



Ülésnap	Napirend	Felszólaló
2015 június 12.	Az Állami Számvevőszék elnökének felszólalása az egyes, a felsőoktatás szabályozására vonatkozó törvények módosításáról szóló törvényjavaslat általános vitájában (T/4767)	Domokos László elnök

DOMOKOS LÁSZLÓ, az Állami Számvevőszék elnöke: Köszönöm a szót, elnök úr. Tisztelt Országgyűlés! Tisztelt Képviselő Hölgy és Urak! A 2011-ben megalkotott új Alaptörvény nem csupán közjogi, de közpénzügyi értelemben is meghatározza Magyarország jövőképét. Az Alaptörvénybe épített közpénzügyi rendelkezések, valamint az első sarkalatos törvényként elfogadott új számvevőszéki törvény végleg lezárták a következmények nélküli ellenőrzés korszakát, és új alapokra helyezték a közpénzügyi ellenőrzést Magyarországon.

A törvénybe iktatott, az ellenőrzöttekre vonatkozó együttműködés, illetve intézkedés-terv-készítési kötelelem ma már biztosítja, hogy a számvevőszéki ellenőrzések érdemben hasznosuljanak, hozzájáruljanak a közpénzügyi rendszer szabályozottságának, átláthatóságának és hatékonyságának növeléséhez. Mindez pedig az Országgyűlés bölcs döntésének az eredménye.

Az elsődleges ellenőrzési tevékenysége mellett az Állami Számvevőszék törvényben meghatározott feladata, hogy tapasztalataival támogassa a jó kormányzást, valamint az Országgyűlés törvényalkotó munkáját. Ezért fokozatosan előtérbe kerül a tanácsadó, véleményalkotó funkciónk. Célunk, hogy átláthatóbbá és eredményesebbé tegyük a közpénzek felhasználását, és hozzájáruljunk a közszolgáltatásokat biztosító intézmények és rendszerek hatékonyabb működéséhez, az ellenőrzéseink és elemzéseink olyan pozitív változásokat indítsanak el, amelyek jobbá teszik az állampolgárok mindennapi életét is.

Az ellenőrzéseink, elemzéseink egyik legfőbb hasznosulása az Országgyűlés törvényalkotó tevékenységének a támogatása. A legnagyobb és legtartósabb hatást ugyanis a jogszabályokon keresztül érhetjük el, megállapításaink, tapasztalataink, javaslataink ezért ezt szolgálják, hogy a törvények a lehető leginkább megalapozottak legyenek.

Az elmúlt esztendőben több alkalommal is szót kértem egy-egy parlamenti ülésen annak érdekében, hogy a számvevőszéki ellenőrzések tapasztalatai

beépülhessenek egy előkészítés alatt lévő jogszabályba. Ilyen volt az önkormányzati, a katasztrófavédelmi vagy éppen a versenyjogi törvény vitája, mind-mind olyan területek, amelyek minden magyar állampolgár életét közvetlenül érintik. Most is egy olyan törvény módosítása van napirenden, ami ebbe a sorba illeszkedik.

Ez év április utolsó napján az Állami Számvevőszék befejezte a felsőoktatási törvények átfogó ellenőrzését. Az ellenőrzéseink és a frissen elkészült tanulmányunk aktualitását mutatja, hogy jelenleg napirenden van a felsőoktatási törvény módosítása. Bízom abban, hogy a megállapításaink összegzése is hozzájárul a felsőoktatás stratégiai környezetének megismeréséhez, a jogszabályi változások megalapozásához.

Tisztelt Ház! Az ellenőrzéseink tervezése során törekszünk arra, hogy olyan területeken végezzünk ellenőrzéseket, amelyek korábban nem vagy nem teljeskörűen kerültek az ÁSZ látókörébe, ahol megváltozott a jogszabályi környezet, és kockázatot hordoz a közpénzek felhasználása és a közvagyon kezelése. Meggyőződésem, hogy a felnövekvő generációkat oktató felsőoktatási intézményeknek mintaadó, példaértékű szervezeteknek kell lenniük. Össztársadalmi érdek ugyanis, hogy ezek az intézmények szabályosan működjenek, maradéktalanul betartsák a gazdálkodásukra vonatkozó előírásokat, szabályszerűen használják fel a rájuk bízott közpénzeket, hiszen az ott végző hallgatók ennek a példáját fogják továbbvinni majd, amikor diplomájukat megszerezték.

