



ÁLLAMI
SZÁMVEVŐSZÉK

J E L E N T É S

a helyi kisebbségi/nemzetiségi önkormányzatok
gazdálkodásának ellenőrzéséről

Miskolc Megyei Jogú Város Cigány Nemzetiségi Önkormányzata

13136

2013. december

Állami Számvevőszék

Iktatószám: V-0058-131-002/2013.

Témaszám: 1068

Vizsgálat-azonosító szám: V06060102

Az ellenőrzést felügyelte:

Horváth Balázs

felügyeleti vezető

Az ellenőrzést vezette és az ellenőrzés végrehajtásáért felelős:

Korsósné Vigh Andrea

ellenőrzésvezető

A számvevőszéki jelentést készítették és a jelentés összeállításában közreműködtek:

Komlósiné Bogár Éva

számvevő tanácsos

Mokánszkiné Mengyi Andrea

számvevő tanácsos

Az ellenőrzést végezte:

Mokánszkiné Mengyi Andrea

számvevő tanácsos

A témához kapcsolódó eddig készített számvevőszéki jelentés:

címe

sorszáma

Jelentés a Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzat gazdálkodásának átfogó ellenőrzéséről

0419

TARTALOMJEGYZÉK

BEVEZETÉS	5
I. ÖSSZEGZŐ MEGÁLLAPÍTÁSOK, KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK	8
II. RÉSZLETES MEGÁLLAPÍTÁSOK	13
1. A Nemzetiségi és a Települési Önkormányzat együttműködésének szabályszerűsége	13
2. A gazdálkodási feladatok ellátásának szabályszerűsége	14
2.1. A költségvetésre és zárszámadásra, valamint a kincstári adatszolgáltatás rendjére vonatkozó jogszabályi előírások betartása	14
2.2. A Nemzetiségi Önkormányzat gazdálkodásának szabályozottsága	14
2.3. A pénzügyi kontrollok működése	16
3. A Nemzetiségi Önkormányzattal összefüggő gazdálkodási feladatok belső ellenőrzése	17
4. A Nemzetiségi Önkormányzat feladatellátása	17

MELLÉKLET

1. számú A Nemzetiségi Önkormányzat 2011. évi és 2012. I. félévi gazdálkodásának főbb adatai, mutatói

FÜGGELÉKEK

1. számú Értelmező szótár
2. számú A pénzügyi kontrollok működésének értékelése

RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

Jogszabályok

Áht. ₁	1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról (hatályos 2011. december 31-ig)
Áht. ₂	2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról (hatályos 2011. december 31-étől)
ÁSZ tv.	2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről (hatályos 2011. július 1-jétől)
Nek. ₁ tv.	1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól (hatályos 2011. december 31-ig)
Nek. ₂ tv.	2011. évi CLXXIX. törvény a nemzetiségek jogairól (hatályos 2011. december 20-tól)
Számv. tv.	2000. évi C. törvény a számvitelről
Áhsz.	2011. évi CLXXIX. törvény a nemzetiségek jogairól (hatályos 2011. december 20-tól)
Ámr.	292/2009. (XII. 19.) Korm. rendelet az államháztartás működési rendjéről (hatályos 2011. december 31-ig)
Ávr.	368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról (hatályos 2012. január 1-jétől)
Ber.	a költségvetési szervek belső ellenőrzéséről szóló 193/2003. (XI. 26.) Korm. rendelet, hatályos 2011. december 31-ig
támogatási kormányrendelet	342/2010. (XII. 28.) Korm. rendelet a kisebbségi önkormányzatoknak a központi költségvetésből, valamint fejezeti kezelésű előirányzatból nyújtott támogatások feltételrendszeréről és elszámolásának rendjéről (hatályon kívül helyezte a 28/2012. (III. 6.) Korm. rendelet a nemzetiségi célú előirányzatokból nyújtott támogatások feltételrendszeréről és elszámolásának rendjéről; jelenleg hatályos a 428/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet a nemzetiségi célú előirányzatokból nyújtott támogatások feltételrendszeréről és elszámolásának rendjéről)
Települési Önkormányzat SZMSZ-e	Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata 7/2011. (III. 16.) számú rendelete a Közgyűlés és Szervei Szerkezeti és Működési Szabályzatáról

Szóróvidítések

ÁSZ	Állami Számvevőszék
jegyző	Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzatának jegyzője
Képviselő-testület	Miskolc Megyei Jogú Város Roma Kisebbségi Önkormányzatának Képviselő-testülete 2011. december 31-ig, Miskolc Megyei Jogú Város Cigány Nemzetiségi Önkormányzatának Képviselő-testülete 2012. január 1-jétől

Közgyűlés	Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzatának Közgyűlése
Nemzetiségi Önkormányzat	Miskolc Megyei Jogú Város Roma Kisebbségi Önkormányzata 2011. december 31-ig, Miskolc Megyei Jogú Város Cigány Nemzetiségi Önkormányzata 2012. január 1-jétől
Nemzetiségi Önkormányzat elnöke	Miskolc Megyei Jogú Város Roma Kisebbségi Önkormányzatának elnöke 2011. december 31-ig, Miskolc Megyei Jogú Város Cigány Nemzetiségi Önkormányzatának elnöke 2012. január 1-jétől
pénzügyi kontrollok	a kötelezettségvállalás és az utalvány ellenjegyzése, valamint a szakmai teljesítés igazolása 2011. december 31-ig, 2012. január 1-jétől a pénzügyi ellenjegyzés, a teljesítés igazolása és az érvényesítés
polgármester	Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzatának polgármestere
Polgármesteri Hivatal	Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzatának Polgármesteri Hivatala
Polgármesteri Hivatal SZMSZ-e	Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata II-26/22.310/2011. számú határozata a Polgármesteri Hivatal Szervezeti és Működési Szabályzatáról
Települési Önkormányzat	Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata

JELENTÉS

a helyi kisebbségi/nemzetiségi önkormányzatok gazdálkodásának ellenőrzéséről

Miskolc Megyei Jogú Város Cigány Nemzetiségi Önkormányzata

BEVEZETÉS

Az államháztartás részét, az önkormányzati alrendszer egyik elemét képezik a nemzetiségi önkormányzatok, amelyek jogi személyek és a Nek.^{1,2} tv.-ben meghatározott önálló feladat- és hatáskörökkel rendelkeznek. A nemzetiségi önkormányzatok az önkormányzati, illetve testületi működtetés mellett a helyi nemzetiségi közügyek változatos formában való ellátásában vesznek részt.

