



ÁLLAMI  
SZÁMVEVŐSZÉK

2015. május

# TANULMÁNY



Össztársadalmi érdek, hogy az intézmények eredményesen működjenek, maradéktalanul tartsák be a gazdálkodásukra vonatkozó előírásokat, szabályszerűen használják fel a rájuk bízott közpénzeket.

## Az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodása és működése

*Ellenőrzési tapasztalatok*





ÁLLAMI  
SZÁMVEVŐSZÉK

Össztársadalmi érdek, hogy az intézmények eredményesen működjenek, maradéktalanul tartsák be a gazdálkodásukra vonatkozó előírásokat, szabályszerűen használják fel a rájuk bízott közpénzeket.

# TANULMÁNY



## Az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodása és működése

*Ellenőrzési tapasztalatok*

ENGEDÉLYEZŐ:

Domokos László elnök

**Szerkesztő:**

PROF. DR. NÉMETH ERZSÉBET, elnöki megbízott

**A tanulmány elkészítését felügyelte:**

KISGERGELY ISTVÁN, felügyeleti vezető

HORVÁTHNÉ HERBÁTH MÁRIA, felügyeleti vezető

**Készítették:**

VÉRTÉNYI GÁBOR JENŐ, számvevő tanácsos

BUS ANDRÁS PÉTER, számvevő tanácsos

JAKOVÁC KATALIN, számvevő

EÖTVÖS MAGDOLNA, számvevő tanácsos

SZUDI FERENCNÉ, számvevő főtanácsos

WELTHERNÉ SZOLNOKI DÓRA, számvevő tanácsos

A Tanulmány  
az interneten  
a [www.asz.hu](http://www.asz.hu)  
oldalon  
olvasható.

**Kiadja az Állami Számvevőszék**

ISBN 978-615-5222-07-8

# TARTALOM

▶ <b>VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ</b> .....	4
▶ <b>AZ ELLENŐRZÖTT TERÜLET BEMUTATÁSA</b> .....	6
A felsőoktatási intézmények .....	6
Az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodása .....	9
▶ <b>AZ ELLENŐRZÉS MÓDSZERE</b> .....	18
Az ellenőrzés típusa, időszaka, főbb területei .....	18
Az ellenőrzés módszere, kritériumrendszere .....	18
Az ellenőrzés tárgyával kapcsolatos főbb adat- és információforrások .....	21
▶ <b>ELLENŐRZÉSI TAPASZTALATOK</b> .....	22
Az ágazati irányítás .....	22
Az alapítói jogok gyakorlása és fenntartói irányítás .....	22
A belső kontrollrendszer .....	23
A pénzügyi helyzet alakulása .....	26
A pénzügyi gazdálkodás .....	28
Vagyoni helyzet .....	30
Vagyongazdálkodás .....	32
Integritás kontrollrendszer .....	34
Intézményátalakulások .....	34
▶ <b>KÖVETKEZTETÉSEK</b> .....	35
▶ <b>EREDMÉNYEK, HASZNOSULÁS</b> .....	38
Hasznosulás az ellenőrzöttek szintjén .....	38
Jó kormányzás támogatása .....	39
Az ÁSZ jelzéssel élt az illetékes hatóságok felé .....	39
Szakmai szeminárium .....	40
Társadalmi szintű tájékoztatás .....	41
Önértékelés a költségvetési szervek szabályszerű működéséért, gazdálkodásáért ...	41
▶ <b>MELLÉKLETEK</b> .....	43

## VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

Az egyetemek és főiskolák ellenőrzéséhez kiemelt közérdek fűződik. A magyarországi felsőoktatási intézmények által betöltött társadalmi szerep, a rendkívül 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 elmúlt évek adatai alapján évente átlagosan 320-350 ezren tanulnak a magyar felsőoktatásban, a felnövekvő generációkat oktató felsőoktatási intézményeknek ezért mintaadó, példaértékű szervezeteknek kell lenniük. Össztársadalmi érdek, hogy ezek az intézmények szabályosan működjenek, maradéktalanul betartsák a gazdálkodásukra vonatkozó előírásokat, szabályszerűen használják fel a rájuk bízott közpénzeket.

Az Állami Számvevőszék a felsőoktatás társadalmi, gazdasági szerepét, jelentős közpénzfelhasználását, továbbá az intézményrendszer érintő jogszabályi változásokat figyelembe véve valamennyi állami felsőoktatási intézményre kiterjedő témacsoportos<sup>1</sup> ellenőrzéseket folytatott. Az ellenőrzések célja többek között annak megállapítása volt, hogy szabályos volt-e az intézmények pénzügyi és vagyongazdálkodása, biztosított volt-e a közpénzekkel és a vagyonnal való felelős gazdálkodás. Ugyanakkor az ellenőrzés nem terjedt ki az intézmények oktatási, tudományos tevékenységére. Tanulmányunk a témacsoportos ellenőrzések tapasztalatait foglalja össze és értékeli. A felsőoktatási intézmények ellenőrzését az is indokolta, hogy a köz-

szférát érintő korrupciós kockázatok felmérése során az ÁSZ a felsőoktatási területen magas kockázatot állapított meg. A felmérés kimutatta, hogy a hazai felsőoktatási intézményeknél jelentősen növekedett az európai uniós támogatások igénybevétele, illetve a közbeszerzések száma, mindezek jelentősen növelték meg a korrupciós veszélyeztetettséget. Az ÁSZ évente elvégzett, önkéntes kérdőíves felmérése érzékeny műszerként jelezte, hogy ezzel egyidejűleg az egyes egyetemek és főiskolák védelmét biztosító, úgynevezett belső kontrollrendszerek kialakítása és működtetése nem követte a fokozódó veszélyeket.



Az állami felsőoktatási intézményeknek az elemzéssel érintett időszakban (2009-2013) 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 a finanszírozását. Fentiek ellenére a bevételek összege nem csökkent, sőt reálértéken 0,3%-kal növekedtek. A növekedés azonban nem volt egyenletes, az intézmények finanszírozása ugyanis jelentősen módosult, ami eltérően érintette az egyes intézményeket. A normatív támogatások csökkenése mellett a támogatásértékű és a költségvetésen kívülről származó bevételek összege számottevően nőtt.

A felsőoktatási intézmény az oktatás, a tudományos kutatás, a művészeti alkotótevékenység mint alaptevékenység folytatására létesített szervezet, amely emellett egy jelentős vagyon felett

<sup>1</sup> A témacsoportos ellenőrzések során egy ellenőrzési program alapján több önálló ellenőrzést végez az Állami Számvevőszék.

rendelkező, hazai és európai uniós pályázatokat elnyerő, közbeszerzéseket bonyolító, fejlesztéseket végrehajtó gazdálkodó szervezetté vált. Mindez megújult gazdálkodási, menedzsment, szabályozási és kontroll mechanizmusokat igényelt volna az intézményektől, amihez az ellenőrzés tapasztalatai szerint az állami felsőoktatási intézmények nem alkalmazkodtak megfelelően.

Az ellenőrzéssel érintett időszakban hatályos felsőoktatási törvények előírásai a pénzügyi és vagyongazdálkodási területeken bármely más költségvetési szervhez képest nagyobb önállóságot biztosítottak a felsőoktatási intézmények számára. Ezzel azonban nem minden esetben tudtak élni az intézmények. Több intézmény pénzügyi egyensúlya megingott, azok mintegy feléhez költségvetési felügyelőket, illetve főfelügyelőket rendeltek ki.

A belső kontrollrendszer hiányosságai, valamint szabálytalanságai a pénzügyi, és vagyongazdálkodási területen több intézmény esetében szabálytalan pénzügyi kifizetésekhez, valamint a hatékonyságot veszélyeztető körülmények kialakulásához vezettek. Az ellenőrzési tapasztalatok alapján a belső kontrollrendszer működésének minősége alacsonyabb volt, mint azt a rektorok a belső kontrollrendszer működéséről szóló nyilatkozatukban megállapították.

A pénzügyi egyensúly több intézmény esetében az ellenőrzött időszak egészére nézve nem volt biztosított. Egyes intézmények mérlegében a feltárt hibák összege jelentős mértékben meghaladta a számviteli jogszabályokban rögzített jelentős összeget, az ellenőrzött időszakban akár több évben is. Ezek a hibák az éves beszámolók megbízhatóságának kockázatát jelezték.

Több intézmény esetében elmaradt a költségvetés, a beszámoló elfogadása, és egyetlen intézménynek sem volt a szenátus által elfogadott vagyongazdálkodási terve. Az ellenőrzött intézmények többségének vagyongazdálkodása és vagyongazdálkodási terve nem volt szabályszerű. A szenátusok egy része a fejlesztésekről nem döntött, vagy nem a szabályoknak megfelelően születtek ezek a döntések. A gazdálkodási jog-

körök gyakorlása az intézmények többségénél szabálytalan volt.

Az intézmények több mint felénél megsértették a közbeszerzésekre vonatkozó előírásokat, a hallgatói költségterítéseket pedig nem a Magyar Államkincstárnál vezetett számlán kezelték. Általános hiányosság volt, hogy a térítési díjakat nem alapozták meg önköltségszámítással. Az ellenőrzött intézmények többségénél a szenátus nem értékelte a rektor vezetői tevékenységét.

Az ellenőrzéseink során feltárt szabálytalanságok mértékét és súlyát mutatja, hogy számos alkalommal kellett jelzéssel élnünk a különböző hatóságok felé. Az összesen 28 állami fenntartású felsőoktatási intézmény mintegy fele esetében fordult az ÁSZ valamely hatóság felé.

Hiányosságokat tapasztaltunk az ágazati irányítás és ellenőrzés területén is. A miniszter az ágazati irányítási feladatait az ellenőrzött időszakban nem látta el teljes körűen, mert több stratégiai dokumentum hiányzott. A törvényi előírás ellenére hiányzott a felsőoktatási rendszer középtávú fejlesztési terve, amely egységes irányt szabott volna a felsőoktatás fejlesztésének, valamint kiszámítható, tervezhető környezetet biztosított volna az intézményeknek. Az ellenőrzéseink során azt is megállapítottuk, hogy a minisztérium a fenntartói feladatait részben látta el, mivel a gazdálkodás ellenőrzését hiányosan végezte el, emellett a vezetői kinevezések és vezetői értékelések területén is hiányosságokat tártak fel az ellenőrzéseink.

A tanulmány célja az állami felsőoktatási intézmények jogi, finanszírozási és gazdálkodási helyzetének elemző bemutatása, különös tekintettel az ellenőrzött időszakban történt változásokra. Ezen kívül a tanulmány tartalmazza az ellenőrzések módszereinek és tapasztalatainak összegzését és értékelését. Ezen kívül röviden szólunk az ellenőrzések és a tanulmány hasznosulásáról, bemutatva az Állami Számvevőszék javaslatait, illetve az ellenőrzött intézkedéseit, valamint a számvevőszéki munka szakmai, kormányzati és társadalmi szintű hasznosulását.

## AZ ELLENŐRZÖTT TERÜLET BEMUTATÁSA

### A felsőoktatási intézmények

A felsőoktatási intézmény az oktatás, a tudományos kutatás, a művészeti alkotótevékenység mint alaptevékenység folytatására létesített szervezet. A felsőoktatási intézmény oktatási alaptevékenysége magában foglalja a felsőoktatási szakképzést, alapképzést, mesterképzést, a doktori képzést és a szakirányú

továbbképzést. Ezen oktatási alaptevékenységek körébe tartozó tevékenységet – a felsőoktatási törvény eltérő rendelkezése kivételével – kizárólag felsőoktatási intézmény folytathat.

A költségvetés felsőfokú oktatási kiadásainak aránya a GDP %-ában a 2009-2012 közötti időszakban 1,0% körül alakult, 2013-ban a GDP 0,8%-a volt. Az állami felsőoktatási intézmények kiadása a 2009-2011. években együttesen a NEFMI/EMMI (XX. fejezet 5. cím), a HM (XIII. fejezet 4. cím), majd 2012-től az EMMI és a KIM (X. fejezet 17. cím) által fenntartott felsőoktatási intézmények vo-

1. táblázat **Állami felsőoktatási intézmények (2013. december 31-i állapot)**

Állami egyetemek	Rövidítés
1. Budapesti Corvinus Egyetem, Budapest	BCE
2. Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem, Budapest	BME
3. Debreceni Egyetem, Debrecen	DE
4. Eötvös Loránd Tudományegyetem, Budapest	ELTE
5. Kaposvári Egyetem, Kaposvár	KE
6. Liszt Ferenc Zeneművészeti Egyetem, Budapest	LFZE
7. Magyar Képzőművészeti Egyetem, Budapest	MKE
8. Miskolci Egyetem, Miskolc	ME
9. Moholy-Nagy Művészeti Egyetem, Budapest	MOME
10. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest <sup>2</sup>	NKE
11. Nyugat-magyarországi Egyetem, Sopron	NYME
12. Óbudai Egyetem, Budapest <sup>3</sup>	ÓE
13. Pannon Egyetem, Veszprém	PE
14. Pécsi Tudományegyetem, Pécs	PTE
15. Semmelweis Egyetem, Budapest	SE
16. Szegedi Tudományegyetem, Szeged	SZTE
17. Szent István Egyetem, Gödöllő	SZIE
18. Széchenyi István Egyetem, Győr	SZE
19. Színház- és Filmművészeti Egyetem, Budapest	SZFE

Állami főiskolák	Rövidítés
1. Budapesti Gazdasági Főiskola, Budapest	BGF
2. Dunaújvárosi Főiskola, Dunaújváros	DF
3. Eötvös József Főiskola, Baja	EJF
4. Eszterházy Károly Főiskola, Eger	EKF
5. Károly Róbert Főiskola, Gyöngyös	KRF
6. Kecskeméti Főiskola, Kecskemét	KF
7. Magyar Táncművészeti Főiskola, Budapest	MTF
8. Nyíregyházi Főiskola, Nyíregyháza	NYF
9. Szolnoki Főiskola, Szolnok	SZF

Forrás: a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény 1. melléklete

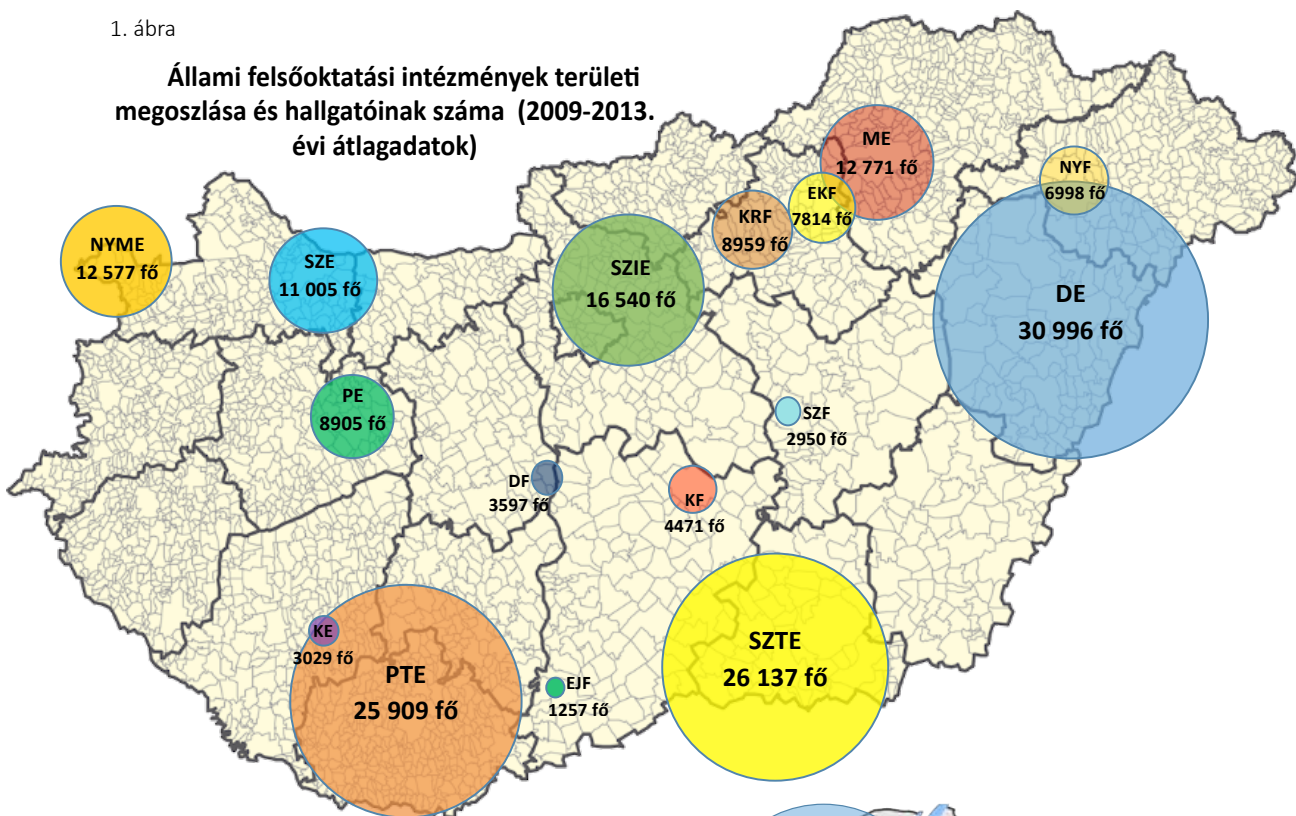
<sup>2</sup> 2012. január 1-jével megalakult a Nemzeti Közszolgálati Egyetem, amely a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, a Rendőrtiszti Főiskola és a Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatás-tudományi Karának integrációjából jött létre.

<sup>3</sup> 2010. január elsejével a Budapesti Műszaki Főiskola jogutódjaként megalakult az Óbudai Egyetem.



1. ábra

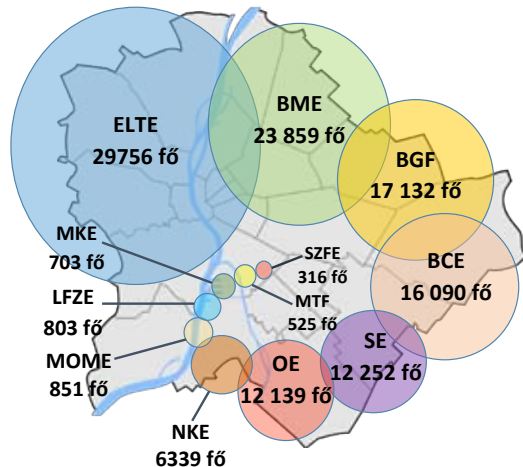
**Állami felsőoktatási intézmények területi megoszlása és hallgatóinak száma (2009-2013. évi átlagadatok)**



natkozásában a központi költségvetés kiadási főösszegének 3,6%-át jelentette, míg az állam a működésükhöz a költségvetési bevételi főösszeg 1,5%-át biztosította.

Magyarországon 2013-ban 67 felsőoktatási intézmény (26 egyetem és 41 főiskola) működött, köztük 28 állami fenntartású<sup>4</sup>. Az állami felsőoktatási intézményeket, valamint a tanulmányban használt rövidítéseket az 1. számú táblázat mutatja.

