



ÁLLAMI
SZÁMVEVŐSZÉK

ELEMZÉSE

2017. július

ELEMZÉS



*„Azokból a kövekből, melyek
utunkba gördülnek, egy kis
üggyességgel lépcsőt
építhetünk.”*

A középírányító szervek működésének ellenőrzési tapasztalatai



ÁLLAMI
SZÁMVEVŐSZÉK

ELEMZÉSE

"Azokból a kövekből, melyek utunkba gördülnek, egy kis ügyességgel lépcsőt építhetünk."

ELEMZÉS



ENGEDÉLYEZŐ: ÁLLAMI
SZÁMVEVŐSZÉK

Olvas László
ELNÖK
Domokos László elnök

A középírányító szervek működésének ellenőrzési tapasztalatai

Szerkesztő:

DR. NAGY IMRE felügyeleti vezető

Az elemzés elkészítését felügyelte:

SALAMON ILDIKÓ felügyeleti vezető

Készítették:

KOVÁTS T. BALÁZS projektvezető

JENEI ZOLTÁNNÉ számvevő tanácsos

DR. KEVÉS JUDIT számvevő főtanácsos

BECK ÉVA számvevő tanácsos

ZSIGÓ ÉVA számvevő gyakornok

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

Kiadja az Állami Számvevőszék

TARTALOM

▶ BEVEZETÉS	4
▶ FŐBB MEGÁLLAPÍTÁSOK, KÖVETKEZTETÉSEK.....	5
▶ AZ ELLENŐRZÖTT TERÜLET ÉS A SZABÁLYOZÁS BEMUTATÁSA	7
▶ AZ ELLENŐRZÉSEK ÉS AZ ELEMZÉS MÓDSZERE	8
▶ ELLENŐRZÉSI TAPASZTALATOK.....	9
Középirányítói feladatellátás	9
Vagyonkezelési feladatok ellátása.....	10
Gazdálkodási feladatok ellátása	11
Belső ellenőrzési feladatok ellátása	12
▶ EREDMÉNYEK, HASZNOSULÁS.....	13
Jogalkotás támogatása.....	13
Jó kormányzás támogatása	13
Társadalom tájékoztatása.....	13

BEVEZETÉS

Hazánkban az államháztartás központi alrendszerének intézményei jelentős hatást gyakorolnak a költségvetés egyensúlyának fenntartására, az állami vagyonnal való gazdálkodás minőségére, és közfeladatuk végrehajtása során az állampolgárok életminőségére, jogaik és kötelezettségeik gyakorlására.

Az Állami Számvevőszék folyamatosan figyelemmel kíséri és rendszeresen ellenőrzi a központi alrendszer intézményeinek működését és gazdálkodását. Ennek jegyében került sor az elmúlt években számos kórház, szociális és gyermekvédelmi intézmény, megyei hatókörű városi múzeum és vízügyi igazgatóság ellenőrzésére.

Az elmúlt években az Országgyűlés több olyan döntést is hozott, amely a közszolgáltatások struktúrájának átláthatóbbá tételét, az ellátási színvonal emelését, egységességét, valamint a hatékonyabb, költségtakarékosabb intézményfenntartást célozta. Ennek következtében 2012. évtől jelentős számú közfeladat és költségvetési szerv került át az államháztartás önkormányzati alrendszeréből a központi alrendszerbe. Ez is erősítette a számvevőszéki ellenőrzések indokoltságát.

A jelentős számú, közfeladatot ellátó szerv központi alrendszerbe kerülésével a középirányító szervek szerepe is előtérbe került. Az irányíthatóság biztosítása érdekében a kormányzati irányítási feladatok ellátására középirányító szerveket jelöltek ki. Ezért az irányított szervek belső kontrollrendszerének, pénzügyi- és vagyongazdálkodásának értékelésén túl az ellenőrzéseink egyik fontos fókuszja volt, hogy az állam mennyire tölti be a jó gazda szerepét, miként alakítja ki és működteti a közszolgáltatások biztosításához szükséges irányítási rendszerét.

