

ÖSSZEFOGLALÓ JELENTÉS

SZENTENDRE VÁROS ÖNKORMÁNYZATÁNÁL 2016. ÉVBEN ELVÉGZETT BELSŐ ELLENŐRZÉSEK TAPASZTALATAIRÓL

I. Általános információk

Megbízó: Szentendre Város Önkormányzat

Ellenőrzött szervezetek: A Szentendre Város Önkormányzat által alapított gazdasági társaságok, a Városi Szolgáltató Nonprofit Zrt, az Aquapalace Kft., valamint a Szentendrei Kulturális Központ Nonprofit Kft.

Ellenőrzések típusai: teljesítmény ellenőrzés

Ellenőrzések tárgyköre és célja: Az ellenőrzések célja annak megállapítása, hogy az Szentendre Város Önkormányzata által alapított gazdasági társaságoknál a tulajdonosi jogok gyakorlása, a közfeladatok és a közérdekű feladatok ellátása, az üzleti tervek készítése az elmúlt időszakban a jogszabályokkal és a rendelkezésre álló pénzügyi forrásokkal összhangban történt-e.

Ellenőrzések módszere: Belső szabályzatok, gazdálkodással kapcsolatos információk, dokumentációk gyűjtése, feldolgozása, értékelése, a Közös Önkormányzati Hivatal, valamint a kijelölt intézmények vezetőivel és munkatársaival a meglévő gazdasági programok egyeztetése, továbbá kockázatelemzés alapján a helyszínen történő tartalmi ellenőrzése, a szakmai felelősökkel interjúk készítése, a hatékonyabb gazdálkodás érdekében javaslatok kidolgozása, külső szervek által végzett ellenőrzési jelentések alapján megtett intézkedések nyomon követése.

Ellenőrzött időszak: 2016. év.

Ellenőrzést végezték: Hegedűs Miklós belső ellenőrzési vezető
Bartha Gyula belső ellenőr

Információt adtak: Nagy-Lászka Stella VSZN Zrt., SSC gazdasági vezető,
dr. Huszár Adrienn VSZN Zrt. jogász.
Solymosi Heléna Szentendrei Kulturális Központ NKft. ügyvezető,
Drégely Miklós Aquapalace Kft. ügyvezető.

Az ellenőrzések jogszabályi alapjai: Az ellenőrzéseket a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet, a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény, a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény, az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény, a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény, a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló 2007. évi CLXXXI. törvény, az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet, és az Önkormányzat belső ellenőrzési kézikönyvében, Belső kontroll kézikönyvében, valamint a gazdálkodással kapcsolatos más szabályzataiban és aktuális költségvetési rendeleteiben meghatározott előírásoknak megfelelően végezték.

Az ellenőrzések lebonyolítása: A H.O.M.-AUDIT Kft.-t Szentendre Város Önkormányzata bízta meg a feladat elvégzésével. A szerződés részletesen meghatározta a belső ellenőrzési feladatok rendjét, módszerét, valamint a Képviselő Testület 316/2015. (XII.10.) Kt. sz. határozata rögzítette a 2016. évi belső ellenőrzési terv tartalmát és ütemezését.

Előzetes egyeztetések után a Megbízott munkatársai felvették a közvetlen kapcsolatot az Önkormányzat vezetőivel és a kijelölt témafelelősökkel. Ezeken a megbeszéléseken kerültek megtárgyalásra az együttműködés szakmai feltételei, az információ szolgáltatás módja, az

ellenőrzéssel kapcsolatos sajátos helyi igények, valamint az éves ellenőrzési program részfeladatokra történő lebontásának, véglegesítésének és elfogadásának intézményi feladatai.

A konkrét vizsgálat tárgyáért közvetlenül felelős személyek az ellenőrzések lezárását és a jogszabályok által előírt egyeztetéseket követően minden esetben aláírták a teljességi nyilatkozatot, továbbá a belső ellenőrzésért felelős jegyző, valamint a társaságok esetében a tulajdonosi jogokat képviselő Polgármester elfogadta a jelentésekhez csatolt megismerési záradékot és igazolta az ellenőrzési feladatok időarányos elvégzését. Az együttműködést végig az jellemezte, hogy az Önkormányzat jegyzője és kijelölt munkatársai az ellenőrzéseket végző szakemberek számára minden szükséges információt átadtak, a helyszíni egyeztetés során a megfelelő kiegészítéseket és a kért szóbeli tájékoztatást biztosították.