Az állami felsőoktatási intézmények közül 13-nak a Közép-magyarországi régióban volt a székhelye, a többi régióban két-három intézmény működött. A 2009-2013 közötti időszakban az állami felsőoktatási intézmények hallgatóinak 43-49%-a a Közép-magyarországi régióban (elsősorban Budapesten) tanult, a további régiókban a hallgatók 4-14%-a folytatta tanulmányait. Az intézmények területi meg-



Forrás: Az állami felsőoktatási intézmények tanúsítványi adatszolgáltatása

oszlását és hallgatóinak számát szemlélteti az 1. ábra.

Az állami felsőoktatási intézmények hallgatói létszáma az elmúlt években évről-évre csökkent, 2013-ban megközelítőleg 280 000 hallgató tanult ezekben az intézményekben.

<sup>4</sup> A 2009-2013. közötti időszakban az állami felsőoktatási intézmények száma eggyel csökkent.

A 2. ábra a létszámadatok változását és megoszlását mutatja.

A felsőoktatási törvény alapján, az ellenőrzött időszakban felsőoktatási intézményt –

2. ábra **Az állami felsőoktatási intézmények hallgatói létszámának alakulása (2009–2013)**



Forrás: OKM/NEFMI/EMMI Oktatási évkönyv, a 2013. évi adatokra vonatkozóan EMMI adatszolgáltatás

önállóan vagy más jogosulttal együttesen – a magyar állam, országos nemzeti önkormányzat, egyházi jogi személy, Magyarország területén székhellyel rendelkező gazdasági társaság, alapítvány, közalapítvány vagy vallási tevékenységet végző szervezet alapíthatott. Az alapítói jog gyakorolója ellátta a felsőoktatási intézmény fenntartásával kapcsolatos feladatokat (a továbbiakban: fenntartó). Költségvetési szervként működött a felsőoktatási intézmény, ha fenntartója az állam vagy országos nemzeti önkormányzat volt. A felsőoktatás rendszerének működtetése az állam, a felsőoktatási intézmény működtetése a fenntartó feladata volt.

Az ellenőrzött időszakra vonatkozóan a fenntartói irányítást az gyakorolta, aki a felsőoktatási intézmény működéséhez szükséges feltételekről gondoskodott. A fenntartói irányítás nem sérthette a felsőoktatási intézmény – a képzés és kutatás tudományos tárgyával és tartalmával

kapcsolatos kérdések tekintetében biztosított – önállóságát. A törvényi rendelkezés alapján a fenntartó – többek között – adta ki, módosította a felsőoktatási intézmény alapító okiratát;

közölte a felsőoktatási intézmény költségvetésének kereteit és értékelte az éves beszámolóját; megvizsgálta az intézmény szervezeti és működési szabályzatát, intézményfejlesztési tervét<sup>5</sup>, költségvetését; ellenőrizte a felsőoktatási intézmény gazdálkodását, működésének törvényességét, hatékonyságát, a szakmai munka eredményességét; gondoskodott a költségvetési szervként működő felsőoktatási intézmény éves költségvetési beszámolójának ellenőrzéséről; kezde-

ményezte a rektor megbízását és felmentését, gyakorolta felette a munkáltatói jogokat. Ellenőrzése eredményeképpen a fenntartó felhívta a felsőoktatási intézmény vezetőjét a jogszabálysértő döntés orvoslására, a szükséges intézkedés meghozatalára. A fenntartó a szakmai munka eredményességét és az intézmény működésének hatékonyságát is értékelte és indokolt esetben intézkedést kezdeményezett. Az állam nevében a fenntartói jogokat – ha törvény másként nem rendelkezett – az oktatásért felelős miniszter gyakorolta.

A felsőoktatási intézmény vezető testülete a szenátus, a felsőoktatási intézmény felelős vezetője és képviselője, valamint a szenátus elnöke a rektor volt<sup>6</sup>. A szenátus határozta meg a felsőoktatási intézmény képzési és kutatási feladatait, és ellenőrizte azok végrehajtását, megállapította saját működésének rendjét, elfogadta az intézményfejlesztési tervet, továbbá értékelte a

<sup>5</sup> Az intézményfejlesztési terv a felsőoktatási intézmény egyik alapszövege. Ebben kell meghatározni a fejlesztéssel, a fenntartó által a felsőoktatási intézmény rendelkezésére bocsátott vagyon hasznosításával, megóvásával, elidegenítésével kapcsolatos elképzeléseket, a várható bevételeket és kiadásokat. Az intézményfejlesztési tervet a szenátus fogadja el középtávra, legalább négyéves időszakra, évenkénti bontásban meghatározva a végrehajtás feladatait.

rektor vezetői tevékenységét. Elfogadta továbbá az intézmény képzési programját, legfontosabb szabályzatait, meghatározott keretek közötti költségvetését, éves beszámolóját, a minőség és teljesítmény alapján differenciáló jövedelemelosztás elveit. A szenátus a fenntartó egyetértésével döntött fejlesztés indításáról, az intézmény vagyongazdálkodási tervéről, gazdálkodó szervezet alapításáról, gazdálkodó szervezetben részesedés szerzéséről.

A Magyar Felsőoktatási Akkreditációs Bizottság a felsőoktatásban folyó képzés, tudományos kutatás, művészeti alkotótevékenység minőségének és a felsőoktatási intézmény belső minőségbiztosítási rendszere működésének külső értékelésére létrehozott, független, országos szakértői testület, amely törvényben szabályozott módon szakértőként közreműködik a felsőoktatási intézményekkel kapcsolatos eljárásokban. Tevékenységi körébe tartozik az intézmények, karok, programok akkreditációja, az egyetemi tanári pályázatok véleményezése, az intézményi doktori és habilitációs szabályzatok véleményezése, állásfoglalás a felsőoktatás minőségét érintő különböző kérdésekben.

## Az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodása

A költségvetési szervekre, köztük az állami felsőoktatási intézményekre is vonatkozó általános gazdálkodási szabályokat az államháztartási törvény és annak végrehajtási rendeletei, a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről szóló kormányrendelet, a számviteli törvény és a költségvetési szektort érintő számviteli kormányrendelet, valamint az állami és a nemzeti vagyonról szóló törvények tartalmazzák. A felsőoktatási intézmények működésének speciális szabályait törvényi szinten 2012. augusztus 31-ig a felső-

oktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény (a továbbiakban: Feot.), 2012. szeptember 1-jétől a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Nftv.) előírásai határozták meg. Az állami felsőoktatási intézmények számára e törvényekben rögzített önrendelkezés a központi költségvetési szervek általános szabályozásától eltérő gazdálkodási lehetőségeket biztosított és tesz lehetővé jelenleg is.

Az ellenőrzéssel érintett időszakban (2009-2013 között) a jogszabályi környezet változása több tekintetben érintette a felsőoktatási intézmények gazdálkodását. Az állami felsőoktatási intézmények pénzügyi helyzetét külső körülmények is, többek között a Kormány költségvetési egyensúly megőrzésére irányuló intézkedései is befolyásolták a 2009-2013. években. A Feot. előírásai a pénzügyi és a vagyongazdálkodás területén bármely más költségvetési szervhez képest nagyobb önállóságot biztosítottak a felsőoktatási intézmények számára, amelyet 2012. szeptember 1-jétől az új törvény néhány területen szűkített.

A pénzgazdálkodási önállóságát érintő változásokat a 2. táblázatban tüntettünk fel.

A hallgatói létszám nagyságát és összetételét befolyásolta az államilag támogatott hallgatói létszámkeret nagyságának, illetve egyes tudományágak közötti elosztásának – a költségvetési lehetőségekhez és a munkaerő-piaci igényekhez igazodó – változása. Ez eltérően hatott az egyes felsőoktatási intézmények költségvetési támogatásának és egyéb bevételeinek nagyságrendjére és összetételére.

A felsőoktatásba felvehető, államilag támogatott hallgatói létszámkeret a 2012-re az agrár, a műszaki, az orvosi, a természettudományi, az informatikai és a művészeti alapképzésnél, továbbá az agrár- és az orvosi képzésnél növekedett. Ezzel párhuzamosan a gazdaságtudományi területen állami finanszírozású képzésre felvehető

Az Nftv. 2014. július 24-től bevezette a kancellári rendszert az állami felsőoktatási intézményekben. A kancellár végzi az intézmény működtetését, és a törvény által meghatározott feladatok tekintetében a felsőoktatási intézmény vezetőjeként jár el. Felel többek között az intézmény gazdasági, pénzügyi, kontroll, számviteli, munkaügyi, jogi, igazgatási, informatikai tevékenységéért, az intézmény vagyongazdálkodásáért, a szükséges intézkedések és javaslatok előkészítéséért, ennek keretében egyetértési jogot gyakorol egyes döntések és intézkedések tekintetében. A kancellár megbízására a miniszterelnök jogosult, a kancellár feletti munkáltatói jogokat az oktatásért felelős miniszter gyakorolja.

hallgatók száma jelentősen, a 2009. évi 5900 fő-ről 2012-re 250 főre csökkent. A jogi képzésnél 2012-ben a tizedére csökkent, az alapképzésnél megszűnt az államilag támogatott hallgatói létszámkeret. A jogi és a gazdasági képzést folytató intézmények számára a létszámkeret csökkenése számottevő kihívást jelentett. Az állami ösztöndíjasként felvehető hallgatók létszámkereteit 2009-2012 között a Kormány határozatban állapította meg. Az államilag támogatott új belépők létszámkereteinek alakulását a 3. táblázat foglalja össze.

2013-tól az Nftv. 46. § (4) bekezdése alapján a felsőoktatásért felelős miniszter állapítja meg az egyes szakokon a magyar állami ösztöndíjjal támogatható képzéseket, valamint e szakok magyar állami ösztöndíjjal támogatott képzésére történő felvétel feltételeként teljesítendő minimális felvételi követelményt (pontszámot). A magyar felsőoktatás megújításáról szóló 1668/2012. (XII. 21.) Korm. határozat a hazai állami ösztöndíjas hallgatók létszámát 2013-ra úgy határozta meg, hogy az nem lehet kevesebb a 2012. évinél.

2. táblázat

**A pénzgazdálkodást érintő változások**

A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény szerinti szabályozás	A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény szerinti szabályozás
A felsőoktatási intézmény a rendelkezésére bocsátott pénzeszközökkel, valamint a saját bevételeivel önállóan gazdálkodhatott, azt nem vonhatták el tőle.	2012. szeptember 1-jétől a felsőoktatási intézmény többletbevétele az irányító szerv engedélyével, az előirányzat-módosítást követően volt felhasználható.
Az intézmény a költségvetési év végén keletkezett előirányzat-maradványt vagy pénzmaradványt jogosultsági elszámolást követően a következő években az intézményi feladatok teljesítésére felhasználhatta.	Az új szabályozás szerint ugyanezt kötelezettségvállalással terhelt előirányzat-maradványnak kellett tekinteni, amelyet a jogosultsági elszámolást követően a következő években az intézményi feladatok ellátására használhatott fel.
Az éves költségvetési törvényben meghatározott bevételeit terhelő befizetési kötelezettség teljesítése alól mentesült a felsőoktatási intézmény, ha azt meghatározott felújítási, illetve beruházási célra használta fel.	Az Nftv. ilyen előírást már nem tartalmazott.
Az intézmény a költségvetés terhére hosszú távú kötelezettséget vállalhatott felhalmozási célokra, vagy beruházást helyettesítő szolgáltatás vásárlására.	Az Nftv. ilyen lehetőséget már nem tartalmazott.
2010. január 1. és augusztus 14. között a vállalkozó közintézetű átsorolt állami felsőoktatási intézmény fejlesztési hitelt vehetett fel a pályázatokhoz szükséges önrész biztosításához, illetve az intézményfejlesztési tervben meghatározott fejlesztési feladatai megvalósításához.	Az Nftv. előírásai hitel felvételét nem tették lehetővé.

## Az állami felsőoktatási intézmények finanszírozása

Az állami felsőoktatási intézmények feladatait számos forrás finanszírozta. Az állami felsőoktatási intézmények összes bevétele 2013-ban 552,8 Mrd Ft-ot tett ki, a bevételek 2009-2013 között reálértéken<sup>7</sup> 0,3%-kal növekedtek. A növekedés nem volt egyenletes, 2009-2011 között emelkedett, ezt követően 2012-re 21,2

Mrd Ft-tal csökkent, majd a bevételek összege 2013-ban ismét emelkedett. A költségvetési támogatások csökkenése mellett a bevételek emelkedése elsősorban a támogatásértékű bevételek, valamint a saját bevételek növekedésének tudható be.

A 3. ábra a finanszírozási források összetételét mutatja meg.

A források mintegy 90%-át kitevő költségvetési támogatások, saját bevételek és támoga-

3. táblázat

### Az államilag támogatott hallgatók létszámkerete (fő)

Megnevezés	2009	2010	2011	2012*	2012. év részleges támogatás	Változás 2009-ről 2012-re
Felsőfokú szakképzés	12 500	12 500	10 000	3 500	-	-72,0%
Alapképzés	39 750	39 770	40 610	32 767	5 550	-3,6%
ebből: agrár	1 800	1 850	1 850	2 000	100	16,7%
jogi	500	500	500	-	-	-100,0%
bölcész	4 800	4 450	4 100	2 700	-	-43,8%
műszaki	9 600	9 850	9 850	10 560	2 350	34,5%
orvos- és egészség tudományi	2 000	2 100	3 100	3 200	100	65,0%
társadalomtudományi	3 000	2 750	2 100	1 000	-	-66,7%
természettudományi	4 200	4 200	5 200	4 000	1 500	31,0%
informatikai	4 700	4 700	6 400	4 550	-	-3,2%
pedagógus	1 900	1 800	2 000	1 600	-	-15,8%
művészeti	450	520	570	740	-	64,4%
gazdasági	5 900	6 250	4 900	250	-	-95,8%
egyéb	900	900	890	2 167	-	140,8%
Egységes, osztatlan képzés	2 950	2 930	2 840	2 420	-	-18,0%
ebből: agrár	100	100	160	160	-	60,0%
jogi	1 000	850	800	100	-	-90,0%
műszaki	200	200	200	200	-	0,0%
orvos- és egészség tudományi	1 400	1 500	1 500	1 800	-	28,6%
művészeti	250	180	180	160	-	-36,0%
<b>Támogatásban részesülők</b>	<b>56 000</b>	<b>56 000</b>	<b>53 450</b>	<b>39 087</b>	<b>5 550</b>	<b>-20,3%</b>

Forrás: a 2009-ben a felsőoktatásban felvehető, államilag támogatott hallgatói létszámkeretről szóló 1051/2008. (VII. 28.) Korm. határozat; a 2010-ben a felsőoktatásban felvehető, államilag támogatott hallgatói létszámkeretről szóló 1116/2009. (VII. 23.) Korm. határozat; a 2011-ben a felsőoktatásban felvehető, államilag támogatott hallgatói létszámkeretről szóló 1276/2010. (XII. 8.) Korm. határozat; a 2012-ben a felsőoktatásban felvehető, államilag támogatott hallgatói létszámkeretről szóló 1007/2012. (I. 20.) Korm. határozat; a 2012-ben a felsőoktatásban felvehető, államilag támogatott hallgatói létszámkeretről szóló 1007/2012. (I. 20.) Korm. határozat módosításáról szóló 1208/2012. (VI. 26.) Korm. határozat

\* A 2012. évi létszámkeretben a közigazgatási és a rendészeti és a katonai felsőoktatás (1 071 fő) és a határon túli képzések keretszáma (400 fő) is benne volt.

<sup>7</sup> A reálérték meghatározása KSH által közzétett fogyasztói ár-index alapján történt.

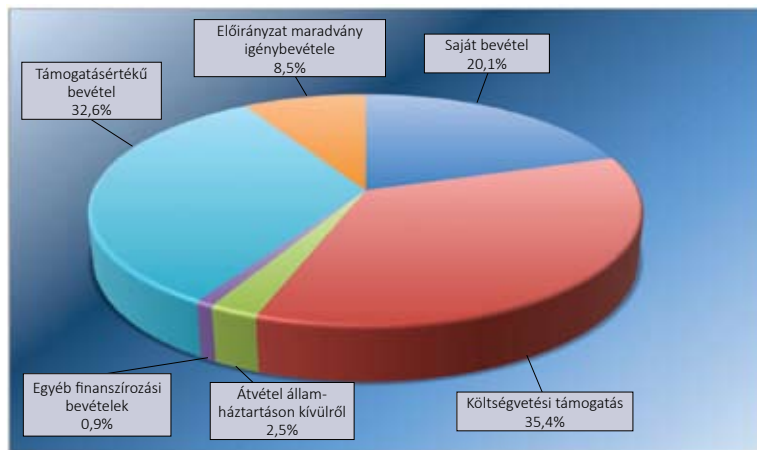


tásértékű bevételek összegének alakulása a 4. táblázatban látható.

*Az irányító szerv (fenntartó) által biztosított költségvetési támogatásoknak* a finanszírozási forrásokon belül kiemelkedő szerepe volt. A költségvetési támogatás legna-

3. ábra

### A finanszírozási források összetétele a 2009-2013. évek átlagában



Forrás: Az állami felsőoktatási intézmények beszámolóinak adatai

gyobb részét – a juttatás módját tekintve – normatív módon kapták az intézmények. Ezen kívül pályázati úton és egyedi elbírálás alapján, valamint egyéb jogcímen is részesülhettek támogatásban. A költségvetési támogatás 2009-ben az intézmények összes tárgyévi bevételeinek

43,2%-át, míg 2013-ban már csak 31,7%-át tette ki. 2009-ről 2013-ra az irányító szerv által biztosított támogatás nominális értéken 13,8%-kal, reálértéken 26,4%-kal csökkent.

Az időszak átlagában az irányító szervtől kapott költségvetési támogatás 87,7%-át a normatív alapú, 2,8%-át a pályázati úton és egyedi döntés alapján, 9,5%-át az egyéb jogcímen kapott támogatás tette ki.<sup>8</sup> A támogatás nagyságának és összetételének évenkénti alakulását a 4. ábra szemlélteti.

