



ÁLLAMI
SZÁMVEVŐSZÉK

ELEMZÉSE

2017. május

ELEMZÉS



A kulturális örökséghez tartozó javak múltunk és jelenünk megismerésének pótolhatatlan forrásai, a nemzeti és az egyetemes kulturális örökség egészének elválaszthatatlan összetevői.

A megyei hatókörű városi múzeumok gazdálkodása

Ellenőrzési tapasztalatok

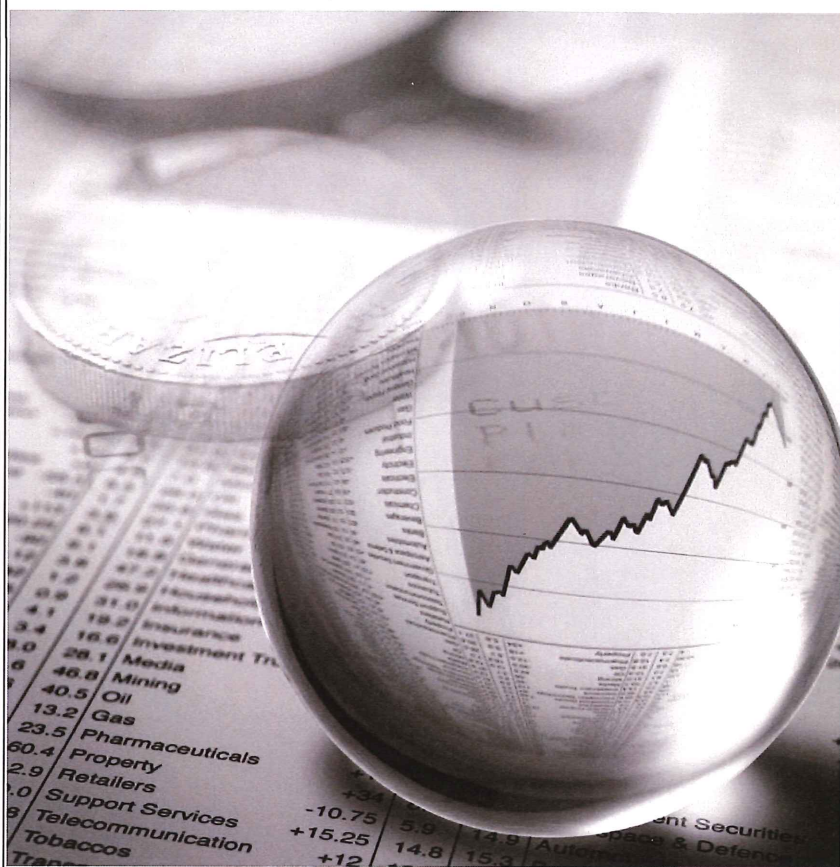


ÁLLAMI
SZÁMVEVŐSZÉK

ELEMZÉSE

A kulturális örökséghez tartozó javak múltunk és jelenünk megismerésének pótolhatatlan forrásai, a nemzeti és az egyetemes kulturális örökség egészének elválaszthatatlan összetevői.

ELEMZÉS



A megyei hatókörű városi múzeumok gazdálkodása

Ellenőrzési tapasztalatok

ENGEDÉLYEZŐ:



Domokos László elnök

Szerkesztő:

DR. NAGY IMRE felügyeleti vezető

Az elemzés elkészítését felügyelte:

PETŐ KRISZTINA felügyeleti vezető

Készítették:

DR. GYŐRI GABRIELLA MÁRTA projektvezető

BOTOS ISTVÁN számvevő tanácsos

KURUCZ ÁDÁM számvevő

DR. PERNYEI KATALIN számvevő

BECK ÉVA számvevő tanácsos

MOLNÁR LÁSZLÓ 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 BEMUTATÁSA	6
	Szabályozás	6
	Megyei hatókörű városi múzeumok	6
▶	AZ ELLENŐRZÉS MÓDSZERE	9
▶	ELLENŐRZÉSI TAPASZTALATOK.....	10
	Vezetői irányítási rendszer	10
	Integritási kontrollrendszer	11
	Múzeumok vagyongazdálkodása	11
	Múzeumok pénzügyi gazdálkodása.....	13
	Irányító szervi feladatellátás.....	14
	Múzeumi átszervezések végrehajtása	15
▶	EREDMÉNYEK, HASZNOSULÁS.....	16
	Hasznosulás az ellenőrzöttek szintjén.....	16
	Hasznosulás a társadalom szintjén.....	16
	Hasznosulás a jó kormányzás támogatásában	17

BEVEZETÉS

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



A megyei hatókörű városi múzeumok kulturális szempontból meghatározó jelentőségűek mind a földrajzi elhelyezkedésüket, mind az ellátott feladatokat, valamint látogatottságukat tekintve. Pénzügyi és vagyongazdálkodásuk meghatározza a közfeladatok ellátását, a kulturális örökséghez tartozó javak védelmét és megőrzését, valamint a nyilvánosság számára történő hozzáférhetőség biztosítását.

Az Állami Számvevőszék folyamatosan figyelemmel kíséri és rendszeresen ellenőrzi a művelődési és kulturális területet. Ennek jegyében került sor korábban a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal, a Magyar Művelődési Intézet és Képzőművészeti Lektorátus, a Művészetek Palotája valamint a fővárosi és megyei színházak ellenőrzésére is.

A megyei hatókörű városi múzeumokat az Állami Számvevőszék eddig rendszerszinten még nem ellenőrizte. A 19 megyei múzeum 2011-2014. között több alkalommal jelentős szervezeti és gazdálkodási átalakuláson ment

keresztül, ez is erősítette az ellenőrzések megindításának indokoltságát.