Kockázatelemzés: Az Áht. aktuális előírásai, valamint a Nemzetgazdasági Minisztérium belső kontroll rendszer kialakítására és működtetésére, továbbá a belső ellenőrzési kézikönyv elkészítésére vonatkozó módszertani útmutatói alapján a vizsgálatok előtt gyorsértékeléseket végeztünk annak megállapítására, hogy az Önkormányzat, valamint a Szentendre Város Önkormányzat által alapított társaságok gazdálkodása mennyire kockázatos és a kockázatok esetleges bekövetkezése milyen mértékű kárt okozna a működésben.

Az Önkormányzat, valamint Szentendre Város Önkormányzat által alapított társaságok vezetőivel és munkatársaival folytatott interjúk során, a vizsgált kockázati tényezők alapján azt állapítottuk meg, hogy a Szentendre Város Önkormányzat által alapított társaságok - VSZN Zrt, Aquapalace Kft., Szentendrei Kulturális Központ Nonprofit Kft. – esetében a **gazdálkodási folyamatok összesített kockázata közepes.**

II. Az ellenőrzések tapasztalatai

Az éves (és éves összefoglaló) ellenőrzési jelentések elkészítésének elsődleges célja segíteni a költségvetési szerv vezetőjét (önkormányzat esetében a jegyzőt) abban, hogy áttekinthesse, elemezhesse, értékelhesse a felügyelete alá tartozó költségvetési szervek tárgyevi belső ellenőrzési tevékenységét, az ellenőrzési tervek teljesítését, valamint a belső ellenőrzés által tett megállapítások hasznosítását. Ezen összefoglaló jelentés készítésénél a hatályos jogszabályok mellett felhasználtuk a **Nemzetgazdasági Minisztérium által 2015. szeptemberében készített útmutató** ajánlásait is.

A Bkr. 49. § (1) szerint: Az éves ellenőrzési jelentés elkészítéséért a belső ellenőrzési vezető felelős, amelyet jóváhagyásra megküld a költségvetési szerv vezetőjének. (3) bek.: Helyi önkormányzati költségvetési szerv esetén a belső ellenőrzési vezető az éves ellenőrzési jelentést megküldi a polgármesternek, jegyzőnek a **tárgyévet követő év február 15-ig.** (3a) bek.: A polgármester a tárgyévre vonatkozó éves ellenőrzési jelentést, valamint a helyi önkormányzat felügyelete alá tartozó költségvetési szervek éves ellenőrzési jelentései alapján készített éves összefoglaló ellenőrzési jelentést – a tárgyévet követően, a zárszámadási rendeltetéssel egyidejűleg – a Képviselő-testület elé terjeszti jóváhagyásra.

A Szentendre Város Önkormányzat Képviselő-testülete által 2015. december 10-én jóváhagyott éves ellenőrzési program végrehajtásáról készített ellenőrzési jelentéseket értékeltük és a jogszabályban előírt egyeztetéseket, illetve az indokolt módosításokat követően átadtuk a település jegyzőjének, illetve a Polgármesternek, akik az aktualizált jelentéseket minden esetben elfogadták, majd a szerződésteljesítéseket a Megbízó igazolta.

Az Önkormányzatnál az elmúlt évben nem volt olyan külső ellenőrzés, amelynek megállapításai a 2016. évi gazdálkodást befolyásolhatták volna. A Bkr. előírásai szerint a településre is érvényes Belső ellenőrzési kézikönyv, Belső kontroll kézikönyv, továbbá éves és stratégiai ellenőrzési terv is készült, melyeket az Önkormányzat az Áht., a Bkr. és az Möt. előírásai szerint fogadott el és évente értékeli a programok megvalósulását.

Az elfogadott terv szerint bizonyosságot adó ellenőrzési feladatok felsorolását és a legfontosabb megállapításokat az éves terv szerinti bontásban ismertetjük, a programban önálló feladatként szereplő tanácsadás a tárgyévben nem volt, de a vezetéssel való jó együttműködés során nem hivatalosan több alkalommal is adtunk szakmai tanácsokat. A 2016. évi elle-

nőrzési tervben 1. és 2. sorszám alatt szereplő Szentendre Város Önkormányzat által alapított társaságoknál a tulajdonosi joggyakorlás rendjének, a VSZN Zrt. közszolgáltatási szerződéséből adódó kötelezettségeinek vizsgálata feladatot, továbbá a 3. és 4. sorszám alatt szereplő Szentendre Város Önkormányzat által alapított Aquapalace Kft-nél és a Szentendrei Kulturális Központ NKft-nél a tulajdonosi joggyakorlás rendjének vizsgálata című feladatot egy ellenőrzés keretén belül oldottuk meg, mivel minden adat a VSZN Zrt.-nél, mint SSC-nél volt elérhető.