— A normatív támogatások alakulását meghatározta a képzési szerkezet, az államilag támogatott hallgatói létszám, oktatók, illetve kutatók számának változása, továbbá a vonatkozó normatívák jogszabály szerinti összege. Az állami felsőoktatási

intézmények részére normatív alapon rendelkezésre bocsátott támogatások összege a 2009-ről 2013-ra átlagosan 27,6%-kal csökkent. A felsőoktatásról szóló törvények<sup>9</sup> továbbá a kapcsolódó kormányrendelet<sup>10</sup> rendelkezései szerint a felsőoktatási intézmények normatív ala-

4. táblázat

### Jelentősebb finanszírozási források alakulása 2009-2013 között (Mrd Ft)

	2009	2010	2011	2012	2013	%-os változás 2009-ről 2013-ra (nominális értéken)
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%

Forrás: Állami felsőoktatási intézmények beszámolóinak adatai

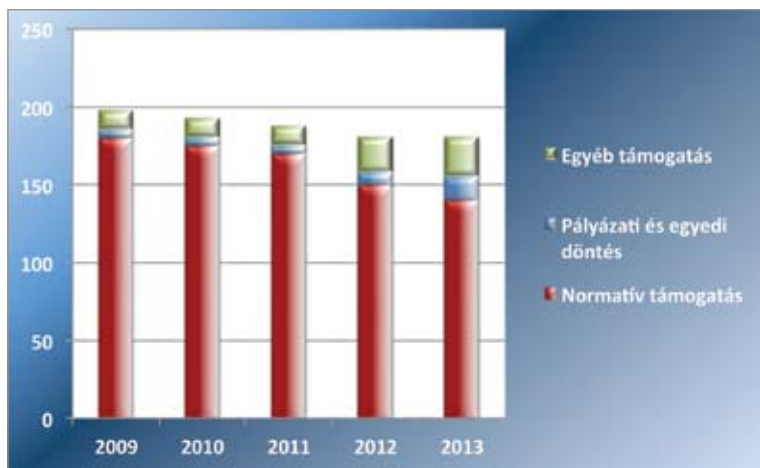
<sup>8</sup> A költségvetési támogatás összetételére vonatkozó elemzéshez – a támogatás arányaira vonatkozó adatok hiányában – a Nemzeti Közszolgálati Egyetem, illetve jogelődeinek adatait nem vettük figyelembe.

<sup>9</sup> Feot. 127. § (3) bekezdése, 2012. szeptember 1-jétől Nftv. 84. § (1)-(2) bekezdései.

<sup>10</sup> 50/2008. (III. 14.) Korm. rendelet a felsőoktatási intézmények képzési, tudományos célú és fenntartói normatívája alapján történő finanszírozásáról.

4. ábra

### A költségvetési támogatás nagysága és összetétele a juttatás módja szerint 2009-2013. évek között (Mrd Ft)



Forrás: Az állami felsőoktatási intézmények tanúsítványi adatszolgáltatása

pon vehették igénybe a hallgatói juttatáshoz, valamint a képzési, a tudományos célú, a fenntartói, továbbá az egyes speciális feladatokhoz nyújtott támogatásokat.

Az időszakban az állami ösztöndíjak számának csökkenésén túl annak megosztlása is változott, ami befolyásolta a finanszírozást is<sup>11</sup>. A költségvetési támogatásokat érintő jogszabályi változások jellemzően a normatív finanszírozás módosulását érintették, továbbá egyéb felsőoktatás-politikai célok elérését szolgálták. Az állami felsőoktatási intézmények 2008. január 1-jétől a központi költségvetési támogatásra hároméves fenntartói megállapodás alapján voltak jogosultak, amelynek részét képezték a törvényben meghatározott képzési, tudományos célú és fenntartói normatív elemek. A megállapodás céljaként a támogatás egy részének meghatározott összegű garantálását, továbbá az intézmények által vállalt teljesítésmegkövetelmények teljesítési szintjéhez kötötten a hatékonyság, minőség javítását jelölték meg. A hároméves fenntartói megállapodás keretében az Oktatási és Kulturális Minisztérium

2010. december 31-ig határozta meg az érintett felsőoktatási intézmények központi költségvetési támogatásának kereteit.

2011. január 1-jétől megszűnt a hároméves fenntartói megállapodás alapján történő intézményi finanszírozás. Az állami fenntartó által biztosított központi költségvetési támogatás normatív finanszírozásból, pályázati, esetenként egyedi döntés alapján biztosított, továbbá megállapodás alapján adható támogatásból tevődött össze. Az ellenőrzési

időszakban a normatív finanszírozás elemei kismértékben változtak. Az 1. számú mellékletben található táblázat a normatív finanszírozást érintő, a 2009-2013 közötti időszakban bekövetkezett változásokat ismerteti.

—▶ A pályázati úton és egyedi elbírálás alapján kapott költségvetési támogatások aránya az összes irányító szervi támogatáson belül növekvő tendencia mellett 1,9-6,4%-ot tett ki. A pályázati és egyedi döntés alapján nyújtott támogatás összege közel háromszorosára növekedett. Az időszak átlagában a támogatások mintegy kétharmadát a nagy egyetemek nyerték el.

—▶ Az egyéb jogcímen biztosított támogatások az előző csoportokba nem sorolható költségvetési támogatásokat – köztük a miniszter által megállapodás alapján biztosított támogatásokat – foglalta magában. Az egyéb támogatások összege 2009-ről 2013-ra átlagosan több mint két és félszeresére növekedett. Arányuk az összes költségvetési támogatáshoz viszonyítva 6,0%-ról 18,4%-ra emelkedett.

<sup>11</sup> A felvételt nyert hallgatók között nőtt a jelentkezéseknél is prioritást élvező területekre – a műszaki, a pedagógus, az orvos- és egészségtudományi képzésekre – felvett aránya. Ugyanakkor csökkent a felvételt nyert hallgatók aránya a bölcsész tudomány területén, valamint a jogi és a társadalomtudományi képzéseknél.

Az államilag támogatott hallgatók képzéséhez nyújtott – a képzési, tudományos és fenntartói normatívák figyelembevételével meghatározott – költségvetési támogatás mértéke az éves költségvetési törvényekben rögzített felsőoktatási támogatás összegétől függően 2009. április 27-től legfeljebb 10%-kal, 2011. március 27-től legfeljebb 15%-kal csökkenhetett.

A finanszírozási nehézségek enyhítése érdekében a kormány 2013-ban a Felsőoktatási Struktúraátalakítási Alap létrehozásáról döntött<sup>12</sup>. Az Alapból azon intézmények részére nyújtottak támogatást, amelyek vállalták a szervezeti struktúrájuk racionalizálását. Azok az intézmények, amelyeket a Kormány kiemelt felsőoktatási intézményekké minősített<sup>13</sup>, 2013-tól támogatást kaphattak a minőségi munka elismeréseként.

A mérséklődő költségvetési támogatás mellett az intézmények pénzügyi, vagyoni helyzetét fokozottan befolyásolta, hogy milyen mértékben voltak képesek egyéb forrásokhoz jutni. Az állami felsőoktatási intézmények költségvetési támogatáson kívüli forrásai a 2009. évi 267,3 Mrd Ft-ról 2013-ra 377,6 Mrd Ft-ra, 41,3%-kal emelkedtek, ezzel az összes bevételen belüli részarányuk 56,8%-ról 68,3%-ra nőtt. Az intézmények rendelkezésére álló egyéb források közül jelentősebbek az egyéb államháztartási – úgynevezett támogatásértékű – bevételek, az intézményi saját bevételek, az államháztartáson kívülről átvett bevételek, továbbá az előző évek felhasználható előirányzat maradványai is.

*Az egyéb államháztartási bevételek (támogatásértékű bevételek)* tartalmukban támogatások, amelyet az intézmények valamely közfeladat államháztartási pénzekkel történő finanszírozá-

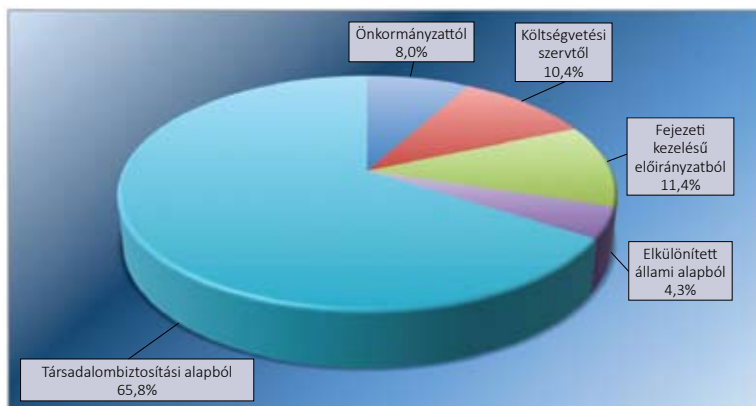
sára vehettek igénybe a fenntartói támogatástól eltérő módszerrel és technikával. Ide tartoztak a központi költségvetési szervtől, elkülönített állami pénzalaptól, társadalombiztosítási alapoktól, önkormányzattól, fejezeti kezelésű előirányzattól – ezen belül a nemzeti operatív programokhoz kapcsolódó uniós támogatásból – származó források. Az intézmények 2011-től támogatásértékű bevételként számolták el a PPP szolgáltatási díjakhoz történő állami hozzájárulást.

A támogatásértékű bevételek a 2009. bázis évhez viszonyítva 2013-ra jelentősen, 64%-kal növekedtek. A források nagyságát befolyásolta az adott intézmény pályázati tevékenységének sikeressége, illetve a felsőoktatási tevékenységen kívül ellátott közfeladat (pl. egészségügyi tevékenység). A társadalombiztosítási alapból, az Országos Egészségügyi Pénztár által biztosított források az orvosi egyetemeknél és az egyéb egészségügyi képzést folytató egyetemeknél jelentek meg. Az egyéb államháztartási bevételek megoszlását az 5. ábra mutatja.

*A saját bevételek* – többek között – a nem állami finanszírozású képzésben részt vevő hallgatók költségterítéséből, a tanfolyami képzések, a kutatási, fejlesztési és egyéb tevékenységhez

5. ábra

### Az egyéb államháztartási bevételek összetétele a 2009-2013. átlagában



Forrás: Az állami felsőoktatási intézmények számlolójának adatai

<sup>12</sup> A Felsőoktatási Struktúraátalakítási Alap létrehozásáról szóló 1103/2013. (III. 7.) Korm. határozat.

<sup>13</sup> Az Nftv. felhatalmázása alapján a nemzeti felsőoktatási kiválóságról szóló 24/2013. (II. 5.) Korm. rendelet értelmében.



kapcsolódó szolgáltatások ellenértékéből, egyes vagyontárgyak értékesítéséből, hasznosításából származhattak. A realizálható saját bevételek mértéke függött a költségterítéses hallgatók létszámától, az intézmény vagyonának nagyságrendjétől, összetételétől, a képzési, továbbá a kutatás-fejlesztési tevékenység jellegétől, hasznosíthatóságától. Ezen bevételek nagyságrendjére hatással voltak az adott felsőoktatási intézmény adottságai, a társadalmi-gazdasági és jogszabályi környezet, de jelentősen befolyásolta azt az autonómiából adódó lehetőségek kiaknázása, a változásokhoz való rugalmas alkalmazkodás. Ennek következtében a saját bevételek alakulása jelentősen eltért az egyes intézményeket összehasonlítva.

Az intézményi saját bevételek értéke – a 2012. évi visszaesés kivételével növekvő tendencia mellett – a 2013-ra 14,1%-kal emelkedett.

*Az államháztartáson kívüli bevételek* származhattak hazai vállalkozásoktól, uniós forrásból közvetlenül kapott támogatásból, illetve azokra nemzetközi pályázatok révén tehetek szert az intézmények. A vállalkozásoktól kapott támogatások nagyságrendjére, illetve a kutatási szolgáltatásokat nyújtó felsőoktatási intézmények bevételeire egyéb jogszabály-módosítások is hatottak.<sup>14</sup>

Ezen bevételek nagyságrendjét a felsőoktatási intézmények képzési szerkezete, tevékenységük jellege, pályázati aktivitásuk, a gazdasági és a jogi környezet egyaránt befolyásolta. Az államháztartáson kívüli pénzeszköz átvételek az állami felsőoktatási intézmények összes forrásain belül az ellenőrzött időszakban átlagosan mindössze 2,9%-ot képviseltek. A bázis évhez viszonyítva 2011-ben 20,1%-kal növekedett, majd 2013-ban 17,5%-kal csökkent az államháztartáson kívülről származó pénzeszközök összege.

*Az előző évek szabad előirányzat-maradványának* igénybevétele számottevő forrást jelentett a felsőoktatási intézmények számára a kiadások fedezetére. A 2009-2013. átlagában az intézményi források 8,5%-át tették ki, az összes

kiadás 9,4%-ára nyújtva fedezetet. Az előirányzat-maradványok igénybevételeiből származó összegek átlagosan 84,1%-kal növekedtek, az előirányzat-maradványt az intézmények teljes körűen felhasználhatták.

## Az állami felsőoktatási intézmények kiadásai

Az állami felsőoktatási intézmények 2009-2013 között összesen 2412,1 Mrd Ft kiadást teljesítettek (ezen belül 2013-ban 495,6 Mrd Ft-ot). A kiadások kétharmada a nagy egyetemeken merült fel, ezen belül az orvostudományi és egészségügyi ellátást nyújtó négy intézmény kiadása volt kiemelkedő.

A kiadások legnagyobb hányadát – az időszak átlagában 44,1%-át – a személyi juttatások és a munkaadókat terhelő járulékok, valamint a szociális hozzájárulási adó tették ki. A dologi és egyéb folyó kiadások 37,8%-ot, az ellátottak pénzbeli juttatásai és egyéb működési kiadások közel 6,5%-ot képviseltek. Az időszak átlagában a felhalmozási kiadások aránya 10,6%, a finanszírozási és egyéb kiadásoké 1,0% volt a teljes kiadási összegben belül.

*Az intézmények működési kiadásai* a személyi juttatásokat és járulékokat, a dologi és egyéb folyó kiadásokat, az ellátottak pénzbeli juttatásait, valamint az egyéb működési célú kiadásokat foglalta magába. A működési költségvetés a felsőoktatási intézmények teljes kiadási összegének mintegy kilenctizedét alkotta az ellenőrzött időszakban.

*A felhalmozási kiadások* a felújítási és beruházási kiadások összegét tartalmazták (az egyéb felhalmozási jellegű kiadások összegét, pl.: befektetési célú részesedés vásárlás, támogatásértékű felhalmozási kiadás, felhalmozási célú pénzeszköz átadás, stb. a finanszírozási és egyéb kiadások alatt szerepeltetjük). A felhalmozási kiadások 5,7%-át fedezték az intézmények saját bevételek-

<sup>14</sup> A vállalkozások által – a szakképzési hozzájárulásuk terhére – nyújtott fejlesztési hozzájárulás átvételére a 2012. évtől nem volt lehetőség. A Kutatási és Technológiai Innovációs Alapról szóló 2003. évi XC. törvény 2012. január 1-jétől hatályos módosításával az innovációs járulékos fizetésére kötelezett gazdasági társaságok nem csökkenthetik járulékos fizetésüket a költségvetési gazdálkodási rendszerben működő kutatóhelyektől rendelt K+F tevékenység költségével.



ből, a további szükséges forrásokat költségvetési támogatásokból, támogatásértékű felhalmozási bevételekből és az EU-tól közvetlenül átvett pénzeszközökből pótolták.

*A finanszírozási és egyéb kiadások* 79,9%-át az értékpapír-vásárlások képviselték, amelyre az Nftv. hatálybalépését követően már nem volt lehetőség. A befektetési célú részesedések vásárlása, az államháztartáson kívülre történő felhalmozási célú pénzeszközátadások, illetve a felhalmozási célú támogatásértékű kiadások összege közel egy milliárd forintot tett ki.

## Az állami felsőoktatási intézmények vagyona

Az állami felsőoktatási intézmény vagyongazdálkodására a nemzeti vagyonnal való gazdálkodás elveit és feltételrendszerét meg-

határozó jogszabályok az irányadók. A felsőoktatásra vonatkozó 2012. évi jogszabályváltozások az állami felsőoktatási intézmények vagyongazdálkodását is érintették, amelyeket az 5. táblázat mutatja be.

A nemzeti felsőoktatásról szóló törvény alapján, amennyiben az állami felsőoktatási intézmény bármilyen jogcímen vagyont szerzett, annak tulajdonjoga – az intézményi társaságot ide nem értve – az államot illette meg, továbbá arra a felsőoktatási intézménnyel határozatlan időre szóló vagyonezelői szerződést kellett kötni. A rendelkezésre bocsátott nemzeti vagyont az állami vagyonról vezetett vagyonyilvántartásban nyilván kellett tartani, ennek érdekében a felsőoktatási intézményt külön jogszabályban meghatározott adatszolgáltatási kötelezettség terhelte.

A felsőoktatási intézmény gazdasági te-

vékenysége körében minden olyan döntést meghozhatott, intézkedést megtehetett, amely hozzájárult az alapító okiratában meghatározott feladatainak végrehajtásához, feltéve, hogy ezzel nem veszélyeztette az alapfeladatainak végrehajtását, a közpénzek és a közvagyon hatékony felhasználását. Így különösen: szerződést köthetett, társulhatott, gazdálkodó szervezetet alapíthatott, a rendelkezésére bocsátott vagyont használhatta és a vagyonkezelési szerződésében foglaltaknak megfelelően hasznosíthatta. Az állami felsőoktatási intézmény a vagyonkezelésében lévő állami vagyon tulajdonjogát saját hatáskörben, a magyar állam nevében eljárva átruházhatta.

Az állami fenntartású felsőoktatási intézmény zártkörűen működő részvénytársaságot vagy korlátolt felelősségű társaságot (a továbbiakban együtt: intézményi társaság) alapíthatott, illetve ezekben részesedést szerezhettek a törvények által meghatározott feltételekkel. Az intézmény azonban csak olyan intézményi társaságot hozhatott létre (szerezhettek részesedést), amely nem sértette a felsőoktatási intézmény érdekeit. Nem lehetett létrehozni intézményi társaságot a felsőoktatási intézmény alapfeladatainak ellátására (kivéve a szervezéssel összefüggő tevékenységet).

5. táblázat

### A vagyongazdálkodást érintő jogszabályváltozások

A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény szerinti szabályozás	a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény szerinti szabályozás
A felsőoktatási intézmény a saját bevételéből és előző évi bevételi előirányzat maradványaiból átmenetileg szabad pénzeszközeit - amennyiben nem volt lejárt kötelezettsége - a Kincstár hálózatában értékesített állampapírba fektethette.	Az Nftv. 2012. szeptember 1-jétől az átmenetileg szabad pénzeszközök értékpapírba helyezésének lehetőségéről már nem rendelkezett.
Az intézmény a gazdálkodó szervezetétől kapott eredménye, vállalkozási tevékenységének adózott eredménye, költségtérítési képzésének eredménye, a részére nyújtott adomány, illetve örökség, valamint egyéb saját bevételei terhére saját tulajdont szerezhettek.	Az intézmény nem szerezhethet saját tulajdont (bármely címen történő vagyonszerzés tulajdonjoga – az intézményi társaság kivételével – az államot illeti meg).
A felsőoktatási intézmény saját bevételéből és tulajdonában lévő vagyonával zártkörűen működő részvénytársaságot vagy korlátolt felelősségű társaságot (intézményi társaságot) alapíthatott, ezekben részesedést szerezhettek.	Az állami fenntartású felsőoktatási intézmény a Kincstárnál vezetett külön fizetési számlájának egyenlege, vagy a kötelezettséggel terhelt előirányzat-maradványa, illetve gazdasági társaságtól kapott osztalék terhére alapíthat intézményi társaságot, illetve szerezhethet ezekben részesedést.
Gazdasági tevékenysége körében az intézmény szerződést köthetett, tulajdont szerezhettek, társulhatott, vállalkozhatott, gazdálkodó szervezetet alapíthatott, a saját tulajdonában lévő dolgot megterhelhette, elidegeníthette a rábízott vagyont használhatta és hasznosíthatta.	A saját tulajdonszerzés korlátozásából következően az intézmény gazdasági tevékenysége körében a saját tulajdona megterhelése, elidegenítése nem értelmezhető.

