



SZOCIÁLIS ÉS GYERMEKVÉDELMI FŐIGAZGATÓSÁG
BELSŐ ELLENŐRZÉSI FŐOSZTÁLY
1132 Budapest, Visegrádi u. 49.
Telefon: (1) 769-1704/9066, e-mail cím: belso.ellenorzes@szgyf.gov.hu

Iktatószám: SZGYF-IKT-2135- 6 /2020

ELLENŐRZÉSI JELENTÉSTERVEZET

a Vas Megyei Szakosított Szociális Intézmény (Szombathely)

„Beszerzések lebonyolításának szabályossága, BVOP beszerzés hatálya alá tartozó
beszerzések” című vizsgálatához

2020.

I. AZ ELLENŐRZÉS SZERVEZÉSÉRE VONATKOZÓ ADATOK

Az ellenőrzést végző szervezet:	Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Belső Ellenőrzési Főosztály
A vizsgálat célja:	Az ellenőrzés célja annak vizsgálata, hogy az intézmény beszerzési gyakorlata megfelelt-e a hatályos jogszabályokban, belső szabályzatokban foglalt előírásoknak, valamint a büntetés-végrehajtási szervezet részéről fennálló egyes ellátási kötelezettségeket szabályozó 44/2011. (III. 23.) Korm. rendelet előírásait betartották-e.
Ellenőrzött szervezet:	Vas Megyei Szakosított Szociális Intézmény
Az ellenőrzés típusa:	Szabályszerűségi ellenőrzés
Vonatkozó jogi háttér:	A költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet
Alkalmazott ellenőrzési eszközök és módszertanok:	Dokumentumokon alapuló, helyszíni ellenőrzés, adatbekérés, mintavétel.
Ellenőrzött időszak:	2019.01.01 – 2020.01.31.
Ellenőrzés tervezett időtartama:	2020.02.04 – 2020.03.10.
Időigény (ellenőri munkanapok száma):	17 nap
Vizsgálatvezető:	Németiné Kökényesi Andrea belső ellenőr, megbízólevél száma: SZGYF-IKT-2135/2020
Az ellenőrzött időszakban hivatalban lévő vezetők:	<i>Vas Megyei Szakosított Szociális Intézmény</i> Fekete Árpád igazgató, 2017. július 15-től. <i>Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság</i> Juhász Péterné mb. gazdasági vezető, 2018. október 1-jétől 2019. február 28-ig; Juhász Péterné gazdasági vezető, 2019. március 1-jétől 2019. augusztus 13-ig; Juhász Péterné gazdasági igazgató (SZMSZ szerinti helyettes), 2019. augusztus 14-től 2019. szeptember 15-ig; Sándor Zsolt gazdasági vezető, 2019. szeptember 16-tól.

II. VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

A vizsgálat során felmértem és értékeltem a Vas Megyei Szakosított Szociális Intézmény (a továbbiakban: intézmény) kötelezettségvállalással és a beszerzések rendjével kapcsolatos szabályozásait, az azokban foglaltak gyakorlati megvalósulását. Ennek keretében vizsgáltam, hogy az intézmény beszerzési gyakorlata a 2019. január 1. és 2020. január 31. közötti időszakban megfelelt-e a hatályos jogszabályokban, belső szabályzatokban foglalt előírásoknak. Továbbá a beszerzési eljárások során betartották-e a büntetés-végrehajtási szervezet részéről a központi államigazgatási szervek és a rendvédelmi szervek irányában fennálló egyes ellátási kötelezettségekről, a termékek és szolgáltatások átadás-átvételének és azok ellentételezésének rendjéről szóló 44/2011. (III. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 44/2011. Korm. rendelet) előírásait.

Az ellenőrzés végrehajtása a jogszabályokban és belső szabályozásokban foglaltak, valamint az alkalmazott gyakorlat összehasonlításával, mintavételi eljárással kiválasztott iratok alaki és tartalmi vizsgálatával történt. A nyilvántartások megfelelőségét a CT-EcoSTAT program Rendelés, Kötelezettségvállalás és Pénzügy moduljaiban rögzített adatok és a kapcsolódó dokumentumok egyeztetésével ellenőriztem. A belső kontrollrendszer működésének értékelését a vizsgált terület ellenőrzési tapasztalatai támasztották alá.

Főbb megállapításaim a következők:

Az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról rendelkező 368/2011 (XII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Ávr.) előírása szerint a költségvetési szerv vezetője belső szabályzatban rendezi a beszerzések lebonyolításának eljárásrendjét.

Az intézményvezető a *Beszerzések lebonyolításának szabályzatát* (a továbbiakban: beszerzési szabályzat) elkészítette, kiadása a 30/2017. (I. 01.) számú Intézményvezetői utasítással történt, jóváhagyása 2018. január 15-én történt a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság (a továbbiakban: Főigazgatóság) Vas Megyei Kirendeltség (a továbbiakban: Kirendeltség) vezetője által. Módosítására 2019. július 22-én került sor, mely július 15-től lépett hatályba. Módosítás indoka az igénybejelentő sablon változása. Egyéb módosításra nem került sor a kiadása óta. Az érintett dolgozók a beszerzési szabályzatot megismerték, azt aláírásukkal dokumentálták.

Az intézmény gazdasági szervezettel nem rendelkező költségvetési szerv, gazdálkodási feladatait a Kirendeltség, illetve a Főigazgatóság Területi Gazdálkodási Főosztály Vas Megyei Gazdasági Osztálya (a továbbiakban: Megyei Gazdasági Osztály) látja el. A vizsgált számláknál két esetben a teljesítésigazolás későbbi időpontban történt, mint az érvényesítés.

