

## *A költségvetési felügyelők 2018. évi tevékenysége*

Az államháztartási kontrollrendszert támogatja a költségvetési felügyelő intézménye is, amelynek működtetése részben a Magyar Államkincstárhoz delegált feladat. A költségvetési 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 mindenkori 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 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.

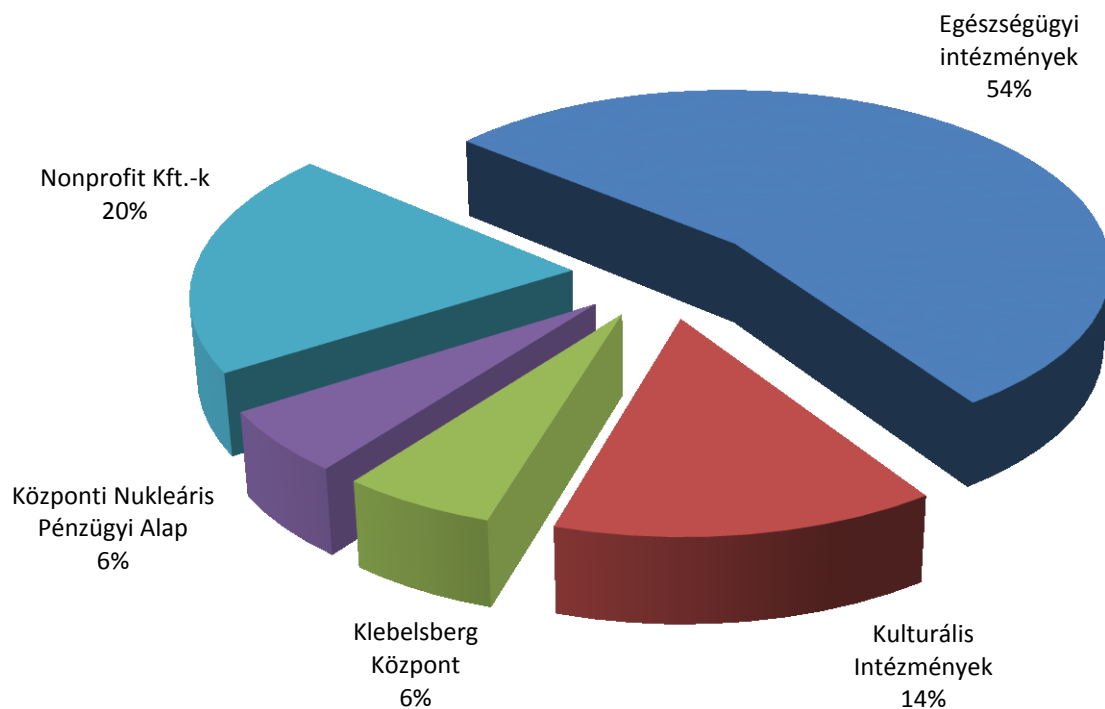
A költségvetési felügyelői rendszer 2010-es megalakulását és a költségvetési felügyelők Kormány által történő kirendelését követően a felügyelői rendszer több előrelépést mutatott. A költségvetési főfelügyelők és költségvetési felügyelők kirendeléséről szóló 1360/2011. (XI. 5.) Korm. határozat alapján, a költségvetési források hatékonyabb felhasználása érdekében egy felügyelőnek kinevezett kormánytisztviselő egyidejűleg több intézménynél is elláthat felügyeleti tevékenységet.

Tapasztalataink is azt támasztják alá, hogy már a költségvetési 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.

2018. évben 38 intézménynél voltak jelen a felügyeleti igazgatóság munkatársai. A 13 egészségügyi intézmény, 12 kulturális intézmény, egy közoktatási intézmény és egy elkülönített állami pénzalap eredeti előirányzatainak kiadási főösszege 219,5 Mrd Ft volt.

A költségvetési intézmények mellett 11 nonprofit szervezet is a felügyelt szervezetekhez tartozott 2018. évben, ezek üzleti tervek szerinti kiadása összesen 44,2 Mrd Ft-ot tett ki. A felügyelt intézmények eredeti előirányzatainak kiadási főösszege, illetve az üzleti tervek szerinti kiadási főösszeg mindösszesen 263,7 Mrd Ft volt.

A felügyeleti feladatokat 12 költségvetési felügyelő látta el. A felügyelt költségvetési szervek költségvetési főösszegük, illetve üzleti tervük főösszege 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 felügyelők véleményezése nyomán módosult az eljárás rendje, illetve több százmillió forinttal csökkent a kiírás összege.
- A felügyelt intézményeknél javult a gazdálkodási folyamatok szabályozottsága, szigorodott a kötelezettségvállalások rendje. A 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, javaslataikat 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.

