



ÁLLAMI
SZÁMVEVŐSZÉK

ELEMZÉSE

2018. augusztus

ELEMZÉS



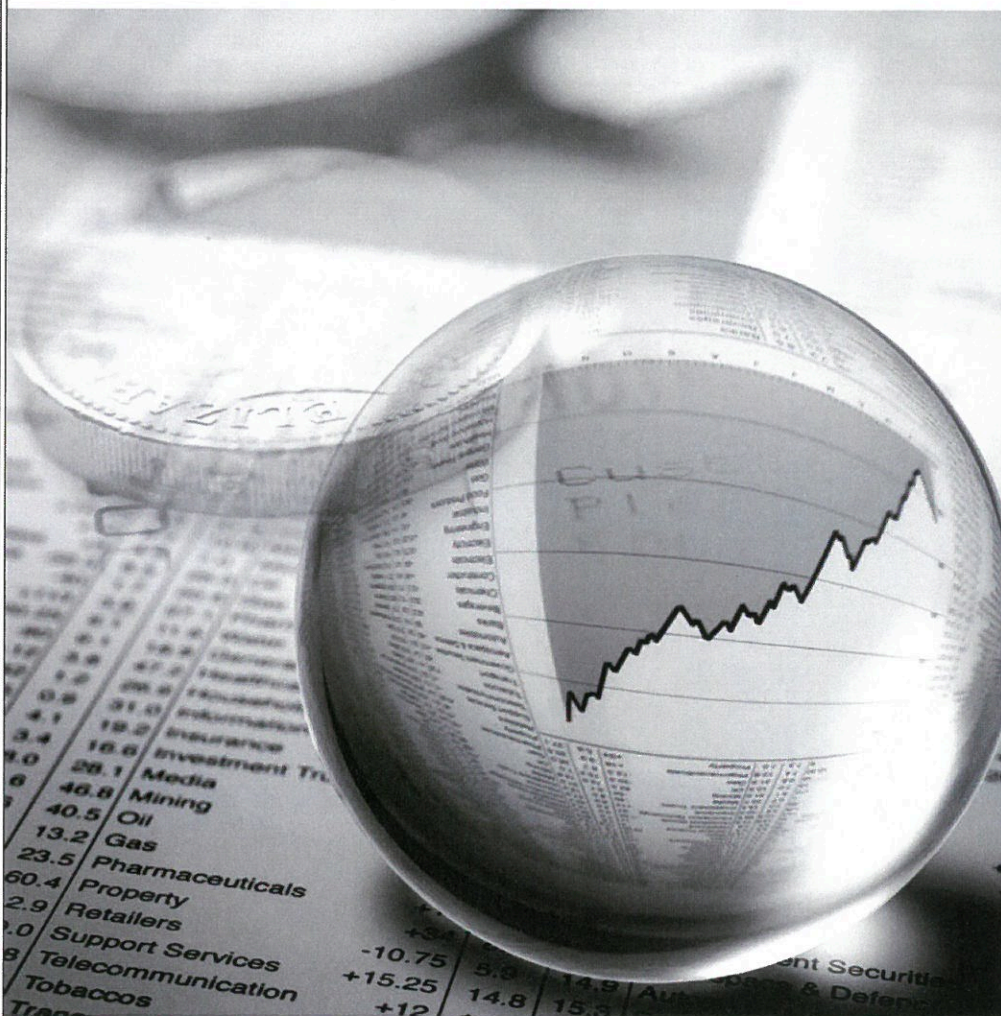
**A költségvetési támogatásban
részesülő zenekarok működési
és gazdálkodási folyamatairól**



ÁLLAMI
SZÁMVEVŐSZÉK

ELEMZÉSE

ELEMZÉS



ENGEDÉLYEZŐ:

Domokos László

Domokos László elnök



A költségvetési támogatásban részesülő zenekarok működési és gazdálkodási folyamatairól

Szerkesztő:

DR. HORVÁTH MARGIT felügyeleti vezető

Az elemzés elkészítését felügyelte:

DR. HORVÁTH MARGIT felügyeleti vezető

Készítették:

KUSZINGER ANDREA projektvezető

VERTKOVCI MÁRIA projektvezető

Az Elemzés
az interneten
a www.asz.hu
oldalon
olvasható.

Kiadja az Állami Számvevőszék

TARTALOM

▶	Bevezetés.....	4
▶	Vezetői összefoglaló	5
▶	Az ellenőrzött terület szabályozási háttere.....	6
▶	Az elemzés módszere	7
▶	Az ellenőrzött szervezetek ÁSZ Ellenőrzési tapasztalatai	8
	Az állami és önkormányzati tulajdonú zenekari társaságok feletti tulajdonosi joggyakorlás.....	8
	Zenekari szervezetek tevékenységének, gazdálkodásának szabályozása	8
	– Közszolgáltatási szerződések, a tevékenység szabályozása	8
	– A zenekari szervezetek gazdálkodásának szabályozása.....	8
	Az állami és önkormányzati zenekari társaságok vagyongazdálkodása.....	9
	A zenekari szervezetek elszámolásainak és beszámolóinak szabályszerűsége és az átláthatóság	9
▶	A feladatellátás néhány jellemzője.....	11
▶	Az ellenőrzés hasznosulása	12
▶	Melléklet	13
▶	Függelékek.....	14
	– 1. számú függelék: Fogalomtár	14
	– 2. számú függelék: felhasznált Számvevőszéki Jelentések jegyzéke	15
	– Rövidítés jegyzék	16

BEVEZETÉS

Magyarország Alaptörvényében foglaltak szerint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása, a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.



Az Állami Számvevőszék feladatkörében tanulmányokat és elemzéseket készít, hogy az ellenőrzések mellett tanácsadó szerepével is támogassa a „jó kormányzás” kiterjedését, hozzájáruljon a közpénzek felelős és szabályos felhasználásához.

Az ÁSZ tv.¹ 2011. július 1-jétől lehetőséget ad az államháztartás alrendszeréből nyújtott támogatások, az államháztartásból meghatározott célra ingyenesen jutatott vagyon felhasználásának teljes körű – az államháztartás körén túl más gazdálkodó szervezet, így például gazdasági társaságok, alapítványok – ellenőrzésére.

Az ÁSZ² alapvető célkitűzése, hogy az államháztartáson kívülre nyújtott költségvetési támogatások, valamint az államháztartáson kívül működő közfeladat-ellátó rendszerek ellenőrzéseivel hozzájáruljon ahhoz, hogy a közpénzeket az államháztartáson kívül működő szervezetek is célra tartottan, átlátható módon használják fel.

