

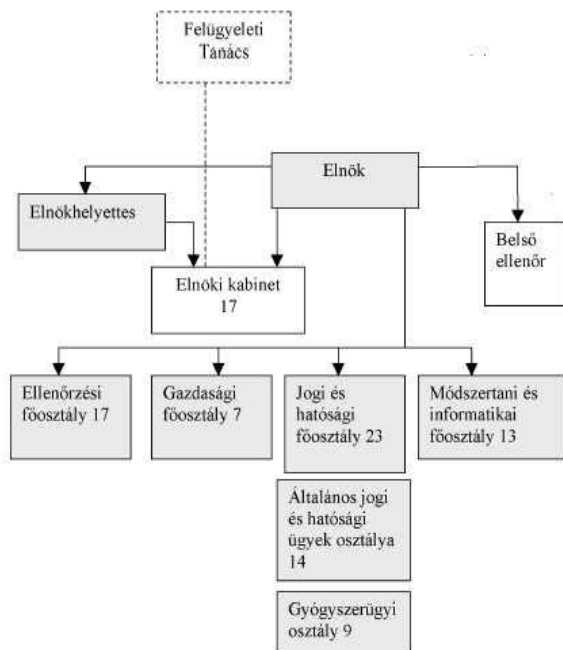
Kormányzati feladatok felülvizsgálata és költségelemzése - az Egészségbiztosítási Felügyelet esete

Az Egészségbiztosítási Felügyelet (EBF) 2007. január 1. napjával kezdte meg tevékenységét – többek között – azzal a céllal, hogy az egészségügyi ellátás átláthatóságát biztosítsa, és egyfajta szakmai, felügyeleti kontrollt is jelentsen az egészségügyi közintézmények vonatkozásában. Az intézményt közel öt évig egy elnök vezette, aki 2011 novemberében nyugdíjba vonult. A Felügyelet élére november elején új vezetőt neveztek ki Dr. Új Zsombor személyében, aki az ünnepek után bele is veti magát a munkába. A korábbi elnök nagy szakmai és személyes tiszteletnek örvendett így az új elnök nagy kihívás előtt áll. Ezért első feladatának azt tűzi ki, hogy gyorsan megismerkedik az intézmény szervezetével, és az intranetet található információkba ássa magát, valamint átnézi a Felügyelet alapító okiratában foglalt feladatokat. Ezeket az alapfeladatokat látja ott:

- a) az egészségbiztosítási szolgáltatást igénybe vevők jogainak védelme,
- b) az egészségbiztosítók, továbbá az egészségbiztosítási szolgáltatást nyújtók szakmailag, minőségileg, a törvényeknek és a szolgáltatást igénybe vevők érdekeinek megfelelő működés ellenőrzése,
- c) az egészségbiztosítási szolgáltatások – beleértve a gyógyszer- és gyógyászati segédeszköz-ellátást is – teljesítésének ellenőrzésével kapcsolatos feladatok a kapcsolódó jogszabályok¹ alapján.

Új elnök előveszi az Felügyelet organogramját (szervezeti felépítésének ábráját) és kiteríti az asztalra, majd megvizsgálja, hogyan helyezkednek el a szervezeti egységek. Az intézet összlétszáma 80 fő, teljes munkaidőre számítva.

¹ Az egészségbiztosítás hatósági felügyeletéről szóló 2006. évi CXVI. törvény; a biztonságos és gazdaságos gyógyszer- és gyógyászati segédeszköz-ellátás, valamint a gyógyszerforgalmazás általános szabályairól szóló XCVIII. törvény; az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló 2006. évi CXXXII. törvény; a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény.



