ÁLLAMI
SZÁMVEVŐSZÉK

VESZPRÉM MEGYEI ELLENŐRZÉSI IRODA – VESZPRÉM

SZÁMVEVŐI JELENTÉS

Zirc Város Önkormányzata gazdálkodási rendszerének

2009. évi ellenőrzéséről

2009. december

3. Önkormányzati és Területi Ellenőrzési Igazgatóság
Veszprém Megyei Ellenőrzési Iroda
Cím: 8200 Veszprém, Megyeház tér 1.
Telefonszám: 06/88/591-860, faxszám: 06/88/591-869

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

Az ellenőrzést végezték:

Szarvas Szilárd
számvevő tanácsos, csoportvezető
(1., 4. ellenőrzési programpontok)

Csényi István
számvevő tanácsos
(2., 3. ellenőrzési programpontok)

TARTALOMJEGYZÉK

BEVEZETÉS 9

I. ÖSSZEGZŐ MEGÁLLAPÍTÁSOK, KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK 13

II. RÉSZLETES MEGÁLLAPÍTÁSOK 25

1. Az Önkormányzat költségvetési és pénzügyi helyzete 25
   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 25
   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 27
2. Az Önkormányzat felkészültsége az európai uniós források igénylésére és felhasználására, valamint az elektronikus közszolgáltatási feladatok ellátására 33
   2.1. Az európai uniós források igénybevételére és a várható támogatás felhasználására történt felkészülés szabályozottságának, szervezettségének eredményessége 33
      2.1.1. Az európai uniós forrásokra történő pályázatok benyújtására vonatkozó döntések összhangja a fejlesztési célkitűzésekkel 33
      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 38
      2.1.3. A fejlesztési feladat lebonyolításánál a feladatellátás rendjére, az ellenőrzési feladatok teljesítésére, valamint a felelősségi szabályokra vonatkozó előírások betartása 40
   2.2. Az elektronikus közszolgáltatás feltételeinek kialakítása, a közérdekű gazdálkodási adatok elektronikus közzététele 43
3. A költségvetési gazdálkodás belső kontrolljai 46
   3.1. A szabályozottság kockázata a költségvetés tervezési, gazdálkodási, beszámolási és a folyamatba épített, előzetes és utólagos vezetői ellenőrzési feladatoknál 46
   3.2. A belső kontrollok működése az önkormányzati források szabályszerű felhasználásában, a költségvetési tervezés, gazdálkodás, beszámolás folyamataiban 48

3.3. A belső ellenőrzési kötelezettség teljesítése, javaslatainak hasznosulása 52

4. Az ÁSZ korábbi ellenőrzési javaslatai alapján készített intézkedési terv végrehajtása, eredményessége 55

4.1. Az Önkormányzat gazdálkodási rendszerének átfogó ellenőrzése során tett javaslatok végrehajtására tervezett intézkedések megvalósulása 55

4.2. A zárszámadáshoz kapcsolódó (állami hozzájárulások, támogatások igénylésének és felhasználásának ellenőrzése), valamint a további vizsgálatok esetében a megállapítások, javaslatok alapján tett intézkedések 59

ZÁRADÉK **62**

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 2006-2009. 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 európai uniós forrással támogatott *„Zirci autóbusz terminál áthelyezése, új személyforgalmi logisztikai központ kialakítása"* fejlesztésről (3 oldal)

6. számú Az ellenőrzés során átadott munkatáblák, munkalapok és megfelelőségi tesztek jegyzéke (3 oldal)

RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

Törvények

Áht.	az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény
Eisztv.	az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény
Ksztv.	a közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvény
Ötv.	a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. 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
IHM rendelet	a közzétételi listákon szereplő adatok közzétételéhez szükséges közzétételi mintákról szóló 18/2005. (XII. 27.) IHM rendelet
Vhr.	az államháztartás szervezetei beszámolási és könyvvezetési kötelezettségének sajátosságairól szóló 249/2000. (XII. 24.) Korm. rendelet
2006. évi költségvetési rendelet	Zirc Városi Önkormányzat 2/2006. (II. 13.) számú rendelete az Önkormányzat 2006. évi költségvetéséről
2007. évi költségvetési rendelet	Zirc Városi Önkormányzat 2/2007. (II. 15.) számú rendelete az Önkormányzat 2007. évi költségvetéséről
2008. évi költségvetési rendelet	Zirc Városi Önkormányzat 1/2008. (II. 11.) számú rendelete az Önkormányzat 2008. évi költségvetéséről
2009. évi költségvetési rendelet	Zirc Városi Önkormányzat 7/2009. (II. 23.) számú rendelete az Önkormányzat 2009. évi költségvetéséről
2006. évi zárszámadási rendelet	Zirc Városi Önkormányzat 7/2007. (IV. 23.) számú rendelete az Önkormányzat 2006. évi költségvetésének végrehajtásáról
2007. évi zárszámadási rendelet	Zirc Városi Önkormányzat 7/2008. (IV. 28.) számú rendelete az Önkormányzat 2007. évi költségvetésének végrehajtásáról
2008. évi zárszámadási rendelet	Zirc Városi Önkormányzat 13/2009. (IV. 27.) számú rendelete az Önkormányzat 2008. évi költségvetésének végrehajtásáról
Polgármesteri hivatal SzMSz-e	Zirc Város Önkormányzat 15/2003. (IV. 28.) számú rendelete Zirc Város Önkormányzat Polgármesteri Hivatalának Szervezeti és Működési Szabályzatáról
ügyrend	Zirc Város Önkormányzata 15/2003. (IV. 28.) számú rendeletének 1. számú melléklete a Polgármesteri Hivatal Ügyrendjéről
vagyongazdálkodási rendelet	Zirc Város Önkormányzat 6/1994. (IV. 18.) számú rendelete az Önkormányzat vagyonáról és a vagyongazdálkodás szabályairól

Szórövidítések

ÁFA	általános forgalmi adó
ÁROP	ÚMFT Államreform Operatív Program
ÁSZ	Állami Számvevőszék
EKOP	ÚMFT Elektronikus Közigazgatási Operatív Program
e-közigazgatás	elektronikus közigazgatás
EU Önerő Alap támogatás	a Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetéséről szóló 2006. évi CXXXVII. törvény – 5. számú mellékletének 12. pontja alapján – központi költségvetési hozzájárulást biztosít a helyi önkormányzatok és jogi személyiségű társulásaik számára, azok európai uniós fejlesztési célú pályázataihoz szükséges saját forrás kiegészítésére.
FEUVE	folyamatba épített, előzetes és utólagos vezetői ellenőrzés
gazdasági program$_1$	Zirc Város Önkormányzat 2003-2006. évekre vonatkozó gazdasági programja, amelyet a Képviselő-testület a 19/2003. (II. 13.) számú határozattal fogadott el
gazdasági program$_2$	Zirc Város Önkormányzat 2007-2010. évekre vonatkozó gazdasági programja, amelyet a Képviselő-testület a 29/2007. (III. 26.) számú határozattal fogadott el
GVOP	NFT Gazdasági Versenyképesség Operatív Program
HEFOP	NFT Humánerőforrás-fejlesztési Operatív Program
jegyző	Zirc Város Önkormányzatának Jegyzője
KDOP	ÚMFT Közép-Dunántúli Operatív Program
Képviselő-testület	Zirc Város Önkormányzatának Képviselő-testülete
Kistérségi társulás	Zirc Kistérség Többcélú Társulása
Kórház	Zirc Városi Erzsébet Kórház-Rendelőintézet
közreműködő szervezet	Váti Kht. Közép-Dunántúli Regionális Képviselet, mint a ROP-2.1.3.-2005-05-0001/36 Hátrányos helyzetű régiók és kistérségek elérhetőségének javítása fejlesztése program keretében megvalósuló *„Zirci autóbusz terminál áthelyezése, új személyforgalmi logisztikai központ kialakítása"* című fejlesztés közreműködő szervezete
NFT	Nemzeti Fejlesztési Terv
OKÉV	Országos Közoktatási Értékelési és Vizsga Központ
Önkormányzat	Zirc Város Önkormányzata
Pénzügyi bizottság	Zirc Város Önkormányzata Pénzügyi Ellenőrző és Gazdasági Bizottsága
Pénzügyi osztály	Zirc Város Önkormányzata Polgármesteri Hivatalának Pénzügyi osztálya
polgármester	Zirc Város Önkormányzatának Polgármestere
Polgármesteri hivatal	Zirc Város Önkormányzatának Polgármesteri Hivatala

ROP	NFT Regionális Fejlesztési Operatív Program
SzMSz	Szervezeti és Működési Szabályzat
TÁMOP	ÚMFT Társadalmi Megújulás Operatív Program
TIOP	ÚMFT Társadalmi Infrastruktúra Operatív Program
ÚMFT	Új Magyarország Fejlesztési Terv
Városüzemeltetési osztály	Zirc Város Önkormányzata Polgármesteri Hivatalának Városüzemeltetési osztálya

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 üggyel kapcsolatos teendőkről és a szükséges dokumentumokról.
2. elektronikus szolgáltatási szint	Az 1044/2005. (V. 11.) Korm. határozat alapján olyan egyirányú kapcsolatot biztosító szolgáltatás, amely az 1. szinten túl biztosítja az adott ügy intézéséhez szükséges dokumentumok, nyomtatványok letöltését, és azok ellenőrzéssel, vagy ellenőrzés nélküli elektronikus kitöltését, amely esetben a dokumentumok benyújtása hagyományos úton történik.
3. elektronikus szolgáltatási szint	Az 1044/2005. (V. 11.) Korm. határozat alapján olyan kétirányú kapcsolatot biztosító szolgáltatás, amely közvetlen, vagy ellenőrzött kitöltésű dokumentum segítségével biztosítja az elektronikus adatbevitelt és a bevitt adatok ellenőrzését. Az ügy indításához, intézéséhez személyes megjelenés nem szükséges, de az ügyhöz kapcsolódó közigazgatási döntés (határozat, egyéb aktus) közlése, valamint a kapcsolódó illeték-, vagy díjfizetés hagyományos úton történik.
4. elektronikus szolgáltatási szint	Az 1044/2005. (V. 11.) Korm. határozat alapján olyan teljes közvetlen kétirányú ügyintézési folyamatot biztosító szolgáltatás, amikor az ügyhöz kapcsolódó közigazgatási döntés is elektronikus úton kerül közlésre, illetve a kapcsolódó illeték-, vagy díjfizetés elektronikus úton is intézhető.
európai uniós források	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. Fele-

lősségi 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), közbenső (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.

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 — Helyzetelemzést, stratégiát a tervezett fejlesztési területek prioritásait, azok céljait és pénzügyi forrásait megjelölését tartalmazó dokumentum, amelyet a Magyar Köztársaság készített az Európai Unió programozási irányelveinek,

célkitűzéseinek megfelelően a fejlődésben lemaradó régiók fejlődésének és strukturális átalakulásának elősegítésére a kiemelt szükségletekre figyelemmel. A Nemzeti Fejlesztési Terv stratégiai fejezetének célja, hogy a 2004-2006 közötti időszakra kijelölje a strukturális alapokból támogatható fejlesztéspolitikai célkitűzéseit és prioritásait. A strukturális alapok operatív programjai: Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program (AVOP); Gazdasági Versenyképesség Operatív Program (GVOP); Humán erőforrások fejlesztése Operatív Program (HEFOP); Környezetvédelem és infrastruktúra Operatív Program (KIOP); Regionális Fejlesztés 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 energetika területén, a területfejlesztésben és az államreform feladataival összefüggésben. Az Új Magyarország Fejlesztési Terv operatív programjai: Államreform Operatív Program (ÁROP); Elektronikus Közigazgatás Operatív Program (EKOP); Gazdaságfejlesztés Operatív Program (GOP); Környezet és Energia Operatív Program (KEOP); Közlekedés Operatív Program (KÖZOP); Dél-Alföldi Operatív Program (DAOP); Dél-Dunántúli Operatív Program (DDOP); Észak-Alföldi Operatív Program (ÉAOP); Észak-Magyarországi Operatív Program (ÉMOP); Közép-Dunántúli Operatív Program (KDOP); Közép-Magyarországi Operatív Program (KMOP); Nyugat-Dunántúli Operatív Program (NYDOP); Társadalmi Infrastruktúra Operatív Program (TIOP); Társadalmi Megújulás Operatív Program (TÁMOP).

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

SZÁMVEVŐI JELENTÉS

Zirc 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 szervezettség 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 zárszámadási feladatai belső kontrollrendszerét[1], 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[2] és célszerűségi javaslatait.

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

[2] A törvényi előírások betartásának elmulasztásakor a részletes megállapítások fejezetében 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 és 2009. I. félév, a 3. ellenőrzési programpontnál a 2008. év és 2009. I. félév.

Zirc város lakosainak száma 2009. január 1-jén 7116 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 választásokat követően német kisebbségi önkormányzat működött. A polgármester a 2006. évi önkormányzati képviselő és polgármester választás óta tölti be tisztségét, a jegyző személye 2003. január 1-je óta változatlan.

Az Önkormányzat feladatainak végrehajtása érdekében a 2008. évben nyolc költségvetési intézményt működtetett, amelyekből három önállóan gazdálkodott. A feladatok ellátásában részt vett egy gazdasági társasága, továbbá két alapítványa és egy közalapítványa. Az Önkormányzat a 2008. évi költségvetési beszámolója szerint 1750 millió Ft költségvetési bevételt ért el és 1709 millió Ft költségvetési kiadást teljesített, 2008. december 31-én a könyvviteli mérleg szerint 4826 millió Ft értékű vagyonnal rendelkezett. Az Önkormányzat vagyona a 2006. év végi állományhoz viszonyítva 10,3%-kal emelkedett. Az ingatlanok állománya 32,3%-kal nőtt a kórház rekonstrukciója, az autóbusz terminál kialakítása és a felújított közutak miatt, továbbá a forgóeszközök állománya a 2,6-szeresére, a kötelezettségek állománya az 1,9-szeresére nőtt a 2008. évben kibocsátott 300 millió Ft-os kötvény hatására. Az összes költségvetési bevétel 32%-át a saját bevétel, illetve 14%-át a helyi adó bevétel biztosította a 2008. évben. Az összes költségvetési kiadásból a felhalmozási célú kiadás részaránya a 2008. évben 13% volt. A 2009. évi költségvetési rendeletben 1651 millió Ft költségvetési bevételt és 1691 millió Ft költségvetési kiadást irányoztak elő. A Polgármesteri hivatalban dolgozó köztisztviselők száma 2008. december 31-én 33 fő, a költségvetési intézményekben foglalkoztatott közalkalmazottak száma 239 fő volt. 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 mérséklésére tett intézkedéseket, finanszírozásának módját, az Önkormányzat adósságállományának 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-közszolgáltatási feladat ellátása, illetve bevezetése, működtetése érdekében mi-

lyen intézkedéseket tettek, valamint biztosították-e a közérdekű adatok közzétételét.

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 ellátására. Felmértük és minősítettük a költségvetés tervezési, a gazdálkodási, a zárszámadás készítési feladatokkal, továbbá a pénzügyi-számviteli területen az informatikával kapcsolatosan kialakított kontrollok megfelelőségét, valamint a kialakított belső kontrollok működésének megbízhatóságát. Értékeltük 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 kockázatuk alapján kiválasztott[3] kifizetésekre folytattuk le[4]:

- 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 minimálisra csökkenthető a kívánt ellenőrzési bizonyosság eléréséhez szükséges időráfordítás.

---

[3] 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.

[4] A korábbi ellenőrzési tapasztalataink szerint ezeken a területeken a jegyzők nem, vagy hiányosan szabályozták a megbízás, megrendelés, illetve beszerzés indokoltságának, szükségességének elbírálására, igazolására, valamint a teljesítések dokumentálására, a kiadások jogosultságának, összegszerűségének 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.

A pénzügyi-számviteli folyamatokban alkalmazott belső kontrollok létezésének és működésének ellenőrzésére a vizsgált három terület 2008. évi és 2009. I. félévi könyvviteli tételeiből területenként egyszerű véletlen mintát vettünk. A kijelölt gazdasági eseményre elvégzett megfelelőségi tesztek alapján értékeltük a kontrollok működésének megbízhatóságát a vizsgált három területre különkülön, majd összefoglalóan[5]. 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[6] és a kialakított kontrollok működésének megbízhatóságát[7].

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.

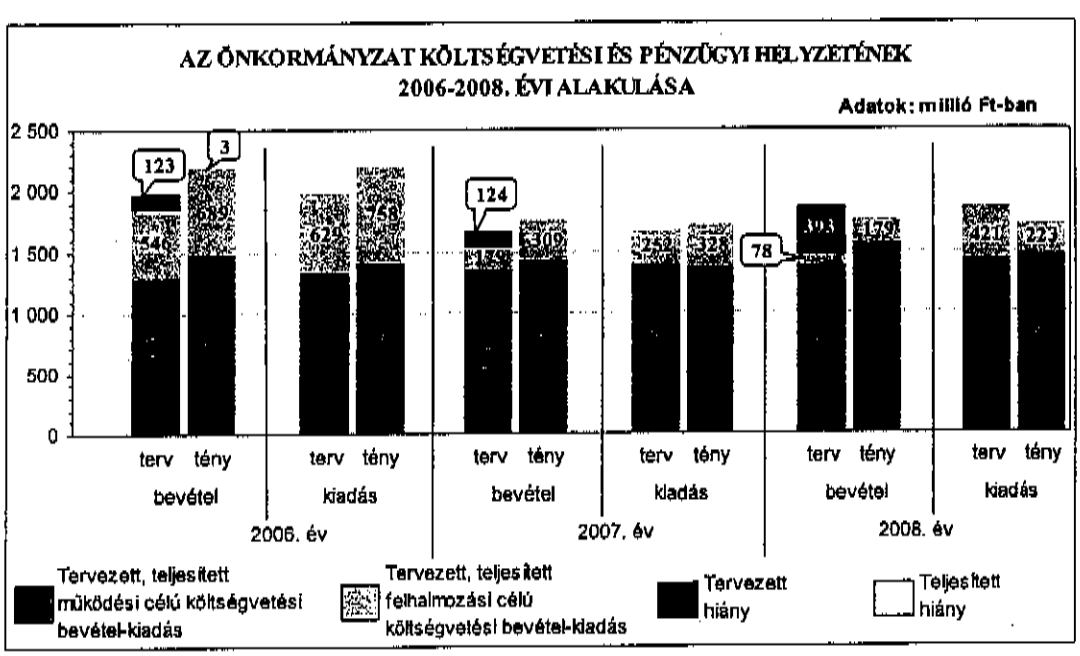
[5] A vizsgált három terület egyedi értékelési pontszámait a területek költségvetési súlyával arányosan összegeztük.

[6] 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.

[7] A kontrollok működésének megbízhatóságát kiválónak értékeltük abban az esetben, ha azok működése – esetleges apróbb hiányosságoktól eltekintve – megfelelt 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 2006-2008 között az előző évhez viszonyítva a tervezett költségvetési bevételek főösszege csökkent, a 2009. évben emelkedett, a költségvetési kiadások főösszege a 2007. és a 2009. években csökkent, a 2008. évben emelkedett. A **költségvetési** bevételek és kiadások **egyensúlya** a 2006-2009. évi költségvetési rendeletekben nem volt biztosított. A 2006-2008. években tervezett költségvetési bevételek nem nyújtottak fedezetet a tervezett költségvetési kiadásokra, amit a tervezett működési és felhalmozási célú bevételeket meghaladó összegben tervezett működési és felhalmozási célú költségvetési kiadások okoztak. A 2009. évi költségvetési rendeletben a tervezett működési célú bevételeknél hiányzó forrással számoltak, a felhalmozási célú költségvetési bevételek meghaladták az azonos célú költségvetési kiadásokat. Az Önkormányzat a 2006-2009. évi költségvetési rendeleteiben a költségvetési egyensúly biztosításához rövid lejáratú működési, illetve hosszú lejáratú felhalmozási célú hitelek felvételét, továbbá a 2008. évben kötvény kibocsátását tervezte. A 2006. évi költségvetési rendeletben a jegyző nem mutatta be a költségvetési hiány összegét, valamint a költségvetés bevételi és kiadási főösszegeinek megállapításakor – az Áht. előírásai ellenére – finanszírozási célú pénzügyi műveletek bevételeit és kiadásait is figyelembe vett költségvetési hiányt módosító tételként. A 2007-2009. évi költségvetési rendeletekben a jegyző bemutatta a költségvetési hiányt és finanszírozási célú pénzügyi műveleteket nem vett figyelembe költségvetési hiányt módosító bevételként.



A pénzügyi egyensúly a költségvetés végrehajtása során a 2006. évben nem volt biztosított, mivel a felhalmozási célú költségvetési kiadások meghaladták a felhalmozási célú költségvetési bevételeket. A 2007-2008. években a költségve-

tés végrehajtása során a pénzügyi egyensúly megvalósult, a teljesített költségvetési bevételek fedezetet nyújtottak a teljesített költségvetési kiadásokra, pénzügyi többlet keletkezett a tervezettet meghaladó mértékű működési és felhalmozási célú költségvetési bevételek, a pénzmaradvány fel nem használt része és a költségvetési kiadási megtakarítást eredményező intézkedések miatt.

Az Önkormányzat a 2006. évben hosszú lejáratú fejlesztési célú, a 2007. évben rövid lejáratú hitelt vett fel. A 2008. évben hosszú távú fejlesztési célok megvalósítása érdekében 300 millió Ft összegű svájci frank alapú, változó kamatozású, 20 éves futamidejű, a tőketörlesztésre két év és 11 hónap türelmi időt biztosító kötvényt bocsátottak ki, melynek egyharmad részét használták fel 2008-2009 között. A **kötvénykibocsátás** az Önkormányzat számára kockázatot jelent a forint svájci frankhoz viszonyított árfolyamváltozása, valamint a változó kamatmérték miatt. Az Önkormányzat a 2006-2008. években az évközi likviditás biztosítása érdekében folyószámlahitelt vett igénybe.

Az Önkormányzat pénzügyi helyzete 2006-2008 között **eladósodási szempontból** kedvezőtlenül változott, mert növekedett a hosszú és rövid lejáratú fizetési kötelezettségek együttes összegének aránya az összes forrás állományán belül. Az Önkormányzat fizetőképessége – a kötvénykibocsátásból származó bevétel hatására – javult, mert a pénzeszközök és a követelések együttesen növekvő arányban nyújtottak fedezetet a rövid lejáratú fizetési kötelezettségek kiegyenlítéséhez. Az Önkormányzat pénzügyi helyzete a 2006-2008. évek között fizetőképességének javulása ellenére – a kötvénykibocsátás következményeként fokozódó eladósodásának hatására – összességében kedvezőtlenül alakult.

