

A költségvetési felügyelők 2015. évi tevékenysége

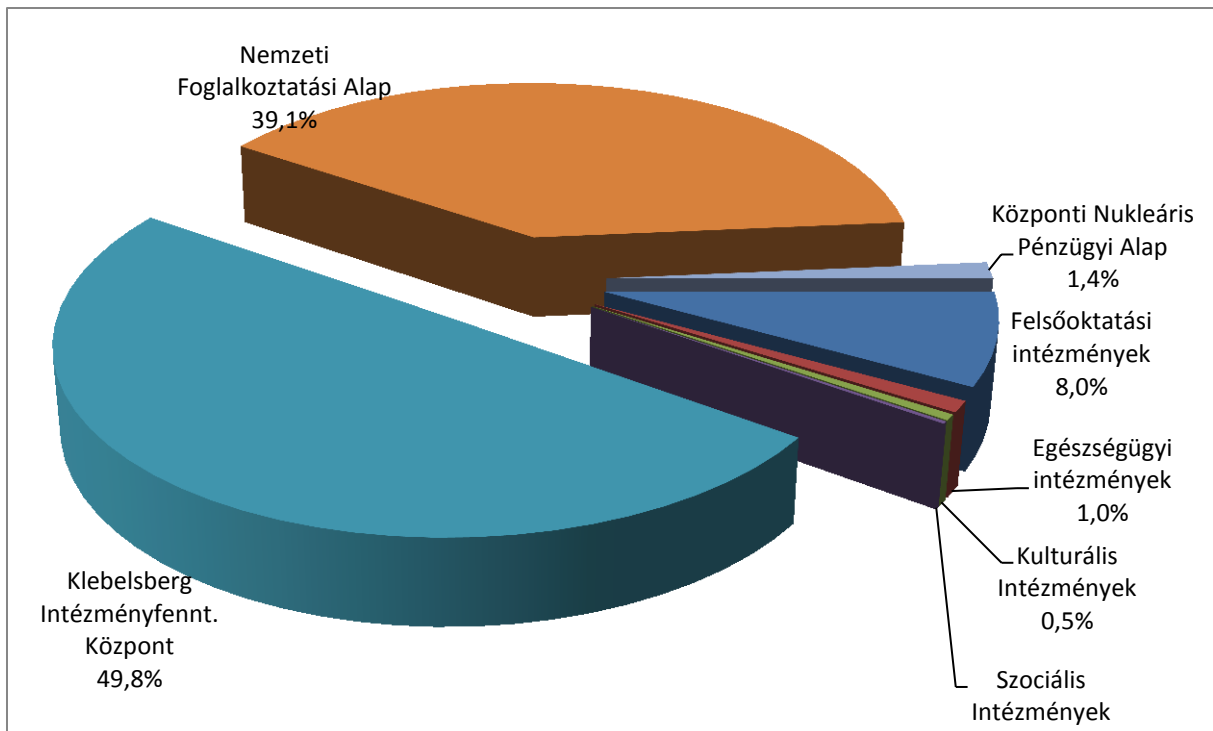
Az államháztartási kontrollrendszert támogatja a költségvetési főfelügyelő, felügyelő intézménye is, amelynek működtetése részben a Kincstárhoz delegált feladat. A költségvetési főfelügyelő, felügyelő intézménye két korábbi rendszer egyesítése révén jött létre: a kincstári biztosok főként az adósságra figyeltek, a fejezetekhez kirendelt kincstárnokok pedig a közpénzek hatékony költését és a szabályszerű gazdálkodást tartották szem előtt. A rendszer működésének célja, hogy a közérdek mindenkor érvényesülése mellett segítse a Kormány gazdaságpolitikájának és fiskális politikájának végrehajtását, a takarékos, szabályszerű, költségvetési politikával összhangban történő gazdálkodást. Működésének fontos szerepe van a költségvetési rend szerint gazdálkodók és a kormányzat közötti információk áramlásában is. A költségvetési főfelügyelők, felügyelők feladata a gazdálkodással kapcsolatos belső szabályzatok, a gazdálkodással összefüggő intézkedések, valamint a kötelezettségvállalásra irányuló eljárások előzetes véleményezése. Tevékenységük célja a közpénzfelhasználás hatékonyságának, szabályszerűségének és átláthatóságának javítása, a tartósan kiegyensúlyozott gazdálkodás feltételeinek megteremtése.

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

Tapasztalataink is azt támasztják alá, hogy már a költségvetési főfelügyelő, felügyelő költségvetési szervhez való kirendelése is visszatartó erővel bír, a kétséges kötelezettségvállalások így benyújtásra sem kerülnek. A felügyelő ezen kívül kifogással élhet, illetve felfüggesztheti az indokolatlannak ítélt kötelezettségvállalásokat.

