátus segítségével gondoskodott a támogatott szervezetek által benyújtott számadások teljeskörű felülvizsgálatáról, a cél szerinti felhasználás ellenőrzéséről;
- a 2006. évi zárszámadás elfogadásáról és a jóváhagyott pénzmaradványról írásban tájékoztatták az intézményeket;
- a jegyző előterjesztése alapján az SzMSz-t kiegészítették az Intézkedési tervben foglalt határidőre a belső ellenőrzési rendszer kialakítására vonatkozó

<sup>14</sup> Az Önkormányzat vagyonszármazéka és a vagyonnal való gazdálkodás szabályairól szóló 5/2003. (II. 27.) számú rendeletének módosítása a 12/2007. (III. 30.) számú, és az 1/2008. (I. 29.) számú rendelettel történt.

szabályozással<sup>43</sup>, meghatározták azt, hogy a Képviselő-testület évente áttekinti az ellenőrzési tapasztalatokat. A belső ellenőrzés a 2007. évben megvizsgálta<sup>44</sup> a közbeszerzési eljárásoknál a jogszabályi előírások érvényesülését.

- a gazdálkodás egyéb területét érintő javaslatnak megfelelően 2007. évben meghatározták az Önkormányzat által ellátott kötelező és önként vállalt feladatokat, amelyet a hatályos SzMSz 3. számú függeléke tartalmaz. A középületek akadálymentesítésének megvalósításához felmérés, költségbecslés készült a 2007. évben. A teljeskörű akadálymentesítés az ESZI bentlakószobas elátást szolgáló idősok otthonában biztosították, részleges az akadálymentesítés a Batthyány kastélyban, amelynek déli szárnyában lévő orvosi szakrendelések mozgáskorlátozottak általi megközelítése megoldott, az előbbieket az előző átfogó ÁSZ ellenőrzés óta valósították meg. Az egyéb közintézmények esetében a költségvetési lehetőségek függvényében az épületek (legalább részleges) akadálymentesítése folyamatosan történik.

A következő szabályszerűségi javaslat részben hasznosult:

- a jegyző a 2007. évi költségvetési rendelettervezetben meghatározta a költségvetési rendelet módosítás feltételeit és határidejét, de az előirányzatok módosításának határidejére vonatkozó Ámr. 53. § (2) és (6) bekezdéseiben előírt határidőt<sup>45</sup> nem tartották be.

A következő szabályszerűségi javaslatok nem teljesültek:

- a költségvetés és a számszámolás előterjesztésekor tájékoztatásul bemutatandó mérlegek tartalmi követelményeire – jegyzői előterjesztés hiányában – az intézkedési tervben foglalt határidőre (2007. február 15-re) a Képviselő-testület nem alkotott rendeletet<sup>46</sup>;
- a jegyző nem gondoskodott az önkormányzati szintű egységes számviteli politika irányelveinek kialakításáról, külön-külön számviteli politikája van a Polgármesteri hivatalnak és az önállóan gazdálkodó költségvetési szervnek (Szolgáltató Intézmény) megsértve a Htv. 140. § (1) bekezdés c) pontjában előírtakat;
- nem egészítették ki – az intézkedés terv szerinti határidőre (2007. február 28-ra) – a számlarendet<sup>47</sup> a Vhr. 49. § (2) bekezdésében előírtak ellenére az analitikus és főkönyvi könyvviteli nyilvántartások egyeztetésének dokumentálási módjával;

<sup>43</sup> Az SzMSz 41. § 3. pontja.

<sup>44</sup> A 2-3/2007. számú belső ellenőri jelentés a 2006. évi közbeszerzési eljárásokról.

<sup>45</sup> Az Önkormányzat a 2007. évi költségvetéséről szóló 7/2007. (III. 5.) számú rendelet utolsó módosításáról a Képviselő-testület a 6/2008. (IV. 4.) számú rendeletében döntött.

<sup>46</sup> Az Önkormányzat a 29/2008. (XII. 15.) számú rendeletében határozta meg a költségvetési és számszámolási rendeletek mérlegeinek és kimutatásainak tartalmát.

<sup>47</sup> A számlarend 2008. április 15-i módosítása tartalmazza a nyilvántartások egyeztetése dokumentálási módját.



