

A költségvetési felügyelők 2016. évi tevékenysége

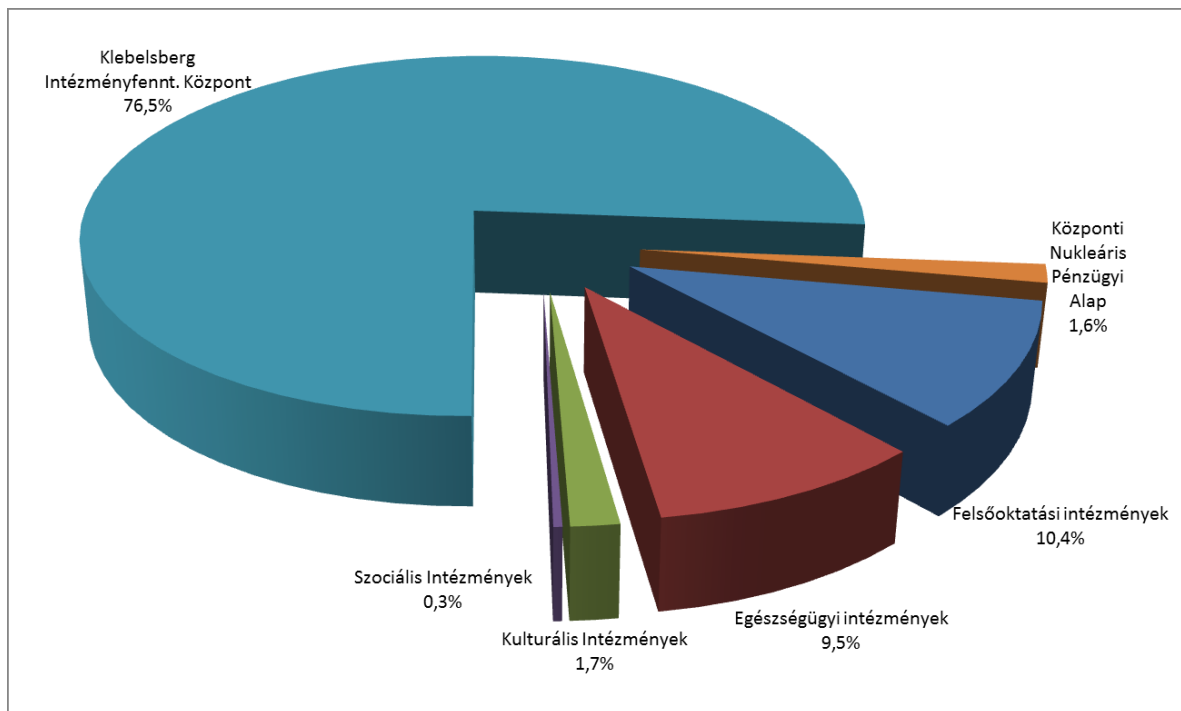
Az államháztartási kontrollrendszert támogatja a költségvetési főfelügyelő, felügyelő intézménye is, amelynek működtetése részben a Kincstárhoz delegált feladat. A költségvetési főfelügyelő, felügyelő intézménye két korábbi rendszer egyesítése révén jött létre: a kincstári biztosok főként az adósságra 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.

2016. év végén 29 intézménynél voltak jelen a felügyeleti igazgatóság munkatársai. A felügyelt intézmények eredeti előirányzatainak kiadási főösszege 2016. év vonatkozásában 853,1 Mrd Ft volt.

A 29 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, több milliárdos 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 százmillió 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 magyar költségvetési felügyelői rendszer a nagy tapasztalatokkal bíró francia felügyelői hálózat fontosabb elemeit magába építette. A francia rendszer előrébb tart viszont abban, hogy az ágazati minisztériumokban is felügyelők tevékenykednek, ami nagyban segíti az államháztartás racionális működését.

A felügyelt intézmények bemutatása ágazati összefoglalásban

Összességében megállapítható, hogy eredményesen látták el feladataikat a kirendelt felügyelők. A számszerűsíthetően is több milliárd 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.

Ágazatonként a felügyelői tevékenység esszenciája a következőkben rögzíthető.

