

2012. évi összefoglaló ellenőrzési jelentés

I. A belső ellenőrzés által végzett tevékenység bemutatása

I/1. A 2012. évi ellenőrzési tervben foglalt feladatok teljesítése

A 2012. évi ellenőrzési tervet a Közgyűlés IX-273/23.406/2011. számú határozatával hagyta jóvá. A 2012. évi ellenőrzési terv a kötelezően tartalékolandó soron kívüli vizsgálatok időkeretén túli revizori kapacitás 67 %-át átfogó, felügyeleti jellegű és utóellenőrzésekre, 20 %-át hivatali belső ellenőrzésre és az önkormányzat működésével kapcsolatos ellenőrzésekre, 13 %-át témavizsgálatokra irányozta elő. Továbbá fenntartotta a jogot a gazdasági körülmények, a személyi feltételek változásai és az előre nem tervezhető feladatok esetén az ellenőrzési terv évközi felülvizsgálatára és módosítására.

A 2012. évi ellenőrzési terv az év közben végrehajtott szervezeti változtatások, előre nem látott események következtében módosult, többletfeladatok elvégzésével került végrehajtásra.

A közgyűlésnek a kulturális intézményekkel kapcsolatban hozott 2012. évi határozatai alapvetően megváltoztatták ezen szervezetek működési formáit. A korábban önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szervek helyett nonprofit formában működő, kiemelkedően közhasznú Kft.-k jöttek létre, amely szervezeti változások hatására soron kívüli átfogó ellenőrzések váltak szükségessé.

Ennek megfelelően az intézményi formában történő gazdálkodás lezárásaként átfogó ellenőrzésre került sor az öt kulturális intézménynél, ezek közül három (Városi Könyvtár, Csodamalom Bábszínház, Miskolci Kulturális Központ) terven felüli feladat volt. A Miskolci Kulturális Központ, a Diósgyőri Ady Endre Kulturális és Szabadidő Központ és az Ifjúsági és Szabadidő Ház összevonásával jött létre 2011. július 1. napjával. Az ellenőrzés az összevonásig a két intézmény önálló tevékenységére terjedt ki, ezért a beszámolóban az intézmények minősítése során két külön intézményként számolunk velük.

Szintén terven felül, lejárt intézményvezetői megbízási miatt vált szükségessé a Szemere Bertalan Szakközépiskola, Szakiskola és Kollégium átfogó ellenőrzése.

A hivatal belső ellenőrzése tekintetében a téma fontossága indokolta terven felül vizsgálni az ún. „Fészekrakó ügy” önkormányzatot érintő feladatellátásának jogszerűségét, szabályszerűségét, továbbá a Közterület-rendészeti Osztály gépjármű üzemeltetés eljárási rendjének megfelelőségét.

A soron kívül elvégzett vizsgálatokra a tartalék kapacitás nem nyújtott elég fedezetet, ezért egy intézmény átfogó ellenőrzése (Andrássy Gyula Szakközépiskola) és két témavizsgálat (rehabilitációs hozzájárulás vizsgálata, működési bevételek tervezése) helyett az előbbieken részletezett ellenőrzések valósultak meg. A ténylegesen elvégzett feladatok 25 %-át a hivatali belső ellenőrzések, 65 %-át az intézmények átfogó, pénzügyi-gazdasági ellenőrzései, 6 %-át a témavizsgálatok, és 4 %-át a tanácsadás képezte.

A 2012. évben végrehajtott ellenőrzési feladatokat részletesen a *2. számú melléklet* mutatja be.

A Polgármesteri Hivatal belső ellenőrzése

Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzat által 2011. évben nyújtott támogatások felhasználásának belső ellenőrzése

MMJV Önkormányzata az egyes támogatások elszámoltatásának rendjét a jogszabályi előírásoknak

megfelelően szabályozta.

A 2011. évben támogatottak közül szűrőpróba-szerűen kiválasztottak vizsgálata során a revízió megállapította, hogy az önkormányzat költségvetéséből megítélt támogatások folyósítására megállapodás alapján került sor, a megállapodásokban az Áht. által előírt feltételek megfogalmazásra kerültek.

A támogatottak a megállapodásban rögzítettek szerint a támogatás felhasználásáról pénzügyi és szakmai beszámolót készítettek, az elszámolás dokumentálása, bizonylatolása szabályszerűen történt. A céljelleggel juttatott támogatások teljes körűen a megállapodásban rögzített feladatokra kerültek felhasználásra.

A támogatottak - egy kivételével - az elszámolási kötelezettségüknek határidőre eleget tettek. A határidőn túl elszámolt közalapítvány támogatásának felhasználásáról benyújtott bizonylatai, és az elszámoltatás szabályos volt, a fel nem használt támogatás összegét a közalapítvány az önkormányzat részére visszautalta.

A revízió vizsgálata során megállapította, hogy a jogszabályi előírásoknak megfelelően a közalapítvány működését és gazdálkodását teljes körűen ellenőrző felügyeleti szervként az alapító Miskolc Megyei Jogú Város Képviselő-testületének Pénzügyi Bizottságát jelölte ki.

Szabálytalanság a támogatás felhasználása és elszámolása során nem merült fel. A támogatásokkal kapcsolatos munkafolyamat kontroll rendszere a vizsgált támogatások eljárásában megfelelően funkcionált.

Polgármesteri Hivatal 2011. évi közbeszerzési eljárásainak szabályszerűségi ellenőrzéséről

A 2011. évben megvalósult közbeszerzések jogi háttérét a 2003. évi CXXIX. törvény biztosította, mely előírásnak megfelelően az önkormányzat helyi szinten a Közbeszerzési Szabályzatban, valamint a 19/2007. (V. 17.) sz. rendeletében szabályozta a közbeszerzésekre vonatkozó eljárásrendet.

A Kbt.-ben és a Közbeszerzési Szabályzatban rögzítetteknek megfelelően az önkormányzat a jogszabályban előírt határidőre elkészítette közbeszerzési tervét, melyben árubeszerzésre vonatkozóan 12 db, építési beruházásra vonatkozóan 26 db, szolgáltatás megrendelésre vonatkozóan 18 db közbeszerzést irányoztak elő. 2011. évben a közbeszerzési terv módosítására nem került sor.

A 19/2007. sz. önkormányzati rendeletben előírtak szerint a tárgyévben megvalósult közbeszerzésekről a Beszerző Szervezet évente beszámol a közgyűlésnek. A Beszerző Szervezet közgyűlési beszámolójáról az ellenőrzött osztály dokumentumot bemutatni nem tudott.

A belső ellenőrzés a Miskolc, Kacsóh Pongrác út 8. szám alatti Szivárvány Óvoda meglévő épületének felújítása, akadálymentesítése tárgyú, valamint a Miskolc Megyei Jogú Város ajánlatkérő részére villamos energia szállításra szóló szállítási szerződés megkötése tárgyú közbeszerzési eljárást vizsgálta.

A 19/2007. sz. önkormányzati rendelet az ajánlatkérő nevében eljáró „Beszerző Szervezetként” a helyben központosított közbeszerzési eljárások keretén belül megvalósítandó közbeszerzések lebonyolítójaként a Miskolc Önkormányzati Vagyonkezelő Holding Zártkörűen Működő Részvénytársaságot határozta meg.

A vizsgált két eljárás esetében a lebonyolító - a dokumentumok alapján - ténylegesen a Mátix Audit Kft. volt. Ezen eljárások lefolytatása megfelelt a törvényi szabályozásnak.

A Közbeszerzési Szabályzat alapján az önkormányzat közbeszerzéseinek polgármesteri hivatalon belüli összehangolására, az önkormányzathoz érkező közbeszerzési iratok dokumentálására, továbbítására a Jegyzői Kabinet Jogi és Önkormányzati Osztályán 1 fő közbeszerzési referens kijelölésére került sor. A referens feladatait a szabályzat és a munkaköri leírása részletesen tartalmazta. A vizsgált időszakban a feladatot ellátó jogi ügyintéző erre vonatkozó, a vizsgálat tárgyát képező dokumentumokat nem tudta rendelkezésre bocsátani. A feladatot időközben másik személy vette át.

MMJV Polgármesteri Hivatalában az értékre kiadott igazolások, hatósági határozatok belső ellenőrzése, amely kiegészült az első lakáshoz jutók támogatásának vizsgálatával (Fészekrakó)

Miskolc Megyei Jogú Város Jegyzője a Polgármesterrel történt előzetes egyeztetés alapján soron kívüli ellenőrzés lefolytatását rendelte el az értékre kiadott igazolások, hatósági határozatok tárgyában a polgármesteri hivatal érintett osztályainál, azzal a céllal, hogy az országosan meghirdetett lakásprogramra vonatkozó jogszabályok által az önkormányzat a részére előírt feladatokat hogyan teljesítette.

