



ÁLLAMI
SZÁMVEVŐSZÉK

Összefoglaló az állami felsőoktatási intézmények ellenőrzésének tapasztalatairól

Az egyetemek és főiskolák ellenőrzéséhez kiemelt közérdek fűződik. A felsőoktatási intézmények által betöltött társadalmi szerep, szerteágazó tevékenységük, bonyolult szervezetük, az általuk kezelt közpénz nagysága, a korrupciós veszélyek fokozódása, illetve a nemzetközi gyakorlatok egyaránt indokoltá tették a számvevőszéki ellenőrzések megindítását.

Az Állami Számvevőszék ezért 2014-15-ben ellenőrizte mind a 28 állami fenntartású felsőoktatási intézményt. A szabályszerűségi ellenőrzések 9 intézmény esetében 2009-2012, 19 intézmény esetében pedig 2009-2013 közötti időszakot értékelték. Az ellenőrzések célja volt bemutatni, miképpen gazdálkodtak az intézmények a közpénzekkel és a vagyonnal. Ennek során a Számvevőszék egyrészt értékelt az illetékes minisztériumok ágazati irányítási és fenntartói tevékenysége szabályszerűségét, másrészt azt ellenőrizte, hogy az egyes felsőoktatási intézmények belső kontrollrendszere, pénzügyi- és vagyongazdálkodása, a szenátus tevékenysége megfelelt-e az előírásoknak. Emellett értékelt az intézmények integritás kontrolljainak kiépítettségét, valamint a külső ellenőrzések hasznosulását is. Az ellenőrzések nem terjedtek ki a felsőoktatási intézmények oktatási, tudományos, kutatási tevékenységére.

Az Állami Számvevőszék az ellenőrzések tapasztalatait tanulmányban összegezte, amelyet 2015 májusában hozott nyilvánosságra¹.

Tapasztalatok és következtetések

Az állami felsőoktatási intézményeknek az elemzéssel érintett időszakban jelentős gazdasági, társadalmi és jogi változásokhoz kellett alkalmazkodniuk. Alaptevékenységük ellátása mellett egyre inkább jelentős vagyon felett rendelkező, hazai és európai uniós pályázatokat elnyerő, közbeszerzéseket bonyolító, fejlesztéseket végrehajtó gazdálkodó szervezetekké váltak. Mindez megújult gazdálkodási, menedzsment, szabályozási és kontroll mechanizmusokat igényelt volna az intézményektől, amihez az ellenőrzés tapasztalatai szerint nem mindegyik állami felsőoktatási intézmény alkalmazkodott megfelelően.

¹ A tanulmány az ÁSZ honlapján is megtalálható: <http://www.asz.hu/tanulmanyok/2015/az-allami-felsooktatasi-intezmenyek-gazdalkodasa-es-mukodese-ellenorzesi-tapasztalatok/az-allami-felsooktatasi-intezmenyek-gazdalkodasa-es-mukodese-ellenorzesi-tapasztalatok.pdf>.

Az állami felsőoktatási intézmények pénzügyi-gazdasági helyzetére jelentős hatással volt, hogy hallgatóik létszáma az elmúlt években évről-évre csökkent. A hallgatói létszám nagyságát és összetételét befolyásolta az állami ösztöndíjjal támogatott hallgatók létszámkeretének csökkenése, illetve egyes tudományágak közötti elosztásának változása is, amely eltérően hatott az egyes felsőoktatási intézmények költségvetési támogatásának és egyéb bevételeinek nagyságrendjére és összetételére. Az intézmények finanszírozása jelentősen módosult, a normatív támogatások csökkenése mellett a támogatásértékű és a költségvetésen kívülről származó bevételek összege számottevően nőtt (lásd ábra). Összességében, mindezek hatására a bevételek összege 2009-2013 között reálértéken 0,3%-kal növekedett.

