

A költségvetési felügyelők 2014. évi tevékenysége

Az államháztartási kontrollrendszert támogatja a **költségvetési felügyelet intézménye** is, amelynek működtetése részben a Kincstárhoz delegált feladat. A rendszer működésének célja, hogy a közérdek mindenkori érvényesülése mellett segítse a Kormány gazdaságpolitikájának és fiskális politikájának végrehajtását, a takarékos, szabályszerű, költségvetés-politikával összhangban történő gazdálkodást. Működésének fontos szerepe van a költségvetési rend szerint gazdálkodók és a kormányzat közötti információk áramlásában is.

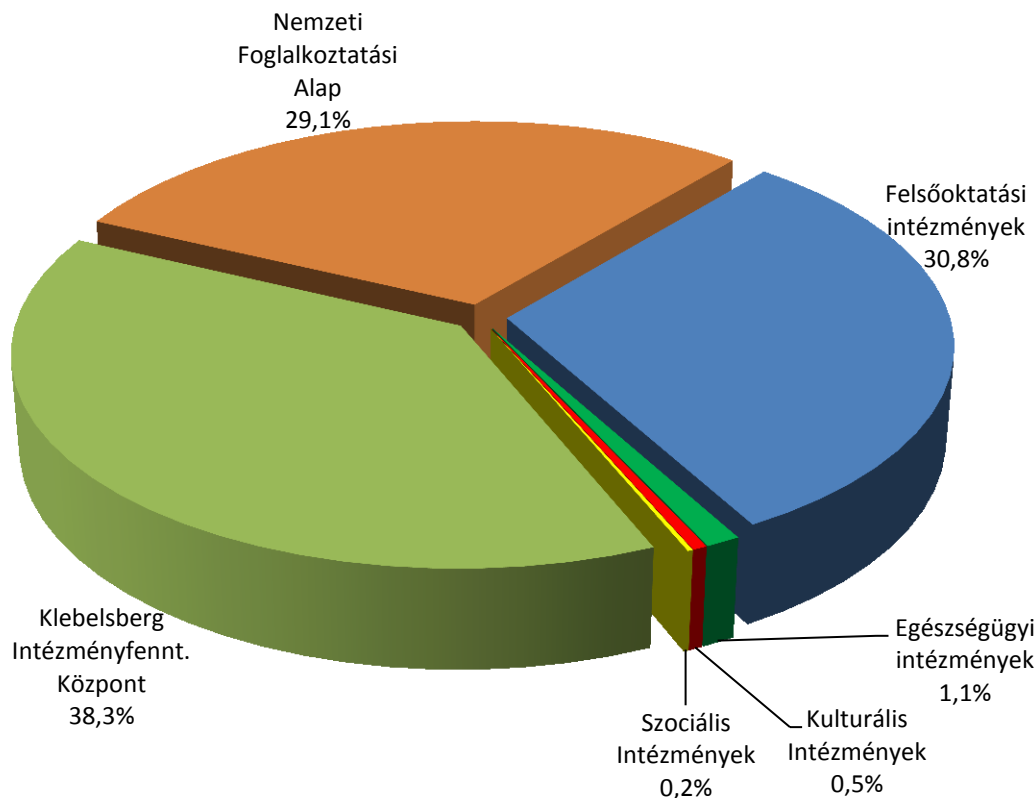
Tapasztalataink is azt támasztják alá, hogy már a felügyelő intézményhez való kirendelése **visszatartó erővel bír**, a kétséges, rizikós kötelezettségvállalások így benyújtásra sem kerülnek.

A felügyelet intézménye 2 korábbi rendszer egyesítése révén jött létre: a kincstári biztosok főként az adósságra figyeltek, a fejezetekhez kirendelt kincstárnokok pedig a közpénzek hatékony költését és a szabályszerű gazdálkodást tartották szem előtt.

A felügyelői rendszer 2010-es megalakulását és a Kormány által történt költségvetési felügyelők kirendelését követően a felügyelői rendszer több előrelépést mutatott. A 1360/2011. (XI. 5.) Kormányhatározat alapján, a költségvetési források hatékonyabb felhasználása érdekében egy főfelügyelőnek vagy felügyelőnek kinevezett kormánytisztviselő egyidejűleg több intézménynél is elláthat felügyeleti tevékenységet. A 1290/2012. (VIII. 9.) Kormányhatározat 2. pontja értelmében további változást jelentett, hogy az egyidejűleg kettő vagy több intézménynél felügyeleti tevékenységet ellátó felügyelő, főfelügyelőnek minősül.

