

393 Jelentés a Magyar Köztársaság 1996. évi költségvetése végrehajtásának helyszíni ellenőrzéséről
3. sz. füzet A központi költségvetés ellenőrzése

TARTALOMJEGYZÉK

M E G Á L L A P Í T Á S O K

- I. A zárszámadás számszaki és tartalmi helyessége**
- II. A pénzellátás (előirányzat-gazdálkodás) és az előirányzatok módosítása**
- III. A központi költségvetés fő bevételi jogcímei**
- IV. A fejezeti előirányzatok teljesítése**
- V. A letéti pénzkezelés**
- VI. Az általános tartalék felhasználása**
- VII. Kezességvállalások és érvényesítések**

VIII. J A V A S L A T O K

Az 1996. évi központi költségvetés zárszámadásának helyszíni ellenőrzése a Magyar Köztársaság 1996. évi költségvetéséről elfogadott - az 1996. évi XLI., LXXVIII., CXVII., CXVIII. és CXIX. törvényekkel módosított - 1995. évi CXXI. törvény végrehajtására irányult.

Az ellenőrzés - törvényi kötelezettségünk szerinti - **célja** annak értékelése volt, hogy a központi költségvetés teljesítésére vonatkozó adatok valósághűen tükrözik-e az 1996. évi pénzügyi folyamatokat, az egyes pénzügyi műveletek miként befolyásolták a költségvetés pozícióját. Ellenőrzésünk arra is kiterjedt, hogy a költségvetés végrehajtásában jog- és hatáskörrel rendelkező szervek (Országgyűlés, Kormány, fejezet felügyeletét ellátó szervek, költségvetési intézményeik) az államháztartási és az éves költségvetési, illetve az azt módosító törvényekben kapott felhatalmazásuk keretei között jártak-e el, illetőleg kötelezettségeiknek megfelelően tettek-e eleget.

Helyszíni ellenőrzésünk a központi költségvetés egyes bevételi és kiadási előirányzatainak teljesítéséért és az arról való beszámolásért felelős szervezetek tevékenységére irányult. Az állami forgóalapot felváltó Kincstári Egységes Számla központilag teljesített bevételi és kiadási pénzforgalmát - beleértve a belföldi államadósság, a nemzetközi elszámolások és a költségvetés törlesztései és hitelfelvételei technikai fejezetek pénzügyi teljesítését -, egyes pénzműveletek hatását, továbbá az általános tartalék felhasználásával kapcsolatos és egyéb, fejezetek közötti előirányzat átcsoportosításokat, valamint az előirányzat

megnyitások alakulását a Pénzügyminisztériumnál (PM) és a Magyar Államkincstárnál vizsgáltuk.

A költségvetési hitelkapcsolataikkal és finanszírozási tevékenységükkel, továbbá az adósságcseré előkészítésével összefüggésben a helyszínen tájékozódunk a Magyar Nemzeti Banknál, a Pénzügyminisztériumnál, az Államadósság Kezelő Központnál, illetve a Magyar Államkincstárnál. A költségvetés fő bevételi forrásait jelentő adóbevételek előirányzatainak teljesítése érdekében tett intézkedések eredményességét az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatalnál, a vám-, adó- és illetékkiszabási, valamint behajtási tevékenységet a Vám- és Pénzügyőrségnél értékeltük.

Az Állami Számvevőszék kivételével valamennyi költségvetési fejezetnél (a költségvetés technikai fejezeteivel együtt összesen 29-nél) helyszíni ellenőrzés keretében vizsgálatot végeztünk az éves költségvetési beszámolójuk számszaki és tartalmi valóságára, a költségvetési irányító és végrehajtó tevékenységük megítélése, a gazdálkodás fő folyamatainak áttekintése érdekében.

Megállapításaink megfogalmazásánál figyelembe vettük a nemzetközi elszámolások technikai fejezet 1996-ban befejezett, a Magyar Államkincstár működésére, a médiatörvény végrehajtásának pénzügyi-gazdasági ellenőrzésére irányuló, a közelmúltban lezárult, valamint - a központi költségvetés 1996. évi finanszírozásával összefüggésben - az államadósságra vonatkozó, még folyamatban levő számvevőszéki ellenőrzések tapasztalatait és a korábban befejezett, de az 1996. évi gazdálkodást érintő megállapításokat tartalmazó, a Legfelsőbb Bíróság, a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium és a Gazdasági Versenyhivatal fejezetek pénzügyi-gazdasági ellenőrzésének megállapításait is. Az egyes fejezeteknél végzett helyszíni ellenőrzések tapasztalatait függelékben szerepeltetjük. A megállapításokat alátámasztó példák - a betűkiemeléssel hivatkozott fejezeteknél - ebből ismerhetők meg.

Az ellenőrzést nehezítette, hogy az 1996. évi központi költségvetés zárszámadásáról szóló törvényjavaslatot - az Áht. 53. §-ában foglalt kötelezettség ellenére 1997. június 30-áig - nem, tervezetét 1997. július közepén kaptuk meg a Pénzügyminisztériumtól. (Az Áht. 53. §-a szerint a Kormány a zárszámadásról szóló törvényjavaslatot a költségvetési évet követő nyolc hónapon belül terjeszti az Országgyűlés elé, ezt megelőzően két hónappal benyújtja az Állami Számvevőszéknek.) Ellenőrzési megállapításaink (az egyes adatok, illetve az ezekből levont következtetések) a törvényjavaslat végleges szövegének és adatainak ismeretében módosulhatnak.

M E G Á L L A P Í T Á S O K

I. A zárszámadás számszaki és tartalmi helyessége

Az 1996. évi zárszámadás összeállítására a korábbihoz képest lényegesen megváltozott körülmények között került sor. A Magyar Államkincstár elmúlt évi működése a központi költségvetés alrendszeréhez tartozó szervek bankszámlavezetési, előirányzat-kezelési és információs rendszerében markáns átalakulást hozott, a zárszámadás munkálatait megalapozó, előkészítő szerepét azonban még csak részlegesen töltötte be. Ez elsősorban a kincstári alanyok adatszolgáltatásával és a kincstári informatikai rendszerek kezdeti hiányosságaival, gyengeségeivel függött össze.

1. A zárszámadási adatok számszaki és tartalmi valódisága

A zárszámadás adatai az 1996. évi költségvetés teljesítésének átfogó, gazdaságpolitikai szintű értékelésére alkalmasak, számviteli értelemben azonban nem tekinthetők maradéktalanul valósnak. Ezt a minősítést a kincstári számlavezetésben mutatkozó, egyenlegében 28,6 M Ft év végi eltérés, valamint az 1996. X. 29-én - a Kincstár és az MNB között - végrehajtott portfólió csere (az 1996. évi költségvetéssel szemben 3,6 M Ft bevétel és 15,9 M Ft kiadás) utólagos, 1997. évi, helyesbítő jellegű elszámolása indokolja. Az ismert tényezők **a központi költségvetés hiányát 72,3 M Ft-tal növelték.**

A BM fejezet bevételi számlájáról az 1996. december 31-i napi forgalom 3,58 M Ft összegű egyenlegét csak 1997. januárjában vezette át a Kincstár a központi költségvetési szervektől származó befizetések bevételi jogcímre. Szintén januárban intézkedtek a társadalmi szervek jóváhagyott támogatásából 1,15 M Ft (peres eljárás miatt) 1996-ban ki nem utalt összeg letéti számlára helyezéséről, továbbá a Magyar Rádió Közalapítvány 2,48 M Ft - kiutalt, de számlája megszüntetése miatt az utolsó banki napon visszaérkezett - támogatásának ismételt jóváírásáról. Lényegesen később, 1997. májusában került sor a kincstári beruházási lebonyolítási számláról év végén a központi beruházások támogatása számlára tévesen átvezetett 12,25 M Ft visszahelyezésére, azaz a beruházási kiadások helyesbítésére.

A TÁKISZ-oknak tartozó helyi önkormányzatok 1996. szeptember 30-ig rendezendő, de még év végével is fennmaradó 66,74 M Ft köztartozását - az éves támogatási keretük terhére - 1997. januárjában egyenlítették ki. Ezzel módosították a tartósan fizetésektelen helyzetbe került

önkormányzatoknak év végéig ténylegesen kiutalt támogatás adatát.

A költségvetési évet követően, visszamenőleges érvénnyel elvégzett helyesbítő műveletek a kincstári egységes számla egyenlegét nem érintették, mert a bevételi és kiadási összegek átvezetése a kincstári alanyok számlái között történt. **A tranzakciók** az 1996. évi költségvetési gazdálkodáshoz tartozó eseményekre vonatkoztak, tartalmilag indokoltnak tekinthetők, azonban a hatályos jogszabályok **a költségvetési éven kívüli** pénzügyi teljesítések elszámolására nem adnak lehetőséget, így az említett tételekkel végzett **korrekciók nem minősíthetők jogszerűnek.**

Az államháztartási törvény 1996. január 1-jétől hatályos előírásai megszüntették a pótkézelés intézményét, amely korábban is csak a költségvetési törvény külön felhatalmazása alapján volt alkalmazható. Az 1996-tól hatályos Áht. 8/A. § (5) bek. értelmében a helyesbítő pénzügyi műveleteket nem lehet a költségvetés egyenlegét módosító bevételként, illetve kiadásként elszámolni. Ennek hangsúlyozása a kincstári rendszer működésének első évét követő zárszámadás alkalmával azért fontos, hogy **az alkalmazott eljárás ne teremthessen precedenst**, elfogadott gyakorlatot. Ellenkező esetben tere nyílhat a költségvetési bevételek és kiadások, ezek eredőjeként pedig a költségvetési egyenleg utólagos, indokoltként feltüntetett manipulálásának. **Az ellentmondásos helyzetet az elszámolási szabályok pontosításával lehetne feloldani.**

A Kincstárban vezetett számlák (beleértve az előirányzat-felhasználási keretszámlák) 1996. év végi összesített egyenlegének 28,6 M Ft eltérése nem csak a központi költségvetés hiányát befolyásolta, de miatta **a bevételek és a kiadások helyes főösszege sem állapítható meg.** Az eltérést okozó hibás, vagy elmaradt pénzforgalmi elszámolásokat ugyanis - a zárszámadás előkészítő munkáinak 1997. július elején történt lezárásáig - teljes körűen még nem tisztázták. A folyamatosan végzett belső vizsgálatok elsősorban az állampapírok készpénzes forgalmazásának elszámolásaira irányultak. **Nem zárható ki viszont, hogy a költségvetés belföldi államadóssággal összefüggő címein kívül az eltérés más jogcímekeket is érint.**

Az állampapírok lakossági forgalmazását végző Budapesti Értékpapírpénztár 1997. július 3-i feljegyzése szerint a 28,6 M Ft eltérés mögött számos - az államadósság fejezetben elszámolt kamatkiadásokat egyenlegében 59,2 M Ft-tal és az államadósság állományt egyenlegében 30,3 M Ft-tal csökkentő, az egyéb (vegyes) bevételeket

pedig 0,8 M Ft-tal növelő - tétel húzódik meg. A különbségként még mindig - de már ellenkező előjellel - kimutatható 1,1 M Ft oka helyszíni ellenőrzésünk idején továbbra is ismeretlen volt. A belső vizsgálatok eredményét a zárszámadási adatokon nem vezették át, így azok legalább a jelzett mértékben pontatlanok.

A kincstári számlavezetés év végi eltérése és annak hosszan elnyúló vizsgálata szinte természetes következménye volt annak, hogy a Kincstár 1996-ban nem vezetett kettős könyvelést (államszámvitelt), valamint az adatfeldolgozási és információs rendszere nem elégítette ki a zártság és a teljes körűség követelményét. (Ilyen feltételek mellett eredménynek tekinthetjük a több ezer milliárdos tranzakciós forgalomhoz képest elenyészőnek látszó eltérést.)

Jellemzően rendszerbeli és szabályozási okok idézték elő, hogy a kincstári alanyok (fejezetek, költségvetési szervek, alapok) 1996. évi beszámolójának helyességéhez a Kincstár a lehetőségektől elmaradva járult hozzá. Így a leosztott támogatási előirányzatok, a kormányzati beruházások és az év végi maradványok adatain kívül az intézményi költségvetések teljesítésének egyéb tényezői általában nem voltak közvetlenül egyeztethetők. A Pénzügyminisztérium nem intézkedett arról, hogy a fejezetek és intézményeik a kincstári adatok és az éves beszámolójuk adatai közötti eltéréseket számszerűen levezessék.

Rendszerbeli okot jelentett, hogy az intézmények bruttó elszámolásával szemben (pl. a bérkifizetéseknél) a kincstár - a pénzforgalomhoz igazodóan - nettó elszámolást alkalmazott, a kereskedelmi bankoknál vezetett devizaszámlák bevételi és kiadási forgalmáról nem rendelkezett információval. A kiemelt előirányzat szintű kettős fedezetvizsgálat 1996. évi elmaradása és a kincstári tranzakciós kódrendszer hiányossága lehetőséget biztosított az előirányzat-módosítások, a bevételi és kiadási adatok pontosításának elhanyagolására.

A PM helyettes államtitkárának 1997. augusztus 12-én kelt levelében leírtak szerint a Kincstár működésének első évében nem is volt elvárás, hogy a kincstári és az intézményi adatok egymásnak megfeleljenek, illetve egyezzenek. A kettős fedezetvizsgálat elmaradása nem az 1996. év hiányossága, mivel annak jogszabályi rendezése is csak 1997-ben történt meg.

A PM észrevételével kapcsolatban megjegyezzük, hogy az Áht. 18/B. § (1) bekezdése a Kincstár feladatai között említi az előirányzati fedezetvizsgálatot és a szóbanforgó előírás 1996. január 1-jétől hatályos.

A kincstári rendszer bevezetése előnyösen hatott a zárszámadási adatok tartalmi valódiságának javítására. Több, az elmúlt években visszatérően kifogásolt pénzügyi művelet, illetőleg elszámolás - amely a teljesítésként kimutatott adatokat eltérítette a tényleges felhasználástól - értelmét veszítette. Az 1996. évi zárszámadásban kormányzati beruházásként megjelenő teljesítés már megfelel a kivitelezőknek átutalt összegeknek és ez állapítható meg az önkormányzati cél- és címzett támogatások igénybevitelénél is.

Esetenként azonban továbbra is találkozni lehetett az Áht. bruttó elszámolásra vonatkozó alapelvének (13. §) figyelmen kívül hagyásával. Ennek volt következménye, hogy a korábban érvényesített kezességekből - az éves kiadásokat meghaladóan, azok csökkentéseként elszámolt - visszatérült összegek az állam által vállalt kezesség érvényesítése kiadási jogcím negatív előjelű (-2 538,5 M Ft) teljesítését idézték elő. A kiadások és a bevételek a XXX. fejezet dollár elszámolású hitelek visszatérülésének okai, valamint (a visszatérülések) teljes összege csak a zárszámadás szöveges indoklásából ismerhető meg. Szintén nettósítást alkalmaztak az egyéb (vegyes) bevételek a XXXI. fejezet kincstárjegy visszaváltás bevételt csökkentő elszámolásánál.

Az előző évhez hasonlóan a Magyar Exporthitel Biztosító Rt.-nek - a politikai kockázatokkal és saját tevékenységével összefüggő bevételek és ráfordítások különbözeteként - kifizetett 107,9 M Ft-ot költségvetési kiadás helyett bevételt csökkentő tételként mutatták ki.

Tartalmi szempontból vitatható eredményre vezetett, hogy a helyi önkormányzatoknak visszafizetési kötelezettséggel kiutalt összegek év végéig vissza nem térülő részét a zárszámadási munkálatok során végleges 1996. évi kiadásként vették számba. **A tartósan fizetéseképtelen helyzetbe került helyi önkormányzatok támogatásai között szereplő** - korábban említett és a törvényjavaslat 9. számú mellékletében tételesen bemutatott - 66,7 M Ft **tartozáson felül további 164,3 M Ft** jelenik meg Kincstári előleg megnevezéssel a Belügyminisztérium fejezet 17. cím 10. alcímén. Az itt elszámolt kiadáshoz előirányzat nem tartozott, így az - törvényi felhatalmazás nélkül - **növelte a költségvetés hiányát.**

Hiányos törvényi szabályozásnak tekinthető, hogy az 1996. évi költségvetési törvény 6. számú mellékletének 3. pontja lehetővé tette a köztartozásokkal rendelkező helyi önkormányzatok - éven belül visszafizetendő - költségvetési támogatását, a visszafizetés éven túli áthúzódásáról viszont nem rendelkezett. További

ellentmondás, hogy az Áht. 102. § (5) bek. értelmében a Kincstár előirányzati fedezet hiányában nem is teljesíthetett volna kifizetést. A költségvetési törvényben támogatásnak nevezett, valójában hitelezést jelentő konstrukciót helyesebb lett volna a költségvetés egyenlegét nem befolyásoló finanszírozási műveletként kezelni és csak a véglegessé váló állapotot - előiránnyal szemben - átvezetni a központi költségvetésen.

Megállapításunk alapján a PM - az OGY-nak benyújtott zárszámadási törvényjavaslatban - a 164,3 M Ft-ot már helyesen a PM fejezet egyéb költségvetési kiadásai között szerepelteti.

2. A fejezetek és intézményeik költségvetési beszámolójának valódisága

A Magyar Köztársaság 1996. évi költségvetése végrehajtásáról szóló (zárszámadási) törvényjavaslat 1. és 2. sz. mellékleteiben, valamint a - helyszíni ellenőrzésünk során megtekintett - részletes indokolásokban az egyes fejezetek 1996. évi gazdálkodását bemutató adatok a pénzügyi folyamatok megvalósulását alapvetően megbízható módon tükrözik.

A fejezetek és intézményeik - a jogszabályi előírásokban foglaltaknak megfelelően - egyeztették az adatlapokon megküldött előirányzat módosításokat a Kincstárral. A fejezetek és az intézmények előirányzatai és tényleges teljesítési adatai között - a kincstári rendszer hibájából is következően - esetenként jelentős eltérések voltak.

A kincstári rendszer 1996-ban nem kezelte a költségvetési gazdálkodásban felmerülő pénzforgalom nélküli, függő, átfutó és kiegyenlítő pénzügyi műveleteket. Nem tartoztak a kincstári elszámolási körbe - jogszabályi rendelkezés hiányában - a fejezetek és intézményeik devizaszámlái, így az ezek terhére és javára teljesített pénzforgalom nem jelent meg a teljesítések között. További adateltérést jelentett, hogy a Kincstár - az adatfeldolgozás átfutási idejére hivatkozó, jogos indoklással - 1997. január közepétől már nem fogadott be módosításokat.

A fejezetek felügyeletét ellátó szervek - az évek óta eredményesen alkalmazott számítástechnikai program (K11) segítségével a kötelező egyezőség ellenőrzésén túlmenően - elvégezték a költségvetési szervek beszámolóinak felülvizsgálatát.

A számszaki felülvizsgálat mellett az Áht. végrehajtására kiadott 156/1995. (XII. 26.) Korm. rendelet előírta a szakmai feladatok teljesítésének, a pénzügyi forrásokkal való összhang értékelését is. Helyszíni ellenőrzésünk tapasztalatai szerint **a jogszabályban megfogalmazott követelménynek a fejezetek döntő többsége nem tett eleget.** Az intézményi sajátosságoknak megfelelő szakmai feladatellátásra is kiterjedő értékelés (ME, ME-BSZ, MÜM, MTA, MTI) mellett a fejezetek döntő többsége e követelménynek egyáltalán nem, vagy csak hiányosan

tett eleget (**KE, ME-BSZ, BM, HM, KÜM, PM, IKIM**).

Kedvező tapasztalatunk volt, hogy egyes esetekben a fejezet külön "segédlet", illetve körirat közreadásával segítette az intézményi zárszámadási beszámolók elkészítését (**BM, HM, MKM**).

A jogszabályban előírt, a szakmai feladatok teljesítését, megvalósításának színvonalát értékelő, a pénzügyi teljesítés és a feladatellátás összhangjának minősítése szempontjából kiemelkedő jelentőségű szakmai ellenőrzés elmaradása, esetenként szóbeli értékeléssel (**KSH**), illetve a későbbi, utólagos fejezeti felügyeleti ellenőrzés keretében tervezett megvalósítása (**BM, NM**) a zárszámadási értékelések, az 1996. évi feladatellátás, gazdálkodás alapján képződött pénzmaradványok meghatározásának, elfogadásának megalapozottságát csökkentette. Álláspontunk szerint a jogszabályban rögzített követelményeket évente és írásban kell teljesíteni. Az egyértelműség érdekében azonban szükség lenne a kormányrendelet pontosítására.

Egyes sajátos esetekben, amikor a fejezet csak egy intézménnyel rendelkezik, a gazdálkodásért és a szakmai feladatok teljesítéséért ugyanaz a személy - a fejezet felett felügyeletet gyakorló szerv vezetője - felelős, a feladat ellátása önellenőrzésnek (**AB, LB, MR, MTV, GV, OBH**) minősül.

Speciális problémának minősíthető, de a költségvetési gazdálkodás várható reformjával - elsősorban a szervezet-átalakításokkal, a költségvetési gazdálkodási rendből a vállalkozói szférába való átsorolásokkal - összefüggésben fel kell hívnunk a figyelmet, hogy a fejezet évközi megszüntetésének rendje, a beszámolók (számszaki és szakmai értékelés) elkészítésének határideje, benyújtásának, fogadásának, felülvizsgálatának és feldolgozásának rendje a költségvetési gazdálkodásban még nem szabályozott. (Az MR, illetve az MTV 1996. évben megvalósult átalakulása hozta felszínre ezt a hiányosságot.)