A nemzetiségi önkormányzatok, illetve a települési önkormányzatok között a jelenlegi szabályozás szerint nincs alá-fölérendeltségi viszony. A nemzetiségi önkormányzatok azonban sajátos közjogi helyzetben vannak, mert a jogállásukat tekintve önkormányzatok, ám függenek a székhelyük szerinti települési önkormányzat hivatalától, amely ellátja a nemzetiségi önkormányzatok vonatkozásában a megállapodásban rögzített gazdálkodási feladatokat.

A nemzetiségek helyzete, támogatása mind hazai, mind európai uniós szinten kiemelt figyelmet kapnak napjainkban. A nemzetiségi önkormányzatok gazdálkodására és támogatási rendszerére vonatkozó jogszabályok a 2010-2012. években jelentős változásokon mentek át, amelyek érintették a feladat-alapú támogatásra fordítható költségvetési keret megállapítását, az operatív gazdálkodási jogkörök szabályozását, az elkülönített könyvvizetés alkalmazását, a belső ellenőrzés szabályozását.

Az ellenőrzés célja annak értékelése volt, hogy a Nemzetiségi Önkormányzat gazdálkodási kereteinek kialakítása, gazdálkodása és feladatellátása megfelelt-e a hatályos jogszabályoknak.

Ennek keretében ellenőriztük, hogy:

- a Nemzetiségi Önkormányzat és a Települési Önkormányzat együttműködésének szabályozása, a Települési Önkormányzat SZMSZ-ében, a megállapodásban előírt működési feltételek biztosítása megfelelt-e a jogszabályi előírásoknak;
- a felek együttműködése megfelelt-e a megállapodásnak a gazdálkodási feladatok szabályszerű ellátásában, betartották-e a Nemzetiségi Önkormányzat gazdálkodásához kapcsolódóan a költségvetésre és zárszámadásra, a gazdálkodás szabályozására, az operatív gazdálkodási jogkörök gyakorlására vonatkozó jogszabályi előírásokat;

- a jegyző biztosította-e a Polgármesteri Hivatal belső ellenőrzése keretében a Nemzetiségi Önkormányzattal összefüggő gazdálkodási feladatok belső ellenőrzését;
- a 2011. évi feladatalapú támogatás felhasználása, a folyósított feladatalapú támogatással történő elszámolás az előírásoknak megfelelő volt-e;
- a Nemzetiségi Önkormányzat feladatellátása összhangban volt-e a vonatkozó jogszabályi előírásokkal.

Az ellenőrzés típusa: szabályszerűségi ellenőrzés

Az ellenőrzött időszak: 2011. január 1. - 2012. június 30.

Ellenőrzött szervezet: Miskolc Megyei Jogú Város Cigány Nemzetiségi Önkormányzat és a gazdálkodási feladatait ellátó Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata

Az ellenőrzés jogszabályi alapja: az ÁSZ tv. 5. § (2)-(3) és (6) bekezdései

Az ellenőrzés szakmai módszertana az ÁSZ hivatalos honlapján (www.asz.hu) közzétett szakmai szabályokon alapult, amely a Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Szervezete (INTOSAI) által kiadott nemzetközi standardok (ISSAI) figyelembevételével készült.

A fogalmak magyarázatát az 1. számú függelék, a pénzügyi kontrollok megfelelősége értékelésénél alkalmazott egységes minősítési szempontokat a 2. számú függelék tartalmazza.

Az ellenőrzés lefolytatásához a Települési Önkormányzat és a Nemzetiségi Önkormányzat tanúsítványok kitöltésével és a kapcsolódó dokumentumok elektronikus megküldésével szolgáltatott adatokat. A tanúsítványokon szerepeltetett adatok, információk ellenőrzése és szükség szerinti javítása a helyszíni ellenőrzés keretében történt.

Az ÁSZ az ellenőrzés megállapításait az ellenőrzött időszakban hatályos, az intézkedést igénylő megállapításokra tett javaslatokat a jelenleg hatályos jogszabályok alapján fogalmazta meg.

A Nemzetiségi Önkormányzat 1994-ben alakult, elnöke a 2010. évi helyhatósági választások óta látja el feladatát. Intézményt, gazdasági társaságot és más szervezetet nem alapított, illetve ezek társulásában nem vett részt. A négytagú Képviselő-testület munkája segítésére bizottságot nem hozott létre. A Nemzetiségi Önkormányzat költségvetési beszámolója szerint a 2011. évben 6149 ezer Ft bevételt ért el és 5904 ezer Ft kiadást teljesített. A 2011. évben feladatalapú támogatásban nem részesült. A 2012. I. félévi beszámolója alapján a teljesített bevétel 2909 ezer Ft, a teljesített kiadás 1990 ezer Ft volt. A 2011. évi és a 2012. I. féléves gazdálkodási adatokat részletesen az 1. számú mellékletben mutatjuk be. Az ÁSZ a Nemzetiségi Önkormányzat gazdálkodását korábban a 2004. évben ellenőrizte.

Az ÁSZ tv. 29. § (1) bekezdése szerint a jelentéstervezetet megküldtük a polgármester és a Nemzetiségi Önkormányzat elnöke részére, akik az ÁSZ tv. 29. § (2) bekezdésében foglalt észrevételezési jogukkal nem éltek, a jelentéstervezetre észrevételt nem tettek.

