

Ellenőrzési jelentés

Dévaványa Város Önkormányzat
405/2013 (X.31.) Kt. határozat

Jóváhagyom
Név: Menyhért István
Aláírás:
Dátum: 2014. augusztus 12.

A jelentést elfogadom és az intézkedési terv elkészítését elrendelem:
Név: <költségvetési szerv vezető>
Aláírás:
Dátum:

ELLENŐRZÉSI JELENTÉS

a szabad kapacitás terhére végzett mezőgazdasági feladatok ellátásáról,
jövedelmezőségéről, a 2013. évi költségvetésre gyakorolt hatására pénzforgalmi
szempontból című vizsgálathoz.

Dévaványa, 2014. augusztus 12.

I./
AZ ELLENŐRZÉS SZERVEZÉSÉRE VONATKOZÓ ADATOK

Az ellenőrzést végző szervezet:	Menyhért és Társa Könyvvizsgáló, Pénzügyi Tanácsadó Kft. Békéscsaba, Andrassy út 18-20. C. lh. 2/3
A vizsgálat célja:	Annak megállapítása volt, hogy a szabad kapacitás terhére végzett mezőgazdasági feladatok ellátása miként történt, hogyan alakult annak jövedelmezősége, milyen volt pénzforgalmi szempontból a 2013. évi költségvetésre gyakorolt hatása, a közbeszerzési szempontok érvényesültek-e.
Ellenőrzött szervezet(ek):	Dévaványa Város Önkormányzata
Az ellenőrzés típusa:	Külső szolgáltató bevonásával a belső ellenőrzési tervben foglaltak vizsgálata.
Vonatkozó jogi háttér:	Áht. 70. § (1) a-c. pontjai. A költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet.
Alkalmazott ellenőrzési eszközök és módszertanok:	A megbízás specifikumaiból adódóan döntően közvetlen vizsgálati megközelítési mód, az egyes tevékenységeket érintő kockázatokban egyedi és tételes elemzés, vizsgálat.
Ellenőrzött időszak:	2012. szeptember 1- 2013. augusztus 31.
Ellenőrzés időtartama:	2014. 06. 12. – 06. 25. között megszakításokkal, 06. 25 - 07. 14. között felfüggesztés, utána folyamatos.
Időigény (ellenőri munkanapok száma):	10 ellenőri munkanap, szerződés szerint, ami további 7 ellenőri munkanappal nőtt adatszolgáltatási problémák miatt.
Vizsgálatvezető:	Menyhért István, megbízási szerződés alapján.
Az ellenőrzésben közreműködött belső ellenőrök:	Gyurkóné Bondár Anna, megbízási szerződés alapján + megbízólevél
Az ellenőrzött időszakban hivatalban lévő vezetők:	Balogh Csilla, jegyző
	Szűcsné Horváth Margit, a Gazdálkodási Iroda vezetője, Földi Imre referens folyamatos
	Név / szervezet vagy szervezeti egység / időintervallum

II./ VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

Az ellenőrzés tárgya és terjedelme

A vizsgálat során felmértük és értékeltük Dévaványa Város Önkormányzata Képviselő-testületének 405/2013. (X.31.) számú határozata alapján a szabad kapacitás terhére végzett mezőgazdasági feladatok ellátásáról, jövedelmezőségéről, a 2013. évi költségvetésre gyakorolt hatására pénzforgalmi szempontból című megbízás iratait, bizonylatait, kockázati tényezőit.

Mintavételezés esetén a mintavétel módja, a minta mérete és a minta által biztosított ellenőrzési lefedettség bemutatása

A megbízás szerint a vizsgált időszak 2012. szeptember 01 - 2013. augusztus 31. közötti időszakra szólt, de a szakmai sajátosságokból adódóan megvizsgáltuk a korábbi évek bizonylatait, leltárait, beszerzéseit, értékesítéseit, illetve minden olyan dokumentumot, adatot, információt begyűjtöttünk és értékeltünk, amely a megbízás teljesítéséhez, a kockázati tényezők értékeléséhez elengedhetetlen.

A teljesség igénye nélkül a mintavételezés kiterjedtségének érzékeltetésére nevesítünk néhány kiemelt jelentőségű anyagot: a vizsgált területekre vonatkozó képviselőtestületi határozatok, önkormányzati közbeszerzési tervek. Az ellenőrzöttel kapcsolatos különböző közbeszerzési anyagok, az egyes mezőgazdasági pályázatokhoz kapcsolódó iratanyagok, különösen a támogatási kérelmek, s az azokra kapott határozatok és döntési okiratok, földhasználati lapok, a programirányító által a Képviselő Testület számára elkészített előterjesztései. A mezőgazdasági eszközök nyilvántartása, az ezekhez kapcsolódó könyvelések mellett vizsgáltuk az alkalmazott gyakorlat és az egyes szabályzatokban rögzítettek közötti összefüggéseket, az alkalmazott bizonylati utat és a nyilvántartási rendszerbeni megjelenítést is.

Meg vagyunk győződve arról, hogy az elvégzett munka elégséges volt ahhoz, hogy megalapozott véleményt formálhassunk.

Főbb megállapításaink a következők:

A hivatal munkatársai készítettek és a képviselő testület az elmúlt években tárgyalt különböző anyagokat a szabad szabad kapacitás terhére végzett mezőgazdasági feladatok ellátásáról, de azok alapvetően más szemléletűek voltak. Ezen anyagok tartalmaztak különféle bevételeket, kiadásokat/költségeket, de azok különbözete nem tekinthető e feladatcsoport jövedelmezőségét hitelesen bemutatónak, amit az alábbiakban összegzünk.

A konkrét tevékenységhez illetve termény-előállításához kapcsolódóan költségfelosztást, s ezáltal önköltségszámítást sem végeztek az irányadó időszakban, ami nem teszi lehetővé szakmailag megalapozott hatékonysági és jövedelmezőségi számítások elvégzését. Ennek hiányában a mezőgazdasági tevékenység csak a természetes mértékegységben kifejezett adatainak, pl. termésátlagnak összehasonlítása lehetséges, de konkrétan az eredményesség tekintetében sem időbeni sem térbeni összehasonlítás nem végezhető. A termésátlagok vonatkozásában részben a változó vetésösszetétel, részben a rövid vizsgálati időszak sem biztosítja az összehasonlítást és az elemzések elvégzését. Ugyanakkor a mezőgazdasági tevékenység ennél jóval több évre visszamenő adatai alapján megyei, vagy akár országos átlaghoz mért összehasonlítás megvalósítható. Ezek pénzügybeni mutatókkal való kiegészítése feltételezi erre alkalmas nyilvántartások vezetését és a kapcsolódó szabályzatok maradéktalan alkalmazását.

A vizsgált időszakban az elemzés nem lehetséges, de a nyilvántartásokban indokoltak a változtatások, mivel a hatályos mezőgazdasági tevékenységgel kapcsolatos nyilvántartási és feladási rendről szóló szabályzat is előír teljesítendő követelményeket, arra vonatkozóan,

hogy mit kell a növénytermesztés és az állattenyésztés feladatkörrel kapcsolatosan biztosítani a megfelelő elszámolási és beszámolási kötelezettség érdekében.

A szociális földmunkát és a közmunkákat szervező programirányító által a képviselőtestületi ülésre készített előterjesztésekből, a könyvelésből nyert költségelszámolásokról és a szóbeli tájékoztatás alapján rögzíthető, hogy a rendelkezésre álló műszaki és humán erőforrásokkal a mezőgazdasági munkák mellett ellátnak más tevékenységeket is, pl. végeznek közterület-ellátási munkákat, amelyek közvetlenül nem kapcsolódnak a mezőgazdasághoz.

A fentiekből adódóan a szakfeladatonkénti teljeskörű elkülönítés, az ezirányú vagyis mezőgazdasági tevékenységet érintő költségelosztások elmaradása valamint a kiadások és bevételek összemérésének specialitásai, vagyis a pénzforgalmi szemlélet következtében a meglévő kapacitás kihasználásának, az igénybevett külső szolgáltatások indokoltságának elemzése és szakmailag megalapozott jövedelmezőségi számítások végzése nem biztosított. A költségvetési tervezés során a beszámolási év és a mezőgazdasági elszámolási év (szeptember 1-következő év augusztus 31. közötti időszak) adatainak elkülönítése, a kettős, azaz pénzforgalmi és eredményszemléletű könyvvezetés és eredmény-megállapítás alkalmazása teszi csak lehetővé annak egyértelmű megválaszolását, hogy a szabad kapacitás terhére végzett mezőgazdasági tevékenység miként befolyásolja az egyes évek költségvetésének teljesítését és mennyiben növeli vagy csökkenti a pénzforrásokat.

Mindezekből adódóan a szakmai követelményeknek megfelelő értékelést a belső ellenőrzés nem tudott tenni. A mezőgazdasági szakfeladat különböző bevételeinek és kiadásainak/költségeinek teljeskörű elkülönítésével, megfelelő vetítési alapok kialakításával, a szükséges önköltségszámítás elvégzésével, az igényeknek megfelelő analitikus és főkönyvi nyilvántartás vezetésével teljesíthető a megbízásban megfogalmazott igény.

A leírtak egyben azt is jelzik, hogy 1000 ha-os nagyságrendű területen való hatékony, jövedelmező gazdálkodás feltételei megteremtéséhez célszerű lenne keresni a megfelelő működési, szervezeti kereteket.

