

Összefoglaló

az Állami Számvevőszék által Budapest Főváros XIV. és XVII. kerületi önkormányzatok gazdálkodási rendszerének 2009. évi átfogó ellenőrzéséről végzett jelentéséből

Az Állami Számvevőszék (a továbbiakban: ÁSZ) 2009. évben átfogó ellenőrzést végzett Budapest Főváros XIV. kerület Zugló Önkormányzata, valamint Budapest Főváros XVII. kerület Rákosmente Önkormányzata gazdálkodási rendszerének vizsgálata tárgyában. A Jelentéseket áttanulmányozva az ellenőrzés főbb megállapításait az alábbiakban foglalom össze:

Az **ellenőrzés célja volt** annak értékelése, hogy a vizsgált Önkormányzatok:

- milyen módon biztosították a **költségvetési és a pénzügyi egyensúlyt** a költségvetésükben és annak teljesítése során, valamint változott-e a hiányzó bevételi források pótlásában a **finanszírozási célú pénzügyi műveletek jelentősége, hatása,**
- eredményesen készültek-e fel a **szabályozottság és a szervezettség** terén az **európai uniós források igénylésére és felhasználására,** továbbá biztosították-e az **elektronikus közszolgáltatás feltételeit, a gazdálkodási adatok közzétételével a gazdálkodás nyilvánosságát,**
- kialakították-e a külső és a belső feltételeknek megfelelően a **költségvetés tervezési, gazdálkodási és zárszámadási feladatai belső kontrollrendszerét,** ezen tevékenységek szabályszerű ellátásához hozzájárult-e a **FEUVE,** valamint a **belső ellenőrzés,**
- megfelelően **hasznosították-e a korábbi számvevőszéki ellenőrzések megállapításait,** szabályszerűségi és célszerűségi javaslatait.

Az ellenőrzött időszak: 1., 2. és 4. bekezdés esetén **2006-2008. évek és 2009. I. negyedév,** a 3. bekezdés esetén a **2008. év és 2009. I. negyedév.**

I. Megállapítások a XIV. kerületi Önkormányzat esetében:

Az ellenőrzés megállapította, hogy az **Önkormányzatnál** a 2006-2009. években a tervezett **költségvetési bevételek és kiadások főösszege változó tendenciát mutatott,** mivel az előző évhez képest 2007. évre növekedett, 2008. évre csökkent, majd 2009. évre újból növekedett. 2006-2007. és 2009. években a **költségvetés egyensúlya nem volt biztosított,** mivel a tervezett kiadások meghaladták a tervezett költségetési bevételeket. A **költségvetési egyensúly biztosításához hosszú lejáratú hitelek felvételét,** 2008. évben felhalmozási célú **kötvény kibocsátását,** valamint **bevételt növelő és kiadást csökkentő intézkedések** tételét tervezték. Az Önkormányzat az Áht-ban foglaltak figyelmen kívül hagyásával a költségvetési rendeletekben a kiadási, illetve bevételi főösszegek megállapításánál **finanszírozási célú pénzügyi műveleteket vett figyelembe költségvetési hiányt módosító költségvetési bevételeként, illetve költségvetési kiadásként.**

Az ellenőrzés megállapította, hogy a költségvetés végrehajtása során **a tényleges egyensúlyi helyzet a tervezetthez viszonyítva javult,** a 2006-2007. években a hiánnyal szemben pénzügyi többlet keletkezett.

Az Önkormányzat **pénzügyi helyzete** a 2006. évről a 2008. évre **eladósodásának növekedése** miatt összességében **kedvezőtlenül alakult,** azonban az Önkormányzat **fizetőképessége kiemelkedően**

kedvező volt, mert a likviditási mutatók jelentősen meghaladták a 2008. évben vizsgált Budapest fővárosi kerületek likviditási mutatóinak az átlagos értékét.

Az ellenőrzés megállapította, hogy az Önkormányzat rendelkezett a Képviselő-testület által jóváhagyott gazdasági programmal, valamint ágazati, szakmai fejlesztési koncepciókkal.

Az **európai uniós pályázatok vizsgálata** során megállapítást nyert, hogy az Önkormányzat az **európai uniós támogatással** megvalósítandó fejlesztésekre a 2006-2009. I. negyedévben **15 pályázatot nyújtott be**, melyből **9 sikerrel zárult**, négyet elutasítottak, kettő elbírálása 2009. július végéig nem történt meg. Az NFT és az ÚMFT keretében megpályázott projektek összhangban voltak az Önkormányzat fejlesztési célkitűzéseivel.