Az intézmény beszerzési szabályzata a beszerzéssel kapcsolatos feladatokat és eljárási rendet a helyi sajátosságokra és a vonatkozó, következőkben felsorolt jogszabályokra hivatkozással tartalmazta:

- 44/2011. (III. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 44/2011. Korm. rendelet) a büntetés-végrehajtási szervezet részéről a központi államigazgatási szervek és a rendvédelmi szervek irányában fennálló egyes ellátási kötelezettségekről, a termékek és szolgáltatások átadás-átvételének és azok ellentételezésének rendjéről.
- 9/2011. (III. 23.) BM rendelet (a továbbiakban: 9/2011. BM rendelet) a büntetés-végrehajtási szervezet részéről a büntetés-végrehajtásért felelős miniszter vezetése, irányítása vagy felügyelete alá tartozó szervek irányába fennálló ellátási kötelezettségről, a fogvatartottak kötelező foglalkoztatása keretében előállított termékekről és szolgáltatásokról, azok átadás-átvételéről és az ellentételezés rendjéről.
- 168/2004. (V. 25.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 168/2004. Korm. rendelet) a központosított közbeszerzési rendszerről, valamint a központi beszerző szervezet feladat- és hatásköréről.
- 247/2014. (X. 1.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 247/2014. Korm. rendelet) a Nemzeti Kommunikációs Hivatalról és a kormányzati kommunikációs beszerzések központosított közbeszerzési rendszeréről

Az intézmény vezetőjével folytatott egyeztetés alapján megállapítható, hogy a feltárt hiányosságok nagy része abból adódik, hogy a különböző feladatkörökre - melyeket a jogszabály előír - intézményi szinten nincs megfelelő szakember. Ennek oka, hogy a gazdasági önállóság elvesztésével a gazdasági szakemberek kikerültek az intézmény kötelekéből. Ugyan a Megyei Gazdasági Osztály a gazdasági- és pénzügyi feladatokat megállapodás alapján elvégzi, de elkerülhetetlen az, hogy bizonyos feladatokat az intézményre delegáljon. Azonban az intézmény csak a szakmai létszáma terhére tudja ezek a feladatokat teljesítésére.

A belső kontrollrendszer öt elemének ellenőrzés tárgyát érintő minősítése:

A kontrollkörnyezetet érintően, az ellenőrzés tárgyát érintő szabályozás kialakított. Az ellenőrzési nyomvonalat a jogszabályi előírásoknak megfelelő tartalommal elkészítették.

A beszerzési tevékenységet érintő eseti vezetői ellenőrzés – dokumentált módon – nem történt. A kontrolltevékenységek az aláírási jogkörök gyakorlásával valósultak meg.

Az integrált kockázatkezelés, továbbá a szervezeti integritást sértő események kezelésének eljárásrendjére vonatkozó szabályozás megtörtént. Az ellenőrzött területekre vonatkozó dokumentált kockázatelemzést és kockázatkezelést nem

végeztek. Az ellenőrzés tárgyát érintő folyamatokra szabálytalanság, kezelendő szervezeti integritást sértő esemény a vizsgált időszakban nem volt.

Az intézményen belül, a székhely és a telephely közt az információs és kommunikációs rendszer összességében megfelelően működött.

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

III. FŐBB MEGÁLLAPÍTÁSOK ÉS JAVASLATOK

a Vas Megyei Szakosított Szociális Intézmény (Szombathely)

„Beszerzések lebonyolításának szabályossága, BVOP beszerzés hatálya alá tartozó beszerzések” című vizsgálatához

Sorsz.	Megállapítás	Rangsor	Kockázat / Hatás (Következtetés)	Javaslat	Intézkedést igényel? (igen / nem)
A Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Területi Gazdálkodási Főosztály Vas Megyei Gazdasági Osztály részére					
1.	A vizsgált szerződésekhez kikért számláknál két esetben a teljesítésigazolás későbbi időpontban történt, mint az érvényesítés. A számlák teljesítésigazolásának meg kell történnie, mielőtt a számla érvényesítésre kerül. Az érvényesítőnek ezt ellenőriznie kell.	Kiemelt	Magas Kifizetésre kerülhetnek olyan számlák, melyek teljesítése nem történt meg.	A számlák érvényesítője, minden esetben ellenőrizze, hogy a teljesítésigazolás megtörtént-e.	igen
A Vas Megyei Szakosított Szociális Intézmény részére					
1.	A beszerzések lebonyolításának rendjéről szóló szabályzatban nem szerepelt a három ajánlatot igénylő beszerzések bírálatának módját (meg kell határozni a bírálóbizottságra vonatkozó szabályozása (létszám, szakmai terület szerinti összetétel és a bírálatonkénti összeférhetetlenségi nyilatkozat).	Átlagos	Közepes	A beszerzések lebonyolításának rendjéről szóló szabályzatban ki kell alakítani a három ajánlatot igénylő beszerzések bírálatának módját (meg kell határozni a bírálóbizottság létszámát, szakmai területük szerinti összetételét és a bírálatonkénti összeférhetetlenségi nyilatkozat-tételi kötelezettséget, rögzíteni	igen

Szsz.	Megállapítás	Rangsor	Kockázat / Hatás (Következtetés)	Javaslat	Intézkedést igényel? (igen / nem)
2.	A beszerzések lebonyolításának rendjéről szóló szabályzat a beszerzési eljárás lebonyolításához nem tartalmazott formanyomtatványokat.	Átlagos	Közepes	<p>Kell, hogy a bírálóbizottság döntésének elfogadásáról vagy elutasításáról az intézményvezető írásban határozzon).</p> <p>Az egységes kezelhetőség érdekében a szabályzat mellékletei között szerepeltessék a szükséges nyomtatványokat („Ajánlattételi felhívás minta”, „Árajánlat minta”, esetleg „Referenciák felsorolása minta”, „Felolvasólap minta”, „Bírálati lap minta”, „Döntés a bírálatról minta”, „Átláthatósági nyilatkozat a bíráló bizottság tagjának minta”).</p>	igen
3.	A beszerzések lebonyolításának rendjéről szóló szabályzatban nem aktualizáltak, hogy a DKÜ jogutódként átvette a KEF informatikai beszerzési feladatokhoz kapcsolódó hatályos központosított közbeszerzési keretmegállapodásait.	Átlagos	Közepes	<p>A szabályzat szövegén a DKÜ jogutódlását át kell vezetni és a változást dokumentált módon meg kell ismertetni az érintett dolgozókkal.</p>	igen
4.	A három árajánlatot igénylő beszerzések esetében a kiküldött ajánlattételi felhívást nem dokumentálták. A dokumentálás	Átlagos	Közepes	<p>A három árajánlatot igénylő beszerzések dokumentációjához esatojják a kiküldött ajánlattételi felhívás egy példányát és a</p>	igen

