



---

ÁLLAMI  
SZÁMVEVŐSZÉK

# V É L E M É N Y

az államháztartás vagyoni és pénzügyi helyzetéről  
és az Országgyűlés megalakulását követő időszakban keletkezett,  
a későbbi éveket terhelő pénzügyi kötelezettségekről készített  
jelentésekről

2010. március

Dr. Csapodi Pál sk.  
Elnök nevében eljáró Főtitkár



---

# TARTALOMJEGYZÉK

<b>BEVEZETÉS</b>	<b>3</b>
<b>I. ÖSSZEGZŐ VÉLEMÉNY</b>	<b>7</b>
<b>II. RÉSZLETES VÉLEMÉNY</b>	<b>15</b>
1. Az államháztartás vagyoni és pénzügyi helyzetéről és az Országgyűlés megalakulását követő időszakban keletkezett, a későbbi éveket terhelő pénzügyi kötelezettségekről készített jelentések	15
1.1. Az államháztartás egészéről készített jelentés	15
1.2. A fejezetek irányító szervei által készített jelentések	30
<b>ELKÜLÖNÍTETT ÁLLAMI PÉNZALAPOK</b>	<b>34</b>
1. Munkaerőpiaci Alap	34
2. Szülőföld Alap	36
3. Központi Nukleáris Pénzügyi Alap	37
4. Nemzeti Kulturális Alap	38
5. Wesselényi Miklós Ár- és Belvízvédelmi Kártalanítási Alap	38
6. Kutatási és Technológiai Innovációs Alap	39
<b>TÁRSADALOMBIZTOSÍTÁS PÉNZÜGYI ALAPJAI</b>	<b>40</b>
1. Nyugdíjbiztosítási Alap	40
2. Egészségbiztosítási Alap	42



## BEVEZETÉS

Az országgyűlési képviselők általános választásának évében a választás első fordulóját megelőző, az államháztartás állapotáról szóló jelentéstételi kötelezettség az államháztartási törvény (Áht.) 50. §-ában 2002-től szerepel. A takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről szóló törvénynek az Áht.-t módosító 2010. január 1-jétől hatályos rendelkezése az 50/A. §-ban tartalmazza – újrafogalmazva és kiegészítve – e kötelezettséget. A kiegészítés az Állami Számvevőszék (ÁSZ) részére előzetes véleményezési feladatot határoz meg: mind az államháztartás egészének tekintetében az államháztartásáért felelős miniszter, mind a miniszterek, illetve a nem miniszter irányítása alá tartozó szervek vezetői a saját feladatkörük tekintetében részletes jelentést (továbbiakban: jelentés) készítenek, amelyet – előzetes véleményezés érdekében a közzétételt megelőző 15 napon belül – meg kell küldeniük az ÁSZ-nak.

Az Áht. 50/A. §-a a beszámolás keretét határozza meg, a kötelezettek körének, valamint a jelentés tartalmának és mélységének értelmezésére tág teret enged a normaszöveg. Nem került egyértelműen meghatározásra a közzétételre kerülő jelentés konkrét tartalma a vagyoni-, pénzügyi helyzet bemutatásáról. A Pénzügyminisztérium (PM) törekedett a jelentések egységesítésre, értelmezte a törvényi előírást, valamint javaslatot tett a kötelezettek körére és a közzéteendő jelentések tartalmára. A PM koordinációs tevékenysége ezen értelmező levél érintetteknek történt megküldésére, valamint az elkészített jelentések összegyűjtésére és az ÁSZ-nak való továbbítására korlátozódott.

Az ÁSZ véleményező tevékenységét meghatározta, hogy

- a jogszabályban meghatározott rövid időtartam nem tette lehetővé a jelentésben foglaltak helyszíni ellenőrzését. A számvevőszéki vélemény kialakítását gátolta, hogy a jelentéstételre kötelezettek részére a véleményezési feladatot alátámasztó dokumentációs kötelezettséget nem rendelt a törvény;
- még a 2009. évi zárszámadási vizsgálathoz sem álltak teljes körűen rendelkezésre a 2009. évi költségvetési beszámolók, így a jelentésekben szereplő (előzetesnek tekinthető) 2009. évi adatok megalapozott véleményezésére (megbízhatóságának megítélésére, minősítésére) nem voltak adottak a feltételek;
- a törvény pontatlanul határozza meg az ÁSZ vélemény kialakítására rendelkezésre álló időt, mivel a törvény megfogalmazása szerint<sup>1</sup> az ÁSZ-nak a véleményezésre rendelkezésre álló ideje akár egyetlen napra is csökkenhet attól függően, hogy a jelentéstevő 15 napon belül mikor küldi meg a jelentését, ez nem tette lehetővé a vélemény egyeztetését;

---

<sup>1</sup> Az Áht. 50/A. §-ának (3) bekezdése előírja, hogy a „...jelentést az előzetes véleményezés érdekében a közzétételt megelőző 15 napon belül meg kell küldeni az Állami Számvevőszéknek.”

- a jogszabály az ÁSZ részére előzetes véleményezési feladatot határoz meg, a részére megküldött jelentések esetleges módosításainak figyelemmel kísérésére azonban nincs lehetősége, ezért a nyilvánosságra hozott végleges jelentések tartalma az ÁSZ-nak megküldöttől eltérhet;
- a törvény nem rendelkezik az ÁSZ előzetes véleményének címzettjéről, valamint arról, hogy az ÁSZ véleményét miként ismerteti meg az érintett szervezetekkel.

Az ÁSZ a véleményt az előzőekben foglaltak figyelembevételével készítette el.

Az államháztartásért felelős miniszter által – a jelentés készítésére kötelezettek részére – megküldött javaslat nem teljes körűen tartalmazza az Áht. 50/A. §-ában a jelentés tartalmára előírtakat. Az adattartalom egységesítése érdekében megfogalmazott 9 javaslatból álló szempontrendszer nem tartalmazza:

- az Országgyűlés megalakulását követő időszakban keletkezett és a 2010. évet követő évekre vonatkozó adatszolgáltatást (kötelezettségvállalások stb.);
- a 2010. évben a fejezetek által a központi költségvetés céltartaléka terhére benyújtott többletigényeket;
- a már folyamatban lévő, a központi költségvetési szerveket érintő szervezeti-, szerkezeti átalakítások hatásait;
- az egyes fejezeteknél jelentkező központosított bevételek 2010. évi teljesítéséről történő beszámolási kötelezettséget;
- a kért adatok nem terjedtek ki a jelentéstételre kötelezettek követeléseinek és kötelezettségeinek teljes körű bemutatására.

Az államháztartásért felelős miniszter azonban levelében felhívta az adatszolgáltatásra kötelezettek figyelmét a jelentés szükség szerinti kiegészítésének lehetőségére.

Az államháztartásról szóló jelentés – tekintettel arra, hogy az önkormányzatok végleges adatai nem állnak rendelkezésre – teljes körűen nem tudott eleget tenni annak a kötelezettségének, hogy az Áht. 50/A. § (2) bekezdés a) pontjának megfelelően az államháztartás egésze tekintetében bemutassa a vagyoni és pénzügyi helyzetet. Az ÁSZ-nak megküldött jelentések nem tartalmaznak adatokat az önkormányzati alrendszer pénzügyi, vagyoni helyzetéről, ennek hiányában nem tekinthető teljesnek az államháztartás helyzetének bemutatása. Az önkormányzati alrendszer problémái, kockázatai visszahatnak az államháztartás egészére.

A PM jelentés nem szól a helyi önkormányzati alrendszer eladósodásáról. Az 1000,0 Mrd Ft nagyságrendű adósságállomány, ezen belül a kötvénykibocsátással járó hosszú lejáratú kötelezettségek teljesítése az érintett önkormányzatoknál, különösen a megyeieknél (megfelelő saját forrás hiányában) a gazdálkodást, ebből következően a közfeladat ellátást a következő években ellehetlenítheti, kormányzati segítséget tehet szükségessé.

A helyi önkormányzatok változatlan költségvetési szerkezetben óriási erőfeszítéssel tudják a lakosság részére a folyamatos közszolgáltatásokat biztosítani, különösen a községi és a megyei önkormányzatok.

A PM által megfogalmazott adatszolgáltatási javaslatok nem egyértelműek, az adatszolgáltatással kapcsolatos jogszabályi hivatkozások esetenként nem pontosak.

A PM javaslat 1. pontja hivatkozik az Áht. 47. § (1) bekezdés szerinti 3 éves kitekintés bemutatására. Az Áht. hivatkozott jogszabályi helyéhez kapcsolódóan került kiadásra a jelenleg is hatályos, a 2009-2011. évek költségvetési keretszámairól szóló 2032/2008. (III. 11.) Korm. határozat, amely nem követte a bekövetkezett változásokat (pl. a fejezeti címrend változásait), és nincs összhangban a 2010. évi Kvtv.-ben jóváhagyott keretszámokkal.

A PM koordinációjában a jelentések egy része (minisztériumok) 2010. március 12-én elektronikus formában és papír alapon érkezett meg az ÁSZ-hoz. Egyes fejezetek jelentéseiket közvetlenül az ÁSZ részére küldték meg. Az előzetes véleményezés ezen dokumentumok alapján történt.

A fejezeti jogosítvánnyal rendelkező költségvetési szervek nem egységesen tettek eleget a jogszabályi kötelezettségüknek. Két szervezet (KEHI, PNSZ) a PM-en keresztül, önállóan megküldte jelentését az ÁSZ részére, az NHH, az OAH, a MEH, a MSZH, az EBF adatait az előirányzatait tartalmazó fejezet irányító szervének jelentése tartalmazza. Három fejezeti jogosítványú szervezet (KT, KBT, PSZÁF) jelentését nem juttatta el az ÁSZ részére, ezért azok adataira vonatkozó megállapításainkat a vélemény nem tartalmazza.

Két fejezet (OBH, MTA) nem tett eleget a törvényben előírt – a jelentés előzetes véleményezésre való – megküldési kötelezettségének.

Az ÁSZ – informálisan – értesült arról, hogy a MeH a minisztériumok részére körlevelet adott ki, amelyben egységes formátum (sablon) alkalmazását írta elő az Áht. 50/A. § szerinti jelentés elkészítéséhez. A körlevél – a PM korábbi javaslatától eltérően – szöveges indokolást, értékelést is kért, szigorú területi korlátok meghatározásával. A körlevél rendelkezett arról is, hogy az adatszolgáltatást 2010. március 22-én 16 óráig kell megküldeni a MeH és a PM részére.

Az ÁSZ az előzetes vélemény elkészítése határidejének figyelembevételével a 2010. március 21-ei hétfőjét követő első munkanap (március 22.) 24 óráig beérkezett jelentéseket véleményezte.

A törvényi előírás nem rendelkezik a számvevőszéki vélemény közzétételéről, így az ÁSZ – a fentiek figyelembevételével kialakított – véleményét megküldi az OGY Elnökének, a Köztársasági Elnöknek, a Miniszterelnöknek, az Alkotmánybíróság Elnökének, az Országos Igazságszolgáltatási Tanács Elnökének, az érintett OGY Bizottságok elnökeinek, a frakcióvezetőknek, az államháztartásért felelős miniszternek. Minden, a jelentését véleményezésre átadó szervezetnek eljuttatjuk az ÁSZ véleményéből a bevezetést, az összegző véleményt, a fejezeti jelentések általános véleményezését, valamint az érintett szervezet jelentésére vonatkozó véleményünket.





## I. ÖSSZEGZŐ VÉLEMÉNY

Az államháztartásról szóló törvény (Áht.) 50/A. § (2) bekezdésének a) pontja alapján az államháztartásért felelős miniszternek a választásokat megelőzően 15 nappal jelentést kell közzétennie az államháztartás pénzügyi és vagyoni helyzetéről. E jelentést a közzétételt megelőző 15 napon belül az Állami Számvevőszék részére is meg kell küldeni a (3) bekezdésben foglalt előzetes véleményezés érdekében. Az államháztartás vagyoni és pénzügyi helyzetéről és az Országgyűlés megalakulását követő időszakban keletkezett, a későbbi éveket terhelő pénzügyi kötelezettségekről szóló 4608/2010. számú jelentést a PM 2010. március 12-én az ÁSZ rendelkezésére bocsátotta.

Az 50/A. § (2) bekezdésének a) pontja szerint „**az államháztartás egészének tekintetében**” kell a jelentést elkészíteni. Ennek a követelménynek a rendelkezésre bocsátott anyagok nem tesznek eleget, mivel az önkormányzati alrendszer adatait nem tartalmazzák sem a vagyoni, sem a pénzügyi helyzetre vonatkozóan.

**A rendelkezésre bocsátott anyagokban szereplő, állami vagyonnal kapcsolatos kimutatásokban megjelenő adatok megbízhatósága nem biztosított**, mivel az MNV Zrt.<sup>2</sup> számviteli, pénzügyi és vagyonyilvántartása 2008-ban sem volt egységes, teljes körű és megbízható. Tekintettel arra, hogy a 2008. évi záró adatok sem voltak teljes körűen alátámasztottak, ennek következtében nem biztosított, hogy az – év közben készített részletes vagyonfelmérés hiányában – ezek alapján elkészített 2009. december 31-ei záró mérleg adatai az állami vagyonról teljes körű, megbízható, valós képet mutatnak.

A központi költségvetés fő bevételi előirányzatainak 2010. évi (a PM jelentésben foglalt) várható teljesítéséről hiányoztak azon részletes számítások, amelyek alapján az ÁSZ megalapozott véleményt alkothatott volna. Ez alkalommal is indokolt hangsúlyozni, hogy ezek hiányát az ÁSZ évek óta, utoljára a 2010. évi költségvetési törvényjavaslat véleményezése során kifogásolta.

Az ÁSZ a központi költségvetés adó- és illetékbevételei, valamint az állami vagyon értékesítéséből származó bevételei PM által prognosztizált teljesülését alapvetően közepes, egyes esetekben magas kockázatúnak ítéli meg.

Az ÁSZ véleménye szerint a közepes kockázattal minősíthető adóbevételek (általános forgalmi adó, jövedéki adó) a prognózisnál összesen 48,0-67,0 Mrd Ft-tal, a magas kockázattal minősíthető adóbevételek (társasági adó, hitelintézeti járadék, egyszerűsített vállalkozói adó, egyéb befizetések, re-

---

<sup>2</sup> Az ÁSZ-nak nem volt lehetősége arra, hogy a jelentésekben közölt számadatok pontosságát, valóságát, megbízhatóságát ellenőrizze, így a Vélemény a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetési törvényjavaslatáról készített ÁSZ Vélemény, az MNV Zrt. 2008. évi tevékenységéről szóló jelentés, valamint a Magyar Köztársaság 2009. évi költségvetése végrehajtása ellenőrzésének eddigi tapasztalatai alapján készült.

gisztrációs adó) a prognózisnál összesen 63,0-81,0 Mrd Ft-tal kisebb összegben teljesülhetnek. Az állami vagyonnal kapcsolatos befizetések realizálása szintén magas kockázatot jelent, a valószínűsíthető bevételkiesés legalább 20,0-25,0 Mrd Ft; az Alkotmánybíróság által az egyes nagy értékű vagyontárgyakat terhelő adókról szóló 2009. évi LXXVIII. törvény részleges hatályon kívül helyezése további 49,0 Mrd Ft bevételkiesést jelent.

A PM-mel 2010. március 25-én történt szóbeli egyeztetést követően – az ÁSZ által jelzett kockázatokat illetően – véleményeltérés maradt fenn, különösen az eva és a hitelintézeti járadék esetében.

Az ÁSZ úgy ítéli meg, hogy a központi költségvetés prognosztizált, a törvényben rögzítetttnél 5,6 Mrd Ft-tal kisebb pénzforgalmi szemléletű hiányának teljesülése – még változatlan kiadási főösszeg mellett is – kockázatos. Célszerűnek tartjuk azt is, hogy a tartalékok (általános tartalék, céltartalék, stabilitási tartalék) előirányzott 188,9 Mrd Ft összegéből a (2010. március 5-ei adatok szerint) még rendelkezésre álló 143,8 Mrd Ft az év hátralévő részében ne kerüljön felhasználásra, amely így a központi költségvetés várhatóan kieső bevételei „pótlására” szolgálhat, továbbá az ún. fejezeti tartalékok (13,5 Mrd Ft) pedig a gazdasági folyamatok ismeretében kerüljenek felhasználásra.

A jelentés „Az államháztartás központi alrendszerének február végi helyzete” című részében a központi költségvetés 2010. évi prognosztizált hiányaként 834,7 Mrd Ft szerepel (kiadási főösszeg 8950,6 Mrd Ft, bevételi főösszeg 8115,9 Mrd Ft), a mérlegben azonban a prognózis 830,5 Mrd Ft-ot tartalmaz (kiadási főösszeg 8981,0 Mrd Ft, bevételi főösszeg 8150,5 Mrd Ft). Az ÁSZ a törvényben rögzített előirányzat és a prognózis összehasonlításánál a magasabb hiány prognózist vette figyelembe.

A PM a szóbeli egyeztetés során jelezte, hogy az eltérést a véglegesített jelentésben rendezzi.

A rendelkezésre bocsátott anyagban a PM bemutatja ugyan a kiadások jogcímenkénti alakulását 2010. év első két hónapjában, de azokat csak február hónap vonatkozásában részletezi szövegesen, és nem tér ki az egyes előirányzatok teljesítése alakulásának okaira, illetve nem minden esetben részletezi, hogy a teljesülés miből származott.

Az ÁSZ a 2010. évi költségvetésről szóló Véleményében jelezte, hogy a módosítási kötelezettség nélkül túlteljesíthető kiadások a költségvetési törvényjavaslatban rögzített hiány betartásának kockázati tényezőiként jelentkeznek, mely kockázat továbbra is fennáll. Azonban esetükben a jellegzetességükből adódó kockázatok fegyelmezett, szigorú gazdálkodással csökkenthetők, teljesítésük a törvényben meghatározott összeghatárokon belül, illetve azok közelében tartható.