Hiányosságként került rögzítésre, hogy az Önkormányzat **költségvetési rendeletei** az Áht. és az Ámr. előírásai ellenére **nem tartalmazták elkülönítetten az európai uniós forrást igénylő fejlesztési feladatok megnevezését, bevételi és kiadási előirányzatait**.

Az európai uniós források igénybevételének és felhasználásának feladatait a Polgármesteri Hivatal három köztisztviselőjének munkaköri leírásában, illetve 2009 májusától jegyzői és polgármesteri együttes utasításban határozták meg. A szabályozás magába foglalta a pályázatfigyelés és pályázatkészítés, továbbá a fejlesztés lebonyolításával kapcsolatos eljárási rendet. A FEUVE előírásai kiterjedtek az európai uniós forrásokkal támogatott feladatokra is.

Az ellenőrzés megállapította, hogy az Önkormányzat **2006-2008. években a szabályozottság** és a **szervezettség** tekintetében **nem készült fel eredményesen az európai uniós források igénybevételére és felhasználására**, a hiányosságokat csak 2009. évben az együttes utasítás kiadásában szüntette meg.

Az Önkormányzat a vizsgált időszakban **rendelkezett informatikai stratégiával**, „*elektronikus önkormányzati szolgáltatások fejlesztése*” címen **284 millió Ft támogatásban** részesült. A projekt 2007. évben megvalósult és az **e-közigazgatás** működési feltételeit javította. Az Önkormányzat az elektronikus ügyintézés szabályairól rendeletet alkotott, felsorolták azokat a közigazgatási hatósági ügyeket amelyek elektronikus úton intézhetők.

Az Önkormányzat **honlapjának nyitó oldala megfelelt** a vonatkozó 18/2005. (XII. 27.) IHM rendeletben előírt szerkezeti követelményeknek és a közzététel is ez alapján történt. Csak **részben tett eleget** azonban az Önkormányzat az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény és az Áht. alapján előírt **közzétételi kötelezettségének**.

A **költségvetés tervezési** és a **zárszámadás** készítési folyamatok **szabályozottságát megfelelőnek** ítélte meg az ellenőrzés, a működésbeli hibák megelőzésére, feltárására, kijavítására kialakított **belső kontroll**ok működésének megbízhatóságát **kiválónak** minősítette.

A **gazdálkodási**, a **pénzügyi-számviteli** és a **folyamatba épített ellenőrzési feladatok szabályozottságának** vizsgálata kapcsán megállapítást nyert, hogy a **Polgármesteri Hivatal 2009. áprilisáig nem rendelkezett** a Képviselő-testület által jóváhagyott **SzmSz-el**, a jegyző nem készítette

el a **gazdasági szervezet ügyrendjét**. A FEUVE-val kapcsolatos **ellenőrzési nyomvonal hiányosan** készült el. Ugyancsak hiányosan került elkészítésre a **kockázatkezelési eljárási rend**.

A jelentés szerint **a gazdálkodási, a pénzügyi-számviteli és a folyamatba épített ellenőrzési feladatok szabályozottsága 2009. évre javult**, mivel a korábbi ÁSZ vizsgálat javaslatai alapján a jegyző módosította a kötelezettségvállalás, utalványozás, érvényesítés rendjét és belső szabályzatban rögzítette a szakmai teljesítés igazolását.

A Polgármesteri Hivatalban az **informatikai rendszerek** működésének szabályozottságát alacsony kockázatúnak minősítette a vizsgálat, a Képviselő-testület által elfogadott informatikai stratégia biztosította a bevezetett integrált pénzügyi-számviteli informatikai rendszer megfelelő működését.

A belső ellenőrzés szervezeti kereteinek kialakítása és szabályozása megfelelő volt, a Képviselő-testület meghatározta a belső ellenőrzés ellátási módját, biztosította a belső ellenőrök funkcionális függetlenségét.

A belső ellenőrzéseket ellenőrzési program alapján hajtották végre, minden elvégzett vizsgálatról ellenőrzési jelentés készült.

Az Önkormányzat gazdálkodási rendszerének **2006. évi átfogó ellenőrzéséről** készített számvevői jelentés **41 szabályszerűségi és 6 célszerűségi javaslatot** tartalmazott.