Az irányítási funkción túlmenően a középirányító szervek jogszabály alapján vagyongazdálkodási feladatokat is elláttak, továbbá gazdálkodási és belső ellenőrzési feladatokat vettek át jogszabály és megállapodás alapján az irányított szervektől.



Az ellenőrzéseink tapasztalatai rámutattak arra, hogy jól irányított állam elképzelhetetlen a közintézmények eredményes és hatékony irányítása nélkül. A középirányító szervek tevékenységének hiányosságai nemcsak az egyes intézmények működésére és gazdálkodására, hanem a közfeladat ellátására is hatással lehetnek. Kizárólag a jól, hatékonyan és eredményesen irányított szervek szolgálják a köz érdekét.

Elemzésünk célja, hogy az Országgyűlés, a kormányzati szervek és az állampolgárok szakmai alapon álló értékelést kapjanak a középirányító szervek feladatellátásáról, a tapasztalt szabálytalanságokról. Bízunk abban, hogy az elemzés ráirányítja a figyelmet a középirányító szervek feladatellátásának felelősségére. Az ellenőrzéseink során feltárt szabálytalanságok bemutatásával, a fejlesztendő területek azonosításával pedig támogatást nyújthatunk a középirányító szervek feladatellátásához.

Meggyőződésünk, hogy ellenőrzési tapasztalataink, elemzési következtetéseink hozzájárulhatnak a középirányító szervek szabályos működéséhez, ezáltal a közpénzügyi helyzet javulásához, és a közfeladatok eredményes, hatékony, gazdaságos ellátásához.

FŐBB MEGÁLLAPÍTÁSOK, KÖVETKEZTETÉSEK

A központi alrendszer intézményeinek tevékenysége, gazdálkodásuk minősége, hatékonysága és eredményessége hatással van a felelős közpénzgazdálkodásra, az általuk nyújtott közszolgáltatásokon keresztül a lakosság életminőségére, biztonságára, egészségére és jólétére. A központi alrendszer intézményeinél az elszámoltathatóság, a szabályos közpénzfelhasználás és vagyongazdálkodás egyik biztosítéka a megfelelő irányítási rendszer kialakítása és az irányítási hatáskörök felelős gyakorlása.



A középírányító szervek feladatellátását „alulnézetből”, az irányított szervek működésére és gazdálkodására fókuszáló számvevőszéki ellenőrzések tapasztalatai alapján értékeltük. Az ellenőrzött középírányító szervek jogszabályi környezetüket és feladatkörüket tekintve nagyban eltérőek, ezért a szervek összességére nem állapíthatók meg rendszerszintű ellenőrzési tapasztalatok. Ugyanakkor egyes területeken rendszerszintű következtetéseket megfogalmazhatunk. A gyakran előforduló hiányosságok bemutatása pedig hozzájárulhat a középírányító szervek feladatellátásának szabályszerűségéhez és eredményességéhez.

A középírányító szervek tevékenységére vonatkozó jogszabályok alapvetően meghatározták a szabályszerű feladatellátás és a felelős irányítás feltételrendszerét. Ezzel együtt a jogszabályok végrehajtásának normatív garanciái tovább erősíthetőek. Ugyanakkor a jogszabályok betartása szükséges, de nem elégséges feltétele a középírányítók által ellátott feladatok elvégzésének. A jogszabályok rögzítették a középírányítók feladatellátásának kereteit, de a középírányító és az irányított szervek közötti világos, egyértelmű feladatmegosztást és részlet-szabályokat biztosító megállapodások és belső szabályozások kialakítását a középírányító szervekre bízta. A munkamegosztási megállapodások és a belső szabályozások azonban sok esetben egyáltalán nem, vagy nem megfelelően tartalmazták a felelősségvállalás rendjét és a feladatok megosztását.

Az ellenőrzéseink több esetben tártak fel hiányosságot a középírányító szervek irányítói hatáskörének gyakorlásában. Az irányítási mulasztások veszélyeztették az irányított intézményeknél a szabályszerű és eredményes működéshez szükséges feltételek kialakítását.