Az állami és önkormányzati tulajdonban lévő gazdálkodó szervezetek, továbbá alapítványok gazdálkodását az ÁSZ megfeleléségi ellenőrzései keretében ellenőrzi. Ennek keretében az ÁSZ tizenegy magyarországi zenekari szervezet³ gazdálkodását ellenőrizte, amely területre számvevőszéki ellenőrzés a korábbiakban nem irányult. Az ellenőrzött zenekari szervezeteket az 1. számú mellékletben szereplő ábra tartalmazza.

Az elemzésbe vont zenekari szervezetek számos nemzetközi és hazai kulturális rendezvényen, külföldi vendégszereplésen, bérletes előadáson, fesztiválon, szabadtéri rendezvényen vesznek részt. Az ellenőrzött zenekari szervezetek közül az állami és önkormányzati tulajdon-



ban lévő zenekari társaságok a nemzeti vagyon részei. A nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodás követelményeit sarkalatos törvény határozza meg. A nemzeti vagyon védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése, a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele.

Az ellenőrzött zenekari szervezetek költségvetési támogatásban részesültek. A költségvetési támogatásban részesülő, illetve közpénzzel gazdálkodó szervezet köteles a közpénzre, támogatásra vonatkozó gazdálkodásával, mint közérdekű adattal a nyilvánosság előtt elszámolni, azt az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kezelni.

Az elemzés célja a zenekarok működésére, gazdálkodására vonatkozó ellenőrzési tapasztalatok szintetizálása, következtetések levonása. Ennek keretében bemutatja az előadó-művészeti tevékenységet végző szervezetekre vonatkozó jogszabályi háttérrel, a számvevőszéki ellenőrzés eredményeit, illetve a támogatásokra és a feladatellátás előírt mennyiségére vonatkozó egyes mutatószámokat.

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

AZ ÁSZ ellenőrzések által feltárt szabálytalanságokon és hiányosságokon keresztül azonosításra kerültek a zenekarok működésében, gazdálkodásában rejlő kockázatok, amelyek kezelésével a jövőbeli tevékenység szabályszerű, elszámoltatható és átlátható teljesítése válik lehetővé.

Az ellenőrzésekről készült számvevőszéki jelentésekben tett megállapítások alapján az állami és önkormányzati tulajdonú zenekari társaságok alapítóinak tulajdonosi joggyakorlása összességében szabályszerű volt.

Az ellenőrzött zenekari szervezetek működésének és gazdálkodásának szabályozottsága, szabályszerűsége több hiányosságot hordozott. Az állami és önkormányzati tulajdonú zenekari szervezetek esetében az alapítók⁴ a társaságok beszámoltatásán felül nem éltek a zenekari szervezetek gazdálkodásának fokozott ellenőrzésével, ami csökkenthetné volna a szabálytalanságokat. Az alapítványi formában működő zenekari szervezetek esetében a felügyelő bizottság nem végezte el az ellenőrző funkcióját, így nem járulhatott hozzá a szabályos működéshez.

Az ellenőrzött zenekari szervezetek rendelkeztek szabályszerű közszolgáltatási szerződéssel, a feladatellátás keretei biztosítottak voltak. A legtöbb esetben üzleti tervet készítettek, ami a feladatellátás támogatása mellett hozzájárult a rövidtávú terv alapján való gazdálkodáshoz.

A nagy értékű vagyont képező hangszerek alapeszközei a művészeti tevékenységnek. Az ellenőrzött állami és önkormányzati tulajdonú zenekari társaságok vagyongazdálkodást érintő szabálytalanságai kockázatot jelentettek, mivel az eszközök nyilvántartásának, értékcsökkenés elszámolásának, valamint a leltárának szabálytalanságai akadályozták az elszámoltathatóságot.

A zenekari szervezeteknél a tevékenységgel kapcsolatos szabályozási és nyilvántartási hiányosságok hozzájárultak a bevételek és ráfordítások szabálytalan elszámolásaihoz. Az elszámolások hibáinak okai a folyamatba épített kontrollok hiányaiában is keresendő. Az év végi beszámolót alátámasztó leltár hiányai miatt a mérleg adatok értékének valódisága nem volt alátámasztott.

A kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezetek közé tartozó zenekari társaságok az előírások ellenére nem alakították ki a 2014 – 2015. években a tevékenységük nyomon követését biztosító rendszerét, ezzel nem támogatták az integrációs szemlélet érvényesülését.

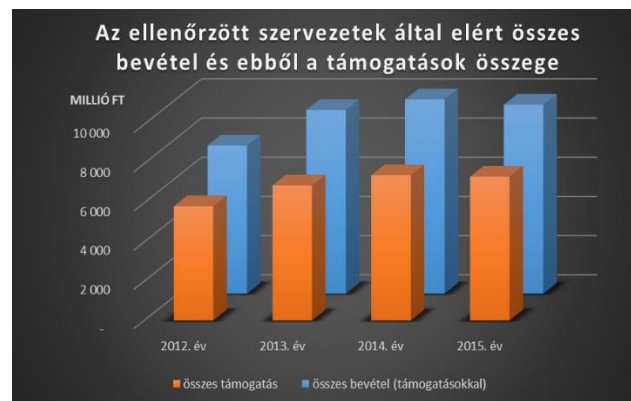
A gazdálkodással és működéssel kapcsolatos közérdekű adatok közzétételének elmulasztása, ezzel az átláthatóság biztosításának hiánya, az ellenőrzött zenekari szervezetek nagyobb részénél megállapításra került.

A zenekari szervezetek működésének főbb forrásai költségvetési törvényben meghatározott támogatások, pályázati úton elnyert támogatások, tulajdonostól és fenntartótól kapott egyéb támogatások voltak.

Az elemzés adatai alapján az ellenőrzött zenekari szervezetek együttesen a 2012 – 2015. években mintegy 27 milliárd forint összegű támogatásban részesültek. A támogatások összege a 2015. évi kisebb csökkenés mellett évente növekedett. Ez az összeg a négy évben mindösszesen a zenekari szervezetek összes bevételeinek 75%-át jelentette. Az összes támogatás 86%-a költségvetésből, illetve a fenntartók támogatásaiból származott, a fennmaradó rész egyéb támogatásokból és adókedvezményekből állt.

Az 1. ábra a 2012 – 2015. években az ellenőrzött szervezetek által elért összes bevétel és abból az összes támogatás alakulását szemlélteti.