Az Önkormányzat **fejlesztési célkitűzéseit** a 2006-2009. évekre a stratégiai programján alapuló gazdasági program$_{1,2}$-ben határozta meg, amelyek összhangban voltak az NFT és az ÚMFT intézkedései keretében megjelenő pályázati lehetőségekkel. Az Önkormányzat a 2006-2009. I. félév között összesen 13 pályázat benyújtásáról döntött, továbbá a 2005. évben hozott döntése alapján egy európai uniós forrással támogatott fejlesztési feladatot bonyolított le. A benyújtott pályázatokban szereplő célok az Önkormányzat kötelező és önként vállalt feladataihoz kapcsolódtak és összhangban voltak a gazdasági program$_{1,2}$-ben rögzített célkitűzésekkel. A 2006-2009. I. félév között benyújtott pályázatok 71%-át – tartalmi, formai, forrás és költséghatékonyság, valamint jogosultsági feltételeknek hiánya miatt – elutasították, 29%-a támogatásban részesült. Az Önkormányzat 2006-2009. évi költségvetési rendeletei az Ámr.-ben foglaltaknak eleget téve a *„Zirci autóbusz terminál áthelyezése, új személyforgalmi logisztikai központ kialakítása"* projekt esetében tartalmazták a kiadási előirányzatokat, de az Ámr.-ben előírtak ellenére elkülönítetten nem tartalmazták az egyéb európai uniós támogatással megvalósuló projekt kiadási és bevételi előirányzatait. A 2009. évi költségvetési rendelet módosításának előterjesztésénél a jegyző figyelmen kívül hagyta az Áht. és az Ámr. előírásait, mivel a rendelettervezet nem tartalmazta a *„A Zirc Polgármesteri Hivatal szervezetfejlesztése"* projekt év közben megkötött támogatási szerződése szerinti bevételi és kiadási előirányzatot, továbbá az Áht-ben előírtak ellenére a projektnek a 2009-2010. évekre tervezett felhalmozási célú kiadásait, valamint elkülönítetten az európai uniós támogatással megvalósuló projekt bevételi és kiadási előirányzatait. A

befejezett fejlesztési feladatok teljesített kiadásai és a fedezetüket biztosító források a tervezethez képest 98%-ban teljesültek.

Az Önkormányzatnál a vizsgált időszakban nem határozták meg **az európai uniós források** igénybevételének és felhasználásának feladatait, nem jelölték ki az európai uniós forrásokra vonatkozó pályázatokkal összefüggésben a Polgármesteri hivatalon belül az önkormányzati szintű pályázatkoordinálás feladatainak felelősét, valamint az önkormányzati szintű pályázat nyilvántartás vezetésének felelősét. Nem határozták meg a pályázatfigyelést végzők és a döntési, illetve a döntés-előterjesztési jogkörrel rendelkezők közötti információszolgáltatási kötelezettséget, nem szabályozták az európai uniós forrásokra irányuló pályázatfigyeléssel kapcsolatos eljárási – feladat, kapcsolattartás, információáramlás – rendet. A belső ellenőrzési stratégiát megalapozó kockázatelemzés nem terjedt ki az európai uniós forrásokkal támogatott fejlesztési feladatokra. A Polgármesteri hivatalnál a folyamatba épített, előzetes és utólagos vezetői ellenőrzési feladatok meghatározása vonatkozott az európai uniós forrásokkal támogatott fejlesztési feladatok lebonyolítására is. Az európai uniós források pályázatfigyelésével összefüggő feladatok végrehajtásának személyi, szervezeti feltételeit a Polgármesteri hivatalban nem alakították ki, a pályázatfigyelési feladatok ellátásával külső személyt, szervezetet nem bíztak meg. A pályázatkészítéssel, valamint a fejlesztési feladat lebonyolításával összefüggő feladatok végrehajtásának személyi, szervezeti feltételeit a Polgármesteri hivatalban, továbbá vállalkozókkal kötött szerződésekkel biztosították. A szerződésekben előírták a feladat ellátási kötelezettségeket, a megbízott külső szervezet és a Polgármesteri hivatal képviselője közötti kapcsolattartást, az információk átadásának formáját, tartalmát, módját és a felelősség szabályait, továbbá a lebonyolításra vonatkozó szerződésekben az ellenőrzési kötelezettséget.

Az Önkormányzatnál a *„Zirci autóbusz terminál áthelyezése, új személyforgalmi logisztikai központ kialakítása"* **fejlesztési feladat** megvalósítása, a kiadások teljesítése és a tervezett támogatások igénybevétele a módosított támogatási szerződésben rögzített kezdési és befejezési határidőknek megfelelő ütemezésben történt. A módosított támogatási szerződésben meghatározott támogatásigénybevételi ütem betartását akadályozó körülmények nem merültek fel. A projekt megvalósításával kapcsolatos kifizetések során a támogatás utófinanszírozási rendszere nem okozott pénzügyi zavarokat az Önkormányzat gazdálkodásában. A fejlesztés megvalósításának pénzügyi forrásai a költségvetésekben rendelkezésre álltak, a kiadások megelőlegezését az Önkormányzat támogatási előlegből és saját forrásból – esetenként forgóeszköz-hitel igénybevételével – biztosította. A Polgármesteri hivatalban az európai uniós támogatással megvalósult fejlesztési feladat kiadásaival összefüggő folyamatba épített ellenőrzési feladatokat –a kiadások szakmai teljesítésigazolását, az ellenjegyzést, az érvényesítést – az Ámr-ben foglaltak figyelembe vételével végezték el, azonban a bevételek teljesítésének szakmai igazolása nem történt meg, mivel a jegyző nem jelölte ki az arra jogosult személyeket. A fejlesztés megvalósítását a belső ellenőrzés nem vizsgálta. Az európai uniós forrásból támogatott fejlesztési feladatot a helyszínen külső ellenőrzés három esetben vizsgálta. A külső ellenőrzések a megvalósítással kapcsolatos szabálytalanságot, visszafizetési kötelezettséget nem állapítottak meg.

Az Önkormányzat a szabályozottság és szervezettség tekintetében 2006-2009 között annak ellenére **nem készült fel eredményesen** az európai uniós források igénybevételére és a várható támogatások felhasználására, hogy az európai uniós forrásokra benyújtott pályázatai a gazdasági program$_{1,2}$-ban megfogalmazott célkitűzésekhez kapcsolódtak, szabályozták a folyamatba épített, előzetes és utólagos, vezetői ellenőrzési feladatokat, valamint biztosították a pályázatkészítés és a fejlesztési feladat lebonyolításának szervezeti, személyi feltételeit, továbbá meghatározták a külső szervezettel kötött szerződésben a pályázat szakmai és formai követelményeinek biztosítására vonatkozóan a pályázatkészítést végző felelősségét, előírták a fejlesztési feladat lebonyolítását végző ellenőrzési kötelezettségeit. Azonban a szabályozás nem tartalmazta a pályázatfigyelést végző és a döntési, illetve a döntés előterjesztési jogkörrel rendelkezők közötti információszolgáltatás kötelezettségét a Polgármesteri hivatalban, illetve külső személy vagy szervezet megbízásával a pályázatfigyelés szervezeti, személyi feltételeit nem biztosították, továbbá a belső ellenőrzési stratégiát megalapozó kockázatelemzés nem terjedt ki az európai uniós forrásokkal támogatott fejlesztési feladatokra.

Az Önkormányzatnál az informatikai stratégia$_{1,2}$ tartalmazta az informatikai fejlesztés és az **e-közigazgatás** feladatainak középtávú célkitűzéseit. Az informatikai stratégia$_{1,2}$ az e-közigazgatási feladatok 2. elektronikus szolgáltatási szintjének megvalósításához szükséges célkitűzések meghatározását tartalmazta. Az Önkormányzat a 2006-2008. évek között az ÁROP keretében *„A Polgármesteri hivatalok szervezetfejlesztése"* tárgyú pályázati felhívásra nyújtott be pályázatot, amely támogatásban részesült. Az e-közigazgatási feladatok ellátásának személyi feltételeit részben a Polgármesteri hivatalon belül, részben az Önkormányzat honlapjának üzemeltetésére kötött megbízási szerződéssel, saját számítógépes információs rendszeren keresztül, vásárolt szoftverek üzemeltetésével biztosították. A Polgármesteri hivatalnál az állampolgárok vonatkozásában az e-ügyintézést az 1. és a 2., a vállalkozások vonatkozásában a 2. elektronikus szolgáltatás szintjén valósították meg. Az e-közigazgatási feladatokat ellátó informatikai rendszer ügyfelek általi igénybevételét nem kísérték figyelemmel és annak tapasztalatait nem értékelték. Az Eisztv. előírásai alapján az Önkormányzat a közérdekű adatok elektronikus közzétételére 2008. július 1-jétől kötelezett. A közérdekű adatok közzétételére vonatkozó kötelezettség teljesítése során a jegyző a gazdálkodási adatok honlapján történő közzétételének nem az IHM rendeletben meghatározott szerkezeti rendben tett eleget, mivel az önkormányzati honlapon a megnyitáskor megjelenő oldalon nem szerepelt a *„Közérdekű adatok"* elnevezésű menüpont. Az Önkormányzat által nyújtott céljellegű működési és felhalmozási támogatások 2008. évi és 2009. I. félévi – az Áht. előírásainak megfelelő – közzétételéről a jegyző nem gondoskodott, mivel a támogatások 80%-a esetében a közzététel nem tartalmazta a támogatási program megvalósítási helyét, továbbá a támogatások 20%-a esetében nem történt meg a támogatások kedvezményezettjei nevének, a támogatás céljának, összegének és a támogatási program megvalósítási helyének honlapon való közzététele. A 2008. évben és 2009. I. félévben a jegyző gondoskodott az Önkormányzat pénzeszközei felhasználásával, a vagyonnal történő gazdálkodással összefüggő, a nettó ötmillió Ft-ot elérő vagy azt meghaladó összegű építési beruházásra, szolgáltatás megrendelésre vonatkozó szerződések 2/3-a esetében a szerződés megnevezésének, tárgyának, értékének, a szerződést kötő felek ne-

vének, határozott időre kötött szerződésnél annak időtartamának az Önkormányzat honlapján való közzétételéről, azonban a szerződések 1/3-a esetében – az Áht. előírásai ellenére – ezen adatok közzététele nem történt meg. A jegyző gondoskodott a 2006-2008. évek költségvetési beszámolói szöveges indoklásának az Ámr. előírásai szerinti közzétételéről, azonban a Vhr-ben foglaltak ellenére azok nem tartalmazták a közalapítványok, alapítványok által ellátott feladatokra teljesített kifizetések részletes felsorolását.

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 szabályozta a költségvetési tervezés és a zárszámadás készítés rendjét, továbbá kijelölte a tervezési és a zárszámadási feladatok koordinálásáért felelős személyt. Annak ellenére összességében alacsony volt a kockázat, hogy nem határozta meg az intézmények részére a költségvetési javaslat összeállításával kapcsolatos követelményeket. A költségvetés és zárszámadás készítés folyamatában a működésbeli hibák megelőzésére, feltárására, kijavítására kialakított belső kontrollok működésének megbízhatósága összességében kiváló volt, mivel a jegyző a költségvetési tervezés folyamatában ellenőriztette, hogy a Polgármesteri hivatal és az intézmények költségvetési javaslatukat az Ámr. előírásainak megfelelően dolgozták-e ki. A zárszámadás készítés folyamatában ellenőrizték az intézményi mutatószámok megbízhatóságát, valamint az intézményi pénzmaradványok megállapításának szabályszerűségét. Annak ellenére összességében kiváló volt a kialakított belső kontrollok működésének megbízhatósága, hogy a jegyző – az előírás hiánya miatt – nem ellenőriztette, hogy az intézmények teljesítették-e a részükre meghatározott követelményeket a költségvetési javaslat összeállítása során.

A gazdálkodási, a pénzügyi-számviteli és a **folyamatba épített ellenőrzési feladatok** szabályozottsága összességében alacsony kockázatot jelentett a feladatok megfelelő, szabályszerű végrehajtásában, mivel a Polgármesteri hivatal rendelkezett a Képviselő-testület által jóváhagyott SzMSz-szel, amely szabályozta a gazdasági szervezet felépítését és feladatait. Az ügyrendben meghatározták a Pénzügyi osztály felépítését és feladatait, a vezetők és más dolgozók feladat-, hatás- és jogkörét. Az Ámr. előírásainak megfelelően szabályozták a kötelezettségvállalás, ellenjegyzés, utalványozás, érvényesítés és a szakmai teljesítésigazolás rendjét. Annak ellenére összességében alacsony volt a kockázat, hogy az 50 ezer Ft alatti kifizetésekhez kapcsolódó kötelezettségvállalások belső szabályzatban rögzített rendje és nyilvántartási formája nem felelt meg az Ámr. előírásainak. Az értékelési szabályzat, valamint a köztisztviselők munkaköri leírása nem tartalmazta az értékelések ellenőrzéséért felelős munkakört, illetve az értékelési és ellenőrzési feladatokat. Az adókövetelések értékelése során alkalmazták az egyszerűsített értékelési eljárást, azonban az értékelési szabályzatban nem rögzítették ezen követelések besorolásának elveit, dokumentálásának szabályait. A kockázatkezelési eljárásrend kialakítása során a kockázatok azonosítása – kockázati önértékelés hiányában – nem történt meg, a konkrét kockázatok folyamatgazdáinak kijelölése elmaradt, a kockázatok értékelését és kategóriába sorolását, az elfogadható kockázati szint meghatározását nem végezték el. Nem vezettek kockázat-nyilvántartást, valamint nem ha-

tározták meg a kockázatok kezelésére adható válaszintézkedéseket, elmaradt a kockázati környezet felülvizsgálata.

A Polgármesteri hivatalnál a külső szolgáltatók által végzett karbantartási, kisjavítási szolgáltatásokkal, a gépek, berendezések, felszerelések beszerzésével, továbbá a működési és felhalmozási célú pénzeszközátadások államháztartáson kívülre teljesített kifizetések során – ezen területek költségvetési súlyának figyelembevételével összefoglalóan értékelve – a belső kontrollok **működésének megbízhatósága** összességében kiváló volt. A gépek, berendezések, felszerelések beszerzésével és az államháztartáson kívülre történő működési és felhalmozási célú pénzeszköz átadásokkal kapcsolatos kifizetéseknél a szakmai teljesítésigazolásra jegyző által kijelölt személyek ellenőrizték a kifizetések jogosultságát, összegszerűségét, valamint – a gépek, berendezések, felszerelések beszerzése esetében – a szerződések, megrendelések, megállapodások szakmai teljesítését, valamint az utalványok ellenjegyzője – eseti hiányosságok mellett – meggyőződött a gazdálkodásra vonatkozó szabályok betartásáról, továbbá ellenőrizte a szakmai teljesítésigazolás és az érvényesítés megtörténtét. Annak ellenére összességében kiváló volt a belső kontrollok működésének megbízhatósága, hogy a külső szolgáltatók által végzett karbantartási, kisjavítási szolgáltatások kifizetéseinél a szakmai teljesítés igazolására jegyző által kijelölt személyek aláírásuk, igazolási kötelezettségük végrehajtására irányuló rájegyzésük ellenére – a kötelezettségvállalásokra vonatkozó okmányok hiányában – nem ellenőrizték a kifizetések jogosultságát, összegszerűségét és a szerződések, megrendelések, megállapodások szakmai teljesítését. Az ellenjegyzést végzők az utalványok ellenjegyzése során nem észrevételezték, hogy az utalványozás sérti a gazdálkodásra – a kötelezettségvállalási jogosultságra, valamint a kötelezettségvállalások írásba foglalására és azok ellenjegyzésére – vonatkozó szabályokat.

A Polgármesteri hivatalban a **pénzügyi-számviteli** feladatoknál alkalmazott **informatikai rendszerek** működésének szabályozottsága összességében alacsony kockázatot jelentett a feladatok megfelelő, szabályszerű végrehajtásában, mivel a Polgármesteri hivatal rendelkezett a jegyző által kiadott számítógépes üzemeltetési és adatvédelmi szabályzattal, amely tartalmazta a katasztrófa elhárítási tervet, a hozzáférési jogosultságok meghatározásának eljárásrendjét, és a pénzügyi-számviteli szoftverek mentési eljárásait. Annak ellenére összességében alacsony volt a kockázat, hogy az informatikai szabályzat a külső fejlesztők hozzáférését az éles rendszerhez nem tiltotta. A Polgármesteri hivatalnál a pénzügyi-számviteli feladatok ellátásánál alkalmazott informatikai rendszerek belső kontrolljainak megbízhatósága összességében kiváló volt, mivel biztosították a hozzáférési jogosultságok nyilvántartásának teljes-körűségét, naprakészségét és ellenőrizhetőségét, gondoskodtak a hozzáférési jelszavakra előírt szabályok betartásáról, a változáskezelési eljárások ellenőrzéséről és teszteléséről, valamint az archiválásról és az adathordozók védelméről. Annak ellenére összességében kiváló volt a kontrollok működésének megbízhatósága, hogy a pénzügyi-számviteli adatok elektronikus tárolása nem a Polgármesteri hivatalban történt, az elmúlt két évben nem tesztelték a katasztrófa elhárítási tervet, továbbá a pénzügyi-számviteli integrált rendszerben a fejlesztők is rendelkeznek hozzáférési jogosultsággal.

A **belső ellenőrzés szervezeti kereteinek kialakítása és szabályozása** a belső ellenőrzési feladatok megfelelő, szabályszerű **végrehajtásában közepes kockázatot** jelentett, mivel a Polgármesteri hivatal SzMSz-ében nem írták elő a belső ellenőrzési kötelezettséget, nem határozták meg a belső ellenőrzést végző személy, egység jogállását, feladatait. A társulási megállapodásban nem rendelkeztek a belső ellenőrzési vezető részére meghatározott tevékenység ellátási módjáról, feladatairól. A 2006-2010. évekre vonatkozó ellenőrzési stratégiai terv nem kockázatelemzésen alapult, a 2008. évi belső ellenőrzési tervben nem határoztak meg kapacitást soron kívüli ellenőrzési feladatokra, az ellenőrzési programot a belső ellenőrzési vezető nem hagyta jóvá, továbbá a belső ellenőrzési vezető nem alakította ki az ellenőrzési javaslatok alapján megtett intézkedések nyomon követéséről vezetendő nyilvántartást, azonban a belső ellenőrzés kialakított szervezete – szabályszerű működése esetén – a lehetséges hibák többsége ellen védelmet nyújtott.

A belső ellenőrzés működésénél a kialakított kontrollok megbízhatósága jó volt, mivel a belső ellenőrzés ellátásának módja megfelelt az Ötv. előírásának, a tervezett ellenőrzéseket a Polgármesteri hivatalban és az intézményekben végrehajtották, az elvégzett ellenőrzésekről a Ber-ben előírt szerkezeti, tartalmi követelményeknek megfelelő jelentéseket készítettek. Azonban a Ber. előírása ellenére az éves ellenőrzési terveket megalapozó kockázatelemzéssel nem rendelkeztek, az ellenőrzéseket – belső ellenőrzési vezető kijelölésének hiányában – nem a belső ellenőrzési vezető által jóváhagyott program alapján végezték. Az ellenőrzési jelentésben – melyekre az ellenőrzöttek észrevételt nem tettek – megfogalmazott javaslatok realizálására nem készítettek intézkedési terveket, a javaslatok hasznosulásának nyomon követésére nem került sor. A belső ellenőrzés által feltárt hiányosságok megszüntetéséről nem győződtek meg, az elvégzett ellenőrzésekről a Ber. előírásainak megfelelő tartalmú nyilvántartást nem vezettek. Az ellenőrzési kézikönyvben előírt, a belső ellenőrzési tevékenység minőségét biztosító eljárásokat nem végezték el. A belső ellenőrzési vezető az ellenőrzési jelentésekben tett megállapítások, javaslatok hasznosulásáról, a végrehajtott és végre nem hajtott intézkedésekről nem vezetett nyilvántartást. A belső ellenőrzés működésében megállapított hiányosságok nem veszélyeztették, hogy a belső ellenőrzés megelőzze, feltárja, kijavíttassa a lényeges hibákat és szabálytalanságokat. A jegyző – az Ámr. előírásait figyelmen kívül hagyva – nem tett eleget a belső kontrollok működésével kapcsolatos nyilatkozattételi kötelezettségének. A polgármester a Képviselő-testület elé terjesztette – a zárszámadási rendelettervezettel egyidejűleg – a költségvetési szervek éves ellenőrzési jelentései alapján készített 2008. évi összefoglaló jelentést.

Az ÁSZ az Önkormányzat gazdálkodási rendszerét a 2006. évben ellenőrizte átfogó jelleggel, melynek során 35 szabályszerűségi és nyolc célszerűségi javaslatot tett. A javaslatok realizálása érdekében a jegyző intézkedési tervet készített, amit a Képviselő-testület elfogadott. Az **ÁSZ ellenőrzés** által tett javaslatok 61%-át megvalósították, 16%-a részben teljesült, 23%-a nem hasznosult. A végrehajtott javaslatok a költségvetési koncepció és a költségvetési rendelettervezet előkészítésére, tartalmára, a gazdálkodás és a pénzügyi-számviteli feladatellátás szabályozottságára, a költségvetési gazdálkodási és ellenőrzési jogkörök gyakorlásának szabályszerűségére, a gazdasági eseményeket magukban foglaló bizonylatok alaki és tartalmi követelményeire, a helyi kisebbségi ön-

kormányzattal való együttműködésre, a belső ellenőrzésre és az akadálymentesítéssel kapcsolatos feladatokra vonatkoztak. Részben szüntették meg a hiányosságokat hat szabályszerűségi javaslat vonatkozásában, mivel a költségvetési rendeletek tartalmazták a tervezett költségvetési hiány finanszírozásával kapcsolatos hitelműveleti hatásköröket és a tartalékkal való rendelkezési jogosultságokat, a jegyző vizsgáltatta az előirányzat túllépések okait, szabályozták a kötelezettségvállalások rendjét, ugyanakkor nem határozták meg a költségvetési többlet felhasználásának szabályait, nem biztosították a Polgármesteri hivatalban és az intézményekben a kiemelt előirányzatok betartását, hiányosan tették közzé a nem normatív, céljellegű támogatási szerződések adatait, továbbá a Ksztv. előírásait megsértve az egyes kötelező önkormányzati feladatokat ellátó közhasznú szervezettel kötött szerződésben csak egy feladatra vonatkozóan rögzítették a támogatással való elszámolás feltételeit és módját. A költségvetési és zárszámadási mérlegek, kimutatások követelményeinek kialakítására, a bevételek szakmai teljesítésigazolására, a belső ellenőrzési feladatok SzMSz-ben történő meghatározására, a belső ellenőrzés megállapításai alapján készítendő intézkedési tervekre, a vagyon ingyenes átruházásának, továbbá a követelésekről való lemondás eseteinek és módjának, meghatározására, a közbeszerzési eljárások belső ellenőrzésére és statisztikai összegzésére, valamint az Önkormányzat likviditási tervének év közbeni aktualizálására tett javaslatok hasznosítása érdekében a jegyző nem, vagy az intézkedési tervben meghatározott határidőn túl intézkedett. A munka színvonalának javítása érdekében hasznosították a céljelleggel nyújtott támogatásokra, a feladatellátás szerkezetét érintő döntések megalapozására, valamint a szabályzatok összhangjának biztosítására tett javaslatokat. A munkafolyamatba épített ellenőrzési és egyeztetési feladatok munkaköri leírásokban történő rögzítésére vonatkozó javaslat részben teljesült, mert a jegyző nem rögzítette az eszközök és források értékelésének munkafolyamatába épített ellenőrzési és egyeztetési feladatait. A gazdálkodási jogkört gyakorló személyek beszámoltatására, továbbá a vagyongazdálkodási feladatok és döntési hatáskörök szabályozására nem, vagy az intézkedési tervben rögzített határidőt követően hozott intézkedést a polgármester és a jegyző.