## AZ ELLENŐRZÉS MÓDSZERE

A tanulmány következő fejezeteiben a 28 állami felsőoktatási intézmény ellenőrzési tapasztalatait mutatjuk be, amit az ellenőrzés módszereinek ismertetésével kezdünk. A számvévszéki ellenőrzések kiterjedtek kettő egyházi felsőoktatási intézményre is, azonban az ezzel kapcsolatos ellenőrzési tapasztalatokat ez a tanulmány nem tartalmazza.

Az államháztartás központi alrendszerébe tartozó állami felsőoktatási intézmények (19 egyetem és 9 főiskola) ellenőrzése során az Állami Számvévszék értékelte azok pénzügyi-gazdasági helyzetét, feltárta a működésükben rejlő kockázatokat, ezzel előmozdítva a közpénzügyek átláthatóságát, rendezettségét.

### Az ellenőrzés típusa, időszaka, főbb területei

Az ellenőrzések típusa szabályszerűségi ellenőrzés volt. Az ellenőrzést a számvévszéki ellenőrzés szakmai szabályai szerint, szabályszerűségi ellenőrzés módszerével, a vonatkozó nemzetközi standardok figyelembevételével végeztük el.

Az ellenőrzött időszak a korábban ellenőrzött 9 intézmény esetében 2009. január 1-jétől 2012. december 31-ig, a további 19 intézmény esetében 2009. január 1-jétől 2013. december 31-ig tartott, az utóbbiaknál az eredmény szemléletű számvitel bevezetésével kapcsolatban az ellenőrzött időszak vége 2014. április 30. volt.

**Az ellenőrzött intézmények:** az Emberi Erőforrások Minisztériuma (a továbbiakban minisztérium), és az állami felsőoktatási intézmények (19 egyetem és 9 főiskola).

**Az ellenőrzés célja** annak megállapítása volt, hogy az irányító szerv tevékenysége a jogszabályi előírásoknak megfelelt-e, a jogszabályi előírásoknak megfelelően működött-e az állami

felsőoktatási intézményeknél a belső kontrollrendszer, szabályos volt-e az állami felsőoktatási intézmények pénzügyi- és vagyongazdálkodása, biztosított volt-e a vagyonnal való felelős gazdálkodás követelményének érvényesülése.

Ennek keretében értékeltük

- az alapítói, a fenntartói és az ágazati irányítási jogok gyakorlását;
- az állami felsőoktatási intézmények belső kontrollrendszerének jogszabályok szerinti kialakítását és működtetését;
- az intézmények döntéshozó szerveinek joggyakorlását;
- az állami felsőoktatási intézmények pénzügyi helyzetét, illetve pénzügyi gazdálkodásuk szabályszerűségét;
- a felsőoktatási intézmények vagyongazdálkodása előírásoknak való megfelelést, az intézmény átalakítása során a vonatkozó jogszabályok betartását;
- az integritási szemlélet érvényesülését a gazdálkodási folyamatokban.

### Az ellenőrzés módszere, kritériumrendszere

A fenntartói, ágazati irányítási és ellenőrzési feladatellátás szabályszerűségét a minisztériumnál végzett ellenőrzés keretében végeztük el, a gazdálkodást, működést érintő rendeletek, utasítások, intézkedések és egyéb dokumentumok, valamint az irányító szerv által kitöltött tanúsítványok és nyilatkozatok alapján.

A belső kontrollrendszer kialakításának és működtetésének értékelése során a jogszabályi előírások mellett figyelembe vettük az államháztartásért felelős miniszter által közzétett irányelvekben és módszertani útmutatókban foglaltakat is. A belső kontrollrendszert az értékelés során legalább 85%-os megfelelés esetén megfelelőnek, legalább 70%-os megfelelés esetén részben megfelelőnek, 70%-os megfelelés alatt pedig nem megfelelőnek minősítettük.



*Az egyetemek, főiskolák pénzügyi helyzetét* az ún. CLF módszer<sup>15</sup> segítségével elemeztük.

A módszer alkalmazása során elkülönítetten történt a működési és a felhalmozási költségvetés bevételeinek, kiadásainak, továbbá azok költségvetési egyenlegeinek kimutatása. A CLF módszerrel történő elemzés a pénzforgalomhoz kapcsolódó változásokat értékeli, a (folyó) működési, illetve felhalmozási bevételek nem tartalmazzák az előző évi pénz-, illetve előirányzat maradványok felhasználásából származó pénzforgalom nélküli bevételeket. A folyó működési bevételek és kiadások egyenlege, a működési jövedelem megmutatja, hogy a felsőoktatási intézmény adott évben befolyt működési bevétele fedezetet biztosított-e az adott évi működés kiadásaira.

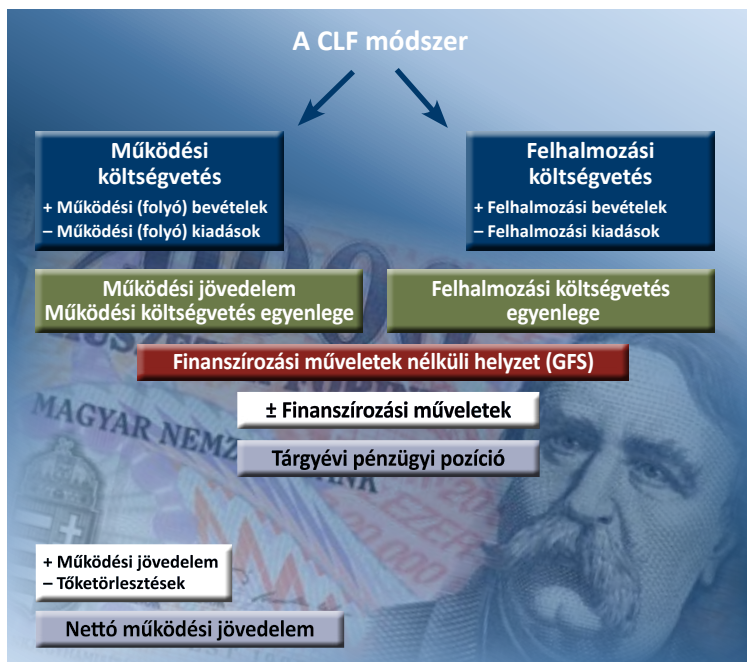
A megtakarítást jelző pozitív működési jövedelem forrásként szolgálhat az intézmény fennálló kötelezettségeinek megfizetéséhez, valamint fejlesztéséhez. A működési jövedelem több éven keresztül fennálló negatív értéke a pénzügyi egyensúlyt veszélyeztetheti, és likviditási zavarokat okozhat, ha az intézmény nem rendelkezik más, pénzzé tehető forrással (pl. értékpapírral, követeléssel). A CLF számításban a felhalmozási költségvetés egyenlege azt mutatja meg, hogy az adott évi felhalmozási bevételek tudják-e biztosítani az adott évi felhalmozási kiadásokhoz szükséges forrást.

Az ellenőrzött időszak egyes éveiben az intézmények pénzügyi helyzetét a tárgyévi pénzügyi pozíció nagyságrendjének és tendenciájának értékelésével jellemeztük, amely működési,

felhalmozási és finanszírozási cél szerinti bontásban az adott évi tényleges pénzbevételek és pénzkidadások egyenlegét – az idegen pénzeszközök nélküli pénzeszközváltozást – mutatja. A folyó működési bevételek és kiadások nagyságrendjét az adott intézmény által ellátott feladatok volumene, összetétele, saját bevételszerző tevékenysége, a vagyoni helyzet, a hallgatók és a foglalkoztatottak létszáma egyaránt befolyásolta.

A CLF módszer szerinti elemzés számítását a 6. ábra mutatja be.

6. ábra



A likviditási mutató elemzésével annak változását kívántuk bemutatni, hogy az időszak egyes éveiben az intézmények forgóeszközei milyen mértékben fedezték rövid lejáratú kötelezettségeiket a mérleg-fordulónapon.

*A pénzügyi és vagyongazdálkodás* terén az egyes területek szabályszerű működését mintavétellel ellenőriztük, ez alapján a sokaságban előforduló hibás tételek arányát becsültük. Az ellenőrzött területek:

<sup>15</sup> A Credit Local de France bank használta először a módszert önkormányzati hitelbírálataihoz.

— Kiadási pénzforgalmi területek: rendszeres és nem rendszeres személyi juttatások, külső személyi juttatások, dologi és dologi jellegű kiadások, felhalmozási kiadások, ellátottak juttatásai;

— Egyéb pénzügyi területek: díjmegállapítás, intézményi működési bevételek, előirányzat-módosítások, előirányzat-maradvány megállapítása, pályázati forrásból egyéb támogatásból megvalósított projektek;

— Vagyongazdálkodást érintő területek: követelések, kötelezettségek, aktív és passzív pénzügyi elszámolások.

A jogszabályoknak és a belső előírásoknak megfelelőnek, szabályszerűnek tekintettük az adott kiadási előirányzat felhasználását, bevétel beszedését, mérlegképes értékelését, amennyiben a minta ellenőrzésének eredménye alapján 95%-os bizonyossággal a teljes sokaságban a hibás tételek aránya kisebb volt, mint 10%. Nem megfelelőnek értékeltük az előirányzat felhasználást, ha a hibás tételek aránya a 10%-ot meghaladta.

A *vagyongazdálkodási tevékenység* szabályozottságának ellenőrzése során ellenőriztük, hogy szabályozták-e a vagyongazdálkodással kapcsolatos döntési hatásköröket, készítették-e az előírásoknak megfelelő intézményfejlesztési tervet, vagyongazdálkodási tervet, közbeszerzési, beszerzési szabályzatot, valamint a vagyongazdálkodást érintő számviteli szabályzatok megfeleltek-e az előírásoknak.

A tulajdoni részesedést jelentő befektetések értékelése során vizsgáltuk, hogy a korábban meglévő részesedések a társasági szerződésben lévő értéken (a részvények, üzletrészek, vagyoni betétek vételi értéken, térítésmentesen átvett részesedések névértékben, illetve piaci értéken, a gazdasági társaságban korábban meglévő része-

sedések a társasági szerződésben lévő értéken, adott kölcsönök, hosszú lejáratú bankbetétek könyv szerinti értéken) szerepeltek-e a felsőoktatási intézmények mérlegében.

Szabályszerűnek tekintettük a tulajdonosi joggyakorlást, ha az intézmény szabályozta a közfeladat ellátó gazdasági társasággal kapcsolatos tulajdonosi joggyakorlás rendjét, azt betartotta, illetve betartatta a döntési eljárások során; teljesítette tulajdonosi ellenőrzési kötelezettségeit, intézkedett az ellenőrzési megállapítások végrehajtásáról, illetve érvényesítette a jogait; elvégezte a gazdasági társaság éves beszámoltatását a törvényi előírás szerint, megtárgyalta a társaság éves beszámolóját, az éves eredményét, az eredmény-felosztási javaslatot; a közfeladatot ellátó gazdasági társaság vagyonvesztése esetén intézkedett a további vagyonvesztés megakadályozásáról.

Értékeljük az intézményt érintő előző ÁSZ ellenőrzések során tett javaslatok, figyelemfelhívó levelek végrehajtását és hasznosulását, hogy az ÁSZ jelentésben foglalt javaslatok alapján készítettek-e intézkedési tervet, amelyben meghatározták a felelősöket és a, határidőket, valamint az intézkedési tervben foglaltak megfeleltek-e az ellenőrzés javaslataiban megfogalmazottaknak.

Értékeljük, hogy az ellenőrzött időszakban készültek-e a pénz és vagyoni helyzetre vonatkozó egyéb külső ellenőrzésekben (felügyeleti, KEHI, kincstári) megfogalmazott javaslatok és feltárt hiányosságok figyelembe vételével intézkedési tervek és ezeket megvalósították-e.

Az *integritás* alapú, átlátható és elszámoltatható közpénzfelhasználás megteremtése az ÁSZ alapértékei között szerepel. Ennek megfelelően ellenőriztük, hogy a szervezet a korábbi évekre vonatkozóan kitöltötte és beküldte-e az ÁSZ integritás kérdőívét<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Az integritás az államháztartás körébe tartozó szervek, a közszolgálatban dolgozó személyek, illetve a teljes közszféra mint intézményi rendszer jellemzője. Az integritáshoz közigazgatási értelemben olyan működési alapelvek és értékmérők társíthatók, mint: a pártatlanság, józanság, tisztesség, tisztaság, átláthatóság, elszámoltathatóság, felelősség, számon kérhetőség, szakmaiság, törvényesség, megvesztegethetetlenség, feddhetetlenség, diszkrimináció mentesség. A 2011 óta évente elvégzett felmérésorozat célja azon kockázatok azonosítása, amelyek a közszféra intézményeiben károsan befolyásolhatják az adott szervezetek integritását. A korrupció elleni küzdelem mellett az integritás szemléletet elfogadó és érvényre juttató intézményi kör bővítése is kiemelt prioritása az integritás felmérésnek. A végső cél a kultúráváltás elősegítése, az integritáson alapuló intézményi működés megteremtése a magyar közszférában.



Amennyiben a 2011-2013. évek valamelyikében az ellenőrzött intézmény az integritás projekt keretében kitöltötte az integritás kérdőívet, akkor az ellenőrzés keretében egy rövidített – a kontrollrendszerre összpontosító – ellenkező esetben egy bővített kérdőív kitöltésére került sor. A kérdőívben előzetesen meghatározott szempont alapján értékelte az integritás kontrollok kiépítettségét és működtetését az ÁSZ. Elemeztük az integritás szemlélet érvényesítésülésének tapasztalatait, és történt-e fejlődés az ellenőrzött időszakban.

Feltártuk, hogy megállapítható-e korrupciós kockázat a válaszok alapján. A korrupciós kockázat felmerülése esetén kitértünk arra, hogy az ellenőrzés megállapításai igazolták-e az integritás kérdőív által feltérképezett kockázatokat.

## Az ellenőrzés tárgyával kapcsolatos főbb adat- és információforrások

A felsőoktatási intézmények ellenőrzését a minisztérium és a felsőoktatási intézmények által rendelkezésre bocsátott dokumentumokra, adatokra alapoztuk. Az intézmények rektorainak megküldtük az ellenőrzésről szóló adatbekérő levelet, amelyben tájékoztatást adtunk az előzetes adatszolgáltatási kötelezettségükről, annak határidejéről és az elektronikus adatszolgáltató rendszeren keresztül történő teljesítési módjáról.

A felsőoktatási intézmények az adatszolgáltatásnak a kitöltött tanúsítványok, az ellenőrzés alá vont dokumentumok<sup>17</sup>, valamint a 2009-2012. évi, illetve a 2009-2013. évi könyvelési adatok elektronikus megküldésével és a helyszíni adatbekérés során tettek eleget.

Ellenőriztük az intézmények által kitöltött tanúsítványok adatainak dokumentumokkal történő alátámasztottságát, információinak valódiságát.

<sup>17</sup> Intézmények belső szabályzatai, az éves költségvetés végrehajtásáról szóló beszámoló, külső és belső ellenőrzési jelentések, intézkedési tervek és kötelezettségvállalási dokumentumok és az azokat alátámasztó bizonylatok.

## ELLENŐRZÉSI TAPASZTALATOK

### Az ágazati irányítás

A felsőoktatásért felelős miniszter az ágazati irányítási feladatait az ellenőrzött időszakban nem látta el teljes körűen, mert nem készült el több, jogszabályokban és kormányhatározatban előírt stratégiai dokumentum.

A felsőoktatási törvény rendelkezése alapján a felsőoktatásért felelős miniszter felsőoktatás-szervezési feladatai keretében működtette a Felsőoktatási Információs Rendszert<sup>18</sup> (FIR). A Kormány rendeletében a FIR működéséért felelős szervnek az Oktatási Hivatalt jelölte ki, a két szervezet közötti munkamegosztást a miniszter az Oktatási Hivatal SZMSZ-ében határozta meg. A miniszter a FIR oktatásszakmai fejlesztési koncepcióját 2011-ben elkészítette. A FIR-t 2012-ben jelentősen megújították, melynek keretében a 2013. év végére kialakították a biztonságos üzemeltetéséhez, az adatok védelméhez szükséges kontrollkörnyezetet.

Elmaradt a nemzetgazdasági miniszter irányításával és az ágazatért felelős miniszter részvételével előírt szervezeti és feladat-ellátási felülvizsgálati program kidolgozása, amelyet kormányhatározat írt elő. A felülvizsgálati program célja a hatékony felsőoktatási feladat-ellátás érdekében az intézményekkel szemben támasztott követelmények és feltételek (feladat-mutatók, mennyiségi és minőségi teljesítménymutatók, létszám- és költségnormák) kialakítása lett volna.

Az utóellenőrzés keretében több olyan ágazati feladat elmaradását is feltártunk, amire már három korábbi számvevőszéki ellenőrzés felhívta a figyelmet, azonban a miniszter nem tett intézkedéseket a javaslataink alapján a feltárt hiányosságok megszüntetésére:

— A miniszter a nemzeti felsőoktatás fejlesztéspolitikai irányairól szóló koncepciót több alkalommal is a Kormány elé terjesztette, azonban a Kormány azt nem fogadta el, így nem készült el – a felsőoktatási törvényekben foglaltak ellenére – a felsőoktatási rendszer középtávú fejlesztési terve.

— A miniszter a Kormány határozata ellenére 2012 II. félévéig nem dolgoztatta ki a felügyelete alá tartozó szervezetek feladatellátásának számszerűsíthető mutatószámokon alapuló kritériumait, valamint az intézmények gazdasági társaságainak szakmai feladatellátásának és a gazdasági eredményességének mérését biztosító mutatókat és azok értékelési rendszerét.

— A miniszter a felsőoktatási intézményrendszer kapacitáskihasználtságának felmérése alapján nem tett intézkedést a felsőoktatási infrastruktúra közép- és hosszútávon történő hasznosítására, valamint a miniszternek és a nemzeti fejlesztési miniszternek közösen címzett javaslatunk ellenére nem alakították ki a PPP projektek támogatásához kapcsolódó követelményrendszert.

— Elmaradt a felelősség megállapítására irányuló eljárás az oktatási- infrastruktúra fejlesztési program előkészítésének hiányosságai miatt.

### Az alapítói jogok gyakorlása és fenntartói irányítás

A minisztérium az alapítói jogokkal járó feladatait szabályszerűen ellátta. Ennek keretében kiadta és a jogszabályi és szervezeti változásoknak megfelelően módosította az intézmények alapító okiratát.