1. ábra

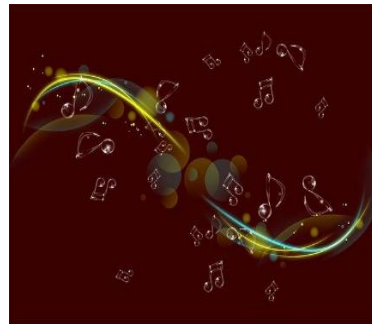


Forrás: Zenekari szervezetek által szolgáltatott adatok, beszámoló, ÁSZ szerkesztés

A feladatellátással kapcsolatban az elemzés adatai alapján az előírt hangversenyek számát négy zenekar nem teljesítette a 2012. és 2015. évek között.

Az ÁSZ ellenőrzések alapján nem volt olyan általánosítható megállapítás, ami a zenekari szervezetek eltérő tulajdonosi háttérével, vagy eltérő működési formájával állt volna kapcsolatban.

Az ÁSZ megállapításokon alapuló javaslatok figyelembevételével a zenekari szervezeteknek intézkedési terv készítési kötelezettségük van. Az intézkedések végrehajtása támogatja a szabályszerű és átlátható működést és egyúttal a zenekari szervezetek részére folyósított közpénzek megfelelő hasznosítását.



AZ ELLENŐRZÖTT TERÜLET SZABÁLYOZÁSI HÁTTERE

A zenekari szervezetek tevékenységével kapcsolatos speciális szabályokat az Emtv.⁵ fogalmazza meg.

Az Emtv. szerint: „*az élő, jelen idejű előadó-művészeti alkotás olyan, semmi mással nem helyettesíthető társadalmi tevékenység, amely ápolja és fejleszti a társadalom kulturális, szellemi állapotát, az anyanyelvi kultúrát, a társadalmi önismeretet és szolidaritást, elősegíti az európai és ezen belül különösen a magyar kulturális emlékezet fenntartását.*”



Az Emtv. célja többek között, hogy

- fejlessze a zeneművészet művelését,
- meghatározza a különböző előadó-művészeti tevékenységekhez kapcsolódó állami szerepvállalás feltételeit és szempontjait,
- biztosítsa a közpénzek hatékony és átlátható felhasználását,
- támogassa a társulati értékteremtő munkát,
- előmozdítsa az előadó-művészek foglalkoztatásához kapcsolódó és a hivatásgyakorlással összefüggő érdekeinek védelmét.

Az előadó-művészeti szolgáltatások tartós biztosítása érdekében az állam, illetve az önkormányzat – az előírt tartalommal – közszolgáltatási szerződést köthet a zenekari szervezettel. A közszolgáltatási szerződés részletes kötelező elemeit az Emtv. tartalmazza, támogatva ezzel a feladatellátás kereteinek kialakítását. A művészeti tevékenységhez igazodó sajátos foglalkoztatási előírásokat szintén az Emtv. tartalmazza.

A 34/2013. EMMI rendelet⁶ a zenekarok részére a szakmai és pénzügyi beszámolókkal kapcsolatban hatá-

rozza meg az elvárásokat, illetve a támogatások felhasználásával kapcsolatos elszámolásokkal kapcsolatban fogalmaz meg kritériumokat.

A 14/2012. NEFMI rendelet⁷ a zenekarok részére a tárgyi feltételekre és a fizető-nézők számára, illetve az Emtv. az évente tartandó hangversenyek darabszámára vonatkozóan határoz meg előírásokat.

Az Emtv. előírásai szerint az előadó-művészeti szervezet minősítése lehet nemzeti, vagy kiemelt előadó-művészeti szervezet. A nemzeti és kiemelt előadó-művészeti szervezetek listáját a minősített előadó-művészeti szervezetek körének meghatározásáról szóló 5/2012. EMMI rendelet⁸ tartalmazza.

A nemzeti és a kiemelt minősítéssel rendelkező szervezetek fenntartói, illetve a szervezetekkel közszolgáltatási szerződést kötött önkormányzatok részére a központi költségvetési támogatást biztosít. A fenntartó és minősítés nélküli, illetve közszolgáltatási szerződést nem kötő előadó-művészeti szervezet részére a központi költségvetési támogatások elosztása pályázati úton történik. Az elemzésbe vont valamennyi zenekar rendelkezett nemzeti, vagy kiemelt előadó-művészeti minősítéssel.

A központi költségvetési támogatás mellett a fenntartótól kapott támogatásban is részesültek az állami és önkormányzati tulajdonú zenekari társaságok. A Közműv. tv.⁹ szerint a települési önkormányzat rendeletben határozza meg a helyi közművelődési tevékenység támogatásának konkrét formáját és mértékét. Az adótörvények (Tao tv.¹⁰, Szja tv.¹¹) ezen felül lehetővé teszik az Emtv. alapján nyilvántartott közhasznú szervezetek adókedvezményrel történő támogatását is.

Számv. tv.¹² a gazdálkodással kapcsolatban határozza meg az általános szabályozási, elszámolási és beszámolási előírásokat. Az elemzés alapjául szolgáló ellenőrzött szervezetekre ezen felül többek között a Kbt.¹³, Gt.¹⁴, Ptk.¹⁵, Mötvtv.¹⁶, Nvtv.¹⁷, Vtv.¹⁸, Vhr.¹⁹, Gst.²⁰ Ectv.²¹, Ecvhr.²², Taktv.²³ és a 224/2000. Korm. rendelet²⁴ is tartalmazott előírásokat.

Az ellenőrzött állami és önkormányzati tulajdonú zenekari társaságok nonprofit gazdasági társaságként működtek.

A közügyek átláthatóságával, a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez és terjesztéséhez fűződő jog érvényesítésével kapcsolatban az Info. tv.²⁵ fogalmaz meg szabályokat a zenekarok részére.

Az NGM közleménye²⁶ alapján kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezetek közé tartozó társaságok 2014. január 1-jétől a Bkr.²⁷ hatálya alá tartoznak, amely alapján a tevékenységükkel kapcsolatos elszámoltathatóság és átláthatóság érdekében belső nyomon-követési rendszert kellett kiépíteniük. Az ellenőrzött zenekari szervezetek közül öt kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezetnek minősült.

AZ ELEMZÉS MÓDSZERE

AZ elemzés háttéranyagát négy kizárólagos állami és öt kizárólagos önkormányzati tulajdonú, továbbá két alapítványi zenekari szervezet ÁSZ ellenőrzéséről készült jelentés szolgáltatta. Az elemzés a számvevőszéki jelentések tapasztalatait használja fel.