A megyei múzeumok ellenőrzésével célunk a terület szabályos működésének támogatása, ezáltal a kulturális javak megőrzéséhez szükséges kontrollok erősítése volt. Meggyőződésünk ugyanis, hogy az ellenőrzés rendet, a rend értékét teremt. A közpénzekkel és közvagyonnal való szabályos gazdálkodáshoz szükséges, hogy a kontrollok mindhárom védelmi vonala, vagyis az államháztartás belső kontrollrendszere, a kormányzati, irányítói, fenntartói ellenőrzés, valamint a külső, számvevőszéki ellenőrzés betöltse a jogszabályokban meghatározott szerepét.

Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tevékenységén túl tanulmányokat és elemzéseket készít, ezzel is hozzájárul a „jó kormányzáshoz”, a közpénzek és a közvagyon felelős és szabályos felhasználásához. Az elemzés célja ebből adódóan, hogy az állampolgárok, a megyei és helyi önkormányzatok, a szakmai szervezetek, az országgyűlés és a kormányzati szervek szakmai alapon álló értékelést kapjanak az Állami Számvevőszék által korábban nem ellenőrzött, de a társadalmi érdeklődésre számot tartó területről.



Az elemzés az ellenőrzések tapasztalatait felhasználva összegzi és értékeli a feltárt megállapításokat, az azokból levonható következtetéseket, valamint bemutatja az ellenőrzések eredményeit és társadalmi hasznosulását.

FŐBB MEGÁLLAPÍTÁSOK, KÖVETKEZTETÉSEK

A múzeumok feladatellátásának, pénzügyi és vagyongazdálkodásának alapvető rendeltetése a kulturális örökséghez tartozó javak védelme, őrzése és a nyilvánosság számára történő hozzáférhetővé tétele. Ezért az egész társadalom érdeke, hogy a megyei múzeumok szabályosan működjenek, a jövő generációi számára is biztosítsák a rájuk bízott kulturális javak megőrzését.

A múzeumok tevékenységére vonatkozó jogszabályok alapvetően megteremtették a múzeumok szabályszerű gazdálkodásának, működésének feltételrendszerét. Ugyanakkor a jogszabályok végrehajtásának normatív garanciái tovább erősíthetők.

A múzeumok 80%-ánál a vezetői irányítás rendszere nem biztosította a szabályok betartását, a szabálytalanságok feltárását és kezelését, valamint az átlátható, elszámoltatható és ellenőrizhető közpénzfelhasználást. A belső ellenőrzést nem megfelelően alakították ki és működtették, így annak közpénzvédelmi és vezetést támogató funkciója nem érvényesült. Az egyes múzeumoknál az integritási kontrollrendszer kialakítása és működtetése sem volt megfelelő, ezért az intézmények korrupciós kockázatok elleni védelme nem volt elégséges.

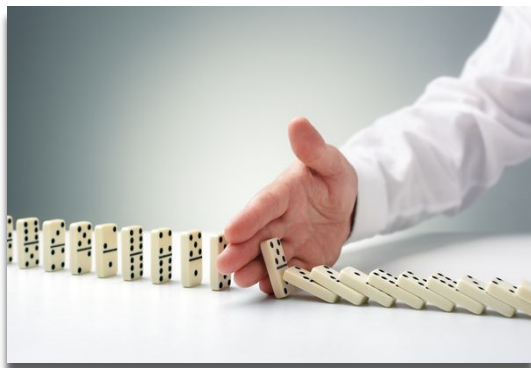
A vezetői irányításban tapasztalt hiányosságokat és szabálytalanságokat visszaigazolva a megyei múzeumok pénzügyi- és vagyongazdálkodása sem felelt meg a jogszabályoknak. A gazdálkodási és nyilvántartási szabálytalanságok magukban hordozták a korrupció és a visszaélések bekövetkezésének kockázatát.

A múzeumok nem szabályszerű pénzügyi és vagyongazdálkodása nem támogatta a kulturális javak megőrzését sem. A nemzeti vagyonba

tartozó kulturális javak nyilvántartására és kölcsönzésére vonatkozó előírásoknak egyetlen múzeum sem felelt meg maradéktalanul. A kulturális javak állományvédelme és vagyonzbiztonsága emiatt nem volt biztosított.

A szervezeti és szerkezeti átalakulások még inkább rávilágítottak a pénzügyi és vagyongazdálkodás hiányosságaira. Az ellenőrzések tapasztalatai azt mutatták, hogy a szabálytalanságok nem függtek össze sem a múzeum méretével, sem pedig a területi elhelyezkedéssel.

Az ellenőrzési tapasztalatok alapján gyengének bizonyult a második védelmi vonalat jelentő irányítói, fenntartói ellenőrzés is. Az irányító szervi feladatellátás során az ellenőrzési jogkörök gyakorlásánál merült fel a legtöbb hiányosság, így az nem töltötte be a szabályszerű közpénzfelhasználás védelmének funkcióját.



Elengedhetetlen, hogy az ellenőrzött szervezetek a hiányosságok kijavítására intézkedési terveket készítsenek, és azokat végrehajtsák. Ennek nyomán ki kell épülnie a szabályok betartását biztosító integritási és vezetői irányítási rendszernek, és részeként a vezetést támogató belső ellenőrzésnek. Emellett az irányító szervi ellenőrzésnek is hozzá kell járulnia a kulturális örökséghez tartozó javak védelméhez, őrzéséhez és a nyilvánosságnak e javakhoz történő hozzáféréséhez. Fontos, hogy az elért eredmények hosszú távon is fenntarthatóak legyenek.

AZ ELLENŐRZÖTT TERÜLET BEMUTATÁSA

Szabályozás

A múzeumokra vonatkozó jogszabályi alapokat az Alaptörvény határozza meg. Az Alaptörvény kimondja, hogy a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége. Az Alaptörvény rögzíti, hogy a nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény, a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény határozza meg.

