



ÁLLAMI  
SZÁMVEVŐSZÉK

ELEMZÉSE

2019. július

# ELEMZÉS



**A szociális és gyermekvédelmi  
intézmények ellenőrzési  
tapasztalatait összegző elemzés**



ÁLLAMI  
SZÁMVEVŐSZÉK

## ELEMZÉSE

„Küldetésünk, hogy szilárd szakmai alapokon álló, értékteremtő ellenőrzéseinkkel előmozdítsuk a közpénzügyek átláthatóságát, a közpénz és a közvagyon hatékony és célszerű felhasználását.... Törekszünk arra, hogy ne csak az ellenőrzöttök hibáira mutassunk rá, hanem a jó gyakorlat közreadásával segítsük a közpénzzel, közvagyonnal való hatékonyabb, eredményesebb gazdálkodást... Az ellenőrzés mellett fokozott hangsúlyt kap elemzéseinkkel is támogatott tanácsadó szerepünk a jó kormányzás kiterjedése érdekében.”

(Állami Számvevőszék  
STRATÉGIA, Elnöki előszó)

# ELEMZÉS



ENGEDÉLYEZŐ:

ÁLLAMI  
SZÁMVEVŐSZÉK

Dömökös László elnök

ELENYEK

## A szociális és gyermekvédelmi intézmények ellenőrzési tapasztalatait összegző elemzés

### Szerkesztő:

MOLNÁR ZSUZSANNA projektvezető

### Az elemzés elkészítését felügyelte:

SALAMON ILDIKÓ felügyeleti vezető

### Készítették:

MOLNÁR ZSUZSANNA projektvezető

NAGY ADRIENN számvevő

BERI ROLAND számvevő gyakornok

Az Elemzés  
az interneten  
a [www.asz.hu](http://www.asz.hu)  
oldalon  
olvasható.

### Kiadja az Állami Számvevőszék

EL-1540-010/2019

## Tartalom

▶ VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ.....	2
▶ BEVEZETÉS.....	4
▶ AZ ELEMZÉS TERÜLETÉNEK BEMUTATÁSA.....	5
▶ AZ ELEMZÉS MÓDSZERE.....	7
▶ RÉSZLETES ELEMZÉS .....	8
— Jó gyakorlat .....	8
— Irányítói- és középírányítói feladatellátás .....	8
— Belső kontrollrendszer kialakítása, működtetése.....	8
— Pénzügyi gazdálkodás.....	12
— Vagyongazdálkodás .....	14
— Szervezeti, szerkezeti változások.....	15
— Integritás kontrollrendszer, integritási szemlélet érvényesülése.....	16
— Teljesítmény-követelmények .....	18
▶ KÖVETKEZTETÉSEK .....	19
▶ EREDMÉNYEK, HASZNOSULÁS.....	21
▶ MELLÉKLETEK .....	23
▶ 1. SZÁMÚ MELLÉKLET – AZ INTÉZMÉNYEK ELLENŐRZÉSI TERÜLETEN-KÉNTI ÉRTÉKELÉSE AZ ÁSZ JELENTÉSEK ÖSSZEGZŐ MEGÁLLAPÍTÁSAI ALAPJÁN.....	24
▶ 2. SZÁMÚ MELLÉKLET – A SZOCIÁLIS ÉS GYERMEKVÉDELMI INTÉZMÉNYEK ELLENŐRZÉSÉRŐL 2016-2017. ÉVEKBEN PUBLIKÁLT ÁSZ JELENTÉSEK .....	25
▶ 3. SZÁMÚ MELLÉKLET – AZ ELEMZÉSSSEL ÉRINTETT INTÉZMÉNYEK BEVÉTELI ÉS KIADÁSI FŐÖSSZEGE 2014-BEN .....	26
▶ 4. SZÁMÚ MELLÉKLET — AZ ELLENŐRZÉSEK SORÁN FELTÁRT SZABÁLYSZERŰTLEN GAZDÁLKODÁSI JOGKÖR GYAKORLÁSSAL ÉRINTETTEK ...	27
▶ 5. SZÁMÚ MELLÉKLET - FOGALOMTÁR .....	28
▶ 6. SZÁMÚ MELLÉKLET - RÖVIDÍTÉSJEGYZÉK.....	32

## VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

Az Állami Számvevőszék ellenőrzési tevékenysége mellett tanácsadó, véleményalkotó szerepkörében a számvevőszéki ellenőrzések mind szélesebb körű hasznosulásának elősegítése érdekében elemzéseket is készít. A számvevőszéki jelentések elemzésével olyan, az ellenőrzések során megállapított szabálytalanságokkal, hiányosságokkal kapcsolatos összefüggésekre, kockázatokra hívja fel a területen működő intézmények, középírányító és irányító szerv, illetve a jogalkotó figyelmét, amelyek nem csak az elemzéssel érintett szociális és gyermekvédelmi területen működők számára lehetnek hasznosak, hanem minden közfeladatot ellátó költségvetési szerv, illetve a téma iránt érdeklődő számára is. Az elemzés aktualitását az általa feltárt összefüggések időtállósága adja, továbbá az, hogy jelenleg is kettős (intézményi és irányítószervi) szerepkörrel rendelkezik a középírányító szerv, ami – az elemzés szerint – nem járult hozzá a szabályszerű és hatékony gazdálkodás követelményeinek irányítószervi érvényesítéséhez.

Az elemzés alapját képező ellenőrzések számos hiányosságot és szabálytalanságot tártak fel az intézmények pénzügyi és vagyongazdálkodásában, amelyek abból fakadtak, hogy az intézmények belső kontrollrendszere nem volt alkalmas arra, hogy támogassa a tevékenységek szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes végrehajtását a gazdálkodás során.

A kontrollkörnyezet nem biztosította az intézmények megfelelő belső szabályozottságát. A kockázatkezelési rendszert – egy intézmény kivételével – nem alakították ki, vagy nem működtették szabályszerűen az intézmények, ezáltal a kontrollkörnyezet hiányosságaiból fakadó kockázatok sem kerültek kezelésre. Az intézmények belső szabályozottságát biztosító kontrollkörnyezet hiánya miatt a kontrolltevékenységek nem töltötték be szerepüket a kifizetések teljesítésének folyamatában, növelve ezzel a korrupciós kockázatokat a közpénzzel való gazdálkodás során. Az intézmények belső ellenőrzése nem működött megfelelően, ezért a kontrollrendszer hiányosságait nem tárta fel.

Az elemzés igazolta, hogy a szabályos pénzügyi és vagyongazdálkodás alapvető feltétele a kontrollkörnyezet megfelelő kialakítása, valamint a belső kontrollrendszer ki-

alakításával és működtetésével kapcsolatban feltárt hiányosságok szoros összefüggésben vannak a pénzügyi és vagyongazdálkodás területén feltárt szabálytalanságokkal.

A belső kontrollrendszer a vezetőt támogató olyan rendszer, amely hozzásegíti az intézményt stratégiai céljainak eléréséhez, a vonatkozó törvényeknek és szabályozásoknak való megfeleléshez, a működési folyamatok szabályszerű, eredményes, hatékony és gazdaságos végrehajtásához, miközben megóvják a szervezet erőforrásait a veszteségektől, a nem rendeltetésszerű használatától és károktól. Ebből adódóan az elemzés fel kívánja hívni az intézmények vezetőinek figyelmét arra, hogy a belső kontrollrendszer szabályszerű kialakítása és működtetése – nem csak kötelezettsége – hanem érdeke is a felelős vezetőnek. Érdeke, hiszen a költségvetési szerv vezetője felelős a közfeladatok jogszabályban, alapító okiratban, belső szabályzatban foglaltaknak megfelelő ellátásáért, valamint a költségvetési szerv számára jogszabályban előírt kötelezettségek teljesítéséért.

Az elemzés rávilágít az intézményvezetők belső kontrollrendszerről tett nyilatkozatának valótlan tartalmára is, hiszen annak ellenére, hogy az ellenőrzött intézmények belső kontrollrendszerének kialakítása, működtetése, illetve a pénzügyi és vagyongazdálkodás egy intézmény esetében sem volt szabályszerű, az intézményvezetők belső kontrollrendszerről tett nyilatkozatuk szerint gondoskodtak a belső kontrollrendszer kialakításáról, szabályszerű, eredményes, gazdaságos és hatékony működéséről, továbbá olyan rendszer bevezetéséről, amely megfelelő bizonyosságot nyújt az eljárások jogszerűségére és szabályszerűségére vonatkozóan. Az ÁSZ ellenőrzések megállapításaival ellentétes vezetői nyilatkozatok felvetik az intézményvezetők felelős vezetői magatartásának a kérdését.

A korrupciós kockázatok megelőzésében, feltárásában és kezelésében – a belső kontrollrendszer megfelelő kialakításán és működtetésén túl – kiemelt szerepe van az integritás szemlélet érvényesítése érdekében megtett intézkedéseknek is, melynek érdekében az elemzéssel érintett tizenegy intézményből mindösszesen hét intézmény tett lépéseket. Az intézmények által megtett intézkedések azonban nem fedték le a tevékenységükből eredő kockázatokat. Az integritás szemlélet elterjesztését, erősítését szolgáló intézkedések elmaradása és az intézmények belső kontrollrendszerében feltárt hiányosságok együttes hatása növelte az érintett intézmények korrupciós kockázatoknak való kitettségét.

Az ÁSZ céljaival összhangban az elemzés felhívja az intézményvezetők figyelmét – a szabályszerű belső kontrollrendszer kialakítása és működtetése mellett – az integritás szemlélet erősítésére, amellyel csökkenthetőek az intézmények korrupciós kockázatai és elősegíthető az intézmények hatékony és eredményes működtetése.

A középírányító szervi feladatellátás kapcsán az elemzés rámutat, hogy az intézmények gazdasági szervezeti feladatainak középírányító szerv általi ellátása – további, a végrehajtást támogató garanciális rendelkezések és intézkedések hiányában – nem járult hozzá a szabályszerű és hatékony gazdálkodás követelményeinek irányítószervi érvényesítéséhez, hiszen a középírányító szerv részben a saját feladatellátásában kellett volna hogy érvényesítse azt.

Az ellenőrzési tapasztalatok azt mutatták, hogy az intézmények szabályszerű és eredményes belső ellenőrzése a belső ellenőrzési feladatok középírányító szervnek történő – 2013. július 1-jei – átadását követően sem valósult meg.

A gazdálkodási és belső ellenőrzési feladatok középírányító szervvel történő ellátása lehetőséget teremtett a feladatok egységes szempontok szerinti, hatékony végzésére, ugyanakkor az ellenőrzések során tapasztalt hiányosságok, szabálytalanságok további, a felelős vezetői magatartás érvényesülését erősítő rendelkezések és intézkedések bevezetését indokolhatják.

A számvevőszéki ellenőrzésekből fakadó tapasztalataink, elemzési következtetéseink hozzájárulhatnak a szociális és gyermekvédelemi intézmények működését meghatározó szabályozási környezet fejlesztéséhez, az intézmények szabályos működéséhez, ezáltal a közpénzfelhasználás átláthatóbbá és eredményesebbé tételéhez, illetve a közfeladatok eredményes, hatékony, gazdaságos ellátásához.

## BEVEZETÉS

Az állam alapvető funkcióinak egyike a szociális (jóléti) funkció, melynek keretében a társadalmi szolidaritás alapján, valamint a jövő nemzedékért és a szociális segítségre szorulóknak érzett felelősségtől vezérelve gondoskodik a szociális, valamint a gyermek- és ifjúságvédelmi közfeladatok ellátásáról. Hazánkban az Alaptörvényben<sup>1</sup> rögzített alkotmányos jog fűződik a szociális biztonsághoz, valamint a gyermekek részére olyan, az állam és a társadalom által nyújtott védelemhez és gondoskodáshoz, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődésükhöz szükséges. Az alkotmányos jogok érvényesülése érdekében a szociális és gyermekvédelmi közszolgáltatások nyújtására az állam költségvetési szerveket működtet, illetve állami támogatás biztosítása mellett önkormányzati, magán és egyházi szereplők látják el a szociális és a gyermekvédelmi közfeladatokat.