A kamatkockázati tartalékot a rendelkezésre bocsátott PM dokumentumok szerint nem kívánják igénybe venni a 2010. év folyamán, mivel a rendelkezésre álló anyag a 2010. évi költségvetésben megjelenő, adósságszolgálatokkal kapcsolatos pénzforgalmi kamatkiadásnál 46,2 Mrd Ft-tal kisebb összeget tartalmaz. A 2010. évi pénzügyi folyamatok várakozásoknak megfelelő alakulása esetén, véleményünk szerint is elkerülhető az 50,0 Mrd Ft összegű kamatkockázati tartalék felhasználása. A 2010. évi költségvetésről szóló ÁSZ Véleményben foglalt

kockázatok egy része (a 2010. évre tervezettnél magasabb nettó-finanszírozási igény, a változó befektetői megtakarítási szerkezet, a külföldiek forint- és devizavásárlási hajlandóságának kedvezőtlen alakulása, valamint az állampapírpiaci hozamszint nem a prognózisnak megfelelő csökkenése) azonban a 2010. évi finanszírozási terv teljesülésénél továbbra is jelentkezhethet.

A PM jelentésben foglaltak szerint a 2010. évben a nemzetközi hitelcsomagból további lehívásokat nem terveznek, azonban a pénzüpiaci helyzet kedvezőtlen alakulása esetén az ÁSZ megítélése szerint szükségessé válhat a hitelcsomag fel nem használt teljes összegének, vagy egy részének lehívása.

Az állami kezesség jellegéből adódóan az előirányzat és a prognózis nagyfokú bizonytalanságot hordoz. A prognosztizált összegtől 3,0-4,0 Mrd Ft-tal magasabb kifizetés valószínűsíthető.

A rendelkezésre bocsátott PM jelentés a központi költségvetés 2010. évre jóváhagyott tartalék előirányzatai közül csak az általános tartalék terhére történt I.-II. havi felhasználás adatait tartalmazza. Az ÁSZ szükségesnek tartja kiegészíteni a PM által készített jelentést a cél- és stabilitási tartalék 131,4 Mrd Ft összegű előirányzata 2010. első kéthavi helyzetének alakulásával.

A Kormány 4 határozattal csoportosított át az általános tartalékból, 2,5 Mrd Ft összegben a fejezetek többletkiadására támogatást 2010. február 28-ig. Egy esetben az átcsoportosítás és ennek összege (1,9 Mrd Ft) nem volt indokolt, mivel az igénylés nem felelt meg az Áht. 25. § (1) bekezdésében előírtaknak. Az ÁSZ szükségesnek tartja felhívni a figyelmet arra, hogy 2010. március 5-ig újabb kormányhatározatokban, további 18,7 Mrd Ft átcsoportosítására került sor a központi költségvetés általános tartalékából.

A PM által készített dokumentumok a céltartalékból 2010. I.-II. hónapjában történt 23,9 Mrd Ft összegű átcsoportosítást nem tartalmazzák.

A PM a szóbeli egyeztetés során jelezte, hogy a hiányzó tartalék fajták első két havi felhasználásával, valamint a tartalékok terhére történt márciusi kötelezettségvállalásokkal a véglegesített jelentést kiegészíti.

A Kormány a stabilitási tartalék felhasználását feltételhez kötötte, ami gyakorlatilag a stabilitási tartalék zárolását jelenti. Az ÁSZ a 2010. évi költségvetésről szóló Véleményében javasolta a Kormány részére, hogy kezdeményezze a stabilitási tartalék céljának, képzésének és felhasználásának Áht. szintű szabályozását, amelyet továbbra is szükségesnek tartunk.

A helyi önkormányzati alrendszer eladósodásáról a PM jelentés nem tesz említést. Az 1000 Mrd Ft összegű adósságállomány, ezen belül a kötvénykibocsátással járó hosszú lejáratú kötelezettségek teljesítése az érintett önkormányzatoknál, különösen a megyeieknél (megfelelő saját forrás hiányában) a gazdálkodást – ebből következően a közfeladat-ellátást – a következő években ellehetetlenítheti. Feltehetően nem lesz elkerülhető a kormányzati segítség, különösen vonatkozik ez a megyei önkormányzatokra.

A kötvénykibocsátásból származó betétállomány felhasználása az államháztartási hiánycél teljesítését – az elkövetkező években – veszélyeztetheti.

Veszélyforrást jelentenek az önkormányzati kezességvállalások, amelyeket indokolt lenne országosan és önkormányzat típusonként bemutatni.

Az önkormányzatok egészére nézve a PPP-konstrukcióban megvalósult önkormányzati beruházásokból fakadó kötelezettségek, kockázatok sem ismertek.

A 2010. évre az Áht. módosítása a jelentések előzetes véleményezési feladatát határozta meg az ÁSZ részére. **A miniszterek, illetve a nem miniszter irányítása alá tartozó szervek vezetői** – néhány kivételtől eltekintve – **saját feladatkörük tekintetében** elkészítették 2010. évi jelentéseiket az államháztartás vagyoni és pénzügyi helyzetéről és az Országgyűlés megalakulását követő időszakban keletkezett, a későbbi éveket terhelő pénzügyi kötelezettségekről.

A jelentéstételi kötelezettség kiterjed a minisztériumokra és kormányhivatalokra, a fejezetek irányítása alá tartozó költségvetési szervekre, a nem költségvetési szervek formájában működő szervezetekre, a fejezeti kezelésű és „vonal alatti” (nemzetgazdasági kiadások és központosított bevételek) előirányzatokra.

Az alkotmányos fejezetek közvetlenül, a minisztériumok (2010. március 12-én) a koordinációs tevékenység részeként a PM közreműködésével juttatták el jelentéseiket az ÁSZ részére.

A jelentéstételre kötelezettek közül az OBH és az MTA fejezetek, valamint a KT, a KBT és a PSZÁF fejezeti jogosítványú költségvetési szervek sem közvetlenül, sem a PM-en keresztül nem juttatták el jelentéseiket az ÁSZ részére.

Vélemény alkotásunk során értékeltük a PM által javasolt szempontrendszert. A PM-nek a fejezetek részére megfogalmazott javaslata nem tartalmazta az adatszolgáltatás formáját, a szöveges értékelést, a folyamatok indokolását és azt a követelményt, hogy a szempontrendszer minden kérdésére választ kell adni. A fejezetek ennek következtében a jelentéseket eltérő minőségben, adattartalommal és formában készítették el, amelyek összehasonlításra, államháztartási szintű összegző adatok készítésére nem alkalmasak. Nem volt továbbá megállapítható, hogy a jelentés egyes kérdéseire a fejezetek miért nem adtak választ (a válasz nemleges vagy mulasztás történt).

Véleményünkben megfogalmaztuk, hogy milyen további információk szükségesek az államháztartás vagyoni-, pénzügyi helyzetének megítéléséhez, a későbbi éveket terhelő kötelezettségvállalások bemutatásához. A szempontrendszer ugyanis nem tartalmazta többek között a 2010. évet követő évekre vonatkozó kötelezettségvállalások nagyságrendjét, a céltartalék terhére benyújtott többletigényeket, a követelések és kötelezettségek teljes körű bemutatását.

Az ÁSZ előzetes véleménye kialakításának időszakában nem álltak teljes körűen rendelkezésre az intézményi és a fejezeti kezelésű előirányzatokról készített 2009. évi költségvetési beszámolók, ennek hiányában a 2009. évre vonatkozó adatokat csak előzetes adatokként lehetett kezelni.

Véleményünk megfogalmazását hátrányosan befolyásolta az a tény is, hogy – az előző évhez hasonlóan, többszöri kérésünk ellenére – a 2010. évben sem álltak rendelkezésünkre a 2000-es kormányhatározatok. Így – az esetlegesen – az ezekben szereplő, a jelentéstételre kötelezettek gazdálkodását érintő hatásokat nem állt módunkban felmérni.

A 2010. évi jelentések alapján megállapítható, hogy azok jellemzően nem adnak részletes választ az államháztartásért felelős miniszter által javasolt minden kérdésre és nem egészítették ki azokat – a törvény által előírtakat kielégítő – számszaki adatokkal és szöveges értékeléssel. Adósak maradtak a folyamatok ok-okozati összefüggéseinek bemutatásával. Az ÁSZ részére eljuttatott jelentésekből az államháztartás vagyoni és pénzügyi helyzete, valamint az Országgyűlés megalakulását követő időszakban keletkezett, a későbbi éveket terhelő pénzügyi kötelezettségek nem állapíthatók meg.

A fejezetek irányító szervei jelentéseikben döntően beszámoltak az alapítói, valamint a tulajdonosi joggyakorlásuk alá tartozó gazdasági társaságok aktuális adatairól. Az államháztartásért felelős miniszter levelében jelezte, hogy a jelentése véglegesése során az adatok pontosításra kerülnek.

A Magyar Köztársaság 2010. évre tervezett költségvetési előirányzatai, valamint a 2010. év eddigi gazdasági folyamatai már előre jelzik, hogy az egyes területeken (pl.: MÁV START Zrt., Magyar Televízió Zrt.) tapasztalható pénzügyi feszültségek további, az államháztartás pozícióját is befolyásoló kormányzati intézkedések meghozatalát tehetik szükségessé.

A pénzügyminiszter a minisztereknek írt 1317/6/2010. számú levelében felhívta a figyelmet arra is, hogy az Áht. 50/A. § (2) bekezdésének b) pontja szerinti részletes **jelentéstételi kötelezettség kiterjed** a miniszterek irányítása/felügyelete alatt álló **elkülönített állami pénzalapok és a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai adataira is**.

A miniszterek a hozzájuk rendelt alapokra vonatkozóan eltérő formában és tartalommal szolgáltatott adatot. Az adatszolgáltatásokban a kötelezettségvállalások bemutatása elmaradt. A tárcák adatszolgáltatása nem terjedt ki a 2010. évet követő évek kötelezettségeire, továbbá nem tartalmazott szöveges értékelést az alapok előirányzatainak alakulására vonatkozóan. Elmaradt az adatszolgáltatás a Wesselényi Miklós Ár- és Belvízvédelmi Kártalanítási Alapról.

A PM szóbeli tájékoztatása szerint az alapra vonatkozó adatokkal a fejezeti jelentést kiegészítik.

A PM az államháztartás vagyoni és pénzügyi helyzetéről és az Országgyűlés megalakulását követő időszakban keletkezett, a későbbi éveket terhelő pénzügyi kötelezettségekről a 4608/2010. számú jelentésében adott számot. A véleményezés során a tárcák alapokra vonatkozó adatszolgáltatásait és a PM jelentés tartalmát is összevetettük.

A jelentésnek az „Összefoglaló a fejezetekhez kijelölt kincstárnokok 2010. január-februári tevékenységéről” szóló részében a PM a társadalombiztosítási és elkülönített állami pénzalapokhoz, valamint a vagyon fejezethez a kincstárnok kirendelésének indokoltságát, az időszak beszámolóí alapján messzemenően visszaigazoltnak látta. Az alapokhoz kirendelt kincstárnokok tevékenységét, kirendelésének indokoltságát információk hiányában még nem tudjuk véleményezni. A kincstárnoki rendszer bevezetése óta eltelt időszakra vonatkozó tapasztalatainkat a 2009. zárszámadás során szerzett ismereteink birtokában, a zárszámadás keretében értékeljük.

A jelentés részét képező „Tájékoztató az államháztartás központi alrendszerének 2010. február havi helyzetéről” című dokumentum nem az Áht. 50/A. §-ában előírt kötelezettség teljesítése. A havi jelentések a PM honlapján rendszeresen, nyilvánosan megjelennek. Az államháztartás helyzetéről az első két hónap összevont teljesítésének értékelése adhatna új információkat.

Az Áht. 2010. január 1-jétől hatályos 50/A. §-a sem határozza meg – és erre nem adott felhatalmazást a kormánynak, illetve az államháztartásért felelős miniszternek – a miniszterek, illetve a nem miniszter irányítása alá tartozó szervek vezetői részére a saját feladatkörük tekintetében a vagyoni és pénzügyi helyzetről, valamint a későbbi éveket terhelő pénzügyi kötelezettségekről készítenő jelentések egységes adattartalmát, formáját. A PM a feladat egységes értelmezése érdekében koordináló tevékenységet vállalt, melynek keretében a jelentés összeállításához javaslatot készített. A javaslat alapján a jelentésre kötelezettek eltérő tartalommal, mélységben és formában tettek eleget a jogszabályi kötelezettségüknek. Az államháztartás helyzetéről készült jelentés sem volt teljes körű.

Az előbbiek következtében a jelentések nem adnak teljes körű és hiteles képet a nemzetgazdaság állapotáról, az államháztartás vagyoni és pénzügyi helyzetéről, valamint az Országgyűlés megalakulását követő időszakban keletkezett, későbbi éveket terhelő pénzügyi kötelezettségekről, ezáltal nem teljesültek az Áht. 50/A. § (2) bekezdésében foglaltak.

Az államháztartás vagyoni és pénzügyi helyzetéről és az Országgyűlés megalakulását követő időszakban keletkezett, a későbbi éveket terhelő pénzügyi kötelezettségekről a költségvetési fejezetek, fejezeti jogosítványú költségvetési szervek által készített jelentésekkel kapcsolatos részletes véleményünket a Melléklet tartalmazza.

A Véleményben foglaltak hasznosítása mellett:

1. indokoltnak tartjuk, hogy a Kormány javaslata alapján az Országgyűlés tekintse át és módosítsa az Áht. 50/A. § (2) bekezdés b) pontjában foglalt jelentés tartalmára, kiterjedésére, valamint az Állami Számvevőszék részére előzetes véleményezésre történő átadás időpontjára vonatkozó törvényi előírásokat;
2. az átláthatóság, a nyomon követhetőség és az ellenőrizhetőség érdekében – a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetése megalapozottságáról szóló Véleményünkben már megfogalmazottaknak megfelelően – továbbra is szükségesnek tartjuk, hogy a Kormány kezdeményezze az Áht. módosítását annak érdekében, hogy új, a központi költségvetésben bevezetésre kerülő tartalékfajta esetén, annak célja, mértéke, felhasználási feltételei az adott évi költségvetésről szóló törvényben meghatározásra kerüljenek;
3. a törvényi előírás betartása érdekében szükségesnek tartjuk, hogy az államháztartásért felelős miniszter az államháztartás egészének vagyoni és pénzügyi helyzetéről és az Országgyűlés megalakulását követő időszakban keletkezett, a későbbi éveket terhelő pénzügyi kötelezettségekről szóló jelentést egészítse ki az önkormányzati alrendszerre vonatkozó előzetes, illetve a jelentés készítés időpontjában rendelkezésre álló adatszolgáltatással, valamint a cél-, és stabilitási tartalék 2010. első kéthavi alakulásának bemutatásával.





## II. RÉSZLETES VÉLEMÉNY

### 1. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS VAGYONI ÉS PÉNZÜGYI HELYZETÉRŐL ÉS AZ ORSZÁGGYŰLÉS MEGALAKULÁSÁT KÖVETŐ IDŐSZAKBAN KELETKEZETT, A KÉSŐBBI ÉVEKET TERHELŐ PÉNZÜGYI KÖTELEZETTSÉGEKRŐL KÉSZÍTETT JELENTÉSEK

#### 1.1. Az államháztartás egészéről készített jelentés

Az Áht. 50/A. § alapján az államháztartásért felelős miniszternek a választásokat megelőzően 15 nappal jelentést kell közzétennie az államháztartás pénzügyi és vagyoni helyzetéről. E jelentést a közzétételt megelőző 15 nappal az ÁSZ részére is meg kell küldeni a (3) bekezdésben foglalt előzetes véleményezés érdekében. A PM a 4608/2010. számú „Az államháztartás vagyoni és pénzügyi helyzetéről és az Országgyűlés megalakulását követő időszakban keletkezett, a későbbi éveket terhelő pénzügyi kötelezettségekről” szóló jelentést 2010. március 12-én az ÁSZ rendelkezésére bocsátotta. A jelentés tartalmazott még tájékoztatót a gazdasági és pénzügyi folyamatokról, tájékoztatót az államháztartás központi alrendszerének 2010. február havi helyzetéről (Tájékoztató), valamint Magyarország aktualizált Konvergencia programját a 2009-2012. évekre.

Az ÁSZ véleményének kialakítása során a PM által rendelkezésre bocsátott dokumentumokon kívül figyelembe vette a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetési törvényjavaslatáról készített ÁSZ Véleményben foglaltakat, az MNB 2010. februári inflációs jelentését, az IMF és az EU 2010. februári felülvizsgálati jelentésében foglaltakat, a Költségvetési Tanácsnak a 2010. évi költségvetési törvényjavaslatról közzétett véleményét, egyes gazdasági kutatóintézetek (ECOSTAT, GKI) elemzéseit, valamint a 2009. évi költségvetés végrehajtásának folyamatban lévő ellenőrzésénél szerzett eddigi tapasztalatokat, továbbá a 2008. évi, a 2009. évi (előzetes) és a 2010. évi I-II. havi teljesítési adatokat, valamint a PM és az ÁKK Zrt. internetes honlapján megjelent információkat és a Magyar Államkincstár 2009. évi zárszámadási dokumentumát.

A rendelkezésre bocsátott PM dokumentumokban szereplő, az állami vagyonnal kapcsolatos kimutatásokban megjelenő adatok – az MNV Zrt.-nél a 2009. évben történt ÁSZ ellenőrzés megállapításaiból, valamint a 2008. évi költségvetés végrehajtásáról készített ÁSZ jelentésben foglaltak következtében – megbízhatósága nem biztosított.

A Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. 2008. évi tevékenységének ellenőrzéséről szóló ÁSZ jelentésben megállapítottuk, hogy az MNV Zrt. számviteli, pénzügyi és vagyon-nyilvántartása 2008-ban sem volt egységes, teljes körű és megbízható. A három megszűnt szervezet és az MNV Zrt. között leltárral alátámasztott átadás-átvétel nem történt. A Társaság az elődszervezetek adatállományát vette át, amelyek közül az NFA és a KVI adatai nem voltak teljes körűek.

