Állami Számvevőszék

V. ÖNKORMÁNYZATI ÉS TERÜLETI
ELLENŐRZÉSI IGAZGATÓSÁG
VESZPRÉM MEGYEI KIRENDELTSÉGE
8200 Veszprém, Megyeház tér 5. Pf. 224.

V-1007-3/2000.

JELENTÉS

a helyi önkormányzatok 1999. évi zárszámadásának vizsgálatáról

Helyszíni ellenőrzés
Zirc Városi Önkormányzatnál

V-1007-3/2000.

JELENTÉS

a helyi önkormányzatok
1999. évi zárszámadásának
vizsgálatáról

Helyszíni ellenőrzés
Zirc Városi Önkormányzatnál

TARTALOMJEGYZÉK

I. ÁLTALÁNOS ÉRTÉKELÉS 4

II. RÉSZLETES MEGÁLLAPÍTÁSOK 6

III. ÖSSZEFOGLALÁS 23

IV. JAVASLATOK 25

V. ÁTVÉTELI ZÁRADÉK 26

VIZSGÁLATI JELENTÉS

Készült: Zirc Városi Önkormányzat Polgármesteri Hivatalában

Jelen vannak: Az ellenőrzött önkormányzat részéről
Dr. Varga Tibor polgármester
Hornyák Ferenc jegyző
Peidl Györgyné pénzügyi osztályvezető

Az Állami Számvevőszék Önkormányzati és Területi Ellenőrzési Igazgatósága Veszprém Megyei Ellenőrzési Irodája részéről
Szikszainé Király Mária számvevő-tanácsos

Tárgy: A helyi önkormányzat 1999. évi zárszámadásának vizsgálata

Az Állami Számvevőszék 2000. évi munkaterve alapján témavizsgálat keretében került sor az zirci Városi Önkormányzat zárszámadási tevékenységének ellenőrzésére.

Az Állami Számvevőszék Önkormányzati és Területi Ellenőrzési Igazgatósága Veszprém Megyei Ellenőrzési Irodája részéről a helyszíni vizsgálatot Szikszainé Király Mária számvevő-tanácsos végezte az Állami Számvevőszék V-1007-3/2000. sz. ellenőrzési programja alapján.

A vizsgálat célja: annak megállapítása volt, hogy a helyi önkormányzat miként tett eleget éves beszámolási és egyéb elszámolási kötelezettségeinek. A beszámoló és a zárszámadási rendelet elkészítésekor betartották-e az Önkormányzati törvény, a Számviteli törvény, az Államháztartási törvény, az 1999. évi költségvetési törvény, valamint ezek végrehajtási rendeleteinek vonatkozó előírásait, és az önkormányzat helyi rendeletei, határozatai, belső

szabályzatai rendelkezéseit. A beszámoló megbízható, hiteles képet biztosít-e a képviselőtestület, illetve a központi szervek számára az önkormányzat működéséről, gazdálkodásáról, vagyoni és pénzügyi helyzetéről.

I. ÁLTALÁNOS ÉRTÉKELÉS

Zirc Város Önkormányzata 1999. évben önhibáján kívül hátrányos helyzetű települési önkormányzatok támogatásában részesült. A városban a kötelező önkormányzati feladatok ellátását a Polgármesteri Hivatalon kívül négy önállóan gazdálkodó költségvetési szervvel biztosítják. Az elmúlt időszakban a településen jelentős infrastrukturális beruházásokat hajtottak végre, ami az önkormányzat eladósodását eredményezte. Folyamatos likviditási problémák jellemezték az 1999. évi gazdálkodást. A város forráslehetőségei meglehetősen korlátozottak. A munkalehetőségek a településen szűkek, a térségben lévő dudari bányaüzem teljes bezárása tovább növelte a munkanélküliség amúgyis jelentős nagyságrendjét.
Az eladósodás mértéke elérte az önkormányzat esetében az Ötv-ben meghatározott hitelfelvételi korlátozásra vonatkozó értéket. Ennek eredményeként különféle megoldásokkal próbálkoztak a hitelfelvétel csökkentése érdekében. A mobilizálható önkormányzati vagyonelemek nagy többsége az elmúlt években folyamatosan értékesítésre került, ami kedvezőtlenül befolyásolja a folyamatos vagyonhasznosítási bevételek realizálásának lehetőségét.

A működési kiadások szintje meglehetősen magas, ami többek között annak köszönhető, hogy az elmúlt években az intézmények feladatellátásának átvilágítására nem került sor, intézményracionalizálás nem történt. Az önkormányzat a kötelező feladatok ellátásának biztosítása érdekében nem minden esetben a leggazdaságosabb megoldás mellett döntött. A szemétszállítási szolgáltatást helyi vállalkozóval végeztetik, úgy, hogy a lakosságtól a díjakat az önkormányzat intézménye szedi be. Így a számlázás és a hátralékok be-

hajtása az önkormányzat feladata, a vállalkozó ehhez a feladathoz mindössze évi közel 400 ezer Ft-os kedvezmény adásával járul hozzá.
Az önkormányzat működési területén uszodaberuházást végzett egy helyi vállalkozó. A vállalkozás fizetésképtelensége miatt az uszoda a finanszírozó bank tulajdonába került, aki azt részletfizetéssel kedvező áron az önkormányzatnak értékesítette. Az 1999-es gazdálkodási évben az első részlet kifizetésére került sor, további 15 millió Ft kiadás terheli még az önkormányzat költségvetését. Meg kell itt jegyezni azt is, hogy az uszoda működtetése az önkormányzat esetében további működési forráshiányt fog eredményezni, ami tovább fogja növelni a működtetés gazdaságtalanságát.