Finanszírozási források alakulása 2009-2013 között (Mrd Ft)

	2009	2010	2011	2012	2013	Változás ²
Irányító szervtől kapott költségvetési támogatás	203,1	199,8	188,2	175,1	175,2	-13,8%
Támogatásértékű bevételek	127,9	164,7	186,8	178,4	209,8	64,0%
Saját bevételek	97,8	107,7	109,5	107,5	111,6	14,1%

A csökkenő hallgatói létszám elsősorban azoknál a felsőoktatási intézményeknél okozott finanszírozási nehézségeket – kisebb költségvetésű vidéki főiskolák –, ahol a finanszírozási forrás meghatározó részét a normatív alapon biztosított támogatás adta. Ezeknél az intézményeknél a finanszírozási források kedvezőtlen változása mellett a több évre szóló PPP konstrukcióban megvalósított fejlesztések kihasználatlansága, valamint az ezekhez kötődő kiadások is befolyásolták a pénzügyi pozíció romlását.

A PÉNZÜGYI EGYENSÚLY több intézmény esetében az ellenőrzött időszak egészére nézve nem volt biztosított, azok közel háromnegyedéhez költségvetési (fő)felügyelőt rendeltek ki. A nagyarányú hallgatói létszámcsökkenést követte a kiadási főösszegek változása is, de a felhalmozási bevételek összességében nem nyújtottak fedezetet a felhalmozási kiadásokra. A hiányt a működési bevételi többletből, finanszírozási bevételből, továbbá a felhalmozási célú előirányzat maradványából pótolták. A bevételek részét képező intézményi térítési díjak elszámolását a felsőoktatási intézmények többsége nem alapozta meg önköltségszámítással, ami az adott tevékenység kapcsán veszteség képződésének kockázatát hordozta. Az intézmények önköltségszámításának szabályszerű kialakítását és eredményes alkalmazását a módszertani útmutató hiánya is befolyásolta. Az intézmények egyéb bevételeik megalapozásához szükséges önköltségszámításokat több esetben nem készítették el. Előfordult, hogy eszközeiket versenyztetés nélkül adták bérbe, a közbeszerzési szabályok megsértésével pedig korlátozták az átláthatóság, illetve gazdaságosság követelményének érvényesítését.

A költségvetési felügyelők tevékenysége nyomán megtett intézkedések az intézmények többségénél nem tudták elérni a pénzügyi, likviditási helyzet érdemi javulását. A 2013. év végére jelentős javulás következett be a pénzügyi egyensúlyban, ennek oka, hogy 2013-ban

² Az oszlopban a 2009-ről 2013-ra bekövetkezett változás szerepel.

az intézmények a Felsőoktatási Struktúraátalakítási Alapból összesen 12,3 Mrd Ft többlet-támogatáshoz jutottak, emellett a saját bevételeik, illetve a támogatásértékű bevételeik is növekedtek.

A PÉNZÜGYI GAZDÁLKODÁS területén az ellenőrzések tapasztalata volt, hogy a gazdálkodási jogkörök gyakorlása az intézmények többségénél nem volt szabályszerű. Visszatérő szabálytalanság volt, hogy az intézmények több mint fele a hallgatói költségtérítéseket nem a Magyar Államkincstárnál vezetett számlán kezelte, illetve az intézmények több mint felénél megsértették a közbeszerzésekre vonatkozó előírásokat. A belső kontrollrendszer hiányosságai, valamint szabálytalanságai több intézmény esetében szabálytalan pénzügyi kifizetésekhez, valamint a hatékonyságot veszélyeztető körülmények kialakuláshoz vezettek. A belső kontrollrendszer nem megfelelő működtetése – annak mind az öt területén – a művészeti felsőoktatási intézményeknél volt jellemző.

