

Diósjenő Község Önkormányzata

átvilágítása

Vizsgált időszak

2018.01.01-2019.09.30.

Polgármester: Tóth János

Jegyző: Dr. Ószi Attila Csaba

Jelentés zárása: 2020. február 27.

Összefoglalás

A Diósjenő Község Önkormányzata és a Polgármesteri Hivatalban elvégzett átvilágítás részletes megállapításait, javaslatait az egyes fejezeteknél tárgyalom. Ebben a fejezetben a vezetésnek áttekintést kívánok nyújtani az ott tett megállapítások, valamint javaslatok összefoglalásáról.

Megállapításaim:

1. 2016-2017-ben elvégzett átvilágítás utóellenőrzésével kapcsolatban

A korábbi átvilágítással kapcsolatban intézkedési terv nem készült, egyéb, az átvilágítással kapcsolatos érdemi irat nem keletkezett.

A korábbi átvilágítási jelentésem kizárólag a belső ellenőrzés területén hozott közvetett eredményt, melyben javasoltam: „...a Képviselő-testületnek, hogy döntsön a belső ellenőrzés megfelelő működtetése érdekében belső ellenőrrel megbízási szerződés kötéséről ajánlatok bekérése után.”

2. A szabályozottságra vonatkozóan:

A megállapításaim nem változtak az előző átvilágításomhoz képest, így azokat megismétlem.

A kapott dokumentumok, a részletes megállapításokban is leírt hitelesítések, vagy éppen egységes szerkezetű rendeletek hiánya, az iktatószámok hiánya, nagyfokú problémát jelez a rendeletek, szabályzatok hatályosítását, katalogizálását, megőrzését, illetve megismerését illetően.

A Nemzeti Jogszabálytárról szóló 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet 4. §-a alapján a Nemzeti Jogszabálytár internetes felületén közzé kell tenni a még hatályba nem lépett önkormányzati rendeletek 2013. június 30. után kihirdetett szövegét. Egységes szerkezetű szöveggel közzé kell tenni továbbá valamennyi, 2013. június 30. után kihirdetett, és a lekérdezés napján hatályos rendeletet, illetve ezek megelőző és következő egy-egy időállapotát Diósjenőre rákeresve 53 találatot jelzett a felület, azonban az ott megjelölt rendeletek nem felelnek meg a hivatkozott Kormány rendeleti szabályozásnak.

A Diósjenő Község Önkormányzat által működtetett hivatalos weblap a vizsgált időszakban nem tartalmazta a rendeletek, illetve a közzéteendő adatok teljes, naprakész állományát.

A <http://www.diosjeno.hu/kozadat> linken található adatok elavultak, nem naprakészek, a <http://kozadat.hu/> linken pedig nem voltak meg az Önkormányzat által közzétett adatok.

3. Költségvetéssel kapcsolatban

A 2019. évi költségvetés végrehajtásáról meggyőződni nem tudtam, mert az önkormányzati választások miatt beállt változások következtében a könyvelési feladatokat ellátó két köztisztviselő a korábbi jegyzővel tartva áthelyezésre került, kérdéseket feltenni nem tudtam feléjük.

A könyvelés helyzete értékelhetetlen volt, mert, többek között a banki egyenleg a könyvelésben több tízmillióval eltért a bankkivonat egyenlegéhez képest, ezért a könyvelés felülvizsgálata vált szükségessé. Átvilágításomkor végezte a külső szolgáltató ennek a feladatát.

A 2011. évi CLXXXIX. törvény *Magyarország helyi önkormányzatairól* 115. § (1) szerint: „A helyi önkormányzat gazdálkodásának biztonságáért a képviselő-testület, a gazdálkodás szabályszerűségéért a polgármester felelős.”

Véleményem szerint a szabályszerűség követelménye nem teljesült az átvilágított időszakra vonatkozóan az alábbi okok miatt (a teljesség igénye nélküli felsorolás):

- könyvelés megbízhatóságának hiánya, ezáltal a költségvetés végrehajtásának követhetlensége,
- iratok iktatásának, aláírásainak hiánya,
- kifizetések alapidokumentumainak hiánya (megbízási szerződések, jutalmak, stb),
- jogosulatlan kifizetések.

