

ÁROP-1.A.5-2013-2013-0028  
„Komló Város Önkormányzat szervezetfejlesztése”

## Tanulmány

### A költségvetési gazdálkodás szabályozottságának felülvizsgálata

**Készítette:** Gulyás Krisztina  
Fülöpné Farkas Alexandra



**SZÉCHENYI** 2020



MAGYARORSZÁG  
KORMÁNYA

Európai Unió  
Európai Szociális  
Alap



**BEFEKTETÉS A JÖVŐBE**

## Tartalomjegyzék

1. Bevezetés.....	3
2. Helyzetelemzés.....	7
2.1 Hogy érzékeltessük a változások léptékét: .....	8
2.2. Gazdálkodó szervezet.....	13
2.3 Infrastruktúra .....	16
3. A korábbi ÁROP pályázat eredményei .....	18
4. A helyi szabályozási környezet változásai .....	21
5. Megállapítások, javaslatok .....	24
6. Intézkedési terv.....	30

## 1. Bevezetés

Komló Város Önkormányzata Baranya megye második legnagyobb, 25.000 fős lakosságszámú városát irányítja.

Az elmúlt években, különösen 2010-2013-ig a költségvetési gazdálkodás homlokterében – a korábbi években felhalmozott hitel és kötvényállomány okán – a folyamatos likviditás megőrzésének biztosítása állt.

E feladatot nehezítette az alábbiakban részletesen ismertetett 2011-ben elfogadott új törvényi szabályozás.

A működési hitelfelvétel tilalma, a likvid hitelek fogalmának újraszabályozása, a kötelezettségvállalási limit szigorítása szinte megoldhatatlan helyzet elé állította az önkormányzatok túlnyomó hányadát, köztük Városunk önkormányzatát is.

Ebben az időszakban a jogszabályi megfelelés érdekében számos nyilvánvalóan kudarcra ítélt közbeszerzési eljárást folytattunk le hiteleink megújítása tekintetében, illetve e mellett problémáinkkal, illetve megoldási javaslatainkkal folyamatosan bombáztuk az illetékes Belügyminisztériumot és Nemzetgazdasági minisztériumot.

A számos e tárgyban elfogadott jogszabály módosítás jól mutatja a szabályozás ellentmondásait, hiányosságait.

Ez a súlyos pénzügyi bizonytalanság rányomta a bélyegét az operatív gazdálkodásra is, hisz a képviselő-testület által évről-évre elfogadott előirányzatok jelentős hányada mögött a költségvetési év jelentős hányadában nem volt tényleges forrás.

A költségvetés előkészítése, mint az operatív gazdálkodás egyik kulcsfolyamata az elmúlt években jelentős részében a bizonytalanságokból eredő kockázatok számbavételéről szólt, illetve arról, hogy a szűkre szabott tervezési mozgástér figyelembevételével hogy lehet törvényi keretek között elfogadni a költségvetési rendeletet.

Meglehetősen ellentmondásos az a mindezidáig fennálló gyakorlat, hogy a működési hiány tilalmának áthidalására az önkormányzatok egy esetleges - a korábbi Önhiki-s támogatást kiváltó és évről-évre más néven szereplő költségvetési kiegészítő - támogatást terveznek be költségvetésükbe.

Ez ugyanakkor igen jelentős feszültséget okozott éven belül - a kötelezettségvállalások tekintetében - hiszen az elfogadott előirányzatok mögött gyakran nem volt tényleges fedezet.

E problémák rendezésére számos alkalommal az elfogadott kiadási előirányzatok ideiglenes vagy végleges zárolását kellett elrendelni a költségvetési év folyamán.

Összességében az elmúlt időszak költségvetései csak jelentős belső zárolások és tervezéskori kiadás lefaragások, valamint az adósságvállalás és a kapott hiteltörlesztési, valamint az évről-évre jóváhagyott kiegészítő önkormányzati (ÖNHKI-s) támogatás igénybevételével voltak végrehajthatóak.

Számos esetben az adott évre megoldást vagy a probléma elodázását jelentő jogszabályi változások, illetve a többlet forrásokat biztosító támogatói döntések csak év végén – többször csak december utolsó napjaiban - jelentek meg.

Mivel az önkormányzatok kiadásai többé kevésbé időarányosan jelentkeznek, így az a decemberre tolódó döntések eredményeként irreálisan nagy decemberi finanszírozási és operatív végrehajtási munkacsúcsot, míg év közben a költségvetés ütemezett végrehajtását akadályozó jelentős bizonytalanságot eredményezett.

Az operatív gazdálkodás terén ez a hullámzó évközi likviditás megkövetelte és jelenleg is megköveteli a kiadási és bevételi előirányzatok napi szintű kontrollját. Ebben nagy segítséget jelentett az új államháztartási számvitel bevezetéséig gyakorlatilag zökkenőmentesen működő integrált számviteli rendszerünk. Ez lehetővé tette előirányzatonként, keretgazdánként és projektenként a kötelezettségvállalások kontrollját, naprakész vezetői információkat biztosítva ezzel az előirányzatok teljesüléséről.

Önkormányzatunk a feladatai hatékony ellátásának biztosítása érdekében szükségesnek tartja a feladatokat ellátó szervezetrendszer hatékonyságának javítását.

A folyamatosan változó jogszabályi környezetben elengedhetetlen a változások nyomon követése, illetve ezek hatékony adaptálása, maradéktalan érvényesítése a napi működés során. E célok elérése érdekében az Önkormányzat most és korábban is pályázati és saját forrásból belső humán erőforrásai és külső szakértők igénybevételével folyamatosan törekedett és törekszik szervezeti keretei és eljárásrendje megújítására, a működés hatékonyságának növelésére valamint a törvényes működés folyamatos biztosítására.

Egy korábbi - Komló Város Önkormányzat Polgármesteri Hivatala által elnyert - ÁROP pályázat keretében került sor legutóbb egy egyidejű átfogó operatív gazdálkodást érintő felülvizsgálatra. Ennek részeként sor került a gazdálkodási folyamatok és a kapcsolódó szabályzatok teljes körű felülvizsgálatára és aktualizálására önkormányzatunknál.

Természetesen a szabályzatok felülvizsgálata önmagában nem értelmezhető. A bennük foglalt részletes eljárásrendek kialakítása, felülvizsgálata/aktualizálása során figyelembe kell venni mind a jogszabályi környezet változásait, mind a - részben a jogszabályi környezet változásán alapuló - szervezeti változásokat, mind az önkormányzati feladatok változásait. (Sőt - amint az a későbbiekből jól látható - sok esetben szükséges a rendelkezésre álló munkaerő figyelembevétele is.)

Az átfogó szabályozás kialakítása során korábban és jelenleg is törekedtünk, illetve törekszünk arra, hogy az amúgy is hektikusan és jelentősen változó környezetben minél kisebb léptékű szervezeti és folyamatbeli változásokkal biztosítsuk a célszerű, okszerű és jogszabályoknak mindenben megfelelő gazdálkodást.

Erre annál is inkább szükség van, mivel a jogszabályi változások az elmúlt időszakban nem az egyszerűsítés irányába mozdították a gazdálkodási rendszert.

Jelen tanulmány az Önkormányzat által elnyert Európai Unió forrásból megvalósuló ÁROP - 1.A.5-2013-2013-0028 szerződésszámú, Komlói Város Önkormányzat szervezetfejlesztése című projekt keretében készült el.

Célja a fent megfogalmazott általános célokkal összhangban az Önkormányzat operatív gazdálkodásának, azon belül a szabályozottságnak a felülvizsgálata.

Az operatív gazdálkodás szabályozása egy tágabb területnek, a belső kontrollkörnyezetnek az egyik részterülete.

A belső kontroll-környezet magában foglal valamennyi olyan tevékenységet, eljárásrendet és dokumentumot amely azt a célt szolgálja, hogy a költségvetési tervezés, a költségvetés operatív végrehajtása és annak számviteli dokumentálása során a hatályos jogszabályokban foglaltak maradéktalanul érvényesüljenek. Ezen túlmenően biztosítja a vezetők számára a tevékenység folyamatos kontrollját és a döntésekhez szükséges információkat.

Ez összhangban áll azzal az alapelvvel, hogy a költségvetési gazdálkodás illetve az azt dokumentáló számviteli tevékenység egyik alapvető célja a vezetői információk folyamatos biztosítása mind a napi működés mind a beszámolási kötelezettségek teljesítése keretében.