Az állam tulajdonát képező rábízott vagyont 2008-ban jóváhagyott számviteli politika nélkül tartották nyilván. Az elődszervezetek nem készítették el a 2007. december 31-ei záró állományt tartalmazó vagyonmérleget és vagyonleltárt. A 2008. január 1-jei nyitó állományt – az elődszervezetek 2007. december 31-ei megszűnését követően – az MNV Zrt. közel 1,5 éves késéssel, 2009. I. negyedévét követően – vette nyilvántartásba. Az állami vagyon, mérlegszerű nyilvántartás hiányában, teljes körűen nem volt ismert. A nyilvántartás nem biztosítja a teljes körűséget és ellenőrizhetőséget, ezért a 2008. január 1-jei nyitó és a 2008. december 31-ei záró állomány meghatározása sem fogadható el. Mivel az elődszervezetek nem kaptak időben utasítást a megszűnés előkészítésére, a vagyonmérleg, a vagyonleltár összeállítására, a 2008. január 1-jei nyitó állomány megállapítására – az elődszervezetek 2007. évi beszámolóiból utólag külön megbízás alapján összeállított – ún. vagyonátadó mérleg alapján került sor.

Tekintettel arra, hogy a 2008-as záró adatok sem voltak teljes körűen alátámasztottak így nem biztosított, hogy az ezek alapján elkészített 2009. december 31-ei záró mérleg adatai az állami vagyonról teljes körű, megbízható valós képet mutatnak. Mindez a kötelezettségekkel kapcsolatos beszámolást is befolyásolja, különösen az NFA hatáskörébe tartozó szerződések nyilvántartásának hiányosságai miatt.

A központi költségvetés fő bevételi előirányzatai 2010. évi (a PM jelentésben foglalt) várható teljesítéséről nem álltak rendelkezésre azon részletes számítások, amelyek alapján az ÁSZ megalapozott véleményt alkothatott volna. Ez alkalommal is indokolt hangsúlyozni, hogy ezek hiányát a Számvevőszék évek óta, utoljára a 2010. évi költségvetési törvényjavaslat véleményezése során kifogásolta.

Az ÁSZ a központi költségvetés adó- és illetékbevételei, valamint az állami vagyon értékesítéséből származó bevételei PM által prognosztizált teljesülését alapvetően közepes, egyes esetekben magas kockázatúnak ítéli meg.

A központi költségvetés fő bevételei között a legmagasabb kockázatot a **társasági adó** (2010. évi előirányzat 609,3 Mrd Ft, prognózis 564,3 Mrd Ft) befizetések jelentik. Már a 2010. évi költségvetési törvényjavaslat véleményezése során jelezte a Számvevőszék, hogy ezen adónem előirányzata jelentősen felültervezett. Véleményünket arra alapoztuk, hogy

- egyfelől közgazdaságilag indokolatlan, hogy a társasági adóalapot döntő mértékben meghatározó adózás előtti nyereség növekedését a 2010. évi folyóáras GDP prognosztizált emelkedésével azonos mértékben vették figyelembe, miután egy-egy vállalkozás nyereségét számos olyan tényező (piaci viszonyok, a tevékenység jellege, ennek munka-, illetve eszközigenyessége, a vállalkozás mérete, a finanszírozás saját és külső forrásai stb.) befolyásolja, amelyek még azonos szakágazatban gazdálkodó szervezetek eredményére is eltérő hatást gyakorolnak;
- másfelől a törvényjavaslatban szereplő előirányzat a társasági (pozitív) adóalap (2009. évi várható összeghez viszonyított) 573,0 Mrd Ft összegű növekedését tartalmazta anélkül, hogy az ennek nagyságát befolyásoló lényeges tényezőket bemutatná. Ennek szükségességét különösen indokolta a 2010. január 1-jétől hatályba lépő, az adóalapot lényegesen érintő törvény módosítás.

Az előirányzatnál 45,0 Mrd Ft-tal kisebb prognosztizált összeg teljesítését sem valószínűsíti az ÁSZ, még arra tekintettel sem, hogy a GDP visszaesését 0,6 százalékponttal mérsékelte a 2010. januári Konvergencia program. A GDP 2008. évi minimális (0,6%) mértékű növekedése, illetve a 2009. évi nagyarányú (6,3%) visszaesés következtében nem várható a 2009. évi bevétellel (különadóval együtt kezelve) közel azonos összeg befizetése, miután nem valószínűsíthető, hogy

- a teljesítési adatokat kialakító folyamatokban döntő változások következnek be a 2010-es évet illetően. Az előző évi adózás előtti eredmény 2008-ban alig több, mint felét realizálták a vállalkozások, az adózás előtti nyereség 16%-kal, a nyereséges vállalkozások száma 5,5%-kal csökkent, továbbá több mint kétszeresére nőtt az adózás előtti veszteség, egyidejűleg 12%-kal nőtt a veszteséges vállalkozások száma;
- ezek következményeként a 2009-ben elhatárolt veszteségek 2010-re továbbhárított (adóalapot csökkentő) összege meghaladhatja a 2007. évit négyszeresen túllépő 2008. évi összeget (1400,7 Mrd Ft) is. A Költségvetési Tanács által készített 2009. augusztus 18-ai „Elemzés a makrogazdasági kilátásokról és a költségvetési kockázatokról” című dokumentum a 2009. évi elhatárolt veszteségek 50%-os növekedését tartalmazza.

A felszámolási eljárások száma harmadával, a végelszámolásoké felével nőtt 2009-ben az előző évihez képest, a csődeljárások száma pedig hatszor lett több. Tavaly összesen 14 606 társaság ellen indult felszámolás, a megelőző két esztendőben évente átlagosan tízezer volt a számuk. Végelszámolás sorsára tavaly 9890 cég jutott, csaknem kétszer annyi, mint 2008-ban. A csődeljárások száma az előző két esztendőhöz képest tavaly megtöbbszöröződött: 2007-ben 29, 2008-ban 13 csődeljárásról számoltak be a statisztikák, az elmúlt esztendőben viszont már 81-ről. A 2010. évi helyzetet árnyalja, hogy a 2009 szeptemberétől hatályos, módosított csődtörvény nem a felszámolást, hanem a cég reorganizációján alapuló csődeljárást helyezi előtérbe.

A **hitelintézeti járadék** bevételeiből (a 2010. évi előirányzat 13,0 Mrd Ft, prognózis 12,6 Mrd Ft) nagy valószínűséggel lényegesen kisebb összeg realizálódhat, miután a 2010. év első két hónapjában mindössze 32,2 M Ft folyt be, amely összegből a 24,9 M Ft összegű januári bevétel az előző év decemberének hatása. (A 2009. I-II. havi teljesítés 109,4 M Ft volt, a 2009. évi 13,0 Mrd Ft előirányzat 12,6 Mrd Ft összegben teljesült.) A 2010. évi prognózis realizálását megkérdőjelezi egyfelől a támogatási jogcímek jelentős mérséklődése és ennek következtében a XI. fejezet 14. Lakástámogatások cím 2009. évi teljesítéshez viszonyított 52,0 Mrd Ft összegű 2010. évi csökkentése. Másfelől a lakásvásárlás és -építés jelentős mértékű visszaesésével függ össze, hogy az állami kezességgel biztosított lakáshitelek állománya 2008. december 31. és 2009. december 31. között mindössze 800,0 M Ft-tal nőtt. Az adóalapot mérsékli, hogy ezen időszakban 1,6 Mrd Ft, a 2008. évi 0,6 Mrd Ft-tal meghaladó kezességbeváltás volt. A lakásvásárlási, -építési szándékot mérséklik továbbá – a bankok hitelezést visszafogó gyakorlatán túl – a Kormány hitelfelvételi feltételeket szigorító rendelkezései is. A PM-mel történt szóbeli egyeztetés során – a kockázatot illetően – véleményeltérés maradt fenn.

Az **egyszerűsített vállalkozói adó** (a 2010. évi előirányzat 182,6 Mrd Ft, prognózis 200,0 Mrd Ft) megítélésünk szerint kisebb (legalább 8-10 Mrd Ft) mértékű elmaradással realizálódik, azzal együtt is, hogy 2010. év első két hónapjában megközelítőleg annyi bevétel folyt be, mint a 2009. év azonos időszakában. A költségvetés tervezésekor a PM a 2010. évi bevételt befolyásoló főbb jogszabályi változások (az adó mértékének 25%-ról 30%-ra történő emelése és az adóalanyiság választására jogosító értékhatárt meghaladó bevétel értékhatár feletti részére az 50%-os adómérték bevezetése) hatását 18,0 Mrd Ft-ban becsülte meg, továbbá az adóbevallást benyújtó adóalanyok számát 97 000 főben jelölte meg. (Az APEH adatai szerint a 2010. február 28-ai időpontban 101 132 fő volt az eva adóalanyok száma, 4132 fővel több, mint a PM becslése.) A 2009. évi teljesítés (169,7 Mrd Ft) az előirányzattól 3,2 Mrd Ft-tal maradt el, ami jelzi, hogy a gazdasági visszaesés az eva körébe tartozó vállalkozások teljesítményét az elmúlt évben lényegesen nem befolyásolta. Kockázati tényezőt jelent azonban, hogy a jogszabályi változások hatásaként az „adóelkerülő” magatartás erősödhet. A PM-mel történt szóbeli egyeztetés során véleményeltérés maradt fenn.

Az ún. **kisadók** (cégautó-adó, energiaadó, környezetterhelési díj, bányajáradék, játékadó, energiaellátók jövedelemadója, magánszemélyek különadója, lakossági adóbefizetések) 2010. évi 190,1 Mrd Ft összegű előirányzata és prognózisa teljesülhet, azonban arányuk (3,1%) és összegük a költségvetés hiányát érdemben nem befolyásolja.

Az **egyéb (szankció jellegű) befizetésekből** (a 2010. évi előirányzat és prognózis 32,0 Mrd Ft) származó költségvetési bevételek kisebb összegű elmaradása várható, amelynek okaként a jegybanki alapkamat további, bár mérsékelt ütemű csökkenése, valamint az adóhatóság méltányossági gyakorlata jelezhető meg.

A 2010. évi előirányzat véleményezése során jelezte az ÁSZ azon kockázati tényezőket, amelyek alapján az ellenőrzés a 2010. évi előirányzat-tervezet teljesíthetőségét közepes kockázatúnak minősíti.

A kötelezettségeket befolyásolják a fizetéskönnyítési kérelmek, melyeket a ténylegesen befizetendő összegek jelentősen csökkenthetnek. Ezek 2010. évi bevételre gyakorolt hatása nem becsülhető.

Az elsősorban a foglalkoztatást terhelő adók körében bekövetkező változások számottevően érinthetik a szankciós bevételek központi költségvetés és TB alapok közötti megosztásának arányszámát is, ami a központi költségvetés ezen bevételeit mérsékelheti.

Az **egyes vagyontárgyak adóját** (a 2010. évi előirányzat 50,0 Mrd Ft, prognózis 1,0 Mrd Ft) – egyes járművek kivételével – az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezte, így a bevételkiesés 49,0 Mrd Ft a 2010. évi előirányzathoz viszonyítva. A prognózis szerinti bevétel megalapozottsága nem ítélt meg, ezért teljesülése bizonytalan.

Az **általános forgalmi adó** bevételek (a 2010. évi előirányzat 2313,9 Mrd Ft, prognózis 2297,0 Mrd Ft) valószínűsíthetően a prognózistól elmaradó összegben realizálódhatnak. Tekintettel arra, hogy az áfa-bevételek meghatározó ré-

szét (84-85%) a vásárolt fogyasztásból származó adó jelenti, a foglalkoztatottság és a lakossági jövedelmek 2010. évi alakulása e bevételeket alapvetően meghatározza.

Az MNB 2009. évi májusi inflációs előrejelzésében prognosztizált 2010. évi egy főre jutó reáljövedelem 2,7%-os csökkenése (a 2009. évben 5,1%-os csökkenés) mellett az áfa-bevétel 2009. évi teljesítéshez viszonyított 128,5 Mrd Ft összegű emelkedése feszítettnek tekinthető, amelyhez nemcsak az egyéb pénzbevételek (13. havi nyugdíj megszüntetése, a közsférában a 13. havi bérek elmaradása, a pénzbeli szociális ellátások mérséklése), hanem a foglalkoztatás várható további csökkenése is hozzájárul.

A Konvergencia program a háztartások fogyasztási kiadásainál 2,5% csökkenéssel, az egy főre jutó munkavállalói jövedelem 0,4%-os emelkedésével és a foglalkoztatottak számának 1,1%-os csökkenésével számol.

A fogyasztás volumenének csökkenése, ezen belül a háztartások fogyasztásának 2,1%-os (ebből a háztartások fogyasztási kiadásainak 3,9%-os) visszaesése sem indokolja a vásárolt fogyasztásból származó bevétel prognosztizált növekedését. Az áfa törvény legnagyobb hatású változása a normál áfa-kulcs 20%-ról 25%-ra történő emelése, ami a tovább csökkenő jövedelmek mellett a lakossági kereslet mérséklődését okozza. Alátámasztja ezt az is, hogy míg korábban a lakosság kieső jövedelmét erőteljes hitelfelvétellel egészítette ki, addig a 2009. év végére a háztartási fogyasztási hitelek állománya csökkent. Erre és a háztartások jövedelmi helyzetére, valamint a nagyarányú eladósodottságra való tekintettel a hitelből származó vásárlóerő 2010-ben várhatóan nem jelent pótlólagos keresletet. Bár az infláció az elmúlt években mérsékelt ütemben ugyan, de folyamatosan csökkent, azonban a fogyasztói árszint 2006-hoz viszonyítottan (a 2010. évi prognosztizált inflációt is figyelembe véve) 24,3%-kal emelkedett. Ez a mérséklődő jövedelmek és a foglalkoztatottság mellett a vásárolt fogyasztást csökkenti.

Megjegyzésre érdemes, hogy a rendelkezésre bocsátott dokumentációk egyikében sem tértek ki arra, hogy mekkora nagyságú áfa-visszaigénylés húzódott át az elmúlt évről a 2010. évre az uniós bírósági ítélettel összefüggésben és, hogy a MÁV több Mrd Ft-os áfa-visszaigénylése kifizetésre került-e 2010 februárjáig.

A **jövedéki adó** (a 2010. évi előirányzat 892,9 Mrd Ft, prognózis 863,5 Mrd Ft) prognózisában jelzett 29,4 Mrd Ft bevételkiesésen túlmenően további elmaradás valószínűsíthető, miután 2009. IV. negyedévében és döntően decemberében jelentős összegű előrehozott zárjegy vásárlás történt (2008. azonos időszaka-hoz viszonyítottan 31,4 Mrd Ft, illetve 37,0 Mrd Ft). A jövedéki termékek adómértékének és az áfa-kulcs emelésének, valamint az üzemanyagok jelentős mértékű árnövekedésének árszintnövelő hatása 2,0-3,0%-os keresletcsökkenéssel járhat annak figyelembevételével is, hogy a jövedéki termékek kereslet rugalmassága rendkívül alacsony.

A **személyi jövedelemadó** bevételek (a 2010. évi előirányzat 1881,1 Mrd Ft, prognózis 1836,0 Mrd Ft) az ÁSZ véleménye szerint a prognózishoz közeli összegben realizálódhatnak. Ezt alátámasztják a 2010. év első két hónapjának teljesítési adatai. Jelentősebb összegű bevételkiesés a makrogazdasági előrejelzésnél lényegesen nagyobb foglalkoztatottság csökkenés esetén következhet be.

A központi költségvetést megillető **illetékbevételek** 2010. évre előirányzott összege (110,0 Mrd Ft) várhatóan a prognosztizált bevételnek (102,0 Mrd Ft) megfelelően realizálódik, tekintve az elmúlt évek bevételeinek döntő részét meghatározó visszterhes vagyonátruházási illeték általános mértékének csökkenését, valamint a jelentős mértékben visszaeső ingatlan- és új gépjármű értékesítést. Ezt jelzi a 2010. év I-II. hónapjainak 13,7 Mrd Ft összegű bevétele, ami 3,6 Mrd Ft-tal kevesebb, mint a 2009. év azonos időszakában. A 2009. évi teljesítés (112,2 Mrd Ft) lényegében véve azonos piaci környezetben valósult meg, azonban a visszterhes vagyonátruházási illeték csökkenése nagymértékben csökkentheti a költségvetési bevételt. Az illetékbevételek visszaesését mérsékelhetik ugyanakkor az ingatlan- és gépjárműpiac esetleges növekedése, a 2010. január 1-jétől bevezetett, az illetékfizetési kötelezettség alá tartozó vagyoni értékű jogok és ingók körének bővítése, valamint az illeték hátralékállomány és a 60 napon túli kiszabatlan illetékek (mintegy 71 000 db ügy) csökkentésére tett APEH intézkedések.

A **regisztrációs adó** bevételek (a 2010. évi előirányzat és prognózis 39,3 Mrd Ft) jelentős elmaradása várható, miután a 2009. évi előirányzott 82,1 Mrd Ft helyett – a gazdasági pénzügyi válság hatásaként – mindössze 33,6 Mrd Ft folyt be a költségvetésbe.

A 2010. évi költségvetési törvényjavaslat 2009-re 40,0 Mrd Ft-ot tartalmazott várható teljesítéseként azzal az indokolással, hogy a 2009. évi bevételcsökkenés az év utolsó hónapjaiban mérséklődik. E javulást sem a 2009. év egésze, sem a 2010. év első két hónapja nem igazolta. Az új gépjárművek forgalomba helyezése (és a regisztrációs adó befizetése) 2008. I. negyedétől kezdődően nagyütemben és folyamatosan esik vissza és ez a tendencia – a Gfk Hungária előrejelzése szerint – 2010. első felében is folytatódik. (A jelzett időpontok közötti csökkenés 68%.) Az előrejelzés szerint 2010. I. félévében 20 000 db új gépjármű értékesítése várható, továbbá a második 6 hónapban egy esetleges fellendülés esetén is az értékesítés az év egészét tekintve sem éri el – a korábbi évekhez viszonyított – a 2009. évi alacsony (78 590 db) szintet.

A háztartások fogyasztási kiadásainak 2,5%-os csökkenése, a munkavállalói jövedelmek mérsékelt (0,6%) visszaesése, az áfa-kulcs emelése, valamint a banki finanszírozási feltételek (szükséges) szigorításai az új gépjárművek értékesítési lehetőségét erőteljesen korlátozza.

A Számvevőszék megítélése szerint a közepes kockázattal minősíthető adóbevételek (általános forgalmi adó, jövedéki adó) prognózisánál összesen 48,0-67,0 Mrd Ft-tal, a magas kockázattal minősíthető adóbevételek (társasági adó, hitelintézeti járadék, egyszerűsített vállalkozói adó, egyéb befizetések, regisztrációs adó) a prognózisnál összesen 63,0-81,0 Mrd Ft-tal kisebb összegben teljesülhetnek.