A megbízási szerződések ellenőrzésekor talákoztam olyan megbízási szerződéssel, mely 2019.08.05-én kelt (2019.09.11-én kifizetésre került a házipénztárból), az adópénzforgalom könyvelése, értékcsökkenés ellenőrzése, 1. félév utólagos ellenőrzése tárgyában kötötte a jegyző, azonban ennek elvégzése nem volt érzékelhető a könyvelés állapotában.

4. Beruházásokkal kapcsolatban:

Korábbi átvilágítási jelentésemben javasoltam, hogy belső ellenőrrel kötött szerződéskötést követően az éves belső ellenőrzési tervben meghatározottak alapján, abba beleépítve vizsgálta meg egy év beruházásait, a nyilvántartások egyezőségeit a Képviselő-testület.

A belső ellenőr 2018-ban „Befektetett eszközök kezelésének, nyilvántartásának és értékváltozásának ellenőrzése.” elnevezéssel szabályszerűségi ellenőrzést végzett, megállapításokat és javaslatokat tett.

Intézkedést igénylő megállapítások nyilvántartása, intézkedési terv és annak végrehajtása hiányában nem értékelhető a belső ellenőrzés megállapításaira adott válasz, illetve annak hasznosulása.

5. A készpénzkezelés ellenőrzése során fellelt jelentősebb hibák: Polgármesteri Hivatal ellenőrzése során:

1. Aláírások részben, vagy egészben hiányoztak
2. A pénztárjelentés, címletjegyzék nem lettek aláírva
3. A jegyző mobiltelefon vásárlásával kapcsolatosan felmerül a kérdés, hogy a diósjenői jegyzői pozíciójának megszűnése miatt nem adta le a tárgyi eszközt?
4. Megbízási szerződések hiánya
5. Számlamásolat csatolása
6. Kifüggesztett aláírásjegyzék hiánya a pénztár helyiségben
7. Belső ellenőrzés nem végzett ellenőrzést ezen a területen sem 2018-ban, sem 2019-ben
8. Banki készpénz felvét késéssel került befizetésre a pénztárba

Önkormányzat ellenőrzése során:

1. Az összeget sok esetben nem a jogosult vette fel, s nincs meghatalmazás csatolva.
2. Ellenőrző, utalványozó nem volt aláírva
3. Az aláírások nem mindig a jogosultaké, meghatalmazások nem voltak csatolva.
4. EV nyilvántartási száma nem szerepelt a számlán. Az EV nyilvántartásban nem találtam a szállítót

6. A gépjárművekkel kapcsolatban

A Gépjármű Szabályzat az önkormányzaté, a hatálya leginkább a Polgármesteri Hivatalra terjed ki, ugyanakkor a jegyző írta alá a polgármester helyett. Az önkormányzat és a hivatal szervezete össze van mosva.

A járművek felügyeletével gyakorlatilag senki nem volt megbízva. Javítás esetén nem volt egy meghatározott szolgáltató, aki javít. Esetenként különböző szolgáltatóknál végezték a javítást.

A felmerülő üzemanyag költség jogosságát a hivatal részéről senki nem ellenőrizte.

A személygépkocsik után cégautó adó nem volt megállapítva.

Felhívom a figyelmet, hogy a gépjárművek túlnyomórészt nem a Hivatal, hanem az önkormányzat tulajdonában állnak.

7. A személyi jellegű kifizetésekkel kapcsolatban

Átvilágításom tárgyát képezte a jutalmak megalapozó dokumentációjának vizsgálata is, mely szintén kihívások elé állított. A dokumentáció itt sem volt átlátható, ellenőrizhető módon lerakva, ezáltal többszörös energia-ráfordítást igényelt ennek feltérképezése is.

2018. 03.29-én 1.045.238 Ft nettó jutalom került kifizetésre Tóth János polgármesternek, melyről Képviselő-Testületi döntés nem született, ezáltal a kifizetésnek jogalapja nem volt.

2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről ide vonatkozó előírása:

„225/H. § (1) A képviselő-testület határozatával jutalmat állapíthat meg a polgármesternek meghatározott időszakban végzett munkája értékelése alapján...”