Sorsz.	Megállapítás	Rangsor	Kockázat / Hatás (Következtetés)	Javaslat	Intézkedést igényel? (igen / nem)
	megfelelő módja a nyomtatott e-mail, vagy a térítvény visszagazolása.			kiküldésének igazolásául szolgáló dokumentumot.	
5.	A gyakorlatban a szerződésköst megelőző dokumentumokat nem egységesen, a szerződéssel együtt kezelték. Az átláthatósági nyilatkozatok nem minden esetben voltak fellelhetőek a szerződések mellett.	Átlagos	Közepes	A szerzési folyamat áttekinthetőségének érdekében alakítsák ki a szerzési eljárásokhoz kapcsolódó dokumentáció egységes kezelésének rendjét, a szerződő féltől az átláthatósági nyilatkozatot kérjék be és a szerződéssel együtt kezeljék.	igen
6.	A szerzési szabályzata tartalmazta, hogy a BVOP beszerzések esetében is kötelező három ajánlatot bekérni. A vizsgált időszak BVOP beszerzései közül öt esetben nem volt megtalálható a közzététel mellett a három ajánlat.	Átlagos	Közepes	Az intézmény minden BVOP beszerzés esetén gondoskodjon a három ajánlat bekéréséről és azt csatolja a dokumentációhoz.	igen
7.	A kockázatkezelési folyamatokra vonatkozó szabályzatban előírt felülvizsgálatot nem dokumentálták.	Átlagos	Közepes	A kockázatkezelési folyamatok felülvizsgálatát a szabályozásukban meghatározott gyakorisággal, dokumentáltan végezzék el.	igen
8.	Az ellenőrzött területekre vonatkozó dokumentált kockázatelemzést és kockázatkezelést nem végeztek.			A kockázatelemzési feladatokat végezzék el és készítsenek integrált kockázatkezelési intézkedési tervet. Továbbá rendszeres (éves) időközönként végezzék el ezek felülvizsgálatát.	

IV. RÉSZLETES MEGÁLLAPÍTÁSOK

Az intézmény gazdasági szervezettel nem rendelkező költségvetési szerv. Középirányító és fenntartó szerve a Főigazgatóság. Gazdálkodási feladatait a Kirendeltség, illetve a Megyei Gazdasági Osztály látja el az intézményhez kihelyezett, valamint a Kirendeltség székhelyén foglalkoztatott személyi állománnyal.

Az intézmény a 2016-ban megvalósult integrációt követően – két korábban önállóan működő intézmény beolvadásával – a székhelyén és további 3 telephelyen látja el feladatát. A 2016. november 11. napjától hatályos, módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt Alapító okirata szerinti közfeladata: a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény szerinti személyes gondoskodást nyújtó tartós bentlakásos szociális ellátás keretében idős személyek, fogyatékos személyek és pszichiátriai betegek teljes körű ápolása, gondozása, jelzőrendszeres házi segítségnyújtás. Illetékessége, működési területe Vas megye.

A. Az intézmény beszerzéseire vonatkozó belső szabályok megléte, megfelelősége

Az Ávr. hivatkozott része, a következőképpen rendelkezik:

„13. § (2) A költségvetési szerv vezetője belső szabályzatban rendezi a működéséhez kapcsolódó, a költségvetési szerv előirányzatait terhelő pénzügyi kihatással bíró, jogszabályban nem szabályozott kérdéseket, így különösen

- a) tervezéssel, gazdálkodással - így különösen a kötelezettségvállalás, ellenjegyzés, teljesítés igazolása, érvényesítés, utalványozás gyakorlásának módjával, eljárási és dokumentációs részletszabályaival, valamint az ezeket végző személyek kijelölésének rendjével -, az ellenőrzési, adatszolgáltatási és beszámolási feladatok teljesítésével kapcsolatos belső előírásokat, feltételeket,*
- b) a beszerzések lebonyolításával kapcsolatos eljárásrendet.*
- d) az anyag- és eszközgazdálkodás számviteli politikában nem szabályozott kérdéseit.”*

Az intézmény vezetője a fenti szabályzatokat elkészítette. A beszerzési szabályzata, illetve az intézmény és a Főigazgatóság között 2015. szeptember 18-án létrejött Megállapodás a gazdálkodást érintő feladatmegosztásról szabályozza a beszerzések rendjét.

A Főigazgatóság és az intézmény között létrejött fenti megállapodás III. 3. pontja a kötelezettségvállalás rendjét, a 11. pontja a közbeszerzési és beszerzési eljárásokra vonatkozó, a Megyei Gazdasági Osztályt és az intézményt érintő feladatokat és felelőségeket rögzíti. Kiemeli, hogy az intézmény beszerzései során köteles a 44/2011. Korm. rendelet és a 9/2011. BM rendelet 1. mellékletében foglalt rendelkezéseket

fokozottan figyelembe venni, a vonatkozó szerződésinél és megrendeléseinél azoknak megfelelően eljárni.

Az intézmény beszerzési szabályzata kiterjedt a tevékenysége során kezdeményezett árubeszerzésekre, építési beruházásokra, építési koncesszióra, amelynek egybeszámított értékhatára nem éri el a mindenkori közbeszerzési értékhatárt, illetve a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény kivételi körébe tartozik.

A beszerzési szabályzatban a feladatmegosztásról szóló megállapodásra hivatkozással részletezte a beszerzési eljárások lebonyolításáért fennálló fenntartói és intézményi felelősséget. Tartalmazta a 44/2011. Korm. rendelet, továbbá a 168/2004. Korm. rendelet alapján történő beszerzési eljárást. Hivatkozott a Nemzeti Kommunikációs Hivatalról és a Kormányzati kommunikációs beszerzések központosított közbeszerzési rendszeréről szóló 247/2014. Korm. rendelet alapján lefolytatható eljárásra. A bruttó kétszázezer forintot el nem érő, elérő és azt meghaladó értékű, saját hatáskörben lefolytatható beszerzési eljárások rendjét is szabályozta.