Az állami és önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok ÁSZ ellenőrzéseinek ellenőrzési időszaka egy kivétellel a 2012 – 2015. éveket (egy esetben: 2011–2014. évek), az alapítványok tekintetében a 2013 – 2015. éveket érintették.

Az ÁSZ az ellenőrzéseket ellenőrzési programban foglalt szempontok, hatályos jogszabályi előírások, ellenőrzés

szakmai szabályok, illetve megfelelőségi ellenőrzéshez kapcsolódó számvevőszéki módszertanok és nemzetközi standardok figyelembevételével folytatta le. Az ellenőrzések végrehajtásához a zenekari szervezetek az ÁSZ által bekért dokumentumok, adatok megküldésével szolgáltatottak háttéradatokat.

A zenekari szervezetek ellenőrzése során az állami és önkormányzati tulajdonúaknál fókusz terület volt a tulajdonosi joggyakorlás szabályszerűsége és tulajdonosi előírásoknak való megfelelés, a gazdálkodási és vagyongazdálkodási tevékenység jogszabályi megfelelősége, szabályozottsága és szabályszerű teljesülése. Az alapítványi formában működő zenekari szervezeteknél a lényeges kérdéskör a gazdálkodásukra, a kapott támogatásokat érintő nyilvántartásokra, elszámolásokra és a működéséhez kapcsolódó ellenőrzésekre vonatkozott. A zenekari szervezetek számvevőszéki ellenőrzései során a támogatások elkülönített nyilvántartásának a teljesülését és az elszámolásának a szabályszerűségét ellenőrizte az ÁSZ.

Az elemzésben a feladatellátás egyes mutatószámaira vonatkozóan (támogatások összege, hangversenyek száma, fizető-nézők száma és zenekar létszáma) felhasználásra kerültek az ellenőrzött zenekari szervezetek adatai, beszámolóit, melyek az ÁSZ által nem validáltak. Az elemzésben az adatokból képzett mutatószámok a jogszabályban előírt feladatellátás mennyiségére vonatkozó teljesítések szemléltetését szolgálják.

AZ ELLENŐRZÖTT SZERVEZETEK ÁSZ ELLENŐRZÉSI TAPASZTALATAI

Az állami és önkormányzati tulajdonú zenekari társaságok feletti tulajdonosi joggyakorlás

Az állami és önkormányzati tulajdonú társaságok nagy részénél a tulajdonosi joggyakorlás szabályszerű volt. A tulajdonosi joggyakorlók a jogszabályokban előírt szabályozási kereteket kialakították, azonban a jogszabályban előírt tulajdonosi ellenőrzés nem volt jellemző.



A tulajdonosi joggyakorlás kereteit az alapítók az alapítói okiratokban, szervezeti és működési szabályzatokban, vagyonrendeletekben, közszolgáltatási szerződésekben és a feladat-ellátási szerződésekben határozták meg.

A tulajdonosi joggyakorlók meghatározták a működés feltételeit, az elszámoltatást biztosító beszámolókat, előírták az üzleti tervek készítésének kötelezettségét. A tevékenységgel kapcsolatban kialakították a kritériumokat, amelyek a feladatellátást és a juttatásokat is szabályozták. A tulajdonosi érdekek képviselője céljából meghatározták a felügyelő bizottság tagjait és kijelölték a könyvvizsgálót.

Hibaként jelentkezett, hogy a tulajdonosi joggyakorló nem biztosította az előírt felügyelő bizottsági létszámot, illetve nem teljesítette az MNV Zrt.²⁸ felé az előírt kontrollig adatszolgáltatást. Eseti hiba volt a beszámolók elfogadásánál a felügyelő-bizottság jelentésének hiánya és az éves számviteli beszámolók határidőn túli elfogadása. Előfordult a javadalmazási szabályzat hiánya, amelynek következtében az alapító nem szabályozta a felügyelő bizottsági tagok, tisztségviselők és munkavállalók juttatásait.

A közművelődési tevékenység támogatása az Möt. szerint az önkormányzat kötelező feladata. Ezzel kapcsolatban valamennyi önkormányzat közművelődési rendeletet alkotott.

Zenekari szervezetek tevékenységének, gazdálkodásának szabályozása

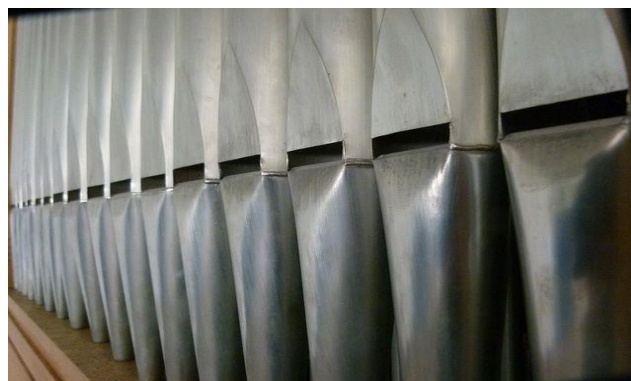
Közszolgáltatási szerződések, a tevékenység szabályozása

Az ellenőrzött zenekari szervezetek rendelkeztek a jogszabályoknak megfelelő közszolgáltatási szerződéssel, amelyben a feladatellátás szabályozása, kritériumrendszere is meghatározásra került.

A szerződések tartalmazták a költségvetési, illetve tulajdonosi támogatás összegét és a támogatás nyújtásának feltételeit is. A szerződésekben támogatási feltételként szerepelt az elvégzett feladatokról készített szakmai és pénzügyi beszámoló határidőre történő elkészítése. A támogatott zenekari szervezetek kötelesek voltak a támogatásokat és azok dokumentumait elkülönítetten nyilvántartani, szükség esetén rendelkezésre bocsátani, amivel a támogatásokhoz kapcsolódó elszámolást biztosították.

A szerződésekben rögzítették az Emtv.-ben is előírt hangversenyszámot és fizető-nézők számát, a személyi feltételeket, illetve az egyes, évente megrendezésre kerülő rendezvényeken a zenekari részvételt. A közszolgáltatási szerződések többségében magukban foglalták az üzleti terv, illetve likviditási terv készítését a támogatók mértékének és ütemezésének meghatározása érdekében.

A zenekari szervezetek gazdálkodásának szabályozása



A zenekari szervezetek gazdálkodásának szabályozottsága jellemzően nem volt megfelelő. A szabályozottság terén feltárt hiányosságok és hibák kockázatot jelentenek a zenekari szervezetek gazdálkodására, elszámoltathatóságára.