Az Önkormányzat SZMSZ-e (Diósjenő Község Önkormányzata Képviselő-testületének 2/2018.(III.02.) önkormányzati rendelete 68 § (5)) bekezdése) szerint:

„(5) A polgármester illetményét és költségterítését – a hatályos jogszabályoknak megfelelően – az alakuló ülésén a Képviselő-testület állapítja meg. A polgármester illetményének emeléséről, a polgármester jutalmazásáról, a jutalom összegéről, a Bizottság javaslatára a Képviselő-testület dönt.”

A fenti rendelkezés is megerősíti, hogy a kifizetés jogosulatlan volt, valamint azt is, hogy Tóth János polgármesternek tudnia kellett a számára történt jutalom kifizetésének jogosulatlan voltáról.

Megvizsgálva az Önkormányzat és a Polgármesteri Hivatal banki mozgásait, megállapítható, hogy sok esetben történt jutalom kifizetése, azonban **csak egyetlen esetben született megalapozó irat**, vagyis jegyzői határozat (ÁLT/352-4/2019 számú ügyirat 2019.07.02-i keltezéssel), mely szerint 4 személy kapott jutalmat a jegyző határozata alapján. Az összes többi esetben nem született megalapozó dokumentum.

Az utazási költségterítéseket megvizsgálva megállapítottam: **előfordult, hogy megbízási szerződéses jogviszony esetében került sor munkába járási költség kifizetésére** (pl. 2018.03.29. Diósjenő Község Önkormányzat bankszámlájáról), mely a jogviszony miatt nem fordulhatott volna elő.

Megállapítható, hogy megbízási jogviszony esetében a munkába járás költsége nem felel meg a személyi jövedelemadó törvény 25 §-ban foglaltaknak, a kifizetés adó- és járulék köteles kifizetés volt a kifizetés adómentes megítélésével szemben.

A bizonylati vizsgálatok során több esetben kiküldetési rendelvény alapján kiküldetési költség került kifizetésre a jegyző, Dr. Ózsi Attila Csaba részére. A pénztár kezelése során tapasztalt aláírások, kitöltési hiányok (pl. adóazonosító jel hiánya) itt is visszaköszöttek.

Egyetlen kifizetésnél tapasztaltam az összes aláírás meglétét, a 2018.04.18-án a 2018.04.08-i választásokra tekintettel kifizetett kiküldetési díj esetében, mely a Diósjenő Polgármesteri Hivatal pénztárából került kifizetésre K-2018/26432/4/5 kiadási bizonylattal.

Felmerül a kérdés, ha ebben az esetben minden aláírás teljesíthető volt, a többi pénztárbizonylat, illetve egyéb bizonylat esetében ezek miért maradtak el az esetek döntő százalékában? A kötelezettségvállalási szabályzat aktualizált aláírás jegyzéke nélkül viszont nem tudom megítélni, hogy ezek az aláírások rendben voltak-e.

Továbbá azt is jogos kérdésnek tartom, ha az Önkormányzat, Hivatal rendelkezett a vizsgált időszakban legalább 2 db személygépkocsival, akkor miért került külön kiküldetési rendelvénnyel kifizetésre kiküldetési költség? Gazdaságilag teljesen ésszerűtlen ezeknek a költségeknek a kifizetése.

További megállapításom a Dr. Ószi Attila Csaba jegyző részére kifizetett munkába járási költségekre vonatkozik.

Az **1995. évi CXVII. törvény, a személyi jövedelemadóról 25 § (2) bekezdése szerinti rendelkezést:**

„bb) hazautazásra a munkahely és a lakóhely között közforgalmi úton mért oda-vissza távolság figyelembevételével kilométerenként 15 forint értékben kap a magánszemély.”