A beszerzési szabályzat részletesen leírta a beszerzési eljárás előkészítését, megindítását és lefolytatását. Nem rögzítette viszont a beszerzési eljárás elbírálását végző bizottságra vonatkozó szabályokat (hány fő végzi a bírálatot, milyen területeket képviselnek, pl. szakmai, gazdasági, műszaki stb., összeférhetlenségről nyilatkozat, bírálat nyomtatványa stb.)

A szabályzatban nem rögzítették azt az értékhatárt sem, melytől már szerződést kell kötni és nem elegendő a megrendelő. Célszerű ezt az értékhatárt megjelölni, mert a megrendelő dokumentum nem kétoldali jognyilatkozat (annak visszaigazolásától elfekintve) és nem tartalmazza mindkét fél teljes körű adatait, kötelezettségeit és jogait. Továbbá nem tért ki a fizikális és pénzügyi teljesítés részleteire sem. Ez bizonyos értékhatárt meghaladóan már kockázatokat rejt magában.

A Beszerzési szabályzat nem tartalmazott „Ajánlattételi felhívás”, „Árajánlat minta”, esetleg „Referenciák felsorolása”, „Felolvasólap”, „Bírálati lap”, „Döntés a bírálatról”, „Átláthatósági nyilatkozat a bíráló bizottság tagjának” nyomtatványokat. Ezeket az egységes kezelhetőség érdekében az intézményi sajátosságokhoz igazítva célszerű kialakítani és mellékelni a szabályzathoz.

Ellentmondás volt a beszerzési szabályzata és a Megállapodásban megfogalmazott értékhatár között. A szabályzat 23. § 6. pontja szerint a bruttó 200 000 Ft-ot el nem érő értékű, saját hatáskörben lefolytatott beszerzések esetében elegendő egy árajánlat beszerzése. A Megállapodás 3.) 2. lépés szerint a bruttó 100 000 Ft-ot meghaladó beszerzés esetén legalább három árajánlatról kell gondoskodni. A Megállapodás jelenleg módosítás alatt van, jóváhagyását követően az intézmény szabályzatát harmonizálni kell a Megállapodáshoz.

A beszerzési szabályzat záró rendelkezésében (55-56. §) helytelenül alkalmazták azt a megfogalmazást, hogy (55. §) „Amennyiben jelen szabályzat hatálybalépését követően jogszabályváltozás folytán jelen szabályzat valamely rendelkezése a hatályos jogszabályok rendelkezéseivel nem áll többé összhangban, akkor az érintett rendelkezés helyébe minden külön rendelkezés nélkül a hatályos jogszabályi

rendelkezés lép." Ugyanez igaz az 56. § esetében is: „Amennyiben jelen szabályzat hatálybalépését követően jogszabályváltozás folytán a jelen szabályzatba foglalt értelmező rendelkezéstől eltérően határoz meg valamely fogalmat, akkor ezen rendelkezés helyébe minden további rendelkezés nélkül a mindenkor hatályos jogszabályi rendelkezés lép.”

Az ilyen megfogalmazás helytelen és felesleges, a változásokat 30 napon belül át kell vezetni a szabályzaton, amit az érintett dolgozókkal dokumentáltan meg kell ismertetni.

Az intézmény közbeszerzési szabályzattal nem rendelkezik, mert a költségvetési törvényben megállapított közbeszerzési értékhatárokat elérő beszerzéseket fenntartói hatáskörben végzik.

A 168/2004. (V. 25.) Korm. rendelet, valamint a 301/2018 (XII. 27.) Korm. rendelet (a továbbiakban: DKÜ rendelet) 2019. október 31-i és november 1-jei módosításának következtében a Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt. (a továbbiakban: DKÜ) jogutódként átvette a Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóság (a továbbiakban: KEF) informatikai beszerzési feladatokhoz kapcsolódó hatályos központosított közbeszerzési keretmegállapodásait. A keretmegállapodások vonatkozásában a korábban használt www.kozbeszerzes.gov.hu címen elért KEF portál funkcionalitása ezentúl a DKÜ által működtetett elektronikus rendszerben (a továbbiakban: Rendszer), a www.kozbeszerzes.dkuzrt.hu címen érhető el.

A beszerzési szabályzatán a fenti változás nem került átvezetésre.

A gazdálkodási jogkörök (kötelezettségvállalás, pénzügyi ellenjegyzés, teljesítésigazolás, érvényesítés, utalványozás) gyakorlásának részletes rendjét az intézményvezető a 2017. április 15-én kiadott „15/2017 (01, 02.), számú intézményvezetői utasítás a kötelezettségvállalás, pénzügyi ellenjegyzés, teljesítés igazolása, érvényesítés és utalványozás rendjéről” tartalmazta.

A beszerzési eljárásokkal kapcsolatos egyes munkaköri feladatokat a Szervezeti és Működési Szabályzatban (a továbbiakban: SZMSZ), illetve a munkaköri leírásokban rögzítették.

Az SZMSZ-t 2018. május 2-án adta ki az intézmény vezetője. A beszerzésekkel kapcsolatos feladatokat a következő munkakörökre osztja: élelmezésvezető, élelmezési referens, analitikus könyvelő, raktáros könyvelő.

A feladatokat a munkaköri leírásokban rögzítették. A munkaköri leírások átvétele dokumentált módon megtörtént.

Következtetések és javaslatok:

A beszerzések lebonyolításának rendjéről szóló szabályzatban nem szerepelt a három árajánlatot igénylő beszerzések bírálatának bírálóbizottságra vonatkozó szabályozása (létszám, szakmai terület szerinti összetétel és a bírálatonkénti összeférhetetlenségi nyilatkozat). A beszerzések lebonyolításának rendjéről szóló szabályzatban ki kell alakítani a három árajánlatot igénylő beszerzések bírálatának módját (meg kell határozni a bírálóbizottság létszámát, szakmai területük szerinti összetételét és a bírálatonkénti összeférhetetlenségi nyilatkozat tételi kötelezettséget, rögzíteni kell, hogy a bírálóbizottság döntésének elfogadásáról vagy elutasításáról az intézményvezető írásban határoz).