Az intézményi beszámolók felügyeleti szervi felülvizsgálata nem jelentette egyben a kiadások és bevételek teljesítési adatainak valódiságát, amely követelményt egyébként a kormányrendelet nem fogalmazta meg. A helyszíni ellenőrzések tapasztalata szerint a fejezetek döntő többségének zárszámadásában megállapíthatók egyes adatok valódiságát megkérdőjelező, megalapozottságuknak, megbízhatóságuknak ellentmondó tényezők (pl.: a törvénytervezet táblázata adatainak, az intézményi beszámoló űrlapjai adatainak és a főkönyvi kivonat adatainak eltérése; tértímenyezés miatt alacsonyabb összeg szerepeltetése). Ezek okai és nagyságrendjük eltérő. A helyszíni ellenőrzés időkorlátai miatt a feltárt esetek nem teljes körűek, a mintavétellel kiválasztott (ebből következően viszonylag szűk körű) költségvetési szerveknél szerzett tapasztalatokat jelentik. A központi költségvetési szervek beszámolójának, mérlegének valódiságát hátrányosan befolyásolta, hogy egyes fejezeteknek, intézményeknek nem volt, illetve a jogszabályi előírásoknak nem felelt meg a számlarendje (**KE, MÜM, PM, KSH**) és az alkalmazott számla-tükör sem volt összhangban a hatályos jogszabályi előírásokkal (**KÜM**). **A mérleg leltárral való alátámasztottságát hátrányosan befolyásolták a számviteli törvény végrehajtására 1996-ban kiadott (a 179/1991. (XII. 30.) Korm. rendeletet felváltó, az abban szereplő normaszöveget minimális módosítással átvevő) 54/1996. (IV. 12.) Korm. rendelet 25. § (3)**

bevezetésének **előírásai, amelyek szerint** - a tulajdon védelmének megfelelő biztosítása, ellenőrzése és folyamatosan vezetett részletező nyilvántartások esetén - **a leltározás elvégzését** (belső szabályzatban való rögzítésnek megfelelően) **helyettesítheti a részletező nyilvántartás**. Tapasztalataink szerint - a számítástechnikai rendszerek fejlődésének figyelembe vételével és ezen a területen való alkalmazásával - nem indokolt a mennyiségi leltárfelvétel elhagyása, mivel a költségvetési szervek még nem rendelkeznek megfelelő nyilvántartással és a tulajdonvédelem területén is hiányosságok vannak.

A pontosan vezetett, megfelelő részletezettségű, az állomány mennyiségi és értékbeni változtatását azonnal regisztráló számítástechnikai nyilvántartást vezető gazdálkodó szervek is időszakonként (1-3 évenként) részletes, tételes leltárt készítenek. A leltározás részletes szabályai meghatározásának - így részletező nyilvántartás vezetésével a tényleges leltározás elhagyásának - gazdálkodó szervi hatáskörbe utalása a költségvetési szerveknél a gazdálkodási fegyelem fellazulását, esetenként felelősség érvényesítése nélküli vagyonszűntést eredményezhet, így indokolt lenne a folyamatosan vezetett részletező nyilvántartás követelményeinek (a kormányrendelet 25. §-ának kiegészítésével való) rögzítése.

Az előzőekből is következő számlarendi hiányosságokkal is összefüggésbe hozható egyes esetekben, hogy a mérleg adatainak bizonylatokkal (elsősorban leltárral) való alátámasztása több fejezetnél nem volt megfelelő. Ez részben a leltározás teljes hiányát, részben annak részleges elvégzését, illetve kiértékelhetlenségét jelentette (**BM, KÜM, FM, MKM, IKIM, MTV**).

A beszámoló számszerűségének helyességét hátrányosan befolyásolta, hogy a helyszíni ellenőrzésünk során próbaszerűen kiválasztott számviteli bizonylatok nem minden esetben feleltek meg a számvitelről szóló, többször módosított 1991. évi XVIII. tv. 85-86. §-ában foglalt alaki és tartalmi követelményeknek (**KÜM, KSH**), de tapasztaltuk a tiltó rendelkezések ellenére megnyitott OTP számla pénzforgalma és maradványa beszámolóban való szerepeltetésének elmaradását is (**BM**), amelyet a fejezet 1997. márciusában rendezett a számla megszüntetésével.

A mérleg valóságát hátrányosan befolyásolta az is, hogy **egyes fejezeteknél az intézmények gazdálkodásának szabályozottsága kedvezőtlen**. A Szervezeti és Működési Szabályzatok, az önállóan és részben önállóan gazdálkodó szervezetek feladat-hatáskör elhatárolásai, illetve a gazdálkodás egyéb szabályzatai hiányoztak, elavultak, illetve csak a módosítások tervezetei álltak rendelkezésre (**BM, NM**,

KÜM, FM, MÜM, PM, MTV, GV, KSH, OBH).

A fejezetek egy részénél a felügyeletet gyakorló szerv a 156/1995. (XII. 26.) Korm. rendelet 8. § (6) bekezdése b) és c) pontjában foglaltaknak nem tett eleget, mivel nem szabályozta az önállóan, illetve a részben önállóan gazdálkodó költségvetési szervek közötti munkamegosztás és felelősségvállalás rendjét, az előirányzatok feletti jogosultság szempontjából a szervek besorolását, valamint a jogosultság gyakorlásának a rendjét. A szabályozás különösen azon szervezeteknél bír kiemelt jelentőséggel, amelyek centralizált gazdálkodást valósítottak meg (**MKÜ, KSH**). Az 1996-ban keletkezett előirányzat-maradványokat a függő, átfutó, kiegyenlítő elszámolások, valamint a közös gazdálkodást folytató intézmények közötti helytelen költségfelosztások eltérítették a szabályszerű gazdálkodás esetén képződő mértékektől. Az elszámolások és a mérleg valódiságát egyes esetekben hátrányosan befolyásolta, hogy a fejezet intézményeinek közös központi irányítása eredményeként a teljesítési adatok keveredtek, az intézmények közötti pontos, elhatárolt elszámolás nem valósult meg (**NM, KÜM, KSH**), illetve bizonyos követelések hibás (kétszeres) figyelembe vételére került sor (**MÜM, PM**). Tapasztaltuk a bruttó elszámolás elvét sértő (a bevételeket kiadáscsökkentésként számba vevő) elszámolást (**GV**), ami az előirányzat maradványok helytelen kimutatásával együtt sértette a mérlegvalódiságot.

A mérlegvalódiság mellett a pénzmaradvány megállapításának korrektségét is hátrányosan befolyásolta, hogy decemberben a következő év januári számlái, illetve az eredeti szerződés előírásaival összhangban nem álló részszámlák kifizetésére is sor került (**MÜM**), illetve ezeket is szerepeltették kötelezettségeik között (**PM**).

II. A pénzellátás (előirányzat-gazdálkodás) és az előirányzatok módosítása

Az 1980-as évek végétől több alkalommal, ismétlődően merült fel a költségvetési szervek pénzellátási, a kiadások előzetes finanszírozási rendjének megváltoztatása. A központi költségvetés hiányának az 1990-es évek elején tapasztalt drasztikus növekedése felerősítette az új típusú pénzellátásra való áttérés igényét és szükségességét.

A Magyar Államkincstár (mint a Pénzügyminisztérium fejezethez tartozó, a PM felügyelete alatt működő önálló költségvetési intézmény) **1995. november 1-jei létrehozását követően, 1996. január 1-jétől működött a kincstári rendszer.**

A Kincstár szolgáltató jellegű, speciális pénzügyi tevékenységet ellátó intézmény.

Alaptevékenysége a költségvetés végrehajtásában - a kincstári körbe tartozó ügyfelek körében - a finanszírozás, a pénzforgalom, az elszámolások, az államadósság (likviditás menedzselés), valamint az állam által vállalt garanciák és az általa nyújtott hitelek nyilvántartása, kezelése, a

kötelezettségek teljesítése, az információ gyűjtés és az információ szolgáltatás.

A kincstári rendszer eredményes működése érdekében a szükséges jogszabályok módosításra (Áht. és a végrehajtásra kiadott kormányrendeletek), illetve kiadásra kerültek. Ennek időpontja azonban nem volt összhangban a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. tv. 12. § (3) bekezdésében foglalt követelménnyel, amely szerint a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon annak alkalmazására való felkészülésre.

A kincstári rendszer kialakításával megszűnt a korábbi intézményi pénzgazdálkodás, helyette előirányzat-gazdálkodás került bevezetésre.

Az intézményi devizaszámlák kivételével minden bankszámla megszűnt a kincstári körbe tartozó szervezeteknél és megnyitásra került az MNB által vezetett Kincstári Egységes Számla. A költségvetés valamennyi pénzmozgása ezen a számlán - ezen belül a központi költségvetési szervek elkülönült számláin - valósul meg, ide érkeznek a költségvetést illető bevételek és erről a számláról teljesítik a kiadásokat.

A Kincstárban kialakításra került egy olyan könyvelő rendszer, ami a pénzforgalom figyelemmel kísérése és lebonyolítása mellett nyilvántartja az intézmények költségvetési előirányzatait is. A rendszer 1996-ban még nem működött az eredeti elképzeléseknek és jogszabályi felhatalmazásnak megfelelő teljes zártsággal, ezért az intézményi gazdálkodás ellenőrzése során a korábbi finanszírozási rendszerre jellemző anomáliákat tapasztaltunk.

A kincstári rendszer 1997. évi továbbfejlesztése lehetővé teszi - a kettős fedezetvizsgálat megvalósításával - az előirányzatokat meghaladó teljesítések elkerülését. (A Magyar Államkincstár létrehozásának és működésének - a zárszámadás helyszíni vizsgálatát megelőzően lezárt - pénzügyi-gazdasági ellenőrzéséről készített jelentésünk részletesen tartalmazza a kincstári rendszer működésének 1996. évi tapasztalatait, a működés 1997. évi és a későbbi időszakra tervezett továbbfejlesztésének lehetőségeit.)

A központi költségvetés 1996. évi előirányzatai év közben - a költségvetési törvényt módosító törvények intézkedései következtében is - módosultak. A változásokon belül a központi költségvetési szervek bevételi és kiadási előirányzatainak eltérése is jelentős.

Az 1996. évi előirányzat-módosításokon belül a növekedés jelentős részét a központosított tartalékok kormányzati és fejezeti szintű átcsoportosítása jelentette, ami a központi költségvetés előirányzatainak együttes összegét nem növelte. Számottevő volt ugyanakkor az eredetileg tervezett bevételek túlteljesítéséhez kötődő kiadási előirányzatok módosítása.

1. A fejezeti kezelésű előirányzatok módosításai, átcsoportosításai

A fejezeti szinten kezelt, elsősorban ágazati, szakmai, államháztartáson kívüli szervezetek (alapítványok, társadalmi szervezetek, stb.) támogatásának, a fejezeten

belüli felújítások, nagyjavítások finanszírozására szolgáló előirányzatok átcsoportosításának nyilvántartása, felhasználása általában megfelelt a jogszabályi előírásoknak, az Áht. 24. § (3-4) bekezdéseiben, valamint a 158/1995. (XII. 26.) Korm. rendelet 15. § (3) bekezdésében rögzített követelményeknek.

A fejezetek közötti előirányzat-átcsoportosításra alapvetően a szabályszerűség, a feladatokkal arányos megvalósítás volt jellemző, de a vontatottság, az ügyek - előkészítési és egyeztetési problémákra visszavezethető - lezárásának elhúzódása is fellelhető volt (**IKIM**).

Szabálytalan - a hatásköri előírásoknak nem megfelelő - előirányzat átcsoportosításokat is tapasztaltunk (**MR**) az előirányzat módosítások során, illetve a fejezeti kezelésű előirányzatok, speciális előirányzatok törvényben meghatározott céltól eltérő felhasználását is rögzítettük (**BM, PM, KSH**).

A fejezetek a fejezeti kezelésű előirányzatok támogatási összegeinek elkülönített kezeléséről és többnyire nyilvántartásáról is gondoskodtak.

A helyszíni ellenőrzés során vizsgált fejezetek többsége nem tett eleget az Áht. és a kormányrendelet - hivatkozott - bekezdései szerinti azon kötelezettségének, hogy a fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználásának rendjét (az igénylés és elosztás módját, az engedélyezési hatásköröket, az előirányzat-módosítás rendjét, a pénzügyi lebonyolítást és a szakmai és pénzügyi teljesítés ellenőrzését) írásban szabályozza (**HM, KHVM, PM, KÜM, FM, IKIM, OBH**). A folyamat teljes körű szabályozását és az ennek megfelelő megvalósítást is tapasztaltuk (**NM, MTA**).

Az 1996. évi költségvetésről szóló 1995. évi CXXI. törvény 67-69. §-ai az elkülönített állami pénzalapok döntő többségének feladatait és előirányzatait a fejezeti kezelésű előirányzatok közé integrálta. A döntés következtében megnövekvő, esetenként új feladatok megvalósítására a fejezetek, illetve intézményeik - a rendelkezésre álló rövid idő következtében - nem készülhettek fel. A késői döntés (a törvény kihirdetési napja 1995. december 28-a volt) miatt nem teljesülhetett ezen a területen sem a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. tv. 12. § (3) bekezdésében foglalt követelmény. (Az 1996. évi költségvetés előirányzatai megalapozottsága ellenőrzésének tapasztalatai alapján az ÁSZ az Országgyűlés részére adott véleményében már kifogásolta az alapok költségvetési előirányzatok közé integrálása előkészítésének hiányosságait.)

A fejezeti kezelésű előirányzatok közé integrált megszűnt alapokkal kapcsolatban - a költségvetési törvény adott szakaszaira hivatkozással - megjelentek egyes Kormány, illetve PM rendeletek, amelyek azonban csak a szakmai tevékenységet szabályozták. A költségvetési törvény 69. § (1)-(3) bekezdéseiben foglalt feladatokkal (a kiadásokkal, nyilvántartással, ellenőrzéssel stb. kapcsolatos teendők) összefüggő, a gazdálkodás szabályszerűségét is befolyásoló kérdéseket - a fejezeti külön szabályozások során követendő elveket - a megjelent rendeletekben nem határozták meg, nem szabályozták.

A fejezeti kezelésű előirányzatok közé integrált, korábbi elkülönített pénzalapok szakmai felhasználási szabályozása elmaradt (**PM**), illetve késsedelemmel készült el (**MKM**), ami az előirányzat felhasználását hátráltatta. Az előirányzatokkal való gazdálkodást a kezelők megosztottsága, a kezelés rendezetlensége (**ME-MKM, PM**) is nehezítette. Az esetenként tapasztalt szabálytalan felhasználás az

előirányzatokkal való helytelen gazdálkodásra, a beszámoltatás, a szakmai ellenőrzés elmaradására is visszavezethető (**MKM, IKIM**). A felhasználás ellenőrzése - a követelményektől eltérő hasznosítás feltárása - a támogatás megvonását is eredményezte (**KTM**).

A jogszabályi előírásoknak megfelelően a fejezetek és intézményeik időben elkészítették előirányzat keret-megnyitási (pénzellátási) terveiket. Az ezektől való eltérés részben tervezési hiányosság, részben a gazdálkodási körülményeikben beállt változás következménye volt. A pénzellátás tervezésének hiányosságaként értékelhető, hogy a havi támogatási összeg meghatározásakor a saját bevételeket nem vették figyelembe (**IKIM, NM, MTA, MTV**).

Egyes esetekben a súlyos likviditási gondok feloldására a PM rendkívüli, a költségvetési előirányzatok előrehozott keretmegnyitásának engedélyezésével segítséget nyújtott. Előfordult, hogy az intézmény részére - a szakmai feladatok megvalósítása érdekében - az előrehozott támogatássem volt elegendő és a likviditási problémák áthidalására a fejezettől pénzügyi fedezetet kértek.

2. Az intézményi előirányzatok módosításai

A költségvetési szervek előirányzatainak saját hatáskörben kezdeményezett, de felügyeleti szervük által jóváhagyott módosításai az évközben realizált többletbevételek és az azokból teljesíthető kiadások előirányzatokon történt átvezetésével függött össze. A módosításokra a költségvetési törvényt módosító törvényekben előírt intézkedések, valamint az eredetileg alultervezett bevételi előirányzatok miatt a működőképességük biztosítása érdekében is szükség volt. A módosításokat - tapasztalataink szerint döntő többségében - a megfelelő hatáskörrel rendelkező, illetve arra illetékes személyek engedélyezték.

A működési és a felhalmozási előirányzatok közötti átcsoportosítást - az Áht. 24. § (2) bekezdése b./ pontjában és a 156/1995. (XII. 26.) Korm. rendelet előírásaiban rögzítettek szerint - 1996-ban csak a Kormány engedélyezhetett. A felmerült igények - tapasztalatunk szerint - döntően összhangban voltak a jogszabályi előírásokkal. Az előirányzatok módosításánál azonban több esetben nem voltak tekintettel a jogszabályi előírásokra. Egyes intézmények kiemelt kiadási előirányzatokat is átcsoportosítottak egymás között, bár ennek engedélyezése csak jogszabályi felhatalmazás, vagy felügyeleti szervi jóváhagyás alapján volt megengedett (**KÜM, MTA**).

Az általános tartalék terhére a fejezetekhez, illetve intézményeikhez átcsoportosított előirányzatok általában számításokkal alátámasztottan, megalapozott igény alapján, feladatbővülés fedezeteként, kormányhatározatok alapján valósultak meg (**ME, HM, FM**), de a célirányos felhasználást, hasznosítást alátámasztó dokumentumok hiányát, az ellenőrzés elmaradását is tapasztaltuk (**MKM, MTA**).

A gazdasági stabilizációs intézkedésekkel összefüggő - az 1995. évi kormányhatározatban előírt - létszámcsökkentések megvalósításánál a fejezetek jellemzően a Kormány határozatának megfelelően jártak el. Tapasztaltuk azonban a megvalósítás elhúzódnását, illetve részbeni elmaradását (**IKIM**) is tapasztaltuk. A központi költségvetésben a bérpolitikai intézkedések forrásaként előirányzott

összeg fejezeti igénylését megelőzően a fejezetek az igényeket általában felmérték, az előirányzatok felhasználását - a felülvizsgált és jóváhagyott igények figyelembevételével - figyelemmel kísérték, illetve ellenőrizték, de tapasztaltuk annak elmulasztását is **(PM, MTV)**.

Az 1996. évi költségvetésről szóló törvény 6. § (5) bekezdésében csak a kiadásaikat teljes egészében saját bevételekből fedező (munkavállalóikat bevételeik terhére foglalkoztató) központi költségvetési szerveket zárták ki a bérpolitikai keret igényléséből. A törvény nem rendelkezett a kiadásaikat vegyes forrásból (költségvetési támogatás, saját bevétel) finanszírozó intézmények támogatási igényének - források szerinti - megbontásáról. Így gyakorlatilag általános volt az a tapasztalat, hogy az intézmények a bérpolitikai intézkedésekkel összefüggő többletkiadás teljes összegét támogatási igényként mutatták ki és kapták meg **(MTA, MR)**.

A bérpolitikai keret felhasználása ellenőrzésének elmaradásában az is közrejátszott, hogy előre ismert volt annak Kormányzati Ellenőrzési Iroda által való ellenőrzése. Helyszíni ellenőrzésünk során tapasztaltuk, hogy a KEI a vizsgálatot elvégezte. Az ellenőrzésük tapasztalatait rögzítő jelentések azonban általában a fejezeteknél nem álltak rendelkezésre.

Több esetben tapasztaltuk, hogy a költségvetési intézmények és felügyeleti szerveik az 1996. évi gazdálkodás során is figyelmen kívül hagyták az Áht. 93. § (1) bekezdésében, valamint a 98. § (3) bekezdésében megfogalmazott követelményeket. Erre a kincstári rendszer nem kielégítő működése adott lehetőséget, amely - várhatóan - 1997-től már nem teszi lehetővé a jogszabályi előirástól eltérő mértékű felhasználást. Az előirányzat-módosítások gyakorisága és időbelisége alapján azt tapasztaltuk, hogy az év második felében került sor az előirányzatot meghaladó kiadások teljesítésére. A forrást jelentő bevételek és kiadások előirányzatait utólag módosították, de több esetben ez is elmaradt, illetve a tényleges teljesítés meghaladta a módosított előirányzatot **(OGY fejezet Közbeszerzések Tanácsa cím, BM, NM, KÜM, PM, KTM, MTV, GV, KSH)**.

Azt is tapasztaltuk, hogy az előirányzatokat az elért bevételekhez és nem az indokolt kiadási szükségletekhez igazították. Ennek a gyakorlatnak is következménye, hogy a felhasználatlan többletforrásokat, előirányzat-maradványokat kiadási megtakarításként és nem bevételi többletként mutatták ki. Az ellenőrzött költségvetési intézmények többsége az előirányzatok módosításának és teljesítésének (az Áht. 103. §-ában foglalt kötelezettségnek megfelelően) nyilvántartását áttekinthetően, kellő részletezettséggel vezette, kivételes esetnek számított ennek elmaradása **(KÜM, MTV)**. Ugyanakkor tapasztaltuk azt is, hogy a számviteli szabályok szerinti - "0" számlaosztálybeli - vezetésük, illetve átvezetésük elmaradt.

A költségvetés alapján gazdálkodó szervek beszámolási és könyvviteli kötelezettségéről szóló 179/1991. (XII. 30.) Korm. rendelet, valamint az azt felváltó 54/1996. (IV. 12.) Korm. rendelet írta elő a "0" számlaosztály nyilvántartási számláinak vezetését, illetve a megnyitott számlák - legkésőbb 1996. június 30-ig való - átvezetését. A költségvetési szervek jelentős része - az éves zárás feladatainak megnövekedett munkaterhelésére visszavezethetően is - a

nyilvántartási számlák között az előirányzat-nyilvántartási számlák megnyitását elmulasztotta, ebből következően azok átvezetése is elmaradt, megsértve ezzel a hivatkozott jogszabályi előírásokat (NM, KÜM, MÜM, PM, IKIM, KTM, MTI, MR, MTV, KSH, OBH).

3. A Kincstári Egységes Számla likviditása, a költségvetés finanszírozása

A központi költségvetés zárszámadási törvényjavaslat tervezetének 1. §-a szerinti - illetve a privatizációs bevételek nélkül számított, összegében 129.793,3 M Ft-os finanszírozási szükségletet támogató - **hiánya, valamint a 4. §-ban részletezett**, együttesen 130.419,7 M Ft hiányt finanszírozó **állampapír kibocsátás között indokolatlan eltérés mutatkozott**. Az összecsúszás 626,4 M Ft-os különbséget valamelyest tovább növelik a hiányként kimutatott, de 1996. évi finanszírozást nem igénylő - a zárszámadási adatok számszaki és tartalmi valódiságánál leírt - helyesbítő műveletek. Ennek megfelelően **a törvényjavaslat-tervezet az államadósság hiányfinanszírozásra visszavezethető növekedését sem pontosan tartalmazta. A finanszírozás összetételére vonatkozó**, a tervezett normaszöveg-javaslatban megjelenő **adatok még inkább eltértek az** Államadósság Kezelő Központ kimutatásaiban regisztrált kibocsátási adatoktól.

