



Állami Számvevőszék

Püspök

1001 Mátészalka, Hősök tere 1.

Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Ellenőrzési Iroda

MÁTÉSZALKA VÁROS POLGÁRMESTERI HIVATAL 1001 MÁTÉSZALKA, HŐSÖK TERE 1.	
Érkezett:	2006-01-10
Szám:	2106.
Ügyintéző: SÁMUEL	Melléklet:

SZÁMVEVŐI JELENTÉS

**Mátészalka Városi Önkormányzat
gazdálkodási rendszerének átfogó
ellenőrzéséről**

2005. szeptember hó

II. ÖSSZEGZŐ MEGÁLLAPÍTÁSOK, KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK

Az Önkormányzat rendelkezett – az Ötv-ben előírt – a célkitűzéseit hosszabb távon kijelölő **gazdasági programmal**. A 2004. és 2005. évi **költségvetési koncepciókat** a polgármester határidőre terjesztette a Képviselő-testület ülésére, melyet a helyben képződő bevételek és az ismert kötelezettségek figyelembe vételével állítottak össze. A polgármester az Ámr. előírása ellenére a koncepció-tervezetekhez nem csatolta a Pénzügyi bizottság, valamint a helyi kisebbségi önkormányzatok véleményét. A költségvetési koncepciókat a Képviselő-testület nem fogadta el, valamint nem döntött a költségvetés készítésének további feladatairól.

A Képviselő-testület előterjesztés hiányában – az Áht. előírását megsértve – nem határozta meg rendeletben a költségvetés és a zárszámadás mellékleteként tájékoztatásul bemutatandó mérlegek, kimutatások tartalmi követelményeit. A polgármester a 2004. és 2005. évi **költségvetési rendeletervezeteket** az Áht.-t előírt határidőben a Képviselő-testület elé terjesztette. A jegyző az Ámr.-ben foglaltaknak megfelelően a költségvetési rendeletervezetet a költségvetési szervek vezetőivel egyeztetve, ennek tényét írásban dokumentálta. A polgármester az Ámr. előírása ellenére a Pénzügyi bizottság állásfoglalását a költségvetési rendeletekhez nem csatolta. A költségvetési rendeletek az Áht.-ban és az Ámr.-ben meghatározott tartalommal készültek. Az Önkormányzat a működési forráshiány finanszírozására hitelfelvételt tervezett, amelyet az Áht. előírása ellenére költségvetési bevételként mutattak ki. A végrehajtási szabályok között nem határozta meg a testület az előirányzat módosítás rendjét, az intézményi többletbevételek felhasználásának szabályait, a tartalékkal való rendelkezési jogosultságot, a tervezett hiány finanszírozásával összefüggő hitelműveletek végrehajtásához szükséges hatásköröket.

A Képviselő-testület a 2004. évi **költségvetési rendeletet négy alkalommal módosította**. A módosítás során az Ámr.-ben előírt határidőt nem tartották be, mivel 2004. I. negyedévi pótelőirányzatokat 30 napon belül nem terjesztették a Képviselő-testület elé. Az előirányzat módosítás nem terjedt ki a pénzmaradvány igénybevételenek előirányzat módosítására. Az előirányzatok módosítására előterjesztett rendeletek a költségvetéssel összehasonlítható módon tartalmazták a módosítási javaslatokat. Az előterjesztések részletesek voltak és megfelelő információt biztosítottak a Képviselő-testület számára a módosítások indokairól, valamennyi előirányzatváltoztatást hitelt érdemlően dokumentáltak. A kisebbségi önkormányzatokat érintő költségvetési rendelet-módosítások a kisebbségi önkormányzatok határozatai alapján történtek. A 2004. évi költségvetésben jóváhagyott előirányzatokról és azok változásairól a Polgármesteri hivatal – az Áht.-ban előírtaknak megfelelő – nyilvántartást vezetett.