A beszerzések lebonyolításának rendjéről szóló szabályzat a beszerzési eljárás lefolytatásához nem tartalmazott formanyomtatványokat.

Az egységes kezelhetőség érdekében a szabályzat mellékletei között szerepeltessék a szükséges nyomtatványokat („Ajánlattételi felhívás minta”, „Árajánlat minta”, esetleg „Referenciák felsorolása minta”, „Felolvasólap minta”, „Bírálati lap minta”, „Döntés a bírálatról minta”, „Átláthatósági nyilatkozat a bíráló bizottság tagjának minta”).

A beszerzések lebonyolításának rendjéről szóló szabályzatban nem aktualizálták, hogy a DKÜ jogutódként átvette a KEF informatikai beszerzési feladatokhoz kapcsolódó hatályos központosított közbeszerzési keretmegállapodásait. A szabályzat szövegén ezt a változást át kell vezetni és az érintett dolgozókkal dokumentált módon meg kell ismertetni a változást.

A szabályzatban célszerű rögzíteni azt a nettó értékhatárt, amely elérése esetén szerződést kötnek a szállítóval és nem megrendelőt alkalmaznak.

B.1. A beszerzések kötelezettségvállalásainak szabályossága és nyilvántartásba vételének vizsgálata

Az ellenőrzés 5 szerződést és ezekhez kapcsolódó kifizetéseket, továbbá 8 egyéb beszerzést választott ki, melyek esetében vizsgálta a kötelezettségvállalások rögzítésének megfelelőségét is. A BVOP hatálya alá tartozó beszerzések valamennyi dokumentuma bekérésre került az ellenőrzés időszakára vonatkozóan.

Az Ávr. 56. § (1) bekezdésében foglalt előírás alapján a kötelezettségvállalást követően haladéktalanul gondoskodni kell annak az államháztartás számviteléről szóló 4/2013. (I. 11.) Korm. rendelet szerinti nyilvántartásba vételéről, ezáltal a kötelezettségvállalás értékéből a költségvetési év és az azt követő éveket terhelő rész nyilvántartásba vételéről.

A megállapodás „III. Az együttműködés területei” című részének 3. pontja részletezi a kötelezettségvállalásokkal kapcsolatos feladatokat, felelősséget, Az ott rögzítettek

szerint a pénzügyileg jóváhagyott, az intézményvezető és a másik szerződő fél által aláírt élő szerződések a CT-EcoSTAT program Rendelet moduljában történő rögzítése, illetve a szerződés képeinek hozzárendelése kirendeltségi (Megyei Gazdasági Osztályt érintő) feladat.

Az intézmény tekintetében az intézmény vezetőjén kívül kötelezettségvállalásra további 2 fő, utalványozásra szintén 2 fő, teljesítés igazolásra 17 fő kapott felhatalmazást. Pénzügyi ellenjegyzésre 4 fő, érvényesítésre 5 fő jogosult. A felhatalmazásról készült iratok nyilvántartása naprakész volt, azok adatait a CT-EcoSTAT Felhatalmazás nyilvántartó moduljában a Megyei Gazdasági Osztály feladattal megbízott munkatársa rögzítette, az iratokat szkennelt formátumban feltöltötte.

Az általános gyakorlat szerint a tervezett beszerzési igényeket jóváhagyásra megküldték a Kirendeltségnek.

A Kirendeltség a fedezet rendelkezésre állását leigazolta. A szabályzatban előírtaknak megfelelően az árajánlatokat beszerezték. Az árajánlatok kiértékelése a szabályzat (korábban leírt) hiányosságai miatt nem minden esetben volt megfelelő, illetve megtalálható. Bírálóbizottság helyett az intézmény vezetője döntött egy személyben a megfelelő ajánlat kiválasztásáról.

Az ellenőrzött időszakban kötött, vizsgált szerződéseken a kötelezettségvállalás megfelelően dokumentált volt. A pénzügyi ellenjegyzés minden vizsgált dokumentumon a kötelezettségvállalást megelőzően valósult meg, továbbá a kiadott felhatalmazó leveleknek megfelelően jártak el, mind a kötelezettségvállaló, a teljesítésigazoló, érvényesítő, pénzügyi ellenjegyző és az utalványozó személyét illetően.

A dátumok időbeliségének vizsgálata során két, a Fezo Kft. részére történt kifizetésnél tapasztaltam, hogy a számla teljesítésigazolása az érvényesítést követően történt meg. Ezzel kapcsolatban figyelemmel kell lenni az Áht.-re:

„38. § (1) A bevételi előirányzatok javára bevételt elszámolni és a kiadási előirányzatok terhére kifizetést elrendelni – a Kormány rendeletében meghatározott kivételekkel – utalványozás alapján lehet. A kiadási előirányzatok terhére történő utalványozásra – a Kormány rendeletében meghatározott kivételekkel – a teljesítés igazolását, és az annak alapján végrehajtott érvényesítést követően kerülhet sor.”

A teljesítésigazolás vagy megelőzi az érvényesítést, vagy történhet ugyanazon a napon is, de időben semmiképpen sem azt követi.

„58. § (1) Kifizetések esetén a teljesítés igazolása alapján – az 57. § (3) bekezdése szerinti esetben annak hiányában is – az érvényesítőnek ellenőriznie kell az összecszerűsége, a fedezet meglétét és azt, hogy a megelőző ügymenetben az Áht., az államháztartási

számíteli kormányrendelet és e rendelet előírásait, továbbá a belső szabályzatokban foglaltakat megtartották-e.”

Az érvényesítőnek fokozottan figyelnie kell a jogszabályban előírtak betartására.