Az ÖNHIKI 2000. évi feltételeinek az önkormányzat nem tudott megfelelni, elsősorban az igen magas 1999. évi fajlagos működési kiadási szint realizálása miatt. A folyamatos működtetési problémák eredményeként az önkormányzat az intézményhálózat átalakítása mellett döntött ebben a költségvetési évben. Néhány önkormányzati feladatot (művelődési ház, uszoda, stb.) közhasznú társasági formában fognak működtetni várhatóan 2000. július 1-étől.

A város likviditási zavarait többek között az is előidézte, hogy pénzmaradványának korrekciós tételei között (függő kiadások) lakossági kamatmentes kölcsönök is elszámolásra kerültek, melynek 1999. év végi állománya 878.500 ezer Ft volt. Ezen felül dolgozóknak adott munkáltatói kölcsönöket is nyilvántartanak az aktív pénzügyi elszámolások között, ami ugyancsak nem lehetne pénzmaradványt növelő tényező. Az aktív pénzügyi elszámolások között csak azokat a kiadásokat lehet elszámolni, melyek a következő költségvetési évben meg is térülnek. Ha a megtérülés nem következik be, akkor olyan pénzmaradványra vállalnak pénzforgalmilag teljesített tárgyévi kiadásokat, aminek nincs bevételi fedezete. Az eladósodás bekövetkezésében többek között ez is szerepet játszott, mivel mindkét kölcsön több éves megtérülést jelent. Ezeket a kiadásokat a költségvetési végleges kiadások között kellett volna szerepeltetni. A 2000-es gazdálkodási évben gondoskodni kell arról, hogy a végleges ki-

adások elszámolásra kerüljenek, melynek forrásaként a pénzmaradványt kell megjelölni. Az önkormányzat a pénzmaradvány teljes összegére kötelezettséget vállalt már, ezért vagy tárgyévi többletbevételek realizálása esetén nem lehet további kötelezettségeket vállalni, mert korábbi években realizált kiadásokat kell a tárgyévben végleges kiadási előirányzatban biztosítani, vagy valamely jóváhagyott kiadási előirányzatokat kell csökkenteni, azért, hogy a kiadási előirányzat a végleges elszámoláshoz rendelkezésre álljon. Ellenkező esetben év végére előfordulhat, hogy negatív lesz a pénzmaradvány, ami egyértelműen azt jelenti, hogy az önkormányzat fedezet nélküli kötelezettséget vállal, vagyis megsértésre kerülnek az Államháztartási törvény kötelezettségvállalásokat szabályozó rendelkezései.

II. RÉSZLETES MEGÁLLAPÍTÁSOK

2.1. A számviteli rend szabályozottságának értékelése

Az önkormányzat számviteli politikája és a hozzá kapcsolódó szabályzatok 1999. január 1-étől kerültek átdolgozásra. A korábban érvényben lévő szabályzatok a jogszabályi előirásoknak már nem feleltek meg, mivel azok folyamatos aktualizálása elmaradt.

A számviteli politika hatálya kiterjed az önkormányzat minden önállóan és részben önállóan gazdálkodó költségvetési intézményének gazdálkodására. Ennek ellenére az ellenőrzés azt tapasztalta, hogy a városi kórház saját szabályzatot készített, ami nem minden tekintetben egyezett meg az önkormányzati számviteli politikában rögzítettekkel. Az egységesítés érdekében az intézményeknek meg kell küldeni az elkészített szabályzatokat.

Az elkészített számviteli politika és a hozzákapcsolódó szabályzatok megfelelnek a Számviteli törvény és az 54/1996.(IV.26.) Korm. sz. rendelet jogszabályi előírásainak és megfelelően adaptáltak az önkormányzat szervezeti felépítéséhez. A belső szabályzatok gyakorlati érvényesülése azonban a vizsgált időszakban több tekintetben is sérült. Az ellenőrzés által feltárt hiányosságok a számviteli alapelvek egy részének megsértését vonták maguk után. Mindezek miatt felhívja az ellenőrzés az önkormányzat figyelmét arra, hogy a jogszabályi előírások alapján készített helyi szabályzatok rendelkezéseit a gyakorlati feladatellátás során is be kell tartani.

Az önkormányzat leltározási szabályzata lehetővé teszi, hogy a tételes leltárfelvételt a folyamatosan vezetett részletező analitikus nyilvántartások alapján készített összesítő kimutatás helyettesítse.

A leltár lebonyolítására vonatkozó szabályokat is rögzítik a helyi rendelkezések. Az önkormányzatnál azonban leltározási ütemterv nem készült, nem minden önkormányzati intézmény adatai alátámasztottak leltárral.

A Polgármesteri Hivatalban sem történt meg a leltár megfelelő felvétele és értékelése. Az ellenőrzés több esetben is tapasztalta, hogy a leltár negatív értékeket tartalmazott az analitikus nyilvántartás és a főkönyvi könyvelés adatával való egyezőség biztosítása érdekében. Az analitikus nyilvántartások adatai több esetben sem egyeztek meg a főkönyvi könyvelés adatával. A beszámoló főkönyvi kivonattal alátámasztott, de a főkönyvi adatok alátámasztását biztosító analitikus nyilvántartásokkal és a leltárban rögzítettekkel több esetben nem egyezik, ezért a beszámoló bizonylati alátámasztása nem teljeskörűen biztosított.