1. – 2. feladat: Szentendre Város Önkormányzata által alapított társaságoknál a tulajdonosi joggyakorlás rendjének, a VSZN Zrt. közszolgáltatási szerződéséből adódó kötelezettségeinek vizsgálata.

Megállapítások: Az ellenőrzés megállapítása szerint a VSZN Zrt. rendelkezik érvényes és rendszeresen aktualizált Alapító Okirattal, Szervezeti és Működési Szabályzattal, valamint a tulajdonos önkormányzat és a VSZN Zrt. közötti közszolgáltatási szerződésekkel. A feladat elvégzéséhez szükséges más belső szabályzatok aktualizálása, a hiányzók kialakítása jelenleg van folyamatban.

A 2016. évet megelőzően a megállapodás szerinti vállalási árakat nem önköltség alapon határozták meg, hanem az Önkormányzat tárgyévi költségvetésében elfogadott támogatás mértékének megfelelően, **utólag**.

Az üzleti terveket a jövőben még a tárgyévi költségvetés elfogadása előtt kell elkészíteni az igényeknek megfelelően, a termelői kapacitások figyelembevételével, az előző év I.-III.-negyedéves gazdasági adataiból – önköltségszámítási módszerrel készített – egységárak alapján. Ezen tevékenység elvégzéséhez **Önköltségszámítási rendszer/szabályzat kialakítása szükséges.**

Az Önkormányzat zárszámadásának lezárásához, ezen belül a befektetéseinek értékeléséhez elengedhetetlen a társaságainak éves beszámolóit legkésőbb a tárgyévet követő március 15-ig elkészíteni, s nem az Sztv. 153. § (1) szerinti május 31-ig.

A VSZN Zrt. **bevételei** az elmúlt években **elmozdultak** a Belföldi értékesítés árbevétele soráról az **Egyéb bevételek sorra** mely egyértelműen **mutatja** a közszolgáltatási **feladatok kompenzációs struktúrájának változását**. Míg 2014-ben az egyes divíziók költségeit továbbszámolás keretében fedezte az Önkormányzat a VSZN Zrt. könyveiben Belföldi értékesítés árbevételeként könyvelve, addig 2015-ben és 2016-ban már az új közszolgáltatási szerződésekben rögzített közszolgáltatási kompenzáció eszközével **támogatja a Társaságot a tulajdonos**.

2015-ben a Képviselő-testület úgy döntött, hogy a Társaság likviditását nagymértékben rontó **lízingszerződések megszüntetésre** kerüljenek. Ennek megfelelően a Társaság a lízingszerződéseket előtörlesztette, a 2008-ban lízingbe vett gázmotor és hűtőberendezés a Társaság tulajdonába került, a fennálló 100 millió Ft összegű hitelkeret 200 millió Ft összegű kölcsönszerződéssé vált. A Társaság a kölcsönösszeget oly módon fizeti vissza, hogy a 93/2015. (IV. 16.) Kt. sz. határozat alapján a megemelt hitel visszafizetéséhez a 2016. és 2017. évben szükséges 50-50 millió Ft többletfinanszírozást az Önkormányzat biztosítja, oly módon, hogy visszaálljon a 2015. évben fennálló 100 millió Ft keret. **Ezen a területen azonban nagy kockázatot látunk.**

Az építmények jegyzékében lévő tételek leírási kulcsainak mértéke felülvizsgálata indokolt az ellenőrzés véleménye alapján (pld. telefonhálózat, számítógép hálózat, stb.)

A **követelések** értéke a 2013-2014. évekhez képest jelentősen csökkent. Azonban még mindig a legnagyobb tételt a **vevő követelések** jelentik. A likviditást nagymértékben rontják ezek a pénzügyi kintlévőségek. Nem történt meg azonban 2015-ig az igazoltan behajthatatlan követelések leírása, még abban az esetben sem, ha a behajtás eredménytelensége megállapítható volt. **A 2015. évi éves beszámoló előkészítése során a behajthatatlan követeléseket közel 7 millió forint összegben leírták.**

A 320/2015. (XII. 10.) Kt. sz. határozat alapján 2016. január 01-től a Gazdasági Osztály (SSC) kijelölt munkatársai végzik az Alapító tulajdonában lévő gazdasági társaságok gazdasági és pénzügyi feladatait is. Az ellenőrzés véleménye szerint ez a centralizáció helyes döntés volt.