A beszerzések mellett nem találtam ajánlattételi felhívást és annak kiküldésére utaló dokumentumot sem. A beszerzési szabályzat mellékleteként ajánlatos egy ilyen sablon megjelenítése, mely minden meghívásos beszerzés esetén egységes kezelést biztosít. Több esetben nem találtam dokumentált bírálati anyagot, amelyből megállapítható lett volna a benyújtott dokumentumok teljessége, megfelelősége, a bírálati szempontok (pl. gazdaságosság, minőségi megfelelés, benyújtott referenciák stb.), továbbá a bírálók személye, képviselt szakmai területe. Több esetben az intézmény vezetője egy személyben írta alá az ajánlatok értékelését/döntést. Ez a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Bkr.) 8. § (3) bekezdésére tekintettel nem megfelelő gyakorlat.

A beszerzési eljáráshoz kapcsolódó dokumentumok kezelése nem egységesen történt, ami nehezítette a teljes eljárási folyamat áttekinthetőségét. Egyes esetekben a beszerzésekhez kapcsolódó szerződéskötésnél az átláthatóságra vonatkozó dokumentumot, az ajánlattételi felhívást, vagy a beérkezett ajánlatokat nem a szerződéssel együtt kezelték.

A 2011. évi CXCVI törvény a nemzeti vagyonról 3. § (1) bekezdése leírja az átlátható szervezet fogalmát. 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról 41. § (6) bekezdése alapján:

„A kiadási előirányzatok terhére nem köthető olyan jogi személlyel, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezettel érvényesen visszterhes szerződés, illetve létrejött ilyen szerződés alapján nem teljesíthető kifizetés, amely szervezet nem minősül átlátható szervezetnek.”

Az átlátható szervezet fogalmát a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 3. § (1) bekezdés 1. pontja határozza meg. Az Ávr. 50. § (1a) bekezdése előírja, hogy jogi személlyel, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezettel kötött visszterhes szerződés esetén az okiratnak tartalmaznia kell a szervezet képviselőjének nyilatkozatát arra vonatkozóan, hogy átlátható szervezetnek minősül.

A vizsgált szerződések és beszerzések között több esetben nem találtam átláthatósági nyilatkozatot. Fentiekben leírt jogszabályi előírások alapján alakítsák ki a beszerzési eljárásokhoz kapcsolódó dokumentumok egységes kezelésének rendjét, a beszerzésekhez kapcsolódó szerződéskötés esetén az átláthatóságra vonatkozó dokumentumot minden kötelező esetben kérjék be és kezeljék együtt a szerződéssel.

Következtetések és javaslatok:

A három árajánlatot igénylő beszerzések esetében a kiküldött ajánlattételi felhívást dokumentálni kell. Ennek megfelelő módja a kinyomtatott e-mail, vagy a fértivevény visszaigazolás.

A meghívásos beszerzések dokumentációjához csatolják a kiküldött ajánlattételi felhívás egy példányát és a kiküldésének igazolásául szolgáló dokumentumot.

A teljesítésigazolásnak meg kell történnie, mielőtt a számla a Kirendeltségre érkezik, és az érvényesítés megtörténik. A számlák érvényesítője minden esetben ellenőrizze, hogy a teljesítésigazolás megtörtént-e.

A gyakorlatban a szerződéskötést megelőző dokumentumokat nem egységesen, a szerződéssel együtt kezelik. Az átláthatósági nyilatkozatok nem minden esetben voltak fellelhetőek a szerződések mellett. A beszerzési folyamat áttekinthetőségének érdekében alakítsák ki a beszerzési eljárásokhoz kapcsolódó dokumentáció egységes kezelésének rendjét, a szerződő féltől az átláthatósági nyilatkozatot kérjék be és a szerződéssel együtt kezeljék.

B.2. A beszerzések, a BVOP beszerzés hatálya alá tartozó beszerzések

A BVOP beszerzés hatálya alá tartozó beszerzéseket korábban lefolytatott ellenőrzés során a belső ellenőrzés a 2019. január 31-ig tartó időszakra vizsgálta. A vizsgálat megállapításait az SZGYF-IKT-4080-12/2019 iktatószámú ellenőrzési jelentés tartalmazta. Az abban megfogalmazott javaslatok alapján az intézményvezető intézkedési tervet készített, a feladatok végrehajtásáról határidőben, 2019. május 31-én beszámolt.

Az ellenőrzött időszakban háztartási és egészségügyi papírtermék beszerzésre nyolc alaklommal került sor. A Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága Központi Ellátási Főosztálya (a továbbiakban: Központi Ellátási Főosztály) a teljesítésre a Duna-Papír Kft.-t jelölte ki. A beszerzésekkel nem lépték túl az éves beszerzési tervben jelzett összeget. A beszerzésekre négy ellátási szerződés kötött, melyből három teljesült 2019-ben, egy szerződés teljesítése az ütemezés miatt áthúzódott 2020-ra.

A kötelezettségvállalás és a pénzügyi ellenjegyzés, a teljesítésigazolás a jogszabályoknak megfelelően történt.

Munkaruházati beszerzésre a Központi Ellátási Főosztály az Adorján-Tex Kft.-t és az Ipoly Cipőgyár Kft.-t jelölte ki. A beszerzésekhez két ellátási szerződés tartozott, ezek teljesítése a szerződés szerint valósult meg. A kötelezettségvállalás, pénzügyi ellenjegyzés és a teljesítésigazolás a jogszabályoknak megfelelően történt.

Üzemanyag, hajtó- és kenőanyag beszerzésre a MOL Magyar Olaj- és Gázipari Nyrt.-vel 2018. szeptember 25-én kelt szerződés alapján került sor. A szerződés a Központi Ellátási Főigazgatóság és a MOL Magyar Olaj- és Gázipari Nyrt. között létrejött KM01UKAR18 azonosító számú Keretmegállapodás 6. sz. mellékleteként jött létre. A szerződés a gépjármű-üzemanyag igényeinek üzemanyagkártyával történő

teljesítésére köttetett. Az ellenőrzött időszakon belül 2019. évben 950 495 Ft értékben, 2020. januárban 44 045 Ft értékben vásároltak a gépjárműbe hajtó- és kenőanyagot. Az ellenőrzés megállapította, hogy az intézmény valamennyi üzemanyag-beszerzésnél a szerződés szerint járt el, ugyanakkor több esetben nem találtam feltöltött számlaképet a CT-EcoSTAT programban. Az Egyedi Szerződés alapján teljesítés a keretmegállapodás hatályáig, azaz 2021. március 15-ig tart. Ha a keretmegállapodás meghosszabbodik, akkor legfeljebb 2021. szeptember 15-ig.