A belső ellenőrzési vizsgálat arra megállapításra jutott, hogy az önkormányzatnak a szabad kapacitás terhére végzett mezőgazdasági feladatok ellátásában annak megállapítása nem lehetséges, hogy a kiválasztás mindig a legkedvezőbb ajánlattevő szerint történt-e.

A Kbt. és a részletező részben hivatkozott hatósági útmutató alapján ugyanis az ajánlatkérőnek, azaz az önkormányzatnak mindazon hasonló árubeszerezésekre, illetve hasonló szolgáltatás megrendelésekre irányuló beszerzéseinek értékét egybe kell számítani, amelyekre vonatkozó beszerzési igényének a vizsgált árubeszerezésre, szolgáltatás megrendelésre irányuló szerződéseinek tervezésekor (különös tekintettel a költségvetés tervezésekor vagy az üzleti terv összeállításakor vagy az egy projekt keretében megvalósuló beszerzések felmérésekor) tudatában van, vagyis amely beszerzésekkel az adott eljárásn kívül számolhat, és amelyeket képes lenne egyidejűleg is megvalósítani.

Ez leegyszerűsítve azt jelenti, hogy az önkormányzatnak a szabad kapacitás terhére végzett mezőgazdasági feladatok ellátásának vonzatait, - árubeszerezését és szolgáltatás megrendeléseit - a költségvetés tervezésekor, vagy az üzleti terv összeállításakor ismernie kellett, másképpen ezeknek tudatában volt.

A belső ellenőrzés az önkormányzatnak a szabad kapacitás terhére végzett mezőgazdasági feladatok ellátását költségvetéshez kapcsolódó „kvázi” projektnek tekintette, aminek többszörösen megvolt és megvan a szakmai alapja. Az önkormányzat minden évben elkészítette ugyan a közbeszerzési tervét, de abban nem szerepelnek olyan megbontású, részletezettségű adatsorok, információk a szabad kapacitás terhére végzett mezőgazdasági feladatok vonatkozásában, amely felölelnének minden ehhez kapcsolódó tevékenységet –

árubeszerzést, igénybevett szolgáltatást –, így az egybeszámítás szabályainak érvényesülése, illetve az esetleges kivételek érvényesíthetősége sem ismert. **Mindezekből adódóan értelemszerűen azt sem lehet megválaszolni, hogy az önkormányzatnak a szabad kapacitás terhére végzett mezőgazdasági feladatok ellátásához kapcsolódó eljárásában a kiválasztás mindig a legkedvezőbb ajánlattevő szerint történt-e.**

A Megbízó önkormányzat felelős gazdálkodásra való törekvését bizonyítja, hogy a szabad kapacitás terhére végzett mezőgazdasági feladatok ellátásáról, jövedelmezőségéről, a 2013. évi költségvetésre gyakorolt hatása pénzforgalmi szempontból című vizsgálatot elrendelte, kiegészítve a kapcsolódó közbeszerzési eljárások betartásának helyzetének értékelésével.

A leírtak miatt azonban a belső ellenőrzés e tárgyban a jelzett kockázati tényezőkre jelentős többlet-időráfordítás ellenére sem tudott a leírt összegző értékeléstől eltérő választ adni.

1000 ha-os nagyságrendű földterületen való gazdálkodás jövedelmezőségét, az önkormányzati költségvetésre gyakorolt, a pénzforgalmon is túlmutató hatását megfelelő pontossággal, időbeli ütemezettséggel ismerni kell. A hivatali apparátus rendelkezésünkre bocsátott nyilvántartásrendszere, más iratai, bizonylatai nagyon sokféle információt tartalmaznak, de ezek nem alkalmasak a feltett kérdések, kockázatok megválaszolására. A képviselő-testület ezirányú beszámoltatásai ebből is adódóan jelentős részben formálisak.

Jelenleg nem lehet egyértelműen megállapítani, hogy ez a tevékenység a költségvetésre pénzforrást növelő, vagy csökkentő hatást gyakorol. Azonnali intézkedések szükségesek, hogy a következő gazdálkodási évet megalapozottabban tudják elkezdni.

A megállapítások és a javaslatok részletes leírása az ellenőrzési jelentés további részében található.

Az ellenőrzési jelentést az ellenőrzött területek vezetőivel előzetesen egyeztetjük. (Az egyeztető (záró) megbeszélést követően esetlegesen fennmaradt vitás álláspont ismertetése).¹

Az ellenőrzés nyomán kialakított véleményünk a vizsgált területről, illetve folyamatokról összességében²: Gyenge

Ez az öt lehetséges kategória közül a harmadik. Szükségesnek látjuk a besorolás tartalmi jellemzőinek ismertetését, ami az alábbi:

Az ellenőrzés „gyengének” értékelt területein a belső ellenőrzési pontok vagy folyamatok rendszere több hiányosságot is mutat, vagy a szervezeti egységek szintjén esetleg teljesen hiányzik. A szervezeti egységek lehetséges pénzügyi veszteségeinek kockázata nagy ezeken a területeken. A teljesítményt a szervezeti egység vezetői nem követik nyomon és nem felügyelik megfelelően, de az alkalmazott irányelvek és eljárások sem minden esetben elég hatékonyak ahhoz, hogy az ellenőrzési pont vagy folyamat működjön. Azonnali korrekciós intézkedésre van szükség, amit a terület vezetője részére készített rendszeres, a tevékenység új alapokra való helyezésének állapotát bemutató jelentéseknek kell követniük.

¹ Abban az esetben, ha volt egyeztető megbeszélés.

² Bkr. 41. § (4) bekezdése alapján Az ellenőrzési jelentés vezetői összefoglalójában az ellenőrzés eredményét és a feltárt hiányosságokat összefoglaló értékelést kell adni.

III.

FŐBB MEGÁLLAPÍTÁSOK ÉS JAVASLATOK

a szabad kapacitás terhére végzett mezőgazdasági feladatok ellátásáról, jövedelmezőségéről, a 2013. évi költségvetésre gyakorolt hatására pénzforgalmi szempontból című vizsgálathoz

Srsz.	Megállapítás	Rangsor	Kockázat / Hatás	Javaslat	Intézkedést igényel? (igen / nem)
1	Objektíven értékelhető adat- és információs bázis hiánya a tervezéstől az év zárásáig.	kiemelt jelentőségű	magas/jelentős költségvetési tervezési, finanszírozási nehézség, pü.-i hátrány.	Üzemgazdasági tartalmú, mélységű tervezést, nyilvántartást, objektíven értékelhető fajlagos és szintetizált mutatók, hozamok megalapozását biztosító könyvvezetés, információs bázis biztosítása, gyakorlott agronómus alkalmazása.	igen
2	Az önkormányzat minden évben elkészítette ugyan a közbeszerzési tervét, de abban nem szerepelnek olyan megbontású, részletezettségű adatsorok, információk amelyek indokoltak.	kiemelt jelentőségű	magas/ pénzügyi hátrány, jogsértés lehetősége.	A szabad kapacitás terhére végzett mezőgazdasági feladatok ellátása teljes vertikumának tételes átvizsgálása, átértékelése a Kbt. és a belső szabályzatok szerint, szélesebb	igen

	A közbeszerzési terv nem tartalmaz valamennyi árubeszerzést, igénybevett szolgáltatást kellő részletezettséggel, így az egybeszámítás szabályainak érvényesülése, illetve az esetleges kivételek érvényesíthetősége sem ismert. A valóban legkedvezőbb ajánlattevőt nem lehet hitelesen megállapítani.			körű, gyakoribb szakmai konzultáció, együttműködés megteremtése.	
3.	Az előző 1-2 pontban leírtakból adódóan a szervezeti keretek változtatása, mert a vizsgált mg-i tevékenység nem klasszikus alapfeladat.	Kiemelt jelentőségű	magas/áttekinthető, jövedelmezőségi szempontból értékelhető gazdálkodás hiánya, felelőségi viszonyok elmosódása.	Megfelelő működési mód és szervezeti forma kialakítása.	Igen

**IV./
RÉSZLETES MEGÁLLAPÍTÁSOK**

A 61/2009. (V.14.) FVM rendelet az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott agrár-környezetgazdálkodási támogatások igénybevételének részletes feltételeiről szól.

Déaványa Város Önkormányzata saját szabad kapacitása terhére élt az ebben foglalt lehetőségekkel, és 2009. július 23-án támogatási kérelmet nyújtott be az MVH-hoz. A 2009. december 6-án kelt határozat szerint az alábbi célprogramokra kapott támogatást:

célprogram megnevezése	azonosító	Támogatás mértéke euró/ha-nak megfelelő ft	
Integrált szántóföldi növénytermesztés	AA	egyéb szántóföldi növény	155
Túzok élőhelyfejlesztés előírásokkal	AD1	évelő szálás pillangós takarmánynövény termesztése	310
	AD1	vegyes szántóföldi növénytermesztés	303
Túzok élőhelyfejlesztési előírásokkal	BC1	Nem Natura	legeltetés
	BC1	2000 terület	kaszálás
	BC1	Natura 2000	legeltetés
	BC1	területen	kaszálás
Természetvédelmi zonális célprogramok			

A mezőgazdasági tevékenység, az állattenyésztés és a növénytermelés egyaránt alkalmazkodik az elnyert támogatások (**AKG – agrár-környezetgazdálkodási célprogram-, SAPS –területalapú támogatás-, NATURA 2000, KAT – kedvezőtlen adottságú területek**) kritériumaihoz, az egyes támogatások igénybevételi feltételeihez.