I. ÖSSZEGZŐ MEGÁLLAPÍTÁSOK, KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK

A **Nemzetiségi és a Települési Önkormányzat együttműködése** az előírt eljárásrend és határidő betartásával jóváhagyott megállapodásokon alapult. A Települési Önkormányzat biztosította a Nemzetiségi Önkormányzat működéséhez szükséges személyi és tárgyi feltételeket. Az együttműködés szabályozása a 2011. évben az Áht.₁-ben és a Nek.₁ tv-ben, a 2012. évben a Nek.₂ tv-ben meghatározott tartalmi elemek tekintetében hiányos volt. A 2012. június 30-án hatályos megállapodás a Nek.₂ tv. előírása ellenére nem tartalmazta a költségvetés előkészítésével és megalkotásával, a költségvetéssel kapcsolatos adatszolgáltatással, az önálló fizetési számla nyitásával, az érvényesítési feladatok ellátásával, valamint a működési feltételek biztosításával kapcsolatos felelősök konkrét kijelölését, továbbá nem írta elő a Nemzetiségi Önkormányzat ülésein részt vevő jegyző, illetve az általa megbízott személy jelzési kötelezettségét törvénysértés észlelése esetén. A hiányosságok a feladatellátás számon kérhetőségét korlátozták.

A Nemzetiségi Önkormányzat **költségvetése és zárszámadása** tekintetében a jogszabályi előírásokat összességében betartották. A költségvetési és zárszámadási határozatok jóváhagyása, a költségvetési előirányzatok módosítása a jogszabályban előírt eljárásrend szerint történt, a határozatokat egymással összehasonlítható szerkezetben készítették el és változatlan formában építették be a Települési Önkormányzat költségvetési és zárszámadási rendeleteibe. A 2011. évi költségvetéshez az Ámr. előírása ellenére nem készült előirányzatfelhasználási ütemterv. E hiányosságot a 2012. évben megszüntették, a költségvetési határozat tartalma a jogszabályi előírásoknak megfelelt. A jegyző 2012. I. félévben az Ávr.-ben és az Áhsz.-ben előírt, a Nemzetiségi Önkormányzatra vonatkozó kincstári adatszolgáltatási kötelezettségének eleget tett. A Nemzetiségi Önkormányzat – az előirányzat módosítás előterjesztése hiányában – a 2011. évben a személyi juttatások kiemelt előirányzatnál nem döntött a felhasználáshoz szükséges mértékű módosításról, ezért a teljesített kiadások az Áht.₁ előírását megsértve meghaladták a jóváhagyott előirányzatot. 2012. I. félévben előirányzat túllépés nem történt.

A **gazdálkodás szabályozottsága** érdekében az e feladatok végrehajtását ellátó Polgármesteri Hivatal, a jogszabályokban előírt szabályzatok hatályát kiterjesztette a Nemzetiségi Önkormányzat gazdálkodási feladataira. A jegyző a 2012. I. félévben a Számv. tv.-ben előírt szabályzatokat a Nemzetiségi Önkormányzat önálló könyvvezetése és beszámolója alátámasztására elkülönülten elkészítette. Az operatív gazdálkodási jogkörök kialakítása 2012. március 31-ig a jogszabályi előírásokkal összhangban történt. Ezt követően azonban a pénzügyi ellenjegyző és az érvényesítő személyek jegyző általi kijelölését nem módosították annak ellenére, hogy az Ávr. rendelkezése a kijelölést a gazdasági vezető hatáskörébe utalta. A jegyző – a számvetőségi feltárással – a belső szabályozást a jogszabályi előírásoknak megfelelően módosította, a gazdasági vezető a pénzügyi ellenjegyzésre és az érvényesítési feladatok ellátására jogosult személyeket kijelölte. A Polgármesteri Hivatal SZMSZ-e az Ámr. és az Ávr. elő-

írásai ellenére nem tartalmazta a munkakörökhöz kapcsolódóan a Nemzetiségi Önkormányzat gazdálkodásával kapcsolatos feladat- és hatásköröket, a hatáskörök gyakorlásának módját, a helyettesítés rendjét és az ezekre vonatkozó felelősségi szabályokat.

A **pénzügyi kontrollok működése** megfelelőségét a 2011. évben a dologi és egyéb folyó kiadások teljesítésénél az ellenőrzés összességében kiválónak értékelte. Egyedi hiányosság volt, hogy a szakmai teljesítés igazolója nem az Ámr.-ben előírt módon végezte el feladatát, mert nem tüntette fel a szakmai teljesítés igazolásának dátumát. Az utalvány ellenjegyzője az Ámr. előírása ellenére nem végezte el szabályszerűen a gazdálkodási szabályok betartására és a teljesítés igazolására vonatkozó ellenőrzési feladatát, mert a szakmai teljesítés igazolásának dátuma hiányában ellenjegyezte az utalványt. A Nemzetiségi Önkormányzat 2012. I. félévi dologi és egyéb folyó kiadások teljesítése során a pénzügyi kontrollok működésének megfelelősége gyenge volt. A hibák száma a lényegességi szintet, a kritikus hibahatárt elérte. A kötelezettségvállalás ellenjegyzője nem végezte el az Áht.₁-ben és az Ávr.-ben előírt feladatát egy – előző évi megrendelés alapján – teljesített kiadás esetében. A kötelezettségvállalás ellenjegyzése hiányában elmaradt a szabad előirányzat, továbbá a pénzügyi fedezet rendelkezésre állásának, valamint a gazdálkodásra vonatkozó szabályok betartásának az ellenőrzése és igazolása. Az érvényesítő nem végezte el az Ávr.-ben előírt ellenőrzési és jelzési feladatát, mert az ellenjegyzés nélküli kötelezettségvállalásnak az utalványozó felé történő jelzése nélkül érvényesítette a kiadás teljesítését, továbbá a 2012. március 31-ét követő időszakban nem jogszerű kijelölés alapján látta el feladatát. A számvevőszéki ellenőrzés a kifizetések dokumentumainak ellenőrzése alapján nem tárt fel jogosulatlan kifizetést.

A Nemzetiségi Önkormányzat **feladatellátásának tárgya** összhangban volt a Nek._{1,2} tv. előírásaival. Biztosította a nemzetiségi közügyek keretében az alapvető feladatához szükséges szervezeti, személyi és anyagi feltételeket.