A VSN Zrt. üzleti tervei közül a 2016. évi az első, amelyben pozitív adózás előtti eredményre tervez a cég (a cég életében először önköltségszámítás segítségével). Az előző években a negatív adózás előtti eredményt jósló üzleti terveket rendre elfogadta a Képviselőtestület, mely **vagyonvesztést okozott** az Önkormányzatnak.

A távfűtő hálózat elavultsága jelentős beruházások elvégzését teszi indokolttá, melyre a cégnek saját forrása nincs.

JAVASLATOK:

1. Önköltségszámítási rendszer kialakítása,
2. Az üzleti tervek elfogadásának határideje előzze meg az Önkormányzat költségvetési rendeletének elfogadását,
3. Az igazoltan behajthatatlan kintlévőségek leírását a 2016. évi beszámoló elkészítése előtt el kell végezni,
4. A társaság éves beszámolójának elfogadása előzze meg az Önkormányzat zárszámadási rendeletének megalkotását,
5. A távfűtő hálózat felújításához önkormányzati vagy állami segítség szükséges.
6. Az építmények jegyzékében lévő tételek leírási kulcsainak mértéke felülvizsgálata indokolt.

3. – 4. feladat: Szentendre Város Önkormányzat által alapított Aquapalace Kft-nél és a Szentendrei Kulturális Központ NKft-nél a tulajdonosi joggyakorlás rendjének vizsgálata.

Megállapítások: Az **Aquapalace Kft** tekintetében javasoljuk a **lízingszerződés átgondolását** és annak Önkormányzat általi átvételét, hogy a Kft veszteségének nagy részétől megszabadulhasson. Javasoljuk továbbá egy **spORTEGYESÜLET létrehozását**, mely a tervekben is szerepelt, így lehetővé téve támogatási pénzek (TAO) bevonását a Kft működésébe. Javasoljuk továbbá az elengedhetetlen **műszaki fejlesztések önkormányzati támogatását**, illetve a **tagi kölcsönök visszafizetési határidejének átgondolását**. Javasoljuk továbbá a kialakítás alatt lévő **önköltségszámítási szabályzat figyelembe vételét az Önkormányzati támogatások igénylésének megalapozásához**. Ezen kívül javasoljuk az **elavult belső szabályzatok aktualizálását**.

A **Szentendrei Kulturális Központ NKft.** esetében javasoljuk a 2015. évi **könyvvizsgálói jelentésben felsorolt hibák kiküszöbölését**. Javasoljuk továbbá, hogy az utoljára 2013. évben aktualizált **pénzkezelési és cafetéria szabályzatokat módosítsák** az aktuális jogszabályoknak megfelelően, hogy a **2017-es üzleti tervbe a 2016-ban megvalósított tervek bekerülési összegeit írják be**. 2017-től **használják az önköltségszámítást**, amelynek előnyeiket kihasználva a tervezés is sokkal gördülékenyebb lesz.

JAVASLATOK:

1. Egységes szabályzat, valamint Önköltségszámítási rendszer kialakítása az Önkormányzat által alapított társaságok számára, használatára
2. A társaságok éves beszámolójának elfogadása előzze meg az Önkormányzat zárszámadási rendeletének megalkotását,
3. Az Aquapalace esetében a lízing szerződés felülvizsgálata és a tagi kölcsönök határidejének felülvizsgálata,

4. Az Aquapalace esetében egy sportegyesület létrehozása és a műszaki fejlesztések önkormányzati támogatása.

III. Belső ellenőrzéshez kapcsolódó egyéb feladatok

- **Belső ellenőrzési kézikönyv elkészítése:** A költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet 17. § (1) szerint: „A belső ellenőrzést végző személy munkáját a nemzetközi, valamint az államháztartásért felelős miniszter által közzétett belső ellenőrzési standardok, útmutatók figyelembevételével, valamint a belső ellenőrzési vezető által – az államháztartásért felelős miniszter által közzétett belső ellenőrzési kézikönyv minta megfelelő alkalmazásával – kidolgozott és a költségvetési szerv vezetője által jóváhagyott belső ellenőrzési kézikönyv szerint végzi.” A feladat teljesítése folyamatban van, mivel technikai akadályokat kell megoldani (pdf fájl konvertálása word fájba, a táblákat újra kell szerkeszteni) a korábban készült kézikönyv aktualizálásával, a 2017. március 1-től hatályos Belső ellenőrzési kézikönyv tervezetét a település jegyzőjének jóváhagyásra átadjuk ennek elkészülte után.
- **Belső ellenőrzési stratégiai terv elkészítése:** A Bkr. 30. § (1) bek. előírja, hogy „A belső ellenőrzési vezető stratégiai ellenőrzési tervet készít, amely – összhangban a szervezet hosszú távú céljaival – meghatározza a belső ellenőrzésre vonatkozó stratégiai fejlesztéseket a következő négy évre.” A feladatot teljesítettük, mivel Szentendre Város Önkormányzat Képviselő-testülete által a 316/2015. (XII.10.) Kt. számú határozatával elfogadott 2016. - 2019. évekre vonatkozó stratégiai tervet áttanulmányoztuk, s nem volt szükség a módosítására.
- **2017. évi belső ellenőrzési terv:** A Bkr. 31. § (1) szerint: „A belső ellenőrzési vezető – összhangban a stratégiai ellenőrzési tervvel – összeállítja a tárgyévét követő évre vonatkozó éves ellenőrzési tervet.” A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. CLXXXIX. törvény 119. § (5) szerint „A helyi önkormányzatra vonatkozó éves ellenőrzési tervet a képviselő-testület az előző év december 31-éig hagyja jóvá.” A feladatot teljesítettük, a Hivatal vezetésével előzetesen egyeztetett 2017. évi belső ellenőrzési terv javaslatot a település jegyzőjének átadtuk.