A központi alrendszerbe tartozó szociális és gyermekvédelmi intézmények pénzügyi és vagyongazdálkodási tevékenységének súlya jelentős hatást gyakorolhat a költségvetés egyensúlyának fenntartására. Hatással vannak továbbá az állami vagyonnal való gazdálkodás minőségére, a kormányzati (szak)politikák végrehajtására, illetve közfeladat ellátásuk vonatkozásában az állampolgárok életminőségére, Alaptörvényben rögzített jogaik gyakorlására. Indokolt ezért, hogy az ÁSZ ezen intézmények pénzügyi és vagyongazdálkodását, az esetleges átalakulások szabályszerűségét rendszeresen ellenőrizze. Az intézmények ellenőrzéseiről készült számvevőszéki jelentéseket az ÁSZ<sup>2</sup> 2016-2017. években honlapján hozta nyilvánosságra ([www.asz.hu](http://www.asz.hu)).



Az ÁSZ jelentéseiben értékelte az irányítószervi feladatellátás jogszabályi előírásoknak való megfelelését, to-

vább ellenőrizte az intézmények vonatkozásában a pénzügyi- és vagyongazdálkodást, a belső kontrollrendszer kialakítását és működtetését, valamint az intézményi átalakítások és átszervezések végrehajtásának szabályszerűségét. Felmérésre került az intézmények korrupcióval szembeni veszélyeztetettségének csökkentését szolgáló integritás szemlélet érvényesülése a gazdálkodási folyamatokban. Az ellenőrzések célja volt továbbá az intézmények gazdaságos, hatékony és eredményes gazdálkodásához szükséges követelmények kialakításának és működtetésének, valamint a célkitűzések megvalósításának értékelése is.

Az intézmények ellenőrzési területenkénti értékelését a 1. számú mellékletben mutatjuk be.

Az ellenőrzések a jó gyakorlatok bemutatásával, a szabálytalanságok és hiányosságok feltárásával, az integritás kontrollrendszer kiépítettségének értékelésével hozzájárultak az intézmények pénzügyi és vagyongazdálkodásának megítéléséhez, ezáltal elősegítették az irányítószervi és középírányító szervi feladatellátás és az intézményi működés szabályszerűségének javítását.

Az ÁSZ ellenőrzési tevékenységén túl elemzések készítésével is hozzájárul a jól irányított állam működéséhez, a közpénzek és a közvagyon felelős és szabályos felhasználásához.

Az elemzés célja, hogy az ellenőrzési tapasztalatok alapján – a jó gyakorlaton túl – bemutassa a szociális és gyermekvédelmi intézmények 2011. és 2015. évek közötti időszakra vonatkozó működésének szervezeti és szabályozási környezetében, az irányító szervi feladatellátásban, az intézményi belső kontrollrendszer kialakításában és működtetésében, a pénzügyi és vagyongazdálkodásban az ellenőrzött szervezeteknél feltárt szabálytalanságokat, az integritási kontrollrendszer kiépítettségével, az átlátható és elszámoltatható közpénzfelhasználás érvényesülésével kapcsolatos hiányosságokat.

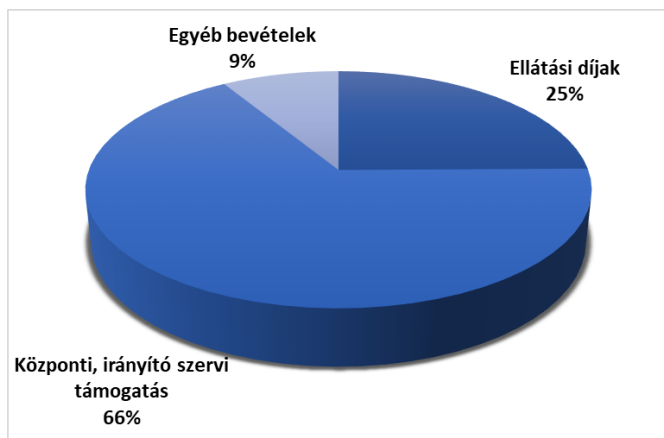
Az elemzésben bemutatott típushibák – melyek az ellenőrzött szervezetek többségénél előfordultak – felhívják a figyelmet az intézményi gazdálkodás azon területeire, ahol a szabályszerű működés biztosítása érdekében szükséges a belső kontrollok kialakítása és következetes alkalmazása. A bemutatott jó gyakorlat átvételével szintén növelhető az intézmények működésének, gazdálkodásának szabályszerűsége.

## AZ ELEMZÉS TERÜLETÉNEK BEMUTATÁSA

Az elemzés a központi alrendszerbe tartozó szociális- és gyermekvédelmi intézmények ÁSZ ellenőrzésének eredményként megjelent – 2. számú mellékletben bemutatott – számvevőszéki jelentéseket dolgozta fel. Az ellenőrzések közül öt ellenőrzés a 2011-2014. évekre, hat ellenőrzés pedig a 2012-2015. évekre terjedt ki.

Az ÁSZ által vizsgált intézmények az ország összesen kilenc megyéjét és a főváros területét fedték le szolgáltatásaikkal. Hét intézmény az időskorú, demens, fogyatékkal élő, pszichiátriai betegek, illetve szenvedélybetegek számára biztosított bentlakásos szociális ellátást, három intézmény gyermekvédelmi szakellátási szolgáltatásokat nyújtott. Egy intézmény szociális feladatokat látott el, illetve gyermekvédelmi szakellátási feladatokat is végzett megyéjében. Az elemzésben bemutatott intézményeket és azok 2014. évi bevételének és kiadásának alakulását a 3. számú mellékletben mutatjuk be. 2014-ben az állami fenntartású szociális és gyermekvédelmi intézmények működtetésére fordított teljes állami kiadás (83,0 Mrd Ft) 18%-ával, 15,1 milliárd forinttal gazdálkodtak az elemzésben bemutatott szociális és gyermekvédelmi intézmények. A tizenegy intézmény bevételének 66%-át a központi, irányító szervi támogatás tette ki, az ellátási díjakból a bevételek 25 %-a folyt be, a fennmaradó 9 % különböző bevételi jogcímenen – például maradvány igénybevétel, készletértékesítés stb. – realizálódott. Az intézmények bevételének 2014. évi megoszlását az 1. számú ábra szemlélteti.

1. számú ábra



Forrás: ÁSZ jelentések alapján ÁSZ szerkesztés

## Jogszabályi és irányítószervi változások

Az önkormányzatok által ellátott közfeladatok és közszolgáltatások állami átvállalásával 2012. január 1-jétől kezdődően a szociális és gyermekvédelmi területen jelentős változások következtek be. A 2012. évet megelőzően a szociális és gyermekvédelmi intézmények irányítása és fenntartása a megyei, illetve a települési önkormányzatok feladata volt. Az Országgyűlés 2012-től a konszolidációs törvénnyel<sup>3</sup> a megyei önkormányzatok fenntartásába tartozó szociális és gyermekvédelmi intézmények, majd 2013-tól a 2012. évi CXCV. törvénnyel<sup>4</sup> a települési önkormányzatok által fenntartott szociális és gyermekvédelmi szakellátást biztosító intézmények államháztartás központi alrendszerébe történő integrálásáról döntött.

Az integráció eredményeként a központi alrendszer megnövekedett irányítási feladatainak ellátása érdekében a kormány középírányító szerveket hozott létre. 2012-ben a KIM<sup>5</sup> irányítása alá tartozó megyei intézményfenntartó központok (MIK<sup>6</sup>), majd ezek megszüntetését követően 2013-tól az EMMI<sup>7</sup> irányítása alá tartozó SZGYF<sup>8</sup>, mint jogutód szervezet látta el középírányító szervként az intézményfenntartói feladatokat.

A szociális és gyermekvédelmi intézmények önkormányzati fenntartásának időszakában az irányítószervi hatáskörbe tartozó feladatok közül – többek között – az intézményi feladatellátást szolgáló vagyon vagyongazdálkodás, a fenntartott intézmények SZMSZ-ének jóváhagyása, a gazdálkodás és működés figyelemmel kísérése, a beszámoló jóváhagyása, valamint az erőforrásokkal való szabályszerű és hatékony gazdálkodás követelményeinek érvényesítése a központi alrendszerbe kerülést követően a középírányító szerv hatáskörébe került. 2012-ben a középírányító szerv átvette a szociális, illetve gyermekvédelmi intézmények gazdálkodással összefüggő feladatainak ellátását is. A gazdálkodási feladatok ellátásával kapcsolatban a munkamegosztás és felelősségvállalás rendjét az államháztartásról szóló törvény végrehajtási rendeletében<sup>9</sup> előírt megállapodásban kellett rögzíteni.

A belső kontrollrendszerrel szóló kormányrendelet lehetővé tette, hogy a belső ellenőrzési tevékenységet a középírányító szerv végezze az intézményekkel kötött megállapodás alapján. A tizenegy intézményből kilenc intézmény



kötött megállapodást 2013. július 1-től az SZGYF-fel a belső ellenőrzési feladatok ellátására.

A központi alrendszerbe kerülést követően is az irányító szerv hagyta jóvá az intézményi alapító okiratokat, az intézmények éves költségvetését, 2013. évtől a költségvetési beszámolókat, valamint 2012-ben az intézményvezetőkre és gazdasági igazgatókra vonatkozó személyi döntéseket. Az intézmények vezetőire vonatkozó kinevezés, megbízás, felmentés és a megbízás visszavonásának joga 2013-tól a középírányító szerv hatáskörébe került át.

A szociális, ill. gyermekvédelmi intézmények irányítói, középírányítói szerveit és a gazdasági szervezet funkcióját ellátó szerveket az elemzett időszakban az 2. számú ábra szemlélteti.

2 számú ábra

Év	Irányító	Középírányító szerv	Gazdasági szervezet
2011	megyei ill. települési önkormányzatok	-	intézmény/önk. hivatal
2012	KIM/fővárosi önkormányzat	MIK/-	MIK/intézmény vagy önk. hivatal
2013-tól	EMMI	SZGYF	SZGYF

Forrás: ÁSZ jelentések alapján ÁSZ szerkesztés

A szociális és gyermekvédelmi intézmények fenntartásának állami átvállalásával összefüggő intézményrendszer átalakítás érintette az elemzés alapjául szolgáló ellenőrzések minden intézményét.

## AZ ELEMZÉS MÓDSZERE

Az elemzés a szociális és gyermekvédelmi intézmények ellenőrzéseiről készült számvevőszéki jelentések és az ellenőrzésekhez megküldött beszámolók adatai alapján készült.

Az elemzés a számvevőszéki jelentéseknek a közpénzfelhasználás szabályszerűsége és az elszámoltathatóság szempontjából az ÁSZ által kialakított stratégiai és módszertani elvek alapján lényegesnek tartott tartalmi elemeit értékeli. Ennek megfelelően az intézmények pénzügyi gazdálkodása szabályszerűségének értékelésekor a gazdálkodási jogkörök közül a kötelezettségvállalás és a teljesítésigazolás ellenőrzésével kapcsolatban feltártak kerültek értékelésre. Az intézmények belső kontrollrendszerével kapcsolatban a kontrollkörnyezet, a kockázatkezelési rendszer, a kontrolltevékenységek és a monitoring rendszer kialakítását és működését értékeli az elemzés. Az információs és kommunikációs rendszer ellenőrzése során feltárt hiányosságok jelen elemzés szempontjából nem bizonyultak relevánsnak – az ellenőrzések céljából meghatározott – pénzügyi és vagyongazdálkodás szabályszerűségére nézve, ezért az információs és kommunikációs rendszer értékelésére nem tér ki az elemzés.

A középírányítói feladatellátás elemzésének keretében a szociális és gyermekvédelmi intézmények vagyoni kimutatásának és vagyongazdálkodásának szabályszerűségét leginkább érintő középírányítói feladatellátásra fókuszáltunk. A középírányító szervek működésének részletes ellenőrzési tapasztalatait az ÁSZ honlapján a 2017. júliusában megjelent elemzésben<sup>10</sup> hoztuk nyilvánosságra. ([www.asz.hu](http://www.asz.hu))



Az elemzés megállapításai nem kivetíthetők, azokból a szociális és gyermekvédelmi intézmények összességére vonatkozóan rendszerszintű következtetések nem vonhatók le, mert a tizenegy ellenőrzött intézmény nem reprezentatív módon, hanem kockázati szempontok alapján került kiválasztásra.

