

397 Jelentés a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai 1996. évi zárszámadásának ellenőrzéséről

TARTALOMJEGYZÉK

I. ÖSSZEGZŐ MEGÁLLAPÍTÁSOK, KÖVETKEZTETÉSEK

1. Az alapok beszámolási és könyvvezetési kötelezettségének teljesítése
2. Az alapok bevételeinek és kiadásainak teljesülése
3. Az egyes ellátási kiadásokat érintő fontosabb megállapítások
4. Az alapok működési költségvetései
5. Az alapok vagyongazdálkodási tevékenysége
6. Behajtási tevékenység vizsgálata a zárszámadáshoz kapcsolódóan
7. A társadalombiztosítás igazgatási szervei által folyósított ellátások

II. Részletes megállapítások, következtetések

1. A nyugdíjbiztosítási alap 1996. évi zárszámadásának ellenőrzési tapasztalatai (a törvényjavaslat I. fejezetéhez, valamint 1., 2., 3., 4. és 11. sz. mellékleteihez)
2. Az egészségbiztosítási alap 1996. évi zárszámadásának ellenőrzési tapasztalatai (a törvényjavaslat II. fejezetéhez, valamint 5., 6., 7., 8., és 9. mellékleteihez)
3. A behajtási tevékenység vizsgálatának tapasztalatai (a törvényjavaslat 17. §-ához)
4. A társadalombiztosítási igazgatási szervei által folyósított, a biztosítási alapokat nem terhelő ellátások finanszírozása (a törvényjavaslat 5. és 12. §-aihoz, valamint 3. és 8. sz. mellékleteihez)

III. Javaslatok

BEVEZETÉS, A JELENTÉS KÉSZÍTÉSÉNEK KÖRÜLMÉNYEI

Az államháztartásról szóló **1992. évi XXXVIII. törvény (Áht) VI. fejezete** tartalmazza a társadalombiztosítás költségvetésének - ez év elejétől jelentősen kibővített - szabályozását. Az Áht. **86. §. (1) bekezdése** értelmében az Országgyűlés a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak költségvetéséről és annak végrehajtásáról törvényt alkot. A törvényjavaslatokat pedig az Állami Számvevőszék (ÁSZ) véleményével, illetve jelentésével együtt tárgyalja meg. **Az ÁSZ ellenőrizte az 1996. évi előirányzatok teljesítését, vizsgálati tapasztalatait a csatolt jelentés foglalja össze.**

Az érvényes szabályoknak megfelelően a **társadalombiztosítási önkormányzatok a zárszámadásra vonatkozó javaslatot** a költségvetési beszámolók könyvvizsgáló általi hitelesítését követően fogadják el, majd **a tárgyévet követő év június 30-ig küldik meg a Kormánynak és az ÁSZ-nak**. E kötelezettségét mindkét biztosítási önkormányzat rendben teljesítette.

A Kormány (változatlan formában, vagy szükség szerint átdolgozva) **szeptember 30-ig nyújtja be az Országgyűléshez a zárszámadási törvényjavaslatot** és egyidejűleg azt az ÁSZ-nak is meg kell küldenie.

A társadalombiztosítás önkormányzati igazgatásáról szóló 1991. évi LXXXIV. törvény 23. §. (7) bekezdése értelmében **az ÁSZ-nak jelentése elkészítéséhez a törvényjavaslat országgyűlési benyújtását megelőzően hatvan nap áll rendelkezésére**. A szabályozásból eredően az ÁSZ-nak sem módja, sem ideje nincs a benyújtott dokumentum tételes ellenőrzésére. A munkát az Önkormányzatok által jóváhagyott zárszámadás és az alapját képező dokumentumok vizsgálatával kellett elvégezni.

A Kormány által elkészített és az Országgyűléshez benyújtott törvényjavaslatot az ÁSZ hivatalosan 1997.szeptember 29.-én kapta meg.

Az 1991. évi LXXXIV. törvény (ÖIT) 23. §. (7) bekezdése előírja, hogy zárszámadás alkalmával **be kell számolni a társadalombiztosítás feletti kormányzati (törvényességi) ellenőrzések tapasztalatairól, eredményeiről is**.

Az első év tapasztalatai alapján az ÁSZ-t érintően ezen ellenőrzésekről el kell mondani, hogy a feladatmegosztás még nem nevezhető tisztázottnak, az ad-hoc feladatok sokasága miatt az ellenőrzések nem rendszerezettek, emiatt gyakoriak a különböző szintű ellenőrzésekben mutatkozó átfedések. Az ÁSZ-szal való előzetes egyeztetés kötelezettsége legfeljebb a kormányzati ellenőrzési szándék tényének közlésére korlátozódik, az ellenőrzési megállapítások gyakran túllépik a törvényességi felügyeleti jogkör gyakorlásából világosan adódó határokat.

Az 1996-os évet is jellemezte, hogy azt a **biztosítási alapoknak jóváhagyott költségvetési törvény nélkül** - átmeneti szabályozás mellett - **kellett megkezdeni**.

Országgyűlés 1996. március 12-én fogadta el a **XIV. törvényt** A költségvetési törvény a bevételi és kiadási oldalon egyaránt eltért az önkormányzatok közgyűlései által még 1995 végén elfogadott változattól, illetve a parlamenti elfogadásig jelentősen változtak a tervezést is befolyásoló adottságok, paraméterek. Az év során nyilvánvalóvá vált, hogy **pótköltségvetés kidolgozása** válik szükségessé. Az erről szóló **1996. évi CXX. törvényt** az Országgyűlés azonban csak december 10-én fogadta el.

Az ÁSZ a zárszámadási ellenőrzés során a súlypontokat (a szabályszerűségi, törvényességi szempontok érvényesítése mellett) a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai egyes **költségvetési előirányzatainak teljesülésére, az eltérések okainak feltárására, elemzésére** helyezte. A jelentés összeállításánál **felhasználtuk a zárszámadási ellenőrzés megalapozását célzó, az év első felében elvégzett témavizsgálatok tapasztalatait is**. Így különösen a biztosítási alapok befektetett eszközei (vagyon) állományának, a társadalombiztosítási tartozások behajtásának, valamint a kórházak adósságállomány vizsgálatát során szerzett tapasztalatokat. A helyszíni ellenőrzések tapasztalatairól készített vizsgálati jelentéseket az OEP és

az ONYF véleményezte, észrevételeiket az ÁSZ jelentés összeállításánál lehetőség szerint figyelembe vettük. Több kérdés megítélésénél (ilyenek elsődlegesen a számszerű megállapítások, a módosításokra vonatkozó ÁSZ javaslatok) azonban fennmaradtak az eltérő álláspontok. Az ÁSZ jelentésre az OEP és az ONYF által tett észrevételeket a **6. sz. melléklet** ismerteti

Az elmúlt időszakban különböző **igények fogalmazódtak meg az Egészségbiztosítási Önkormányzat vagyonnal kapcsolatos döntéseinek átfogó vizsgálatára**. Ezeknek az ÁSZ zárszámadási jelentése részlegesen felel meg, amennyiben a vagyongazdálkodás témakörét (hagyományosan) kiemelten kezeli, ami az 1996. évet követően hozott döntésekre teljes körűen nem tudott kitérni. Ennek az ÁSZ egy külön vizsgálat lefolytatásával kíván eleget tenni.

Az ellenőrzések összefoglaló tapasztalatait, a főbb következtetéseket a jelentés I, a részletes megállapításokat a jelentés II. és az ÁSZ által megfogalmazott javaslatokat a jelentés III. része tartalmazza.

I. ÖSSZEGZŐ MEGÁLLAPÍTÁSOK, KÖVETKEZTETÉSEK

A társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak 1996. évi költségvetéséről szóló **1996. évi XIV. törvény** kévsve, **ellentmondásos helyzetben, kompromisszumok, a biztosítási önkormányzatok és a Kormány közötti jelentős nézetkülönbségek mellett született meg.**

Ezek a körülmények és az 1996. év folyamatai vezettek oda, hogy **pótköltségvetést kellett készíteni**. Az év végén megalkotott **CXX. törvény elsődlegesen az Egészségbiztosítási Alap legsúlyosabb feszültségeit "kezelte"** (megteremtve a fedezetet az egészségügyi dolgozók béremelésére, a gyógyszerkiadások előirányzatának módosítására és a kórházak adósságállományának részleges ellentételezésére).

A zárszámadási ellenőrzés során **a helyszíni vizsgálatokat az Állami Számvevőszék munkatársai az OEP-nél, a megyei pénztáraknál, egészségügyi intézményekben, az ONYF-nél, a NYUFIG-nál végezték el**. Egyes szakmai kérdésekben a PM és az NM munkatársaival is konzultáltak.

1. Az alapok beszámolási és könyvvezetési kötelezettségének teljesítése

Az Állami Számvevőszék - hasonlóan az eddigi zárszámadások vizsgálatához - ismételten szembesült azzal a ténnyel, hogy **az alapok sajátos elszámolási, nyilvántartási és egyéb számviteli adottságait a költségvetési gazdálkodás rendjében maradéktalanul nem lehet érvényesíteni, változatlanul hiányoznak a**

sajátos szabályok.

A könyvvizsgáló (cég) által hitelesített beszámolók mindkét ágazatban elkészültek - határidőre. A könyvvizsgálói jelentést azonban az ÁSZ csak külön kérésre a zárszámadás helyszíni ellenőrzésének befejezése után kapta meg. **Az ellenőrzés alapját így a beszámolók, valamint az Önkormányzatok által elfogadott zárszámadási javaslatok dokumentumai képezték.**

Továbbra sem érvényesül a mérlegvalódiság elve. A mérlegben kimutatott adósállomány adatát az ÁSZ (a járulék - és folyószámla helyzet ismeretében) nem tekinti megbízhatónak. A kintlévőség ugyan nem zárszámadási adat, de az ellátási mérleg eszközállományának szempontjából a követelések adata meghatározó. Ezen túlmenően szorosan összefügg a zárszámadásban szereplő behajtási bevételek adatával, amelyet az ÁSZ szintén nem tud valós adatként elfogadni és ehhez kapcsolódóan a behajtási összeg után megállapított ösztönzési keretet sem.

Az észrevételek a járulékbévételek megosztása miatt mindkét Alap zárszámadására érvényesek.

A zárszámadás adattartalma a beszámolókból, bonyolultan bár, de általában levezethető. Kisebb eltérések azonban fennállnak.

A beszámolók adatait, valamint az ÁSZ saját ellenőrzési megállapításai miatt a zárszámadási törvényjavaslat egyes számainak módosítására tesz javaslatot (az **1. sz. mellékletben** összegezve).

2. Az alapok bevételeinek és kiadásainak teljesülése

A bevételek, a kiadások és az egyenleg alakulását az alábbi adatok szemléltetik: (milliárd forint)

Bevételek Kiadások Hiány

~ előirányzat a XIV. tv. szerint 956,9 974,7 - 17,8

~ módosítás a CXX tv. szerint 936,1 996,2 - 60,1

~ teljesítés 922,2 990,4 - 68,1

A bevételek mindkét biztosítási ágban jelentősen elmaradtak a tervezettől, amiben elsődlegesen a járulékbévételek (azon belül is az egyéni járulékok és a munkáltatók által fizetendő táppénz-hozzájárulás) és a hiány mérséklése céljából előírt vagyonértékesítési kötelezettség nem teljesülése játszottak szerepet.

Kiadási oldalon a nyugellátások ráfordításai módosított előirányzat alatt maradtak (a tervezettnél kisebb nyugdíjemelés miatt). **Az egészségbiztosítás természetbeni és pénzügyi ellátásainak kiadási egyenlege szintén kevesebb volt,** mint azok - pótköltségvetéssel módosított - előirányzata.

Az alapok együttes hiánya 68,1 milliárd forint lett. A vártnál sokkal kedvezőtlenebbül alakult az Egészségbiztosítási Alap pénzügyi helyzete.

3. Az egyes ellátási kiadásokat érintő fontosabb

megállapítások

A nyugdíjkiadásokat az 1995. évi nettó kereseti indexhez igazítva 12,6 %-kal emelték meg - két részben - januárban és júliusban. Az átlag alatti nyugellátásokat a második félévben egyszeri alkalommal 3 ezer forinttal kiegészítették.

Az egészségbiztosítás ellátásai közül **a gyógyító-megelőző egészségügyi ellátások finanszírozására 224,8 milliárd forintot fordítottak**, ami 7,3 milliárd forinttal volt több az eredeti előirányzatnál. A többletet az egészségügyi dolgozók bérfejlesztéséhez szükséges fedezet biztosításának szándéka magyarázza.

A nehéz helyzetben lévő egészségügyi intézmények ezen felül az év végén 4 milliárd forintos visszatérítendő likviditási hitelt kaptak.

Az egészségügy ellátórendszerében **1996. év során sem következtek be "reform-értékű" változások**. Inkább az egyes korábbi intézkedések, illetve intézkedések elmaradásának kedvezőtlen hatásait lehetett érzékelni (például a fogászati ellátás, a mentés-betegszállítás területén).

A finanszírozási rendszer 1996-ot érintően 5 alkalommal változott, ami nagymértékben hozzá járult az intézmények gazdálkodási nehézségeinek kialakulásához, mert a bevételek folytonos változásait már nem tudták belső intézkedésekkel ellensúlyozni.

Az **1996. évi LXIII. törvény szerinti kapacitásszabályozás**, a kórházakkal való szerződéskötések operatív feladata az OEP-re és szerveire hárult, amit a körülményekhez képest jól bonyolított le.

A gyógyszerkiadások támogatásánál még a pótköltségvetési törvényben szereplő 81,9 milliárd forintos előirányzatot is túllépték 2,3 milliárd forinttal. **A támogatási rendszer változtatása**, amellet, hogy a lakossági terheket tovább növelte, 1996-ban nem járt lényeges eredményekkel. A megyei szintű vényellenőrzési rendszernek pénzügyi megtakarító hatása nem számottevő.

Az **ÁSZ az ú.n. különkeretes gyógyszer-támogatási rendszer áttekintése** során, a pozitív elemek elismerése mellett, súlyos ellentmondásokat, visszasságokat is feltárt, amelyeknek tisztázására további vizsgálatot tart szükségesnek.

Gyógyászati segédeszközök támogatására 1996-ban 12,1 milliárd forintot fordítottak. E területen gondot okoz a vényfeldolgozás, a vényellenőrzés, illetőleg a szolgáltatók ellenőrzésének megoldatlansága.

Az egészségbiztosítás **pénzbeli ellátásainak kiadási összege 122 milliárd forint volt**, ami az előirányzottnál kevesebb. A kiadáscsökkenés az egyes ellátásoknál túllépés, illetve megtakarítás "egyenlege".

4. Az alapok működési költségvetései

Az alapok ellátási feladatainak és a folyósítási feladatok ellátására - az 1995-ben keletkezett pénzmaradványt is beszámítva - a zárszámadás szerint **25,4 milliárd forint** szolgált, **9,9 milliárd forint** a nyugdíjbiztosítás, **15,5 milliárd forint pedig az egészségbiztosítás területén**.

Az ÁSZ egyes megállapításai miatt (ha azokkal az Országgyűlés egyetért) a

működési költségvetés adatait változtatni szükséges. A megállapítások közül az egyik legfontosabb a nyugdíjbiztosítást érintően a működési költségvetés beruházási előirányzata terhére megvalósított befektetések elbírálása, amit a zárszámadás önkormányzati változata hasonlóan az 1995. évihez a működési költségvetésben kíván szerepeltetni. A járulékbefvételeket terhelő - ily módon több szempontból törvénysértő - befektetések azonban nem képezhetik a működési költségvetés részét. Ennek összegét a működési költségvetésben az ÁSZ nem vette figyelembe.