A PM-mel történt szóbeli egyeztetést követően – az ÁSZ által jelzett kockázatokat illetően – véleményeltérés maradt fenn, különösen az eva és a hitelintézeti járadék esetében.

Az **állami vagyonnal kapcsolatos befizetések** (a 2010. évi előirányzat és prognózis 101,4 Mrd Ft) realizálása az ÁSZ megítélése szerint magas kockázatot jelent. E minősítés alapját a következőkben részletezettek képezik:

- A jelentés az állami vagyonnal kapcsolatos bevételek bemutatása során nem tér ki arra, hogy a folyamatosan csökkenő társasági portfólió mellett az elmúlt egy-két, de döntően a 2009. évi osztalékok elvonása miként érinti a 2010. és az azt követő évek tervezett bevételeinek teljesíthetőségét és így közvetlenül befolyásolva az állami bevételeket és a hiányt. Ennek jelentőségét az határozza meg, hogy az elmúlt három évben a Kormány ezen növekedő összegű bevételekkel a hiány alakulását érdemben befolyásolta.

A 2007. évben a 12 620,0 M Ft összegű előirányzattal szemben az állami tulajdonú és részesedésű vállalatoktól összesen 9,5 Mrd Ft (75,4%) osztalék került elvonásra. A 2007. évben osztalék-előleg előírására nem került sor. A 2007. évben az év végi osztalék befizetésekre nem került sor, az osztalékbevételek az éves májusi beszámolókat követően döntően júniusban és júliusban kerültek befizetésre.

A 2008. évben a 8,8 Mrd Ft összegű előirányzathoz képest összesen 35,1 Mrd Ft osztalék került elvonására. A 35,1 Mrd Ft-ból 25,0 Mrd Ft osztalék-előleg, ami az ÁAK Zrt.-vel az év végén, a társaság 2009. évi eredménye terhére került befizetésre. Az osztalékbevételek, az osztalék-előleg kivételével döntően május, június és július hónapokban kerültek befizetésre.

A 2009. évben a tervezett 48,3 Mrd Ft osztalékbevétellel szemben 93,8 Mrd Ft osztalék került elvonásra. A teljesült 93,8 Mrd Ft-ból az MVM Zrt.-től és a Magyar Posta Zrt.-től a 2010. évi várható eredményeik terhére összesen 23,0 Mrd Ft osztalék-előleg került elvonásra. Kiemelni szükséges, hogy a 2009. évben teljesült osztalékbevételből 35,4 Mrd Ft az év végén, decemberben került befizetésre. A 2009. évben az előirányzaton felül elvont 45,5 Mrd Ft osztalék a központi költségvetés – törvényben rögzített – hiányát 5,2%-kal javította.

- Az állami vagyonnal kapcsolatos bevételeken belül, az ingatlanértékesítésből származó bevételek (a 2010. évi előirányzat 34,9 Mrd Ft) az előirányzatokhoz képest lényegesen kisebb mértékben teljesültek. (Az előirányzathoz viszonyított teljesítés a 2007. évben 19,0%, a 2008. évben 42,1%, a 2009. évben 50,3% volt.)
- Az ÁSZ által véleményezett 2010. évi költségvetési törvényjavaslatban az állami vagyonnal kapcsolatos bevételek előirányzatainak tervezett összege 81,4 Mrd Ft volt. Az Országgyűlés ezen bevételek előirányzatának az összegét 20,0 Mrd Ft-tal magasabb összegben hagyta jóvá. A többletbevétel az infrastruktúra koncesszióból származó bevételeknél jelentkezik, amelynek pontos tartalma az ÁSZ által nem ismert, s amely összeg jelentősen meghaladja a koncessziós szerződésekből és a hatósági határozatokból számítható díjbevételt.

Az előzőekre tekintettel a 2010. évi bevételi előirányzat (101,4 Mrd Ft) teljes összegű realizálása nem várható. (A valószínűsíthető bevételkiesés legalább 20,0-25,0 Mrd Ft.) A kockázat az ingatlanokkal kapcsolatos és a koncessziós díj bevételeknél jelentkezik. Az ÁSZ indokoltnak tartja felhívni a figyelmet arra is,

hogy a még magas jövedelmet termelő állami tulajdonú társaságok osztalékfizetési lehetőségei sem korlátlanok.

Az előzőekben részletezetteken túlmenően az ÁSZ a központi költségvetés bevételai teljesülésével összefüggésben indokoltnak tartja a következő kockázatokra felhívni a figyelmet:

- A Tájékoztató makrogazdasági kilátásai szerint a GDP 2010-ben (előző évi áron) 0,2%-kal csökken a 2009. évi nagymértékű (6,3%) visszaesést követően annak eredményeként, hogy a bruttó állóeszköz-felhalmozás 1,3%-kal, az export 5,5%-kal és az import 4,4%-kal nő. A GDP alakulásának ezen összetevőivel kapcsolatosan megjegyezni szükséges, hogy
  - a beruházások növekedése meghatározóan öt multinacionális cégre koncentrálik és ez nem a termelő szféra egészét, illetve kisebb-nagyobb részét érinti, azaz nem egy beruházási fellendülés kezdeti jeleit mutatja. Ezt alátámasztja az is, hogy a készletfelhalmozás változatlanul (2,2%-kal) csökken. E beruházások közvetlenül nem járulnak hozzá az adóbevételekhez, miután a beruházási kiadások a nyereséget (a társasági adóalapot) mérséklék, továbbá az áfa befizetéseket csökkentik, illetve adott időszakban e vállalkozások visszaigénylő pozícióba kerülnek. A multiplikátorhatás következtében a foglalkoztatottság, a beruházás megvalósításával érintett vállalkozások értékesítése, nyereségképződése eredményezhet adó- (és járulék-) bevételeket, azonban ezek becsléséhez nem állnak információk az ÁSZ rendelkezésére;
  - az export bővülési ütemét illetően óvatosságra int, hogy a legfontosabb felvevőpiac, Németország gazdasági fejlődésével kapcsolatos elemzések a belső kereslet minimális élénkülését prognosztizálják.
- A központi költségvetés bevételai tervezésének gyakorlata a tárgyév (azaz a költségvetési előirányzatok kialakításának időszaka) várható teljesítését veszi meghatározó módon alapul, figyelemmel a következő év (évek) makrogazdasági előrejelzésére. A 2010. évi költségvetési törvényjavaslat bevételi előirányzatai kialakításánál az jelentett különös nehézséget, hogy a mélyülő válság időszakában a gazdasági folyamatok csak nagyfokú bizonytalansággal voltak prognosztizálhatók. Ez azzal a következménnyel járt, hogy az előzetes adatok szerinti 2009. évi adóbefizetések – a 2009. évi várható összeghez viszonyítva – 50,0 Mrd Ft-tal, a társas vállalkozások különadója 13,1 Mrd Ft-tal, a játékadó 9,2 Mrd Ft-tal, az szja 40,0 Mrd Ft-tal, a regisztrációs adó 6,5 Mrd Ft-tal, az illetékek 7,8 Mrd Ft-tal maradtak el a prognosztizálttól, míg az áfa-kulcs emelése miatt az általános forgalmi adóból 71,4 Mrd Ft-tal, a jövedéki adóból (a decemberi előrehozott zárjegy vásárlások következtében) 30,3 Mrd Ft-tal, az evából pedig 7,9 Mrd Ft-tal több bevétel realizálódott a vártnál. A tervezés feltételeiből eredő kockázatok a központi költségvetés bevételeinek 2010. évi prognózisát illetően változatlanul fennállnak.
- A jövedéki termékek adójának átlagosan 10%-os mértékű emelése erősíti az „adóelkerülési” hajlamot, továbbá az egyéni és társas vállalkozások adóterheinek növekedése pedig – a különadó megszüntetése ellenére – a szürke- és feketegazdaság további terjedésének irányába hat.
- A központi költségvetés bevételeinek jelentősebb összegű többlete nem várható az APEH behajtási tevékenységétől, miután nem csak az adóhatóság



kapacitása és így „teljesítőképesége” korlátozott, hanem a hátralékkal érintett adóalanyok fizetőképesége is.

Az APEH behajtási tevékenysége eredményeként az elmúlt két évben (2007., 2008.) a költségvetésnek összesen 319,4 Mrd Ft adóbevétele származott.

Az ÁSZ úgy ítéli meg, hogy a központi költségvetés – Tájékoztatóban szereplő – prognosztizált (a törvényben rögzítettől 5,6 Mrd Ft-tal kisebb) pénzforgalmi szemléletű hiánya csak abban az esetben teljesülhet, ha a tartalékok (általános tartalék, céltartalék, stabilitási tartalék) előirányzott 188,9 Mrd Ft összegéből a (2010. március 5-ei adatok szerint) még rendelkezésre álló 143,8 Mrd Ft az év hátralévő részében nem kerül felhasználásra és így a központi költségvetés várhatóan kieső bevételei „pótlására” szolgál. Az óvatosság elvére figyelemmel az ÁSZ indokoltnak tartaná továbbá azt is, hogy az ún. fejezeti tartalékok (13,5 Mrd Ft) legalább a III. negyedév végéig ne kerüljenek felhasználásra.

A jelentés „Az államháztartás központi alrendszerének február végi helyzete” című részében a központi költségvetés 2010. évi prognosztizált hiányaként 834,7 Mrd Ft szerepel (kiadási főösszeg 8950,6 Mrd Ft, bevételi főösszeg 8115,9 Mrd Ft), addig a mérlegben a prognózis 830,5 Mrd Ft-ot tartalmaz (kiadási főösszeg 8981,0 Mrd Ft, bevételi főösszeg 8150,5 Mrd Ft). Az ÁSZ a törvényben rögzített előirányzat és a prognózis összehasonlításánál a magasabb hiány prognózist vette figyelembe.

A PM a szóbeli egyeztetés során jelezte, hogy az eltérést a véglegesített jelentésben rendezni.

A Konvergencia program makropályáját a Kormány márciusban megváltoztatta (kisebb GDP visszaesés, a beruházások és az export gyorsabb növekedése, alacsonyabb munkanélküliségi ráta, magasabb infláció). A frissített prognózis csak a mellékletben szerepel. Az összehasonlító táblát célszerű lenne a PM jelentésben szerepeltetni (A gazdasági és pénzügyi folyamatokról szóló tájékoztató 3. oldala), valamint megindokolni az eltéréseket.

A Tájékoztatóban a PM bemutatja a kiadások jogcímenkénti alakulását 2010. február hónapban, azonban nem tér ki az egyes előirányzatok teljesítése alakulásának okaira és nem minden esetben (pl. egyéb kiadások) részletezi, hogy a teljesülés miből származott. A teljesítéssel összefüggő indokolásokat a PM által rendelkezésre bocsátott kapcsolódó anyagok sem tartalmazzák.

Az államháztartás – jelentésben szereplő – központi alrendszerének előzetes mérlegében a kiadási főösszeg 2010. évi előirányzatának időarányos teljesítési adata 19,7%, ami 2,2%-ponttal magasabb az előző év azonos időszakánál. A közvetlen kiadások köréből (amelyek a kiadási főösszeg több mint 44%-át jelentik a 2010. évben) kiemelkedik az egyéb kiadások, az állam által vállalt kezesség érvényesítése, valamint az egyedi és normatív támogatások köre, ahol az előirányzathoz viszonyított időarányos teljesítés közel 6-szorosa, több mint 3-szorosa, illetve közel 3-szorosa az előző évi azonos időszaka előzetes teljesítési adatainak. Az egyedi és normatív támogatások 2010. első két havi teljesülésének tavalyitól való eltérése azzal függ össze, hogy 2009. I. negyedévében a MÁV Zrt. részére nem történt kifizetés. Az egyedi és normatív támogatások előirányzata 99,4%-ának megalapozottságát az ellenőrzésnek nem volt módja

megítélni a 2010. évi költségvetés véleményezése során, míg a többi közvetlen kiadási előirányzat 86,9%-át megalapozottnak minősítette.

Jelentősen (5,2%-ponttal) alacsonyabb a 2009. évinél a lakásépítési támogatások időarányos teljesítése, ami összefügg a lakástámogatások előirányzatának – 2009. évi előzetes teljesítéshez viszonyított – 26,1%-os csökkenésével. Ez a csökkenés összhangban van a Konvergencia programban megjelenő célkitűzésekkel.

Az egyes közvetlen kiadások első kéthavi alakulása néhány előirányzat (pl. adósságszolgálattal kapcsolatos kiadások) esetében összefügg a szezonalitással, amelyre a PM dokumentumai is kitérnek. Az adósságszolgálattal kapcsolatos kamatterhek az első negyedévben fokozottabb terhet jelentenek a költségvetés számára az ütemezés miatt, amely azonban az év folyamán kiegyenlítődik.

A központi költségvetés 2010. évi mérlege – a korábbi évektől eltérően – már nem tartalmazza külön költségvetési soron a nemzetközi kiadások adatait (2950,3 M Ft), hanem ezen összeg az egyéb kiadások mérlegsoron belül jelenik meg több más előirányzattal (K-600 hírrendszer működtetésére szolgáló előirányzat 55,0 M Ft, települési és területi kisebbségi önkormányzatok támogatása 1520,0 M Ft, egyéb költségvetési kiadások 22 863,5 M Ft és az adósságszolgálattal kapcsolatos egyéb kiadások 12 448,0 M Ft) és azok teljesülésével együtt, amely előirányzatok összege 39,9 Mrd Ft. Az egyéb kiadások tartalmára vonatkozó információt egyik rendelkezésre bocsátott dokumentum sem tartalmaz.

A központi költségvetésnek – a Magyar Állam pervesztéséből adódóan – közel 1 Mrd Ft nem tervezett fizetési kötelezettsége keletkezett, amelyet valószínűsíthetően a 2010. év folyamán kerül kifizetésre a Postabank ügyben érintett négy könyvvizsgáló cég részére.

Az ÁSZ a 2010. évi költségvetésről szóló Véleményében jelezte, hogy a lakástámogatások, az adósságszolgálattal kapcsolatos kiadások, az állam által vállalt kezesség érvényesítése, a családtámogatások stb. az előirányzat módosítási kötelezettség nélkül túlteljesíthető kiadások körébe tartoznak, amelyek a költségvetési törvényjavaslatban rögzített hiány betartásának kockázati tényezőiként jelentkeznek. Ez a kockázat továbbra is fennáll, azonban esetükben a jellegzetességükből adódóan a kockázatok fegyelmezett, szigorú gazdálkodással csökkenthetők, teljesítésük a törvényben meghatározott összeghatárokon belül, illetve azok közelében tartható.

Külön törvényi soron jelenik meg a kamatkockázati tartalék (50 Mrd Ft), amely bár a pénzügyi viszonyok alakulásának függvénye, de a rendelkezésre bocsátott PM jelentés szerint nem kerül felhasználásra a 2010. év folyamán. A 2010. évről szóló költségvetési törvényben az adósságszolgálattal kapcsolatos pénzforgalmi kamatkiadásokat 1153,3 Mrd Ft összegben határozták meg. A jelentésben szereplő mérleg a kamatkiadások prognózisaként 1107,1 Mrd Ft-ot tartalmaz, amely megegyezik a 2010. januári finanszírozási tervben szereplő összeggel. Az előirányzati összeghez viszonyítva ez 46,2 Mrd Ft-os megtakarítást jelent a kiadási oldalon.

A prognosztizált kamatkiadás előirányzati összeghez viszonyított csökkentése több tényezővel függ össze. Az előzetes adatok alapján a 2009. év végi finanszírozási szükséglet kedvezőbb volt a novemberi finanszírozási tervben szereplőnél, a 2009. évi teljes nettó-finanszírozási igény 67,0 Mrd Ft-tal volt kevesebb, a KESZ év végi záró állománya pedig 109,0 Mrd Ft-tal volt magasabb a tervezettnél. A prognózis kialakításánál azzal számoltak, hogy a pénzügyi folyamatok korábbinál kedvezőbb alakulása a 2010. évben is folytatódik. Az állampapírpiacon a 2009. évben a rövid és hosszú lejáratú szegmensekben hozamcsökkenés ment végbe az ÁKK Zrt. 2009 decemberéről szóló tájékoztatása szerint. A 2010. évben a várakozások szerint folytatódik a belföldi kötvénypiacok normalizálódása. Magyarország 2010. január 26-án 2 Mrd USD értékben bocsátott ki 10 éves futamidejű devizakötvényt, amelynek befolyó összegét az ÁKK Zrt. – a sajtóközleményben foglaltak szerint – általános finanszírozási célokra fogja felhasználni. A Monetáris Tanács folytatta a 2009 júliusában megkezdett jegybanki alapkamat csökkentést, a 2010. januári és februári üléseken a kamatot 25 bázispontos lépésekkel 5,75%-ra mérsékelte.

Véleményünk szerint a 2010. évi pénzügyi folyamatok várakozásoknak megfelelő alakulása esetén elkerülhető az 50,0 Mrd Ft összegű kamatkockázati tartalék felhasználása az év folyamán. Azonban a 2010. évi költségvetésről szóló Véleményben foglalt kockázatok egy része (a 2010. évre tervezettnél magasabb nettó-finanszírozási igény, a változó befektetői megtakarítási szerkezet, a külföldiek forint- és devizavásárlási hajlandóságának kedvezőtlen alakulása, valamint az állampapír-piaci hozamszint nem a prognózisnak megfelelő csökkenése) a 2010. évi finanszírozási terv teljesülésénél továbbra is jelentkezhethet.

A jelentés beszámol a nemzetközi hitelcsomag felhasználásáról és törlesztésének ütemezéséről. Az PM jelentésben foglaltak szerint a 2010. évben a nemzetközi hitelcsomagból további lehívásokat nem terveznek. Megjegyzésre érdemes, hogy ha olyan piaci helyzet alakul ki, amely megnehezíti, illetve ellehetetleníti a piaci kibocsátásokat, akkor szükségessé válhat a hitelcsomag lehívása.