Az önkormányzat polgármesteri hivatala külön értékelési szabályzattal rendelkezik. A szabályzat az értékelés módját eszközféleségenként

részletesen rögziti. Ennek ellenére a leltár értékelése jelentös kívánnivalót hagy maga után. Az ellenörzés a mérlegsorok többségénél eltérést tapasztalt a beszámolóban feltüntetett adatokhoz képest. Az egyedi értékelés elve ugyan betartásra került, de az nem volt körültekintö.

A kialakított számviteli és információs rend jelenleg nem alkalmas a teljeskörü és valós információszolgáltatásra. A számviteli munkafolyamatokba épitett belsö ellenörzés hiánya, az analitikus nyilvántartások vezetésében tapasztalt hiányosságok a beszámoló valóságtartalmára kedvezötlen hatást gyakorolnak.

2.2. A költségvetési beszámoló értékelése

A pénzügyi információs rendszer keretében elöirt beszámolási kötelezettségének az elöirt határidöben és tartalommal eleget tett az önkormányzat. A beszámolóban kimutatott vagyoni és pénzforgalmi információk valóságtartalma azonban nem minösithetö megfelelönek.

2.2.1. A könyvviteli mérleg adatainak felülvizsgálata

A könyvviteli mérleg adatai leltárral hitelt érdemlöen nem minden intézménynél és a polgármesteri hivatalnál sem teljeskörüen alátámasztottak. A kórháznál folytatott vizsgálat során az ellenörzés megállapította, hogy az intézmény beszámolója valós, a számviteli munka szinvonala megfelelö.

A Polgármesteri Hivatalban a különbözö számviteli adatok rendszeres egyeztetését ugyan igyekeznek biztositani, de ennek ellenére volt, hogy az analitikus nyilvántartásokban rögzített adatok nem egyeztek meg a fö-

könyvi kivonatban szereplő értékekkel. Mindez megkérdőjelezi az egyeztetések szakszerű elvégzését.

Ugyancsak gondot okozott, hogy a leltár nem egy esetben negatív értéket tartalmazott. Ez azt jelenti, hogy a leltár adatait igazították a főkönyvi könyvelésben szereplő értékhez és nem fordítva. Ez viszont egyértelműen igazolja, hogy a leltározás nem mennyiségi felvétellel, illetve nem egyeztetéssel történt.

A szúrópróbaszerű ellenőrzés során az ellenőrzés a mérlegben a teljesség igénye nélkül az alábbi eltéréseket tapasztalta:

A befektetett eszközök esetében nem az immateriális javak között szerepelteti könyveiben az önkormányzat a telefonvonaljogok (SIM kártyák, közműfejlesztési hozzájárulások) után kifizetett díjakat. Ezek egy része korábban dologi kiadásként elszámolásra került, más része pedig a tárgyi eszköz értékével együtt került aktiválásra. Az amortizációs kulcs a vagyoni értékű jogok esetében eltér a tárgyi eszközökétől, ezért a mérlegben szereplő érték nem megfelelő.

A tárgyi eszközök körében tapasztalt hiányosság, hogy a részletfizetéssel vásárolt, de az önkormányzat tulajdonában lévő uszoda teljes értékében nem került aktiválásra és utána értékcsökkenést sem számítottak. A polgármesteri hivatal arról nem is rendelkezik információkkal, hogy milyen arányú a vásárlási értéken belül az épület, építmények és gép, berendezés, felszerelések bekerülési értékének aránya. Enélkül pedig az értékcsökkenés helyes elszámolása nem megoldható. Az 1999. évi beszámolóban 8.454 ezer Ft szerepelt a befejezetlen beruházások között, pedig az uszoda üzembehelyezése már régen megtörtént. A hátralévő részletek értéke 15.000 ezer Ft-ban aktiválásra nem került, ezért ennek értéke a mérlegben nem szerepel. Aktiválás esetén a minimálisan elszámolt ér-

tékcsökkenés minimum 469 ezer Ft lett volna, ami viszont csökkentette volna a nettó eszközértéket. A mérlegben tehát a tárgyi eszközök között kb. 14.531 ezer Ft, (illetve vélhetöleg ennél némileg kisebb) eszközérték nem szerepelt.

A befejezetlen beruházások állományában igen sok olyan elavult terv szerepel, melynek selejtezése szükséges. Azokat az elszámolt beruházásokkal kapcsolatos kiadásokat, melyek már nem valósulnak meg, indokolatlan a befejezetlen állományban tartani. Ezek az eszközök ugyanis nem értékesithetök, ezért nem képeznek valós eszközértéket, vagyis az eszközök közül ki kell azokat vezetni.

Nem szerepelnek az önkormányzat mérlegében értékben az ajándékként kapott képzőművészeti alkotások. A hatályos számviteli elöirások értelmében a térités nélkül átvett (és ennek minősül a hagyaték, ajándék is) eszközöket a mérlegben az átadó által közölt nyilvántartási értéken, de legfeljebb piaci, forgalmi értéken kell szerepeltetni. A vagyonvédelem biztosítása érdekében az értékelést lehetöség szerint el kell végezni, hogy a képzőművészeti alkotások a mérlegben megfelelő értéken szerepeljenek.

A befektetett pénzügyi eszközök körében az adott kölcsönöknél az éven belül esedékes törlesztőrészletek a forgóeszközök közé nem kerültek átvezetésre.

A szennyvízcsatorna beruházást követöen megszűnt társulat helyett a hiteit az önkormányzat átvállalta, az érdekeltségi hozzájárulások részleteit is a Polgármesteri Hivatal szedi be. A bevételeket és a kiadásokat is költségvetési körön belül kezelik. A főkönyvi kivonat és a mérleg szerint az érdekeltségi hozzájárulások hátralévö összege 29.844 ezer Ft volt. Az analitikus nyilvántartás ezzel szemben 28.527 ezer Ft-ot mutatott, az elté-

rés – 1.317 ezer Ft volt. Az éven belül esedékes 8.197 ezer Ft-ot pedig a forgóeszközök és nem a befektetett eszközök között kellett volna kimutatni.