A törvényjavaslat-tervezet 4. §-ában az 1996. évi költségvetési törvény felhatalmazására hivatkozó 73.457,1 M Ft-os kibocsátással szemben valójában csak 34.091,5 M Ft-os államkötvény értékesítés történt, a további 24.812,4 M Ft-os kibocsátás hivatkozási alapját az 1995. évi költségvetési törvény jelentette. Az 1996. évi költségvetési hiányt így 58.903,9 M Ft újonnan kibocsátott államkötvény finanszírozta.

Az Államadósság Kezelő Központ 132.437,6 M Ft-os - privatizációs bevételek nélküli - költségvetési hiányra vonatkozó számítása szerint a hiány miatti pénzszükséglet biztosításában 9.267,8 M Ft összegű privatizációs bevétel finanszírozási célú igénybevétele mellett 18.531,4 M Ft külföldi hitel felvétele is közrejátszott. A törvényjavaslat szerinti 37.096,3 M Ft helyett a kincstárjegyek állományából - az így kalkulált finanszírozási összetételben - 25.868,2 M Ft-os növekmény jelentett tényleges pénzforrást.

Megállapításaink alapján a PM - az OGY-nak benyújtott zárszámadási törvényjavaslat 4. § (1) bekezdése a)-d) pontjaiban és (2) bekezdésében - a helyesbített összegeket szerepelteti.

A központi költségvetés finanszírozási helyzetét az év nagyobb részében a kincstári egységes számla (KESZ) bő likviditása jellemezte. A privatizációs bevételek április elején történt felhasználásának hatására zuhanásszerűen csökkenő

kincstári pénzállomány sem jutott abba a sávba, amely likviditási nehézségeket okozott volna.

A kincstári körbe tartozó szervek 1995. év végi bankszámla betéteinek a KESZ-be történt bevonása miatt magas, 157,6 Mrd Ft nyitó pénzállomány a privatizációs bevételek januári befizetését követően 450 Mrd Ft, az ÁPV Rt. betétszámláinak 1996. február 1-jétől a KESZ-hez csatolásával - átmenetileg - 500 Mrd Ft fölé emelkedett.

A KESZ egyenlegének május hónaptól tendenciájában növekvő szintjét a finanszírozási szükséglet önmagában nem indokolta. A Kincstári Tanács döntése szerinti (a költségvetés kellő finanszírozási biztonságához legalább szükséges), az egyhavi átlagos finanszírozási szükségletnek megfelelő mindenkor KESZ egyenleg mértékét a pénzállomány tényleges nagysága az év második felében lényegesen meghaladta. **Az államadósságot is növelő, nagyságrendileg 100 Mrd Ft-os többlet állampapír kibocsátásra a jegybank sterilizációs igényének kielégítése érdekében került sor.**

A Kincstár - törvényjavaslatban nem említett - monetáris szerepvállalása az Áht. vonatkozó előírását nem sértette. Az viszont nem számszerűsíthető, hogy az MNB helyett elvégzett sterilizáció milyen összeggel befolyásolta az MNB-nek adott 58,1 Mrd Ft költségvetési támogatást.

Az államháztartási kiadások utólagos finanszírozása, illetve az önkormányzati alrendszer nettó kincstári finanszírozási rendjének alkalmazása és a hiány kedvező alakulása következtében - a sterilizációs igénnyel együtt is - relatíve lecsökkent finanszírozási szükséglet kielégítése, ennek keretében a **hiány finanszírozása, a megelőző éveknél minőségileg jobb feltételek között valósult meg.** A többszöri halasztás után 1996. januárjában elindult elsődleges forgalmazói rendszer, a pénzpiacon folyamatosan jelentkező likviditásbőség jelentősen növelte az állampapír kibocsátások biztonságát. Az infláció(s várakozások) mérséklődése és az élénk kereslet hatására az állampapírok kamatszintje 8-10 %-pontot esett, ami számottevően csökkentette a finanszírozás fajlagos költségeit.

Kedvező folyamatnak kell tekintenünk, hogy a befektetői bizalom erősödése lehetővé tette a lejárt államadósság megújítása céljából az újonnan kibocsátott **állampapírok futamidejének látványos meghosszabbítását.** A kibocsátott állampapírok összetételében az államkötvények és a kincstárjegyek aránya lényegesen nem változott ugyan az előző évihez képest, de mindkét kategóriánál a hosszabb lejáratúak szerepe nőtt.

A diszkont kincstárjegyeknél a rövid, 1-3 hónapos lejáratú papírok állománya abszolút mértékben is csökkent, helyüket a 6, és főleg a 12 hónapos kincstárjegyek vették át. Az államkötvények körében az uralkodóvá vált 2 és 3 éves lejáratú, fix kamatozásúak mellett megjelentek a 7 éves

futamidejű, indexált (inflációhoz kötött)
kamatozású állampapírok is.

A pénzeszközök felhasználása a KESZ likviditása és így az állampapírok kibocsátásának éven belüli ütemezése szempontjából **is kedvezően alakult**. A költségvetési szervek saját bevételei az időarányosnál általában gyorsabb, kiadásai - az utólagos finanszírozásnak köszönhetően - lassabb ütemben teljesültek. Ez azt is jelentette, hogy rendszerint elmaradtak - a korlátozott számú előrehozást figyelmen kívül hagyva - a Kincstár által időarányosan leosztott havi támogatási előirányzat biztosította felhasználási lehetőségektől.

A fejezetek, költségvetési szervek kincstári számláin átvezetéssel jóváírt támogatások éves összege - egyes fejezeti kezelésű előirányzatok teljesítésében mutatkozó lemaradásokat kivéve - megfelelt a módosított támogatási előirányzatok összegének. Az előirányzatok túllépésére csak a költségvetési törvényben megszabott esetekben (az automatizmus-szerűen teljesülő előirányzatoknál) és a Belügyminisztérium fejezet tévedéséből bekövetkezett 11,6 M Ft-os túlf finanszírozásánál került sor.

III. A központi költségvetés fő bevételi jogcímei

1. Gazdálkodó szervezetek befizetései

1.1 Társasági adó (pénzintézetek nélkül)

A társasági adó pénzintézetek nélküli előirányzatának tényleges teljesülése (110,9 Mrd Ft) mind az eredeti (69,9 Mrd Ft), mind a módosított (73,9 Mrd Ft) előirányzatot meghaladta (az eredetit 59%-kal, a módosítottat 50%-kal). Az APEH a TÁNYA bevallásokat - helyszíni ellenőrzésünk befejezésekor - még nem dolgozta fel teljes körűen, de az már megállapítható volt, hogy a bevételnövekedést döntően a gazdálkodók jövedelmezőségének javulása, s ezzel összefüggésben az osztalék fizetés miatti 23%-os kiegészítő adó eredményezte. (A kiegészítő adó azonban kisebb mértékben nőtt, mint az alapja.)

A gazdálkodóktól származó adóbevétel az utóbbi három évben arányosan (1994-ben 76,2 Mrd Ft, 1995-ben 90,7 Mrd Ft és 1996-ban 110,9 Mrd Ft) és folyamatosan (mintegy 20%-kal, illetve azt meghaladó mértékkel) növekedett. Ugyanakkor az előirányzatok az előző évi tényszámok alatt maradtak, aminek okai egyrészt a gazdálkodók jövedelmezőségének növekedésével kapcsolatos kételyekben, másrészt a törvényi változások (kiegészítő adó) következményeinek ismerete, pontos kiszámíthatósága hiányában határozhatók meg.

Jellemző volt 1996-ban is, hogy a gazdálkodók december havi befizetése (60,6 Mrd Ft) 55%-a volt az éves befizetések összegének. Ennek is több oka van, amelyek közül az egyik az osztalék után fizetendő kiegészítő adó, amelynek mértéke,

összege csak az év végén válik ismertté a gazdálkodóknál.

1.2 Vám- és importbevételek

A Magyar Köztársaság 1996. évi költségvetéséről szóló 1995. évi CXXI. törvényben a **vám- és importbefizetések** rendes, eredeti előirányzatát 224 Mrd Ft-ban, a törvényt módosító 1996. évi LXXVIII. törvényben e befizetési jogcím rendkívüli előirányzatát 22 Mrd Ft-ban határozták meg. Utóbbi indokáról a helyszíni vizsgálat ideje alatt dokumentáció nem állt rendelkezésre.

A befizetési jogcímen teljesült bevétel 247,1 Mrd Ft volt, ami a rendes és a rendkívüli előirányzat együttes összegét minimálisan, 0,5%-kal haladta meg.

Vámbevételek címen 93,4 Mrd Ft, vámpótlék címen 98,8 Mrd Ft, statisztikai illeték címen 22,6 Mrd Ft folyt be.

A költségvetési törvény 7. § (3) bekezdése értelmében a **központi költségvetés rendes bevételét képezi a vámbiztosíték** bevételi **számla** mindenkori **egyenlege**.

A számla pénzforgalmi és elszámolási rendjét a vámjogról, a vámeljárásról, valamint a vámigazgatásról szóló 1995. évi C. törvény (továbbiakban vámtörvény) alapján a 10/1996. (III. 25.) PM rendelet szabályozta.

A vámbiztosíték számlán 1996. december 31-én a 254,6 Mrd Ft bevétel és a 222,3 Mrd Ft kiadás egyenlegeként a nettó bevétel 32,3 Mrd Ft volt, amelyet a központi költségvetésben a vám- és importbefizetések jogcímén elszámoltak.

2. Fogyasztáshoz kapcsolt adók

2.1 Általános forgalmi adó

A központi költségvetés legnagyobb bevételi forrását jelentő ÁFA befizetések 1996-ban is folyamatosan, az inflációval arányos ütemben növekedtek. Az átlagosnál nagyobb mértékben nőtt - főleg az év végén - az import utáni befizetés. Az adóbevétel alakulását hátrányosan befolyásolta - csökkentette - a "0" kulcsos és a tárgyi adómentes értékesítés arányának növekedése, továbbá, hogy a visszaigénylések emelkedésének üteme meghaladta a befizetéseket. Az ÁFA adóbevétele általában jól prognosztizálható. Ennek is következménye, hogy a tényleges befizetés minimális mértékben (0,4%-kal) haladta meg az eredeti előirányzatot.

Az ÁFA bevétel eredeti (a VPOP által beszedett adóbevétellel együtt meghatározott) előirányzata 513,3 Mrd Ft volt, amely 515,5 Mrd Ft összegben teljesült. A növekedés üteme az előző évekhez viszonyítva némileg csökkent (1994-ben 336,1 Mrd Ft, 1995-ben 424,0 Mrd Ft volt a bevétel), de az adóbevétel reálérték körül tartásának elvárása lényegében teljesült.

Az APEH 1996-ban tovább növelte és szigorította az ÁFA visszaigénylések - és egyéb kiutalások - ellenőrzését. Az ÁFA ellenőrzések száma 46 ezerre emelkedett,

amelyet a szűkös létszámhelyzet miatt csak úgy tudtak elérni, hogy a negyedéves - esetenként a havi - bevallások átvételének időpontjában létszámátcsoportosítást hajtottak végre. Az ellenőrzések eredményeként 14,1 Mrd Ft jogosulatlan ÁFA visszaigénylést tartottak vissza, amely 30%-kal haladja meg az 1995-ben ilyen címen visszatartott összeget.

2.2 Fogyasztási adó

A fogyasztási adó 1996. évi eredeti előirányzata (238,8 Mrd Ft) nem teljesült. Az adóbevétel ténylegesen befolyt összege, 222,1 Mrd Ft, az eredeti előirányzat 93 %-a. Az elmaradás egyrészt az üzemanyagoknál, másrészt a VPOP által beszedendő adóbevételeknél következett be. A fogyasztás és ebből következően az adóbevétel növekedési üteme jelentősen mérséklődött az előző évihez viszonyítva.

Fogyasztási adóból a központi költségvetés 1994-ben 164,3 Mrd Ft, 1995-ben 200,9 Mrd Ft bevételhez jutott. Ebből a VPOP által beszedett összeg 25,1 Mrd Ft, illetve 34,8 Mrd Ft volt az említett években, míg 1996-ban a bevétel - az előbbieken említett okok következtében - 31,3 Mrd Ft-ot tett ki.

A bevételek közül az üzemanyagok (benzin, gázolaj) 120 Mrd Ft-ot, a dohányáru, cigaretta 49,8 Mrd Ft-ot, míg a szeszes italok 34 Mrd Ft-ot képviseltek.

A vámhatározatokban kivetett - és befolyt - import általános forgalmi adó összege 486,1 Mrd Ft, az **import fogyasztási adó** összege 31,3 Mrd Ft volt, melyek 1996-ban is az adóhatóság általános forgalmi adó, illetve fogyasztási adó bevételei között jelentek meg. (Az MNB elszámolásában, valamint az APEH napi pénzforgalmi jelentésében, az egyes jövedelemtulajdonosok bizonyos költségvetési kötelezettségeinek és juttatásainak pénzforgalmáról készült kimutatásában és éves bulletinjeiben elkülönítetten is megjelennek.)

3. Lakosság költségvetési befizetései

3.1 Személyi jövedelemadó

Az adó befizetését mintegy 4,3-4,4 millió adózó teljesíti, amelyből közel azonos (50-50%) az önbevallók, illetve a munkáltatóval elszámoló adózók aránya. 1996-ban - az előző évinél 53 ezerrel több - 2327 ezer adóbevallást nyújtottak be. Ebből 1973 ezer bevallónak volt adófizetési kötelezettsége, összesen 238 Mrd Ft, amely összeg az összbefizetésnek 61%-a (az egy bevallásra jutó átlag 121 ezer Ft, 1995-ben 140 ezer Ft volt).

A személyi jövedelemadó 1996. évi eredeti előirányzata 378,7 Mrd Ft, tényleges bevétele 389,4 Mrd Ft volt. (1994-ben 243,6 Mrd Ft, 1995-ben 290,0 Mrd Ft volt a beszedett adó összege.) Az 1995. évi teljesítéshez viszonyított 100 Mrd Ft összegű (34%-os) növekedés főbb okai a

jövedelmek felső sávok felé való eltolódása, az adókulcsok változása (a 0%-os sáv megszűnése), a 44% helyett a 48%-os legmagasabb sáv bevezetése, ami mintegy 16 Mrd Ft többletbevételt eredményezett és a forrásadó (11,6 Mrd Ft) közel két- és félszeresére való növekedése voltak.

A 100 Mrd Ft-os növekedés úgy realizálódott, hogy a különböző kedvezmények, csökkentési (jóváírási) lehetőségek összege több, mint 60%-kal növekedett. A bevallások szerint 31 Mrd Ft befizetésre és 17 Mrd Ft visszafizetésre kerül sor. A visszafizetések főbb okai az adójóváírások, adóelőlegeknél jelentkező túlfizetések, az önkéntes nyugdíjpénztári kedvezmények és az alapítványi, befektetési kedvezmények miatti visszaigénylések voltak.

3.2 Egyéb lakossági adók

Az egyéb lakossági adók - amely alatt a jövedéki szabályozásról és ellenőrzésről, valamint a bérfőzési szeszadóról szóló 1993. évi LVIII. törvényben (jövedéki törvény) szabályozott **bérfőzési szeszadó** értendő - 1,7 Mrd Ft-os bevételi előirányzatával szemben a teljesítés közel 50%-kal magasabb volt, 2,5 Mrd Ft adóbevétel folyt be.

A túlteljesítést a kiemelkedő gyümölcsstermással, illetve a gyümölcsexport visszaesésével indokolták.

3.3 Lakossági vámbefizetések

A lakossági vámbevételek 3,5 Mrd Ft összegű előirányzatának csak 44%-a, 1,5 Mrd Ft teljesült, ami jelzi, hogy az előirányzat - hasonlóan az 1995. évihez - túltervezett volt. A bevételecsökkenés az üzleti célú turizmus mérséklődésének tudható be.

3.4 Egyéb költségvetési bevételek

A vegyes bevételek között megjelenő **jövedéki bírság** 1996. évben befolyt 0,5 Mrd Ft-os összege szerénynek mondható a tárgyévben jogerősen 2,1 Mrd Ft összegben kiszabott bírsághoz viszonyítva. Ugyanakkor a befizetés mértéke a korábbi évekhez képest minőségi javulást jelentett.

4. Pénzintézetek társasági adója és osztaléka

A pénzintézeti körtől származó adó- és osztalékbevétel (az MNB befizetésével együtt számított) 1996. évi eredeti előirányzata 29,9 Mrd Ft volt, amely - a korábbi évekhez hasonlóan - alacsonyabb összegben (21,3 Mrd Ft) teljesült.

A költségvetésben eredeti előirányzatként a pénzintézeti (alapvetően kereskedelmi banki) adó- és osztalék-befizetést 9,4 M Ft, az MNB befizetését 20,5 Mrd Ft összegben határozták meg.

A tényleges teljesítés - az 1995-ben tapasztalatnak megfelelően - jelentősen eltért az előirányzattól. Az MNB 1996-ban csak 5,2 Mrd Ft befizetést, míg a többi pénzintézet 16,1 Mrd Ft összeget teljesített. A pénzintézetek befizetésén (adó- és osztalék) belül a kereskedelmi bankok 14,2 Mrd Ft, a takarékpénztárok 0,8 Mrd Ft, a befektetési pénzintézetek 0,4 Mrd Ft összeggel részesedtek az előirányzott 10,7; 0,6 Mrd Ft összeggel szemben (a befektetési pénzintézeti befizetéseknek 1996-ban nem volt előirányzata).

Az eredeti előirányzattól való elmaradásnak és a belső szerkezet (összetétel) változásának több oka van.

Az MNB-nél pl.: a kamatláb, az árfolyamnyereség csökkenése, a pénzintézeti szféra eredményére kedvező hatással volt a nemzetgazdaság teljesítményének növekedése, a befektetők bizalmának növekvő mértékű megnyerése stb.

5. Adóelengedések, adókedvezmények, támogatások

Az APEH 1996-ban 437 (1995-ben 280) ezer ellenőrzést végzett. Az ellenőrzések eredményeként 10,1 Mrd Ft adóbevétel realizálódott, míg a bírságokból, pótlékokból befolyt összeg 13,5 Mrd Ft volt. Az ellenőrzések megállapításának realizálásaként 56 ezer db I. fokú határozatot adtak ki, amelyek ellen 28 ezer db fellebbezést nyújtottak be. A változások alapvető oka a személyi jövedelemadót érintő befektetési kedvezmények nagyszámú ellenőrzése volt.

Az 50%-os fellebbezési arány igen magas, tekintettel arra, hogy 1995-ben még csak 29%, de a 1990-es évek elején még alig 10% volt.

Az elbírált fellebbezések az I. fokú határozatok 77%-át jóváhagyták, 13%-át megváltoztatták és 10%-ban a megállapítást megsemmisítették. Az utóbbiak miatt az I. fokon megállapított adóhiány 7 Mrd Ft-tal, a bírság 5 Mrd Ft-tal, a késedelmi pótlék 3 Mrd Ft-tal csökkent. A bírósági perképviselő 7500 volt, amelyből 5500 1996. előtti. Az utóbbi években 1000-1500 pert kezdeményeztek az adózók. Az év folyamán befejezett 1230 perből 62% az eredeti adóhatósági határozat jóváhagyásával végződött.

Adóhatósági eljárás keretében 52 ezer db méltányossági kérelmet (ebből 43 ezer tárgyidőszaki) kellett volna elbírálni, amelyből 38 ezer esetben I. fokú határozat született.

A törölni kért 15 Mrd Ft-ból 4,2 Mrd Ft-ot töröltek, amelyből 3,4 Mrd késedelmi pótlék volt. Az 1465 db II. fokú határozat 83%-ban hagyta jóvá az I. fokú határozatokat, míg a változtatás és megsemmisítés miatt 500 M Ft-ot töröltek.

A vámteher mérséklésére és elengedésére vonatkozó előírásokat a vámtörvény (és végrehajtási rendelete) szabályozta, amely az eljárásban a vámhivatal illetékességét jelölte meg. A vámtörvény alapján a VPOP 1996. VII. 3-án utasítást adott ki a kérelmek elbírálásának szempontjairól.

Az elengedett vámteherről központi adatnyilvántartás nincs, azonban a helyszíni ellenőrzésünk ideje alatt a felügyeletet gyakorló főosztály a vámszervektől adatszolgáltatást kért. Az összesített adatok tanúsága szerint az elengedett vámteher 1996. évi összege mindössze 195,1 M Ft volt.

A vámteher visszatérítésére vonatkozó szabályokat a vámtörvény (és végrehajtási rendelete) tartalmazza. E tárgykörben központi utasítás nem készült, a feladat ellátását, az ellenőrzést a vámhivatalok ügyrendje szabályozza.

A testülettől kapott információ szerint a vámtörvény 137. §-ában foglalt visszatérítési jogcímenek 108,6 M Ft vámteher visszautalás történt, ezenkívül az exporttermékekbe való beépítés címén további 20,6 Mrd Ft volt a vámteher visszatérítés összege.

Kifogásolható, hogy e körben 1996. évben kiemelt - előzetes vagy utólagos - ellenőrzésre nem került sor. Az összeg, nagyságrendjét tekintve az összes vámbevétel közel 10%-át teszi ki, így indokolt, hogy a - különösen az exporttermékbe való beépítés miatti - visszatérítés jogszerűségének ellenőrzése a jövőben nagyobb hangsúlyt kapjon.

6. Az adókonszolidáció megvalósulása

A Magyar Köztársaság 1995. évi költségvetéséről szóló 1994. évi CIV. törvény 93. § alapján az adókonszolidáció keretében - a törvényben meghatározott feltételek fennállása esetén - az érintett gazdálkodó szervezetek 1995. június 30-ig köthettek szerződést az APEH-hel, illetve a VPOP-val.

Az **APEH** 1996. január 1-én 54 gazdálkodó szervezettel kötött érvényes szerződéssel rendelkezett, amely 4,8 Mrd Ft adótartozásra vonatkozott.

Az adótartozás mintegy 73%-a, 3,5 Mrd Ft tőke-, a fennmaradó 1,3 Mrd Ft pótlék- és bírságtartozás volt. Az 1996. év során - a szerződések alapján - 630 M Ft befizetés valósult meg.