5. Az alapok vagyongazdálkodási tevékenysége

Az államháztartási törvény előírja, hogy **zárszámadáskor be kell mutatni az alrendszer vagyongazdálkodását, így értelemszerűen a társadalombiztosítási alapok vagyongazdálkodását is. A társadalombiztosítási alapok zárszámadási törvényjavaslatában a 4. és 9. számú mellékletekben bemutatott tartalékok a vagyongazdálkodás teljes körű bemutatására nem alkalmasak**, mert azokban a vagyongazdálkodás egyrészt névértéken szerepel, másrészt a működési vagyongazdálkodásra semmilyen információt nem tartalmaz.

Az alapok befektetett eszközeinek 1996. december 31-i záróállománya 33 milliárd forint, amiből 22,7 milliárd forint a Nyugdíjbiztosítási, 10,3 milliárd forint az Egészségbiztosítási Alap vagyona.

A működési szektorban a befektetett eszközök záróállománya együttesen 10,1 milliárd forint, ebből 3,6 milliárd forint a nyugdíjbiztosításé, 6,5 milliárd forint az egészségbiztosításé.

Az ágazatok vagyongazdálkodásáról, vagyongazdálkodási tevékenységéről a **jelentés 1.4 és 2.6 pontjai** szólnak részletesen.

Kiemelést érdemel - noha sajnos ez is ismétlődő megállapítás -, hogy a társadalombiztosítás vagyongazdálkodásáról szóló törvény 1993. óta nem született meg. Hiánya nagymértékben megnehezíti a vagyongazdálkodás minőségét, az egyes vagyongazdálkodással kapcsolatos döntések törvényességi, szabályszerűségi szempontok szerinti ellenőrzését.

Az ingyenes vagyongazdálkodás keretében a két Alapnak 1996. végéig együttesen 16,9 milliárd forint értékű vagyont adott át a KVI és az ÁPV Rt a törvényben előírt 55-65 milliárd forint helyett. A vagyongazdálkodás eseményei 1997-re húzódtak át. Az ÁSZ vizsgálni fogja az Egészségbiztosítási Önkormányzat 1997-ben meghozott vagyongazdálkodással kapcsolatos döntéseit.

A járuléktartozások fejében átvett vagyongazdálkodás 1996. év végén 3934 millió forint (ami arányosan oszlik meg a két biztosítási ág között). **A vagyongazdálkodás értéke - noha újabb vagyongazdálkodási elemeket vettek át - az évközben bekövetkezett értékcsökkenések, értékvesztések következtében kevesebb, mint 1995. végén volt.** **A legjelentősebb veszteséget a DIGÉP ÉS A DIMAG KFT-K- átvétele okozta**, amelyeknél az ellenőrzés az önkormányzatok tulajdonosi felelősségét is felveti. **Az átvett vagyongazdálkodásból semmit nem értékesítettek**, ezekből tehát a leírt tartozások helyett az ágazatoknak bevétele nem származott.

Az önkormányzati tulajdonban lévő egyes vagyongazdálkodási elemek kiemelt vizsgálata során

az ellenőrzés mindkét ágazatában számos ellentmondást, célszerűtlen tulajdonosi magatartást tapasztalt.

6. Behajtási tevékenység vizsgálata a zárszámadáshoz kapcsolódóan

A társadalombiztosítás alapjainak pénzügyi helyzetére mind nagyobb súllyal nehezedik **az évek során felhalmozódott adósságállomány**. Ennek nagysága **1996. végén 224 milliárd forint volt**. A felszámolás alatt álló cégek tartozásaiból a várhatóan meg nem térülő összeget - 34,6 milliárd forintot - kivették a számviteli nyilvántartásokból.

Az 1996. évi XIV. törvény 17. §-a a behajtásból származó bevételi előirányzatok teljesülése érdekében **különböző intézkedések megtételére kötelezte az önkormányzatokat és a Kormányt**. A költségvetési törvény 1996-ra vonatkozóan eredetileg 54 milliárd forint behajtási bevétellel számolt, majd ezt a pótköltségvetés 43 milliárd forintra változtatta. A teljesítés a zárszámadás szerint 38,1 milliárd forint, úgy, hogy a rendkívüli behajtásból tervezett összegből (az intézkedések elmaradása miatt) semmi nem realizálódott. Az ÁSZ sem a behajtási bevétel összegét, sem az annak 2 %-ából képződött 762 millió forintos ösztönzési keretet nem tekinti megbízható adatnak.

A gyakorlati alkalmazás szempontjából **egyértelműen nem szabályozott a kintlévőség, a behajtási tevékenység fogalomrendszere**. Ezért a megyei egészségbiztosítási pénztáraknál egymástól eltérő, változatos helyi gyakorlat alakult ki. Ez nem fogadható el.

A behajtási bevételek elkülönítésére létrehozott célelszámolási számla működése nem volt alkalmas az ilyen tételek korrekt kimutatására. Az ellenőrzés tömegesen talált hibás, illetve behajtási szempontból vitatható tételeket, amelyeknek "letisztítása" utólag szinte lehetetlen.

A behajtási tevékenység jogszabályi feltételeinek javítását célozta az **1996-ban hozott LX. törvény, amely különféle "adósságkezelő" intézkedések meghozatalát tette lehetővé**. A törvényi lehetőségekkel az elmúlt évben csak szűk körben, egyedi esetekben éltek. Az ilyen eseteknél azonban **az ellenőrzés az egészségbiztosítás szerveinél nem tapasztalta a megállapodások, szerződéskötések során elvárható gondosságot**. A törvényi lehetőségek tág teret engednek a joggal való visszaéléseknek, ezeket a belső szabályozások nem mindig tudták megakadályozni. A jövőben ezeket feltétlenül ki kell küszöbölni, élve az ellenőrzések nyújtotta lehetőséggel is. A behajtási tevékenység elvi alapjainak meghatározásában nagyobb részt kell vállalnia a biztosítási önkormányzatoknak.

7. A társadalombiztosítás igazgatási szervei által folyósított ellátások

Az ide tartozó ellátásokra 1996-ban 228,1 milliárd forintot fordítottak, a nyugdíjszerű ellátásokra 86,3 milliárd forintot, az egészségbiztosítás pedig 141,8

milliárd forintot fizetett ki.

Az OEP és az ONYF a teljesített kiadásokat elszámolta a finanszírozókkal, a megtérítésekre egyes ellátásoknál csak 1997-ben kerül sor.

A finanszírozók általában megtérítik az ellátásokkal kapcsolatos működési kiadásokat is. Ezeket mindkét ágazat számítással határozza meg, a valós költségeket nem tudják meghatározni.

II. Részletes megállapítások, következtetések

1. A nyugdíjbiztosítási alap 1996. évi zárszámadásának ellenőrzési tapasztalatai (a törvényjavaslat I. fejezetéhez, valamint 1., 2., 3., 4. és 11. sz. mellékleteihez)

1.1. Az Alap beszámolási és könyvvezetési kötelezettségének teljesítése

1.1.1. Szabályszerűség, szabályozottság

A nyugdíjbiztosítás ellátási és ügyviteli szektorában a **költségvetési gazdálkodás számviteli rendjét kell alkalmazni**. A társadalombiztosítás pénzügyi rendszereinek sajátosságaiból adódó **eltérő szabályok kidolgozására mindeddig nem került sor**, holott annak indokoltsága vitathatatlan.

A sajátosságok szabályozásbeli érvényesítésére az ONYF szakmai anyagokban többször tett javaslatot, amit a könyvvizsgálatot végző cég is megerősített.

Ezt az ÁSZ zárszámadási jelentései visszatérően tartalmazzák.

A PM a 158/1995. (XII. 26.) sz. kormányrendelet előírása szerint rendelkezésre bocsátotta a **D-jelű nyomtatvány garnitúrát** az Alap beszámolójának elkészítéséhez. A társadalombiztosítási sajátosságokat azonban ez sem tartalmazza teljes körűen. Kitöltési útmutató hiányában a beszámoló egyes sorait a két ágazatban eltérően értelmezték, ami a konszolidált beszámoló összeállítását akadályozza.

A szabályozás hiányára is visszavezethető, hogy az Alapból a folyamatos működésre a törvény szerint meghatározott 6.620 millió forinttal szemben a beszámoló szerint 7.639 millió forintot adtak át, míg a célfeladatoknál a törvényi számnál kevesebbet szerepeltetnek. Nem egyezik a beszámoló adatával a beruházásra ténylegesen fordított kiadás összege sem (608 millió forinttal szemben 389 millió forint a helyes adat). **A működési költségvetésre vonatkozó adatok az ellátási és az ügyviteli beszámolóban nem azonosak. Mindez nehezítette a zárszámadás adattartamának egyeztetését, ellenőrzését is.**

Az auditált költségvetési beszámolókat az előírt - május 31-i - határidőre teljesítették.

Az ellenőrzés összességében a számviteli rend javulását állapította meg a nyugdíjágazat területén.

1.1.2. A mérlegkételemek tartalma, valódisága, leltárral való alátámasztottsága

Az ÁSZ korábbi zárszámadási ellenőrzései kifogásolták a befektetések, értékpapírok, leltározásának hiányosságait. Ezeket az 1996. év vizsgálata során már nem tapasztalta. Az Alap mérlegében korábban függő bevételként kimutatott visszaérkezett nyugdíjak összegét - az ÁSZ észrevétele alapján - elszámolták egyéb bevételként, így annak a zárszámadásra eddig gyakorolt torzító hatása 1996-ban már nem jelentkezett.

Az ellenőrzés azonban továbbra is fenntartja azon álláspontját, hogy a Nyugdíjbiztosítási Alap beszámolója sem elégíti ki a mérlegvalódiság elvét, mivel a járulék- és folyószámla nyilvántartás helyzetét változatlanul rendezetlennek tartja. A folyószámlák jelentős részénél az év végi adat nem a tényleges (valós) tartozást mutatja, rendkívül jelentős a feldolgozatlan ügyiratok száma is, ez különösen a fővárosban okoz gondot.

A behajtási tevékenység vizsgálata során szerzett tapasztalatok alapján (aminek részletezését a jelentés 3. pontja tartalmazza) a nyugdíjágazatra is vonatkoztatható megállapítás, hogy kérdéses a rendszeres és a behajtásból származó járulék-bevételi adatok megbízhatósága. Az így megbontott adatokat az Alap beszámolója és az Önkormányzat által elfogadott zárszámadása nem is tartalmazza, csak a Kormány által beterjesztett törvényjavaslat 1. sz. melléklete tünteti fel a Nyugdíjbiztosítási Alap költségvetésének teljesítési adatai között.

1.1.3. A zárszámadás adattartalmának megítélése, módosítási igénye

A Nyugdíjbiztosítási Alap zárszámadásának és beszámolójának ellenőrzése után módosítások szükségesek a zárszámadás adatait illetően. A bevételeket 11 millió forinttal meg kell növelni, a kiadásokat pedig 389 millió forinttal kell csökkenteni, ami a hiányt 400 millió forinttal mérsékli. A változásokat a következők indokolják:

- ~ a Postabanki befektetésre 1996. december 30-án 586 millió forintot (378+150+58) utaltak át kamat- és árfolyamnyereséggént, de abból csak 575 millió forintot könyveltek le. Az eltérés miatt a kamat- és hozambevétel módosítani szükséges,
- ~ a költségvetés által finanszírozott ellátások 170 millió forintos postaköltségét egyszer már elszámolták, az 1996. évi elszámolás tehát indokolatlan. Az OEP-nek átutalt 1993. évi 151 millió forintos működési pénzmaradvány összegét sem lehet kiadásként feltüntetni, mert azt az 1994. évi zárszámadási törvény egyszer már rendezte. E két tétellel az egyéb kiadások összegét kell csökkenteni,
- ~ az ellenőrzési tevékenység ösztönzésére az Alap kiadásaként az eredetileg előirányzott 50 millió forintot szerepeltetik, a ténylegesen felhasználható és kifizetett 24 millió forint helyett, így indokolatlanul képződik a működési költségvetésben 26 millió forint pénzmaradvány. Hasonlóképpen nem fogadható el, hogy a világbanki program hazai költségére kiadásként 159 millió forintot mutatnak ki, a felhasznált 117 millió forinttal szemben, amiből a működési költségvetésben szintén pénzmaradványt képeztek. Emiatt **az Alap főösszegei mellett a**

működési költségvetés főösszegét is csökkenteni kell 68 millió forinttal (26+42).

Módosítást indokol továbbá az 1.3.5. pontban tett megállapítás (a működési költségvetésből törvényellenesen megvalósított befektetésekkel összefüggésben).

1.2. A Nyugdíjbiztosítási Alap bevételeinek és kiadásainak teljesülése

(a törvényjavaslat 1., 2. és 3. §-aihoz)

1.2.1. A költségvetési tervezésnél figyelembe vett makrogazdasági prognózisok alakulásának hatása

Az 1996. évre vonatkozóan az 1975. évi II. törvény a nyugellátások emeléséről úgy intézkedett, hogy azokat a megelőző évi nettó átlagkereset tényleges növekedéséhez igazodva évente két alkalommal meg kell emelni.

Az 1995. évi nettó kereseti index 12,6 %-os nyugdíjemelést tett lehetővé, miközben a fogyasztói árindex 23,6 % volt. Az egyéni nyugdíjindex 12,6 és 13,3 % közötti volt, az akkor átlagot jelentő 17 ezer forint alatti ellátással rendelkezők egyszeri 3000 forintos kiegészítésének hatásával együttesen számítva.

Mindezek következtében a nyugdíjak reálértéke 1996-ban jelentős mértékben romlott.

A nyugdíjakat januárban 12 %-kal emelték meg, majd júliustól 0,5 %-kal (!), ami az érintettek körében komoly elégedetlenséget váltott ki. (A nyugellátások eredeti - 510,9 milliárd forintos - előirányzata ugyanis 14 %-os nyugdíjemelést tett volna lehetővé, de azt a paraméterek változása miatt 5 milliárd forinttal csökkentették.)

A nyugdíjágazatot is jelentős mértékben érintették **az 1975. évi II. törvényből adódó 1996. évi jogszabályi változások,** amelyek a bevételi és a kiadási oldalra egyaránt hatást gyakoroltak.

A munkáltatói és az egyéni nyugdíjjárulék mértéke 1996-ban nem változott (24,5 % + 6 %).

Módosult a **minimálbérhez kapcsolódó járulék fizetés** szabálya (a járulékalapot a mindenkori minimálbér összegéhez kötötték).

A járulékalap szélesítésére irányuló jogszabályban megfogalmazott szándékokat az Alkotmánybíróság döntései jórészt **meghúsították.**

A kiadási oldal növekedése irányába hat a beszámító keresetek **valorizációjának javítása és a degresszió kismértékű enyhítése.**

1.2.2. Az alap fő előirányzatainak teljesülése

A Nyugdíjbiztosítási Alap költségvetését az 1996. évi XIV. törvény 574,2 milliárd forintos bevételi, 590,4 milliárd forintos kiadási főösszeggel, 16,2 milliárd forint hiány mellett hagyta jóvá.

Noha a pótköltségvetés készítésének kényszere a nyugdíjágazatban nem volt egyértelmű, az mindkét Alapra elkészült, a bevételeket 9,3 milliárd forinttal, a kiadásokat 4,3 milliárd forinttal csökkentették. Így a hiány 5 milliárd forinttal emelkedett.

A bevételek végül is 560 milliárd forintra, a kiadások pedig 584,6 milliárd forintra teljesültek.

A Nyugdíjbiztosítási Alap 24,6 milliárd forintos hiánya egyértelműen a bevételek elmaradása miatt következett be.