- I. 1. Elnöki kabinet
- I.2. Belső ellenőr
- I.3. Jogi és hatósági főosztály
 - I.3.1. Általános jogi és hatósági ügyek osztálya
 - I.3.2. Gyógyszerügyi osztály
- I.4. Módszertani és informatikai főosztály
- I.5. Gazdasági Főosztály
- I.6. Ellenőrzési Főosztály

Az Egészségbiztosítási Felügyelet komplex feladatot lát el az egészségbiztosítási rendszer felügyelete keretében: hatósági-felügyeleti, elemző-módszertani, az ügyfelek számára nyújtott közvetlen tájékoztató tevékenységet végez, valamint a gyógyszerismertető tevékenység felügyeletét, illetve az Országos Egészségbiztosítási Pénztár határozataival szembeni fellebbezések elbírálását végzi. Az ügyfélszolgálatára összesen több mint 3000 megkeresést válaszolt meg közvetlenül egy év alatt, melynek fejlesztése érdekében a Felügyelet önmagával szemben szigorú elvárásokat fogalmazott meg az elfogadott új Ügyfélszolgálati Chartájában. Fejlesztették az intézmény elektronikus elérhetőségét, és az intézet honlapján biztosítják az elektronikus kapcsolattartás igénybevételének lehetőségét (Ügyfélkapu-kapcsolat).

Az intézmény legtöbb munkatársa az egészségügyi ellátókkal kapcsolatos panaszok kivizsgálásával foglalkozik: ilyen panaszból mintegy 1000 érkezett az elmúlt év során. Az ügyfelek bejelentését követően el kell dönteni, hogy az adott panasz kivizsgálása a Felügyeletre tartozik-e (ha más szerv illetékes, akkor pedig az ügyet oda „át kell tenni” – ez az esetek kb. 30%-ában fordul elő). A panaszok kivizsgálása során – az adott ügytől függően – többféle tevékenységet végez a Felügyelet: dokumentumokat kér be az érintettektől, helyszíni ellenőrzést tart, tanúkat hallgat meg (akár az érintett intézményben, akár a Felügyelet központi telephelyén), illetve igazságügyi orvos-szakértői véleményeket szerez be. Az Ellenőrzési főosztály munkatársai által ilyen módon kivizsgált ügyben a Jogi főosztály

hozza meg a határozatot, tavaly kb. 500 határozat született. Ez csak kb. az esetek felében ad igazat a panaszosnak (azaz látja bizonyítékokkal is alátámasztva a panaszos álláspontját), aminek a következtében figyelmeztetést vagy akár pénzbírságot is kiszabhat a szolgáltatóra. A Felügyelet határozatai ellen a szolgáltatók bírósági úton kérhetnek felülvizsgálatot, ez minden tízedik esetben elő is fordul.

Az elnök számára körvonalazódik még egy-két további konkrét feladat is: az EBF ellenőrzi például a várólisták, betegfogadási listák vezetésére vonatkozó kórházi gyakorlatot, az egyenlő bánásmód és esélyegyenlőség érvényesülését, a térítéses és társadalombiztosítás keretében nyújtott szolgáltatások elválasztását. A Felügyelet a hatósági feladatai mellett módszertani-elemző tevékenységével is befolyásolja a felügyelt egészségbiztosítási folyamatokat. Ennek keretében 2009. június végén jelentette meg a kórházi minőségi indikátorrendszer második verzióját „Indikátorrendszer 2009” néven.

Ez az indikátorrendszer izgalmasnak tűnik, így a délutáni kávé a Módszertani és informatikai főosztály vezetőjével, Mérő N. Tamással fogyasztja el, amely jó alkalom egy kiszemelt feladat részletes megbeszélésére. A főosztályvezető elmondta, hogy az indikátorrendszer alapvetően az intézmény tájékoztatási feladatai közé tartozik, és a módszertani részlegből éves átlagban kb. 3 munkavállaló foglalkozik vele (és mivel a rendszer még mindig újdonságnak számít itthon, neki is sok közvetlen feladata akad, mely éves szinten a feladatainak 5%-a). A munkavállalók átlagbére havi bruttó 250.000Ft, melyet 27%-os szociális hozzájárulás terhel, valamint a dolgozók cafeteria juttatásban részesülnek évi 200.000Ft-ban, melynek szintén van járulékkerhe: 37,5%. Az osztály általános dologi költségeinek (anyagköltség, vásárolt szolgáltatások) kb. 10%-át költik az indikátor rendszer működtetésére, és idén 2 nemzetközi konferencián mutatták be, melynek költsége mindössze 300.500Ft volt. Az indikátorrendszerbe érkező adatok validitás biztosítása érdekében igénybe veszik az Ellenőrzési főosztály kapacitásait is, az elmúlt évben pl. összesen 100 intézményt látogatott meg egy-egy napra két ellenőr, hogy felülvizsgálja a kérdőívre adott válaszok helyességét. Ezen személyek az intézmény állományában vannak, és havonta bruttó 300.000Ft bruttó jövedelmet kapnak. Az intézményi látogatáson kívül a feladatukhoz további két munkanap szükséges a jegyzőkönyvek, adminisztráció és egyéb kapcsolódó feladatok elvégzéséhez. Ha eltérést találtak, akkor csak az adatbázist javították, más következménye (pl. büntetés) nem volt az adatszolgáltatásbeli „tévedésnek”, így külön