A munkáltatói kölcsönök között szerepeltetett, a bankok által közölt egyenlegek nem a mérleg fordulónapjára készített kimutatás szerint készültek, hanem a harmadik negyedéves egyenlegértesítő adatait tartalmazzák. A Polgármesteri Hivatal a mérlegben is ezt az értéket szerepeltette, mivel a beszámoló készítésének időpontjára az év végi értesítő nem érkezett meg. Mivel a hivatal is rendelkezik analitikus nyilvántartással, ezért indokolt lett volna a korrigálás elvégzése a december 31-i állapotra. A jövőben fel kell venni az érintett bankokkal a kapcsolatot, hogy a beszámoló készítéséig a szükséges egyenlegértesítőket küldjék meg az önkormányzatnak. Az éven belül esedekes törlesztőrészletek itt sem kerültek kimutatásra és az egyéb rövidlejáratú kötelezettségek közé átvezetésre.

A Polgármesteri Hivatalban a korábbi években jogszabállyal ellentétesen nem az idegen pénzeszköz számláról, hanem – kereskedelmi bank közbeiktatása nélkül – a költségvetési elszámolási számláról is kifizetésre kerültek munkáltatói kölcsönök. Ezek főkönyvi elszámolása jelenleg helytelenül történik. Az ellenőrzés során egyúttal megállapításra került az is, hogy a főkönyvi nyilvántartásban rögzített 1.136 ezer Ft-os érték nem valós, mivel leltárral és analitikus nyilvántartással csak 130 ezer Ft-tal alacsonyabb összeg alátámasztott. Emiatt az adósok mérlegben kimutatott értéke – 130 ezer Ft-tal csökkentendő.
Az adósok állományában az önkormányzat nem szerepeltette az első lakáshoz jutók támogatására adott önkormányzati kölcsönökből származó követeléseket sem. Az ebből származó bevételeket nem kölcsönök megtérüléseként könyvelik, hanem lakosságtól átvett pénzeszközként.

Az ellenőrzés által megállapitottak miatt sem az adósok, sem az egyéb rövidlejáratú kötelezettségek mérlegsor nem a valós értéket mutatja.

A részesedések mérlegben kimutatott értéke analitikus nyilvántartással alátámasztott. A leltározott érték megegyezik a beszámoló adatával. Annak felülvizsgálata azonban nem történt meg az önkormányzatnál, hogy a részesedések után kell-e értékvesztést számítani. Az ennek minösítéséhez szükséges adatokat, mint tulajdonosnak az önkormányzatnak be kell szereznie az érintett 7 gazdálkodó szervezettől.

A követelések között az önkormányzat nem szerepeltette a lakossági szemétszállítási díjakból származó 6.522 ezer Ft-os hátralékot. Ennek oka az volt, hogy a számlázással, illetve díjbeszedéssel az önkormányzat Közszolgáltató Intézménye van megbizva, aki a bevételeket függő bevételként kezeli és időszakonként utalja a beszedett összeget az önkormányzat költségvetési elszámolási számlájára. A KÖSZI nem közölte, a Polgármesteri Hivatal pedig nem kérte a beszámoló készítésekor az állományrendezés érdekében az adatot.
Itt meg kívánja jegyezni az ellenőrzés, hogy a vállalkozóval kötött szerződés nem tartalmazza, hogy az önkormányzat végzi a számlázást és a hátralékokat is neki kell viselni. Az 1999-es évben a szemétszállitással kapcsolatos önkormányzati kiadások 15.262 ezer Ft-ot tettek ki, melyhez képest 8.960 ezer Ft bevétel keletkezett, vagyis az éves költségvetésből 6.302 ezer Ft-ot kellett a lakosságtól beszedett pénzeszközökön felül fordítani a szemétszállitási szolgáltatásokra.
A hátralékok beszedése jelentős költségekkel és munkával jár az önkormányzatnál, melyet közel sem fedez az összeg, amit a vállalkozó ezért engedményként biztosított. Szokatlan az engedmény érvényesítése is. A vállalkozó teljes értékben kibocsátja a számlát, de az önkormányzat csak kevesebbet fizet. Ez azt jelenti, hogy a bizonylat magasabb értékről szól, mint ami kiegyenlítésre, illetve az analitikában és főkönyvi elszámolások-

ban könyvelésre kerül. A vállalkozó igen kedvező pozícióban vállalkozhat, hiszen minden kockázatot az önkormányzat vállalt magára.

A vevők és szállítók konszolidált mérlegben való szerepeltetése okozott problémát az önkormányzatnál, mivel a PROMETHEUS Rt-vel kötött fűtéskorszerűsítési és szolgáltatási szerződés számlái szállítóként a KÖSZI-nél kerültek beállításra, aki azt továbbszámlázta egy részében a GAESZ-nak, másrészben a Polgármesteri Hivatalnak. Az adatok nem megfelelő egyeztetése miatt a könyvvizsgálat is tévesen auditálta az önkormányzat konszolidált mérlegét ennek kapcsán. A GAESZ a mérlegében olyan szállítót is szerepeltetett, mely nem volt esedékes és a számlázás is csak 2000. évben történt. Ennek összege 576 ezer Ft volt.
Az ellenőrzés nem teljeskörű felülvizsgálata szerint – mivel a számlák minden intézmény esetében történő tételes felülvizsgálata nem történt meg – az auditálási eltéréshez képest a szállító értékét 127 ezer Ft-tal csökkentett összegben határozta meg, vagyis ennyivel nő a saját tőke összege. A mérleg főösszegét ez nem érinti, csak annak belső összetételét módosítja.