A VAGYONGAZDÁLKODÁS ÉS -KIMUTATÁS ellenőrzése során az ÁSZ jelentéseiben rámutatott, hogy több intézmény mérlegében a feltárt hibák összege meghaladta a számviteli jogszabályokban rögzített jelentős összeget, továbbá az intézmények többsége nem készített éves szintű vagyongazdálkodási tervet. Az ellenőrzött intézmények többségének vagyongazdálkodása és vagyonkimutatása nem volt szabályszerű, mivel a vagyonelemek számviteli nyilvántartásokban történő kimutatása hiányos volt, a mérlegtételek tartalma, besorolása és értékelése több intézménynél nem felelt meg a jogszabályi előírásoknak. Hiányosságok jellemezték a mérlegadatokat valódiságának alátámasztását szolgáló leltározási tevékenységet is.

Az ellenőrzött intézmények többségének szenátusa nem értékelte rektor vezetői tevékenységét, néhány esetben elmaradt a költségvetés, beszámoló, illetve a vagyongazdálkodási terv elfogadása. Az intézmények szenátusa több esetben nem döntött a fejlesztési tervekről, vagy nem a szabályoknak megfelelően születtek ezek a döntések.

ÁGAZATI IRÁNYÍTÁSI FELADATAIT az Emberi Erőforrások Minisztériuma (EMMI) az ellenőrzött időszakban nem teljes körűen látta el, ugyanis több feladat végrehajtása elmaradt, amelyek hiánya nehezítette a felsőoktatási intézmények hatékony működését, valamint a szerkezeti átalakításokat. A minisztérium elvégezte az állami felsőoktatási intézményrendszer kapacitáskihasználtságának felmérését, azonban nem hasznosította a felmérés eredményeit és nem tett intézkedést a felsőoktatási infrastruktúra közép- és hosszútávon történő hasznosítására. Néhány esetben nem történt meg a szerkezetátalakítás, ezért a kapacitás-kihasználtság csökkent, amelyet nem minden esetben tudtak az intézmények bevételnövelő intézkedésekkel orvosolni. Ezen felül elmaradt a szervezeti és feladat-ellátási felülvizsgálati program kidolgozása.

AZ ALAPÍTÓI JOGOKKAL JÁRÓ FELADATOKAT a minisztérium szabályszerűen ellátta.

A FENNTARTÓI FELADATOKAT a joggyakorló csak részben látta el, mert a gazdálkodás ellenőrzését hiányosan végezte el. Az ellenőrzött időszakban a fenntartó négy intézmény gazdálkodását egyáltalán nem, további öt intézményt pedig csak egyszer ellenőrizte. Az ellenőrzött időszakban több intézménynél előfordult, hogy a gazdasági és a belső ellenőrzési vezető kijelölése elmaradt. A gazdasági vezetők és belső ellenőrzési vezetők hiánya veszélyeztette az adott felsőoktatási intézmény szabályszerű pénzügyi gazdálkodását.

A minisztérium az intézmények költségvetésével, a költségvetés végrehajtásának ütemtervével, a szervezeti és működési szabályzattal, valamint az intézményfejlesztési tervekkel kapcsolatos észrevételezési jogával nem élt, ezért a felsőoktatási intézmények nem tudták a fejlesztési elképzeléseiket, átalakításukat a fenntartó véleménye alapján módosítani, egymással összhangba hozni, így a területi, szerkezeti egyenlőtlenségek megmaradtak.

Az intézmények adatszolgáltatása számos esetben nem volt kielégítő, ami akadályozta a felügyeleti tevékenység hatékonyságát.

Hasznosulás

Az ellenőrzések és a tanulmány több szinten hasznosultak. Az ÁSZ az ellenőrzések alapján több mint 200 javaslatot fogalmazott meg, valamint figyelemfelhívó leveleket küldött az ellenőrzött szervezeteknek, így az EMMI-nek és a felsőoktatási intézményeknek. Ezekon túlmenően az ÁSZ 40 esetben élt jelzéssel az illetékes hatóságok felé, 12 intézmény esetében kezdeményezett jogorvoslati eljárást a Közbeszerzési Döntőbizottságnál.