## RÉSZLETES ELEMZÉS

### Jó gyakorlat

Az államháztartásról szóló törvény alapján az irányítószervi hatáskör része volt az intézmények bevételi és kiadási előirányzatokkal való gazdálkodásának rendszeres figyelemmel kísérése. Irányító szervi jó gyakorlat volt, hogy az irányító szerv meghatározta az intézmények költségvetési és szakmai beszámolóival kapcsolatos tartalmi követelményeket. A beszámolóik egységes tartalmi struktúrája megkönnyítette az intézmények bevételi és kiadási előirányzatokkal való gazdálkodásának figyelemmel kísérését, az intézkedések szükségességének felismerését, ami hozzájárulhatott ahhoz, hogy az intézmények a jóváhagyott kiadási előirányzatokon belül gazdálkodtak, nem volt jellemző a bevételi előirányzatok alulteljesítése, valamint az előirányzat felhasználásához kapcsolódó évközi korlátozó intézkedéseket az ebben érintett intézmények szabályszerűen hajtották végre.

### Irányítói- és középírányítói feladatellátás

A szociális és gyermekvédelmi intézmények központi alrendszerbe kerülését követően az intézményi feladatellátást szolgáló állami vagyon kezelői a konszolidációs törvényben foglaltak alapján a középírányító szervek voltak. Az

állami vagyonról szóló törvény<sup>11</sup> szerint az állami vagyon hasznosítására irányuló szerződést a vagyonkezelőnek írásba kell foglalnia.

A középírányító szervek a jogszabályi előírás ellenére a vagyonkezelésükben lévő állami vagyon hasznosítására egyik intézménnyel sem kötötték meg az állami vagyonról szóló törvényben előírt hasznosítási szerződést, ezáltal nem gondoskodtak az intézményi feladatellátást szolgáló vagyon átlátható, szabályszerű használatáról, működtetéséről. A vagyon hasznosítási szerződések hiányában nem járultak hozzá az állami vagyon hasznosítására kötött szerződések törvényben megfogalmazott – az állami vagyon hatékony működtetése, állagának védelme, értékének megőrzése, illetve gyarapítása, ezáltal az állami és közfeladatok ellátásának elősegítése – céljai megvalósulásához.

### Belső kontrollrendszer kialakítása, működtetése

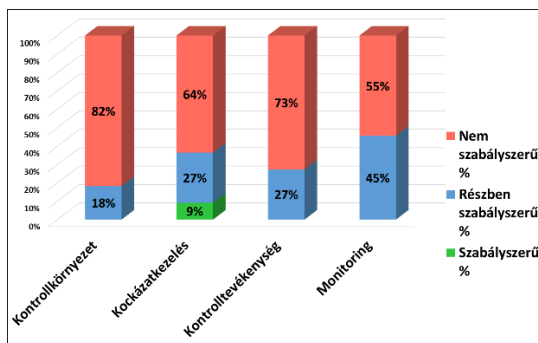
A belső kontrollrendszer a felelős szervezet-irányítás eszköze, ami magában foglalja mindazokat a szabályokat, eljárásokat, gyakorlati módszereket, amelyeket azért alakítottak ki, hogy támogassák a költségvetési szerv szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes működését, megvédve ezáltal a szervezet erőforrásait a veszteségektől, károktól és a nem rendeltetésszerű használatától. A belső kontrollrendszer működését a szabályozottságot biztosító kontrollkörnyezet, a kockázatokat feltáró és kezelő kockázatkezelési rendszer, a szabály-

szerű működést folyamatában ellenőrző kontrolltevékenységek, az átláthatóságot és nyilvánosságot biztosító információs és kommunikációs rendszer, valamint a belső és külső ellenőrzésen alapuló monitoring (a belső kontrollrendszer öt pillére) támogatja. A belső kontrollrendszer pilléreinek összehangolt működése biztosítja a szervezet szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes működését. A belső kontrollrendszer létrehozásáért, működtetéséért és fejlesztéséért a költségvetési szerv vezetője a felelős.

Az ellenőrzések minden intézmény esetében tártak fel az intézmények belső kontrollrendszerének kialakításában és működtetésében jelentős hibákat, illetve hiányosságokat. Az elemzés – az elemzés módszere fejezetben rögzítetteknek megfelelően – a belső kontrollrendszer öt pilléréből négy pillérnek, a kontrollkörnyezetnek, a kockázatkezelési rendszernek, a kontrolltevékenységeknek és a monitoring rendszernek az értékelésére terjedt ki.

A négy pillér értékelését a 3. számú ábrán mutatjuk be.

3. számú ábra



Forrás: ÁSZ jelentések alapján ÁSZ szerkesztés

**A kontrollkörnyezet** szerepe az intézmények működésében, hogy a tevékenységhez

illeszkedő szervezeti struktúrával, az intézményi belső szabályozással, a vezetési filozófiával és az etikai értékekkel viszonyítási alapot teremtsen a szervezeti működés során, s ezáltal rendelkezésre álljanak a szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes működés alapjai. A kontrollkörnyezetet a jogszabályi előírás szerint úgy kell kialakítani, hogy a szervezeti struktúra, a felelősségi, hatásköri viszonyok és feladatok egyértelműek legyenek.

Az államháztartásról szóló törvény<sup>12</sup> szerint a költségvetési szervek szervezetét, feladatai ellátásának részletes belső rendjét és módját a szervezeti és működési szabályzatban állapítják meg. Az államháztartásról szóló törvény végrehajtási rendelete meghatározta a költségvetési szervek – jelen esetben a szociális és gyermekvédelmi intézmények – SZMSZ-ének kötelező tartalmi elemeit is.

Az ellenőrzött intézmények 82%-ánál az SZMSZ-ek nem tartalmazták a jogszabály által előírt tartalmi elemeket, ezáltal hiányosan kerültek megállapításra a működés szabályai, illetve az intézményi feladatellátás belső rendje.

A munkáltatói jogok gyakorlásának, az SZMSZ-ben nevesített munkakörökhöz tartozó feladat- és hatáskörök meghatározásának, illetve a gazdasági szervezet megnevezésének elmaradása miatt a felelősségi, hatásköri viszonyok és feladatok az érintett intézményeknél nem voltak egyértelműek.

A belső kontroll rendszerről szóló kormányrendelet<sup>13</sup> előírja, hogy a belső ellenőrzést végző személy, szervezet, vagy szervezeti egység feladatait a költségvetési szerv szervezeti és működési szabályzatában elő kell írni, illetve

hogy a belső ellenőrzést a belső ellenőrzési kézikönyvben foglaltak szerint kell végezni. Az intézmények negyede nem szabályozta a belső ellenőrzés feladatait.

A vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséget az intézményeknek több mint a harmada nem szabályozta SZMSZ-ében annak ellenére, hogy a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségekről szóló törvény<sup>14</sup> előírja, hogy a nyilatkozattételre kötelezett személyek körét az őket alkalmazó szervezet SZMSZ-ében fel kell tüntetni. A vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség feltüntetésének hiányossága növelte az intézmények korrupciós kockázatait.

Minden intézmény számviteli politikája, illetve az annak keretében elkészítendő szabályzatok esetében tártak fel az ellenőrzések hiányosságokat. Az intézmények számviteli politikája, illetve számlarendje nem felelt meg a számviteli törvény<sup>15</sup> előírásainak. Az intézmények nem a jogszabály előírásainak megfelelően szabályozták az eszközök és a források értékelésének, illetve leltározásának rendjét, az önköltségszámítás rendjét, valamint a pénzkezelés szabályait sem. A számviteli szabályozottság hiánya, illetve hiányosságai következményeként sérültek a számviteli alapelvek, és a gazdálkodás átláthatósága sem volt biztosított. A leltározási, illetve a pénzkezelési szabályzat hiánya, illetve hiányosságai kockázatot jelentettek a leltározás és a pénzkezelés szabályszerűségére nézve, növelve ezáltal a vagyonesztés kockázatát.

A közbeszerzési törvény<sup>16</sup> a közpénzek észszerű és hatékony felhasználása és nyilvános ellenőrizhetőségének megteremtése, továbbá a közbeszerzések során a verseny tisztaságának

biztosítása érdekében előírta, hogy az intézmények, amennyiben ajánlatkérőként lépnek fel, belső szabályzatban határozzák meg a közbeszerzési eljárás előkészítésének, lefolytatásának felelősségi rendjét. Az államháztartásról szóló törvény végrehajtási rendelete – az államháztartás egyensúlyának és a közpénzekkel való áttekinthető, hatékony, ellenőrizhető gazdálkodás garanciáinak megteremtése céljából – előírta az intézmények működéséhez kapcsolódó, pénzügyi kihatással bíró, jogszabályban nem szabályozott kérdések belső szabályozásának kötelezettségét.

Az ellenőrzések az intézmények több mint 80%-ánál tártak fel hiányosságokat a közbeszerzési törvény, illetve az államháztartásról szóló törvény végrehajtási rendelete által előírt belső szabályozási kötelezettség teljesítésével kapcsolatban. A költségvetési szervek vezetői belső szabályzatban nem rendezték:

- a közbeszerzési eljárás szabályait,
- a közbeszerzési értékhatárt el nem érő beszerzésekhez kapcsolódó eljárás rendjét,
- a belföldi és külföldi kiküldetések elrendelésével és lebonyolításával, elszámolásával kapcsolatos kérdéseket,
- a reprezentációs kiadások felosztását, azok elszámolásának szabályait,
- a gépjárművek igénybevételeinek és használatának rendjét és
- a vezetékes és mobiltelefonok használatának rendjét.

A közbeszerzési eljárás és a működéshez kapcsolódó, pénzügyi kihatással bíró, jogszabályban nem szabályozott kérdések belső sza-

bályozásának elmulasztása növelte az intézmények integritását veszélyeztető kockázatokat, illetve a korrupciós kockázatokat.

Az intézmények fele nem rendelkezett a gazdálkodási feladatok középírányító szerv által történő ellátására munkamegosztási megállapodással, két létrejött megállapodás hiányossága miatt nem volt egyértelmű a munkamegosztás és a felelősségvállalás rendje.

**A kockázatkezelési rendszer** a belső kontrollrendszer alapkövét jelentő kontrollkörnyezetre épül rá és kockázat feltárási tevékenységével támogatja a kontrollkörnyezet esetleges hiányosságainak feltárását, a beazonosított kockázatokra adandó válaszok révén pedig erősíteni képes az intézmények kontrolltevékenységeit.

A kockázatkezelés célja, hogy a szervezeti célok elérését veszélyeztető kockázatok beazonosításra és értékelésre kerüljenek, ezt követően pedig a kockázatokra adandó válaszlepekkel azok a lehető legalacsonyabb szintre csökkenthetőek legyenek.

Az intézményvezetők – egy intézmény kivételével – nem alakították ki, vagy nem működtették szabályszerűen a kockázatkezelési rendszert. Ennek hiányában elmaradt a szervezeti célok elérését veszélyeztető tényezők (kockázatok) azonosítása, elemzése, csoportosítása, nyomon követése, illetve szükség esetén a kockázati kitettség mérséklése.

**A kontrolltevékenységek** alkalmazása biztosítja a kockázatok kezelését, ezáltal hozzájárul a szervezet céljainak eléréséhez. A gazdálkodási feladatok kontrolltevékenységei a gazdálkodási jogkörök, melynek gyakorlásával

kapcsolatban minden ellenőrzött intézménynél tártak fel hiányosságokat, szabálytalanságokat az ellenőrzések, melyek jelentős része a kontrollkörnyezet hiányosságaira volt visszavezethető.

Az intézmények 80%-ánál tártak fel hibaként az ellenőrzések, hogy az egyes gazdálkodási jogköröket nem az arra kijelölt személyek gyakorolták, illetve a gazdálkodási jogkörrel rendelkezők aláírás-mintájáról nem vezették a naprakész nyilvántartást. Előfordult, hogy a jogszabályi előírás, valamint az intézmény és a gazdálkodási feladatokat ellátó szervezet közötti együttműködési megállapodás ellenére hatáskörrel nem rendelkező személy jelölt ki gazdálkodási jogkörgyakorlókat.

A gazdálkodási feladatok kontrolltevékenységei közé tartozó – az elemzés tárgyát képező – kötelezettségvállalás és teljesítésigazolás gazdálkodási jogkörök gyakorlásával kapcsolatban feltárt hiányosságokról a pénzügyi gazdálkodás fejezetben részletesen szólunk.

**A monitoring rendszer** kialakítása, illetve működtetése az intézmények 55 %-ánál nem szabályszerű, 45 %-ánál részben szabályszerű értékelést kapott az ellenőrzések során. Ennek oka az volt, hogy kilenc intézmény vezetője nem gondoskodott a belső ellenőrzési rendszer szabályszerű működtetéséről, illetve ezen belül két intézmény vezetője annak kialakításáról sem. Emiatt az ellenőrzött szervezet működését fejlesztő és eredményességét növelő – jogszabály által kötelezően előírt – független, tárgyilagos bizonyosságot adó tanácsadó tevékenység és kontrollfunkciók nem működtek az intézmények több mint háromnegyedénél.