Az egyéb követelések között a gépjárműadó túlfizetések miatti, a központi költségvetési elszámolásban már utalt - adott esetben levonásba helyezhető - összegét 76 ezer Ft értékben nem szerepeltették.

A gépjárműadó hátraléka 920 ezer Ft, melyből 460 ezer Ft-ot kötelezettségként a mérlegben szerepeltetni kellett volna. Ennek elmulasztásával az önkormányzat megsértette a bruttó elszámolás számviteli alapelvet.

Az önkormányzat könyvviteli elszámolásában a munkáltatói kölcsönöket nem megfelelően rögzítette, azt költségvetési körön kívüli elszámolásként a költségvetésen kívüli aktív pénzügyi elszámolások között szerepeltette. Az adott kölcsönök között pedig a 412-es számlával szemben beállította

a mérlegbe a tényleges értéket. Emiatt a konszolidált mérleg eszköz oldalának értékét 3.273 ezer Ft-tal csökkenteni kell.

Az idegen pénzeszközök számla év végi egyenlege nem a valós, bizonylattal alátámasztott értéket mutatta. Az idegen pénzeszközök állományi értéket 30 ezer Ft-tal csökkenteni kell, mellyel együtt a forrásoldalon a 488-as főkönyvi számla egyenlege is csökken, vagyis a mérleg főösszege 30 ezer Ft-tal csökkentett értékben helyes.

Az aktív pénzügyi elszámolások mérlegben szereplő értékét az ellenőrzés valósnak nem tudja elfogadni, mivel azok leltárral nem megfelelően (negatív értékek) alátámasztottak. Ugyanakkor tartalmaznak költségvetési végleges kiadásokat is, mint például a kamatmentes kölcsönök 879 ezer Ft-os állományi értékét. Ez hátrányosan befolyásolja a szabad pénzmaradvány összegét is.

Az önkormányzati lakásalap számla év végi egyenlege 535 ezer Ft volt. A városi önkormányzat a vizsgált időszakot megelőző években közel 100 millió Ft-ot - a meghatározott feladatokra kötötten felhasználható pénzeszközeiből - költségvetési kiadásaira fordított, vagyis ilyen nagyságrendben belső adósságállománya keletkezett. A hitelfelvételi korlát meghatározásánál ezért indokolt ezt is figyelembe venni, mivel a pénzeszköz visszapótlásáról gondoskodni kell. A jövőben a lakásalap számlára érkező bevételeket csak a jogszabályban meghatározott célokra lehet felhasználni. Az utólagos elszámolást el kell végezni, hogy megállapítható legyen mekkora a visszapótlási kötelezettség és a konkrét belső adósságállomány nagysága.

A szemétszállítási díjból származó túlfizetések 78 ezer Ft-os értékét a rövidlejáratú kötelezettségek mérlegsorban nem szerepeltették, ami a for-

rások belső összetételének alakulását befolyásolja csak, a mérleg főösszegét viszont nem érinti.

A passzív pénzügyi elszámolások között olyan bevételek is rögzítésre kerültek, melyek költségvetési végleges bevételt jelentenek. A Bakonyi Kiadványból származó bevételek esetében meg kell vizsgálni, hogy a költségvetési bevételként való elszámolás lehetősége a megállapodás értelmében adott-e (233 ezer Ft).

Ugyancsak a passzív pénzügyi elszámolások között szerepeltette az önkormányzat a rövid lejáratra, vállalkozótól felvett kölcsön összegét. A cigánydombi szennyvíz- és útberuházást kivitelező vállalkozó az általános forgalmiadó kifizetése és visszaigénylése közötti időbeli eltérés miatt likviditási hitelt (kölcsönt) adott az önkormányzatnak. Ezt a Polgármesteri Hivatal a kiegyenlítő bevételek számlán kezelte. Év végén ezen a jogcímen a leltárban 4.632 ezer Ft szerepelt, ami csökkentette a pénzmaradvány értékét. A kölcsön számviteli elszámolása nem volt helyes, mivel azt a rövid lejáratra felvett kölcsönök, vagy az ideiglenes jelleggel átvett pénzeszközök között kellett volna kezelni. Ez a gyakorlatban bújtatott hitelfelvételnek minősült, amire az eladósodási korlát elérése miatt volt szükség. Az önkormányzat likviditási helyzete egész évben rendkívül kiélezett volt, melyet fokozott többek között az a tény is, hogy jelentős nagyságrendű szennyvízberuházás lebonyolításához kellett az általános forgalmi adót – a visszaigénylés lehetősége miatt – átmenetileg biztosítani.

A saját tőke növekedésére került sor 1999. évben önkormányzat szinten 44.044 ezer Ft összegben. A növekedés többségében a beruházások miatti bruttó érték növekedés és az elszámolt értékcsökkenés hatásaként a befektetett eszközök nettó értékének növekedéséből származott.

A helyszíni ellenőrzés során tételes felülvizsgálatra került negyedévenként 20 db bankbizonylat és 1999. december 21-31. közötti pénztárdekád összes bizonylata. Az operatív gazdálkodás során az utalványozásra, érvényesítésre, ellenjegyzésre vonatkozó pénzgazdálkodási hatáskörök helyileg meghatározott szabályok szerint - a gyakorlatban megfelelően - érvényesülnek. A bizonylati fegyelem jó, a bizonylatok a velük szemben támasztott alaki és tartalmi követelményeknek megfelelnek.