Szabályozási hiányosság volt, hogy a Számv. tv.-ben előírt számviteli politika, annak keretében az eszközök és

források leltárkészítési és leltározási, valamint értékelési és pénzkezelési szabályzata, illetve a számlarend az ellenőrzött időszak egy részében nem állt a szervezetek rendelkezésére. A szabályzatok hiányában az elszámolások megalapozottsága, átláthatósága nem volt biztosított. Több esetben a számviteli szabályzatok rendelkezésre álltak ugyan, de a tartalmuk nem felelt meg a jogszabályi előírásoknak.

A szabályozás hiányossága volt, hogy az alap- és vállalkozási tevékenység bevétel és ráfordítás elszámolásai-val kapcsolatban nem alakították ki az elkülönítést megalapozó szabályozási rendszert. A szabályozás hiánya következtében az esetlegesen alkalmazott elkülönítés megfelelőségének utólagos ellenőrizhetősége akadályozva volt.

Az állami és önkormányzati zenekari társaságok vagyongazdálkodása

A vagyongazdálkodás a legtöbb ellenőrzött állami és önkormányzati zenekari társaságnál nem volt szabályos.

A zenekarok a saját eszközeiken felül bérelt, illetve használatba kapott eszközökkel rendelkeztek a művészeti tevékenység feladatellátása során. A használatba kapott, illetve bérelt eszközök nyilvántartását a saját eszközöktől elkülönítetten kellett megvalósítani.



A vagyonynyilvántartások hiányosak voltak, a vagyonnal való elszámolások nem voltak dokumentummal alátámasztottak, de legnagyobb súllyal a leltár hiánya, illetve hiányossága szerepelt a szabálytalan vagyongazdálkodás okai között.

Előfordult, hogy az éves beszámolókból és a számviteli nyilvántartásokból nem a vagyonnevelési szerződésben rögzített értékben mutatták be a vagyonnevelési eszközöket. A térítésmentesen kapott eszközöket – a jogszabályi előírások ellenére – piaci érték helyett az átadónál nyilvántartott könyv szerinti értéken tartották nyilván, továbbá az átvett eszközöket bizonylattal nem támasztották alá.

Az eszközök üzembe helyezésének dokumentálása hiányos volt. Az értékcsökkenést nem a belső szabályozás szerinti gyakoriság, illetve időszak alapján számolták el, ezáltal a nyilvántartott adatok nem a valós eszköz értéket mutatták.

Előfordult, hogy a közbeszerzési törvény előírásainak betartása is sérült, mivel közbeszerzés lefolytatása nélkül vásároltak eszközöket, illetve vettek igénybe olyan szolgáltatást, ami közbeszerzési kötelezettség alá tartozott.

Az árképzésre vonatkozóan nem voltak jogszabályi előírások. Az árképzést az ellenőrzött szervezetek kisebb hányada szabályozta belső szabályzatban. A gyakorlatban a versenytársak árainak figyelembe vételével, piaci alapú árképzést alkalmaztak.

A zenekari szervezetek elszámolásainak és beszámolóinak szabályszerűsége és az átláthatóság

Az ellenőrzött szervezetek elszámolásai hibásak, hiányosak voltak, ezek is hozzájárultak ahhoz, hogy a gazdálkodásuk nem volt szabályszerű.

Nem minden esetben teljesült az alap- és vállalkozási tevékenységből származó bevételek, költségek és ráfordítások előírt elkülönítése. Több célú tevékenységet végző társaságok esetében szükséges a közhasznú tevékenység keretében végzett feladatok elszámolásainak az elkülönítése az átlátható és elszámoltatható gazdálkodás érdekében.

A bevételek és költségek szabálytalan elszámolásait a szabályozási hiányosságok is befolyásolták. A gazdasági események bizonylattal való alátámasztásának megállapított hiánya megkérdőjelezheti az elszámolás hitelességét, valóságát.

A zenekari szervezetek a jogszabályban előírt beszámolási kötelezettségüknek eleget tettek. Ugyanakkor az év végi mérleg leltárral való alátámasztásának valamilyen mértékű hiányossága minden ellenőrzött zenekari szervezetet érintett. A számviteli beszámolókból leltárral való alátámasztásának hiánya miatt az éves beszámolókból eszköz és forrás értékeinek valóságát nem volt alátámasztott.



Az állami és önkormányzati tulajdonú zenekaroknál feltárt szabálytalanságokat a megbízott könyvvizsgálók nem kifogásolták, az éves beszámolókat hitelesítő záradékkal látták el.

Az ellenőrzött zenekari szervezetek a közérdekű adataikat a jogszabályban előírtak ellenére nem tették közzé, vagy hiányosan teljesítették, így a tevékenységgel, működéssel, gazdálkodással kapcsolatos információk nem voltak elérhetőek, az átláthatóság nem volt biztosított. A közérdekű adatok közzétételének hiányosságai leggyakrabban a vezető tisztségviselők, felügyelő bizottsági tagok adatai, juttatásai és a gazdálkodási adatok voltak.

A kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezetek közé tartozó zenekari társaságok a 2014 – 2015. években az előírások ellenére nem alakították ki a tevékenységük

nyomon követését biztosító rendszerét, így a monitoring és kontroll, illetve ellenőrzési tevékenység nem érvényesülhetett. Továbbá nem teljesítették a kormányzati szektorba sorolást követően az előírt adatszolgáltatási kötelezettségüket.

Az ellenőrzött állami és önkormányzati tulajdonú zenekari társaságok a tevékenységük nyomon követési rendszerét nem alakították ki és nem működtették, így a társaságoknál a szabálytalanságok feltárása elmaradt.

Az alapítványi zenekaroknál nem volt jogszabályi előírás a belső ellenőrzés kialakítása, ugyanakkor az alapítványok felügyelő bizottságának a jogszabályokban és az alapító okiratban a gazdálkodáshoz kapcsolódó ellenőrzési feladatokat határoztak meg. Az ellenőrzési feladatok szabályszerű teljesítése nem valósult meg.

A FELADATELLÁTÁS NÉHÁNY JELLEMZŐJE

Az Alaptörvény szerint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása mindenki kötelessége. Az ellenőrzött zenekari szervezetek működése, fenntartása biztosított volt az ellenőrzött időszakban. Az ÁSZ által feltárt szabálytalanságok nem veszélyeztették a feladat ellátását, a zenekar művészeti tevékenységének folytatását.