A minisztérium egy intézmény kivételével maradéktalanul ellenőrizte a megküldött SZMSZ módosításokat és arra észrevételeket

<sup>18</sup> A felsőoktatással kapcsolatos állami hatáskörök gyakorlásához, a nemzetgazdasági szintű tervezéshez, továbbá a felsőoktatásban részt vevők (intézmények és személyek) jogainak gyakorlásához és kötelezettségeinek teljesítéséhez szükséges adatokat tartalmazó elektronikus formában létrehozott, közhiteles központi nyilvántartás.



tett, azonban az ellenőrzések tapasztalatai alapján az intézmények SZMSZ-e nem tartalmazta a szervezeti egységek engedélyezett létszámadatait.

A minisztérium a fenntartói feladatait részben látta el, mert a gazdálkodás ellenőrzését hiányosan végezte el. Ugyanakkor hátráltatta a fenntartói jogok egységes és hatékony gyakorlását, hogy azokat több miniszter, két és fél évig egy-egy intézmény esetében megosztva látta el.

Az NKE fenntartói jogait az ellenőrzött időszakban a fenntartói testület útján a közigazgatási és igazságügyi miniszter, a belügyminiszter és a honvédelmi miniszter közösen gyakorolták. A többi intézmény fenntartói jogát a felsőoktatásért felelős miniszter látta el, kivéve hogy a gazdasági vezető és a belső ellenőrzési vezető megbízásának jogát 2010. június 17-étől 2012. december 31-éig a nemzeti fejlesztési miniszter gyakorolta. Az NKE fenntartói testülete a gazdasági főigazgató személyéről a nemzeti fejlesztési miniszter egyetértésével dönthetett.

A 2008-2010. évekre szóló hároméves fenntartói megállapodást a minisztérium az intézményekkel megkötötte, és az előírásnak megfelelően értékelte azok időarányos 2008. és 2009. évi teljesítését. Az intézmények közül kettő (NYF, SZF) nem teljesítette a megállapodásban vállalt, az ingatlanok 2008. évi bruttó értékének 1,5%-át elérő éves felújítási kötelezettségét.

A fenntartói jogok gyakorlója személyi döntései keretében az intézmények egyes vezetőinek megbízását több esetben nem vagy késedelmesen végezte el, ezért annak pozíciója betöltetlen maradt. Legalább három hónapig nem volt gazdasági vezetője hat intézménynek (BCE, LFZE, MOME, NKE, NYME, SZIE) a fenntartó döntésének hiányában. Az intézmények közül négy időszakosan (DF, ELTE, LFZE, NKE), három (KF, MOME, PE) a teljes ellenőrzött időszakban nem rendelkezett a fenntartó által megbízott belső ellenőrzési vezetővel. A vezetői megbízások elmaradása mind a nemzeti fejlesztési miniszter, mind a felsőoktatásért felelős miniszter felelősségi körében előfordult.

Az intézményfejlesztési terveket (IFT) az intézmények a 2011-ig terjedő, majd a 2012-től kezdődő időszakra vonatkozóan készítették el, amelyeket a minisztérium teljes körűen felülvizsgált és kiértékelte. Előfordult, hogy a minisztérium vizsgálata az IFT jelentős hiányosságait állapította meg, azonban a 2012-től kezdődő időszakra szóló vizsgálatának eredményét nem minden esetben közölte az intézményekkel.

Az intézmények fele nem küldte meg a kötelezettségvállalási terveit, harmada az SZMSZ, illetve a költségvetés módosításait. Három esetben előfordult, hogy a költségvetésüket azok szenátus általi elfogadásuk előtt küldték meg a fenntartónak.

A tervezési, beszámolási feladatok keretében a minisztérium az előírásoknak megfelelően meghatározta az intézmények költségvetésének kereteit, azonban az éves beszámolók értékelését öt intézmény esetében nem végezte el.

A fenntartó több intézmény esetében nem ellenőrizte az intézmény gazdálkodását, működésének törvényességét, hatékonyságát, a szakmai munka eredményességét. Az ellenőrzött időszak öt éve alatt a fenntartó négy intézmény gazdálkodását egyáltalán nem ellenőrizte, további öt felsőoktatási intézmény esetében egyszer folytatott le ellenőrzést.

A fenntartói ellenőrzések alapján mindig készültek intézkedési tervek, azonban azokat az érintett intézmények több mint fele (12 db) nem vagy csak részben hajtották végre.

## A belső kontrollrendszer

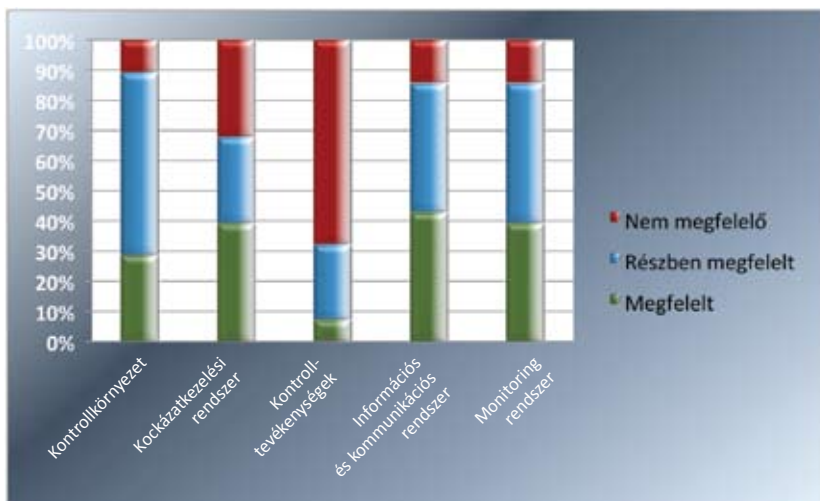
Az intézmények belső kontrollrendszere azoknak az elveknek, eljárásoknak és belső szabályzatoknak az összessége, amelyek segítséget nyújtanak a vezetésnek a szervezeti célok eléréséhez. A belső kontrollrendszert összességében és annak öt elemét egyenként is értékeltük minden intézménynél.

A belső kontrollrendszer kialakítása és működtetése az ellenőrzött időszakban az intézmény-

nyek mintegy hatodánál (4 db) megfelelő, több mint felénél (16 db) részben megfelelő és közel harmadánál (8 db), köztük mind az öt művészeti intézménynél nem megfelelő volt. Egyedül a KF működtette megfelelően a belső kontrollrendszerének minden elemét. (A részletes adatokat a 2. számú mellékletben mutatjuk be.)

7. ábra

### Az intézmények belső kontrollrendszerének megfelelése (2009-2013)



## Kontrollkörnyezet

A költségvetési szerv vezetője köteles kontrollkörnyezetet kialakítani, ezen belül olyan szabályzatokat kiadni, folyamatokat kialakítani és működtetni a szervezeten belül, amelyek biztosítják a rendelkezésre álló források szabályszerű, szabályozott, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását.

A gazdálkodás szabályozottsága az intézmények több mint kétharmadánál (20 db) volt részben vagy nem megfelelő, a gazdálkodás szabályzatainak tartalmi hiányosságai, valamint azok aktualizálásának elmaradása miatt. A szabályozatlanság, a gazdálkodási folyamatok szervezetlensége akadályozza többek között a felelősség megállapítását, valamint a hatékony gazdálkodást.

Az intézmények döntő többségének SZMSZ-e nem tartalmazta a szervezeti egységek engedélye-

zett létszámadatait, valamint szabályozatlanok maradtak a pénzügyi kihatással járó döntések. Az intézmények közel fele (13 db) a belső szabályzatokban nem jelölte ki a gazdálkodási jogkörök gyakorlására jogosultakat, valamint harminca (9 db) nem vezetett naprakész nyilvántartást a gazdálkodási jogkörök gyakorlására jogosul-

tak aláírás-mintájáról. Az önköltségszámítási szabályzatot négy intézmény kivételével elkészítették, azonban azok közel negyedét (7 db) nem aktualizálták a változásoknak megfelelően, másik közel negyede (7 db) pedig jelentős hiányosságokat tartalmazott. Jellemzően elmaradt a különböző tevékenységek költségeinek és ráfordításainak elkülönítése.

## Kockázatkezelés

Az intézmények eredményes működését veszélyeztető kockázatok időben történő felmérése, elemzése és a megfelelő választéshozatala elengedhetetlen a változó társadalmi, gazdasági és jogszabályi környezetben a pénzügyi egyensúly megőrzéséhez, a kiegyensúlyozott vagyongazdálkodáshoz.

A kockázatkezelési rendszer kialakítása és működtetése csak az ellenőrzött intézmények alig több mint egyharmadánál (11 db) volt megfelelő. Az intézmények döntő többsége (26 db) a belső szabályozását kidolgozta, azonban azt közel harmaduk nem aktualizálta (8 db), és kevesebb, mint egyharmaduk (8 db) tett intézkedéseket a szervezeti célok elérését veszélyeztető tényezők kiküszöbölése, a kockázatok mérséklése érdekében.

## Kontrolltevékenységek

**A**pénzügyi kihatású döntések szakmailag megalapozott és szabályszerű meghozatalának érdekében a felsőoktatási intézmények – mint költségvetési szervek – minden kifizetést csak egy többlépcsős, kötött sorrendű döntési folyamat után teljesíthetnek. Ennek keretében kötelezettséget vállalni csak a pénzügyi keret rendelkezésre állását igazoló ellenjegyzés után lehet. A pénzügyi teljesítés előtt a szakmai teljesítést az ahhoz szükséges szakismerettel rendelkező igazolja, ezután a beérkezett számla kifizethetőségét az érvényesítő állapítja meg. A kifizetést az utalványozó rendeli el. A gazdálkodási jogkörök gyakorlására jogosultakat a szervezetben belül ki kell jelölni, és biztosítani kell a jogkörgyakorlásának ellenőrizhetőségét.

Az intézmények kétharmadánál (19 db) nem megfelelő volt a gazdálkodási jogkörök kijelölésének kialakítása és gyakorlása. A folyamatba épített, előzetes, utólagos és vezetői ellenőrzés hiányosságait mutatták a beszámolók ellenőrzése során feltárt hibák, mint a leltározás hiányosságai, a követelések értékelésének, valamint az értékvesztés elszámolásának elmaradása.

Tipikus szabálytalanság volt a gazdálkodási jogkörök gyakorlása során, hogy rendszeresen elmaradt a kötelezettségvállalások ellenjegyzése (25 db), illetve minden intézmény esetében feltártuk a teljesítés igazolásának elmulasztását vagy szabálytalan végrehajtását.

## Információs és kommunikációs rendszer

**A** szervezetben belül olyan hatékony, megbízható és pontos információs és kommunikációs rendszert kell működtetni, amely biztosítja, hogy a megfelelő információk a megfelelő időben eljussanak az illetékes szervezethez, szervezeti egységhez, illetve személyhez.

Az információs és kommunikációs rendszer szabályozása az intézmények döntő többségében (24 db) részben vagy teljes mértékben megfelelő volt, azonban a legfontosabb döntéshozók nem kapták meg a szükséges információkat, és az intézmények nem teljes körűen hozták nyilvánosságra a közérdekű adatokat.

A szenátus nem kapta meg a megalapozott döntéshez szükséges információkat, mert nem minden esetben terjesztették elé az intézmény költségvetését, beszámolóját, vagyongazdálkodási tervét.

Az intézmények több mint fele (17 db) nem teljesítette teljes körűen az adatszolgáltatási kötelezettségét a minisztériumnak, ami akadályozta az irányítói feladatok ellátását. Nem küldték meg teljes körűen az SZMSZ módosításokat, a kötelezettségvállalási tervet, valamint a költségvetésük saját hatáskörben tett módosításait. Csak a BGF és az SZTE szenátusának gazdálkodással kapcsolatos joggyakorlása felelt meg teljes körűen az előírásoknak. A FIR-rel kapcsolatos adatszolgáltatásokat ugyanakkor 2013-ban teljesítették.

A közérdekű adatokat hat intézmény nem teljes körűen tette közzé, ezáltal a közvélemény tájékoztatása nem valósult meg, ami akadályozta a működésük átláthatóságát, valamint az információk megismerésében közvetlenül érintettek (munkavállalók és hallgatók) részvételét az intézmény életében. Jellemző hiba volt, hogy a személyi juttatások és a gazdálkodó szervezetek adatainak nyilvánosságra hozása maradt el.

## Monitoring rendszer

**A**költségvetési szerv vezetője köteles olyan monitoring rendszert (alapvetően a szervezetben végbemenő folyamatoknak, jelenségeknek megfigyelése, figyelmeztetés a változásokra, a kritikus helyzetek kialakulására) működtetni, amely lehetővé teszi a szervezet

tevékenységének, a célok megvalósításának nyomon követését és ellenőrzését.

A monitoring rendszer működtetése az intézmények alig több mint egyharmadában (11 db) volt megfelelő, mert a belső ellenőrzés hiányosságai miatt csak az intézmények fele készített minden esetben intézkedési tervet a belső ellenőrzési jelentések alapján (három intézmény egyáltalán nem), valamint öt intézmény kivételével azokat nem teljes körűen hajtották végre. További hiba volt, hogy négy – köztük három művészeti – intézmény (MKE, MOME, SZE, SZFE) esetében nem működtettek a vezetői döntéseket megalapozó információs rendszert.

Az ellenőrzött intézmények többségénél a szenátus nem értékelte a rektor vezetői tevékenységét, néhány esetben elmaradt a költségvetés és a beszámoló szenátus általi elfogadása.

A belső ellenőrzési rendszer szervezeti kereteinek kialakítása megfelelt a felsőoktatási intézményeknél, a funkcionális függetlenségük biztosított volt, azonban néhány esetben – jellemzően a fenntartó mulasztása miatt – nem került sor belső ellenőrzési vezető kijelölésére. Többségükben az intézmények nyilvántartást vezettek a belső ellenőrzéseiről, illetve a külső és belső ellenőrzések hasznosulása nyomon követéséhez.

## A pénzügyi helyzet alakulása

Az intézmények pénzügyi helyzetét a CLF módszer segítségével elemeztük.

### A pénzügyi pozíció értékelése

A *folyó bevételek* összegét az intézményi saját bevételek, a költségvetési támogatás, a támogatásértékű működési bevételek, a mű-

ködési célú pénzeszközátvételek alakulása határozta meg.

A *folyó kiadások* a személyi juttatásokat és járulékokat, a dologi és egyéb folyó kiadásokat, az ellátottak pénzbeli juttatásait, valamint az egyéb működési célú kiadásokat foglalta magába. A működési költségvetés a felsőoktatási intézmények teljes kiadási összegének mintegy kilenctizedét alkotta az ellenőrzött években.

Amennyiben a tárgyévben működési hiány keletkezett, azt az intézmények az előző évi szabad előirányzat-maradvány igénybevételéből fedezték. Az ellenőrzött intézmények 2009-2013. évi működési jövedelme összesen 60,1 Mrd Ft volt. Az ellenőrzött időszak valamennyi évében a BME, a KE, a NKE, a SZIE, a PTE, a SE és a SZTE működési jövedelme pozitív értéket mutatott.

A 2009. évben kilenc, a 2013. évben kető felsőoktatási intézménynél nem fedezték a folyó működési bevételek a működési kiadásokat.

A *felhalmozási bevételek* – intézményenként egy-egy évet kivéve – összességében nem nyújtottak fedezetet a felhalmozási kiadásokra. Az intézmények 2009-2013 között összesen 255,6 Mrd Ft felhalmozási kiadást teljesítettek. Három egyetem (LFZE, NKE, NYME) és három főiskola (DF, EJF, SZF) kivételével az intézményeknél a felhalmozási költségvetés teljes időszakra vonatkozó összevont egyenlege negatív volt. A hiányt a működési bevételi többletből, finanszírozási bevételből, továbbá a felhalmozási célú előirányzat maradványból pótolták.

A *finanszírozási bevételek* jellemzően a forgatási célú értékpapírok értékesítéséből származtak. A finanszírozási műveletek egyenlege az egyes években változóan az intézmények félénél pozitív volt.

A 2009. évről 2013-ra a felsőoktatási intézmények 60,7%-ának javult a pénzügyi pozíciója, mert a tárgyévi felhalmozási költségvetések hiányát ellensúlyozni tudta a

működési jövedelmek kedvező változása és a finanszírozási műveletek egyenlege. A pénzeszközcsökkenés kilenc egyetemet (SZFE, KE, LFZE, NYME, SE, SZTE, SZIE, PE, ME) és kettő főiskolát (MTF, BGF) érintett.

A működési jövedelem és a nettó működési jövedelem összege az NKE kivételével az ellenőrzött időszakban megegyezett, mivel az intézményeknek tőketörlesztési kötelezettségük nem volt.

## A felsőoktatási intézmények likviditása, eladósodottsága

**A** likviditás statikus jellemző. Egy gazdálkodó szervezet adott időpillanatban (év végén) fennálló fizetőképességét, illetve fizetéseképtelenségét jelzi.

Az állami felsőoktatási intézmények finanszírozása a többi költségvetési intézményhez hasonlóan havi ütemezésben történik és a saját bevételeik jelentős része (bérleti díjak, költségtérítések) is jól kiszámíthatóan folyik be. A kiadásait ehhez mérten kell megtervezniük.

Az ellenőrzési tapasztalatok alapján a csökkenő támogatások okozta hiányt nem minden intézmény tudta saját bevételekkel kompenzálni, illetve kiadásait – takarékosági intézkedésekkel – csökkenteni. Több intézmény pénzügyi egyensúlya gyengült, likviditási helyzete romlott a 2009. évhez képest. A likviditási mutató – amely megmutatja, hogy a rövid lejáratú fizetési kötelezettségek kiegyenlítéséhez az aktív pénzügyi elszámolások nélküli forgóeszközök milyen arányban nyújtanak fedezetet – több éven keresztül 1-nél kisebb értéke (100% alatti) és csökkenő tendenciája a kötelezettségek határidőben történő teljesítésének fokozódó kockázatát jelezte. Különösen egyes vidéki főiskoláknál a nem fenntartható PPP konstrukció és a hozzá kapcsolódó kötelezettségek rontották a pénzügyi pozíciót.

A vidéki főiskolák közül csak a KRF lik-

viditása volt kiegyensúlyozottan biztosított az ellenőrzött időszakban, míg a KF esetében a likviditási mutató értéke csak 2012-ben volt 100% alatti, a többi évben az intézmény fizetőképessége biztosított volt. A DF, EJF, EKF, NYF és a SZF likviditási mutatója fokozatosan romlott, a fizetőképesség tartósan, több év végén nem állt fenn. A likviditásuk 2013. évi javulását a Felsőoktatási Struktúraátalakítási Alapból nyújtott támogatások eredményezték.

A művészeti képzést folytató intézmények likviditása a teljes ellenőrzött időszakban stabilan biztosított volt. Ugyancsak kiegyensúlyozottan jó likviditási helyzetben volt a BGF és másik négy egyetem (NKE, SZE, SZIE, BME). További három intézmény (ELTE, ÓE, PE) likviditási mutatója haladta meg minden évben az 1-et, de az folyamatosan csökkent, ami kockázatot jelzett a következő évekre.