A Polgármesteri Hivatal 2011. és 2012. évekre vonatkozó éves ellenőrzési terveit megalapozó kockázatelemzés – a Ber. előírása ellenére – nem terjedt ki a Nemzetiségi Önkormányzat gazdálkodásával összefüggő végrehajtási feladatok ellátására. A Polgármesteri Hivatalban a Nemzetiségi Önkormányzat gazdálkodásával összefüggő végrehajtási feladatokra irányulóan **belső ellenőrzési** feladatot a 2011. évben és 2012. I. félévben nem terveztek és nem végeztek.

Az ellenőrzés megállapításai alapján, az észrevételezésre megküldött jelentéstervezetben a Nemzetiségi Önkormányzat gazdálkodásával kapcsolatban intézkedést igénylő megállapításokat és javaslatokat fogalmaztunk meg, amelyek végrehajtásáról az ellenőrzés időszakában intézkedési tájékoztatást adott a polgármester. A 2013. július 8-án megkötött hatályos együttműködési megállapodásban a Nek.₂ tv. vonatkozó előírásait részben érvényesítették. A Polgármesteri Hivatal hatályos SZMSZ-e megfelelt az Ávr.-ben foglaltaknak. Figyelemmel az ÁSZ ellenőrzés hasznosítására mindezek vonatkozásában intézkedést igénylő megállapítást, javaslatot már nem szerepeltetünk.

Az ÁSZ tv. 33. § (1) bekezdésében foglaltak értelmében az ellenőrzött szervezet vezetője köteles a jelentésben foglalt megállapításokhoz kapcsolódó intézkedési tervet összeállítani, és azt a jelentés kézhezvételétől számított 30 napon belül az

ÁSZ részére megküldeni. Amennyiben az intézkedési tervet határidőre nem küldi meg a szervezet, vagy az nem elfogadható, az ÁSZ elnöke az ÁSZ tv. 33. § (3) bekezdés a)-b) pontjaiban foglaltakat érvényesítheti.

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

a jegyzőnek

1. az együttműködés szabályozásával kapcsolatban

A Nemzetiségi Önkormányzat és a Települési Önkormányzat együttműködését meghatározó – 2012. június 30-án hatályos – megállapodás nem írta elő, hogy a Nemzetiségi Önkormányzat ülésein részt vevő jegyző, vagy az általa megbízott személy a Nek.₂ tv. 80. § (4) bekezdése alapján törvénysértés észlelése esetén jelzési kötelezettséggel tartozik.

Javaslat

Készítse elő a megállapodás módosítását, hogy tartalmilag feleljen meg a Nek.₂ tv. 80. § (4) bekezdésében foglalt előírásoknak.

2. a kiemelt költségvetési előirányzatokkal kapcsolatban

A személyi juttatások kiemelt előirányzat tekintetében a 2011. évi kiadások teljesítése a jóváhagyott előirányzatot meghaladó összegű volt, ezáltal nem tartották be az Áht.₁ 12/A. § (1) bekezdésében foglalt előírást.

Javaslat

A jövőben készítsen előterjesztést az előirányzatok szükséges mértékű módosítására az Áht.₂ 34. § (1) és (6) bekezdéseiben foglaltaknak megfelelően úgy, hogy azt a Nemzetiségi Önkormányzat elnöke határidőben nyújthassa be a Képviselő-testület részére – az Áht.₂ 36. § (1) bekezdése szerint – a meghatározott előirányzatokon belül való gazdálkodás érdekében.

3. a pénzügyi kontrollok működésével kapcsolatban

A 2011. évben a szakmai teljesítést igazoló az igazolási feladatát nem az Ámr. 76. § (3) bekezdésében előírt módon látta el, mert nem tüntette fel a teljesítés igazolás dátumát; az utalvány ellenjegyzője az Ámr. 79. § (2) bekezdésében előírt ellenőrzési feladatát nem végezte el, mert a szakmai teljesítés igazolás dátumának hiányában ellenjegyezte az utalványt.

A 2011. évi megrendelő alapján teljesített és pénzügyileg 2012. I. félévben rendezett kifizetés esetében a kötelezettségvállalás ellenjegyzője az Ámr. 74. § (1) és (3) bekezdéseiben előírt feladatát nem végezte el, így elmaradt a szabad előirányzat, továbbá a fedezet rendelkezésre állásának, valamint a gazdálkodásra vonatkozó szabályok betartásának az ellenőrzése és igazolása.

Az érvényesítő nem látta el az Ávr. 58. § (1)-(2) bekezdéseiben előírt ellenőrzési és jelzési feladatát, mert az ellenjegyzés nélküli kötelezettségvállalásnak az utalványozó felé történő jelzése nélkül érvényesítette a kiadás teljesítését.

Javaslat

Az operatív gazdálkodás működési hibáinak megelőzése, feltárása és kijavítása érdekében gondoskodjon arról, hogy:

- a) a teljesítés igazolása során az Ávr. 57. § (3) bekezdésében előírtaknak megfelelően a teljesítés igazolásakor kerüljön feltüntetésre annak dátuma;
- b) a kötelezettségvállalásra – az Ávr. 53. §-ában és ez alapján a kötelezettségvállaló szerv belső szabályzatában rögzített kivétellel – az Áht.₂ 37. § (1), valamint az Ávr. 55. § (1) bekezdése szerint elvégzett pénzügyi ellenjegyzést követően kerüljön sor, a pénzügyi ellenjegyző győződjön meg arról, hogy a kötelezettségvállalás tárgyával összefüggő szabad előirányzat rendelkezésre áll, a tervezett kifizetés időpontjában a pénzügyi fedezet biztosított, és a kötelezettségvállalás nem sérti a gazdálkodásra vonatkozó szabályokat;
- c) az Ávr. 58. § (1)-(2) bekezdései alapján az érvényesítő lássa el ellenőrzési és jelzési feladatát.

a polgármesternek

A Nemzetiségi Önkormányzat és a Települési Önkormányzat együttműködését meghatározó – 2012. június 30-án hatályos – megállapodás nem írta elő, hogy a Nemzetiségi Önkormányzat ülésein részt vevő jegyző, vagy az általa megbízott személy a Nek.₂ tv. 80. § (4) bekezdése alapján törvénysértés észlelése esetén jelzési kötelezettséggel tartozik.