Az Önkormányzatnál az ÁSZ 2006-2008 között további három vizsgálatot végzett. Az önkormányzati út- és szennyvízberuházásokhoz igénybevett közműfejlesztési támogatások igénybevételének és felhasználásának ellenőrzéséről készített számvevői jelentés két szabályszerűségi javaslatot tartalmazott, melynek alapján a jegyző felülvizsgáltatta a közműfejlesztési támogatási igényléseket, valamint gondoskodott az igazolások adatainak, a kifizetett, illetve visszafizetett közműfejlesztési hozzájárulások nyilvántartásának bevezetéséről. A normatív hozzájárulás igénylésének és elszámolásának ellenőrzéséről készült számvevői jelentés két szabályszerűségi és egy célszerűségi javaslata alapján a jegyző gondoskodott az óvodai csoportokra és az általános iskola alsó tagozatának évfolyamaira meghatározott maximális létszámhatárok túllépésekor a szükséges engedélyek beszerzéséről, intézkedett a pontos adatszolgáltatás megszervezéséről, továbbá a saját hatósági ügyekben való eljárás szabályosságáról. Az Önkormányzat közbeszerzési rendszere működésének ellenőrzése során az ÁSZ három szabályszerűségi és három célszerűségi javaslatot tett, melynek eredményeként a jegyző gondoskodott a megkötött szerződések nyilvánosnak minősülő részének közzétételéről, a közbeszerzési eljárások belső ellenőrzéséről, a szer-

ződésmódosításokról és teljesítésekről szóló hirdetmények elkészítéséről, valamint a közbeszerzési eljárásban résztvevő külső lebonyolító tevékenységének értékeléséről. A közbeszerzési szabályzat kiegészítésére vonatkozó javaslat hasznosításáról részben gondoskodott a jegyző, mivel a közbeszerzési szabályzatban rögzítette az európai uniós alapelveket, ugyanakkor nem határozta meg az ajánlatkérői érdekeket szolgáló egyéb alapelveket.

Az ÁSZ által az Önkormányzat gazdálkodásának 2006. évi átfogó ellenőrzése, valamint a 2006-2008. években végzett további ellenőrzések során tett szabályszerűségi és célszerűségi javaslatok összességében 67%-ban hasznosultak, 15%-ban részben teljesültek, 18%-ban nem teljesültek. A javaslatok hasznosítása következtében összességében javult az önkormányzat gazdálkodásának színvonala.

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

a polgármesternek

a munka színvonalának javítása érdekében

1. gondoskodjon az Önkormányzat gazdálkodási rendszerének 2006. évi átfogó ellenőrzése során az ÁSZ által részére tett és nem teljesült célszerűségi javaslatok végrehajtásáról;

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

a jegyzőnek

a jogszabályi előírások maradéktalan betartása érdekében

1. határozza meg az Áht. 121. § (1) és (3), az Ámr. 145. § (1)-(2), és 145. § (1) bekezdés alapján az intézmények részére a költségvetési javaslat összeállításával kapcsolatos követelményeket, amelyek érvényesülését ellenőrizze;

2. gondoskodjon arról, hogy a költségvetési rendelettervezetek tartalmazzák

   a) az Áht. 69. § (1) bekezdésében és az Ámr. 29. § (1) bekezdés d) pontjában előírtak alapján, az európai uniós forrás felhasználásával megvalósuló projektek támogatási szerződése szerinti bevételi és kiadási előirányzatokat,

   b) az Áht. 118. § (1) bekezdés 2. b) pontjában, valamint az Ámr. 29. § (1) bekezdés g) pontjában előírtaknak megfelelően a többéves kihatással járó döntések számszerűsítését, a feladatok előirányzatait évenkénti bontásban,

c) az Ámr. 29. § (1) bekezdés k) pontjában előírtak alapján elkülönítetten az európai uniós támogatással megvalósuló programok, projektek kiadási és bevételi előirányzatait;

3. gondoskodjon arról, hogy a Polgármesteri hivatala éves költségvetési beszámolóinak szöveges indoklása a Vhr. 40. § (8) bekezdésében foglaltaknak megfelelően tartalmazza a közalapítványok, alapítványok által ellátott feladatokra teljesített kifizetések részletes felsorolását;

4. rögzítse a Vhr. 8. § (4) bekezdés b) pontja előírása alapján elkészített eszközök és források értékelési szabályzatában a Vhr. 8. § (18) bekezdés és a31/A.§ alapján az adók egyszerűsített értékelési eljárásának szempontjait, dokumentumait, jelölje meg az eszközök és források értékelésének ellenőrzéséért felelős munkakör(öke)t;

5. gondoskodjon az Ámr. 145/C. § (1)-(4) bekezdéseiben és az Ámr. 145/A. § (3) bekezdésében hivatkozott Pénzügyminisztérium *„Útmutató a kockázatkezelés kialakításához"* módszertani útmutatójában foglaltak alapján a kockázatkezelési eljárásrendben a kockázatok azonosításáról, a konkrét kockázatok folyamatgazdáinak a kijelöléséről, a kockázatok értékeléséről és kategóriába sorolásáról, az elfogadható kockázati szint meghatározásáról, határozza meg a kockázatokra adható válaszintézkedéseket, biztosítsa a kockázati környezet felülvizsgálatát és a kockázat-nyilvántartás vezetését;

6. gondoskodjon – az operatív gazdálkodás során a működésbeli hibák megelőzése, feltárása és kijavítása, illetve a gazdálkodási, a pénzügyi-számviteli és a folyamatba épített ellenőrzési feladatok szabályszerű végrehajtása érdekében – arról, hogy:

a) a szakmai teljesítés igazolója minden kiadás teljesítésének elrendelése előtt a belső szabályzatban előírt módon okmányok alapján ellenőrizze, szakmailag igazolja a kifizetések jogosultságát, összegszerűségét, a szerződés, megrendelés, megállapodás teljesítését az Ámr. 135. § (1) bekezdésében foglaltaknak megfelelően;

b) a folyamatba épített ellenőrzési feladatok elvégzésével, az utalvány ellenjegyzője az Ámr. 137. § (3) bekezdése alapján minden esetben győződjön meg arról, hogy az utalványozás nem sérti-e – az Ámr. 134. § (8) és (9) bekezdésében foglalt – a kötelezettségvállalásra és ellenjegyzésére vonatkozó szabályokat, gazdálkodásra vonatkozó előírásokat;

c) az egyedileg 50 ezer Ft-ot el nem érő, írásbeli kötelezettségvállalást nem igénylő kifizetésekhez kapcsolódó nyilvántartás feleljen meg az Ámr. 134. § (3) bekezdés előírásainak, az Ámr. 135. § (1) bekezdésében foglaltak végrehajtása érdekében a nyilvántartásba vétel előzze meg a tényleges kifizetést.

d) A kötelezettségvállalás nyilvántartást az Ámr. 134. § (3) és (13) bekezdései szerint teljes körűen vezessék, annak érdekében, hogy az utalvány ellenjegyzője az Ámr. 134. § (9) bekezdés a) pontja alapján meg tudjon győződni arról, hogy a jóváhagyott költségvetés fel nem használt, illetve le nem kötött, a kötelezettségvállalás tárgyával összefüggő kiadási előirányzata rendelkezésre áll-e;

7. gondoskodjon a közérdekű gazdálkodási adatok közzétételénél arról, hogy:

a) az Önkormányzat által nyújtott nem normatív céljellegű működési és fejlesztési támogatások esetében a támogatások kedvezményezettjei nevének, a támogatás céljának, összegének és a támogatási program megvalósítási helyének közzététele az Áht. 15/A. § (1) bekezdésében előírtaknak, valamint a 18/2005. (XII. 27.) IHM rendelet 2. § (1) bekezdésében előírtakat megfelelően az Önkormányzat honlapján a *„Közérdekű adatok"* menüpont alatt történjen meg;

b) az Önkormányzat pénzeszközei felhasználásával, a vagyonnal történő gazdálkodásával összefüggő, nettó öt millió Ft-ot elérő, vagy azt meghaladó értékű építési beruházásra, árubeszerzésre, szolgáltatás megrendelésére vonatkozó szerződések megnevezését, tárgyát, a szerződést kötő felek nevét, a szerződés értékét, határozott időre kötött szerződés esetén annak időtartamát az Áht. 15/B. § (1) bekezdésében meghatározottak szerint, valamint a 18/2005. (XII. 27.) IHM rendelet 2. § (1) bekezdésében előírtakat figyelembe véve az Önkormányzat honlapján a „Közérdekű adatok" menüpont alatt tegyék közzé;

8. a belső ellenőrzés megfelelő és szabályszerű kereteinek kialakítása és működése érdekében:

a) gondoskodjon arról, hogy a Polgármesteri hivatal SzMSz-ében rögzítsék a belső ellenőrzést végző személy, egység jogállását, feladatait, figyelemmel a Ber. 4. § (2) bekezdésében foglaltakra;

b) gondoskodjon arról, hogy a belső ellenőrzési feladatok ellátására vonatkozó, társulással kötött megállapodásban határozzák meg a belső ellenőrzési vezető személyét, továbbá a Ber. 12. § előírása figyelembevételével a belső ellenőrzési vezető feladatait;

c) intézkedjen, hogy a Ber. 19. § előírásainak megfelelően az ellenőrzési feladatok meghatározása kockázatelemzésen alapuljon;

d) az ellenőrzések lefolytatásához az ellenőrzési programot a Ber. 23. § (3) bekezdésben foglaltaknak eleget téve a belső ellenőrzési vezető hagyja jóvá;

e) a belső ellenőrzési jelentésekben foglaltak alapján a Ber. 29. § (1) bekezdésében előírtaknak megfelelően, a feltárt hiányosságok megszüntetése érdekében készítessen intézkedési tervet, illetve ellenőriztesse annak végrehajtását;

f) követelje meg, hogy a belső ellenőrzési vezető az Önkormányzatnál elvégzett ellenőrzésekről a Ber. 32. § (2) bekezdésében előírt tartalommal nyilvántartást vezessen, továbbá az ellenőrzési kézikönyvben előírt, a belső ellenőrzési tevékenység minőségét biztosító eljárásokat végezze el;

g) intézkedjen, hogy a Ber. 8. § f) pontja és a 12. § n) pontjában foglalt kötelezettségének eleget téve a belső ellenőrzési vezető vezessen nyilvántartást az ellenőrzési jelentésekben tett megállapítások, javaslatok hasznosulásáról, a végrehajtott és végre nem hajtott intézkedésekről;

9. tegyen eleget az Ámr. 149. § (2) bekezdés c) pontjában foglaltak alapján a Polgármesteri hivatalra vonatkozóan az Ámr. 23. számú mellékletében rögzített formában – a belső kontrollok működésével kapcsolatos – nyilatkozattételi kötelezettségének;

10. gondoskodjon az Önkormányzat gazdálkodási rendszerének 2006. évi átfogó ellenőrzése során az ÁSZ által részére tett és nem teljesült szabályszerűségi és célszerűségi javaslatok végrehajtásáról;

a munka színvonalának javítása érdekében

11. tájékoztassa – évente végzett számítások alapján – a Képviselő-testületet az Önkormányzat eladósodására figyelemmel arról, hogy a hosszú lejáratú, adósságot keletkeztető kötelezettségvállalásokból adódó tőke és kamatfizetési kötelezettségét az Önkormányzat milyen feltételek biztosítása mellett tudja teljesíteni;

12. az európai uniós források igénybevételével és felhasználásával kapcsolatban:

a) írja elő a pályázatfigyelés, pályázatkészítés és az európai uniós forrással támogatott fejlesztés lebonyolításával kapcsolatos eljárás – feladat, kapcsolattartás, információáramlás – rendjét;

b) alakítsa ki a pályázatfigyelés szervezeti, személyi feltételeit, írja elő a pályázatfigyelést végzők és a döntési, illetve a döntés előterjesztési jogkörrel rendelkezők közötti információszolgáltatási kötelezettséget;

c) jelölje ki az európai uniós forrásokra vonatkozó pályázatokkal összefüggésben a Polgármesteri hivatalon belül az önkormányzati szintű pályázatkoordinálás és pályázat nyilvántartás vezetésének felelősét;

13. gondoskodjon az informatikai rendszer szabályozottságának biztosítása, a belső kontrolljainak működtetése érdekében:

a) a pénzügyi-számviteli szoftverek esetében a külső fejlesztők éles rendszerhez való hozzáférési jogosultságának korlátozásáról;

b) a katasztrófa elhárítási terv teszteléséről;

c) a pénzügyi-számviteli adatok Polgármesteri hivatalban történő elektronikus tárolásáról;

14. gondoskodjon arról, hogy a Polgármesteri hivatalban az e-közigazgatási feladatokat ellátó informatikai rendszer ügyfelek általi igénybevételét kísérjék figyelemmel;

15. intézkedjen, hogy a stratégiai tervet, valamint az éves ellenőrzési tervet alátámasztó kockázatelemzés terjedjen ki az európai uniós forrásokkal megvalósított fejlesztési feladatokra, valamint a közbeszerzések, illetve a közbeszerzési eljárások lebonyolítására, továbbá az Önkormányzat többségi irányítást biztosító befolyása alatt működő gazdasági társaság működtetésére is.

II. RÉSZLETES MEGÁLLAPÍTÁSOK

1. AZ ÖNKORMÁNYZAT KÖLTSÉGVETÉSI ÉS PÉNZÜGYI HELYZETE

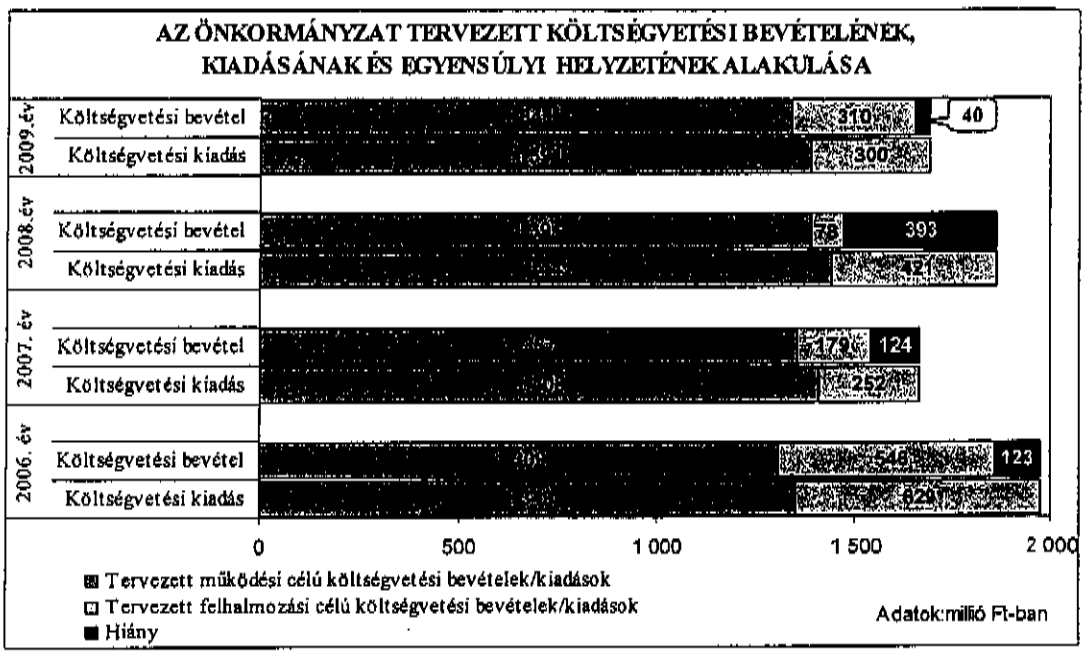
1.1. A tervezett költségvetési bevételek és kiadások alapján a költségvetési egyensúly, a költségvetési hiány oka, finanszírozásának tervezett módja és a költségvetési hiány megállapításának szabályszerűsége

Az Önkormányzatnál **a tervezett költségvetési** bevételek főösszege 2006-2009 között **csökkent,** azonban a csökkenés nem volt folyamatos, a költségvetési bevételi főösszeg a 2006. évi 1855 millió Ft-ról a 2007. és a 2008. években 1536, illetve 1469 millió Ft-ra csökkent, majd a 2009. évben 1651 millió Ft-ra ismét emelkedett. Az előző évhez képest a költségvetési bevételek 2007. és 2008. években bekövetkezett csökkenését a felhalmozási célú támogatásértékű bevételek és költségvetési támogatások, valamint a tárgyi eszközök és immateriális javak értékesítéséből származó bevételek csökkenése, a 2009. évben bekövetkezett növekedését alapvetően az előző évi pénzmaradvány igénybevételének növekedése eredményezte.

A tervezett költségvetési kiadások főösszege is csökkent, azonban a csökkenés nem volt folyamatos, a 2006. évi 1978 millió Ft-ról a 2007. évre 1660 millió Ft-ra csökkent, a 2008. évben 1862 millió Ft-ra növekedett, majd a 2009. évben 1691 millió Ft-ra ismét csökkent. Az előző évi költségvetési kiadásokhoz viszonyítva a 2007. és a 2009. évben csökkentek a felújítási és beruházási kiadások, valamint a támogatásértékű kiadások, a 2008. évben növekedtek a felújítási kiadások és a tervezett tartalék felhalmozási célú része.

A 2006-2009. évi eredeti előirányzatok alapján **nem volt biztosított a költségvetési egyensúly,** mivel a tervezett költségvetési bevételek egyik évben sem nyújtottak fedezetet költségvetési kiadásokra, a tervezett költségvetési hiány költségvetési kiadásokhoz viszonyított részaránya a 2006. évi 6,2%-ról a 2009. évre 2,4%-ra csökkent. A 2006-2009. évi költségvetési rendeletekben a működési célú költségvetési kiadásoknál hiányzó forrással számoltak, a tervezett működési célú költségvetési bevételek nem nyújtottak fedezetet a tervezett működési célú költségvetési kiadásokra. A tervezett működési célú költségvetési kiadások 2006-ban 40 millió Ft-tal, 2007-2009 között minden évben 50 millió Ft-tal voltak magasabbak a tervezett működési célú költségvetési bevételeknél. A 2006-2008. évi költségvetési rendeletekben a tervezett felhalmozási célú költségvetési kiadások meghaladták a tervezett felhalmozási célú költségvetési bevételek előirányzatait, a tervezett felhalmozási célú költségvetési bevételek csak a 2009. évben nyújtottak fedezetet a tervezett felhalmozási célú költségvetési kiadásokra. A költségvetés hiányát a 2009. évben a tervezett működési célú költségvetési bevételek hiánya, a 2006-2008. években a tervezett működési célú költségvetési bevételek hiánya, valamint a felhalmozási célú költségvetési bevé-

telekkel nem fedezett tervezett felhalmozási célú költségvetési kiadások együttesen okozták.



A költségvetési **egyensúly biztosításához** az Önkormányzat 2006-2009 között rövid lejáratú működési, illetve hosszú lejáratú felhalmozási célú **hitelek felvételét,** valamint a 2008. évben **kötvény kibocsátását tervezte.** A költségvetési rendeletekben költségvetési többletbevételek felhasználását, értékpapírok értékesítését, valamint kiadási megtakarítást eredményező intézkedéseket nem terveztek.

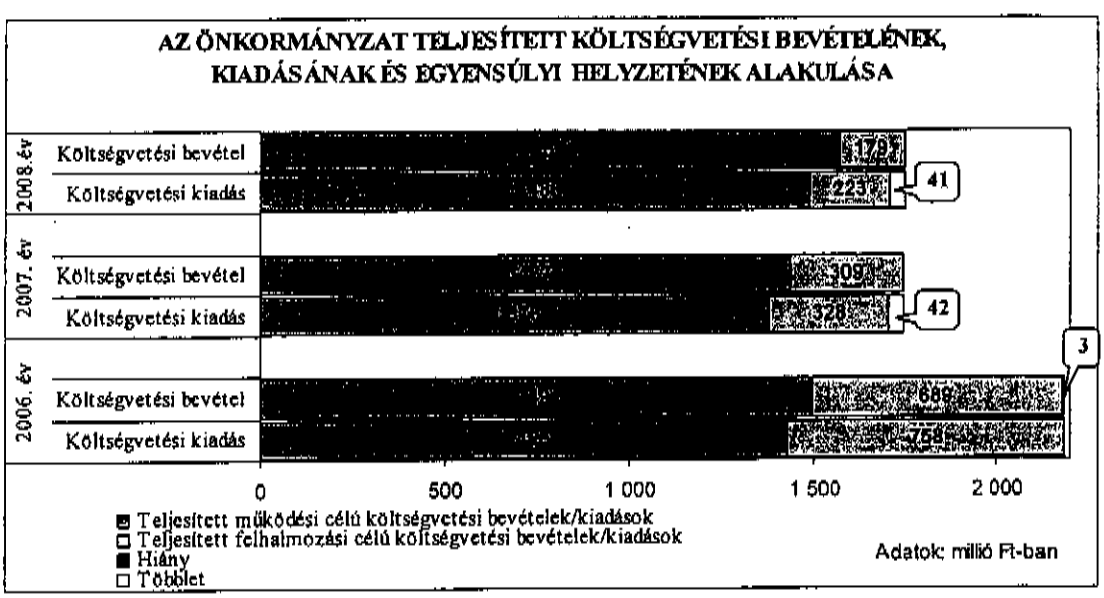
A jegyző a 2006-2009. években az Ámr. 139. § (1) bekezdése előírásának megfelelően – a pénzállomány alakulását bemutató – éves előirányzat-felhasználási és likviditási terv[8] készítésével gondoskodott a költségvetés végrehajtása érdekében a likviditás feltételeinek kialakításáról.

Az Önkormányzat a 2006. évi költségvetési rendeletben nem mutatta be a költségvetési bevételek és kiadások különbségeként a költségvetési hiányt, továbbá **a költségvetési bevételek és kiadások főösszegének megállapításakor** az Áht. 8/A. § (7) bekezdésében előírtakat megsértve a **finanszírozási célú pénzügyi műveleteket** – a tervezett hitelek felvételét és törlesztését – **vettek figyelembe** költségvetési hiányt módosító költségvetési bevételként, illetve kiadásként. A 2007-2009. évi költségvetési rendeletekben bemutatták a költségvetési bevételek és kiadások különbségeként a költségvetési hiányt, továbbá a költségvetési bevételek és kiadások főösszegeinek megállapításakor nem számoltak el finanszírozási célú pénzügyi műveleteket költségvetési hiányt módosító költségvetési bevételként, illetve kiadásként.

[8] A havi részletezettségben készült éves előirányzat-felhasználási és likviditási terveket az Önkormányzat költségvetéséről szóló rendeleteinek mellékleteként hagyta jóvá a Képviselő-testület.

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 és kiadások főösszege a 2007. évben csökkent, a 2008. évben a költségvetési bevételek 0,2%-kal, a költségvetési kiadások 0,3%-kal növekedtek** az előző évhez viszonyítva. A 2006-2008. években a teljesített költségvetési bevételek főösszege 2180-1746-1750 millió Ft, a teljesített költségvetési kiadások főösszege 2183-1704-1709 millió Ft volt. A teljesített költségvetési bevételek és kiadások 2007. évi csökkenését alapvetően a támogatásértékű bevételek és a költségvetési támogatások, illetve a felújítási és beruházási kiadások csökkenése eredményezte. **A 2006. évben** a teljesített költségvetési kiadások kis mértékben, 0,1%-kal meghaladták a teljesített költségvetési bevételeket, ami miatt **három millió Ft pénzügyi hiány keletkezett.** A 2007-2008. években **biztosított volt a pénzügyi egyensúly,** a teljesített költségvetési bevételek fedezetet nyújtottak a teljesített költségvetési kiadásokra, az Önkormányzatnak 42 millió Ft, illetve 41 millió Ft költségvetési bevételi többlete képződött.