A múzeumok feladatkörükben a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény alapján gondoskodnak a kulturális javak meghatározott anyagának folyamatos gyűjtéséről, nyilvántartásáról, megőrzéséről és restaurálásáról; tudományos feldolgozásáról, publikálásáról; valamint kiállításokon és más módon történő bemutatásáról; a közművelődési és közgyűjteményi feladatok ellátásáról.

A múzeumok esetében a hatékony, ellenőrizhető gazdálkodás kereteiről az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény, valamint az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet rendelkezik. A belső kontrollrendszerének kialakítására és működtetésére a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet vonatkozik.

Megyei hatókörű városi múzeumok

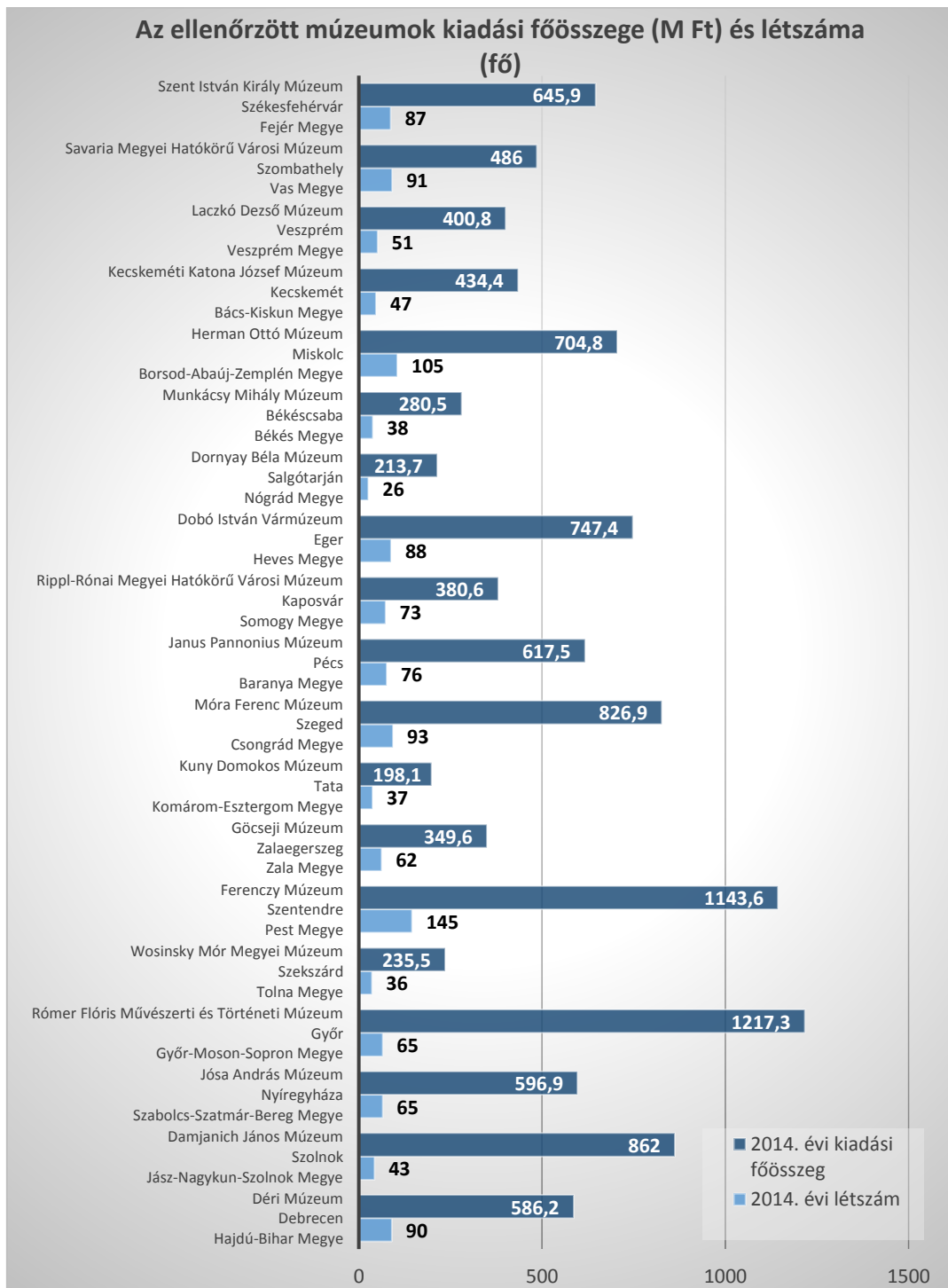
A múzeumok pénzügyi és vagyongazdálkodásának alapvető rendeltetése a kulturális örökséghez tartozó javak védelme, őrzése és a nyilvánosság számára történő hozzáférhetővé tétele. Az ellenőrzött időszakban területileg illetékes múzeumként régészeti feltárást is végeztek.

A megyei hatókörű városi múzeumok jelenlegi körének kialakításában, tulajdonosi és fenntartói szerkezetében rövid idő alatt több jelentős változás történt, amelyeket jogszabályi változások indukáltak.

A megyei múzeumok átszervezés nyomán 2012. január 1-jétől központi költségvetési szervekké váltak. 2013. január 1-jétől a korábban állami tulajdonba és fenntartásba került megyei múzeumok a megyeszékhely megyei jogú városok – Pest megyében Szentendre, Komárom-Esztergom megyében Tata Város Önkormányzata – fenntartásában működtek tovább.

Az ellenőrzött megyei hatókörű városi múzeumok megnevezését, székhelyét, a múzeumok költségvetésének nagyságát és az alkalmazotti létszám volumenét az 1. ábra szemlélteti.

1. ábra



Forrás: ÁSZ jelentések

A múzeumok működését szolgáló vagyon tulajdonosi, vagyonkezelői, használói szerepekben történt változásokat az 1. táblázat, a múzeum fenntartóinak, irányító és középírányító

szervének és gazdasági szervezetének változását a 2. táblázat tartalmazza.