A szabályok betartásának és betartatásának leghatékonyabb eszköze a következményekkel járó rendszeres ellenőrzés. Az irányítói ellenőrzés sok esetben nem töltötte be a szabályszerű közpénzfelhasználás védelmének funkcióját, nem támogatta a szabálytalanságok feltárását és kezelését, ezáltal a szabályoknak megfelelő működés biztosítását.

Az átszervezések során az ellenőrzött középírányító szervek többsége jogszabály alapján az irányított intézmények nyilvántartásaiban szereplő nemzeti vagyon kezelőjévé, vagy tulajdonosi jogainak gyakorlójává vált. Az ellenőrzéseink számos hiányosságot tártak fel a középírányító szervek vagyonkezelési tevékenységéhez, a vagyon átvételéhez és átadásához, továbbá számviteli nyilvántartásához kapcsolódóan.

Ezekben az esetekben a vagyonkezelésért felelős középírányító szervek nem gondoskodtak a vagyonkezelésükbe került állami vagyon átlátható működtetéséről, és nem biztosították az intézmények részére a feladatellátásukat szolgáló vagyon jogszerű használatát.

A munkamegosztási megállapodásokban és az irányítói feladatellátásban tapasztalt hiányosságokat visszaigazolvva az irányított intézményektől kijelölés alapján átvett gazdálkodási, valamint belső ellenőrzési feladatok ellátása sok esetben nem felelt meg a jogszabályoknak és a belső szabályoknak.

Gyakori hiányosságnak merült fel az ellenőrzött intézményeknél, hogy a középírányító szerv jogszabály és megállapodás ellenére a gazdálkodási feladatok ellátásához szükséges alapvető szabályozási környezetet nem alakította ki. A számvevőszéki ellenőrzések az intézményi gazdálkodással összefüggésben a gazdálkodási jogkörök kijelölése során is számos hiányosságot tártak fel. Ezekben az esetekben a középírányító nem teremtette meg a szabályszerű, átlátható közpénzfelhasználás feltételeit.

Emellett több esetben a költségvetési szervek gazdálkodási feladatainak ellátása, könyvvezetésük szabályszerűsége sem volt biztosított a középírányító szerv részéről.

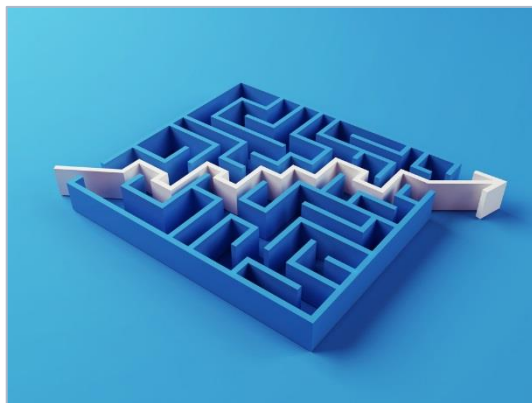
Jogszabályban előírt esetekben a középírányító szerv feladata volt az irányított szerv feladatainak ellátásához szükséges eszközök közbeszerzési szabályoknak megfelelő beszerzése. Ezen a területen az ellenőrzéseink gyakran tártak fel hiányosságot, amelyek kockázatot jelentettek a közpénzek takarékos és átlátható felhasználásában.

A középírányító költségvetési szerv megállapodás alapján elláthatta az irányítása alá tartozó költségvetési szerv belső ellenőrzési feladatait. A megállapodásokban és az éves belső ellenőrzési tervben foglaltak ellenére azonban sok esetben nem folytattak le belső ellenőrzést

a költségvetési szerveknél. A belső ellenőrzési feladatok nem, vagy nem megfelelő ellátása növelte a hibák fel nem tárásának a kockázatát az irányított intézményeknél.

Az ellenőrzéseink által feltárt hiányosságok kockázatot jelentettek az elemzés alá vont szervek középírányítása alá tartozó költségvetési szervek szabályszerű működéskére, pénzügyi és vagyongazdálkodására, ezen belül az erőforrásokkal való hatékony és szabályszerű gazdálkodásra, végső soron az átlátható és elszámoltatható közpénzfelhasználásra.