Mindkét biztosítási alap bevételi pozícióját alapvetően **a járulékbevételek alakulása** határozza meg, ami 15,7 milliárd forinttal lett kevesebb az eredetileg tervezettnél. A törvényjavaslat indoklása szerint ebben főleg a megalapozatlan rendkívüli behajtási hányad, a fizetési fegyelem romlása és a járulékalappal összefüggő alkotmánybírósági döntések játszottak szerepet. A behajtási tevékenységet egyebekben javulónak és eredményesnek minősítik, amit az ÁSZ zárszámadást megalapozó vizsgálatai (a megyei egészségbiztosítási szerveknél) nem igazoltak vissza. Erről részletesen a jelentés 3. pontja szól.

A kiadási oldalon a nyugellátások a meghatározóak, az összkiadásokhoz viszonyítva arányuk 86,4 %.

A nyugdíjkiadások az előző évhez viszonyítva 13,9 %-kal emelkedtek, összességük 61,7 milliárd forinttal.

Ebből a különféle "automatizmusok" hatása (létszámnövekedés, kiegészítő ellátások növekedése, összetétel változás, cserélődés) 6,2 milliárd forint volt. **A nyugdíjak emelésére 55,5 milliárd forintot fordítottak**, ami az előző pontban foglaltak szerint 12,6 és 13,3 % közötti egyéni nyugdíjemelést jelentett.

1.2.3. Az alap likviditási helyzete évközben, az év végi hiány és annak finanszírozása

A Nyugdíjbiztosítási Alap ellátási kötelezettségét az év első három hónapjának kivételével csak a Kincstári Megelőlegezési Számla igénybevétele mellett tudta teljesíteni. Az első negyedévi kedvező pénzügyi helyzetet az 1994. évi költségvetési hiány jóváírása eredményezte.

A hitelállomány az év közepére már elérte a kamat fizetés (20 milliárd forintos) határát és az év végéig folytatódott. A legmagasabb hitelállomány december 10-én volt, 72,5 milliárd forint.

Az év végi hiány (24,8 milliárd forint) rendezésébe az államháztartási törvényt módosító 1996. évi CXXI. törvény szerint be kell vonni a meglévő likviditási tartalékot (a nyugdíjágazatban ez 7,7 milliárd forint). A fennmaradó hiány összegét a "szokásos módon" elengedik, a hiteljóváírással. Mindez azonban korántsem jelenti az Alap végérvényes konszolidációját, nem akadályozza meg a hiány, újratermelődését.

1.3. A nyugdíjbiztosítás működési költségvetése

(a törvényjavaslat 4. §-hoz és 2. sz. mellékletéhez)

1.3.1. A működési költségvetés bevételei

A működési költségvetés eredeti előirányzata 1996. évre 9974 millió forint volt, amit a pótköltségvetés 9892 millió forintra változtatott (a beruházási előirányzat csökkentése és a világbanki előirányzat előző évi maradványának beállítása miatt). A tényleges **teljesítés összege 9851 millió forint**, ami az 1995. évet 1787 millió forinttal (22 %-kal) haladta meg.

A Nyugdíjbiztosítási Alaptól összesen 9054 millió forintot vettek át folyamatos működésre és egyéb célokra. Ebből - törvényellenesen - 754 millió forintot átcsoportosítottak és fel is használtak befektetési célokra.

A működési költségvetés **saját bevételeinek összege 409 millió forint** volt, ami a tervezettnél 36 %-kal több.

A nyugdíjbiztosítás szervei által folyósított ellátások 1996. évi - számított -

működési költségeinek megtérítéséből 633 millió forint származott (részletekről a 4. pont tesz említést).

Az 1995. évi pénzmaradvány igénybevételeből 509 millió forint bevétele volt az ágazatnak

1.3.2. A működési költségvetés kiadásai

Az összes működési kiadás **1996-ban 9539 millió forint volt**, ami 1144 millió forinttal (14 %-kal) volt több az 1995. évinél. A kiadások **egy főre jutó összege 2,3 millió forintot jelentett.**

A kiadások főbb adatait a **2. sz. melléklet** szerinti tanúsítványok tartalmazzák.

1.3.3. A személyi juttatások alakulása

Személyi juttatásokra összesen 3689 millió forintot fordítottak.

Ezen belül a **rendszeres juttatások** összege 2286 millió forint volt, ami havi átlagban 45 ezer forintos kifizetést jelent.

Jutalmazásra 553 millió forintot használtak fel, egy főre jutóan - éves szinten - 127 ezer forintot.

Megbízási díj címén 50 millió forintot fizettek ki, ebből a saját dolgozók részére 7 millió forintot.

~ Az Állami Számvevőszék által megvizsgált szerződések dokumentáltsága hiányos, illetőleg nem az érvényben levő ONYF főigazgatói utasítás figyelembevételével készült.

Költségtérítésekre 439 millió forintot fordítottak (ruházkodással, üdültetéssel, közlekedéssel, étkezéssel összefüggésben).

1.3.4. A dologi kiadások alakulása

A 2. sz. melléklet szerinti tanúsítványok adatait felhasználva a **dologi kiadások** eredeti előirányzata 3070 millió forint, **teljesítése pedig 2730 millió forint volt** 1996-ban.

Jelentősebb kiadások az irodaszerekre, nyomtatványokra kifizetett 421, az üzemeltetési szolgáltatásokra fordított 632, az általános forgalmi adóként felszámított 410 millió forint.

1.3.5. A felhalmozási kiadások teljesülése

A felhalmozási kiadások költségvetési előirányzata 1395 millió forint volt, amit a pótköltségvetés 1195 millió forintra módosított. A zárszámadásban a nyugdíjbiztosítás 500 millió forintról számolt be.

Legnagyobb tételt a **beruházási előirányzat** eredetileg 1343 millió forintja jelentette, amit később 200 millió forinttal csökkentettek. **Az 1996. évi XIV.**

törvény 3. §. (4) bekezdés d.) pontja szerint a beruházási kiadásokra is érvényes az az előírás, hogy "ha a tényleges kiadás kisebb az előirányzatnál, azt megtakarításként más célra nem lehet felhasználni." Ettől eltérve az **előirányzatot mégis átcsoportosították, abból 754 millió forintot befektettek a két saját tulajdonú (VIR és NYUGBER-CENTER) Kft-be.**

Az Állami Számvevőszék már az 1995. évi zárszámadási ellenőrzés alkalmával is kifogásolta a beruházási folyamatba közbeiktatott gazdasági társaságok miatt kialakult helyzetet, aminek megszüntetésére a Nyugdíjbiztosítási Önkormányzat (noha tehetett volna, de) nem tett intézkedéseket.

Míg 1995-ben az alkalmazott megoldáshoz az Alap saját vagyonából teremtettek

forrást, az 1996. évi helyzetet az súlyosbította, hogy a további befektetéseket a folyó járulékbévételek terhére valósították meg - hiányos költségvetés mellett. Ezzel megsértették a Magyar Köztársaság 1996. évi költségvetéséről szóló 1995. évi CXXI. Törvény 32. §-ának a befektetési tilalomra vonatkozó szabályát is.

~ A Röntgen utcai irodaépületet (ONYF székház) tulajdonjogát 1996-ban bejegyezték a VIR Kft. tulajdonaként, ahol az Önkormányzat részesedése 65 %, ami a bevitt vagyon egy részének azonnali " elvesztését " jelenti. A NYUGBER CENTER Kft. 1996. évi vesztesége is negatív hatással jár. (A két Kft-t is érintő további vizsgálati megállapításokat a jelentés 1.4.6. pontja részletezi.)

Az előző megállapítások miatt **módosítani kell a Nyugdíjbiztosítási Alap zárszámadásának költségvetési mérlegét**, mert abban a 754 millió forint csakkiadásként szerepelhet, de nem lehet része a működési költségvetésnek.

A zárszámadásban teljesítésként elszámolt 500 millió forintos felhalmozási kiadás összege a költségvetési beszámoló adataiból nem vezethető le. Ott ezen a címen 1010 millió forint szerepel. A különbség zömmel abból adódik, hogy a célfeladatok zárszámadási adata a dologi, a felújítási és a felhalmozási kiadásokat összevontan tartalmazza.

Az ONYF által kezelt központi keretből (349 millió forint) 346 milliót ingatlanokra, 3 milliót pedig gépjárművek beszerzésére használtak fel.

Befejezték a nyíregyházi székház építését és elkezdték a szombathelyit. Utóbbinál az Állami Számvevőszék megállapította, hogy a kivitelezővel megkötött szerződés pénzügyi ütemétől eltértek, mert 1996-ban 50 millió forinttal többet fizettek ki a műszaki teljesítés által indokoltnál. A pénzt kamatbevétel ellenében utalták át, ami szabálytalan befektetési tevékenységnek is minősíthető.

Ingatlant vettek a szentesi kirendeltségnek, visszavásárolták a debreceni és a bajai ingatlanokat, valamint a Petneházy utcai - korábban - tervezett építkezés tervdokumentációját a NYUGBER-CENTER Kft-től. A 201 millió forintos vételárat szerződés és számla nélkül még 1996. elején kifizették.

A felhalmozási célú kiadásoknál **a közbeszerzésekről szóló törvényi szabályozást a nyilvános eljárásoknál betartották**. A tárgyalásos eljárásnál több esetben elmulasztották a közzétételt, volt ahol az eljárást sem folytatták le.

1.3.6. A Fővárosi és Pest megyei nyugdíjbiztosítási igazgatóság elhelyezése

Az igazgatóság elhelyezésének kérdése évek óta napirenden van, különböző megoldási változatokkal. Az 1996. évi XIV. törvény szerint (beruházási forrás hiánya miatt) az ingyenes vagyonszállítás keretében kellett volna az elhelyezésre alkalmas ingatlant átadni. Erre a célra eredetileg a BHG épületet szánták, de az a változat sem valósult meg.

Az Önkormányzat az átalakítás magas költsége miatt az elhelyezési koncepció újragondolása mellett döntött. A legutóbbi elképzelés, hogy az igazgatóságot az eddig életveszélyes állapotúnak tartott Fiúmei úti épületben hagyják, annak teljes rekonstrukciója mellett. Ennek költségei ma még nem ismertek, de nyilvánvalóan több milliárd forintról van szó.

1.3.7. Informatikai fejlesztések

Az informatikai fejlesztések előirányzata 840 millió forint, a teljesítés (zárszámadás szerint) 841 millió forint. A rendelkezésre álló forrásból hitelt törlesztettek, az új székházak kábelezését oldották meg, különféle eszközöket szereztek be, áttelepítették a NYUFIG számító központját, szoftvereket béreltek stb.

Az 1996. évi fejlesztési kiadások helyett a folyamatos kiadások között számoltak el egy szoftver vásárlást 12,4 millió forint értékben.

1.3.8. A Világbanki Program teljesítése

Az ágazat eredeti költségvetése nem tartalmazott a program hazai kiadásaira előirányzatot, a pótköltségvetés alapján viszont 159 millió forintot számszerűsítettek e célra. Az előirányzat elsődleges forrása az 1995. évi 118 millió forintos pénzmaradvány. A tényleges felhasználás ezzel csaknem megegyezik, 117 millió forint. Az ötéves futamidejű kölcsönnek 1996. a harmadik éve volt, **a felhasználások ugyanakkor még mindig nélkülözik a valódi szakmai tartalmat**, annak megvalósításában jelentős a lemaradás.

A kölcsönfelhasználás eddig alig haladta meg az 1 millió dollárt, de az sem kapcsolódik közvetlenül az eredeti célokhoz.

1.3.9. A felújítási kiadások teljesítése

A törvényi előirányzat e célra 191 millió forint volt. A zárszámadásban ezzel szemben 322 millió forintról számolnak be, miközben a költségvetési beszámolóban 270 millió forint szerepel. Az Állami Számvevőszék megállapítása szerint ez utóbbi adat a helytálló, mert a zárszámadásban - helytelenül - beruházási és dologi kiadásokat is felújításnak tüntettek fel.

Az irodaház felújításokra (Békéscsaba, Szolnok, Debrecen, NYUFIG) megkötött vállalkozói szerződésekben a pénzügyi teljesítés és a műszaki teljesítés összhangja nem volt biztosított.

1.3.10. Az 1975. évi II. törvény 120/A. §-ában foglaltak végrehajtása

A törvény szerinti adatszolgáltatási kötelezettség teljesítésével kapcsolatos nyugdíjbiztosítási feladatok teljesítésére, a szükséges feltételek megteremtésére a költségvetési törvény 360 millió forintot biztosított.

Az Állami Számvevőszék vizsgálati igényére összeállított elszámolásban 347 millió forintot mutatnak be, a zárszámadásban ugyanakkor 273 millió forintot.

~ Az adatszolgáltatási kötelezettség eredményessége - a határidőre is figyelemmel - még nem minősíthető, de az már biztos, hogy a teljesítés nem lesz több 70 - 80 %-nál. A most folyó regisztrálásból kimaradó biztosítottak szolgálati idő és kereseti adatainak beszerzése nyilvánvalóan sok nehézséget fog okozni.

1.4. A Nyugdíjbiztosítási Alap befektetett eszközeinek, vagyonának alakulása 1996-ban.

(a törvényjavaslat 4. sz. mellékletéhez)

Az Alap befektetett eszközeinek 1996. évi záróállománya 22,7 milliárd forint volt, ami az előző évhez viszonyítva mintegy 4 milliárd forintos növekedést jelent. Ezen belül:

~ a **tárgyi eszközök** állományában 3,8 milliárd forintos csökkenés következett be (mert az OEP egyes járuléktartozás

fejében átvett ingatlanokat - működési célra - kivásárolt),
~ **a befektetett pénzügyi eszközök** állományértéke 3,7 milliárd forinttal emelkedett (a részesedések értéke 4,9 milliárd forinttal nőtt, az értékpapírok állománya pedig 1,2 milliárd forinttal csökkent, az ingyenes vagyonyjuttatással, a járuléktartozás fejében átvett vagyonnal és a saját hatáskörben elhatározott új befektetésekkel összefüggésben,
~ **az üzemeltetésre átadott eszközök** állománya 272,2 millió forinttal emelkedett.

A befektetett eszközök között a pénzügyi eszközök értéke a meghatározó 22,4 milliárd forint, amiből a részesedések állománya az év végén 13,2 milliárd, az értékpapírok állománya 9,2 milliárd forintot tett ki.

A működési szektorban a befektetett eszközök év végi állománya 3,6 milliárd forint volt, ebből meghatározóak a tárgyi eszközök (ingatlanok, gépek, berendezések, járművek, beruházások, beruházásokra adott előlegek) 3,3 milliárd forintos összeggel.

1.4.1. A Nyugdíjbiztosítási Alap tartósan befektetett eszközeinek állománya

Az Alap befektetett pénzügyi eszközeinek 22.405 millió forintos állománya a zárszámadási törvény-tervezet 4. sz. mellékletével van logikai kapcsolatban, amelyben 1996. végére a tartósan befektetett eszközök értéke 15.096 millió forint, a vissztehermentesen átvett vagyon értéke 7.857 millió forint, együttesen 22.953 millió forint volt. A két adat tehát nem egyezik meg.

Az 548 millió forintos eltérést - a tartósan befektetett eszközöknél az ÁSZ csak részben tudta levezetni. Az 1994-ben a befektetések hozama tartalékból történt 499 millió forint értékű ingatlanvásárlásból még 1995-ben 399 millió forint értékben a működési szektorba tettek át ingatlanokat. Ugyancsak a működésnek adtak át felújítási célra 5 millió forintot. E két összeget a tartalékok táblában már nem lehet feltüntetni.

Nem szerepel viszont az 1996-ban államkötvény-vásárlásra fordított 23 millió forint. Ez a befektetés egyébként az 1996. évi központi költségvetésről szóló 1995. évi CXXI. törvény 32. §-ában foglaltakat megsértve valósult meg.