Az Önkormányzat 2006-2008. évi költségvetéseinek teljesítése során a működési célú költségvetési bevételek folyamatosan fedezetet nyújtottak a működési célú költségvetési kiadásokra, a felhalmozási célú költségvetési kiadások azonban mindhárom évben meghaladták a felhalmozási célú költségvetési bevételeket.

A felhalmozási célú költségvetési bevételeket meghaladó felhalmozási célú költségvetési kiadásokat a 2006-2007. években hosszú lejáratú fejlesztési hitel felvételével, a 2008. évben 81,7%-ban hosszú lejáratú fejlesztési hitel igénybe vételével, 18,3 %-ban a kötvénykibocsátásból származó bevétel felhasználásával finanszírozta az Önkormányzat. A 2006. évi pénzügyi hiányt a felhalmozási célú bevételeket meghaladóan teljesített felhalmozási célú kiadások, a 2007-

2008. években a pénzügyi többletet a működési célú költségvetési bevételi többletek eredményezték.

Az Önkormányzatnál a 2006-2009. években tervezett és a 2006-2008. években teljesített működési és felhalmozási célú költségvetési kiadásokra a következő arányban biztosítottak fedezetet a költségvetési bevételek:

Adatok: %-ban

Megnevezés	2006. év		2007. év		2008. év		2009. év
	Terv	Tény	Terv	Tény	Terv	Tény	Terv
Működési célú költségvetési kiadások fedezettsége működési célú költségvetési bevételekből	97,0	104,6	96,4	104,4	96,5	105,8	96,4
Felhalmozási célú költségvetési kiadások fedezettsége felhalmozási célú költségvetési bevételekből	86,7	90,9	70,8	94,3	18,4	80,1	103,2
Költségvetési kiadások fedezettsége költségvetési bevételekből	**93,8**	**99,9**	**92,5**	**102,5**	**78,9**	**102,4**	**97,6**

A 2006-2008. években a teljesített működési célú, felhalmozási célú, illetve összes költségvetési kiadásra vonatkozó fedezettségi mutatók egyaránt kedvezően alakultak a tervezett költségvetési kiadások főösszegére vonatkozó fedezettségi mutatókhoz viszonyítva. A 2006. és a 2008. években a tervezetthez viszonyítva a teljesített működési célú költségvetési bevételek 13,9%-os, illetve 12,9%-os növekedése meghaladta a teljesített működési célú költségvetési kiadások 5,6%-os, illetve 3,1%-os növekedését, a 2007. évben pedig a teljesítés során 79 millió Ft bevételi többletet és 31 millió Ft kiadási megtakarítást ért el az Önkormányzat a tervezett működési célú költségvetési előirányzatokhoz képest. A teljesített felhalmozási célú költségvetési bevételek 143-130-102 millió Ft összeggel mindhárom évben meghaladták a tervezett költségvetési előirányzatot, amely növekedés a 2006-2007. években nagyobb arányú volt, mint a teljesített felhalmozási célú költségvetési kiadások 129-75 millió Ft-os növekedése, a 2008. évben pedig 197 millió Ft-tal kevesebb volt a teljesített felhalmozási célú költségvetési kiadások összege a tervezetthez képest.

A költségvetési hiány 2006. évi 120 millió Ft-os csökkentését a tervezetthez képest, továbbá 2007-2008. évi megszüntetését az Önkormányzat által évközben elért működési és felhalmozási célú költségvetési többletbevételek, valamint az egyéb kiadási megtakarítást eredményező intézkedések tették lehetővé.

A 2006-2008. évi költségvetési rendeletekben tervezetthez képest 325-210-281 millió Ft többletbevétel folyt be, melyben meghatározó volt a támogatásértékű bevételek, a költségvetési támogatások, az európai uniós pénzeszközök, az igénybe vett pénzmaradvány, valamint 2009-ben a felhalmozási célú kamatbevételek

növekedése a tervezetthez képest. A teljesített költségvetési kiadások a 2006-2007. években 205 millió Ft, illetve 44 millió Ft összeggel szintén emelkedtek a tervezetthez viszonyítva, de ez a növekedés elmaradt a többletbevételek mértékétől. A 2008. évben döntően a kötvénykibocsátás bevételének céltartalékba helyezett és fel nem használt része miatt a költségvetési kiadások 153 millió Ft megtakarítását érte el az Önkormányzat az eredeti költségvetési előirányzatokhoz viszonyítva.

A 2007. évben a Képviselő-testület a költségvetési kiadások csökkentése érdekében a városi zeneiskola felügyeletét és fenntartását átadta a Veszprém Megyei Önkormányzatnak, továbbá a környékbeli települések részvételével egy-egy óvodai és általános iskolai intézményfenntartó társulást alapított, amely intézkedések – a Polgármesteri hivatal számításai szerint – a 2007. évben 19 millió Ft, a 2008. évben 21 millió Ft megtakarítást és egyensúlyjavítást eredményeztek.

A költségvetés készítésekor **a várható pénzmaradvány igénybevételének tervezése 2006-2008 között nem volt megalapozott,** mivel nem vették figyelembe a pénzmaradványt terhelő, előző évről áthúzódó valamennyi kötelezettséget, annak ellenére, hogy ezek a tervezéskor már ismertek voltak. Az Önkormányzat 2006-2008. évi költségvetési rendeleteiben eredeti előirányzatként tervezett pénzmaradvány az előző évi módosított pénzmaradványhoz viszonyítva annak 73,9%-át, 75,4%-át, illetve 67,8%-át nem tartalmazta[9]. A 2009. évi költségvetés elfogadásakor az előző évi módosított pénzmaradvány 84,9%-át hagyta jóvá a Képviselő-testület eredeti előirányzatként.

A helyi adóbevételek a 2006. és a 2008. években a tervezettnél 15,0%-kal, illetve 9,3%-kal magasabb összegben folytak be, a 2007. évben 2,9%-kal elmaradtak az eredeti előirányzattól. A 2007. évben az év közben felmerült igények és a felhalmozási célú többletbevételek felhasználása miatt a felújítások 31,6 millió Ft-tal, a beruházások 78,4 millió Ft-tal meghaladták a tervezett mértéket. A 2008. évben a teljesített beruházási kiadások összege 14,1-szerese volt az eredeti előirányzatnak, ami arra vezethető vissza, hogy a kötvénykibocsátás bevételéből fedezni kívánt beruházási feladatokat eredeti előirányzatként a céltartalékok között tervezték a költségvetésben. A helyi adókból származó bevétel, valamint a felújítási és beruházási kiadások teljesítésének eltérése a tervezetthez viszonyítva nem eredményezett költségvetési hiányt, alakulásuk nem vezethető vissza tervezési hiányosságra.

Az Önkormányzat a 2006. évben a Városi Könyvtár, Művelődési Ház és Tourinform Iroda rekonstrukciójához 20 millió Ft hosszú lejáratú, fejlesztési célú hitelt[10] vett fel, a 2007. évben az autóbusz terminál kialakítására kötött eu-

[9] A tervezett pénzmaradvány igénybevétel a 2006. évben 30,1 millió Ft, a 2007. évben 18,1 millió Ft, a 2008. évben 26,3 millió Ft, a költségvetési beszámolókban jóváhagyott előző évi módosított pénzmaradvány a 2006. évben 115,3 millió Ft, a 2007. évben 73,7millió Ft, a 2008. évben 81,7 millió Ft volt.

[10] A Sikeres Magyarországért Önkormányzati Fejlesztési Hitelprogramban szereplő, kulturális vidékfejlesztési célokat támogató Közkincs-program keretében nyújtott, refinanszírozott hitelt vette fel az Önkormányzat.

rópai uniós támogatási szerződés előfinanszírozásához 80 millió Ft rulírozó hitelkeretre kötött szerződést, továbbá a 2008. évben fejlesztési céllal 300 millió Ft értékben kötvényt bocsátott ki. A fejlesztési hitelekre vonatkozó szerződéseket változó kamatozással, 20 éves futamidőre, a tőketörlesztésre vonatkozó két és fél év türelmi idővel kötötte meg az Önkormányzat. A rendelkezésre álló hitelkeretekből 2006-ban 19,8 millió Ft-ot, a 2007. évben 31,5 millió Ft-ot (a hitelkeret 39,4%-át) vettek igénybe a szerződésben megjelölt célokkal összhangban. A szennyvízelvezetéssel és kezeléssel kapcsolatos beruházás, továbbá a belterületi utak felújítása a 2005. évről húzódott át, finanszírozásukhoz az Önkormányzat az ellenőrzött 2006-2009 közötti időszakot megelőzően felvett fejlesztési hiteleit használta fel. Az Önkormányzatot terhelő, folyamatosan növekvő adósságszolgálat a 2006-2008. években a felvett likviditási és fejlesztési hitelekből, valamint a kötvénykibocsátásból eredően 5,3-9,7-23,5 millió Ft, az év végén fennálló hitelállomány a vizsgált időszakban 124,9-131,4-501,4 millió Ft volt.

A Képviselő-testület a 335/2007. (XI. 26.) számú határozatában döntött 300 millió Ft névértékű, svájci frank alapú kötvényt kibocsátásáról, a fejlesztési célok megvalósítása érdekében. A döntést követően négy ajánlat összehasonlítása és a Pénzügyi bizottság 112/2007. (XI. 28.) számú határozatában tett javaslata alapján bízta meg az Önkormányzat a kiválasztott pénzintézetet a kötvények kibocsátásával és forgalmazásával.

> A kötvénykibocsátás céljaként két középfokú oktatási intézmény, a Kórház szakorvosi rendelője, a városi belterületi utak és a köztemető felújítását, a Zircen található egyedi turisztikai vonzerők fejlesztését, a Városi Könyvtár, Művelődési Ház és Tourinform Iroda, valamint az Ifjúsági Központ rekonstrukciójának második ütemét, járdaépítési alap létrehozását, multifunkciós traktor beszerzését, kerékpár- és gyalogút építését, az Önkormányzat regionális szennyvízelvezetési és kezelési programban történő részvételét fogadta el a Képviselő-testület.

A *„Zirc Önkormányzati Kötvény"* elnevezéssel 2008. január 31-én kibocsátott kötvények futamidejét 20 évben, össznévértékét 1983 ezer svájci frankban (kibocsátáskori árfolyamon számítva 300 000 ezer Ft-ban), a változó kamatlábat három havi CHF LIBOR[11] + 0,5%-os kamatfelárban rögzítették. A Képviselő-testület a kötvénykibocsátásról szóló határozat meghozatalakor a döntéskor ismert pénzpiaci feltételekkel számolt. **A forint svájci frankhoz viszonyított árfolyamváltozása**, valamint a változó kamatmérték miatt az Önkormányzat számára **a kötvénykibocsátás kockázatot jelent**. A kamatokat negyedévente, valamint a lejárat napján kell megfizetnie az Önkormányzatnak, a tőke törlesztésére ugyanakkor két év és 11 hónap türelmi időt biztosított a forgalmazó[12].

[11] LIBOR: London Interbank Offered Rate (londoni bankközi kamatláb) egy kamatláb, amelyet a bankok számolnak fel egymásnak a londoni bankközi piacon az általuk nyújtott hitelek után. CHF LIBOR: kamatláb svájci frankban nyújtott hitelek után a londoni bankközi piacon.

[12] A kamatfizetés a futamidő minden naptári évében március 31-én, június 30-án, szeptember 30-án és december 31-én történik, a tőketörlesztés első esedékességi időpontja 2010. december 31.

A kötvénykibocsátást követően az Önkormányzat megkezdte a kitűzött fejlesztési célok megvalósítását. A Képviselő-testület az ellenőrzött időszakban a felhasználásra vonatkozóan 26 határozatot hozott, melyek alapján a kötvénykibocsátás bevételének harmadát, 104 millió Ft-ot vettek igénybe a kötvénykibocsátás indokaként meghatározott fejlesztési célokkal összhangban. A kötvénykibocsátásból származó bevétel fel nem használt részét számlavezető pénzintézeténél, havonta megújuló rövid lejáratú betétekben[13] lekötötte az Önkormányzat. A 2008. január 31. és 2009. június 30. közötti időszakban az Önkormányzat kamatfizetési kötelezettsége 12 millió Ft volt, ugyanakkor a kötvényből származó bevétel lekötésével 33 millió Ft hozamot ért el.

A 2006-2009. években fennálló likviditási problémáinak megoldásához, fizetőképességének fenntartásához az Önkormányzat folyószámla hitelt vett igénybe. Az ellenőrzött időszakban a folyószámlahitellel kapcsolatos jellemzőket mutatja be a következő táblázat:

Megnevezés	2006. év	2007. év	2008. év	2009. I-II. negyedév
A folyószámlahitel keretösszege (millió Ft-ban)	40	50	50	50
Év végén fennálló folyószámlahitel (millió Ft-ban)	31	31	19	–
Folyószámlahitellel zárt napok száma	207	250	200	101
A ténylegesen felvett folyószámlahitel átlagos állománya (millió Ft-ban)	26,2	31,9	37,3	30,1
A felvett folyószámlahitel minimum összege (millió Ft-ban)	0,5	1,8	0,2	1,8
A felvett folyószámlahitel maximum összege (millió Ft-ban)	39,7	49,7	50,0	45,6

Az éves könyvviteli mérleg adataiból számított eladósodási mutató[14] és az esedékességi aránymutató[15] az **Önkormányzat eladósodásának mértékét mutatja.**

Az Önkormányzat eladósodása a 2006-2008. években **folyamatosan növekedett,** mivel a növekvő hosszú lejáratú fizetési kötelezettségek év végi állományának és a 2007. évben növekvő, majd a 2008. évben csökkenő rövid lejáratú fizetési kötelezettségek együttes év végi állományának növekedése meghaladta az összes forrás növekedését. Az **eladósodási mutató** a vizsgált években 6,4%-7,9%-11,8% arányt mutatott, amelynek változását a 2007. év-

[13] A 2008. január 31. és 2009. június 30. közötti időszakban a betétek kamatlába 8,5%-12,0% között alakult.

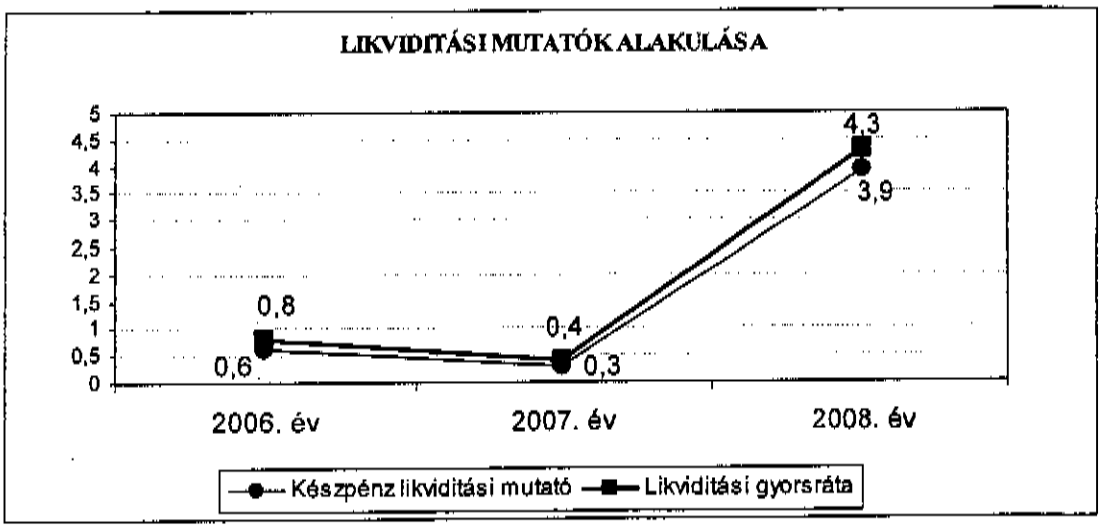
[14] Az eladósodási mutató a hosszú és rövid lejáratú fizetési kötelezettségek önkormányzati összes forráson belüli arányát mutatja.

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

ben a rövid lejáratú fizetési kötelezettségek év végi állományának 37,1 %-os növekedése, a 2008. évben a hosszú lejáratú fizetési kötelezettségek év végi állományának 479%-os – elsősorban a kötvénykibocsátásból származó – növekedése okozta. Az **esedékességi aránymutató** a 2007. évben 66,6 %-ról 71,9%-ra emelkedett, majd a 2008. évben 14,9%-ra csökkent, ami azt jelzi, hogy 2006-2008. között a rövid lejáratú kötelezettségek fizetőképességre gyakorolt hatása mérséklődött. Az esedékességi aránymutató változását a 2007. év végi rövid lejáratú fizetési kötelezettségek állományának 137%-os – az áruszállításból és szolgáltatásnyújtásból, továbbá a fejlesztési hitelek törlesztéséből eredő – növekedése, a 2008. év végi rövid lejáratú fizetési kötelezettségek állományának 33%-os csökkenése és a hosszú lejáratú fizetési kötelezettségek állományának 479%-os – kötvénykibocsátás miatti – emelkedése együttesen okozta.

Az Önkormányzat pénzügyi helyzete – az esedékességi aránymutató javulása ellenére – eladósodási szempontból, a kötvénykibocsátással összefüggésben keletkezett hosszú távú fizetési kötelezettség miatt **kedvezőtlenül alakult.**

Az Önkormányzat fizetőképességének és likviditásának a 2006-2008. évek közötti alakulását mutatja a készpénz likviditási mutató[16] és a likviditási gyorsráta[17].



Az Önkormányzat fizetőképessége és likviditási helyzete a 2007. évben romlott, majd **a 2008. évben jelentős mértékben javult,** mivel a követelések és a pénzeszközök év végi állománya az előző évhez viszonyítva nagyobb arányban nyújtottak fedezetet a rövid lejáratú fizetési köztelezettségek pénzügyi teljesítéséhez. A **készpénz likviditási mutató** és a **likviditási gyorsráta** 2008. évi **javulását** a követelések, valamint a kötvénykibocsátás-

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

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

ból származó bevételek miatt a pénzeszközök év végi állományának 165%-os, illetve 457%-os növekedése, valamint a rövid lejáratú fizetési kötelezettségek 67%-os csökkenése együttesen eredményezte.

Az Önkormányzat **pénzügyi helyzete** 2006-2008 között a fizetőképességének jelentős javulása ellenére, a kötvénykibocsátás miatti **eladósodás következményeként összességében kedvezőtlenül alakult.**

2. AZ ÖNKORMÁNYZAT FELKÉSZÜLTSÉGE 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** a 2006-2009. évekre a stratégiai programján[18] alapuló **a gazdasági program$_{1,2}$-ben határozta meg.**

A gazdasági program$_1$ tartalmazta az egészségügy, szociálpolitika – családgondozás –, az ifjúságpolitika, az oktatás és képzés, a kultúra – közművelődés –, a sport, a turizmus, a vagyongazdálkodás, a gazdaságfejlesztés és a településrendezési, fejlesztési területére vonatkozó célkitűzéseket, valamint a közbiztonsággal, az infrastruktúra karbantartással, fejlesztéssel, a helyi közlekedéssel, a környezetvédelemmel, zöldterület gondozással, az informatikai fejlesztéssel, az *„intelligens település"* megvalósításával, az ügyfélközpontú, *„szolgáltatási intézmény"* jellegű közigazgatás megteremtésével összefüggő feladatokat.

A gazdasági program$_2$-ben rögzítették a gazdaság, az idegenforgalom és az infrastruktúrafejlesztési elképzeléseket, a munkahelyteremtés feltételeinek elősegítésével, a településpolitikai, adópolitikai célkitűzések megvalósításával kapcsolatos feladatokat. Meghatározták az egyes közszolgáltatásokkal – közigazgatás, épített és természeti környezet védelme, lakás és egyéb önkormányzati helyiség gazdálkodás, helyi és helyközi tömegközlekedés, köztemető, helyi közutak, közterületek, köztisztaság és településtisztaság fenntartása, helyi tűzvédelem, közbiztonság, közoktatás, egészségügyi ellátás, szociális, családsegítő és gyermekjóléti szolgáltatások, kultúra, közművelődés, ifjúságpolitika, sporttevékenység – továbbá a nemzetközi és helyi kapcsolatokkal, a regionális együttműködéssel, a befektetés támogatási, és a településüzemeltetési politikával összefüggő feladatokat.

[18] Zirc Város Stratégiai Programját a Képviselő-testület a 287/2002. (XII. 19.) számú határozatával fogadta el.

A gazdasági program$_{1,2}$-ben rögzített fejlesztési célkitűzéseket helyzetelemzéssel és értékeléssel alátámasztották. **A megvalósítás lehetséges pénzügyi forrásait figyelembe vették** a fejlesztési célkitűzések meghatározásánál.

> A gazdasági program$_1$-ben rögzítették, hogy a célok sikeres megvalósítása érdekében fel kell kutatni a belső forrásokat, biztosítani kell, hogy a tervezési feladatokra, valamint a pályázatokhoz elengedhetetlen saját erőre megfelelő pénzeszközök álljanak rendelkezésre. Rögzítették, hogy a hitelfelvételeket úgy kell ütemezni, hogy az Önkormányzat fizetőképessége mindenkor biztosított legyen, minden területen élni kell a meghirdetett pályázati lehetőségekkel, aktív kistérségi szemléletű politikával el kell érni, hogy a közösen kialakított projektek alapján benyújtandó pályázatok eredményesek legyenek.
>
> A gazdasági program$_2$-ben előírták, hogy a célkitűzések megvalósításához szükséges anyagi források biztosítása érdekében meg kell keresni a sajátos működési bevételek növelésének lehetőségeit, ki kell használni a költségvetési támogatási rendszer nyújtotta lehetőségeket, át kell tekinteni a meglévő vagyontárgyak hasznosítási lehetőségeit, a fejlesztések tekintetében maximálisan ki kell használni az Európai Unió által nyújtott forráslehetőségeket. Előírták, hogy a pályázatok saját forrását részben hitelből kell biztosítani, a hitelfelvétel során azonban *„ügyelni kell az önkormányzat mindenkori fizetőképességének megőrzésére"*.

Az Önkormányzat **a gazdasági program$_{1,2}$-t nem módosította**, mivel a megfogalmazott fejlesztési célkitűzések összhangban voltak az európai uniós forrásokhoz kapcsolódóan az NFT-ben és az ÚMFT-ben meghatározott célokkal.

Az Önkormányzat a 2006-2009. I. félév között összesen **13 pályázat benyújtásáról döntött, továbbá a 2005. évben hozott döntése alapján egy** európai uniós forrással támogatott **fejlesztési feladatot bonyolított le.** A Polgármesteri hivatal által benyújtott pályázatokban – az intézmények nem nyújtottak be pályázatot – szereplő célok az Önkormányzat kötelező és önként vállalt feladataihoz kapcsolódtak és összhangban voltak a gazdasági program$_{1,2}$-ben rögzített célkitűzésekkel.