FELSŐOKTATÁS

Felsőoktatásban jelentős szakmai veszteséget jelentett, hogy a 2014. évi 21 helyett 2016. 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 kaptunk. **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. Ugyanakkor a felügyelő levonulását követően például a Kaposvári Egyetem 2016. év végi tartozásállománya több mint másfélszerese a 2014. év végihez 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:

- Az intézmény év elején felhalmozódott adóssága drasztikusan lecsökkent, a 91,5 Mrd Ft összegű pótlólagos forrás pedig korábban nem tapasztalt, kiegyensúlyozott gazdálkodást tett lehetővé. Egyúttal költségvetési főfelügyelői közreműködéssel a tervezett kötelezettségvállalások felsőszintű vezetői felülvizsgálata a beszerzési eljárások során biztosította a költségvetési támogatás ésszerű és hatékony felhasználását. Többek között ez is eredményezte, hogy nem került sor a többlettámogatás teljes körű felhasználására.
- Az összehangolt eljárásoknak köszönhetően az előzetes terveknek megfelelően egységesen megalakultak az új tankerületi központok, valamint néhány település kivételével valamennyi önkormányzattal határidőben aláírásra kerültek az önkormányzatoktól történő feladat-átvételhez kapcsolódó megállapodások, vagyonekezelési szerződések.
- Az év folyamán 50 db, összesen 4 949,1 M Ft értékű kötelezettségvállalás előzetes költségvetési főfelügyelői véleményezése történt meg. Ennek során a kifogásolt 135,6 M Ft összegű kötelezettségvállalás eredményeként összesen 126,2 M Ft kiadási megtakarítás keletkezett.
- Az intézményátszervezéshez kapcsolódóan átfogó tervezet, intézkedési terv készült a következő évre áthúzódó feladatok (kötelezettségvállalások, követelések, maradvány, éves beszámoló, stb.) egységes végrehajtása érdekében.

- Az év során lassan történt érdemi előrelépés a gazdálkodás szabályozottságát illetően. A lényegi szabályzatok (pl. pénzkezelési-, számviteli-, leltározási-, stb.) hiánya, illetve aktualizálásuk elmaradása kockázatot jelentett az intézményi gazdálkodásban.
- A könyvviteli nyilvántartások elmaradása, hiánya miatt az intézmény nem készítette el időszakonként az előírt mérlegjelentést, valamint időszaki költségvetési jelentést.
- Napjainkra az intézmény szabályozottsága jelentősen javult.

EGÉSZSÉGÜGY

A felügyelt egészségügyi intézmények száma 2016. évben 13-ra növekedett, az előző évi alacsony számú 4-hez képest ez jelentős előrelépést jelent. A 2016. április végén felügyeletre kijelölt intézmények főként a kockázatosnak, jelentősen eladósodottnak minősített intézmények közül kerültek ki, így az elért eredmények is ennek megfelelően értékelendők.

A felügyeleti tevékenység 2016. évi tevékenységének eredménye többek között a tartozásállomány változásának ütemcsökkenésében volt észlelhető. Az intézmények adósságállománya a felügyeleti tevékenység megkezdését követően lényegesen alacsonyabb ütemben nőtt, mint 2016 első négy hónapjában.

Az egészségügyi intézmények tekintetében a felügyelet több átfogó anyagot is készített a szektor problémás sarokpontjainak kiemelésével és mind a Nemzetgazdasági Minisztériumot, mind pedig az EMMI-t tájékoztatta a gyűjtött tapasztalatokról és a lehetséges megoldásokról. Meglátásaink alapján a konszolidáció jelenlegi formája érdektelenné teszi az intézményeket gazdaságos megoldások keresésére. 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.

Rendszeressé váltak az egyeztetések a témában az Állami Egészségügyi Ellátó Központ vezetésével és a Nemzetgazdasági Minisztériummal is.

KULTÚRA

A kulturális intézmények tekintetében a felügyelt intézmények köre 2016 januárjától 8-ra 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 adósságállománya 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.

A jó együttműködés keretében az EMMI Kulturális Államtitkársága 2017-re és 2018-ra is további 10-10 intézményhez kezdeményezte költségvetési felügyelő kirendelését.

SZOCIÁLIS

Egyetlen szociális intézménynél, a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatalnál tevékenykedett felügyelő 2016. évben. Likviditási problémák kezelésében, elemzésében aktívan közreműködött a kötelezettségvállalások vizsgálata mellett.

ELKÜLÖNÍTETT ALAPOK

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.