A javaslatok megvalósulása érdekében a felelősök és a határidők megjelölésével a jegyző intézkedési tervet készített, valamint a polgármester és a jegyző utasításokat adott ki az illetékes szervezeti egységek vezetőinek a hiányosságok megszüntetésére. Az ÁSZ ellenőrzés által tett **javaslatok 66 %-a megvalósult, 8,5 %-a részben, 25,5 %-a nem teljesült**.

Az ellenőrzés lezárásaként, a feltárt hibák, hiányosságok alapján az ÁSZ a polgármester részére a munka színvonalának javítása, a jegyző részére a jogszabályi előírások maradéktalan betartása érdekében javaslatokat fogalmazott meg.

II. Megállapítások a XVII. kerületi Önkormányzat esetében:

Az Önkormányzatnál a **2006-2009. évek között tervezett bevételek és kiadások főösszege** - a 2008. évi kiadási előirányzatok kivételével – az előző évhez viszonyítva **folyamatosan emelkedett**. A 2006-2009. évi eredeti előirányzatok alapján **a költségvetési egyensúly nem volt biztosított**, a tervezett költségvetési bevételek nem nyújtottak fedezetet a tervezett költségvetési kiadásokra.

A költségvetési egyensúly biztosításához **rövid lejáratú hitelfelvételeket terveztek**. A költségvetés végrehajtása során a **2006-2008. években a pénzügyi egyensúlyt biztosították**, az Önkormányzat – a tervezés ellenére - **sem működési, sem felhalmozási célú hitel nem vett igénybe**. **2007. évben** fejlesztési célú lízing tartozás kiváltása céljából **kötvénykibocsátásra került sor**. Az ellenőrzés során megállapítást nyert, hogy kötvénykibocsátásból származó forrásokat a kibocsátási célnak megfelelő feladatokra használták fel.

Az Önkormányzat **eladósodása** a 2006-2008. évek között **összességében növekedett, fizetőképessége rosszabbodott**, azonban a **likviditási mutatók így is meghaladták** a Budapest fővárosi kerületek 2008. évi likviditási mutatóinak az **átlagos mértékét**.

Az Önkormányzat **fejlesztési célkitűzéseit** a Képviselő-testület által jóváhagyott gazdasági programban, az Integrált városfejlesztési stratégiában és a Közlekedésfejlesztési akciótervben határozta meg.

Az Önkormányzat a 2006-2008. évek között önállóan **18 esetben, konzorciumi tagként egy esetben nyújtott be uniós forrással támogatott fejlesztésre pályázatot.**

A benyújtott pályázatok közül **hét támogatott volt**, egy pályázat elbírálása az ellenőrzés időszakban folyamatban volt.

Hiányosságként állapította meg az ellenőrzés, hogy az **európai uniós forrásból megvalósuló** fejlesztési feladatokat a költségvetési rendeletek felhalmozási célú kiadásai és bevételei előirányzatai tartalmazták, azonban az Ámr. előírásai ellenére a rendeletek **elkülönítetten nem tartalmazták az uniós támogatással megvalósuló programok, projektek bevételeit és kiadásait.**

A vizsgálat megállapítása szerint az Önkormányzat a **szabályozottság és szervezettség tekintetében** a 2006-2008. évek között **nem készült fel eredményesen az európai uniós források igénybevételére és a várható támogatások felhasználására**, mivel nem határozták meg a pályázat figyelést végző és a döntési jogkörrel rendelkezők közötti információk áramlásának rendjét, a támogatott fejlesztések lebonyolításának ellenőrzési kötelezettségét.

Az ellenőrzés során megállapításra került, hogy az Önkormányzatnál működtettek **e-közigazgatási feladatokat** ellátó informatikai rendszert az elektronikusan nyújtandó közszolgáltatások interneten keresztül történő igénybevételének biztosítására. Az Önkormányzat **rendeletben határozta meg**, hogy **a közigazgatási hatósági ügyek nem intézhető elektronikus úton.** Az **e-közigazgatás keretében** történő ügyintézés 1., illetve 2. **elektronikus szolgáltatási szinten biztosított volt** a Polgármesteri Hivatalnál. A **közérdekű adatok közzétételére** vonatkozó kötelezettség elektronikus teljesítése során **nem tartották be a jogszabályi előírásokat**, mivel a céljellegű működési és felhalmozási támogatások négyötödét, a pénzeszközök felhasználásával, a vagyonnal való gazdálkodással összefüggő szerződések kilenctizedét nem tették közé. A közzé tett 2007. évi költségvetési beszámoló szöveges indokolása nem felel meg az előírt tartalmi követelményeknek.