Az orvostudományi képzést folytató egyetemek likviditása az ellenőrzött időszakban jelentősen romlott, mivel az egészségügyi szakellátást is biztosító egészségügyi intézmények átvétele miatt azok működési forráshiánya ezen intézmények szállítói állományának növekedését és felhalmozódását okozta. A PTE likviditási mutatója egyik évben sem, az SE-é egy évben haladta meg az 1-et, a DE és az SZTE mutatója pedig folyamatosan csökkent, utóbbi már 2012 óta nem érte el az 1-et.

Ugyancsak folyamatosan rossz likviditási mutatókkal rendelkezett a BCE és az NYME, azonban a BCE-é 2013-ban már 1 feletti értéket mutatott. Az intézmények közötti legrosszabb mutatóval rendelkező NYME a Felsőoktatási Struktúraátalakítási Alapból 2013-ban kapott legmagasabb értékű, 1,9 Mrd Ft-os támogatás mellett csak megállítani tudta a likviditási helyzetének romlását, érdemben javítani nem.

A felsőoktatási intézmények eladósodási mutatója – amely a kötelezettségek összes forráshoz való viszonyát fejezi ki – változatos



képet mutatott. A 2013. évben öt intézmény (SZFE, EJF, PE, ELTE, SZTE) kötelezettségei voltak az átlagosnál magasabbak, meghaladva a források 20%-át. Ugyanakkor három intézmény esetében (KF, BGF, SZE) az eladósodás mértéke 2013-ban egy százalék alatt volt.

A legnagyobb mértékben az EJF eladósodási mutatója emelkedett az ellenőrzött időszakban, a bázis évi 8%-ról 2012-re 60%-ra nőtt, majd 2013-ban 38%-ra csökkent. A SZFE kötelezettségeinek állománya a mérlegfőösszeghez viszonyítva folyamatosan – közel 20%-ponttal – emelkedett 2009-2013 között. A PE-nél 2013-ban 23%-ra emelkedett a mutató, a korábbi 20% alatti értékről. A SZTE-nél a 2009. évi 31%-ról 10%-ponttal csökkent az eladósodási mutató értéke.

Az intézmények közel háromnegyedénél (20 intézmény) a pénzügyi egyensúly helyreállítása, a szabályszerű működést elősegítése érdekében költségvetési főfelügyelőt, illetve felügyelőt rendeltek ki. Az Államháztartási törvény szerint a (fő)felügyelő a gazdálkodás költségvetési politikával való összhangja és a takarékos, szabályszerű, eredményes működés érdekében intézkedéseket tehet. Az intézmények egy részénél (9 intézmény) a költségvetési felügyelő intézkedéseket kezdeményezett a kiadások racionalizálása és a bevételek beszedése érdekében, ezen túl a kötelezettségvállalások visszatartásával, vagy elutasításával hozzájárult az intézmény pénzügyi egyensúlyának javításához. Az intézmények többségénél azonban a költségvetési felügyelők tevékenységükkel nem tudták elérni a pénzügyi, likviditási helyzet érdemi javulását.

Az Nftv. 2014. július 24-ei módosítása – a gazdálkodás racionalizálása érdekében – az állami felsőoktatási intézményekben kancellári rendszert vezetett be. A kancellárok intézményműködtetési és menedzsment feladatokat ellátva felelnek a felsőoktatási intézmény pénzügyi és vagyongazdálkodásáért.

## A pénzügyi gazdálkodás

A felsőoktatási intézmények pénzügyi gazdálkodásának szabályszerűségét az ellenőrzés csak a BGF esetében értékelte megfelelőnek, 17 intézmény esetében részben megfelelőnek, és 10 intézmény esetében nem megfelelőnek.

Az ellenőrzések ismétlődő szabálytalanságokat tártak fel az intézmények pénzügyi gazdálkodásban. Rendszeresen előfordult a gazdálkodási jogkörök szabálytalan gyakorlása, illetve gyakorlásának elmaradása. Az intézményi díjakat és költségtérítéseket, valamint az eszközök bérleti díját jellemzően nem alapozták meg önköltségszámítással. A munkavállalók teljesített munkaidejének alátámasztásra nem vezettek megfelelő nyilvántartást. A beszerzéseket az előírt esetekben sokszor nem közbeszerzési eljárás keretében bonyolították le.

### Pénzügyi tervezés

A kiadási és bevételi előirányzatok tervezése során az intézmények a jogszabályokban és a fenntartó által kiadott tervezési irányelvekben foglaltak szerint jártak el.

Az előirányzat-módosítások során nem érvényesültek teljes körűen a jogszabályok és a belső szabályok előírásai, mert az intézmények közel harmada (8 db) nem értesítette a fenntartót a saját hatáskörű előirányzat-módosításokról.

Az előirányzat-maradvány kimutatása (2009-2011 között) csak az intézmények mintegy kétharmadában volt megfelelő. A hibás kimutatások esetében az intézmények a teljes előirányzat-maradványt kötelezettségvállalással terheltnek mutatták ki, azonban ennek alátámasztásához nem készítettek analitikát, vagy abban szabálytalanul, következő évi tételek voltak.

Az intézmények fele rendelkezett szabálytalanul kincstári körön kívüli, kereskedelmi banknál vezetett számlával, amelyen a forintban és devizában fizetendő hallgatói költségtérítéseket gyűjtötték be. Az eredménysem-

léletű számvitel bevezetését 19 intézménynél értékeltük, amelyből öt nem végezte el szabályosan az előírt határidőre az ezzel kapcsolatos feladatait.

## Személyi juttatások

A rendszeres személyi juttatásoknál az intézmények több mint fele (16 db) a bérek számfejtését nem támasztotta alá a munka törvénykönyvében előírt munkaidő-nyilvántartással.

A megbízási díjak pénzügyi elszámolásaikat mindössze négy intézménynél értékeltük az irányadó jogszabályoknak megfelelőnek, viszont az intézmények több mint fele (15 db) esetében nem megfelelőnek, és harmadukban kockázatot jeleztünk. Az intézmények közel fele (13 db) esetében a megbízási díjak teljesítését nem, vagy szabálytalanul igazolták.

## Dologi és felhalmozási kiadások

A dologi és a felhalmozási kiadások teljesítése során az ellenőrzött intézmények több mint felénél (17 db) visszatérő szabálytalansággént fordult elő a közbeszerzési eljárás mellőzése, valamint a megkötött szerződés jogellenes módosítása. A közbeszerzési eljárás mellőzésének gyakori esete volt, amikor közbeszerzési eljárás megindításának szükségességét megalapozó számítások során nem adták össze a hasonló áruk beszerzésére, vagy szolgáltatások megrendelésére irányuló szerződések értékét (egybeszámítási kötelezettség vagy más néven részekre bontás tilalma).

A közbeszerzési eljárás elmulasztásának kockázata, hogy a beszerzés a verseny keretében elérhetőnél magasabb áron és alacsonyabb minőségben valósul meg, az átláthatóság csökkenése miatt növekszik a korrupciós kockázat, valamint felmerül a szabálytalanul megkötött szerződések érvénytelensége.

A feltárt közbeszerzési szabálytalanságok miatt 12 intézmény esetében kezdeményeztünk

jogorvoslati eljárást a Közbeszerzési Döntőbizottságnál. A közbeszerzési eljárás elmaradását jellemzően informatikai eszközbeszerzések, szellemi tevékenység és ingatlanüzemeltetési szolgáltatások vásárlása esetében kifogásoltuk. A legnagyobb hiányosságokat a PTE-nél tártuk fel, ahol összesen 8,2 Mrd Ft értékű beszerzés esetében fordultunk a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz.

Az intézmények több mint harmadánál (11 db) tapasztaltuk, hogy egyes beszerzéseket – a törvényben adott lehetőséget túllépve – írásbeli kötelezettségvállalás nélkül bonyolítottak le.

## Bevételek

Az intézmények bevételszerző tevékenysége csak néhány esetben volt számításokkal megalapozott, a pénzügyi elszámolások tekintetében pedig számos szabálytalanságot tártunk fel. Mindössze négy intézmény alapozta meg önköltségszámítással a térítési díjakat (pl. kollégiumi díj) és a költségterítéseket.

A képzési szerkezet kialakításához az utóalkuláció fontosságát mutatja, hogy az EJF számításai szerint az egyes képzéseinek díjai már a közvetlen költségeket sem fedezték, ezért ezeket a szakokat a következő évben már nem indította újra.

A bevételek teljesítésigazolását az intézmények több mint egyharmada (11 db) annak jogszabályi kötelezettségének 2010. évi megszüntetése után is előírta a szabályzataiban, azonban ennek egyik esetben sem tettek eleget.

A nyújtott szolgáltatás vagy értékesített termék után hat intézmény esetében tártuk fel, hogy elmulasztotta a számlaadási kötelezettségét.

A pénzügyi szabálytalanságok 10 intézmény esetében olyan súlyosak voltak, hogy jelzéssel élünk az illetékes ügyészségnél, amelyek alapján büntető eljárás indult például bérleti díj szabálytalan elengedése, vissza nem térítendő támogatásról szóló szabálytalan döntés és szabálytalan kötelezettségvállalással okozott vagyoni hátrány fennállásának gyanúja miatt. Mindössze öt olyan

intézmény volt (BGF, ELTE, KRF, NYME, PE), ahol egyetlen olyan szabálytalanságot sem táruunk fel, amely miatt hatósági jelzést kellett tennünk.

## Vagyoni helyzet

Az ellenőrzéssel érintett időszakban a felsőoktatási intézmények – az ELTE, a NYF, az ÓE és a SZF kivételével – mérlegfőösszegei együttesen 38,0%-kal növekedtek. A tárgyi eszközök értékének változása az intézményi középtávú tervekben megváltozott infrastrukturális fejlesztési célkitűzéseket tükrözte. Míg 2011-ig jelentős beruházásokat, felújításokat hajtottak végre az intézmények, a 2012. évtől az infrastruktúra minőségi szintjének megtartására, emelésére törekedtek.

A 2013. évben a mérlegfőösszegek – kilenc intézmény kivételével – ismét emelkedtek, összességében mind az öt intézménycsoportnál pozitív irányú változás tapasztalható. Az NKE vagyona a 2012. évi 6,3 Mrd Ft-ról a 2013. év végére 23,3 Mrd Ft-ra, 3,7-szeresére nőtt. Ez első sorban az ingatlanok vagyonkezelésbe vétele és a végrehajtott beruházások és felújítások miatt következett be. A „*Nemzeti Közszolgálati Egyetem elhelyezése a Ludovika Campusban*” elnevezésű állami beruházás keretében 2013-ban került sor több ingatlan, valamint folyamatban lévő beruházás vagyonkezelésbe vételére.

Az ellenőrzött időszakban a legdinamikusabb vagyonnövekedés a művészeti képzést folytató és az egészségügyi szakellátást biztosító felsőoktatási intézmények csoportjánál következett be (2,3-szoros és 1,4-szeres), ahol egy-egy fejlesztési program eredménye a mérlegfőösszeg nagyságára jelentős mértékben hatott.

### Az eszközállomány összetétele

A befektetett eszközök részaránya a felsőoktatási intézmények esetében magas volt (80-95% közötti<sup>19</sup>) az összes eszközön belül.

Összértékük az intézmények mérlegadatai alapján 2009 és 2013 között 40%-kal (az NKE-t is hozzászámítva 45%-kal), 466,4 Mrd Ft-ra nőtt. A legnagyobb mértékű növekedés a 2010-2011. évben következett be.

Ezzel szemben 2012-ben nyolc, 2013-ban már tizenöt intézménynél csökkent a befektetett eszközök értéke. A változásban jellemzően a szellemi termékek és a gépek, berendezések, felszerelések értékének csökkenése játszott szerepet.

Az ellenőrzött időszak átlagában a befektetett eszközök aránya a MOME és a NYME esetében volt a legmagasabb. Az ELTE, a BME és a BCE, valamint az egészségügyi szakellátást biztosító felsőoktatási intézmények esetében több intézménynél növekedett a tárgyi eszközök mérlegen belüli súlya az ingatlanfejlesztések miatt.

A művészeti képzést folytató felsőoktatási intézmények kivételével a felsőoktatási intézmények rendelkeztek részesedésekkel gazdasági társaságokban.

A felsőoktatási törvények részesedésszerzésre vonatkozó liberalizált és változó szabályozása következtében az ellenőrzött időszakban a gazdasági társaságok száma megemelkedett. Az intézmények 2009-ben összesen 121, 2013-ban összesen 127 részesedéssel rendelkeztek. A részesedések névértéke a 2009. évi 1,19 Mrd Ft-ról a 2013. év végére 1,86 Mrd Ft-ra növekedett. Ezen belül is – a Kormány támogatáspolitikája és a pályázati feltételek következtében – megnőtt a kisebbségi részesedések száma, ami az intézmények tulajdonosi érdekérvényesítésének csökkenését vonta maga után. Mindezek következtében nőtt a közpénzek felhasználása átláthatóságának és elszámoltathatóságának kockázata. A hiányosan kidolgozott belső szabályozás, az intézményeken belül nem megfelelően működő kontrollrendszerek szabálytalanságok megjelenéséhez vezettek (pl. az összeférhetlenségre vonatkozó szabályok megsértése), és csekély mértékben járultak hozzá a kockázatok csökkentéséhez. Pénzügyi eredményt a tulajdonos intézmények számára a része-

<sup>19</sup> Az ellenőrzött időszak átlagában a befektetett eszközök aránya a MOME és a NYME esetében volt a legmagasabb.



sedések lényegében nem hoztak. Az intézmények nem mérték – az erre vonatkozó célok megfogalmazásának hiányában – az intézményi alap- és kiegészítő feladatokra gyakorolt hatását.

A felsőoktatási intézmények közül a legmagasabb átlagos részesedés-értékkel a KE, a SE és a DE rendelkezett. A SE-nél a részesedés értéke – a 2012. év kivételével – folyamatosan növekvő, a DE-nél 2009-ben következett be nagymértékű értéknövekedés. A KE részesedéseinek értéke 2013-ban jelentősen megnövekedett. 458,8 M Ft értékű részesedés szerzésével – valamennyi intézmény közül – 2009 óta itt volt a legnagyobb nagyságrendű a részesedésekben bekövetkezett változás. Az egyetem legnagyobb részesedése egy oktatási, kutatási tevékenységéhez is kapcsolódó, egészségügyi szolgáltatást végző gazdasági társaságban van.

A felsőoktatási intézmények tartósan befektetett értékpapírokkal nem rendelkeztek. Forgatási célú értékpapírokat a 28 intézményből 16 intézmény jelenített meg mérlegében az ellenőrzött időszakban. A 2012. évben megszűnt az intézmények számára a szabad pénzeszközök állampapírba fektetésének lehetősége. Az intézmények értékpapír állománya a 2009. év eleji 29,2

Mrd Ft-ról a 2013. év végére 6,4 Mrd Ft-ra csökkent. A 2012. évben már csak öt intézmény, 2013-ban egyedül a BME mutatott ki mérlegében forgatási célú értékpapírokat.

A felsőoktatási intézmények a működési és felhalmozási célú tevékenységük ellátásához értékpapír megtakarításait használták fel. Ebből következően az értékpapírok állományi értékének változása ellentétes volt a pénzeszközök állományának alakulásával, melyet a 8. ábra szemléltet.

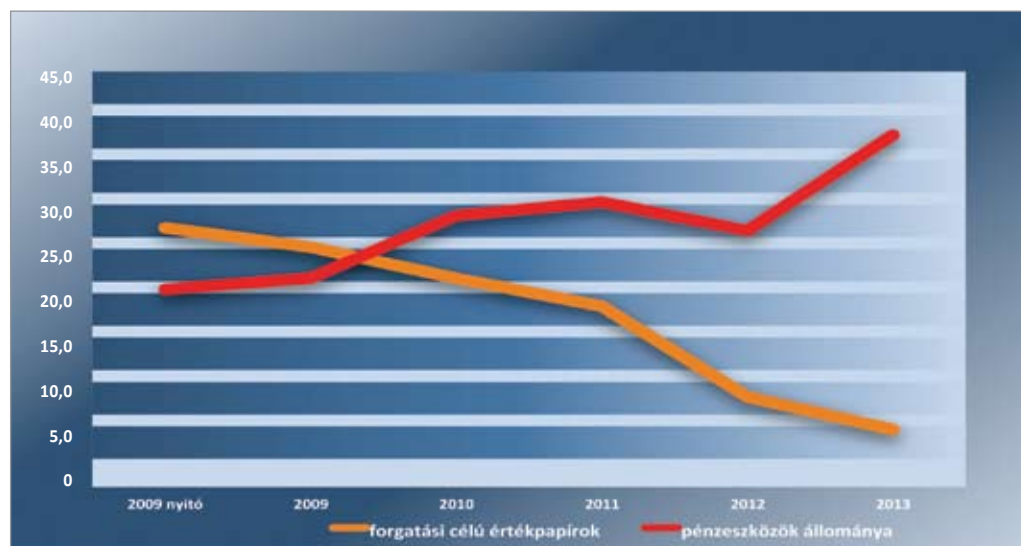
Az értékpapír állománnyal rendelkező 16 intézményből nyolc intézménynél volt 100% alatti a pénzeszköz likviditási mutató az ellenőrzött időszakban.

## A források változása

Az intézmények saját tőkéje a tartós tőke és a tőkeváltozások összességéből adódott. Az ellenőrzött időszakban az NKE, a PE és az ELTE kivételével az intézmények tartós tőkéjének értéke állandó volt, a saját tőke értékének változását alapvetően az elszámolt tőkeváltozások eredményezték.

A 28 ellenőrzött intézményből 17 intézmény az ellenőrzött időszakban növelte a saját tőke értékét, a beruházási tevékenység elszámolása

8. ábra **Értékpapír állománnyal rendelkező felsőoktatási intézmények értékpapír és pénzeszköz állományának alakulása 2009-2013 között (Mrd Ft)**



eredményeként. Kimagasló a saját tőke értékének növekedése az EKF, a SZE, a LFZE és a SZTE esetében.

Az ellenőrzött időszakban a felsőoktatási intézmények kötelezettség állománya 30,6%-kal emelkedett, a 2013. évben 67,9 Mrd Ft-ot tett ki. A kötelezettségállomány növekedése a vidéki főiskolák (DF, KRF, EKF, SZF, NYF, EKF) és a KE, illetve a LFZE esetében mutatott kiugró értéket. Az ellenőrzött intézmények közül a SZIE és a BME tűnik ki az átlagos kötelezettségállomány alacsony szintjével, amely mindkét egyetem esetében kimagasló likviditással járt együtt.

## Vagyongazdálkodás

A vagyongazdálkodás szabályszerűségét az ellenőrzés csak az ÓE és a PE esetében értékelte megfelelőnek, 15 esetben részben megfelelőnek, és nyolc esetben nem megfelelőnek találta.