A 2002. évben meghirdetett „Otthon Európában” nemzeti lakásprogram 2005. évig három elemből épült fel:

- (1) állami kezesség („fészekrakó hitel”)
- (2) fiatalok otthoneremtési támogatása (FOT)
- (3) lakásépítési kedvezmény

A lakásprogram egyik eleme a fészekrakó hitel a fiatalok lakáshoz jutását könnyítendő hitel, amely állami kezességvállalással tette elérhetővé az első lakás megszerzését. Ezzel a lehetőséggel olyan 35 éven aluli házaspárok és élettársak, valamint gyermeküket egyedül nevelő szülők élhettek, akiknek lakásuk és elegendő megtakarításuk még nincs, viszont van annyi jövedelmük, hogy a felvett hitelt törleszteni tudják.

A lakás vásárlásához mindenképpen szükséges volt önerő, 2009. június 30-ig 10 százalék, utána pedig 30 %, de ez nem jelent(ett) feltétlenül készpénzt. Az önerőbe ugyanis beszámít(ott) a lakásépítési kedvezmény, a fiatalok otthoneremtési támogatása, a lakás takarékpénztári megtakarítás, és a munkaadói, valamint az önkormányzati támogatás is.

A lakásprogramra vonatkozó 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet a 3/2005. (I. 12.) Korm. rendelet és a 4/2005. (I. 12.) Korm. rendelet előírásai alapján a települési önkormányzat tevékenysége három ponton kapcsolódott a fészekrakó programhoz:

- (1) A lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet 18. § (1) bekezdése szerint a lakásépítési kedvezmény, valamint a fiatalok otthoneremtési támogatása - *e rendelet 7. §-ában szabályozott* - személyi feltételeinek meglétét az igénylő lakóhelye szerinti települési önkormányzat (a továbbiakban: önkormányzat) jegyzője igazolja a folyósító hitelintézetnek.

A személyi feltételek meglétére szolgáló igazolást Miskolc Megyei Jogú Város Hatósági és Ügyfélszolgálati Osztálya adta ki a Kormányrendelet előírásának megfelelően nyilatkozatva az ügyfeleket. Az eljárás szabályos volt, de az igazolás lényeges pontjai az ügyfél büntető jogi felelőssége tudatában tett nyilatkozatán alapultak. Így bárki minden hivatalos dokumentum nélkül, csak egy „nyilatkozattal” együvé tartozónak vallhatta magát egy miskolci állandó lakcímmel rendelkezővel és igénylőként jelenhetett meg a fiatalok otthoneremtési támogatására.

A támogatásra vonatkozó jogszabályok egyike sem fogalmazza meg kategorikusan, hogy a FOT-ban részesülő támogatott egyidejűleg nem részesülhet aktív korúak ellátásában. Így nem írták elő a jövedelemről, a nemleges szociálpolitikai támogatásokról szóló igazolások bekérését az igazolást kérő és a vele együtt költöző aktív korú személytől.

Az aktív korúak ellátására való jogosultság egyik feltétele a keresőtevékenység megszűnése a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló törvény szerint. A lakáscélú állami támogatásokról szóló Korm. rendelet pedig a folyósító hitelintézet feladatkörébe utalja a munkajogi vagy foglalkoztatási jogviszony fennállásának munkáltatói igazolással történő vizsgálatát. E két jogszabályhely együttes értelmezése zárja ki, hogy az aktív korúak

ellátásában részesülők, egyidejűleg nem részesülhetnek a fiatalkorúak otthonteremtési támogatásában.

Az Önkormányzat a FOT pénzforgalmában nem vesz részt, a folyósítás és minden egyéb elszámolás a MÁK-on keresztül történik. A fiatalok otthonteremtési támogatásával kapcsolatosan a FOT felfüggesztéséről, átjegyzéséről, illetve a visszafizetés felfüggesztésének megszüntetéséről szóló határozat meghozatala jegyzői hatáskör, amelynek nyilvántartását, vezetését a Gazdálkodási Főosztály Vagyongazdálkodási, Számviteli és Kontrolling Osztálya végezte.

- (2) A lakáscélú állami támogatásokról szóló *12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet 2005. 08. 16-tól 2008. 01. 31-ig hatályban lévő módosításáról* szóló *155/2005. (VIII. 11.) Korm. rendelet* szerint az igénylők többek között a fiatalok otthonteremtési támogatására akkor jogosultak, ha az ingatlan vételára nem haladja meg Budapesten és megyei jogú városokban a 12 millió forintot, valamint nem lehet több sem az illetékes önkormányzat jegyzője által kiadott értékbizonyítvány szerinti értéknél, sem a hitelintézet által megállapított forgalmi értéknél.

Az adó- és értékbizonyítványt az Adó Osztály állította ki, függetlenül a Hatósági és Ügyfélszolgálati Osztály által kiadott, az ügyfél személyi feltételeinek meglétéről szóló igazolástól.

Az Adó Osztály az adó- és értékbizonyítvány kiállításával kapcsolatban az értékbecslésre vonatkozó eljárásrendet nem szabályozta és nem készült a vonatkozó jogszabály által előírt, Miskolc város területi egységeire vonatkozó, két évet átfogó értékmeghatározás.

Az értékbecslés az Adó Osztály saját számítógépes adatbázisában nyilvántartott értékbecslési adatok alapján történt, összehasonlítással. Az értékbizonyítvány kiadására irányuló kérelemmel egyidejűleg benyújtott, ellenjegyzett adásvételi szerződésben szereplő összeget annyiban vizsgálták, hogy az extrém módon eltér-e a helyben szokásos értéktől. A saját adatbázis az értékbecslő munkatárs által megállapított korábbi értékadatokat tartalmazza, ami a piaci forgalmi értéktől eltérhet. Az értékbecsléshez szükséges és elvárt szakmai megalapozás - összehasonlítás konkrét lakás értékesítések forgalmi érték adataival, bemutatva az ingatlan forgalmi értékét növelő és csökkentő körülményeket - nincs dokumentálva. Az adó- és értékbizonyítványban meghatározott forgalmi érték az aktuális időbeni piaci értéktől több esetben eltért.

Az Adó Osztály Ügyrendje szerint az adó- és értékbizonyítványt a csoportvezető kiadományozza. A vizsgált ügyiratokban az igazolásokon több esetben - szabálytalanul - egyedül csak az ügyintéző (értékbecslő) aláírása szerepelt a kiadományozási jog gyakorlója aláírása nélkül.

- (3) Az országos programhoz kapcsolódóan alkotta meg MMJV Önkormányzata az első lakáshoz jutók támogatásának feltételeit szabályozó - 2002. május 6-tól 2007. október 24-ig hatályban lévő - *az első lakáshoz jutók pénzügyi támogatásáról* szóló *19/2002. (V. 6.) önkormányzati rendeletet.* E rendelet hiányossága volt, hogy a 3. § (2) bekezdése („*Nem pályázhat támogatásra., című rész.*) nem rendelkezett a minimum jövedelmi feltételekről, amely a kölcsön visszafizetését biztosította volna. Így fordulhatott elő, hogy olyan igénylők is kaptak, kaphattak támogatást 2005-2007. között, akiknél az egy főre jutó havi jövedelem 3-15 E Ft közé esett. Ebből az összegből a hiteltörlesztés, a lakás rezsiköltségének megfizetése, - a mindennapi megélhetéshez szükséges költség mellett - nehezen képzelhető el. A rendelet 2005. május 10-én hatályba lépő módosítása (*a 20/2005. (V. 10.) ÖR*) tovább könnyítette a lakáshitelekhez való hozzájutást azzal, hogy megszüntette azt a korábbi feltételt, amely szerint csak olyan fiatal házaspár kaphattak önkormányzati támogatást, akik legalább öt éves miskolci állandó lakcímmel rendelkeztek, vagy ennek hiányában az egyikük legalább tíz éves állandó miskolci lakos volt. E módosítással a fiatal házaspár közül már csak az egyik

félnek kellett rendelkeznie ötéves állandó miskolci lakcímmel, a másik fél az igénylő társaként akár vidéki lakosként is élhetett a kölcsön-igénnyel.

A fenti módosítás törölte a 19/2002. (V. 6.) önkormányzati rendelet 5. § (3) bekezdése szerinti feltételt is, mely szerint „A támogatás mértéke nem haladhatja meg a lakás vételárának 70 %-át, illetőleg lakásépítés esetén a még hátralévő munkák bekerülési költségének 70 %-át.” Ezzel a módosítással kiiktatásra került a 30 %-os önerő meglétének a feltétele, így a támogatást igénylők köre tovább bővülhetett.

Az első lakáshoz jutók támogatásának odaítéléséről a Közgyűlés döntött a MIK Zrt. által, a helyi rendelet feltételeinek figyelembe vételével összeállított névsor alapján. Az első lakáshoz jutók támogatásának kezelését, az analitikus nyilvántartást a MIK Zrt. látja el megállapodás alapján. Az önkormányzat részére a megállapodásban rögzített on-line kapcsolat a kezdetektől fogva nem jött létre, és a MIK által végzett tevékenység ellenőrzése egyéb formában sem valósult meg.