Az ÁSZ Intézkedést igénylő megállapításai és javaslatai legnagyobb arányban az intézmény belső kontrollrendszerében feltárt hiányosságok megszüntetésére irányultak. Több intézmény részére fogalmaztunk meg javaslatot az intézményi térítési díjak és a költségtérítése megalapozott számításához elengedhetetlenül szükséges önköltség-számítási szabályozás kialakítása érdekében.

Több mint 40 javaslatot fogalmaztunk meg a felsőoktatási intézmények törvényességi feladatát ellátó EMMI miniszterének. A miniszternek címzett javaslatokkal célunk elsősorban a fenntartói szerep erősítése, az átláthatóság, elszámoltathatóság elősegítése volt. A fenntartói feladatot ellátó miniszternek a felsőoktatási vezetők munkajogi felelősségének kivizsgálására fogalmaztunk meg javaslatokat, a munkajogi felelősség kivizsgálása a közbeszerzési eljárások lefolytatásának hiányára is vonatkozott. A PPP kiadások és más körülmények kedvezőtlen alakulása miatt négy intézmény olyan pénzügyi, gazdasági helyzetbe került, hogy miniszteri közbeavatkozást kértünk működésük fenntarthatósága érdekében.

A számvevőszéki ellenőrzések megállapításai és javaslatai alapján minden ellenőrzött szervezet elkészítette és megküldte az ÁSZ részére intézkedési terveit, az ÁSZ valamennyi intézkedési tervet elfogadta. Az intézkedési tervben foglaltak megvalósítását a Számvevőszék az ÁSZ törvény 33. § (7) bekezdés alapján utóellenőrzés keretében ellenőrizheti.

A Kormány 2014 decemberében elfogadta a *„Fokozatváltás a felsőoktatásban – A teljesítményelvű felsőoktatás fejlesztésének irányvonalai”* című stratégiai dokumentumot, amelyben a felsőoktatás helyzetének bemutatásánál, valamint több célkitűzés indoklásában visszatükröződnek a számvevőszéki megállapítások. Az intézmények felsőszintű, valamint operatív irányítási területén megfogalmazott stratégiai akcióit az ÁSZ teljes körű ellenőrzésének megállapításai és javaslatai alapozták meg, amelyek az indokláson kívül a célkitűzések megfogalmazását is elősegítették.

A törvényalkotási munka támogatása érdekében konkrét, ellenőrzési megállapításainkat összegző javaslatokat tettünk a nemzeti felsőoktatásról szóló törvény módosításához. A

jogszabályba beépült az a javaslatunk, hogy a jogszabályban egyértelműen jelöljék meg a belső kontrollrendszer – illetve azon belül a belső ellenőrzés – 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.

A Számvevőszék 2015. május 15-én országos szemináriumot rendezett „*Jó gyakorlatok! – Merre tovább felsőoktatás?*” címmel. A meghívottak a felsőoktatási intézményrendszer ellenőrzési tapasztalatairól hallgathattak meg előadásokat, emellett a szakmai rendezvény célja volt a felsőoktatás megújításának támogatása is.

2015 júniusában, a felsőoktatási törvény módosításáról szóló vitában az Állami Számvevőszék elnöke is felszólalt az Országgyűlés plenáris ülésén. Ennek során ismertette az összegző tapasztalatokat, valamint az ÁSZ javaslatait.

Az Országgyűlés 2015. november 19-i plenáris ülésén tárgyalta a felsőoktatási törvény módosítását, ezért a Számvevőszék elkészítette és eljuttatta a számvevőszéki ellenőrzések összegzéséről szóló tájékoztatót az országgyűlési képviselők számára, valamint megjelentette a Pénzügyi Szemle Online oldalon³ is.

³Az összefoglaló megtekinthető itt: <http://www.penzugyiszemle.hu/tanulmanyok-eloadasok/osszefoglalo-az-allami-felsooktatasi-intezmenyek-ellenorzesenek-tapasztalatairo>