A fentiek mellett az állattenyésztéshez (juhtenyésztés) kapcsolódóan, illetve a gázolaj-felhasználási jövedéki adó-visszatérítéséből származott támogatási bevétele az önkormányzatnak a vizsgált években.

Déaványa Városi Önkormányzat a következő összetételű saját tulajdonú termőterületein gazdálkodott 2013. szeptember elsején, melyek művelési ág szerinti megoszlása:

- szántó: 474,67 ha (ebből 59,3597 ha 09.01-től)
- gyep (legelő): 78,62 ha
- Összesen: 553,29 ha**

A többi saját tulajdonú földterület művelése haszonbérbeadással valósult meg a vizsgált időszakban. A 2012. évhez képest 84,61 ha szántóval nőtt a terület nagyság, 2013 januárjában 25,2604 ha-ral, majd szeptembertől 59,3597 ha-ral.

2011/2012-ben az összesen 390,06 ha szántóterületeken lucerna, őszi káposztarepce (helyett másodvetésben részben kukoricát termeltek), napraforgó és kukorica termesztést folytattak (másodvetésként), valamint 25,5 ha zöldugaron volt. Az elvetett 97,02 ha repce termőterületből - vis maior okok miatt - 43,9 ha-t másodvetésben kukoricával hasznosítottak. Erre a területre a - kieső bevételek pótlása érdekében - aszálykárra

támogatási kérelemmel éltek, melyet el is fogadtak, így ez bevételként elszámolásra került 2012-ben. Ezen kívül más, a kieső bevételek pótlására tett intézkedést a vizsgált időszakban nem találtunk.

A megtermelt terményeket az állattenyésztésben feletették, kiadták a bértartónak az állatok takarmányozására és az ezen felüli terménykészletet értékesítették, így évvégén nem tartottak nyilván a megtermelt készletből semmit. A megtermelt termények után keletkezett ocsút (inkább porlás, minősége miatt érték nélküli) a külterületi területeken kihelyezték a vadak etetése céljából, együttműködve a helyi Vadásztársasággal. Erről bizonylattal nem rendelkezünk, csak a tájékoztatás alapján tudtuk ezt a jelentésbe foglalni.

A nyilvántartott állatokat bértartásban tartja egy helyi őstermelő. A 2008. május 30-án kelt szerződés értelmében a bérbeadó biztosítja a szerződéskori vegyes korcsoportú 142 darabos állatállomány 200 nap/0,5kg/egyed abraktakarmányát, ennek értelmében a juhállomány következő évi takarmány szükségletét biztosító készletet mindig legkésőbb évvégével kivezték a nyilvántartásból. Ez a takarmánykészlet az önkormányzat tulajdonában lévő állatállomány takarmányozását biztosítja, így ennek készletből való évvégi kivezetése nem szükséges, annak esetlegesen csak a tárolási helye változhat. A szaporulat a tartás fejében a bértartót illeti meg, ugyanakkor a szerződésben és annak módosításában sem rendelkeztek a lenyírt gyapjú kérdéséről.

A fentebb kifejtettek közül következően 2012. december végével csak a 2009-es gazdasági évről megmaradt, a későbbiekben vetőmagként hasznosított 11500 kg szóját mutatták ki a beszámolóban. Emellett az őszi vetésű növényekkel kapcsolatos bemunkálási költségeket és a tavaszi vetésű növények talaj-előkészítési munkálatainak költségeit mutatták ki mezei leltári készletként a mérlegben.

A **2012/2013-as** vetésszerkezet a 419,9964 ha szántóterületen: lucerna, új telepítésű lucerna, őszi búza, napraforgó. Ebben az évben a zöldugaron lévő terület 97,2 ha volt. A megtermelt terményeket évvégéig értékesítették és a juhállomány takarmányozására felhasználták illetve kiadták a bértartónak.

A 2013-as zárómérleg összeállításakor a mezei leltárként kötelezően kimutatandó költségeket nem szerepeltették külön mérlegsoron. A megtermelt terményeket évvégére értékesítették illetve felhasználták, így nem tartották nyilván készletként, ugyanakkor a következő évi lucernatelepítéshez szükséges vetőmagkészletet sem szerepeltették, mint megvásárolt készletet. A hiba észlelése után a korrekciót a 2014. évi rendező mérleg összeállításakor végigvitték a vetőmag mezei leltárkénti, nem pedig készletkénti kimutatásával. (1. sz. melléklet.)

A **2012. és 2013. naptári év gazdálkodásáról** mellékeljük az önkormányzat által a rendelkezésünkre bocsátott a növénytermesztésben és állattenyésztésben elért bevételeket bemutató, azokon belül részletezetten a működési és támogatásértékű bevételek alakulását, s ezek összesített adatait bemutató - az önkormányzat által a rendelkezésünkre bocsátott - táblázatokat. Ezek a szabályoknak megfelelően pénzforgalmi szemlélet szerint kerültek könyvelésre, vagyis az adott évben pénzügyileg realizált összes bevételeket tartalmazzák, tehát itt azon összegek szerepelnek, amik az önkormányzat számlájára az adott évben december 31-ig jóváírásra kerültek. Például a 2012-es év 91.648 Eft összértékű támogatásértékű bevétele tartalmaz a 2010/2011-es és a 2011/2012-es

mezőgazdasági elszámolási évre vonatkozó támogatást is. Így ezen a jogcímen összesen bevételként 2012-ben 91,6 Mft, míg 2013-ban 79,4 Mft került kimutatásra.

A vizsgált 2 szakfeladatból, azaz a növénytermesztésből és az állattenyésztésből összesen 2012-ben mintegy 115,2 Mft bevétele származott az önkormányzatnak, mintegy 26,4 Mft itt kimutatott kiadás mellett. Ez 2013-ban 94,7 Mft bevétel mellett pedig 33,9 Mft-os kimutatott kiadással. Értelemszerűen a bevételekhez hasonlóan a kiadások elszámolásánál is alkalmazott szemlélet a pénzforgalmi, vagyis az évvégéig kifizetett számlák kerülnek be a kiadások közé. (2.-3. sz. melléklet.)

Emellett a csatolt táblázatokban bemutatásra kerültek a 2012. és 2013. év kiadási összegeit és azok személyi jellegű és a dologi kiadásokéit tartalmazó táblázatok a mezőgazdaságra és az állattenyésztésre, azaz juhtartásra vonatkozóan. Ezen kiadások részletező adatai, a vizsgált szakfeladatok részletes pénzforgalmi analitikája alapján megállapítható, hogy **az általános költségeknél költségfelosztást nem alkalmaztak. Ez az adatbázis így nem teszi lehetővé az önköltség kiszámítását és összehasonlító elemzését, az ezen is alapuló jövedelmezőségi számításokat.**

A vizsgált időszakban a rendelkezésünkre bocsátott adat és információs bázis, az áttanulmányozott különböző elszámolások, bizonylatok alapján kijelenthetjük, hogy a mezőgazdasági tevékenységgel kapcsolatos nyilvántartási és feladási rendről szóló szabályzatban leírt követelményeknek megfelelő, annak az I., azaz az Általános részében rögzítetteket biztosító nyilvántartási rendszer a vizsgált időszakban nem működött.

A Nemzeti Vidékfejlesztési Terv alapján a központi költségvetés, valamint az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap Garancia Részlege társfinanszírozásban megvalósuló Agrár – Környezetgazdálkodási (AKG), Kedvezőtlen Adottságú Területek (KAT), NATURA 2000, és az Egységes Területalapú Támogatási (SAPS) programokban vesznek részt. A négy jogcímű támogatásra időben elektronikus úton nyújtottak be egységes kérelmet (2013.05.09.). Ezek bevételeit rendben elszámolták.

Az előzőekben említett AKG és KAT célprogramokban elnyert pályázati támogatás 5 éves időtartamra szólt 2004. szept. 01. – 2009. aug. 31-ig, melynek szigorú természeti kritériumai voltak, amely kihatással bírt a termésátlagok alakulására a vetésszerkezet összeállítására. Szintén ugyanezt az eljárást kell alkalmazniuk a 2009. szept. 01.- 2014. aug. 31.-ig tartó új AKG-s programokban. Előreláthatóan a 2014/2015-ös gazdálkodási év „átmeneti” év lesz a **2020-ig tartó KAP** (Közös Agrárpolitika) esetében, amely várhatóan azt jelenti, hogy a használó által eddig megszerzett támogatási jogcímekre igényt tarthat a továbbiakban is. A következő 5 éves támogatási jogcímekre 2015-ben lehet/ne pályázatot, kérelmet benyújtani.

A SAPS a mezőgazdasági termelőnek (aki az MVH-nál regisztrált és a Földhivatalnál bejegyzett földhasználó) „alanyi jogon” jár. A kölcsönös megfeleltetés és a **Helyes Mezőgazdasági és Környezeti Állapot (HMKÁ)**, valamint a **Jogsabályban Foglalt Gazdálkodási Követelmények (JFGK)** betartása kötelező.

Az általuk használt szántó több mint 90%-a a település déli részén (Varsányhát) helyezkedik el, melyből 95,37 ha régi rizstelepi „örökség”.