1. táblázat - A múzeumok működését szolgáló vagyon tulajdonosi, vagyonkezelői, használói szerepeiben történt változások 2011-2014. között

	2011. év	2012. év	2013-2014. évek
Tulajdonos (joggyakorló)	Megyei Önkormányzat	Állam (MNV Zrt.)	Állam (MNV Zrt.)
Vagyonkezelő	-	MIK	Múzeum
Használó	Múzeum	Múzeum	Múzeum

2. táblázat - A múzeumok fenntartóinak, irányító és középírányító szervének és gazdasági szervezetének változásai 2011-2014. között

Időszak	Fenntartó	Irányító szerv	Középírányító szerv	Gazdasági szervezet
2011.	Megyei Önkormányzat	Megyei Önkormányzat Közgyűlése	-	múzeum, egyéb szervezet
2012.	Megyei Intézményfenntartó Központ (MIK)	Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium	Megyei Intézményfenntartó Központ (MIK)	Megyei Intézményfenntartó Központ (MIK)/múzeum
2013-2014.	Megyei Jogú Város Önkormányzata, Szentendre és Tata városok önkormányzatai	Megyei Jogú Város Önkormányzat Közgyűlése, Szentendre, Tata városi önkormányzatok képviselő-testületei	-	múzeum, egyéb szervezet

AZ ELLENŐRZÉS MÓDSZERE

Az ellenőrzések megfelelőségi ellenőrzésként annak megállapítására irányultak, hogy az ellenőrzött szervezetek működése megfelelt-e a jogszabályi előírásoknak és a belső szabályoknak.

Az ellenőrzött időszak 2011. január 1-jétől 2014. december 31-ig tartott.

Az ellenőrzött szervezetek a megyei hatókörű városi múzeumok, a fenntartói feladatokban érintett megyei önkormányzatok, a megyei jogú városok, valamint Tata, Szentendre városok önkormányzatai, a megyei intézményfenntartó központok általános és egyetemleges jogutóda a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság, továbbá a múzeumok gazdálkodási tevékenységét megállapodás alapján ellátó költségvetési szervek voltak.

Az ellenőrzést az Állami Számvevőszék az ellenőrzési program szempontjai, a hatályos jogszabályok, az ellenőrzés szakmai szabályai, az egyes ellenőrzési típusokhoz kapcsolódó számvevőszéki módszertanok és nemzetközi standardok figyelembe vételével végezte.



Az ellenőrzés lefolytatásához a múzeumok az Állami Számvevőszék által kért dokumentumok elektronikus megküldésével szolgáltatott adatokat.

Az ellenőrzések célja annak megállapítása volt, hogy a megyei múzeumoknál a belső kontrollrendszer kialakítása és működtetése szabályszerűen történt-e; szabályszerű volt-e a múzeumok pénzügyi- és vagyongazdálkodása. A múzeumok korrupcióval szembeni veszélyeztetettségének csökkentése érdekében az Állami Számvevőszék értékelte az integritási szemlélet érvényesülését a gazdálkodási folyamatokban. Az ellenőrzések célja volt továbbá annak megállapítása, hogy az intézményfenntartói feladatok ellátása szabályszerű volt-e. Ugyancsak vizsgálták az ellenőrzések, hogy a megyei múzeumi rendszer átalakítása, az intézményfenntartói rendszerben végbement változások előkészítése és végrehajtása megalapozottan, szabályszerűen történt-e.

ELLENŐRZÉSI TAPASZTALATOK

Vezetői irányítási rendszer

A múzeumok 80%-ánál a kialakított vezetői irányítási rendszer nem biztosította a szabályok betartását, az átlátható, elszámoltatható és ellenőrizhető közpénzfelhasználást.

A vezetői irányítási rendszer kialakítása alapvető a költségvetési szerv szabályos működése szempontjából. Ennek ellenére mindössze egy múzeum volt, amelynél a vezetői irányítási rendszer összesített értékelése az ellenőrzött időszak egészében szabályszerű volt. A vezetői irányítási rendszer szabályszerűségének értékelését a 2. ábra szemlélteti.

2. ábra



Forrás: ÁSZ jelentések

A működést megalapozó szervezeti és működési szabályzat 13 múzeum esetében hiányos volt. Nem tartalmazta többek között a szervezeti egységek engedélyezett létszámát, a munkakörkhöz kapcsolódó helyettesítés rendjét, a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséggel járó munkaköröket, illetve a belső ellenőrzést végző személy vagy szervezet jogállását, feladatait. A

gazdálkodási tárgyú szabályzatok (így különösen a számviteli politika, a számlarend, az eszközök és források értékelési szabályzata, a leltározási szabályzat) esetenként nem készültek el vagy nem voltak összhangban a jogszabályi előírásokkal. A felmerült hiányosságok jelentős kockázatot hordoztak a múzeumok szabályszerű működése vonatkozásában, melyet alátámasztott az az ellenőrzési megállapítás is, hogy a múzeumok pénzügyi- és vagyongazdálkodása egyetlen esetben sem volt szabályszerű.

A szervezet operatív tevékenységének, a célok megvalósításának nyomon követését biztosító rendszert a múzeumok közel 90%-ában nem építették ki, így nem tárták fel és nem kezelték a működést veszélyeztető kockázatokat.

A kontrolltevékenység, azaz a kockázatkezelés eszközeinek kialakítása és működtetése csak egy múzeum esetében volt minden ellenőrzött évben szabályszerű. Gyakoriak voltak a gazdálkodási jogkörök kijelölése vonatkozásában felmerült hiányosságok. Az informatikai rendszer szabályozása során az adatok biztonságának, védelmének érvényre juttatásához szükséges szabályozást nem készítettek, amely növelte az adatokhoz való jogosulatlan hozzáférés kockázatát.