Négy intézménynél nem készítettek belső ellenőrzési tervet, illetve a tervezett ellenőrzéseket négy intézmény esetében részben vagy egyáltalán nem folytatták le. A lefolytatott belső ellenőrzésekről és az azokban megfogalmazott javaslatokra készített intézkedési tervekről a jogszabályi előírások szerint naprakész nyilvántartást kell vezetni, mely az intézmények több mint egyharmadánál nem valósult meg, ezáltal gyengült az ellenőrzések hasznosulásának nyomon követhetősége. A belső ellenőrzés működésének hiányosságai nem járultak hozzá a számvevőszéki ellenőrzésekkel a pénzügyi és vagyongazdálkodási területen megállapított szabálytalanságok feltárásához.

Az intézmények belső kontrollrendszerével kapcsolatban feltárt hiányosságok miatt az intézményvezetők által tett, a belső kontrollrendszerrel szóló nyilatkozatban foglaltak – az ellenőrzések alapján – nem feleltek meg a folytatott gyakorlatnak, mert a nyilatkozatokkal ellentétben az intézmények vezetői nem gondoskodtak az intézmények belső kontrollrendszerének szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes működéséről.

## Pénzügyi gazdálkodás

Az államháztartásban a pénzügyi gazdálkodás előre megszabott rend – költségvetés – alapján történik, aminek elsődleges célja a közfeladatok ellátása. Az ellenőrzött intézmények pénzügyi gazdálkodása – egy intézmény kivételével, mely az ellenőrzött időszak utolsó évében

már szabályszerűen gazdálkodott – nem volt szabályszerű.

A költségvetési gazdálkodásban a jóváhagyott kiadási előirányzatok a közfeladatok ellátásához biztosított költségvetési források felhasználásának jogosultságát jelentik. A kiadási előirányzatok felhasználásának szabályait, illetve azokat a gazdálkodási jogköröket amelyek szabályszerű gyakorlása biztosítja a rendelkezésre álló költségvetési forrásokkal való szabályos, elszámoltatható, felelős gazdálkodást, jogszabályok határozzák meg.

A gazdálkodási jogkörök gyakorlásával kapcsolatosan a kiadási előirányzatok felhasználása során az ellenőrzött tizenegy szociális- és gyermekvédelmi intézmény mindegyikénél tartak fel szabálytalanságokat és hiányosságokat az ellenőrzések. A kötelezettségvállalás és a teljesítésigazolás gazdálkodási jogkörök gyakorlásával kapcsolatban feltárt szabályszerűtlen gazdálkodási jogkörgyakorlással érintett intézményeket a 4. számú mellékletben mutatjuk be.

A kiadási előirányzatok felhasználásával kapcsolatos gazdálkodási jogkörök gyakorlása szorosan kapcsolódik a fizetési kötelezettséghez. A fizetési kötelezettség teljesítéséért a gazdálkodásért felelős személy tartozik felelősséggel, ezért a jogszabályi előírások szerint kötelezettséget kizárólag a gazdálkodásért felelős, valamint – átruházott hatáskörben – a gazdálkodásért felelős által kötelezettségvállalási jogkörrel felruházott személy vállalhat. Négy intézménynél fordult elő, hogy a kötelezettséget vállaló személy nem rendelkezett a kötelezettségvállalásra jogosító, jogszabályi előírás szerinti

érvényes kijelöléssel. (1. táblázat 2-3. és 6-7. sora)

**A kötelezettségvállalások** ellenőrzése során feltárt szabálytalanságok előfordulási gyakoriságát mutatjuk be az 1. táblázatban.

1. táblázat

Sorszám	Kötelezettségvállalással kapcsolatos szabálytalanságok	Szabálytalansággal érintett intézmények száma
1.	A kötelezettségvállalás - a 2011. évben az Áht. <sup>25</sup> 100/C. § (3) bekezdésében és az Ámr. <sup>26</sup> 74. § (1) bekezdésében, a 2012-2014. években az Áht., 37. § (1) bekezdésében, valamint az Ávr. <sup>27</sup> 52. § (1) bekezdés a) pontjában előírtak ellenére – nem történt meg írásban.	2
2.	A kötelezettségvállalásra jogosult személyt – az Ávr. 52. § (1) bekezdés a) pontjában előírtak ellenére – nem a kötelezettséget vállaló intézmény vezetője jelölte ki.	1
3.	Az Ávr. 52. § (1) bekezdés a) pontjának előírása ellenére, jogszabályi felhatalmazás nélkül visszamenőleges hatállyal adott felhatalmazást az intézménynél kötelezettségvállalásra.	1
4.	A kötelezettségvállalás bizonylatát – az Sztv. <sup>28</sup> 169. § (2) bekezdésében előírtak ellenére – nem őrizték meg.	1
5.	A kötelezettségvállalás alapját jelentő megkötött visszerthes szerződések, adott megbízások, megrendelések – az Ávr. 50. § (1) bekezdés a-c) pontjaiban foglaltak ellenére – nem tartalmazták a szakmai, műszaki teljesítés mennyiségi és minőségi jellemzőinek meghatározását, határidejét, a kifizetendő összeget, a pénzügyi teljesítés módját és feltételeit, a kifizetés határidejét.	1
6.	Kötelezettséget – az Ávr. 52. § (1) bekezdésében előírtak ellenére – írásbeli felhatalmazás hiányában jogosultsággal nem rendelkező személy vállalt.	1
7.	Az intézmény vezetője - Ávr. 52. § (1) bekezdés c) pontjában foglalt előírás ellenére - nem a kötelezettséget vállaló szerv alkalmazásában álló személy számára adott felhatalmazást kötelezettségvállalásra.	1

Forrás: ÁSZ jelentések alapján ÁSZ szerkesztés

**A teljesítésigazolás** a kifizetések során a kötelezettségvállalást követő kulcskontroll, melynek szerepe, hogy kizárólag a szerződésben vállaltak teljesítése esetén és az abban vállaltaknak megfelelően kerüljön sor kifizetésre. A teljesítés igazolása során a kiadások teljesítésének jogosságát, összecszerúságát kell a gazdálkodási jogosultsággal rendelkező személynek okmányok alapján ellenőrizni. A teljesítésigazolás gyakorlatában minden intézménynél tártak fel hibákat az ellenőrzések. A jellemző hibákat és azok gyakoriságát mutatjuk be a 2. táblázatban.

2. táblázat

Sorszám	Teljesítésigazolással kapcsolatos szabálytalanságok	Szabálytalansággal érintett intézmények száma
1.	A teljesítésigazolást – 2011-ben az Ámr. 76. § (3) bekezdésében, 2012-2014-ben az Ávr. 57. § (3) bekezdésében rögzítettek ellenére – nem a kijelölt személyek végezték el.	7
2.	A teljesítésigazolások – 2011. évben az Ámr. 76. § (1) bekezdésében foglaltak ellenére, a 2012-2014. években az Ávr. 57. § (1) bekezdésének előírása ellenére – nem történtek meg.	5
3.	A teljesítésigazolás – az Ávr. 57. § (3) bekezdésében előírtak ellenére – nem tartalmazta a teljesítés igazolás dátumát és a teljesítés tényére történő utalás megjelölését.	3
4.	A számlán szereplő teljesítés igazolása – az Áht. 38. § (1) bekezdésében foglaltak ellenére – megelőzte a teljesítés idejét.	1
5.	Az Ávr. 57. § (4) bekezdésben és 59. § (1) bekezdésben előírtak ellenére – a teljesítésigazolásra jogosult személyeket nem az intézmény vezetője jelölte ki.	1
6.	Az intézmény nem rendelkezett – az Ámr. 80. § (3) bekezdésében és az Ávr. 60. § (3) bekezdésében előírtak ellenére – a teljesítésigazolás gyakorlására jogosultak aláírás mintájával.	1

Forrás: ÁSZ jelentések alapján ÁSZ szerkesztés

A teljesítésigazolással kapcsolatban leggyakrabban feltárt hiba volt, hogy a teljesítést igazoló személy nem rendelkezett a teljesítésigazolásra jogosító, jogszabályi előírás szerinti érvényes kijelöléssel. (2. táblázat 1. és 5-6. sorai)

Az államháztartásról szóló törvény és végrehajtási rendelete szerint a fizetőképesség folyamatos fenntartása érdekében az intézményeknek likviditási tervet kellett készíteniük, amely az intézmény várható bevételei alapul vételével, havi és a tárgyhónap vonatkozásában dekádonkénti ütemezéssel tartalmazta a teljesíthető kiadásokat. A tervek elkészítésének célja, hogy a kiadások teljesítéséhez ne csak az előirányzati, hanem a megfelelő pénzfedezet is biztosítva legyen, megelőzve ezzel a késedelmek, tartozások kialakulását. A jogszabályban előírt likviditási tervvel az intézmények kétharmada nem rendelkezett. Az államháztartásról szóló törvény végrehajtási rendelete szerint a központi költségvetési szervek átmeneti likvidi-



tási gondjaik megoldására az időarányosan finanszírozott kiadási előirányzatok terhére, időarányostól eltérő támogatási keret előrehozást kérhettek a Kincstártól. A likviditási tervvel nem rendelkező intézmények több mint felénél volt tapasztalható olyan átmeneti likviditási probléma, amelynek következtében a fizetőképesség kiegészítő támogatás nyújtásával, illetve előirányzat keret előrehozással volt csak fenntartható.

## Vagyongazdálkodás

A központi alrendszerbe kerülést követően az intézmények feladatellátásához szükséges vagyon önkormányzati tulajdonból állami tulajdonba és a középírányító szerv vagyonkezelésébe került. Mivel a középírányító szerv a vagyonkezelésében lévő állami vagyon használatára a jogszabályokban előírtak ellenére nem kötött használati szerződést a szociális és a gyermekvédelmi intézményekkel, azok az állami vagyont szabálytalanul használták. Ebből eredően a vagyongazdálkodás tíz szociális és gyermekvédelmi intézmény esetében nem volt szabályszerű, egy intézmény esetében részben volt szabályszerű.

A jogcím nélküli használat miatt az intézmények az állami ingatlant szabályszerűen nem adhatták bérbe és a bérbeadásból származó bevételt sem számolhatták volna el. Ennek ellenére az ellenőrzött tizenegy intézményből nyolc intézmény adott bérbe jogosulatlanul állami tulajdonban lévő ingatlanokat.

Az intézményi vagyonnyilvántartás jellemző hibája volt, hogy a korábban vagyonkezelés alatt álló közként nyilvántartott vagyont a tizenegy intézmény közül kilenc nem vezette ki nyilvántartásából, annak ellenére, hogy a vagyon – a jogszabályi rendelkezés szerint – már a középírányító szerv vagyonkezelésében volt. Az állami ingatlanvagyon intézményi mérlegekben történő hibás kimutatása miatt kilenc intézmény esetében az éves beszámolókat nem mutattak megbízható és valós képet az érintett intézmények vagyoni helyzetéről.

Az államháztartási törvény szerinti átalakítások végrehajtásának ellenőrzése során egy intézményi beolvadás végrehajtásával kapcsolatban feltárt hiba volt, hogy az egyik jogutód intézmény a vagyonátvétel során nem vette nyilvántartásba a jogelőd intézmény mérlegben értékkel nem szereplő ingó vagyonelemeit, ezáltal nem tett eleget nyilvántartási kötelezettségének, növelve ezzel a vagyonvesztés kockázatát.

Az ellenőrzések további – a megbízható, valós képet befolyásoló – szabálytalanságokat is feltártak.

A számviteli törvény előírása szerint a gazdálkodó működéséről, vagyoni, pénzügyi és jövedelmi helyzetéről az üzleti év zárását követően beszámolót köteles készíteni. A beszámolóknak megbízható és valós összképet kell adnia a gazdálkodó vagyonáról, annak összetételéről, pénzügyi helyzetéről és tevékenysége eredményéről. Ennek érdekében a számviteli törvény meghatározza – többek között – a beszámoló összeállítását és a könyvek vezetése során érvényesítendő elveket és előírásokat. A számviteli

törvény előírása szerint a mérlegkészítés időpontjáig a pénzügyileg nem rendezett követelésnél a veszteségjellegű különbözet összegét értékvesztésként kell elszámolni, ha a különbözet tartósnak mutatkozik és jelentős összegű. Volt olyan intézmény, amely a követelések könyv szerinti értékével szemben – a jogszabályban előírtak ellenére – úgy számolt el értékvesztést, hogy a veszteségjellegű különbözet nem mutatkozott tartósnak. Ennek az eljárásnak az eredményeként a követelésállományát három éven keresztül nem a valós értéken mutatta ki. A hiba mértéke két évben is elérte a költségvetési beszámolóokban a jogszabályban meghatározott jelentős összegű hiba mértékét, ezáltal az éves beszámolók nem mutattak megbízható és valós képet az érintett intézmény vagyoni helyzetéről.