Az említett eltérés abból is adódik, hogy az Alap mérlegében és számviteli nyilvántartásaiban a tulajdonában lévő vagyonelemek szerepelnek, míg a zárszámadásban - megindokolhatatlanul - keveredik a befektetésekre felhasznált pénzeszköz a tárgyasult vagyonnal.

A 4. sz. zárszámadási mellékletben a tartósan befektetett eszközök értékének az auditált mérlegadattal kellene megegyezni, a táblázat belső tartalmának tisztázása mellett.

1.4.2. Ingyenes állami vagyonyjuttatás

Az ingyenes vagyonyjuttatásból származó vagyon 7.857 millió forintos értéke a költségvetési beszámoló adataiból levezethető.

A nyugdíjagazat 1995-ben 4.176 millió forint értékű részvényt és 227 millió forint értékű ingatlant kapott.

Az 1996. év végéig további 7.148 millió forint értékű részesedés került ténylegesen az Alap birtokába.

Az átvett vagyomból értékesítették a Borsodchem és a TVK részvényeket, 3.051 millió forint értékben és 643 millió forint értékvesztést kellett elszámolni. Mindez csökkenti az ingyenes vagyon állományát.

A vagyonértékesítésből a Nyugdíjbiztosítási Önkormányzat Postabank részvényeket vett. Ezzel és a korábbi ingyenes banki részvény juttatással 4,1 milliárd forint névértékű részesedéssel rendelkeznek a pénzügyintézetben. A bank pénzügyi helyzetének 1997. eleji megrendülését követően a Kormány 12 milliárd forint összeghatárig úgy vállalt kezességet, hogy feltételül a legnagyobb részvényesek által vállalt viszontgaranciát szabta. Nyugdíjbiztosítási Alapot 5,9 milliárd forintos garanciális kötelezettség és kamatai terhelik, amit 2003-ig kell megfizetni és pénzügyi hatása már 1997-ben jelentkezik.

A vagyonjuttatás eseményei 1997-ben felgyorsultak. Eddig megközelítően 32 milliárd forint értékű vagyon átadása valósult meg, további 4 milliárd átadása még folyamatban van.

A zárszámadási törvényjavaslata 4. sz. melléklete névértéken mutatja be az átadott vagyont. A tényleges átadási érték ettől eltér mindkét irányban. A névérték alatti átvételek miatt kellett év végén a vagyonvesztést elszámolni (643 millió forintot).

1.4.3. A járuléktartozás fejében átvett vagyon

A társadalombiztosítás pénzügyi alapjai 1995. évi zárszámadásáról szóló **1996. évi CX. törvény szerint az 1995-ben járuléktartozás ellenében átvett vagyon 4.653 millió forint volt**, amiből a Nyugdíjbiztosítási Alapot 2.595 millió forint illet meg arányosan.

A zárszámadási törvényjavaslat 11. számú melléklete szerint **a vagyonállomány értékét 1957 millió forint érték csökkenés (értékvesztés) csökkenti**. Ennek megfelelően az év végi állapot 3934 millió forint, vagyis az 1996. évi vagyonátvételek ellenére a járuléktartozás fejében átvett vagyon értéke kevesebb az előző évinél.

~ A vagyonelemek tételes vizsgálata alapján a főkönyvi adatokból csak 1914 millió forint értékvesztést lehetett számszerűsíteni. Ily módon a vagyonállomány értékét 43 millió forinttal meg kell növelni. Az eltérés a nyugdíjágazatnál jelentkezik, ahol az 1110 millió forinttal szemben a bizonyított értékcsökkenés 1067 millió forint. Az eltérésre nem lehet magyarázatot találni.

Az átvett vagyon ingatlanokban és részesedésekben testesül meg. A megállapodással átvett ingatlanok 100 %-os, vagy többségi tulajdonlást jelentenek a biztosítási önkormányzatok számára.

A legnagyobb veszteséget a biztosítási ágak a bírói végzéssel idekerült **DIGÉP (Diósgyőri Gépgyár) Kft-k, illetve a DIMAG-DAM (Diósgyőri Acélművek) Kft-k miatt szenvedték el.** (440 és 1138 millió forintot.) A vagyonvesztésért mindkét önkormányzat felelős, mert olyan tulajdonosi magatartást tanúsítottak, aminek "eredményeként" a vagyont mára gyakorlatilag "kiürített" Kft-k jelentik.

A DIGÉP Kft-k eseményeit a **3. sz. melléklet** foglalja össze.

Az ágazatok között a járuléktartozás fejében átvett vagyon 1996-ban is csak eszmei hányadok alapján volt megosztva, azt valójában az egészségbiztosítás birtokolta, a

nyugdíjbiztosítás csak a vagyon értékesítésekor jutott (volna) az Őt megillető bevételhez. **A vagyonból azonban 1996-ban semmit nem értékesítettek**, csupán az egészségbiztosítás vásárolt ki néhány vagyonelemet. A vagyonátvétel eredeti célja, értelme, hogy az értékesítésből az alapoknak folyó bevétele legyen, eddig nem valósult meg.

1.4.4. A vagyongazdálkodás bevételei és kiadásai

A Nyugdíjbiztosítási Alap kamat- és egyéb hozambevételeinek módosított **előirányzata 3.000 millió forint** volt. **Az elért bevétel ezzel szemben a zárszámadás szerint (a költségvetési beszámolóval megegyezően) 4.456 millió forint.** Az ingyenes vagyonátadásból ered, 1123 millió forint osztalék és árfolyamnyereség, 3187 millió forint kamatbevétel, 130 millió forint a Domínium Rt. részvényeinek értékesítéséből származik. A többi rövid lejáratú befektetések hozama, illetőleg minimális összegben járuléktartozásos vagyon osztaléka.

A költségvetési törvény a Lakásfedezeti kötvény tőketörlesztésének részleteként 1.160 millió forinttal számolt, ami realizálódott is.

A hiány mérséklése céljából - a pótköltségvetéssel - 2.900 millió forintos vagyonértékesítést írtak elő az ágazat számára. Ez 41 millió forint erejéig teljesült. A végrehajtásra idő hiányában sem volt mód. Az Önkormányzat egyébként a vagyonfelélés költségvetési "kényszere" miatt 1997-ben az Alkotmánybírósághoz fordult.

Ezeket a bevételi tételeket az előírásoknak megfelelően be kellett vonni a folyó finanszírozásba.

Mindezekon kívül a Borsodchem és TVK részvények értékesítéséből, valamint a Lakásfedezeti kötvény értékesítéséből **további 3136 millió forint bevétele származott az Alapnak. A bevételekből újabb befektetéseket bonyolítottak le** (ebből a legjelentősebb a Postabankban szerzett további részesedés, amit az 1.4.2. pont ismertet). **Az 1996-ban végrehajtott befektetések nagysága (4107 millió forint) azonban a rendelkezésre álló forrásokat jóval meghaladta.** Ezt különféle "átcsoportosításokkal" oldották meg. Így az Alap folyó kiadásai között szereplő beruházási előirányzatot 754 millió forinttal csökkentették, amiből 560 millió forintot a VIR Kft. üzletrészenek megvásárlására, 194 millió forintot a NYUGBER-CENTER Kft. törzstőkéjének emelésére fordítottak (erről részletesebben a jelentés 1.4.6. pontja szól). Bevonták a befektetésekbe a befektetések hozama tartalékba még rendelkezésre álló 88 millió forintot is.

Az ágazat befektetési politikáját az ellenőrzés - különösen a Postabank vonatkozásában - nem tartja körültekintőnek és előrelátónak.

A vagyongazdálkodás ráfordításaira a költségvetés 100 millió forintot tervezett felhasználni. A zárszámadásban teljesítésként 103 millió forint szerepel. Az Alap auditált beszámolójában azonban csak 59 millió forint jelenik meg ezen a címen. Az eltérésre nem sikerült magyarázatot találni, de azzal az Alap bevételét és hiányát korrigálni kell.

1.4.5. A vagyongazdálkodás szabályozottsága és NYILVÁNTARTÁSI rendszere

A társadalombiztosítás vagyongazdálkodásáról szóló törvény 1996-ban sem született meg. Megalkotását az Áht. kötelezően írja elő, ennek azonban az

illetékesek nem tettek eleget. A nyugdíjágazatban a 23/1995. (IV. 28.) sz. közgyűlési határozat rögzíti a vagyongazdálkodás általános elveit, eljárási szabályait.

Az ÁSZ már korábban is kifogásolta, hogy a szabályzatban foglalt elnökségi jogosítványok ellentétesek az 1991. évi LXXXIV. törvénnyel, de azt nem módosították. Egy esetben 1996-ban is (az idő rövidségére hivatkozva) ismét az elnökség hozott a közgyűlés jogkörét megillető döntést. A VIR Kft-nek eladott Lakásfedezeti kötvény pénzügyi elszámolása 1996. decemberében megtörtént, miközben a közgyűlés erről csak 1997. januárjában hozott jóváhagyó határozatot.

1.4.6. Az önkormányzat tulajdonában lévő egyes Kft-k helyzete

A VIR Kft 1994 július 1-jétől kezdte meg működését a Postabank és Takarékpénztár Rt. és a DIGITÁL Kft alapításában. Alaptőkéje 5 millió forint volt, amelyet a

Postabank 1255 millió forintra emelt a Röntgen utcai irodaépület apportálásaival. **A Kft-t a Nyugdíjbiztosítási Önkormányzat 1994. novemberében 1,7 milliárd forintért megvette, 1997. júliusig történő részletfizetéssel.**

Az ingatlan felújítására a Postabank 37,7 %-os üzletrészt vásárolt 760 millió forint ellenében. A Kft. megvásárlásakor a vételárban az épület felújítása már benne volt. Erre opciós megállapodást kötöttek a felek, melynek értelmében az önkormányzatnak módja lett volna az üzletrészt (1000 forintért !) kivásárolni. Az önkormányzat azonban nem élt ezzel a jogával (sőt azt 1997 februárjában átengedte a VIR Kft-nek). A Röntgen utcai épület (amely az Önkormányzat és az ONYF székháza lett) felújítására 1995-ben 165 millió forintos tőkeemelést hajtottak végre. A felújítás 1995-ben be is fejeződött, de annak aktiválását még 1996-ban sem hajtotta végre a Kft.

A Kft feladata 1996-ban szinte kizárólag az épület üzemeltetése, a költöztetés lebonyolítása volt. Fő bevételi forrását az ONYF által fizetett bérleti díj jelentette. Az üzemeltetést is alvállalkozókkal végeztették. Az üzemeltetés előnyeire vonatkozóan nem készültek gazdaságossági számítások.

A NYUGBER-CENTER Kft-t 1995. májusában alapították 600 millió forintos alaptőkével, a NYUFIG épületberuházásának megvalósítására. Feladatai, működésének célja máig sem tisztázódott.

A közgyűlés 1996. januárjában újabb 394,8 millió forint átutalásáról döntött, amiből 193,8 millió forint az alaptőke emelést, 201 millió forint a bajai és debreceni ingatlanok visszavásárlását szolgálta. A pénz átutalása megtörtént, de a kapcsolódó intézkedések elmaradtak, ami többletkiadásokkal járt.

A Kft finanszírozásában felépített és 1996. májusában átadott irodaépület és a telek tulajdonviszonyai rendezetlenek.

A beruházás megvalósulása után a Kft továbbra is működik, minden érdemi cél és indok nélkül.

A két (65, illetve 100 %-os) önkormányzati tulajdonú Kft létrehozása és működtetése miatt a működési költségvetésben beruházásokra jóváhagyott összegek befektetésnek minősülnek, ami zárszámadáskor 1995 után 1996-ban is gondként merül fel.

A törvényellenesen átcsoportosított források, majd a létrehozott ingatlanok

rendezetlen tulajdonviszonyú, tisztázatlan tevékenységi körű gazdasági társaságokhoz kerültek át, sértve ezzel a nyugdíjbiztosítás jelenlegi és jövőbeni érdekeit.

2. Az egészségbiztosítási alap 1996. évi zárszámadásának ellenőrzési tapasztalatai (a törvényjavaslat II. fejezetéhez, valamint 5., 6., 7., 8., és 9. mellékleteihez)

2.1. Az Alap beszámolási és könyvvezetési kötelezettségének teljesítése

2.1.1. Szabályszerűség, szabályozottság

Az egészségbiztosítás ellátási és ügyviteli szektorára a költségvetési gazdálkodás számviteli rendjére vonatkozik. A társadalombiztosítás pénzügyi rendszereinek sajátosságaiból adódó eltérő szabályok kidolgozására mindeddig nem került sor.

A sajátosságok szabályozására az Állami Számvevőszék álláspontja szerint változatlanul **szükség van**, különösen az ellátásokat szabályozó törvények, törvényi változások és a számviteli törvény előírásai közötti összhang megteremtése érdekében.

Minderre 1995-ben és 1996-ban **a könyvvizsgálatot végző cég is rámutatott**, különösen a két alap szétválása és elszámolási kapcsolatai miatt.

Ennek a követelménynek a PM által kidolgozott **D-jelű nyomtatvány garnitúra** sem felel meg maradéktalanul. Az egyes sorok eltérő értelmezései lehetőségei miatt a beszámolók adattartalmában különbségek vannak az egészségbiztosítás és a nyugdíjbiztosítás között.

Az auditált költségvetési beszámolókat az előírt - május 31-i - határidőre teljesítették.

A számviteli szakterület színvonalas tevékenységét 1996-ban is sikerült megőrizni, ami az ÁSZ zárszámadási ellenőrzését is nagymértékben segítette.

2.1.2. A mérleg tételek tartalma, valóság, leltárral való alátámasztottsága.

Az Egészségbiztosítási Alap mérlegének adósállomány adata nem valós, mert a folyószámla nyilvántartás elavult és pontatlan. A megyei egészségbiztosítási pénztáraknál jelentős mennyiségű ügyirathátralék csak fokozza a gondokat.

~ A fővárosban a hibás adatbázis miatt a már megszűnt egyéni vállalkozóknak is bírságot szabtak ki a "hibás" bevallásért, amire sok ezer beadvány érkezett, számosan bírósághoz is fordultak.

A behajtási tevékenységből elért (kimutatott) járulékbévételek adata sem tekinthető valósnak.

Mivel 1995. óta a költségvetési törvény nevesíti az elérendő behajtási összeget, az ÁSZ célul tűzte e tevékenység (következésképpen a hozzá kapcsolódó zárszámadási adatok) alapos vizsgálatát. A fővárosban és több megyében lefolytatott vizsgálatok azt bizonyították, hogy:

~ az OEP nem alakította ki a behajtásból eredő bevételek analitikus és főkönyvi egyeztetését,

~ a behajtás összegébe és az érdekeltség alapjába beszámító bevételeket nem szabályozták egyértelműen, ami tág teret engedett a "sajátos" helyi gyakorlat kialakulásának.

A T/4920. számon benyújtott zárszámadási törvénytervezetben a Nyugdíjbiztosítási Alapnál 22,1 milliárd forint, az Egészségbiztosítási Alapnál 16,0 milliárd forintos bevételt mutatnak ki a kintlévőségek behajtásából. Az ÁSZ erről az együttesen 38,1 milliárd forintos adatról állítja, hogy nem valós, mert:

~ a vizsgált pénztáraknál az adatok a nyilvántartásokból nem vezethetőek le, és nem egyeznek meg a főkönyvi könyvelés adataival;

~ a bemutatott összeg bizonyíthatóan tartalmaz téves tételeket. Az e célra alkalmazott számlán nagy számban megjelentek a rendszeres (havi) járulékbévételek és olyanok is, amelyeknek behajtási "eredetét" az ÁSZ vitatja.