Az Önkormányzat által benyújtott pályázatok közül tízet elutasítottak, négy támogatásban részesült, amelyek közül egy projekt esetében a támogatási szerződést még nem kötötték meg, kettő projekt megvalósítása még nem zárult le, egy projekt befejeződött. A benyújtott pályázatokból 29%-os részarányt képviseltek a támogatott pályázatok. A nem támogatott pályázatok 50%-a esetében a pályázati feltételek hiánya, 20%-a esetében pályázati források hiánya, 10-10%-a esetében formai, tartalmi hiányosság, illetve költséghatékonyság hiánya volt az elutasítás indoka. Az Önkormányzat a **támogató döntés után nem lépett vissza, nem vont vissza pályázatot.** A megkötött támogatási szerződések alapján 957 millió Ft európai uniós támogatást, 30 millió Ft hazai támogatást, valamint 12 millió Ft EU Önerő Alap-támogatást nyertek el és 97 millió Ft saját forrást biztosítottak. A támogatásban részesült pályázatok tervezett és ténylegesen teljesített kiadásait, valamint a kiadásokat finanszírozó forrásokat a számvevői jelentés 4. számú melléklete (Tanúsítvány) tartalmazza.

Az Önkormányzat által benyújtott pályázatok a következők voltak:

- a ROP-2.1.3.-2005-05-0001/36 Hátrányos helyzetű régiók és kistérségek elérhetőségének javítása fejlesztése program keretén belül az Önkormányzat *„Zirci autóbusz terminál áthelyezése, új személyforgalmi logisztikai központ kialakítása"* címen nyújtott be pályázatot 2005. április 30-án. A pályázott projekt tervezett kivitelezési költsége 200 millió Ft, az igényelt európai uniós támogatás összege 150 millió Ft, a hazai társfinanszírozás összege 30 millió Ft, az EU Önerő Alap összege 12 millió Ft, a saját forrás összege 8 millió Ft volt. A nyertes pályázat alapján a támogatási szerződést 2005. november 23-án kötötték meg, a projekt megvalósítása 2007. november 23-án befejeződött;

- a KDOP-4.2.1/B-2007-0038 Belterületi utak fejlesztése program keretében *„Zirc belterületi utjainak felújítása az Erdőalja lakótelepen"* címen 2007. augusztus 31-én pályázatot nyújtott be az Önkormányzat. A pályázott projekt tervezett teljes kiadásainak összege 110 millió Ft, az igényelt európai uniós támogatás összege 77 millió Ft, a saját forrás összege 33 millió Ft volt. A pályázatot 2007. szeptember 14-én elutasították, mivel a projekt a pályázati kiírásban megfogalmazott jogosultsági feltételeknek, támogatási céloknak nem felelt meg;

- A KDOP-4.2.2-2007-0012 Kerékpárút hálózat fejlesztése program keretében az Önkormányzat *„Kerékpárút kiépítése Zircen az Alkotmány és Állomás utcák közötti szakaszon"* címen nyújtott be pályázatokat 2007. november 16-án. A pályázott projektek tervezett kivitelezési költsége összesen 41 millió Ft, az igényelt európai uniós támogatás összege összesen 33 millió Ft, a saját forrás összege összesen 8 millió Ft volt. A pályázatokat 2007. november 28-án elutasították, mivel a projekt a pályázati kiírásban megfogalmazott jogosultsági követelményeknek nem felelt meg;

- a KDOP-5.1.1/2-2F-2008-0011 Közoktatási Infrastrukturális Fejlesztés program keretében *„"Minőség - Gazdaságosság" Zirc és Környéke Közoktatási Társulás Infrastrukturális fejlesztése""* címen nyújtott be pályázatot az Önkormányzat 2008. január 25-én. A pályázott projekt tervezett teljes kiadásainak összege 556 millió Ft, az igényelt európai uniós támogatás összege 500 millió Ft, a saját forrás összege 56 milllió Ft volt. A pályázat 2008. augusztus 28-án *„forráshiány"* miatt elutasították;

- a KDOP-2.1.1/B-2008-0004 Integrált turisztikai település- vagy térségfejlesztés és tematikus fejlesztések program keretében *„A Bakony fővárosának központjában található egyedi turisztikai vonzerők: parkok és közterületek idegenforgalmi bemutatási célú fejlesztése"* címen az Önkormányzat pályázatot nyújtott be 2008. február 18-án. A pályázott projekt tervezett kivitelezési költsége 809 millió Ft, az igényelt európai uniós támogatás összege 687 millió Ft, a saját forrás összege 121 millió Ft volt. A pályázatot 2008. március 7-én elutasították, mivel a projekt a pályázati kiírásban megfogalmazott jogosultsági követelményeknek nem felelt meg;

- a TIOP-2.1.3-07/1-2008-0001 Aktív kórházi ellátásokat kiváltó járóbeteg szolgáltatások fejlesztése program keretében az Önkormányzat *„Zirc városi Erzsébet Kórház- és Rendelőintézet új, emelt szintű (R1) járóbeteg szakrendelőjének kialakítása"* címmel 2008. február 28-án nyújtott be pályázatot. A pályázott projektek tervezett kivitelezési költsége összesen 889 millió Ft, az igényelt európai uniós támogatás összege összesen 800 millió Ft, a saját forrás összege

összesen 89 millió Ft volt. A pályázatokat 2008. július 21-én műszaki-szakmai és fenntarthatósági problémák miatt elutasították;

- a TIOP-1.1.1-07/1-2008-0631 A pedagógiai módszertani reformot támogató informatikai infrastruktúra fejlesztése program keretében az Önkormányzat *„IKT eszközfejlesztés a Reguly Általános Iskola és Előkészítő Szakiskolában"* címmel 2008. március 25-én nyújtott be pályázatot. A pályázat keretében – konkrét támogatási összeg meghatározása nélkül, 100%-ban európai uniós támogatással finanszírozva – 23 iskolai számítógépes munkaállomás és kapcsolódó eszközök beszerzését tervezték. A pályázat elbírálásáról 2008. július 2-án pozitív döntés született, a támogatási szerződés megkötésére a vizsgálat befejezéséig nem került sor;

- a KDOP-3.1.1/C-2008-0002 Kistelepüléseken településkép javítása program keretében *„Zirc Város Művelődési Ház, Könyvtár és Tourinform Iroda felújítása, átalakítása, bővítése 2. ütem"* címmel, 2008. május 27-én nyújtott be pályázatot az Önkormányzat. A pályázott projekt tervezett teljes kiadásának összege 111 millió Ft, az igényelt európai uniós támogatás összege 100 millió Ft, a saját forrás összege 11 millió Ft volt. A pályázatot 2009. január 14-én elbírálták és *„forráshiány"* miatt elutasították;

- az ÁROP-1.A.2/A-2008-0045 A polgármesteri hivatalok szervezetfejlesztése program keretében az Önkormányzat *„A Zirc Polgármesteri Hivatal szervezetfejlesztése"* címmel 2008. július 18-án nyújtott be pályázatot. A pályázott projekt tervezett teljes kiadásának összege 8 millió Ft, az igényelt európai uniós támogatás összege 7 millió Ft, a saját forrás összege 1 millió Ft volt. A pályázat elbírálásáról 2008. október 31-én pozitív döntés született, a támogatási szerződés megkötésére 2009. február 26-án került sor. A projekt megvalósításának tervezett időpontja 2010. július 31;

- a KDOP-4.2.2.-2008-0003 Kerékpárút hálózat fejlesztése program keretében *„Kerékpárút kiépítése Zircen"* címmel az Önkormányzat 2008. augusztus 31-én nyújtott be pályázatot. A pályázott projekt tervezett teljes kiadásának összege 51 millió Ft, az igényelt európai uniós támogatás összege 41 millió Ft, a saját forrás összege 10 millió Ft volt. A pályázatot 2008. október 29-én elutasították, mivel az Önkormányzat a hiánypótlás során a formai és tartalmi követelményeket nem teljesítette;

- a KDOP-4.2.1/B-2008-0015 Belterületi utak fejlesztése program keretében az Önkormányzat 2008. szeptember 30-án nyújtott be pályázatot *„Zirc belterületi utjainak felújítása az Erdőalja lakótelepen"* címmel. A pályázott projekt tervezett teljes kiadásának összege 115 millió Ft, az igényelt európai uniós támogatás összege 81 millió Ft, a saját forrás összege 34 millió Ft volt. A pályázatot 2008. november 20-án elutasították, mivel az Önkormányzat a hiánypótlást nem teljesítette (a jogerős építési engedélyt nem kapták meg a hiánypótlás határidejéig);

- a KDOP-5.1.1/2/2F-2008-0026 Közoktatási Infrastrukturális Fejlesztés program keretében *„"Minőség - Gazdaságosság" Zirc és Környéke Közoktatási Társulás Infrastrukturális fejlesztése""* címen nyújtott be pályázatot az Önkormányzat 2008. november 28-án. A pályázott projekt tervezett teljes kiadásainak összege 556 millió Ft, az igényelt európai uniós támogatás összege 500 millió

Ft, a saját forrás összege 56 millió Ft volt. A pályázatot 2008. december 29-én elutasították, mivel az nem felelt meg a pályázati kiírásban megfogalmazott jogosultsági követelményeknek;

- a TIOP-2.1.3-08/1-2009-0001 Aktív kórházi ellátásokat kiváltó járó-beteg szolgáltatások fejlesztése program keretében az Önkormányzat *„Zirc városi Erzsébet Kórház- és Rendelőintézet új, emelt szintű (R1) járóbeteg szakrendelőjének kialakítása"* címmel nyújtott be pályázatot 2009. január 15-én. A pályázott projekt tervezett teljes kiadásának összege 889 millió Ft, az igényelt európai uniós támogatás összege 800 millió Ft, a saját forrás összege 89 millió Ft volt. A pályázat elbírálásáról 2009. április 16-án pozitív döntés született, a támogatási szerződés megkötésére 2009. július 8-án került sor. A projekt megvalósításának tervezett időpontja 2010. december 31;

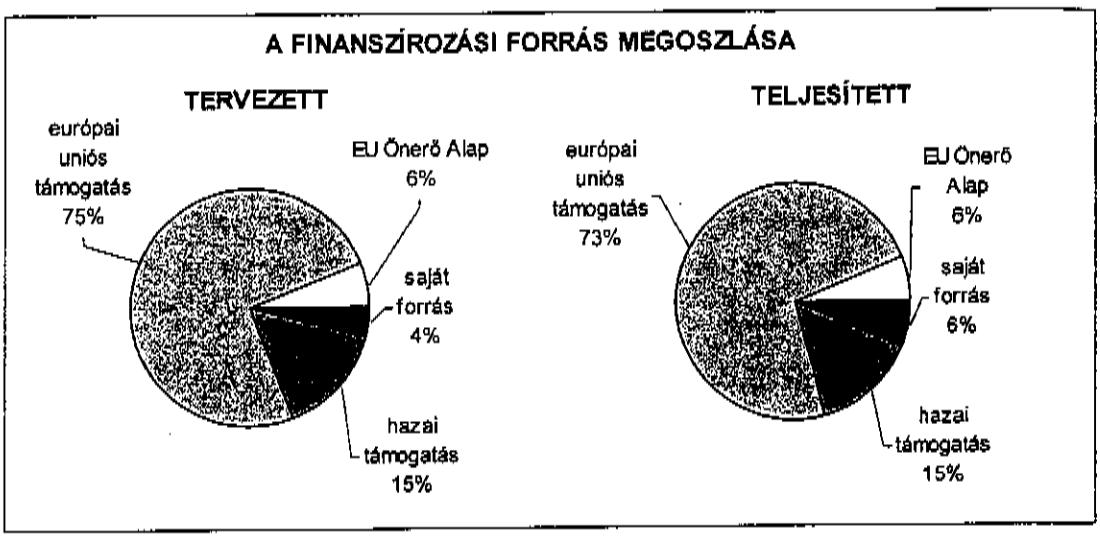
- a TIOP-1.2.2-08/1-2009-0040 Múzeumok iskolabarát fejlesztése és oktatási-képzési szerepének infrastrukturális erősítése program keretében *„Reguly Antal Múzeum és Népművészeti Alkotóház Iskolabarát fejlesztése"* címmel nyújtott be pályázatot az Önkormányzat 2009. március 15-én. A pályázott projekt tervezett teljes kiadásának összege 44 millió Ft volt, melyet 100%-ban európai uniós támogatásból terveztek finanszírozni. A pályázatot 2009. július 3-án költséghatékonyság hiánya miatt elutasították (a Bíráló Bizottság több mint 25%-os költségcsökkentést javasolt).

Az Önkormányzat 2006-2009. évi költségvetési rendeletei megfeleltek az Áht. 69. § (1) bekezdésben meghatározott tartalmi követelményeknek. A költségvetési rendeletek az Ámr. 29. § (1) bekezdés d) pontjában foglaltaknak eleget téve a *„Zirci autóbusz terminál áthelyezése, új személyforgalmi logisztikai központ kialakítása"* projekt esetében tartalmazták a kiadási előirányzatokat, de az Ámr. 29. § (1) bekezdés k) pontjában előírtak ellenére elkülönítetten nem tartalmazták az európai uniós támogatással megvalósuló projekt kiadási és bevételi előirányzatait. A 2009. évi költségvetési rendelet 2009. május 25-ei módosításának előterjesztésénél megsértették az Áht. 69. § (1) bekezdésében és az Ámr. 29. § (1) bekezdés d) pontjában előírtakat, mivel a rendelettervezet nem tartalmazta a *„A Zirc Polgármesteri Hivatal szervezetfejlesztése"* projekt támogatási szerződése alapján a 2009. évre 5,3 millió Ft bevételi és kiadási előirányzatot, továbbá az Áht. 118. § (1) bekezdés 2. b) pontjában előírtaknak megsértve a projektnek a 2009-2010. évekre tervezett felhalmozási célú kiadásait, valamint – az Ámr. 29. § (1) bekezdés k) pontjában előírtak ellenére – elkülönítetten az európai uniós támogatással megvalósuló projekt bevételi és kiadási előirányzatait.

Az Önkormányzat ÁROP-1.A.2/A-2008-0045 A polgármesteri hivatalok szervezetfejlesztése program keretében *„A Zirc Polgármesteri Hivatal szervezetfejlesztése"* címmel benyújtott és nyertes pályázata alapján a támogatási szerződés megkötésére – az Önkormányzat 2009. évi költségvetési rendelet-tervezetének előterjesztését követően – 2009. február 23-án került sor. A projekt megvalósításának tervezett időpontja 2010. július 31. A támogatási szerződés szerint a projekt tervezett teljes kiadásának összege 7570 ezer Ft, – melyből az európai uniós támogatás összege 6964,4 ezer Ft, a saját forrás összege 605,6 ezer Ft – amit két év alatt – a 2009. évben 5307,9 ezer Ft, a 2010. évben 2262,1 ezer Ft összegben – terveztek felhasználni. Az Önkormányzat 2009. évi költségvetési rendeletének 2009. május 25-i módosítása során a tárgyévi bevételi és kiadási előirányzatokat az igényelt támogatási előleg összegével – 1741 ezer Ft-tal – módosították, azonban a módo-

sítás a projekt támogatási szerződés szerinti kiadási és bevételi előirányzatait a támogatási szerződés szerinti összegben és elkülönítetten nem tartalmazta, továbbá a többéves kihatással járó feladatok előirányzatai bemutatásának kiegészítése, módosítása elmaradt.

Az Önkormányzat 2006-2009. I. féléve közötti európai uniós forrásokkal támogatott, megvalósított fejlesztési feladatainál a finanszírozási források tervezett és teljesített megoszlását a következő diagram mutatja:



Az európai uniós forrással támogatott befejezett fejlesztések tervezett kiadása 200 millió Ft volt, ami a 2009. év július 31-ig 195,7 millió Ft-ra (97,9%-ra) teljesült, melynek során a finanszírozási források közül a hazai támogatás és az EU Önerő Alap részaránya nem változott, az európai uniós támogatás részarányának csökkenését a saját forrás részarányának azonos mértékű növekedése ellensúlyozta. A fejlesztési feladat finanszírozási forrásai tervezettnél 2,1%-kal kisebb mértékű felhasználását egyrészt az ÁFA mértékének csökkenése és a fejlesztési feladat megvalósítására lefolytatott közbeszerzési eljárás során a tervezettnél 44%-kal kedvezőbb árajánlat, másrészt a beruházás kivitelezése során szükségessé vált pótmunkák többletkiadásai (56 millió Ft) okozták. Az európai uniós támogatás részarányának csökkenését és a saját forrás részarányának növekedését a projekthez kapcsolódó, de a pályázatban nem támogatott – ingatlanvásárláshoz kapcsolódó 4,6 millió Ft – kiadások okozták.

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 2006-2009 között **nem írták elő az európai uniós források igénybevételének és felhasználásának feladatait**, nem jelölték ki az európai uniós forrásokra vonatkozó pályázatokkal összefüggésben a Polgármesteri hivatalon belül az önkormányzati szintű pályázatok koordinálási feladatainak, valamint a nyilvántartásai vezetésének felelőseit. Nem hatá-

rozták meg a pályázatfigyelést végzők és a döntési, illetve a döntés-előterjesztési jogkörrel rendelkezők közötti információ-szolgáltatási kötelezettséget, nem szabályozták az európai uniós forrásokra irányuló pályázatfigyeléssel kapcsolatos eljárási – feladat, kapcsolattartás, információáramlás – rendet. A belső ellenőrzési stratégiát megalapozó kockázatelemzés nem terjedt ki az európai uniós forrásokkal támogatott fejlesztési feladatokra. A Polgármesteri hivatalnál a folyamatba épített, előzetes és utólagos vezetői ellenőrzési feladatok meghatározása vonatkozott az európai uniós forrásokkal támogatott fejlesztési feladatok lebonyolítására is.

> A Polgármesteri hivatal SzMSz-ében, valamint a városüzemeltetési osztályvezető, a városüzemeltetési ügyintéző és a pénzügyi osztályvezető munkaköri leírásaiban rögzítettek pályázatokkal kapcsolatos feladatokat. A Polgármesteri hivatal SzMSz-e 52. §-ában és 54. § j./ pontjában a Városüzemeltetési osztály feladatai között rögzítették, hogy *„közreműködik az önkormányzat közbeszerzéseinek, pályázatainak előkészítésében, végrehajtásában"*, elvégzi a *„városi beruházások, fejlesztések bonyolítását, ellenőrzését"*, a városgazdálkodási teendők koordinálását. A városüzemeltetési osztályvezető munkaköri leírásaiban rögzítették, hogy *„előkészíti a fejlesztési céltámogatásokhoz a pályázatokat"*, *„tervezi a jóváhagyott beruházást, lebonyolítja a kivitelezést saját hatáskörben vagy lebonyolító szervezettel"*, továbbá *„gondoskodik a kisebb beruházások, intézményi felújítások teljes körű saját lebonyolításáról"*. Az osztályvezető munkaköri feladataként határozták meg az Önkormányzat nagyberuházásainak előkészítését, a beruházási munkafolyamat figyelemmel kísérését, műszaki ellenőrzését, versenytárgyalások lebonyolítását, szerződéskötések előkészítését. A városüzemeltetési ügyintéző munkaköri leírása szerint *„részt vesz a városfejlesztési és üzemeltetési célú pályázatok előkészítésében"*, *„részt vesz a beruházási munkák előkészítésében, lebonyolításában"*. A pénzügyi osztályvezető munkaköri leírásában rögzített feladataként határozták meg, hogy *„Zirc Város Önkormányzata által benyújtandó pályázatok elkészítése során pénzügyi téren segítséget nyújt a pályázat készítő munkatársaknak"*, továbbá *„aktívan részt vesz a pályázatokhoz kapcsolódó elszámolások elkészítésében"*.

Az európai uniós források **pályázatfigyelésével összefüggő feladatok végrehajtásának személyi, szervezeti feltételeit** a Polgármesteri hivatalban **nem alakították ki**, a pályázatfigyelési feladatok ellátásával **külső személyt, szervezetet nem bíztak meg.**

A **pályázatkészítés személyi, szervezeti feltételeit** – a 2006-2009. I. félévben – két pályázat esetében **a Polgármesteri hivatalon belül** a Városüzemeltetési osztályhoz rendelten **alakították ki, továbbá** a pályázatkészítés feladatainak ellátására a további 12 pályázat esetében **külső szolgáltatókkal kötöttek szerződéseket.**

> A KDOP-4.2.1/B-2007-0038 Belterületi utak fejlesztése program keretében és a KDOP-4.2.2-2007-0012 Kerékpárút hálózat fejlesztése program keretében benyújtott pályázatokat a Polgármesteri hivatal Városüzemeltetési osztálya, a további 12 pályázatot – megbízási, illetve vállalkozási szerződés alapján – külső szolgáltató készítette.

A külső szolgáltatókkal kötött megbízási szerződésekben előírták a feladat ellátási kötelezettségeket, a megbízott külső szervezet és a Polgármesteri hivatal képviselője közötti kapcsolattartást, az információk átadásának formáját, tar-

talmát, módját, továbbá a pályázatok szakmai és formai követelményeinek biztosítására vonatkozóan a felelősség szabályait.

Az európai uniós források igénybevételével megvalósuló **fejlesztések lebonyolítási feladatainak szervezeti, a projektenkénti személyi feltételeit a Polgármesteri hivatalon belül** a Városüzemeltetési osztályhoz rendelten **biztosították, továbbá** a fejlesztések lebonyolítási feladatainak ellátására kettő projekt esetében **külső szervezetekkel kötöttek szerződéseket.**

A ROP-2.1.3.-2005-05-0001/36 Hátrányos helyzetű régiók és kistérségek elérhetőségének javítása fejlesztése program keretén belül a *„Zirci autóbusz terminál áthelyezése, új személyforgalmi logisztikai központ kialakítása"* című, és az ÁROP-1.A.2/A-2008-0045 A polgármesteri hivatalok szervezetfejlesztése program keretén belül *„A Zirc Polgármesteri Hivatal szervezetfejlesztése"* című projektek esetében a fejlesztés lebonyolítási feladatainak ellátására külső szolgáltatóval kötött szerződésben előírták a feladat ellátási kötelezettségeket, a megbízott külső szervezet és a Polgármesteri hivatal képviselője közötti kapcsolattartást, az információk átadásának formáját, tartalmát, módját, az ellenőrzés rendjét és a felelősség szabályait.

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

A Polgármesteri hivatal a ROP-2.1.3.-2005-05-0001/36 Hátrányos helyzetű régiók és kistérségek elérhetőségének javítása fejlesztése program keretén belül a ***„Zirci autóbusz terminál áthelyezése, új személyforgalmi logisztikai központ kialakítása"* címen nyújtott be pályázatot,** amely támogatásban részesült. A projekt keretében a város északkeleti részén, a vasútállomás melletti területen új buszpályaudvar létrehozását, személygépkocsi és buszparkoló kialakítását, korszerű utas-tájékoztató/ügyfél-információs rendszer létrehozását, valamint kapcsolódó közúti csomópontok és közművek kiépítését tervezték megvalósítani. A projekt pályázati és támogatási szerződésének adatait a számvevői jelentés 5. számú melléklete tartalmazza. A fejlesztési feladat lebonyolítására külső szervezettel kötöttek szerződést.

A támogatási szerződésben a projekt megvalósításának kezdő napját 2005. november 24-ében, a megvalósítás befejezésének tervezett időpontját 2006. december 23-ában, a lehetséges utolsó kifizetési kérelem benyújtásának időpontját a projekt befejezésének tervezett napjában határozták meg. **A támogatási szerződést a megvalósítás időszakában** – a fejlesztési feladat lebonyolítójával történt konzultációt követően önkormányzati kezdeményezésre – **három alkalommal módosították**, a módosítások nem jártak a támogatás összegének változtatásával.