A gazdálkodó szervezetek kérelme alapján az adóhatóság 19 esetben 230 M Ft adótartozást engedett el, míg 9 szerződés teljesítése (1,0 Mrd Ft összegre) meghiúsult. Ezekben az esetekben az APEH végrehajtás útján kívánja érvényesíteni a költségvetés követeléseit.

Év végére az adókonszolidáció körbe vont gazdálkodó szervezetek adótartozása 2,9 Mrd Ft-ra (mintegy 40%-kal) csökkent, amelyből 2,0 Mrd Ft tőke és 0,9 Mrd Ft a pótlék-, illetve bírságtartozás volt.

A **vámhatóságnak** az adóskonszolidációban résztvevő gazdálkodók közül 1996. január 1-én összesen 25 gazdálkodó szervezettel volt érvényes szerződése.

Az 1996. évben esedékes 73,4 M Ft tőkebefizetési kötelezettségből mindössze 36,8 M Ft-ot teljesítettek. A befizetés érdemben alig javította a költségvetési bevételeket.

E gazdálkodó szervezetek 1996. december 31-én fennálló tőketartozása 965 M Ft volt.

Megjegyzendő, hogy az e kört is érintő felszámolási eljárások következtében a következő évekre átütemezett befizetési kötelezettség teljesülése is kétséges lehet.

7. Az adó- és vámhátralékok behajtására tett intézkedések

A gazdálkodó szervekkel szemben tett APEH kényszerintézkedések hatására 38,6 Mrd Ft folyt be a letéti számlára, ezen belül a végrehajtásból 35,9 Mrd Ft, a felszámolási eljárásokból 2,6 Mrd Ft teljesült.

Az APEH által kezelt hátralékállomány főbb mutatói az utolsó 3 évben a következők szerint alakultak (Mrd Ft-ban):

Megnevezés 1994. XII. 31. 1995. XII. 31. 1996. XII. 31.

Tőke Pótl. Össz. Tőke Pótl. Össz. Tőke Pótl. Össz.

Csődegyezség 0,7 0,4 1,1 0,5 0,4 0,9 0,2 0,0 0,2

Felszámolási igény és hátralék 62,4 28,7 91,1 104,3 53,9 158,2 133,3 65,5 198,8

Adóskonszolidáció 5,9 1,4 7,3 3,5 1,3 4,8 2,0 0,9 2,9

Egyedi Kormány hat. 5,4 1,1 6,5 2,9 1,0 3,9 1,7 0,9 2,6

Végreh.felfüggesztve - - - 12,5 4,1 16,6 18,1 5,3 23,4

Összes behajt.-lan v.

csak részben behajt-ó 74,4 31,6 106 123,7 60,7 184,4 155,3 72,6 227,9

Behajtható 16,5 5,5 22 48,3 17,6 65,9 64,7 19,5 84,2

Mindösszesen: 90,9 37,1 128 172 78,3 250,3 220 92,1 312,1

Behajtható aránya - - 17,2% - - 26,3% - - 27%

Befolyt összeg - - 43,9 - - 36,3 - - 38,6

Felszámolások sz. (db) - - 7087 - - 8811 - - 9784

Végrehajtások sz. (db) - - 18654 - - 31120 - - 39795

Az adatok reális értékeléséhez szükséges megemlíteni, hogy az eljárások befejezésére a Csődtörvény maximum 2 évet ír elő. Az eljárások elhúzódása ezt jelentősen meghaladja, így az amúgy is alacsony kielégítési arány folyamatosan csökken. (1994-ben 9,4%, 1995-ben 8,8%, 1996-ban 5,6% volt.) Emiatt az APEH 14 esetben alkalmazta a hitelezői igény engedményezését, amelyek igen jó eredménnyel realizálódtak.

Amíg a behajthatónak minősített kintlévőség 1994-ről 1996-ra közel a négyszeresére nőtt, addig a ténylegesen befolyt összeg változatlan, illetve csökkent. A végrehajtásokból eredő bevétel 35,9 Mrd Ft volt annak ellenére, hogy a

beszedési megbízások csak 8,7%-ban realizálódtak. Lényegesen hatékonyabb a követelés lefoglalás, de ezt a formát az APEH - lehetőségeihez mérten - nem használta ki teljes körűen.

A vámhatóság által kezelt **adó- és vámbevételek** 1996. december 31-én nyilvántartott **tőkehátraléka** 63,4, **kamathátraléka** 156,3 Mrd Ft volt. A tőkehátralékból 11,8 Mrd Ft volt a vámteher-, 34,1 Mrd Ft az általános forgalmi adó- és 17,5 Mrd Ft a fogyasztási adó tartozás összege.

Az adó- és vámbevételek 1996. december 31-én kimutatott hátraléka az előző év végi - korrigált - 59,5 Mrd Ft összegű hátraléknál 3,9 Mrd Ft-tal magasabb.

A vámszervezet az előző évekre kimutatott hátralékokat - folyószámla-rendezések, összevezetések, téves előírások helyesbítése, jóváírások, törlések miatt - visszamenőlegesen módosította. Így pl. 1996. évben az előző évekre vonatkozó hátralékokat 14,9 Mrd Ft-tal csökkentette. Ennek következtében a hátralék összege csak irányszámként kezelhető, amelyet az abban az időpontban rendelkezésre álló információk alapján határoznak meg.

Az 1996. április 1-én hatályba lépett, a vámtörvény végrehajtásának részletes szabályairól szóló 10/1996. (III. 25.) PM rendelet - egyebek között - szabályozta a vámszervezet által kezelt államháztartási bevételi számlák vezetési rendjét.

A hátralékállományt növeli a 6,2 Mrd Ft összegű kiszabott, de **be nem folyt jövedéki bírság** (ebből 1,7 Mrd Ft keletkezett 1996. évben), valamint a 4,9 M Ft összegű **bérfőzési szeszadó tartozás** (utóbbiból 3,6 M Ft-ot 1997. évben már befizettek az adósok).

A **vámtartozások végrehajtására** vonatkozó előírásokat 1996-ban a vámtörvény és végrehajtási rendelete szabályozta. Kifogásolható, hogy e tárgy körben **VPOP aktualizált utasítás nem készült**.

A vámbeszédés behajtására még a vámtörvény hatálybalépése előtt kiadott - elavult - átmeneti szabályzatot (46/1995. VPOP utasítással módosított 176/1994. (X. 31.) VPOP utasítás) alkalmazta a szervezet. Az újraszabályozást az 1997. II. félévi munkatervébe állította be.

A **jövedéki bírság és a bérfőzési szeszadó tartozások végrehajtásának** előírásait a jövedéki törvény alapján kiadott /188/1995. (XI.30.) VPOP utasítással módosított 186/1994. (XI.18.)/ **VPOP utasítás szabályozta**.

A vámhivatalok illetékességét jelöli meg a végrehajtási eljárásban a vámtörvény, illetve jövedéki törvény, de pl. a vámtörvény végrehajtási rendelete értelmében az azonnali beszedési megbízást a vámhivatal jelentése

alapján a számlavezető vámszervnek, az ingatlan-végrehajtást pedig a területi parancsnokságnak kell elrendelnie.

A végrehajtási cselekmények részletes központi adatnyilvántartását (naprakész informatikai háttérrel) - a jövedéki terület és az azonnali beszedési megbízás kivételével - **a szervezet nem alakította ki.** Így a VPOP részéről a behajtási tevékenység eredményességének rendszeres figyelemmel kísérése kétséges. A tevékenység kedvezőtlen hatékonyságát - az ellenőrzésünk során kért - adatok igazolták.

A vám-, adó- és jövedéki bírságtartozás behajtására irányuló végrehajtási eljárások keretében 1996-ban beszedett összeg mindössze 225,6 M Ft volt, ennek is közel 84%-a az - egyébként 11,9 Mrd Ft összegre benyújtott, de közismerten alacsony hatásfokú - azonnali beszedési megbízás 189,2 M Ft összegű teljesüléséből származott.

Ingó értékesítésből csupán 34,6 M Ft, ingatlanértékesítésből pedig 1,3 M Ft folyt be. A vámszervek 174 esetben 115 M Ft becsértékű ingóságot, 62 esetben 196 M Ft becsértékű ingatlan és 2 esetben 1,6 Mrd Ft értékű követelést, részvényt foglaltak le.

Árverést 16 esetben tartottak, ebből 11 volt eredményes. A szervezet egy árverési csarnokot üzemeltetett az APEH-hal közösen, ettől eltekintve az árveréseket a helyszínen bonyolították le.

A tevékenység hatékonyságát kedvezőtlenül befolyásolta, hogy - összefüggésben a létszámproblémákkal - a vámhivataloknál nemhogy szervezeti egység, de külön végrehajtói státusz sem került kialakításra.

Az Állami Számvevőszék 1995-ben vizsgálta a Vám- és Pénzügyőrség tevékenységét. Ennek során a végrehajtási tevékenység szervezeti feltételeinek javítása, a tevékenység koncentrált és szakszerű végrehajtása érdekében önálló **végrehajtói irodák létrehozását javasoltuk,** ami 1996-ban nem valósult meg. A vámhivatalokban a végrehajtást változatlanul a kijelölt (73 fő), szakképesítéssel általában nem rendelkező munkatársak végezték, vámszakmai és jövedéki feladataik ellátása mellett. A végrehajtási cselekmények esetszáma és a beszedett összeg nagyságrendje alapján megállapítható, hogy 1996.

évben a végrehajtás a vámhivataloknál szinte alig funkcionált.

E téren előrelépést jelentett, hogy 1996. augusztusban több mint 20 pénzügyőr részére - külső szakemberek bevonásával - végrehajtási eljárási tanfolyamot szerveztek. A végrehajtási alosztályok szervezetszerű felállítása a testületnél napirenden van. A kapott tájékoztatás szerint a létszámhelyzet függvényében az alosztályok 1997. év folyamán felállításra kerülnek.

A vámhatóságnál a **csődeljárás** alatt álló ügyfelek 1996. december 31-i tőketartozása 1,1 Mrd Ft, kamattartozása 1,9 Mrd Ft volt, 1996. évben csődegyezséget 1 esetben kötött a vámszervezet.

Nem ismeretes, hogy az érvényben levő csődegyezséggel érintett tartozás teljesítéseként mekkora összeg folyt be, így megkérdőjelezhető a csődegyezségek betartásának figyelése.

A vámhatóságnál a **felszámolási eljárás** alatt állók 1996. december 31-i tőketartozása 37,4 Mrd Ft, kamattartozása 73,6 Mrd Ft volt.

Az összeg nem tartalmazza a felszámolás alatt állók esetleges jövedéki bírság tartozását. Kérdéses, hogy a hitelezői igénybejelentés tartalmazza-e, mivel erről az eljárást szabályozó 191/1995. (XII.11.) számú VPOP utasítás sem rendelkezett.

A tartozás megtérülése az ismert körülmények miatt - sok esetben a szervezet alig rendelkezik vagyonnal, mivel azt a felszámolás előtt kimentette vagy felélte, a több éven át tartó eljárás következtében a maradék vagyon pusztulása, vám- és adótartozások esetében a tartozások kielégítésének törvényileg előírt sorrendje kedvezőtlen - érdemben nem várható.

Az 1996. évben befejeződött 413 db felszámolási eljárás során a megtérülés mindössze 21 M Ft volt. A hitelezői veszteség 1,3 Mrd Ft-os tőke- és 2,8 Mrd Ft-os kamatösszegét tekintve a megtérülés az előző időszakhoz hasonlóan minimális volt.

A vámhatóságnál a **végelszámolás** alatt állók tőketartozása 1,7 Mrd Ft, kamattartozása 4,3 Mrd Ft volt 1996. december 31-én.

Az 1996. évben lezárult végelszámolási eljárás alatt állók mindössze 1,3 M Ft tartozást fizettek be.

A vonatkozó VPOP utasítás a cégbíróság székhelye szerinti (megyeszékhelyi) vámhivatalokat jelölte ki a csőd-, felszámolási eljárások és a végelszámolás lefolytatására, azonban a személyi feltételek biztosítása e téren sem volt kedvezőbb, mint a végrehajtásnál.

Ez esetenként és helyenként az ügyek "kézi vezérlésének" szükségességét vonta maga után a

parancsnokságok részéről. A vámhivatalok mechanikus kijelölése nem vehette figyelembe a helyi sajátosságokat sem, pl. a Főváros kiemelt jelentőségét. Összességében a tevékenység hatékonyságát kedvezőtlenül befolyásolta a szakképzett létszám hiánya.

Az egyes tartozások behajtásával összefüggő törvények módosításáról 1996. júliusban megjelent 1996. évi LX. törvény lehetővé tette, hogy a csőd-, a felszámolási eljárásban és a végelszámolásban a központi költségvetést megillető vám- és jövedéki követeléseknél a hitelező képviselőjeként - az illetékes szervek külön megállapodása alapján - az adóhatóság is jogosult legyen eljárni.

A vámhatóság még 1996. évben kezdeményezte az APEH-hal az ezirányú együttműködést, amely 1997. első felében konkrét megállapodásban öltött testet. E kezdeményezésével a VPOP késleltette saját behajtói szervezetének kialakítását, amiről az együttműködés megvalósulása esetén sem mondhat le.

A Vám- és Adófőosztály által is vizsgált számviteli információs rendszer működtetésével megnyílt annak lehetősége, hogy - a rendelet betartása esetén - a folyószámla-nyilvántartás kevesebb hibával legyen terhelt.

A vámszervezetnél 1996-ban több folyószámla-nyilvántartást vezettek. A jövedékekkel kapcsolatosan kezelt államháztartási bevételek nyilvántartása változatlanul a Jövedéki Főosztály hatáskörében volt. A vámterheket tartalmazó folyószámlákat pedig 1996-ban minden gazdálkodó esetében 0-ról indították, mivel párhuzamosan meghagyták az 1995. és az azt megelőző évek terheléseit és jóváírásait, befizetéseit és visszafizetéseit tartalmazó nyilvántartási rendszert is, azzal, hogy az új számlára nyitó egyenlegként a folyószámla rendezés megtörténte utáni egyenleg kerül felvezetésre a számviteli törvény szabályai szerint.

A Pénzügyminisztérium nem nyilvánított ellenvéleményt a működtetéssel kapcsolatban.

IV. A fejezeti előirányzatok teljesítése

1. Társadalmi közkiadások

Az államháztartás reformjának elhúzódása következtében - az 1995. évben megvalósult intézkedések áthúzódó hatásain túlmenően - 1996-ban a központi

költségvetési szervek lényegében változatlan szervezeti keretek között és feladatrendszerben működtek.

Az előző évi pénzmaradványokból, az éves gazdálkodás során realizált többletforrásokból működőképességüket fent tudták tartani. Ugyanakkor a feladatellátást veszélyeztető feszültségekkel, forráshiánnyal is találkoztunk egyes fejezeteknél (**BM, HM, MTI, MR, MTV**).

A súlyos likviditási helyzetben lévő szervezeteknél már a korábbi években megbomlott az ellátandó feladatok és a rendelkezésre álló források közötti összhang. A kialakult helyzet okainak mélyebb elemzésére jelen vizsgálatunk során nem térhettünk ki.

Tapasztaltuk azt is (BM, MTI), hogy a likviditást a központi költségvetés és a TB alapok rovására, valamint más esedékes köztartozások megfizetésének elmulasztásával is finanszírozták. Esetenként jelentős szállítói tartozások alakultak ki, amelyek az intézmények kedvezőtlen piaci megítélését okozták, így az államigazgatás hitelét is veszélyeztették.

A kialakult likviditási feszültségek megítélését az is motiválja, hogy a feladatok még mennyiségi kritériumok alapján sem kerültek meghatározásra, teljesülésük igazolása az intézmények önbevallása szerint történt. A szakmai feladatok és pénzügyi források összhangja ellenőrzésének - korábban is említett - elmaradása azt jelentette, hogy a fejezeteket felügyelő szervek többsége számára nem ismert részleteiben a különböző forrásokból finanszírozott feladattömeg megvalósulása.

1.1 Az intézmény- és feladatrendszer felülvizsgálata, takarékosági intézkedések

Az állami feladatellátás intézményrendszerének felülvizsgálatában - az 1996. év során - alapvető változások nem valósultak meg. A korábbi intézkedések áthúzódó hatása mellett az egyes fejezetek által felügyelt intézmények közötti átrendeződés volt megfigyelhető (**ME-BSZ, BM, NM**), de jelentős módosulást is tapasztaltunk a költségvetési intézményhálózatnál (**KHVM**).

A rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvényt az Országgyűlés 1995. december 21-én fogadta el. A törvény 1996. évi megvalósítása alapján került sor 1996. augusztus 1-jével az MR Rt., október 1-jével az MTV Rt. megalakulására és ezzel egyidejűleg a központi költségvetésből (fejezetek közül) való törlésére.

Az MTI gazdasági társasággá történő - évek óta húzódó - átalakítása 1996-ban sem valósult meg.

Az intézmények jelentős részénél a kiadások mérséklésére és a bevételek növelésére - már 1995-ben, a gazdasági stabilizációt szolgáló rendelkezések hatására - intézkedési tervet készítettek és léptettek életbe. A megtett intézkedések költségvetésre gyakorolt hatása - a megfelelő mérési módszerek hiánya

következtében is - nem kimutatható. Érzékelhető megtakarítást az elkövetkezendő években jelenthetnek. A takarékosági intézkedések keretében a feladatellátás a kompromisszumokkal való működés fenntartására irányult (**BM, HM**).

Az alapító okiratok felülvizsgálata - az Áht. és a végrehajtására kiadott kormányrendeletek alapján - 1996-ban is indokolt lett volna. Korábbi tapasztalataink alapján a zárszámadás helyszíni ellenőrzésekor kiemelt figyelmet fordítottunk az alapító okirat meglétére, a hatályos jogszabályi előírásokkal összhangban álló aktualizálására.

Az Áht. 1992. évi elfogadását, hatályba lépését, valamint a törvény végrehajtására kiadott kormányrendeletek alapító okiratokra vonatkozó szabályozásának érvényesülését az éves zárszámadási ellenőrzések során évről-évre visszatérően vizsgáltuk. Minden évben hangot adtunk azon tapasztalatainknak, hogy az alapító okiratok jogszabályi előírásokkal való összhangja jelentős számban nem valósult meg, illetve az intézmények egy része még mindig nem rendelkezik ezzel a dokumentummal (pl. 1992-ben a költségvetési szervek 40-50%-ának nem volt, vagy a jogszabályi feltételeknek nem tett eleget a meglévő alapító okirata).

A központi költségvetés 1996. évi zárszámadásának ellenőrzése során ismételtén azt kellett megállapítanunk, hogy a fejezeteket felügyelő szervek nem fordítottak a törvényi előírás megvalósítására megfelelő hangsúlyt. Egy-egy alapító okirat hiányát tapasztaltuk 13 fejezetnél (**OGY, LB, MKÜ, IM, KÜM, FM, PM, IKIM, MTI, MR, MTV, OBH**), 7 fejezetnél viszont (**MKM, BM, HM, NM, KTM, KSH, BIR, GV**) intézményeik jelentős része nem rendelkezett alapító okirattal. Ezek egy részénél a dokumentum pótlása 1997-ben - helyszíni ellenőrzésünk lezárásáig - megvalósult (**BM, IM**).

A fejezeteket felügyelő szervek ott is elmulasztották az alapító okiratok kiadását, módosítását, ahol a fejezet nem rendelkezik jelentős intézményhálózattal, esetenként csak egy, a fejezet gazdálkodását ellátó intézmény volt felügyeletük alatt.

Az alapító okiratok hiányának speciális eseteivel is találkoztunk, amikor a költségvetési fejezetet, illetve a fejezet intézményét (pl. APEH, VPOP) egyedi szakmai törvények alapították, de a gazdasági életben bekövetkezett változásokat nem követték törvényt módosításokkal, illetve a szakmai törvények egyes gazdálkodási kérdéseket (a törvényi szabályozás jellegéből következően) nem szabályoztak (**LB, MKÜ, OBH, BIR, GV**).

Az alapító okiratok felülvizsgálata, a költségvetési szerv gazdálkodásának - jogszabályi előírásokkal összhangban álló - szabályozása a gazdálkodás szabályszerűségét (számvetési elszámolások, költségelhatárolások, vállalkozási tevékenység stb.) is alapvetően befolyásolja.

1.2 Az előirányzat maradványok keletkezése

Az 1996. évi előirányzat maradványok keletkezésében a központi költségvetés még meglévő - a kincstári rendszer jogszabályi elvárásoknak (Áht. 18/B. §) még nem mindenben eleget tevő működéséből következően is - laza finanszírozási rendje mellett a tudatos megtakarításnak is szerepe volt. Tapasztalataink szerint jelentősebb pénzmaradványok a nagyobb szakmai programok, célfeladatok finanszírozásával megbízott fejezeteknél képződtek, de a maradványok kialakulásában közrejátszott a felhasználásról rendelkező kormányhatározatok kedvezőtlen időbelisége is (**FM**).

A fejezetek előirányzat-maradványai jóváhagyásánál a PM nem tett eleget a 156/1995. (XII. 26.) Korm. rendeletben foglalt, a pénzmaradvány jóváhagyására vonatkozó (évet követő április 30-ig) kötelezettségének. A PM a fejezetek pénzmaradványát - az 1995. évben tapasztalathoz hasonlóan - több hónapos késéssel (június, július) hagyta jóvá.

Kivételes esetnek számított, hogy a PM jóváhagyását követően a fejezet azonnal intézkedett (**MÜM**) az intézményi előirányzat-maradványok jóváhagyásáról. Általános volt a fejezetek részéről a jelentős, egy-két hónapos késlekedés, ami a felhasználást hátráltatta.

Az előirányzat-maradványt terhelő elvonások között tártuk fel, hogy a kötelezettséggel terhelt összegeket nem minden esetben fedték le bizonylatokkal, szerződésekkel, illetve a túlf finanszírozásból származó maradványt nem ajánlották fel elvonásra (**BM, NM, MÜM, PM, IKIM, OBH**). Az elszámolást - 1997. évi többletfeladatokra hivatkozással visszahagyni kért előirányzatot - a PM elfogadta és jóváhagyta.