A középírányító szervek feladata lett volna az irányított intézmények tekintetében a hatékony gazdálkodáshoz szükséges követelmények érvényesítése, számonkérése és ellenőrzése, amely a középírányítóknál feltárt gazdálkodási hiányosságok tükrében a meglévő kockázatot tovább erősítette.



Az Állami Számvevőszék célja, hogy átláthatóbbá, tisztábbá és eredményesebbé tegye a közpénzekkel való gazdálkodást, a közvagyon kezelését, és a közszolgáltatások működését. Ezért a tanácsadói tevékenységünk keretében készített elemzésünkkel olyan pozitív változásokat remélünk elindítani, melyek hatással vannak a középírányító szervek feladatellátására, a közfeladatok ellátására, és az állampolgárok mindennapi életére.

AZ ELLENŐRZÖTT TERÜLET ÉS A SZABÁLYOZÁS BEMUTATÁSA

A középírányító szervek szerepe, feladatellátása a 2012. évtől, egyes közfeladatokat ellátó költségvetési szervek központi alrendszerbe kerülésével került előtérbe. Az átszervezés célja volt a törvényesen és átláthatóan működő, a közszolgáltatásokat maradéktalanul biztosító állam működési feltételeinek a megteremtése, valamint a területi és helyi közigazgatási rendszer megújítása, alacsony hatékonyságának orvoslása és a struktúrájának átláthatóbbá tétele, az ellátási színvonal emelése, egyességé volt a hatékonyabb, költségtakarékosabb intézményfenntartás érdekében.



A kórházak tekintetében az alrendszer váltással összefüggően több változás is történt az elemzéssel érintett időszakban. A megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről szóló 2011. évi CLIV. törvény alapján a megyei kórházak 2012. január 1-jén állami fenntartásba kerültek, ettől az időponttól a középírányítói feladatokat a Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézet látta el. 2012. május 1-jétől a települési

önkormányzatok fekvőbeteg-szakellátó intézményeinek átvételéről és az átvételhez kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi XXXVIII. törvény előírásának megfelelően a települési kórházak is a központi alrendszer részévé váltak, a tulajdonosi joggyakorló esetükben is a Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézet lett.

Az ellenőrzött hat vízügyi igazgatóság vonatkozásában a 13/2011. (V. 23.) BM utasítás alapján a középírányítói feladatokat 2012. március 23-tól az Országos Vízügyi Főigazgatóság látta el.

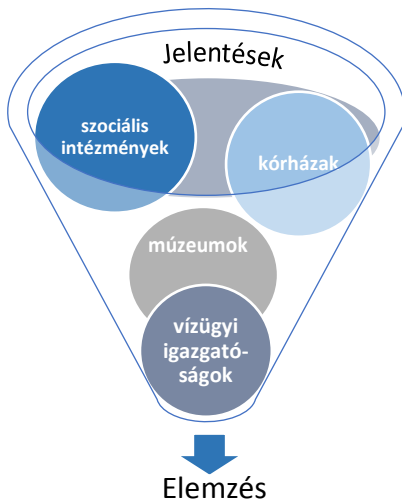
Az ellenőrzött múzeumok, valamint a szociális és gyermekvédelmi intézmények a 2011. évi CLIV tv. alapján kerültek át 2012. január 1-jétől az államháztartás központi alrendszerébe. A középírányítói feladatokat 2012-ben a 258/2011. (XII. 7.) Korm. rendelet alapján a megyei intézményfenntartó központok látták el. A 2012. évi CLII. törvény alapján 2013. január 1-jétől a múzeumok önkormányzati alrendszerbe kerültek vissza. A megyei intézményfenntartó központok megszüntetése után a középírányítói jogkört 2013. április 1-jétől az általános és egyetemleges jogutód Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság gyakorolta.

Az irányítási jogviszony tartalmát az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény szabályozta, felsorolva, hogy a költségvetési szerv irányítása mely irányítói jogokat, illetve mely irányítási hatáskörök gyakorlását jelenik.

A hatékony, ellenőrizhető gazdálkodás kerekeit az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet határozta meg. A belső kontrollrendszerének kialakítására és működtetésére a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet vonatkozott.