Az Önkormányzat operatív gazdálkodási feladatait a Komlói Közös Önkormányzati Hivatal keretein belül látja el, összhangban a vonatkozó törvényi előírásokkal.

A Hivatal látja el 2013. március 2-től Komló Város Önkormányzat mellett Mánfa Község Önkormányzatának operatív gazdálkodási feladatait is, továbbá az MötV és az Áht vonatkozó rendelkezése alapján ellátja a komlói és mánfai nemzetiségi önkormányzatok operatív gazdálkodási feladatait is.

Ez a sajátos helyzet az oka annak, hogy bár Mánfa Község Önkormányzata nem társpályázó, ennek ellenére jelentős terjedelemben kell foglalkoznunk jelen tanulmányban a működéséhez kapcsolódó problémákkal is.

A vizsgálat során természetesen a jogszabályi környezet és a szervezetrendszer mellett figyelembe kellett vennünk a rendelkezésre álló infrastrukturális feltételeket és humán erőforrást is.

Így a tanulmány keretében bemutatásra kerül a jelenlegi helyzet, a jogszabályi környezet, a belső szabályzatok, a szervezet és a rendelkezésre álló infrastruktúra oldaláról.

Ismertetésre kerülnek a korábbi, a jelenlegi Közös Önkormányzati Hivatal jogelődje - Komló Város Önkormányzat Polgármesteri Hivatala - hasonló témában benyújtott és megvalósított ÁROP projekt keretében kialakított és bevezetett szabályzatok és eljárásrendek e tanulmány szempontjából releváns elemei.

Ismertetjük az elmúlt időszak jogszabályi, helyi szabályozási és szervezeti változásait. Bemutatjuk az operatív gazdálkodás szempontjából fontos szervezeti személyi és infrastrukturális változásokat.

Feltárjuk a még meglévő szabályozási hiányosságokat, aktualizálási feladatokat. Javaslatot kívánunk tenni annak érdekében, hogy az önkormányzat humán kapacitásainak az igénybe vételével is folyamatosan biztosítható legyen a jelen tanulmány céljául tűzött naprakész szabályzó rendszer biztosítása.

E változtatási javaslatokat intézkedési terv formájában is megfogalmazzuk, a javaslatok hatékonyabb hasznosulása az érdekében.

## 2. Helyzetelemzés

A vizsgált időszakban megjelent releváns jogszabályok és az operatív gazdálkodásra gyakorolt hatásuk:

A hatályos jogszabályok közül e tanulmány témája szempontjából legfontosabbak a teljesség igénye nélkül:

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. tv

A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. tv

Az Államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. tv

Az Államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011 (XII.31.) Kormányrendelet

Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. tv

Adósságot keletkeztető ügyletekhez történő hozzájárulás részletes szabályairól szóló 353/2011 (XII.30.) Kormányrendelet

Az államháztartás számviteléről szóló 4/2013. (I.11.) Kormányrendelet

Az államháztartás számvitelének 2014. évi megváltozásával kapcsolatos feladatokról szóló 36/2013 (XI.13.) NGM rendelt

Az államháztartásban felmerülő egyes gyakoribb gazdasági események kötelező elszámolási módjáról szóló 38/2013. (IX.19.) NGM rendelet

A kormányzati funkciók államháztartási szakfeladatok és szakágazatok osztályozási rendjéről szóló 68/2013 (XII.29.) NGM rendelet

E jogszabályok közül az önkormányzati feladatellátást és gazdálkodásuk kereteit meghatározó jogszabályok döntő hányada 2011. végén került elfogadásra. Ezek hatályba léptetésére 2012. január 1-jével került sor, míg az államháztartás számvitelét alapvetően megváltoztató jogszabályok 2014. január 1-jén léptek hatályba.

A jogalkotó egyáltalán nem, vagy csak minimális mértékben hagyott felkészülési időt az új szabályok bevezetése során.

Míg ez 2012-ben még csak aránytalanul nagy munkaterhet jelentett, addig az új államháztartási számvitel 2014. január 1-jei bevezetése már működési zavarokat is okozott.

## ***2.1 Hogy érzékeltessük a változások léptékét:***

2011-ben új, alapjaiban megváltozott önkormányzati törvényt fogadott el az Országgyűlés, a 2011. évi CLXXXIX. Tv-t. Az új törvény 10-13. §-ai újraszabályozták az önkormányzati feladat- és hatásköröket.

Számos új köteles feladat került nevesítésre. Másrészt 2013. január 1-től például a közoktatás terén jelentősen szűkült a feladat- és hatáskör, csak az óvodai ellátás maradt helyben. Ugyanekkor került sor a járási átszervezésre is.

Újraszabályozták a helyi önkormányzatok gazdasági alapjait is, mind a vagyon, mind a költségvetés és a gazdálkodás tekintetében.

Ekkor került elfogadásra a működési hiány tervezésének tilalma. (111. § (4) bekezdés). Ugyancsak ekkor fogadták el a 112. § (2) bekezdés azon rendelkezését miszerint: „A helyi önkormányzat veszteséges gazdálkodásának következményei a helyi önkormányzatot terhelik, kötelezettségeiért a központi költségvetés nem tartozik felelősséggel.”

E törvény elfogadása előre vetítette az önkormányzatokra vonatkozó más törvények, rendeletek módosítását.

Ennek megfelelően még 2011-ben új Államháztartásról szóló (2011. évi CXCV. tv.) törvény, illetve annak végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII.31.) Kormányrendelet lépett hatályba. Elfogadták az önkormányzati kötelezettségvállalásokat különösen az adósságot keletkeztető ügyeleteket szabályozó Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvényt és annak végrehajtásáról szóló 353/2011. (XII.30.) Kormányrendeletet.

Ugyancsak elfogadásra került a Nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény.

Elfogadásra került 2011. év végén a vízi közmű szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény is. Döntés született az önkormányzati tűzoltóságok állami fenntartásba vételéről.

Ez a 2011. év végi jogalkotási „dömping” azt eredményezte, hogy 2012. január elsejével radikálisan megváltozott a költségvetés szerkezete, megváltoztak a szükséges tervezési és egyeztetési folyamatok. E mellett ugyanezen fordulónappal Tűzoltóság intézmény feladatainak, személyi állományának és vagyonának átadására az OKF felé, míg nálunk az intézmény megszüntetésére is sor került.



Tekintettel e jogszabályok év végi elfogadására, a **jogalkotó nem hagyott megfelelő felkészülési időszakot** az önkormányzatoknak.

Az államháztartási törvény végrehajtási rendelete a **december 31-ei** Magyar Közlönyben jelent meg.

E kaotikus állapot, illetve az új felállásnak megfelelő költségvetés tervezési feladatok a gazdálkodás szabályozása terén azonnali beavatkozást igényeltek. A hivatal és az önkormányzat 2011. január 1-jei szétválása, illetve az önálló nemzetiségi önkormányzati működés szükségessé tette a folyamatok újraszabályozását.

Ennek megfelelően újraszabályozásra került a kötelezettségvállalás rendje. Ez együttes polgármesteri, jegyzői és nemzetiségi önkormányzati utasításként került jóváhagyásra. Kisebb személyi jellegű módosításokat leszámítva a mai napig ez képezi operatív gazdálkodásunk alapját. A szervezeti átalakulások alapvetően újraírták a gazdálkodó apparátus feladatait, hisz az új, párhuzamos (pl. nemzetiségi önkormányzatok) munkafolyamatok csak új munkaköri leírásokkal voltak biztosíthatóak.

Meg kellett teremtenünk a napi működés feltételeit. Az integrált számviteli rendszeren belül ki kellett alakítani az elkülönített nyilvántartásokat. Az új rendszer bevezetése folyamatos irodán belüli képzésekkel volt biztosítható. Részletes tájékoztatást kapott a változásokról a hivatal és az önkormányzat, valamint a nemzetiségi önkormányzatok vezetői is.

A változások eredményeként a korábban egységes, az önkormányzat és a nemzetiségi önkormányzatok adatait is tartalmazó egységes nyilvántartás 7 részre vált szét. A nemzetiségi önkormányzatok önállósulásával összesen 6 db önkormányzati költségvetés tervezését végrehajtását, a kapcsolódó időszakos és éves beszámolók elkészítését követeli meg a jogszabály.