A felsőoktatási intézmény az oktatás, a tudományos kutatás, a művészeti - vagy a sport - alkotótevékenység mint alaptevékenység folytatására létesített szervezet, amely emellett egyre inkább jelentős vagyon felett rendelkező hazai és európai uniós pályázatokat elnyerő, közbeszerzéseket bonyolító, fejlesztéseket végrehajtó gazdálkodó szervezetté vált. Mindez megújult gazdálkodási, menedzsment-, szabályozási és kontrollmechanizmusokat igényelt volna az intézményektől, amihez az ellenőrzés tapasztalatai szerint nem mindegyik állami felsőoktatási intézmény alkalmazkodott megfelelően.

Az európai uniós támogatások igénybevétele, illetve a sok és nagy értékű beszerzés jó hír ugyan, de mindezek megnövelték a korrupciós veszélyeztetettséget a felsőoktatási intézmények esetében.

Az Állami Számvevőszék évente elvégzett, önkéntes integritási kérdőíves felmérése érzékeny műszerként jelezte ezeknek a korrupciós veszélyeknek a fokozódását, valamint azt is, hogy ezzel egyidejűleg az egyes egyetemek és főiskolák védelmét biztosító, úgynevezett belső kontrollrendszerek kialakítása és működtetése nem követte a fokozódó veszélyeket. Az ellenőrzéssel érintett időszakban hatályos felsőoktatási törvények előírásai a pénzügyi és vagyongazdálkodási területen bármely más költségvetési szervhez képest nagyobb önállóságot biztosítottak a felsőoktatási intézmények számára, ezzel azonban nem minden esetben tudtak élni az intézmények. Több egyetem és főiskola pénzügyi egyensúlya megingott, azok mintegy feléhez költségvetési felügyelőt, illetve főfelügyelőt rendeltek ki.

Az állami felsőoktatási intézményeknek a 2009 és 2013 közötti öt évben jelentős gazdasági, társadalmi és jogi változásokhoz kellett alkalmazkodniuk. A hallgatói létszám nagyságát és összetételét befolyásolta az állami ösztöndíjjal támogatott hallgatók létszámkeretének, illetve egyes tudományágak közötti elosztásának a költségvetési lehetőségekhez és a munkaerő-piaci igényekhez igazodó változása. Az állami ösztöndíjak csökkenése és átrendeződése eltérően érintette a különböző szakterületeken és régiókban működő intézmények finanszírozását. A fentiek ellenére a bevételek összege nem csökkent, sőt reálértéken 0,3 százalékkal növekedett. A növekedés azonban nem volt egyenletes, az intézmények finanszírozása ugyanis jelentősen módosult, ami eltérően érintette az egyes intézményeket.

A 2009 és 2013 közötti éveket értékelő ellenőrzések lezárását követően a jelentéseink ismeretében azt mondhatom, rendkívül indokolt volt az ellenőrzések lefolytatása. Visszatérő és sorozatos szabálytalanságokat tártunk fel a belső kontrollrendszerek területén és az intézmények pénzügyi és vagyongazdálkodásában. Emellett hiányosságokat tapasztaltunk az ágazati irányítás és ellenőrzés területén is. Ezeket mind jogszabályok írták elő, amelyeknek a megszegését tapasztaltuk.