A többi terület a Kígyósi-gyep és mellette, Kardos-dűlő és Gabonás környéke, a Magasdombrév (Dombri, Kéthalom és Sziget között), a régi szeméttelap környékén (a

Borszegi út mellett), valamint a Kisújszállási út mentén (Kántor-tanya) a Papp tanya előtt található. Ezeken a területeken részben a nem magas aranykorona-értékek miatt, részben az elhelyezkedés és az időjárás viszonyosságainak erősen kitett voltuk miatt, a mindenkori elvárható termésátlagok nagymértékben bizonytalanok. Az átlagos blokkonkénti aranykorona-érték a szántóterületeknél ezekben az években 17 körüli volt, a szórásuk pedig vizsgálatunk idején a szántóknál 3,95 és 28,03 AK/ha közötti a blokkátlag alapján.

A bemutatott termőterületeken, a leírt közgazdasági és támogatási környezet feltételei között, a részletezett szabályozási és nyilvántartási körülmények mellett végzett az önkormányzat mezőgazdasági tevékenységet. A következőkben ezen tevékenység tárgyi és személyi feltételeit érintjük.

Az önkormányzat a mellékelt 4 darab főkönyvi szám szerint leválogatott leltár listában szereplő tárgyi eszközökkel rendelkezett 2013. december 31-én Ezen listákban szereplő eszközök közül 2 db eszközt, melyet 'S' betűvel jelöltek meg, a Start munkaprogram keretében hasznosítanak rendeltetés szerűen. A nyilvántartás szerint viszont itt kerültek felleltározásra, feltehetőleg a tárolási tényezők miatt.

A 1311923-as főkönyvi számom nyilvántartott eszközök között - a leltározást követően - selejtezést hajtottak végre, s összesen 6 db eszközt vezettek ki a nyilvántartottak közül. A megmaradó eszközök könyv szerinti érték nélküliek, a kartonokból csak a tárgyi eszközök a jelenleg használt tárgyi eszköz nyilvántartási rendszerbe való bekerülése állapítható meg, a tényleges beszerzés időpontja ebből nem követhető nyomon. A kartonokon feltüntetett 14,5%-os leírási kulcsokból következtetve ezen eszközök 2006 vagy az előtti időszak beszerzései.

A 131123-as főkönyvi szám alatt egy könyv szerinti értékkel bíró Tornádó típusú műtrágyaszórót és egy ekeszárát tartanak nyilván, mely eszközök más főkönyvi számon nyilvántartott eszközökkel együtt használhatók feltehetőleg. Emellett rendelkeznek 2 db 2000-es év előtti beszerzésű - a 132193-as főkönyvi számon nyilvántartott - tartorral és pótkocsival. Ezekre felújítás miatti ráaktiválás a kartonok alapján az utóbbi években nem mutatkozott.

Az eszközállományt a 2009-es gazdasági évben - részben pályázati forrásból - jelentősen bővítették, ekkor helyezték üzembe a 132113-on nyilvántartottakat. Ezek konkrétan egy terepjáró gépkocsi, két traktor, egy altalajművelő, egy váltvaforogató eke, egy kombinátor és egy fűkasza. Ezen eszközökre a leírási idő alatt ráaktiválás nem történt, amelyet az eltelt használati idő még nem is indokolt.

„Az előterjesztés szerint a mezőgazdasági terület eszközellátottsága az időben történő munkák elvégzésénél kisebb területekre alkalmas, ezért a szolgáltatás igénybe vétele alkalmanként szükségessé válik. Nem rendelkezünk olyan eszközökkel, mely egyes munkaműveletek elvégzésénél indokolja a külső szolgáltatás igénybevételét (növényvédelem, betakarítás stb.)”. A 2013. év őszén írt előterjesztés óta az említett feladatok ellátását biztosító, konkrétan növényvédelemben illetve a betakarításban használható berendezés beszerzése nem történt meg, így ezekre a külső szolgáltatók igénybe vétele mindenképp indokolt a jövőben is.

A saját eszközökkel elvégzett agrotechnikai műveletek hatékonyságának és a jövedelmezőség mérésének elengedhetetlen feltétele olyan nyilvántartási-rendszer, ami lehetővé teszi ezek megválaszolását. A rendelkezésünkre bocsátott különböző iratok,

bizonylatok, előterjesztések nagyon sokféle adatot, információt tartalmaznak, de ezek nem alkalmasak a feltett kérdések, kockázatok megválaszolására. A képviselő-testület ezirányú beszámoltatásai ebből is adódóan jelentős részben formálisak.

A 2014.évi költségvetésben fejlesztési célra, konkrétan mezőgazdasági gépbeszerzésre különítettek el pénzforrásokat, ezek megvalósulása azonban nem képezte a vizsgálat tárgyát.

A 2012. és 2013. években mezőgazdasági területen feladatot ellátóként a képviselőtestületi előterjesztések során 4 személy foglalkoztatását nevesítették: 1 fő irányító, 1 fő traktoros, 1 fő erőgépvezető és 1 fő gépszerelő. Ezen személyek közül a növénytermesztés, állattenyésztés általános költségeinél egy fő közalkalmazotti és 2013. februárjáig egy fő prémiumévek programban résztvevő bérszámfejtési adatai kerültek elszámolásra. Ezen kívül más személy bérköltsége mezőgazdasági szakfeladaton nem kimutatott. Az irányítást ellátó munkabér és járulékköltsége a város és költséggazdálkodási szakfeladaton került kimutatásra.

A konkrét tevékenységhez illetve termény-előállításához kapcsolódóan költségfelosztást, s ezáltal önköltségszámítást sem végeztek az irányadó időszakban, ami nem teszi lehetővé üzemgazdasági tartalmú és mélységű tervezés és ebből adódóan megalapozott hatékonysági és jövedelmezőségi számítások elvégzését. Ezek hiányában a mezőgazdasági tevékenység természetes mértékegységben kifejezett adatainak, pl. termésátlagnak összehasonlítása lehetséges, de konkrétan az eredményesség tekintetében sem időbeni sem térbeni összehasonlítás nem végezhető. A termésátlagok vonatkozásában részben a változó vetésösszetétel, részben a rövid vizsgálati időszak sem biztosítja az összehasonlítást és az elemzések elvégzését. Ugyanakkor a mezőgazdasági tevékenység ennél jóval több évre visszamenő adatai alapján megyei, vagy akár országos átlaghoz mért összehasonlítás megvalósítható a termésátlagok tekintetében. **De ennek pénzübeni mutatókkal való kiegészítése feltételezi olyan elkülönített nyilvántartások vezetését és a kapcsolódó szabályzatok, pl.: számviteli, ezen belül kiemelten önköltség-számítási valamint a mezőgazdasági tevékenység nyilvántartásáról szóló szabályzat részletes kimunkálását és alkalmazását.**

A vizsgált időszakban a fentiek elvégzése nem volt lehetséges, de indokolt lenne, annak tudatában is, hogy a hatályos mezőgazdasági tevékenységgel kapcsolatos nyilvántartási és feladási rendről szóló szabályzat is előír teljesítendő követelményeket, arra vonatkozóan, hogy mit kell a növénytermesztés és az állattenyésztés feladatkörrel kapcsolatosan biztosítani a megfelelő beszámolási kötelezettség érdekében.

A szociális földmunkát és a közmunkákat szervező programirányító által a képviselőtestületi ülésre készített előterjesztésekből, a könyvelésből nyert költségelszámolásokról és a szóbeli tájékoztatás alapján rögzíthető, hogy a rendelkezésre álló műszaki és humán erőforrásokkal a mezőgazdasági munkák mellett ellátnak más tevékenységeket, végeznek egyéb pl. közterület-ellátási munkálatokat, amelyek közvetlenül nem kapcsolódnak a mezőgazdasághoz. **A fentiekből adódóan a szakfeladatonkénti teljeskörű elkülönítés, az ezirányú vagyis a mezőgazdasági, ezen belül a növénytermelési és állattenyésztési tevékenységet érintő költségfelosztások**

elmaradása valamint a kiadások és bevételek összemérésének specialitásai, vagyis a pénzforgalmi szemlélet következtében a meglévő kapacitás kihasználásának, az igénybevett külső szolgáltatások indokoltságának elemzése és szakmailag megalapozott jövedelmezőségi számítások végzése nem biztosított.

Mindezekből adódóan a szakmai követelményeknek megfelelő értékelést a belső ellenőrzés nem tudott tenni. Ezen feladatkör bevételeinek és kiadásainak/költségeinek teljeskörű elkülönítésével és megfelelő vetítési alapok kialakításával ezen igényeknek megfelelő nyilvántartás vezetésével munkálható csak ki, amit a jelenlegi könyvvezetés nem biztosít.

*

Az önkormányzat a szabad kapacitás terhére végzett mezőgazdasági feladatok ellátása során a közbeszerzési eljárás kockázati tényezői között kiemelten kezelte azt, hogy a kiválasztás a legkedvezőbb ajánlattevő szerint történjen, összhangban a közbeszerzési szabályzatukkal.

Az önkormányzat Közbeszerzési Szabályzatát Dévaványa Város Önkormányzat Képviselő-testülete 70/2012.(III.29.) számú határozatával hagyta jóvá és 2012. április 1-én lépett hatályba, rendelkezéseit a hatálybalépését követően felmerült közbeszerzések, árajánlatkérések esetében kell alkalmazni. Az ellenőrzött időszak 2012. szeptember 1-től 2013. augusztus 31-ig terjed, így ez a szabályzat az irányadó.