saját bevételre nem számíthatott a Felügyelet. Az intézmények ellenőrzései amúgy az előző évhez képest a kétszeresére nőttek. Ez a tendencia már nem várható el a következő évi munkatervben – mivel az intézmény állami költségvetése nem növelhető –, de a jelenlegi ellenőrzéseket még 10%-kal tudják növelni és hosszú távon ez fenntartható és elvárható teljesítményt jelent. Ehhez a megemelkedett ellenőrzési feladathoz természetesen az erőforrás is rendelkezésre fog állni, az esetleges költségvetési befagyasztások a szakmai alaptevékenységeket nem érintik.

A tájékoztatási feladatok egyébként nagyjából így osztályozhatóak:

2.1. Lakossági tájékoztatás: az egészségbiztosítással vagy a felügyelet hatáskörébe tartozó egyéb tevékenységgel felmerült kérdések tisztázását takarja a lakosság felé mind telefonon, személyesen, levélben, illetve a honlapon található információk által.

2.2. Indikátorrendszer: az ország valamennyi egészségügyi intézményének különböző szempontok szerinti értékelésének, és összehasonlításának rendszere, melyet az interneten is közzé tesznek.

2.3. Várakozási idők: valamilyen okból elhalasztott kezelések, egészségügyi ellátások vagy szolgáltatások listájának megvizsgálása. Ezek az okok lehetnek személyi jellegűek (pl. kevés az orvos), infrastrukturális jellegűek (pl. csak egy műtőblokk van) vagy finanszírozási jellegűek (pl. csak bizonyos számú vizsgálat után kap az intézménytérítést). A Felügyelet a várakozási időket havonta feldolgozza, és a honlapján ezekről tájékoztatást ad.

2.4. Egyéb elemzések

A főosztályvezető elmondta, hogy a főosztályon vele együtt 10 fő dolgozik, a megbízási szerződéseket is beleszámolva (mivel kevesebb engedélyezett létszámuk van, mint amennyien el tudják látni a feladatot). A bérekre így összesen 21,5 millió forintot fizetnek ki és a hozzá tartozó szociális járulékot (6,6 millió). Az anyagköltségük 1 millió forint, mivel könyveket, folyóiratokat és irodaszereket rendelnek az osztály feladataihoz. A vásárolt szolgáltatásokra 2,2 millió forintot költenek éves szinten, de ebben benne van egyrészt a telefon- és internet-szolgáltatás, mely elég magas (0,7 millió forint) a közbeszerzésnek köszönhetően, másrészt pedig a külföldi konferenciákon, továbbképzéseken való részvétel díja, a külföldi kiküldetések (1,3 millió forint). Egyéb dologi és folyó költségek összesen 4 millió forintot tesznek ki, melyek sok apró költségből jönnek össze. Mérő Úr azt is elmondta, hogy a támogató tevékenységet végző osztályok (például a gazdasági igazgatóság) költségeit negyedévente a számviteli záráskor felosztják az alaptevékenységet végző részlegekre –

különböző arányok alapján –, mely a Módszertani és Informatikai főosztály esetében tavaly az intézeti teljes személyi és dologi költségeknek a 2 %-át jelentette, éves szinten.