A pénztár ellenőrzését dekádonként végzik, annak biztosítása folyamatos. A munkafolyamatba épített ellenőrzés a pénzgazdálkodás területén rendszeresen megvalósul.

Az ellenőrzés véleménye szerint a könyvviteli mérleg alátámasztása hiteltérdemlően nem teljeskörűen biztosított. A leltározás az önkormányzatnál nem volt teljeskörű, és annak elvégzése sem felelt meg a vele szemben támasztott követelményeknek. Több esetben tapasztalható volt, hogy a leltárban negatív értékek szerepeltek azért, hogy annak főösszege az analitikus vagy főkönyvi nyilvántartás adataival megegyezzen. A leltárfelvételi jegyzőkönyveket és összesítőket nem kezelték minden esetben szigorú számadású nyomtatványként.

Tapasztalható volt az is, hogy az analitikus nyilvántartás és a főkönyvi kivonat adatai között az egyezőség nem volt biztosított. Az idegen pénzeszközök számlán a főkönyvi kivonatban feltüntetett 30 ezer Ft bizonylattal nem volt alátámasztott.
Mindezek miatt az ellenőrzés a számviteli nyilvántartások adatai rendszeres egyeztetésének megtörténtét nem tudja megfelelőnek elfogadni.

2.2.2. A költségvetés összeállításának, módosításának, a pénzforgalmi jelentés és pénzmaradvány megállapításának értékelése

A költségvetés összeállítása, az előirányzatok évközi módosítása, a bevételek és kiadások elszámolása, a pénzmaradvány és eredmény megállapítása többnyire szabályszerűen történt.

Az önkormányzat 1999. évi költségvetésének összeállítása a jogszabályi követelményeknek megfelelt. A költségvetési koncepcióban a képviselő-testület a következő éves gazdálkodási célokat meghatározta és a költségvetési rendelet ennek megfelelően került összeállításra, illetőleg elfogadásra.

Az önkormányzat költségvetési rendeletét a polgármester 1999. február 18-án, a törvényi határidőn belül terjesztette a képviselőtestület elé. Az elkészített rendelet tartalmi elemei a 217/1998.(XIII.30.) Korm. sz. rendeletben megfogalmazott követelményeknek megfeleltek. A rendelet testületi jóváhagyására 1999. március 1-én került sor.

A jóváhagyott költségvetési rendelet részletesen meghatározta a költségvetés végrehajtására vonatkozó szabályokat. A városi költségvetési intézményeknek lehetőséget adott többletbevételek realizálása esetén a kiadási előirányzatok saját hatáskörű növelésére, kivéve a személyi juttatások előirányzatait. A képviselőtestület fenntartotta magának a likviditási és egyéb hitelfelvétel esetén is a döntési jogot.

A költségvetési rendeletben a testület által jóváhagyott adatok megegyeztek a központi kormányzat részére felterjesztett elemi költségvetésben feltüntetett adatokkal.
A költségvetési rendeletet öt alkalommal módosították. Az előirányzat módosítások a jogszabályi és helyi előírásoknak megfelelően történtek. A

rendelet legutolsó módosítására 2000. február 14-én került sor, így a meghatározott módosított előirányzatok az elemi költségvetési beszámolóban már a testület által jóváhagyott összegben szerepeltek.

Az ellenőrzés a rugalmasabb munkavégzés és a testületi tevékenység intenzitásának csökkentése érdekében javasolja, hogy a jövőben éljenek a Kormányrendelet által lehetővé tett előirányzatmódosítási és átcsoportosítási lehetőségek szélesebb körű gyakorlásával.

Az önkormányzat pénzforgalmi jelentése nem minden esetben teljeskörüen tartalmazza az önkormányzatnál történő gazdasági eseményeket. Ezek a helytelen könyvviteli elszámolási gyakorlat miatt jelentkeznek. A lakáscélú támogatások törlesztése a lakosságtól átvett pénzeszközök között szerepel, pedig az adott kölcsönök törlesztése számlákon kell azt elszámolni. Az áfa megelőlegezésére felvett gazdálkodó szervi kölcsönt passziv pénzügyi elszámolásként kezelték és nem az ideiglenes jelleggel átvett pénzeszközök, vagy a rövid lejáratra kapott kölcsönök között. A munkáltatói kölcsönök törlesztése sem a megfelelő főkönyvi számlákon került elszámolásra.

A szemétszállítást végző vállalkozó önkormányzati szolgáltatásért (számlázás, behajtás) fogad el csökkentett összegü pénzügyi teljesítést az általa kibocsátott számlán feltüntetett díjjal szemben. Az alkalmazott forma gyakorlatilag önkormányzati bevétel és kiadás egymással szemben való beszámítása, ami ellentétes a bruttó elszámolás és a tartalom elsődlegessége a formával szemben számviteli alapelvekkel. Az önkormányzatnak a szolgáltatás ellenértékéről számlát kellene kibocsátania és pénzforgalom nélküli (499-es) számla alkalmazásával a valós bevételi és kiadási adatokat kellene a pénzforgalmi jelentésben feltüntetni. Mindezek miatt a pénzforgalmi jelentés valóságtartalma néhány esetben vitatható.

Az önkormányzat pénzmaradványának megállapítása helyes értékben történt. A pénzmaradvány jóváhagyását azonban csak önállóan gazdálkodó költségvetési szervenként határozta meg a képviselőtestület. A hatályos jogszabályok értelmében a részben önálló költségvetési szervek pénzmaradványát is külön-külön kell meghatározni. Ugyancsak külön kell megállapítani és jóváhagyni a kisebbségi önkormányzat pénzmaradványát.