Az ÁSZ célvizsgálata nyomán **az OEP felülvizsgálatot rendelt el** és központilag hajtottak végre korrekciókat. Ezek az intézkedések sem voltak azonban alkalmasak a valós helyzet előállítására (az ÁSZ utólagos "szűrőpróba"-szerű ellenőrzései ezt igazolják).

A célelszámolási számla hibás tételeit (ami után a kifizetett ösztönzés jogtalan volt) a rendszeres bevételek között is megjelenő behajtási eredetű tételek kigyújtásával egyszerűen kompenzálták - ami ellentétes az 1996. évi XIV. törvény 14. §. (4) bekezdésével - és a **38,1 milliárd forintos összeg után 762 millió forintos ösztönzési keretet állapítottak meg**, amit fel is használtak. A jogszerűségi aggályok mellett **ezen utóbbi adat valódisága is kérdéses.**

~ Az ÁSZ ellenőrzése csak célelszámolási számlára érkezett befizetések egy részére terjedt (terjedhetett) ki. De ennek alapján is **1408 millió forint az ami biztosan nem behajtásból származik. Ennek jogtalanul kifizetett jutalom-vonzata 28 millió forint.**

2.1.3. A zárszámadás adattartalmának megítélése, módosítási igénye

Amennyiben az előzőekben foglalt számszerű megállapítást az Országgyűlés érvényesíteni kívánja (az ÁSZ ennek megfontolását javasolja) akkor a zárszámadásban:

~ a behajtási összeget 38,1 milliárd forintról 36,7 milliárd forintra (a Nyugdíjbiztosítási Alapnál 21,3 milliárd forintra, az Egészségbiztosítási Alapnál 15,4 milliárd forintra),

~ a behajtás ösztönzésére fordított 762 millió forintot, 734 millió forintra kell csökkenteni,

~ a behajtás ösztönzésére fordított összeg változása érinti az Egészségbiztosítási Alap kiadási főösszegét, a működési költségvetés bevételi és kiadási összegét és a pénzmaradvány nagyságát is, az adatokat 28 millió forinttal mérsékli.

2.2. Az Egészségbiztosítási Alap bevételeinek és kiadásainak teljesülése (a törvényjavaslat 8., 9., és 10. §-aihoz)

2.2.1. A költségvetési tervezésnél figyelembe vett prognózisok teljesülése, a jogszabályi környezet alakulása

Az Egészségbiztosítási Önkormányzat 1995. novemberében már számolt az egészségbiztosítási járulék mértékének csökkenésével.

Ugyanakkor a **járulékfizetési kötelezettséget kiterjesztették volna** (normatív módon megállapítva a hozzájárulást) azon személyekre, akik után addig senki nem fizetett járulékot, ám a természetbeni egészségügyi szolgáltatásokat igénybe vehetik. **A központi költségvetésből e célra 26,8 milliárd forint megtérítésével számoltak.**

~ Ez a kérdés elvi és gyakorlati szinten mind élesebben vetődik fel, különösen a biztosítási alapok közötti keresztfinanszírozás megszűnésével.

Az 1996. évre márciusban jóváhagyott költségvetési törvényben a fenti címen mindössze 12 milliárd forint normatív hozzájárulást irányoztak elő.

1996. január 1-től 44 %-ról 42,5 %-ra csökkent a munkáltatókat terhelő járulékfizetési kötelezettség mértéke, az egészségbiztosítási járulékot érintően (19,5 %-ról 18 %-ra).

A betegszabadság 10-ről 15 napra nőtt.

A táppénz egyharmadát a munkáltatóknak kell fizetni.

Az **Alkotmánybíróság** a járulékalap szélesítését előíró jogszabályi változásokat érvénytelenítette (pl. a tiszteletdíjak utáni tervezett fizetési kötelezettséget).

Ezek a változások, módosulások alapjaiban befolyásolták az Egészségbiztosítási Alap bevételi pozíciójának alakulását.

2.2.2. Az alap fő előirányzatainak teljesülése

Az Országgyűlés 1996. márciusában a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak **1996. évi költségvetéséről szóló XIV. törvényben az Egészségbiztosítási Alap költségvetését 489,5 milliárd forintos bevételi, 491,0 milliárd forintos kiadási főösszeggel fogadta el, 1,6 milliárd forintos igen szerény mértékű hiány mellett.**

Az év során hamar nyilvánvalóvá vált, hogy az Alap pénzügyi helyzete a számítottnál lényegesen kedvezőtlenebbül alakul és pótköltségvetést kell készíteni. Ezt a bevételek és az ellátási kiadások alakulása egyaránt indokoltta tette.

Az 1996. decemberében megalkotott **CXX. törvény a bevételek összegét 476,7 milliárd forintban, a kiadások összegét 515,6 milliárd forintban határozta meg, 38,9 milliárd forintos hiánnyal.**

A teljesítés ennél is kedvezőtlenebb lett, noha pótköltségvetésben az év során felgyülemlett feszültségek nagy részét már figyelembe vették. **A zárszámadás szerint az Egészségbiztosítási Alap az 1996. évet 465,5 milliárd forintos bevételi, 509 milliárd forintos kiadási összeggel, 43,5 milliárd forintos hiánnyal zárta.**

A járulék bevételek elmaradása volt a legnagyobb probléma, a 369,7 milliárd forintos teljesítés 22,3 milliárd forinttal maradt el az eredetileg tervezettől. Ezen belül a munkáltatói járulékok előirányzatot meghaladóan alakultak. Az egyéni egészségbiztosítási járulékot, a munkáltatói táppénz-hozzájárulás azonban messze

elmaradt az eredetileg tervezettől. A különféle járulék-bevételi elemek eltérő "viselkedésére" csak egy alaposabb elemző vizsgálat találhat magyarázatot.

A rendkívüli behajtásból az Alapnak nem származott bevétele. Ezzel szemben a kintlévőségek (rendes) behajtási eredményét túlteljesítették, amit a törvényjavaslat indoklása sikeresnek tart. A behajtási tevékenység vizsgálati tapasztalatait a jelentés 3. pontja összegzi. **Az ÁSZ a helyszíni ellenőrzések alapján olyan elvi és gyakorlati kifogásokat fogalmazott meg,** ami mindenképpen az egész behajtási rendszer átgondolását igényli. Legfontosabb a szabályozási hiányosságok megszüntetése és az egységes, ellenőrzött helyi gyakorlat kialakítása.

Az Egészségbiztosítási Alap kiadásai (509 milliárd forint) összességében 6,6 milliárd forinttal maradtak el a pótköltségvetésben elfogadott összegtől. Ezen belül az egyes ellátási kiadások eltérően alakultak. Ezekről **a jelentés 2.3. és 2.4. pontja** szól.

2.2.3. Az egészségbiztosítási alap likviditási helyzete év közben, az év végi ellátási hiány és annak finanszírozása

Az Alap az év minden napján igénybe venni kényszerült a Kincstári Megelőlegezési Számlát, egyre növekvő összegben. A legkisebb hitelösszeg 8.398 millió forint, a legmagasabb 77.071 millió forint volt. A 30 milliárd forintot meghaladó hitel igénybevétele után már kamatot kell fizetni. Emiatt az Alapnak 1996-ban 2745 millió forint kamatkiadása merült fel, ami ugyancsak hozzájárult az éves ellátási hiány kialakulásához.

A likviditási gondok, a költségvetési hiány kialakulása az Egészségbiztosítási Alap esetében lényegét tekintve állandósult. A hiányrendezés szokásos módja az év végi hitelállomány elengedése technikai megoldásként elfogadható, de nem kezeli azt az alapvető problémát, hogy az **egészségbiztosítás bevételei évről évre nem elégségesek a törvényekben megfogalmazott ellátási feladatok finanszírozásához.** A forráshiányért a biztosítási önkormányzat nem (vagy csak kis részben) tehető felelőssé.

2.3. Az Egészségbiztosítási Alap természetbeni ellátásai

(a törvényjavaslat 10. §. (1) és (2) bekezdéséhez)

Az 1996. évi CXX. (pótköltségvetési) törvény készítésének szükségessége a kiadási oldalon alapvetően a természetbeni ellátásokhoz kapcsolódott.

Ezen juttatások kiadásainak eredeti előirányzata 1996-ra 304,1 milliárd forint volt, amit a pótköltségvetés 324,6 milliárd forintra emelt meg. A teljesítés 326,1 milliárd forint volt.

2.3.1. A gyógyító-megelőző egészségügyi ellátások vizsgálata

(a törvényjavaslat 6. sz. mellékletéhez)

A költségvetési törvény az előirányzatot **217,5 milliárd forintban** határozta meg, amiből 215,9 milliárd forint volt a kasszák előirányzata és 1,6 milliárd forint a célelőirányzatok fedezete.

A tervezéskor még nem volt konkrét döntés az **egészségügyi dolgozók 1996. évi bérfejlesztéséről.** A Kormány és az érdekképviselő (EDDSZ) 1995. végén **27 %-os bérnövekedésben** állapodtak meg. Erre azonban az **eredeti előirányzat csak részben tartalmazott fedezetet.**

A forráshiányt elismerve a pótköltségvetésről szóló 1996. évi CXX. törvény a gyógyító ellátások előirányzatát 7,3 milliárd forinttal, 224,8 milliárd forintra emelte. A teljesítés ezzel megegyező és a számviteli nyilvántartásokból levezethető volt. A kasszák szerinti teljesítés 223,6 milliárd forint, a cél előirányzatoké pedig 1,2 milliárd forint.

A gyógyító-megelőző egészségügyi kiadások 16,5 %-kal haladták meg az 1995. évi kiadásokat.

2.3.1.1. A kiadások jogcímek szerinti növekményei

Az 1995. évi CXIII. ("átmeneti") törvényben rögzített **5 %-os színvonal tartásra**, az év első négy hónapjában **3,1 milliárd forintot fordítottak**.

A bér- és dologi kiadások szintentartása címén az OEP 29,4 milliárd forintot fizetett ki. A bérek 27, a dologi kiadások 20 %-os növekedésének átlagosan 24 %-os előirányzat-emelés felelt meg, ami a finanszírozási formáknak megfelelően épült be a kasszák előirányzataiba.

Szakmai fejlesztésekre 5,2 milliárd forintot terveztek. Ebből megkésztették az iskola-egészségügyi ellátás finanszírozását, támogatták az alapellátási ügyeletnél bevezetett normatív finanszírozást és a fogászati szolgáltatások körének újbóli kibővítését, továbbá bővültek az un. speciális finanszírozású feladatok keretösszegei.

2.3.1.2. A kiadások kasszák szerinti alakulása

A) A házi orvosi ellátás finanszírozására összesen 22,4 milliárd forintot fordítottak, ami az 1995. évet 18,5 %-kal haladta meg. A területi ellátási kötelezettséggel rendelkező szolgálatok átlagos havi bevétele 288 ezer forint, a többi praxis esetében pedig 95 ezer forint. Az újonnan induló körzetek díjazására szánt 180 millió forintos fejlesztési keretből 155 millió forintot használtak fel, a különbözettel a hajléktalanokat ellátó szolgálatokat támogatták.

Folyamatosan nőtt a feladatukat vállalkozási formában ellátó szolgálatok száma, arányuk 1996. végére meghaladta a 70 %-ot.

B) A fogorvosi ellátás 1995. évi szűkítése egyértelműen negatív hatást gyakorolt az ellátó rendszerre is. A szolgálatok jelentős részét a fenntartók átszervezték, megszüntették vagy vállalkozásba adták.

A kialakult feszültségek enyhítésére a Kormány 2029/1996. (II. 9.) számú határozata intézkedett a fogorvosi szolgáltatások támogatásának kiterjesztéséről. Erre tekintettel 2500 millió forinttal bővítették a fogorvosi kassza előirányzatát. Ebből végül is csak 756 millió forintot használtak fel. A keretmaradvány keletkezésének oka egyértelműen a **kapkodó, átgondolatlan szabályozás.**

Fogászati ellátásra 1996-ban összesen 5555 millió forintot fizettek ki.

Az 1996-ban támogatott szolgálatok száma - az egyetemeken, illetve az országos intézetekben működő szakellátás kivételével - mindenütt jelentősen elmaradt a létszám - normatívák alapján meghatározott

szolgálat számtól, ami önmagában bizonyítja **az ellátó rendszer romlását**.

C) A **mentés-betegszállítás** kasszáját még 1995-ben jelentősen csökkentették, aminek pótlását az egyidejűleg bevezetett lakossági hozzájárulással kívánták megoldani. A térítési díjas konstrukció azonban meghiúsult.

A teljesítés a pótköltségvetésben meghatározott 6954 millió forinttal megegyező volt, amiből 6435,6 millió forintot az OMSZ, 53,6 millió forintot további négy mentéssel foglalkozó szervezet, 465 millió forintot pedig 47 betegszállítással foglalkozó intézmény és vállalkozás kapott.

A betegszállító vállalkozások befogadása 1991-ben kezdődött el. Számuk azóta megsokszorozódott, azonban mindeddig **nem történt meg sem a tényleges igények és a területi lefedettség vizsgálata, sem pedig a mentés és a betegszállítás feladatának költségalapú szétválasztása**. Így maga az előirányzat sem bontható ketté. Ebből adódóan az OMSZ finanszírozásában állandósultak a feszültségek.

D) A **járóbeteg szakellátás** finanszírozása 1996-ban részben feladat, részben teljesítmény szerint történt.

A kasszára összesen **30,6 milliárd forintot fordítottak**, amiből a teljesítménydíj 18,5 milliárd forint volt, 19,1 %-kal volt több az előző évinél. Emlékeztetes, hogy a költségvetés parlamenti vitája során **az Országgyűlés** - az egészségügyi ellátó rendszer átalakításáról meghirdetett elveknek megfelelően - **a járó beteg ellátás finanszírozását részesítette előnyben**. Meg kell azonban állapítani, hogy az átalakítás eddigi szakaszában **a járó- és fekvőbeteg ellátás arányainak érdemi átrendeződése nem következett be**.

E) Az **Otthonápolás Kuratórium** modellkísérlete (amit 1994-ben és 1995-ben finanszíroztak) 1996-ban befejeződött. (Ismeretese az ÁSZ ezzel kapcsolatos korábbi megállapításai, kifogásai is.)

A **költségvetési törvény** azzal, hogy a szakellátási feladatok között 1996-ban **"házi. szakápolásra" 600 millió forintot irányozott elő**, tulajdonképpen a gyógyító ellátások közé emelte, elismerte ezt az ellátási formát. Mindez a modellkísérlet során felvetődött számos kérdés tisztázatlansága mellett történt, engedve az otthonápolás iránti növekvő társadalmi igényeknek.

Az otthonápolási kassza megnyitásakor tisztázatlanok voltak az alábbi kérdések:

~ **Ki kerüljön szakápolásra?**

Az eredeti jogalkotói szándék ezt az ellátási formát a kórházi ellátás kiváltására, lerövidítésére szánta. Eközben a már működő szolgálatok kapacitásuk nagy részét az otthonukban fekvő tartós ápolást igénylő betegek ellátására fordítják. Az ápolási feladat a szociális ellátással is összemosódik.

Rendezetlen a gondozóintézetekben lakó személyek

szakápolásának finanszírozása.

~ **Mi legyen az otthonápolás szakmai ismérve?**

Az alapdiagnózis erre nem feltétlenül alkalmas, de az alapbetegség sem.

~ **Ki rendelje el a háziápolást ?**

Jelenleg a házi orvos és a szakorvos indíthatja, azonban egyikük sem érdekelt a háziápolás elrendelésében, szakszerű elvégzésében és ellenőrzésében.

Mindezek alapján megállapítható hogy a házi ápolás kasszára történt befogadása és rendszerszerű működtetése előkészítetlen és korai volt.