Általános hiányosság volt, hogy az intézmények nem végeztek teljes körű leltározást, a mérlegükben a követeléseket nem szabályosan értékelték és mutatták ki, valamint nem számoltak el értékvesztést. A vagyonnal való felelős gazdálkodást megalapozó, több évre szóló intézményfejlesztési tervet elkészítették, azonban az annak végrehajtását meghatározó vagyongazdálkodási tervet nem vagy nem minden évre alkották meg. Az eszközök bérbe adásához a felmerült költségek megtérülését biztosító önköltségszámítást általában nem végezték el.

### A vagyongazdálkodás szabályozottsága

A vagyongazdálkodás szabályozásában jellemző hibaként tártuk fel a vagyongazdálkodási tervek hiányát és a közbeszerzési törvény hatálya alá nem tartozó beszerzések szabályozatlanságát.

Az intézmények többsége a teljes ellenőrzött időszakot lefedően elkészítette az intézményfejlesztési tervüket és azok módosításait.

Az éves vagyongazdálkodási terveket az intézmények közel fele nem, további ötöde nem minden évre készítette el. A szenátus által elfogadott vagyongazdálkodási terve pedig csak négy intézménynek volt minden évben. Az adott évben szükséges felújítási, beruházási feladatokat, a várható kiadásokat és a figyelembe vehető forrásokat az éves költségvetésekben mutatták be.

A vagyongazdálkodással összefüggő döntési szinteket, feladat- és hatásköröket az intézmények meghatározták, azonban az eljárási szabályokban hiányosságok mutatkoztak. Az intézmények háromnegyede (21 db) nem vagy nem minden évben szabályozta teljes körűen a beszerzési folyamatait, jellemzően a közbeszerzési törvény hatálya alá nem tartozó beszerzések lebonyolításáé maradt el. Az önköltségszámítási szabályzattal rendelkező intézmények harmada a szabályzatát hiányosan készítette el, harmada nem aktualizálta. A kezelésükben, tulajdonukban lévő eszközök értékesítés és bérbeadási folyamatát az ellenőrzött időszakban egy kivétellel (MOME) szabályozták, azonban néhány esetben (EKF, MTF, SZF) nem írták elő, hogy a bérleti díjnak fedezetet kell nyújtaniuk a bérbe adott vagyontárggyal kapcsolatban felmerülő fenntartási költségekre.

### A vagyongazdálkodás szabályszerűsége

A vagyongazdálkodás operatív döntéseinek szintjén általános hiányosságként tártuk fel, hogy nem végeztek önköltségszámítást, az eszközöket nem versenyeztetés keretében adták bérbe, és nem kérték a bérlőktől az átláthatóságukról szóló nyilatkozatot, amely hiányosságok akadályozták a közpénzek takarékos és átlátható felhasználását.

Az intézmények közel fele (13 db) nem minden évben végezte el a mérlegében kimutatott eszközeinek és forrásainak valódiságát alátámasztó leltározást. Ezen belül az öt művészeti intézménynél a leltározás súlyos hiányosságait tártuk fel, előfordult, hogy egy-egy évben egyáltalán nem végeztek leltározást. A

mérlegtételek tartalma, besorolása és értékelése ellenőrzése során hat intézmény esetében az egy-egy évben feltárt hibák összege meghaladta az Áhsz.-ben meghatározott jelentős összeget.

A követelések mérlegtétel tartalma, besorolása, értékelése az intézmények több mint fele (16 db) esetében nem felelt meg a jogszabályoknak, és további egyharmaduk esetében jeleztünk kockázatot. Jellemző hiba volt, hogy az intézmények közel kétharmada az előírt esetekben sem számolt el értékvesztést, negyede nem küldött ki egyenlegközlő leveleket a követelése elismerésének megalapozásához, illetve ötöde a szükséges esetekben sem intézkedett a követelése behajtása iránt.

A kötelezettségek mérlegtétel tartalma, besorolása, értékelése négy intézmény esetében nem felelt meg a jogszabályoknak és a belső szabályzatoknak, és további harmaduk esetében jeleztünk kockázatot. A leggyakoribb hiba

a kötelezettségeknek a hosszú és rövid lejáratú kötelezettségek szerinti szabálytalan besorolása volt.

A kincstári körön kívül, kereskedelmi banknál vezetett gyűjtőszámla egyenlegét az érintett intézmények a mérlegükben gyakran nem mutatták ki, megsértve ezzel a teljesség számviteli elvét.

A vagyonhasznosítási döntések az intézmények felében (14 db) nem, vagy csak részben voltak megfelelőek. A vagyonhasznosítási bevételek pénzügyi elszámolásai az intézmények több mint negyede (8 db) esetében nem feleltek meg az irányadó jogszabályoknak és több mint harmaduknál (10 db) jeleztünk kockázatot.

Az állami vagyon állományáról az MNV Zrt. részére az intézmények – kettő kivételével (DF, KE) – szolgáltatják az előírt adatokat.

A vagyonhasznosításkor (jellemzően ingatlanok bérbeadása) az intézmények közel fele



nem végzett önköltségszámítást, harmada elmulasztotta a versenyeztetést az eszközök bére adása vagy értékesítése előtt, illetve a bérbeadásoknál nem biztosították az átláthatóság követelményét, mivel nem követelték meg a szerződő féltől a 2012-től előírt nyilatkozatot.

Az intézmények közül kettő (SE, SZTE) értékesített szabálytalanul – az MNV Zrt. engedélye nélkül – a költségvetési törvényben meghatározott értékhatárt meghaladó értékű eszközt.

A társasági részesedésekkel rendelkező intézmények közel felében (10 db) a tulajdonosi joggyakorlás nem vagy részben volt megfelelő. A társaságok ellenőrzésére az előírt esetekben felügyelő bizottságot hoztak létre, a társaság beszámolóját könyvvizsgálóval hitelesítették. Tipikus hiba volt, hogy az érintett intézmények több mint harmada (8 db) nem hozta létre a 2012 szeptemberéig kötelező tartalék, illetve kockázati alapot a társaságai esetleges veszteségeinek kezelésére. Két intézménynél (DE, DF) az alkalmazottaknak az intézményben és a társaságban betöltött tisztségük között fennálló összeférhetetlenséget tártuk fel.

## Integritás kontrollrendszer

Az ellenőrzést megelőzően 2011-2013 között egyre növekvő számban, és összességében már három kivételével (LFZE, NKE, SZTE) mindegyik intézmény legalább egy évben önként kitöltötte az integritás kontrollok szintjét felmérő kérdőívet. Az ÁSZ az ellenőrzés keretében az összes állami felsőoktatási intézménynek kitöltötte a 2013. évre a kérdőívet.

A kérdőíves felmérés alapján az intézmények integritás kontrollrendszere többségében megfelelő volt, azonban maradtak olyan, az ellenőrzési tapasztalatok alapján is meglevő hiányosságok, amelyek korrupciós kockázatokat jeleztek.

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

- nem határozták meg az etikai elvárásokat (10 db);
- nem szabályozták a szervezeten belülről érkező közérdekű bejelentések kezelését (18 db);
- nem működtettek a szervezeten kívülről érkező panaszokat és közérdekű bejelentéseket kezelő rendszer (16 db);
- nem végeztek rendszeresen korrupciós kockázatelemzést (24 db).

## Intézményátalakulások

Az ellenőrzött időszakban lezajlott két intézmény átalakítás végrehajtásában kisebb szabálytalanságokat tártunk fel, amelyek a folyamatos gazdálkodást nem veszélyeztették.

Az NKE létrehozásával kapcsolatos feladatok végrehajtása részben felelt meg a jogszabályi rendelkezéseknek. Az intézmény létrehozását megvalósíthatósági tanulmánnyal alapozták meg, az átalakuláshoz kapcsolódó alapítói, irányítói, felügyeleti szervi döntések szabályszerűen történtek. Ugyanakkor a fenntartói jogokat gyakorló miniszterekből álló Fenntartói testület a gazdasági főigazgatót csak fél évvel, a belső ellenőrzési vezető pedig több mint háromnegyed évvel később bízta meg.

A Budapesti Műszaki Főiskolának az Óbubai Egyetemmel történő átalakításakor a fenntartó az átalakításhoz kapcsolódó alapítói, irányítói, felügyeleti feladatait a jogszabályoknak részben megfelelően látta el, mert a BMF megszűnését megelőzően nem gondoskodott határidőben a leltározásáról, a költségvetési beszámoló elkészítéséről és a vagyonszádelésről. További hiányosság volt, hogy a vagyon átadás-átvételről jegyzőkönyv nem készült.

## KÖVETKEZTETÉSEK

**A**z ellenőrzéssel érintett időszakban jelentős gazdasági, társadalmi és jogszabályi változások történtek. Mindez újfajta működési módot, megújult gazdálkodási, menedzsment, szabályozási és kontroll mechanizmusokat igényelt volna, amihez az ellenőrzés tapasztalatai szerint az állami felsőoktatási intézmények nagy része nem mindig alkalmazkodott megfelelően.

Az állami felsőoktatási intézmények számára a törvényekben rögzített önrendelkezés a központi költségvetési szervek általános szabályozásától eltérő gazdálkodási lehetőségeket biztosított és tesz lehetővé jelenleg is.

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. Ez eltérően hatott az egyes felsőoktatási intézmények költségvetési támogatásának és egyéb bevételeinek nagyságrendjére és összetételére. A csökkenő hallgatói létszám különösen 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.

Az Emberi Erőforrások Minisztériuma és jogelődjei az ágazati irányítási feladatait az ellenőrzött időszakban nem teljes körűen látta el, ugyanis több feladat végrehajtása elmaradt, amelyek hiánya nehezítette a felsőoktatási in-

tézmények hatékony működését, valamint a szerkezeti átalakításokat.

A minisztérium elvárta az állami felsőoktatási intézményrendszer kapacitáskihasználtságának felmérését, azonban nem hasznosította a felmérés eredményeit és nem tett intézkedést a felsőoktatási infrastruktúra közép és hosszú távon történő hasznosítására. A szerkezetátalakítás néhány esetben nem történt meg, ezért a kapacitás-kihasználtság csökkent, amelyet nem minden esetben tudtak az intézmények bevételnövelő intézkedésekkel orvosolni.

Elmaradt a szervezeti és feladat ellátási felülvizsgálati program kidolgozása, és az ellenőrzött időszakban nem készült a felsőoktatási rendszerre vonatkozóan a Kormány által elfogadott középtávú fejlesztési terv sem.<sup>20</sup>

A minisztérium az alapítói és az egyéb fenntartói feladatait részben szabályosan látta el. A törvényesség biztosítása keretében az Emberi Erőforrások Minisztériumának kellett ellenőriznie az intézményi dokumentumokban foglaltak megtartását, a felsőoktatási intézmény működésének és a döntéshozatalának szabályszerűségét. Az intézmények adatszolgáltatása ugyanakkor számos esetben nem volt kielégítő, ami akadályozta a felügyeleti tevékenység hatékonyságát.

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 2012-től az intézményfejlesztési tervekkel kapcsolatos észrevételezési jogával nem élt, ezért a felsőoktatási intézmények nem tudták a fejlesztési elképzeléseiket, átala-

<sup>20</sup> A Középtávú Fejlesztési terv azóta már elfogadásra került.



kításait a fenntartó véleménye alapján módosítani, egymással összhangba hozni, így a területi, szerkezeti egyenlőtlenségek megmaradtak.

A belső kontrollrendszer hiányosságai, valamint szabálytalanságai a pénzügyi, és vagyongazdálkodási területen 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. Az intézkedési tervek elkészítésének elmulasztása, illetve az elkészült tervek végrehajtása nyomon követésének hiánya akadályozta a belső ellenőrzési jelentések hasznosulását, a pénzügyi és vagyongazdálkodás eredményesebbé és hatékonyabbá tételét.

A kontrollkörnyezet hiányos kialakítása és kontrolltevékenységek nem megfelelő működtetése akadályozta a felsőoktatási intézmények eredményes és gazdaságos működését. A gazdálkodási jogkörök szabálytalan gyakorlása növelte a jogosulatlan kifizetések kockázatát.

A rektorok elkészítették az intézmény belső kontrollrendszere minőségének értékeléséről szóló nyilatkozatukat, azonban az abban foglaltakat az ellenőrzési tapasztalatok több intézmény esetében nem támasztották alá, mert számos, a nyilatkozatban nem említett hibát, hiányosságot tártak fel.

Az ÁSZ évente elvégzett, önkéntes kérdőíves Integritás felmérése érzékeny műszerként jelezte a korrupciós kockázatok fokozódását, valamint azt is, hogy ezzel egyidejűleg az egyes egyetemek és főiskolák védelmet biztosító belső kontrollrendszerek kialakítása és működtetése nem követte a fokozódó veszélyeket. Az egyetemek és főiskolák többségében a kontrollkörnyezetet, a kockázatkezelési és monitoring rendszert hiányosságok jellemezték, a kontrolltevékenység pedig nem felelt meg a jogszabályi előírásoknak. Ez visszaigazololta a már említett korrupciós sérü-

lékenység tényét, és az ezt mérsékelni képes vezetői döntések elmaradását is.

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

Az állami felsőoktatási intézmények bevételeinek összege 2013-ban 552,8 Mrd Ft volt. A bevételek reálértéken 0,3%-kal növekedtek. A növekedés azonban nem volt egyenletes. A bevételek emelkedése elsősorban a támogatásértékű bevételek, valamint a saját bevételek növekedésének tudható be. Jellemző, hogy elsősorban a nagyobb intézmények a kieső állami támogatásokat elsősorban pályázati pénzekkel pótolták. Az európai uniós támogatások igénybevétele, valamint az ehhez kapcsolódó beszerzések számának megugrása ugyanakkor jelentősen megnövelte a korrupciós veszélyeztetettséget a felsőoktatási intézmények esetében.

A pénzügyi egyensúly több intézmény esetében az ellenőrzött időszak egészére nézve nem volt biztosított. 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 nem alapozta meg a felsőoktatási intézmények többsége önköltségszámítással, ami az adott tevékenység kapcsán veszteség képződésének kockázatát hordozta.

Az önköltségszámítás hiánya visszahatott az intézményekre azok finanszírozásán keresztül is, mert a Kormány a támogatási normatívákat az intézmények által 2010-ben szolgáltatott önköltség adatok alapján határozta meg. A fenntartó nem élt azon jogával, hogy módszer-

tani útmutatót készítsen az önköltségszámítás megalapozásához, így a módszertani útmutató hiánya is befolyásolta a felsőoktatási intézmények önköltségszámításának szabályszerű kialakítását és eredményes alkalmazását.

Az intézmények a 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 vagyongazdálkodás hibái és hiányosságai, a vagyongazdálkodási tervek és az önköltségszámítások hiánya már a tervezés szintjén meggátolta a vagyonnal való hatékony és eredményes gazdálkodáshoz szükséges döntések megalapozását.

A pénzügyi egyensúly helyreállítása, a takarékos és szabályszerű működés elősegítése érdekében az állami felsőoktatási intézmények közel háromnegyedéhez költségvetési felügyelőt, illetve főfelügyelőt rendeltek ki. A költségvetési felügyelők tevékenysége nyomán történtek intézkedések azonban 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 az intézmények a Felsőoktatási Struktúraátalakítási Alapból összesen 12,3 Mrd Ft többlet-támogatáshoz jutottak, emellett a saját bevételeiket, illetve a támogatásértékű bevételeiket is növelve.

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 visszatérő szabálytalanságként tárta fel az ÁSZ a közbeszerzések mellőzését. 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, az ellenőrzött időszakban akár több évben is.

A működési, gazdálkodási feltételek folyamatos változása megköveteli a változásokhoz rugalmasan alkalmazkodó tervezést. Az ellenőrzések megállapították, hogy az intézmények többsége nem készített éves szintű vagyongazdálkodási tervet.

Az ellenőrzések rámutattak arra, hogy az ellenőrzött intézmények többségének vagyongazdálkodása és vagyongazdálkodása 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.

A vagyoni helyzet alakulásában 2012-ben következett be jelentős változás, amikor a mérlegfőösszeg növekedési üteme lelassult, illetve az intézmények felénél csökkent.

Az eredményszemléletű számvitel 2014. évi bevezetése lehetőséget ad az intézményeknek az önköltségszámítások hatékonyabb elvégzésére, mert ezzel a módszerrel a számviteli nyilvántartásokra lehet alapozni azokat.

Célszerű lenne megosztani az intézmények között az eredményszemléletű számvitel bevezetésében és használatában, valamint az önköltségszámítási rendszerek kialakításában és használatában szerzett tapasztalatokat (jó gyakorlatok terjesztése).

## EREDMÉNYEK, HASZNOSULÁS

Az egyes felsőoktatási intézményeket azonos ellenőrzési program alapján ellenőriztük. Ez lehetőséget teremtett az összegző értékelésre. Megállapításaink összegzése alapul szolgálhat a felsőoktatás stratégiai környezetének és céljainak megalapozásához, a fenntartói, ágazati irányítói célkitűzések vizsacsatolásához, a jogszabályi változtatások megalapozásához, amivel támogatjuk az Országgyűlés törvényalkotó tevékenységét is. Az ellenőrzéseink aktualitását mutatja, hogy jelenleg napirenden van a felsőoktatási törvény módosítása.

### Hasznosulás az ellenőrzöttek szintjén

A jelentésekben közölt megállapításokra és kapcsolódó javaslatokra intézkedési terv készítést írja elő az ÁSZ tv. Az ÁSZ a felsőoktatási rendszer egészét átfogó ellenőrzése során Jelentéseiben több mint 200 javaslatot fogalmazott meg. A lezárt ellenőrzések alapján a felsőoktatási intézmények elkészítették intézkedési terveiket, amelyeket az ÁSZ értékelt. Az ellenőrzési megállapítások hasznosítására javaslatot tettünk a felsőoktatási intézmények rektorainak, illetve az Nftv. 2014. július 24-től hatályos módosítását követően a belső kontrollrendszer kialakításáért és működtetéséért, továbbá a pénzügyi és vagyongazdálkodásért felelős személyeknek.

Az ÁSZ Intézkedést igénylő megállapításai és javaslatai legnagyobb arányban az intézmény belső kontrollrendszerében feltárt hiányosságok megszüntetésére irányultak (25 esetben). Felhívtuk a figyelmet a jogszabályok és a saját belső szabályozásaik következetes betartására, valamint a gyakorlatban való megvalósítására. Több felsőoktatási intéz-

mény részére fogalmaztunk meg javaslatot az intézményi térítési díjak és a költségtérítések megalapozott számításához elengedhetlenül szükséges önköltség-számítási szabályozás kialakítása érdekében.

A pénzügyi és vagyongazdálkodást érintően a mérlegtételek leltárral történő alátámasztottságára, besorolási és értékelési szabálytalanságok, hiányosságok megszüntetésére irányultak az ÁSZ javaslatok. Javaslatok a vagyongazdálkodás területén a vagyongazdálkodási terv elkészítésére és annak szenátus általi elfogadására vonatkoztak (28 intézményből 16 esetben). A közbeszerzési kötelezettség elmulasztására tett javaslatunk a pénzügyi és vagyonnal való gazdálkodás területét is érintette.