A polgármesteri hivatali költségvetés és beszámoló természetesen az intézményi szinthez került.

Jelentős feszültséget okozott a munkaszervezés terén az, hogy a nemzetiségi önkormányzatok korábbi ügyintézői – mind az összekötők, mind a pénzforgalmukat lebonyolító pénzügyi irodai ügyintéző – korábbi feladatukhoz képest egy komplett önkormányzati működés lebonyolításával szembesültek.

Eddig az átszervezésig a már említett pénzforgalmon túl a nemzetiségek gazdasági eseményei egy egységes számviteli nyilvántartásban kerültek dokumentálásra.

Az önálló önkormányzatiság önálló beszámolási és jelentési kötelezettséget és így elkülönült számviteli és vagyonyilvántartást követelt meg.

Ez a tendencia szöges ellentéte volt a korábbi évek specializációs törekvéseinek az integrált számviteli rendszer terén.

Itt a normál ügymenetben a költségvetési, számviteli és vagyongazdálkodási részterületek között megosztott és munkakörileg – így személyileg is – elkülönült feladatok helyett egy ügyintézőre hárult – további létszám hiányában – 5 nemzetiségi önkormányzat valamennyi gazdálkodáshoz kapcsolódó feladata.

Sajnos a fent már említett átfogó törvényi változások „lekövetése” – nem is beszélve a 2012. május 1-jei fekvőbeteg- és kapcsolódó járóbeteg-ellátás állami fenntartásba adásáról – e területen csak a kötelező minimumnak megfelelő feladatellátást tette, sőt teszi most is lehetővé.

További gondot okozott az, hogy a feladatot ellátó ügyintéző egyéb területek (iskola-egészségügy, védőnők, értékesített önkormányzati lakásállomány nyilvántartása) mellett pénzügyi ügyintézői képzettséggel látja el feladatát.

Ez a helyzet megkövetelte néhány mérlegképes könyvelői végzettséghez és gyakorlathoz kötött munkafolyamatnak – a már említett kötelezettségvállalás rendjéről szóló együttes utasítás szerinti – leválasztását.

Az időközi és éves beszámolók elkészítése, valamint a számviteli nyilvántartások vezetése szinte napi szintű kontrollt követelt meg mind az irodavezetőtől, mind a költségvetési csoportvezetőtől, mind a számviteli rendszergazdától/csoportvezetőtől.

Túljutva ezeken a nehézségeken, jelenleg jelentős problémát okoz az, hogy az új államháztartási számviteli rendszer bevezetése 2014. január 1-től koránt sem zökkenőmentes.

Bár az alapvető jogszabály látszólag megfelelő időben elfogadásra került, hiszen 2013. januárjában jelent meg az új Államháztartási számviteli kormányrendelet a Magyar Közlönyben, mely a mai napig több alkalommal módosult.

Gyökerestől megváltozott az önkormányzati számvitel.

Az önkormányzati számvitel terén egy a központi közigazgatás korábbi rendszereihez hasonló ún. rovatos rendszer került bevezetésre. Új elem a költségvetési számvitelben az eredményszemlélet megjelenése. Ennek biztosítására párhuzamosan pénzügyi és költségvetési számviteli nyilvántartásokat kell vezetnünk. A korábban a gazdálkodási rendszer egyik alappilléret jelentő szakfeladat rend is radikálisan megváltozott.

A változás nagyságrendje a Számviteli törvény rendszerváltással párhuzamos bevezetéséhez mérhető. Ennek megfelelően szükséges lett volna az önkormányzati gazdálkodó apparátusok illetve az önkormányzati területen működő számviteli szolgáltatók felkészítése.

Hiányoztak a megfelelő minőségű szakkönyvek és képzés a bevezetés során.

Több mint egy év távlatából illetve a 2014. évi „éles üzem” tapasztalatai alapján elmondható, hogy ennek elmaradása súlyos zavarokat okozott, sőt okoz most is. Számos kérdés nyitott, melyre a Magyar Államkincstár is csak ad hoc jelleggel tud reagálni.

Másik neuralgikus pontként értelmezhető az, hogy számos önkormányzat – köztük a mi önkormányzatunk is – azért választott integrált számviteli szolgáltatót, mivel sem humán, sem pénzügyi oldalról nem tudta a komplett számvitel-szervezési folyamatot felvállalni.

Ez azt eredményezi, hogy egyik oldalon a számviteli folyamatok szervezésekor be kell várni az integrált rendszer programozóit, másrészt a programozás időbeli csúszása miatt a számviteli szabályzatok aktualizálása évek óta a „mostohagyerek” kategóriába tartozik.

A számviteli csoportvezető munkaterhelése nem teszi lehetővé e feladat naprakész elvégzését, másrészt olyan univerzális számviteli szakember, aki ezeket aktualizálhatná, nem áll rendelkezésre.

Marad(na) lehetőségként egy külsős szervezet/személy megbízása, mely tartalmi oldalról nem jelentene megoldást, hiszen az összes adatot nekünk, illetve a programozó partner cégnek kellene a rendelkezésre bocsátania.

A jogszabályi változásokon túl jelentős változást jelentett az operatív gazdálkodás terén Mánfa Község Önkormányzatának csatlakozása a korábbi Komlói Polgármesteri/Önkormányzati hivatalhoz melynek eredményeként 2013. március 2-vel létrejött a Komlói Közös Önkormányzati Hivatal.

Sajnos erre az átadási folyamatra gazdálkodási oldalról a teljes rendezetlenség volt a jellemző, mely mind a mai napig rányomja bélyegét operatív gazdálkodásunkra. Feltétlenül rögzíteni kell ezzel kapcsolatban, hogy ez a rendezetlenség nem a Közös Önkormányzati Hivatalon múltott.

A mánfai önkormányzat átadás-átvételi folyamatára rányomta a bélyegét, hogy Mánfa Község Önkormányzata 2012. december 31-ig a Magyarhertelendi körjegyzőséghez tartozott. A Körjegyzőség megszűnésével párhuzamosan kísérletet tettek az Egyházaskozári Közös Önkormányzati Hivatalhoz történő csatlakozásra. Miután ez nem járt sikerrel, és a megszűnő Magyarhertelendi Körjegyzőség feladatait a többi korábban oda tartozó település csatlakozásával átvevő Magyarszéki Közös Önkormányzati Hivatalhoz nem kívántak

csatlakozni. Az Möt. vonatkozó szabálya alapján Komló Város Önkormányzatának el kellett fogadnia a mánfai csatlakozási szándékot. A Magyarhertelendi Körjegyzőség megszűnését és a Magyarszéki Közös Önkormányzati Hivatal megalakulását nehezítette, hogy a megszűnést kimondó döntésre csak igen későn került sor, így számos vitás, le nem zárt kérdés nehezítette a 2012. év zárását és a 2013. év indítását.

A március 2-i átvételkor már volt egy táblázat formájában elfogadott költségvetése, egy kincstár felé elektronikusan leadott költségvetési garnitúrája illetve egy a kincstár felé ugyancsak elektronikusan leadott éves beszámoló garnitúrája az önkormányzatnak.

A költségvetés az előírt **rendeleti formában nem készült el**. A kincstár felé elektronikus formában leadott költségvetés és a részünkre átadott táblázat adatai nem egyeztek. A polgármesterrel folytatott későbbi egyeztetések során kiderült, hogy számos releváns tétel nem került beépítésre a költségvetésbe.

Sajnos a beszámoló tekintetében is hasonló problémákat találtunk. Arról nem is beszélve, hogy a beszámoló készítői – a Magyarszéki Közös Önkormányzati Hivatalba átvett korábban a Magyarhertelendi székhelyű körjegyzőségen dolgozó gazdasági vezető és ügyintéző – korlátozó záradékot vezettek a részünkre átadott (a Magyar Államkincstárnak leadott) beszámolóra, miszerint annak tartalmáért nem vállalják a felelősséget!

E tények ismeretében kezdeményeztük, hogy az átadók tegyenek eleget jogszabályi kötelezettségeiknek, elkészítve a költségvetési rendeletet és a zárszámadási rendeletet. Sajnos ettől teljes egészében elzárkóztak.