Az Állami Számvevőszék ellenőrzései nem terjedtek ki a felsőoktatási intézmények oktatási, tudományos, művészeti vagy sport-, illetve kutatási tevékenységére. Az ellenőrzés célja az volt, hogy bemutassuk, miképpen gazdálkodtak az intézmények a közpénzekkel és a közvagyonnal, és egy átfogó, úgynevezett holisztikus értékelést készítsünk az ágazatról. Ellenőrzéseink tapasztalatait egy tanulmányban is összefoglaltuk és nyilvánosságra hoztuk.

Jelentéseinkben több mint 200 javaslatot fogalmaztunk meg. A legtöbb intézmény esetében már megindult az ellenőrzéseink tapasztalatainak hasznosulása, emellett 22 intézmény esetében összesen 33 javaslatot tettünk az illetékes miniszternek is, aki szintén megindította ellenőrzési intézkedések megtervezését, végrehajtását. A feltárt szabálytalanságok gyanúja miatt pedig számos alkalmalmmal kellett jelzéssel élnünk különböző hatóságok felé is.

Tisztelt Képviselő Hölgy! Tisztelt Képviselő Urak! Az ellenőrzések során megfogalmazott javaslatainkon túlmenően levélben fordultunk a törvénytervezetet kidolgozó Emberi Erőforrások Minisztériumához, konkrét ellenőrzési megállapításainkat összegző javaslatot tettünk a nemzeti felsőoktatásról szóló törvény módosításához.

Örömmel tapasztaltuk, hogy javaslataink egy része hasznosult az önök előtt fekvő törvényjavaslatban. Az új törvénybe beépült az a javaslatunk, hogy a jogszabályban egyértelműen jelöljék meg a belső kontrollrendszer kialakításáért, működtetéséért és fejlesztéséért felelős személyt, valamint hasznosult az a javaslatunk is, hogy a kancellári intézmény bevezetése nyomán a változást vezessék át a költségvetés, a beszámoló és az intézményfejlesztési terv szenátus elé való terjesztésének kötelezettségét illetően is.

Emellett azonban további észrevételeket, illetve javaslatokat tettünk, amelyeket most az Országgyűlés tisztelt tagjainak szeretnék megfontolásra ajánlani. Ez az adófizetői forintokkal való gazdálkodás átláthatóságát és elszámoltathatóságát erősíti. A felsőoktatási törvény előírja a fenntartó számára, hogy ellenőrizze a felsőoktatási intézmény gazdálkodását, illetve működésének törvényességét. Az ellenőrzés rendszerességének előírása nélkül azonban annak elvégzése nem biztosított, esetleges. Az általunk ellenőrzött időszak öt éve alatt a fenntartó négy intézmény gazdálkodását egyáltalán nem, további öt intézményét pedig csak egyszer ellenőrizte. Többéves számvevőszéki tapasztalat mondatja velem, hogy ahol nincs rendszeres ellenőrzés, ott rendetlenség és pazarlás üti fel a fejét, ezért javaslom, hogy a törvény ne csak az ellenőrzést, de annak gyakoriságát is írja elő a fenntartó számára.

A felsőoktatási törvény szerint a fenntartó értékeli a felsőoktatási intézmény éves gazdálkodásáról készített beszámolót. Beszámoló megküldésére vonatkozó kötelezettséget azonban nem ír elő, amely ugyanakkor feltétele lenne az értékelésnek, ezért sok esetben ezek el is maradtak. Az egységes gyakorlat kialakítása, valamint a fenntartó által készített értékelés szakmai megalapozottságának biztosítása érdekében megfontolásra javaslom, hogy a fenntartó számára megküldendő dokumentumok közé a felsőoktatási intézmény éves gazdálkodásáról készített beszámoló kerüljön be. Ezzel párhuzamosan a jogszabályi előírások közötti összhang megteremtése érdekében a fenntartót megillető észrevételezési jog és az azzal kapcsolatos közlési kötelezettség az éves beszámoló esetében szintén előírandó.