A 2010. évi költségvetés megalapozottságáról szóló Véleményünkben jeleztük továbbá, és véleményünket továbbra is fenntartjuk, hogy az OKM fejezetben megjelenő, a volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezésére tervezett 2,5 Mrd Ft összegű előirányzat rendkívül alacsony, mivel a vonatkozó kormányhatározatok alapján, a valorizációt is figyelembe véve, az összeg közel háromszorosára lenne szükség a kötelezettségek maradéktalan teljesítéséhez.

A Tájékoztatóban az **állami kezesség (garancia) érvényesítésével** kapcsolatos 2010. évi előirányzat 20,4 Mrd Ft-ot, az erre vonatkozó prognózis 27,7 Mrd Ft-ot tartalmaz. A kezesség jellegéből adódóan mind az előirányzat, mind a prognózis természetesen nagyfokú bizonytalanságot hordoz. Az év első két hónapjában 4,2 Mrd Ft kifizetés történt. A garantőr szervezetek és az APEH adatszolgáltatása szerint az igényelt és még a Kincstár által nem utalt összeg 1,7 Mrd Ft, továbbá – az elbírálásra és döntően kifizetésre kerülő – 9,0 Mrd Ft figyelembevételével március-április hónapban összesen 14,4 Mrd Ft kiadás várható. Ennek tükrében a prognosztizált összegtől 3,0-4,0 Mrd Ft-tal (elsősorban a Garantiqa Zrt. és a lakáshitelekhez kapcsolódó kezességek vonatkozásában) magasabb kifizetés valószínűsíthető.

A jelentés „A tartalékok felhasználásának bemutatása” című részben a központi költségvetés 2010. évre jóváhagyott **tartalék előirányzatainak** és az azok terhére történt I-II. havi felhasználásnak (fejezetekhez történő átcsoportosításának) az **adatait nem tartalmazza teljes körűen**. A jelentés kizárólag a központi költségvetés általános tartalékával kapcsolatos adatokat mutatja be. Hiányzik a központi költségvetés céltartalékának és stabilitási tartalékának a 2010. február 28-ai állapot szerinti bemutatása.

A 2010. évi költségvetésről szóló törvényben a X. Miniszterelnökség fejezet 20/1. Költségvetés általános tartaléka alcím előirányzata 57 278,1 M Ft, ami a központi költségvetés kiadási főösszegének 0,7%-át teszi ki. Bevétel elmaradás miatt az általános tartalék zárolására, illetve törlésére a 2010. év első két hónapjában nem került sor. A Kormány az Áht. 38. § (1) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján, a 2010. január 1-jétől hatályos 292/2009. (XII. 19.) Korm. rendelet (új Ámr.) 57. § (1) bekezdése szerinti joggyakorlása során 4 határozattal csoportosított át a fejezetek többletkiadására támogatást 2010. február 28-áig.

Az első két hónapban kiadott kormányhatározatokban történt 2531,3 M Ft-os átcsoportosítás az általános tartalék 2010. február 28-án érvényben lévő 57 278,1 M Ft-os előirányzatának 4,4%-át tette ki.

A tárgyidőszakot megelőző kötelezettségvállalás az általános tartalék terhére nem történt.

A 4 átcsoportosításból 3 esetben (Haiti földrengés sújtotta térségeinek megsegítésére 17,1 M Ft a KüM-nek, a határon túli magyarok anyanyelvhasználatával összefüggő többletfeladatokra 50,0 M Ft a MEH-nek, az ár- és belvízvédelmi és helyreállítási munkálatokra 564,2 M Ft a KvVM-nek), összesen az előirányzat 1,1%-át kitevő 631,3 M Ft összegben, az átcsoportosításra a jogszabályi előírásokkal összhangban került sor.

Egy esetben, az előirányzat 3,3%-át kitevő összegben az előirányzat átcsoportosítása nem volt indokolt, az igénylés nem felelt meg az Áht. 25. § (1) bekezdésében előírtaknak. A Kormány az 1036/2010. (II. 14.) Korm. határozattal 1900,0 M Ft-ot csoportosított át a XVII. KHEM fejezethez szénipari szerkezetátalakítási támogatás címen, egyéb működési célú támogatásra, kiadásra. Véleményünk szerint ez a feladat nem minősül a 2010. évi költségvetés készítésének időszakában előre nem valószínűsíthetőnek, nem tervezhetőnek, illetve az átcsoportosítás időpontjában – előirányzott, de elháríthatatlan ok miatt – elmaradó bevétel miatt pótolandónak. A szükséges előirányzat a KHEM-nél a feladat, illetve tevékenység ismeretében – átgondoltabb költségvetés készítéssel és forrásbiztosítással – már a költségvetés készítésének időszakában tervezhető lett volna.

A Kormány – a hivatkozott határozatával egyidejűleg – a 27/2010. (II. 14.) Korm. rendeletével módosította a szénipari szerkezetátalakítási támogatás meghatározásának és kezelésének részletes szabályairól szóló 278/2007. (X. 20.) számú rendeletét, kiegészítve azt egy új §-sal. Ennek (1) bekezdése értelmében „A miniszter az általa vezetett minisztérium költségvetési fejezetének Szénipari szerkezetátalakítási támogatás előirányzata terhére, legfeljebb annak erejéig megtéríti a Vértesi Erőmű Zrt. részére az Európai Bizottság által a 2005. évre engedélyezett és a 2005.

évben ténylegesen kifizetett támogatás közötti különbözetet.” A (2) bekezdésben meghatározásra került, hogy „A 2005. évben kifizetett támogatás és az (1) bekezdés alapján kifizetett támogatás összege nem lehet magasabb, mint a 2004. évben kifizetett támogatás.”

Az általános tartalék terhére átcsoportosított előirányzatokra vonatkozóan a kormányhatározatokban elszámolási, valamint visszatérítési, illetve fel nem használt része tekintetében visszafizetési kötelezettség nem került előírásra.

Tájékoztatásul jelezzük, hogy **2010. március 9-éig újabb kormányhatározatokban további 18 715,3 M Ft átcsoportosítására került sor a központi költségvetés általános tartalékából. Ezzel az éves előirányzat 37,1%-át kitevő, összesen 21 246,6 M Ft átcsoportosításáról döntött a Kormány** a jelzett időpontig. Az általános tartalék felhasználásánál a Kormány betartotta az első félévi kötelezettségvállalás 40%-os felső korlátját.

A 2010. évi központi költségvetés általános tartalékának előirányzatából történő felhasználásról és a Malév Magyar Légi közlekedési Zrt. tőkehelyzetének rendezéséről szóló 1052/2010. (III. 2.) Korm. határozattal 17 321,0 M Ft, a 2010. évi központi költségvetés általános tartalékának előirányzatából történő felhasználásról szóló 1056/2010. (III. 5.) Korm. határozattal 41,2 M Ft és a 2010. évi központi költségvetés általános tartalékának előirányzatából történő felhasználásról szóló 1057/2010. (III. 5.) Korm. határozattal 1353,1 M Ft átcsoportosításáról született döntés.

A forrásigények alapján készített kormány-előterjesztések tartalmi-formai kidolgozása és dokumentáltsága, valamint az előirányzat-átcsoportosításhoz kapcsolódó további eljárás vizsgálata nem képezte a vélemény kialakításának tárgyát.

A PM által készített jelentés „**A tartalékok felhasználásának bemutatása**” című részét szükségesnek tartjuk kiegészíteni **a céltartalék és stabilitási tartalék** 2010. évi költségvetéséről szóló törvényben jóváhagyott előirányzatai első két havi alakulásának bemutatásával (előirányzat módosítása, törlése, zárolása, illetve felhasználása, azaz fejezetekhez történő átcsoportosítása).

A PM által rendelkezésre bocsátott dokumentumok ugyan nem tartalmazzák, de a Magyar Közlöny mellékletét képező Határozatok Tárában közzétett kormányhatározatok alapján látható, hogy az első két hónapjában egy alkalommal történt előirányzat-átcsoportosítás a központi költségvetés **céltartalék**-nak 33 000,0 M Ft-os előirányzatából, összesen 23 882,3 M Ft összegben. Az átcsoportosításra a Kvtv. 6. § (4) bekezdésében foglaltakkal összhangban, az ott feltüntetett feladatokra tervezett 26 000,0 M Ft-os összegben belül került sor, így a felülről nyitott előirányzat teljesülése az államháztartás mérlegének egyenlegét nem befolyásolja negatív irányban.

Az 1035/2010. (II. 12.) Korm. határozat 2. pontjával 893,4 M Ft került átcsoportosításra a 2009. december hónap után járó kereset-kiegészítésre, míg ugyanezen kormányhatározat 1. pontja alapján 22 988,9 M Ft került átcsoportosításra 2010. évi kereset-kiegészítés címén a fejezetekhez.

A PM a szóbeli egyeztetés során jelezte, hogy a hiányzó tartalék fajták első két havi felhasználásával, valamint a tartalékok terhére történt márciusi kötelezettségvállalásokkal a véglegesített jelentést kiegészíti.

A központi költségvetés **stabilitási tartalék**ának 98 600,0 M Ft-os előirányzatából 2010. első két hónapjában előirányzat átcsoportosítására nem került sor. A felhasználás feltételeit **a Kormány** – hivatkozással a Kvtv. 31. § (16) bekezdésében kapott felhatalmazásra – az 1037/2010. (II. 17.) határozatával módosította oly módon, hogy azzal **a stabilitási tartalék felhasználását feltételhez kötötte.**

A kormányhatározatban foglaltak értelmében a Kormány „a stabilitási tartalék előirányzatának (X. Miniszterelnökség fejezet, 20. cím, 3. alcím) felhasználásáról a költségvetési törvény 32. § (1) bekezdésében meghatározott bevételi előirányzatok együttesen legalább 102,0%-os várható teljesülése esetén hoz döntést.”

A PM által készített jelentés mellékletét képező **„Tájékoztató a gazdasági és pénzügyi folyamatokról”** című anyag 28. oldalának utolsó bekezdésében a Kormány ezen döntésének indokaként az áll, hogy „... a hiánycél betartásának megerősítése érdekében a Kormány döntött arról, hogy a GDP 0,4%-ának megfelelő nagyságú stabilitási tartalékot csak a bevételi előirányzatok várható 102% feletti teljesülése esetén lehet felhasználni (ami gyakorlatilag a stabilitási tartalék zárolásával egyenértékű).”

A 2010. évi költségvetésről szóló ÁSZ Véleményben javasoltuk a Kormány részére, hogy kezdeményezze a stabilitási tartalék céljának, képzésének és felhasználásának Áht. szintű szabályozását, amelyre nem került sor. Az Áht. szintű szabályozást szükségesnek tartjuk – ahogy azt már a 2007. évi zárszámadásban központi egyensúlyi tartalék néven kialakított új központi tartalék fajta esetében is jeleztük –, mivel az alapján biztosítható az államháztartási pénzeszközökkel történő gazdálkodás szabályozottsága és annak ellenőrzése az Áht. 120. §-ában foglaltakkal összhangban. Szabályozás hiányában a „gyakorlatilag a stabilitási tartalék zárolásával egyenértékű” meghatározás megítélésünk szerint nem egyértelmű.

Az ÁSZ véleménye szerint a Kormány csak az Áht.-ban foglalt jogszabályi előírásokkal összhangban hozhat döntéseket a központi költségvetés tartalékainak előirányzatairól és azok felhasználásáról. Az Áht. 38/A. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés értelmében a Kormány meghatározott események bekövetkezése esetén meghatározott körben előirányzatokat **zárolhat, csökkenthet, illetve törölhet.** Az ily módon történő előirányzat-módosításokról a Kormány az Áht. 39. § (1) bekezdése értelmében, nyilvános határozatban köteles dönteni.

Az Áht. „Államháztartás gazdálkodási alapelvei”-ről rendelkező 12. § (12) bekezdésének rendelkezése értelmében „A zárolás az előirányzat egy része vagy egésze adott költségvetési évi felhasználásának időleges, feltételhez kötött korlátozása, felfüggesztése. A zárolás feloldásáról vagy a zárolt összegeknek megfelelő előirányzat csökkentéséről, illetve törléséről legkésőbb a költségvetési év zárását megelőzően intézkedni kell.”

Az Áht. egyértelműen rögzíti, hogy a felhasználás feltételhez kötését az adott előirányzat zárolásával kell végrehajtani, így nem értünk egyet azzal az állásponttal, mely szerint a stabilitási tartalék felhasználásának feltételhez kötése a Kormány részéről „gyakorlatilag a stabilitási tartalék zárolásával egyenértékű”. (Ez a Kincstár számára sem jelent egyértelmű rendelkezést.)

A PM jelentés EU költségvetési kapcsolatok bemutatásával foglalkozó részében a 2010. évi prognózis és a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetéséről szóló 2009. évi CXXX. törvényt megalapozó, a költségvetésen kívüli EU transfereket tartalmazó dokumentáció adatai – az EU források összesített adatait tekintve – 19 717,9 M Ft összegű eltérést mutatnak. Az eltérés jelentős részét, 18 000,8 M Ft-ot az uniós támogatások utólagos megtérülésének negatív változása teszi ki. A változást – amint azt a 2009. évi zárszámadás vizsgálatának során felmerült információink is alátámasztják – feltehetően az M7-es autópálya uniós finanszírozásának visszarendezése okozhatja, de a PM jelentés erre vonatkozó információt nem tartalmaz.

A költségvetésen kívüli tételek esetében az agrárpiaci támogatásoknál az eltérés 20 548,7 M Ft, míg a közvetlen termelői támogatások esetében 25 368,2 M Ft. A rendelkezésre álló dokumentumok alapján az eltérések okai nem ismertek.

A PM-mel történt szóbeli egyeztetésen a PM ígéretet tett, hogy az államháztartás helyzetéről szóló jelentését kiegészíti.

Az Áht. 50/A. § (2) bekezdésének a) pontja szerint „az államháztartás egészének tekintetében” kell a jelentést elkészíteni. Ennek a követelménynek a rendelkezésre bocsátott anyagok nem tesznek eleget, mivel az önkormányzati alrendszerre vonatkozó adatokat nem tartalmazzák sem a vagyoni, sem a pénzügyi helyzetre vonatkozóan.

Nem szól a PM jelentés a helyi önkormányzati alrendszer eladósodásáról. Az 1000,0 Mrd Ft nagyságrendű adósságállomány, ezen belül a kötvénykibocsátással járó hosszú lejáratú kötelezettségek teljesítése az érintett önkormányzatoknál, különösen a megyeieknél (megfelelő saját forrás hiányában) a gazdálkodást, ebből következően a közfeladat ellátást a következő években ellehetetlenítheti, kormányzati segítséget tehet szükségessé.

A kötvénykibocsátásokból származó betétállomány felhasználása az államháztartási hiánycél teljesítését már 2010-ben is veszélyeztetheti.

Veszélyforrást jelenthetnek az önkormányzati kezességvállalások, amelyeket indokolt lenne országosan és önkormányzati típusonként is bemutatni.

Az államháztartás vagyoni és pénzügyi helyzetének bemutatása nem teljes az önkormányzati alrendszer vagyoni, pénzügyi helyzetének bemutatása nélkül.

A helyi önkormányzatok változatlan költségvetési szerkezetben óriási erőfeszítéssel tudják a lakosság részére a folyamatos közszolgáltatásokat biztosítani, különösen a községi és a megyei önkormányzatok.

A 2010. évi költségvetési törvényjavaslathoz adott ÁSZ véleményt is figyelembe véve 100 Mrd Ft nagyságrendű „rés” mutatkozik, mely természetszerűleg eltérően érinti az egyes önkormányzati típusokat:

- a központi költségvetési – feladatszűkítéssel, forráscserével alá nem támasztott – támogatás elvonás;
- főként az ÁFA emelés hatása miatti infláció ellentételezésének elmaradása;
- a saját bevételek – ezen belül a gazdasági válság hatására különösen az iparüzési adó, az illetékek – várható visszaesése, valamint
- a korábban és 2010-ben belépő fejlesztések "üzemeltetési költségei" következtében.

A PM-mel történt szóbeli egyeztetésen elhangzottak szerint az önkormányzati alrendszerről rendelkezésre álló adatokkal a jelentést kiegészítik.

## **1.2. A fejezetek irányító szervei által készített jelentések**

Az Áht. 2002. július 27-től hatályos 50. §-a részletes jelentéskészítési kötelezettséget határozott meg a fejezetek közigazgatási államtitkárai, az országos hatáskörű szervek vezetői részére az államháztartás állapotáról, a fejezetek pénzügyi helyzetéről és a választási ciklusban keletkezett, későbbi éveket terhelő pénzügyi determinációktól, kötelezettségekről.

Az 50. § (2) bekezdés f) pontja tartalmazta a jegyző, főjegyző, körjegyző, megyei főjegyző jelentéstételi kötelezettségét is.

A jogszabályi előírás alapján először 2006. évben készültek el a jelentések, amelyek nem teljes körűen feleltek meg a jogalkotó azon szándékának, hogy azok alapján reálisan megítélhető legyen az államháztartás és a fejezetek pénzügyi helyzete, valamint a későbbi éveket terhelő kötelezettségek. Ezzel a jelentéssel kapcsolatban az Áht. nem írt elő az ÁSZ részére véleményezési feladatot, de a rendelkezésünkre álló információk alapján megállapítható, hogy nem alakult ki egységes gyakorlat a jelentéstételi kötelezettség teljesítésére.

A takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről szóló törvénynek az Áht.-t módosító, 2010. január 1-jétől hatályos rendelkezése az 50/A. §-ban tartalmazza – újrafogalmazva és kiegészítve – e kötelezettséget. A kiegészítés az ÁSZ részére előzetes véleményezési feladatot határoz meg. Az államháztartás egészének tekintetében az államháztartásáért felelős miniszter, a miniszterek, illetve a nem miniszter irányítása alá tartozó szervek vezetői a saját feladatkörük tekintetében jelentést készítenek, amelyet – előzetes véleményezés érdekében a közzétételt megelőző 15 napon belül – meg kell küldeniük az ÁSZ-nak. Ennek a kötelezettségnek a fejezetek egy része nem a jogszabályban megfogalmazottak szerint tett eleget.

A PM a minisztériumoktól a jelentéseket előzetesen koordináció céljából bekérte, majd ezen adatszolgáltatásokat juttatta el (2010. március 12-én elektronikus formában és papír alapon) az ÁSZ részére. Az alkotmányos fejezetek faxon, később írásos formában küldték meg jelentéseiket az ÁSZ részére.