A vizsgálat alapvetően a megbízásban szereplő kockázati tényezők alakulására irányul, így módszertanként először kivonatossan idézzük a közbeszerzési szabályzat leginkább érintett részeit, majd teszünk egy rövid értékelést.

Ezt követően a közbeszerzési szabályzatnak való megfelelés vonatkozó kérdését érintjük a **Közbeszerzési Hatóság útmutatója szerint az új Kbt. szerinti egybeszámítási szabály alkalmazásáról. Ez nincs ugyan nevesítve a vizsgálandó kockázati tényezők között, de ahhoz, hogy a belső ellenőrzés állást tudjon foglalni abban, hogy kiválasztás mindig a legkedvezőbb ajánlattevő szerint történt-e, megkerülhetetlen a Kbt. néhány meghatározó szempontjának való megfelelés értékelése.**

A könnyebb értelmezés szempontjából **dőlt** betűvel szerepel a szabályzat és az útmutató idézett szövege, **álló** betűvel pedig észrevételeink, megállapításaink.

A szabályzat II. fejezete rendelkezik a közbeszerzési eljárások előkészítésének, lefolytatásának, belső ellenőrzésének felelősségi rendjéről. (Az eljárási rend a nyílt eljárás részletszabályait rögzíti.) A közbeszerzési eljárások előkészítése során az ajánlati/részvételi felhívás elkészítése, az ajánlatok elbírálása nagyon szorosan kapcsolódik egymáshoz. A szabályzat így rendelkezik ezekről:

3. A közbeszerzési eljárások előkészítése, külső szakértő, lebonyolító bevonása

A közbeszerzési eljárás megindításáról, az eljárás lebonyolítására szakértő személy, szervezet bevonásáról, kiválasztásáról a Képviselő-testület dönt a Pénzügyi- Ellenőrző- Önkormányzati Vagyonkezelő Bizottság javaslatának a figyelembe vételével.

Külső szakértő, illetve szakértő cég bevonása esetén a megbízást írásba kell foglalni, melyben rögzíteni kell a szakértő közreműködésének kereteit, mértékét, felelősségét.

3.2. Az ajánlati/részvételi felhívás elkészítése

A Műszaki Iroda, vagy az eljárás lefolytatásával megbízott szakértő, lebonyolító – a bíráló bizottsággal együttműködve – a beszerzés szakmai igényei alapján gondoskodik

az ajánlati felhívás, valamint az elbírálási szempontok összeállításáról, az ajánlati dokumentáció elkészítéséről.

Az ajánlati/részvételi felhívást a Képviselő-testület fogadja el. Jóváhagyást követően a Műszaki Iroda, vagy a szakértő gondoskodik az ajánlati felhívás Közbeszerzési Értesítőben történő közzétételéről, illetve a közzététel díjának átutalásáról.

8. Az ajánlatok elbírálása

A Bíráló Bizottság tagjai, illetve az eljárás lefolytatásával megbízott szakértő a beérkezett ajánlatokról az ajánlati felhívásban meghatározott szempontrendszer szerint írásos szakvéleményt készítenek, amely különösen az alábbiakat tartalmazza:

Kbt. 63. §

(1) Az ajánlatok elbírálása során az ajánlatkérőnek meg kell vizsgálnia, hogy az ajánlatok megfelelnek-e az ajánlati (ajánlattételi) vagy több szakaszból álló eljárás esetén a részvételi és ajánlattételi felhívásban, a dokumentációban, valamint a jogszabályokban meghatározott feltételeknek.

(2) Az egy szakaszból álló eljárásokban az ajánlati vagy ajánlattételi felhívásban előírtaknak megfelelően kell megítélni az ajánlattevő szerződés teljesítésére való alkalmasságát vagy alkalmatlanságát.

(3) Az ajánlatkérő köteles megállapítani, hogy mely ajánlatok érvénytelenek, és hogy van-e olyan ajánlattevő, akit az eljárásból ki kell zárni.

(4) Az érvényes ajánlatokat az eljárást megindító felhívásban meghatározott értékelési szempont [71. §] alapján, valamint a 71-73. §-okban foglaltakra tekintettel kell értékelni.[..]

Az eljárás nyertese az az ajánlattevő, aki az ajánlatkérő részére az eljárást megindító felhívásban – több szakaszból álló eljárásban az ajánlattételi felhívásban – és a dokumentációban meghatározott feltételek alapján, valamint **a 71. § (2) bekezdésében meghatározott értékelési szempontok egyike szerint a legkedvezőbb érvényes ajánlatot tette. (Kiemelés: a belső ellenőrtől.)**

A szabályzat V. fejezete rendelkezik a nemzeti eljárási rend szerinti beszerzésekre vonatkozó előírásokkal. **A vizsgálat tárgyát, kockázati tényezőit ez érinti leginkább.** Rövid kivonat a szabályzatból:

E rész szerint kell eljárni az ajánlatkérőknek az uniós értékhatárt el nem érő és egyben a nemzeti értékhatárokat elérő értékű közbeszerzések megvalósításakor, valamint szolgáltatási koncesszió beszerzése esetében. E rész szerinti eljárás alkalmazható továbbá olyan esetben, amelyre e törvény III. Fejezete azt lehetővé teszi [18. § (3) bekezdés; 19. § (2) bekezdés]. Az alkalmazandó eljárási szabályok

121. §

(1) Az ajánlatkérő az e rész hatálya alá tartozó közbeszerzés megvalósításakor

a) a 123. §-ban meghatározott esetben és módon szabadon kialakított eljárást folytat le, vagy

b) a törvény Második Részében meghatározott szabályok szerint jár el – a 122. §-ban foglalt eltérésekkel.

(2) Az (1) bekezdés b) pontjában foglalt esetben – a 20. §-ban foglalt szempontok megfelelő alkalmazásával – közszolgáltatói szerződés [114. § (2) bekezdése]

megkötésére a törvény Második Részét a XIV. Fejezet szerinti különös szabályoknak is megfelelően kell alkalmazni.

122. § (7) Az ajánlatkérő **hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos** eljárást az alábbi esetekben is indíthat:

a) az **árubeszerzés vagy szolgáltatás becsült értéke nem éri el a huszonöt millió forintot** vagy az **építési beruházás becsült értéke nem éri el a százötvenmillió forintot**;

b) a beszerzés nyilvánosan közzétett, bárki által igénybe vehető és kivételesen kedvező feltételei csak rövid ideig állnak fenn, és az ellenszolgáltatás a piaci árakhoz képest lényegesen alacsonyabb, továbbá e kedvező feltételek igénybevétele az e rész szerinti eljárás alkalmazása esetén meghiúsulna;

c) a közbeszerzés külképviselet számára történik.

(8) A (7) bekezdés a) pontja szerinti esetben a 100. § (1) bekezdés nem alkalmazandó. Az ajánlatkérő a (7) bekezdés a) és c) pontjai szerinti esetben is **köteles biztosítani a versenyt és legalább három ajánlattevőt ajánlattételre felhívni**. A (7) bekezdés a) pontja szerinti esetben **olyan gazdasági szereplőknek kell ajánlattételi felhívást küldeni, amelyek mikro-, kis- vagy középvállalkozásnak minősülnek, vagy költségvetési szervek és amelyek a szerződés teljesítésére való alkalmasság feltételeit az ajánlatkérő megítélése szerint feltehetőleg teljesíteni tudják.** (..)

A 2012. január 1-jétől 2012. december 31-ig irányadó közbeszerzési értékhatárok

II. Nemzeti értékhatárok (kivonatosan a szabályzat 1. sz. függelékéből)

a Kbt. III. részének – a Kbt. XIV. fejezetének kivételével történő – alkalmazásában a Költségvetési tv. 70. §-ának értelmében:

- árubeszerzés esetében: **8 millió forint**; - építési beruházás esetében: **15 millió forint**;

- szolgáltatás megrendelése esetében: **8 millió forint**;

*

A bemutatott, viszonylag terjedelmes kivonatolásoknak az a célja, hogy jelezze, a megbízás tárgyához, kockázati tényezőihez leginkább tartozó nemzeti eljárási rend szerinti beszerzésekre vonatkozó belső szabályozási előírások **közvetlenül** nem mondják ki, hogy a kiválasztott nyertesnek a legkedvezőbb ajánlattevőnek kell lenni. Ez alapvetően csak a jogszabályból következik.

A vizsgált időszakra vonatkozóan 11 dossziényi anyagot gyűjtöttünk össze, ebbe beleértendő az értékesítésre vonatkozó testületi döntések is. **Ez utóbbiaknak azonban a vizsgálat szempontjából nincs meghatározó szerepük.**

A megbízásból adódóan a vizsgálatunk első fázisában az csak a megbízó által nevesített, kiragadott kockázati tényezőre irányult, azaz arra, hogy a kiválasztás a legkedvezőbb ajánlattevő szerint történt-e. A vizsgálat e szerinti részeredményeként megállapítható, hogy a beszerzési eljárás döntési fázisában látszólag érvényesült ez a követelmény, **de ez a vélemény önmagában, a közbeszerzési eljárás teljes összefüggéseiből kiemelve nem lehet irányadó. A megbízást teljes szakmai összefüggéseiben a későbbiekben vizsgáljuk.** A következő megállapítások inkább előzetes helyzetértékelésnek tekinthetők, amelyek felvezetik a későbbi lényegi, összegző véleményünket.