Az ellenőrzött feladatellátásával kapcsolatos adatokból az elemzés az előírt teljesítésekre vonatkozóan zenekaronként összehasonlítást végzett. Ez alapján a fizető-

nézők számára vonatkozó jogszabályi előírásokat (22 ezer fő / év) két zenekar kivételével teljesítették a zenekari szervezetek. A jogszabályban előírt, évente tartandó hangversenyek számára vonatkozó követelményt (50 db / év) négy zenekar nem teljesítette az elemzett időszak valamely, vagy több évében.

Az elemzés adatai alapján zenekaronként a kapott támogatások összege, a teljesített fellépések, illetve fizető-nézők száma eltérően alakult. Ebből következően zenekaronként nagy eltérések voltak az egy hangversenyre jutó fizető-nézők száma (171 fő, illetve 1521 fő/év/zenekar) illetve, az egy hangversenyre jutó támogatások összege (1,3 millió Ft és 73 millió Ft) tekintetében is.

Az adatok alapján a támogatás összegének, a fizető-nézők és a hangversenyek számának változása tekintetében nem volt határozott korreláció. A nagyobb támogatás összege nem generálta az előadások, illetve a fizető-nézők számának arányos növekedését. Az előadások számának a növekedése a legtöbb esetben a fizető-nézők számának a kisebb növekedésével járt, de eltérő eredmények is kialakultak.

A zenekari szervezetek teljesítmény mutatószámainak eltéréseit szakmai és egyéb okok indokolhatják, amelyek feltárása jelen elemzésen túlmutat.

AZ ELLENŐRZÉS HASZNOSULÁSA

AZ ÁSZ jelentéseiben szereplő javaslatok a jövőre vonatkozóan szabályozottabb gazdálkodási környezetre, ezáltal az elszámoltathatóság és átláthatóság biztosítására vonatkoznak.

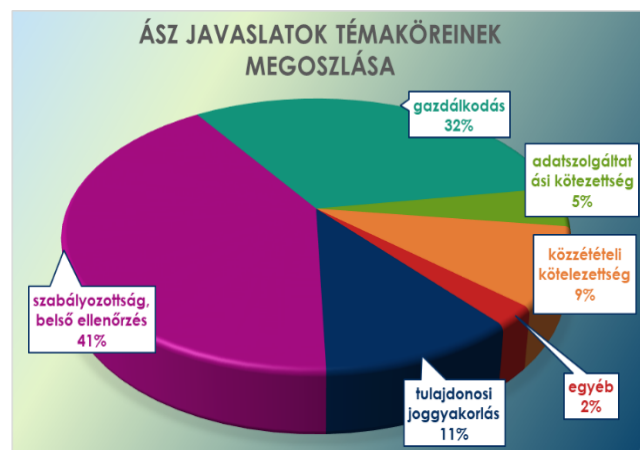
A zenekari szervezetek által elkészített intézkedési tervekben megfogalmazott intézkedések hozzájárulnak a feltárt hiányosságok és szabálytalanságok megszüntetéséhez, csökkentik a fennálló kockázatokat és a jövőbeli szabálytalanságokat.



A zenekari szervezetek ellenőrzéséről készült számvevőszéki jelentésekben az intézkedést igénylő megállapításokhoz kapcsolódóan 85 db javaslatot fogalmazott meg az ÁSZ. A javaslatok címzettje 11 százalékban az állami és önkormányzati zenekari társaságok tulajdonosi joggyakorlói, 89 százalékban a zenekari szervezetek vezetői voltak. A javaslatok alapján a címzetteknek gondoskodniuk kell a javaslatok alapján intézkedési terv készítéséről, illetve annak teljesítéséről.

A megállapításokon alapuló ÁSZ javaslatokon belül a főbb témakörök megoszlását a 2. ábra mutatja.

2. ábra



Forrás: ÁSZ jelentések (2017-2018.), ÁSZ szerkesztés

A tulajdonosi joggyakorló részére az állami és önkormányzati társaságok tekintetében többek között a felelősség tisztázása, szabályzatok jóváhagyása és megalkotása volt a javaslatok témaköre.

A szabályozottság és belső ellenőrzést érintő javaslatok főbb témakörei a számviteli politika részeként előírt szabályzatokkal, illetve a belső ellenőrzés kialakításával és működtetésével volt kapcsolatban.

A gazdálkodással kapcsolatban a bevételek és ráfordítások elszámolásának és a beszámolóok leltárral való alátámasztásának szabályszerűségére vonatkozóan fogalmazódott meg javaslat, illetve az állami és önkormányzati cégek esetében a megfelelő vagyonyilvántartással kapcsolatban.

A közérdekű adatok közzétételével kapcsolatban született javaslatok az átláthatóság biztosítását szolgálják.

Az adatszolgáltatással kapcsolatban elsősorban a kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezetek tekintetében tett javaslatokat az ÁSZ.

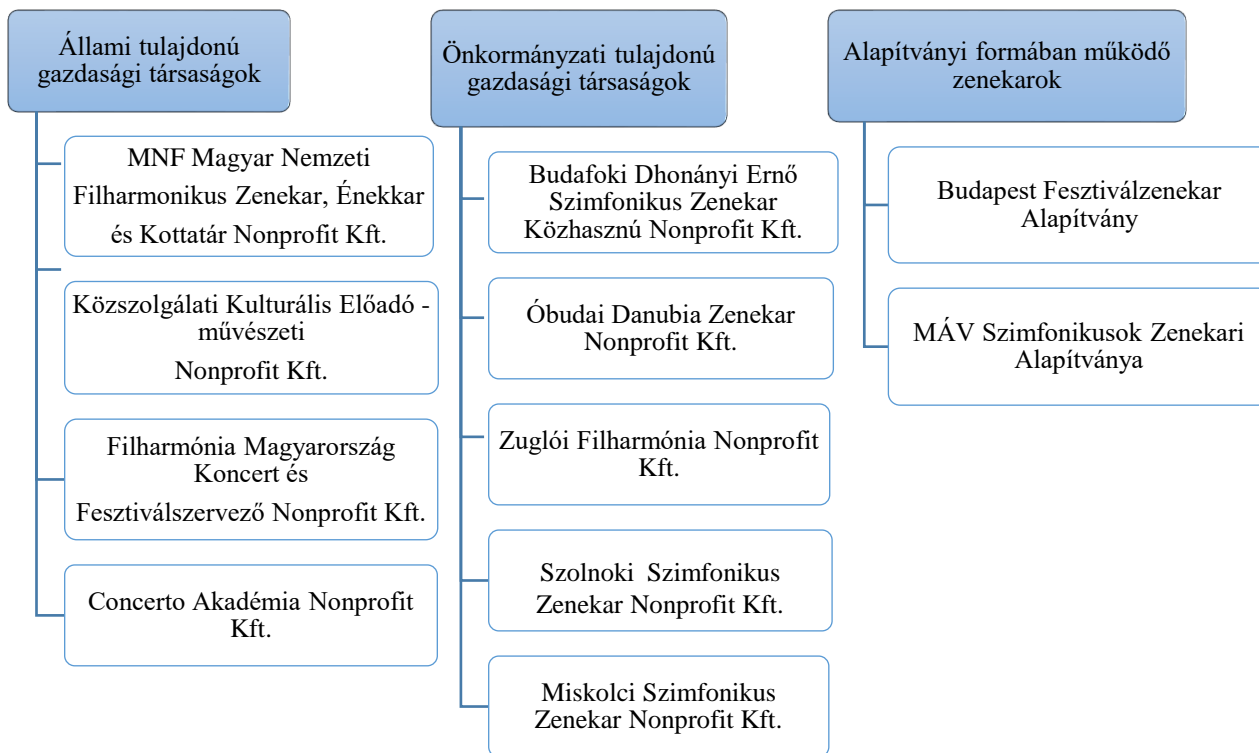
Az egyéb javaslatok esetében a közbeszerzés és háttér tartás volt az ÁSZ javaslatokat megalapozó megállapítás témaköre.