#### **KÖZOKTATÁS**

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

- Az intézmény, illetve a hozzá tartozó intézményrendszer működési költségvetési gazdálkodására az év során jellemző volt, hogy összességében megfelelő mértékű forrás állt rendelkezésre, azonban a konkrét forrás nem minden esetben annál a tankerületi központnál jelentkezett, amelyiknél ez a legszükségesebb lett volna. Megfontolandó ezért az intézményrendszer rendelkezésre álló forrás allokációjának felülvizsgálata.
- A tankerületi központok 2018. évi gazdálkodása során összesen 2.900,0 M Ft intézményi működési többletbevétel keletkezett. Figyelemmel arra, hogy ez az eredeti előirányzatnak több, mint 50%-a, és összességében 1.300,0 M Ft-tal már meghaladja a 2019. évre tervezett, megemelt összeget is, indokolt az intézményrendszer bevételszerző képességének hosszabb távú elemzése, prognosztizálása.
- A felügyelő az év során folyamatosan véleményezte a Központ szintjén felmerült adatszolgáltatási igények tartalmát, valamint felülvizsgálta a különböző, felsőbb szinten elrendelt rendszeres és nem rendszeres adatszolgáltatások tartalmát.
- Ugyancsak a felügyelővel való előzetes egyeztetést követően kerültek kiadásra a tankerületi központok részére a gazdálkodás szabályozására vonatkozó Központi intézkedések.

#### **EGÉSZSÉGÜGY**

A 2018 szeptemberétől felügyeletre kijelölt 13 intézmény főként a kockázatosnak, jelentősen eladósodottnak minősített intézmények közül került ki. A felügyelt intézmények mindegyikére vonatkoztatható, az egészségügyi intézmények tekintetében tett főbb megállapításaink az alábbiak:

- Megállapítható, hogy a felügyelt intézményeknél felmerülő menedzsment problémák mellett is túlnyomórészt külső tényezőknek (önköltségtől elmaradó finanszírozásnak, beszállítóknak, szolgáltatóknak) való erős kitettség az, ami az eladósodottsághoz, a gazdálkodási anomáliákhoz vezetett.

- Kulcsfontosságú lehetne a kórházi vezetésekkel olyan munkaszerződések kötése, amelyben személyes érdekeltséget kap a főigazgató és a gazdasági igazgató az intézmény racionálisabb, folyamatosan csökkenő adósságú működtetéséhez. Amennyiben a kitűzött éves célok nem teljesülnek, felelősségre vonás kezdeményezhető.
- Minden esetben szükséges fenntartani a belső folyamatba épített ellenőrzést mind a célkitűzések, mind az elérhető megtakarítások tekintetében. A pénzügyminiszter kinyújtott kezeként megjelenő költségvetési felügyelők egyértelműen javították a gazdálkodási, szabályozási és költségvetési fegyelmet. Önmagában hatalmas visszatartó erőt jelent, hogy egy külső szereplőnek minden szerződést, kötelezettségvállalást be kell mutatni, akinek ezzel szemben vétó joga is van.
- Kiemelt problémát jelent a belső béremelési, spirálissá vált nyomás az orvosok, ápolók részéről. Ezeknek már 2018. év során sem tudott teljesen ellenállni a kórházak menedzsmenete, az ellátást veszélyeztető fluktuáció, orvosi szerződések felmondása miatt. Több esetben 1 M Ft feletti orvosi bérekre ráigéréssel történnek állásajánlatok. Feltétlen beavatkozás szükséges az EMMI részéről felső bérhatárok kialakítására, beleértve a külső szerződéses óradíjakat is.
- A területi ellátási kötelezettség alapján meghatározott ágyszám, TVK súlyszám, valamint a járóbeteg szakellátás TVK szintje nem igazodik a tényleges ellátáshoz, azok reális meghatározása, az ellátások önköltségéhez való igazítása jelentősen csökkentené a hiányt. A belső okok jóval alacsonyabb mértékű hiányt okoznak, mint a finanszírozás hiányosságai. Az ágazati bérfejlesztések, garantált illetmény többlete nem került teljes mértékben elismerésre, havonta kórházanként változó mértékű „veszteséget” okoz.
- A felügyelt kórházak többségében igen magas a bérköltség kiáramlás, a havi NEAK finanszírozás 80-85, de előfordul, hogy 95-98%-át teszi ki.
- A kórházak többségénél a hiány mértéke a finanszírozás 1-1,5 havi mértékében határozható meg, azonban ennek finanszírozási igénye és saját erőből történő „kitermelése” egzaktul jelenleg nem bontható meg.
- A felügyelői tapasztalatokat maximálisan igényli az EMMI Egészségügyért Felelős Államtitkára, akivel több esetben történt konzultáció az egyes intézményeknél szerzett felügyelői megfigyelésekről, javaslatokról, racionalizálásokról.