Az elhangzott sok információ, adat zsong Új elnök úr fejében, de rájön, hogy az intézeti feladatok mellett a gazdálkodást is át kell futnia minél előbb, mivel a gazdálkodásért közösen felel a gazdasági főosztályvezetővel.

Kezébe kerül a tavaly év végi szöveges beszámoló, melyből látja, hogy a Felügyelet az alaptevékenységével, feladataival összefüggő kiadásait költségvetési támogatásból, felügyeleti díjból, igazgatási-szolgáltatási díjból, felügyeleti bírságból származó bevételéből és egyéb bevételekből finanszírozza. A Felügyelet önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szerv. A Felügyelet kiegészítő, kiegészítő és vállalkozási tevékenységet nem végez. Már ebbe a sok gazdasági szövegbe belefáradva úgy ítéli meg, hogy a szükségesnél egy kicsit bonyolultabb ez a sok államháztartási variálás... Ezért megkérte Vidám Józsefet, a gazdasági főosztályvezetőt, hogy a gazdálkodási helyzetet mutassa be számára. Vidám úr elmondta, hogy a költségvetési logikára épült gazdálkodás kulcskategóriája a költségvetés, azaz a költségvetés-készítő (végső soron a Parlament, de közvetlenebb módon a Pénzügyminisztérium) bevételi és kiadási elvárása, előirányzata. A teljesítendő, várható bevételek és a feladatok ellátásához teljesítendő, jóváhagyott kiadások bruttó módon kerülnek kimutatásra, pénzforgalmi szemléletben, külön a működési kiadások, és külön a beruházási kiadások. Ez egyfajta keretet ad a feladatok elvégzéséhez. Az éves beszámoló tartalmazza a könyvviteli mérleget, a pénzforgalmi kimutatást, az előirányzat-maradvány kimutatást, illetve a kiegészítő mellékletet.

A gazdasági igazgató elmondja, hogy az Országgyűlés az eredeti tervet 19,6 millió Ft-tal csökkentett mértékben, 1.061.600 ezer forintos bevételi előirányzattal hagyta jóvá, illetve az előző évi pénzmaradvány jóváhagyása 394.078 eFt összegben történt meg. A tényleges teljesítések alapján az eredeti előirányzathoz viszonyítva a realizált bevétel 82,01%-os, míg a kiadási előirányzat teljesítése 69,80%-os mértéket mutat.

Típus	Eredeti	Módosított	Teljesítés	M/T
	Előirányzata	Előirányzata		%
Működési bevétel	331 600	331 600	289 028	87.16

Támogatás	730 000	738 567	517 772	70.10
Előző évi pénzmaradvány	-	394 078	394 078	100.00
Összesen	1 061 600	1 464 245	1 200 878	82.01

A Felügyelet költségvetési kiadásainak 69,80 %-os teljesítését alapvetően befolyásolja a dologi kiadási előirányzatok 200 millió Ft összegben történő zárolása, valamint a 130 millió Ft maradványtartási kötelezettség mértékével megegyező befizetési kötelezettség teljesítése. A teljesített kiadásokból a személyi juttatások 34,30 %-os, a munkaadót terhelő járulékok 9,88 %-os, a dologi kiadások 20,78%-os, a beruházási kiadások 2,20 %-os, míg az előző évi szabad pénzmaradvány összege 32,84 %-os arányt képvisel.

Típus	Eredeti	Módosított	Teljesítés	M/T
	Előirányzata	Előirányzata		%
Személyi juttatás	510 500	481 236	350 563	72.85
Járadékok	158 500	136 264	101 029	74.14
Dologi kiadás	342 600	484 366	212 388	43.85
Beruházás	50 000	26 800	22 523	84.04
Előző évi pénzmaradvány átadása	-	335 579	335 578	100.00
Összesen	1 061 600	1 464 245	1 022 081	69.80