A vizsgált időszakban 78 fő részére került kifizetésre összesen 95.520 E Ft „elaj” támogatás, melyet a támogatottak lakásvásárláshoz, lakásépítéshez és lakásfelújításhoz vettek igénybe. A 2012. június 30-ai állapot szerint a támogatottak közül 25 főnek (32%) van nagyobb összegű hátraléka, közülük 9 főnek haladja meg a tartozása az 1 millió Ft-ot, 7 fő esetében a törlesztés futamideje már lejárt, a 2002. évben kapott 1.200 E Ft támogatásból azonban még alig törlesztettek.

Összességében az érintett osztályoknak az igazolások felhasználásáról, illetve az adásvételi ügyletek tényleges létrejöttéről a hatósági igazolások kiadását követően nincs információjuk. A jogszabály értelmében a közvetlen támogatások és a kamattámogatások igénybevételi feltételeinek meglétét a folyósító hitelintézet vagy a kölcsönt nyújtó biztosítóintézet köteles ellenőrizni. A támogatás igénybevételének jogszerűségét hatósági ellenőrzés keretében a Kincstár vizsgálja.

A kötelezettségvállalás rendszerének belső ellenőrzése az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvényben foglaltak figyelembevételével

Helyi szinten a kötelezettségvállalási rendszerre vonatkozó szabályokat kialakították, melyek a hatályos jogszabályi előírásoknak és gyakorlatnak megfelelően a teljes körű összhangot nem biztosítják. A kötelezettségvállalás nyilvántartása az Önkormányzat és a Polgármesteri Hivatal vonatkozásában az OrganP költségvetési integrált gazdálkodási rendszer kötelezettségvállalás moduljában történik. A rendszer biztosítja a jogszabályban előírt tartalmi elemeket.

A személyi juttatások az új Áht. előírása szerint azonban nem kerülnek kötelezettségvállalásként a nyilvántartásba. Az új Áht. 2. §-a alapján a kötelezettségvállalás a kiadási előirányzatok és az idegen pénzeszközként nyilvántartott pénzeszközök terhére vállalt fizetési kötelezettség, így különösen a foglalkoztatásra irányuló jogviszony létesítésére, szerződés megkötésére, költségvetési támogatás biztosítására irányuló vállalásról szóló, szabályszerűen megtett jognyilatkozat.

A revízió megállapította, hogy a 2011. év végi adatok alapján a jóváhagyott kiadási előirányzaton belül alakult a tárgyévi fizetési kötelezettség. A véletlenszerűen kiválasztott gazdasági eseményeket tartalmazta a kötelezettségvállalás nyilvántartása. A kötelezettségvállalás ellenjegyzésére irányadó jogszabályhely előírásai egy-két kivételtől eltekintve érvényesültek.

Előfordult, hogy határozatlan időre szóló szerződés alapján a kötelezettségvállalás összegét nem a jogszabályban előírtaknak megfelelően rögzítették. Átadott pénzeszközök esetében tapasztalható volt, hogy a megállapodásban rögzített teljes összeg nem került rögzítésre a kötelezettségvállalás nyilvántartásban.

Közterület-felügyeleti és Rendészeti Osztály által használt gépjárművek üzemeltetésének dokumentálása és pénzügyi elszámolása

A gépjárművek üzemeltetésének rendje, dokumentálásának szabályozottsága nem felelt meg maradéktalanul a követelményeknek, miután az az igénybevétel jogosságának igazolása rendjét nem

szabályozta. A kialakított gépjármű üzemeltetés és elszámolás dokumentálási rendszere nem volt megfelelő, mert abban a tekintetben visszaélésre adott lehetőséget, hogy a jogosulatlan és indokolatlan használatot nem tudta volna kiszűrni. A Közterület-felügyeleti és Rendészeti Osztály osztályvezetője az elszámolt és megtett kilométer valóságát és az igénybevétel jogosságát nem ellenőrizte, de a vizsgálat visszaélésre utaló jelet nem talált. A pénzügyi elszámolás ellenőrzése során jelentős mértékű túlfogyasztás nem fordult elő.

Intézmények 2012. évi átfogó ellenőrzései

Munkaügyi, munkajogi vonatkozású megállapítások

A 2012. évben tovább folytatódott a 2011. évben megkezdett munkajogi szemléletű munkaügyi ellenőrzés. A vizsgálat 25 költségvetési intézményt és ezen belül 222 főt érintett. Az ellenőrzés területe nem tért el az előző évben megkezdettől, tekintettel arra, hogy a végleges összehasonlítás csak az azonos ismérvek összevetésével végezhető el. Munkánk során a foglalkoztatottak személyi anyagának és juttatásainak jogszabályi megfelelését tekintettük át, s azokra vonatkozóan tettük meg a megállapításainkat.

Jogszabályi háttérként a közalkalmazotti szférát érintő szabályozásokat vettük figyelembe általánosságban, ezen kívül természetesen – adott speciális esetekre – figyelembe vettük a LB határozatait, a vonatkozó AB határozatokat, az MK állásfoglalásait, a minisztérium szakmai véleményeit is.

Következetesen szem előtt tartottuk a Polgármesternek a takarékos gazdálkodásra vonatkozóan, - a 2010. november 29-ei, 2011. január 27-ei, 2011. február 15-ei, 2011. szeptember 27-ei és a 2012. augusztus 14-ei körleveleiben - megfogalmazott elvárásait, amelyben felhívta az intézményvezetők figyelmét arra, hogy a nem kötelező juttatások kifizetését függesszék fel, és a takarékos gazdálkodás feltételeit, érvényesítését a rendelkezésre álló eszközök és lehetőségek maximális kihasználásával biztosítsák.

Az ellenőrzött közalkalmazottak fele-fele arányban szakalkalmazottak, illetve egyéb alkalmazottak voltak. Megállapításainkat az alábbi szempontok szerint összegezzük:

Közalkalmazotti nyilvántartás

A Kjt. és a Kt. előírásainak megfelelően - többségében - valamennyi dolgozónál fellelhetőek a nyilvántartandó adatok. A jellemző probléma csak az, hogy az adatfelvitel nem minden esetben a megfelelő alapidokumentumból történik, illetve az, hogy nem érvényes dokumentumot is elfogadnak a munkáltatók az alkalmazás során. Az első esetenél kiemelendő, hogy a korábbi munkáltatói igazolások, munkakönyvek helyett a társadalombiztosítási kis könyvet, illetve az előző munkáltató adatfelvételi lapját is elfogadták a munkáltatók a munkajogviszony igazolására, holott azok többségében olyan jogviszonyokat is tartalmaztak, amik nem vehetők figyelembe a fizetési fokozat megállapításánál, csak a nyugdíj megállapításához szükséges szolgálati jogviszonynál. Ilyen jogviszonyok - többek között - a munkánélküli ellátás, a passzív táppénz, a passzív GYES, a Ptk. hatálya alá tartozó jogviszonyok időtartamai. Ebből következően - a költségvetést terhelő - téves besorolások születnek, melyeknek más kifizetések esetén is bértömegnövelő hatásuk van.

Az előző évhez viszonyítottan csökkenő tendenciát mutat az erkölcsi bizonyítvány hiánya vagy lejárt miatti érvénytelen alkalmazás.

Az iskolai végzettséget, szakképzettséget tanúsító dokumentumok másolatait esetében - mely a fizetési osztály és a további szakképesítésért járó illetménynövekmény megállapítása helyességénél bír jelentőséggel - kedvező tapasztalatokat szereztünk, mivel azok majdnem minden esetben dokumentálásra kerültek.

A személyi anyagok - kevés kivétellel - rendezettek voltak, azokat az adatvédelmi előírások szem előtt tartásával kezelték, tárolták.

Alkalmazás, kinevezés

Gyakori hibaként jellemezhető, hogy az áthelyezéssel létesített jogviszonyoknál az új munkáltató úgy alkalmazott dolgozókat, hogy nem követelte meg a jogviszony létesítéséhez a jogszabály által előírt dokumentumok bemutatását, mint például az erkölcsi bizonyítványt, vagy a korábbi munkajogviszonyokat igazoló munkáltatói igazolásokat, melyek az illetmény mértékének megállapításánál játszanak szerepet. A korábbi munkáltatóknál kiállított adatfelvételi lap ezeket nem pótolhatja. Új jogviszony létesítése esetén - azok módjától - függetlenül, minden esetben szükséges újból elvégezni a munkajogviszonyok összeszámítását és aszerint megállapítani a helyes besorolást, valamint az ennek megfelelő illetményt. Áthelyezéssel jogviszonyváltás esetén sem lehet eltekinteni az alkalmazás érvényességéhez szükséges, új erkölcsi bizonyítvány bemutatásától, hisz azt a speciális törvények még inkább megkövetelik.

Főként az egyéb dolgozói munkakör esetén fordult elő még mindig magas gyakorisággal az, hogy a munkáltató nem a jogszabály által megkövetelt munkaköri megnevezéseket alkalmazza. Ennek az a következménye, hogy a közalkalmazott illetményének helyességét nem lehet meghatározni, tekintettel arra, hogy a speciális törvények csak az általuk nevesített munkakörökhöz rendelnek alkalmazható fizetési osztályt és elfogadható iskolai végzettséget, szakképzettséget.

Mindezekre a hiányosságokra és azok utólagos pótlására külön-külön felhívtuk az intézményvezetők figyelmét.