Pozitívumot jelenthetett volna az átadás-átvétel során, hogy ugyanazt az integrált számviteli rendszert használjuk. Sajnos azzal szembesültünk, hogy a Közös Önkormányzati Hivatal apparátusába átvett 2 fő kirendeltségi ügyintéző egyike sem tudja a rendszert használni, tekintettel arra, hogy azt korábban teljes körűen egy a Magyarszéki Közös Önkormányzati Hivatalhoz átvett személy kezelte.

A probléma komplexitása meggátolta a gazdálkodási folyamatok teljes integrációját a komlói székhelyen kialakított munkafolyamatokba, ezzel nagyban nehezítve a feladatellátást. Természetesen azon részfolyamatokat, amelyek illeszthetőek voltak, azokat a haladéktalanul előkészített és jelen tanulmányhoz mellékelt kötelezettségvállalás rendjéről szóló utasítás szerint beépítettük a normál operatív gazdálkodási folyamatba.

Az ezen kívül eső rendezendő elemeket/folyamatokat kényszerből a számviteli rendszergazda kapta meg többlet feladatként. Ennek keretében elsőként egy rendeletmódosítással meg kellett teremteni a leadott és a ténylegesen elfogadott költségvetés, valamint a működés tényleges szerkezetének összhangját. El kellett készíteni a zárszámadási rendeletet melyhez a nyilvánvaló hibákat tisztázni kellett a leadott költségvetési beszámoló kapcsán.

## **2.2. Gazdálkodó szervezet**

Komló Város Önkormányzata feladatait a város intézményrendszerén keresztül látja el. Jelenleg hat intézmény működik a város fenntartásában. Ezek közül a Komló Városi Óvoda, a Közösségek Háza, Színház és Hangversenyterem illetve a József Attila Könyvtár és Muzeális Gyűjtemény nem rendelkezik saját gazdasági szervezettel, gazdálkodási feladataikat a GESZ (Gazdasági Ellátó Szervezet) intézmény látja el megállapodás alapján.

Saját gazdasági szervezettel rendelkező intézmény a Városgondnokság. A hatodik intézmény az Önkormányzat gazdálkodási feladatait is ellátó Komlói Közös Önkormányzati Hivatal.

A GESZ, illetve a Városgondnokság gazdasági szervezete felel gazdálkodásuk szabályszerűségéért, így a jogszabályoknak maradéktalanul megfelelő szabályozói környezet kialakításáért.

A Közös Önkormányzati Hivatal, illetve annak gazdasági szervezete a Hivatal saját, illetve az MötV és az Áht rendelkezései alapján fenntartó önkormányzatai, azaz Komló Város Önkormányzata és Mánfa Község Önkormányzata, valamint e két önkormányzat területén működő 1 mánfai és 5 komlói nemzetiségi önkormányzat gazdálkodási folyamatainak és szabályzórendszerének a kialakításáért felelős. A fenti városi intézmények operatív gazdálkodási és szabályozási feladatai téren csak koordináló feladatokat lát el.

A Közös Önkormányzati Hivatal SZMSZ-ében rögzített módon a pénzügyi iroda látja el a gazdálkodási feladatokat, azaz ez a szervezeti egység a Hivatal Gazdasági szervezete. Az iroda formálisan egységes melyet irodavezető irányít, aki egyben az előírt végzettségek birtokában ellátja a gazdasági vezetői feladatokat is. Az iroda működésének három fő területe a költségvetési gazdálkodás, a költségvetési számvitel és a vagyongazdálkodás. A funkcionálisan elkülönülő területek a már fent említett 8 elkülönült önkormányzati (2 települési és 6 nemzetiségi) és a Hivatal, mint intézmény költségvetési gazdálkodása során a

rendelkezésre álló munkaerő mellett a napi működés során nem tud elkülönülni, bár ez nagyban megkönnyítené mind a szabályozási mind a munkaszervezési feladatokat.

Jelenleg az iroda a fent már említett irodavezető mellett 12 fő ügyintézővel látja el feladatait. Közülük 1 fő gazdasági jogász kivételével mindenki részt vesz az operatív gazdálkodási feladatok ellátásában. A munkatársak közül 1 fő közgazdász a költségvetési csoportvezetői feladatokkal került megbízásra mellette 1 fő pályakezdő közgazdász az előirányzat gazdálkodás, szabályozás és költségvetés tervezés terén látja el feladatait. (Mindketten rendelkeznek mérlegképes könyvelői végzettséggel is.) Az iroda dolgozói közül e mellett további 4 fő rendelkezik mérlegképes könyvelői végzettséggel. A munkatársak fennmaradó hányada pénzügyi ügyintézői képesítést szerzett. (Közülük az egyik néhány évvel a nyugdíj előtt álló ügyintéző jelen tanulmány véglegesítésével egy időben jelentette be távozását a nemzetiségi önkormányzatok gazdálkodásával kapcsolatos munkakörből. Indoklása szerint nem bírja az új számviteli rend okozta folyamatos többlet terhelést.) A márfai kirendeltségen osztott munkakörben adó és pénzügyi területen foglalkoztatott ügyintéző jelenleg próbálja megszerezni ezt a képzettséget.

Az elmúlt két év személyzeti tapasztalatai igazolják, hogy az önkormányzati gazdálkodás terén rendkívül nehezen vagy egyáltalán nem lehet megfelelő végzettséggel és gyakorlati tapasztalattal rendelkező munkatársakat találni. Hasonló problémákat tapasztalunk évek óta a belső ellenőr kollégák pótlása tekintetében is.

A problémák több okra vezethetők vissza. 2008 óta a helyi közigazgatásban dolgozók jövedelme **nominál értékben csökkent**. Különösen a pénzügyi területen dolgozók „derékhadát” képező mérlegképes könyvelők juttatásai szakadtak el a realitástól! A 2012. január 1-jén hatályba lépett új államháztartási törvény és annak végrehajtási rendelete a korábbihoz képest is jelentősen felértékelte az államháztartási mérlegképes könyvelői végzettséget azáltal, hogy az operatív gazdálkodás egyik központi elemévé tette a pénzügyi ellenjegyzést illetve az azt megalapozó fedezetvizsgálatot. E feladatok mindegyike mérlegképes könyvelői végzettséghez kötött. A közös önkormányzati hivatali működés illetve a nemzetiségi önkormányzatok elkülönült gazdálkodása szintén növelte a mérlegképes könyvelői végzettséggel rendelkező ügyintézők iránti igényt. Másik oldalról elmondható, hogy hosszú éveken keresztül nem volt a Dél-Dunántúlon államháztartási mérlegképes könyvelői képzés. Az Önkormányzatunknál dolgozó valamennyi mérlegképes könyvelő vállalalkozási szakon végzett. (Ez év első félévében közülük 3 fő a Közös Hivatal támogatásával különbözeti vizsgát tett és így jelenleg már az államháztartási képesítéssel is rendelkezik.)

A piacon e mellett a mérlegképes könyvelői az egyik legkeresettebb és anyagilag is leginkább elismert szakképesítés.

E tények ismeretében érthetetlen, hogy a központi bérszabályozás nem biztosít e kiemelten fontos munkakörökben kiemelt bérezést!

Jellemző, hogy az utóbbi időszakban felvett pénzügyes dolgozók mindegyikénél feltétel volt a mérlegképes könyvelői képesítés megléte, beleértve a közgazdász végzettséggel rendelkező új dolgozó is. (Számvitel szakon végzett új munkatárs esetében a mérlegképes könyvelői oklevele kézhez vételéig csak ideiglenes – jelentősen leszűkített – munkaköri leírást kaphatott és problémát okoz a munkafolyamatba történő beillesztése az átmeneti időszakban.) A hivatalvezetés e téren élt ugyan a béreltérítés eszközével, de hosszú távon csak a ténylegesen e végzettséghez kötött munkakörök betöltőinek biztosított képzettségi pótlék központi bevezetése nyújthat megoldást.