A PM 2010 február hónapban a pénzügyminiszter aláírásával a miniszterek részére megküldte a jelentés összeállításához készített javaslatát. Ezt követően (március) a PM költségvetési szakállamtitkárának aláírásával tájékoztatásul megküldték a javaslatokat az alkotmányos fejezetek részére is.

A PM által az adatszolgáltatásra – egységesítés céljából – kiadott javaslat nem tartalmazza teljes körűen azokat az információkat, amelyek alapján az államháztartás vagyoni és pénzügyi helyzete, valamint a későbbi éveket terhelő pénzügyi kötelezettségek megítélhetők.

Az ÁSZ részére a beszámolásra kötelezettek által megküldött jelentések alapvetően a PM javaslatában megfogalmazott szempontok szerint készültek el. A PM által a jelentés tartalmára tett javaslatok többségében általános megfogalmazások szerepelnek, nem határozták meg konkrétan a szolgáltatandó adatok pontos tartalmát és részletezettségét, valamint a jelentés formáját.

A PM által tett adatszolgáltatási javaslat nem egyértelmű, nem tartalmaz eligazítást:

- a folyamatban lévő, illetve előkészítés alatt álló beruházásokkal, felújításokkal kapcsolatos adatszolgáltatásra (pl. központi és intézményi beruházások, értékhatár, évenkénti ütemezés);
- a hosszú távú kötelezettségvállalások részletes bemutatására, azok következő éveket érintő pénzügyi kihatására;
- a tárcát nem érintő kérdések esetében nem határozták meg, hogy minden kérdésre választ kell-e adni (nemlegest is). Ennek következtében nem állapítható meg, hogy a jelentésben az egyes kérdésekre a fejezetek miért nem tértek ki (nemleges válasz, vagy a fejezet a kérdésre vonatkozó adatszolgáltatást nem teljesítette, pl.: általános tartaléokra benyújtott többletigények).

Az előbbieket következtében az adatszolgáltatások eltérő minőségben, adattartalommal és formában készültek el, amelyek összehasonlításra, államháztartási szintű összegző adatok készítésére nem alkalmasak.

Az adatszolgáltatások egy része csak szöveges értékelést és néhány számadatot, más részük csak számszaki adatokat tartalmaz, míg vannak szöveges értékelést és számszaki adatokat is magukba foglaló jelentések is.

A fejezetek által összeállított anyagok nem csak formájukban, hanem tartalmukban és az adatszolgáltatás részletezettségében, valamint az egyes kérdések értelmezésében is eltértek egymástól. A közölt adatokat egyes tárcák részletesebben – kiemelt előirányzati szinten, címenként, intézményenként, fejezeti kezelésű előirányzatonként – mások összevontan, egy-egy összegben szerepeltették.

Az adatszolgáltatók között az egyes kérdések értelmezésében is adódtak eltérések:

- a döntési moratórium hatálya alá tartozó közbeszerzési eljárásokról készített adatszolgáltatások egy részében feltüntették, hogy a jogszabálynak megfelelő felmentéssel rendelkeznek, míg más szervezetek erre a tényre adatszolgáltatásukban nem tértek ki. Egyes tárcák csak a közbeszerzési eljárás tárgyát határozták meg, a döntési határidő megjelenítése nélkül. A fejezetek által szolgáltatott adatok és a MeH honlapján közzétett (2010. február 16-ától heti rendszerességgel) a „Jóváhagyott, felmentési kérelmek a döntési moratórium alól” című kimutatások adattartalma – az eltérő információtartalom, továbbá a

tárcák hiányos információszolgáltatása miatt – teljes körűen nem volt össze-egyeztethető;

- a tárcák által a beruházásokkal kapcsolatos adatszolgáltatások között szerepelnek konkrét, folyamatban lévő, illetve előkészítés alatt álló beruházások egy összegben, évenkénti bontás nélkül, valamint csak az előkészítés alatt álló beruházások megnevezése a megvalósítás határideje és pénzügyi kihatása nélkül;
- a fejezetek eltérő részletezettséggel – tételesen, kiemelt előirányzatokként, intézményenként – készítették el az Ámr. 72. § (1) és (2) bekezdése szerinti bejelentési kötelezettség alá eső, pénzügyileg nem teljesített kötelezettségekről szóló adatszolgáltatásukat;
- az eredeti, módosított előirányzatokról és teljesülésükről szóló adatszolgáltatás egyes fejezeteknél csak a kiadásokról tartalmazott adatokat, a bevételek és a költségvetési támogatások összegeit nem mutatták be;
- a létszámadatokat az egyintézményes fejezetek általában szöveges formában szolgáltatották, a többi fejezet intézményenként. A Miniszterelnöki Hivatalban, a minisztériumokban, az igazgatás és az igazgatás jellegű tevékenységet ellátó központi költségvetési szerveknél foglalkoztatottak létszámáról szóló 2057/2008. (V. 14.) Korm. határozat által érintett szervezetek nem számoltak be arról, hogy a jelentett adatok megegyeznek-e a hivatkozott jogszabályban meghatározottal, illetve az esetleges eltérést mi okozza;
- a 2009. évi előirányzat-maradvány bemutatására kért adatszolgáltatás ellenőrzése a 2009. évi költségvetési beszámolók hiánya miatt nem volt teljes körűen elvégezhető. A véleményalkotást nehezítette továbbá, hogy 2010. évben több kormányhatározat – 1039/2010. (II. 22.), 1060/2010. (III. 5.) – rendelkezett a 2009. évi még jóvá nem hagyott kötelezettségvállalással nem terhelt maradványok fejezeten belüli, illetve fejezetek közötti előirányzat-átcsoportosításáról.

Az európai uniós támogatások felhasználásának tekintetében a fejezetek jelentései azért nem nyújtottak átlátható és valós összképet, mert nem mutatták be az alábbiakat az előcsatlakozási alapok, a 2004-2006-os, és a 2007-2013-as programozási időszak előirányzatai tekintetében, a 2006-2010 közötti időszakra vonatkozóan (a PM ilyen irányú kérést nem is fogalmazott meg):

- a támogatás kezelés helyzetét támogatási eszközönként (Közösségi Hozzájárulás Rendezések (KHR), Európai Bizottság felé benyújtott támogatás lehívási kérelmek és azok realizálása, elszámolások az Európai Bizottsággal, PM NAO Iroda nyilvántartásai alapján);
- a keretfelhasználást támogatási eszközönként (rendelkezésre álló keretek, kötelezettségvállalások, kifizetések);
- az Európai Unió támogatások kötelezettségvállalási keret-előirányzatait és azok teljesülését (támogatási szerződéssel lekötött összegek és teljesülésük (2010-ig, a 2010. évben és a további években));
- az Európai Unió programokkal kapcsolatos követeléseket (támogatási program előlegekből, szabálytalanságból eredő és egyéb követelések);
- az Európai Unió támogatásokkal kapcsolatos Európai Számvevőszék és az EU Bizottság által végzett ellenőrzésekkel kapcsolatos (lezárult és folyamatban lévő) pénzügyi korrekciókat, büntetéseket.

A jelentés készítésére kötelezettek a 2010. évben eltérő minőségben, mélységben tettek eleget törvényi kötelezettségüknek. A jelentések jellemzően nem tartalmaznak információt minden, az államháztartásért felelős miniszter által javasolt kérdésre és nem egészítették ki azokat – a törvény által előírtakat kielégítő – számszaki adatokkal és szöveges értékeléssel. Így adósak maradtak az adatok mögötti folyamatokat megvilágító ok-okozati összefüggések feltárásával is. A törvényalkotó szándékától eltérően az ÁSZ részére eljuttatott jelentésekből nem állapíthatók meg az államháztartás vagyoni és pénzügyi helyzete, valamint az Országgyűlés megalakulását követő időszakban keletkezett, a későbbi éveket terhelő pénzügyi kötelezettségek.

## ELKÜLÖNÍTETT ÁLLAMI PÉNZALAPOK

### 1. MUNKAERŐPIACI ALAP

A Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetéséről szóló 2009. évi CXXX. törvény a Munkaerőpiaci Alap (MPA, Alap) eredeti bevételi főösszegét 332 163,0 M Ft-ban, kiadási főösszegét 313 763,0 M Ft-ban írta elő 18 400,0 M Ft egyenleg mellett. A pozitív egyenleg a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (Ft.) 39/D. §-ában foglalt likviditási tartalék feltöltésének célját szolgálja. Az Alap 2009. évi pénzforgalmi egyenlege negatív (-58 264,8 M Ft, előzetes adat). Az Alap az előző évi maradványok felhasználása, a likviditási tartalék lecsökkenése miatt a 2010. év első két hónapjában a Kincstári Egységes Számlát (KESZ) igénybe vette (12 000,0 M Ft).

Az Alap előirányzatai felett a szociális és munkaügyi miniszter egyes kérdésekben egyedül, vagy az oktatási miniszterrel megosztott jogkörrel rendelkezik. Ennek megfelelően az előírt jelentéstételi kötelezettségnek a szociális és munkaügyi miniszter tett eleget.

A Szociális és Munkaügyi Minisztérium (SZMM) által megküldött adatszolgáltatás az Alap adataira – szöveges értékelés nélkül – kiterjedt, de az mindössze egy táblázatot tartalmazott az Alap előirányzatainak 2010. évi kéthavi teljesítéséről. Az Alap az Ft. 39/B. §-ában, illetve a szakképzési hozzájárulásról és a képzés fejlesztéséről szóló 2003. évi LXXXVI. törvény (Szht.) 16. §-ában meghatározott feltételek szerint éven túli kötelezettséget vállalhat, melynek mértéke nem lehet több mint a tárgyévi előirányzat 40%-a. Az adatszolgáltatás e kötelezettségvállalásokra nem terjedt ki.

Az SZMM adatszolgáltatása, valamint a PM jelentése alapján véleményyeztük az MPA-ról szóló „beszámolót”, valamint figyelembe vettük a 2010. évi költségvetés tervezésekor, illetve a folyamatban lévő 2009. évi zárszámadás ellenőrzésekor rendelkezésre bocsátott információkat is.

A PM jelentés kitér az Alap költségvetésének 2010. évi előirányzataira, azonban azokat csak összevontan, főbb jogcímenként tartalmazza. A bevételi teljesítési adatok százalékban nem egyeznek meg a miniszteri adatszolgáltatásban az MPA bevételeinek részteljesítését összesenben mutató összeggel, és százalékkal. Az eltérést (4049,6 M Ft) az „egyéb bevétel” soron kimutatott összeg (egyébként ilyen bevételi cím is van, de nem ilyen összegben) jelenti.

A 2010. évi költségvetés tervezésekor a PM a 2009-2013. évekre vonatkozó bruttó bér-, és keresettömeg összegét folyó áron, valamint a változás mértékét az előző évhez képest határozta meg. A PM-től megkapott makrogazdasági paraméter – amely a 2009. bázisévhez viszonyítva 1% bér-, és keresettömeg növekedéssel számolt –, volt az alapja az MPA bevételeinek. A 2010 januárjában jóváhagyott 2009-2012. évekre vonatkozó Konvergencia program is elismeri (10. oldal, 2.5 Jövedelempolitika, fogyasztás), hogy a közszféra bruttó keresettömegének változatlansága mellett, „2010-ben a bruttó bérek alakulását a versenyszek-

torban a megszokottnál jóval nagyobb bizonytalanság övezi”. A bruttó bérek és a foglalkoztatás alakulása alapvetően meghatározza az Alap fő bevételeit jelentő járulék-, és szakképzési hozzájárulás bevételeket. E két előirányzat az MPA prognosztizált bevételének 69%-át jelenti.

A jogszabály módosítás következtében új járulékforma jött létre, az egészségbiztosítási és munkaerőpiaci járulék, amely magába foglalja a munkaadói, munkavállalói és vállalkozói járulékot. Az MPA-t 2010-ben az egészségbiztosítási és munkaerőpiaci járulék 23,81%-a illeti meg, a fennmaradó rész az Egészségbiztosítási Alap bevételét képezi.

Az MPA 2010-re tervezett 180 000,0 M Ft bevételének realizálását kockázatosnak minősítettük. A három járulék összesen – a 2010. február végi teljesítést a 2009. év hasonló időszakával összehasonlítva – 18 715,3 M Ft-tal kevesebb az előző évinél, a már járulékcsökkentéssel érintett november-december hónaphoz viszonyítva is 4075,6 M Ft-tal kevesebb. A szakképzési hozzájárulás 2010-re előirányzott összegét a tervezéskor nem tudtuk minősíteni, az Szht. módosításáról szóló 2009. évi XLIV. törvény szerinti változások bevételt növelő hatása nem látszik az első kéthavi teljesítési adatokon. Az Egyéb bevételek és Bér garancia támogatások törlesztése esetében az alapkezelő a 2009. évi várható adatokhoz képest stagnálással számolt, az előirányzat teljesítésének elmaradását vetíti előre. Az MPA bevételeinek csökkenését a foglalkoztatás növelését célzó járulékcsökkentés okozta. A kiadási oldalon ezt ellensúlyozta a központi költségvetési befizetés csökkentése a 2009. évi 146 060,7 M Ft-ról 8000,0 M Ft-ra. Az Alap 2010. évi kiadásainak kéthavi teljesítését a visszafogottság jellemzi.

A túlteljesíthető előirányzatok közül az álláskeresői támogatások kifizetése növekedett, azonban ez jogszabályi kötelezettségen alapul. A kiadási címek többsége elmarad az időarányos teljesítéstől, pl.: a munkaerőpiacra történő visszatérést segítő „Foglalkoztatási és képzési támogatásoknál” a 2010. évi törvényi előirányzat az előző évihez viszonyítva 2365,8 M Ft csökkenést mutat, vagy több cím esetében előfordul, hogy egyáltalán nem történt kifizetés, pl.: az aktív eszközök közül a Foglalkoztathatóság EU-s társfinanszírozása, a TÁMOP Foglalkoztatást ösztönző normatív támogatások, a Társadalmi párbeszéd programok, Járulékkezdvezmény megtérítés előirányzatai esetében.

Az Ft. 2009. november 30-án elfogadott módosításával új cím jelent meg az MPA költségvetésében a „Pénzeszköz átadás szociális intézményi foglalkoztatás támogatásra”, mely kiadási cím indokoltságáról a költségvetés véleményezése során, illetve jelen Vélemény összeállításakor sem volt lehetőségünk meggyőződni. Ezt a címet a benyújtott költségvetési törvényjavaslat nem tartalmazta, február végéig e címen kifizetés nem történt.

Az MPA kiadásainak 45%-át 2010-ben a munkanélküliség esetére járó ellátások teszik ki. A 2009. évi szinten tervezett álláskeresői támogatások időarányosan az előző év azonos időszakához képest 14 128,4 M Ft-os túlteljesítést mutatnak. A munkanélküliségi ráta 10,8%-ra történő emelkedését tette közzé februárra vonatkozóan a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal (FSZH). A Konvergencia program 2010-re 10,8% éves munkanélküliségi rátát valószínűsít. A januári álláskeresői támogatások 11 541,6 M Ft-tal, a februári kiadások 2586,9 M Ft-tal haladják meg az előző év hasonló időszakában kifizetett összeget. Február-

ban a regisztrált munkanélküliek száma 658 977 fő, ebből az egy éve, vagy annál régebben megszakítás nélkül minden hónapban a nyilvántartásban szereplők száma az előző hónaphoz képest 7,9%-kal nőtt az FSZH 2010. februári gyorsjelentése szerint.

A működtetési célú kifizetések eredeti előirányzata (29 872,9 M Ft) emelkedett, a módosított előirányzat 30 261,6 M Ft. Az OFA működtetésére az előirányzott 919,0 M Ft-ból kifizetés 2010. február végéig nem történt.

A rehabilitációs célú munkahelyteremtés előirányzatából, mely a 2010. évre elfogadott költségvetésben 3000,0 M Ft-tal csökkent, kifizetés a 2010. év első két hónapjában nem történt.

Az Alap fedezetet biztosít a felszámolás alatt lévő gazdálkodó szervezetek munkavállalói munkabéreinek kifizetésére (Bérgarancia kifizetések), a szakképzési és felnőttképzési kiadásokra is, mely előirányzatok teljesítése az időarányoshoz képest elmaradást mutat.

## **2. SZÜLŐFÖLD ALAP**

A Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetéséről szóló 2009. évi CXXX. törvény szerint a Szülőföld Alap (SZA, Alap) 2010. évi bevételi előirányzata 994,1 M Ft, kiadási előirányzata 1594,1 M Ft, támogatási előirányzata 600,0 M Ft.

Az Alap a társadalompolitika összehangolásáért felelős tárca nélküli miniszter felügyeletével működik, és az Alap pénzeszközeit a nemzetpolitikáért felelős szakállamtitkár irányítása alatt működő Szülőföld Alap Iroda (Iroda) kezeli. A Miniszterelnökség fejezet jelentése kiterjedt a Szülőföld Alap előirányzataira és a 2010. év első kéthavi teljesítésére. Az adatszolgáltatás adatai megegyeznek a 2010. évi költségvetési törvényben kimutatott adatokkal.

Az adatszolgáltatásban szereplő adatok a 2010. évre tervezett bevételeket az önkéntes befizetéseket (0,1 M Ft), a költségvetési támogatást (rendszeres támogatásként 6,0 M Ft, eseti támogatásként 594,0 M Ft), a szakképzési hozzájárulást (980,0 M Ft), és a szakképzési egyéb bevételt (14,0 M Ft) tartalmazzák.

Az adatszolgáltatás szerint az Alap előirányzatainak a 2010. év első kéthavi teljesítési adatai (kiadás 541,0 M Ft, bevétel 362,5 M Ft) a 2009. év azonos időszakához viszonyítva a kiadásoknál 17,2%-os növekedést, a bevételeknél 8,8%-os csökkenést jelentenek. Az adatszolgáltatás a kiadások növekedése és a bevételek csökkenése vonatkozásában részletes adatokat nem tartalmaz, ami alapján annak oka és indokoltsága megítélhető lenne.