A feladatellátás javítása csak abban az esetben biztosítható, ha a fenntartó kidolgozza az ehhez szükséges, számszerűsíthető mutatószámokat, illetve megfelelő kritérium- és célrendszert határoz meg. Az ellenőrzések során azt tapasztaltuk, hogy ilyen mérőeszköz kidolgozására nem került sor, emiatt javaslom, hogy a fenntartó határozza meg a mutatószámokat, majd ezek alapján történjen meg a szakmai munka eredményességének, a működés hatékonyságának, valamint a felsőoktatási intézmény éves beszámolójának értékelése, illetve ezekkel kapcsolatban intézkedés kezdeményezése.

Különböző területeken végzett ellenőrzéseink élesen rámutattak egy olyan anomáliára, amely a közpénzzel való gazdálkodás megalapozását veszélyezteti hazánkban. Ez pedig az egységes módszertan alapján készülő önköltségszámítás hiánya. A felsőoktatási törvény ugyan előírja, hogy az intézmény a fenntartó jóváhagyásával határozza meg az intézményben folytatott képzés költségét, ellenőrzéseink során azonban azt találtuk, hogy az önköltségszámítás szabályozási hiányosságai a felsőoktatási intézményeknél kiemelt problémát jelentettek. Megfontolásra javaslom ezért, hogy a törvénymódosításban írják elő az illetékes miniszter számára, hogy készítsen módszertani útmutatót az oktatási tevékenység önköltségének meghatározása érdekében, ugyanis enélkül nem kalkulálható megfelelően a normatív finanszírozás, ugyanis nem tudható, hogy melyik intézmény miképpen is számolja ki az egy hallgató képzésére jutó költségeit.

Az ÁSZ azt tapasztalta, hogy a felsőoktatási intézményeknek az év végén keletkezett előirányzat-maradvány elszámolására vonatkozó gyakorlata ellentétes az államháztartásról szóló törvény előírásaival. Az intézmények beszámolójukban esetenként ki sem mutatták a tényleges kötelezettségvállalással terhelt maradványt. A gazdálkodás szabályainak megfelelő gyakorlat megteremtése érdekében indokoltnak tartom, hogy a jogszabály rögzítse, hogy nyilvántartást kell vezetni mind a kötelezettségvállalással terhelt, mind a nem terhelt előirányzatokról.

Tisztelt Képviselők! Nem kérdés, hogy a felsőoktatás átalakításra szorul. A megalapozott jogalkotáshoz az Állami Számvevőszék átfogó ellenőrzése komoly referenciát jelent. Az ellenőrzések nem csupán ahhoz járulnak hozzá, hogy az ellenőrzött intézmények működése és gazdálkodása szabályosabb és átláthatóbb legyen, de a rendszerszintű problémák feltárásával nagymértékben hozzájárul ahhoz, hogy a megfelelő helyen és megfelelő módon közelítsünk egy olyan bonyolult rendszer átalakításához, mint amilyen a felsőoktatás.

Ilyen, minden intézményre kiterjedő, átfogó ellenőrzésre intézményünknek azonban csak ritkán van elegendő humán és anyagi erőforrása. Mégis fontos, hogy továbbra is rajta tartsuk a szemünket a felsőoktatás rendszerén annak érdekében, hogy egyfajta folyamatos monitoring segítségével ki tudjuk szűrni a kockázatos területeket, és ott ellenőrizzünk, ahol erre leginkább szükség van. Ezért javasoljuk, hogy a tervezetbe építsenek be egy olyan rendelkezést, amely alapján a felsőoktatási intézmény köteles az Országgyűlés legfőbb ellenőrző szerve, az Állami Számvevőszék részére megküldeni a költségvetését, annak módosítását, a költségvetés felhasználásáról szóló éves beszámolót, a belső ellenőrzési tervét, az éves ellenőrzési jelentését, valamint évenként kiadott, belső kontrollrendszerrel szóló vezetői nyilatkozatot.

Ehhez kapcsolódva engedjék meg, hogy egy Szent Benedek-idézettel zárjam hozzászólásomat: „Tartsd meg a rendet, és a rend is megtart téged.” Köszönöm megtisztelő figyelmüket. (Szórványos taps a kormánypártok soraiban.)