2014-ben a felügyelt intézmények száma 33, az előző évihez képest változatlan maradt. Ezek eredeti előirányzatainak kiadási főösszege 1 295,7 Mrd Ft volt, ami a teljes költségvetés intézményi-, valamint az Elkülönített Állami Pénzalapok költségvetéséhez viszonyítva 35,2%-os lefedettséget jelent. A 33 intézmény tekintetében 15 költségvetési felügyelő látta el a felügyeleti feladatokat. Ez a létszám a feladatellátás tekintetében magába foglalja a szervezet irányítását, koordinációját és működtetését is.

Az intézmények költségvetési főösszeg szerinti arányát az alábbi ábra mutatja:



A költségvetési főfelügyelők és felügyelők feladata a gazdálkodással kapcsolatos belső szabályzatok, a gazdálkodással összefüggő intézkedések, valamint a kötelezettségvállalásra irányuló eljárások előzetes véleményezése. Tevékenységük célja a közpénz felhasználás hatékonyságának, szabályszerűségének és átláthatóságának javítása, a tartósan kiegyensúlyozott gazdálkodás feltételeinek megteremtése.

A felügyelet eddigi tapasztalatai szerint **a rendszer eredményesen működik:**

- A költségvetés végrehajtásának folyamatába épített előzetes jelző szerepe **milliárdos nagyságrendű megtakarításokat** eredményezett a felügyelővel történt egyeztetések alapján elhalasztott, törölt beruházási tervek révén.
- **Közbeszerzési eljárások** indításánál, több esetben is a főfelügyelők, felügyelők véleményezése nyomán módosult az eljárás rendje, illetve több tízmillió forinttal csökkent a kiírás összege.
- A felügyelt intézményeknél **javult a gazdálkodási folyamatok szabályozottsága**, szigorodott a kötelezettségvállalások rendje. A főfelügyelő, felügyelő jelenléte az intézményi döntéshozókat a gazdálkodással kapcsolatos intézkedések, kötelezettségvállalásra irányuló eljárások pontosabb, körültekintőbb, megalapozottabb előkészítésére készítette.
- A költségvetési támogatások csökkentése kapcsán kidolgozandó **intézkedési tervek**nél a felügyelők szintén fontos szereppel bírnak.
- A költségvetési felügyelő részéről az intézmény szakmai vezetése felé elhangzó, indoklással alátámasztott **"NEM", vagy "MÁSKÉPP"** erősíti a gazdálkodási fegyelmet, csökkenti az intézményvezetésen belüli feszültséget.
- A felügyelői munka egyre nagyobb hányadát teszi ki a **véleménykérés**, a szakmai konzultációs igény, a döntések előtti egyeztetés. A felügyelők jellemzően az intézmény leglényegesebb fórumain részt vesznek; javaslataikat igénylik, elfogadják.

- A felügyelet jelenléte az intézményi menedzsment részére **hivatkozási lehetőség** egyes külső vagy belső érdekcsoportokkal szembeni érvelésben. Utóbbi esetben ezáltal elkerülhető a működést zavaró intézményen belüli konfrontáció.

A felügyelői rendszer előnyei közé tartozik az is, hogy, mivel folyamatosan kapcsolatot tartanak a felügyelt intézmények vezetőivel, illetve állandó jelleggel jelen vannak a kijelölt intézménynél, hirtelen felmerült kérdések, problémák esetében is gyorsan tudnak információhoz jutni.

A felügyelt intézmények bemutatása ágazati összefoglalásban

A felügyelt **felsőoktatási intézmények** száma 2014-ben 21 volt, ami az állami felsőoktatás döntő részének lefedettségét jelenti. A felügyelt intézmények kiadási főösszege a teljes felsőoktatás 420,3 Mrd Ft-os kiadási főösszege mellett megközelítette a 400 Mrd Ft-ot.