Még ennél is nagyobb nehézséggel jár az államháztartásban több éves költségvetési gyakorlattal rendelkező a munkafolyamatok szervezésére irányítására, csoportvezetői feladatokra alkalmas munkatárs pótlása. Esetünkben a nyugdíjba vonuló költségvetési csoportvezető pótlása vált aktuálissá 2013-ban. Több mint fél év telt el az olyan utód keresésével, aki hasonló munkakörben már bizonyított. E téren sajnos a mérlegképes ügyintézők pótlásánál is rosszabb helyzettel szembesültünk. Azok a kollégák akik megfeleltek a szakmai elvárásoknak, Pécsen vagy a Magyar Államkincstárnál, vagy valamely központi közigazgatási szervnél dolgoztak. Elmondásuk szerint csoportvezetői szinten keresetük jelentősen meghaladja a mi bérszínvonalunkat. Egyikük jelenlegi bére meghaladta a komlói jegyzői illetmény összegét is. Ilyen körülmények között a korábbi munkakört szét kellett választani és az egy „kész ember” munkába állása helyett 2 fő hosszadalmas betanulási folyamata kezdődött el.

Munkaszervezési oldalról az új államháztartási számviteli törvény 2014 január 1-től történő bevezetése, illetve az év első három hónapjának kivételével bevezetett havi jelentések megkövetelése szinte megoldhatatlan munkaszervezési feladatot jelent.

A pénzügyi apparátus csaknem minden tagja részt vesz a beszámolási tevékenységet megalapozó analitikus és számviteli nyilvántartások vezetésében.

A rendelkezésre álló létszám nem, vagy igen korlátozottan teszi lehetővé a párhuzamosságok kialakítását a munkaszervezés terén. Természetesen ezt a problémát tetézi a feladatok komplexitása miatt megkövetelt specializálódás is. A munkakörök jelentős eltéréséből

adódóan a helyettesítések csak ideiglenesen és részlegesen oldhatóak meg egy-egy dolgozó távolléte esetén.

A fent említett havi beszámolási gyakoriság szinte folyamatos jelenlétet igényel. A hónap utolsó napjainak tervszerű pénzügyi zárásához szükséges egyeztetési és pénzforgalmi feladatai, a segélyek kifizetése, a hó eleji finanszírozási feladatokhoz kapcsolódó egyeztetési és nyilvántartási feladatok, az előző hónap zárási feladatai a beérkező banki bizonylatok alapján, a bérek kifizetése, a második dekád számviteli és analitikus zárási feladatai majd a beszámoló űrlapjainak előkészítése, egyeztetése külső és belső intézményi szinten tárgyható 25-től következő hónap 20-ik napjáig folyamatos munkavégzést igényelnek.

### **2.3 Infrastruktúra**

Mind az önkormányzat, mind a közös önkormányzati hivatal vezetése fontosnak tartja a számítógép-park folyamatos cseréjét, fejlesztését. A gazdálkodási területen is számos számítógép és kiegészítő cseréjére került sor az utóbbi években. E téren a legnagyobb fejlesztésre az integrált gazdálkodási rendszerünk informatikai háttérét biztosító szerver-park cseréjével került sor, melynek költségviselésében a kapcsolódó 4 kistérség is szerepet vállalt. Gazdálkodási szoftverként a Libra ZRt. által fejlesztett és forgalmazott Corso integrált gazdálkodási rendszer pénzügyi és főkönyvi modulját használjuk.

Sajnos a beszámolók elektronikus formában történő leadását biztosító Központ Gazdálkodási Rendszer koránt sem működik zökkenőmentesen. Sorozatosan azzal szembesülünk, hogy a program még a tárgyhót követő hó 20-án –azaz a beszámoló benyújtásának határidejekor – sem áll teljes körűen rendelkezésre. Gyakori, a leadott beszámoló visszanyitása a program paraméterezésének utólagos változtatása miatt.

Ez a munkacsúcs indokolatlan elnyújtását eredményezi. Az ütemezett szabadságok kiadására elvileg rendelkezésre álló adott hó 20-tól 27-ig terjedő időszakra csúsznak át feladatok.

A problémákat tovább fokozza az integrált számviteli rendszer programozásának lemaradása. Sajnos a programozó cég joggal hivatkozik arra, hogy számos rendezetlen kérdés tekintetében csak a Kincstári paraméterezések ismeretében tudják véglegesíteni a rendszert. Nem is beszélve az általuk dokumentáltan feltett és a Kincstár illetve az NGM által meg nem válaszolt több tucat kérdésre, problémafelvetésre.



Amennyiben ez év végéig nem rendeződik, úgy felvetődhet egy új program beszerzése is. Ez több problémát is felvet.

Egyrészt az új program beszerzése nem jelent megoldást a 2014. év tekintetében. Ezt az évet az adatállomány méretére való tekintettel nem lehet újrakönyvelni a 2015-ös év nyitásával párhuzamosan, különös tekintettel egy új rendszer bevezetésének a problémái közepette. Tekintettel az eltérő programozási alapokra nem oldható meg az adatmigrálás a rendszerek között. Ennek megfelelően a 2014-es évet még mindenképp jelenlegi integrált rendszerünk keretein belül kell lezárunk.

A másik jelentős probléma, hogy épp jelen pályázat keretében szeretnénk az integrált rendszert két új modullal kiegészíteni, a vagyonyilvántartó és a kataszteri programok beszerzésével. Ez az egyszeri adatfelvitel és belső adatmigrálás okán némileg csökkenthetné a manuálisan elvégzendő feladatokat. Egyben a rendszer zártsága bizonyos egyeztetési/egyezőségi követelmények tekintetében is csökkentené munkaterhünket.

Természetesen, ha a program alapját képező pénzügyi és főkönyvi modul használata ellehetetlenül, úgy ezen kapcsolódó programok beszerzése is okafogyottá válik.

### 3. A korábbi ÁROP pályázat eredményei

A korábbi ÁROP pályázat egyik célja a Komlói Város Önkormányzat Polgármesteri Hivatala operatív gazdálkodásának, azon belül is a szabályozottságnak a felülvizsgálata volt.

Az operatív gazdálkodás legfontosabb területei a teljesség igénye nélkül:

- költségvetés tervezésének és elfogadásának a folyamata
- havi, negyedéves és éves beszámoló előkészítésnek és elfogadásának a folyamata
- zárszámadási rendelet előkészítésének és elfogadásának folyamata
- kötelezettségvállalás, érvényesítés és utalványozás rendjének a szabályozása
- beszerzési és közbeszerzési folyamatok
- ellenőrzési nyomvonal kialakítása és a folyamatba épített előzetes és utólagos vezetői ellenőrzés szabályozása
- pénzforgalom szabályozása
- számviteli folyamatok szabályozása, stb.

A felülvizsgálat első körben a meglévő dokumentumok felmérésére, a jogszabályi környezet számbavételére, a hiányzó szabályozások és elmaradt módosítások felmérésére, majd ezek pótlására irányult. A másik fontos cél egy olyan folyamat illetve folyamatos tevékenység kialakítása volt, mely a jövőben is garantálja az e téren jelentkező feladatok végrehajtását.

A számos jogszabályváltozás operatív gazdálkodásba történő adaptálása folyamatos változásmenedzsmentet igényel. Ennek főbb lépései címszavakban az alábbiak:

- A kiinduló helyzet felmérése:
- jogszabályi elvárások megismerése
  - jelenlegi szabályozási környezet helyben
  - kiinduló szervezeti felállás
  - rendelkezésre álló munkaerő képzettsége, gyakorlata
  - használt gazdálkodási rendszer által nyújtott lehetőségek felmérése

Cél állapot: - jogszabályok által előírt szervezeti működés

- előírt új részfolyamatok beépítése
- milyen kimenetek, milyen gyakorisággal az ezekhez vezető út modellezése és ezzel konzisztens új gazdálkodási folyamat kialakítása
- szervezet adaptálása az új rendszerhez

- Alkalmazott módszerek:
- munkakör elemzés
  - folyamatábra
  - tevékenységek sematizálása, résztevékenységre bontás a munkafolyamatba illeszthetőség érdekében
  - a munkafolyamat részelemeinek az elvégzésére alkalmas és rá végzettséggel rendelkező munkavállalókhöz hozzárendelése
  - új munkaköri leírások elkészítése
  - fentiek átvezetése és jóváhagyatása szabályzatokon

A pályázat keretében elkészült illetve aktualizált szabályzatok illetve utasítások az alábbiak voltak:

Számviteli politika

Számlarend

Kötelezettségvállalás rendjéről szóló utasítás

Gazdasági szervezet ügyrendje

Önköltség számítási szabályzat

FEUVE szabályzat és ellenőrzési nyomvonal

Pénzkezelési szabályzat

Leltározási szabályzat

Eszközök és források értékelési szabályzata

Feleslegessé vált vagyontárgyak hasznosításáról, selejtezéséről szóló szabályzat

Kockázat kezelési szabályzat

Szabálytalanságok kezelésének eljárásrendje

Látható, hogy az operatív gazdálkodáshoz kapcsolódó valamennyi szabályzat és utasítás érintett volt a munka során.