Az adatszolgáltatásban az Alap 2010. év első kéthavi bevétele 2,7-szeresével, a kiadása 4,1-szeresével haladja meg az időarányos előirányzatot, amely nem jelenthet előirányzat túllépést, mivel a pályázatok – a bevételek alakulására tekintettel – két fordulóban (tavasszal és ősszel) 100%-ban nyílt eljárás keretében kerülnek kiírásra.

Az Alapról szóló törvény és végrehajtási rendelete az éven túli kötelezettségvállalás szabályaira nem terjed ki. Az Alap pénzeszközeit általában még az adott

költségvetési évben felhasználták és legfeljebb a kifizetések teljesültek az elhúzó pályázati eljárás miatt a következő évben. A kötelezettségvállalás a 2009. évben az Alap 2010. évi költségvetési előirányzata terhére történt. Ennek alapja a 2009. évben a forrásátadó MeH-hel megkötött szerződés. Az összeg (450,0 M Ft) átutalása 2010. évben történik. Ez az adatszolgáltatásból nem derül ki, de a 2009. évi zárszámadás ellenőrzése keretében a kötelezettségvállalásokról rendelkezésre álló információk alapján ismert.

A MeH Alapra vonatkozó adatszolgáltatása nem teljes körű, mivel nem tartalmazza az Alap 2009. évről áthúzódó maradványát, valamint a 2010. évi kötelezettségvállalását.

A MeH és a PM Alapra vonatkozó adatszolgáltatása az Alapnál közölt 2010. évi első kéthavi teljesítési adatokban eltér, ugyanakkor az eltérés nem jelentős (a PM által készített jelentés előzetes mérlegében 0,1 M Ft-tal több).

### **3. KÖZPONTI NUKLEÁRIS PÉNZÜGYI ALAP**

A Magyar Köztársaság költségvetéséről szóló 2009. évi CXXX. törvény szerint a Központi Nukleáris Pénzügyi Alap (KNPA, Alap) 2010. évi bevételi előirányzata 35 440,1 M Ft, kiadási előirányzata 18 715,0 M Ft, 16 725,1 M Ft egyenleg mellett. A kormányváltáshoz kapcsolódó adatszolgáltatás előirányzati adatai meggyeznek a 2010. évi költségvetési törvényben rögzített adatokkal.

A KNPA felett – a Kormánynak az Országos Atomenergia Hivatal (OAH) feletti felügyeletét ellátó tagja – a közlekedési, hírközlési és energiaügyi miniszter rendelkezik. A Közlekedési Hírközlési és Energiaügyi Minisztérium adatszolgáltatása tartalmazza a KNPA előirányzataira – az alap kiadásaira és bevételeire – vonatkozó adatszolgáltatást. Az Alapra értelmezhető adatok a tárca levelének melléklete alapján rendelkezésre állnak.

Az Alap felhalmozott pénzeszközeinek értékállóságát a központi költségvetés biztosítja az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény (Atomtörvény) 64. § (2) bekezdése alapján. Ezen a jogcímen 2010-ben az eredeti bevételi előirányzat 12 305,0 M Ft volt, a ténylegesen realizált bevétel (az átutalt költségvetési támogatás) 12 440,6 M Ft, amelyet a Magyar Államkincstár állapított meg az előző évi átlagos pénzállományra vetített, a jegybanki alapkamat előző évi átlagával számított összeg alapján. A Paksi Atomerőmű Rt. a költségvetési törvény 79. §-a által meghatározott 23 127,5 M Ft időarányos (kéthavi) részét befizette. Az Alap bevétele meghaladja a költségvetési törvény szerinti kéthavi előirányzatot, és az éves előirányzat várhatóan teljesül, bár a Radioaktív hulladékok elhelyezése jogcímen az első két hónapban befizetés nem történt.

Az adatszolgáltatás szerint az Alap 2010. első kéthavi bevétele 175,9%-kal meghaladja az időarányos előirányzatot, a kiadások az időarányosnál 5,4%-kal magasabbak. A jelentés a bevételek és a kiadások növekedésének okairól nem tartalmaz információt, ami alapján annak indokoltsága megítélhető lenne. A jelentésben közölt adatok szerint a fejlesztések sehol nem lépték túl az előirányzatokat. A tárca adatszolgáltatásában és a kormányzati adatszolgáltatásban az Alap előirányzatainak 2010. első kéthavi teljesítési adataiban 37,7 M Ft-os (az eredeti előirányzathoz képest 0,1%-os) eltérés mutatkozik mind

a kiadási, mind a bevételi oldalon. Az eltérés oka az adatszolgáltatásból nem állapítható meg.

Az Alapkezelő a Radioaktív Hulladékokat Kezelő Közhasznú Nonprofit Kft.-vel (RHK Kft.) évenként kötött finanszírozási szerződés alapján az éves költségvetési törvényben jóváhagyott összeg erejéig vállal kötelezettséget. (Az RHK Kft. végzi a radioaktív hulladékok végleges elhelyezését, valamint az atomreaktorok kiégett üzemanyagának átmeneti és végleges elhelyezésére szolgáló tárolók létesítését, üzemeltetését, illetve a nukleáris létesítmények leszerelését.)

#### **4. NEMZETI KULTURÁLIS ALAP**

A Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetéséről szóló 2009. évi CXXX. törvény szerint a Nemzeti Kulturális Alap (NKA, Alap) 2010. évi bevételi és kiadási előirányzata 10 115,0 M Ft. A közölt adat egyezik a PM jelentésben szereplő adatokkal. Az Alap bevételéhez 10 000 M Ft-ot az ötös lottó szerencsejáték játékadó bevételének 90%-a, míg 115 M Ft-ot egyéb bevételek biztosítanak.

Az Alapot az oktatási és kulturális miniszter felügyeli. A tárca adatszolgáltatása az Alap adataira kiterjedt, de az csak részben felel meg az Áht-ban előírt adatszolgáltatási kötelezettségnek, illetve a PM által annak teljesítéséhez megadott szempontoknak, mert az előirányzatok és a maradvány közlésén túl más információt nem tartalmaz.

Az Alap jelentése (az OKM jelentés 8/a., 8/b. melléklet) szerint a 2009. évi maradvány 2319,1 M Ft, amelynek 95%-a kötelezettségvállalással terhelt. A maradványból a 2010. év első két hónapjában 562,5 M Ft-ot (24%) használtak fel.

Az alapról szóló 1993. évi XXIII. törvény 7/A. §-a hosszú távú (akár 3 évre vonatkozóan is) kötelezettségvállalást tesz lehetővé, de az Alap jelentése a 2010-2013. évekre vonatkozó kimutatást nem tartalmazza.

#### **5. WESSELÉNYI MIKLÓS ÁR- ÉS BELVÍZVÉDELMI KÁRTALANÍTÁSI ALAP**

A Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetéséről szóló 2009. évi CXXX. törvény szerint a Wesselényi Miklós Ár- és Belvízvédelmi Kártalanítási Alap (WMA, Alap) 2010. évi bevételi és kiadási előirányzata 21,4 M Ft, melyből 6,6 M Ft rendszeres befizetés és 14,8 M Ft költségvetési támogatás.

Az Alappal rendelkező miniszter a pénzügyminiszter, az Alap kezelője a Magyar Államkincstár. A Pénzügyminisztérium adatszolgáltatása – a jelentéstételi kötelezettségre felhívó levél előírásai ellenére – nem terjedt ki a WMA előirányzataira.

A PM szóbeli tájékoztatása szerint az alapra vonatkozó adatokkal a fejezeti jelentést kiegészítik.



## **6. KUTATÁSI ÉS TECHNOLÓGIAI INNOVÁCIÓS ALAP**

A Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetéséről szóló 2009. évi CXXX. törvény szerint a Kutatási és Technológiai Innovációs Alap (KTIA, Alap) 43 695,9 M Ft bevétellel és kiadással számolhat.

Az Alapot a nemzeti fejlesztési és gazdasági miniszter felügyeli. A Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium adatszolgáltatása az Alapra kiterjedt, a vonatkozó adatokat tartalmazta.

A PM és a tárca jelentése 2010-re egyezően 43 695,9 M Ft bevételi és kiadási előirányzatot tartalmaz, ahol a bevételből 20 000,0 M Ft a költségvetési támogatás. Az ÁSZ Vélemény megállapította, hogy költségvetési támogatás kevesebb, mint amennyit az alapról szóló 2003. évi XC. tv. 7. §-a előírt, ez 2010-ben 25 500,0 M Ft lett volna.

A 2010. év első kéthavi teljesítése bevételi oldalon 6356,0 M Ft (14,5%), kiadási oldalon 4507,9 M Ft (10,3%), az előző évivel azonos arányú.

## TÁRSADALOMBIZTOSÍTÁS PÉNZÜGYI ALAPJAI

### 1. NYUGDÍJBIZTOSÍTÁSI ALAP

A Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetéséről szóló 2009. évi CXXX. törvény szerint a Nyugdíjbiztosítási Alap (Ny. Alap, Alap) bevételi és kiadási főösszege 2 934 401 M Ft.

A társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak és a társadalombiztosítás szerveinek állami felügyeletéről szóló 1998. évi XXXIX. törvény 1. § (2) bekezdése szerint az alapokat a Kormány felügyeli. A Kormány a Nyugdíjbiztosítási Alap kezeléséért felelős nyugdíjbiztosítási szerv irányítását a nyugdíjbiztosítási ágazat tekintetében a nyugdíjpolitikáért felelős miniszter útján látja el. Ennek megfelelően az előírt jelentéstételi kötelezettségnek a szociális és munkaügyi miniszter tett eleget.

A Szociális és Munkaügyi Minisztérium (SZMM) által megküldött adatszolgáltatás az Alap adataira kiterjedt. Az Ny. Alapra vonatkozó adatszolgáltatásban foglalt, az 2010. évre vonatkozó előirányzati sorok megegyeznek a 2010. évi költségvetési törvényben szereplőkkel. A 2010. év első két hónapjában törvényi előirányzat-módosítás nem történt. A működési költségvetést a központi költségvetés céltartalékából a 2009. decemberi és a 2010. évi kereset-kiegészítés támogatásának finanszírozása céljából 446,8 M Ft-tal – utólagos elszámolási kötelezettség mellett – megemelte a Kormány (a központi költségvetési szerveknél foglalkoztatottak 2010. évben fizetendő eseti kereset-kiegészítésének finanszírozásáról szóló 1035/2010. (II. 12.) Korm. határozatot módosító 1041/2010. (II. 23.) Korm. határozat alapján).

A 2010. év első kéthavi teljesítési adatok megegyeznek a Kincstár adatszolgáltatás adataival. A bevételi főösszeg 484 058,8 M Ft, a kiadási főösszeg 486 535,7 M Ft az Alap egyenlege negatív (-2476,9 M Ft). Az első kéthavi adatok időarányos teljesítést mutatnak az MPA általi járulékmegettérítés jogcímcsoport kivételével, ahol a teljesítés 0 Ft, mivel az MPA az adott időszakban az Ny. Alap javára járulékmegettérítést nem teljesített.

A jelentés tartalmazza a 2009. évi és azt megelőző években keletkezett működési maradványt (1066,4 M Ft), amelyből 0,6 M Ft (az igazgatási szerveknél) kötelezettségvállalással nem terhelt. Az ágazat részére engedélyezett 3987 fő létszámból nincs tartósan üres álláshely.

Az Ámr. 72. § (1) és (2) bekezdései szerinti, az ágazat működési előirányzataiból a pénzügyileg nem teljesült kötelezettségvállalások egyenlege február 28-án a dologi kiadások vonatkozásában 2993,2 M Ft (ebből az ONYF 2025,3 M Ft), amiből a II. félévben esedékes fizetési kötelezettség 1764,1 M Ft (ebből az ONYF 1184,5 M Ft). A felhalmozási kiadásoknál a kötelezettségvállalás 191,3 M Ft (ebből az ONYF 171,4 M Ft, a II. félévre 3,9 M Ft fizetési kötelezettség egészében az ONYF-et terheli).

A törvényi kötelezettség alapján a miniszternek részletes jelentést kell közzétenni az államháztartás vagyoni és pénzügyi helyzetéről, és az Országgyűlés megalakulását követő időszakban keletkezett, a későbbi éveket terhelő pénzügyi kötelezettségekről.

Az SZMM adatszolgáltatása az Alap vonatkozásában szöveges értékelést nem tartalmaz. Az SZMM által készített összeállítás a fejezet helyzetét értékeli, ugyanakkor az Ny. Alap tekintetében csak az alapkezelő által adott dokumentumokat csatolta. Az SZMM által megküldött adatszolgáltatás az Ny. Alapra vonatkozó, a PM levél mellékletében kért adatok közül a folyamatban lévő, illetve előkészítés alatt álló beruházásokra, felújításokra vonatkozó információt nem tartalmaz. Az adatszolgáltatásban a kötelezettségvállalások február 28-ai egyenlegének közlésénél az átadott anyag csak az ONYF vonatkozásában tartalmazott adatot, de az igazgatóságokra vonatkozóan nem. A PM szóbeli tájékoztatása szerint az ONYF az igazgatási szervekre vonatkozó kötelezettségvállalások adataival az adatszolgáltatást kiegészítette.

Az Ny. Alap működési kiadásait a céltartalékból kereset-kiegészítés támogatása címen a Kormány 446,8 M Ft-tal (utólagos elszámolási kötelezettséggel) megemelte.

A 2009. évi működési előirányzat-maradványról készített adatszolgáltatás megegyezik a 2009. évi előzetes adatokkal. A főkönyvi egyezőséget a zárszámadási ellenőrzés előkészítéséhez kapott adatszolgáltatásból merítettük, tekintettel arra, hogy az NY. Alap működési beszámoló készítési kötelezettségének határideje 2010. április 30.

Az Ny. Alap dologi kiadásait terhelő kötelezettségvállalás adata kiegészül a MATÁV-val kötendő szerződés összegével, ami 2010. január 1-jétől igénybe vett szolgáltatás (telefon és adattovábbítás, illetve eszközkarbantartás stb.) 2010. évre vonatkozó ellenértéke. Az adatszolgáltatás nem hibás, miután kötelezettségvállalás még az alapkezelőtől független okból nem valósulhatott meg. A 2009. évi zárszámadás ellenőrzése során kaptunk információt arról, hogy a MATÁV egy korábbi eszközbeszerzést is tartalmazó hasonló tartalmú 2009. december 31-én lejárt szerződését nem teljesítette az ágazat felé (az eszközöket a MATÁV nem az ONYF-nek adta át), további időszakra vonatkozó kötelezettségvállalási dokumentum nem keletkezett. Az elmúlt évben a szerződés értéke 106 M Ft+ÁFA volt.

Az Alap vonatkozásában szöveges értékelést csak a PM 4608/2010. számú jelentése fogalmaz meg. A jelentés a központi alrendszer éves várható teljesülése táblarendszerben mutatja be a munkáltatói és a biztosított járulékbévételek prognosztizált értékeit. Ezek az egyes alapoknál különböző értékeket mutattak, melyek okairól a szöveges rész nem szólt. (MPA változatlan, Ny. Alap +2 Mrd Ft, E. Alap -26 Mrd Ft, de az egyéb járulékok és hozzájárulások értékét is figyelembe véve a változás összességében +4,6 Mrd Ft.) A prognosztizált adóbevételi szám adatok, valamint a „Tájékoztató a gazdasági és pénzügyi folyamatokról” c. anyag összefoglalójának 2. oldalán szereplő „alacsonyabb adóbevételek várhatók” megjegyzés ellentétes tendenciát mutat a prognosztizált járulékokhoz viszonyítva.

A PM szóbeli tájékoztatása szerint a jelentésben a mérleg 2010. évi prognózisában az Egészségbiztosítási Alap munkáltatói, biztosított járulék és egészségügyi szolgáltatási járulék, valamint az egyéb bevételek és hozzájárulások összegeit pontosították. A Mérleg javítását követően a munkáltatói, biztosított járulék és egészségügyi szolgáltatási járulék soron csak 4,6 Mrd Ft az eltérés, azaz előirányzat közeli a várható teljesítés.

„A Magyarország aktualizált Konvergencia programja 2009-2012.” c. rész 20. oldalán szereplő táblázat adó- és járulékbévételi sorát felosztva is indokolt lenne bemutatni, az arányváltozás ugyanis más-más értéket mutat az adók, illetve a járulékok vonatkozásában, ami a járulékokból finanszírozott biztosítási alapok lehetőségeit, bevételeinek a GDP-hez viszonyított változását is mutatná. A Konvergencia programban (45. és a 46. oldal) a nyugdíjrendszer változásával kapcsolatos értékelés elfogadható.

## **2. EGÉSZSÉGBIZTOSÍTÁSI ALAP**

A Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetéséről szóló 2009. évi CXXX. törvény szerint az Egészségbiztosítási Alap (E. Alap, Alap) bevételi főösszege 1 376 095,0 M Ft, kiadási főösszege 1 445 503,3 M Ft. A kiadási előirányzat 1 449 001,5 M Ft-ra módosult. Az EüM adatszolgáltatása szerint a „módosított előirányzat és a teljesítési adatok tartalmazzák az előző évi előirányzatmaradvány igénybevételét (3498,2 M Ft) és annak felhasználását.” A kiadási előirányzat ezzel az összeggel módosult, emelkedett.

A társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak és a társadalombiztosítás szerveinek állami felügyeletéről szóló 1998. évi XXXIX. törvény 1. § (2) bekezdése szerint az alapokat a Kormány felügyeli. A Kormány az Egészségbiztosítási Alap kezeléséért felelős egészségbiztosítási szerv irányítását az egészségbiztosítási ágazat tekintetében az egészségbiztosításért felelős miniszter útján látja el. Az EüM által megküldött adatszolgáltatás az E. Alap adataira kiterjedt.

Az EüM a PM levelére a javasolt szempontok szerint az adatszolgáltatást összeállította, de annak tartalma néhány esetben nem teljes körű. A pénzügyi kihatással járó, folyamatban lévő jogalkotási, jogszabály-előkészítési feladatok pénzügyi kihatásának, valamint e kihatás fedezetének az Áht. 47. § (1) bekezdés szerinti három éves keretösszegben való megléte bemutatására vonatkozóan az adatszolgáltatásban a tárca négy területen jelölt meg jogalkotási feladatot. Nem jelölték meg ennek pénzügyi kihatását, illetve azt, ha nincs pénzügyi kihatása, továbbá azt sem, hogy az E. Alap költségvetése mennyiben érintett.