A 2005. november 23-án, ROP-2.1.3.-2005-05-0001/36 azonosító szám alatt megkötött támogatási szerződést először 2007. február 13-án módosították, mivel a kivitelezés megkezdése az első közbeszerzési eljárás eredménytelensége miatt közel egy évet csúszott. A támogatási szerződés 6.2. pontjában a kifizetési kérelem benyújtására, a 7.1., 7.2., 7.3., 7.6. pontjaiban a projekt előrehaladási jelentés benyújtására vonatkozó rendelkezéseket szerződő felek közös megegyezéssel módosították. A szerződést kiegészítették a 18.2. és 18.7. pontokkal melyek a határ-

idő mulasztások és szabálytalanságok szankcionálásáról rendelkeznek. A támogatási szerződés 4.7 b.) pontjában megadott *„projekt befejezésének tervezett napja"* 2007. november 23-ra módosult, ennek következtében a szerződés 2. mellékletét képező pályázati formanyomtatvány 1c, 1e, 5.4.1 pontjai és a költségvetési tábla is – melyek a szerződésmódosítás 1-4. sz. mellékleteit képezték – a hosszabbított időszakra vonatkoztak. A támogatási szerződés egyéb rendelkezései változatlanok maradtak. A támogatási szerződés második és a harmadik módosításában – 2007. szeptember 3-án, és december 6-án – a költségek átcsoportosítását kezdeményezte az Önkormányzat.

A **fejlesztési feladat műszaki megvalósítása**, a kiadások teljesítése **és a tervezett támogatások igénybevétele a módosított támogatási szerződésben rögzített** kezdési és befejezési **határidőknek megfelelő ütemezésben történt.** A fejlesztési feladat lebonyolítója gondoskodott a fejlesztési feladat támogatási szerződésben rögzített időbeli – kezdési és befejezési határidők közötti – megvalósulásáról. A módosított támogatási szerződésben meghatározott fizikai ütemezésnek megfelelően haladt a beruházás kivitelezése és a kiadások teljesítése, valamint a kifizetési kérelmek benyújtása. A támogatásigénylési határidőt megelőzően a támogatási szerződésben meghatározott **támogatás-igénybevételi ütem betartását akadályozó körülmény nem merült fel.** A támogatás igénybevétel tervezett ütemezésének tartását az európai uniós támogatás kifizetésének igénylésénél nem hátráltatta a projekt előrehaladási jelentés felülvizsgálata, sem a támogatás kifizetésének igénylését alátámasztó számlák, bizonylatok ellenőrzésének észrevételei. A kifizetési kérelmek benyújtása és az igényelt támogatási összegek folyósítása között átlagosan 69 nap telt el.

A támogatási szerződésben rögzített **célok és indikátorok teljesülését akadályozó tényezők** a projekt megvalósítása során **nem merültek fel**, az Önkormányzat fejlesztési feladat lebonyolítójától erre vonatkozó értesítést nem kapott.

Az Önkormányzat a zárójelentést és az utolsó kifizetési kérelmet – melyhez csatolták a projekt elszámolásáról készített független könyvvizsgálói jelentést és a projekt záró elszámolásának, könyvelésének hitelességéről, megbízhatóságáról készített könyvvizsgálói igazolást – a módosított támogatási szerződésben előírt határidőben benyújtotta, azonban a projekt előrehaladási és utánkövetési jelentések benyújtására csak a közreműködő szervezet felszólítását követően került sor. A projekt megvalósításának pénzügyi elszámolása a zárójelentés elfogadásával lezárult.

A fejlesztési feladat megvalósítása érdekében teljesített kifizetések során **a támogatás utófinanszírozási rendszere pénzügyi zavarokat** az Önkormányzat gazdálkodásában **nem okozott.** A fejlesztés megvalósításának pénzügyi forrásai – az Önkormányzat 2006. és 2007. évi költségvetéseiben – rendelkezésre álltak, **a kiadások megelőlegezését az Önkormányzat saját forrásból** – kettő esetben folyószámlához kapcsolódó hitel igénybevételével – **biztosította.** A támogatási szerződésben meghatározott fejlesztési feladatok megvalósítása során a teljesített kiadások összege 4,3 millió Ft-tal (2,1%-kal) kevesebb volt a tervezettnél. A fejlesztési források tervezettnél kisebb mértékű felhasználását egyrészt az ÁFA mértékének csökkenése, valamint a

tervezettnél kedvezőbb vállalkozási díj, másrészt a beruházás kivitelezése során szükségessé vált pótmunkák többletkiadásai együttesen okozták.

A Polgármesteri hivatalban **az ügyrendben foglaltak figyelembe vételével végezték el** az európai uniós támogatással megvalósult fejlesztési feladat kiadásaival összefüggő **folyamatba épített**, előzetes és utólagos vezetői **ellenőrzési feladatokat.** A kötelezettségvállalás, az utalvány ellenjegyzését az arra felhatalmazott személy végezte, a kiadások teljesítésének szakmai igazolását a kijelölt személy az előírt módon hajtotta végre (a bevételek teljesítésének szakmai igazolóját a jegyző nem jelölte ki), az érvényesítéssel megbízott ellenőrzési feladatát végrehajtotta.

Az európai uniós forrásból támogatott a *„Zirci autóbusz terminál áthelyezése, új személyforgalmi logisztikai központ kialakítása""* című fejlesztési feladatot a megvalósulás folyamatában a **belső ellenőrzés nem vizsgálta.** A projekt megvalósításával kapcsolatban **a helyszínen külső szervek három esetben folytattak le vizsgálatot,** illetve tartottak helyszíni szemlét.

A Közép-Dunántúli Regionális Fejlesztési Ügynökség Kht. 2005. június 13-án előzetes helyszíni szemlét tartott a pályázó, a projekt végrehajtásában résztvevő menedzsment felkészültségének, a pályázat valóságtartalmának megállapítása és a tervezett beruházás megvalósulási ütemtervét befolyásoló kockázati tényezők feltárása érdekében. Az előzetes helyszíni szemle megállapításairól készített jegyzőkönyvben rögzítették, hogy *„a pályázó jogosultsága bebizonyosodott, és nem merült fel kétség a projekt megvalósításával kapcsolatban".*

A közreműködő szervezet 2005. szeptember 29-én támogatási szerződés megkötése előtti helyszíni szemlét tartott az Önkormányzatnál. A szemle során a támogatási szerződéshez szükséges dokumentumok vizsgálatára, valamint a megvalósítás helyszínének ellenőrzésére került sor, hiányosságként a jegyzői kinevezés benyújtásának elmulasztását állapították meg, melynek pótlására október 6-át jelölték meg határidőként.

A közreműködő szervezet 2007. december 3-án helyszíni ellenőrzést folytatott le az Önkormányzatnál. Az ellenőrzés kiterjedt a támogatási szerződésben vállalt kötelezettségek teljesítéséhez kapcsolódó iratok, bizonylatok, könyvek, nyilvántartások és egyéb tények vizsgálatára, illetve a projekt működésének helyszíni ellenőrzésére. A helyszíni ellenőrzés tapasztalatairól készített jegyzőkönyvben rögzítették, hogy a projekt a célkitűzéseknek megfelelően fizikailag megvalósult. A projekt megvalósítása érdekében lefolytatott közbeszerzési eljárások dokumentumainak átvizsgálása során szabálytalanságot nem tártak fel. Az építési munkák lezárultak, az építmények műszaki átadás-átvétele 2007. november 20-án befejeződött. A helyszíni bejárás alapján megállapították, hogy az elvégzett munkák összhangban voltak a támogatási szerződéssel, az építmény rendeltetése, paraméterei megfeleltek a támogatási szerződésben foglaltaknak. A projekttel kapcsolatos teljes pénzügyi dokumentáció a helyszínen rendelkezésre állt, melyek a projekt megvalósítása során korábban becsatolt dokumentumokkal megegyező tartalmúak voltak. A jegyzőkönyvben rögzítették, hogy a zárójelentést az Önkormányzat benyújtotta, a 2007. november 29-én kelt hiánypótlást kérő levélben foglaltakat megbeszélték, a hiánypótlás egy részét a közreműködő szervezet munkatársai a helyszínen átvették, a még szükséges hiánypótlásokra pedig javaslatot tettek a határidők és a felelősök megjelölésével.

A külső ellenőrzések a támogatás igénybevétellel kapcsolatos **szabálytalanságokat, illetve visszafizetési kötelezettséget nem állapítottak meg.**

Az Önkormányzat a szabályozottság és szervezettség tekintetében 2006-2009 között annak ellenére **nem készült fel eredményesen** az európai uniós források igénybevételére és a várható támogatások felhasználására, hogy az európai uniós forrásokra benyújtott pályázatai a gazdasági program$_{1,2}$-ban megfogalmazott célkitűzésekhez kapcsolódtak, szabályozták a folyamatba épített, előzetes és utólagos, vezetői ellenőrzési feladatokat, valamint biztosították a pályázatkészítés és a fejlesztési feladat lebonyolításának szervezeti, személyi feltételeit, továbbá meghatározták a külső szervezettel kötött szerződésben a pályázat szakmai és formai követelményeinek biztosítására vonatkozóan a pályázatkészítést végző felelősségét, előírták a fejlesztési feladat lebonyolítását végző ellenőrzési kötelezettségeit. A szabályozás nem tartalmazta a pályázatfigyelést végző és a döntési, illetve a döntés előterjesztési jogkörrel rendelkezők közötti információszolgáltatás kötelezettségét, a Polgármesteri hivatalban, illetve külső személy/szervezet megbízásával a pályázatfigyelés szervezeti, személyi feltételeit nem biztosították, továbbá a belső ellenőrzési stratégiát megalapozó kockázatelemzés nem terjedt ki az európai uniós forrásokkal támogatott fejlesztési feladatokra.

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

Az **Önkormányzat** a 2006-2008. évben **középtávú** – három éves időtartamra vonatkozó – **informatikai stratégiával rendelkezett.** A jegyző 5/2006. számú intézkedésével a 2006. szeptember 1-jén kiadott informatikai stratégia$_1$, továbbá a 4/2008. számú intézkedésével 2008. szeptember 1-jén kiadott informatikai stratégia$_2$ **helyzetelemzést tartalmazott,** melyre alapozottan **meghatározta a középtávú célokat.**

> Az informatikai stratégia$_{1,2}$-ben rögzítették az Önkormányzat informatikai környezetét, a számítástechnikai hardver és szoftver ellátottság helyzetét, az informatikai támogatottságra épülő ellátandó önkormányzati feladatokat, valamint részletezték a megvalósítandó célokat, meghatározva a prioritásokat.
>
> Az informatikai stratégia$_{1,2}$-ben kiemelt feladatként határozták meg a külső kapcsolatok elérhetőségének lehetőségét gyorsító, a korszerű Internet és e-mail szolgáltatást biztosító programok telepítését, a hálózati szerver és a munkaállomások folyamatos, naprakész vírusvédelmét, évente 5-10 új számítógép beszerzésével az elhasználódott, elavult munkaállomások folyamatos cseréjét, korszerűbb operációs rendszerek és irodai alkalmazások használatára történő átállást, integrált gazdasági rendszer bevezetését.

Az informatikai stratégia$_{1,2}$ – mely nem tartalmazta az e-közigazgatási feladatok elérendő elektronikus szolgáltatási szintjének konkrét megjelölését – **az e-közigazgatási feladatok 2. elektronikus szolgáltatási szintjének megvalósításához szükséges feladatok meghatározását tartalmazta.**

Az Önkormányzat 2006-2008 között **az ÁROP keretében** *„A Polgármesteri hivatalok szervezetfejlesztése"* tárgyú pályázati felhívásra **nyújtott be pályázatot.** Az ÁROP-1.A.2/A-2008-0045 számú, *„A Zirc Polgármesteri Hivatal szervezetfejlesztése"* címmel 2008. július 18-án benyújtott és pozitív elbírálásban részesült pályázat támogatási szerződésének megkötésére 2009. február 26-án került sor. A projekt megvalósításának tervezett időpontja 2010. július 31.

Az **e-közigazgatási feladatok ellátásának személyi feltételeit** részben a Polgármesteri hivatalon belül – egy fő informatikai feladattal megbízott köztisztviselővel – részben az Önkormányzat honlapjának üzemeltetésére kötött megbízási szerződéssel[19] **biztosították.** Az e-közigazgatási feladatokat saját számítógépes információs rendszeren keresztül, vásárolt szoftverek üzemeltetésével valósították meg.

Az Önkormányzat 2005. október 24-én **rendeletet alkotott**[20] a Polgármesteri hivatal elektronikus ügyintézéséről – a rendeletben rögzítették, hogy *„a közigazgatási hatósági eljárás során a képviselő-testület, a polgármester, a jegyző, valamint az önkormányzati hivatal ügyintézője hatáskörébe tartozó önkormányzati hatósági ügyek és államigazgatási ügyek elektronikus úton nem intézhetők"* – **melyet** 2009. szeptember 29-én **hatályon kívül helyeztek**[21].

Az informatikai stratégia$_{1,2}$-ben megfogalmazott célokhoz kapcsolódó programok alapján kiépítették a Polgármesteri hivatal helyi informatikai hálózatát, létrehozták a saját fejlesztésű honlapot[22]. Az Önkormányzatnál **az állampolgárok vonatkozásában** a személyi okmányokkal és a lakcímváltozás bejelentéssel kapcsolatban **az e-ügyintézés 1.** elektronikus szolgáltatás szintjét érték el, mivel az adott ügyekkel kapcsolatos általános információkat, tájékoztatókat tették közzé az Önkormányzat honlapján. A hatósági igazolásokkal, gépjármű regisztrációval, súlyadófizetéssel, építési engedélyezéssel, szociális juttatásokkal, támogatások fizetéseivel és a helyi adózással kapcsolatos e-ügyintézést a **2. elektronikus szolgáltatás szintjén valósították meg,** mivel az elektronikus úton intézhető ügyekkel kapcsolatos teendőkről és a szükséges dokumentumokról a honlapon történő tájékoztatáson túl az egyes ügyek intézéséhez szükséges dokumentumok, nyomtatványok letöltése és azok elektronikus kitöltése biztosított volt, de a dokumentumok benyújtása hagyományosan történhetett (**egészségüggyel kapcsolatos szolgáltatások** az Önkormányzat honlapján **nem voltak elérhetők**). **A vállalkozások vonatkozásában** a helyi adózással és az egyes az engedélyekkel kapcsolatos **e-ügyintézés a 2. elektronikus szolgáltatás szintjén valósult meg.** A teljes közvetlen, kétoldalú ügyintézés megvalósítását, illetve további fejlesztését

[19] Az Önkormányzat honlapjának üzemeltetésére – 2009. december 31-ig – szóló megbízási szerződést 2007. május 1-jén kötötte meg a polgármester

[20] Az Önkormányzat 29/2005. (X. 24.) sz. rendelete „a Zirc Városi Önkormányzat Polgármesteri Hivatalának elektronikus ügyintézéséről".

[21] Az Önkormányzat 31/2009. (IX. 29.) sz. rendelet a 29/2005. (X. 24.) sz. rendelet hatályon kívül helyezéséről.

[22] Az Önkormányzat honlapjának címe: www.zirc.hu

pénzügyi és szoftver akadályok, továbbá a személyi és egyéb feltételek – elhatározás hiánya – hátráltatták.

A Polgármesteri hivatalnál az **e-közigazgatási feladatokat** ellátó informatikai rendszer ügyfelek általi igénybevételét **nem kísérték figyelemmel** és annak tapasztalatait nem értékelték.

Az Eisztv. 21. § (3) bekezdése alapján az Önkormányzat a közérdekű adatok elektronikus közzétételére 2008. július 1-jétől kötelezett. A közérdekű adatok közzétételére vonatkozó kötelezettség teljesítése során az Önkormányzat a gazdálkodási adatok honlapján történő közzétételének nem az IHM rendelet 2. § (1) bekezdéseiben meghatározott szerkezeti rendben tett eleget, mivel **az önkormányzati honlapon a megnyitáskor megjelenő oldalon nem szerepel a *„Közérdekű adatok"* elnevezés**, azonban a *„HÍREK"* menüpontban szereplő *„ÁLTALÁNOS KÖZZÉTÉTELI LISTA"* az IHM. rendelet 1. számú, illetve 2. számú mellékletének tagolásában mutatták be az általános közzétételi lista szerinti adatokat tartalmazó közzétételi egységeket, illetve az arra vonatkozó hivatkozást.

A Képviselő-testület nem alkotott rendeletet az Önkormányzat és a felügyelete alá tartozó költségvetési szervek által nyújtott 200 ezer Ft alatti támogatások közzétételének mellőzésével, valamint a nettó ötmillió Ft-nál alacsonyabb összegű szerződések kötelező közzétételével kapcsolatban.

Az Önkormányzat megsértette az Áht. 15/A. § (1) bekezdésében előírtakat, mert a 2008. évben **a honlapján közzé tett**, a Polgármesteri hivatal által nyújtott céljellegű működési és felhalmozási **támogatások esetében a közzététel nem tartalmazta a támogatási program megvalósítási helyét**, továbbá **kettő felhalmozási célú támogatás esetében nem történt meg a** támogatások kedvezményezettjei nevének, a támogatás céljának, összegének és a támogatási program megvalósítási helyének honlapon való **közzététele.**

> Az Önkormányzat honlapján közzétett nem normatív, céljellegű működési és felhalmozási támogatások listája a támogatások kedvezményezettjei nevének, a támogatás céljának és összegének közzététele mellett a *„támogatott címe"* közzétételét tartalmazta nem pedig a támogatási program megvalósításának helyét.
>
> Az Önkormányzat által a 2008. évben az Észak-Balatoni Térség Regionális Települési Szilárdhulladék-gazdálkodási Önkormányzati Társulás részére juttatott 4 720 500 Ft összegű felhalmozási célú támogatás, valamint Simon István részére nyújtott 1 099 458 Ft összegű otthonteremtési támogatás – Áht. 15/A. § (1) bekezdésében meghatározott – adatainak a honlapon való közzététele nem történt meg.

Az Önkormányzat a 2008-2009. I. félévben a Polgármesteri hivatal pénzeszközei felhasználásával, **a vagyonnal történő gazdálkodással összefüggő**, a nettó 5,0 millió Ft-ot elérő vagy azt meghaladó összegű építési beruházásra, szolgáltatás megrendelésre vonatkozó szerződések adatait négy szerződés esetében honlapján közzétette, **kettő szerződés adatait** az Áht. 15/B. § (1) bekezdésében foglaltakat megsértve – **nem tette közzé a honlapján.**

A 2008. évben a Zirc-Kardosrét, Győri u. 3-43. sz. ingatlanok előtti járda felújítására az Önkormányzat és a Swietelsky Építőipari Kft. által kötött 6,2 millió értékű, valamint a téli hó-eltakarításra, síkosság-mentesítésre és szóróanyag biztosításra a D.J.P. Combi Szolgáltató Kft.-vel kötött – az előző évi tényadatok alapján 5 millió Ft-ot meghaladó összegű – szerződés adatainak közzététele nem történt meg.

A költségvetési intézmények a vagyonnal történő gazdálkodással összefüggő, a **nettó 5,0 millió Ft-ot elérő vagy azt meghaladó összegű** árubeszerzésre, építési beruházásra, szolgáltatás megrendelésre, vagyonértékesítésre, vagyonhasznosításra, vagyon-, vagy vagyonértékű jog átadására, valamint koncesszióba adásra vonatkozó **szerződést nem kötöttek.**

A jegyző gondoskodott a 2006-2008. évek **költségvetési beszámolói szöveges indoklásának** az Ámr. 157/D. § (1) bekezdésben hivatkozott 22. számú melléklet 1.2.5. pontjában foglalt előírások szerinti **közzétételéről, azonban** ezek tartalma nem felelt meg a Vhr. 40. § (8) bekezdéseiben előírtaknak, mert a költségvetési beszámolók szöveges indoklásai **nem tartalmazták a közalapítványok, alapítványok által ellátott feladatokra teljesített kifizetések részletes felsorolását.**

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 hivatalnál 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 ügyrendben, az ellenőrzési nyomvonalban és a munkaköri leírásokban szabályozta a költségvetési tervezés és a zárszámadás készítés rendjét. Meghatározta a költségvetési tervezéshez készített intézményi mutatószám felmérés adatainak, az intézmények által az állami támogatásokkal, hozzájárulásokkal történő elszámoláshoz közölt mutatószámok adatai megbízhatóságának és az intézményi pénzmaradványok kimunkálása szabályszerűségének ellenőrzését. Előírta a saját bevételek előirányzatai és a költségvetés megalapozását szolgáló helyi rendeletek összhangjának ellenőrzését, kijelölte a tervezési és a zárszámadási feladatok koordinálásáért felelős személyt[23]. Annak ellenére összességében alacsony volt a kockázat, hogy a jegyző nem határozta meg az intézmények részére a költségvetési javaslat összeállításával kapcsolatos követelményeket.

Az ÁSZ az Önkormányzat gazdálkodási rendszerének 2006. évben végzett átfogó ellenőrzését követően javult a költségvetés és zárszámadás készítés folyamatának szabályozottsága, mivel a jegyző az ellenőrzési nyomvonalban, vala-

[23] A pénzügyi osztályvezető 2006. április 3-tól érvényes munkaköri leírása tartalmazta a tervezési és a zárszámadási feladatok koordinálását.

mint a pénzügyi, gazdálkodási és számviteli feladatokat ellátó köztisztviselők munkaköri leírásaiban rögzítette a belső szabályzatokban meghatározott, munkafolyamatba épített ellenőrzési és egyeztetési feladatokat.

A **gazdálkodási**, a pénzügyi-számviteli és a folyamatba épített ellenőrzési **feladatok szabályozottsága összességében alacsony kockázatot jelentett** a feladatok megfelelő, szabályszerű végrehajtásában, mivel a Képviselő-testület jóváhagyta a Polgármesteri hivatal SzMSz-ét, amely szabályozta a gazdasági szervezet felépítését és feladatait. A gazdasági szervezet ügyrendjében meghatározták a Pénzügyi osztály felépítését és feladatait, a vezetők és más dolgozók feladat-, hatás- és jogkörét. A jegyző a pénzügyi irányítási és ellenőrzési rendszer keretében szabályozta a munkafolyamatba épített ellenőrzési jogkörök gyakorlásának rendjét, amelynek során meghatározta a szakmai teljesítés igazolásának módját, a kiadások vonatkozásában kijelölte a szakmai teljesítés igazolását végző személyeket (a bevételek vonatkozásában a kijelölés nem történt meg), írásban megbízta az érvényesítőket, biztosította a felhatalmazásoknál, a megbízásoknál és a kijelöléseknél az összeférhetetlenségi követelmények érvényesülését. A pénzügyi-gazdasági, számviteli területen foglalkoztatott valamennyi köztisztviselő rendelkezett hatályos munkaköri leírással, melyekben pontosan elhatárolták az engedélyezés (kötelezettségvállalás, utalványozás), a kifizetés (pénztári, banki) és a nyilvántartás feladatait. A jegyző jóváhagyta Polgármesteri hivatal számviteli politikáját és a kapcsolódó szabályzatokat, a számlarendet, elkészítette az ellenőrzési nyomvonalat, a kockázatkezelésre és a szabálytalanságok kezelésére vonatkozó eljárásrendet. Annak ellenére összességében alacsony volt a kockázat, hogy az 50 ezer Ft alatti kifizetésekhez kapcsolódó kötelezettségvállalások belső szabályzatban rögzített rendje és nyilvántartási formája nem felelt meg az Ámr. előírásainak, mivel a vezetendő nyilvántartás tartalmát nem határozták meg, csupán 10 naponkénti (a kifizetéseket követő) összesítő lista készítését írták elő. Az ügyrend 7.2.1. pontjában foglaltak – miszerint kötelezettségvállalás csak írásban történhet – és a számlarend 119, illetve 120. oldalán az egyedileg 50 ezer Ft alatti kötelezettségvállalásokra vonatkozó rendelkezés ellentmondott egymásnak. Az értékelési szabályzat, valamint a köztisztviselők munkaköri leírása nem tartalmazta az értékelések ellenőrzéséért felelős munkakört, illetve az értékelési és ellenőrzési feladatokat. Az adókövetelések értékelése során alkalmazták az egyszerűsített értékelési eljárást, azonban az értékelési szabályzatban nem rögzítették ezen követelések besorolásának elveit, dokumentálásának szabályait. A kockázatkezelési eljárásrend kialakítása során a kockázatok azonosítása – kockázati önértékelés hiányában – nem történt meg, a konkrét kockázatok folyamatgazdáinak kijelölése elmaradt, a kockázatok értékelését és kategóriába sorolását, az elfogadható kockázati szint meghatározását nem végezték el. Nem vezettek kockázat-nyilvántartást, valamint nem határozták meg a kockázatok kezelésére adható válaszintézkedéseket, elmaradt a kockázati környezet felülvizsgálata.