AZ ELLENŐRZÉSEK ÉS AZ ELEMZÉS MÓDSZERE

Az elemzés elkészítéséhez azokat az ellenőrzési tapasztalatokat használtuk fel, amelyeket az Állami Számvevőszék „A központi alrendszer egyes intézményei pénzügyi és vagyongazdálkodásának ellenőrzése” és „A megyei hatókörű városi múzeumok ellenőrzése” során szerzett. Az ellenőrzés négy intézményi csoportra – kórházak, vízügyi igazgatóságok, szociális és gyermekjóléti intézmények, megyei hatókörű városi múzeumok – terjedt ki. Ezen ellenőrzések alapján az Állami Számvevőszék 2016-ban 34 számvevőszéki jelentést hozott nyilvánosságra, ezek képezték az elemzés alapját.



A számvevőszéki ellenőrzések megfelelőségi ellenőrzésként annak megállapítására irányultak, hogy az ellenőrzött szervezetek működése megfelelt-e a jogszabályi előírásoknak és a belső szabályoknak. Az ellenőrzéseink a 2011-2014. időszakra terjedtek ki.

Az ellenőrzések az irányított intézményeknél vizsgálták, hogy megfelelő volt-e az intéz-

mények integritási és belső kontrollrendszerének kialakítása és működtetése, pénzügyi és vagyongazdálkodása, illetve szabályszerűen történt-e az intézményt érintő szervezeti, szerkezeti átszervezések végrehajtása.

A középirányító szervek feladatellátását két szempontból is vizsgáltuk az ellenőrzéseink során. Egyrészt ellenőriztük a középirányító szerveknél az irányítói feladatok ellátásának szabályszerűségét. Másrészt az irányított szervek egyes gazdálkodási és belső ellenőrzési feladatait a középirányító szervek látták el, így tevékenységüket ebben a formában is értékeltük.

Az ellenőrzést az ellenőrzési program szempontjai, az ellenőrzött időszakban hatályos jogszabályok, az ellenőrzés szakmai szabályai, és az egyes ellenőrzési típusokhoz kapcsolódó számvevőszéki módszertanok alapján, a nemzetközi standardok figyelembevételével végeztük.

Az elemzés az ellenőrzött időszakból az átszervezésekkel érintett 2012-2014. közötti időszak megállapításait vette alapul. Az elemzéssel érintett középirányító szervek sokszínűségére tekintettel rendszerszintű ellenőrzési tapasztalatok nem állapíthatók meg, ezért az elemzésünk kiindulópontja és elsődleges célja az ellenőrzések során feltárt gyakori hiányosságok bemutatása. Ugyanakkor egyes területeken rendszerszintű következtetéseket fogalmazhatunk meg.

ELLENŐRZÉSI TAPASZTALATOK

Középirányítói feladatellátás

Az állami irányítás célja „az államháztartás pénzeszközeivel és a nemzeti vagyonnal történő szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes gazdálkodás, a beszámolási és adatszolgáltatási kötelezettségek szabályszerű teljesítésének biztosítása”.

(az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény)

Az irányítói hatáskörök gyakorlása nemcsak jog, hanem kötelezettség a középirányító részéről.



Törvény vagy kormányrendelet meghatározhatja azokat az irányítási hatásköröket, amelyek a központi költségvetési szerv irányítása alá tartozó más költségvetési szervekre, mint középirányító szervekre átruházhatók. A Kormány, élve a jogszabály adta lehetőséggel, rendeleteiben irányítói hatásköröket ruházott át központi költségvetési szervekre, mint középirányító szervekre.

Az államháztartási törvény alapján az irányítói hatáskörök része volt az elemzett időszakban az alapítói jogok gyakorlása, a költségvetési

szerv szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyása, vezetőjének és gazdasági vezetőjének kinevezése, a gazdálkodás rendszeres figyelemmel kísérése, a szabályszerű és hatékony gazdálkodáshoz szükséges követelmények érvényesítése és ellenőrzése, a költségvetési szerv döntéseinek előzetes vagy utólagos jóváhagyása, beszámoló készítési kötelezettségek előírása.