Irreális volt az az elvárás is, hogy kiváltsa a kórházi ápolást. Valójában egy új ellátási forma fogalmazódott meg, ami sem a fekvő - sem a járó beteg szakellátással nem konvertálható. Az igények sokkal inkább a krónikus és szociális indikációjú betegellátás iránt mutatkoznak, mivel itt hiányzik legjobban az intézményes ellátási forma.

A korai befogadást és a rendezetlenséget jelzi az is, hogy az eredeti 600 millió forintos előirányzattal szemben mindössze 25 millió forintot fizettek ki a szolgáltatóknak.

Az 1997. évi költségvetésben ezen a címen már 1.250 millió forintot irányoztak elő, ami márciusban 450 millió forintra csökkent (az OEP forrásátcsoportosítása mellett). Az előzőek ismeretében elég különös, hogy a Népjóléti Minisztérium levélben kérte az OEP-től a keret emelését.

F) Az ú.n. speciális finanszírozású ellátások közé tartoznak a művese kezelések, a CT-MRI vizsgálatok, az egyéb "nagy értékű" diagnosztikai eljárások, illetve az országosan még el nem terjedt műtéti eljárások, eszközök, implantátumok.

Ezekre **az eredeti előirányzat 13,6 milliárd forint** volt, amit a pótköltségvetésben 818 millió forinttal emeltek meg esetszám növelés és normaemelés címén.

A tényleges teljesítés 14,5 milliárd forint.

A korábbi évek ellentmondásai, visszasságai után és a végrehajtott ellenőrzések nyomán a **speciális finanszírozású ellátások tervezési, elszámolási, nyilvántartási rendszerében 1996-ban javulás indult meg.** A tervezés áttekinthetőbb, a keretek elosztása szakmailag is megalapozottabbá vált.

Továbbra is gondot jelent azonban:

~ a CT-MRI diagnosztikai vizsgálatoknál a túteljesítések és az új befogadások finanszírozása;

~ a nagy értékű alkatrészek, tartozékok cseréje, ami már beruházás, de egyben működési feltétel is;

~ az endoprotézisek és egyéb nagy értékű egyszer használatos eszközök központi beszerzésének elmaradása;

~ a művese kezeléseknél az akut és a krónikus besorolás szakmai minősítése és elszámolása.

G) A fekvőbetegellátás eredeti előirányzata az 1996. évi XIV. törvény szerint **123,4 milliárd forint volt**. Ebből az aktív ellátásé 109,6 milliárd, a krónikus ellátásé 13,8 milliárd forintot tett ki. A pótköltségvetés az együttes előirányzatot 128,6 milliárd forintra emelte, **a teljesítés végül 129,8 milliárd forint lett (116,0 milliárd az aktív, 13,8 milliárd forint pedig a krónikus kasszáé)**. A teljesítési adatok is világosan mutatják, hogy **az aktív fekvőbeteg ellátás kapacitás leépítéséből semmiféle megtakarítás nem származott**, nem is származhatott, hiszen az intézményi teljesítmények alakulása és annak finanszírozása ezzel nem függ össze.

2.3.1.3. Az aktív fekvőbeteg ellátás finanszírozásának szabályozása 1996-ban
Az 1996. évi költségvetési tervezés időszakában elvárásként fogalmazódott meg az intézmények indokolatlanul nagy szóródást mutató alapdíjainak kiegyenlítése. Az ehhez szükséges intézkedések azonban elmaradtak (az egységes szemléletű költségfigyelés feltételei, a gazdálkodási szakmai normatívák, az 1992-ben vitatható megalapozottsággal kialakított HBCS-rendszer revíziója). A kiegyenlítéshez hiányoztak a szükséges források, hivatalos fórumokon az egyidejűleg folyó ágyszám csökkentésből származó "megtakarításoktól" várták a finanszírozási feszültségek enyhítését.

Az 1995. évi LXXIII. törvénnyel bevezetett új finanszírozási rend szerint az intézmények teljesítménydíját egy országosan egységes alapdíj és a szakmai és intézményi szorzókkal korrigált, súlyszámokban mért teljesítmény szorzata adja. **A 103/1995. (VIII. 25.) Kormányrendeletben leírt finanszírozási modell** garanciákat és korlátokat tartalmazott az intézményi bevételek elfogadható sávban tartása érdekében (az intézmények 1995. évi - bázis-bevételeinek 90 és 120 %-a között).

A finanszírozást bonyolult matematikai összefüggéssel írták le, ami már 1995. novemberében - az első folyósítás előtt - változtatásra szorult. Ezt követően az 1996. év során még 4-szer változott a fekvőbeteg ellátás finanszírozása. A korrekciók új ellentmondásokat hoztak felszínre, anélkül, hogy a korábbiakat feloldották volna, előrevetítve a finanszírozási rendszer csődjét, annak 1997-re is várható negatív hatását.

A bevételek kiszámíthatatlan, a teljesítményektől elmaradó, folytonos változása is jelentősen hozzájárult az egészségügyi intézményrendszer gazdálkodási nehézségeinek kialakulásához, a likviditási helyzet tartós romlásához.

Az új finanszírozási szisztémát megrendítette az NM-EDDSZ közötti bérmegállapodás végrehajtására elfogadott módszer is, mert az erre szánt összegnek sem a bérarányos sem a teljesítményarányos felosztása nem valósult meg.

Az intézményekre gyakorolt hatás alapján jogosan lehet az 1996. évi finanszírozási rendszer csődjéről beszélni, amihez hasonló megrázkódtatásokat az egészségügyi ellátó rendszer maradandó károsodás nélkül valószínűleg már nem lesz képes elviselni. A helyzet kialakulásáért **elsődlegesen az NM szakmai felelőssége vethető fel**, az OEP és a különböző egyéb (érdekérvényesítésre törekvő) szervezetek felelőssége mellett.

2.3.1.4. Kapacitás szabályozás, az 1996. évi LXIII. törvény végrehajtása

Az OEP-re jelentős felelősséget és feladatot rótt az egészségügyi ellátási kötelezettségről és a területi finanszírozási normatívákról szóló 1996. évi LXIII. törvény szerinti "területi struktúra" létrehozása.

Az 1995. év végén a kórházak szerződéses állománya 93.676 ágy volt, az év során megszüntetett több mint 10 ezer ágy után. Erről annak idején az ÁSZ is megállapította, hogy nem volt igazi kapacitás leépítés, mert főként nem működő ágyakról volt szó.

Az "ágyszám" a finanszírozásban elvesztette szakmai és pénzügyi tartalmát is, sem a bevételek, sem a kiadások szempontjából nem bír jelentőséggel.

A csökkentés első fordulója egy "helyi alku folyamat" volt, a regionális szakmapolitikai háttér és az intézmények objektív szakmai minősítése nélkül. A szerződéskötéseknél nem érvényesült az a szakmai koncepció sem, hogy a fekvőbeteg kapacitások csökkentésével egyidejűleg erősödjön a járóbeteg ellátás.

Az 1996. évi LXIII. törvény teremtette meg a kapacitás szabályozás objektív törvényi feltételeit. Ezzel közel egyidőben megjelent a 19/1996. (VII. 26.) NM rendelet is az egészségügyi szolgáltatást nyújtó intézmények szakmai minimumfeltételeiről.

A törvény gyakorlati hatásai csak 1997-ben értékelhetőek. Az ÁSZ zárszámadási ellenőrzése a törvény OEP általi végrehajtására irányult, amiben igen nagy feladat hárult a megyei egészségbiztosítási pénztárakra és az OEP központi apparátusára is. Az I. fokú határozatokat 1996. XI. 8-ig minden megyében meghozták, amelyek ellen 13 megyéből érkezett fellebbezés. Az OEP ezeket elbírálta. A II. fokú döntés ellen 5 megyéből fordultak a bírósághoz (ebből 2 esetben peren kívüli egyezség született).

Az intézményekkel megkötött szerződések szerint az ágyszám 83.997-re csökkent, 66.931 az aktív, 17.066 a krónikus ágyak száma. Ezen felül a népjóléti miniszter 1997. közepéig 1515 "normatíva feletti" ágy finanszírozását engedélyezte.

2.3.1.5. Az egészségügyi kockázatkezelő pályázatok értékelése

Az ÁSZ áttekintette 38 - 1995-ben nagyszámú támogatásban részesült - pályázó teljesítéséről készített beszámolóját. Ennek alapján korábbi megállapítások, a pályázati rendszerrel kapcsolatos fenntartások megerősödtek. A felhasznált összegeknek csak egy kisebb része járult valóban hozzá az egészségügyi kockázatok csökkentéséhez, tág teret engedve az egyéni és csoportérdekek érvényesítéséhez.

Az 1996. évi XIV. törvény 725 millió forintot különített el a kockázatkezelő programok támogatására, ami fele volt az előző évinek (részben a szakápolás kiemelése, részben pedig a parlamenti vizsgáló bizottságnak - az ÁSZ tapasztalatait igazoló - megállapításai miatt).

A pótköltségvetésben a forrás tovább szűkült, végül is csak 360 millió forint állt rendelkezésre. Az 1996. áprilisában meghirdetett pályázatok csökkentett összegű fedezete így csak az év végén vált biztossá, a lebonyolításra néhány nap állt rendelkezésre.

A kuratóriumok a három programon belül 9 témakörre írtak ki pályázatot. Összesen

2928 pályázat érkezett, amiből 1198 kapott kedvező elbírálást (ez 41 %-os támogatottsági szintet jelent). Általában a kisebb összegű támogatások a jellemzőek, 1 és 5 millió forint közötti támogatásban 4 pályázó részesült.

A szükséglet kommunikáció körében bizonyos fajta szükségletek felmérései, illetőleg az ú.n. települési egészségtervek kaptak támogatást. Noha a témák az eddigieknél konkrétabbak voltak, az ÁSZ továbbra is aggályosnak ítéli a hasznosulást.

A szűrés - gondozás keretében támogatott tevékenységek, célok kapcsolhatók leginkább az egészségi kockázatok kezeléséhez. Itt az ellenőrzés a korábban kifogásolt esetekkel (pl. beruházások támogatása) **nem találkozott, de úgy látja, hogy a tevékenység akkor kapna méltó megítélést, ha beépülne a gyógyító-megelőző ellátások rendszerébe.**

Az életmód-programok közül 20 nagyobb összegű támogatást elnyert pályázat alapján elmondható, hogy többségében elmaradtak azok a témák, ahol a szolgáltatás hasznossága a biztosító számára kétséges volt. De továbbra is felületesen megfogalmazottak a pályázók céljai, több esetben nyilvánvaló lobbierdekek érvényesültek és előfordult beruházási célú támogatás is.

2.3.1.6. A kórházak 1996. évi adósságállományának részleges rendezése

Az egészségügyi intézmények, fokozódó pénzügyi nehézségei már 1995-ben is ismertek voltak. A Kormány 1996. elején foglalkozott a problémával, erről kormányhatározat is született. A végrehajtásért felelős tárcák (NM, PM) közötti véleményeltérések miatt azonban konkrét intézkedésre csak az év végén - a pótköltségvetés keretében - került sor.

A társadalombiztosítás pénzügyi alapjai 1996. évi pótköltségvetéséről szóló 1996. évi CXX. törvény 23. §-a úgy intézkedett, hogy:

"Az egészségügyi szakellátást nyújtó, költségvetési rend szerint gazdálkodó intézmények tartozásának visszatérítendő működési célú előleg formájában történő részleges rendezésére szolgáló célelőirányzat 4.000 millió forint."

Az előlegfolyósítás (pénzügyi, elosztási, szerződéses, visszatérítési, garanciális és egyéb) feltételeit a törvény 28. §-a tartalmazza részletesen, egyúttal előírva azt is, hogy az Egészségbiztosítási Alap kezelője 1997. január 31-ig beszámol a rendelkezések végrehajtásáról (a Kormánynak és az Országgyűlés Szociális és Egészségügyi Bizottságának). Erre azonban nem került sor.

A törvényi előírások végrehajtását az ÁSZ megvizsgálta az OEP-nél és - intézményi szinten - öt nagy fővárosi és két megyei kórházban is.

Az időhúzás következtében elmaradtak a gyors válságkezeléstől várható előnyök, viszont a lebonyolításra maradt rendkívül rövid idő alatt már nem volt mód rendszerszemléletű, differenciált adósságrendezésre (amit a törvény egyebek mellett, feltételül szabott).

A végrehajtás végső soron a likviditási problémák átmeneti és felszíni kezelését jelentette. **Ennek legfőbb gondjai abban fejeződnek ki, hogy :**

- ~ Az intézmények (megelőzőleg lezajlott) pénzügyi-gazdasági átvilágításának tapasztalatait a pénz felosztásánál nem hasznosították.
- ~ A részleges adósságrendezés a kamatokra - késedelmi

pótlékokra - nem terjed ki, így azok 1997. elején újra adósságnövelő tényezőként jelentkeztek.

~ Az intézmények egy része időközben eljutott működőképessége határára. A gazdasági megfontolások alapján végrehajtott korlátozó intézkedéseknek a betegellátásra gyakorolt hatását még sehol nem mérték fel.

~ Az adósság kialakulásának (külső és belső) okai nem szűntek meg.

~ Az intézetek közötti nivelláció 1997-re elhatározott lépéseihez a részleges adósságrendezés nem biztosított kiegyensúlyozott alapot.

Szabályszerűségi szempontból azonban az intézkedések lebonyolítása megfelelő volt. Az OEP és a megyei pénztárak e téren tett erőfeszítéseit el kell ismerni.

A törvényben előírt feltételeknek **38 intézmény** felelt meg, amelyeknél **a lejárt szállítói tartozásállomány közel 5 milliárd forint volt.** Az adósság csökkentésére jóváhagyott 4 milliárd forintos előirányzatból lineáris elosztási arány alapján a **tartozásnak egységesen 80 %-át lehetett kielégíteni.** A finanszírozási előleg folyósítására 1996. december 20-án került sor.

Az OEP a pénz elosztását és a folyósítás technikai lebonyolítását végezte el. Ez egyfajta "kívülálló" magatartást is jelentett, ami azért nem fogadható el, mert az adósság kialakulásának egyik alapvető okát éppen a finanszírozás ellentmondásai jelentették (vizsgált intézményeknél a tb. támogatás a bevételek 90 %-át teszi ki). Az adósságrendezés törvényi feltételeinek formai végrehajtása elegendő volt **az előleg folyósításához**, ami viszont **így átmeneti segélyként funkcionált** a tényleges konszolidáció helyett (erről egyébként a törvény nem is tesz említést). A differenciálás a visszafizetés időtartamának meghatározásában jutott kifejezésre. **A 4 milliárd forintos "gyorssegélyre"** az említett hatékonysági gondok és ellentmondások ellenére is **szükség volt** (hiszen az ellátórendszer működőképessége függött tőle). Ugyanakkor az intézményekben már az ÁSZ vizsgálata 1997 év első feléve idején jelentkeztek az újabb likviditási problémák. Ezért reálisan arra kell számítani, hogy a kórházak működésében a pénzügyi zavarok megismétlődnek.

Összességében az 1996. év végi részleges adósságrendezés vizsgálati tapasztalatai is megerősítik azt a megállapítást, hogy az **egészségügyben felhalmozódott feszültségek átfogó rendszerszemléletű, következetes kezelése nélkül fennáll, az ágazat és a betegellátás visszafordíthatatlan károsodásának veszélye.**

2.3.2. Gyógyszertámogatás alakulása 1996-ban

A gyógyszer-támogatások **eredeti költségvetési előirányzata 72,0 milliárd forint volt.** A tervezésnél a PM 5 milliárd forintos kiadásmérséklődéssel számolt a vényellenőrzés bevezetésének hatásaként.

A pótköltségvetés 81,9 milliárd forintra növelte az előirányzatot. Ezen kívül értendő **a vérzékenység kezelésére** szánt, a pótköltségvetésben ugyancsak felemelt összeg, **1250 millió forint.**

A gyógyszerkiadások végül is 84,2 milliárd forintra teljesültek, a vérzékenység

kezelésének előirányzatát sikerült megtartani.