Megállapítottam, hogy a jegyző részére a kilométerenként 15 forint felett az üzemanyag költség is kifizetésre került minden esetben, és ez jogalap nélküli kifizetés. (pl. Diósjenő Polgármesteri Hivatal 2018.05.14-i K-2018/26432/5/3 számú kiadási pénztárbizonylata a házipénztárban). **Ezt a kifizetési elemet továbbá adó- és járulékfizetési kötelezettség terhelte volna, mely jogosulatlanul kifizetett elemet is tartalmaz. Sem a jogszabályok, sem a Diósjenő Község Önkormányzatának alacsonyabb rendű szabályozásai nem tartalmazzák munkába járás esetén az üzemanyag kifizethetőségét.**

Megkérdeztem a munkaügyi feladatokat ellátó köztisztviselőt, hogy jelezte-e felettesének, az általam leírt problémát, melyre igen volt a válasza, viszont nem írásban, tehát a jelzése nem bizonyítható. Munkaköréből adódóan tisztában kellett lennie a munkába járás esetén kifizetett költség adó- és járulék kötelezettségével.

Az átvilágítás során bekértük a megbízási szerződések nyilvántartását. **Ilyen nyilvántartással a Hivatal a vizsgált időszakban nem rendelkezett.**

A megbízási szerződések példányait -egyes esetekben- a bizonylati vizsgálatok esetében a kifizetés mellékleteként leltem fel, 1-2 esetben a személyi anyagokban. Ezek kezelése rendkívül adhoc jellegű. A megtekintett szerződésekkel kapcsolatos megállapításaim:

- **Aláíráshiány** (pl. 2019.08.05-én kelt adópénzforgalom könyvelése, értékcsökkenés ellenőrzése, 1. félév utólagos ellenőrzése tárgyában kötött szerződést a jegyző nem írta alá. Kivételesen pedig ellenjegyző aláírás van)
- Nagyon nagy arányban alkalmazták az egyébként köztisztviselőként foglalkoztatott munkatárs esetén a megbízási szerződés alapján történő plusz foglalkoztatást. Pl. 2018.08.22-i keltezéssel, 2018.08.23-09.08-ig terjedő időszakban 2 köztisztviselő is meg lett bízva a Polgármesteri Hivatal takarításával, miközben az Önkormányzat több takarítót is alkalmazott. **Sok esetben azonban a megbízási szerződések sem fellelhetőek.**
- Az átadott excel táblázat alapján a vizsgált időszakra vonatkozóan **4.366.841 Ft** bruttó megbízási díj került kifizetésre a Diósjenő Polgármesteri Hivatalban. Az önkormányzat esetében ez a szám sokkal nagyobb, **11.710.175 Ft** bruttó összeg, s a megbízottak között sok esetben van rendszeresen Diósjenő Polgármesteri Hivatal köztisztviselője **(pl. a Diósjenő Polgármesteri Hivatalban korábban titkárnői feladatokat, valamint pénzügyi feladatokat ellátó kollegák, akik a Polgármesteri Hivatalból is részesültek megbízási díjban).**

Felhívom a figyelmet, hogy a megbízási szerződéssel foglalkoztatott személy esetében a szerződés, a személyes munkavégzés, utasítási jog, munkaidő, Munka Törvénykönyvre való hivatkozás miatt színlelt szerződésnek minősülhet, véleményem szerint az adóügyi feladatokat ellátó személy köztisztviselőként történő alkalmazása lett volna indokolt.

8. Adóztatással kapcsolatban

A 15 legnagyobb adózó tartozása címszóval kaptam táblázatot, mely mindösszesen 7.762.361 Ft tartozást ölelt fel. Az első és egyben legnagyobb tartozó a listán 2.078.512 Ft építményadó tartozást halmozott fel. Jelenleg az adós vállalkozó felszámolás alatt áll. A szóbeli tájékoztatás szerint az igénybejelentés a követelés nyilvántartásba vételéért megtörtént, **azonban a nyilvántartásba vétel illetékét elmulasztotta Diósjenő Község Önkormányzata befizetni.**

2018-ban és 2019-ban nem történt NAV adatállomány lekérés, Vállalkozók IPA ellenőrzése nem történt meg. Nem voltak meg a feltételek az interjúkban adott válaszok szerint.

Megállapítható, hogy **az adó behajtási tevékenység rendkívül minimális volt a vizsgált időszakban.** A gépjárművek esetében a forgalomból kivonatás, az inkasszó lehetősége a vállalkozások esetében, a munkabérből letiltás a magánszemélyek esetében, a NAV általi behajtás, stb. Az ingatlanok esetében a jelzálog lehetősége is fennáll, azonban annak illetéke is van.