A Polgármesteri hivatal az Ámr.-ben előírtaknak megfelelően rendelkezett **szervezeti és működési szabályzattal**. Az SzMSz₁-ben meghatározták a Polgármesteri hivatal szervezeti felépítését és feladatait, nem tartalmazta az Ámr. előírása ellenére a Polgármesteri hivatal alapító okiratának részletezését. A Polgármesteri hivatal gazdasági szervezete rendelkezett **ügyrenddel**, amely – az Ámr. előírás ellenére – nem teljes körűen és nem részletesen tartalmazta a pénzügyi feladatok ellátásáért felelős személyek feladatait, valamint nem tartalmazta a vezetők és más dolgozók hatás- és jogköreit. A **gazdálkodási jogkörök gyakorlásának** rendjét kettő szabályzatban, az ügyrendben, valamint a pénzgazdálkodási szabályzatban határozták meg. A kettő szabályozásban párhuzamosan és több esetben (kötelezettségvállalás, utalványozás, ellenjegyzés) ellentétes szabályokat rögzítettek. Kijelölték az érvényesítési feladatok ellátásával megbízott személyeket, figyelemmel az iskolai és szakmai végzettségre vonatkozó előírásokra. Meghatározták a szakmai teljesítések igazolásának rendjét, valamint kijelölték az azt végző személyeket. A helyi szabályozás kialakításakor előírták az összeférhetlenségi követelmények betartását, megfigyelve az Ámr. előírásának.

A Polgármesteri hivatalban – a kis értékű tárgyi eszközöket kivéve – **analitikus nyilvántartást** vezettek a Vhr. 9. számú mellékletében és a belső szabályozásban meghatározott tartalommal és formában, az alkalmazott főkönyvi számlákhoz kapcsolódóan. A kis értékű tárgyi eszközök nyilvántartását nem zárt rendszerben, hiányosan vezették.

A könyvviteli nyilvántartásokban elszámolt gazdasági műveletekről, eseményekről a Számv. tv.-ben előírt **számviteli bizonylatokat** kiállították. A költségvetési pénzforgalom bizonylatjai megfeleltek a bizonylatokkal szemben támasztott alaki és tartalmi követelményeknek. Az egyéb gazdasági műveletek bizonylatjai a Számv. tv. előírása ellenére nem tartalmazták a bizonylat megnevezését, sorszámát, a bizonylatot kiállító gazdálkodó megjelölését, a gazdasági műveletet elrendelő személy megnevezését, valamint a könyvviteli nyilvántartásokban történő rögzítés időpontját és igazolását. A számviteli bizonylatokat a Vhr.-ben előírt időben rögzítették a főkönyvi könyvelésben. **A kötelezettségvállalásokról vezetett nyilvántartás – teljes körűségének hiánya miatt – nem felelt meg az Áht.-ban megfogalmazott követelményeknek**, nem biztosította, hogy kötelezettségvállalás és utalványozás kizárólag a jóváhagyott kiadási előirányzaton belül teljesüljön.

A **pénzgazdálkodási jogkörök gyakorlása** során nem tartották be maradéktalanul az Ámr. és a helyi szabályozás előírásait. A kötelezettségvállalást a bizonylatok 5,0%-ában – az Ámr. ellenére – nem az arra jogosult személy végezte. Az utalványozást a bizonylatok 4,6%-ban az arra jogosultak végezték, a többi bizonylatok utalványozására az utalványozást végzők írásbeli felhatalmazással nem rendelkeztek. Nem utalványozták az Ámr. előírása ellenére a banki bizonylatok 28,8%-át, valamint a pénztári bizonylatok 73,0%-át. A bizonylatok 40,7%-ában nem végezték el a szakmai teljesítések igazolását, 48,4%-ánál az érvényesítési kötelezettséget nem teljesítették. Az utalványok ellenjegyzője a pénztári bizonylatok 45,6%-ában, a banki bizonylatok 28,8%-ában nem tett eleget kötelezettségének. E hiányosságok miatt a munkafolyamatba épített ellenőrzés részben töltötte be funkcióját. A pénztárellenőr munkafolyamatba épített ellenőrzési kötelezettségének a forintpénztár esetében eleget tett, a valutapénztárban – az eltérő árformák alkalmazása tekintetében – nem tett eleget.

A 2004. évi költségvetési beszámoló és zárszámadási rendelet adatai alapján, önkormányzati szinten, valamint ezen belül kiemelt előirányzatok esetében az előirányzatok túllépésére nem került sor. Azonban nyolc önkormányzati intézményben a kiemelt előirányzatok túllépése volt tapasztalható. A kiemelt előirányzatok túllépésének okait nem vizsgálták, a hatáskörrel rendelkezők ellen felelősségre vonást nem kezdeményeztek.