A középirányítói feladatok ellátásával kapcsolatban gyakori hiányosságként állapították meg a számvevőszéki ellenőrzések, hogy az irányított intézmények alapító okirat módosítását a középirányító szerv nem terjesztette fel miniszteri jóváhagyásra. Ugyancsak hiányosságként tapasztaltuk, hogy a középirányító szerv az irányított szervek alapító okiratának módosítását nem nyújtotta be határidőben a Kincstár által vezetett törzskönyvi nyilvántartáshoz. Sok esetben a költségvetési szervek szervezeti és működési szabályzatát a középirányító nem hagyta jóvá, vagy úgy hagyta jóvá, hogy abban az intézmény nem rögzítette a vagyonyilatkozat-tételre kötelezettség körét. Ezekben az esetekben a középirányító szervek nem biztosították az irányított intézmények szabályszerű, átlátható működéséhez szükséges alapvető feltételeket. Egy középirányító az elemzéssel érintett időszakban nem rendelkezett szervezeti és működési szabályzattal, ami fokozott kockázatot jelentett a középirányítói hatáskörök szabályszerű gyakorlásának szempontjából.

A szabályok betartásának illetve betartatásának leghatékonyabb eszköze a következményekkel járó rendszeres ellenőrzés. Az ellenőrzés képes felmérni, hogy a követett gyakorlat, a tevékenység és a folyamatok mennyiben vannak összhangban az előírásokkal. Az ellenőrzéseink több esetben feltárták, hogy a középirányító szerv a jogszabályban biztosított hatáskör ellenére nem végzett az irányítása alá tartozó

intézmények által lefolytatott közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatban folyamatba épített és utóellenőrzéseket. Több intézmény esetében előfordult, hogy a középírányító szerv nem ellenőrizte, illetve nem értékelte évente egy alkalommal sem a szakmai munka eredményességét. A középírányítói ellenőrzés ezekben az esetekben nem támogatta a szabálytalanságok feltárását és kezelését, ezáltal a szabályoknak megfelelő működés biztosítását.

A középírányítói feladatok ellátásával kapcsolatban az ellenőrzéseink jellemző hiányszághként állapították meg a hatékony gazdálkodáshoz szükséges követelmények érvényesítésének, számonkérésének és ellenőrzésének elmaradását.

Vagyonkezelési feladatok ellátása

„A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele.”

(Magyarország Alaptörvénye)



A 2012-től kezdődő átszervezések során az ellenőrzött középírányító szervek többsége jog-

szabály alapján az irányított intézmények nyilvántartásaiban szereplő nemzeti vagyon kezelőjévé vagy tulajdonosi joggyakorlójává vált.

A számvevőszéki ellenőrzések megállapították, hogy az állami tulajdonba került, közfeladat ellátását szolgáló vagyon átadás-átvételének részleteit tartalmazó megállapodást a középírányító és az irányított intézmények nem minden esetben kötötték meg. A megállapodások nem tartalmazták teljes körűen és részletesen a feladatellátást szolgáló vagyonelemeket, a megállapodás alapjául szolgáló hitelesített vagyonleltárak felvételére nem került sor, a vagyon tényleges átadásáról nem készült jegyzőkönyv. Előfordult, hogy a középírányító szervek és a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. közötti vagyonkezelői szerződések nem tartalmaztak előírásokat a kezelésbe vett vagyonnal kapcsolatos nyilvántartási és adatszolgáltatási kötelezettségekre vonatkozóan. Ezekben az esetekben a középírányító szervek nem gondoskodtak a kezelésükbe került állami vagyon átlátható nyilvántartásáról, és nem biztosították az irányított intézmények részére a feladatellátást szolgáló vagyon jogszerű használatát.

A jogszabályi előírások alapján a vagyonkezelő középírányító szervek számviteli nyilvántartásaiban kellett kimutatni az irányított intézmények feladatellátását szolgáló vagyont. Az Állami Számvevőszék ellenőrzési megállapításai szerint a középírányítók vagyonkezelésébe került állami vagyon továbbra is az irányított intézmények mérlegeiben szerepelt. A feltárt hiányszághok miatt az érintett intézményeknél nem érvényesült a megbízható és valós összkép számviteli elv, amely magában hordozta az átláthatóság sérelmének és a visszaélések bekövetkezésének a kockázatát.