A valódiság elve alapján a könyvvitelben rögzített és a beszámolóban szereplő tételek valóságban történő megtalálhatósága, bizonyíthatósága, kívülállók által történő megállapíthatósága érdekében a számviteli törvény bizonylat-megőrzési kötelezettséget ír elő a gazdálkodó számára. A törvényi előírás szerint a könyvviteli elszámolást közvetlenül és közvetetten alátámasztó számviteli bizonylatot legalább 8 évig olvasható formában kell megőrizni. A bizonylat megőrzési kötelezettség megszegése mellett a valódiság elvét sértette az az intézmény, amelyik – a számviteli törvény előírásai ellenére – nem őrizte meg a számviteli bizonylatokat.

A könyvvitelben rögzített és a beszámolóban szereplő, csak értékben kimutatott eszközöknél és kötelezettségeknél, valamint az ide-

gen helyen tárolt eszközöknél a számviteli törvény egyeztetéssel történő leltározást ír elő. A leltározási tevékenység az elemzéssel érintett intézmények több mint 60 %-ánál (hét intézménynél) nem volt megfelelő. Az intézmények egyharmadánál az egyeztetéssel leltározandó követelések, illetve kötelezettségek leltározása nem történt meg, s nem érvényesült ezáltal a követelések és kötelezettségek vonatkozásában a valódiság elve.

## Szervezeti, szerkezeti változások

Az elemzett intézményi kört az ellenőrzött időszak alatt három esetben érintette intézmény megszűnés, illetve jogutódlással történő beolvadás. A háromból két esetben nem volt szabályszerű az átszervezésekhez kapcsolódó feladatok ellátása. Egy esetben nem készült el a beolvadt intézmény beszámolója az államháztartás számviteléről szóló kormányrendeletben<sup>17</sup> előírt 60 napos határidőn belül, illetve a másik esetben nem történt meg – az államháztartás számviteléről szóló kormányrendelet<sup>2</sup> előírása ellenére – az intézmény vagyonkezelésébe került, mérlegben értékkel nem szereplő ingó vagyonelemek nyilvántartásba vétele.

Egy szociális intézmény feladatellátása bővült az elemzett időszakban, mely szükségessé tette az átszervezést, egy új telephely kialakításával. A szociális törvény előírja, hogy a szociális intézmény átszervezéséhez miniszteri jóváhagyás szükséges. Az államháztartásról szóló törvény végrehajtási rendelete szerint az alapító okiratban fel kell tüntetni az intézmény telephelyeit.

Az átszervezett intézmény esetében az új telephely létesítéséhez szükséges miniszteri jóváhagyás a telephely tényleges igénybevételét követő egy évben nem állt rendelkezésre, mivel a középírányító szerv késedelmesen terjesztette azt fel döntésre az irányító szerv felé. Az alapító okirat – új telephely miatti – módosítása sem került felterjesztésre az ellenőrzött időszak végéig miniszteri jóváhagyás céljából.

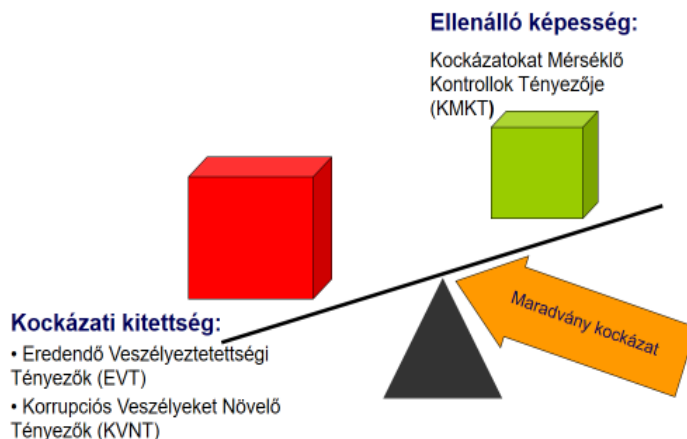
Az alapító okirat módosításának elmaradása miatt szabálytalanul működött az intézmény, a költségvetési szervekről vezetett nyilvános és közhiteles törzskönyvi nyilvántartás adatainak – valós állapotot tükröző – módosítása nem történt meg, illetve elmaradt a telephely szolgáltatói nyilvántartásba történő bejegyzése is a kérelem jóváhagyásához szükséges dokumentumok hiányában.

## Integritás kontrollrendszer, integritási szemlélet érvényesülése

Az ÁSZ 2009-ben indította el a „Korrupciós kockázatok feltérképezése – Integritás alapú közigazgatási kultúra terjesztése” című kiemelt

projektjét. A projekt célja, hogy felmérje a közszféra intézményei korrupciós kockázatoknak való kitettségét, illetve az azok mérséklésére hivatott kontrollok szintjét. A tizenegy ellenőrzött intézményből hét teljesített adatszolgáltatást az ÁSZ integritás projektje keretében, s ezzel lépéseket tettek az integritási szemlélet érvényesítése érdekében.

A kockázati kitettséget az intézmény eredmény veszélyeztetettségi tényezőivel mérik, melyhez hozzáadódnak a korrupciós veszélyeket növelő tényezők. Az intézmény korrupcióval szembeni ellenálló képességét a kockázati kitettség és a kockázatokat mérséklő kontrollok aránya határozza meg. A hét intézmény közül a megtett intézkedések azonban csak egy intézmény esetében voltak megfelelőek, további hat ellenőrzötnél azok nem álltak összhangban a tevékenységből eredő kockázatokkal. Ennek következtében a kockázatokat mérséklő kontrollok mellett is maradtak fenn kezeletlen kockázatok. (Lásd 4. számú ábra Maradvány kockázat)



Forrás: <https://asz.hu/>, 2016. május, Tanulmány a nagyberuházások integritási kockázatairól és az ezt kezelő kontrollok kialakításáról, <https://asz.hu/tanulmanyok-2016-ev>, (letöltés: 2019. április 8.)

Az értékelt területek közül az intézmények legnagyobb számban a szervezet vagyonának megvédésére tettek intézkedéseket, amelyek azonban – a Vagyongazdálkodás című fejezetben bemutatott hiányosságok miatt – nem fedték le a kockázatokat.

A humánerőforrás-gazdálkodás, valamint az összeférhetlenség és az etikai elvárások szabályozása és érvényesítése három intézménynél érte el a megfelelő szintet. A humánerőforrás-gazdálkodás területén hibás gyakorlat volt, hogy az új munkatársak kiválasztásakor nem minden esetben írtak ki állaspályázatot. Az összeférhetlenség és etikai elvárások szabályozásának hiányosságai abból fakadtak, hogy a legtöbb intézménynél nem volt kötelező nyilatkozniuk a munkatársaknak a gazdasági érdekeltségeikről, egyes intézményeknél nem sza-

bályozták az összeférhetlenség kérdését, illetve egy intézmény nem rendelkezett etikai szabályzattal.

A nem kívánatos magatartás kezelése, fegyelmi vagy büntető ügy indítása, közérdekű bejelentések eljárásrendjének meghatározása, a bejelentést tevők megfelelő védelmének biztosítása, valamint a szervezeten kívülről érkező panaszok és közérdekű bejelentések kezelési rendszerének működtetése alapján értékelték az ellenőrzések a nem kívánatos dolgozói magatartással szembeni intézkedéseket és azok érvényesülését is.

Az integritás szemlélet érvényesítésének értékelése az intézményi működés során az integritással kapcsolatos intézkedések, a mindennapi tevékenység során az integritás fontosságának hangsúlyozása, illetve a kor-

rupciós szempontból veszélyeztetett beosztásokban dolgozók figyelmének felhívása alapján történt.

A nemkívánatos dolgozói magatartással szembeni intézkedéseknek és azok érvényesülésének értékelése, az integritás erősítése, tudatosítása, valamint a kockázatelemzések alkalmazása alacsony szintű volt az intézményeknél, ezért azok fejlesztését javasolta az ÁSZ.

## Teljesítmény-követelmények

Az ÁSZ Stratégiájában célul tűzte ki, hogy tanácsadási tevékenységének keretében szorgalmazni fogja, hogy a döntéshozók eredményességi kritériumokat határozzanak meg a közpénzek felhasználásához és a jogszabályi, közpolitikai beavatkozásokhoz, valamint azt, hogy a célokhoz a teljesítés-mérésre alkalmas indikátorokat rendeljenek. Ennek érdekében az ÁSZ közreműködik a nemzeti kulcsindikátorok rendszerének továbbfejlesztésében a teljesítmény-követelmények kialakításának és működtetésének ellenőrzésével. A teljesítményellenőrzésekkel objektív visszajelzést ad a döntéshozók, ellenőrzöttek, irányító szervek, és a társadalom számára az intézményi gazdálkodás területén végrehajtott szervezeti, szervezési, takarékosági és bürokráciacsökkentő intézkedések hatásairól, a teljesítménykövetelmények kialakításáról, azok alkalmazásáról.

Az államháztartásról szóló törvény és a belső kontrollrendszerrel szóló kormányrendelet előírja a költségvetési szerv vezetője számára, hogy olyan szabályzatokat, eljárásokat, folyamatokat alakítson ki és működtessen,

amelyek biztosítják a működés, gazdálkodás, az erőforrások felhasználása során a gazdaságosság, hatékonyság és eredményesség érvényesülését. A belső kontrollrendszerrel szóló kormányrendelet alapján ezeknek a követelményeknek az érvényesítéséről az intézményvezetőknek nyilatkozniuk kell. A megtett nyilatkozatok alapján minden intézmény vezetője gondoskodott a költségvetési szerv tevékenységében a hatékonyság, eredményesség és a gazdaságosság követelményeinek érvényesítéséről. Ezzel szemben az ellenőrzések megállapították, hogy nem határozták meg az intézményeknél a gazdálkodás folyamatában a célokat, illetve – az értékelési kritériumok szerepét betöltő – célértékeket sem, melyek hiányában nem volt mérhető a hatékonyság, eredményesség és gazdaságosság. Következésképpen az intézményvezetők – a jogszabályi előírás ellenére – nem gondoskodtak olyan működési és gazdálkodási folyamatok kialakításáról, illetve működtetéséről, melyek biztosították volna a hatékonyság, eredményesség és gazdaságosság követelményeinek érvényesítését.

A MIK-ről szóló kormányrendelet<sup>18</sup> illetve az SZGYF-ről szóló kormányrendelet<sup>19</sup> előírása szerint a középírányító szervek feladata volt az irányított intézmények tekintetében a szabályszerű, hatékony gazdálkodáshoz szükséges követelmények érvényesítése, számonkérése és ellenőrzése, ami nem valósult meg.

## KÖVETKEZTETÉSEK

Az intézmények belső kontrollrendszere nem volt alkalmas arra, hogy támogassa az intézmények szabályszerű, gazdaságos és hatékony pénzügyi és vagyongazdálkodását.

Az intézmények kontrollkörnyezete nem felelt meg a jogszabályi előírásoknak, mert nem teremtették meg azt a belső szabályozási környezetet, amelynek betartása megalapozta volna az intézmények szabályszerű, gazdaságos és hatékony pénzügyi és vagyongazdálkodását. Tovább gyengítette az intézmények kontrollkörnyezetét a középírányító szervvel a gazdálkodási feladatok ellátására kötendő munkamegosztási megállapodások hiánya, illetve a megkötött megállapodások hiányosságai, melyekben nem volt egyértelműen meghatározva a munkamegosztás és a felelősségvállalás rendje. A gazdálkodási feladatok egyértelmű megosztásának hiánya magában hordozta annak kockázatát, hogy egyes feladatok ellátása elmaradt, illetve hogy hibás feladatellátás esetén nem érvényesíthető a felelősség.

