

Költségvetési szervekhez és gazdasági társaságokhoz kirendelt költségvetési felügyelők 2019. évi tevékenysége

Az államháztartási kontrollrendszert támogatja a költségvetési felügyelő intézménye is, amelynek működtetése részben a Magyar Államkincstárhoz delegált feladat, szakmai irányítását a hatályos szabályozás szerint az államháztartásért felelős miniszter végzi. 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.

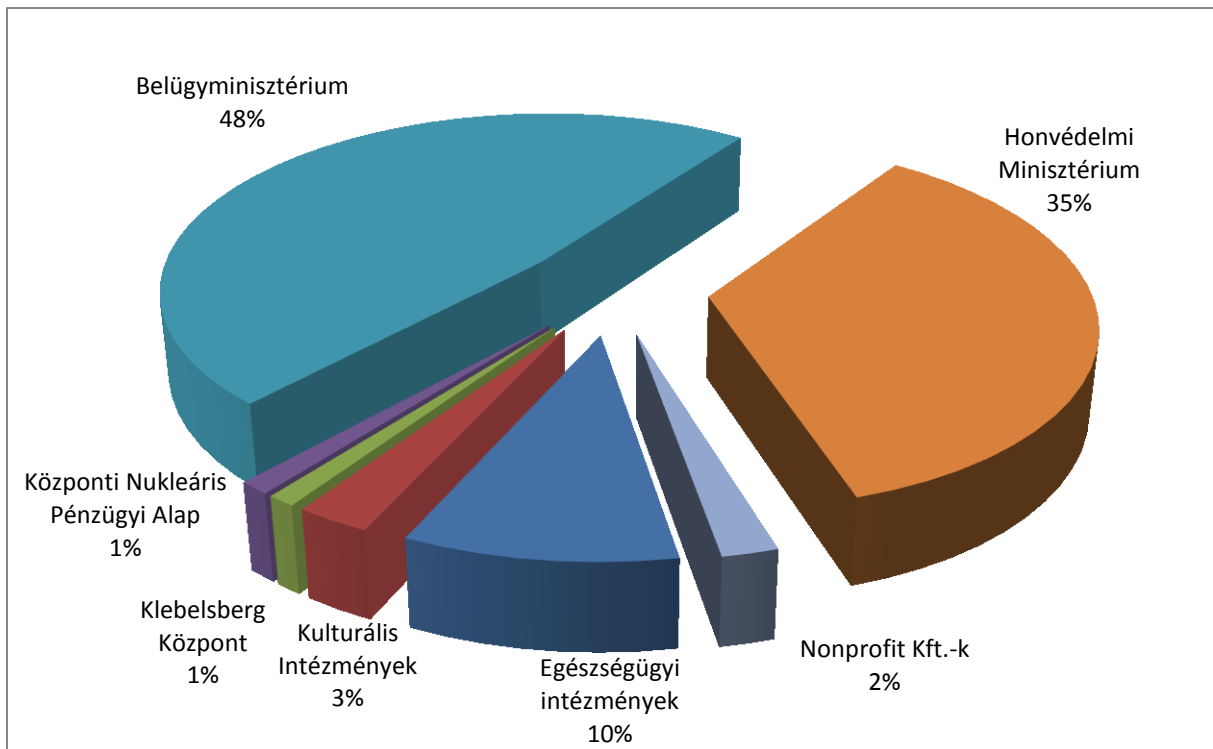
Tapasztalataink is azt támasztják alá, hogy már a költségvetési felügyelő költségvetési szervhez való kirendelése is visszatartó erővel bír, a kétséges kötelezettségvállalások így benyújtásra sem kerülnek. A felügyelő ezen kívül kifogással élhet, illetve felfüggesztheti az indokolatlannak ítélt kötelezettségvállalásokat.

2019. évben 37 intézménynél voltak jelen a felügyeleti igazgatóság munkatársai. A 14 egészségügyi intézmény, 13 kulturális intézmény, egy közoktatási intézmény és egy elkülönített állami pénzalap eredeti előirányzatainak kiadási főösszege 214,2 Mrd Ft volt.