A garantált illetmény és a további bérelemek helyessége

A jogszabályi előírástól eltérő jogviszonyok beszámítása a fizetési fokozatba, a munkakör betöltéséhez nem előírt magasabb szintű és nem szakirányú végzettség elismerése, továbbá a gazdaságvezetők esetében megkövetelt szakirányú felsőfokú iskolai végzettség, ill. szakképzettség hiánya ellenére megítélt - felsőfokú végzettség esetén járó - illetmény miatt, a téves besorolásból eredően, éves szinten járulékaival számítottan, a garantált illetmény soron br. 8.279 E Ft, a téves garantált illetményből számított magasabb összegű jubileumi jutalom és végkielégítés miatt br. 886 E Ft többlet kifizetés keletkezett.

A kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) és a garantált bérminimum megállapításáról szóló 298/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet nem megfelelő értelmezéséből eredően a 2012. év tekintetében - a vizsgált dolgozóknál - éves szinten, járulékaival számítottan, br. 1.774 E Ft túlfizetést tártunk fel. Magasabb összegű, jogalap nélküli kifizetést eredményezett az iskolai végzettségek nem megfelelő szintű értékelése, a további szakképzések egyidejű, több jogcímen történő elismerése, a jogszabályok által nem alátámasztott pótlékok odaítélése, a nem létező jogcímen az illetménybe beépített bérelemek alkalmazása. Ez éves szinten, járulékaival számítottan, br. 20.483 E Ft bérkiáramlást eredményezett. Ebből az összegből 6 intézmény gazdaságvezetőjének - nem megfelelő végzettsége, szakképzettsége miatti - érvénytelen megbízásából, br. 7.106 E Ft a jogalap nélküli fizetése.

Vizsgáltuk a már hivatkozott polgármesteri körlevelekben, a takarékos gazdálkodásra vonatkozóan megfogalmazott elvárásokat, amelyekben felhívták az intézményvezetők figyelmét arra, hogy a nem kötelező juttatások kifizetését függesszék fel, és a takarékos gazdálkodás feltételeit, érvényesítését a rendelkezésre álló eszközök és lehetőségek maximális kihasználásával biztosítsák.

Ennek tükrében tekintettük át a kedvezményes nyugdíjazást igénybe vevők munkaviszony megszüntetési módozatát. A 2013. év előtt még csak lehetőségként jelent meg a Kjt.-ben a korhatár előtt nyugdíjba vonulók közalkalmazotti jogviszonyának munkáltatói felmentéssel történő megszüntetése. Ez a megszüntetési módozat, a közös megegyezés vagy a lemondás mellett, a munkáltató részéről azzal a kötelezettséggel járt együtt, hogy vállalnia kellett a mentesítési időre járó távolléti díj, valamint a méltányossági jubileumi jutalom kifizetését is. Ez – a vizsgált közalkalmazottak esetében – br. 79.027 E Ft bérkiáramlást jelentett. Ez a fizetési kötelezettség elkerülhető lett volna, ha a munkáltatók az elmúlt évek szűkös anyagi helyzetét, s a fent említett körlevelekben foglaltakat figyelembe véve, a takarékos gazdálkodás és a jó gazda gondosságának

elvét szem előtt tartva hozzák meg döntésüket. Tekintettel arra, hogy a korhatár előtti nyugdíjazás már önmagában is egy kedvezmény az állam részéről a munka világából történő kivonulásra, a munkáltatói felmentés módozattal ezt a kedvezményt tovább bővítették a mentesítési illetmény és a 35 év után járó 40 éves jubileumi jutalmak kifizetésével. Más megítélés alá esik azon nyugdíjra jogosultak munkáltatói felmentéssel történő elküldése, akiknek már nincs lehetőségük a tovább dolgozásra.

Kedvezőnek ítélték meg a munkáltatóknak az a gyakorlata, amit a közalkalmazottak átsorolásakor (a munkáltatói döntésen alapuló illetményrész átcsoportosításával) gyakorolnak, az ennek tárgyában kiküldött tájékoztató levél figyelembe vételével.

Összegezve megállapíthatjuk (222 fő vizsgált közalkalmazottat alapul véve), hogy a 2011. évtől indult munkajogi ellenőrzés a 2012. év végére - az információ áramlás, tájékoztatás, megbeszélések útján - kedvező tapasztalásokat eredményezett. Érezhető volt, hogy az intézményvezetők - ismerve az ellenőrzött területet - alaposabban odafigyelve állapítottak meg különböző juttatásokat, azokat a megfelelő dokumentumokkal támasztották alá, a hiányzó munkaügyi iratok pótlására intézkedéseket tettek, és a 2012. év végére már a polgármesteri körlevelekben megfogalmazottakat is magukénak érezték.

Fontosnak tartjuk kiemelni, hogy példaértékű rendet, fegyelmet és gondosságot tapasztaltunk a Martin János Szakképző Iskola és a Szilágyi Dezső Általános és Magyar-Angol Két Tanítási Nyelvű Iskola munkaügyi ellenőrzése során.

Az ellenőrzések pénzügy-gazdasági jellegű megállapításai

A 2012. évi ellenőrzések az ellenőrzött szervezetek 2010-2011. lezárt éveit és 2012. év időarányos gazdálkodását vizsgálták, egyidejűleg érvényesítve a rendszer, a szabályszerűségi, a teljesítmény és a pénzügyi ellenőrzés jellemzőit.

Az átfogó ellenőrzések célja annak megítélése volt, hogy az ellenőrzött szervezet feladatait az alapító okiratban meghatározottaknak megfelelően látta-e el, gazdálkodását a szabályszerűségi, hatékonysági, gazdaságossági és eredményességi követelményeknek megfelelően végezte-e?

Az ellenőrzések megállapításait a vizsgálati program főbb témaköreihöz és az értékelés területeihez igazítva mutatjuk be.

Szervezettség

Az intézmények tevékenységüket a vizsgált időszakban az alapító okirat és a szervezeti és működési szabályzatban (továbbiakban: SZMSZ) foglaltak szerint látták el, rendelkeztek általában a működéshez, gazdálkodáshoz szükséges szabályzatokkal. Két intézménynél fordult elő, hogy egy-egy részterület működését nem szabályozták. A szabályzatok általában megfeleltek a jogszabályi előírásoknak és az alkalmazott gyakorlatnak is. Leggyakrabban a jogszabályi hivatkozások aktualizálásának elmaradása, valamint az SZMSZ esetében az Ámr. 20. § (2) bekezdésében felsorolt tartalmi elemek nem teljes körű rögzítése jelentkezett hiányosságként. Egy intézményben fordult elő, hogy az egyik szabályzatában a hivatkozott jogszabályok több mint öt éve hatályukat veszítették.

A szervezettség minősítése: 19 jól megfelelt, 5 közepesen megfelelt, 1 gyengén megfelelt.

Gazdálkodás

2012. évben is takarékos gazdálkodás jellemezte az intézményeket, az Önkormányzat anyagi helyzetére tekintettel.

Az önkormányzat új gazdasági programjában a kulturális és sport területre vonatkozóan egy korszerűbb intézményi struktúra keretein belül, a humán erőforrások koncentráltabb alkalmazásával hatékonyabb feladatellátást terveztek megvalósítani.

Ennek jegyében az év során megszűnt a színház, 5 kulturális intézmény, a szabadidőközpont és ezzel egyidejűleg MMJV Önkormányzata ugyanennyi nonprofit Kft. -t alapított a feladatok ellátására.

A 25 átfogó ellenőrzésen belül 6 a megszűnő intézmények ellenőrzésére terjedt ki.

Az intézményi ellenőrzések tapasztalata szerint (a 2011. év, mint lezárt év adatai alapján) a költségvetési kiadások teljesítéséhez 14 intézmény esetében szükség volt a módosított előirányzatot meghaladó támogatás biztosítására. 9 intézmény gazdálkodott a módosított előirányzaton belül, és ezek közül is csak 2 intézmény nem halmozott fel szállítói tartozást.

Az intézményeknek a bevételi lehetőségük feltárása, a bevételek beszedése, elszámolása, valamint a kiadások csökkentésére tett intézkedései és azok eredményessége megfelelő volt. Az intézményeknek a működési bevételeik növelésére behatároltak a lehetőségeik, kivéve a jegybevételt realizáló kulturális és szabadidős tevékenységet folytató intézmények, társaságok, illetve a szakképző intézmények, ahol a szabad kapacitásuk terhére szolgáltatást nyújtanak és bevételt realizálnak. A pályázati források elnyerésére is ebben a körben van leginkább lehetőség. A kiadások körében a felmentési illetmények tekintetében nem a takarékoság szempontjait vették elsősorban figyelembe, hanem éltek a jogszabályi lehetőséggel, bár az ésszerű gazdálkodás nem ezt kívánta volna. Az átvett pénzeszközök bevételei segítették az intézmény feladatellátását, azonban ezek forrása évről-évre csökkenő tendenciát mutatott.