Másnap az elnök már korán reggel belevetette magát a munkába. Nemsokára a Jogi főosztály vezetője, Dr. Pap Kelemen kopog ajtaján, közös kávéra megy az igazgatóhoz, hogy az intézet jogi ügyeit beszéljék végig. Az elnök orvos lévén nehezen emésztí a sok jogi nyavalyát, és megkéri a főosztályvezetőt, hogy meséljen az intézet feladatairól. Eközben megszólal Kelemen telefonja, Piroska, a titkárnője keresi, mert az asztalára tenné a mai Magyar Közlönyt, amiben megjelent egy kormányhatározat, ami sürgős intézkedést igényelhet. Kelemen megkéri Piroskát, hozza fel az elnök irodájába a lapot, hogy együtt át tudják beszélni a feladatokat. Valóban, a Magyar Közlönyben megjelent a 1365/2011. (XI. 8.) Korm. határozat, a mely a 2012. évi költségvetési hiánycél tartását biztosító feladatokról szól.

Ez a közös munka jó alkalom az intézet többi vezetőjének megismerésére és egyben kihívás is számára. Kelemen átadja az igazgatónak a kormányhatározatot, aki közbe már hívja is be a kabinetfőnökét a feladatok átbeszéléséhez és továbbításához....

A Kormány 1365/2011. (XI. 8.) Korm. határozata a 2012. évi költségvetési hiánycél tartását biztosító további feladatokról

A 2012. évi hiánycél tartását biztosító intézkedésekről szóló 1334/2011. (X. 13.) Korm. határozatban foglaltak alapján született szükséges intézkedések végrehajtásán túl egy feladat- és intézmény-felülvizsgálati programra van szükség. A programnak ki kell terjednie a költségvetési szervekre és a többségi állami tulajdonú gazdálkodó szervezetekre egyaránt. A Kormány az ilyen irányú továbblépésről az alábbi határozatot hozza.

A Kormány

1. a közfeladatellátás színvonalának javítása és a költséghatékony működés céljából szervezeti és feladatellátási felülvizsgálati programot indít el az államháztartás központi alrendszerében a költségvetési szervek, és a többségi állami tulajdonú gazdálkodó szervezetek (a továbbiakban: intézmények) vonatkozásában egyaránt; a felülvizsgálathoz a nemzetgazdasági miniszter irányításával, a Miniszterelnökséget vezető államtitkár, a közigazgatási és igazságügyi miniszter, valamint az ágazatért felelős miniszter részvételével munkabizottságokat kell létrehozni, valamint módszertani útmutatót kell kidolgozni;

Felelős: nemzetgazdasági miniszter

Miniszterelnökséget vezető államtitkár

közigazgatási és igazságügyi miniszter

Határidő: 2011. november 10. (a munkabizottságok létrehozására)

2011. november 20. (a módszertani útmutató kidolgozására)

2. elrendeli, hogy a felülvizsgálatnak a következőkre kell kiterjednie, illetve a javaslatokban az alábbi irányokat kell érvényesíteni:

a) fel kell tárnai a feladat állam által való ellátásának, illetve támogatásának indokoltságát, és biztosítani kell, hogy a finanszírozási kötelezettség a mindenkori államháztartási kondíciókhoz alkalmazkodjon;

b) a hatékony feladatellátáshoz ki kell alakítani a követelményeket és feltételeket (feladatmutatók, mennyiségi és minőségi teljesítménymutatók, létszám- és költségnormák);

c) egyes intézménytípusokra olyan finanszírozási, támogatási, gazdálkodási modellt kell kialakítani, amely külön kezeli az intézmény-fenntartási és szakmai feladatokat, az általános és céltámogatási előirányzatokat, illetve a rendszeres és a nem rendszeres (programhoz kapcsolódó) feladatok finanszírozását;

d) a működési előirányzatok felhasználásának az előirányzatra jellemző paramétereken, normatívákon kell alapulni;

e) meg kell vizsgálni a létszám és egyéb kiadási normatívákat a takarékosági és a hatékonysági optimum vizsgálata szempontjából; egy adott állami feladatnak meghatározott létszámigénye van, ezért a létszámot a költségvetés végrehajtásának alapkategóriájává kell tenni, s ehhez kell kötni a dologi és egyéb kiadások jelentős részét is;

f) lehetőség szerint meg kell határozni az adott feladat elvégzéséhez szükséges létszámigényt és a hozzá kapcsolódó kiadásokat;