Javaslat

Terjessze a Közgyűlés elé jóváhagyásra a Nek.₂ tv. 80. § (4) bekezdésében foglalt előírások betartásával előkészített megállapodás módosítást.

a Nemzetiségi Önkormányzat elnökének

1. A Nemzetiségi Önkormányzat és a Települési Önkormányzat együttműködését meghatározó – 2012. június 30-án hatályos – megállapodás nem írta elő, hogy a Nemzetiségi Önkormányzat ülésein részt vevő jegyző, vagy az általa megbízott személy a Nek.₂ tv. 80. § (4) bekezdése alapján törvénysértés észlelése esetén jelzési kötelezettséggel tartozik.

Javaslat

Terjessze a Képviselő-testület elé jóváhagyásra a Nek.₂ tv. 80. § (4) bekezdésében foglalt előírások betartásával előkészített megállapodás módosítást.

2. A személyi juttatások kiemelt előirányzat tekintetében a 2011. évi kiadások teljesítése a jóváhagyott előirányzatot meghaladó összegű volt, ezáltal nem tartották be az Áht., 12/A. § (1) bekezdésében foglalt előírást.

Javaslat

A jövőben terjessze a Képviselő-testület elé jóváhagyásra az Áht.² 34. § (1) és (6) bekezdései alapján készült, az előirányzatok szükséges mértékű módosításáról szóló előterjesztést.

II. RÉSZLETES MEGÁLLAPÍTÁSOK

1. A NEMZETISÉGI ÉS A TELEPÜLÉSI ÖNKORMÁNYZAT EGYÜTTMŰKÖDÉSÉNEK SZABÁLYSZERŰSÉGE

A Nemzetiségi és a Települési Önkormányzat együttműködése az előírt eljárásrend és határidő betartásával jóváhagyott megállapodásokon¹ alapult. **Az együttműködés szabályozása a 2011. évben az Áht.₁-ben és a Nek.₁ tv-ben, a 2012. évben a Nek.₂ tv-ben meghatározott tartalmi elemek tekintetében hiányos volt:**

- a 2011. december 31-én hatályos megállapodás nem tartalmazta az Áht.₁ 66. §-ában foglalt előírások ellenére teljes körűen a Nemzetiségi Önkormányzat gazdálkodása végrehajtásának rendjéhez kapcsolódó feladatelátás jogosultjainak, kötelezettjeinek a kijelölését. A Nek.₁ tv. 27. § (1)-(2) bekezdéseiben foglaltak ellenére nem szabályozták (a Települési Önkormányzat SZMSZ-ében, vagy más dokumentumban) a Nemzetiségi Önkormányzat Képviselő-testülete működéséhez szükséges helyiséghasználatot; a postai, kézbesítési, gépelési, sokszorosítási feladatok ellátásának, valamint az ezzel járó költségek viselésének rendjét;
- a 2012. június 30-án hatályos megállapodásban a Nek.₂ tv. 80. § (3) bekezdése a)-b) és d) pontjaiban foglaltak ellenére nem rögzítették a Nemzetiségi Önkormányzat költségvetése előkészítéséért és megalkotásáért, a költségvetéssel összefüggő adatszolgáltatásért, az önálló fizetési számla nyitásáért, az érvényesítési feladatok ellátásáért, valamint a működési feltételek biztosításáért felelősök konkrét kijelölését. További hiányosság, hogy nem írták elő – a Nek.₂ tv. 80. § (4) bekezdésében foglaltakat figyelmen kívül hagyva – a jegyző, illetve a megbízásából a Nemzetiségi Önkormányzat ülésein résztvevő személy jelzési kötelezettségét törvénysértés észlelése esetén.

A Települési Önkormányzat biztosította a Nemzetiségi Önkormányzat működéséhez szükséges személyi és tárgyi feltételeket.

¹ A 2011. évben és 2012. június 1-jéig hatályos megállapodást a Képviselő-testület az R-47/2010. (XII. 9.), a Közgyűlés az X-250/44.396/2010. (XII. 16.) számú határozattal fogadta el. A Nek.₂ tv. 159. § (3) bekezdésében előírtak alapján 2012. június 1-jéig felülvizsgált és módosított megállapodást a Közgyűlés a V-132/2879/2012. (V. 17.) számú, míg a Képviselő-testület a C-14/2012. (VI. 20.) számú határozattal fogadta el.

2. A GAZDÁLKODÁSI FELADATOK ELLÁTÁSÁNAK SZABÁLYSZERŰSÉGE

2.1. A költségvetésre és zárszámadásra, valamint a kincstári adatszolgáltatás rendjére vonatkozó jogszabályi előírások betartása

A Nemzetiségi Önkormányzat költségvetése és zárszámadása tekintetében a jogszabályi előírásokat összességében – a 2011. évi költségvetési határozat egy tartalmi elemét előíró Ámr. és a jóváhagyott előirányzatokon belüli gazdálkodásra vonatkozó Áht.¹ rendelkezések kivételével – **betartották**. A Nemzetiségi Önkormányzat költségvetési és zárszámadási határozatait² a jogszabályban előírt eljárásrend szerint fogadták el, a költségvetési és zárszámadási határozatok egymással összehasonlítható szerkezetben készültek, azok változatlan formában épültek be a Települési Önkormányzat költségvetési és zárszámadási rendeleteibe.

A 2011. évi költségvetési határozat nem tartalmazta az Ámr. 36. § (1) bekezdése k) pont előírása ellenére az év várható bevételi és kiadási előirányzatainak teljesüléséről készített előirányzat-felhasználási ütemtervet.

A 2012. évi költségvetési határozat tartalma a jogszabályi előírásoknak megfelelt. 2012. I. félévben az Ávr.-ben és az Áhsz.-ben előírt, a Nemzetiségi Önkormányzatra vonatkozó kincstári adatszolgáltatási kötelezettségének a jegyző eleget tett.

A Nemzetiségi Önkormányzat a költségvetés főösszege szintjén biztosította a tárgyévi fizetési kötelezettség vállalásához szükséges fedezet meglétét. E főösszegegen belül a kiemelt előirányzatok tekintetében azonban a 2011. évben – az előirányzat módosítás előterjesztése hiányában – nem döntött a felhasználáshoz szükséges mértékű módosításról. **A személyi juttatások kiemelt előirányzatnál a 2011. évben a kiadások teljesítése a jóváhagyott előirányzatot meghaladó³ összegű volt.** Ezáltal nem tartották be az Áht.¹ 12/A. § (1) bekezdésében foglalt előírást. 2012. I. félévben előirányzat túllépés nem történt.