A költségvetés **tervezési és zárszámadás készítési folyamatának** vizsgálata során a szabályozottság hiányosságainak feltárására került sor. Így például **nem került szabályozásra** annak ellenőrzése, hogy a Polgármesteri Hivatal és az intézmények költségvetési javaslatukat az Ámr. előírásainak megfelelően dolgozták-e ki, a javasolt előirányzatai megalapozottak-e, az ismert kötelezettségeket megtervezték-e, stb.

A **gazdálkodási, a pénzügyi-számviteli és a folyamatba épített ellenőrzési feladatok szabályozottságát** a vizsgálatot végzők alacsony kockázatúnak minősítették, mivel **elkészítették a gazdasági szervezet ügyrendjét**, a jegyző a pénzügyi és ellenőrzési rendszer keretében szabályozta a FEUVE jogkörök gyakorlásának rendjét. A Polgármesteri Hivatal **ellenőrzési nyomvonal**a, a **szabálytalanságok kezelésének eljárási rendje, valamint a kockázatkezelés eljárási rendje rendelkezésre állt.** **Hiányosság** mutatkozott azonban a gazdasági szervezet ügyrendjének tartalmi elemeibe, a selejtezési szabályzatban nem történt rendelkezés az üzemeltetésre, kezelésre átadott

eszközök selejtezésére vonatkozóan a döntéshozatalra jogosultak köréről, valamint az önköltségszámítás rendjéről.

A kockázatkezelési eljárásrend kialakítása során a kockázatok értékelésének szabályozása és kategóriába sorolása maradt el.

A belső ellenőrzés szervezeti kereteinek kialakítása és szabályozása, a belső ellenőrzési feladatok ellátása **megfelelő volt**. A belső ellenőrzési kötelezettség teljesítéséhez szükséges függetlenített belső ellenőrzési szervezetet kialakították, szabályozták működésének feltételeit. A jogszabályi előírásoknak megfelelően a jegyző jóváhagyta a belső ellenőrzési kézikönyvet, a belső ellenőrzés rendelkezett kockázatelemzéssel alátámasztott stratégiai tervvel, a Képviselő-testületek által jóváhagyott éves ellenőrzési tervekkel. A belső ellenőrzési feladatok végrehajtása során a belső ellenőrök funkcionális függetlensége biztosított volt.

Az elvégzett vizsgálatokról a jogszabályban előírt tartalommal elkészültek az ellenőrzési jelentések. Az ÁSZ vizsgálat megállapította, hogy **a belső ellenőrzés működésénél kialakított kontrollok megbízhatósága jó volt**, azonban hiányosságként merült fel, hogy a 2008. évi ellenőrzési tervben a Polgármesteri Hivatalra vonatkozó ellenőrzések – az évközben felmerült soron kívüli vizsgálatok miatt, ellenőrzési kapacitás hiányában – elmaradtak.

Az ÁSZ az Önkormányzatnál legutóbb **2006. évben végzett átfogó ellenőrzést**, amelynek során **35 szabályszerűségi és 6 célszerűségi javaslat** született. A javaslatok megvalósulása érdekében a polgármester és a jegyző intézkedési tervet adott ki, amelyben megjelölésre kerültek a felelősök és a határidők. Az intézkedési terv alapján az ÁSZ által tett **javaslatok 68 %-ban hasznosultak, 15 %-ban részben valósultak meg és 17 %-ban nem teljesültek**.

A helyszíni ellenőrzés megállapításai mellett a jogszabályi előírások betartása, valamint a munka színvonalának javítása érdekében a polgármester és a jegyző részére javaslatok megfogalmazására került sor.

Az Állami Számvevőszék mindkét esetben javaslatot fogalmazott meg a polgármester részére arra vonatkozóan, hogy a polgármester tájékoztassa a Képviselő-testületet az ellenőrzés megállapításairól, segítse elő a javaslatok megvalósítását, készíttessen intézkedési tervet a javaslatok megvalósítása érdekében.

Az ÁSZ által végzett ellenőrzésről készült „Jelentés” az ÁSZ honlapján (www.asz.hu), 0943 és 0944 szám alatt teljes terjedelemben megtalálható.

Nyíregyháza, 2009. december 22.

Szenderákné dr. Tallai Mária
vezető-főtanácsos