

Ellenőrzési Jelentés

A szerződésben foglalt újságterjesztések elmaradásából eredő szabálytalan kifizetésekről

Kerepes Város Képviselőtestülete részére

Megbízás:

Kerepes Város Képviselőtestülete 2016. október 25-i ülésén 318/2016.(X.25.) Kt. Határozatában megbízza a Pénzügyi Bizottságot és Kiss Ferenc belső ellenőrt, hogy vizsgálja meg, hogy a Windhager Kft-vel kötött szerződésben foglalt újságterjesztés elmaradása miatti szabálytalan kifizetésekké kinek kell vállalni a felelősséget, és arról a soron következő testületi ülésen számoljon be.

Előzmények:

2014. február 28. napján Kerepes Város Önkormányzata vállalkozói szerződést kötött a Winhager Kft-vel a Kerepesi Vélemény információs lap kiadásával kapcsolatban. A szerződés egységes szerkezetbe foglalva 2015. május 5-én került módosításra. A szerződést csak a polgármester írta alá, a kötelezettségvállalás pénzügyi ellenjegyzése nem történt meg. A korábban, 2010. február 4-én kelt Kerepesi Vélemény című lap kiadásáról szóló megállapodás Oláh János jegyző által ellenjegyzésre került.

A hatályos, vizsgálatom tárgyát képező vállalkozási szerződés tartalmazza a lap terjesztését is, amit a vállalkozó nem végzett el, azt a korábban kialakult szokás alapján a Kerepesi Községszolgáltató Közhasznú Nonprofit Kft végezte el, ami külön költségként jelentkezett a Kft havi finanszírozásában. A felmerült terjesztési kiadásokat havi finanszírozás keretében az önkormányzat így kétszeresen megfizette.

Megállapítások:

A polgármester jogállásáról, feladatairól, hatásköréről a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 67. §-a rendelkezik. A 115. §. (1) bekezdése értelmében a gazdálkodás szabályszerűségéért a polgármester a felelős.

A kötelezettségvállalás, pénzügyi ellenjegyzés, utalványozás, érvényesítés és teljesítés igazolás törvényi előírását az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény és végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet előírásai tartalmazzák.

A törvény 36-37. §-a, valamint a kormányrendelet 52-56. §-a tartalmazza a kötelezettségvállalás és pénzügyi ellenjegyzés szabályait. A teljesítésigazolás, érvényesítés, utalványozás szabályairól a törvény 38.§-a, illetve a kormányrendelet 57-60. §-a rendelkezik.

Az önkormányzat és a polgármesteri hivatal közös „Gazdálkodási szabályzatában” az aláírási jogkörök és azzal kapcsolatos feladatok szabályozásra kerültek. A hatályos szabályzat 2013. július 2-án kelt és azt Franka Tibor polgármester és Oláh János jegyző együttesen írták alá.

A hatályos jogszabályok, illetve a belső szabályozás alapján az önkormányzat nevében, annak kiadási előirányzatai terhére a polgármester, illetve az általa írásban felhatalmazott személy vállalhat kötelezettséget (szabályzat 4. §. 10.a. pontja).

Az önkormányzat kiadási előirányzatai terhére a polgármester, illetve az általa írásban felhatalmazott személy jogosult a teljesítést igazolni (szabályzat 6. §. 5.a. pontja). A teljesítés igazoló feladata a kiadás teljesítésének jogosságát,összszerserúségét, szerződés szerinti teljesítését igazolni.

A kiadási előirányzatok terhére kifizetést elrendelni, utalványozni csak teljesítésigazolás és érvényesítést követően lehet. Az önkormányzat kiadási előirányzatai terhére a polgármester, illetve az általa írásban felhatalmazott személy jogosult rendelkezni, utalványozni. (szabályzat 8. § 1.a. pontja)

Az újság kiadására kötött vállalkozási szerződést a polgármester írta alá, mint az önkormányzat nevében kötelezettséget vállaló személy. A havi számlák utalványozását és teljesítés igazolását ugyancsak a polgármester látta el.

A havi kifizetések érvényesítését a Pénzügyi iroda kijelölt munkatársa végezte, aki munkájában nem marasztalható el, mivel a kifizetés előfeltételei - a költségvetésben szerepel, az összszerserúsége szerződésben meghatározott, pénzügyi fedezetének megléte - biztosítottak, illetve a teljesítés megtörténtjének igazolása megtörtént, ezért az érvényesítés is indokolt volt.

Véleményem szerint a legnagyobb hibát a vállalkozó követte el, akinek tudnia kellett, hogy a díj olyan munkát is tartalmaz, amit korábban nem, de a szerződés szerint a továbbiakban már el kell végeznie. Nem intézkedett a terjesztés megszervezésében, elvégzésében, túrta a Kerepesi Községszolgáltató Közhasznú Nonprofit Kft újságterjesztésének ellátását. Nem is kísérelte alvállalkozóként bevonását, elvégzett munkával arányos díjazás mellett, illetve az el nem végzett munka ellenértékének más módon történő megtérítését sem kezdeményezte. Erről csak a testületi döntés szerint utólagosan történt kötelezettség vállalás részéről.