A tárgyév során a felsőoktatásból történt visszavonulás miatt a 2014. évi 33 helyett 2015. év végén 17 intézménynél voltak jelen a felügyeleti igazgatóság munkatársai. A felügyelt intézmények eredeti előirányzatainak kiadási főösszege 2015. év elején 1 184,1 mrd Ft volt, az év végén pedig 1 094,4 mrd Ft.

A 17 költségvetési szerv tekintetében 13 költségvetési felügyelő látta el a felügyeleti feladatokat. Ez a létszám a feladatellátás tekintetében magába foglalja a költségvetési felügyeleti rendszer irányítását, koordinációját és működtetését is. A felügyelt költségvetési szervek költségvetési főösszegük szerinti arányát az alábbi ábra mutatja:



1. ábra

A költségvetési felügyelet eddigi tapasztalatai szerint a rendszer eredményesen működik:

- A költségvetés végrehajtásának folyamatába épített előzetes jelző szerepe jelentős megtakarításokat eredményezett a felügyelővel történt egyeztetések alapján elhalasztott, illetve törölt beruházási tervek révén.
- Közbeszerzési eljárások indításánál, több esetben is a főfelügyelők, felügyelők véleményezése nyomán módosult az eljárás rendje, illetve több tízmillió Ft-tal 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 terveknel 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 az intézmények által kezdeményezett véleménykérés, a szakmai konzultációs igény, a döntések előtti egyeztetés. A felügyelők jellemzően részt vesznek az intézmény leglényegesebb fórumain, javasolataikat igénylik és 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 felügyelt intézmények bemutatása ágazati összefoglalásban

Összességében megállapítható, hogy eredményesen látták el feladataikat a kirendelt felügyelők. A számszerűsíthetően is több száz millió forintos megtakarítás, helyenként adósságállomány csökkentés vagy az adósság növekedésének megakadályozása mellett nem hanyagolható el a felügyelők folyamatos jelenlétének visszatartó ereje, amely eleve – az esetek többségében – megakadályozza az ésszerűséget, takarékossgot nem szolgáló kötelezettségvállalások benyújtását.

A felügyelők összességében mintegy 2500 db kötelezettségvállalást tekintettek át közel 50 Mrd Ft összegben és számtalan esetben éltek a kifogásolás, felfüggesztés és indoklaskérés intézményével.

Ágazatonként a felügyelői tevékenység esszenciája a következőkben rögzíthető.

FELSŐOKTATÁS

Felsőoktatásban jelentős szakmai veszteséget jelentett, hogy előző évi 21 helyett 2015. év végére mindössze 5 intézménynél maradhatott költségvetési felügyelő. A kancellárok és a költségvetési felügyelők sikeres együttműködése esetén továbbra is megfontolásra ajánljuk a költségvetési felügyelet felsőoktatásban való jelenlétét, amelynek hozadékairól döntően pozitív visszajelzéseket kapunk. **Fontos lenne**, hogy a Szegedi Tudományegyetemhez hasonlóan legalább **a klinikummal rendelkező** (Pécsi Tudományegyetem, Semmelweis Egyetem, Debreceni Tudományegyetem) **egyetemekhez újra kerüljön felügyelő kirendelésre**. A felügyelt intézmények döntő többségében lecsökkent, kezelhetővé vált az adósságállomány. Kivételt képez a Nyíregyházi Főiskola, ahol a minősített tartozásállomány 97%-a a korábbi években megvalósított PPP beruházáshoz kapcsolódó fizetési kötelezettség. Ugyanakkor a felügyelő levonulását követően például a Kaposvári Egyetem 2015. év végi tartozásállománya csaknem megkétszereződött előző év végéhez képest. A felügyelők nem csak a likviditási, gazdálkodási folyamatokat, hanem a szabályozási, szervezetoptimalizálási intézkedéseket is figyelemmel kísérték, vezetői fórumokon résztvevőként javaslataikkal azokba aktívan bekapcsolódtak.