Az információs és kommunikációs folyamatok kialakítása és működtetése a 19 ellenőrzött múzeumból csak egy esetében volt az ellenőrzött időszak egészében szabályszerű. A múzeumok több mint 50%-ánál nem tettek eleget a gazdálkodási adatok közzétételére vonatkozó jogszabályi kötelezettségnek, így nem biztosították, hogy a közügyek átláthatósága, a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez fűződő jog érvényesüljön.

A belső ellenőrzés kialakítása és működtetése az ellenőrzött időszak egészében egy múzeum esetében sem volt mind a négy évben szabályszerű. A múzeumok több mint 20%-

ában nem gondoskodtak a belső ellenőrzés kialakításáról a 2011–2012-es időszakban, valamint a 2011–2014. években három múzeum nem gondoskodott a belső ellenőrzés szabályszerű működtetéséről. Ezáltal nem biztosították a gazdálkodás szabályszerűségének és a közpénzek felhasználásának ellenőrizhetőségét.

Integritási kontrollrendszer

A múzeumoknál az integritási kontrollrendszer kialakítása és működtetése nem volt megfelelő, ezért az intézmények korrupciós kockázatok elleni védelme nem volt elégséges.

Az ellenőrzések tapasztalatai szerint a múzeumoknál beazonosított veszélyeztetettségi tényezők (pl: szabályozási környezet változása), valamint az azok kezelésére kiépült kontrollok (pl: belső szabályozások, belső ellenőrzés) szintje között nem volt egyensúly.

Az ellenőrzés tapasztalatai alapján az integritás kontrollok jellemző hiányossága volt, hogy:

- ▶ nem szabályozták a nemkívánatos dolgozói magatartással szembeni intézkedéseket;
- ▶ nem működtettek a szervezeten kívülről érkező panaszokat és közérdekű bejelentéseket kezelő rendszert;
- ▶ nem határozták meg az etikai elvárásokat;
- ▶ nem végeztek rendszeresen korrupciós kockázatelemzést.

Összességében a kiépült kontrollok nem biztosították teljes körűen a múzeumok korrupciós kockázatok elleni védelmét, valamint a korrupció megakadályozása érdekében szükséges intézkedések körének kialakítása sem történt meg.

Múzeumok vagyongazdálkodása

A múzeumok vagyongazdálkodásában rendszerszintű hibák kerültek feltárára. A nyilván tartási és a kölcsönzési tevékenységhez kapcsolódó hiányosságok miatt a kulturális javak állományának megőrzése és fizikai védelme nem volt biztosított.

2011-ben a tulajdonos megyei önkormányzatok használatba adták a működéshez és a feladatellátáshoz szükséges vagyont a megyei múzeumok részére.

2012. január 1-jét követően a tulajdonosi jogokat az állami tulajdon felett a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. gyakorolta. A múzeumok a feladat ellátását szolgáló vagyont továbbra is használták, azonban erre vonatkozó szerződéssel a jogszabályi előírás ellenére nem rendelkeztek. A számviteli előírások ellenére a kezelt vagyon 2012. évi kimutatására szabálytalanul a múzeumoknál került sor. A múzeumok 2012. évi beszámolójának mérlegében kimutatott állami vagyon értéke jelentős összegű hibát eredményezett a vagyon és annak összetétele vonatkozásában, amely által a gazdálkodás átláthatósága nem volt biztosított.

2013. január 1-jétől a megyei múzeum lett a vagyonkezelője a tevékenységéhez szükséges állami vagyonnak, azonban a 2013–2014. években nem rendelkeztek vagyonkezelési szerződéssel. A kezelt vagyon köre és nagysága a 2013–2014. években vagyonkezelési szerződés hiányában nem volt megállapítható. Kiegészítő mellékletben a múzeumok nem mutatták be mérlegtételek szerinti megbontásban a kezelésbe vett állami eszközöket, és nem jelezték a vagyonkezelési szerződés hiányát. Emiatt nem érvényesült a „lényegesség” számviteli elve.

A nemzeti vagyonba tartozó kulturális javak nyilvántartását miniszteri rendelet szabályozta,

amely előírásainak egyetlen múzeum sem felelt meg. Jellemző hiba volt, hogy a 2011–2012. években a rendelet előírásától eltérően belső szabályzatban nem rögzítették a külön nyilvántartások kezelésére, adataira valamint őrzésére vonatkozó szabályokat.

A 2011–2014. években a múzeumok nem, vagy nem szabályszerűen vezették a következő nyilvántartásokat:

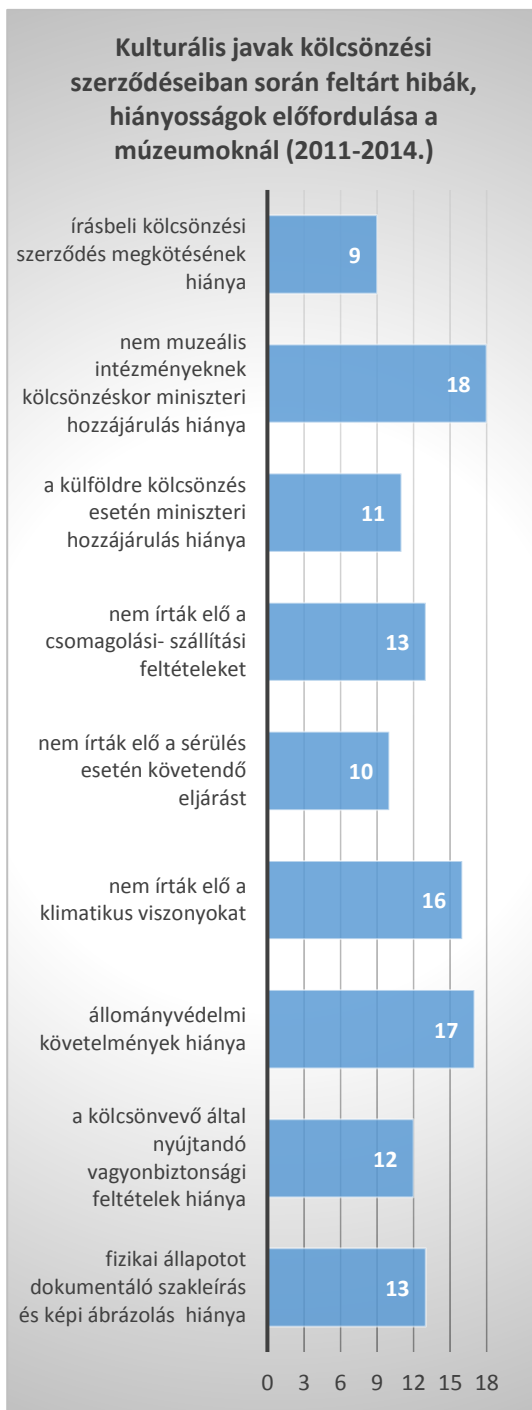
- ▶ az őrzésében lévő, de nem saját gyűjteményeihez tartozó letétként kezelt kulturális javakról a letéti naplót;
- ▶ a gyűjteményekből ideiglenesen kikerült (pl. kiállításra vagy más célra kölcsönadott) kulturális javakról a kölcsönadott tárgyak naplóját;
- ▶ a kölcsönvett tárgyak naplóját;
- ▶ a szekrénykataszteri nyilvántartást.

A szakleltárkönyvek (néprajzi, képzőművészeti, helytörténeti leltárkönyv) záradékolása nem minden év végén történt meg, illetve a záradék nem tartalmazta az előírt adatok teljes körét.

A múzeumok mérlegének leltárral való alátámasztottsága, a mérlegtételek értékelése a 2011–2014. közötti időszakban egy esetben sem felelt meg teljes körűen a jogszabályi előírásoknak és a belső szabályozásnak. A feltárt hiányosság miatt a múzeumi ágazat intézményeinél nem érvényesült a megbízható és valós összkép számviteli alapelve.

A kulturális javak hasznosítása és kölcsönzése egyetlen múzeum esetében sem felelt meg a jogszabályi előírásoknak, ezáltal a kölcsönadott kulturális javak vagyonbiztonságára és állományvédelmére vonatkozó előírásokat sem érvényesítették megfelelően. A kölcsönzési tevékenységhez kapcsolódó szerződések hiányosságai miatt a kulturális javak állományának fizikai védelme nem volt biztosított. A jellemző hibákat a 3. ábra szemlélteti.

3. ábra



Forrás: ÁSZ jelentések

Múzeumok pénzügyi gazdálkodása

Az ellenőrzések ismétlődő szabálytalanságokat tártak fel a múzeumok pénzügyi gazdálkodásában a beszámoló jóváhagyása, a bevételek elszámolása, továbbá az állami tulajdonú vagyontárgyak hasznosítása területén. A szabályszerű kifizetéseket biztosító folyamatba épített kontrollok az ellenőrzött időszak első felében a múzeumok többségénél nem működtek.

A költségvetés tervezésénél a kiadási és bevételi előirányzatok tervezése során a múzeumok a jogszabályok és a belső szabályzatok, valamint az ellenőrzési nyomvonalak szerint jártak el.

A költségvetési beszámoló készítése során 15 múzeum esetében visszatérő hiba volt, hogy az éves költségvetési beszámolóját a törvényben rögzített határidőn túl nyújtotta be az irányító szerv részére.

Kilenc múzeum éves költségvetési beszámolója nem felelt meg a törvényi előírásoknak, mert leltárral egyáltalán nem támasztották alá, vagy a leltár nem felelt meg a jogszabályi előírásoknak, illetve a könyvviteli elszámolást közvetlenül és közvetetten alátámasztó számviteli bizonylatok megőrzéséről nem gondoskodtak.

A bevételek elszámolása egy múzeumnál volt megfelelő, hét múzeumnál részben, 11 múzeumnál nem megfelelő volt, mert előfordult, hogy a termékértékesítéssel, szolgáltatásnyújtással összefüggésben az önköltséget nem határozták meg. Az állami tulajdonú vagyontárgyak hasznosítására a 2012. évben vagyonhasznosításra feljogosító szerződés hiányában jogalap nélkül, a 2013–2014. években vagyonnevelési szerződés hiányában szabálytalanul került sor. Nyolc múzeumnál a bevételek számlázása nem volt szabályos, továbbá 14 múzeumnál a

bevételek nem folytak be határidőben. A bevételek elszámolásának értékelését a 4. ábra szemlélteti.

4. ábra



Forrás: ÁSZ jelentések

A kiadások esetében a múzeumok többségénél a kifizetésekhez kapcsolódó kontrollok az ellenőrzött időszakban nem vagy részben voltak szabályszerűek, ennek alakulását az 5. ábra mutatja.

5. ábra



Forrás: ÁSZ jelentések

Számos szabálytalanságot tárt fel a számvéveszéki ellenőrzés a szabályos kifizetést biztosító ellenőrzési folyamatokban. A költségvetési pénzeszközök feletti rendelkezési jogok és a ki-

fizetés előtti, szabályszerűséget biztosító, egymásra épülő kontrollok nem működtek. Ezzel nem biztosították a szabályszerű kifizetéseket, ami a további hibák, szabálytalanságok bekövetkezésének valószínűségét növelte.

A régészeti feltárási tevékenység esetében a múzeumok közel 2/3-a (12 intézmény) 2011–2012-ben a régészeti feltárási tevékenység bevételeinek analitikus nyilvántartását jogszabályi előírás ellenére nem vezette, ezáltal a bevételek áttekinthetőségét nem biztosították.