A költségvetési intézmények mellett 8 nonprofit szervezet is a felügyelt szervekhez tartozott 2019. évben, ezek üzleti tervek szerinti kiadása összesen 26,0 Mrd Ft-ot tett ki. A felügyelt intézmények eredeti előirányzatainak kiadási főösszege, illetve az üzleti tervek szerinti kiadási főösszeg mindösszesen 240,2 Mrd Ft volt.

A 2019-es évben a felügyelői rendszer két minisztérium felügyeleti feladatainak ellátásával is bővült. A Belügyminisztériumhoz és a Honvédelmi Minisztériumhoz kirendelt költségvetési felügyelők a Pénzügyminisztérium közvetlen szakmai irányításával látják el feladataikat. A két minisztérium összesen 1 084,1 Mrd Ft-nyi eredeti kiadási előirányzat felett rendelkezett a tárgyévben.

A felügyeleti feladatokat 13 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.
- Az államháztartás információs rendszerében rendkívül hasznos a felügyelők szerepe, a rendszeres havi jelentések által a vonatkozó minisztériumok folyamatosan átfogó képet kaphatnak a felügyelt intézmények gazdasági helyzetéről. Egyedi, vagy kiemelt ügyekben, esetleges plusz forrás igénylése során a felügyelői vélemény objektív képet mutatva segíti a vezetői döntéseket.

- 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 Központhoz, 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:

- A Klebelsberg Központ költségvetési kiadásainak fő összege év végén ugyan csak 35%-os teljesülést mutat, ez az elmaradás azonban lényegében az Európai Unió forrásaihoz kapcsolódik. Ezeknél különösen a dologi kiadások vonatkozásában voltak még év végén számottevő mértékben felhasználható források.
- Az intézmény év végi maradványa 139 M Ft volt. Az előzetes nyilvántartások szerint a maradvány összegéből mintegy 10 M Ft minősült kötelezettségvállalással nem terhelt maradványnak, míg a fennmaradó összeg a megváltozott maradvány-szabályok értelmében kötelezettségvállalással terhelt.
- Az intézményrendszer év elején a számviteli- és humán nyilvántartásainál áttért az SAP rendszerre. Bár az év elején a programváltás okozott elmaradást az adatfeldolgozásokban, megállapítható, hogy lényegében sikeres volt az átállás.
- Az intézmény a tankerületi központok részére 8,0 Mrd Ft többlettámogatást igényelt, azonban az igény - a felügyelő javaslatát is figyelembe véve - elvetésre került, mert a szükségessége nem volt alátámasztható. Ezt erősítette, hogy az intézményrendszer év végi tartozásállománya – az összesített költségvetéséhez viszonyítottan – minimális volt.

EGÉSZSÉGÜGY

A felügyeletre kijelölt 14 intézmény főként a kockázatosnak, jelentősen eladósodottnak minősített intézmények közül került ki.

A tárgyévben a felügyelők az EMMI kérésére részt vettek a 29 legeradósodottabb kórház meghallgatásán és intézkedési tervének tárgyalásán, valamint a Költségvetési Felügyelet képviselői az adósságvizsgáló minisztériumi bizottság munkájából is kivették a részüket. A felügyelők segítséget nyújtottak a traumatológiai ág rendezésének számításaiban illetve ellenőrzésében is. Összességében elmondható, hogy az EMMI Egészségügyi Államtitkárságával igen szoros a szakmai kapcsolat.