Az intézmények – egy intézmény kivételével – nem alakították ki, illetve nem működtették szabályszerűen a kockázatkezelési rendszert, ezáltal azok a belső kockázati tényezők sem kerültek azonosításra és kezelésre, amelyek a kontrollkörnyezet számvevőszéki ellenőrzésekkel feltárt hiányosságaiból fakadtak.

Az intézmények belső szabályozottságát nem megfelelően biztosító kontrollkörnyezet kedvezőtlenül hatott a kontrolltevékenységekre, ezáltal az intézmények működésének szabályosságára is. A gazdálkodási jogkörök szabálytalan gyakorlása miatt a kifizetések teljesítése nem felelt meg a jogszabályi előírásoknak, ami növelte a korrupciós kockázatokat a közpénzek felhasználása során.

A vagyongazdálkodásban a közfeladat ellátását szolgáló ingatlanokra vonatkozó vagyonhasználati szerződések hiánya – a jogcím nélküli vagyonhasználatból eredően – szabálytalanságokhoz vezetett az intézményi vagyonhasznosítás területén, illetve a vagyonyilvántartásban és vagyonkimutatásban. Kockázatot jelentett a vagyon kimutatása valódiságára nézve az, hogy az elemzéssel érintett intézmények 60 %-ának leltározási tevékenysége – jellemzően az egyeztetéssel leltározandó eszközök és források leltározásának elmaradása miatt – nem felelt meg a jogszabályban előírtaknak. A leltározási szabálytalanságok veszélyezteték a beszámolók által az intézmények vagyonával, annak

összetételével, pénzügyi helyzetével és eredményével kapcsolatban mutatott kép megbízhatóságát, valódiságát.

Az elemzéssel érintett szociális- és gyermekvédelmi intézmények pénzügyi és vagyongazdálkodásában feltárt szabálytalanságok döntő többségében a kontrollkörnyezet, illetve a belső kontrollok működésbeli hiányosságaira voltak visszavezethetőek, melyeket a – 2013. július 1-től kilenc intézménynél az SZGYF által működtetett – belső ellenőrzés az ÁSZ által megállapított működésbeli hiányosságok miatt nem tárt fel.

Az elemzéssel érintett intézmények vezetői a belső kontrollrendszerrel szóló nyilatkozatukban ugyanakkor azt nyilatkozták, hogy gondoskodtak a belső kontrollrendszer kialakításáról, valamint szabályszerű, eredményes, gazdaságos és hatékony működéséről, továbbá olyan rendszer bevezetéséről, amely megfelelő bizonyosságot nyújt az eljárások jogszerűségére és szabályszerűségére vonatkozóan. A számvevőszéki ellenőrzések alapján a vezetői nyilatkozatokban foglaltak nem feleltek meg a folytatott gyakorlatnak.

Az elemzés rámutat, hogy intézmények tevékenységének és a célok megvalósításának nyomonkövetését biztosító belső kontrollrendszer kialakítása és folyamatos működtetése nélkül nem biztosítható a szabályszerű, gazdaságos és hatékony pénzügyi és vagyongazdálkodás.

A szabályszerű és hatékony gazdálkodás követelményeinek érvényesülése feletti kontroll fenntartói szintje – az intézmények központi alrendszerbe kerülését követően – a középírányító szervek hatáskörébe tartozott. A középírányító szervek az intézmények gazdasági szervezeti feladatait is ellátták. Ez a kettős – irányítói és intézményi – szerepkör azt eredményezte, hogy a középírányító szerv a szabályszerű és hatékony gazdálkodás követelményeit irányítói szerepkörében, részben a saját feladatellátásában kellett hogy érvényesítse, számon kérje és ellenőrizze. Az elemzés alapjául szolgáló ellenőrzések azt mutatták, hogy a középírányító szerv kettős – irányítási és intézményi – szerepköre nem járult hozzá a szabályszerű és hatékony gazdálkodás követelményeinek irányítószervi érvényesítéséhez.

Az intézmények korrupcióval szembeni ellenálló képességének növelésére az elemzéssel érintett intézmények közül egy intézmény tett elégséges – a gazdálkodásban és működésben rejlő kockázatokat lefedő – intézkedéseket. Ezáltal az elemzéssel érintett további tíz intézmény – figye-

lembe véve az ellenőrzések által a belső kontrollrendszerben feltárt hiányosságokat, illetve szabálytalanságokat is – fokozottabban van kitéve a korrupciós kockázatoknak. A korrupciós kockázatok mérséklésének egyik fontos eszköze az integritás kontrollok kiépítése és erősítése, ezért az ÁSZ az ellenőrzéseken alapuló elemzések révén is igyekszik felhívni a közszféra szereplőinek figyelmét az integritás szemlélet érvényesítésének fontosságára.

Az elemzés hasonló problémákat tárt fel mind a szociális, mind a gyermekvédelmi intézmények gazdálkodásában, a hibák és hiányosságok az ellátott közfeladatoktól függetlenek. Az elemzésben foglaltak tanulságul szolgálnak, azonban az ellenőrzött intézmények kockázati alapon történt kiválasztása miatt nem vetíthetők ki általánosságban a szociális és gyermekvédelem területén működő intézményekre.

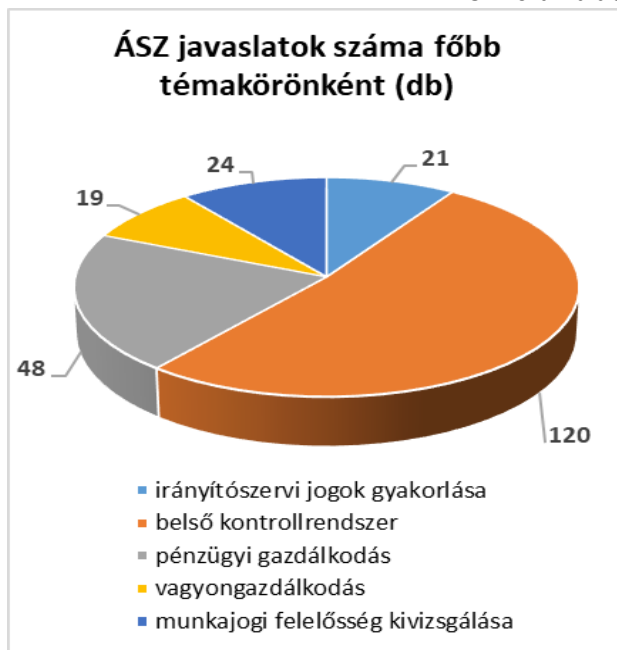
## EREDMÉNYEK, HASZNOSULÁS

A Számvevőszék a jelentések ellenőrzöttnek való megküldésével támogatja az ellenőrzött intézményeket a szabályszerű működési környezet kialakításában, a jogszabályoknak megfelelő működésben, hiszen felhívja figyelmüket az ellenőrzések során tapasztalt szabálytalanságokra, hiányosságokra.

A szociális és gyermekvédelmi intézmények ellenőrzéséről készült 11 számvevőszéki jelentés az ellenőrzött időszak végén még fennálló szabálytalanságok megszüntetése, hibák kijavítása érdekében összesen 232 javaslatot fogalmazott meg. 127 javaslat címzettjei az intézményvezetők voltak, 18 javaslat az EMMI vezetője részére került megfogalmazásra. Az SZGYF – mint középírányítói feladatokat ellátó – részére 30, mint az intézmények pénzügyi-gazdasági feladatait ellátó szervezete számára további 57 javaslatot tartalmaztak a jelentések.

Az ÁSZ javaslatok főbb témakörök szerinti megoszlását az 5. számú ábra mutatja be:

5. számú ábra



Forrás: ÁSZ jelentések alapján ÁSZ szerkesztés

Az EMMI-nek, valamint az SZGYF-nek mint irányító, illetve középírányító szerveknek több esetben a munkajogi felelősség kivizsgálását javasolta az ÁSZ a feltárt szabálytalanságok alapján. A felelősség tisztázásának szük-

ségessége a legtöbb esetben az intézmények által a feladataik ellátásához használt, az SZGYF vagyonkezelésében lévő ingatlanok nyilvántartásával, működtetésével kapcsolatban feltárt szabálytalanságok tekintetében merült fel.

A középírányító szervnek javasolta továbbá az ÁSZ, hogy biztosítsa a vagyonkezelésében lévő, az intézmények közfeladatai ellátásához használt állami vagyon tekintetében a jogszerű vagyonhasználatot, valamint tegyen intézkedéseket a hatékony gazdálkodás követelményeinek érvényesítésére. Az SZGYF-nek – mint az intézmények gazdasági szervezeti feladatait ellátó szervezetnek – leggyakrabban tett javaslatok a számviteli törvényben előírt hiányzó szabályzatok pótlására, illetve az SZGYF hatáskörébe utalt gazdálkodási jogkörök szabályszerű gyakorlására vonatkoztak. Az ÁSZ minden indokolt esetben javasolta az SZGYF-nek, illetve az intézményvezetőknek, hogy módosítsák a munkamegosztási megállapodásokat annak érdekében, hogy azok a jogszabályi előírásoknak megfelelően, egyértelműen elkülönítve tartalmazzák a feladatokat és hatásköröket.

**Az intézményvezetőknek** javasolta az ÁSZ, hogy a hatáskörükbe tartozó gazdálkodási jogköröket szabályszerűen gyakorolják. Az intézményvezetőknek címzett javaslatok többsége a hiányzó szabályzatok elkészítésére, vagy a meglévő szabályzatok jogszabályi előírások szerinti módosítására vonatkozott.

Tekintettel az intézményvezetők belső kontrollrendszer fejlesztésével és működtetésével kapcsolatos felelősségére, az ÁSZ javasolta a belső kontrollrendszer feltárt hiányosságainak kijavítását, illetve ehhez kapcsolódóan azoknak a szabályozásoknak a kiadását, folyamatoknak a kialakítását és működtetését, amelyek biztosítják a rendelkezésre álló források szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását.

Az ellenőrzött szervezetek vezetői az ÁSZ tv.<sup>20</sup> alapján kötelesek a jelentésben foglalt megállapításokhoz kapcsolódó intézkedési tervet összeállítani, és azt a jelentés kézhezvételétől számított harminc napon belül az ÁSZ részére megküldeni. Az intézkedési terveket az ellenőrzött szervezetek a számvevőszéki jelentésben foglalt megállapításokkal, javaslatokkal összhangban elkészítették. Az intézkedési tervekben meghatározott feladatok végrehajtását az ÁSZ – az ÁSZ tv. felhatalmazása alapján – utóellenőrzés keretében ellenőrizheti. Az utóellenőrzések során az ÁSZ ellenőrzi, hogy az ellenőrzött szervezetek megvalósították-e a korábbi ellenőrzések által feltárt hibák, hiányosságok és



szabálytalanságok megszüntetése céljából az intézkedési terveikben vállaltakat, igazolva ezzel azt, hogy az ellenőrzések során feltárt szabálytalanságok megszüntetésére sor kerül.

Az ÁSZ tv. alapján az ÁSZ elnöke az ellenőrzések során feltárt jogszabálysértő gyakorlat, illetve a vagyon rendelkezésellenes, vagy pazarló felhasználásának megszüntetése érdekében - ha jogszabály súlyosabb jogkövetkezmény alkalmazását nem írja elő - figyelemfelhívó levéllel fordulhat az ellenőrzött szerv vezetőjéhez. Az ÁSZ elnöke három intézmény vezetőjének, valamint az EMMI miniszterének egy-egy, az SZGYF főigazgatójának nyolc figyelemfelhívó levelet küldött, melyekben az alapítói jogok gyakorlásával, a belső kontrollrendszer működtetésével kapcsolatos, illetve a pénzügyi- és vagyongazdálkodást érintő helytelen gyakorlat megszüntetésére hívta fel a figyelmet. A figyelemfelhívó levéllel megkeresett szervezetek vezetői – az ÁSZ tv. előírása szerint – kötelesek a figyelemfelhívó levélben foglaltakat tizenöt napon belül elbírálni, a megfelelő intézkedést megtenni és erről az ÁSZ elnökét értesíteni.

Az ellenőrzések során tapasztalt jó gyakorlatok, típushibák összefoglalása és értékelése révén az elemzés elősegíti az ellenőrzések során szerzett tapasztalatoknak – az ellenőrzött szervezetek szintjénél – szélesebb körű hasznosulását.