A 168/2004. Korm. rendelet alapján lefolytatott eljárások BVOP termékkörbe nem tartozó termékek (készpénzátutalási megbízás, naptár, határidőnapló, irodaszer, irodai papírhoz, toner) beszerzésére irányultak. Az eljárásokat minden esetben a Kirendeltségre megküldött engedélykérés, illetve az annak alapján kiadott engedély alapján folytatták le. A KEF által üzemeltetett internetes felületen a megrendelni kívánt termékekből összeállított úgynevezett „kosarak” adtak lehetőséget – amennyiben több cég is rendelkezett az adott termékek vonatkozásában keretszerződéssel – az egyes cégek árajánlatainak összehasonlítására, a legkedvezőbb ár kiválasztására. A vizsgált esetekben a megrendelésekhez csatolták a KEF portálról kinyomtatott, a cégek nevét és az ajánlati árat is tartalmazó dokumentumot, a tényleges megrendelés a legkedvezőbb ár figyelembe vételével történt.

A kötelezettségvállalás bizonylata a CT-EcoSTAT programban rögzített és kinyomtatott megrendelés nyomtatvány volt. A vizsgált esetekben a kötelezettségvállalás szabályosan történt, az iraton a pénzügyi ellenjegyzést a kötelezettségvállalást megelőzően az arra jogosult elvégezte.

A Nemzeti Kommunikációs Hivatalról és a kormányzati kommunikációs beszerzések központosított közbeszerzési rendszeréről szóló 247/2014. (X. 1.) Korm. rendelet alapján lefolytatandó beszerzési eljárás a vizsgált időszakban az intézményben nem volt.

Beszerzésekhez kapcsolódó adatszolgáltatások teljesítése

A 44/2011. Korm. rendelet 12. § (4) bekezdése előírásainak betartására irányuló ellenőrzéshez kért 2018. évre vonatkozó adatszolgáltatást az intézmény teljesítette, a teljességi nyilatkozattal együtt a Kirendeltségnek összesítésre megküldte.

A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 4. § (3) bekezdése kimondja, hogy a Kbt. 195. § (1) bekezdésében meghatározott ajánlatkérők vonatkozásában a nettó egymillió forintot elérő, vagy meghaladó, de a Kbt. 15. § (1) bekezdés b) pontja szerinti nemzeti értékhatárokat el nem érő értékű, a Kbt. 8. § (2)-(6) bekezdésében meghatározott tárgyra irányuló beszerzések vonatkozásában előírt legalább három árajánlat beszerzése, ezzel egyidejűleg az adatok nyilvántartása. A közbeszerzési értékhatárok alatti értékű beszerzések megvalósításával és ellenőrzésével kapcsolatos szabályokról szóló 459/2016. (XII. 23.) Korm. rendelet 4. § (1) bekezdése a Kbt. fent idézett rendelkezései végrehajtásának

ellenőrzése érdekében a június 30. és a december 31. időszakra vonatkozó adatszolgáltatási kötelezettséget ír elő. Az intézmény a 2019. év fenti időszakára az adatszolgáltatást határidőben benyújtotta. A benyújtott adatszolgáltatás nemleges volt.

A beszerzések lebonyolításáról szóló szabályzat 17. § szerint a BVOP beszerzések esetében is szükséges a három árajánlat bekérése. A vizsgált tételeknél hét esetből kettőnél találtam a kifizetések mellett három árajánlatot. Jellemzően csak egy árajánlat található a dokumentációban.

Következtetések és javaslatok:

A beszerzési szabályzata tartalmazta, hogy a BVOP beszerzések esetében is kötelező három árajánlatot bekérni. A vizsgált időszak BVOP beszerzései közül öt esetben nem volt megtalálható a kifizetés mellett a három árajánlat. Jellemzően csak egy árajánlatot csatoltak. Az intézmény minden BVOP beszerzés esetén gondoskodjon a három árajánlat bekéréséről és azt csatolja a dokumentációhoz.

C. A belső kontrollrendszer elemeinek értékelése

A Bkr. rendelkezései alapján a költségvetési szerv vezetője rendszerezi a költségvetési szerv folyamatait, kijelöli a folyamatok működésében résztvevő szervezeti egységeket, valamint a folyamatért általános felelősséget viselő vezető beosztású személyt.

A költségvetési szerv vezetője köteles elkészíteni és rendszeresen aktualizálni a költségvetési szerv ellenőrzési nyomvonalát, amely a költségvetési szerv működési folyamatainak szöveges, táblázatokkal vagy folyamatábrákkal szemléltetett leírása, amely tartalmazza különösen a felelősségi és információs szinteket és kapcsolatokat, irányítási és ellenőrzési folyamatokat, lehetővé téve azok nyomon követését és utólagos ellenőrzését.

A Bkr. 6. § (4) bekezdése előírja továbbá, hogy a költségvetési szerv vezetője köteles szabályozni a szervezeti integritást sértő események kezelésének eljárásrendjét, valamint az integrált kockázatkezelés eljárásrendjét.

A költségvetési szerv vezetőjének felelőssége olyan belső kontrollrendszer kialakítása, amely minden tevékenységi kör esetében alkalmas az etikai értékek és az integritás érvényesítésének biztosítására.

Fentiek mellett a költségvetési szerv vezetője köteles integrált kockázatkezelési rendszert működtetni, melynek során fel kell mérni és meg kell állapítani a költségvetési szerv tevékenységében rejlő és szervezeti célokkal összefüggő kockázatokat, valamint meg kell határozni az egyes kockázatokkal kapcsolatban szükséges intézkedéseket, valamint azok teljesítésének folyamatos nyomon követésének módját.

A költségvetési szerv vezetője köteles a szervezeten belül kontrolltevékenységeket kialakítani, melyek biztosítják a kockázatok kezelését, hozzájárulnak a szervezet céljainak eléréséhez és erősítik a szervezet integritását.