## KULTÚRA

A kulturális intézmények tekintetében a felügyelt intézmények köre 2017-hez képest tovább bővült, 2018-ban összesen 12 kulturális intézménynél volt jelen költségvetési felügyelő és a tárgyévben a Magyar Állami Operaház is bekerült a felügyelt intézmények sorába. A jó együttműködés keretében az EMMI Kulturális Államtitkársága 2018-ra is további intézményekhez kezdeményezte költségvetési felügyelő kirendelését, illetve fontosnak tartja a meglévő intézmények további felügyeletét is.

A felügyelők segítségével ezen intézmények adósságállománya elenyésző, vagy nincs; ugyanakkor számos gazdálkodási szabálytalanság felvetése, illetve a gazdasági folyamatok szabályozása elavultságának felvetése jelent meg a felügyelők jelentéseiben. Esetenként az irányító minisztérium beavatkozását is sürgetik a felügyelők, amennyiben azok szükségesek és nem történtek meg.

A felügyelt kulturális intézmények közül több esetben is kiemelt téma volt a 2018-as év során a kivitelezendő nagy értékű beruházás, amelyeket kiemelt figyelemmel kísértek a felügyelők.

## NONPROFIT KFT.-K

2018. év folyamán a felügyelt nonprofit kft. számában is bővülés mutatkozott, azok száma 11-re emelkedett. Közöttük olyan nagyobb szervezetek felügyelete is napirendre került, mint a Nemzeti Színház, a Művészetek Palotája, vagy a Magyar Alkotóművészeti Nonprofit Kft.

Emellett felügyelő került kirendelésre a Radioaktív Hulladékokat Kezelő Közhasznú Nonprofit Kft.-hez is, amely a Központi Nukleáris Pénzügyi Alap gazdálkodásának felügyeletéhez szorosan kapcsolódik. A közfeladatokat ellátó nonprofit szervezetek a költségvetési szervektől eltérő módon, üzleti terv alapján gazdálkodnak.

Az EMMI Portfóliókezelési Főosztályával szoros együttműködés alakult ki a szervezetek felügyeleti ellenőrzésében, az információáramlás kölcsönös fenntartására törekszünk. Illetve az együttműködés révén könnyebben betartathatóak a szervezetekre vonatkozó jogszabályi előírások.

### ELKÜLÖNÍTETT ÁLLAMI PÉNZALAP

2018. év folyamán újra felügyelő került kirendelésre a Központi Nukleáris Pénzügyi Alaphoz. Az állami költségvetés egyensúly megőrzésére érdekében az Alap működése nem lehet deficitese. A felügyeletnek abban van fontos kockázatkezelő szerepe, hogy ne a források indokolatlan mértékű bővítése legyen a fő irány, hanem a takarékosági szemlélet érvényesüljön. A kötelezettségvállalások viszonylag gyors jóváhagyását nem követi a fedezetigazolások hasonlóan gyors kiadása, ez komoly problémákat okoz a tárgyévi feladatok végrehajtásáért felelős Radioaktív Hulladékokat Kezelő Kft. működésének tervezésekor, különösen a vállalkozói szerződéskötéseket illetően. A felügyeletnek itt is fontos szerepe, hogy a fedezetigazolások folyamatos nyomon követésével ne sérüljön a takarékoság elve.

A Központi Nukleáris Pénzügyi Alap Szakbizottsága 2018. február 28-i ülésén döntés született arról, hogy a 19. Közép- és hosszú távú tervet ki kell egészíteni egy Paks 2 radioaktív hulladékainak és kiegészített fűtőelemeinek kezelésével foglalkozó melléklettel. Tekintve, hogy Paks II. előkészületeinek költségei jelentkezni fognak, és majd a jelenleg működő Alapba teljesíti majd a befizetést, valamint a keletkező radioaktív hulladékot Bataapátiban helyezi el, feladata lesz a felügyeletnek a folyamatok nyomon követése és folyamatos kontrollja.