2.2.3. A központi költségvetéssel történő elszámolások értékelése

A központi költségvetéssel történő elszámolások önkormányzati felülvizsgálata 1999. évben megtörtént. A hivatal az intézmények által szolgáltatott adatokat a rendelkezésére álló információk szerint felülvizsgálta. A felülvizsgálat megáliapításait tartalmazó írásbeli dokumentáció azonban nem készült.

2.3. A működési forráshiányos önkormányzat támogatási igényének megalapozottsága

Az 1999. évi költségvetési évben Zirc város működési forráshiányos önkormányzat volt. A helyi önkormányzatok kötelező alapellátási feladataihoz ezért kiegészítő támogatást igényelt és kapott.

A többletbevételek feltárásával, az intézményracionalizálás megkezdésével, a kiadások csökkentési lehetőségeinek keresésével sem volt képes a település a működési feladatok ellátásra.

Az Ötv. 88. §-ában rögzített adósságot keletkeztető kötelezettségvállalás felső korlátjának elérése és betartási kötelezettsége miatt a forráshiányt kölcsönvett forrásokkal terv szinten csak részben tudták ellentételezni.

A felhalmozási célú bevételeket meghaladóan felhalmozási kiadásokat nem terveztek. Lekötött bankbetétjük nem volt, likviditási zavarokkal küszködtek.
Az intézmények kapacitáskihasználtsága lényegesen meghaladta a pályázati feltételekben kiírt 50 %-os mértéket.

A pályázatban a forráshiány megállapításánál a kötelező önkormányzati feladatok 1998. évi működési kiadásaiból indultak ki és azt korrigálták az előírt tételekkel.

A TÁKISZ a tisztított működési kiadási szintet felülvizsgálta a központi kormányzat részére történő felterjesztés előtt és az igényelt 34.578 ezer Ft-os támogatással szemben 38.286 ezer Ft-ot javasolt. A támogatást az első körben pozitívan bírálta el a BM és PM, de mindössze 27.118 ezer Ft támogatást biztosítottak.

A helyi önkormányzat képviselőtestülete a működési forráshiányhoz szükséges nyilatkozatokat 74/1999.(IV.26.) Kt. sz. határozatában adta meg.

Az előző évi pénzmaradvány megállapítását és felhasználását igénylésében tételesen bemutatta az önkormányzat.

A könyvvizsgáló a támogatás felhasználását 2000. évben felülvizsgálta és azt jogszerűnek ítélte.

Előző évben is ÖNHIKI-s volt az önkormányzat, ezért 22.202 ezer Ft-os előlegben részesült az előző évi 38.006 ezer Ft-os támogatás arányában.

Az ellenörzés során megállapitást nyert, hogy a törvény szerinti támogatási feltételeknek az önkormányzat megfelelt. Forráshiánya a korszerütlen intézményhálózat fenntartásából és kötelező önkormányzati feladatok ellátása kapcsán kötött szerződések veszteségeiből (pl. szemétszállitás kb. 6.300 ezer Ft), valamint a gazdaságtalan önkormányzati önként vállalt feladatokból (pl. uszoda) adódott.

A müködési célra felvett hitelnek olyan része nem volt, amelyet felhalmozási célra forditott volna az önkormányzat. Inkább ennek forditottja volt jellemző. Részesedés vásárlásához 10.000 ezer Ft fejlesztési hitelt vett fel az önkormányzat. A részesedést a vásárlás után haszonnal értékesítette. A fejlesztési célú hitel visszafizetésére azonban nem került sor, mert azt a likviditási helyzet javitására használták.

A kapott kiegészítő támogatást felhalmozási célú kiadások fedezeteként nem vették igénybe, ezért jogszerütlen felhasználást az ellenörzés nem állapitott meg.

Meg kell azonban jegyezni, hogy a működési kiadásokat nem sikerült kellő mértékben csökkenteni. Emiatt 2000. évben az országos átlagot meghaladó kiadási szint miatt a támogatási igény nem került befogadásra.

2.4. Az intézményi beszámolók felülvizsgálata

A 217/1998.(XII.30.) Kormányrendelet 149. § (3) bekezdésének megfelelő módon és határidőben a Polgármesteri Hivatal az intézményi költ-

ségvetési beszámolókat felülvizsgálta. Az ellenőrzés a számszaki egyezőségek meglétére, a módosított előirányzatok helyes összegű intézményi szerepeltetésére szorítkozott. Az intézményi költségvetési beszámolók tartalmi és érdemi felülvizsgálatára azonban a zárszámadási rendelet elkészítése előtt nem került sor.

2.5. A zárszámadási rendelet értékelése

A zárszámadási rendeletet a költségvetési rendelettel azonos szerkezetben és tartalommal terjesztette a polgármester a képviselőtestület elé. A rendelet jóváhagyására a törvényi határidőn belül került sor (április 10-én).

A zárszámadási rendelettel egyidejüleg a pénzmaradvány jóváhagyása is megtörtént. Részben önálló költségvetési szervként azonban – a jogszabállyal ellentétesen – nem mutatták be a keletkező pénzmaradványokat az előterjesztésben.
Az Áht. 118. §-ában meghatározott mellékleteket a rendelethez csatolták. A vagyonkimutatás azonban a konszolidált mérlegből készített szintetikus kimutatást jelentette csak, ahhoz részletező vagyonállapot bemutatás nem tartozott.