Hangsúlyozottan meg kell azonban jegyezni, hogy több esetben csak egy érvényes ajánlattevő volt, ami csak akkor értékelhető szokványosnak és elfogadhatónak, ha olyan

ajánlattevőket kérnek fel ajánlattételre, akik a piacgazdaság általános szabályai szerint potenciális piaci szereplők, valódi versenytársak.

Feltűnő, hogy a Szűcs Tibor Imre helyi vállalkozó többször volt nyertes ajánlattevő nemcsak közbeszerzési ügyletekben, hanem a megtermelt önkormányzati termés felvásárlásában is.

Ezzel összefüggésben semmilyen elmarasztalás nem tehető ugyan, de az a valós árverseny kizárásának gyakorlatára is utalhat, ha a felkért „versenytársak” még ajánlatot sem hajlandók tenni, vagy olyat tesznek, ami nem piaci, vagyis az adott piaci helyzetben nem racionális. Ezt jól érzékelteti a 2013. november-december havi őszi búza és napraforgó vételi ajánlatainak összehasonlítása.

A Szűcs Tiboron kívül felkért másik két helyi vállalkozó az őszi búzára 40.000-40.000 Ft/to+ áfa vételi árajánlatot tett, nevezett viszont 42.000 Ft/to+ áfa árat.

A járulékos költségek mindhárom vállalkozó esetében azonosak, a keresleti és kínálati viszonyok a tőzsdei árakból ismertek, így nem piaci árversenyt tükröz, hogy a tőzsdei áraknál ennyivel alacsonyabb vételi ajánlatot tegyen a **két azonos vételi árat adó. Ez formális eljárásra utalhat.** Ezen túlmenően nem láttuk nyomát, hogy bárki is vizsgálta volna azt, hogy a Szűcs Tibor nyertes vételi árajánlata ténylegesen a legkedvezőbb-e, az hogyan viszonyult a tőzsdei árakhoz. A legkedvezőbb árnak való megfelelés viszont e nélkül érdemben nem értelmezhető.

Még szélsőségesebb, sajátos ár/versenyviszonyokat tükröz a napraforgó-értékesítés. A négy felkért ajánlattevő közül egy helyi társaság 82.000 Ft/to/áfa, egy másik helyi vállalkozó 80.000 Ft/to+áfa, a gyomaendrői vállalkozó 80.000 Ft/to+áfa, Szűcs Tibor vállalkozó viszont ezeknél lényegesen magasabb, 86.000 Ft/to+áfa vételi ajánlatot tett 2013. 12. 02-03-i keltezéssel. Ezen árajánlatok/árviszonyok között valóban Szűcs Tiboré a legelőnyösebb árajánlat, **de azt senki nem vizsgálta, hogy a tőzsdei ár novemberben, decemberben mennyi volt, mikor lett volna a legcélszerűbb az értékesítés.** E periódusban a napraforgó tőzsdei ára időnként meghaladta a 93.000 Ft/to-t.

Ezek az értékesítések alapvetően nem a megbízáshoz közvetlenül kötődő közbeszerzési témakörök ugyan, de visszahathatnak más, valóban kiemelt fontosságú közbeszerzési eljárásokra.

A megbízás szerint nem tartozik a belső ellenőrzés keretében szorosán vizsgálandó kockázatok körébe, de jogszabályi kötelességünk jelezni, hogy több esetben találtuk hiányosnak, az önkormányzat belső, közbeszerzési szabályzatába ütközőnek a közbeszerzési eljárásokat 2012-ben és 2013-ban is. A teljesség igénye nélkül néhányat kiemelünk.

Pl. a 249/2012. (VIII. 23.) Kt. határozattal összefüggésben a rendelkezésünkre bocsátott dokumentáció szerint bíráló bizottsági döntés nem volt, szerződéskötésre sem került sor a több száz hektár talajművelésre és vetőmagbeszerzésre vonatkozóan.

Az 50/2013. (II. 20.) Kt. határozattal összefüggésben a rendelkezésünkre bocsátott dokumentáció szerint minden e-mail-ban került lebonyolításra, bíráló bizottsági döntés nem volt, szerződéskötésre sem került sor a 60 to műtrágya beszerzés vonatkozásában.

Az önkormányzat közbeszerzési szabályzata II. fejezetének 3. és 6-11 pontjai ezekről igen részletesen rendelkeznek.

A 9. pont például rögzíti, hogy „Az önkormányzat képviselő-testülete a közbeszerzési eljárás eredményéről – a Bíráló Bizottság szakvéleményét figyelembe véve – névszerinti szavazással dönt.”

A már jelzett vizsgálati eljárás miatt, az összegző megállapítások megtétele előtt szükséges visszatérni, idézni az alábbiakat is: Az önkormányzat közbeszerzési szabályzata az egybeszámításra vonatkozóan a törvényt idézi:

Az ajánlatkérőnek egybe kell számítani azon hasonló áruk beszerzésére, vagy szolgáltatások megrendelésére irányuló szerződések értékét, amelyekkel kapcsolatban a beszerzési igény egy időben merül fel, valamint az ugyanazon építési beruházás megvalósítására irányuló szerződések értékét.

(Kbt. 18. § (2) bek.)

(3) A fentiekől eltérően mindig a Kbt. Harmadik Része szerinti eljárás alkalmazható olyan szerződés megkötésére, amelynek becsült értéke – a 18. § (2) bekezdés alkalmazása nélkül – szolgáltatás megrendelése és árubeszerzés esetében 21.824.000,- forintnál, az építési beruházások esetében pedig 272.800.000,- forintnál kevesebb, feltéve, hogy ezen egybe nem számított rész értéke nem haladja meg annak az értéknek a húsz százalékát, amit a 18. § (2) bekezdés alkalmazása esetén állapított volna meg az ajánlatkérő a beszerzés becsült értékeként.

(4) Amennyiben a beszerzés becsült értéke a 18. § (2) bekezdés szerint az uniós értékhatárt elérné, a (3) bekezdés alapján nem alkalmazhatóak azok a rendelkezések, amelyeket e törvény Harmadik Része a törvény alkalmazása alól kivételként határoz meg [120. §].

(5) Amennyiben az ajánlatkérő egy közbeszerzési eljáráson belül teszi lehetővé a részekre történő ajánlattételt, minden rész értékét egybe kell számítani a közbeszerzés becsült értékének meghatározásakor.(18. §)

*

A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (a továbbiakban: új Kbt.) a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvényhez (a továbbiakban: régi Kbt.) képest eltérő módon határozta meg az ún. egybeszámítási szabályokat, a jogalkalmazás elősegítése érdekében a Közbeszerzési Hatóság – az új Kbt. 172. §-a (2) bekezdésének k) pontjában kapott felhatalmazás alapján – az alábbi útmutatót bocsátotta ki. (A kiemelések a belső ellenőrköztől.)

I. A közbeszerzés értéke

Az új Kbt. 5. §-a értelmében közbeszerzési eljárást az ajánlatkérőként meghatározott szervezetek visszterhes szerződés megkötése céljából kötelesek lefolytatni megadott tárgyú és értékű beszerzések megvalósítása érdekében (közbeszerzés).

A törvény tehát az alábbi feltételek fennállása esetén írja elő közbeszerzési eljárás lefolytatásának kötelezettségét:

- ajánlatkérőnek minősülő szervezet,*
- visszterhes szerződést kíván kötni,*
- olyan beszerzés megvalósítására, mely*
- tárgya és*
- értéke alapján az új Kbt. hatálya alá tartozik.*

E feltételek konjunktívák, vagyis együttes fennállásuk szükséges ahhoz, hogy közbeszerzési kötelezettségről beszélhessünk.

Jelen útmutató tárgyát képező egybeszámítási szabály vizsgálata során a közbeszerzés értékének meghatározásából, mint az új Kbt. alkalmazásának kötelezettségét megalapozó egyik kritériumból szükséges kiindulni. Az e tekintetben irányadó szabályokat az új Kbt. 11-18. §-ai tartalmazzák, mely rendelkezések egységes rendszert alkotva határozzák meg azt, **hogy a közbeszerzés megkezdése előtt milyen elvek és szabályok figyelembevételével kell kiszámítani a közbeszerzés tárgyának értékét. Ezen elvek és szabályok alapján lehet ugyanis eldönteni, hogy a tervezett szerződéskötés az új Kbt. hatálya alá tartozik-e, vagy sem.** Kiindulópontul az új Kbt. 11. §-a szolgál, a 12-16. §-ok beszerzési tárgyra bontva tartalmazzák további részletszabályokat, végezetül a 18. § rendelkezik a részekre bontás tilalmáról és az egybeszámítási szabályról. (..)

Az új Kbt. 11. §-a (1) bekezdésének első mondata értelmében a közbeszerzés értékén a közbeszerzés megkezdésekor annak tárgyáért általában kért vagy kínált – általános forgalmi adó nélkül számított, a 12-18. §-ban foglaltakra tekintettel megállapított – legmagasabb összegű teljes ellenszolgáltatást kell érteni (a továbbiakban: becsült érték).