A szállítói kötelezettség állománya a vizsgált intézmények esetében 2012. évben is jelentősen emelkedett, és nőtt a 60 napon túli tartozások aránya. A kifizetetlen számlák elsősorban a közüzemi számlákból és az élelmiszer beszállítók számláiból tevődtek össze. A főzőkonyhával rendelkező intézmények gazdálkodását nehezítette, hogy az ellátott intézmények részéről fennálló (térítési díj) tartozások hosszú idő múlva kerültek kiegyenlítésre.

A költségvetés végrehajtása során az intézmények biztosították a gazdálkodás törvényességét, szabályszerűségét, a szerződéses kapcsolataikban alapvetően érvényesült az intézményi érdek.

A gazdálkodás minősítése: 16 jól megfelelt, 9 közepesen megfelelt.

Számviteli rend és okmányfegyelem

Az intézmények gazdasági szervezetei felelősek a gazdálkodás megszervezéséért és irányításáért, a költségvetés és a beszámoló elkészítéséért a vagyon használatával, védelmével összefüggő feladatok teljesítéséért, a pénzügyi, számviteli rend és bizonylati fegyelem betartásáért. Tevékenységüket az ügyrendben szabályozták. Az ellenőrzések tapasztalata szerint ez a terület jól szabályozott, azonban a gyakorlatban előfordultak kisebb hiányosságok, különösen a kötelezettségvállalás, ellenjegyzés, a szakmai teljesítés igazolás, az érvényesítés, utalványozás gyakorlása terén. Gyakran előfordult, hogy nem valósult meg a szakmai teljesítés igazolása, és néhány esetben a kötelezettségvállalás ellenjegyzés nélkül történt.

A revízió minden esetben kitért az összeférhetetlenség vizsgálatára, ezen a területen jelentős javulás érzékelhető, csak egy-két alkalommal fordult elő, hogy az intézményvezető vagy a gazdaságvezető a saját részére utalványozott, ellenjegyzett pl. kiküldetési költséget, szakmai előadás térítési díját. Egy intézményben volt tapasztalható, hogy az intézményvezető hasonló tevékenységet ellátó nonprofit kft.-nél volt felügyelőbizottsági tag.

A vizsgált intézményeknél 5 esetben fordult elő, hogy a gazdasági vezető nem rendelkezett az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendeletben meghatározott végzettséggel.

A számviteli rend ellenőrzése kapcsán általános tapasztalat volt, hogy az analitikus nyilvántartások szinkronban voltak a főkönyvi könyvelés rendszerével. Egy intézmény esetében fordult elő, hogy a korábbi évek helytelen értékcsökkenési leírási gyakorlatának következtében nem egyezett az analitika a főkönyvi könyveléssel. Gyakori hiányosság volt azonban, hogy az önkormányzat bonyolításában végzett intézményi beruházások, felújítások esetében nem a tényleges üzembe helyezés évében történt az állományba vétel, aktiválás, hanem az azt követő évben.

A számviteli és bizonylati fegyelem minősítése: 13 jól megfelelt, 10 közepesen megfelelt, 2 gyengén megfelelt.

Pénz- és értékkezelés

Az intézményi körben a pénz- és értékkezelés rendje általában megfelelően szabályozott, a szabályzatok megfeleltek a jogszabályi előírásoknak és a helyi sajátosságoknak, csak kisebb hiányosságok fordultak elő. A szabályzat előírásait általában betartották, a pénztári okmányok, nyilvántartások az alaki, tartalmi elvárásoknak többnyire megfeleltek, de a teljesítés igazolása több esetben hiányzott, illetve a gazdálkodási jogkörök (ellenjegyzés, utalványozás, érvényesítés) gyakorlása tekintetében voltak mulasztások. Egy intézmény esetében nem valósult meg a pénzkezelőhely szabályozása és elszámoltatása. Két intézmény kijelölt pénzkezelőhelyén fordult elő az egyik esetben az étkezési térítési díj, a másik esetben a szolgáltatás térítési díj sikkasztása, amelyeket maguk az intézmények tártak fel és vizsgáltak ki. Az elkövetőkkel szemben a szükséges intézkedéseket megtették (rendőrségi feljelentés, elbocsátás). A folyamatba épített előzetes (szabályozás, eljárásrend), utólagos (gyakorlati alkalmazás) és vezetői ellenőrzés nem megfelelő működése és gyakorisága vezethetett a szabálytalanság elkövetéséhez. A pénzkezelés folyamata az OrganP számítógépes rendszer keretében történik, azonban a pénzbeszedőhelyeken (étkezési térítési díj, jegybevétel, tandíj, tankönyv térítés) más programmal, vagy kézi nyilvántartással végzik az elszámolást.

A fizetési előleg és az elszámolásra kiadott előlegek szabályozása, kezelése általában rendezett, megfelelő. A kulturális intézmények esetében jellemző volt a jelentős összegű elszámolásra kiadott előleg a rendezvényeken fellépők készpénzes díjazása miatt, ami kockázatos és visszaélésre is lehetőséget adhat.

A szigorú számadású nyomtatványok és egyéb nyilvántartások vezetése általában naprakész volt.

A pénz és értékkezelés minősítése: 15 jól megfelelt, 9 közepesen megfelelt, 1 gyengén megfelelt.

Eszközgazdálkodás

Az ellenőrzött intézmények beszerzési tevékenysége általában megfelelt a gazdaságosság követelményeinek. A vizsgált beszerzések a feladatellátáshoz szükségesek voltak, az elmúlt három évben indokolatlan beszerzés nem fordult elő. A beszerzéseket az intézmények közbeszerzési szabályzataikban előírtak alapján, kellő körültekintéssel végezték. Közbeszerzési eljárás lebonyolítására saját hatáskörben két intézménynél került sor, melyből az egyik elnyert pályázati pénzeszközök felhasználásához kapcsolódott. Mindkettő külső szolgáltató igénybe vételével történt. Az eljárásokat a megbízott szervezetek szabályszerűen folytatták le. A közbeszerzés hatálya alá nem tartozó, értékhatár alatti beszerzések során az intézmények általában több árajánlat közül választották ki a legkedvezőbb ajánlatot tevő szállítót.

MMJV Önkormányzatának a MMJV intézményeinek helyben központosított beszerzéseiről és közbeszerzéseiről szóló 19/2007. (V.17.) sz. rendelete szerint az intézményben felmerülő közbeszerzési eljárást az ajánlatkérő nevében eljáró Miskolc Holding Zrt. végzi. Ennek keretében került sor 2009. évben az intézményi főzőkonyhák élelmiszer beszállítóinak kiválasztására.

Az eszközgazdálkodás minősítése: 21 jól megfelelt, 3 közepesen megfelelt, 1 gyengén megfelelt.

Vagyonnyilvántartás

Az intézmények vagyonkezelésébe, használatába adott és a tulajdonában lévő vagyonnal kapcsolatos vagyonkezelői, tulajdonosi jogokat az ellenőrzött intézmények rendeltetésszerűen gyakorolták. Vagyon-nyilvántartási rendszerüket alapvetően a számviteli törvény és a 3/2006. sz. polgármesteri utasítás alapján alakították ki, mely általában biztosítja a tulajdon védelmét. A Munka Törvénykönyve szabályozza a munkavállaló felelősségét a leltárhiányért, egyben azt is meghatározza, hogy milyen feltételek megvalósulása esetén érvényesíthető ez a felelősség. Egyik feltétel az eszközökért való leltár felelősségi megállapodás megkötése, mely néhány intézmény

esetében csak az eszközök egy részére került megkötésre, míg 10 intézménynél a leltárfelelősök a kétoldalú megállapodás helyett csak nyilatkozatot tettek.

A nyilvántartásban előfordultak hibák, hiányosságok. Egy intézmény esetében a TÁMOP 3.4.2. pályázati forrásból beszerzett eszközök nem kerültek bevételezésre a vagyon-nyilvántartásba. Előfordult, hogy több, nagyobb értékű eszközön végzett felújítást nem aktiváltak rá az adott eszközre, valamint kis értékű eszközöknél nem tüntették fel a beazonosításhoz szükséges jellemzőket. A tisztítószeres, karbantartási anyagok felhasználása nem minden esetben volt teljes körűen dokumentált.

A vagyonyilvántartás minősítése: 13 jól megfelelt, 10 közepesen megfelelt, 2 gyengén megfelelt.

Leltározás

Az intézmények leltározási tevékenysége megfelelően szabályozott. Az Áhsz. és az 1/2005. (II. 10.) számú önkormányzati vagyrendelet előírása alapján leltározási kötelezettségüknek a vizsgált időszakban - három intézmény kivételével – teljes körűen eleget tettek. A szervezeti és személyi változásokból eredően is sor került esetenként leltár felvételre. A leltározások dokumentálását általában a 3/2006. számú polgármesteri utasításban foglaltaknak megfelelően végezték, csak kisebb hiányosságok fordultak elő. (Pl.: a leltározás dokumentumainak tartalma nem egyezett meg teljes mértékben a körlevélben előírtakkal stb.)

A leltározás minősítése: 15 jól megfelelt, 10 közepesen megfelelt.