Gazdálkodási feladatok ellátása

„A közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles áttekinthető, hatékony, ellenőrizhető gazdálkodást folytatni, és a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával.”

(Magyarország Alaptörvénye)

A 2012-től kezdődő átszervezések során az irányított intézmények egy részénél a gazdálkodási feladatok ellátása jogszabály alapján a középírányító szervhez került. A gazdasági szervezettel nem rendelkező irányított intézmény és a gazdálkodási feladatok ellátására kijelölt, gazdasági szervezettel rendelkező középírányító szerv a munkamegosztás és felelősségvállalás rendjét megállapításban volt köteles rögzíteni.

A számvetőségi ellenőrzéssel érintett intézmények a gazdálkodással összefüggő feladatok ellátásáról a középírányítókkal, mint gazdálkodó szervekkel munkamegosztási megállapodásokat kötöttek. Az ellenőrzési megállapítások szerint azonban a megkötött munkamegosztási megállapodások nem minden esetben tartalmazták egyértelműen elkülönítve a szervek közötti munkamegosztás és felelősségvállalás rendjét.

Az ellenőrzéseink a gazdálkodással összefüggő szabályozásokkal kapcsolatban több hiányosságot is feltártak. Előfordult, hogy a középírányító szervek késedelmesen adták ki a szabályzatokat, a kiadott szabályzatok tartalma nem felelt meg a jogszabályi előírásoknak, a szabályzatokat nem terjesztették ki az intézményekre és az intézmények gazdálkodására vonatkozó külön szabályozást sem adtak ki. Az ellenőrzéseink az intézményi gazdálkodással összefüggésben a gazdálkodási jogkörök kijelölése során is számos hiányosságot tártak fel,

mint például a jogkörgyakorlásra történő kijelölések, jogkörgyakorlások hiányát, továbbá a jogkörgyakorlók szabálytalan kijelölését. Ezekben az esetekben a középírányító nem teremtette meg a szabályszerű, átlátható közpénzfelhasználás feltételeit.

Emellett több esetben a költségvetési szervek gazdálkodási feladatainak ellátása, könyvvezetésük szabályszerűsége sem volt biztosított a középírányító szerv részéről. A gazdálkodási feladatellátás során az ellenőrzések megállapították, hogy az intézményi költségvetési terveket számításokkal nem minden esetben támasztották alá, az adatszolgáltatási kötelezettséget esetenként késedelmesen teljesítették, az előirányzatok módosítását nem megfelelően tartották nyilván, nem készítették el az intézményi likviditási terveket.



Az intézményi beszámolók készítése során előfordult, hogy a beszámolóban nem szerepelt a költségvetési szerv elismert követeléseinek egy része, illetve el nem ismert mértékű követeléseket mutattak ki, továbbá az egyeztetéssel leltározandó eszközök és források dokumentált leltározását nem végezték el, ezért az intézményi mérleg leltárral való alátámasztása nem volt biztosítva.

Jogszabályban előírt esetekben a középírányító szerv feladata volt az irányított szerv feladatainak ellátásához szükséges eszközök közbeszerzési szabályoknak megfelelő beszerzése.

Ezen a területen az ellenőrzéseink gyakran tártak fel hiányosságot: a jogszabályi előírások ellenére a középírányító nem minden esetben folytatott le központosított közbeszerzést az irányított szerv beszerzési igényének teljesítésére. A közbeszerzések lefolytatásának hiánya kockázatot jelentett a közpénzek takarékos és átlátható felhasználásában.

Belső ellenőrzési feladatok ellátása

„A belső ellenőr bizonyosságot adó és tanácsadó tevékenysége keretében a jogszabályoknak és belső szabályzatoknak való megfelelést, a tervezést, gazdálkodást, és a közfeladatok ellátását vizsgálva megállapításokat és javaslatokat fogalmaz meg a költségvetési szerv vezetője részére.”