2.6. A könyvvizsgálati tevékenység

Az önkormányzat 1996. év óta az Ötv. alapján a könyvvizsgálatra kötelezett körbe tartozik. A megbizott könyvvizsgáló azóta ugyanaz a személy.

Az egyszerüsitett beszámolót az önkormányzat összevont adataiból elkészitették és annak könyvvizsgáló általi felülvizsgálata is határidőben megtörtént. A képviselőtestület a könyvvizsgálói jelentéssel együtt fogadta el a zárszámadási rendeletet.

A könyvvizsgáló az önkormányzati beszámoló felülvizsgálata során auditálási eltérést a vevőknél és szállítóknál állapított meg az intézmények egymás közötti számlázása miatt.

Az egyszerüsitett beszámoló új tartalmi elemei is elkészitésre kerültek. A könyvvizsgáló az önkormányzati beszámolótól eltérő összegü állami támogatást, visszafizetési kötelezettséget nem állapitott meg.

A megbizott könyvvizsgáló az önkormányzat beszámolóját valósnak értékelte és hitelesitő záradékot adott. Javaslatot a számviteli tevékenység javitása érdekében nem fogalmazott meg.

III. ÖSSZEGZŐ MEGÁLLAPÍTÁSOK

Összefoglalásként megállapitható, hogy a jelentősen eladósodott, müködési forráshiányos önkormányzat beszámolójának valóságtartalma sok tekintetben nem megfelelő.

Az analitikus nyilvántartások vezetése nem minden esetben felel meg a vele szemben támasztott követelményeknek. A főkönyvi könyvelés és az analitikus nyilvántartások egyezősége nem teljeskörüen biztositott. A leltározási tevékenység nem megfelelő. A beszámoló bizonylatokkal való hitelt érdemlő alátámasztása mindezek miatt nem minősithető valósnak.

A számviteli elszámolási gyakorlatban az aktív és passzív pénzügyi elszámolásokat néhány esetben költségvetési végleges bevételek, illetve kiadások könyvelésére is használták. A függő kiadások év végi leltározott értéke között szerepelt többek között lakosságnak adott kölcsön állománya is. Ezt erről a számláról ki kell vezetni és végleges kiadásként el kell számolni. A jövőben ezeket a főkönyvi számlákat csak a számlarendben rögzített bevételek és kiadások könyvviteli elszámolására lehet használni.

A számviteli tevékenység színvonalát az ellenőrzés a feltárt hiányosságok miatt nem minősíti megfelelőnek, annak javítására van szükség. A munkavégzés színvonala szoros összefüggésben van az elvégzendő feladatokhoz rendelkezésre álló alacsony létszámmal. Az alkalmazott dolgozók megfelelő számviteli szakképesítéssel rendelkeznek, ezért a leterheltség csökkentésével, a munkafolyamatba épített ellenőrzés fokozottabb érvényesítésével lehetőség van a számviteli és elszámolási gyakorlat színvonalának jelentős mértékű javítására.

A működési forráshiány csökkentése érdekében következetesen felül kell vizsgálni az önkormányzati feladatvállalás mértékét és racionalizálni kell az intézményhálózatot.

A likviditás kezelésére gazdálkodó szervektől kapott ideiglenes pénzeszközök, kölcsönök is hitelnek minősülnek. A szerződések aláírása előtt emiatt kellő körültekintéssel kell eljárni és igyekezni kell azon, hogy a felvett hitel valóban csak likviditási problémákat kezeljen.

IV. JAVASLATOK

A feltárt hibák, hiányosságok kijavítása, illetőleg megszüntetése érdekében az ellenőrzés az alábbiak megtételét javasolja az önkormányzatnak:

1./ A kialakított számviteli politika és a hozzákapcsolódó helyi szabályzatok előírásainak betartását a gyakorlati munkavégzés során biztosítani szükséges.

2./ A 2000. évi mérleg bizonylati alátámasztása érdekében indokolt mennyiségi felvétellel leltározást végezni, annak érdekében, hogy a mérleg valódisága biztosított legyen.

3./ Az analitikus nyilvántartások és a főkönyvi könyvelés rendszeres egyeztetését folyamatosan biztosítani kell. A beszámolóban csak a bizonylatokkal alátámasztott adatok szerepeltethetők.

4./ A lakásalap-számla bevételeivel szemben meg kell határozni a korábbi években teljesített és jogszabály szerint elszámolható kiadások nagyságát. Ennek eredményeként meg kell határozni a belső adósságállomány összegét. Lehetőség szerint a visszapótlásról gondoskodni kell.

5./ A belső ellenőrzés hatékonyságának fokozásával, a felügyeleti jellegű ellenőrzés intenzívebbé tételével a mérlegvalódiság megvalósítása érdekében intézkedni szükséges.

6./ A főkönyvi könyvelés során, valamint a mérlegtételek értékelésénél fokozottabban figyelemmel kell lenni az Szt. és az 54/1996.(IV.16.) Korm. sz. rendelet előírásaira.

Veszprém, 2000. június 4.

ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK Veszprém Megyei Ellenőrzési Iroda Veszprém

Szikszainé Király Mária
számvevő-tanácsos

V. ÁTVÉTELI ZÁRADÉK

A jelentés egy példányát átvettem. Tudomásul veszem, hogy az abban foglalt megállapításokra az Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII. tv. 25. § (1) bekezdése alapján 8 napon belül írásban észrevételt tehetek.
Az észrevételt 3 példányban az Állami Számvevőszék Veszprém Megyei Ellenőrzési Iroda (Veszprém, Megyeház tér 5. szám címre) kell eljuttatni.

Zirc, 2000. június „6"

Dr. Varga Tibor
polgármester