Selejtezés, hasznosítás, értékesítés

A selejtezések, hasznosítások és értékesítések intézményi rendjének szabályozása megfelelő volt. Az elmúlt időszakban két intézményben sem selejtezési, sem értékesítési eljárást nem folytattak le. A selejtezést végző intézmények eleget tettek a fenntartó felé való bejelentési kötelezettségüknek, három intézménynél azonban az értékesítést elmulasztották bejelenteni. A lefolytatott selejtezések és hasznosítások dokumentálása egy intézmény kivételével megfelelt a követelményeknek.

A selejtezés és hasznosítás minősítése: 19 jól megfelelt, 4 közepesen megfelelt, 2 nem folytatott eljárást.

Állagvédelem, műszaki ellátás

Az intézmények állagvédelmi feladatellátási kötelezettségüknek igyekeztek eleget tenni elsősorban a rendelkezésükre álló saját karbantartói létszámukkal, valamint szükség esetén anyagi lehetőségükhöz mérten idegen kivitelezőket is igénybe vettek. Az intézmények karbantartói a javításokon túl kisebb eszközöket is készítettek a takarékoság jegyében, illetve egyéb feladatokat (pl. udvaros) is elláttak. Egyes intézmények esetében az állagvédelemhez jelentős mértékben hozzájárult a fenntartó által idegen kivitelezővel végeztetett felújítás és beruházás is. Az intézmények költségvetésükben minden esetben terveztek karbantartási feladatellátásra előirányzatot az éves keretszámuk függvényében. A karbantartási feladatok elvégzésére az előírt ütemtervet döntően összeállították, azokban a jogszabályokban előírt érintésvédelmi, tűzvédelmi és villámvédelmi szabványossági felülvizsgálatokat is figyelembe vették.

A saját kivitelezésben megvalósított karbantartási és felújítási munkák haszna és eredménye mindenképpen elismerendő, azonban ezekre a feladatokra fordított munkaidővel és anyaggal való elszámolás dokumentálása néhány esetben nem volt megfelelő. A külső kivitelezőkkel végeztetett állagvédelmi munkák számláinak felszereltségére nem minden esetben fordítottak kellő figyelmet.

A vizsgált intézmények közül 7 rendelkezik gépjárművel, amelyből 5 az üzemeltetéssel kapcsolatos dokumentumokat szabályszerűen vezette. A másik két intézménynél előforduló hiányosság volt, hogy a menetleveken a tankoláskori km-óra állást, a tankolt mennyiséget és az összeget nem vezették, az egyik intézménynél pedig a gépjármű igénybevétel jogossága, szükségszerűsége sem volt megállapítható, illetve ellenőrizhető.

Állagvédelmi, műszaki ellátás minősítése: 17 jól megfelelt, 7 közepesen megfelelt, 1 gyengén megfelelt.

Élelmezési tevékenység

A 2012. évben ellenőrzött 25 intézmény közül 9 intézmény üzemeltet főzőkonyhát. Az élelmezési tevékenység ellenőrzése a korábbi évekhez hasonlóan kiterjedt az élelmezési üzemek szabályozottságára, készletgazdálkodására, bizonylati fegyelem betartására, normafelhasználására. Az élelmezési anyagok beszerzése döntő hányadban a központosított közbeszerzés eredményeként kiválasztott szállítókon keresztül történik. Az étlap tervezésére, közegészségügyi szabályok betartására és az elkészített ételek minőségének vizsgálatára érintőlegesen került sor. Az ellenőrzött élelmezési üzemek működési engedéllyel rendelkeztek, tevékenységük megfelelően szabályozott volt. Az élelmezési normát csak egy intézményben, egy évben lépték túl minimális mértékben. A konyhák kapacitás kihasználása jó, amihez hozzájárultak az időközben történt átszervezések is. Az élelmiszerek tárolása megfelelt a követelményeknek. Az élelmezési anyagok felhasználása megfelelően dokumentált volt, a raktári készletek ellenőrzése során néhány esetben fordultak elő kisebb eltérések. Az élelmezés színvonalával, a kiosztott ételek minőségével, változatosságával szemben kifogás egy esetben merült fel, amire az igazgató azonnal intézkedett.

Az élelmezési tevékenység minősítése: 8 jól megfelelt, 1 közepesen megfelelt, 16 nem üzemeltet főzőkonyhát.

Belső kontroll rendszer

2012. évben valamennyi ellenőrzött szervezetnél funkcionált a folyamatba épített előzetes, utólagos és vezetői ellenőrzés, ezen túl 3 szervezet alkalmazott függetlenített belső ellenőrt is. A gazdálkodás szabályszerűségét biztosító belső kontrollok általában lehetővé tették a szabálytalanságok, hiányosságok, gazdaságtalan megoldások időben történő feltárását, megelőzését. Az intézmények belső kontroll rendszere a vonatkozó, érvényes kormányrendeletek alapján került kialakításra. A belső kontrollrendszer működtetéséhez szükséges és előírt dokumentumokat nem minden intézmény készítette el maradéktalanul. Jellemzően a kockázatelemzések hiányoztak, továbbá az ellenőrzési nyomvonalak nem minden esetben tükrözték az intézmények sajátos gazdálkodási folyamatait. A vezetői ellenőrzés tekintetében hiányosságként a nem kellő dokumentáltság jelentkezett.

A függetlenített belső ellenőrök rendelkeztek a tevékenység végzésére jogosító iskolai végzettséggel és képesítési előírással. Az ellenőrzési megállapítások dokumentálásában általában csak kisebb hiányosságok fordultak elő.

A belső kontroll rendszer értékelése: 13 jól megfelelt, 10 közepesen megfelelt, 2 gyengén megfelelt.

Az ellenőrzött szervezetek értékelése az átfogó ellenőrzések alapján

Az átfogó ellenőrzések megállapításai alapján már hetedik éve, hogy az egyes intézmények gazdálkodási színvonalának összehasonlíthatósága érdekében értékelési rendszert működtetünk, aminek keretében minősítjük a gazdálkodó szervezeteket. Tapasztalataink szerint az értékelés, és annak eredményének nyilvánossága általában ösztönzően hat a gazdálkodás színvonalára.

Míg 2005. évben az intézmények 27 %-a jó, 51 %-a közepes, és 22 %-a gyenge minősítést kapott, addig a 2012. évi adatok szerint ez az arány a következő: kiváló 12 %, jó 49 %, közepes 37 %, és gyenge 2 %.

Az intézmények gazdálkodásának értékelését a vizsgálati program főbb témaköreihez igazodóan végeztük. A témaköröket jól megfelelt, közepesen megfelelt, gyengén megfelelt, és nem megfelelő minősítéssel értékeltük. Az egyes témaköröket akkor értékeltük jónak, ha azon a területen a jogszabályi előírások és a fenntartói elvárások megfelelően érvényesültek, csak kisebb, eseti hiányosságok fordultak elő. Közepesen megfelelt minősítést az a terület kapott, amelyben több kisebb-nagyobb hiányosság előfordult ugyan, de az intézmény fontos jogszabályi előírást nem

sértett, a gazdálkodás biztonságát nem veszélyeztette. Gyengén megfelelt minősítést kapott az a terület, ahol alapvető hiányosságok merültek fel, és/vagy fontos jogszabályi előírást rendszeresen nem vettek figyelembe. Súlyos hiányosság esetén (pl. nagy összegű károkozás, nagy összegű bevételről való lemondás, ill. törvény, vagy rendelet előírása alapvetően sérült, stb.) a terület minősítése csak „nem megfelelő” lehet. Ekkor már a vezetővel szemben munkáltatói intézkedés válik szükségessé.

A minősítés a fenti értékelési elvek és az egységesen kialakított részletes szakmai szempontok szerint történt. Az intézmények gazdálkodásának általános összegző minősítésénél a főbb fejezeteket azonos súllyal vettük figyelembe, miután az eddigi tapasztalatok alapján hasonló kockázati tényezőt képviselnek. Az egyes területekre vonatkozó szorzó számokat úgy alakítottuk ki, hogy az összesített eredmény az intézményi gazdálkodást megfelelően jellemezze és kellő súllyal érvényesüljön az ismétlődő hiányosság is.

A 2012. évben ellenőrzött szervezetek minősítését a 3. számú melléklet, a 2010-2012. években ellenőrzött szervezetek együttes minősítését a 4. számú melléklet tartalmazza.

Utóvizsgálatok

Minden átfogó vizsgálat programjának a része az előző revízió által feltárt hiányosságok megszüntetésének vizsgálata. A 2012. évben ellenőrzött 25 intézményből tizenegy teljes mértékben hasznosította az ellenőrzések megállapításait. Tíz ellenőrzött szervezetnél általában 1-3 ismétlődő hiányosság merült fel, négy intézmény esetében viszont az ismétlődő hiányosságok száma magas, 4-7 volt.