A felügyelt felsőoktatási intézmények adósságállományának vizsgálata kapcsán fontos megemlíteni, hogy a tartozásállomány változás az intézmények költségvetési támogatásának egyidejű csökkenése mellett valósult meg. **2011-ről 2014-re** a felsőoktatási intézmények **támogatása 7,2 Mrd Ft-tal csökkent**, ennek ellenére az **adósság csak** kis mértékű, **1,6 Mrd Ft-os növekedést mutatott**.

2014 végétől folyamatosan kerültek kinevezésre a felsőoktatásban a kancellárok, ami sok helyen a költségvetési felügyelők visszavonása mellett valósult meg. A 2015. évben – nagyrészt már a költségvetési felügyelet nélkül maradt intézményekben – a tartozásállomány újból jelentős növekedésnek indult.

A jövőben a kancellárok és a költségvetési felügyelők sikeres együttműködése esetén továbbra is **megfontolandónak tartjuk a költségvetési felügyelet felsőoktatásban való jelenlétét**.

A 2014. év folyamán került sor költségvetési főfelügyelő kinevezésére a Klebelsberg Intézményfenntartó Központba, ahol a költségvetés jelentős hányada, mintegy 600 Mrd Ft elköltésére került sor 2014-ben. A **közoktatás központi intézménye** rendkívüli módon számíthatott a költségvetési felügyelői jelenlétre, hiszen a gazdasági igazgató hiányában a szervezet nagyrészt rá tudott csak támaszkodni a szükséges gazdasági folyamatok bonyolításában.

Az intézmény 2014. évi gazdálkodását alapvetően az befolyásolta, hogy működéséhez, likviditásának fenntartásához a Kormány három alkalommal összesen 60,1 Mrd Ft többletforrást biztosított. Az így rendelkezésre álló többlet-előirányzat lehetővé tette, hogy az illetmények kifizetéséhez szükséges személyi juttatásokon és járulékokon, valamint a napi működtetéshez szükséges dologi kiadásokon túlmenően a különböző pedagógiai programok ráfordításai is finanszírozhatóak voltak. A rendelkezésre álló forrásokat figyelembe véve az év második felében született takarékosági intézkedések a kiadásokat némileg csökkentették ugyan, de a gazdálkodást érdemben nem tudták befolyásolni.

A központosított intézmény a felügyelő segítségével a 2015. évi költségvetését már reálisabban tudta meghatározni.

A felügyelt **egészségügyi intézmények** száma változatlan maradt 2014-ben is, az 5 intézmény kiadási főösszege a 14,5 Mrd Ft-ot érte csak el. A felügyelt intézmények jellemzően országos hatáskörű központi intézmények, amelyek nagy részénél a szigorú gazdálkodás mellett nem jellemző a komoly eladósodottság.

Az egészségügyi intézmények gazdálkodásának általános jellemzője, hogy a tartozásállomány ciklikusan újratermelődik. A költségvetési felügyelők tapasztalatai szerint ez részint a

tényleges gyógyító teljesítmény finanszírozásának elégtelenségére vezethető vissza, részint viszont arra, hogy a konszolidáció jelenlegi formája érdektelenné teszi az intézményeket gazdaságos megoldások keresésére. Intézményi körben csupán annak találgatása folyik, hogy a következő konszolidációs támogatás szétosztásának mely időpontban fennálló adósságállomány és milyen lejárat szerinti összeg lesz az alapja. Ez az intézményi magatartás terjed a korábban fegyelmezettebb gazdálkodást folytatók körében is.

Lehetségesnek és fontosnak tartanánk, hogy a kockázatosnak, **jelentősen eladósodottnak minősített intézményekhez költségvetési felügyelő kirendelésére kerüljön sor**. Ez segítené a konszolidációs pénzek felhasználását, és az esetleges hiányok újratermelődésének megakadályozását.

A gazdálkodás folyamatában történő külső kontroll fontos eszköze a költségvetési felügyelet, amely intézményi jelenlétével rálát a gazdálkodás operatív folyamatára és képes abba preventív jelleggel beavatkozni. Emiatt **indokolt lenne a költségvetési felügyelet nagyobb számú intézménybe történő kirendelése**. Ez irányú javaslatunkat az NGM irányába előterjesztettük.

A 4 felügyelt **kulturális intézmény** összesen 6,1 Mrd Ft-nyi kiadási főösszeg felett rendelkezett 2014-ben. A kulturális intézmények tekintetében jelentős sikerként értékelhetjük, hogy az intézmények lejárt tartozás nélkül képesek gazdálkodni a költségvetési felügyelő segítségével.