Rendelkezésre álló humánerőforrás értékelése:

Szentendre Város Önkormányzatánál megbízási szerződés alapján 2016. évben külső vállalkozó végezte a belső ellenőrzési feladatokat (H.O.M. Audit Kft.). A Megbízott szervezetnél foglalkoztatott szakértők (1 fő belső ellenőrzési vezető és 2 fő belső ellenőr) egyaránt megfeleltek az Áht 70. §-ában és a Bkr. 24. §-ában előírt követelményeknek, a Nemzetgazdasági Minisztérium által regisztrált államháztartási belső ellenőrök. A 28/2011. (VIII. 3.) számú NGM rendelet által előírt továbbképzéseken és vizsgákon rendszeresen részt vesznek. Ez a létszám minden esetben elegendőnek bizonyult a vállalt feladatok ellátására, további külső szakértők bevonására a tárgyévben nem volt szükség.

Az év során összesen 4 db ellenőrzési feladatot teljesítettünk, 88 szakértői nap (ez az összes vizsgálatokra tervezett belső ellenőrzési kapacitás 104%-a) ráfordítással E szerint az ellenőrzési tervben előírt valamennyi feladatot teljesítettük, terven felüli feladat nem volt.

IV. Javaslat intézkedési terv készítésére és megvalósítására

A hivatkozott Bkr. 48-49. §-ai előírják a költségvetési szervek vezetői számára, hogy az ellenőrzött szerv, illetve szervezeti egység vezetője a szükséges intézkedések végrehajtásáért felelős személyek és a vonatkozó határidők megjelölésével – intézkedési tervet készít. Kérjük szíves intézkedésüket a 2016. évi ellenőrzésekkel kapcsolatos intézkedési terv elkészítésére, majd az annak időarányos teljesítéséről készült jelentésnek a belső ellenőrzési vezetőnek történő átadására.

A Bkr. 48. § c) pontja szerint szükséges bemutatni a belső ellenőrzés által tett ajánlásokra, javaslatokra készített intézkedési tervek végrehajtásának és nyomon követésének tapasztalatait. Továbbá itt kell beszámolni az esetleges lejárt határidejű, de nem végrehajtott intézkedésekről, amelyek magas kockázatot jelentenek a szervezet belső kontrollrendszerének működése szempontjából.

A beszámoló szempontjából kiemelt jelentőségű a belső kontroll rendszer megfelelő működtetése az önkormányzatnál. Az Möt. 119. § (3) pontja 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. Az Áht. 69. § 2. pontja kimondja, hogy a belső kontrollrendszer létrehozásáért, működtetéséért és fejlesztéséért a költségvetési szerv vezetője felelős az államháztartásért felelős miniszter által közzétett módszertani útmutatók figyelembevételével.

Ellenőrzéseink során az a megalapozott véleményünk alakult ki, hogy Szentendre Város Önkormányzatánál a belső kontroll-rendszer a szervezet minden szintjén érvényesül. A követelményeknek megfelelően aktualizált Belső kontroll kézikönyvünk alkalmas a feladatok ellátásához szükséges kontroll-környezet kialakítására és működtetésére.

A jelentés lezárásának időpontja: 2017. január 27.

Szentendre, 2017. január 27.

Készítette:

A blue ink handwritten signature is written over a blue rectangular stamp. The stamp contains illegible text, likely an official seal or date stamp.

Hegedűs Miklós
gazdasági társaságok
belső ellenőrzési vezető