A döntési moratórium elrendeléséről szóló 1003/2010. (I. 19.) Korm. határozat 2. pontja szerinti közbeszerzési eljárások tekintetében az E. Alap a Korm. határozat 3. pontja szerint felmentést kapott, nem minősíthető érzékenynek, nem rendkívüli az E. Alapnál követett eljárás a gyógyszerkiadásokra, a Speciális beszerzésű gyógyszerkiadások jogcímre várható pótbeszerzés esetén, az ellátás folyamatos biztosítása miatt.

Az EüM adatszolgáltatásában az Alap vonatkozásában nem kerültek bemutatásra a folyamatban lévő, illetve előkészítés alatt álló beruházások, felújítások.

Az Ámr. 72. § (1) és (2) bekezdése szerinti, bejelentési kötelezettség alá eső kötelezettségvállalások, amelyek pénzügyi teljesítése nem történt meg; 2010. I. és II. félév szerinti bontásban az E. Alap kötelezettségvállalásai tekintetében 2010. február 28-ig 3565,5 M Ft-ot jelent. Ebből az I. félévben várható pénzügyi teljesítés 2473,7 M Ft, a II. félévben várható pénzügyi teljesítés 1091,8 M Ft. A 2011. évre és az azt követő évekre áthúzódó pénzügyi teljesítés 171,4 M Ft.

Az EüM E. Alapról szóló adatszolgáltatása az általános tartalékra benyújtott többletigényekre vonatkozó információt nem tartalmaz. A 2009. évi beszámolóadatok a zárszámadáshoz 2010. április 30-áig készülnek el, ez az adatszolgáltatás az előzetes adatokat tartalmazza.

A PM levelének melléklete nem írt elő adatszolgáltatási kötelezettséget a várható teljesítésre vonatkozóan, ezt az információt az adatszolgáltatás sem tartalmazta. A PM által készített 4608/2010. számú jelentésben ugyanakkor szerepelnek az Alap 2010. évi várható teljesítésére vonatkozó adatok. A jelentés 5-38. oldala összefoglaló módon a február végi állapotot mutatja be. A Tájékoztató 150. oldalán kezdődő részletesebb szöveges része (a táblázatok az első két óra vonatkoznak) a februári egyhavi pénzügyi helyzetre vonatkozik.

Az EüM által adott adatszolgáltatásban – kivétel a járulékbévételeknél – mind az előirányzatok, mind a teljesítés törvényi soronkénti részletezettségben (teljes terjedelemben) rendelkezésre állnak. Az adatszolgáltatás tartalmazza a módosított előirányzatokat és az első két hónap kumulált teljesítését is. Ugyanakkor megjegyezzük, hogy a teljesítési adatok előzetesek, valamint tartalmazzák a függő tételeket.

A 2010. évi költségvetésben a jóváhagyott hiány 69 408,3 M Ft. Az Alap 2010. február 28-ai állapot szerinti pénzforgalmi hiánya 38 240,2 M Ft, ez a költségvetési törvényben tervezett hiány 55,1%-a. A bevételek kismértékben meghaladták az időarányos teljesítést, így a tervezett hiánynak az időarányos részét meghaladó része (26 672,2 M Ft) a kiadások túlteljesítésére vezethető vissza.

A PM szóbeli tájékoztatása szerint a kiadások túlteljesítése a gyógyító-megelőző ellátásoknál jelentkezik. (2010. januárjában 6,0 Mrd Ft és plusz 1 havi finanszírozás, 2010. februárban 5,6 Mrd Ft kereset-kiegészítés került kifizetésre.)

Az Alap előirányzatainak 2010. évi első kéthavi teljesítései a 2009. év azonos időszakához viszonyítva a bevételi oldalon 6,6%-os, a kiadási oldalon 16,4%-os növekedést mutatnak.

A PM 4608/2010. számú jelentésében év végére prognosztizált hiány 84 100,7 M Ft, amely azt jelenti, hogy a hiány – az első két hónap 38 240,2 M Ft-os hiányán felül – a következő 10 hónapban 45 860,5 M Ft lehet.

A 2010. év elejére elkészült aktualizált Konvergencia program egészségüggyel foglalkozó része az Alap járulék és hozzájárulás bevételeinek elmaradását megemlíti. Az okok között a gazdasági visszaesés hatása és a foglalkoztatók által fizetendő egészségbiztosítási járulék mértékének 3%ponttal (munkáltatói egészségbiztosítási járulék 5,0%-ról 2,0%-ra) történő csökkenése jelent meg, a csökkenés teljes egészében a természetbeni egészségbiztosítási járulékot (4,5%-ról 1,5%-ra történő csökkenése) érinti. Az élők munkaterhek csökkentése és ezen ke-

resztül a munkakereslet ösztönzése cél egyik eszköze volt a járulékmérték csökkenése, amely azonban az E. Alap szempontjából jelentős bevételkieséssel járt. A járulékcsökkenés hatását jól tükrözi, hogy az Alap munkáltatói és biztosított, illetve egészségügyi szolgáltatási járulékbevétele 2010. év első két hónapjában 28 591,1 M Ft-tal kevesebb az előző év azonos időszakához képest.

A PM jelentésben a 6. oldalon kezdődő „az államháztartás központi alrendszerének előzetes mérlege” elnevezésű táblázatban az Egészségbiztosítási Alap bevételei közül a Munkáltatói és biztosított járulék sorban a 2010. évi előirányzat nem azonos adattartalmú a 2009. évi adatokkal, valamint a 2010. évi első két hónapra megadott összeggel. A 2009. évi adatok, illetve a 2010. évi első kéthavi teljesítés összege a munkáltatói és biztosított járulékon kívül az egészségügyi szolgáltatási járulékbevételét is, míg a 2010. évi előirányzat csak a munkáltatói és biztosított járulék előirányzatokat tartalmazza. A 2010. évi munkáltatói, biztosított járulékbevétel 2010. év első kéthavi teljesítésére – a 2010. március 13-én átadott adatszolgáltatás szerint – megadott arány (18,8%) a fent említett hiba miatt téves volt. A munkáltatói, biztosított és egészségügyi szolgáltatási járulékbevételek 2010. év első kéthavi teljesítési aránya az előirányzat 18,2%-a volt.

A PM szóbeli tájékoztatása szerint a mérleg 2010. évi prognózisának javítását követően a bekezdésben felvetett probléma okafogyottá válik.

A Kormány e bevételi körre vonatkozó 2010. évi prognózisa a 2010. március 12-én átadotthoz viszonyítva a munkáltatói, biztosított járulék és egészségügyi szolgáltatási járulék összege 583 317,6 M Ft-ról 605 267,1 M Ft-ra módosult, amely a korábbi 4,4%-os elmaradáshoz viszonyítva 0,8%-os előirányzattól elmaradó teljesítést jelent. A várható bevételcsökkenés részletes levezetése nem szerepel a PM jelentésben, ezt a prognózist a február havi adatoknál látható bevételi csökkenés magyarázza. A járulékmérték változás hatása ebben a hónapban érződött először, és látható, hogy a februári teljesítés az előirányzat egy tizenketted részétől 1,9%-kal elmarad. A gazdasági válság hatása is okozza a járulékbevétel csökkenést, a jelentésben bemutatott makrogazdasági kilátások alapján a 2010. évben a foglalkoztatottság 1,1%-kal csökken.

Az egyéb járulékok és hozzájárulások soron az előbb említett hibák tovább halmozódtak a táblázatokban.

A PM-től kapott szóbeli tájékoztatás alapján a Mérleg 2010. évi prognózisának javítását követően a számszaki adatok pontosításával a jelzett hibák okafogyottá válnak.

A tételes egészségügyi hozzájárulás (eho) 2010. január 1-jétől – az egyes nagy értékű vagyontárgyakat terhelő adóról szóló 2009. évi LXXVIII. törvény 44. §-a alapján – megszűnt. A százalékos egészségügyi hozzájárulásnál a kifizetőknek az eddigi 11%-os mértékű kötelezettsége – a 1998. évi LXVI. törvény 3. § (1) bekezdésében felsorolt tételek esetén – 27%-ra emelkedett. A módosítások együttes hatása az Alap bevételkiesését okozza, a 2010. évre vonatkozó prognózis alapján 2009. évhez képest ez 60 834,1 M Ft-ot jelent. A várható teljesítést előirányzattal egyezően határozták meg, a februári teljesítés alapján nem minősítettük kockázatosnak.

Az Alap 2009. évhez viszonyítva jelentős járulék-, és eho bevétel kiesését a központi költségvetéstől származó bevételek emelkedésével pótolják. Ez az előirányzat a 2009. évhez képest 298 129,4 M Ft-tal emelkedett. A központi költségvetés hozzájárulásaiból származó bevételek a 2010. évben az időarányos előirányzattal egyezően teljesültek és ez az év végére is várható.

Az Egészségbiztosítási tevékenységgel kapcsolatos egyéb bevételek 68 408,4 M Ft-os előirányzatának 88,5%-át a gyógyszergyártók és forgalmazók befizetése, valamint az egészségügyi finanszírozás váltással kapcsolatos bevételek alkotják. A gyógyszergyártók és forgalmazók befizetése időarányosan alakult. Az egészségügyi finanszírozás váltással kapcsolatos bevételek 22 000,0 M Ft-os előirányzata nem teljesült, ezzel a nagyságrenddel emelkedett az Alap prognosztizált éves hiánya. Ennek megfelelően a PM jelentés az egyéb bevételek év végi várható teljesülését is csökkentette és 52 408,4 M Ft-ban jelentette meg.

A pénzbeli ellátások alakulását befolyásolja, hogy a 2010 januárjában aktualizált Konvergencia programban az állami kiadások csökkenésének egyik eszközeként szerepel a táppénz általános mértékének csökkenése. A jogszabályváltozás az egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló 2009. évi XXXV. törvény VIII. fejezetében jelent meg. A módosítás legfőbb eleme a táppénz mértékek 10%-pontos csökkenése, a napi táppénz összegre a felső korlát megjelenése és a biztosítási jogviszony megszűnését követő táppénz (továbbiakban: passzív táppénz) folyósítási idejének (45-ről 30 napra) csökkenése.

Az aktualizált Konvergencia programban megjelenő táppénzkiadás 10%-os mértéket meghaladó csökkenésére vonatkozó célt már a 2010. évi előirányzat is tükrözte, az előirányzat az előző évi előzetes teljesítésnél 10,6%-kal kevesebb. A jelentésben szereplő előirányzattal egyező várható 2010. évi teljesítés a jogszabály-módosítás és az első két hónap adatai alapján reális. A 2010. első két hónap kiadása – a kincstári adatok alapján – az időarányos felhasználásnál kedvezőbb (15,7%-os).

A Konvergencia programban is megjelent, hogy az Egészségbiztosítási Alap pénzbeli ellátásai közül a gyermekgondozási díj (GYED) jogszabályi módosításától a jogosultak számának és az átlagos igénybevétel időtartamának csökkenését várják. A jogszabály-módosítás 2010. május 1-jétől lép hatályba, így annak hatása az év második felétől várható. A januári előzetes statisztikai adatok alapján a GYED paraméterei az előző év azonos időszakával közel egyezők, kivétel az egy napra jutó kiadás, ahol 4,9%-os az emelkedés. A kiadást tekintve az év első hónapjában időarányos felhasználás történt. A Kormány jelentésében megjelenő célt, hogy a GYED 2010. évi várható kiadása a 2009. évi szinthez képest ne emelkedjen, már a 2010. évi előirányzat is tükrözi és ezt a jogszabályváltozás, valamint a 2009. évi kereset növekedési paraméter reálissá teszi.

A jelentésben egyéb pénzbeli ellátás alatt szereplő előirányzatok esetén előirányzat szintű éves teljesítést határoztak meg. Ezt alátámasztja az első két hónap időarányos előirányzattal egyező felhasználása, valamint ezen kiadások

79,3%-át kitevő terhességi gyermekágyi segély (Thgys) költségvetési törvényben szereplő összegének realitása.

A természetbeni ellátások kiadásai időarányosat (az időarányos teljesítés 16,7%) meghaladó 19,9%-os teljesítést teljes egészében a gyógyító-megelőző kiadások okozzák, ahol 22,0%-os a teljesítés, és amelyben több tényező játszik szerepet.

Az esedékes finanszírozáson túl 2010. januárban további kifizetések teljesítésére került sor. A Kórházzövetség, az Egyetemi Klinikák Szövetsége, az Egészségügyi Gazdasági Vezetők Egyesülete, a Medicina 2000 Poliklinikai és Járóbeteg Szakellátási Szövetség, a Stratégiai Szövetség a Magyar Kórházakért valamint az Egészségügyi Minisztérium között 2009. október 7-én létrejött megállapodás alapján a kórházak és a szakrendelők részére 6000,0 M Ft kifizetése történt meg. Ugyanezen megállapodás és az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet módosításáról szóló 291/2009. (XII. 18.) Korm. rendelet alapján a járóbeteg-szakellátás, az aktív és a krónikus fekvőbeteg szakellátás finanszírozása átfutási ideje 3 hónapról 2 hónapra csökkent, ennek megfelelően a 2009. novemberi teljesítmények kifizetése is 2010. januárban volt esedékes ezen ellátások után, ami 39 513,0 M Ft kifizetését jelentette. 2010. januárban összesen 102 851,2 M Ft kifizetés történt.

Februárban a gyógyító-megelőző ellátások 63 515,0 M Ft-os kiadásából 5586,0 M Ft eseti kereset-kiegészítés volt. A gyógyító-megelőző kiadások tervezésekor ilyen kiadással nem számoltak. A korábbi években a többlet személyi juttatás és az azt terhelő munkaadói járulék fedezetét a Miniszterelnökség fejezet Céltartalékából biztosították. A Konvergencia program 21. oldalán megerősíti, hogy „a költségvetés azzal számolt, hogy a (...) keresetek összességében a 13. havi illetménynek megfelelő összeggel mérséklődnek.”

Az adatszolgáltatás szerint a gyógyító-megelőző jogcímcsoporton belül az összevont szakellátásról 10 000,0 M Ft-ot a célleírányzatokra átcsoportosítottak. A 291/2009. (XII. 18.) Korm. rendelet 1. melléklete alapján ennek rendeltetése az E. Alapból finanszírozott egészségügyi szolgáltatók eseti kereset-kiegészítésének fedezete. A költségvetési szerveknél foglalkoztatottak 2010. évi eseti kereset-kiegészítéséről szóló 316/2009. (XII. 28.) Korm. rendelet 4. § (4) bekezdés alapján az E. Alapból finanszírozott egészségügyi szolgáltatók eseti kereset-kiegészítés fedezetét a gyógyító-megelőző ellátáson belül a célleírányzatok jogcímen elkülönítetten kell biztosítani.

A következő hónapokban, ha rendkívüli kifizetések nélkül folytatódik a finanszírozás, havi 57,0 Mrd Ft körüli kifizetést jelent. Ez nominálisan kb. 3,0 Mrd Ft-tal, 5%-kal alacsonyabb a 2009. évi havi átlaghoz képest. A rendelkezésre álló éves előirányzatból levonva a január-február havi – rendkívüli kifizetéseket is tartalmazó – teljesítést, és az eseti kereset-kiegészítés második részletét, a fennmaradó 10 hónapra havonta mintegy 58,5 Mrd Ft keret áll rendelkezésre. A finanszírozás hasonló szintje mellett a 2009. évben az ellátórendszerben olyan feszültségek keletkeztek, ami csak többletforrások bevonásával volt – átmenetileg – semlegesíthető. Az év végéig prognosztizált 751 632,1 M Ft az idei rendkívüli kifizetések nélküli havi finanszírozási összegek mellett érvényes, azonban



ennek a havi finanszírozási összegnek a fenntarthatóságára az előbbi megjegyzés vonatkozik.

A gyógyszer-támogatás kerete a 2009. évi teljesítéssel egyezően került megállapításra. A kiadás az első két hónapban az előző évi szinteken alakult, továbbá megfelel az időarányos teljesítésnek. Ugyanakkor a patikai és a speciális beszerzésű gyógyszereket külön vizsgálva látható, hogy a patikai gyógyszerek teljesítése időarányosan 18,0%-os, ezért a tervezéskor megjelent ÁSZ véleményt fenntartjuk: a kiadásokban 2009-ben bekövetkezett 5,4%-os emelkedés várhatóan 2010-ben is folytatódni fog további szigorító intézkedések kidolgozása nélkül. A növekedésre nem biztosít fedezetet az előirányzat, ennek megfelelően az eredeti előirányzat betartására vonatkozó prognózis kockázatot hordoz.

A gyógyászati segédeszközök előirányzatán a teljesítés a két lépcsőben (2009. augusztusban, illetve 2010. januárban) bevezetett megszorítás hatására visszaesett, időarányosan 14,3%, melynek alapján az előirányzat betartása valószínűsíthető.

Az előbbieken foglaltak alapján nem tudjuk teljes mértékben alátámasztani a hatályos, 2010 januárjában megjelent Konvergencia program (Magyarország Aktualizált Konvergencia programja 2009-2012.) 46. oldalán az Egészségügy alcím alatt szereplő megállapítást, mely szerint a 2010. évben – a gyógyszer-támogatások, a gyógyító-megelőző ellátások és a gyógyászati segédeszköz támogatások terén meghozott kiadásmegszorító intézkedésekkel – az előirányzatok betartása biztosítható.

A működésre fordított kiadások az időarányos teljesítéshez képest 2,2%-kal magasabban, 18,9%-on teljesültek a 2009. évi pénzmaradvány felhasználásával összefüggésben.

Az Országos Egészségbiztosítási Pénztár 2010. évi elemi költségvetésében engedélyezett létszám 3452 fő, ebből tartósan üres álláshelyek száma 47. Az EüM adatszolgáltatása az Alapot érintő két egymást követő hónapban fennálló, lejárt, elismert, 30 napot meghaladó, de 60 napot el nem érő, valamint a lejárt, elismert, 60 napot meghaladó ki nem elégített és nem behajtható tartozásállományra vonatkozó adatokat tartalmazta. Az E. Alap 2009. évi előirányzatmaradványa 3502,8 M Ft, melyből az adatszolgáltatás alapján a kötelezettségvállalással nem terhelt rész 0,6 M Ft.

Budapest, 2010. március