Az ÁSZ az Önkormányzat gazdálkodási rendszerének 2006. évben végzett átfogó ellenőrzését követően – a még fennálló hiányosságok ellenére – javult a gazdálkodási, a pénzügyi-számviteli és a folyamatba épített ellenőrzési feladatok

szabályozottsága, mivel a jegyző gondoskodott a pénzügyi-számviteli szabályzatok kiegészítéséről, valamint a FEUVE[24] megszervezéséről és működtetéséről.

A Polgármesteri hivatalban a pénzügyi-számviteli feladatoknál alkalmazott **informatikai rendszerek működésének szabályozottsága összességében alacsony kockázatot jelentett** a feladatok megfelelő, szabályszerű végrehajtásában, mivel a Polgármesteri hivatal rendelkezett számítógépes üzemeltetési és adatvédelmi szabályzattal, amely tartalmazta a katasztrófa elhárítási tervet, a hozzáférési jogosultságok meghatározásának eljárásrendjét, és a pénzügyi-számviteli szoftverek mentési eljárásait. A pénzügyi számviteli rendszerből lekérhető ellenőrzési lista alapján a műveletekről beazonosítható azok rögzítője, a rögzítési időpontja és pontos tartalma. Annak ellenére összességében alacsony volt a kockázat, hogy az informatikai szabályzat a külső fejlesztők hozzáférését az éles rendszerhez nem tiltotta.

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

A Polgármesteri hivatalnál a **költségvetés és zárszámadás készítés folyamatában** a működésbeli hibák megelőzésére, feltárására, kijavítására kialakított **belső kontrollok működésének megbízhatósága összességében kiváló** volt, mivel a jegyző a költségvetési tervezés folyamatában dokumentáltan ellenőriztette, hogy a Polgármesteri hivatal és az intézmények költségvetési javaslatukat az Ámr. előírásainak megfelelően dolgozták-e ki. Vizsgálták továbbá a költségvetési igények megalapozottságát, indokoltságát és teljesíthetőségét, valamint a költségvetési tervezéshez készített intézményi mutatószám felmérés adatai megalapozottságát, a saját bevételek előirányzatai és a költségvetés megalapozását szolgáló önkormányzati rendeletek összhangját. A zárszámadás készítés folyamatában dokumentáltan ellenőrizték az állami támogatásokkal, hozzájárulásokkal történő elszámoláshoz az intézmények által közölt mutatószámok adatainak megbízhatóságát, valamint az intézményi pénzmaradványok megállapításának szabályszerűségét. Pénzügyi bizottsági véleményezésre előterjesztették a 2008. évi költségvetési javaslatot és a költségvetés végrehajtásáról szóló éves beszámoló tervezetét. Annak ellenére összességében kiváló volt a kialakított belső kontrollok megbízhatósága, hogy a jegyző az intézmények költségvetési javaslat összeállításával kapcsolatban a részükre meghatározott követelmények teljesítését – azok dokumentált előírásának hiánya miatt – nem ellenőriztette.

Az ÁSZ az Önkormányzat gazdálkodási rendszerének 2006. évben végzett átfogó ellenőrzését követően javult a költségvetés és zárszámadás készítés folyamatában a belső kontrollok megbízhatósága, mivel a 2007-2009. évi költségvetési koncepciókat, a 2007-2009. évi költségvetési és a 2007-2008. évi zárszámadási rendelettervezeteket előterjesztették Pénzügyi bizottsági véleményezésre, továb-

[24] A Képviselő-testület a 201/2006. (IX. 25.) sz. határozattal döntött a FEUVE kézikönyv jóváhagyásáról.

bá a Polgármesteri hivatalban az intézmények beszámolóit felülvizsgálták, melyről az intézményeket értesítették.

A Polgármesteri hivatal a 2008. évi elemi költségvetésben a külső szolgáltatók által végzett **karbantartási, kisjavítási szolgáltatásokkal kapcsolatos** kiadások fedezetére 3,0 millió Ft eredeti előirányzatot tervezett – amely év közben nem módosult – a teljesítés 4,6 millió Ft volt, az eredeti és a teljesített előirányzat is 2,6%-ot képviselt a dologi kiadások előirányzatából. A 2009. évi költségvetésben 3,7 millió Ft eredeti előirányzatot terveztek, melyet év közben 5,4 millió Ft-ra módosítottak. Az előirányzat felhasználására vonatkozó kötelezettségvállalások – szerződések, megrendelések – tárgya[25] összhangban volt az Önkormányzat által ellátott feladatokkal.

A Polgármesteri hivatalnál a külső szolgáltató által végzett karbantartási, kisjavítási munkákkal kapcsolatos gazdasági események között elszámolt kifizetések során **a szakmai teljesítés igazolás és az utalvány ellenjegyzés működésének megbízhatósága gyenge** volt, mert:

- szakmai teljesítés igazolására a jegyző által írásban kijelölt személyek ellenőrzési feladataikat a Skoda és a Volkswagen kisbusz, továbbá a fűkasza javítási, valamint a pénztári szünetmentes áramforráscsere egyedileg 50 ezer Ft-ot el nem érő díjának kifizetését megelőzően – dátummal ellátott aláírásuk, és a szakmai teljesítés igazolás végrehajtására irányuló rájegyzésük ellenére – nem végezték el, mivel a feladatok teljesítésének, a kiadások jogosultságának, összegszerűségének ellenőrzéséhez nem rendelkeztek a szükséges dokumentumokkal. A Polgármesteri hivatalban az 50 ezer Ft-ot el nem érő kötelezettségvállalásokról legalább a kötelezettségvállalás tárgyát, összegét, időpontját és a kötelezettségvállaló nevét tartalmazó nyilvántartást (bizonylatot, dokumentumot) nem vezettek. Az 50 ezer Ft-ot el nem érő kötelezettségvállalásokról vezetendő nyilvántartás tartalmára vonatkozóan a számlarendben rögzített szabályozás sem tartalmazott utasítást, csupán 10 naponként összesítő lista készítését és az összesítő lista *„utalványozóval, ellenjegyzővel"* történő aláíratását írta elő. Összesítő lista a banki átutalások esetében nem készült, a pénztári kifizetések esetében pedig dekádonként, a kifizetéseket követően készítették el. A Suzuki személygépkocsi felkészítésére és vizsgáztatására vonatkozó megrendelés nem tartalmazta a kötelezettségvállalás összegét, így a szakmai teljesítés igazolására kijelölt személy a kiadás összegszerűségét nem ellenőrizhette.
- az utalvány ellenjegyzője a Suzuki személygépkocsi műszaki vizsgára való felkészítésére és vizsgáztatására történő kiadások teljesítését megelőzően nem ellenőrizte, hogy az utalványozás sérti-e a gazdálkodásra vonatkozó szabályokat, mivel aláírása ellenére nem észrevételezte, hogy a megrende-

[25] A megfelelőségi teszt elvégzése során ellenőrzött külső szolgáltatók által végzett karbantartások, kisjavítások az önkormányzati tulajdonú ingatlanon ajtóüvegezésre, kazánjavítására, felvonó karbantartásra, vagyonvédelmi rendszer felülvizsgálatára, tűzjelző rendszer, tűzoltó készülékek karbantartására, informatikai rendszerfelügyelet díjának megfizetésére, gépjárművek és irodai gépek javítására, karbantartására, fűnyíró és fűkasza javítására, valamint telefonközpont beüzemelésére irányultak.

lésben jogosulatlanul, a polgármester felhatalmazásával nem rendelkező személy vállalt kötelezettséget – a 751845 számú szakfeladaton elszámolt kifizetést megalapozó kötelezettségvállalást (megrendelést) a jegyző írta alá, aki az érvényes szabályozás értelmében csak a 751153 és a 751142 számú szakfeladaton vállalhatott kötelezettséget – valamint a kötelezettségvállalást nem előzte meg annak ellenjegyzése, továbbá a dokumentum nem tartalmazta a megrendelt szolgáltatás összegét. Az utalványok ellenjegyzői a külső szolgáltató által végzett karbantartási, kisjavítási munkákkal kapcsolatos 2008. évi kifizetések esetében nem győződtek meg a kiadási előirányzat, a fedezet rendelkezésre állásáról, mivel nem észrevételezték, hogy a karbantartási, kisjavítási kiadások esetén a 2008. évben előirányzat túllépés történt.

A Polgármesteri hivatal 2008. évi elemi költségvetésében a **gépek, berendezések és felszerelések beszerzésére** 0,1 millió Ft eredeti előirányzatot terveztek, mely az év közbeni módosításokkal 5,8 millió Ft-ra emelkedett, a 2008. évi teljesítés is 5,8 millió Ft volt. Az eredeti előirányzat 2,1%-ot és a teljesítés 7,1%-ot képviselt a 2008. évi tervezett, illetve teljesített felhalmozási célú kiadásokból. A 2009. évi eredeti és módosított költségvetésekben gépek, berendezések és felszerelések beszerzésére előirányzat nem szerepelt. Az előirányzat felhasználására vonatkozó kötelezettségvállalások a Polgármesteri hivatal és az Önkormányzat által fenntartott intézmények feladatainak megvalósítását szolgálták[26].

A Polgármesteri hivatalban a gépek, berendezések és felszerelések gazdasági eseményei között elszámolt kiadások teljesítése során **a szakmai teljesítés igazolás és az utalvány ellenjegyzés működésének megbízhatósága összességében kiváló** volt, mivel a térfigyelő rendszer kialakítása pályázati díjának és a számítástechnikai eszközök (új server és notebook-ok) beszerzésére vonatkozó szerződésekben, megrendelésekben meghatározott feladatok teljesítésének, a kiadások jogosultságának, összegszerűségének ellenőrzését a szakmai teljesítés igazolására jegyző által kijelölt személyek az ügyrendben előírt módon elvégezték. Az utalványok ellenjegyzője a gazdálkodásra vonatkozó szabályok érvényesüléséről, továbbá a szakmai teljesítés igazolás és érvényesítés elvégzéséről a pályázati díj és az új server beszerzése esetében meggyőződött. Annak ellenére összességében kiváló volt a kontrollok működésének a megbízhatósága, hogy az utalvány ellenjegyzője nem kifogásolta, hogy a notebook-ok beszerzése esetében a polgármester felhatalmazásával nem rendelkező személy (az iskola igazgatója) vállalt kötelezettséget, valamint a kötelezettségvállalást nem előzte meg annak ellenjegyzése.

A Polgármesteri hivatal 2008. évi elemi költségvetésében a **működési célú pénzeszköz átadások államháztartáson kívülre teljesített** kiadásainak fedezetére 64,2 millió Ft eredeti előirányzatot terveztek, mely összeg az év közbeni módosítások következtében 78,9 millió Ft-ra emelkedett, a 2008. évi teljesítés 78,4 millió Ft volt. Felhalmozási célú pénzeszköz államháztartáson kívülre

[26] A megfelelőségi teszt elvégzése során ellenőrzött gépek, berendezések és felszerelések beszerzésével, létesítésével kapcsolatos kiadások az általános iskola részére notebookok és a Polgármesteri hivatal részére új server beszerzésére, valamint térfigyelő rendszer kiépítésére beadott pályázat pályázati díjának megfizetésére irányultak.

történő átadásának fedezetére a 2008. évi költségvetésben nem terveztek eredeti előirányzatot, az év közbeni módosítások következtében az előirányzat 5,5 millió Ft-ra emelkedett, a teljesítés is 5,5 millió Ft volt. Az államháztartáson kívülre átadott pénzeszközök kiadásaiból a működési célú pénzeszköz átadások tervezett előirányzata 100%, a módosított előirányzata, valamint teljesítése is 93,0% volt, a felhalmozási célú pénzeszköz átadások tervezett előirányzata 0%, a módosított előirányzata, valamint teljesítése is 7,0%-os részarányt képviselt. A 2009. évi költségvetésben 63,8 millió Ft eredeti előirányzatot terveztek, melynek 100%-a működési célú pénzeszközátadás államháztartáson kívülre. Az év közbeni módosítások következtében az államháztartáson kívülre történő pénzeszközátadások előirányzata 73,4 millió Ft-ra nőtt, melynek 89,9%-a működési célú, 10,1%-a felhalmozási célú volt. Az előirányzatok felhasználása során a támogatási szerződésekben[27] meghatározott célok összhangban voltak az önkormányzati feladatokkal.

A Polgármesteri hivatalnál **a működési és felhalmozási célú pénzeszközátadások államháztartáson kívülre teljesített kifizetései során a szakmai teljesítésigazolás és az utalvány ellenjegyzés működésének megbízhatósága kiváló volt,** mivel az egyesületek, alapítványi, és egyéb szervezetek kulturális, sport, közművelődési, szociális, köztisztasági, településtisztasági és egyéb közösségi céljainak támogatására kötött megállapodásokban, szerződésekben meghatározott feladatok teljesítésének, a kiadások jogosultságának, összegszerűségének ellenőrzését a szakmai teljesítés igazolására jegyző által kijelölt személyek a gazdálkodási jogkörök szabályzatában előirt módon elvégezték. Az utalványok ellenjegyzője a gazdálkodásra vonatkozó további szabályok érvényesüléséről, továbbá a szakmai teljesítésigazolás és az érvényesítés elvégzéséről meggyőződött.

A Polgármesteri hivatalnál a külső szolgáltatók által végzett karbantartási, kisjavítási szolgáltatásokkal, a gépek, berendezések, felszerelések beszerzésével, továbbá a működési és felhalmozási célú pénzeszközátadások államháztartáson kívülre teljesített kifizetések során – ezen területek költségvetési súlyának figyelembevételével összefoglalóan értékelve[28] – **a belső kontrollok működésének megbízhatósága összességében kiváló volt**, mert a gépek, berendezések, felszerelések beszerzésével és az államháztartáson kívülre történő működési és felhalmozási célú pénzeszköz átadásokkal kapcsolatos kifizetéseknél a szakmai teljesítésigazolásra jegyző által kijelölt személyek ellenőrizték a kifizetések jogosultságát, összegszerűségét, valamint az utalványok ellenjegyzője (eseti hiányosságok mellett) meggyőződött a gazdálkodásra vonatkozó sza-

[27] A megfelelőségi teszt elvégzése során ellenőrzött államháztartáson kívülre teljesített működési és felhalmozási célú pénzeszköz átadásokkal az Önkormányzat sport, művelődési, kulturális, szociális, városüzemeltetési és kommunális szolgáltatási tevékenységet ellátó szervezeteket támogatott.

[28] A kontrollok megbízhatóságának értékelése során az ellenőrzött három terület egyedi értékelési pontszámait a Polgármesteri hivatal 2008. évi költségvetési beszámolójának – a területekre vonatkozó – teljesítési adataiból képzett súlyokkal arányosan összegeztük. Ennek megfelelően a külső szolgáltatókkal végzett karbantartás esetében 9%-os, a gépek, berendezések felszerelések vásárlásánál 5%-os, az államháztartáson kívülre történő működési célú pénzeszközátadások esetében 86%-os súllyal számoltunk.

bályok betartásáról, továbbá ellenőrizte a szakmai teljesítésigazolás és az érvényesítés megtörténtét. Annak ellenére összességében kiváló volt a belső kontrollok működésének megbízhatósága, hogy a külső szolgáltatók által végzett karbantartási, kisjavítási szolgáltatások kifizetéseinél a szakmai teljesítés igazolására jegyző által kijelölt személyek aláírásuk, igazolási kötelezettségük végrehajtására irányuló rájegyzésük ellenére – okmányok hiányában – nem ellenőrizték a kifizetések jogosultságát, összegszerűségét és a szerződések, megrendelések, megállapodások szakmai teljesítését. Az ellenjegyzést végzők pedig az utalványok ellenjegyzése során nem észrevételezték, hogy az utalványozás sérti a gazdálkodásra – köztük kötelezettségvállalási jogosultságra, valamint a kötelezettségvállalások írásba foglalására és azok ellenjegyzésére – vonatkozó szabályokat.

A Polgármesteri hivatalnál a pénzügyi-számviteli feladatok ellátásánál alkalmazott **informatikai rendszerek belső kontrolljainak megbízhatósága összességében kiváló volt**, mivel biztosították a hozzáférési jogosultságok nyilvántartásának teljes körűségét, naprakészségét és ellenőrizhetőségét, gondoskodtak a hozzáférési jelszavakra előírt szabályok betartásáról, a változáskezelési eljárások ellenőrzéséről és teszteléséről, valamint az archiválásról és az adathordozók védelméről. Annak ellenére összességében kiváló volt a kontrollok működésének megbízhatósága, hogy a pénzügyi-számviteli adatok elektronikus tárolása nem a Polgármesteri hivatalban történt, az elmúlt két évben nem tesztelték a katasztrófa elhárítási tervet, továbbá a pénzügyi-számviteli integrált rendszerben fejlesztők is rendelkeznek hozzáférési jogosultsággal.

3.3. A belső ellenőrzési kötelezettség teljesítése, javaslatainak hasznosulása

A Képviselő-testület a 2008-2009. I. félévben a belső ellenőrzési kötelezettséget, a belső ellenőrzést végző jogállását és feladatait a Polgármesteri hivatali SzMSz-ében a Ber. 4. § (2) bekezdésében foglaltak ellenére nem határozta meg[29]. Az Önkormányzatnál a 2006. évtől a független belső ellenőrzési feladatok ellátását a Képviselő-testület 244/2005. (X. 13.) számú határozata alapján a Kistérségi társulás látja el.

> A Kistérségi társulás 2008. január 1-jétől 2010. december 31-éig egy gazdasági társasággal kötött szerződés alapján biztosította a Kistérségi társulást alkotó önkormányzatok és intézményeik függetlenített belsőellenőrzését.

A **belső ellenőrzés szervezeti kereteinek kialakítása és szabályozása** a belső ellenőrzési feladatok megfelelő, szabályszerű **végrehajtásában közepes kockázatot** jelentett, mivel a Polgármesteri hivatal SzMSz-ében nem írták elő a belső ellenőrzési kötelezettséget, nem határozták meg a belső ellenőrzést

[29] A Képviselő-testület a 200/2009. (IX. 10.) számú határozatával jóváhagyta a Polgármesteri hivatal 2009. szeptember 25-től hatályos új SzMSz-ét, melynek 3.3 pontjában rögzítették, hogy *„a hivatal belső ellenőri feladatainak ellátása a Zirci Többcélú Kistérségi Társulás által megbízott belső ellenőr által történik"*.

végző személy, egység jogállását, feladatait, A társulási megállapodásban[30] illetve a Kistérségi társulás és a belső ellenőrzési feladatokat ellátó gazdasági társaság által kötött megállapodásban nem rendelkeztek a belső ellenőrzési vezető részére meghatározott tevékenység ellátási módjáról, feladatairól, a 2006-2010. évekre vonatkozó stratégiai terv nem kockázatelemzésen alapult, a 2008. évi belső ellenőrzési tervben nem határoztak meg kapacitást soron kívüli ellenőrzési feladatokra, az ellenőrzési programot a belső ellenőrzési vezető nem hagyta jóvá, továbbá a belső ellenőrzési vezető nem alakította ki az ellenőrzési javaslatok alapján megtett intézkedések nyomon követéséről vezetendő nyilvántartást, azonban a belső ellenőrzés kialakított szervezete – szabályszerű működése esetén – a lehetséges hibák többsége ellen védelmet nyújtott.

A belső ellenőrzés 2006-2010. évekre vonatkozó **stratégiai tervét a jegyző jóváhagyta**. A stratégiai tervet megalapozó kockázatelemzési eljárásban a kockázati tényezőket felmérték, azonban azok alapján nem értékelték, nem sorolták be a gazdálkodási területek kockázatait, emiatt a belső ellenőrzés stratégiai terve nem tekinthető kockázatelemzéssel alátámasztottnak. A kockázatelemzési eljárásban nem azonosították az önkormányzati gazdálkodás kockázati területeit, nem értékelték azokat a kockázati tényezők alapján. Így nem értékelték az európai uniós forrásból megvalósított feladatok megvalósításának, a közbeszerzési eljárások lebonyolításának, az Önkormányzat többségi irányítást biztosító befolyása alatt működő társaságok működésének és az Önkormányzat költségvetéséből céljelleggel nyújtott támogatások rendeltetés szerinti felhasználásának területeit sem.

> A stratégiai tervhez készített kockázatelemzés magas kockázati tényezőként azonosította a következőket: *„a kívánt tevékenység ellátására nem elég a rendelkezésre álló forrás, a források kezelése nem ellenőrizhető közvetlenül; a bevételek volumenének valószínűsége; egy kormányváltás megváltoztathatja a kitűzött célokat, egy szervezet tevékenysége magára vonhatja a politika érdeklődését vagy kiválthat politikai reakciót; a hatékony működést korlátozza, vagy teljesen ellehetetleníti a szükséges számú, megfelelő képesítésű személyi állomány hiánya; a döntéshozatalban nem megfelelő információ a szükségesnél kevesebb ismeretre alapozott döntést eredményezhet".*

A 2008. évre és a 2009. évre vonatkozó **éves ellenőrzési terveket a Képviselő-testület** a 305/2007. (X. 29.) és a 236/2008. (X. 27.) számú határozataiban **hagyta jóvá**. Az éves ellenőrzési tervek tartalmazták az ellenőrizendő folyamatok és szervezetek megnevezését, a tervezett ellenőrzések tárgyát, célját, terjedelmét, az ellenőrizendő időszakot, a szükséges ellenőrzési kapacitás meghatározását, valamint az ellenőrzések típusát és ütemezését, az *„azonosított kockázati tényezők"* felsorolását, de ellenőrzési tervet megalapozó kockázatelemzést az ellenőrzési tervekhez nem csatolták annak ellenére, hogy azokban szerepelt hivatkozás a kockázatelemzés elvégzésére. A 2009. évi belső tervben a soron kívüli ellenőrzési feladatokra három ellenőri napot terveztek.

[30] A társulási megállapodást 2005. október 14-én írták alá.