A költségvetési szerveknek az eredeti előirányzatokban rögzített többletbevételük után - az 1996. évi költségvetésről szóló törvény 16. § (3) bekezdésében foglalt előírás alapján - meghatározott mértékű befizetést kellett teljesíteniük a központi költségvetésbe. A befizetési kötelezettség teljesítését a fejezetek, illetve költségvetési intézményeik nem, vagy helytelen értelmezésből következően hiányosan, illetve nem az előírt határidőre teljesítették (**KÜM, PM, IKIM, KSH**). Ugyanakkor a tényleges befizetés az 1995. évi zárszámadás ellenőrzése során - az ÁSZ által feltárt és a fejezet által előírt - befizetési kötelezettség az ellenőrzés lezárásáig csak részben teljesült (**IKIM**).

1.3 A vagyoni helyzet változása

A központi költségvetési szervek mérlegeiben kimutatott összegek az ellenőrzötték nagyobb részénél a valóságos állapottól eltérő könyv szerinti értéket tükröztek. Ez különböző - a mérlegvalódiságnál már tárgyalt - okokra vezethető vissza.

A költségvetési szervek vagyona összességében növekedett. Egyes fejezeteknél jelentősebb vagyongyarapodás következett be, ami az ingatlanokkal kapcsolatos felújítások, bővítések aktivált összege elszámolásának, valamint a beszerzett eszközök állománynövekedésének eredménye. Tapasztaltuk a karbantartási, felújítási költségek helytelen elszámolását is (**KSH**).

A költségvetési szervek által végzett vállalkozási tevékenység pénzforgalmi eredményéből az alaptevékenység ellátására való visszaforgatás megítélésénél

nehézséget jelentett, hogy az alapító okiratokból hiányzott az 1994. évi CIV. törvényben és az Áht-ban, valamint a végrehajtására kiadott kormányrendeletekben előírtaknak megfelelő, a vállalkozási tevékenységek körének és mértékének meghatározása (**MÜM, MR, MTV, KSH**). A vállalkozásokban tulajdonnal rendelkező szervezetek az elért eredményt a vállalkozásokba visszaforgatták. Ugyanakkor kifogásolható, hogy az évek óta veszteséges vállalkozásokban való részvétel felülvizsgálatára egyes esetekben nem került sor (**MTV**).

Alapítványok, társadalmi szervezetek támogatására az elmúlt évben is csak törvényi felhatalmazás, illetve a Kormány engedélye alapján (Áht. 94. §) kerülhetett sor. Az ellenőrzött fejezetek és intézményeik a támogatásokat a szükséges engedélyek birtokában folyósították. Előfordult, hogy a fejezet - a fejezeti kezelésű saját bevételek terhére - a törvényben előírtnál nagyobb összegű támogatásban részesített egyes társadalmi szervezeteket, ugyanakkor az alapítványok részére kevesebb összeget biztosított (**BM**), illetve az intézmény a támogatás nyújtására a szükséges felhatalmazással nem rendelkezett (**MTA**).

A költségvetési gazdálkodási rendben működő intézmények az elmúlt években - az egyre szigorodó jogszabályi előírások betartásával - ideiglenesen szabad pénzeszközök lekötésére, illetve egyéb célból (pl. telefonkötvény) vásárolhattak kereskedelmi bankoktól is (államilag nem garantált) értékpapírokat. Ezek lejáratára (futamideje) különböző volt.

Az egyes bankok, befektetést végző szervezetek (pl. Ybl Bank Rt.) gazdasági helyzetében bekövetkezett kedvezőtlen változások következtében az intézmények egy része még rendelkezik olyan nem mobilizálható, a kibocsátó, vagy megbízott szervezet helyzetéből következően visszaválthatatlan értékpapírokkal, követelésekkel, amelyek érvényesítésére - a befektetett összeg teljes vagy részleges visszatérítésére - nincs reális esély (**IM, PM**).

Az egyes fejezeteknél az intézmények egy része korábban vásárolt telefonkötvényeket (**MÜM, BIR**), amelyeket értékpapírként tartanak nyilván. Az értékpapírok, követelések alakulásával kapcsolatosan kell felhívni a figyelmet arra, hogy egyes esetekben (**PM**) nem tisztázott a megszűnt alapok követelésének (**GFKA, KGA**) sorsa.

Általános törekvés volt a költségvetési intézmények körében 1996-ban is a kihasználatlan, illetve feleslegessé vált vagyontárgyak bérbeadása, vagy értékesítése. Egyedi esetként tapasztaltuk a felesleges ingatlan állomány - vezetői döntéssel elrendelt - értékesítésre meghirdetésének és értékesítésének elmaradását, az Áht-ban rögzített KVI engedély hiányában (**IKIM**).

A költségvetési fejezetek, illetve - mintavétel alapján kiválasztott - intézményeik előirányzatai teljesítésének, vagyoni helyzetük alakulásának ellenőrzése során tapasztaltuk több esetben, hogy az intézmények tulajdonában, használatában lévő eszközök, helyiségek bérbe-, használatba adásakor nem kötöttek ki a szerződésben ellenértéket (a használó ingyen jutott a vagyontárgyához, jogokhoz) és nem számítottak fel ÁFÁ-t sem. Ez az eljárás nem volt összhangban az általános forgalmi adóról szóló 1992. évi LXXIV. tv. 9. § a) pontjában, valamint a 24. §-ban megfogalmazott - 1996. december 31-éig hatályos - követelményeivel. A tapasztalt

gyakorlat - egyes esetekben - a személyi jövedelemadóról szóló törvény előírásaival való összhang hiányát is jelentette.

Az előző éves zárszámadási ellenőrzések és a fejezetek pénzügyi-gazdasági ellenőrzése során - bár az említett területeket minden alkalommal vizsgáltuk - nem kerültek látóköreinkbe ezen hiányosságok. Az 1996. évi zárszámadás ellenőrzése keretében nagyobb súlyt fektettünk a kincstári vagyon hasznosítására, és így kerültek felszínre a jelzett problémák.

Tapasztalataink szerint az ellenszolgáltatás nélküli szolgáltatás nyújtására és az adó felszámításának elmaradására jellemzően a költségvetési szervek éttermei, konyhai és konyhatechnológiai használatba adásakor került sor (**KÜM, MÜM, NM, PM**). Az ÁFA tv. előbbieken hivatkozott előírásai szerint termék vagy jog ellenérték nélküli átadása más használatába szolgáltatásnak minősül és az adó alapját a forgalmi érték figyelembevételével kell meghatározni. A feltárt esetekben nem került sor az adó alapjának, mértékének (összegének) meghatározására, az adó beszedésére és költségvetésbe való befizetésére. Figyelemmel arra is, hogy az éttermek üzemeltetése alapvetően az intézménynél dolgozók étkeztetését szolgálja, nem teljesen nyílt üzleti célú hasznosításúak, indokolt lett volna - a törvényi előírásokkal összhangban - alacsonyabb, vagy eszmei ellenérték és adóösszeg megállapítása. Az éttermekben ugyanis a konyhatechnológia nyújtotta kapacitás kihasználása érdekében - szűk körben - más szervezetek dolgozói is étkeznek. Az adó megállapításának és az üzemeltetőtől való beszedésének elmaradása következtében a költségvetés adóbevételétől esett el. Az üzemeltető áraiban az adó összegét nem érvényesítette, így a szolgáltatást igénybe vevők burkolt jövedelemkiegészítésben részesültek. Kisebb mértékben tapasztaltuk az ellenérték és adó megállapításának elmaradását az intézmények egyes helyiségeinek más célú (posta, banki szolgáltatás, stb.) hasznosítása során. Sajátos és egyedi esetnek minősül, de megítélésünk szerint az előbbi jogszabályi

előírások hatálya alá tartozik, amikor a beszerzett eszközöket a költségvetési szerv egy másik költségvetési szerv részére térítésmentesen átadja, de az átadó az eszközöket sajátjaként használja (díj és adó fizetése nélkül), bár az eszközök az átvevő mérlegében szerepelnek saját tulajdonként (**MÜM, PM**).

A költségvetési gazdálkodás szabályozása során, valamint az adótörvényekben nem rendelkeztek 1996. december 31-éig az egyes költségvetési szervek közös használatában, de csak egyikük kezelésében lévő ingatlanok helyiséghasználata elszámolásáról. Ezekben az esetekben is szolgáltatás igénybevétele valósult meg (a kezelő eszközbeszerzéseket végzett, takarítást és a működtetéssel kapcsolatos egyéb szolgáltatásokat nyújtott). A pénzügyi ellenszolgáltatásra - az adótörvény előírásaival összhangban nem álló módon - működési célra átadott pénzeszköz biztosításával került sor (**MÜM, PM**). Az 1996. évi LXXX. tv. 1997. január 1-jétől lehetővé tette - bizonyos feltételek megléte esetén - az ellenérték nélküli és így nem adóköteles szolgáltatás nyújtását.

2. A központi költségvetés technikai fejezetei

A központi költségvetés nemzetközi és belföldi hitelkapcsolatainak, gazdaságpolitikai döntéseinek, intézkedéseinek kiadási és bevételi előirányzatait, az azok teljesítéséhez kapcsolódó adatokat három technikai (Nemzetközi elszámolások, a Költségvetés belföldi adóssága és a Költségvetés törlesztései) fejezet tartalmazza.

A Magyar Köztársaság külkapcsolatait (hitelfelvétel, hitelkihelyezés, nemzetközi segély stb.) reprezentáló adatok a Nemzetközi elszámolások fejezetben; az MNB-vel és egyéb jövedelemtulajdonosokkal kapcsolatos hitelműveletek, az állami vagyonhoz, a tartozás átvállalásokhoz és átalakításokhoz, konszolidálásokhoz stb. kapcsolódó költségvetési és zárszámadási adatok a Költségvetés belföldi adóssága fejezetben kerülnek bemutatásra.

A nemzetközi elszámolási gyakorlatra való részleges áttéréstől következően a belföldi és nemzetközi adósság tőke-visszatérítésének kiadásai a Költségvetés törlesztései fejezetben kerülnek elszámolásra.

A három technikai fejezet szakmai és pénzügyi felügyelete a Pénzügyminisztérium hatáskörébe tartozik.

2.1 A nemzetközi elszámolások előirányzatainak teljesítése

A Nemzetközi elszámolások technikai fejezet előirányzatai a költségvetés

nemzetközi hitelviszonyainak alakulását mutatják be. A hitellehívást továbbhitelezésként tartalmazzák, és a hitelek után fizetendő kamat, rendelkezésre tartási jutalék is e fejezet kiadásaiban és bevételeiben jelenik meg. A nemzetközi tagsággal összefüggő fizetési kötelezettségek is a fejezet kiadását képezik. A Japán segélyek átfutó tételként jelennek meg a fejezetben nem érintve a költségvetés pozícióját. A PHARE segélyek 1996-ban nem jelentek meg a fejezet bevétele és kiadásaként, de a fejezeti indokolás melléklete tartalmazza a segélyek felhasználásáról adott tájékoztatót.

A fejezet javasolt rendes és rendkívüli előirányzatának egyenlege 25,6 Mrd Ft-tal növelte a költségvetés hiányát. A tervezett hitelfelvételek elmaradása miatt a fejezet kiadásainak és bevételeinek egyenlege csak 4,5 Mrd Ft (17,6 %) többlet kiadásban realizálódott.

2.1.1 A kiadási előirányzatok teljesítése

A fejezet kiadásaiból a rendes előirányzat 39,6 Mrd Ft, teljesítése 18,8 Mrd Ft, a rendkívüli előirányzat 2,2 Mrd Ft, teljesítése 6,3 Mrd Ft volt. Az előirányzottnál lényegesen alacsonyabb teljesítés igazolta a költségvetési törvényjavaslat ellenőrzéséről készült számvevőszéki vélemény azon megállapítását, hogy a fejezet előirányzatai nem voltak kellően megalapozottak.

A nemzetközi pénzügyi szervezetek és külföldi pénzintézetek hitelei címen előirányzott összegek **közül a hitelek kihelyezése alcímen** (rendes előirányzat 26,8 Mrd Ft, rendkívüli előirányzatot nem terveztek), a rendes előirányzat teljesítése 11,2 Mrd Ft (42 %), a rendkívüli előirányzaté 1,3 Mrd Ft volt, így a teljesítés összegében 47 %-kal maradt el az előirányzott összegtől. A jelentős elmaradást csak részben kompenzálta, hogy a költségvetés tervezési időszakában prognosztizált és alkalmazott devizaárfolyamok lényegesen alacsonyabbak voltak (ezt a költségvetési törvényjavaslatról készített számvevőszéki véleményben már kifogásoltunk) a hitel felvételkor aktuális devizaárfolyamnál.

A költségvetési számításhoz prognosztizált 1996. évi 146 Ft/USD éves középárfolyamot már 1996. 03. 21-től meghaladta az MNB által jegyzett aktuális Ft/USD középárfolyam (1996. XII. 31-én 165 Ft/USD volt), ezért ugyanazon devizatételek nagyobb Ft összegben jelentkeztek.

Az előirányzottól való eltérést kompenzálta az is, hogy olyan hitel kihelyezésére is sor került, amelyre nem terveztek kiadási előirányzatot, bár a Japán Overseas Economic Cooperation Fund (OECE) kölcsönegyezmény 1994. novemberében aláírásra került. Ezen hitelfelvételből - amelynek célja Várpalota régió környezetvédelmi rehabilitációja - 1,1 Mrd Ft nem tervezett hitelkihelyezés valósult meg.

Az előirányzattól való eltérést növelte, hogy olyan hitelfelvétel, illetve kihelyezés hiúsult meg, amelyre előirányzatot terveztek.

A lakásépítéshez, -felújításhoz, -korszerűsítéshez kapcsolódó finanszírozó hitel (már az 1995. évi költségvetés is tartalmazott előirányzatot) US AID

hitelszerződés megkötésének megghiúsulása miatt 1996-ban 1,9 Mrd Ft-tal csökkent az előirányzathoz képest a felvett és kihelyezett hitelek összege.

A Világbanktól a Kis-Balaton és a Vízközmű és csatornázási program finanszírozására tervezett hitelfelvétel szintén nem realizálódott, amit a költségvetési törvényjavaslat ellenőrzéséről készült jelentésben az ellenőrzés - megállapodás hiányában - megalapozatlannak tartott. Ezzel a PM Állami Költségvetési Főosztálya nem értett egyet és a következő észrevételt tette:

"A Világbanktól tervezett új hitelfelvelekre (Kis-Balaton és a Vízközmű és csatornázási program),- bár a kölcsönre vonatkozó megállapodásokat még nem írták alá - a 70 M USD előirányzat tervezése indokolt, mivel a szerződések még 1995. év végéig, illetve 1996. I. negyedév folyamán aláírásra kerülnek, s a programok finanszírozása megkezdődik."

A PM észrevétel és annak - az 1996. évi zárszámadási törvényjavaslatban foglaltak szerinti - indokolása megalapozatlannak bizonyult.

További - az 1996. évben igénybe venni kívánt és előirányzott - világbanki projektekből (Adóigazgatás korszerűsítése stb.) a tényleges hitel igénybevétel az előirányzat 60 %-a körül alakult. A kölcsön igénybevételének elhúzódása miatt az MNB meghosszabbította a kölcsönök igénybevételének határidejét.

Az EBB hitel kihelyezése során az Utak I.-II. programra előirányzott összeg 29 %-a került csak lehívásra. A hitel felvétele, illetve kihelyezésének üteme eltért mind a hitelszerződésben, mind a költségvetésben előirányzott ütemtől. A tervezettől eltérő ütem a beruházások visszafogását jelentette az adott területeken. A projektek késedelmes megvalósításának negatív hatása, hogy növeli a beruházási költségeket és az alternatív költségek is emelkednek (ami a késedelmes megvalósulás miatti elmaradt haszon).

Bevételkiesést jelent az Adóigazgatás korszerűsítése program elhúzódása is, mivel a korszerűbb nyilvántartási rendszer - az ellenőrzés munkájának segítségével - nagyobb adóbevétel beszedését tenné lehetővé .

A nemzetközi pénzügyi szervezetektől és külföldi pénzintézetektől felvett hitelek kamat és rendelkezésre tartási jutalék törlesztése alcímen szereplő előirányzat csoport eredeti rendes előirányzata összesen 11,1 Mrd Ft, rendkívüli előirányzata 2,3 Mrd Ft volt. A rendes előirányzat 7,4 (67 %), a rendkívüli előirányzat 2,5 Mrd Ft-ra (109 %) teljesült.

A tényleges teljesítési adatok szoros kapcsolatban vannak az előző kiadási tételekkel, mivel a hitelszerződés megghiúsulása, illetve késedelme következtében a tervezett rendelkezésre tartási jutalék és a kamat is csökkent, illetve a tervezett

ütemtől eltérő megvalósulás miatt az alacsonyabb összegben megvalósuló hitellehívás miatt nőtt a rendelkezésre tartási jutalék összege és csökkent a kamatfizetési kötelezettség.

A hitelek kihelyezésénél ismertett okok miatt az előirányzott kamat és rendelkezésre tartási jutalék (a Bős-Nagymaros Vízlépcsőrendszerrel kapcsolatos osztrák hitel kamat előirányzatát is figyelembe véve) az előirányzat 74 %-ában teljesült.

A vegyes kiadások címen tervezett, a költségvetésben nem részletezett (alcím, előirányzat csoport) összeg (többnyire kormányhatározatok állnak ezen kötelezettségvállalások háttérében) teljesítései összességükben - több mint 1 Mrd Ft-tal, 67 %-kal haladták meg a tervezett előirányzatot. A jelentős növekedés, a már említett árfolyam hatáson kívül, a Japán segélyre előirányzott 100 M Ft összeg 369 M Ft nagyságrendű teljesülésének is következménye. A segély összege a költségvetésben átfutó tételként jelent meg (ugyanazon összeggel a kiadási és a bevételi oldalon), így ez a költségvetés pozícióját nem érintette.

Az egyéb kiadások között került kimutatásra az " Oroszországnak törlesztés" 11,4 M Ft-os tényleges teljesítés összege, amire a költségvetés tervezése során nem képeztek előirányzatot és tartalmát tekintve sem tartozik ezen tétel a vegyes kiadásokhoz.

Az MNB nyilvántartása szerint a volt szovjet viszonylatú deviza számlán függő elszámolásként 41 db magyar exportinkasszó szerepel. Ezen inkasszók közül 4 darabot a PM jóváhagyásával az MNB 11,4 M Ft értékben kifizettetett egy magyar Kft. részére. A fennmaradó tételeket az MNB hasonló módon kívánja rendezni, amennyiben a jogosult magyar vállalkozások érvényesíteni kívánják igényüket.

2.1.2 A bevételi előirányzatok teljesítése

A fejezet rendes előirányzata 5,3 Mrd Ft, rendkívüli előirányzata 8,7 Mrd Ft volt, a rendes előirányzat 8,7 Mrd Ft-ban (164 %) teljesült, a rendkívüli előirányzat 11,9 Mrd Ft összegben (137 %) realizálódott.

2.1.2.1 Kormányhitelek

A Kormányhitelek címen belül - a korábban nyújtott hitelek visszatérülése alcím részeként - a legnagyobb összeget (7,4 Mrd Ft) **a rubelelszámolású hitelek visszatérülésére** irányoztak elő az 1996. évi költségvetésben. Ez az összeg nem tartalmazta - az egyes nemzetközi tartozások ellentételeként beérkező szállítások pénzügyi elszámolásáról szóló 1994. XIII. törvény módosított rendelkezése szerint - az elszámolt haditechnikai eszközök értékét. A zárszámadási törvényjavaslatban 9,8 Mrd Ft bevételt számoltak el, amely tartalmazza a 496 M Ft haditechnikai szállításokból származó megtérülést, valamint a végleges bevételnek nem tekinthető bánatpénz összegét is.

A Kincstár által kötött engedményezési szerződés szerint a bánatpénz (óvadék jellegű bevétel) visszajár, ha a kedvezményezett - neki fel nem róható okok miatt - a szerződésben vállalt kötelezettségének határidőre nem tud eleget tenni (10 banki napon belül vissza kell utalni a visszajáró bánatpénzt). Az Oroszországi Föderáció Kormányával 1994. áprilisában kötött megállapodás lejárt, a határidő módosításáról (meghosszabbításáról) kormányközi tárgyalások kezdődtek, de megállapodás megkötésére - helyszíni ellenőrzésünk befejezéséig - még nem került sor. Ennek hiányában az engedményezési szerződések teljesítése is kétséges.

A Kincstár kimutatása szerint 1996. december 31-én a befizetett bánatpénz összege 2,2 M USD volt.

A PM és az MNB nyilvántartása alapján az ellenőrzés azt állapította meg, hogy az 1996-ban 26 M USD értékben leszállított haditechnikai eszközöket jóváírták az orosz államadósság terhére. Ugyanakkor bevételként a fejezetben csak az 1994-95 években beérkezett haditechnikai eszközök pénzügyi elszámolása (496 M Ft) jelent meg. Ezáltal a Kormány nem tett maradéktalanul eleget a módosított 1994. évi XIII. tv. 3. § (3) bekezdésében foglaltaknak, amely szerint a Kormánynak a költségvetési zárszámadás keretében az Országgyűlésnek részletesen be kell számolnia az Orosz Köztársasággal szembeni követelés törlesztéseként beérkezett haditechnikai termékek alakulásáról. **A haditechnikai szállítások elszámolása tehát továbbra sem ütemesen történik** annak ellenére, hogy a Nemzetközi elszámolások fejezet pénzügyi-gazdasági ellenőrzéséről készült jelentésben az ÁSZ korábban kifogásolta a késedelmes elszámolást.

A zárszámadási törvényjavaslat tervezetében, illetve annak indoklását tartalmazó III. kötetben a kormányhitelek követeléseket bemutató táblázat az orosz államadósság teljes összegét 1995. XII. 31-én lejárt követelésként mutatja ki, miközben az 1995. évről készült zárszámadási törvényben a követelésállományt még nem minősítették lejárt követelésnek.