- a számviteli bizonylatok feldolgozási rendjének kialakításakor nem tartották be a Vhr. 51. § (1) bekezdés a) pontjában előírtakat, hogy a pénzeszközöket érintő gazdasági műveletek, események, bizonylatok adatai késedelem nélkül rögzítésre kerüljenek a könyvekben, készpénzforgalom esetében a pénzmozgással egyidejűleg, a bankszámlaforgalomnál a hitelintézeti értesítés kézhezvételekor;
- a 2007. évi éves összesített közbeszerzési terv valamint a közbeszerzési statisztikai összegzés elkészítésére és a Közbeszerzések Tanácsa felé történő megküldésére vonatkozó Kbt. 5. § (1) bekezdés és 16. § (1) bekezdés szerinti határidőt megsértették.

**A következő célszerűségi javaslatok hasznosultak:**

- a céljelleggel nyújtott támogatások analitikus nyilvántartásáról a 2007. évtől gondoskodtak. A nyilvántartásból megállapítható a támogatások tétel-száma, a támogatási döntés ideje, a megállapodás kötés és a folyósítás kelte, a számadási kötelezettség határideje és annak teljesítése;
- az Önkormányzat gazdasági programjában – a 2007. évtől kezdődően – szerepelt az Önkormányzat gazdasági helyzetének bemutatása és a fejlesztésekhez szükséges források megteremtésére tervezett intézkedések.

**A következő célszerűségi javaslatok nem teljesültek:**

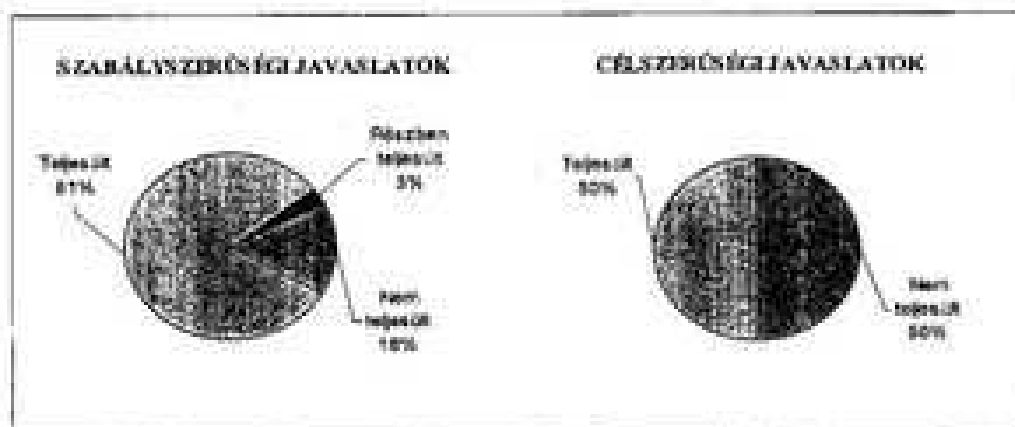
- nem történt meg az operatív gazdálkodást érintő szabályzat kiegészítése a pénzgazdálkodási jogkörökkel felhatalmazottak beszámoltatási kötelezettségével;
- a költségvetési szervek elemi beszámolója felülvizsgálati rendjét nem alakították ki.

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

A 2006-2008. évek között a gazdálkodás átfogó vizsgálatán kívül az ÁSZ egyéb vizsgálatot nem végzett az Önkormányzatnál.

A 2006. évi átfogó ellenőrzés javaslatai végrehajtásának eredményeként javult a költségvetés és a zárszámadás készítése folyamat, a gazdálkodási-pénzügyi-számviteli feladatok, a belső ellenőrzés, a vagyongazdálkodás, illetve a céljellegű támogatások szabályozottsága.

Az Önkormányzatnál a 2006. évi átfogó ellenőrzés során tett javaslatok hasznosulásának megoszlását a következő ábra mutatja be:



Székesfehérvár, 2009. március 11.

*Ebner Vilmosné*  
Ebner Vilmosné  
főtanácsadó, iradavezető

*Benn Imréné*  
Benn Imréné  
számvevő tanácsos  
(számv. min. tanács.)

*Czifra Erzsébet*  
Czifra Erzsébet  
számvevő tanácsos, tanácsadó

Melléklet: 6 db 8 lap

## 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 észrevételek tehetek. Észrevételemet az Állami Számvevőszék Önkormányzati és Területi Ellenőrzési Igazgatóság, Csecherits Imréné főcsoportfőnök-helyettes, vizsgálatvezetőnek címezve, (1052 Budapest, Apáczai Cseré János u. 10.) a vizsgálatot végző csoportvezető Ébner Vilmosné főtanácsadó, tudavezető részére (8000 Székesfehérvár, Plac tér 14.) kell megküldenem.

Enying, 2009. március "

  
Tóth Dezső  
polgármester