Ezek közül a legkisebb léptékű beavatkozást a folyamatosan karbantartott Kötelezettségvállalás rendjét szabályozó utasítás igényelte annak folyamatos aktualizálása miatt.

Pótlásra került a kontrollkörnyezet fontos hiányzó elemeként a FEUVE szabályzat és ellenőrzési nyomvonal. Ez különös tekintettel a költségvetés tervezést és beszámolást érintő folyamatai tekintetében 2014 őszéig aktuális és jól használható háttérrel nyújtott a folyamatok szervezéséhez, végrehajtásához és ellenőrzéséhez.

Munkánk során külső szakértő cég biztosította a módszertani támogatást. Az egyeztetések a pénzügyi irodavezető, illetve ad hoc jelleggel az érintett kollégák részvételével zajlottak. Így az elkészült dokumentumok közös munka eredményei

## 4. A helyi szabályozási környezet változásai

Jelen tanulmány keretében a korábbi ÁROP pályázat során kialakított – előző fejezetben ismertetett - módszertan alapján felülvizsgálatra kerültek hatályos szabályzataink.

Ahogy látszik, ez egy olyan tevékenység, amely jelentős időigényű rendszerszemléletű és rendszeres munkavégzést igényelne.

Erre a fent ismertetett többlet munka teher mellett az operatív gazdálkodás esetén nem maradt sem idő, sem energia.

A kötelező minimális átvezetések, amelyek a napi operatív munkavégzéshez szükségesek, azokat haladéktalanul, vagy minimális késedelemmel végrehajtottuk. Ilyen volt pl. a fent említett kötelezettségvállalás rendjéről szóló utasítás jogszabályi, személyi, szervezeti változásokhoz kapcsolódó többszöri módosítása, illetve Mánfa Község Önkormányzata és a Mánfai Roma Nemzetiségi Önkormányzat esetében a korábbi gazdálkodási szabályzatuktól elkülönülő ugyanilyen tárgyú utasítás megalkotása.

*A már eddig megvalósult felülvizsgálatok illetve azon területek, amelyek nem igényelnek módosítást az alábbiak:*

*Komló esetében:*

Komló Város Önkormányzata esetében a korábbi, a hatályos és a jelen tanulmány véglegesítésével egyidejűleg elfogadásra kerülő SZMSZ-e is tartalmazza a szükséges felhatalmazásokat az operatív gazdálkodás körébe tartozó szabályzatok, utasítások kiadására. E rendelkezéseket a jegyző hatáskörének felsorolása illetve az SZMSZ-nek az Önkormányzat költségvetésével, vagyonával kapcsolatos fejezete illetve a gazdasági ügyrend tekintetében a Hivatali SZMSZ tartalmazza. A Hivatali SZMSZ aktualizálására az önkormányzati választásokat követően még 2014-ben sor kerül.

A kötelezettségvállalás tárgyában hatályos szabályozás minden tekintetben naprakész, tekintettel arra, hogy az utóbbi években több alkalommal módosításra került. Ezek közül a 2012 elején végrehajtott módosítás volt a legnagyobb léptékű. (Ekkor került beépítésre a kötelezettségvállalások szigorúbb kontrollját célzó jogszabályváltozások nyomán - a korábbi Jegyzői ellenjegyzést felváltva - a pénzügyi ellenjegyzés.) Természetesen az utasítás aláírási

jogokat rögzítő mellékletei a személyi és munkaköri változások figyelembevételével folyamatosan aktualizálásra kerülnek.

*Nem igényel módosítást:*

Pénzkezelési szabályzat

Leltározási szabályzat

Eszközök és források értékelési szabályzata

Feleslegessé vált vagyontárgyak hasznosításáról, selejtezéséről szóló szabályzat

Kockázat kezelési szabályzat

Szabálytalanságok kezelésének eljárásrendje

*Mánfa esetében:*

Az önkormányzat SZMSZ-e aktualizálásra került a Közös Önkormányzati Hivatalunkhoz történő csatlakozáskor. Ahogy fent említettük, teljesen új a kötelezettségvállalás rendjéről szóló utasítás került kiadásra Mánfa Község Önkormányzata és a Mánfai Roma Nemzetiségi Önkormányzat tekintetében.

*Nem igényel módosítást:*

Pénzkezelési szabályzat

Leltározási szabályzat

Eszközök és források értékelési szabályzata

Feleslegessé vált vagyontárgyak hasznosításáról, selejtezéséről szóló szabályzat

*Hiányzó szabályzat Komló esetében nincs.*

*Mánfa esetében hiányzik:*

Gazdasági ügyrend

Kockázat kezelési szabályzat

Szabálytalanságok kezelésének eljárásrendje

FEUVE szabályzat és ellenőrzési nyomvonal

*Aktualizálandó:*

*Komló esetében:*

Gazdasági ügyrend

FEUVE szabályzat és ellenőrzési nyomvonal

*Mánfa esetében:*

A gazdálkodási szabályzatot a hiányzó szabályzatok hatályba lépését követően célszerű a párhuzamosságok miatt hatályon kívül helyezni.

## 5. Megállapítások, javaslatok

1. Az első és legfontosabb megállapítás az, hogy a jelenlegi gazdálkodási feladatok mellett, a fent ismertetett működési zavarok figyelembevételével csak igen nehezen, vagy egyáltalán nem biztosítható a naprakész szabályozási háttér biztosítása.

Amennyiben jövő évben nem, vagy csak kis mértékben változik az államháztartási számvitel illetve az ÁHT és annak végrehajtási rendelete, úgy tevékenységünk konszolidálódása várható. Ez kedvező hatást fejthet ki az operatív gazdálkodás terén, tervezéstől a végrehajtásig és beszámolásig.

Remélhetőleg mind az Állam által biztosított informatikai háttér, mind saját számviteli rendszerünk is stabilizálódik, ezzel megteremtve a munkaszervezés legelemibb infrastrukturális feltételeit.

Egy ilyen kedvező fordulat esetén felszabaduló munkaerő kapacitás mobilizálása és a szükséges külső szakértők bevonása révén 2015. első félévében megvalósítható a szabályozási háttér aktualizálása az intézkedési tervben foglalt tartalommal és határidőkkel.

Külső szakértők bevonása célszerű a még tárgyévben aktualizálandó számviteli politika és számlarend esetében.

Ahhoz azonban, hogy a belső kontrollok részeként az operatív gazdálkodás szabályozási feladatai naprakészen megfelelő minőségben rendelkezésre álljanak, nagy segítséget jelentene a belső ellenőrzés bevonása a feladat végrehajtása során.

A költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011 (XII.31.) kormányrendelet 2.§ b) alapján a belső ellenőrzés „... tanácsadó tevékenység, melynek célja, hogy az ellenőrzött szervezet működését fejlessze...”, míg a 2.§ r) szerint a „tanácsadó tevékenység: „A költségvetési szerv vezetője részére nyújtott olyan hozzáadott értéket eredményező szolgáltatás, melynek jellegét és hatókörét a belső ellenőrzési vezető és a költségvetési szerv vezetője a megbízáskor közösen írásban vagy szóban határoz meg...”