A táblázat hiányossága, hogy a követelések, illetve a lejárt követelések állományváltozásán belül nem mutatja ki a kormányhitelek állományváltozását. Megjegyezzük, hogy az állományi adatok nem konformak az MNB által prezentált adatokkal. Az MNB az Oroszországgal szemben fennálló követelésállományt 1996-ban az általa jegyzett USD középárfolyamának 53 %-án számolta át forintra. A PM által készített táblázatban a fejezet gazdálkodásáért felelős pedig az MNB által jegyzett USD/Ft középárfolyam 100 %-án számította át. Célszerűnek tartanánk, ha az

MNB is a PM átszámítási módszerét követné. (Az MNB alelnökének 1997. augusztus 13-án kelt levele szerint az MNB a Kincstártól kapja az utasítást a megfelelő elszámoló ár alkalmazására.) **Megállapításunk alapján a PM - az OGY-nak benyújtott zárszámadási törvényjavaslat általános indoklásának mellékletei között - az MNB által kezelt volt szocialista viszonylatok közép- és hosszúlejáratú kormányhitel és céghitel kintlévőségek állományáról, valamint a dollár elszámolású közép- és hosszúlejáratú kormányhitel-, bankhitel- és céghitel kintlévőségek állományáról (MNB adatok alapján) új táblázatot szerepeltet.**

Az orosz államadósság polgári célra történő értékesítésének módja törvényességi és eredményességi szempontból egyaránt kifogásolható. A Kincstárnál vezetett engedményezési szerződés nyilvántartása szerint a Tárcaközi Bizottság (TB) - a Kormány felhatalmazásával - polgári célra díszázsióval értékesített az Oroszországgal szemben fennálló követelésállományból.

A 100 M USA dollárnál kisebb összegű **külföldi követelések értékesítését, átütetmezését az Áht. 108/A. § (3) bekezdése a pénzügyminiszter hatáskörébe utalta.** Továbbá kimondta, hogy hosszú távú költségvetési szempontok figyelembevételével a külföldi követelésekből engedményt adhat, ha azok lejártak, vagy bármilyen okból kétesse váltak. Az Áht. 108/A. § (4) bekezdése (1997. I. 1-jétől (5) bekezdés) alapján a 100 M USA dollárnál nagyobb összegű külföldi követelések értékesítéséhez, átütetmezéséhez a Kormány adhat felhatalmazást. Értelmezésünk szerint a Kormány csak a pénzügyminisztert hatalmazhatta volna fel az engedménnyel való értékesítésre, és csak abban az esetben, ha a követelések lejártak, vagy bármely okból kétesse váltak. Az előirt feltételek egyike sem állt fenn.

Az MNB nyilvántartásában és a bekért tanúsítvány szerint nem kezelte ezen követeléseket lejárt követeléseként. A hivatkozott kormányközi megállapodás alapján sem tekinthetők az értékesített követelések lejártnak.

Az 1995. évi zárszámadásban sem minősítették ezen követeléseket kétesnek vagy lejártnak. Az

Áht. 108/A. § (6) bekezdése szerint az Országgyűlést a zárszámadás keretében évente kell tájékoztatni a külföldi követelésekkel való gazdálkodásról, ezen belül a lejárt és a kétesé vált állományról, a külföldi követelések országonkénti alakulásáról, követelés típusonként, lejárat szerint.

A TB az orosz államadósság értékesítése során az Áht. mellett a versenytárgyalás-kiírási kötelezettségről szóló - akkor hatályban lévő - 36/1988. (VIII. 16.) PM rendeletet, sőt saját pályázati feltételeit sem tartotta be maradéktalanul.

A külföldi követelésekre vonatkozó szabályok az Áht. "Gazdálkodás a vagyonnal, a kincstári vagyon" című IX. fejezetében szerepelnek, kétségtelenné téve ezzel, hogy a külföldi követelések kincstári vagyonnal minősülnek, így azokat az Áht. 108. § (1) szakasza előírásának figyelembevételével csak **versenytárgyalás útján, a legjobb ajánlattevő részére lehet értékesíteni.**

A pályázati kiíráshoz a TB írásbeli tárgyalási engedélyével rendelkező vállalkozó juthatott. (Az 1034/1996. (IV. 24.) Korm. határozat 8. pontja adott a TB-nek felhatalmazást a szerződéskötési engedélyek megadására.) A pályázat kiírásának feltételei nem voltak nyilvánosak és a pályázat elbírálása és lebonyolítása sem felelt meg minden esetben a pályáztatás kiírt követelményének. A vállalkozókkal a szerződést nem a pályázati feltételben foglaltaknak megfelelően kötötték meg. A "polgári célra" dollárban értékesített követelések Ft értékét a jogszabályban előírttól és a pályázati kiírásban szereplőtől egyaránt eltérően határozták meg.

A TB által előírt pályázati feltételek szerint, az engedményezett követelést a pénzügyi teljesítés napján érvényes MNB középárfolyamon átszámított Ft összegben kell teljesíteni. Ezzel szemben az 1995-ben, majd ezt követően 1996-ban kiadott kormányhatározatok - az 1994. évi XIII. törvényben előírtakkal azonosan - az esedékesség napján érvényes MNB árfolyamon határozták meg a fizetendő Ft összeget.

A Kincstár azonban a PM leiratára hivatkozva és az abban meghatározottaknak megfelelően kötötte meg, illetve módosította a már megkötött megállapodásokat. Egy 1996. június 7-én kelt PM főosztályvezetői leirat úgy értelmezte az - egyébként ebben a vonatkozásában teljesen egyértelmű - 1034/1996. (IV. 24.) Korm.

határozatot, hogy a középárfolyam helyett a vételi árfolyam alkalmazására adott felhatalmazást.

A helytelen árfolyam alkalmazás következményeként **1996-ban több mint 10 M Ft bevételkiesés keletkezett.** Az árfolyam miatti bevételkiesés a későbbiek során is folyamatosan jelentkezik a törlesztések ütemének megfelelően. (További bevételkiesést jelentett, hogy az 1974. évi III. tv. 29. §-ában kapott felhatalmazás alapján a 85/1995. (VII. 12.) Korm. rendelet 4. §-a a követelések törlesztését szolgáló behozatalt mentesíti a vám, a vámkezelési díj, eljárási- és statisztikai illeték fizetési kötelezettség alól és egyben kivonja a fogyasztási cikk importkvóta hatálya alól is.)

A dollár elszámolású hitelek visszatérülése 42 %-kal haladta meg az előirányzott összeget. A jelentős eltérés - amint azt már a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat ellenőrzéséről készült számvevőszéki véleményben jeleztük - részben arra vezethető vissza, hogy a dollárban kimutatott követelések előirányzatát 126,22 dollár/Ft árfolyam alkalmazásával határozták meg, ami (az MNB által jegyzett USD középárfolyam 1996. 01. 2-án 139,58 Ft/USD irreálisan alacsonynak bizonyult, 1996. 12. 31-én 164,93 Ft/USD volt).

Az előirányzat túlteljesítését eredményezte az is, hogy a Szíriával szemben fennálló követelésállomány díszázsióval való értékesítésével nem számoltak a tervezés során. Az MNB egy 1995. évi felhatalmazás alapján értékesítette a követelést. Az MNB által prezentált felhatalmazás nem tesz eleget az Áht. 108/A. § (3) bekezdésében foglaltaknak, amely szerint külföldi követelésekből engedményt a pénzügyminiszter adhat.

Továbbra sem érvényesült a - az éves zárszámadási törvényjavaslatok és a Nemzetközi elszámolások fejezet pénzügyi-gazdasági ellenőrzéséről készült jelentésben már több alkalommal kifogásolt - **bruttó elszámolás elve**, amely a számviteli törvény (15. § (10) bekezdés) előírásainak figyelmen kívül hagyását jelentette. Az MNB ugyanis, a Szíria által átutalt törlesztő részletet csökkentette az ügynöki jutalékkal és így nettó módon számolt el a költségvetéssel.

2.1.2.2 A Nemzetközi pénzügyi szervezetek és külföldi pénzintézetek hiteleinek visszatérülése címen belül a belföldre továbbkölsönzött hitelek kamat- és rendelkezésre tartási jutalék összege az előirányzott 3,1 Mrd Ft helyett, 5,4 Mrd Ft-ban (175,8 %) teljesült. A belföldre továbbkölsönzött hitelek tőketörlesztése 26 %-kal haladta meg az előirányzatot, ami a tervezéskor alkalmazott alacsony árfolyam következménye.

A nemzetközi pénzügyi szervezeteknek fizetett kamat- és rendelkezésre tartási jutalék 9,9 Mrd Ft volt, ebből 8,2 Mrd Ft (83 %) jelent meg megtérülésként a fejezet bevételei között.

2.1.2.3 A Vegyes bevételekre előirányzott 100 M Ft ténylegesen 891 M Ft-ban realizálódott. Az MNB 260 M Ft-ot utalt át a devizabetétek kamataként. Függetlenül 112 M Ft - tévesen átutalt - világbanki származékos hitel jelent meg.

A kiadásoknál - a már említett japán segély mellett - nem előirányzott bevételként jelentkezett a Seuso műkincsek részelszámolásaként a Külügyminisztérium által átutalt 150 M Ft, ami a Seuso műkincsekkel kapcsolatos perköltségre átutalt, de rendeltetésszerűen fel nem használt összeg része. (Az ezzel kapcsolatos részletes

megállapításokat a Nemzetközi elszámolások pénzügyi-gazdasági ellenőrzéséről készült ÁSZ jelentés tartalmazza.)

2.2 Az adósságszolgálat (belföldi államadósság) alakulása

A **Költségvetés belföldi adóssága fejezet** 1996. évi módosított kiadási előirányzata 614,4 Mrd Ft-ra (114,7%), míg bevételi előirányzata 330,7 Mrd Ft-ra (201,2 %) teljesült. A bevételi többlet - a kiadási növekmény (78,6 Mrd Ft) ellensúlyozásán túl - 87,8 Mrd Ft-tal javította a fejezet és a központi költségvetés tervezett egyensúlyi pozícióját.

2.2.1 A kiadási előirányzatok teljesítése

2.2.1.1 A központi költségvetés által az MNB-től felvett hitelek miatti 1996. évi kamatfizetések összege 2,9 %-kal (1,3 Mrd Ft-tal) haladta meg a módosított előirányzatot. Az alcímhez tartozó kiemelt kiadási előirányzatok között a túlteljesítés és az előirányzattól való elmaradás egyaránt előfordult.

A módosított előirányzatot közel 2 Mrd Ft-tal (7,6 %-kal) meghaladó - az eredetileg jóváhagyott előirányzatot (27 Mrd Ft) közelítő - kiadást számoltak el az **1991. előtti költségvetési hiányt finanszírozó hitelfelvételek** kamatkadásainál. Az eredeti előirányzat törvényi módosításának indokoltságát alátámasztó tervezési dokumentumot a PM nem mutatott be.

Arányaiban hasonló mértékű - bár összegszerűségében lényegesen kisebb - volt a nemzetközi pénzügyi intézményekben vállalt alaptőke-részesedési hitel kamatának előirányzat túllépése. Az előirányzatok többségénél azonban a teljesítés elmaradása volt a jellemző (a vállalati adósságrendezés, a központi költségvetés által továbbkölcsonzott világbanki hitelek és az 1991. évi költségvetési hiányt finanszírozó hitelfelvételek kamatkadásainál, valamint a világbanki kölcsönök megbízási díjkifizetésénél).

2.2.1.2 A költségvetés által felvett egyéb hitelek kamatainak (az 1995. évben felvett devizahitelének) rendkívüli törlesztése már az 1995. évi CXXI. törvény első módosítását megelőzően megtörtént. A 0,9 Mrd Ft-os kiadási előirányzat indokolatlan volt, arra kifizetést 1996-ban nem teljesítettek.

2.2.1.3 Az államkötvények 1996. évi kamatfizetése 11, 8 Mrd Ft-tal magasabb - a módosítási igény nélkül túlteljesíthető - előirányzatánál. Legszembetűnőbb, több mint 8-8 %-os eltérést a Kamatmentes adósság kötvényesítése, valamint a (hitel-, adós-, bank-) Konzolidációkkal kapcsolatosan kibocsátott értékpapírok előirányzatot meghaladó kamatfizetései jelentenek.

Az éves költségvetési törvényjavaslat jóváhagyó fázisában - megalapozó számítások hiányában - módosult a konzolidációs államkötvények 1996. évi várható kamatfizetésének kiadási előirányzata. Indokoltságát a lezajlott gazdasági események utólag sem igazolták. Az előirányzat túlteljesítése több mint 8 Mrd Ft. A PM 1996-ban is beszámol - a zárszámadási törvényjavaslat normaszövegének 5. § c) pontjában - **az államadósság szerkezet javítását** célzó intézkedésekről, 17,1 Mrd Ft értékben. Az év utolsó banki munkanapján végrehajtott ügylet többsége valójában előtörlesztés, az intézkedés inkább a pénzügyi forrásbőség szűkítését,

mint előre átgondolt adósságmenedzselést célzott. Előtörlesztés teljesítéséhez a pénzügyminiszter kizárólag a költségvetési adósság lejárat szerkezet javításának esetére kapott parlamenti felhatalmazást.

Az 1996. XII. 30-ai PM-MNB szerződés az 1997. februárjában lejárató kötvény adósság törlesztésénél az éves költségvetési törvény államadóssági szerkezetjavításra vonatkozó felhatalmazására hivatkozott (4. § (2) bekezdés), azonban a központi költségvetés finanszírozását és bruttó kamatozó adósságát rögzítő munkatábla szerint december hónapban "negatív nettó állampapír kibocsátás" valósult meg. A decemberi kibocsátás összege alatta maradt a törlesztés összegének, így az év utolsó napján visszafizetett 17,1 Mrd Ft az államadósság szerkezetének némi javítása mellett, annak mennyiségét is csökkentette.

Ez évben **ismételten eltérés van** - az 1996-tól a Kincstárban vezetett - "pénzforgalmi számlák" záró egyenlege (890,9 Mrd Ft) és az ÁKK szerint kimutatott, pénzforgalmat is jelentő **kötvényekben** megtestesülő államadósság (888,6 Mrd Ft) 1996. XII. 31-ei állománya között. A konszolidációs kötvények (amelyekért követelést kapott az Állam), valamint a kamatmentes adósság kötvényesítését figyelmen kívül hagyó - Államadósság Kezelő Központ (ÁKK) szerinti - kötvényállomány pénzforgalmi záróegyenlegtől való elmaradása 1,48 Mrd Ft. Eltérés van továbbá a kincstárjegyek 1996. XII. 31-ei állományánál is, ahol a Kincstárban vezetett számla 269,6 Mrd Ft állomáynövekedésről tanúskodik, az ÁKK 267,42 Mrd Ft-os növekedésével szemben. A 2,2 Mrd Ft-os eltérés összetevői az érintettek előtt is ismeretlenek.

Egyik állampapír számlán (kötvény, kincstárjegy) sem jelenik meg bruttó összegében az MNB hálózatának kincstári átvételével összefüggésben az 1996. X. 29-ei értéknappal végrehajtott **portfoliócsere** kötvény és kincstárjegy forgalma. A számviteli törvény legalapvetőbb előírásai nem teljesültek akkor, amikor a nemzetgazdasági számlákra - tényleges pénzforgalom nélkül - az ÁKK feladatok alapján végrehajtott könyvelésnek nincsenek meg azok a biztosítékai, amelyek a kettős könyvvezetéssel és a gépi feldolgozás folyamatába épített ellenőrzések automatizmusával azok zártságát adnák.

Az 1997. I. 28-ai dátummal - számlák közötti átvezetésre - feladott Utalvány "bruttósította" volna az 1996. októberében **törvényi felhatalmazás nélküli** (az ÁKK és az MNB közötti feladat átcsoportosítással összefüggő) portfolió csere korábbi könyvelési feladatát, azonban a módosítás az 1997. költségvetési évet terheli.

A 14,3 Mrd Ft (egyező) vételáron lebonyolított ügylettel az ÁKK 13,0 Mrd Ft névértékű

állampapír átvétele ellenében 15,7 Mrd Ft névértékben adott az MNB-nek többségében diszkont kincstárjegyeket.

Az állampapírok szerkezetének (kötvény, kincstárjegy) arányeltéréseiből is adódó 2,7 Mrd Ft-os névértékű államadósság növekedés jogcíméről a zárszámadási törvényjavaslat általános indoklásának IV. Felhatalmazások című fejezetében a valós okmegjelölés helyett hiányfinanszírozásként számol be a PM.

Az állam összesített adósságának "papíronkénti" analitikus alátámasztása 1996-ban a kincstárjegyek mellett a kötvényeknél **sem biztosított**, mivel már az előző év zárszámadásánál is fennálló **számvetési hiányosságot 1996-ban**, illetve a helyszíni ellenőrzés lezárásáig (1997. VII. 20.) **sem számolta fel a PM**. A problémát fokozta, hogy az MNB-től átvett hálózati feladatellátásnál sem fordítottak (PM, Magyar Államkincstár) kellő gondot a munkafolyamat kialakítására, koordinálására, az információáramlás és a feladat-végrehajtás közbeni ellenőrzés megszervezésére.

Az 1996. évről összeállított zárszámadási törvényjavaslatában a PM csak részben a tényleges felmerülési jogcímének megfelelően számol be az MNB könyveiben lévő **kamatmentes adósság** (27,9 Mrd Ft előirányzat, 30,4 Mrd Ft teljesítés) kötvényesítésének kamatkiadásáról. Azok - a kamatmentes adósság kötvényesítésének terhe helyett - költségvetési hiányt finanszírozó állampapír-kibocsátás kamatkiadásaként vannak számszerűsítve, az 1996. III. 20-án kötött PM-MNB megállapodás keretében valamennyi elsődleges forgalomban nyilvánosan értékesített, legalább 6 hónapos futamidejű állampapírok kibocsátási összegének 5%-a mértékéig átadott kötvények és kincstárjegyek utáni 1996-os kamatfizetések.

2.2.1.4 A kincstárjegyek 1996. évi **kamatkiadásai** 7,7 Mrd Ft-tal (6,4 %-kal) haladják meg az 1996. évi LXXVIII. törvénnyel módosított, és alig több mint 1 %-kal (1,5 Mrd Ft-tal) az eredeti előirányzatot. Az előirányzat csökkentés indokoltságát alátámasztó tervezési dokumentumot a PM nem mutatott be. **A 117,8 Mrd Ft-os kamatkiadás** a részlegesen elkészült és ellenőrzésre átadott dokumentumok alapján **nem minősíthető**.

2.2.1.5 Az egyéb kamat-, költség- és jutalékfizetés teljesítése (25.053,9 M Ft) mintegy 10%-kal haladja meg az előirányzatot (22.624 M Ft). Ezen belül két alcímre teljesített kifizetés a tervezett értékhez viszonyítva növekedést mutat, míg előirányzat nélküli kifizetést a **MÁV-tól átvállalt hitelek árfolyam-különbözete** címen teljesítettek. A 2.260,9 M Ft-os értékadattal a költségvetési törvény módosításánál számolni kellett volna.

A helyi önkormányzatok által (a közalkalmazotti törvény végrehajtásának fedezetéül) **felvett hitelek** előirányzattal egyező 1996. évi törlesztése 2,2 M Ft-tal magasabb, mint amit a 6/1996. (I.31.) PM-BM együttes rendelet 5. számú melléklete indokolt. Az 1994. évi központosított és kiegészítő támogatás jogtalan igénybeviteléhez tartozó hitelfelvétel (Budapest VI. és XI. kerület, Heves megye, stb.) állami visszafizetése is jogtalan. A probléma rendezésére az Állami

Számvevőszék már 1996. őszén felhívta az érintettek figyelmét.

A 7,5 Mrd Ft-os **egyéb jutalék** előirányzattal szembeni 7 Mrd Ft-os teljesítést a Kincstár Államadósság Kezelő Központja 6,5 Mrd Ft-os analitikával támasztotta alá. A 0,5 Mrd Ft eltérést pénzforgalmilag rendezett tétel(ek) figyelmen kívül hagyása, vagy pontatlan számbavétele okozta.

2.2.1.6 Előirányzat nélküli a fejezet 7. kiadási címén megjelenített **58,1 Mrd Ft-os jegybanki támogatás** elszámolására az 1996. évi LXXVIII. törvény 2. §-a adott felhatalmazást. Az MNB-nek 1996. decemberében kifizetett veszteségtérítés nagyjából megalapozott volt, többségében a szóbanforgó támogatás a monetáris költségek, veszteségek megtérítését szolgálta.

2.2.1.7 A 76, 9 M Ft **Származékos világbanki hitelfolyósítás** pénzügyi forrásának megteremtéséről a törvényjavaslat nem számol be az 1996. évi teljesítési adatok között. A származékos világbanki hitelfelvétel hiányában az csak **a központi költségvetés egyenleg romlása terhére volt megvalósítható, amire a hatályos költségvetési törvény sem felhatalmazást, sem előirányzatot nem tartalmazott.**

2.2.1.8 Az 1995. évi **függő és egyéb tételek** közül az OTP 825,0 M Ft téves számlára utalásának pénzügyi rendezése megtörtént.

2.2.2 A bevételi előirányzatok teljesítése

2.2.2.1 A **költségvetés követeléseit csökkentő bevételek** közül a jamburgi gázszállítás árbevételi előirányzat (23 Mrd Ft) alulteljesítésében (19,8 Mrd Ft) meghatározó szerepe az 1996. évi szerződéskötés időbeli elhúzóadásának van. Az orosz gázszállítás elszámolására vonatkozó, a PM-Kincstár-MOL Rt. 1996. november 7-ei dátummal aláírt megállapodás a 2 Mrd m³ földgáz - MOL Rt. által a központi költségvetés részére teljesítendő - árként (a korábbi évektől eltérően) a mindenkor halmozott és költségekkel csökkentett gerincevetéki átlagárat rögzíti. Az, hogy az 1996. év végén kötött megállapodás az árelszámolást már nem kapcsolta a gerincevetéki ár mellett a gáz importárához is, 4,2 Mrd Ft-tal kevesebb költségvetési bevételt jelentett.

2.2.2.2 Az alárendelt kölcsöntőke **kamat-bevételi** előirányzatának (8,3 Mrd Ft) több mint 2 Mrd Ft összegű alulteljesítése nem indokolható a konszolidációs kötvényekre 1996-ban kifizetett kamatok mértékeivel. Bár a költségvetési befizetések előirányzattól való "arányos" elmaradása már a júniusi kamatfizetésnél (illetve 1995-ben is) bekövetkezett, a Kincstár Államadósság Kezelő Központja csak szeptember végén tett egy "erőtlen" (öntevékeny) kísérletet a fizetési elmaradások okának megismerésére. Nem intézkedtek azonban a bevételi előirányzat teljesítés-elmaradásának teljes körű ok feltárására, pénzügyi rendezésére.