A **Nemzeti Foglalkoztatási Alap** 377,4 Mrd Ft-os kiadási főösszegével szintén jelentős részét képezi a költségvetésnek. Az Alap tekintetében a 2014. év során kitüntetett figyelmet kapott a különböző – főleg képzési és foglalkoztatási – szakmai programok nyomon követése. Tapasztalható volt, hogy az előkészítés, a döntéshozatal és a végrehajtás továbbra is igen változékonyan alakult. Az Alap szabályozottsága alapvetően megfelelő volt. Az alapkezelést ellátó szervezettel való felügyelői közös munkát folyamatos érdemi egyeztetések, összességében pedig egyetértések jellemezték.

A költségvetési felügyelők a 2014. évi tevékenységéről szóló beszámolók alapján összességében elmondható, hogy a kijelölt költségvetési szervek felső vezetése körében a költségvetési felügyelők fogadtatása, illetve a kapcsolat kialakítása, a kommunikáció általánosságban **folyamatos és jónak minősíthető**, ami hozzájárult feladataik hatékony és eredményes elvégzéséhez.

A költségvetési felügyeleti rendszer kiterjesztésének lehetőségei

Célunk, hogy az államháztartás minden jelentős ágazata lefedett legyen a költségvetési felügyelet által.

A rendszer továbbfejlesztése, terjeszkedése több vonalon is elképzelhető. A felügyelet feladatkörébe vont intézményi kör kiterjesztése az alábbi nyomvonalak mentén lenne megvalósítható:

1. Költségvetési felügyelő kirendelése a jelentős lejárt adósságállománnyal rendelkező intézményekhez. A kincstári biztosi rendszer megszűnésével a feladat ellátása a költségvetési felügyelők hatáskörébe tarthat, amely a kincstári biztosi jogkör egyes elemeinek átvételével tovább erősíthető lenne.
2. Költségvetési többletforrások juttatása esetén szükséges lenne határozott idejű felügyelői delegálás a források felhasználásának nyomon követésére és a racionalizálás elősegítésére.

3. Ágazati költségvetési főfelügyelő kirendelése az egyes szakmai államtitkárságokhoz/minisztériumokhoz tartozó középírányító szervekhez.
4. Költségvetési felügyelő kirendelése pilot jelleggel fejezetekhez.

Ágazati továbbfejlesztésre van szükség a költségvetési felügyelet viszonylatában az **egészségügy és a szociális ágazat tekintetében**, ahol csak néhány intézményhez került eddig felügyelő kirendelésre. Az egészségügyet nézve, ahol jelenleg **sajnos csak 5** országos intézménynél vagyunk jelen, elkészült és a nemzetgazdaságért felelős miniszter elé beterjesztésre került a költségvetési felügyelet ágazati stratégiája, amely alapján további 20-25 intézményhez javasolt kiterjeszteni a felügyelői rendszert. A felügyelet alatt álló egészségügyi intézmények közül **2 intézmény nem rendelkezik jelentős adóssággal**, az Országos Klinikai Idegtudományi Intézetnél pedig a felügyelő közreműködésére jelentős csökkenés mutatható ki a tartozásállományban.

Az egészségügyi intézmények tartozásállománya ciklikusan újratermelődik. Több tíz olyan egészségügyi intézmény van, amelynek 60 napon túli adósságállománya már féléves-éves távlatban fennáll, ez is azt mutatja, hogy az esetleges konszolidáció mellett szükség van költségvetési felügyelőre ezen intézmények tekintetében, hogy az ágazati problémák feltárásra kerülhessenek.

A felügyelt **kulturális intézményeknél** egyértelmű a siker az elhanyagolható tartozásállomány és a szigorú költségvetési kondíciók ellenére. Itt az előrelépést néhány további intézmény felügyelete jelentené. Ezáltal teljesebb képet kapnánk a kulturális ágazat szegmenséről. Jelenleg csak 4 intézmény és ezáltal 6 Mrd Ft kiadási főösszeg a felügyelt terület.

Mivel egy felügyelő az intézmények nagyságától és összetettségétől függően két-három intézmény felügyeletét is el tudja látni, 30 fős létszámmal mintegy 90 intézményt is be lehetne vonni a felügyelői rendszerbe.