(az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény)

A középírányító költségvetési szerv belső ellenőrzési egysége megállapodás és a középírányító szerv szervezeti és működési szabályzatában történő előírás alapján elláthatta az irányítása alá tartozó önállóan működő költségvetési szerv belső ellenőrzési feladatait. Jogszabályváltozás miatt 2014. január 1-jétől megszűnt a belső ellenőrzési tevékenységnek a középírányító szervezeti és működési szabályzatában történő szabályozásának előírása.

Egyes költségvetési intézmények – élve a jogszabályi lehetőséggel – a belső ellenőri feladatok ellátására megállapodást kötöttek a középírányításukat ellátó szervekkel.



A számvevőszéki ellenőrzések megállapításai szerint a középírányító szervek átvett belső ellenőrzési feladatellátása során előfordult, hogy megkötött együttműködési megállapodásban elvonták az intézmény vezetőjétől a belső ellenőrzési rendszer kialakításának feladatát. Ezen túlmenően az éves belső ellenőrzési tervben szereplő ellenőrzéseket több esetben nem hajtották végre, továbbá a belső ellenőrzési feladatellátásról szóló megállapodás ellenére a költségvetési szerveknél ellenőrzéseket nem végeztek. Egy középírányító az elemzéssel érintett időszakban nem rendelkezett szervezeti és működési szabályzattal, ami fokozott kockázatot jelentett a belső ellenőrzés működtetése szempontjából.

A megállapodások alapján ellátott belső ellenőrzési feladatokkal kapcsolatban feltárt hiányosságok, szabálytalanságok következtében nem volt biztosított az irányított költségvetési szervek belső ellenőrzési feladatainak végrehajtása.

EREDMÉNYEK, HASZNOSULÁS

*„Azokból a kövekből, melyek utunkba gördülnek, egy kis ügyességgel lépcsőt építhetünk.”
(gróf Széchenyi István)*



Az Országgyűlés és a Kormány döntései alapján 2012-től jelentős számú közfeladatot ellátó intézmény került át az államháztartás központi alrendszerébe. Az irányíthatóság biztosítása érdekében a központi irányítási feladatok ellátására középírányító szerveket jelöltek ki.

Az elemzésünk hasznosulásának egyik fő iránya, hogy visszajelzést adjunk a törvényhozó és a végrehajtó hatalom felé, hogyan érvényesültek a gyakorlatban a középírányító szervek feladatellátását megalapozó jogszabályi rendelkezések, kormányzati döntések.

Jogalkotás támogatása

Az Állami Számvevőszék arra törekszik, hogy az ellenőrzési tapasztalatait összegyűjtse, és szervezeti szintű tudását aktív, kezdeményező módon, megfelelően időzítve átadja a jogalkotóknak, ezáltal támogatva a minőségi jogalkotást.

Az elemzés keretében visszajelzést adunk az Országgyűlés és a Kormány felé a középírányító szervek tevékenységét meghatározó jogszabályok alkalmazásáról. Ezzel az Állami Számvevőszék elemzése a törvényhozó és a végrehajtó hatalom jogalkotó munkájában hasznosulhat.

Jó kormányzás támogatása

A jól irányított állam egyik mércéje, hogyan alakítja ki és működteti a társadalmi szerepének betöltéséhez, szolgáltató funkcióinak biztosításához szükséges irányítási és intézményrendszerét, amelynek végső célja a közfeladatok hatékony, eredményes és elszámoltatható ellátása a rendelkezésre álló erőforrások takarékos felhasználásával.

Az Állami Számvevőszék elemzése akkor eredményes, ha annak nyomán a középírányító szervek feladatellátásában erősödik rendezettség és törvényesség, növekszik a közpénzfelhasználás és a közvagyonnal való gazdálkodás szabályossága, átláthatósága és elszámoltathatósága.

Bízunk abban, hogy ellenőrzési és elemzési tapasztalataink bemutatása és megismerése az állami irányítás minden szintjén pozitív változásokat indíthat el a jól irányított állam kialakítása és fejlesztése területén.

Társadalom tájékoztatása

Az ellenőrzési tapasztalatokon alapuló elemzésünk lehetőséget biztosít az állampolgárok számára, hogy tájékoztatást és értékelést kapjanak a középírányító szervek társadalmi érdeklődésre számot tartó tevékenységéről.

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