Nem rendezettek a PM-en belül azok a hatás- és felelősségi körök, valamint információs folyamatok, amelyek végrehajtási feltételekkel biztosítottan, szervezethez rendelnék a konszolidációs szerződésekkel összefüggő - költségvetési befizetési - kötelezettség teljesítésének elmulasztása esetén az állami érdekérvényesítést, a követelés behajtás feladatát.

Az OTIVA (Országos Takarékszövetkezeti Intézményvédelmi Alap) tartozásaként az ÁKK

1,7 Mrd Ft kamat befizetés elmaradást mutat ki, miközben - a Kincstár által - a konszolidációs kötvények után az Alapnak ténylegesen kifizetett kamatok összege külső adatszolgáltatás bekérése nélkül nem állapítható meg.

Az 1993. XII. 29-ei alárendelt kölcsöntőke nyújtás feltételeit, rendeltetését és felhasználásának módját a pénzügyminiszter által aláírt szerződés ellentmondásosan rögzíti. A szerződés 4.3 pontja - mértéket és esedékességet illetően - az OTIVA és az Állam egyező kamatfizetését rögzíti, azonban tartozásaiért az OTIVA kizárólag bevételeivel - konszolidációs kötvényért szerzett részjegy osztaléka, illetve visszafizetése, valamint (a takarékszövetkezetnek átadott) alárendelt kölcsöntőke kamatai és törlesztése erejéig - tartozik helytállni.

Az államtól kapott és a takarékszövetkezeteknek, azok konszolidálásához még 1993-94-ben, döntő többségében tőketartalékként (90%) továbbadott Hitelkonszolidációs államkötvények, kamat és hozadéki feltételének egyezőségét a pénzügyminiszterrel kötött szerződés (5. pont) nem követeli meg.

Az államkötvények ellenében kapott részjegyek osztalékáról - az állam nevében eljáró - OTIVA Igazgatósága 1995-96-ban lemondott, bár az Áht. 108. § (2) bekezdése csak törvényben meghatározott módon és esetekben ad arra lehetőséget. Az 1996. gazdasági évet értékelő Igazgatósági ülés a takarékszövetkezetek osztalékfizetési kötelezettségére vonatkozóan - a helyszíni ellenőrzés befejezéséig - döntést nem hozott.

Az 1993. évi szerződéskötés ellentmondásossága mellett az OTIVA feladatellátásával összefüggésben **a PM-nek szakmai irányító és ellenőrző felelőssége van.**

A Kincstári Egységes Számla betétkamat előirányzatának túlteljesítése híven tükrözi a központi költségvetési kötelezettségek teljesítésén túl rendelkezésre álló "szabad" pénzügyi források nagyságát. A Kincstár saját pénzeszközei után 59,5 Mrd Ft kamatot, míg az ÁPV Rt. számláján lévő források után 17,2 Mrd Ft kamatot kapott. Fontos megjegyezni, hogy az 1996-os évre, a Parlament által jóváhagyott 1996-os eredeti költségvetési törvény is számolt 12 Mrd Ft-os Kincstári Egységes Számla utáni kamatfizetéssel, valamint a XVIII. fejezet 19. cím 1. társasági adó

alcímén 20,5 Mrd Ft MNB befizetéssel. Az MNB ténylegesen 1996-ban közel 9 Mrd Ft-tal kevesebb befizetést teljesített a költségvetésbe.

Előirányzat nélküli az **Egyéb kamatfizetések** 6,9 Mrd Ft összegű teljesítése, aminek többsége a kibocsátott állampapírok többszöri felkínálásával összefüggő **felhalmozott kamat befizetéséből** származott. Az átgondolt - és részben már az 1995. évben is követett - finanszírozási gyakorlat megkövetelte volna legalább a költségvetési törvény módosításának jóváhagyását megelőző előirányzat tervezést. Az államadóssági fejezethez kapcsolódó befizetési kötelezettségek **késedelmes teljesítéséből** a Kincstárnak 76,8 M Ft bevétele származott.

2.2.2.3 A privatizációs bevételek központi költségvetést megillető hányadának rendkívüli előirányzata (100,0 Mrd Ft) 92 %-kal túlteljesült, míg az 1996. decemberében előirányzat nélküli rendkívüli privatizációs bevétel teljesítés 14,9 Mrd Ft volt.

Megállapításunk alapján a PM - az OGY-nak benyújtott zárszámadási törvényjavaslatban - a törvényjavaslat normaszövegében (3. § (2) bekezdés c) pont, 5. § f) pont) szerepelteti a privatizációs bevételek összegét.

2.2.2.4 A kereskedelmi bankoktól kivásárolt és értékesített "rossz" minősítésű követelésekből a központi költségvetésnek 1996-ban 1.760,5 M Ft **hitelkonszolidációs bevétele** keletkezett. Elszámolása a tényleges pénzforgalommal egyező, többségének (1.673,3 M Ft) befizetője az MFB Rt. volt.

2.2.2.5 A származékos világbanki hitelek adós törlesztésének (1996.) elszámolása a törvényjavaslat szerint - a bevételi előirányzathoz hasonlóan - annak ellenére rendkívüli, hogy az a korábbi években megkötött szerződéses kötelezettségek teljesítésének elszámolását jelenti. Az 543,2 M Ft törlesztésként elszámolt összegből ténylegesen 168,4 M Ft a kamat és 374,8 M Ft a tőke-visszafizetés.

Az adósok tartozásának tőketörlesztéséből 323,2 M Ft az 1995. XII. végén a Nemzetközi elszámolások fejezet bevételi számlájára tévesen teljesített átutalás utólagos rendezéséből származik. A két fejezet (Belföldi és Nemzetközi) között 1996. XII. 31-én is függőben, rendezés nélkül maradt 435,5 M Ft származékos világbanki hiteleket törlesztő befizetés.

2.2.2.6 A korábbi évek gyakorlatához hasonlóan a bevételek csökkentéseként számoltak el 4,8 M Ft - a lejárat évét követő - **kincstárjegy visszaváltást**. A lejáratkor vissza nem váltott kincstárjegyek 1993-ban államadóssági állománycsökkenésként elszámolt tételének, 1996. XII. 31-ig beváltatlan egyenlege 55 M Ft.

A többször módosított 1996. évi **költségvetési törvény** 44. § (2) bekezdésében **nem engedélyezett automatikus eltérést a XXXI. fejezet bevételi előirányzataitól**, amiből adódóan az előirányzattól való elmaradások - legjelentősebb tételei a jamburgi gázszállítás árbevétel 3,2 Mrd Ft-os és az alárendelt kölcsöntőke 2,0 Mrd Ft-os kamatbevétel elmaradása - mindenképpen törvényi felhatalmazást kívántak volna.

2.2.3 Egyéb, az államadósság állományát érintő intézkedések

Az 1996. évi zárszámadási törvényjavaslat 28. §-ában ismételten felmentést kér az Áht. 14. §-ának alkalmazási kötelezettsége alól. A normaszöveg 23-26. §-aiban **a hatályos törvényeket - Áht. 14. § (2) bekezdés, az 1994. évi CIV. törvény 4. § (6) bekezdés - figyelmen kívül hagyó intézkedésekre**, illetve általuk **az állam bruttó, vagy nettó adósságának átmeneti, vagy végleges növeléséhez kér parlamenti felhatalmazást a Pénzügyminisztérium.**

Megállapításaink alapján a PM - az OGY-nak benyújtott zárszámadási törvényjavaslatban - a törvényjavaslat normaszövegét módosította és a parlamenti felhatalmazást a módosított szövegre kéri.

2.3 A költségvetés törlesztései és hitelfelvételei előirányzatainak alakulása

A fejezet tervezett rendes (304,9 Mrd Ft) és rendkívüli (40,5 Mrd Ft) kiadási előirányzatával szemben a 149,4 %-os teljesítés 516,1 Mrd Ft. Rendkívüli kiadásként 271,8 Mrd Ft-ot számoltak el, amelyben az előirányzattól való elmaradást - szinte kizárólag - a Nemzetközi elszámolásokhoz tartozó 2. kiadási címen elszámolt tételek jelentenek.

Az 1996. év többször módosított költségvetési törvényében sem szerepel belföldi hitelfelvétel és/vagy állampapír kibocsátás miatti bevételi előirányzat, amiből adódóan, a zárszámadási törvényjavaslat számozott mellékleteiből ismételten nem állapítható meg a központi költségvetés adósságának állományváltozása.

A külföldi hitelfelvételek képezik a fejezet bevételeit és a hitelek visszafizetése, a tőketörlesztés pedig a kiadásait, az Áht. 14. §-ának megfelelően. A nemzetközi pénzügyi szervezetektől felvett hitelek és törlesztéseik, így a fejezet kiadásai és bevételei, a központi költségvetés egyenlegét közvetlenül nem érintik. A nemzetközi pénzügyi szervezetektől felvett 18,5 Mrd Ft hitel 63 %-a (11,7 Mrd Ft) a nemzetközi adósság tőketörlesztését jelentette.

2.3.1 A kiadási előirányzatok teljesülése

2.3.1.1 A belföldi adósság törlesztése

A **korábbi évek** hitelfelvételi szerződéseiben és értékpapír kibocsátási dokumentációiban rögzített **adósságtörlesztési** kötelezettségek maradéktalan teljesítésén túl, a többlet **visszafizetéseket elsősorban a privatizációs bevételekből teljesítették.**

Az 1996. évi költségvetési törvény 44. § (1) bekezdésében nem engedélyezett automatikus eltérést a XXXII. fejezet kiadási előirányzataitól, amiből adódóan az eltérő teljesítések törvényi felhatalmazást kívántak volna.

Megállapításunk alapján a PM - az OGY-nak benyújtott zárszámadási törvényjavaslat 3. § (2) bekezdés c) pontjában - a kamatmentes államadósság törlesztését szerepelteti.

A pénzügyminiszter, a privatizációért felelős tárca nélküli miniszter, valamint az MNB elnökének - **a privatizációs bevételek felhasználásáról** rendelkező 2039/1996. (II. 26.) Korm. határozatot betartó -megállapodásával, többségében a kamatmentes, vagy a legkisebb %-kal kamatozó és/vagy leghosszabb lejáratú

adósság részleges csökkenése valósult meg. A nem "jó portfólióra" költött privatizációs bevétel felhasználás jótékonyan hatott az MNB továbbra is fennálló követeléseinek kamatszerkezetére, a kamatbevétel nagyságára, az intézkedés elhúzódása a költségvetésnek jelentett többletbevételt.

A privatizációs bevétel felhasználási módjára vonatkozó döntés két hónapot, végrehajtása pedig további több mint egy hónapot igényelt.

Az 1995. év pénzügyi teljesítésével rendezett - a központi költségvetés által 1995-ben a belföldi pénzintézetektől felvett - 42,4 Mrd Ft **devizahitel előtörlesztése**. Az 1996. évi CIX. törvény hatálybalépése után indokolatlanul maradt a XXXII. fejezet kiadási előirányzatai között a 2. cím 2. alcímén 51 Mrd Ft.

Az 1995. évi CXXI. törvény 4. § (4) bekezdésével **átvállalt 45,6 Mrd Ft MÁV hitel** 1996. évi **törlesztése** (30,8 Mrd Ft) 2,8 Mrd Ft-tal haladja meg a jóváhagyott előirányzatot (28,0 Mrd Ft). Az eltérést az előirányzat meghatározásánál 42,4 Mrd Ft-tal tervezett átvállalási összeg (akkori) dokumentális megalapozatlansága, utólagos módosulása okozta.

A **törvényjavaslat normaszövege és mellékletei**, valamint azok általános és részletes indokolásai - a központi költségvetés bevételi forrásteremtésére, finanszírozására vonatkozóan - számos ponton eltérnek. Például:

A normaszöveg 3. § (1) bekezdés a) pontjában a 81.626,8 M Ft-os, szerződéses kötelezettségen alapuló MNB hiteltörlesztés egytizeddel nagyobb, mint az 1. sz. melléklet XXXII. fejezet 1. kiadási cím 1. és 3. alcímek előirányzat csoportok alatt beszámolt "rendes" teljesítési adat.

A normaszöveg 3. § (2) bekezdés b) pontjának 38.342,5 Ft-ja helyett, az 1. sz. melléklet XXXII. fejezet 1. cím 2. alcím 1. előirányzat csoport és az 1. cím 4. alcím 3. előirányzat csoport együttesen rendkívüli teljesítésként 38.342,4 M Ft-ot tartalmaz.

A normaszöveg 4. § a) pontjának 73.457,1 M Ft-os hiányfinanszírozási összegével szemben a részletes indoklás 450. oldalán csatolt melléklete 284.010 M Ft-ot tartalmaz. Nem áll fenn egyezőség a törvényjavaslat 5. § a) pontjának hiányt megújító kibocsátás (további 209.256,0 M Ft) figyelembevételével sem. A hiányfinanszírozó és megújító kötvénykibocsátás együttes összege (282.713,1 M Ft) 1296,9 M Ft-tal kevesebb a mellékletben rögzítetténel.

Amennyiben a 216.574,6 M Ft-os 1996. évi kötvénytörlesztéshez (általános indoklás melléklete a 455. oldalán) 21.267,3 M Ft-ot a rendkívüli privatizációs bevételi számláról

használtak fel (normaszöveg 5. § d/ pont), akkor adósságmegújításra az 5. § a/ pontjában közölt 209.256,0 M Ft helyett, csak 195.307,3 M Ft értékben kerülhetett sor.

A normaszöveg 17. §-ában a kamatmentes államadósság kötvényesítésére közölt 430.525,7 M Ft, valójában ezen kötvények felhalmozott kamatának összegével (292,2 M Ft-tal) magasabb a ténylegesen kibocsátott kötvények névértékénél. A törvényjavaslat 11. sz. melléklete szerint a központi költségvetési szervek 1996. évi folyó előirányzat maradványával (+48.955,5 M Ft) módosított költségvetési folyó egyenleg (-178.748,8 M Ft) szerinti finanszírozási igény 626,4 M Ft-tal elmarad a normaszöveg 4. § a)-c) pontjaiban rögzített 130.419,7 M Ft-os költségvetési hiányfinanszírozás miatti államadósság növekménytől.

A törvényjavaslat részletes indoklásának kötvényállományt tartalmazó melléklete az 1995. XII. 31-i és 1996. XII. 31-i állományváltását (443-445. oldal: 1.220,99 Mrd Ft-ról 1.763,30 Mrd Ft-ra) az 1996. évi törlesztés (445. oldal; 216,57 Mrd Ft) és kibocsátás, illetve a tőkésített kamat együttes mennyisége (450. oldal; 739,12 Mrd Ft és a normaszöveg 4. § b) pontja) nem támasztja alá.

Megállapításaink alapján a PM - az OGY-nak benyújtott zárszámadási törvényjavaslat normaszövegét (3. és 4. §-ok), valamint az általános indokolást - módosított szöveggel szerepelteti.

Az Áht 116. § 4. b. pontja szerinti - az adósság állomány hitelezők szerinti megoszlására vonatkozó - tájékoztatási kötelezettségének a zárszámadási törvényjavaslat számozatlan mellékleteiben sem tett eleget a PM.

2.3.1.2 A nemzetközi adósság törlesztése

A korábban nemzetközi pénzügyi-szervezetektől és külföldi pénzintézetektől felvett hitelek törlesztésére kiadásként előirányzott 12,4 Mrd Ft, az előirányzat 93 %-ában 11,6 Mrd Ft teljesült. A hitelfelvétel nem a tervnek megfelelő ütemben valósult meg, ezért a tőketörlesztés is kevesebb az előirányzottnál. A Bős-Nagymarosi Vízlépcsőrendszer osztrák hitel törlesztésére előirányzott 3,7 Mrd Ft - az előirányzottnál 12 %-kal magasabb összegben - 4,2 Mrd Ft-ban teljesült. Az eltérés a árfolyamváltozásból adódott.

2.3.2 A bevételi előirányzatok alakulása

Az 1996. évi költségvetési törvény a **költségvetés külföldi hitelfelvételei** fejezet bevételei között külföldi hitelfelvételre 30,3 Mrd Ft-ot irányzott elő, ami 18,5 Mrd Ft-ban (61 %) teljesült. A Világbanktól az előirányzott 17,6 Mrd Ft hitelfelvételből csak 8,5 Mrd Ft (48 %), az EBB hitelfelvételre előirányzott 7,3 Mrd Ft helyett csak 2,1 Mrd Ft hitel került csak lehívásra.

A Budapest-Hegyeshalom vasútvonal korszerűsítésére felvett KfW hitel az előirányzott 3,4 Mrd Ft helyett 6,6 Mrd Ft (194 %) összegben teljesült. A hitel támogatásként továbbadásra került a Magyar Államvasutak részére.

V. A letéti pénzkezelés

1. A központi letéti számlák pénzforgalma

A nemzetgazdasági számlák szintjén működő **központi letéti számlák 1996. évi pénzforgalmában** a korábbi éveknél kevesebb, de még mindig előforduló, **költségvetésbe tartozó pénzügyi műveletet számoltak el.** A törvényjavaslat szöveges indoklásában a három letéti számlán lebonyolított pénzmozgások részletező leírásából is kitűnik, hogy mindenben szabályos alkalmazás csak a volt Hungarocamion Vállalat világbanki adósságszolgálatára számlánál tapasztalható. Évente ismétlődő észrevételünk ellenére a külföldi államsegélyek elkülönített kezelését 1996-ban is letéti számlán oldották meg, ami változatlanul rendeltetéstől eltérő használatnak tekintendő. (A központi költségvetésben a beérkezett segélyeknek nem a teljes összegét, hanem csak a felhasználással azonos összeget számolták el bevételként.)

Az Áht. 1997. január 1-től hatályos előírása (21. §) megerősíti, hogy a központi költségvetés bevételét képezik a pénzben beérkezett külföldi segélyek. A szabályozás pontosítása ugyan nem visszamenőleges hatályú, de igazolását adja annak, hogy a teljes körű és bruttó elszámolás elvét a segélyeknél is alkalmazni kell.

Az egyéb pénzügyi lebonyolítások letéti számla 1996. évi nyitó pénzkészletét a költségvetési törvény 50. §-a szerint teljes egészében be kellett volna fizetni a költségvetés egyéb (vegyes) bevételei javára. A befizetésre sor került ugyan, de - részben indokolt kivételekkel - nem teljes összegben. Az anomáliát a költségvetési törvény módosításával kellett volna feloldani.

A számlán tartott összegek közül a legnagyobb tételt jelentő Világkiállítási Alap maradványát, 4,2 Mrd Ft-ot átvezették az egyéb bevételek közé. A számlán maradt pl. az 1995. évi költségvetésben teljesítésként elszámolt, de peres eljárás miatt ki nem utalt 1,9 M Ft társadalmi szervi támogatás, amely a parlamenti döntés alapján megillette az érintett szervezeteket. További, közel 60 M Ft-os

összeg költségvetési befizetése viszont megalapozatlanul maradt el.

A számlán indokolatlan pénzmozgást jelentettek 1996-ban is a külföldi hitelek törlesztésével összefüggő műveletek. A közel 53 Mrd Ft-os bevétel és kiadás a központi költségvetés finanszírozási (törlesztési) műveletei közé tartozott, ezért a tranzakciókat a megfelelő számlákon kellett volna lebonyolítani és elszámolni.

A világbanki és az Európai 24-ektől származó hitel része az államadósságnak, illetve az MNB-nek történt továbbkölcsonzés miatt a központi költségvetés követeléseinek. Semmi nem indokolta, hogy az adósságműveletekre használt finanszírozási számlák helyett az MNB törlesztéseit a letéti számlán vezette át a Kincstár.

Szintén a számla rendeltetéstől eltérő használatának kell minősítenünk a költségvetésben 1996. évi teljesítésként elszámolt támogatási maradványok e számlára helyezését. Technikai okok sem indokolhatták, hogy a közalkalmazottak nyugdíjpénztári támogatása címén felhasználatlanul maradt 28,0 M Ft-ot, mint a számla kezelője számára idegen pénzt, letétként vegyék számba. A társadalmi szervek támogatásából objektív okokból 1996-ban ki nem utalt 1,15 M Ft hasonlóan ítélandó meg. Ez utóbbi összeg átvezetése ráadásul már a tárgyévet követően, 1997 januárjában történt, így a számla év végi záróegyenlege a törvényjavaslatban szereplő 94,4 M Ft-tal szemben ténylegesen 93,3 M Ft volt.

2. A költségvetési szervek letéti számlái

A fejezetek (a fejezeteket felügyelő szervek) és a jogosult költségvetési intézmények rendelkezhetnek letéti számlával. Az éves költségvetési gazdálkodásuk során - az Áht. 12/A. § (4) bekezdésében foglaltaknak megfelelően - alkalmazhatják a költségvetési szervek tevékenységi körén kívül eső, a költségvetésben bevételként, illetve kiadásként el nem számolható pénzmozgások (pénzforgalomban is elkülönített) kezelésére szolgáló letéti számlákat.

Az Áht. 1992. évi hatályba lépését követően a fejezetek felülvizsgálták a letéti pénzkezelés és számlák szükségességét. A felülvizsgálat eredményeként az elmúlt években - a jogszabályi előírásoknak megfelelő rendeltetéssel is - csökkent a számlák száma és az ezeken megvalósított pénzforgalom.

A központi költségvetés 1996. évi zárszámadása helyszíni ellenőrzésének tapasztalata szerint a letéti számlák pénzforgalma - az ellenőrzött körben - a törvényben szabályozottaknak megfelelt. A letéti számlákon kezelt összegek rendeltetésszerű felhasználása mellett indokolatlan pénzforgalmat is tapasztaltunk egyes esetekben.

Az 1995. évi helyszíni ellenőrzésünk során feltárt, megszűnt költségvetési szerv pénzforgalmának elszámolását, illetve a törvényi szabályozás - megítélésünk

szerint - helytelen értelmezéséből származó pénzügyi tranzakciókat az érintett fejezetek 1996-ban megszüntették.

A meglévő letéti számlák felülvizsgálata során tapasztaltunk feleslegessé vált számla (**IKIM**), illetve az 1995. évi zárszámadás ellenőrzése során kifogásolt forgalom megszüntetését (**BM**) is.