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.
- Elengedhetetlen hogy az ágazatra vonatkozóan az előkészítő munkák folytatódjanak és központi kormányzati döntések szülessenek strukturális átalakításokra, intézmények esetleges összevonására, megszüntetésére, bérplafonok meghúzására, mert e nélkül az adósság nem fog csökkenni. A struktúrát optimalizálni, karcsúsítani szükséges; az egyes kórházak ügyét kizárólag központi döntéssel lehet megoldani.
- Az intézményeknél már a költségvetés tervezésekor jelentős mértékű az éves előirányzat hiány, döntések nélkül nem tudnak kilábalni az adósságból. Néhány kórház esetében az utolsó negyedévben (előirányzat és likvid fedezet hiány miatt) már a bérfizetés is veszélybe került. Feltétlenül szükséges az ágazatba többletforrások juttatása is, de kizárólag a racionálisabb működési struktúrába. Szükséges lenne már az előirányzat tervezéskor adott százalékban beruházási, felújítási előirányzat biztosítására, értékcsökkenés visszafizetésére is.
- Struktúra átalakítás-karcsúsítás, többletforrások biztosítása, menedzsment szemlélet változtatás és mindezek folyamatos költségvetési felügyelői kontrollja hozhatja a megoldást.
- Kulcsfontosságú lehetne a kórházi vezetésekkel olyan munkaszerződések kötése, amelyben személyes kötelezettséget kap a főigazgató és a gazdasági igazgató az intézmény racionálisabb, folyamatosan csökkenő adósságú működtetéséhez. Amennyiben a kitűzött éves célok nem teljesülnek, felelősségre vonás kezdeményezhető, szankciókra van szükség. Olyan, egységes felfogású menedzsmentre volna szükség, akik a magas szintű szakmai munkával egyenrangúan kezelnék a gazdasági racionalitást.
- Az intézmények költségvetési helyzetére további negatív hatást indukál, hogy a beszállítók a likviditás hiányát, a késedelmes fizetést jelentős ár-, és díjemelésekkel kompenzálják. A kórházak költségvetési helyzetére a negatív árspirál egyre magasabb terheket rak, ami egy-egy intézmény esetében a több tízmilliós nagyságrendet is elérheti. A dologi költségek, szolgáltatási szerződések sok esetben jóval infláció felett emelkednek, mely tendenciát kezelni kellene. Esetenként a fenntartó által kiírt központosított közbeszerzések is kényszert és többletkiadásokat jelentenek a kórházak számára. Az év végi konszolidáció helyett – a finanszírozás rendezéséig – havi vagy negyedéves pótf finanszírozás bevezetése lenne célszerű, amit az intézmény csak dologi kiadásokra költhet, bérre nem.
- Átgondolandó, hogy - legalább kísérleti jelleggel - be kellene vezetni a feladatalapú tervezést a jelenlegi bázisalapú helyett. A kórház saját kontrolling adatait kiegészítve az ÁEEK feldolgozott adatbázisával vélhetőleg megvalósítható a mélyégi, osztály szintű tervezés. A kórház által részletesen kidolgozott tervet az ÁEEK felülvizsgálná és a rendelkezésre álló források keretein belül hagyná jóvá. Így a racionálisabb gazdálkodásra ösztönző számszerű követelményeket is realisan lehetne meghatározni a menedzsment részére.
- 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 az előző évekhez képest tovább bővült, 2019-ben összesen 13 kulturális intézménynél volt jelen költségvetési felügyelő. Az olyan jelentős intézmények, mint a Magyar Állami Operaház, a Magyar Nemzeti Múzeum, az Országos Széchenyi Könyvtár a Petőfi Irodalmi Múzeum, és az év végén a Budapesti Operettszínház is bekerült a felügyelt intézmények sorába. A jó

együttműködés keretében az EMMI Kulturális Államtitkársága 2019-ben is fontosnak tartotta a meglévő intézmények további felügyeletét.

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 intézmények esetleges többletigénye esetén az érintett minisztériumok igénylik a felügyelő véleményét, álláspontját a döntéshez. A Pénzügyminisztérium sok esetben kért külön jelentéseket is egyes kulturális intézmények költségvetési helyzetéről.

A felügyelt kulturális intézmények közül több esetben is kiemelt téma volt a 2019-es év során a kivitelezendő nagy értékű beruházás, amelyeket kiemelt figyelemmel kísértek a felügyelők.

NONPROFIT KFT.-K

2019. év folyamán a felügyelt nonprofit kft. számában csökkenés mutatkozott, azok száma 8-ra változott. Közöttük olyan nagyobb szervezetek felügyelete is megtartásra került, mint a Nemzeti Színház, 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-vel szoros együttműködés alakult ki a szervezetek felügyeleti ellenőrzésében, az információáramlás kölcsönös fenntartására törekszünk. Az együttműködés révén könnyebben betartathatóak a szervezetekre vonatkozó jogszabályi előírások. A Minisztérium igényli a felügyelők véleményét a nonprofit szervezetek főbb gazdálkodással kapcsolatos folyamatai során.