A gyógyszerforgalom - fogyasztói áron mérve - **1993. és 1996. között csaknem megduplázódott.** Ettől elmaradt a támogatások növekedési üteme (178 %), ami értelemszerűen a lakosság által fizetett térítési díj igen jelentős (247 %-os növekedésével járt együtt.

A Kormány 1996-ban is több ízben foglalkozott a gyógyszerek, gyógyászati segédeszközök forgalmazásával, árképzésével, a támogatási rendszer átalakításával, a kapcsolódó szociálpolitikai kérdésekkel. A tervezett intézkedések azonban csak részlegesen valósultak meg, és nem is jártak érdemleges eredménnyel.

A társadalombiztosítás gyógyszerkiadásait alapvetően:

- ~ az árszínvonal;
- ~ a támogatási rendszer és
- ~ a fogyasztási, rendelési "szokások"

határozzák meg.

Az árak 1996. májusától 13,3 %-kal emelkedtek átlagosan, ebbe az irányba hatott az infláció, az árfolyam-politika, a vámpótlék, a statisztikai illeték, a gyógyszerek választékának és összetételének alakulása (1996-ban 3291 féle gyógyszer volt forgalomban !).

Jelentős szerepe van a **kereskedelmi árrésnek** is. Az árrések "valorizálása" - mely elsősorban a nagyszámú magánpatika létfeltételeinek biztosítását szolgálja - tovább növeli a gyógyszerkiadásokat.

A támogatási rendszer 1996. elején változott, általában csökkent a támogatottsági szint, szűkült a támogatott gyógyszerek és a közgyógyellátás keretében adható gyógyszerek köre is. Ez azonban mindössze 1 %-kal csökkentette a támogatás átlagos szintjét, mert pl. közben kiugróan nőtt a 100 %-os támogatottságú gyógyszerek rendelése (a külön keretes gyógyszer-kör bővülésének is köszönhetően).

A gyógyszerárak stabilizálása érdekében az 1996. januártól tervezett áremelések elhalasztása miatt **a gyógyszergyártók és forgalmazók (négy hónapra) 4 milliárd forint árkompenzációt kaptak.**

A gyógyszerfogyasztás mennyiségileg csökkent, de ezen belül egyes gyógyszercsoportok részaránya nőtt.

A gyógyszerrendelés racionalizálása évek óta célkitűzés. Így 1996-ban 5 gyakori betegségre vonatkozóan terápiás protokollok közzétételére került sor és újabbak kidolgozása is folyamatban van. Ezeknek azonban még kimutatható pénzügyi hatásuk nincs. **1996. évtől működik a megyei vényfeldolgozó rendszer (KEVER).** Az orvosi gyógyszerrendelés és a gyógyszerértári elszámolások eddiginél hatékonyabb ellenőrzését, megismerését teszi lehetővé. **A rendszer előnyeként nem a pénzügyi megtakarítás lehetősége** említhető, a szakértők szerint ennél fontosabb a **"visszatartó hatás"** a gyógyszerrendelési szokások pozitív befolyásolása.

Az Állami Számvevőszék, a zárszámadási vizsgálat során kiemelt figyelmet fordított az ú.n. különkeretes gyógyszer-támogatási rendszer kialakulására és működésére.

Az egészségbiztosítás **1996-ban** a gyógyszerekkel kapcsolatos kiadásaiból közel **5**

milliárd forintot tett ki az ú.n. külön keretes gyógyszerek köre. (Felsorolásukat a 4. sz. melléklet tartalmazza.)

A rendelkezésre álló (egyébként igen szűkös és hiányos) dokumentáció alapján **1992-től az említett gyógyszerek keretösszegének "robbanásszerű" növekedése figyelhető meg** (1992-ben ez az összeg közel 500 millió forint volt, ami 1996-ra tízszeresére emelkedett) miközben a gyógyszerek fogyasztói árának támogatása ezidő alatt 44 milliárd forintról 84,2 milliárd forintra (tehát alig kétszeresére) nőtt.

A különkeret kialakításának általános szakmai célját, a keretösszegek éves emelésének indoklását alátámasztó dokumentumokat az OEP nem bocsátotta az ÁSZ rendelkezésére. Az ellenőrzés feltételezése szerint - koncepcionális szinten - ilyen nem is létezik. A külön keret az idők folyamán eseti és egyedi döntések sorozatával "spontán" jött létre. A bekerülés elvei sem voltak tisztázottak, mint ahogyan a rendszer működtetésének jogszabályi alapjai sem.

Egyes különkeretes előirányzatok 1994. óta jelennek meg az

Egészségbiztosítási Alap éves költségvetéseiben (először a vérzékenység kezelésének előirányzatát nevesítette a törvény, majd 1996-ban a sclerosis multiplex kezelésére szolgáló gyógyszerkiadásokat és 1997-ben az influenza elleni térítésmentes védőoltást). **A különleges elbírálás indokoltságára ezeknél a gyógyszereknél (pontosabban betegségcsoportoknál) sem lehet egyértelmű szakmai indokokat találni.**

Az OEP a 2/1995. (II. 8.) NM rendelet 7. §. (3) bekezdésével, illetőleg az Egészségbiztosítási Önkormányzat egyes - elnökségi szinten (?) meghozott - döntéseivel próbálta legalizálni a különkeret létezését, a működtetését. A kialakult helyzetet, annak nyilvánvaló ellentmondásait azonban ezek az intézkedések sem jogilag, sem szakmailag nem rendezték el megnyugtatóan.

Az általános érvelés, hogy egyes súlyos, életveszélyes betegségekben szenvedő emberek gyógyításánál eredményesen alkalmazhatóak bizonyos nagyon drága, külföldi készítmények, amit a támogatás "normál" rendszerében nem vagy csak nehezen lehet/ne/ kezelni és ezért valamilyen különleges, zárt rendszerben kell a rászorulóknak - az esélyegyenlőség elvét szem előtt tartva - biztosítani, **az alapelveket tekintve aligha vitatható.** A gyógyszerek nagy értéke és a betegek viszonylag alacsony esetszáma miatt a HBCS (homogén betegségcsoportok) súlyszámrendszerében sem lehet megfelelően kezelni ezt a problémát, hasonlóan a nagy értékű implantátumokhoz, drága műszeres vizsgálatokhoz, beavatkozásokhoz. Ezen általános érvek elfogadása mellett az ellenőrzési tapasztalatok alapján azonban súlyos aggályok is megfogalmazhatók.

~ Így nem áll rendelkezésre olyan hitelt érdemlő megnyugtató dokumentum, ami a különkeretes gyógyszerek, gyógyszergyártók és forgalmazók kiválasztását magyarázná. (Az 1996. évi 5 milliárd forintos forgalmat hat cég bonyolította le.)

~ Az elkülönített keret kisebb részének forrása (1996-ban 503 millió forint) a gyógyító-megelőző ellátás előirányzatán belül az aktív fekvőbetegellátás kasszája volt, ami azért törvénytelen, mert a finanszírozás rendszerében értelemszerűen benne van a

kórházak gyógyszerkiadása is, továbbá a gyógyszertámogatás (ami a járóbetegellátás keretében rendelt gyógyszerek társadalombiztosítási támogatására szolgál) és a gyógyító-megelőző ellátás költségvetési előirányzata nem átjárható, egyikből a másikba átcsoportosítani nem lehet

~ Az Egészségbiztosítási Önkormányzat az említett NM rendelettel ellentétben nem gyógyszerekre vonatkozóan állapított meg a hozzájárulást, hanem betegségcsoportra, így nyitva hagyta a bekerülő gyógyszerek körét.

~ A beteg emberek részére a gyógyszerekhez való hozzáférés esélyegyenlőségét nem biztosították. A külön keret létezése még szakmai körökben sem volt igazán ismert, nyilvános.

~ A külön keretből finanszírozott gyógyszerek egy része törzskönyvezetlen, amelyeknek behozatalát csak orvosi indoklás mellett, egyedi engedélyezés teszi lehetővé. Az OEP azonban olyan gyógyszerek forgalmazásához is hozzájárult, amelyek nem rendelkeztek OGYI (Országos Gyógyszerészeti Intézet) engedéllyel. Más esetekben az engedélyezett mennyiség többszörösét hozták be az országba.

~ Az OEP úgy állapította meg a gyógyszerek árát (illetve állapotodott meg az árban), hogy valójában nem ismerte a költségszerkezetet és a készítmények külföldi (más országokbeli) árát.

Az OEP 1996-ban a rendszerbe ujonnan bekerülő gyógyszereket még csak formálisan sem vitte az Önkormányzat Elnöksége elé, jóváhagyásra. Az aktív fekvőbeteg ellátás kasszája terhére elkülönített összeget jóval meghaladó nagyságban történt szerződéskötés, más esetekben szerződés nélküli kifizetésekre került sor. A keretekkel való gazdálkodást, a szerződéskötéseket és az ellenőrzést is kizárólagosan az OEP Gyógyszerügyi Főosztálya végezte. Ilyen "belterjes" körülmények között a visszaélések lehetősége sem zárható ki.

Az 1996. évi költségvetési törvényben - nevesítve - a vérzékenység gyógykezelésére 1250 millió forintot, a sclerosis multiplex terápiájára 400 millió forintot különítettek el, amely részét képezi **az elszámolás szerinti 4933 millió forintos teljesítésének**, beleértve a gyógyító-megelőző ellátás terhére finanszírozott gyógyszereket is. **A zárszámadási ellenőrzés a részére bemutatott adatokat megfelelő dokumentumok hiányában hitelt érdemlően és teljeskörűen nem tudta vizsgálni, annak valódiságáról nem győződhetett meg.** El kell ismerni azonban, hogy **1997-ben az OEP és az NM részéről is tettek erőfeszítéseket** a különkeretes gyógyszerek terén tapasztalt ellentmondások rendezése, a szabályozás hiányosságainak kiküszöbölése, az elszámolások áttekinthetősége érdekében.

Az ÁSZ álláspontja azonban az, hogy a megtett intézkedések nem elégségesek. A zárszámadási ellenőrzés (amely messze nem volt - nem lehetett - kellő mélységű és részletességű) keretében megállapított anomáliák, a dokumentáltság hiányosságai, illetve a megismertek ellentmondásos tartalma, a keretek és felhasználásuk

jogszabályi háttérének rendezetlensége **miatt csak egy célirányos, tényfeltáró vizsgálat után lehet a különkeretes gyógyszerek mai rendszerét szabályozottá, szakmailag megalapozottá, áttekinthetővé és ellenőrizhetővé tenni.** A legfontosabb cél - a hozzáférhetőség esélyegyenlősége - sem valósulhat meg enélkül. Ezért nem tartja a megoldás (a rendezés) kézenfekvő módjának (noha a jó szándékot nem kérdőjelezi meg) az ÁSZ azt, hogy az Egészségbiztosítási Alap 1997. évi pótköltségvetési és az 1998. évi költségvetési javaslata szerint deklarálnák a külön keret létezését, létjogosultságát.

A javasolt vizsgálat során ki kell térni:

- ~ a célszerűség (a külön keret általános célját megvilágosító) alapelveire, az elérendő célkitűzésekre, a várt eredményesség megfogalmazására;
- ~ a jogszerűség kérdésére (a külön keretek törvényi megjelenítése és a kapcsolódó jogi szabályozás összhangjának megteremtése stb.);
- ~ a keretösszeg nagyságrendjére forrására, szakmai tartalmára;
- ~ az árelfogadás mechanizmusára, szakszerűségére;
- ~ a gyógyszerek elosztásának, felhasználásának, elszámolásának és ellenőrizhetőségének kérdésére;
- ~ a források felhasználásának eredményességére, egyes kijelölt intézmények ellenőrzése útján, stb.

2.3.3. A gyógyászati segédeszközök társadalombiztosítási támogatása

A gyógyászati segédeszközök ártámogatására 1996-ban 11,5 milliárd forintot keretelt hagyott jóvá az Országgyűlés, majd ezt a pótköltségvetésben 13 milliárd forintra emelték. **Teljesítés 12,1 milliárd forint lett.**

A gyógyászati segédeszközök támogatási igénye 1992-től dinamikusan nőtt, az előirányzatokat évről évre túllépték, ami felvetette **a támogatási rendszer korszerűsítésének kérdését is.** Erre **1995-ben** került sor, a rendszer szigorítása, a támogatási mértékek csökkentése formájában. Az új támogatási rendszertől várható megtakarító hatást azonban mintegy "ellensúlyozta", hogy 1996-tól megszűnt a támogatások ÁFA-alapot csökkentő jellege. Hasonlóan a gyógyszerárak alakulását befolyásoló tényezőkhöz, itt is jelentkezik az árfolyamváltozás, az infláció, az összetétel-változás, a termelői árak alakulása.

A vonalkódos vények használatát 1996-tól a gyógyászati segédeszközöknél is előírták, a jogszerű igénybevételre irányuló ellenőrzések elősegítése céljából. **A vényadatok számítógépes feldolgozása és kiértékelése e területen azonban még nem megoldott.** Az éves vény darabszám 1,3-1,4 millió, ebből azonban csak a gyógyszertárakban forgalmazott eszközök vényfeldolgozása történik számítógépen, de itt is csak a pénzügyi összesítés és nem a vény szintű ellenőrzés valósul meg. Ennek fogadása a megyei egészségügyi pénztáraknál nem megoldott, feltételei nem biztosítottak.

Nem megoldott a szolgáltatók ellenőrzése a minőség és a szerződéses feltételek betartása szempontjából sem.

A gyártók és a forgalmazók köre nagymértékben kibővült, miközben nincs kapacitás-határa a befogadásnak (ellentétben az egészségügyi ellátás

szolgáltatóival), ami szintén jelentős többletfeladatot ró a megyei szervekre. Több megyére kiterjedő fiókhálózattal rendelkező szervezetek tevékenységét szinte lehetetlen nyomon követni.

A közgyógyellátottak jelentős arányban vesznek igénybe - ingyenesen - gyógyászati segédeszközöket, több esetben visszaélések is történtek.

Az elmúlt évben sem sikerült megvalósítani a gyógyászati segédeszközök újra hasznosítását, a használatba adás rendszerének kiépítését, holott ennek bevezetésétől a kiadás mérséklődésén túl az ellátás javulását is várták.

2.4. Az Egészségbiztosítási Alap pénzbeli ellátásai

(a törvényjavaslat 10. §. (4) - (7) bekezdéseihez)

A pénzbeli ellátásokra 1996-ban összesen felhasznált összeg 122 milliárd forint volt, ami az eredeti előirányzatnál 9, a pótköltségvetéssel módosított előirányzatnál 6 milliárd forinttal kevesebb. A kiadáscsökkenés az egyes ellátásoknál jelentkező többlet, illetve megtakarítások egyenlege.

A korhatár alatti rokkant és baleseti ellátások tényleges kiadása 79,3 milliárd forint, közel azonos a módosított előirányzattal és 11 milliárd forinttal haladja meg az előző évit. A növekedésből a nyugdíjemelés 8 milliárd forintot tesz ki és 3 milliárd forint a létszámnövekedés és cserélődés hatása. Az ellátásban részesülők havi átlagos létszáma 408 ezer, egy főre átlagosan 16,2 ezer forint jut.

Terhességi-gyermekágyi segélyre a 9,5 milliárd forintos előirányzattal szemben 8,3 milliárd forintot fizettek ki. A megtakarítás a születések számának, valamint a fizetett segély átlagkeresethez viszonyított mértékének csökkenése miatt következett be.