### PÉCS MEGYEI JOGÚ VÁROS ÖNKORMÁNYZATA

2017-8. években a városnak juttatott összesen 12 Mrd Ft-os állami támogatás ellenőrzését is költségvetési felügyelők látták el kincstári megbízottként. Az önkormányzatnak juttatott források támogatási szerződése explicit kimondja, hogy kifizetések csak a Magyar Államkincstár munkatársai által előzetesen ellenőrizve teljesíthetőek. A Kincstár munkatársai minden dokumentumot megtekinthetnek, így az Önkormányzat köteles túrni az utólagos kontrollt is. A 2018. évi Támogatási Szerződésben a feladat kiegészült a teljes önkormányzati költségvetés végrehajtása feletti előzetes és utólagos ellenőrzéssel.

Az elért eredmények az alábbiakban összegezhetőek:

- A költségvetés készítésénél és elfogadásánál számos kiadáskorlátozó javaslat került beépítésre, ezek a végrehajtás során láthatóan jól érvényesültek; többek között intézményfinanszírozásnál a 10%-os zárolás elrendelése, amely 400 M Ft-ot jelentett. Az Önkormányzat 2018. évre tervezett költségvetésének felhasználása hiányt nem jelzett, míg a korábbi években akár 3 Mrd Ft-os lyuk is keletkezett az éves költésekben.
- Fontos feladat volt a stratégiai 6,5 Mrd Ft állami támogatás felhasználásánál a kiutalások megalapozottságának vizsgálata, majd a Belügyminisztérium részére megküldött felhasználásról készült önkormányzati beszámoló véleményezése.
- Az önkormányzat gazdasági társaságainál a banki likvidhitel felvételeket sikerült visszatartani.
- A szabálytalan kötelezettségvállalások, a gazdálkodási jogkörök helytelen gyakorlása, a könyvvizetés hibái és hiányosságai, a rossz működési gyakorlat beavatkozást igényelt az Elszámolóház intézménynél. Az Elszámolóház működési anomáliái és a kapcsolódó más intézmények gazdálkodásának szabályossá és egységessé tétele érdekében a Közgyűlés által

jóváhagyott intézményrationalizálás történt. Ezáltal a két pénzügyi központ helyett december elsejétől egy pénzügyi-számviteli irányítás valósult meg. Ez az átalakítás, a megszokott struktúra átalakítása nagy erőfeszítéseket igényelt.

- A Kincstári számlavezetéshez 2018. évben a számlanyitások után a számlaegyszerűsítések is megtörténtek, a működés zavartalan fenntartásához az Önkormányzatnál az őszi intézményrationalizálás után 2018 decemberétől átlátható és biztonságos a pénzkezelés.
- Az év során az egyik legfontosabb feladat az Önkormányzatnál a 2017. évi pénzügyi elégtelenség elkerülése volt. Így a 2018. évi költségvetésben a felügyelők segítségével a kiadások a reális bevételekhez lettek igazítva, a kötelező feladatok ellátásának elsőbbségével. A feladatok végrehajtása során a Kincstárnál vezetett számlák forgalma folyamatosan ellenőrzés alatt volt, csakis így volt biztosítható a 3 Mrd Ft állami támogatás visszafizetésének forrása, amelynek visszautalása meg is történt.

### ***A 2018. évi tapasztalatok alapján kitűzött célok***

A 2018. évi tevékenység folytatása hasonló színvonalon, szigorral és megtakarítások elérésével továbbra is kiemelt cél. A közpénzgazdálkodás hatékonyságát a folyamatba épített ellenőrzés nagyban emeli, főként, ha ezt a Pénzügyminisztérium által delegált, külső szakemberek végzik. Kiemelt cél, hogy minden ágazatban (egészségügy, oktatás, kultúra, igazgatás) jelen legyenek a költségvetési felügyelők.

Az egészségügyi intézmények tekintetében mindenképpen pozitív folyamat indult el az EMMI Egészségügyért Felelős Államtitkársága kezdeményezésével; a kórházakat egyenként felülvizsgálják, a többoldalú megbeszéléseken a kirendelt felügyelők is részt vesznek. Az intézmények által elérhető megtakarítások realizálására elkészítendő intézkedési tervek részletes beszámoltatáshoz vannak kötve.

A folyamatot támogató a már felügyelt egészségügyi intézmények mellé, még 15-16 eladósodott kórházra célszerűnek tartanánk kiterjeszteni a költségvetési felügyelet intézményét.

Tárgyév során a rendkívüli kormányzati tartalék igénybevételi gyakorisága ebben az évben is jelentős volt. Erősen megfontolandó, hogy nagyobb összegű többletforrások juttatásának ellenőrzésére, ellenjegyzésére, a forrás hatékony felhasználásának biztosítására költségvetési felügyelők kerüljenek delegálásra.