Az új Kbt. 11. §-ának (3) bekezdése pedig általános jelleggel rögzíti, hogy tilos a becsült érték meghatározásának módszerét e törvény megkerülése céljával megválasztani.

Előzőeket összefoglalva kijelenthető, hogy a becsült érték a beszerzés tárgyának – az ajánlatkérő piacfelmérése, piaci információi szerinti – legmagasabb összege. Ezen összeg megállapításakor az ajánlatkérőnek a közbeszerzés tárgyáért kért teljes ellenszolgáltatást kell figyelembe venni, vagyis annak tartalmaznia kell minden olyan költséget, díjat, vételárat, amelyet az ajánlatkérőnek a beszerzés tárgyának ellenében fizetnie kell. Az új Kbt. csupán az általános forgalmi adó (ÁFA) tekintetében rendelkezik úgy, hogy ennek összege figyelmen kívül hagyandó a becsült érték meghatározása során¹. A teljes ellenszolgáltatásba bele kell érteni továbbá – opcionális részt tartalmazó ajánlatkérés esetén – az opcionális rész értékét is, valamint az ajánlatkérő által a részvételre jelentkezők, vagy az ajánlattevők részére fizetendő díjat és kifizetést (jutalékot) is, amennyiben az ajánlatkérő teljesít ilyen jellegű kifizetést [ld. új Kbt. 11. § (1) bekezdés utolsó mondata, 11. § (2) bekezdés].

E témakör kapcsán a Közbeszerzési Hatóság fontosnak tartja kiemelni, hogy a becsült érték nem azonosítható sem az anyagi fedezet, sem pedig az ajánlatkérő ellenszolgáltatás fogalmával. A becsült érték a tárgyi hatály meghatározása és az eljárásrend megválasztása tekintetében bír relevanciával. A becsült érték jellegénél fogva egy, a közbeszerzési eljárás előkészítése során a közbeszerzési eljárás megkezdésének időpontjára prognosztizált összeg ily módon fiktív. Ezzel ellentétben a fedezetnek számszakilag kimutathatónak kell lennie a pénzüsszeg rendelkezésre állása vagy forrásmegjelölés formájában. Hangsúlyozandó továbbá, hogy az anyagi fedezet egy olyan valós összeg, amelyet az ajánlatkérő a szerződés teljesítéséért fizetni kíván, avagy fizetni képes. Ugyanakkor az anyagi fedezet összegétől elhatárolandó az a teljes pénzmennyiség, amely felett az ajánlatkérő egyébként diszponál. Másképpen szólva a fedezet fogalmába csak az az összeg tartozik, amelyet az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás eredményeként kötött szerződés teljesítésére kíván felhasználni, vagy arra használhat fel. Az ellenérték a közbeszerzési szerződésben megjelenő pénzüsszeg, a fedezet pedig annak a forrása.(..)

Amikor az új Kbt. a rendszeresen, illetőleg időszakonként visszatérően kötendő szerződések esetében az árubeszerezések, és a szolgáltatás megrendelések becsült értékét az előző naptári év során kötött azonos vagy hasonló tárgyú szerződés, illetőleg szerződések szerinti tényleges ellenszolgáltatások értékét figyelembe véve rendeli meghatározni [Kbt. 13. § (1) bekezdés a) pontja], **mindössze arra ad lehetőséget az ajánlatkérőknek, hogy az általuk korábban – akár közbeszerzési eljárás eredményeként – kötött szerződés szerinti ellenértékkel számolva határozzák meg az újabb közbeszerzési eljárás becsült értékét.** (Természetesen a várható mennyiségi és értékbeli változásokkal korrigálva.) **A másik lehetőség a rendszeres jellegű beszerzés becsült értékének meghatározására, hogy az ajánlatkérő a becsült értéket nem a korábbi tényleges érték, hanem becslés útján határozza meg: az első teljesítést követő, a következő tizenkét hónap alatti, vagy ha ennél hosszabb időre szerződik, akkor ezen időtartam alatti ellenszolgáltatás becsült összegét veszi figyelembe. Vagyis e rendelkezés nem egybeszámítási szabályként kerül megfogalmazásra, a rendszeres, illetve időszakonként visszatérő beszerzések esetén azonban vagy az előző egy év szerződéseinek értéke (korrigálva a várható változással), vagy a következő tizenkét hónap alatti szerződések összértéke kell, hogy a becsült érték meghatározásának alapjául szolgáljon.**

Végezetül kiemelendő, hogy a becsült érték meghatározása az ajánlatkérő kötelezettsége és felelőssége, minek következtében igazolnia is tudni kell akár a közbeszerzési eljárásban, akár egy esetleges jogorvoslati eljárásban, hogy az általa meghatározott becsült érték a Kbt. szabályainak megfelel.

III. Az egybeszámítás feltételei

Az egybeszámítási szabályok részletes bemutatását megelőzően annak hangsúlyozása szükséges, hogy a beszerzések becsült értékének meghatározása a közbeszerzési kötelezettség eldöntése miatt elengedhetetlen. Előfordulhat ugyanis, hogy egy ajánlatkérő az új Kbt. szerinti beszerzése önmagában nem, hanem csak az egybeszámítási szabályok alkalmazásával fog közbeszerzésnek minősülni. Másrészt az egybeszámítási szabályok az adott közbeszerzési eljárásra vonatkozó eljárásrend meghatározásában játszanak szerepet. **Az új Kbt. mindenekelőtt általános jelleggel, valamennyi közbeszerzési eljárásra irányadóan deklarálja, hogy tilos e törvény, vagy e törvény Második Része alkalmazásának megkerülése céljával a közbeszerzést részekre bontani [új Kbt. 18. § (1) bekezdés]. A törvény tehát – az uniós irányelvekkel³ összhangban – tiltja a (köz)beszerzés részekre bontását olyan céllal, amely az új Kbt. versenyeztetési szabályainak megkerülésére, alkalmazásának mellőzésére irányul.**

Az ajánlatkérőnek egybe kell számítania azon hasonló áruk beszerzésére, vagy szolgáltatások megrendelésére irányuló szerződések értékét, amelyekkel kapcsolatban a beszerzési igény egy időben merült fel, valamint az ugyanazon építési beruházás megvalósítására irányuló szerződések értékét [új Kbt. 18. § (2) bekezdés]. Amennyiben az ajánlatkérő egy közbeszerzési eljáráson belül teszi lehetővé a részekre történő ajánlattételt, minden rész értékét egybe kell számítani a közbeszerzés becsült értékének meghatározásakor [18. § (5) bekezdés]. (..)

Elsődlegesen hangsúlyozandó, hogy az új egybeszámítási szabályok alkalmazása a korábban megszokott szabályokkal való gyökeres szakítás által a jogalkalmazóktól is szemléletváltást vár el. A szóban forgó rendelkezés immár általánosabb jelleggel került meghatározásra feltételezve ezzel a tudatos és felelősségteljes jogalkalmazói magatartást, valamint azt, hogy az érintettek – szakítva a korábbi szabályok által rögzült egy költségvetési évben való

gondolkodással – mindig a közbeszerzések alapelveit szem előtt tartva járjanak el.

A korábbi szabályozással ellentétben az új Kbt. különbséget tesz az árubeszerzés és a szolgáltatás megrendelés tárgyú beszerzések, valamint az építési beruházások tekintetében alkalmazandó szempontok között. Másképpen szólva a törvény eltérő módon határozza meg az árubeszerzések és a szolgáltatás megrendelések becsült értékének, illetve az építési beruházások becsült értékének meghatározására vonatkozó egybeszámítási szabályokat.

Hangsúlyozandó azonban, hogy az egybeszámítási kötelezettség továbbra is csak ugyanazon beszerzési tárgyak tekintetében alkalmazandó, vagyis az árubeszerzés az árubeszerzéssel, a szolgáltatás megrendelés a szolgáltatás megrendeléssel, az építési beruházás az építési beruházással számítandó egybe. (..)

III. 1. Az egybeszámítás feltételei árubeszerzés és szolgáltatás megrendelése esetén

Az új Kbt. értelmében az ajánlatkérőnek egybe kell számítania azon hasonló áruk beszerzésére, vagy szolgáltatások megrendelésére irányuló szerződések értékét, amelyekkel kapcsolatban a beszerzési igény egy időben merült fel.

Látható, hogy az árubeszerzésre és szolgáltatás megrendelésére irányuló egybeszámítási kritériumok konjunktívak, vagyis azok együttes fennállása szükséges ahhoz, hogy a becsült érték megállapítása során egyes beszerzések értékei összeadásának, egybeszámításának kötelezettségéről beszélhessünk.

A „hasonlóság” megállapíthatóságának vizsgálata során a jogalkalmazóknak a tekintetben kell állást foglalniuk, hogy az egyes beszerzési tárgyaik – vagyis az árubeszerzéseik, vagy a szolgáltatás megrendeléseik – mennyiben egyeznek egymással. A Közbeszerzési Hatóság megítélése szerint a hasonlóság, mint fogalmi elem vizsgálható az egyazon célra irányultás szempontjából, vagyis valószínűsíthetően megállapítható a hasonlóság fennállása két vagy több beszerzési tárgy vonatkozásában, ha azok beszerzése ugyanazon célt szolgálja.