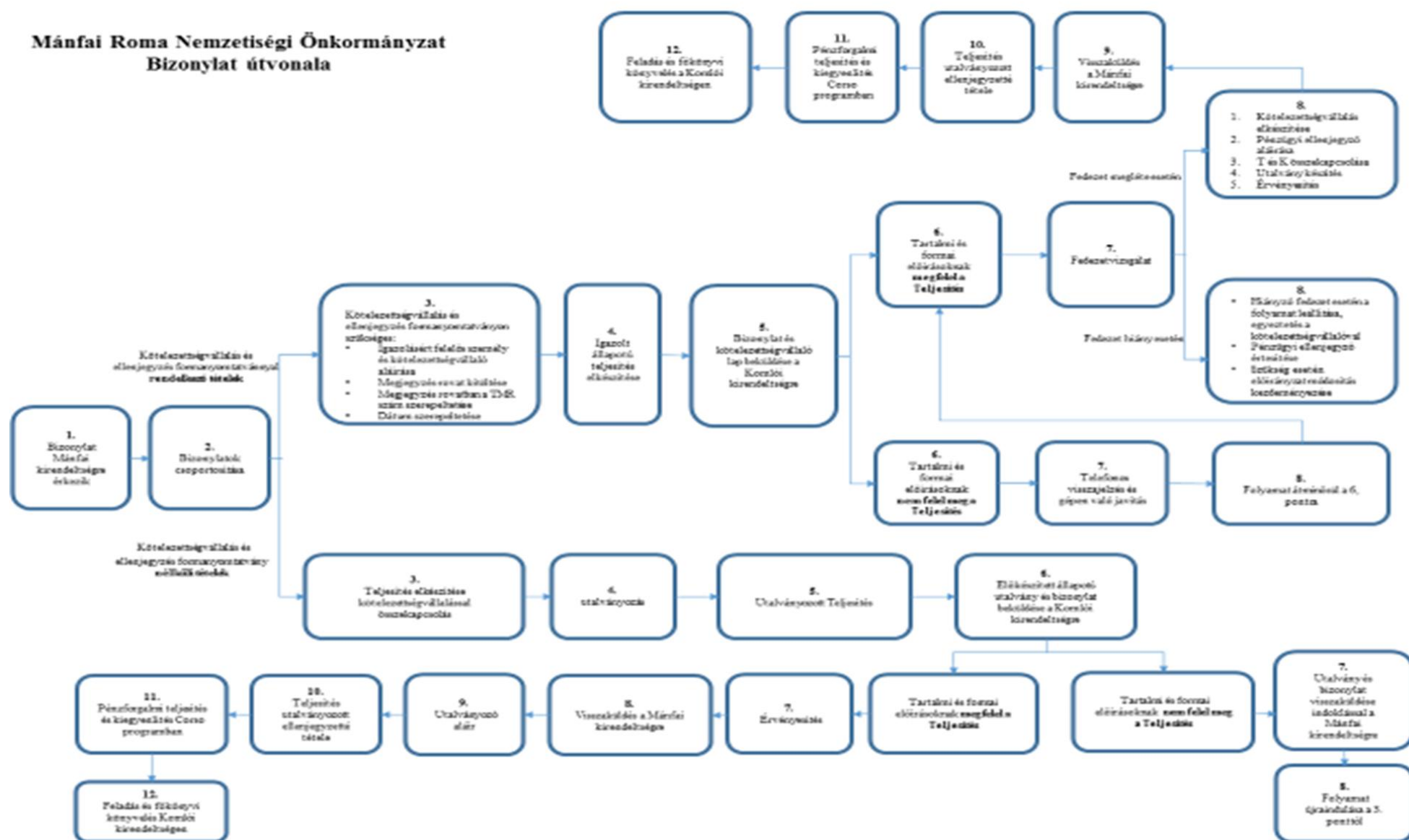
Célszerű lenne e felhatalmazással élve bevonni a belső ellenőrzést javaslattevőként a szabályzatok aktualizálása során.



Természetesen ez nem a probléma tovább hátrítását jelenti, sőt nem is jelentheti mivel az engedélyezett 1 fő belső ellenőrzési vezető és 1 fő belső ellenőr munkakörök közül jelenleg csak egy van betöltve. Ez – tekintettel a kistérségi szinten ellátott feladatra, illetve a nemzetiségi önkormányzatok teljes elkülönülésére – a korábbinál jóval nagyobb leterheltséget, a tanácsadó tevékenység terén pedig kisebb szakmai segítséget tud biztosítani a gazdálkodó apparátusoknak.

A tényleges végrehajtás mindenképp a pénzügyi apparátusra vár, ahol a munkaköri leírások módosításával egyértelmű felelősöket kell kijelölni az egyes szabályozási területekhez. Ez a folyamat már megkezdődött. Az új közigazdász kolléga egyik fő feladata ez lesz, együttműködve a csoportvezetőkkel és az irodavezetővel. Ennek a munkának egyik első lépése a folyamatszervezést és ezen keresztül a szabályozást megalapozó munkafolyamat felmérések elkészítése. Példaként az alábbiakban a Mánfai Roma Nemzetiségi Önkormányzat számviteli bizonylatainak útját bemutató folyamatábrája látható, mely a kirendeltségi ügyintéző betanításának és munkaköri leírásának a megalapozó dokumentuma:

## Mánfai Roma Nemzetiségi Önkormányzat Bizonylat útvonala



2. Második alapvető megállapítás az, hogy a korábban már említett, az előző időszak gazdálkodását nagyban segítő, kiválóan működő integrált számviteli rendszerünk jelenleg csak részlegesen tudja ellátni feladatait. Bár a kötelezettségvállalás folyamata, mint az operatív gazdálkodás egyik legfontosabb eleme a korábbiaknál még részletesebben, a jogszabályoknak megfelelően zárt rendszerben működik, más területeken súlyos zavarok jelentkeznek. Mint ahogy már korábbiakban jeleztük, a programozáshoz elengedhetetlen NGM rendeletek meglehetősen későn jelentek meg. Ennek megfelelően a könyvviteli összefüggések és a mérlegbeszámolók paraméterezése csúszik. Számos feladatot csak jelentős munkaráfordítással, manuálisan tudunk elvégezni, köztük a negyedéves mérlegbeszámolók készítését is.

Még ennél is nagyobb gondot okoz az előirányzatok egyeztetéséhez szükséges programrészek hiánya. Ezek nélkül „vakon” gazdálkodunk, illetve ennek elkerülésére számos, korábban már rég elfeledett manuális kigyűjtést kell elvégeznünk illetve analitikát kell vezetnünk a vezetői információk kinyeréséhez.

Amennyiben ez a probléma év végéig nem rendeződik, úgy felvetődhet egy új program beszerzése is. Ez természetesen okafogyottá tenné a jelen ÁROP pályázat keretében beszerzendő tovább két program-modul beszerzését is.

A 2012. január 1-től hatályos államháztartási Tv. és a végrehajtásáról szóló kormányrendelet jelentősen megváltoztatta az operatív gazdálkodási feladat- és hatásköröket. Az átalakítás eredményeként a korábbi jegyzői ellenjegyzést felváltotta a kötelezettségvállalások terén a pénzügyi ellenjegyzés, melyet a jogszabály az előírt végzettséggel rendelkező gazdasági vezetőhöz telepített. Az új szabályozásban a korábbiaknál hangsúlyosabbá vált a kötelezettségvállalást megelőző előzetes fedezetvizsgálat, mely a pénzügyi ellenjegyzés szakmai megalapozására szolgál. Ennek megfelelően ez is államháztartási mérlegképes könyvelői, vagy azzal egyenértékű szakmai képesítéshez kötött.

Az új államháztartási számviteli szabályozás 2014. január 1-i bevezetésével párhuzamosan jelentősen átalakult a kötelezettségvállalások nyilvántartási rendszere. A jogszabály előírja az előzetes és végleges kötelezettségvállalások elkülönített nyilvántartását. Ennek az az előfeltétele, hogy a döntés és végrehajtás előkészítése (előterjesztés, megrendelő, szerződés tervezet) során sor kerüljön előzetes írásos formátumú fedezetvizsgálatra és az rögzítésre kerülhessen az integrált számviteli rendszer kötelezettségvállalási moduljában.

E berögzített és főkönyvileg könyvelt kötelezettségvállalás a tényleges szerződéskötéssel és/vagy a számla beérkezésével válik végleges kötelezettségvállalássá, melyet az új rendszerben mind a kötelezettségvállalás nyilvántartásban, mind a számvitel terén a főkönyvi könyvelésben rögzíteni kell.

Jól látható a fentiekből, hogy a korábbi gyakorlat szerint igen gyakori ún. egyidejű kötelezettségvállalás mint általános gyakorlat nem csak törvénytörő, hanem ezen túlmenően megakadályozza a kötelezettségvállalások kategóriánkénti nyilvántartását, ezáltal kötelező adatszolgáltatásaink megalapozottsága is sérül.