g) elemezni kell a normatívákat és a teljesítményt befolyásoló eszköz-kombinációkat;

h) a dologi kiadásoknál kiemelten vizsgálni kell az egyes kiadások tipizálását; ennek kapcsán a kiadások lehetnek:

személyhez kötöttek (pl. irodaszer), szakmai feladattal összefüggőek (pl. szakmai anyagok, felszerelések), illetve szakmai feladattól függetlenek (pl. fűtés, világítás);

i) normatívákat, mutatószámokat kell képezni és ezeket érvényesíteni az egyes intézménytípusok feltérképezésére;

az intézmény-felülvizsgálattal összefüggésben vizsgálandó az egyes intézmények ellátási színvonalának mérése, összehasonlítása és az indokolatlan különbségek mérséklése az ellátásokra fordított kiadások racionalizálása érdekében;

j) fel kell tárnai a saját bevételek szerzésének lehetőségét, aminek biztosítani kell, hogy az év közben felmerülő, rendkívüli helyzetből adódó forráshiány fedezete megteremtődjék, szabályozási eszközökkel is ösztönözni kell a saját bevételserzést eredményező tevékenységet;

k) alapelveként kell rögzíteni, hogy a következő év szakmapolitikai céljait a tárgyévben kell meghatározni, radikálisan

csökkentve ezáltal a minisztérium saját intézményeihez irányuló fejezeti kezelésű előirányzatokat;

l) a minisztériumoknak a fejezethez tartozó intézmények valós gazdájává kell válniuk, el kell érni, hogy az intézmények gazdálkodási mozgástere szűk legyen, a minisztérium a szakmai irányítás mellett legyen képes ténylegesen hatással lenni az intézmények költségvetésének évközi végrehajtására, kontrollálja azt;

3. elrendeli, hogy a 2. pontban foglaltak alapján kidolgozott részletes javaslatok terjedjenek ki az alábbiakra:

a) intézmények belső működésének korszerűbbé tételére, a szakmai működés színvonalának javítására,

- b) intézmény-megszüntetésre,
- c) intézmény méretének csökkentésére (létszámcsökkentés, használt ingatlanok számának és ingóságok körének és mennyiségének csökkentése, szervezeti szintek számának csökkentése),
- d) intézmények összevonására,
- e) intézmények fizikai vagy szellemi támogató szervezeti egységeinek összevonására,
- f) kiszervezések megszüntetésére, a feladat visszaszervezésére,
- g) a többségi állami tulajdonú gazdálkodó szervezetek költségvetési szervvé történő átalakítására,
- h) az intézmények feladatai és a kapacitása összhangjának takarékossgot szem előtt tartó megteremtésére,
- i) az ellátott feladatok közfeladattá minősítése indokoltságának felülvizsgálatára;

4. felhívja a nemzetgazdasági minisztert, hogy a Miniszterelnökséget vezető államtitkár, a közigazgatási és igazságügyi miniszter, valamint az ágazatért felelős miniszter bevonásával a felülvizsgálat alapján az alábbi ütemezésben terjessze tételes javaslatait a Kormány elé:

- a) kulturális ágazat

Határidő: 2012. január 10.

- b) szociális, jóléti ágazat (ideértve a sport-tevékenységet)

Határidő: 2012. január 20.

- c) környezetvédelem

Határidő: 2012. január 31.

- d) oktatási ágazat

Határidő: 2012. február 20.

- e) honvédelem

Határidő: 2012. február 28.

- f) rendvédelem és közbiztonság

Határidő: 2012. március 10.

- g) kutatási-technológiai és innovációs terület, valamint agrárgazdasági ágazat

Határidő: 2012. március 20.

- h) gazdasági (ideértve informatikai, fejlesztéspolitikai, munkaügyi) tevékenységet ellátó intézmények és közlekedési ágazat

Határidő: 2012. március 31.

- i) egészségügyi ágazat, energetikai és bányászati terület

Határidő: 2012. április 10.

Felelős: nemzetgazdasági miniszter
Miniszterelnökséget vezető államtitkár
közigazgatási és igazságügyi miniszter
érintett miniszterek