A **2008. évi belső ellenőrzési tervben** a Polgármesteri hivatalra négy témában[31] 61 ellenőri napban, kettő szabályszerűségi és kettő pénzügyi ellenőrzést terveztek. Az intézményekre vonatkozóan egy témában – a 2007. december 31-i fordulónappal végrehajtott leltározás szabályszerűsége – 8 ellenőri napban, egy szabályszerűségi ellenőrzést terveztek. A **2009. évi belső ellenőrzési tervben** a Polgármesteri hivatalra négy témában[32] 54 ellenőri napban, kettő szabályszerűségi, egy megbízhatósági és – a kötvénykibocsátással kapcsolatban – egy teljesítmény ellenőrzést terveztek. Az intézményekre vonatkozóan egy témában 12 ellenőri napban, egy szabályszerűségi ellenőrzést – a Kórháznál a 2008. évi felújítások, beruházások, aktiválások ellenőrzése – terveztek.

A belső ellenőrzés működésénél kialakított kontrollok megbízhatósága jó volt, mivel a belső ellenőrzés ellátásának módja megfelelt az Ötv. előírásainak, a tervezett ellenőrzéseket a Polgármesteri hivatalban és az intézményekben végrehajtották, amelyekről a Ber-ben előírt szerkezeti, tartalmi követelményeknek megfelelő jelentéseket készítettek, azonban a Ber. előírása ellenére az éves ellenőrzési terveket megalapozó kockázatelemzéssel nem rendelkeztek, az ellenőrzési programokat – belső ellenőrzési vezető kijelölésének hiányában – a belső ellenőrzési vezető nem hagyta jóvá[33]. Az ellenőrzési megállapítások hasznosítása során ellenőrzési kézikönyvben előírtak ellenére nem tartották be az ellenőrzést követő intézkedések elrendelésének szabályait, az ellenőrzési jelentésben – amelyekre az ellenőrzöttek észrevételt nem tettek – megfogalmazott javaslatok realizálására az Önkormányzatnál nem készítettek intézkedési terveket. Elmaradt a javaslatok hasznosulásának nyomon követésére, a belső ellenőrzés által feltárt hiányosságok megszüntetéséről nem győződtek meg, az elvégzett ellenőrzésekről – a Ber-ben foglaltak ellenére – nyilvántartást nem vezettek. Az ellenőrzési kézikönyvben előírtak ellenére a belső ellenőrzési tevékenység minőségét biztosító eljárásokat nem végezték el, továbbá a belső ellenőrzési vezető az ellenőrzési jelentésekben tett megállapítások, javaslatok hasznosulásáról, a végrehajtott és végre nem hajtott intézkedésekről nem vezetett nyilvántartást. A belső ellenőrzés működésében megállapított hiányosságok nem veszélyeztették, hogy a belső ellenőrzés megelőzze, feltárja, kijavíttassa a lényeges hibákat és szabálytalanságokat.

---

[31] A Polgármesteri hivatalban tervezték a 2007. december 31-i fordulónappal végrehajtott leltározás szabályszerűségi ellenőrzését; a 2007. évi költségvetési beszámolóban elfogadott kötelezettségvállalások nyilvántartása, azok elszámolása és a 2007. évi zárszámadásban kimutatott pénzmaradvány valódiságának vizsgálatát, egyéb passzív és aktív műveletek nyilvántartása, a 2008. évi nyitása; a központi költségvetésből igényelt 2008. évi kötött normatívák ellenőrzését, a 2008. április havi adatmódosítás alapján; az önkormányzat által a 2007. évben nyújtott támogatások elszámolásának, nyilvántartásának vizsgálatát.

[32] A Polgármesteri hivatalban tervezték az Önkormányzat által kibocsátott kötvényből eredő kötelezettségek elemzésének; a közbeszerzési eljárások és kapcsolódó adatszolgáltatások; a kötelezettségvállalások szabályozottságának; és a 2008. évi költségvetési beszámoló ellenőrzését.

[33] Az ellenőrzési programot a belső ellenőrzéssel megbízott gazdasági társaság vezetője hagyta jóvá.

Az Önkormányzatnál a belső ellenőrzési feladatok ellátási módja megfelelt az Ötv. 92. § (8) bekezdésében előírtaknak, a belső ellenőrzést a Kistérségi társuláshoz való csatlakozással látták el. A 2008. évre és a 2009. év I. félévére az éves ellenőrzési tervekben előírt ellenőrzéseket végrehajtották, **soron kívüli ellenőrzést nem végeztek.** A lefolytatott ellenőrzések szabályszerűségi, pénzügyi, megbízhatósági és teljesítmény ellenőrzések voltak. A belső ellenőrzésekről készült jelentések megfeleltek a Ber. 27. § (2)-(4), és (6) bekezdéseiben foglaltaknak, **az ellenőrzések megszakítására, felfüggesztésére nem került sor.** A belső ellenőrzést végzők az ellenőrzések során büntető, szabálysértési, kártérítési, vagy fegyelmi eljárás megindítására okot adó cselekményt nem tártak fel.

A jegyző – az Ámr. 149. § (2) bekezdés c) pontjában foglaltak ellenére az Ámr. 23. számú mellékletében rögzített formában – **nem tett eleget** a belső kontrollok működésével kapcsolatos **nyilatkozattételi kötelezettségének.**

A polgármester az Ötv. 92. § (10) bekezdésnek megfelelően **a Képviselő-testület elé terjesztette** – a zárszámadási rendelettervezettel egyidejűleg – **a** költségvetési szervek éves ellenőrzési jelentései alapján készített **2008. évi összefoglaló jelentést.**

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 gazdálkodási rendszerét a 2006. évben ellenőrizte átfogó jelleggel, amelynek során 35 szabályszerűségi és nyolc célszerűségi javaslatot tett. A hibák és hiányosságok megszüntetése, továbbá a javaslatok realizálása érdekében a jegyző – a felelősöket és a határidőket tartalmazó – intézkedési tervet készített, amit a Képviselő-testület 17/2007. (II. 12.) számú határozatával elfogadott.

Az ÁSZ ellenőrzés által tett **javaslatok 61%-át realizálták, 16%-a részben hasznosult, 23%-a nem teljesült.** A szabályszerűségi javaslatok 63%-a realizálódott, 17%-a részben hasznosult, 20%-a nem teljesült, a célszerűségi javaslatok 50%-át realizálták, 38%-át részben hasznosították, 12%-át nem teljesítették.

A következő **szabályszerűségi javaslatok valósultak meg:**

- a polgármester a 2007. évben megküldte a helyi kisebbségi önkormányzat, valamint a Pénzügyi bizottság részére az Önkormányzat költségvetési koncepciójáról szóló előterjesztést. A helyi kisebbségi önkormányzat, valamint a Pénzügyi bizottság az előterjesztést megtárgyalták, véleményüket a polgármester az Önkormányzat költségvetési koncepciójának előterjesztéséhez csatolta;

- a polgármester a költségvetési rendelettervezethez csatolta a Pénzügyi bizottság 5/2008. (II. 7.) számú határozattal jóváhagyott véleményét;
- az Önkormányzat 2008. évi költségvetési rendelettervezetében bemutatták a költségvetési bevételek és kiadások különbségeként tervezett hiányt, továbbá a költségvetési bevételek és kiadások tervezett összege nem tartalmazott finanszírozási célú pénzügyi műveleteket;
- a jegyző csatolta a 2008. évi költségvetési és a 2007. évi zárszámadási rendelettervezetekhez az Önkormányzat többéves kihatással járó döntéseihez és közvetett támogatásaihoz készített szöveges indoklásokat;
- az Önkormányzat 2008. évi költségvetési rendeletének végrehajtási rendelkezései között az Ámr. előírásainak megfelelően határozták meg a költségvetési előirányzatok módosítási időpontjának szabályait, melyek betartásáról a költségvetés végrehajtása során gondoskodtak;
- a helyi kisebbségi önkormányzat költségvetését annak 8/2008. (I. 29.) számú elfogadó határozata alapján vezették át az Önkormányzat költségvetési rendelettervezetén;
- az SzMSz 2007. április 10-i módosítás során, annak 7/A. §-ában rögzítették az Önkormányzat által a helyi kisebbségi önkormányzat részére biztosított működési feltételeket;
- a Polgármesteri hivatal számviteli politikájában rögzítették[34], hogy a számviteli elszámolás és értékelés szempontjából mit tekintenek lényegesnek és nem lényegesnek, továbbá jelentős és nem jelentős összegnek;
- az eszközök és források értékelési szabályzatát kiegészítették[34] a jogszabályi előíráson alapuló jogerős követelések értékelésének elveire, az áruszállításból és szolgáltatásnyújtásból származó követelések vevő általi elismerése igazolásának módjára, a számlázás és a követelésekkel kapcsolatos adatok nyilvántartási rendjére, az adósminősítés szempontjaira, valamint követelés típusonként a kis összegű követelések év végi meghatározására és dokumentálására vonatkozó szabályokkal;
- az 50 ezer Ft-ot el nem érő – előzetes írásbeliséget nem igénylő – kötelezettségvállalások rendjét és nyilvántartási formáját 2007. március 22-én a számlarendben rögzítették;
- a kötelezettségvállalások analitikus nyilvántartásának kialakítását és vezetését a Polgármesteri hivatalban működő integrált gazdálkodási rendszer keretében 2007. január 1-től biztosították;
- a Polgármesteri hivatalban működtetett FEUVE rendszer megszervezéséről és hatékony működtetéséről a jegyző gondoskodott, előterjesztése alapján a Képviselő-testület a 201/2006. (IX. 25.) számú határozatával jóváhagyta a FEUVE kézikönyvet;

[34] A számviteli politikát, továbbá az eszközök és források értékelési szabályzatát 2007. március 22-én módosították.

- a jegyző gondoskodott a 2008. évi gazdasági eseményeket magukban foglaló bizonylatokkal szemben a jogszabályi előírásokban és a számlarendben támasztott alaki és tartalmi követelmények betartatásáról;
- a külön írásbeli rendelkezésként elkészített, az érvényesítésre is alkalmas utalványokon feltüntették az „érvényesítve" megjelölést és a könyvviteli elszámolásra utaló főkönyvi számlaszámot;
- a helyi kisebbségi önkormányzat zárszámadását 6/2007. (I. 30.) számú elfogadó határozata alapján építették be az Önkormányzat zárszámadási rendelettervezetébe;
- az intézmények beszámolóit a Polgármesteri hivatalban felülvizsgálták, az erről szóló értesítést 2008. április 30-án megküldték az intézmények részére;
- az Önkormányzat felülvizsgálta a helyi kisebbségi önkormányzattal kötött együttműködési megállapodását, melyet a módosítások átvezetése után a Képviselő-testület a 18/2007. (II. 12.) számú határozatával jóváhagyott. Az együttműködési megállapodásban kijelölték a helyi kisebbségi önkormányzat gazdálkodásához kapcsolódó gazdálkodási jogkörök gyakorlóit;
- a helyi kisebbségi önkormányzat előirányzatairól és kötelezettségvállalásairól a Polgármesteri hivatalban 2007. január 1. óta vezetik az elkülönített nyilvántartást;
- a Képviselő-testület az általa alapított és fenntartott költségvetési szervek ellenőrzésének tapasztalatairól készített összefoglaló jelentéseket a zárszámadási rendelet-tervezetet tárgyaló 2008. április 28-i ülésén tekintette át;
- a középületek akadálymentesítéssé tételét az Önkormányzat saját pénzügyi lehetőségei és pályázati források felhasználásával folyamatosan végzi.

A következő **szabályszerűségi javaslatok részben hasznosultak:**

- az Önkormányzat 2007. évi költségvetési rendelete tartalmazta a tervezett költségvetési hiány finanszírozásával kapcsolatos hitelműveleti hatásköröket és a tartalékkal való rendelkezési jogosultságokat, azonban – az Áht. 8/A. § (1) bekezdésében foglaltak megsértve – a költségvetési többlet felhasználásának szabályait nem határozták meg;
- az Áht. 12/A. § (1) bekezdésében foglalt előírásokat megsértve a Kórház 2006-ban 3,2%-kal túllépte a dologi kiadások kiemelt előirányzatát, a Polgármesteri hivatalban 2007-ben a munkaadót terhelő járulékok, 2008-ban a működési célra átadott pénzeszközök esetében haladta meg 2,4%-kal, illetve 14,9%-kal a teljesítés a módosított előirányzatot. Az előirányzat túllépések okait a jegyző vizsgáltatta, melynek eredményeként személyes felelősségre vonás indokoltsága nem igazolódott;
- a jegyző 2007. március 22-én az ügyrendben az Ámr. előírásainak megfelelően szabályozta a kötelezettségvállalások rendjét, melyet a gazdálkodási jogkör gyakorlói a végrehajtás során részben tartottak be;
- az érvényesítők betartották, a kötelezettségvállalók, az utalványok ellenjegyzői részben tartották be az Ámr.-ben a gazdálkodási jogköreikre előírt kötelezettségeiket;

- az Önkormányzat pénzeszközeiből nyújtott nem normatív, céljellegű működési és fejlesztési támogatások, valamint a nettó ötmillió forintot elérő, vagy azt meghaladó szerződések adatai – az Áht. 15/A. § (1) és 15/B. § (1) bekezdéseiben foglalt előírásokat megsértve – az Önkormányzat honlapján hiányosan tették közzé;
- az Önkormányzat egyes kötelező feladatait ellátó közhasznú szervezettel a 2007. évre kötött szerződésben – a Ksztv. 14. § (1) bekezdésének előírásait megsértve – a támogatással való elszámolás feltételeit és módját csak a városi tanuszodával kapcsolatban rögzítették, ami nem tért ki a többi feladatra (pl.: a köztemető és a parkok fenntartása, karbantartások stb.).

A következő **szabályszerűségi javaslatok nem teljesültek:**

- a költségvetés és zárszámadás előterjesztésekor tájékoztatásul bemutatandó mérlegek és kimutatások tartalmi követelményeit az Önkormányzat a 27/2009. (IX. 25.) számú rendeletben határozta meg[35];
- a Polgármesteri hivatal SzMSz-ében 2009. szeptember 10-én rögzítették az alapító okirat keltét és számát, a költségvetés végrehajtására szolgáló számlaszámot, a belső ellenőrzési kötelezettséget[35], valamint az ellenőrzést végző egység jogállását, a belső ellenőrzés feladatait azonban – a Ber. 4. § (2) bekezdésében foglaltak ellenére – nem határozták meg;
- a jegyző nem gondoskodott a bevételek szakmai teljesítés igazolására jogosult személyek kijelöléséről;
- az Önkormányzat vagyongazdálkodási rendeletét a Képviselő-testület 2007. december 11-én módosította a vagyon ingyenes (térítésmentes) átruházásának, továbbá a követelésekről való lemondás eseteinek és módjának meghatározásával[35];
- a közbeszerzési eljárásokat a 2009. évi belső ellenőrzés keretében vizsgálták, továbbá a jegyző 2008. július 31-én készíttette el a közbeszerzések éves statisztikai összegzését[35];
- a jegyző a Ber. 29. § (1) bekezdésének előírásai ellenére nem készíttetett intézkedési tervet a belső ellenőrzés által tett javaslatok hasznosítása érdekében;
- a jegyző nem gondoskodott az Önkormányzat 2007. évi költségvetési rendeletében – az Ámr. 139. §-ában foglaltak ellenére – a jóváhagyott éves likviditási terv év közbeni aktualizálásáról.

A következő **célszerűségi javaslatok hasznosultak:**

- az Önkormányzat költségvetéséből nyújtott céljellegű támogatások kiutalásának, valamint a számadások ellenőrzésének és nyilvántartásának rendjét az ügyrendben előírták;

[35] A felelősök a Képviselő-testület által elfogadott intézkedési tervben rögzített határidőt követően tettek intézkedést.

- a feladatellátás szerkezetét érintő Képviselő-testületi döntések megalapozásához (pl.: közoktatási társulások) a szükséges szakmai és gazdasági számításokat elkészítették;
- a jegyző 2007. március 22-én a pénzkezelési szabályzatban meghatározta az ügyfélterminál használatának szabályait, továbbá gondoskodott a kis értékű tárgyi eszközökre vonatkozó összeghatár tekintetében a számviteli politika és a leltározási szabályzat összhangjának megteremtéséről.

A célszerűségi javaslatok közül egy részben valósult meg, mivel

- a pénzügyi, gazdálkodási és számviteli feladatokat ellátó személyek munkaköri leírását nem egészítették ki az eszközök és források értékelésének munkafolyamatába épített ellenőrzési és egyeztetési feladatokkal.

A következő **célszerűségi javaslatok nem teljesültek**:

- a polgármester és a jegyző nem gondoskodtak a kötelezettségvállalásra, utalványozásra és ellenjegyzésre felhatalmazott, továbbá az átruházott hatáskörben gazdálkodási jogköröket gyakorló személyek beszámoltatásáról;
- az Önkormányzat vagyongazdálkodási rendeletét a Képviselő-testület 2007. december 11-én egészítette ki az összes vagyon nevesítésével, a forgalomképesség szerinti besorolás módosításának szabályaival, az értékpapírok vételére-eladására, valamint a pénzügyi befektetésekre vonatkozó rendelkezési és döntési hatáskörök szabályozásával[35].

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

Az ÁSZ az Önkormányzat gazdálkodási rendszerének 2006. évi átfogó ellenőrzésén kívül 2006-2008 között három vizsgálatot végzett az Önkormányzatnál:

Az önkormányzati út- és szennyvízberuházásokhoz igénybevett közműfejlesztési támogatások igénybevételének és felhasználásának ellenőrzéséről a 2006. évben készített jelentés két szabályszerűségi javaslatot tartalmazott, melyek a következők szerint teljesültek:

- a jegyző a 2006. év második negyedévében felülvizsgáltatta a közműfejlesztési támogatási igényléseket annak érdekében, hogy a központi költségvetési támogatásokat csak a magánszemélyek által közműfejlesztési hozzájárulás címén igazoltan megfizetett összegek után vegyék igénybe;
- az igazolások adatairól, a kifizetett közműfejlesztési támogatásokról, valamint a visszafizetett közműfejlesztési hozzájárulásokról a Polgármesteri hivatalban 2006. július 1. óta a jogszabályi előírásoknak megfelelő, ellenőrizhető nyilvántartást vezetnek.

A Magyar Köztársaság 2006. évi költségvetés végrehajtásának ellenőrzése keretében a normatív hozzájárulás igénylésének és elszámo-

lásának 2006. évi ellenőrzése során kettő szabályszerűségi és egy célszerűségi javaslatot tett az ÁSZ, melyekre a jegyző a következő intézkedéseket tette:

- a Képviselő-testület 178/2007. (V. 21.) és 209/2008. (XI. 15.) számú határozata alapján gondoskodott az óvodai csoportok és az általános iskola 1-4 évfolyamaira meghatározott maximális csoport és osztálylétszám túllépése miatt szükséges OKÉV engedélyek beszerzéséről;
- az intézmények működési engedélyeinek kiadása során betartotta a hatóságok saját ügyeinek elintézésére vonatkozó jogszabályi előírásokat;
- a költségvetési tervezési köriratokban felhívta a közoktatási intézmények vezetőinek figyelmét arra, hogy gondoskodjanak a folyamatosságot és összehasonlíthatóságot biztosító, pontos adatszolgáltatásról.

A közbeszerzési rendszer működésének ellenőrzéséről a 2008. évben készített jelentés három-három szabályszerűségi és célszerűségi javaslatot tartalmazott. A jelentést a Képviselő-testület – az egyik célszerűségi javaslatnak eleget téve – megismerte, a javaslatok hasznosítása érdekében a 106/2008. (VI. 2.) számú határozatában intézkedési tervet fogadott el.

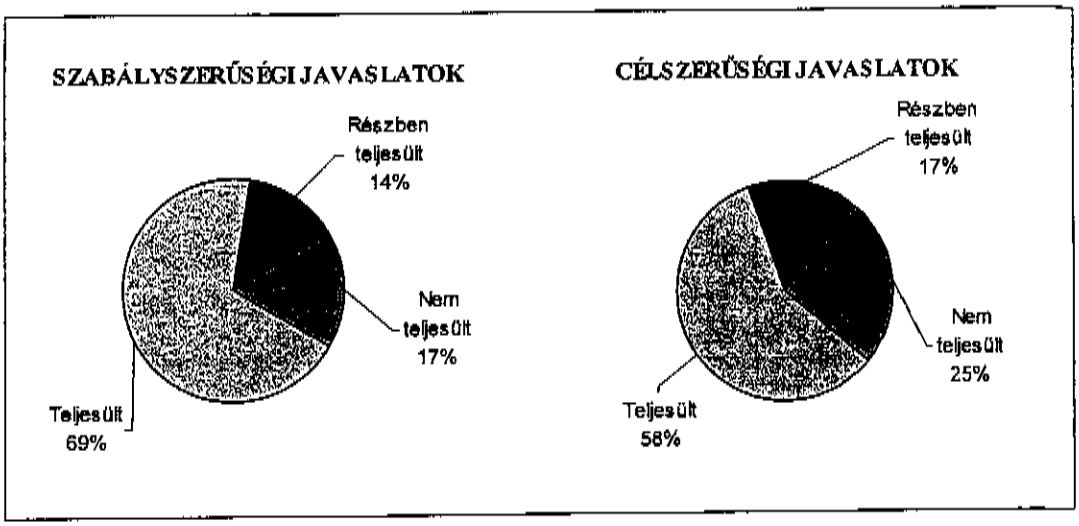
A következő **szabályszerűségi és célszerűségi javaslatok hasznosultak:**

- a közbeszerzésekre kötött szerződések nyilvánosnak minősülő részét közzétették az Önkormányzat honlapján;
- az Önkormányzat közbeszerzési eljárásait a 2009. évi belső ellenőrzés keretében vizsgálták;
- a szerződésmódosításokról, valamint a szerződések teljesítéséről, illetve részteljesítéséről a tájékoztató hirdetményeket elkészítették;
- a közbeszerzési eljárásban résztvevő külső lebonyolító tevékenységéről készült értékelést a Képviselő-testület 2009 áprilisában a zárszámadással egyidejűleg áttekintette.

A következő **célszerűségi javaslat részben hasznosult:**

- a Képviselő-testület a 203/2008. (IX. 15.) számú határozatával a közbeszerzési szabályzatban rögzítette az európai uniós alapelveket, ugyanakkor nem határozta meg az ajánlatkérői érdekeket szolgáló egyéb alapelveket.

Az ÁSZ által az Önkormányzat gazdálkodásának 2006. évi átfogó ellenőrzése, valamint a 2006-2008. években végzett további ellenőrzések során tett szabályszerűségi és célszerűségi javaslatok **összességében 67%-ban hasznosultak, 15%-ban részben teljesültek, 18%-ban nem teljesültek.** A javaslatok hasznosítása következtében összességében javult az önkormányzat gazdálkodásának színvonala. A javaslatok hasznosulásának szabályszerűségi és célszerűségi javaslatok szerinti csoportosításban való megoszlását a következő ábra szemlélteti:



Veszprém, 2009. december 21.

Csényi István
számvevő tanácsos

Szarvas Szilárd
számvevő tanácsos

Melléklet: 7 db 11 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 észrevételt tehetek. Észrevételemet az Állami Számvevőszék Önkormányzati és Területi Ellenőrzési Igazgatóság, Csecserits Imréné főcsoportfőnök-helyettes, vizsgálatvezetőnek címezve, (1097 Budapest, Lónyay u. 44.) a vizsgálatot végző csoportvezető Szarvas Szilárd számvevő tanácsos részére (cím: 8201 Veszprém, Pf.: 224.) kell megküldenem.

Zirc, 2010. január " 18 . "

ZIRC VÁROS POLGÁRMESTERE

Ottó Péter
polgármester