2.2. A Nemzetiségi Önkormányzat gazdálkodásának szabályozottsága

A Nemzetiségi Önkormányzat gazdálkodásának szabályozottsága az ellenőrzött időszakban összességében – a szabályozások kisebb tartalmi hiányossága mellett – **biztosított volt**. A gazdálkodási feladatai végrehajtását ellátó Polgármesteri Hivatal a 2011. évben a jogszabályokban előírt gazdálkodá-

² A Képviselő-testületnek a Nemzetiségi Önkormányzat 2011. évi költségvetéséről alkotott R-2/2011. (II. 2.), a 2011. évi zárszámadásról szóló C-11/2012. (II. 20.) és a 2012. évi költségvetéséről szóló C-12/2012. (II. 20.) számú határozatai.

³ A személyi juttatások módosított előirányzata a 2011. évben 2086 ezer Ft, a teljesítés 2325 ezer Ft, a túllépés 239 ezer Ft volt.

si szabályzatokkal⁴ a Nemzetiségi Önkormányzat gazdálkodási feladataira kiterjedő hatállyal rendelkezett.

A jegyző a 2012. I. félévében elkészítette és önállóan meghatározta a Nemzetiségi Önkormányzat elkülönült könyvvezetését és elemi beszámolóját alátámasztó számviteli politikát, számlarendet, leltározási és leltárkészítési, pénzkezelési, továbbá az eszközök és források értékelési szabályzatát.

A Nemzetiségi Önkormányzat gazdálkodásával összefüggő feladatok szabályozása tekintetében **a Polgármesteri Hivatal SZMSZ-e** az ellenőrzött időszakban hiányos volt. A 2011. évben az Ámr. 20. § (2) bekezdése h) pontjában, valamint a 2012. I. félévében az Ávr. 13. § (1) bekezdése g) pontjában foglaltak ellenére **nem tartalmazta** munkakörökhöz kapcsolódóan **a Nemzetiségi Önkormányzat gazdálkodásával kapcsolatos feladat- és hatásköröket, a hatáskörök gyakorlásának módját, a helyettesítés rendjét és az ezekre vonatkozó felelősségi szabályokat.**

A Nemzetiségi Önkormányzat operatív gazdálkodási jogköreinek kialakítása – a kötelezettségvállalásra, utalványozásra, kötelezettségvállalás és utalványozás ellenjegyzésére a felhatalmazás, a szakmai teljesítés igazoló és az érvényesítést végző személyek kijelölése – **a 2011. évben a jogszabályi előírásoknak megfelelő volt.**

A 2012. I. félévben a Nemzetiségi Önkormányzat operatív gazdálkodási jogkörei kialakítása keretében a kötelezettségvállalásra, utalványozásra adott felhatalmazás, valamint a teljesítést igazoló megbízása a jogszabályi előírásoknak megfelelően történt. **A pénzügyi ellenjegyzők, valamint az érvényesítő személyek jegyző általi kijelölését 2012. március 31-ét követően** – a jogszabályi változást figyelmen kívül hagyva – **nem módosították, annak ellenére, hogy az Ávr. 55. § (2) bekezdése g) pontjának és az 58. § (4) bekezdésének előírása a kijelölést a gazdasági vezető hatáskörébe utalta.**

A pénzügyi ellenjegyzők és érvényesítők jogosulatlan személy általi kijelölése nem veszélyeztette, hogy e kontrolltevékenységek – végrehajtásuk esetén – biztosítsák a lehetséges hibák feltárását, kijavítását, mert a kijelölt személyek a feladatuk ellátásához előírt képesítési követelményeknek megfeleltek.

A jegyző a hiányosság számvevőszéki feltárását követően a Polgármesteri Hivatal Gazdálkodási Utasítását módosította, a pénzügyi ellenjegyzésre a felhatalmazásokat és az érvényesítő személyek kijelölését a gazdasági vezető hatáskörébe utalta⁵. A gazdasági vezető a pénzügyi ellenjegyzésre a felhatalmazásokat és az érvényesítő személyek kijelölését a jogszabályi előírásoknak megfelelően elvégezte.

⁴ Számviteli politika, számlarend, leltározási és leltárkészítési szabályzat, pénzkezelési szabályzat, eszközök és források értékelési szabályzata, munkaköri leírások, ellenőrzési nyomvonal, szabálytalanságok kezelésének eljárásrendje, kockázatkezelési szabályzat, folyamatba épített, előzetes, utólagos és vezetői ellenőrzés (FEUVE) szabályozás.

⁵ 2013. február 15-i hatálybalépéssel a jegyző a Polgármesteri Hivatal Gazdálkodási Utasítását módosította, a pénzügyi ellenjegyzők és az érvényesítők kijelölését a gazdasági vezető a 22147/2013. ügyiratszámú dokumentumban elvégezte.

2.3. A pénzügyi kontrollok működése

A Nemzetiségi Önkormányzat **2011. évi dologi és egyéb folyó kiadásai teljesítése során a** kötelezettségvállalás-ellenjegyzése, a szakmai teljesítés-igazolás és az utalvány ellenjegyzés **kontrollok működésének megfelelősége** összességében **kiváló volt**. A 100 ezer Ft-ot el nem érő kötelezettségvállalások ellenjegyzése és nyilvántartásba vétele során a belső utasításban foglaltak szerint jártak el. A szakmai teljesítést igazoló és az utalvány ellenjegyzője a jogszabályokban és a belső utasításban meghatározott munkafolyamatba épített ellenőrzési kötelezettségeinek egy kifizetés kivételével eleget tett. Eseti hiányosság volt, hogy:

- a szakmai teljesítést igazoló az igazolási feladatát nem az Ámr. 76. § (3) bekezdésében előírt módon látta el, mert nem tüntette fel a szakmai teljesítés igazolás dátumát;
- az utalvány ellenjegyzője az Ámr. 79. § (2) bekezdésében előírt ellenőrzési feladatát nem végezte el, mert a szakmai teljesítés igazolás dátumának hiányában ellenjegyezte az utalványt.