## MELLÉKLETEK

- 1. számú melléklet – Az intézmények ellenőrzési területenkénti értékelése az ÁSZ jelentések összegző megállapításai alapján
- 2. számú melléklet – A szociális és gyermekvédelmi intézmények ellenőrzéséről 2016-2017. években publikált ÁSZ jelentések
- 3. számú melléklet – Az elemzéssel érintett intézmények bevételi és kiadási főösszege 2014-ben
- 4. számú melléklet — Az ellenőrzések során feltárt szabályszerűtlen gazdálkodási jogkör gyakorlással érintettek
- 5. számú melléklet – Fogalomtár
- 6. számú melléklet - Rövidítésjegyzék

# 1. SZÁMÚ MELLÉKLET – AZ INTÉZMÉNYEK ELLENŐRZÉSI TERÜLETEN- KÉNTI ÉRTÉKELÉSE AZ ÁSZ JELENTÉSEK ÖSSZEGZŐ MEGÁLLAPÍTÁSAI ALAPJÁN

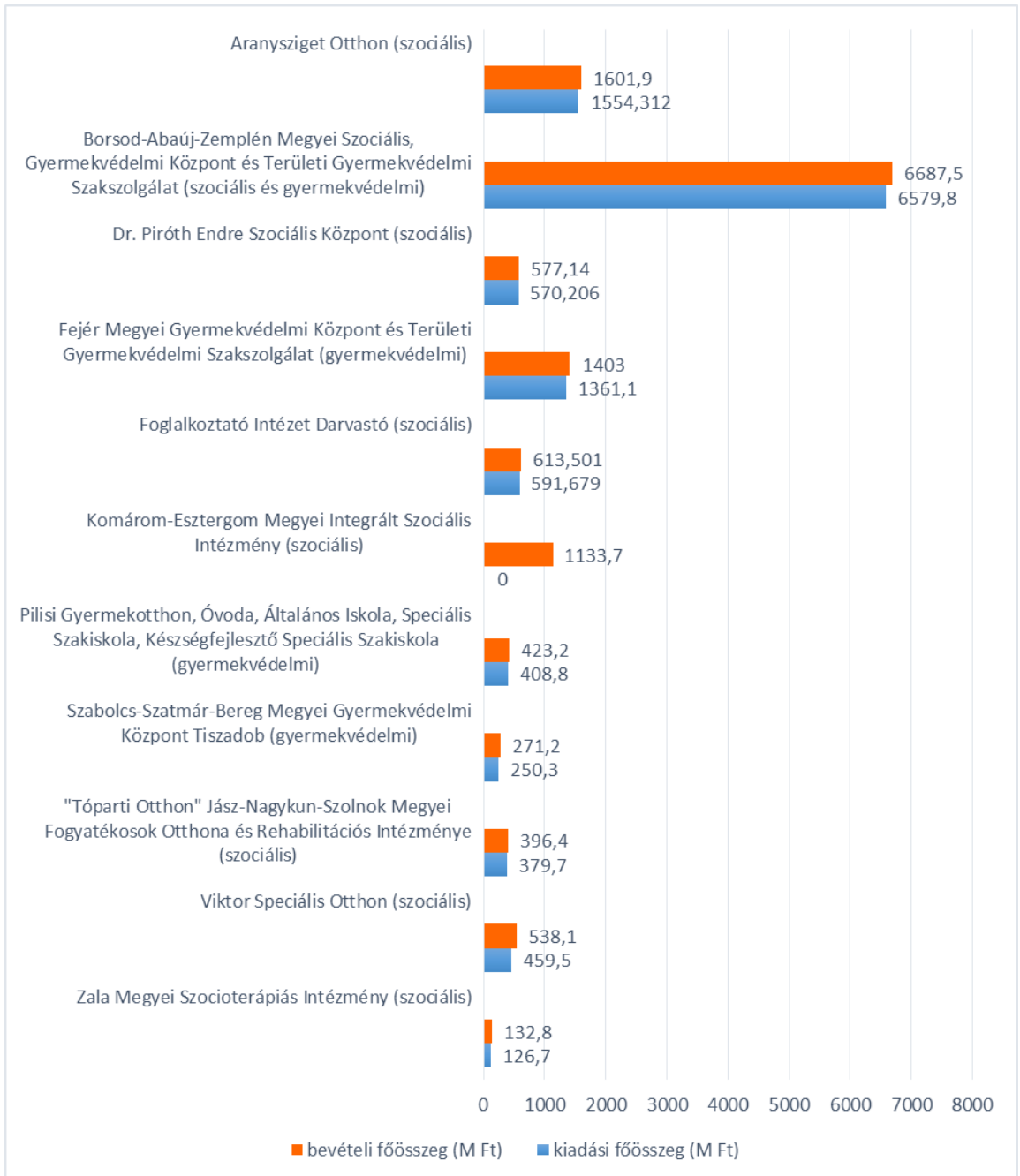
Megnevezés		Belső kontrollrendszer kialakítása és működtetése	Pénzügyi gazdálkodás	Vagyongazdálkodás	Szervezeti, szerkezeti átalakítások végrehajtása (Áht. szerinti átalakítás, átszervezés)	Integritás szemlélet és integritás kontrollrendszer	Teljesítmény-követelmények kialakítása
Szociális intézmények	Dr. Piróth Endre Szociális Központ	nem szabályszerű	részben szabályszerű	részben szabályszerű	szabályszerű	fejlesztendő	nem dolgozott ki
	Zala Megyei Szocioterápiás Intézmény	nem szabályszerű	nem szabályszerű	nem szabályszerű	nem releváns	nem vett részt	nem dolgozott ki
	Viktor Speciális Otthon	nem szabályszerű	nem szabályszerű	nem szabályszerű	nem szabályszerű	nem vett részt	nem dolgozott ki
	"Tóparti Otthon" Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Fogytékosok Otthona és Rehabilitációs Intézménye	nem szabályszerű	nem szabályszerű	nem szabályszerű	nem releváns	fejlesztendő	nem dolgozott ki
	Komárom-Esztergom Megyei Integrált Szociális Intézmény	nem szabályszerű	nem szabályszerű	nem szabályszerű	részben szabályszerű	nem vett részt	nem dolgozott ki
	Aranytíz Otthon	nem szabályszerű	nem szabályszerű	nem szabályszerű	nem releváns	nem vett részt	nem dolgozott ki
	Foglalkoztató Intézet Darvató	nem szabályszerű	nem szabályszerű	nem szabályszerű	nem releváns	fejlesztendő	nem dolgozott ki
Gyermekvédelmi intézmények	Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Gyermekvédelmi Központ Tiszadob	nem szabályszerű	nem szabályszerű	nem szabályszerű	nem releváns	fejlesztendő	nem dolgozott ki
	Fejér Megyei Gyermekvédelmi Központ és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat	nem szabályszerű	nem szabályszerű	nem szabályszerű	nem releváns	fejlesztendő	nem dolgozott ki
	Pilis Gyermekotthon, Óvoda, Általános Iskola, Speciális Szakiskola, Készségfejlesztő Speciális Szakiskola	nem szabályszerű	nem szabályszerű	nem szabályszerű	részben szabályszerű	fejlesztendő	nem dolgozott ki
Szociális és gyermekvédelmi intézmény	Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Szociális, Gyermekvédelmi Központ és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat	nem szabályszerű	nem szabályszerű	nem szabályszerű	nem releváns	megfelelő	nem dolgozott ki

## 2. SZÁMÚ MELLÉKLET – A SZOCIÁLIS ÉS GYERMEKVÉDELMI INTÉZMÉNYEK ELLENŐRZÉSÉRŐL 2016-2017. ÉVEKBEN PUBLIKÁLT ÁSZ JELENTÉSEK

ÁSZ jelentés címe	ÁSZ jelentés sor-száma	Ellenőrzött időszak
A központi alrendszer egyes intézményei ellenőrzése A központi alrendszer egyes intézményei pénzügyi és vagyongazdálkodásának ellenőrzése – Dr. Piróth Endre Szociális Központ 2016.	16133	2011-2014.
A központi alrendszer egyes intézményei ellenőrzése A központi alrendszer egyes intézményei pénzügyi és vagyongazdálkodásának ellenőrzése - Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Gyermekvédelmi Központ Tiszadob 2016.	16134	2011-2014.
A központi alrendszer egyes intézményei ellenőrzése A központi alrendszer egyes intézményei pénzügyi és vagyongazdálkodásának ellenőrzése – Zala Megyei Szocioterápiás Intézmény 2016.	16135	2011-2014.
A központi alrendszer egyes intézményei pénzügyi és vagyongazdálkodásának ellenőrzése – Viktor Speciális Otthon 2016.	16165	2011-2014.
A központi alrendszer egyes intézményei pénzügyi és vagyongazdálkodásának ellenőrzése - „Tóparti Otthon” Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Fogytékosok Otthona és Rehabilitációs Intézménye 2017.	17048	2011-2014.
A központi alrendszer egyes intézményei pénzügyi és vagyongazdálkodásának ellenőrzése – Foglalkoztató Intézet Darvastó 2017.	17065	2012-2015.
A központi alrendszer egyes intézményei pénzügyi és vagyongazdálkodásának ellenőrzése - Komárom-Esztergom Megyei Integrált Szociális Intézmény 2017.	17142	2012-2015.
A központi alrendszer intézményei A központi alrendszer egyes intézményei pénzügyi és vagyongazdálkodásának ellenőrzése – Fejér Megyei Gyermekvédelmi Központ és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat 2017.	17198	2012-2015.
A központi alrendszer intézményei A központi alrendszer egyes intézményei pénzügyi és vagyongazdálkodásának ellenőrzése - Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Szociális, Gyermekvédelmi Központ és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat 2017.	17199	2012-2015.
A központi alrendszer egyes intézményei pénzügyi és vagyongazdálkodásának ellenőrzése – Aranysziget Otthon 2017.	17209	2012-2015.
A központi alrendszer egyes intézményei pénzügyi és vagyongazdálkodásának ellenőrzése - Pilisi Gyermekotthon, Óvoda, Általános Iskola, Speciális Szakiskola, Készségfejlesztő Speciális Szakiskola 2017.	17210	2012-2015.

Forrás: ÁSZ szerkesztés

### 3. SZÁMÚ MELLÉKLET – AZ ELEMZÉSEL ÉRINTETT INTÉZMÉNYEK BEVÉTELI ÉS KIADÁSI FŐÖSSZEGE 2014-BEN



Forrás: ÁSZ jelentések alapján ÁSZ szerkesztés

## 4. SZÁMÚ MELLÉKLET — AZ ELLENŐRZÉSEK SORÁN FELTÁRT SZABÁLYSZERŰTLEN GAZDÁLKODÁSI JOGKÖR GYAKORLÁSSAL ÉRINTETTEK

A feltárt szabályszerűtlen gazdálkodási jogkörgyakorlással érintettek		Nem szabályszerű	
		kötele- zettség- vállalás	teljesí- tésigazo- lás
Aranysziget Otthon (szociális)	intézmény		X
	int. gazdasági szervezete		
Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Szociális, Gyermekvédelmi Központ és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat (szociális és gyermekvédelmi)	intézmény	X	X
	int. gazdasági szervezete		
Dr. Piróth Endre Szociális Központ (szociális)	intézmény	X	X
	int. gazdasági szervezete		
Fejér Megyei Gyermekvédelmi Központ és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat (gyermekvédelmi)	intézmény		X
	int. gazdasági szervezete		
Foglalkoztató Intézet Darvastó	intézmény		X
	int. gazdasági szervezete		
Komárom-Esztergom Megyei Integrált Szociális Intézmény (szociális)	intézmény		X
	int. gazdasági szervezete		
Pilisi Gyermekotthon, Óvoda, Általános Iskola, Speciális Szakiskola, Készségfejlesztő Speciális Szakiskola (gyermekvédelmi)	intézmény	X	X
	int. gazdasági szervezete		
Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Gyermekvédelmi Központ Tiszadob (gyermekvédelmi)	intézmény	X	X
	int. gazdasági szervezete	X	
"Tóparti Otthon" Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Fogyatékosok Otthona és Rehabilitációs Intézménye (szociális)	intézmény	X	X
	int. gazdasági szervezete		
Viktor Speciális Otthon (szociális)	intézmény		X
	int. gazdasági szervezete		
Zala Megyei Szocioterápiás Intézmény (szociális)	intézmény		X
	int. gazdasági szervezete	X	X