Az intézkedési tervekben megfogalmazott feladatok végrehajtását az ÁSZ utóellenőrzés keretében ellenőrizheti.

Az ÁSZ-szal szemben is elvárás az átláthatóság és a társadalmi szintű tájékoztatás. Az állampolgároknak alapvető joguk, hogy tájékozódjanak a közpénzek felhasználásának eredményeiről, ezért a társadalom számára az ÁSZ valamennyi számvevőszéki jelentését a honlapján (www.asz.hu) közzéteszi.

MELLÉKLET

1. melléklet: Az elemzéshez felhasznált ÁSZ jelentésekben szereplő, ellenőrzött zenekari szervezetek



- Forrás: ÁSZ jelentések, ÁSZ szerkesztés

FÜGGELÉKEK

1. számú függelék: Fogalomtár

Előadó-művészeti szervezetek	Az önálló jogi személyiségű színház, balett- vagy táncegyüttes, szimfonikus zenekar, énekar, kamara-szimfonikus zenekar, kamarazenekar, amely alaptevékenységként előadó-művészeti színház-, tánc- vagy zeneművészeti tevékenységet lát el. (Forrás: Emtv. 44. § 7. pont)
Fenntartó	Bármely természetes vagy jogi személy, amely az előadó-művészeti szervezet felett irányítási, felügyeleti vagy tulajdonosi jogokat gyakorol (Forrás: Emtv. 44. § 10. pont)
Integritás	„Romlatlan, sértetlen, feddhetetlen, a kifejezés erényre, tisztességre, megvesztegethetetlenségre, a tisztaság állapotára utal.” (Forrás: ÁSZ tanulmány (2018.))
Kiemelt előadó-művészeti szervezet	Fenntartója helyi önkormányzat vagy az e törvény szerinti közszolgáltatási szerződése van helyi önkormányzattal, munkavégzésre irányuló jogviszonyban foglalkoztatott művészei legalább 70%-a szakirányú felsőfokú végzettséggel vagy elismeréssel rendelkezik, vezetőjét az Emtv.-ben foglalt szabályoknak megfelelően bízták meg, és a fővárosi, illetve a megyei előadó-művészeti életben betöltött művészeti, kulturális szerepe, az általa nyújtott művészeti szolgáltatások tartalma és művészeti értéke az állami támogatási és az önkormányzati fenntartói vagy támogatási szerepvállalást egyidejűleg és tartósan indokolja. (Forrás: Emtv. 11. § (3) bekezdés)
Kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezet	Ebbe a körbe tartoznak azok a szervezetek, amelyek az Áht. alapján nem részei az államháztartásnak, azonban az Európai Közösséget létrehozó szerződéshez csatolt, a túlzott hiány esetén követendő eljárásról szóló jegyzőkönyv alkalmazásáról szóló 2009. május 25-i 479/2009/EK rendelet szerint a kormányzati szektorba tartoznak. (Forrás: 2015. XII. 12 – XII. 31. között hatályos Áht. 1. § 12. pont)
Közhasznú tevékenység	Minden olyan tevékenység, amely a létesítő okiratban megjelölt közfeladat teljesítését közvetlenül vagy közvetve szolgálja, ezzel hozzájárulva a társadalom és az egyén közös szükségleteinek kielégítéséhez. (Forrás: Ectv. 2.§ 20. pont)
Nemzeti előadó-művészeti szervezet	Fenntartója az állam vagy az e törvény szerinti közszolgáltatási szerződése van az állammal, munkavégzésre irányuló jogviszonyban foglalkoztatott művészei legalább 60%-a szakirányú felsőfokú végzettséggel vagy elismeréssel rendelkezik, vezetőjét az Emtv.-ben foglalt szabályoknak megfelelően bízták meg, és a magyar előadó-művészeti életben betöltött szerepe, a művészeti tevékenysége a magyar nemzeti kulturális identitás és hagyományok őrzése, fejlesztése, a kulturális érték- és mintaközvetítés szempontjából kiemelkedő jelentőségű. (Forrás: Emtv. 11. § (2) bekezdés)