A Nemzetiségi Önkormányzatnál **2012. I. félévben a dologi és egyéb folyó kiadások teljesítése során a** pénzügyi ellenjegyzés, a teljesítés igazolás és az érvényesítés **kontrollok működésének megfelelősége** összességében **gyenge volt**, a hibák száma a lényegességi szintet, a kritikus hibahatárt elérte, mert:

- a 2011. évi megrendelő alapján teljesített és pénzügyileg 2012. I. félévben teljesített 100 ezer Ft-ot elérő kifizetés esetében a kötelezettségvállalás ellenjegyzője⁶ az Ámr. 74. § (1) és (3) bekezdéseiben⁷ előírt feladatát nem végezte el, így elmaradt a szabad előirányzat, továbbá a fedezet rendelkezésre állásának, valamint a gazdálkodásra vonatkozó szabályok betartásának az ellenőrzése és igazolása;
- a teljesítést igazoló az ellenőrzési és igazolási kötelezettségének a jogszabályi előírásoknak megfelelően eleget tett, azonban
- az érvényesítő nem látta el az Ávr. 58. § (1)-(2) bekezdéseiben előírt ellenőrzési és jelzési feladatát, mert az ellenjegyzés nélküli kötelezettségvállalásnak az utalványozó felé történő jelzése nélkül érvényesítette a kiadás teljesítését, továbbá a 2012. március 31-ét követő időszakban nem jogszerű kijelölés alapján látta el feladatát. A hibák száma a lényegességi szintet elérte.

A számvevőszéki ellenőrzés a kifizetések dokumentumainak ellenőrzése alapján nem tárt fel jogosulatlan kifizetést.

⁶ 2012. január 1-jétől pénzügyi ellenjegyző

⁷ 2012. január 1-jétől Áht.₂ 37. § (1) bekezdése és az Ávr. 55. § (1) bekezdése

3. A NEMZETISÉGI ÖNKORMÁNYZATTAL ÖSSZEFÜGGŐ GAZDÁLKODÁSI FELADATOK BELSŐ ELLENŐRZÉSE

A Polgármesteri Hivatal 2011. és 2012. évekre vonatkozó éves ellenőrzési terveit megalapozó, a Ber. 21. § (2) bekezdésében előírt kockázatelemzés nem terjedt ki a Nemzetiségi Önkormányzat gazdálkodásával összefüggő végrehajtási feladatok ellátására. A Polgármesteri Hivatalnál a Nemzetiségi Önkormányzat gazdálkodásával összefüggő végrehajtási feladatok ellátása tekintetében belső ellenőrzési feladatot a 2011. évben és a 2012. I. félévben nem terveztek és nem végeztek.

4. A NEMZETISÉGI ÖNKORMÁNYZAT FELADATELLÁTÁSA

A Nemzetiségi Önkormányzat feladatellátásának tárgya összhangban volt a Nek._{1,2} tv. előírásaival.

Biztosította a Nek.₁ tv. 5/A. § (1) bekezdése és a Nek.₂ tv. 10. § (1) bekezdése szerinti, „a nemzetiségi érdekek védelme és képviselete a nemzetiségi önkormányzati feladat- és hatáskörének gyakorlásával” kapcsolatos alapvető feladata ellátásához szükséges szervezeti, személyi és anyagi feltételeket.

Budapest, 2013. 12. hónap 06. nap



Domokos László

elnök

Melléklet: 1 db

Függelék: 2 db

**A Nemzetiségi Önkormányzat 2011. évi és 2012. I. félévi
gazdálkodásának főbb adatai, mutatói**

A) Bevételek

adatok ezer Ft-ban

Megnevezés	2011. év				2012. I. félév			
	eredeti ei.	módosított ei.	teljesítés	teljesítés megoszlása (%)	eredeti ei.	módosított ei.	teljesítés	teljesítés megoszlása (%)
Intézményi működési bevételek	0	0	0	0,0%	0	0	0	0,0%
Általános működési támogatás	210	210	210	3,4%	215	215	215	7,4%
Feladatalapú támogatás	0	0	0	0,0%	0	0	0	0,0%
Települési Önkormányzat által nyújtott támogatás	600	3300	3300	53,7%	600	600	0	0,0%
Támogatásértékű működési bevétel	0	2559	2559	41,6%	0	2349	2349	80,8%
Allamháztartáson kívülről átvett pénzeszköz	0	0	0	0,0%	0	100	100	3,4%
Pénzforgalmi bevételek összesen	810	6069	6069	98,7%	815	3264	2664	91,6%
Előző évi pénzmardvány felhasználás	0	80	80	1,3%	0	245	245	8,4%
Bevételek összesen	810	6149	6149	100,0%	815	3509	2909	100,0%

B) Kiadások

adatok ezer Ft-ban

Megnevezés	2011. év				2012. I. félév			
	eredeti ei.	módosított ei.	teljesítés	teljesítés megoszlása (%)	eredeti ei.	módosított ei.	teljesítés	teljesítés megoszlása (%)
Személyi juttatások	300	2086	2325	39,4%	300	1205	1122	56,4%
Munkaadókat terhelő járulékok	0	483	316	54,3%	0	244	150	7,5%
Dologi és egyéb folyó kiadások	510	3580	3228	54,7%	515	2060	718	36,1%
Támogatásértékű működési kiadás	0		35	0,6%	0	0	0	0,0%
Működési kiadások összesen	810	6149	5904	100,0%	815	3509	1990	100,0%
Felhalmozási kiadások	0	0	0	0,0%	0	0	0	0,0%
Kiadások összesen	810	6149	5904	100,0%	815	3509	1990	100,0%