A Polgármesteri hivatalban a pénzügyi-számviteli feladatok **informatikai ellátottsága** biztosított volt. A főkönyvi könyvelést, valamint az analitikus nyilvántartások 36%-át számítástechnikai eszközök segítségével végezték. Az informatikai rendszer működésének feltételeit meghatározó szabályozás hiányos, nem rendelkezik informatikai stratégiával, katasztrófa elhárítási tervvel. A Polgármesteri hivatal informatikusa kidolgozta az informatikai rendszer program részletezésű hozzáférési jogosultsági rendszerét, melyről

sét a hitelesített számlamások alapján elvégezték, de a támogatás felhasználását – a feladat ellátási megállapodáson alapuló kivételével – az Áht-t megsértve, nem ellenőrizték. A speciális célú támogatások során betartották az éves költségvetésben meghatározott előirányzatokat.

A Képviselő-testület a 2004. május 01-jéig hatályban volt közbeszerzési rendeletében szabályozta a Polgármesteri hivatal és az intézmények **közbeszerzéseinek rendjét**. Nem szabályozták a Polgármesteri hivatal és az intézmények értékhatár alatti beszerzéseinek általános érvényű és részletes helyi eljárási, felelősségi, beszámolási és ellenőrzési rendjét. A 2004. május 01.-jén hatályba lépett közbeszerzési törvény előírásai figyelembe vételével az önállóan gazdálkodó intézmények elkészítették a közbeszerzési szabályzataikat.

A polgármester az Önkormányzat **2004. évi gazdálkodásáról szóló beszámolót, a zárszámadási rendeletervezetet** és az egyszerűsített tartalmú beszámolót a könyvvizsgálói jelentéssel együtt az Áht-ban foglalt határidőn belül, 2005. április 19-én a Képviselő-testület elé terjesztette. A zárszámadásról szóló rendeletervezetet az Áht. előírása ellenére a költségvetési rendelettel nem összehasonlítható módon készítették el, mivel a zárszámadási rendeletervezet nem tartalmazta a tényleges létszámadatokat önkormányzatra összesen, illetve költségvetési szervként. Az Önkormányzat zárszámadási rendeletébe a kisebbségi önkormányzatok zárszámadási határozatait változatlan tartalommal beépítették. A Polgármesteri hivatal 2004. évi pénzmaradvány megállapításánál a Vhr. és az Ámr.-ben foglaltak szerint járt el. A Képviselő-testület az intézmények pénzmaradványának megállapításánál a kiutalt támogatás összegét – élve az Ámr. által biztosított jogkörével – elvonta. A Polgármesteri hivatal az éves beszámoló felülvizsgálatát az Ámr.-ben előírt határidőben és tartalommal elvégezte. A zárszámadási rendelet és az elemi beszámolók számszaki adatainak egyezőségét biztosították.

A településen 2004. évben **három kisebbségi önkormányzat** működött, melyekkel együttműködési megállapodásokat kötöttek. Két önkormányzat vonatkozásában a megállapodások felülvizsgálatára, ill. módosítására nem került sor. A megállapodásokban rögzítették a kisebbségi önkormányzatok költségvetése, zárszámadása elkészítésére és elfogadására vonatkozó szabályokat, az előirányzatok módosításával kapcsolatos tájékoztatási határidőket. A gazdálkodási jogkörök szabályozását a számvitel politikában végezték el. Az Önkormányzat a kisebbségi önkormányzatok működését segítette. Testületi működésükhöz – igény szerint – támogatást, önálló elhelyezést, tárgyi eszközöket biztosított.

A **feladatok ellátását** alapvetően az Önkormányzat által alapított intézmények útján biztosítják, de a közszolgáltatások biztosításában szerepet kapnak gazdasági társaságok és közalapítványok is. A legnagyobb volumenű feladatokat a közoktatási, egészségügyi és szociális tevékenység ellátása jelenti. Az oktatási intézmények racionálisabb feladatellátása érdekében hozta létre az Önkormányzat 2005. január 01-jei hatállyal az alapfokú oktatási intézmények gazdálkodási feladatait ellátó intézményét. A szociális ellátásban részt vállal két közalapítvány, az idősek- és fogyatékosok nappali ellátásának biztosításával. Az Önkormányzat a közoktatás és a szociális el-

ségük biztosításáról szóló törvény előírásait. A 2004. évi költségvetésben e feladat keretében a Polgármesteri hivatal akadálymentesítésére terveztek előirányzatot és e címen 14,7 millió Ft-ot használtak fel.