Egyidejű kötelezettségvállalás esetén a gazdálkodó apparátus utólag, egy számla beérkezésén keresztül értesül egy olyan gazdasági eseményről, melynek gyakran nincs meg az előirányzati fedezete, nincs hozzá kapcsolódó szabályos – pénzügyileg ellenjegyzett – szerződés és/vagy megrendelés. Természetesen ennek jelzését követően az ügyintézők többnyire igyekeznek pótolni ezeket visszamenőleges dátummal (A jogszabály lehetőséget biztosít a hiányzó dokumentumok pótlására legkésőbb a kötelezettségvállalás pénzügyi teljesítésének időpontjáig.). Ez azonban az integrált számviteli rendszer jogszabály által megkövetelt belső naplózása következtében nem megoldás! A kötelezettségvállalási modulban ekkor már nem tudjuk visszamenőleges dátummal rögzíteni az utólag legyártott dokumentumokon alapuló előzetes kötelezettségvállalást.

Tekintettel arra, hogy az államháztartás új beszámolási rendszere havi adatszolgáltatást követel meg, így a naplózási probléma mellett a leadott előző időszaki adatok sem teszik lehetővé a rendszeren belüli utólagos korrekciót. A probléma egy jelentős hányadát kezeltük, a költségvetési rendelet módosításának keretében kibővített saját hatáskörű előirányzat módosításra vonatkozó felhatalmazással

A probléma fennmaradó hányadának megoldása nem szabályozási kérdés, hisz a vonatkozó eljárásrendet jó ideje egyértelműen tartalmazza a kötelezettségvállalások rendjére vonatkozó utasítás.

Elmondható, hogy e szabályozás betartásának hiánya okozza a legnagyobb bizonytalanságokat és feszültségeket a költségvetés operatív végrehajtása során. Sok esetben éri az a vád a pénzügyi területen dolgozókat, hogy akadékoskodásuk gátolja a feladatok végrehajtását. Nehéz ugyanis megmagyarázni, hogy a fedezetnek az új rendszerben nem csak kiemelt előirányzati, hanem rovat szinten is rendelkezésre kell állnia. Ez természetesen - egyes a költségvetési rendelet felhatalmazásán alapuló esetekben - saját hatáskörű előirányzat módosítással az előzetes fedezetvizsgálattal párhuzamosan rendezhető, de ehhez **nem utólag kell szembesülni a problémával.**

Megoldási lehetőségként kínálkozik szabályozási oldalról az érintettek ismételt oktatása, a részfeladatok akár munkaköri leírási szintű rögzítése. Az előterjesztések és szerződés tervezetek tekintetében a kötelező előzetes egyeztetések dokumentálása az előterjesztések külfetein, illetve megrendelések és szerződések fedőlapjain még ezen dokumentumok aláírását megelőzően.

Végül, de nem utolsó sorban az új és új munkakörbe betanuló kollégák irodán belüli betanítása során fokozott figyelmet fordítunk a munkafolyamatok elemzésére, lehetőség szerinti egyszerűsítésére, a helyettesítő kollégák párhuzamos betanítására. E nélkül ugyanis a belső kontrollok folyamatos érvényesítése nem biztosítható. Ez az alapjaiban megváltozott jogszabályi környezetben jelentős többlet feladatként jelentkezik.

## 6. Intézkedési terv

1/ Az államháztartási törvény tárgyevi módosítása miatt módosításra szorul a költségvetés tervezés és beszámolás folyamatok tekintetében a gazdasági ügyrend, a FEUVE szabályzat és ellenőrzési nyomvonal. A módosítás során törölni kell a féléves és háromnegyed éves beszámolóra vonatkozó rendelkezéseket, egyúttal szabályozni kell a havi PM info és negyedéves mérlegjelentések előkészítésének rendjét.

Törölni kell a költségvetési koncepció előkészítésére, egyeztetésére és elfogadására vonatkozó rendelkezéseket.

Határidő: 2014. december 31.

Felelős: pénzügyi irodavezető

2/ El kell készíteni Mánfa Község Önkormányzat és a Mánfai Roma Nemzetiségi Önkormányzat hiányzó szabályzatait. Ezek összeállítása során lehetőség szerint a komlói szabályzatok adaptálására, kiterjesztésére kell törekedni annak érdekében, hogy gazdálkodó apparátuson belül a munkamegosztás és helyettesítés lehetőségét biztosítsuk.

Határidő: 2015. április 30.

Felelős: pénzügyi irodavezető

számviteli csoportvezető

költségvetési csoportvezető

szabályozásért felelős pénzügyi ügyintéző

3/ Belső ellenőrzés tanácsadói szerepét meg kell erősíteni. A jogszabályok figyelemmel követése mellett havi vagy negyedéves rendszerességgel közzétett szabályozás változtatására vonatkozó javaslati sor, illetve az ehhez mellékelt a módosításra vonatkozó javaslat, sablon hatalmas segítséget jelentene a napi munkában. Ez egyúttal a szabályozási feladatok folyamatos végrehajtásának garanciájává válhatna nem csak az önkormányzat és a hivatal, hanem valamennyi a belső ellenőrzés által vizsgált önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat és intézmény tekintetében. Ez annál is inkább időszerű, mivel – első kézből kapott információk alapján - az elkövetkező időszak ÁSZ ellenőrzéseinek egyik központi eleme a szabályozottság vizsgálata lesz!

Határidő: 2015.január 1-től folyamatos

Felelős: belső ellenőrzési vezető

4/ A hatályos szabályzatok és módosításaik megismerése és maradéktalan alkalmazása érdekében a pénzügyi irodán belül működő tájékoztatókat, képzéseket ki kell terjeszteni az irodán kívül érintettek tájékoztatásával, képzésével.

Határidő: értelem szerint

Felelős: jegyző

5/ A mánfai kirendeltségen dolgozó pénzügyes kolléga betanítása érdekében heti 2 napra komlói munkavégzést szükséges elrendelni. Ennek megfelelően meg kell vizsgálni a mánfai kirendeltség ügyfélfogadási rendjének esetleges módosítását. Komlón a betanítás időtartamára plusz egy számítógépes munkaállomás beállítására van szükség. A betanítás célja a fent bemutatott folyamatára szerinti valamennyi részfolyamat készség szintű elsajátítása. Majd ezt követően a Mánfa Község Önkormányzat operatív gazdálkodási folyamataira történő kiterjesztése.

Határidő: 2015. március 31.

Felelős: jegyző

6/ Pótolnunk kell új mérlegképes kolléga felvételével a távozó ügyintézőt a nemzetiségi önkormányzati gazdálkodási feladatai tekintetében. Az átmeneti időszakban gondoskodni kell a feladatok ideiglenes átvételéről, a helyettesítési feladatokat ellátó kollégánk által. Az új kolléga részére felvétele és betanulása után mind a komlói mind a mánfai nemzetiségi önkormányzatok gazdálkodási feladatait át kell adni.

Határidő: azonnal illetve értelem szerint

Felelős: pénzügyi irodavezető

7/ Mánfa Község Önkormányzatának munkafolyamatait integrálni kell a Közös Önkormányzati Hivatal munkafolyamataiba az operatív gazdálkodás tekintetében, mely maga

után vonja a munkafolyamatok és munkaköri leírások módosítását mind a pénzügyi iroda dolgozói, mind a többi érintett dolgozó tekintetében.

Határidő: 2015. április 30.

Felelős: költségvetési csoportvezető  
számviteli csoportvezető

8/ A folyamatok könnyebb elsajátítása, az átláthatóság biztosítása és ezen keresztül az ellenőrzés megkönnyítése érdekében az új belépők esetében illetve a munkakörök átfogó változtatása során teljes körű, a Mánfai Roma Nemzetiségi Önkormányzat kapcsán bemutatott folyamatábrát kell készíteni.

Határidő: értelem szerint

Felelős: szabályozásért felelős pénzügyi ügyintéző

9/ Mivel a szabályozási környezet alapjaiban megváltozott, illetve az integrált számviteli rendszer csak november elejére került e téren véglegesítésre programozó partnerünk által, így a számvitel szabályozását érintő tárgyevi módosításra igen rövid idő áll rendelkezésre. A pénzügyi apparátus leterheltségére, illetve a sok betanuló új és változó munkakörbe került kollégára való tekintettel a számlarend és számviteli politika aktualizálása során javasolt külső szakértő igénybevétele.

Határidő: 2014. december 31.

Felelős: jegyző  
pénzügyi irodavezető