Az átvilágított időszakban munkaköri leírásokkal nem rendelkeztek az adóztatás területén dolgozó köztisztviselők, munkavállalók.

A vizsgált időszakban elévülés miatt adót nem töröltek. 2012,2013 és 2014. évi elévült adók törlése 2019.11.13-i keltezéssel történt meg mindösszesen 4.886.676 Ft követelés és 141.545 Ft kötelezettség tekintetében.

9. Belső ellenőrzéssel kapcsolatban

Diósjenő Polgármesteri Hivatal a vizsgált időszak minden évére rendelkezett belső ellenőrzésre szóló megbízási szerződéssel Csepe Péterrel.

A korábbi átvilágításomkor megállapítottakkal ellentétben a belső ellenőrzés területén javulás következett be, a Dr. Bagó József jegyző által szerződtetett Csépe Péter által végzett tevékenységgel. Továbbra is probléma azonban, hogy a jelentésekhez nem készültek intézkedési tervek, s értelemszerűen beszámolóik sem. Így a belső ellenőrzés nem fejtette ki az elvárt hatását.

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX tv. (továbbiakban: Mötv.) 119. § (5) bekezdése alapján, a helyi önkormányzatra vonatkozó éves belső ellenőrzési tervet a képviselő-testületnek az előző év december 31-éig kell jóváhagynia.

A belső ellenőrzési tervet a Bkr. 31. § (4) bekezdésében előírt tartalommal kell elkészíteni, a Nemzetgazdasági Minisztérium által közzétett útmutató figyelembevételével.

A Mötv. 119 § (3) szerint: „A jegyző köteles - a jogszabályok alapján meghatározott - **belső kontrollrendszert működtetni**, amely biztosítja a helyi önkormányzat rendelkezésére álló források szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását.

(4) A jegyző köteles gondoskodni - a belső kontrollrendszeren belül - a belső ellenőrzés működtetéséről az államháztartásért felelős miniszter által közzétett módszertani útmutatók és a nemzetközi belső ellenőrzési standardok figyelembevételével. **A helyi önkormányzat belső ellenőrzése keretében gondoskodni kell a felügyelt költségvetési szervek ellenőrzéséről is.**”

Intézkedési tervet, az intézkedési terv megvalósulásáról szóló beszámolót, az intézkedést igénylő megállapítások nyilvántartását kéresemre nem tudták rendelkezésemre bocsájtani. Az ellenőrzések az Önkormányzat és a Polgármesteri Hivatal ellenőrzésére terjedtek ki, a többi intézmény belső ellenőrzése nem valósult meg.

A 2019. évi belső ellenőrzési tervben „Az Önkormányzat pályázati tevékenységének hatékonysága, a pályázatok lebonyolítása, nyilvántartása.” ellenőrzési tárgy is szerepelt, azonban ennek az ellenőrzési jelentését nem kaptam meg. Nem rendelkezem információval, hogy ez megvalósult-e valójában 2019-ben, vagy sem. A jelentés zárása előtti tájékoztatás szerint a 2019. évi belső ellenőrzési terv módosításra került.

Az ellenőrzési tervben nem kapott helyet többek között a tanácsadó tevékenységre tervezett kapacitás; a soron kívüli ellenőrzésekre tervezett kapacitás; a képzésekre tervezett kapacitás, valamint az egyéb tevékenységek.

A 2018. évi belső ellenőrzésről szóló jelentést a Képviselő-Testület a 28/2019. (III.21.) határozatával elfogadta.

Természetesen a belső ellenőrzés területe is további fejlődésre szorul, de elsősorban a belső kontrollok, belső ellenőrzés valódi működtetésére van szükség, hogy feleljen meg a vonatkozó jogszabályoknak és a belső szabályozásnak, töltsse be a feladatát.

Magyarország Alaptörvénye az önkormányzatoktól is elvárja a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvének érvényesítését, továbbá a nemzeti vagyonnal való rendeltetésszerű és felelős módon való gazdálkodást. **A belső kontrollrendszer kialakítása és működtetése nélkül nem valósítható meg a közpénzek, a közvagyon szabályos, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználása.**