A régészeti feltárási tevékenység bevételeinek elszámolásával, jogszerűségével kapcsolatban négy múzeum esetében tárta fel az ellenőrzés, hogy a régészeti tevékenységből származó bevétel beszedését alátámasztó szerződés, megállapodás nem készült. A hiányosság miatt a bevétel beszedésének folyamata, annak nagyságrendje nem volt átlátható.

A pénzügyi egyensúly biztosítása érdekében a múzeumi bevételek beérkezése és a kiadások teljesítése ütemezését bemutató, a folyamatos fizetőképesség fenntartásának nyomon követésére alkalmas előirányzat–felhasználási tervet (a 2011-es évre) és likviditási tervet (a 2012–2014. közötti évekre) a múzeumok döntő többségénél, 16 intézménynél nem készítették.

Irányító szervi feladatellátás

Az irányítói feladatellátás a múzeumok több mint 1/3-ánál nem volt szabályszerű. Az ellenőrzési jogkörök gyakorlásánál merült fel a legtöbb hiányosság, így az irányítói ellenőrzés nem töltötte be a szabályszerű közpénzfelhasználás védelmének funkcióját.

Az irányító szervek munkáltatói jogosultságainak gyakorlása 15 múzeum esetében szabályszerűen történt. Négy múzeum vonatkozásában fordult elő szabálytalanság a munkáltatói

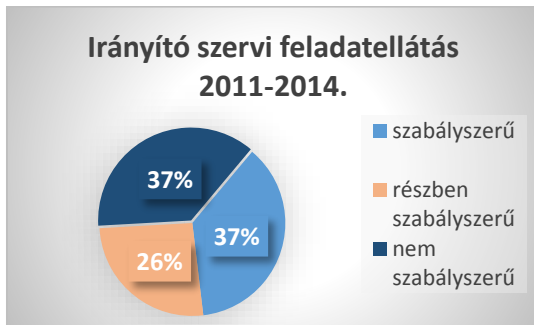
joggyakorlás körében. Egy esetben a múzeumigazgató kinevezési dokumentumai nem feleltek meg a jogszabályban foglaltaknak, illetve a gazdasági vezető a jogszabályban előírt költségvetési gyakorlat hiányában az éves beszámoló aláírásával jogosulatlanul járt el. Két múzeum esetében az irányító szerv hatáskörét elvonva a múzeum igazgatója bízta meg a gazdasági vezetőt. Egy múzeumnál 2011-ben a múzeumigazgató megbízásához a kultúráért felelős miniszter véleményét jogszabályi előírás ellenére nem kérték ki.

Az egyéb irányítási, felügyeleti és ellenőrzési jogosultságok gyakorlása során számos hiányosságot állapított meg az ellenőrzés. 15 múzeum esetében a középírányító szerv nem ellenőrizte az államháztartással összefüggő közérdekű és közérdekből nyilvános adatok kötelező közzétételének, illetve igényre történő szolgáltatásának végrehajtását. Négy múzeum esetében a fenntartó a jogszabályban foglaltak ellenére nem határozta meg a múzeum stratégiai tervét, munkatervét.

A 2013–2014. években mindössze hét múzeum rendelkezett a szakmai tevékenysége folytatásának alapjául szolgáló, az irányító szerv – mint fenntartó – által jóváhagyott küldetésnyilatkozattal. Két múzeum esetében az elkészült küldetésnyilatkozatot az irányító szerv a jogszabályi rendelkezéseket megsértve nem hagyta jóvá.

Az irányító szervek múzeumokra vonatkozó feladatellátását a 6. ábra szemlélteti a 2011–2014. években.

6. ábra



Forrás: ÁSZ jelentések

Múzeumi átszervezések végrehajtása

A múzeumokat érintő átszervezéseket összességében nem szabályszerűen hajtották végre. A szervezeti és szerkezeti átalakulások még inkább rávilágítottak a pénzügyi és vagyongazdálkodás hiányosságaira.

A múzeumok 2011/2012. évi átadásáról szóló megállapodások 89%-ában hiányosként jelentkezett, hogy annak rendelkezései ellenére mellékletben nem rögzítették többek között:

- ▶ a múzeum vagyonelemtárát – ingatlan- vagyontekintetében – az ingatlanok adatainak, továbbá könyv szerinti értékének és az utolsó vagyonelemtételezésének bemutatásával;
- ▶ az ingó vagyontekintetében, az alapleltárakban és külön nyilvántartásokban nyilvántartott kulturális javak felsorolását;
- ▶ az intézményi költségvetés 2011. évi várható teljesüléséről szóló adatszolgáltatást.

Az állami tulajdonba került vagyonelemek számviteli nyilvántartásokból történő kivezeté-

sét az előírások ellenére nem végezték el. A vagyontényes átadása során a vagyontadási jegyzőkönyvek 13 múzeum esetében egyáltalán nem, öt esetben határidőn túl és mindössze egy múzeumnál határidőben készültek el, amelyet a 7. ábra mutat be.

7. ábra



Forrás: ÁSZ jelentések

A 2012/2013. évi átszervezéshez kapcsolódó számviteli feladatokat 8 múzeumnál végezték el teljes körűen, további 11 múzeumnál az előírásokat figyelmen kívül hagyva az átadáshoz kapcsolódó vagyontadási jelentést és vagyontadás-átvételi jegyzőkönyvet nem készítettek. A jogszabályban rögzített előírások ellenére a beszámolót szabályszerű leltárral és záró főkönyvi kivonattal nem támasztották alá.