Témavizsgálatok

Az önkormányzati intézmények 2011. évi intézkedési tervének végrehajtásáról

A 2011. évben végrehajtott ellenőrzések tekintetében hatályos Ber. 29/A. § írja elő, hogy az ellenőrzött szerv vezetőjének éves bontásban nyilvántartást kell vezetnie, amelyben a belső és külső ellenőrzési jelentésekben tett megállapítások, javaslatok hasznosulását és végrehajtását nyomon követi. A nyilvántartás tartalmazza az intézkedési terv alapján az ellenőrzött szerv által végrehajtott intézkedések rövid leírását, és a végre nem hajtott intézkedések okát. A belső és külső ellenőrzési jelentés megállapításai, javaslatai alapján végrehajtott intézkedésekről, a végre nem hajtott intézkedésekről és azok indokáról az ellenőrzött szerv vezetője beszámolót készít, melyet a tárgyévet követő év január 31-ig kell megküldeni a költségvetési szerv belső ellenőrzési vezetője részére.

A 2011. évben végzett 16 átfogó vizsgálatból a már hivatkozott Ber. 29/A §-a alapján 2012. január 31-ig hét intézmény részére írtunk elő beszámolási kötelezettséget az intézkedési tervek végrehajtásáról. A hét intézmény közül 6 eleget tett a beszámolási kötelezettségének, egy - a Miskolci Hivatásos Önkormányzati Tűzoltóság 2012. évtől az önkormányzati körből való kiválása miatt - nem küldte meg beszámolóját. A többi intézmény esetében a beszámolási kötelezettség a vizsgálat idején még nem volt esedékes.

Ezen intézmények a későbbiekben, a számukra előírt határidőig jelentési kötelezettségüknek teljes körűen eleget tettek.

Az önkormányzati intézmények 2011. évi ellenőrzési jelentéséről szóló témavizsgálat

A 2012. január 1-jétől hatályos, a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet 49. § (3) bekezdése értelmében az önkormányzati költségvetési szervek belső ellenőrzési vezetője az éves ellenőrzési jelentését a tárgyévet követő év február 15-éig köteles megküldeni a jegyző részére. Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzatának fenntartása alá tartozó intézmények a 2011. évi ellenőrzési jelentési

kötelezettségüknek eleget tettek.

Az intézmények 25 %-ában működött függetlenített belső ellenőrzés, a többi intézménynél elsősorban a folyamatba épített előzetes, utólagos és vezetői ellenőrzés valósult meg.

A belső ellenőrt alkalmazó intézmények közül az Egyesített Bölcsőde és Egészségügyi Szolgálat, a Diósgyőri- Vasgyári Szakképző Iskola és Kollégium, a Szemere Bertalan Szakközépiskola, Szakiskola és Kollégium főállású közalkalmazottal látja el a belső ellenőrzési feladatokat, a többi 10 intézmény megbízás alapján foglalkoztat belső ellenőrt.

A belső ellenőrzést végző intézmények a 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendeletben előírt éves ellenőrzési jelentést az intézményi belső ellenőrzésekre vonatkozóan készítették el, míg a többi belső ellenőrt nem alkalmazó intézmény esetében a vezetői ellenőrzésekről készítették el éves ellenőrzési jelentésüket.

Az intézmények értékelték a 2011. évben teljesített ellenőrzési feladataikat, bemutatták az ellenőrzési tevékenységüket elősegítő és akadályozó tényezőket. Egy esetben akadályozó tényezőként értékelték az egymást közvetlenül követő ellenőrzéseket, a gyakori jogszabályváltozásokat.

Tanácsadó tevékenység elsősorban a közalkalmazotti jogviszonyban alkalmazott belső ellenőrök részéről valósult meg, megbízásos belső ellenőr részéről tanácsadás nem volt jellemző, vagy legalábbis nem volt dokumentálva. A belső kontrollrendszer szabályszerűségének, gazdaságosságának, hatékonyságának és eredményességének növelése, javítása érdekében tett javaslatok sok intézmény esetében a belső kontrollrendszer bevezetésére és a gyakorlatban történő szabályos folyamatok működtetésére irányult. Szükségesnek tartják a konkrét kockázatok azonosítását, a kockázatelemzés elvégzését, a kockázatkezelés formáinak megfogalmazását. Részletesen ki kell dolgozni az információhoz történő hozzáférést és a fizikai kontrollokat. Nagyobb hangsúlyt kell fektetni a bevezetett intézkedések hatásának folyamatos megfigyelésére és a beszámoltatásra - a monitoring tevékenységre.

Az önkormányzati intézmények 2013. évi ellenőrzési tervének összeállításáról szóló témavizsgálat

Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzatának valamennyi intézménye határidőben elkészítette éves ellenőrzési tervét és azt megküldte MMJV PH Jegyzői Kabinet Ellenőrzési Osztályának. Az ellenőrzési tervek tartalmukban sokfélék, a helyi problémás területekre irányulnak.

Az intézmények éves ellenőrzési tervüket a kontrollrendszer részeként kiépített kockázatelemzés alapján állítják össze. Az éves ellenőrzési feladatok között visszatérő a magas kockázatú területek vizsgálata. Ilyen területek különösen a pénzkezeléssel (étkezési terítési díj, tandíj) kapcsolatos folyamatok, a saját bevételek realizálása, az ételmezési tevékenység, a karbantartás stb. MMJV Polgármesteri Hivatal Jegyzői Kabinet Ellenőrzési Osztálya által, az intézményeknél végzett háromévenkénti átfogó vizsgálatok biztosítják az intézmények függetlenített belső ellenőrzését, ezt egészítik ki az intézmények által végzett operatív tevékenységek részeként a vezetői folyamatba épített kontrollok.

Egyéb feladatok ellátása

- Selejtezési és hasznosítási eljárások koordinálása és helyszíni felügyelete.
- Éves ellenőrzési terv készítése.
- Éves ellenőrzési beszámoló készítése.
- Állásfoglalások, bizottsági tájékoztatások készítése.
- Intézményvezetőkkel való kapcsolattartás és tájékoztatás.
- Hivatali szervezeti egységekkel való folyamatos kapcsolattartás (megbeszélések, tárgyalások, stb.).

I/2. A bizonyosságot adó tevékenységet elősegítő és akadályozó tényezők.

Az ellenőrzések személyi feltételeinek alakulása, az ellenőrzés minősége

Az ellenőrzés szervezetében a beszámolási időszakban nem történt változás. Az önkormányzat ellenőrzési feladatait a Polgármesteri Hivatal Jegyzői Kabinet Ellenőrzési Osztálya útján látja el. Az osztály ellenőrzési tevékenysége kiterjed az önkormányzat hivatalának, és az önkormányzat működésével kapcsolatos feladatok ellenőrzésére, a felügyelt költségvetési intézmények, önkormányzati gazdasági társaságok, közhasznú társaságok ellenőrzésére, valamint a céljelleggel juttatott támogatások felhasználásának ellenőrzésére a kedvezményezett szervezeteknél. Az Ellenőrzési Osztály létszáma 2012. december 31-ig: 1 fő osztályvezető, 5 fő pénzügyi revizor, 1 fő revizor-munkajogi szakreferens volt.

A színvonalas szakmai munkavégzés személyi feltételei biztosítottak. Az ellenőrzéssel foglalkozó munkatársak a munkakörük betöltéséhez előírt iskolai végzettséggel - egyetemi, főiskolai diplomával, szakvizsgával, ÁBPE regisztrációval, ezzel kapcsolatos 2 évenkénti továbbképzési kötelezettség teljesítésével - valamennyien rendelkeznek, ezen túlmenően 5 fő ECDL vizsgával, 1 fő munkajogi szakjogász-, 1 fő könyvvizsgálói szakképesítéssel és egy dolgozó angol és német nyelvből középfokú nyelvvizsgával rendelkezik.

A szakmai munka minőségét garantálja, hogy a munkatársak képzése, továbbképzése 2012. évben is biztosított volt. A 2012. évi továbbképzési témakörök a következők voltak: a belső kontrollok működése a költségvetési szerveknél, új Munka Törvénykönyv, új Civil törvény, uniós támogatások ellenőrzése, önkormányzatok 2013. évi változásai. Ezen kívül BM államtitkári, KIM államtitkári, ÁSZ elnöki, KEHI elnöki szakkonzultációk segítették az ellenőrzés szakmai színvonalának emelését.

A szakmai folyóiratok, kiadványok, szakkönyvek folyamatos figyelemmel kísérése a mindennapi munka része, ezzel is biztosított a naprakész elméleti felkészültség. További jelentős szakmai információt jelent az ÁSZ, a NGM, a NAV, stb. honlapjainak rendszeres látogatása.

Az ellenőrzési munka minőségének megítélése érdekében - a Nemzetgazdasági Minisztérium által az ellenőrzési jelentés elkészítésére szolgáló Útmutató függelék szerinti - önértékelési kérdőív alapján sor került egy egységes, objektív önértékelésre, a belső ellenőrzés által végzett tevékenységek felülvizsgálatára. Ez alapján megállapítható, hogy az ellenőrzésre vonatkozó előírások, elvárások az ellenőrzések során összességében érvényesültek.