A szerződés hiányosságának tartom, hogy a terjesztési feladat nem lett körültekintően meghatározva, megfogalmazása a kiadással kapcsolatos egyéb szakmai feladatok között szerepel. Az újságkihordásnak pedig korábban volt egy kialakult szokásjogra épülő gyakorlata.

A fentiek miatt a polgármester, mint kötelezettségvállaló felelőssége e tekintetben véleményem szerint nem állapítható meg egyértelműen, annak ellenére, hogy a szerződés alapján intézkedni kellett volna a terjesztés korábbi gyakorlatának leállításában. Az intézkedések elmaradásának oka lehetett a szerződésben az újságkihordás nem körültekintő megfogalmazása is.

Bonyolította a helyzetet, hogy az Önkormányzat és a Kerepesi Községszolgáltató Közhasznú Nonprofit Kft között megkötött közhasznúsági szerződés 2015. március 3-án kiegészítésre került a közhasznú feladatok tekintetében a helyi újság kihordási feladattal. A módosítással együtt nem történt meg az újság terjesztése és kihordásának fogalmi pontosítása sem.

Lényeges hiányosságnak tartom, hogy a vállalkozási szerződés pénzügyi ellenjegyzése nem történt meg. Ugyancsak nem történt meg a közhasznúsági szerződés pénzügyi ellenjegyzése sem. A kötelezettségvállalást a pénzügyi ellenjegyzésnek meg kell előznie (Aht. 37. §. (1) bek.), erre a kötelezettségvállalónak figyelmet kell fordítani a kötelezettségvállalását megelőzően. A pénzügyi ellenjegyzés lényege, hogy a pénzügyi ellenjegyző meggyőződik, hogy a szabad előirányzat rendelkezésre áll, a tervezett kifizetés időpontjában a pénzügyi fedezet biztosított, a kötelezettségvállalás nem sérti a gazdálkodásra vonatkozó szabályokat.

Vélemény:

A felelősség kérdését véleményem szerint a teljesítésigazolásnál kell megvizsgálni és intézkedést tenni a jövőbeni teljesítésigazolások vonatkozásában.

A polgármester el nem végzett újságterjesztési feladat teljesítését is igazolta és utalványozta a vállalkozó benyújtott számlája alapján. Az újságkihordás teljesítését a Kerepesi Községszolgáltató Közhasznú Nonprofit Kft-nél dr. Havasi Zoltán műszaki ellenőr is igazolta, ami alapján a Kft havi előfinanszírozását ugyancsak a polgármester utalványozta.

Véleményem szerint tipikusan a „bábák közt elveszett a gyerek” esete áll fenn, de szándékos mulasztás nem történt a polgármester részéről, a belső kontroll rendszer nem megfelelő szabályozása és gyakorlata alapján alakulhatott ki a mulasztás.

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX törvény 119. §. (3) bekezdése szerint belső kontrollrendszert működtetése, - amely biztosítja a helyi önkormányzat rendelkezésre álló forrásainak szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását – a jegyző feladata. A kontrollfolyamatok szabályozása megtörtént.

Mivel az önkormányzatnál aláírási joggal csak a polgármester rendelkezik, egyéb elfoglaltságai, munkája mellett nem tud minden felmerült gazdasági eseményt kellően áttekinteni, teljesítésüket ellenőrizni. Ez azonban felveti azt is, hogy gondoskodni kellett volna a feladatok megosztásáról, a költségvetési források szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználása érdekében. Teljesítés igazolóként a gazdasági feladat jellege alapján más személyeket indokolt kijelölni és a polgármester csak utalványozási jogkört gyakoroljon.

Javaslat:

- Javaslom, hogy a jegyző vizsgálja felül az önkormányzat kontrollrendszerének működését.
- Javaslom, hogy a polgármester intézkedjen a szakmai teljesítésigazolási feladatokra illetékes személyek írásban történő kijelöléséről.
A teljesítés igazolóként a gazdasági feladat jellege alapján más-más szakmailag illetékes személyeket célszerű kijelölni. Az újságterjesztés esetén a műszaki ellenőrt, aki egyúttal a Kerepesi Községszolgáltató Közhasznú Nonprofit Kft-nél is ellátja a teljesítésigazolási feladatokat.
- Javaslom a Önkormányzat és a Kerepesi Községszolgáltató Közhasznú Nonprofit Kft között megkötött közhasznúsági szerződés pontosítását, módosítását is a helyi újság kihordása tekintetében.

Kerepes, 2016. november 18.



Kiss Ferenc
belső ellenőr