2. számú függelék: felhasznált Számvevőszéki Jelentések jegyzéke

- ▶ Jelentés - Alapítványok/közalapítványok gazdálkodásának ellenőrzése – Budapesti Fesztiválzenekar Alapítvány, Állami Számvevőszék, 2017. (17229)
- ▶ Jelentés - Alapítványok/közalapítványok gazdálkodásának ellenőrzése – MÁV²⁹ Szimfonikusok Zenekari Alapítványa, Állami Számvevőszék, 2017. (17166)
- ▶ Jelentés - Az állami tulajdonban (résztulajdonban) lévő gazdálkodó szervezetek vagyonmegőrzési és gazdálkodási tevékenységének ellenőrzése – Concerto Akadémia Nonprofit Kft., Állami Számvevőszék, 2018. (18011)
- ▶ Jelentés - Az állami tulajdonban (résztulajdonban) lévő gazdálkodó szervezetek vagyonmegőrzési és gazdálkodási tevékenységének ellenőrzése – Filharmónia Magyarország Koncert és Fesztiválszervező Nonprofit Kft., Állami Számvevőszék, 2018. (18010)
- ▶ Jelentés - Az állami tulajdonban (résztulajdonban) lévő gazdálkodó szervezetek vagyonmegőrzési és gazdálkodási tevékenységének ellenőrzése – Közszolgálati Kulturális Előadó - művészeti Nonprofit Kft., Állami Számvevőszék, 2017. (17205)
- ▶ Jelentés - Az állami tulajdonban (résztulajdonban) lévő gazdálkodó szervezetek vagyonmegőrzési és gazdálkodási tevékenységének ellenőrzése - MNF Magyar Nemzeti Filharmonikus Zenekar, Énekkar és Kottatár Nonprofit Kft., Állami Számvevőszék, 2017. (17056)
- ▶ Jelentés - Az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok gazdálkodásának ellenőrzése – Budafoki Dohnányi Ernő Szimfonikus Zenekar Közhasznú Nonprofit Kft., Állami Számvevőszék, 2017. (17225)
- ▶ Jelentés - Az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok gazdálkodásának ellenőrzése – Miskolci Szimfonikus Zenekar Nonprofit Kft., Állami Számvevőszék, 2017. (17164)
- ▶ Jelentés - Az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok gazdálkodásának ellenőrzése – Óbudai Danubia Zenekar Nonprofit Kft., Állami Számvevőszék, 2017. (17213)
- ▶ Jelentés - Az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok gazdálkodásának ellenőrzése – Szolnoki Szimfonikus Zenekar Nonprofit Kft., Állami Számvevőszék, 2017. (17165)
- ▶ Jelentés - Az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok gazdálkodásának ellenőrzése – Zuglói Filharmónia Non-profit Kft., Állami Számvevőszék, 2017. (17214)

Rövidítés jegyzék

¹ ÁSZ tv.	2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről (hatályos: 2011. július 1-jétől)
² ÁSZ	Állami Számvevőszék
³ zenekari szervezet	Az 1. számú mellékletben felsorolt 11 ÁSZ által ellenőrzött szervezet
⁴ alapítók	Az 1. számú mellékletben szereplő, állami és önkormányzati tulajdonú társaságok alapítói
⁵ Emtv.	2008. évi XCIX. törvény az előadó-művészeti szervezetek támogatásáról és sajátos foglalkoztatási szabályairól (hatályos: 2009. március 1-jétől)
⁶ 34/2013. EMMI rendelet	34/2013. (V. 14.) EMMI rendelet az előadó-művészeti szervezeteknek nyújtott támogatások pénzügyi és beszámolási szabályairól (hatályos: 2013. május 12-étől 2016. december 31-éig) Hatályon kívül helyezte: 2017. január 1-jétől hatályos a 428/2016. (XII. 15.) Korm. rendelet az előadó-művészeti szervezetek támogatásának részletes szabályairól
⁷ 14/2012. NEFMI rendelet	14/2012. (III. 6.) NEFMI rendelet az előadó-művészeti szervezetek és az előadó-művészeti érdekképviseleti szervezetek működésével kapcsolatos hatósági eljárások és adatszolgáltatások részletes szabályairól (hatályos: 2012. március 14-étől 2016. december 31-éig) Hatályon kívül helyezte: 2017. január 1-jétől hatályos a 428/2016. (XII. 15.) Korm. rendelet az előadó-művészeti szervezetek támogatásának részletes szabályairól
⁸ 5/2012. EMMI rendelet	5/2012. (VI.15) EMMI rendelet a minősített előadó-művészeti szervezetek körének meghatározásáról (hatályos 2012. június 16-ától)
⁹ Közműv. tv.	1997. évi CXL. törvény a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről (hatályos: 1998. január 1-jétől)
¹⁰ Tao tv.	1996. évi LXXXI. törvény a társasági adóról és az osztalékadóról (hatályos: 1997. január 1-jétől)
¹¹ Szja tv.	1995. évi CXVII. törvény a személyi jövedelemadóról (hatályos: 1996. január 1-jétől)
¹² Számv. tv.	2000. évi C. törvény a számvitelről (hatályos: 2001. január 1-jétől)
¹³ Kbt.	2011. évi CVIII. törvény a közbeszerzésről (hatályos: 2011. augusztus 11-étől 2015. október 31-éig) Hatályon kívül helyezte a 2015. november 1-jétől hatályos 2015. évi CXLI. törvény a közbeszerzésekről
¹⁴ Gt.	2006. évi IV. törvény a gazdasági társaságokról (hatályos: 2006. július 1-jétől 2014. március 15-éig.)
¹⁵ Ptk.	2013. évi V. törvény a polgári törvénykönyvről (hatályos: 2014. március 16-ától)
¹⁶ Mötv.	2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (hatályos: 2012. január 1-jétől)
¹⁷ Nvtv.	2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról (hatályos: 2011. december 31-étől)
¹⁸ Vtv.	Az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény (hatályos 2007. szeptember 25-étől)
¹⁹ Vhr.	254/2007. (X. 4.) Korm. rendelet az állami vagyonnal való gazdálkodásról (hatályos: 2007. október 4-étől)
²⁰ Gst.	2011. évi CXCVI. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról (hatályos: 2011. december 31-étől)
²¹ Ectv.	2011. évi CLXXV. törvény az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról (hatályos 2011. december 14-étől)
²² Ecvhr.	350/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet a civil szervezetek gazdálkodása, az adománygyűjtés, és a közhasznúság egyes kérdéseiről (hatályos: 2012. január 1-jétől)
²³ Taktv.	2009. évi CXXII. törvény a köztulajdonban álló társaságok takarékosabb működéséről (hatályos: 2009. december 4-étől)
²⁴ 224/2000. Korm. rendelet	224/2000. (XII. 19.) Korm. rendelet a számviteli törvény szerinti egyes egyéb szervezetek beszámoló készítési és könyvvezetési kötelezettségének sajátosságairól (hatályos: 2001. január 1-jétől 2016. december 31-éig)

-
- ²⁵ Info tv. 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról (hatályos: 2011. július 27-étől)
- ²⁶ NGM közlemény a Nemzetgazdasági Minisztérium közleménye a kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezetekről (hatályos: 2012. február 6-ától, 2013. június 28-ától, 2013. december 16-ától, 2015. december 30-ától)
- ²⁷ Bkr. 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről (hatályos: 2012.01.01-től)
- ²⁸ MNV Zrt. Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zártkörűen működő Részvénytársaság
- ²⁹ MÁV Magyar Államvasutak

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