Az Önkormányzat kialakította az Ötv. alapján feladatkörébe utalt **belső ellenőrzési** feladatok végrehajtásához szükséges szervezeti kereteket. Azonban a Ber. előírása ellenére az ellenőrzés alapelveit – a belső ellenőrzési kötelezettséget, az ellenőrzést végző személy vagy egység jogállását, feladatait – az SzMSz-ben nem rögzítette. A jegyző a Htv-ben előírt ellenőrzési kötelezettségének a Polgármesteri hivatal szervezeti egységein – Pénzügyi iroda Költségvetési Csoport és a belső ellenőrök útján – tett eleget. 2004. október 1-jétől egy szervezeti egység, az újonnan létrehozott Belső Ellenőrzési Csoport – három fő belső ellenőre – látta el az Önkormányzat intézményi ellenőrzési és a Polgármesteri hivatal belső ellenőrzési kötelezettségét. A belső ellenőrök a Ber-ben előírt szakirányú végzettséggel rendelkeztek. A 2004. január 1-jétől hatályos Ber-ben foglalt kötelezettségeknek eleget téve elkészítették az ellenőrzési kézikönyvet, a stratégiai, a középtávú terveket és az éves ellenőrzési terveket. A belső ellenőrök funkcionális függetlensége a Ber-ben előírt feladatok teljesítése során egy kivétellel érvényesült, mert az ellenőrzési programokat – a Ber. előírása ellenére – a belső ellenőrzési vezető helyett a jegyző és a polgármester hagyta jóvá. Az ellenőrzésekről készített jelentések tartalma – kettő jelentés kivételével, amelyek nem tartalmazták a hiányosságok megszüntetése érdekében a vizsgálatot végző belső ellenőr javaslatait – megfeleltek a Ber. előírásainak. A hiányosságok megszüntetéséről az intézmények vezetői által készített éves ellenőrzési jelentések alapján, illetve részben utóellenőrzések során győződtek meg. 2005. évben egy vizsgálat során a belső ellenőrök fegyelmi eljárás megindítására okot adó cselekményt tártak fel. A jegyző – az Áht-ban foglaltak alapján – a Polgármesteri hivatal és az intézmények ellenőrzésének tapasztalatairól tájékoztató előterjesztést készített a Képviselő-testület számára, amelyet a Képviselő-testület tudomásul vett, követelményeket, elvárásokat nem fogalmazott meg.

Az Önkormányzat az Ötv-ben előírt **könyvvizsgálati kötelezettségének** eleget tett. A könyvvizsgálat az egyszerűsített pénzforgalmi jelentés, az egyszerűsített mérleg és a pénzmaradvány vizsgálatára, valamint a beszámoló záradékkal való ellátására terjedt ki. Az Önkormányzat a feladatok ellátására költségvetési minősítésű, bejegyzett könyvvizsgálót bízott meg, határozatlan időre. A könyvvizsgáló a 2004. évi zárszámadási rendelettervezetet írásban véleményezte, az Önkormányzat 2004. évi egyszerűsített beszámolóját korlátozás nélküli hitelesítő záradékkal látta el, az auditálás során eltérést nem állapított meg.

Az Önkormányzatnál a 2002-2004. évben végzett **számvevőszéki ellenőrzések** szabályszerűségi és célszerűségi javaslatait egy szabályszerűségi javaslat kivételével végrehajtották, amelynek eredményeként javult a feladat-ellátás törvényessége és szabályozottsága. A javaslatokat figyelembe véve elvégezték a számviteli politika módosítását, a befektetett pénzügyi eszközök értékelésével kapcsolatban, kialakították a befektetett pénzügyi eszközök analitikus nyilvántartását és megtették a szükséges intézkedéseket a portfólió kezelési szerződésben szereplő vagyonkezelői kötelezettségek teljesülése érdekében. Sor került a vízi-közmű tulajdonviszonyainak felülvizsgálatára és