Az ellenőrzések tárgyi feltételeinek megléte

A tárgyi feltételek tekintetében 2012. évben is biztosítottak voltak a kiegyensúlyozott szakmai munkához szükséges körülmények. Az új épületszárnyba költözéssel a munkakörülmények jelentősen javultak, a közgyűlési határozatnak megfelelően a laptopok cseréje is megtörtént. A külső helyszíni ellenőrzéseken az internet szolgáltatásaihoz való hozzáférés, az e-mail küldés-fogadás, jogtár elérésének lehetősége jelentősen emelte a munka színvonalát, hatékonyságát.

A hivatal főosztályaival, osztályaival való munkakapcsolat az ellenőrzésekben való szakmai együttműködés tekintetében továbbra is jó, rugalmas.

I/3. A tanácsadó tevékenység bemutatása

A 2012. évi ellenőrzés során a munkajogi szaktanácsadás nem csak a munkaügyi és munkajogi jogszabályoknak megfelelő működésre tett javaslatot, hanem igyekezett zökkenőmentessé tenni a jogszabályi változásokból és a közgyűlési döntésekből eredő intézményi átalakulások folyamatát.

A szaktanácsadással kapcsolatos konkrét teendőink az alábbi feladatokban testesültek meg:

- A miskolci kulturális, közművelődési intézmények gazdasági társasággá alakulásával kapcsolatos gazdálkodásra irányuló, – munkaviszonyt érintő, – a munkáltatók és a munkavállalók részéről felmerülő kérdések megválaszolása.
- A szociális és gyermekvédelmi intézményrendszer átalakítására készített közgyűlési előterjesztés munkajogi vonatkozású részének elkészítéséhez szakmai konzultációk nyújtása, a határozat végrehajtásához szükséges munkaügyi dokumentumok elkészítéséhez segítségnyújtás.
- Egyes nevelési-oktatási intézmények egyházi fenntartásba kerülése kapcsán felvetődő - munkaviszonyt érintő – kérdésekben jogi tanácsadás az intézményvezetők és közalkalmazottak részére.
- A nevelési-oktatási intézmények állami fenntartásba kerülésével kapcsolatos közgyűlési előterjesztések kapcsán, egyeztetések, szakmai megbeszélések, az előterjesztések elkészítésében való részvétel.
- A nevelési-oktatási intézmények állami fenntartásba kerülésével egy időben - az intézmények önkormányzati működtetésére - létrehozott új költségvetési intézmény felállításával kapcsolatos szervezési, gazdálkodási tanácsadás, munkaügyi vonatkozású kérdések megválaszolása, munkáltatói tájékoztató levelek elkészítésében segítség nyújtása, a munkaügyi csoporttal való napi együttműködés.
- Az új Mt., a Kjt. és a végrehajtási szabályok megváltozásából eredő munkajogi teendőkről, igény szerinti megbeszélések.
- Az önkormányzat és más szervezetek között (pl. Klebersberg Intézményfenntartó Központ) létrejövő (használati, vagyonkezelési, üzemeltetési) szerződések kidolgozásában való tanácsadói közreműködés.

II. A belső kontrollrendszer működésének értékelése az ellenőrzési tapasztalatok alapján

II/1. A belső kontrollrendszer szabályszerűségének, gazdaságosságának, hatékonyságának és eredményességének növelése, javítása érdekében tett fontosabb javaslatok

A 2012. évi ellenőrzések során minden esetben értékelte a revízió a belső kontrollrendszer szabályozottságát és működését. A megállapítások alapján intézményenként, ellenőrzött szervezeti egységenként, illetve ellenőrzési ügykörönként is javaslatok születtek a belső kontrollrendszer eredményességének javítása érdekében az alábbiak szerint:

- ♣ a szervezet tevékenysége, gazdálkodása egyes területein rejlő kockázatok feltárása, elemzése,
- ♣ a kockázatok kezeléséhez a szükséges intézkedések meghatározása,
- ♣ az intézkedések, teljesítések folyamatos nyomon követése, a vezetői ellenőrzések dokumentálása,
- ♣ a szervezet sajátosságainak megfelelő kontrollkörnyezet kialakítása (világos szervezeti struktúra, egyértelmű felelősségi, hatásköri viszonyok).

A szervezetek belső kontrollrendszere fokozatosan fejlődött, amihez az átfogó ellenőrzések megállapításaira tett intézkedési tervek végrehajtásának figyelemmel kísérése, az intézményvezetőkkel való kapcsolattartás és tanácsadás jelentős mértékben hozzájárult.

II/2. A belső kontrollrendszer öt elemének értékelése

A kialakított belső kontrollokban tapasztalt hiányosságok szerint tettünk javaslatot a rendszer fejlesztésére, javítására az alábbi megállapítások alapján:

- A megfelelő kontrollkörnyezet kialakításához szükséges legfontosabb szabályzatokat - köztük a szabálytalanságok eljárás rendjét is - az intézmények elkészítették, amelyekben a leírt

szabályok, ügyrendek, eljárásrendek általában biztosították a rendelkezésre álló források szabályszerű, szabályozott, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását. A kontrollkörnyezet bemutatását szolgáló ellenőrzési nyomvonalakat szintén elkészítették az intézmények, amelyekben azonban a leírt gazdasági események az intézmény szervezeti felépítéséhez kapcsolódóan nem minden esetben alkottak teljes munkafolyamatot. Jellemző hiányosságként jelentkezett, hogy nem volt követhető bennük a kiállított bizonylatok útja, az egyes gazdasági események dokumentálása, a nyilvántartások vezetése és így a kritikus pontok sem voltak megállapíthatók.

- A kockázatkezelési rendszer működtetéséhez szükséges kockázat kezelési szabályzatot elkészítették az intézmények, viszont az intézmények működésében megjelenő kockázatokat nem minden esetben mérték fel, illetve nem készítettek kockázatelemzést.
- A kontrolltevékenységek a szabályzatok ügymenet leírásaiban köztük az engedélyezési és jóváhagyási eljárások általában megjelentek. Az adatvédelmi szabályzatokban rögzítették az adatokhoz való hozzáférés rendjét, a fizikai kontrollokkal (hozzáférés az eszközökhöz) az informatikai szabályzatok foglalkoztak.
- Az információs és kommunikációs rendszer részei általában az egyes szabályzatokban rögzítésre kerültek, iratkezelési szabályzattal minden vizsgált intézmény rendelkezett. A tájékoztatás és a beszámolás rendjét részletesen a tanévre szóló munkatervekben rögzítették, amiben általában meghatározták a különféle értekezletek (pl. félévi, év végi) idejét, témáját, felelősét.
- Nyomon követési rendszer (monitoring) az operatív tevékenységek keretében megvalósuló folyamatos és eseti nyomon követés a különböző gazdasági folyamatok során dokumentáltan a vezetői ellenőrzés keretében jelentkezett. A szakmai és gazdasági jellegű ellenőrzésekről minden évben készült ellenőrzési ütemterv, amely általában tartalmazta az igazgató és a gazdaságvezető által tervezett ellenőrzési feladatokat, az ellenőrzés célját, az ellenőrzendő területeket, az ellenőrzési időszakot, illetve a gyakoriságot. E területen hiányosságként jelentkezett a megállapítások nem teljes körű, esetenként hiányzó dokumentálása.
- A függetlenített belső ellenőrök munkája alapvetően megfelelt a követelményeknek. Egy intézményben tárt fel a belsőellenőrzés nagyobb értékre elkövetett visszaélést, amit a kialakított folyamatba épített ellenőrzés rendszer nem tudott megelőzni, megakadályozni.
- A hivatali belső ellenőrzés két területen tárt fel a kontroll rendszerben hiányosságot, amely közül az egyik az értékre kiadott bizonyítványok kiállítása tárgyú, ahol a hiányosság súlyos mulasztással járt együtt, és visszaélésre adott lehetőséget. A többi ellenőrzött területen a kontroll rendszer megfelelő volt.

III. Az intézkedési tervek megvalósítása

Az intézményi ellenőrzések megállapításait az ellenőrzöttek zárótárgyalás keretében részletesen megismerték.

A 2012. évben tett megállapításokkal kapcsolatosan összesen 187, többségében a szabályszerű működésre vonatkozó javaslat, illetve feladat került megfogalmazásra. A javaslatok realizálása érdekében az intézményvezetők - a felelősöket és a határidőket tartalmazó - intézkedési tervet készítettek. A revízió javaslatait az intézkedési tervekben hasznosították. A feltárt hiányosságok megszüntetésére készített intézkedési terv végrehajtásáról az intézmények a Ber. 29/A. §-a előírásának megfelelően 2013. január 31-ig (egy szervezet kivételével, amely 2013. március 19-én tett eleget ezen kötelezettségének) beszámoltak.

A 2012. január 1-jétől hatályos, a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet 49. § (3) bekezdése értelmében az önkormányzati költségvetési szervek belső ellenőrzési vezetője az éves ellenőrzési jelentését a tárgyévét követő év február 15-éig köteles megküldeni a jegyző részére. Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzatának fenntartása alá tartozó intézmények a 2012. évi ellenőrzési jelentési

kötelezettségüknek eleget tettek.

Az ellenőrzés megállapításainak tényleges hasznosulása minden gazdálkodónál utóvizsgálat alkalmával ellenőrzésre kerül.

Miskolc, 2013. március 21.