ELKÜLÖNÍTETT ÁLLAMI PÉNZALAP

2018. év folyamán újra felügyelő került kirendelésre a Központi Nukleáris Pénzügyi Alaphoz, aki a tárgyévben is folytatta tevékenységét. Az állami költségvetési egyensúly megőrzése 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 2019. évi tapasztalatok alapján kitűzött célok

A 2019. 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 fontos lenne a felügyeleti rendszer fenntartása. A felügyelők továbbra is részt kívánnak venni a kormányzati szervek munkájának támogatásában e téren. Az ágazat konszolidálása terén pozitív folyamat indult el a tárgyévben, melyet a felügyelők által szerzett helyszíni tapasztalatok felhasználása révén még inkább a jó irányba lehetne folytatni.

A közoktatás terén a Klebelsberg Központ tekintetében az ágazat középírányító szerve került felügyelet alá, hasonlóképpen javasolnánk az egészségügyi ágazat tekintetében a középírányító szervhez költségvetési felügyelő kinevezését. Az Állami Egészségügyi Ellátó Központ 2020. évben gazdasági szakértőként került kijelölésre költségvetési felügyelő. Az ilyen formában elindult munkát felügyelői mandátummá lehetne alakítani.

A már működő két fejezethez hasonlóan, szükség esetén lehetne bővíteni a fejezeti delegálást is.

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.

Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzatánál működő kincstári megbízottak 2019. évi tevékenysége

Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzata 2018. évben a 9,54 Mrd Ft visszatérítendő állami támogatást és 3 Mrd Ft likvid támogatást kapott adóssága felszámolására, visszafizetési kötelezettséggel. A Pécs városának juttatott állami támogatások felhasználásának ellenőrzését is költségvetési felügyelők látták el kincstári megbízotti minőségben.

Az önkormányzat vezetői írásban is elfogadták a közpénzek ilyen típusú folyamatba épített, preventív ellenőrzését. 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 is.

A 2018. év folyamán a költségvetés készítésénél és elfogadásánál valamint az önkormányzati intézmények finanszírozásánál 10%-os zárolás történt, amely 400 M Ft megtakarítást jelentett. Az éves költségvetés felhasználása nem mutatott hiányt, sőt 4,7 Mrd Ft maradvány képződött, holott a korábbi években több milliárdos hiánnyal gazdálkodott a város.

A 2019. évben elért eredmények az alábbiakban összegezhetőek:

- A 2019. évi költségvetésben a kincstári megbízottak segítségével a kiadások a reális bevételekhez lettek igazítva, a kötelező feladatok ellátásának elsőbbségével. A feladatok végrehajtása során a Kincstárnál vezetett számlák forgalma folyamatos kontroll alatt volt. Így lehetővé vált a visszerhesen nyújtott állami támogatásból 1 Mrd Ft visszafizetése, ami mérőföldkönek tekinthető.
- Az intézmények finanszírozásában ebben az évben is érvényesült a 10%-os zárolás, a nem kötelező feladatok aránya pedig 45%-ról 37%-ra csökkent a költségvetésben a kincstári megbízottak közreműködésével.
- Az önkormányzat gazdasági társaságainál a korábbi évekkkel szemben banki hitel felvétele nélkül sikerült a gazdálkodást lebonyolítani. A Pécsi Vagyonhasznosító, a Pannon Filharmonikusok és a Zsolnay Örökségkezelő Nonprofit Kft. cégeknél a stratégiai hitelek

felvételét is sikerült közösen visszafogni az eladósodás megakadályozása céljából. Hasonlóan sikeres volt, hogy a Tettye cég a tervezett 8 Mrd Ft-os hitelfelvétele nélkül tudott tovább gazdálkodni.

- A Biokom-Tüke cégek szétválasztásával elért éves eredmény, hogy mindkét cég tovább tudott működni és a sztrájkokat is sikerült elkerülni.
- Az önkormányzat több céget összefogó új gazdasági egység létesítését kezdeményezte, így a hatáskörből kivezetésre kerülő vagyon és a gazdálkodás is kockázatos lett volna. A kincstári megbízottakkal való közös gondolkodás alapján ettől a javaslattól visszaléptek
- A kincstári véleményezést és a véleményeltérések kezelését a polgármester és hivatala elfogadta, sőt meg is erősítették annak szükségességét. A Kincstár jelenléte fontos, a szerződészerű együttműködés szilárd és fenntartható kell, hogy legyen. A kincstári megbízotti szigornak a támogatás visszafizetéséig fenn kell maradnia.