KÖZOKTATÁS

A 2014. év folyamán került sor költségvetési főfelügyelő kinevezésére a Klebelsberg Intézményfenntartó Központhoz, ahol a költségvetési felügyelő az elmúlt évben is aktívan kivette részét a gazdasági folyamatok bonyolításában, minisztérium felé jelezve a fennálló, megoldást igénylő helyzetet. Szinte napi kapcsolatban van az NGM felügyeletet ellátó helyettes államtitkárságával. Néhány kiemelés a felügyelő megállapításaiból:

- A költségvetési év gazdálkodását leginkább befolyásoló egyik esemény a szakképzési intézmények kiválása volt. Ennek eredményeként éves szinten 125,4 Mrd Ft-tal csökkent az intézmény költségvetése.
- A Kormány döntéseivel összesen 36,7 milliárd forint összegű pótlólagos forrás került biztosításra, a kérelem indokoltságát és a pénz felhasználását a felügyelő tételesen ellenőrizte és követte. Ez tette lehetővé a rendszeres illetmények és járulékok határidőben történő kifizetésén túl a nem rendszeres járandóságok szakaszos kiegyenlítését, valamint a köznevelési intézmények folyamatos üzemeltetését. A többletforrás arra azonban már nem volt elegendő, hogy a tartozásállomány fokozatos növekedése elkerülhető legyen.
- Kedvezőtlenül hatott az intézmény működésére és gazdálkodására az a tény, hogy az intézmény korszerűsítésének végrehajtása érdekében módosításra került ugyan a Központtól szóló kormányrendelet, majd a későbbiekben az Alapító Okirat illetve az SzMSz is, ennek gyakorlati végrehajtása azonban nem történt meg.

- Részben az elhúzódó szervezeti korszerűsítés következményeként az év során nem történt érdemi változás az intézményi belső szabályzatok készültségi fokát illetően. Jelenleg az előírt, illetve a szabályszerű gazdálkodáshoz elengedhetetlen szabályok többsége hiányzik, illetve aktualizálásra szorul, mely körülmény kiemelten jelentős kockázatot jelent. A felügyelő erre folyamatosan felhívta a figyelmet.
- Tovább növeli a kockázatot, hogy az év utolsó időszakában mintegy 200 fő alkalmazott távozott a tankerületektől. Tekintettel arra, hogy ezen alkalmazottak többsége gazdálkodási feladatokat látott el, ezek pótlása illetve helyettesítése soron kívüli feladat, mivel így jelenleg nincs biztosítva sem a napi feladatellátás, sem a 2014. évi beszámoló elkészítése.

EGÉSZSÉGÜGY

A felügyelt egészségügyi intézmények száma 2015. évben 4-re csökkent, az előző évi alacsony számú 5-höz képest is. A felügyelt intézményekre – lévén országos hatáskörű központi intézmények – nem jellemző a komoly eladósodottság, azonban 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. **Fontosnak tartanánk, hogy a kockázatosnak, jelentősen eladósodottnak minősített intézményekhez költségvetési felügyelő kirendelésére kerüljön sor.** 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.

Sajnos 2016. január 1-jétől – újabb döntésig – egyetlen egészségügyi intézménynél sincsen már költségvetési felügyelő.

KULTÚRA

Kulturális intézmények közül 4-nél tevékenykedett felügyelő, amely 2016. januártól további 5-tel bővült. Az új helyszínek a kulturális ágazat olyan kiemelt intézményei, mint például az Országos Széchenyi Könyvtár, az Operett Színház és a Nemzeti Múzeum. A felügyelők segítségével ezen intézmények adósság állománya elenyésző, vagy nincs. Ugyanakkor jelentős számú gazdálkodási szabálytalanság felvetése jelent meg a felügyelők jelentéseiben pl. az Iparművészeti Múzeumnál, Pesti Magyar Színháznál, Magyar Nemzeti Levéltárnál. Esetenként az irányító minisztérium beavatkozását is sürgetik a felügyelők, amennyiben azok szükségesek és nem történtek meg.

SZOCIÁLIS

Egyetlen szociális intézménynél, a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatalnál tevékenykedett felügyelő 2015. évben. Likviditási problémák kezelésében, elemzésében aktívan közreműködött a kötelezettségvállalások vizsgálata mellett.

ELKÜLÖNÍTETT ALAPOK

Nemzeti Foglalkoztatási Alapnál megállapítható, hogy a felügyelői tevékenység több százmillióssá számszerűsíthető megtakarításhoz is hozzájárult az év során, számos észrevétel és kifogásolt kötelezettségvállalás eredményeként. Emellett javaslatokat fogalmazott meg hatékonyságot, eredményességet és mértéktartást előmozdító változtatásokra.

2015. október hónapban kezdődött a költségvetési felügyelői feladat ellátása a Központi Nukleáris Pénzügyi Alapnál. Sajátossága, hogy a kötelezettségvállalásokra minisztériumi szinten az első negyedévben kerül sor, így az utolsó negyedévben új kötelezettségvállalás nem

volt. A gazdálkodás speciális szabályrendszere miatt az Alap működésének teljes vertikuma áttekintésére az eltelt idő kevés volt. Megfogalmazódott felügyelői javaslat szerint az átfogó elemzéshez szükség lenne kiterjeszteni a felügyeletet az Radioaktív Hulladékokat Kezelő Kft. működésére is.