Forrás: ÁSZ jelentések alapján ÁSZ szerkesztés

## 5. SZÁMÚ MELLÉKLET - FOGALOMTÁR

<p>állami vagyon</p>	<p>Állami vagyonnak minősül:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) az állam tulajdonában lévő dolog, valamint dolog módjára hasznosítható természeti erő;</li> <li>b) az a) pont hatálya alá tartozó mindazon vagyon, amely vonatkozásában törvény az állam kizárólagos tulajdonjogát nevesíti;</li> <li>c) az állam tulajdonában lévő tagsági jogviszonyt megtestesítő értékpapír, illetve az államot megillető egyéb társasági részesedés;</li> <li>d) az államot megillető olyan immateriális, vagyoni értékkel rendelkező jogosultság, amelyet jogszabály vagyoni értékű jogként nevesít;</li> <li>e) az állam tulajdonában lévő pénzügyi eszközök.</li> </ul> <p>(Forrás: Vtv.<sup>21</sup> 1. § (2) bekezdése)</p>
<p>állami vagyon kezelője</p>	<p><u>2012. január 1-jétől:</u></p> <p>Az állami vagyont az MNV Zrt.<sup>22</sup> maga kezeli, vagy szerződés - így különösen bérlet, haszonbérlet, megbízás - alapján központi költségvetési szervnek, természetes, vagy jogi személynek, vagy jogi személyiséggel nem rendelkező gazdálkodó szervezetnek hasznosításra átengedi. Az állami vagyonra vonatkozóan az MNV Zrt. kizárólag az Nvtv.-ben meghatározott személyekkel köthet vagyonkezelési szerződést.</p> <p>Forrás: Vtv. 23. § (1), 27. § (1)</p> <p><u>2013. június 28-ától:</u></p> <p>Az állami vagyonnal az MNV Zrt. maga gazdálkodik, vagy szerződés - így különösen bérlet, haszonbérlet, megbízás - alapján központi költségvetési szervnek, természetes vagy jogi személynek, vagy jogi személyiséggel nem rendelkező gazdálkodó szervezetnek hasznosításra átengedi, illetőleg vagyonkezelésbe, hasznélvezetbe adja. Az állami vagyonra vonatkozóan az MNV Zrt. kizárólag az Nvtv.-ben meghatározott személyekkel köthet vagyonkezelési szerződést.</p> <p>Forrás: Vtv. 23. § (1), 27. § (1)</p>

gazdasági szervezet	A gazdasági szervezet a költségvetési szerv működtetéséért, a költségvetés tervezéséért, az előirányzatok módosításának, átcsoportosításának és felhasználásának végrehajtásáért, a finanszírozási, adatszolgáltatási, beszámolási és a vagyon használatával, védelmével összefüggő feladatok teljesítéséért, a pénzügyi, számviteli rend betartásáért felelős szervezeti egység. Ha a költségvetési szerv nem rendelkezik gazdasági szervezettel, az irányító szerv jelöli ki azt a gazdasági szervezettel rendelkező költségvetési szervet, mely ellátja a gazdasági szervezeti feladatokat. A gazdasági szervezettel nem rendelkező költségvetési szerv és a kijelölt költségvetési szerv a munkamegosztás és felelősségvállalás rendjét megállapodásban rögzíti. (Áht. <sup>23</sup> 9-10. § alapján)
gazdálkodási jogkörök	Kötelezettségvállalás, pénzügyi ellenjegyzés, teljesítésigazolás, érvényesítés, utalványozás.
integritás	Romlatlan, sértetlen, feddhetetlen, továbbá az erényre, megvesztegethetetlenségre, a tisztaság állapotára is utal. (ÁSZ integritás felmérés) A szervezet szabályszerű, a hivatali szervezet vezetője és az irányító szerv által meghatározott célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek megfelelő működése (50/2013. (II.25.) Korm. rendelet <sup>24</sup> alapján)
irányító szerv	A költségvetési szerv tekintetében az Áht. <sub>2</sub> -ben meghatározott irányítási hatáskört gyakorló szerv. (Forrás: Áht. <sub>2</sub> 1. § 9. pontja)
kockázatkezelési rendszer	A kockázatkezelési rendszer olyan irányítási eszközök és módszerek összessége, amelynek elemei kockázatok azonosítása, elemzése, csoportosítása, nyomon követése, valamint szükség esetén a kockázati kitettség mérséklése.
kontrollkörnyezet	A költségvetési szerv vezetője által kialakított olyan elvek, eljárások, belső szabályzatok összessége, amelyben világos a szervezeti struktúra, egyértelműek a felelősségi, hatásköri viszonyok és feladatok, meghatározottak az etikai elvárások a szervezet minden szintjén, átlátható a humánerőforrás-kezelés. (Forrás: Bkr. <sup>25</sup> 6. § (1) bekezdés)
kontrolltevékenységek	A költségvetési szerv vezetője által a szervezeten belül kialakított (kontroll) tevékenységek, melyek



	biztosítják a kockázatok kezelését, hozzájárulnak a szervezet céljainak eléréséhez. (Forrás: Bkr. 8. § (1) bekezdés)
korruptió kockázat	Adott intézménynek a más személyekkel és szervezetekkel folytatott együttműködése során milyen valós, vagy vélt lehetőségek merülnek fel, amelyek az együttműködő fél számára jogosulatlan előnyöket jelenthetnek, az adott intézmény – vagy tágabb értelemben a közszféra – számára pedig valamilyen kárt okozhatnak.
középirányító szerv	A költségvetési szerv tekintetében törvény vagy kormányrendelet alapján meghatározott, átruházott irányítási hatásköröket gyakorló szerv. (Forrás: Áht. 2 9/A. § (4) bekezdés)
közfeladat	Jogszabályban meghatározott állami vagy önkormányzati feladat, amit az arra kötelezett közérdekből, a jogszabályban meghatározott követelményeknek és feltételeknek megfelelően végez, ideértve a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátását, továbbá az állam nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettségeiből adódó közérdekű feladatokat, valamint e feladatok ellátásakor szükséges infrastruktúra biztosítását is. (Forrás: Nvtv. 26 3. § (1) bekezdés 7. pontja)
monitoring rendszer	A szervezeti célok megvalósításának nyomon követését biztosító rendszer, mely az operatív tevékenységek keretében megvalósuló folyamatos és eseti nyomon követésből, valamint az operatív tevékenységektől függetlenül működő belső ellenőrzésből áll.
a belső kontrollrendszerrel szóló nyilatkozat	A költségvetési szerv vezetője köteles – az előírt tartalmú – nyilatkozatban értékelni a költségvetési szerv belső kontrollrendszerének minőségét és azt az éves költségvetési beszámolóval együtt megküldeni az irányító szervnek. Ha a költségvetési szervnél év közben változás történik a szerv vezetője személyében, vagy a költségvetési szerv átalakul, megszűnik, a távozó vezető, illetve az átalakuló, megszűnő költségvetési szerv vezetője köteles az előírt tartalmú nyilatkozatot az addig eltelt időszak vonatkozásában kitölteni, és az új vezetőnek, illetve a jogutód költségvetési szerv vezetőjének átadni, aki azt saját nyilatkozatához mellékel. Az elemzés során vezetői nyilatkozaton a fentebb említett nyilatkozatokban tett következő résznyilatkozatot értjük, ennek helytállóságát értékeljük: „gondoskodtam... a belső

	kontrollrendszer kialakításáról, valamint szabályszerű, eredményes, gazdaságos és hatékony működéséről, ...". (Forrás: Bkr. 11. § (1) és (4) bek., 1. számú melléklete)
vagyongazdálkodás	A nemzeti vagyongazdálkodás feladata a nemzeti vagyon rendeltetésének megfelelő, az állam, az önkormányzat mindenkori teherbíró képességéhez igazodó, elsődlegesen a közfeladatok ellátásához és a mindenkori társadalmi szükségletek kielégítéséhez szükséges, egységes elveken alapuló, átlátható, hatékony és költségtakarékos működtetése, értékének megőrzése, állagának védelme, értéknövelő használata, hasznosítása, gyarapítása, továbbá az állam vagy a helyi önkormányzat feladatának ellátása szempontjából feleslegessé váló vagyontárgyak elidegenítése. (Forrás: Nvtv. 7. § (2) bekezdése)

## 6. SZÁMÚ MELLÉKLET - RÖVIDÍTÉSJEGYZÉK

Alaptörvény	Magyarország Alaptörvénye (hatályos: 2012. január 1-jétől)
<sup>2</sup> ÁSZ	Állami Számvevőszék
<sup>3</sup> konszolidációs törvény	2011. évi CLIV. törvény a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről (hatályos: 2011. november 26-tól)
<sup>4</sup> 2012. CXCV. törvény	2012. CXCV. törvény egyes szakosított szociális és gyermekvédelmi szakellátási intézmények állami átvételéről és egyes törvények módosításáról (hatályos: 2012. december 8-tól)
<sup>5</sup> KIM	Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium
<sup>6</sup> MIK	Megyei Intézményfenntartó Központ
<sup>7</sup> EMMI	Emberi Erőforrások Minisztériuma
<sup>8</sup> SZGYF	Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság
<sup>9</sup> államháztartásról szóló törvény végrehajtási rendelete	368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról (hatályos: 2012. január 1-től)
<sup>10</sup> A középírányító szervek működésének részletes ellenőrzési tapasztalatait bemutató elemzés	A középírányító szervek működésének ellenőrzési tapasztalatai (megjelent: 2017. július, <a href="http://www.asz.hu">www.asz.hu</a> )
<sup>11</sup> állami vagyonról szóló törvény	2007. évi CVI. törvény az állami vagyonról (hatályos: 2007. november 25-től)
<sup>12</sup> államháztartásról szóló törvény	2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról (hatályos: 2012. január 1-jétől)
<sup>13</sup> belső kontrollrendszerrel szóló kormányrendelet	370/2011. (XII.31.) Korm. rendelet - a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről (hatályos: 2012. január 1-jétől)
<sup>14</sup> vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettségről szóló törvény	2007. évi CLII. törvény egyes vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettségekről (hatályos: 2007. december 7-től)
<sup>15</sup> számviteli törvény	2000. évi C. törvény a számvitelről (hatályos: 2001. január 1-jétől)
közbeszerzési törvény	2011. évi CVIII. törvény a közbeszerzésekről (hatályos: 2011. december 8-tól)
<sup>17</sup> az államháztartás számviteléről szóló kormányrendelet <sup>1,2</sup>	1: 249/2000. (XII. 24.) Korm. rendelet az államháztartás szervezetei beszámolási és könyvvezetési kötelezettségének sajátosságairól (hatályos: 2001. január 1. és 2013. december 31. között)

	2: 4/2013. (I. 11.) Korm. rendelet az államháztartás számviteléről (hatályos: 2014. január 1-jétől)
<sup>18</sup> MIK-ről szóló kormányrendelet	258/2011. (XII. 7.) Korm. rendelet a megyei intézményfenntartó központokról, valamint a megyei önkormányzatok konszolidációjával, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egészségügyi intézményeinek átvételével összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról (hatályos: 2012. november 16-tól)
<sup>19</sup> SZGYF-ről szóló kormányrendelet	316/2012. (XI. 13.) Korm. rendelet a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóságról (hatályos: 2012. november 16-tól)
ÁSZ tv.	2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről (hatályos: 2011. július 1-jétől)
<sup>21</sup> Vtv.	2007. évi CVI. törvény az állami vagyonról (hatályos: 2007. november 25-től)
<sup>22</sup> MNV Zrt.	Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt.
<sup>23</sup> Áht. <sub>2</sub>	2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról (hatályos: 2012. január 1-jétől)
<sup>24</sup> 50/2013. (II.25.) Korm. rendelet	az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekvényesítők fogadásának rendjéről (hatályos: 2013. március 27-től)
<sup>25</sup> Bkr.	370/2011. (XII.31.) Korm. rendelet - a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről (hatályos: 2012. január 1-jétől)
<sup>25</sup> Áht. <sub>1</sub>	az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (hatályos: 1992. július 3. és 2012. január 1. között)
<sup>26</sup> Ámr.	292/2009. (XII. 19.) Korm. rendelet az államháztartás működési rendjéről (hatályos: 2009. december 20. és 2011. december 31. között)
<sup>27</sup> Ávr.	368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról (hatályos: 2012. január 1-től)
<sup>28</sup> Sztv.	2000. évi C. törvény a számvitelről (hatályos: 2001. január 1-jétől)
<sup>26</sup> Nvtv.	2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról (hatályos: 2012. január 1-jétől)

ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK

1052 Budapest, Apáczai Csere János utca 10.

Levélcím: 1364 Budapest 4. Pf. 54

Telefon: +36 1 484 9100 Telefax: +36 1 484 9200

[www.asz.hu](http://www.asz.hu)