A költségvetési szerv vezetője köteles olyan rendszereket kialakítani és működtetni, melyek biztosítják, hogy a szükséges információk a megfelelő időben eljutnak az illetékes szervezethez, szervezeti egységhez, illetve személyhez.

A költségvetési szerv vezetője köteles kialakítani a szervezet tevékenységének, a célok megvalósításának nyomon követését biztosító rendszert, mely az operatív tevékenységek keretében megvalósuló folyamatos és eseti nyomon követésből, valamint az operatív tevékenységektől függetlenül működő belső ellenőrzésből állhat.

A szűken vett kontrollkörnyezet kialakítottsága megfelelő. Az ellenőrzött területre vonatkozó szabályozásokkal rendelkezett. Az érvényben lévő szabályzatok, érintett dolgozókkal való megismertetéséről gondoskodtak.

Az intézmény belső kontrollrendszer kézikönyve tartalmazta az ellenőrzési nyomvonalat. Az ellenőrzés témakörébe tartozó beszerzések lebonyolításának folyamataira vonatkozóan a 3.3 *Dologi kiadások teljesítése*; 4.1 *Kötelezettségvállalások bonyolítása, nyilvántartásba vétele*; 6. *Beruházás* címszavak alatt rendelkeztek.

Az intézmény rendelkezett a szervezeti integritást sértő események kezelésének rendjével. Ilyen eseményt a vizsgált időszakban nem dokumentáltak.

A belső kontrollrendszer kézikönyv része volt az integrált kockázatkezelési szabályzat, 2017. február 1-jei dátummal. A szabályzat az általános fogalmak, kockázati elemek, tényezők ismertetésén túlmenően meghatározta a kockázatkezelés folyamatát, a rendszer működését, a kockázatok értékelésének, kezelésének módját. A szabályzat előírása szerint a kockázatkezelési folyamat része a szükség szerinti, de legalább évente egyszer elvégzett ellenőrzés és felülvizsgálat, az intézmény kockázati környezetének aktualizálása, a megváltozott feladatokhoz való alkalmazkodás. A felülvizsgálatot nem dokumentálták. Az ellenőrzött területekre vonatkozó dokumentált kockázatelemzést és kockázatkezelést nem végeztek.

Az integrált intézmény a szombathelyi székhelyen és további három településen, három telephellyel működik. A földrajzilag elkülönült szervezeti egységek egymás közötti, valamint az intézmény és a Megyei Gazdasági Osztály közötti kapcsolattartás kihat a feladatellátásra. Az ellenőrzés tapasztalatai szerint, a vizsgált területen a kapcsolattartás és az információval való ellátás rendje összességében kialakult a szervezetek között.

Az intézmény ~~monitoring~~ monitoringrendszere az operatív tevékenységei keretében megvalósuló, folyamatos és eseti nyomon követésből, valamint az operatív tevékenységektől függetlenül működő belső ellenőrzésből áll.


Az ellenőrzött területet érintő eseti ellenőrzés – dokumentált módon – nem történt.

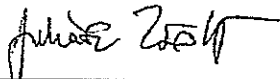
Az intézménynél a belső ellenőrzési feladatokat – jogszabály alapján, megállapodás szerint – a Főigazgatóság Belső Ellenőrzési Főosztálya látta el.

A belső ellenőrzés időközönkénti vizsgálatai visszacsatolást adtak az intézményvezető számára a kontrollokra vonatkozó fejlesztési elvárásokról. Az ellenőrzési jelentésekben foglalt megállapításokra a szükséges esetekben intézkedtek, az intézkedési tervek teljesítéséről szóló beszámolók szerint.

Következtetések és javaslatok:

A kockázatkezelési folyamatok vonatkozó szabályzatban előírt felülvizsgálatát nem dokumentálták. A kockázatelemzési feladatokat végezzék el és készítsenek integrált kockázatkezelési intézkedési tervet. Továbbá rendszeres (éves) időközönként végezzék el ezek felülvizsgálatát.

Készítette
Németiné Kőkényesi Andrea vizsgálatvezető
Dátum: 2020. március 6.
Aláírás: 

Látta
Juhász Zsolt ellenőrzési koordinátor
Dátum: 2020. március 6.
Aláírás: 

Az ellenőrzés során figyelembevett és hivatkozott legfontosabb szabályzatok, kimutatások/ bizonylatok és egyéb dokumentumok

Ssz.	Dokumentum	Jelentéshez csatolva	Admin. ellenőrzési mappában fellelhető	Ellenőrzött szervezetnél fellelhető
1.	Alapító Okirat			X
2.	Szervezeti és Működési Szabályzatok			X
3.	15/2017. (01. 02.) számú intézményvezetői utasítás a kötelezettségvállalás, pénzügyi ellenjegyzés, teljesítés igazolása, érvényesítés és utalványozás rendjéről			X
4.	30/2017. (01. 01.) számú intézményvezetői utasítással kiadott Beszerzési szabályzata			X
5.	A Főigazgatóság és az intézmény közötti, a gazdálkodást érintő feladatmegosztásról szóló megállapodás			X
6.	Munkaköri leírások			X
7.	Beszerzésekhez kapcsolódó kötelezettségvállalások dokumentumai (szerződések, átláthatósági nyilatkozatok, megrendelések stb.)			X
8.	BVOP beszerzések iratanyaga			X
9.	A Központosított közbeszerzési rendszer hatálya alá tartozó beszerzések iratanyaga			X
10.	Egyéb saját hatáskörű beszerzések iratanyaga			X
11.	A beszerzésekhez kapcsolódó pénzügyi teljesítések dokumentumai			X
12.	CT-EcoSTAT rendszerből előállítható listák			X
13.	Adatszolgáltatások dokumentumai			X
14.	Szervezeti integritást sértő eseményekre kezelésének rendje			X

Ssz.	Dokumentum	Jelentéshez csatolva	Admin. ellenőrzési mappában fellelhető	Ellenőrzött szervezetnél fellelhető
15.	Belső Kontroll kézikönyv című szabályzat			X
16.	Ellenőrzési nyomvonal			X
17.	Egyeztetéshez szükséges egyéb dokumentációk			X