a jegyzőnek

a jogszabályi előírások maradéktalan betartása érdekében

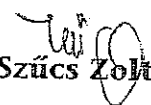
1. a költségvetési és a zárszámadási rendelettervezet előkészítésekor
 - a) gondoskodjon arról, hogy a Képviselő-testület a költségvetési koncepció elfogadó határozatában az Ámr. 28. § (4) bekezdésében foglaltak szerint határozza meg a költségvetés készítésének további feladatait;
 - b) kezdeményezze a Képviselő-testületnél a költségvetési rendelettervezet végrehajtási rendelkezéseinek kiegészítését az Ámr. 53. § (4) bekezdése szerint az előirányzat-átcsoportosítás hatásköri szabályaival; az Áht. 93. § (4) bekezdés szerint az intézményi többletbevételek feletti rendelkezési jogosultság meghatározásával; az Áht. 73. § (3) bekezdés szerint a tartalékkal való rendelkezési jogosultság meghatározásával; a hitelműveletekkel kapcsolatos az Áht. 75. § szerinti hatáskörök szabályozásával;
 - c) biztosítsa, hogy az Áht. 8. § (1) és 8/A. § (7) bekezdése alapján a költségvetési rendelettervezet költségvetési bevétele és kiadása ne tartalmazzon finanszírozási célú bevételeket és kiadásokat;
 - d) kezdeményezze rendelettervezet előkészítésével az Ámr. 53. § (2) bekezdésében foglalt előírások betartása érdekében, hogy a kapott pótelőirányzatok miatti előirányzat-módosítás negyedéven belül megtörténjen;
 - e) gondoskodjon az Áht. 18. § előírásának betartása érdekében arról, hogy a zárszámadási rendelettervezet a költségvetési rendelettel összehasonlítható módon készüljön, ennek érdekében a zárszámadási rendelettervezet tartalmazza - az Áht. 69. § (1) bekezdés és az Ámr. 29. § (1) bekezdés foglaltak teljesítése érdekében - a tényleges költségvetési létszámadatokat önkormányzatra összesen, illetve intézményenkénti bontásban;
2. a gazdálkodás és a pénzügyi-számviteli feladatok szabályozása tekintetében
 - a) egészítse ki az SzMSz₁-t az Ámr. 10. § (4) bekezdés a-e), g) és j) pontjaiban foglaltak szerint az alapító okirat számával, az állami feladatként ellátott alaptevékenység, benne elhatároltan a kiegészítő, kiegészítő tevékenységek, valamint az azokat meghatározó jogszabályok megjelölésével, valamint az azokat meghatározó jogszabályok megjelölésével, a közhasznú vagy gazdasági társaságban való részvételnek a részletes alaptevékenységtől elhatárolt felsorolásával, e feladatok, tevékenységek forrásaival, a feladatmutatók megnevezésével, körével, a költségvetés végrehajtására szolgáló számlaszámmal, valamint a szervezeti egységek vezetőinek azon jogosítványival, amelyek körében a költségvetési szerv képviselőjeként járhat el; továbbá - a Ber. 4. § (2) bekezdésében foglalt előírás teljesítése érdekében - az ellenőrzési kötelezettség alapelveinek rögzítésével
 - b) egészítse ki a gazdasági szervezet ügyrendjét az Ámr. 17. § (5) bekezdésében foglaltak szerint a vezetők és a dolgozók részletes és teljes körű feladataival, hatás és jogköreivel;

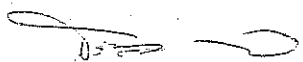
8. kísérje figyelemmel az intézmények gazdálkodását – az Áht. 93. § (1) bekezdés előírásának teljesítése érdekében –, a kiemelt előirányzatok túllépése esetén – a Htv. 140. § (1) bekezdés e) pontjában biztosított jogkörében eljárva – vizsgálja meg azok okait, indokolt esetben tegyen javaslatot a felelősségre vonásra;

a munka színvonalának javítása érdekében:

1. készíttesse el az informatikai fejlesztéseket, célokat megfogalmazó stratégiai tervet, valamint a biztonságos munkavégzést szolgáló katasztrófa elhárítási tervet;
2. az adatok védelme érdekében gondoskodjon az informatikai rendszer program részletezésű hozzáférési jogosultsági rendszerének gyakorlati alkalmazásáról, ennek érdekében tegyen intézkedést valamennyi számítógép jelszóval történő ellátásáról.

Nyíregyháza, 2005. december 29.


Dr. Szűcs Zoltán
számvevő tanácsos

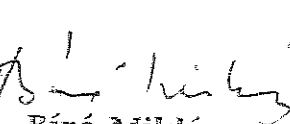

Tótfalusi Zoltán
számvevő

Záradék

A jelentés egy példányát átvettem. Tudomásul veszem, hogy az Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII. tv. 25. § (1) bekezdése alapján az abban foglaltakkal kapcsolatban – az átvételtől számított 8 napon belül – észrevételt tehetek. Az írásbeli észrevételt az Állami Számvevőszék Átfogó Ellenőrzések Főcsoport, Önkormányzatok Gazdálkodását Ellenőrző Osztályhoz Csecserits Imréné főcsoportfőnök-helyettes vizsgálatvezetőnek címezve, az Állami Számvevőszék Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Ellenőrzési Irodájára (4400 Nyíregyháza Egyház u. 15.) kell megküldenem.

Mátészalka, 2005. december 29.




Bíró Miklós
polgármester