E vonatkozásban kiemelendő, hogy a beszerzések tárgyának azonossága minden esetben a „hasonlóság” fennállását fogja eredményezni. Példákkal élve, az irodai papírbeszerzések, mint például az jegyzetpapírok, borítékok, füzetek, nyomtató papírok... stb. azonos beszerzési tárgyakkal tekinthetők, így azokkal szemben az egybeszámítás első feltétele, vagyis a hasonlóság kritériuma megállapítható. Ugyanígy szolgáltatás megrendelés esetén elmondható mindez például a különböző ingatlanokhoz kapcsolódó engedélyezési tervek elkészítéséről.

Mindez természetesen nem jelenti azt, hogy az egyértelműen különböző jellegű tervezési szolgáltatásokat egybe kellene számítani. Nehezebb a kérdés megválaszolása abban az esetben, ha olyan beszerzési tárgyak esetében merül fel a kérdés, melyek természetüknél fogva nem azonosak, azonban bizonyos szempontból – akár adottságukat, céljukat, rendeltetésüket tekintve – hasonlóságot mutatnak. Maradva a korábbi példánál az irodaszer-beszerzések, vagy a tervezési szolgáltatás megrendelések (melyek már magukban foglalhatják az elvi engedélyezési tervek és/vagy a kiviteli tervek elkészítését is) már egy-egy tágabb kategóriát képviselnek, ugyanakkor érzékelhető, hogy a hasonlóság az egyes fogalmakon belül (mint pl. írószerszám és papír, vagy az egyes tervfajták, mint engedélyezési, illetve kiviteli tervek között) megállapítható. Megjegyezzük, hogy e kérdés eldöntésében a CPV kódok vizsgálata további eligazításul szolgálhat.

A „beszerzési igény egy időben merül fel” fordulat, a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint akként értelmezhető, hogy az ajánlatkérőnek mindazon hasonló árubeszerzésekre, illetve hasonló szolgáltatás megrendelésekre irányuló beszerzéseinek értékét egybe kell számítani, amelyekre vonatkozó beszerzési igényének a vizsgált árubeszerzésre, szolgáltatás megrendelésre irányuló szerződéseinek tervezésekor (különös tekintettel a költségvetés tervezésekor vagy az üzleti terv összeállításakor vagy az egy projekt keretében megvalósuló beszerzések felmérésekor) tudatában van, vagyis amely beszerzésekkel az adott eljárásen kívül számolhat, és amelyeket képes lenne egyidejűleg is megvalósítani.

Másképpen szólva, az egybeszámítási kötelezettség abból a szempontból vizsgálendő, hogy a kérdéses beszerzéseket az ajánlatkérő ugyanabban az eljárásban is képes lenne-e megvalósítani, mert mindegyik hasonló árura, vagy szolgáltatásra szüksége van, és a szükséges forrással is rendelkezik a beszerzések megvalósításához. **Ez természetesen nem jelenti automatikusan azt, hogy ezeket a beszerzéseket egy eljárásban kell megvalósítani az ajánlatkérőnek, csak azt, hogy a beszerzések egybeszámítandóak, így együttes értékükre tekintettel kell meghatározni, hogy uniós, vagy nemzeti eljárásrendben kell majd a közbeszerzési eljárást lefolytatni.** Itt szükséges hangsúlyozni, hogy a támogatásból megvalósítandó beszerzések esetében, a Közbeszerzési Hatóság véleménye szerint az aláírt támogatási szerződés már megalapozza a forrás rendelkezésre állásának követelményét. Megjegyezzük továbbá, hogy egy beszerzés egy időben való megvalósításának képesség minden esetben objektív okok alapján vizsgálendő, így például függhet a forrás rendelkezésre állásától, vagy például attól tényről, hogy bizonyos árubeszerzések egy egymásra épülő kutatási folyamatnak az egymást követő fázisaiban merülnek fel.

Mindazonáltal e kérdés vonatkozásban, a Közbeszerzési Hatóság megítélése szerint az ajánlatkérőnek többek között figyelemmel kell lennie az új Kbt. 32. §-ában foglalt előzetes összesített tájékoztatójára, valamint különösen a 33. §-ában szabályozott közbeszerzési tervére, hiszen ez utóbbi alapján könnyen megítélhető, hogy az ajánlatkérő tervez-e olyan hasonló beszerzéseket, amelyekre beszerzési igénye egy időben áll fenn.

A közbeszerzési tervezés azért is bír különös jelentőséggel, mert az új Kbt. 33. §-ának (1) és (3) bekezdései értelmében a 6. § (1) bekezdés a)-d) pontjában meghatározott ajánlatkérők – kivéve a XIV. fejezet szerint eljáró ajánlatkérőket, valamint a központosított közbeszerzés során az ajánlatkérésre feljogosított szervezetet – a költségvetési év elején, legkésőbb március 31. napjáig éves összesített közbeszerzési tervet kötelesek készíteni az adott évre tervezett közbeszerzéseikről. Ebből következően a közbeszerzési tervben szereplő hasonló árubeszerzések, illetve szolgáltatás megrendelések esetében az egybeszámítási kötelezettség fennállása valószínűsíthető. Az ajánlatkérő a közbeszerzési tervben nem szereplő vagy a tervhez képest módosított közbeszerzésre vonatkozó eljárást kizárólag akkor folytathat le, ha az általa előre nem látható okból előállt közbeszerzési igény vagy egyéb változás merült fel.

Kijelenthető tehát, hogy az ajánlatkérő az adott évre előre tervezett közbeszerzéseikhez képest új eljárást akkor folytathat le jogszerűen, ha a beszerzési igénye egy általa előre nem látható okból felmerült változás miatt állt elő. Ebben az esetben a beszerzési igény egy időben való felmerüléséről értelemszerűen nem lehet beszélni.

Végezetül e pont zárásaként hangsúlyozandó, hogy az eset valamennyi releváns körülmény ismeretének birtokában az ajánlatkérő feladata és felelőssége megítélni az egybeszámítás

feltételeinek a fennállását, ennél fogva a Közbeszerzési Hatóság célszerűnek tartja a közbeszerzés tárgya szerinti szakember indokolással alátámasztott véleményének a kikérését is e kérdésekben, mely véleménydöntő súllyal bírhat egy esetleges későbbi jogvitában is. Összességében pedig mindkét feltétel esetében hangsúlyozandó, hogy tekintettel azok általánosságban történt meghatározására, elsősorban a gyakorlatra hárul majd a részletszabályok kialakítása.

*

A belső ellenőrzés a Kbt.-t, az idézett a hatósági útmutatót, benne kiemelten a becsült értékre és a III/1 pontban foglaltakat, valamint a rendelkezésre álló, a megbízótól kapott anyagokat összevetette, és az alábbi megállapításra jutott.

Az idézett útmutatónak a „beszerzési igény egy időben merül fel” c. részében történt állásfoglalása alapján az önkormányzatnak a szabad kapacitás terhére végzett mezőgazdasági feladatok ellátásában annak megállapítása nem lehetséges, hogy a kiválasztás mindig a legkedvezőbb ajánlattevő szerint történt-e. A Kbt. és az útmutató alapján ugyanis az ajánlatkérőnek, azaz az önkormányzatnak mindazon hasonló árubeszerzésekre, illetve hasonló szolgáltatás megrendelésekre irányuló beszerzéseinek értékét egybe kell számítani, amelyekre vonatkozó beszerzési igényének a vizsgált árubeszerzésre, szolgáltatás megrendelésre irányuló szerződéseinek tervezésekor (különös tekintettel a költségvetés tervezésekor vagy az üzleti terv összeállításakor vagy az egy projekt keretében megvalósuló beszerzések felmérésekor) tudatában van, vagyis amely beszerzésekkel az adott eljáráson kívül számolhat, és amelyeket képes lenne egyidejűleg is megvalósítani.

Ez leegyszerűsítve azt jelenti, hogy az önkormányzatnak a szabad kapacitás terhére végzett mezőgazdasági feladatok ellátásának vonzatait, - árubeszerzését és szolgáltatás megrendeléseit - a költségvetés tervezésekor, vagy az üzleti terv összeállításakor ismernie kellett, másképpen ezeknek tudatában volt.

A belső ellenőrzés az önkormányzatnak a szabad kapacitás terhére végzett mezőgazdasági feladatok ellátását költségvetéshez kapcsolódó „kvázi” projektnek tekintette, aminek többszörösen megvolt és megvan a szakmai alapja.

Az önkormányzat minden évben elkészítette ugyan a közbeszerzési tervét, de abban nem szerepelnek olyan megbontású, részletezettségű adatsorok, információk a szabad kapacitás terhére végzett mezőgazdasági feladatok vonatkozásában, amely felölelnének minden ehhez kapcsolódó tevékenységet – árubeszerzést, igénybevett szolgáltatást –, így az egybeszámítás szabályainak érvényesülése, illetve az esetleges kivételek érvényesíthetősége sem ismert. (4.-5. sz. mellékletek)

Mindezekből adódóan értelemszerűen azt sem lehet megválaszolni, hogy az önkormányzatnak a szabad kapacitás terhére végzett mezőgazdasági feladatok ellátásához kapcsolódó eljárásában a kiválasztás mindig a legkedvezőbb ajánlattevő szerint történt-e.

Keltezés: 2014. augusztu12.	Keltezés:	Keltezés: 2014. augusztus 12.
Aláírás:	Aláírás:	Aláírás:
Név: Menyhért István v.vez	Név: <belső ellenőr>	Név: Gyurkóné Bondár Anna