Az ÁSZ a rektoroknál a munkaügyi felelősség kivizsgálását és az eredmény tudatában a szükséges lépések megtételét kezdeményezte. Így 31 olyan javaslatot fogalmazott meg a rektorok részére, amelyben a munkajogi felelősség kivizsgálását és a szükséges intézkedések meghozatalát kérte. A munkajogi felelősség kivizsgálását 18 különböző esetben kezdeményeztük, jellemzően a közbeszerzések, a kincstáron kívüli számlavezetés, illetve a leltározási és selejtezési szabályzat elmaradása kapcsán. A hatékony és magas színvonalú feladatellátás érdekében a rektorok megkezdték az intézkedések meghozatalát az említett szabálytalanságok tekintetében.

Az egyes jelentéseink és az összegző elemzésünk az intézmények – illetve az elmúlt hónapokban hivatalba lépett kancellárok – számára visszajelzést adnak a gazdálkodás szabályszerűségéről, a jó gyakorlatok megismerése pedig hozzájárul a gazdálkodási feyelem és színvonal javításához.

Az új ÁSZ törvény adta másik garanciális elemmel élve az ellenőrzés során feltárt jogszabálysértő gyakorlat, illetve a vagyron rendeltetésellenes vagy pazarló felhasználása kockázatának megszüntetése érdekében az ÁSZ kilenc esetben figyelemfelhívó levéllel



fordult az ellenőrzött szervezetek vezetőihez, illetve három alkalommal a jó kormányzás támogatása érdekében a felügyeletet ellátó miniszter felé is jelzéssel élt. A figyelemfelhívásaink nyomán minden egyes esetben megkezdődtek az intézkedések.

## Jó kormányzás támogatása

Az ÁSZ ellenőrzései alapján javaslatokat, figyelemfelhívó leveleket küldött az ellenőrzött szervezeteknek így az EMMI-nek és a felsőoktatási intézményeknek. A lefolytatott ellenőrzések során több mint 40 javaslatot foglalmaztunk meg a felsőoktatási intézmények törvényességi feladatát ellátó Emberi Erőforrások Minisztériuma miniszterének. A miniszternek címzett javaslatokkal célunk elsősorban a fenntartói szerep erősítése, az átláthatóság, elszámoltathatóság elősegítése volt. Az Nftv. értelmében a fenntartói feladatot ellátó miniszternek ezért a felsőoktatási vezetők munkajogi felelősségének kivizsgálására foglalmaztunk meg javaslatokat. A munkajogi felelősség kivizsgálása kevés esetszámmal, de a közbeszerzési eljárások lefolytatásának hiányára is vonatkoztak. A PPP kiadások és más körülmények kedvezőtlen alakulása miatt négy intézmény olyan pénzügyi, gazdasági helyzetbe került, hogy miniszteri közbeavatkozást kértünk működésük fenntarthatósága érdekében.

Az új ÁSZ törvény adta garanciális elemek rendszerbe épülésének köszönhetően az Emberi Erőforrások Minisztériumának minisztere megkezdte az intézkedések elkészítését a felelősök és a határidők megjelölésével. A megküldött intézkedési tervek a korábbi szabálytalan működésből adódó hiányosságokra megfelelő válaszokat adnak, ezzel elősegítve a felelősségteljes gazdálkodást és működést.

A belső kontrollrendszer hibái, hiányosságai két intézmény (SZFE, MOME) ese-

tében olyan súlyos pénzügyi, számviteli szabálytalanságokhoz vezettek, hogy figyelemfelhívó levélben soron kívüli intézkedéseket kértünk a fenntartói feladatokat ellátó minisztertől. A miniszter válaszában tájékoztatást adott arról, hogy a figyelemfelhívó levélben foglaltak alapján intézkedéseket rendelt el, amelyek tartalmazták a munkajogi felelősség megállapítására irányuló eljárás megindítását is.

A közbeszerzési szabálytalanságok esetében a rektor felelőssége öt intézménynél merült fel, amelynek kivizsgálására javaslatot tettünk a miniszternek.

A PPP szolgáltatási díjak kifizetésével kapcsolatos likviditási zavarok miatt három esetben tettünk javaslatot a miniszternek arra, hogy intézkedjen az intézmény fenntartható működése érdekében.

A Kormány 2014. decemberében elfogadta a minisztérium „*Fokozatváltás a felsőoktatásban – A teljesítményelvű felsőoktatás fejlesztésének irányvonalai*” című stratégiai dokumentumát. A felsőoktatási stratégiában a felsőoktatás jelenlegi helyzetének bemutatásánál, valamint több célkitűzés indoklásában visszatükröződnek az ÁSZ-nak állami felsőoktatási intézmények ellenőrzése során tett megállapításai. Az intézmények felső szintű, valamint operatív irányítási területén megfogalmazott stratégiai akcióit az ÁSZ teljes körű ellenőrzésének megállapításai és javaslatjai alapozták meg, amelyek az indoklásán kívül a célkitűzések megfogalmazását is elősegítették.

## Az ÁSZ jelzéssel élt az illetékes hatóságok felé

Az ellenőrzéseink során feltárt szabálytalanságok mértékét és súlyát mutatja, hogy számos alkalommal kellett jelzéssel élnünk a különböző hatóságok felé. Az összesen 28 állami fenntartású felsőoktatási in-

tézmény többsége esetében fordult az ÁSZ valamely hatóság felé.

A felsőoktatási intézmények ellenőrzése során összesen 40 esetben értesítettük (tettünk jelzést) az illetékes hatóságot a feltárt szabálytalanság miatt, a hatóságok 9 esetben állapítottak meg bírságot, 17 esetben pedig jelenleg is folyamatban van az eljárás lefolytatása:

— A nyomozó hatóságnak 22 esetben tettünk jelzést, a jelzések összesen 20 felsőoktatási intézményt érintettek. A jelzések alapján 13 büntető eljárás van folyamatban.

— A közbeszerzési eljárások szabálytalansága miatt 14 ügyben kezdeményeztünk közbeszerzési jogorvoslati eljárást. A Közbeszerzési Döntőbizottság 9 esetben állapította meg a jogsértést és szabott ki bírságot, összesen 23,2 M Ft összegben.

— Az MNB felé 2 esetben tettünk jelzést. Az eljárások megindításának oka devizaszámlák, illetve hallgatói gyűjtőszámlák szabálytalan kezelése.

A számviteli dokumentumok szabálytalan kezelése miatt 2 esetben tettünk jelzést a NAV felé.

Nem tettünk semmilyen hatósági jelzést a Budapesti Gazdasági Főiskola, az Eötvös Loránd Tudományegyetem, a Károly Róbert Főiskola, a Nyugat-Magyarországi Egyetem és Pannon Egyetem esetében.

Mivel az ÁSZ nem hatóság, az ellenőrzési megállapításokkal összefüggésben nem rendelkezik sem nyomozati jogkörrel, sem közvetlen szankcionálási lehetőséggel, csupán kezdeményezheti a jogkövetkezmények érvényesítésére vonatkozó eljárást. A jelzést követően az érintett hatóság dönt az eljárás megindításáról, annak nyilvánosságra hozataláról. Az eljárás további folyamatára és eredményére az ÁSZ-nak nincs ráhatása, az ügy gazdája már az illetékes hatóság.

## Szakmai szeminárium



Az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodásáról és működéséről szóló tanulmányunk

hasznosulásának egyik legfontosabb eleme, hogy széles szakmai közönséggel osztjuk meg az ellenőrzés tapasztalatait, az előremutató gazdálkodási megoldásokat, illetve fórumot biztosítunk ezek megvitatására.

Az Állami Számvevőszék 2010-ben indította el „A jó példa legyen ragadós! Legjobb gyakorlatok a közpénzek felhasználásánál” című szemináriumsorozatát. A szemináriumsorozat lehetőséget kínál az ellenőrzések tapasztalatainak bemutatására és az arról való eszmecsere.

Az Állami Számvevőszék a széles spektrumú résztvevői kör kialakításával megteremteti a lehetőséget, hogy a felsőoktatás főszereplőinek és ellenőreinek helyzetértékelései, tapasztalatai és javaslatai elérjenek a kormányzati döntéshozókhoz.

Különös aktualitást ad az eseménynek, hogy a Jó gyakorlat szemináriummal és az Összegző tanulmányunk megjelenésével egy időben folyik az egyeztetés a felsőoktatás szabályozására vonatkozó egyes törvények módosításáról. Az Állami Számvevőszék 2014-ben és 2015 első felében első alkalommal elvégezte az összes állami fenntartású magyarországi felsőoktatási intézmény gazdálkodásának és működésének ellenőrzését. Az ellenőrzések az egyes intézmények szintjén feltárták a hiányosságokat, szabálytalanságokat, valamint ágazati szinten is rávilágítottak a strukturális problémákra. A jelentések, a tanulmány és a szeminárium együttesen megalapozottabban tehetik a törvényalkotást, egyfajta tájékoztató pontként szolgálhatnak a döntéshozók számára.

## Társadalmi szintű tájékoztatás

A 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 ÁSZ minden jelentése nyilvános, bárki számára hozzáférhető és letölthető az ÁSZ honlapján ([www.asz.hu](http://www.asz.hu)). Emellett az ÁSZ Hírportálja ([www.aszhirportal.hu](http://www.aszhirportal.hu)) betekintést enged az Állami Számvevőszék mindennapi munkájába, ezzel nemzetközi szinten is egyedülálló módon teszi átláthatóvá a közpénzből fenntartott intézmények működését. A Hírportál segítségével a társadalom nyomon követheti a jelentéskészítés folyamatát, a tervezéstől az ellenőrzésen keresztül, egészen a hasznosulásig.

A társadalmi hasznosulás szempontjából kiemelt szerepe van a sajtókapcsolatoknak. Ez meghatározza az egyes jelentések hasznosulásának lehetőségeit, hiszen a társadalom jelentős része, valamint bizonyos szempontból maguk a döntéshozók a médián keresztül ismerik meg az ÁSZ működését, a stratégiát, az ellenőrzések irányát, a jelentések megállapításait, a közpénzek felhasználásának számvevőszéki tapasztatait. A felsőoktatási intézmények gazdálkodásának és működésének ellenőrzésével kapcsolatban minden egyes jelentés publikálása kapcsán sajtóhírt jelentettünk meg, és úgynevezett elektronikus sajtótájékoztatót is tartottunk (a megjelenésekhez kapcsolódó adatokat a 8. ábra mutatja be). Az elektronikus sajtótájékoztató módszerének kidolgozásával célunk az volt, hogy az ország különböző régióiból érkező helyi médiumok képviselőit és az ellenőrzött intézményeket egyszerre informáljuk. Erre az országos szintű sajtótájékoztató nem ad lehetőséget. Az elektronikus sajtótájékoztatóra kimondottan a helyi sajtóorgánumokat hívtuk meg, és az ellenőrzés vezető telefonon, illetve e-mail-ben válaszolt az érdeklődők kérdéseire.

6. táblázat

### Társadalmi hasznosulás: eredmények számokban



Megjelenés típusa	Száma
Országos sajtótájékoztató	3
Elektronikus sajtótájékoztató	5
Az ÁSZ hírportálján megjelent hír	44

## Önértékelés a költségvetési szervek szabályszerű működéséért, gazdálkodásáért

A demokratikus társadalmakban alapvető igény, hogy a közpénzeket, a közvagyonot használók tevékenységükről elszámoljanak, ahhoz egyértelmű és érvényesíthető felelősségi szabályok társuljanak. Ennek a jogos igénynek az érvényesítéséhez meg kell teremteni azokat a folyamatokat, rendszereket, amelyek nélkülözhetetlenek az eredményes és szabályos működéshez.

Az Állami Számvevőszék egy olyan mérőeszközt dolgozott ki a közsféra intézményei számára, amelynek segítségével az állami intézmények, önkormányzatok, közpénz felhasználó civil szervezetek felmérhetik saját működésük szabályosságát, átláthatóságát, belső kontrollmechanizmusaik kiépítettségét és működését.

A támogatás jegyében az ÁSZ egyedülálló önteszt-rendszere új területtel bővült. Tavaly novemberben önkormányzatok, nemzeti-ségi önkormányzatok és egyházi intézmények

számára készítettünk a honlapunkon elérhető önkéntes alapon kitölthető teszteket. Ezekről számos pozitív visszajelzést kaptunk.

Most pedig a központi költségvetési szervek számára – így a felsőoktatási intézményeknek is – elérhetővé válik ez a lehetőség. A központi költségvetési szervek vezetői – amennyiben elrendelik az öntesztünk kitöltését – visszajelzést, pontos képek kapnak saját működésükről, belső kontrolljaikról, és amennyiben ez szükséges, jelentős lépéseket tehetnek a szabályosabb működés irányába.

Célunk, hogy az ellenőrzési tevékenységünkön túl, ezekkel a támogató eszközzel is támogassuk a közpénzt felhasználó szervezetek szabályszerű működését, ezáltal pedig előmozdítsuk a közpénzügyi helyzetet Magyarországon.



## MELLÉKLETEK

1. sz. melléklet

### A normatív finanszírozásban bekövetkezett változások 2009-2013 között

hallgatói juttatáshoz nyújtott támogatások	Az egy főre megállapított normatíva összegei – a doktori képzésben részt vevők támogatásának 7,5%-os emelésén kívül – nem módosultak.
tudományos célú támogatások	A tudományos célú normatívák a – az államilag támogatott doktoranduszok támogatásán kívül – 7,1-14,3% ponttal csökkentek. A tudományos célú támogatásokat emellett a Korm. rendeletben meghatározottak szerint a kutatói, oktatói, illetve hallgatói létszám alakulása befolyásolta.
képzési célú támogatások	A képzési támogatás összegét az államilag támogatott számított hallgatói létszám és a képzési normatívák szorzata képezte. A képzési normatívák csökkentek, az államilag támogatott doktoranduszok képzési célú normatívája az ellenőrzött időszakban nem változott.
fenntartói támogatások	A fenntartói normatíva összege 2010. december 31-ig a hároméves fenntartói megállapodás állandó jellegű támogatási része volt. A kormányrendelet 2011. március 27-i módosítását követően számítása az előző évi összeg alapján, bázis jelleggel történt.
egyres feladatokhoz nyújtott normatív támogatások	Egyes feladatokhoz nyújtott normatív támogatások biztosították a felsőoktatási intézmények speciális feladatainak (tanszálló, gyakorlóhely stb.) ellátását, a fogyatékkal élők, valamint a köznevelési feladatokat is ellátó felsőoktatási intézmények támogatását.

<sup>23</sup>A felsőoktatási intézmények képzési, tudományos célú és fenntartói normatíva alapján történő finanszírozásáról szóló 50/2008. (III. 14.) Korm. rendelet.



## Az állami felsőoktatási intézmények belső kontrollrendszerének értékelése (2009-2013)

Intézmény	Belső kontrollrendszer	Kontroll-környezet	Kockázatkezelési rendszer	Kontroll-tevékenységek	Információs rendszer	Monitoring rendszer
BCE	Részben megfelelő	Megfelelő	Nem megfelelő	Nem megfelelő	Részben megfelelő	Megfelelő
BGF	Részben megfelelő	Megfelelő	Részben megfelelő	Részben megfelelő	Megfelelő	Részben megfelelő
BME	Részben megfelelő	Részben megfelelő	Nem megfelelő	Nem megfelelő	Megfelelő	Részben megfelelő
DE	Megfelelő	Megfelelő	Nem megfelelő	Részben megfelelő	Megfelelő	Megfelelő
DF	Részben megfelelő	Részben megfelelő	Megfelelő	Nem megfelelő	Megfelelő	Megfelelő
EJF	Nem megfelelő	Részben megfelelő	Nem megfelelő	Nem megfelelő	Részben megfelelő	Részben megfelelő
EKF	Részben megfelelő	Részben megfelelő	Megfelelő	Részben megfelelő	Megfelelő	Megfelelő
ELTE	Részben megfelelő	Részben megfelelő	Megfelelő	Nem megfelelő	Megfelelő	Részben megfelelő
KE	Részben megfelelő	Részben megfelelő	Megfelelő	Részben megfelelő	Részben megfelelő	Részben megfelelő
KF	Megfelelő	Megfelelő	Megfelelő	Megfelelő	Megfelelő	Megfelelő
KRF	Nem megfelelő	Részben megfelelő	Részben megfelelő	Nem megfelelő	Részben megfelelő	Nem megfelelő
LFZE	Nem megfelelő	Nem megfelelő	Nem megfelelő	Nem megfelelő	Nem megfelelő	Részben megfelelő
ME	Részben megfelelő	Nem megfelelő	Megfelelő	Nem megfelelő	Megfelelő	Részben megfelelő
MKE	Részben megfelelő	Részben megfelelő	Részben megfelelő	Nem megfelelő	Részben megfelelő	Részben megfelelő
MOME	Nem megfelelő	Nem megfelelő	Nem megfelelő	Nem megfelelő	Nem megfelelő	Nem megfelelő
MTF	Nem megfelelő	Részben megfelelő	Nem megfelelő	Nem megfelelő	Megfelelő	Nem megfelelő
NKE	Részben megfelelő	Részben megfelelő	Részben megfelelő	Nem megfelelő	Részben megfelelő	Megfelelő
NYF	Részben megfelelő	Részben megfelelő	Részben megfelelő	Nem megfelelő	Részben megfelelő	Részben megfelelő
NYME	Megfelelő	Megfelelő	Megfelelő	Nem megfelelő	Részben megfelelő	Megfelelő
ÓE	Részben megfelelő	Részben megfelelő	Megfelelő	Nem megfelelő	Megfelelő	Megfelelő
PE	Megfelelő	Megfelelő	Megfelelő	Részben megfelelő	Megfelelő	Megfelelő
PTE	Részben megfelelő	Részben megfelelő	Részben megfelelő	Nem megfelelő	Részben megfelelő	Megfelelő
SE	Részben megfelelő	Megfelelő	Megfelelő	Nem megfelelő	Részben megfelelő	Részben megfelelő
SZE	Nem megfelelő	Részben megfelelő	Nem megfelelő	Részben megfelelő	Nem megfelelő	Részben megfelelő
SZF	Nem megfelelő	Megfelelő	Részben megfelelő	Nem megfelelő	Megfelelő	Részben megfelelő
SZFE	Nem megfelelő	Részben megfelelő	Részben megfelelő	Nem megfelelő	Nem megfelelő	Nem megfelelő
SZIE	Részben megfelelő	Részben megfelelő	Megfelelő	Megfelelő	Részben megfelelő	Megfelelő
SZTE	Részben megfelelő	Részben megfelelő	Nem megfelelő	Részben megfelelő	Részben megfelelő	Részben megfelelő



ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK  
1052 Budapest, Apáczai Csere János utca 10.  
Levélcím: 1364 Budapest 4. Pf. 54  
Telefon: 484 9100  
[www.asz.hu](http://www.asz.hu)