VI. Az általános tartalék felhasználása

A költségvetési törvényben 10.450 M Ft-ban meghatározott, de a törvény módosításával 15.764 M Ft-ra emelt általános tartalék előirányzatot a Kormány szinte teljes egészében - 10,9 M Ft megtakarításával - felhasználta. A zárszámadási törvényjavaslat szöveges indoklásában és az ahhoz kapcsolódó számszaki mellékletben szereplő adatok megfelelnek a tartalék felhasználásáról rendelkező kormányhatározatok tartalmának. Törvényességi szempontból a döntések ütemezése összhangban volt az Áht. azon rendelkezésével, hogy az általános tartalék 40 %-a csoportosítható át az első félévben.

A követelmények maradéktalan teljesülését nem állapíthattuk meg, de **határozott fejlődést tapasztaltunk a vonatkozó kormányhatározatok tartalmi és formai kellékeit illetően**. Az 1996-ban meghozott határozatok közül már csak minden ötödiknél fordult elő, hogy nem mellékeltek a 158/1995. (XII. 26.) Korm. rendeletben előírt adatlapot, amely a költségvetés szerkezeti rendjének megfelelően kell, hogy bemutassa a pótelőirányzatban részesülő címzettet, az előirányzat bontását, valamint a támogatások egyszeri, vagy tartós jellegét, a rendelkezésre bocsátás ütemezésére vonatkozó intézkedést.

A melléklet nélküli, szám szerint 9 kormányhatározat többségénél az adatlapok hiánya azért volt csak formálisnak tekinthető, mert a határozatok szövege tartalmazta a kedvezményezett címet és a kiemelt előirányzatok típusát. Előfordult viszont az is (2007/1996. sz. Korm. hat.), hogy az intézkedés az általános tartalékot, mint a pótelőirányzat forrását nem nevezte meg.

Az adatlapok megléte nem jelentett automatikus biztosítékot arra nézve, hogy az átcsoportosított előirányzatokról minden lényeges információ rendelkezésre álljon. Az általános tartalék felhasználásáról 1996-ban rendelkező 46 kormányhatározat nagy hányadánál hiányzott a támogatási többlet tervezési bázisba épülésének lehetőségére, illetve eseti jellegére, továbbá a támogatás lebontásának, átutalásának időbeliségére vonatkozó döntés megjelenítése.

A tartalékból nyújtott **támogatások** - az előző években előfordult esetektől eltérően - teljes körűen **jutottak el a kedvezményezettekhez**. Az év végén született döntések az összegek egy részének tárgyévi felhasználását azonban már nem tették lehetővé. Az év végi előirányzat-maradványok között esetenként felfedezhetők az általános tartalékból származó, fel nem használt támogatások (pl. a Népjóléti Minisztérium maradványai között az energiaár-emelés lakossági terheinek részleges ellentételezésére december 20-i dátummal közzétett 900 M Ft-os támogatás).

VII. Kezességvállalások és érvényesítések

Az 1996-ban vállalt kezességek együttes összegei **a költségvetési törvényben kapott felhatalmazások keretei között maradtak** mind a Kormány egyedi vállalásai, mind az exporthitelezéshez és -biztosításhoz kapcsolódó ügyletek esetében. A törvényjavaslat általános indoklásában kellő részletességgel megtalálhatók a kezességgel biztosított hitelek lényeges tartalmi vonásai. A költségvetés kiadási főösszegének 2 %-ában limitált kezességvállalási keretösszeget a Kormány 80 %-ban használta ki. Az 1996-ban egyedileg vállalt, 33,55 Mrd Ft hitelösszeget érintő kezességek között - szemben az előző években előforduló esetekkel - nem találkozni a központi költségvetés közvetett hitelezését szolgáló konstrukciókkal. A Magyar Hitel Bank privatizációs célú konszolidálását, valamint a Mezőbank tőkehelyzetének rendezését elősegítő, újonnan vállalt kezességek viszont ugyancsak nem sorolhatók a klasszikus garanciák közé.

A kezességvállalások a bankok együttesen 16,5 Mrd Ft névértékű kötvény-vásárlásaira szóltak, amelyek mögött a minősített követelés-állományuk leépítése állt. A pénzügyi kötvények 10 hónapos, 1997-ben lejárt futamidejét követően megállapítható, hogy a költségvetés számára a kamat-megtakarítás mellett előnyösnek bizonyult a beváltások aránya is. A korábbi bankkonszolidációs műveletek során - kamatozó államkötvény ellenében - kivásárolt követelések alacsony szintű megtérülésével szemben a kezességgel biztosított kötvénykövetelésből a Mezőbank 3,8 Mrd Ft, az MHB 2,4 Mrd Ft-ot érvényesített (1997. június végéig) a központi költségvetéssel szemben.

A Pénzügyminisztérium nyilvántartásában szereplő és a törvényjavaslat indoklásában ismertetett egyedi kezességvállalásokról a Kormány - az Áht. 42. § (1) bekezdésének megfelelően - nyilvános, 1000-es és 2000-es határozatokban döntött. **A határozatok tartalma azonban többnyire nem elégítette ki a törvényben megfogalmazott valamennyi követelményt**, így a kezességvállalások fontos ismérvei a határozatokból nem voltak megismerhetők, akadályát jelentve a

törvényesség megítélhetőségének is. Jellemzően a kezességvállalások indokai és a csak különösen indokolt esetben vállalható készfizető kezesség gyakori alkalmazásának szempontjai, valamint a közbeszerzési törvény alkalmazására vonatkozó döntések hiányoztak.

Az Áht. 42. § (1) bekezdése szerint a kormányhatározatban rögzíteni kell a kezességvállalás indokát, annak mértékét vagy összegét, feltételeit, a hitelfelvevőt, a fizetésre kötelezettet, illetve a kezesség típusát, a típus megválasztásának indokát. A határozatban rendelkezni kell továbbá arról is (42. § (2) bekezdés), hogy a kezesség útján szerzett pénzeszközökből végrehajtott beszerzésekre a közbeszerzésről szóló törvény szabályait kell-e alkalmazni. Az 1996-ban hozott határozatok egyike sem tért ki az előírt tartalom minden elemére, sőt többségére.

A központi költségvetés terhére - az Áht. 33. § (1) bekezdésében adott felhatalmazás alapján - a Kormány által vállalt kezesség - a törvény hivatkozott szakaszának (3) bekezdése értelmében - egyszerű kezesség. A Kormány csak kivételesen indokolt esetben vállalhat készfizető kezességet. Az 1996-ban összecszerű korlátozás alá eső 6 egyedi kezesség közül 4 esetben történt készfizető kezesség vállalása anélkül, hogy annak különös indokoltságát a határozatok és a Pénzügyminisztériumban fellelhető döntés-előkészítő iratok bemutatták volna. Tekintve, hogy a különös indokoltság nem mindig magától értetődő, a készfizető kezesség alkalmazásának törvényességét nem volt módunk megítélni.

A kormányhatározatok tartalmi hiányossága azért is különös, mert a Kormány a 151/1996. (X. 1.) Korm. rendeletében részletesen is szabályozta az állam által vállalt kezesség előkészítésének és a kezesség beváltásának eljárási rendjét. Az október közepén hatályba lépett rendelet közel egy éves előkészítése alatt a kezességvállalási döntések megalapozásában közreműködők megismerhették a törvényi előírásokhoz kapcsolódó részletes követelményeket.

A pénzügyminiszter, illetve megbízottja az 1996-ban vállalt egyedi kezességek közül összesen 19 Mrd Ft, a korábbi évek vállalásai alapján pedig 4,5 Mrd Ft hitelösszegre kötött szerződést (megállapodást). **A szerződések megfeleltek a kormányhatározatokban adott felhatalmazásoknak.** A vonatkozó dokumentumokat az Állami Számvevőszék - a törvényi előírás szerint - rendszeresen megkapta.

A költségvetési törvény 40. §-ában **a Magyar Export-Import Bank Rt. és a**

Magyar Exporthitel Biztosító Rt. részére adott felhatalmazások összecsomagoló korrólait a tevékenységüket folyamatosan bővítő pénzintézetek 1996-ban **sem merítették ki**. A törvényjavaslat indoklásában szereplő kezességvállalási **adataik** - a Kormányzati Ellenőrzési Iroda helyszíni ellenőrzésének megállapítása szerint - **kielégítik a valódiság követelményét**, a pénzintézetek a törvényes keretek között működtek. A költségvetési kapcsolataikat illetően viszont - a vonatkozó jogi szabályozás ellenőrzésünk szerint is indokolt módosítására irányuló pénzügyminisztériumi törekvések ellenére - nem sikerült előbbre lépni.

Az 1995. évi zárszámadási jelentésünkben nem tartottuk helyénvalónak, hogy az állami tőkejuttatással létrehozott (1996-ban a költségvetés terhére újabb tőkeemelésben részesített) Magyar Exporthitel Biztosító Rt. az alaptevékenységébe tartozó politikai kockázatok elleni biztosítási tevékenység díjbevételeiről és banküzemi költségeiről - a 36/1994. (XII. 28.) PM rendelet alapján - havonta elszámolt a költségvetéssel.

A gyakorlat 1996-ban azzal a különbséggel folytatódott, hogy a havi elszámolásokat egyenlegezve a minisztérium csak egy alkalommal teljesített kifizetést. Az egyenlegként 1996. novemberében - ráadásul az egyéb (vegyes) bevételek csökkentéseként - kiutalt 107,9 M Ft támogatás indokoltságát - az üzleti alapon működő pénzintézet esetében - továbbra is vitatjuk. A hasonló véleményt nyilvánító pénzügyminisztériumi illetékesek a rendszer fennmaradását a jogi szabályozás elhúzóásával magyarázták.

A központi költségvetésnek az 1996-ban érvényesített kezességekből - az indokolásnak megfelelően - 5,7 Mrd Ft kiadása, a visszatérülésekből 8,3 Mrd Ft bevétele keletkezett, egyenlegében 2,5 Mrd Ft-tal csökkentve a hiány mértékét. Meg kell azonban állapítanunk, hogy **szabályos elszámolás mellett az e jogcímen teljesített kiadásoknak 1,8 Mrd Ft-tal alacsonyabbnak kellett volna lenniük**. A Budapest Bank Rt. 1995. évi privatizációjával összefüggő kifizetést - megítélésünk szerint - jogszerűtlenül terhelték a Pénzügyminisztérium fejezet 18. cím 1. Jogszerűtlen és Kormány által vállalt egyedi kezességekből eredő fizetési kötelezettség alcímére. Az 1,8 Mrd Ft kiadás kezességérvényesítés címén történt teljesítését - szemben a többi, érvényes jogszabályok és szerződések alapján 1996-ban, összesen 3,0 Mrd Ft összegben beváltott egyedi kezességgel - nyilvános kormányhatározat és annak alapján megkötött kezesi szerződés hiánya nem tette lehetővé.

A törvényjavaslat indokolása szerint is a költségvetési kifizetésre a Budapest Bank Rt.

1995. évi privatizációja során létrejött Részvényesi Megállapodás eszköz kivásárlási kötelezettsége alapján került sor. Az angol nyelvű megállapodást jóváhagyó kormánydöntést követően ugyanakkor elmaradt a megállapodásban keret jelleggel meghatározott garanciális kötelezettségeket formálisan is kezességvállalásnak minősítő és a feltételeket, összecszerúséget pontosító nyilvános határozat meghozatala.

A kötelezettségről, mint kezességvállalásról a Kormány sem az 1995. évi, sem a mostani zárszámadás keretében nem számolt be az Országgyűlésnek. A kezesség a Pénzügyminisztérium nyilvántartásaiban nem szerepel.

Az érvényesített egyedi kezességek alapján kifizetett összegek visszatérítésében 1996-ban elismerésre méltó eredmények születtek. Különösen az 1991. évi szovjet-orosz búzaexport elősegítését szolgáló kezesség beváltásából származó követelés 63 %-os behajtását - az állami szinten éveken keresztül folytatott sikertelen tárgyalásokra és üzleti alapon végzett közvetítői tevékenységre, valamint a hasonló okból, de változatlanul fennálló albán tartozásokra is tekintettel - értékeljük kedvezően. Az ebből befolyt 7,5 Mrd Ft bevétel alkotta az 1996. évi visszatérülések 95 %-át. A további, 365 M Ft-os megtérülés kétharmada (mintegy 233 M Ft) az APEH közreműködéséből származott, ami igazolja az adóhatóság 1993-tól történt bevonásának, illetve az Áht. 1995. évi módosításának helyességét.

Az adóhatóság szerepének, lehetőségeinek értékeléséhez tartozik, hogy az érvényesített kezességek miatt kifizetett összegek eredeti hiteladósokra terhelése és tőlük adók módjára történő behajtása (Áht. 33. § (4) bekezdés) nem minden esetben érvényesíthető. Kivételt jelentettek pl. az 1995. évi zárszámadási és az 1997. évi költségvetési törvényben elengedett, illetve átvállalt hiteltartozásokhoz (MÁV, STRABAG, Fővárosi Önkormányzat) és általában a támogatást helyettesítő hitelekhez (pl. a Pannonhalmi Főapátság felújításához) vállalt kezességek, ahol a kötelezett végső soron maga a költségvetés.

VIII. J A V A S L A T O K

A jelentésben részletezett megállapítások hasznosításra ajánlása mellett a

következőket javasoljuk

a Kormánynak

1. Készítse elő azon fejezetek alapító okiratának tervezetét és országgyűlési határozattal való jóváhagyását, amelyeknél a fejezetek feladatait, működését és gazdálkodását szabályozó szakmai törvények nem elégítik ki az egyéb jogszabályokban (Áht., kormányrendeletek) előírt követelményeket.
2. Intézkedjen, hogy a gazdálkodó szervezetek jogszabályok alkalmazására való felkészülése érdekében a jogszabályok - a jogalkotásról szóló 1989. évi XI. tv. 12. § (3) bekezdésében foglaltaknak megfelelően - kellő időben kerüljenek elfogadásra.
3. Módosítsa az Áht. végrehajtására kiadott 156/1995. (XII.26.) Korm. rendelet 40. §-át, ebben határozza meg a költségvetési szervek beszámolójának felügyeleti szervi felülvizsgálata során a feladatok szakmai teljesítése értékelésének (írásban, szóban) és dokumentálásának módját, gyakoriságát.
4. Szabályozza az év közben megszűnő fejezetek beszámoló készítésének (feladatellátásuk számszaki és szöveges értékelésének), a költségvetési gazdálkodásból kivezetésének, költségvetési előirányzatai további sorsának rendjét.
5. A kormányzati ellenőrzés eszközeivel kérje számon a fejezetektől az előirányzatok felhasználásának belső szabályozását és annak folyamatos érvényesítését.
6. Az általános tartalék átcsoportosítására irányuló döntéseinél fordítson fokozott figyelmet a támogatási igények kellő szakmai és számszaki megalapozottságára, az átcsoportosítások formai követelményeinek biztosítására (pl. címrendi megjelölés, a pénzellátás ütemezése, a támogatás egyszeri vagy tartós jellegének meghatározása). Döntései meghozatalánál vegye figyelembe a pénzügyi megvalósíthatóság időigényét.
7. Haladéktalanul gondoskodjon a nemzetközi elszámolások körébe vont külföldi segélyek (japán segély, PHARE stb.) államháztartásban való szerepeltetésének feltételeinek, megteremtéséről, a szükséges információs rendszer kiépítéséről.
8. Maradéktalanul szerezzen érvényt az Áht. 42. §-ának a kezességvállalások döntési kritériumaira, valamint a beszámolási kötelezettségre vonatkozó előírásainak.

a Pénzügyminisztériumnak

1. Készítse el az év közben megszűnő (átalakuló) költségvetési fejezetek beszámoló készítéséről, az előirányzataik további sorsáról szóló kormányrendelet tervezetét. Ehhez kapcsolódva szabályozza a beszámolók fogadásának, feldolgozásának és a zárszámadásban való szerepeltetésének rendjét.
2. A költségvetési törvényjavaslatban olyan normaszöveget alakítson ki, amelyben az eredeti előirányzatot meghaladó többletbevételeknél - az előirányzat-módosítás határidején túl - a befizetési kötelezettség teljesítésének határideje is meghatározásra kerül.
3. Az éves költségvetés tényleges teljesítését jelentő gazdasági eredmények és a zárszámadás közötti összhang érdekében kezdeményezze olyan számlavezetési és elszámolási konstrukció jogi szabályozását, amely biztosítja egyes (pl. a külföldi segélyek elkülönített elszámolására szolgáló) nemzetgazdasági számlák év végi maradványának következő évi felhasználhatóságát.

4. Megfelelő elszámolási rendszer bevezetésével gondoskodjon arról, hogy a központi költségvetés terhére nyújtott kölcsönök (hitelek) és azok visszatérülései az Áht. 8. § (2) bekezdésében foglaltak szerint kerüljenek kiadásként és bevételként - teljes összegükben - elszámolásra.

5. Szüntesse meg a - korábbi években is tapasztalt és ellenőrzéseink által kifogásolt - törvényi előírásokkal (Áht.) ellentétes letéti pénzkezelési gyakorlatot.

6. Gondoskodjon a technikai fejezetekkel összefüggő (Belföldi államadósság, Nemzetközi elszámolások és Költségvetés törlesztései és hitelfelvételei technikai fejezetek) elszámolási és nyilvántartási rendszerek kialakításáról, működtetéséről, továbbá az ehhez kapcsolódó hatáskör és felelősség érvényesítéséről.

a fejezeteket felügyelő szerveknek

1. Haladéktalanul vizsgálják felül az intézmények alapító okiratait, pótolják a hiányzókat, illetve a gazdálkodási gyakorlatnak megfelelően - a jogszabályi előírásokkal összhangban - rögzítsék a gazdálkodási tevékenységet.

2. Vizsgálják felül az intézmények működésére, gazdálkodására vonatkozó szabályzatokat, intézkedjenek a hiányzó szabályzatok pótlásáról, az elavultak hatályos jogszabályi előírásokkal való aktualizálásáról. Ennek keretében:

- ~ az intézményi SZMSZ-ekben tüntessék fel a vállalkozási tevékenység lehetőségét, módját;

- ~ a számviteli rendben (számlarend, számla-tükör) különítsék el a vállalkozási tevékenység elszámolását, határozzák meg a nyilvántartások, költségelhatárolások korrekt módját;

- ~ a beszámoló (mérleg) alátámasztása érdekében aktualizálják a leltározási szabályzatokat, követeljék meg a leltározás - a költségvetés érdekeinek maradéktalan védelme érdekében - végrehajtását, illetve a kapcsolódó nyilvántartások pontos, naprakész vezetését;

- ~ aktualizálják a szabályszerű gazdálkodás érdekében elengedhetetlen belső szabályzatokat (kötelezettségvállalás, ellenjegyzés, érvényesítés, utalványozás, pénzkezelés stb.) és ellenőrizzék azok maradéktalan betartását.

3. Követeljék meg a vevőkövetelések nyilvántartásának naprakész vezetését, a megállapított fizetési határidőn belül nem fizető adósokkal szembeni fellépést. Érvényesítsék a szállítók felé a számlák tartalmi követelményeire vonatkozó szabályokat.

4. Ellenőrizzék az előirányzat-módosítások hatásköri előírásokkal való összhangját, biztosítsák a módosítások és az ezekről készített adatlapok tartalmának egyezőségét.

5. Írják elő a központi költségvetés általános, illetve valamely céltartalékából (pl. bérpolitika) adott, valamint a fejezeti kezelésű előirányzatokból nyújtott támogatások felhasználásának részletes beszámoló (számszaki és szakmai szöveges értékelés) készítésének kötelezettségét. Az adatok és feladatellátás megvalósulását ellenőrizzék.

6. Alakítsák ki a beszámoló számszaki és szöveges értékelésének fejezeti rendjét, biztosítsák az ehhez szükséges feltételeket. Az érdemi felülvizsgálat során - az állami feladatok ellátására szolgáló előirányzatokkal, létszámmal és vagyonnal való számszerű és hatékony gazdálkodás követelményének (Áht.) érvényesítése -

alapján határozzák meg az intézmények előirányzat-maradványának reális összegét. A feladatmaradásból származó előirányzat elvonásról haladéktalanul intézkedjenek és következetesen alkalmazzák.

7. Gondoskodjon arról, hogy az éves költségvetési törvényjavaslatok fejezeti indoklásai - a törvényhozói munka megalapozottságának javítása, a kitűzött célok teljesítésének ellenőrizhetősége érdekében - a szükséges részletezettséggel tartalmazzák a fejezeti kezelésű előirányzatok között tervezett ágazati, szakmai programok által elérni kívánt célok meghatározását. Térjenek ki a feladat teljesítéséhez meghatározható mennyiségi és minőségi mutatókra.

8. Az éves költségvetési előirányzatok tervezése során érvényesítsék az Áht. azon előírását, hogy az előirányzatok a feladatot ellátó fejezeteknél kerüljenek megtervezésre.

9. Gondoskodjanak arról, hogy a meghatározott célt szolgáló bevételek a jogszabályi előírásoknak megfelelően, az adott feladatok érdekében kerüljenek felhasználásra. Ezt év közben és a zárszámadás (beszámoló) ellenőrzése során ellenőrizzék.

10. Intézkedjenek, hogy az alkalmazottak térítései elszámolásánál - a bruttó elszámolás elvének következetes betartásával - ne kerüljön sor térítményezés alkalmazására.

11. Intézkedjen a korábban felügyelete alá tartozó, de a fejezeti kezelésű előirányzatok közé integrált elkülönített állami pénzalapok részesedéseinek, értékpapír állományának, pénzeszközeinek és egyéb követeléseinek jogszabályi előírásokkal összhangban való rendezésére.

12. A költségvetési ellenőrzések keretében és az éves beszámolók felülvizsgálata során fordítsanak fokozottabb figyelmet a költségvetési szervek függő, átfutó, kiegyenlítő elszámolásainak vezetésére. Intézkedjenek a meglévő tisztázatlan tételek felülvizsgálatára, a vonatkozó számviteli szabályok érvényesítésére a gazdálkodási és zárszámadási adatok valódiságának biztosítása érdekében.

13. Gondoskodjanak arról, hogy a felügyeletük alá tartozó költségvetési szervek a jogszabályokban előírt befizetési kötelezettségeiknek határidőben és megfelelő összegben eleget tegyenek.