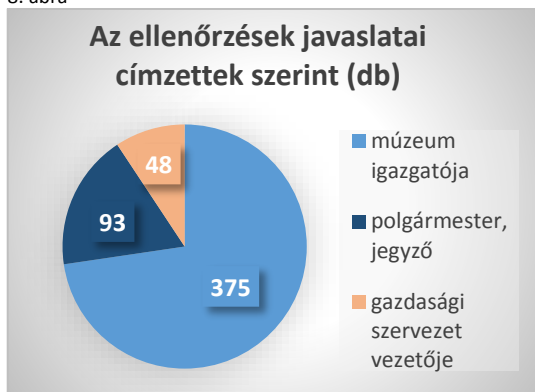
EREDMÉNYEK, HASZNOSULÁS

Az Állami Számvevőszék küldetésének megfelelően szilárd szakmai alapon álló, értékteremtő ellenőrzéseivel előmozdítja a közpénzügyek átláthatóságát, rendezettségét. Az Állami Számvevőszék a megyei múzeumok ellenőrzései által hozzáadott értéket teremt a közpénzek szabályos felhasználásában, valamint hozzá kíván járulni a kontrollok erősítéséhez, a gazdálkodási gyakorlat javításához, ezáltal a kulturális javak megőrzéséhez.

Hasznosulás az ellenőrzöttek szintjén

A megyei hatókörű városi múzeumok ellenőrzései során az Állami Számvevőszék 19 jelentésben az intézkedést igénylő megállapításokra 516 javaslatot fogalmazott meg, amelyeket címzettek szerint a 8. ábra szemléltet.

8. ábra



Forrás: ÁSZ jelentések

A jelentésekben foglalt intézkedést igénylő megállapításokra az ellenőrzött szervezetek intézkedési terveket készítettek. A megfelelő intézkedési tervekben foglalt feladatok végrehajtása hozzájárul a szabályok betartását biztosító

kontrollok kiépítéséhez, valamint a feltárt hiányosságok és szabálytalanságok kezeléséhez. Az intézkedési tervben foglalt feladatok végrehajtását az Állami Számvevőszék utóellenőrzés keretében ellenőrizheti.

Az Állami Számvevőszék intézkedést igénylő megállapításai és javaslatok legnagyobb arányban a múzeumok vezetői irányítási rendszerében – azon belül a kontrollkörnyezet kialakítása során – feltárt hiányosságok megszüntetésére irányultak. Több esetben fogalmazott meg javaslatot az Állami Számvevőszék a szabályszerű működést támogató pénzügyi, számviteli tárgyú szabályzatok megalkotására.

A pénzügyi és vagyongazdálkodást érintően a javaslatok a jogszabályi előírásoknak megfelelő leltár és éves beszámoló összeállítására, a kulturális javak szabályszerű nyilvántartására, valamint a kulturális javak jogszabályi előírásoknak megfelelő kölcsönzésére irányultak.

Emellett az Állami Számvevőszék több esetben megkereséssel élt az illetékes szervezetek felé a feltárt szabálytalanságok ügyében. A Nemzeti Adó- és Vámhivatalt tíz esetben, az illetékes ügyészséget 31 esetben, míg a Közbeszerzési Döntőbizottságot három esetben kereste meg az Állami Számvevőszék.

Hasznosulás a társadalom szintjén

Az Állami Számvevőszékkel szemben alapvető és jogos elvárás az átláthatóság és a társadalmi szintű tájékoztatás. Az állampolgároknak alapvető demokratikus joguk, hogy nyomon követhessék a közpénzek felhasználását.

Ennek jegyében az Állami Számvevőszék minden jelentése nyilvános, bárki számára hozzáférhető és letölthető az Állami Számvevőszék honlapján (www.asz.hu).

Az Állami Számvevőszék 2015 második felében kezdte meg mind a 19 megyei hatókörű városi múzeum ellenőrzését és az első hat jelentését (Debrecen, Győr, Nyíregyháza, Szekszárd, Szentendre és Szolnok) 2016. december 8-án, sajtótájékoztató keretében hozta nyilvánosságra. Három múzeum (Szeged, Tata és Zalaegerszeg) ellenőrzése december közepén, illetve további öt múzeum (Békéscsaba, Eger, Kaposvár, Pécs és Salgótarján) ellenőrzése december második felében zárult le. Az utolsó ütemben – 2017. február elsején - a miskolci, a kecskeméti, a székesfehérvári, a szombathelyi és a veszprémi múzeum ellenőrzés fejeződött be.

Az ellenőrzések megállapításairól az ÁSZ széles körben tájékoztatta az országos és helyi közvéleményt. A megyei médiumok igényeinek kielégítése érdekében az ÁSZ mind a 19 megyei múzeum esetében ún. elektronikus sajtótájékoztatók keretében biztosította az ellenőrzési megállapítások eljuttatását az érdeklődőknek.

Hasznosulás a jó kormányzás támogatásában

Az Állami Számvevőszék ellenőrzési tevékenysége a „jó kormányzás” támogatásában is hasznosulhat.

A tanácsadó, véleményalkotó funkciók keretében visszajelzést adunk az Országgyűlés felé a múzeumok tevékenységét meghatározó jogszabályok alkalmazásáról. Ezzel az Állami Számvevőszék az elemzésével hozzájárul az Országgyűlés törvényalkotó munkájához, a múzeumi területet érintő törvénymódosítási javaslatok megvitatásához.

Az elemzés lehetőséget biztosít az Országgyűlés és a kormányzati szervek számára, hogy szakmai alapon álló értékelést kapjanak az Állami Számvevőszék által korábban nem ellenőrzött, de a társadalmi érdeklődésre számot tartó

terület működéséről, a közpénzek és a közvagyon felhasználásának szabályszerűségéről.

Mindezzel az a célunk, hogy a döntéshozók támogatása útján az ellenőrzéseink és elemzéseink hozzájáruljanak a közpénzek és a közvagyon szabályos, átlátható és elszámoltatható felhasználásához.

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