ÉRTELMEZŐ SZÓTÁR

feladatalapú támogatás	A támogatási évben általános működési támogatásban részesült, és a Támogatónak a Kincstárhoz intézett, a feladatalapú támogatás utalására vonatkozó rendelkező levele keltének időpontjában működő nemzetiségi önkormányzatoknak az e rendeletben rögzített feltételrendszer alapján nyújtható támogatás. A feladatalapú támogatás a nemzetiségi közügyeknek a nemzetiségi önkormányzatok által történő ellátását szolgálja. (A támogatási kormányrendelet 2. § (2) bekezdés c) pont, és 4. § (1) bekezdés alapján.)
megállapodás	A nemzetiségi önkormányzatnak a működési feltételei biztosítására, továbbá a bevételeivel és a kiadásaival kapcsolatban a tervezési, gazdálkodási, ellenőrzési, finanszírozási, adatszolgáltatási és beszámolási feladatai végrehajtására a székhelye szerinti települési önkormányzattal megkötött megállapodás. (Az Áht. ₁ 66. §, a Nek. ₂ tv. 80 § (2) bekezdés, valamint az Áht. ₂ 27. § (2) bekezdés alapján levezetett fogalom.)
nemzetiségi közügy	Az egyéni és közösségi jogok érvényesülése, a nemzetiséghez tartozók érdekeinek kifejezésre juttatása – különösen az anyanyelv ápolása, őrzése és gyarapítása, továbbá a nemzetiségek kulturális autonómiájának a nemzetiségi önkormányzatok által történő megvalósítása és megőrzése – érdekében a nemzetiséghez tartozók meghatározott közszolgáltatásokkal való ellátásával, ezen ügyek önálló vitelével és az ehhez szükséges szervezeti, személyi és anyagi feltételek megteremtésével összefüggő ügy. A közhatalmat gyakorló állami és helyi önkormányzati szervezetben, továbbá a nemzetiségi önkormányzati szervezetben való nemzetiségi képviselőhöz és mindezek szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek biztosításához kapcsolódó ügy. (A Nek. ₁ tv. 6/A. § 1. pontjából és a Nek. ₂ tv. 2. § 1. pontjából levezetett fogalom.)
nemzetiség	Minden olyan Magyarország területén legalább egy évszázada honos népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van és a lakosság többi részétől saját nyelve és kultúrája, hagyományai különböztetik meg, egyben olyan összetartozás-tudatról tesz bizonyosságot, amely mindezek megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul. (A Nek. ₁ tv. 1. § (2) bekezdése, valamint a Nek. ₂ tv. 1. § (1) bekezdése alapján levezetett fogalom.)

nemzetiségi önkormányzat

Törvényben meghatározott nemzetiségi közszolgáltatási feladatokat ellátó, testületi formában működő, jogi személyiséggel rendelkező, demokratikus választások útján törvény alapján létrehozott szervezet, amely a nemzetiségi közösséget megillető jogosultságok érvényesítésére, a nemzetiségek érdekeinek védelmére és képviseletére, a feladat- és hatáskörébe tartozó nemzetiségi közügyek települési, területi vagy országos szinten történő önálló intézésére jön létre. (A Nek.₁ tv. 6/A. § (1) bekezdés 2. pontjából, valamint a Nek.₂ tv. 2. § 2. pontjából levezetett fogalom.) A jelentésben e fogalmat a települési nemzetiségi önkormányzatokra leszűkítve használjuk.

A PÉNZÜGYI KONTROLLOK MŰKÖDÉSÉNEK ÉRTÉKELÉSE

A pénzügyi kontrollok működése megfelelőségének vizsgálatát többlépcsős megfelelőségi tesztek útján, megismételt eljárással, a könyvviteli tételekből vett egyszerű véletlen minta alapján végeztük. A tesztelést az értékelésre kiválasztott három terület – a dologi és egyéb folyó kiadásoknál teljesített kifizetések, az államháztartáson belülről és kívülről, működési és felhalmozási célra teljesített pénzeszközátadások, illetve a szociálpolitikai ellátások – közül azoknál végeztük el, amelyeknél a mintanagyság egy tételszámot meghaladó volt.

Az ellenőrzés során alkalmazott módszer (többlépcsős megfelelőségi teszt) lényege, hogy a kiválasztott minta ellenőrzését csak addig végezzük, amíg elegendő és megfelelő bizonyítékot nem szerzünk a vizsgált pénzügyi kontroll működésének megfelelő, vagy nem megfelelő voltáról. A megismételt eljárás alkalmazása a szándékolt hatáshoz (törvényes működés, kitűzött célok, teljesítmények elérése, veszteséget okozó kockázatok megelőzése, mérséklése, feltárása) viszonyítva lehetővé teszi a kontrolltevékenységek tényleges hatásának vizsgálatát, ez alapján a működés megfelelősége értékelését. Ennek keretében a számvevő bizonyosságot szerez arról, hogy a rendelkezésre álló szabályozás és dokumentumok alapján a pénzügyi kontrollokhoz szükséges – jogszabályokban előírt – ellenőrzési lépéseket végrehajtották-e.

A tesztek kiértékelése évenkénti bontásban két szinten történt. Először az egyes tevékenységi területekre meghatározott pénzügyi kontrollokat értékeltük, majd általános következtetést vontunk le a pénzügyi kontrollok együttes megfelelősége tekintetében. Az ellenőrzésre kijelölt területek kifizetéseinél a pénzügyi kontrollok működése „kiváló”, „jó” vagy „gyenge” minősítést kaphatott.

Az értékelésnél meghatározott lényegességi szint a könyvelési adatállományból vett mintanagysághoz megadott kritikus hibák száma.

A pénzügyi kontrollok működését:

- kiválónak értékeltük abban az esetben, ha azok működése megfelel a hibák megelőzésére és kijavítására meghatározott jogszabályi és helyi szintű szabályozásnak (eseti hibák);
- jónak minősítettük, ha a megállapított kisebb (tolerálható mértékű) hiányosságok nem veszélyeztetik az ellenőrzött területek hibáinak megelőzését és kijavítását (a hibák száma nem érte el a kritikus hibák számát, azaz a lényegességi szintet);
- gyengének értékeltük, amennyiben a kontrollok működésében előforduló hiányosságok miatt nem biztosított a hibák megelőzése, feltárása, kijavítása (a hibák száma elérte az ellenőrzött tételektől függően megállapított kritikus hibák számát).