A táppénzkiadások eredeti előirányzata 42,8 milliárd forint volt, amit a pótköltségvetés 38,1 milliárd forintra változtatott. A teljesítés ezzel szemben 33 milliárd forint, még az 1995. évinél is kevesebb.

Jelentősen csökkentek a táppénzes napok (az 1995. évi 63 millió napról 45 millió napra!), illetőleg a táppénzes esetek (az 1995. évi 1590 ezerről 1225 ezerre). Ezt nem ellentételezte, hogy az egy táppénzes napra jutó fajlagos kiadás 630 forintról 730 forintra nőtt. A csökkenés okai összetettek, mert:

- ~ megemelkedett a betegszabadság időtartama,
- ~ bevezették a munkáltatói táppénz-hozzájárulást,
- ~ az előbbieken ismertetett adatok szerint általában is csökkent a táppénz igénybevétele (aminek munkaerőpiaci, szociális és egyéb okai is vannak),
- ~ megszűnt a nyugdíjasok táppénzre való jogosultsága,
- ~ a táppénz időtartamának két évre való engedélyezését is megszüntették.

Nem ismert a **táppénz ellenőrzések** esetleges kiadáscsökkentő hatása. Az ellenőrző főorvosi szolgálat működésére 230 millió forintot használtak fel. Az ellenőrzések szakmai hasznosságának értékelése nem volt része a zárszámadási vizsgálatnak.

Betegségekkel kapcsolatos segélyekre, kártérítési járadékokra összesen 1442 millió forintot használtak fel, szemben az 1700 milliós forintos előirányzattal. Ezen

belül segélyekre 439 millió forintot és a kártérítési járadékra 743 millió forintot.

2.5. Az Egészségbiztosítási Alap működési költségvetése

(a törvényjavaslat 10. §. (11.) bekezdéséhez, 11. §-ához és 7. sz. mellékletéhez)

2.5.1. A működési költségvetés bevételei

Az 1996. évi XIV. törvényben jóváhagyott **eredeti előirányzat 13.900 millió forint**, amit a **pótköltségvetéssel 15.346 millió forintra emeltek meg** (a Világbanki kölcsön belföldi kiadásainak és a behajtás ösztönzésének fedezésére). A működési költségvetés **összes bevétele végül is 15.533 millió forintra teljesült**, ami az 1995. évinél 2979 millió forinttal (23,7 %-kal) több.

A működés saját bevétele 286 millió forint volt, szemben a 80 millió forintos előirányzattal.

Az Egészségbiztosítási Alaptól a folyamatos működés céljaira 10.920 millió forintot vettek át. A központi költségvetés megtérítéseiből 1307 millió forint származott, amiből a folyósított ellátások működési kiadásaira 980 millió forintot kaptak.

A világbanki kölcsönrel összefüggő kiadásokra - a pótköltségvetésben - 1346 millió forintot terveztek. Informatikai célokra 400 millió forintot vettek át az Alaptól.

Behajtás ösztönzésére 762 millió forintot hívtak le szemben a 600 millió forintos előirányzattal.

A Fővárosi és Pest megyei Pénztár elhelyezésére és beruházásokra a módosított előirányzat 776 millió forint volt.

Az egészségbiztosítás ellenőrzési rendszereinek fejlesztésére 224 millió forint bevételhez jutott a működési költségvetés.

2.5.2. A működési költségvetés kiadásai

Az egészségbiztosításnál felmerült működési kiadásokat - főbb jogcímek szerint - **az 5. sz. mellékletben** szereplő tanúsítványok tartalmazzák.

Az összes kiadás 14.228 millió forint volt, ami 2,2 milliárd forinttal (18 %-kal) több az 1995. évinél. A teljes munkaidőben foglalkoztatottak létszámára vetítve átlagosan 2,2 millió forintos kiadást jelent.

2.5.3. Személyi juttatások

Személyi juttatásokra összesen 6466 millió forintot fordítottak. Az OEP létszám és bérgazdálkodását a 7/1996. sz. főigazgatói utasítás szabályozta. A bérezés alapvetően a törvényi előírásoktól függ, a jutalmazási keret azonban a "forrás függvényében" rugalmasan változik. Az ágazat 1996-ban is elérte, hogy a forrás jelentősen növekedjen.

A rendszeres személyi juttatások átlaga havi 39 ezer forintról 45 ezer forintra nőtt.

A nem rendszeres juttatások közül a jutalom átlaga éves szinten 207 ezer forint volt, a főigazgatóságon 477 ezer forint (ami 8 havi bérnek felel meg).

A behajtás ösztönzésére ezen felül a 762 millió forintos keretből, jutalmazási célokra 421 millió forintot fordítottak, ami egy főre vetítve 120 ezer forintos (a főigazgatóságon 241 ezer forintos) további juttatást jelentett. (A behajtás ösztönzésével kapcsolatos ÁSZ megállapításokat a jelentés 2.1.2. és 3. pontjai

tartalmazzák.)

Megbízási díj címén 157 millió forintot fizettek ki, ami az előirányzott 296 millió forintnál kevesebb, viszont 70 %-kal több az 1995. évinél. A megbízások dokumentáltsága nem megfelelő, hiányos, a teljesítéseket érdemben nem vizsgálják.

Különbéle költségtérítésekre 484 millió forintot fordítottak.

2.5.4. Dologi kiadások

Dologi kiadásokra **1996-ban összesen 3871 millió forintot fordítottak**, aminek 2/3 része üzemeltetési, fenntartási költség volt.

Az ellenőrzés véletlenszerűen választott ki egyes kiadási tételeket, a külföldi kiküldetések, illetőleg a reprezentációs célú ráfordítások közül. A kiadások elszámolása szabályszerű volt. A reprezentációs kiadásokat azonban esetenként a túlzott nagyvonalúság jellemezte. Egy-egy közgyűlés megtartása például három-négyszázezer forintba került és ezeken kívül is több költséges rendezvényt tartottak az önkormányzati testületek. Hasonló gyakorlatot követett a főigazgatóság is a vezetői értekezletek, szakmai tanácskozások, a személyes jellegű ajándékozások esetében (utóbbiaknál az ellenőrzés a megfelelő dokumentáltságot is kifogásolta.).

2.5.5. Felhalmozási kiadások

A zárszámadásban nevesített felhalmozási kiadások összege 819 millió forint, ami a tanúsítvány szerinti 1005 millió forintos teljesítésből (a dologi, a felújítási, a felhalmozási célú kiadások keveredése miatt) nem vezethető le.

A kiadások nagyobb részét a MEP-ek ingatlan beruházásai (vásárlásai) és a különböző eszközbeszerzések teszik ki.

A közbeszerzésekről szóló törvényt, csak részben tartották be. A tárgyalásos eljárásnál több esetben elmulasztották az eredmény közzétételét. A nyílt eljárásoknál nem a meghirdetett szempontok szerint értékelték az ajánlatokat.

2.5.6. A Fővárosi és Pest megyei Egészségbiztosítási Pénztár elhelyezése

Az igazgatási szerv elhelyezésére dologi kiadásként 309 millió forintot irányoztak elő, ami a Wesselényi utcai székházra korábban megkötött opciós bérleti szerződés szerinti bérleti díjat fedezte volna. Erre azonban nem került sor, mert később az ingatlan megvásárlásáról döntöttek. Az ebből képzett pénzmaradvány (az eredeti cél megghiúsulása miatt) az ÁSZ szerint indokolatlan. Az épület műszaki átadása időközben megtörtént, a használatba vétel azonban csak a (világbanki kölcsönből tervezett) technikai fejlesztések, informatikai feltételek megteremtése után lehetséges.

Az adás-vétel körülményeit a Népjóléti Minisztérium törvényességi szempontból kifogásolta, a felmerült aggályok tisztázását pedig jogi útra terelte.

2.5.7. Informatikai fejlesztések

Az informatikai fejlesztések **eredeti előirányzata 400 millió forint volt** amit meg kellett volna növelni az 1996. évi CX. törvényben rögzített 32 millió forintos informatikai pénzmaradvánnyal (mert az más célra nem használható) és az 1996. évi LXXVIII. törvényben a családi támogatások igénylésének feldolgozásához adott 260 millió forintos megtérítésből informatikára szánt 107 millió forinttal. **A valós előirányzat így 539 millió forint. A zárszámadás szerint ez 174 millió**

forintra teljesült. Az átadott dokumentumokból ezzel szemben 250 millió forint állapítható meg, ami még mindig nem mutatja a teljes felhasználást (mert a DEJÁK program kiadásait nem itt számolták el).

A kiadások teljesülése az előirányzat 50 %-át sem éri el. Év végén a le nem kötött keret még 364 millió forint volt. Ennek oka a szakfeladatok előkészítési hiányosságai, a döntésképtelenség volt.

A kiadások 90 %-át, az eszközbeszerzés és a bérelt softverek karbantartása jelentette.

Az Országgyűlés 10/1995. számú határozatában **egységes informatikai bázison való járulékbeszédés - ellenőrzés és behajtás** megkezdését 1996. januárjára ütemezte. A fejlesztés megvalósítása 1996. végére jutott odáig, hogy az üzemszerű telepítést egy megyében elkezdjék. Nem zárult le az informatikai és a pénzügyi audit, ami az országos telepítés feltétele is. **A DEJÁK projekt** beépült az OEP szervezetébe, működési költségeit (144 millió forintot) is ott számolták el.

2.5.8. Felújítások

A felújítások **költségvetési előirányzata 207 millió forint volt, a teljesítés a zárszámadás szerint 169 millió forint.** Jelentősebb felújításokat végeztek a békéscsabai, az egri, a győri, a nyíregyházi, a pécsi, a tapolcai és a sátoraljaújhelyi iroda épületeken.

2.5.9. A világbanki kölcsön hazai hozzájárulása

Az 1996. évi XIV. törvény eredetileg nem határozott meg előirányzatot, hanem megengedte a működési költségvetés ilyen címen történő túllépését. **A pótköltségvetés** számszerűsítette az előirányzatot, az év végén **1346 millió forintot engedélyezett.** Az átvizsgált dokumentumok szerint **a teljesítésként elszámolt 315 millió forint** olyan kiadásokat is tartalmaz, amit nem lehet elfogadni (a programmal foglalkozó köztisztviselők illetményei és juttatásai valamint a kifizetett jutalmak). Jelentősek az eltérések a Programiroda nyilvántartási és a Pénzügyi Főosztály elszámolásai között, ami több kiadási tétel megbízhatóságát kérdésessé teszi.

Az egészségbiztosítást érintően is igaz, hogy az ötéves futamidejű kölcsön harmadik évében **a szakmai programok megvalósulásában jelentős a lemaradás,** azt alapvetően hátráltatják az önkormányzat és a kormány közötti koncepcionális nézetkülönbségek. Az ebből eredő gondokat a futamidő esetleges meghosszabbítása sem oldja meg.

A kölcsönfelhasználás 3,5 millió USD volt, amiből eddig tanácsadói szolgáltatásokra 2,3 USD-t költöttek.

2.5.10. 1995. évi és az 1996. évi pénzmaradvány

Az egészségbiztosítás működési költségvetésének pénzmaradványa **1995-ben 559 millió forint volt,** amit személyi juttatásokra, dologi kiadásokra és kisebb részben felújítási-felhalmozási célokra különítettek el.

Az 1996. évi pénzmaradvány 1.305 millió forint, amiből 1262 millió forint az előirányzatokból elért "megtakarítás" eredménye. **Az ÁSZ vitatja** a 2.5.6. pont szerinti **309 millió forint** és a 2.1.2. pont szerinti **28 millió forint** indokoltságát.

2.6. Az Egészségbiztosítási Alap befektetett eszközeinek, vagyonának alakulása 1996-ban

Az Alap befektetett eszközeinek 1996. évi záróállománya 10,3 milliárd forint volt, ami 1995-höz viszonyítva 1,9 milliárd forintos növekedést jelentett. Ezen belül:

- ~ a tárgyi eszközök állománya 141 millió forintról 1,7 milliárd forintra nőtt az egészségbiztosításnak ingyenesen juttatott ingatlanok (IDEX székház, Bánk bán utcai irodaház) következtében,
- ~ a befektetett pénzügyi eszközök állománya az 1995. évi 8,2 milliárd forintról 6,5 milliárd forintra csökkent (az alapvetően az egészségbiztosítás által járuléktartozás fejében átvett vagyongörögészközök közötti elszámolása miatt),
- ~ az üzemeltetésre átadott **eszközök** állománya 31 millió forintról 2,1 milliárd forintra növekedett (főként az ingyenesen kapott Club Aliga üdülőkomplexuma miatt).

A működési szektorban a befektetett eszközök év végi állománya 6,5 milliárd forint volt, ebből meghatározó a **tárgyi eszközök 6,2 milliárd forintos összege.** Utóbbiból az ingatlanok értéke 5,3 milliárd forintot tesz ki.

Az alap befektetett eszközeinek 10.319 millió forintos mérleg szerinti értéke a zárszámadási törvény-tervezet 9. sz. mellékletében az Egészségbiztosítási Alap tartalékait bemutató táblázat 10.058 millió forintos összesített adatánál 261 millió forinttal több. Az eltérést az okozza, hogy a járuléktartozás fejében átvett vagyont a befektetett eszközök között, és forgóeszközként (árú részesedés) is nyilvántartanak.

2.6.1. Az egészségbiztosítási alap saját forrású tartós befektetései

A társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak 1995. évi zárszámadásáról szóló **1996. évi CX. törvény szerint a tartós befektetések értéke 904 millió forint.**

Az 1996. évi befektetéseket a befektetések hozama tartalékból valósították meg.

A Gyógyszerkutató üzletrészek vásárlására összesen 89 milliárd forintot fordítottak.

A Club Aliga Holding Rt megalapítására 10 millió forintot használtak fel.

Decemberben 30 millió forinttal emelték meg az Rt alaptőkét. Ezt az összeget átutalták ugyan, de a cégbírósaági rendezése nem történt meg.

A zárszámadás 9. sz. mellékletében a befektetések hozama tartalék záróállománya 29 millió forint, amit 1997-ben (az Áht. értelmében) be kell vonni a folyó finanszírozásba.

2.6.2. Járuléktartozás ellenében átvett vagyon

Az 1996. évi CX. törvény szerint az így átvett vagyon összetétele **4653 millió forint, amiből 2058 millió forint illette az Egészségbiztosítási Alapot.**

1996-ban a vagyonalap tovább nőtt részben bírói végzés, részben az adósok vagyonfelajánlása következtében, összességében 1270 millió forinttal, amiből 559 millió forint illette az Alapot.

A járuléktartozás fejében átvett vagyon témájáról a jelentés 1.4.3. pontja szól részletesen.

2.6.3. A vissztehermentesen juttatott vagyon

A törvény szerint az Egészségbiztosítási Alapot 25-29 milliárd forint értékű

vagyonjuttatás illeti meg. Ennek teljesítése az 1995. év végi határidőig nem történt meg, a vagyonátadás elhúzódott, végső soron csak 1997-ben fejeződött be.

A zárszámadás 9. sz. melléklete szerint 1996 végéig az átadott vagyon névértéken 8996 millió forint. A névérték és az átadási ár közötti differencia esetenként igen jelentős, ezért a táblázat adatai a valós vagyoni helyzet bemutatására nem alkalmasak.

Az önkormányzat számára a KVI és az ÁPV Rt. adott át vagyont, 1996-ban kizárólag ingatlanokat.

A Club Aliga üdülőegyüttes átvételi megállapodása 1995. december végén keletkezett. Az átvett vagyon működő vagyon volt, amelynek átadás-átvételére egyik fél sem volt felkészülve. Az üzemeltetési kérdések rendezése még 1996-ban sem zárult le. (Az ezzel kapcsolatos részletes megállapításokat a jelentés 2.6.6. pontja ismerteti.)

Az ÁPV Rt-től átvett ingatlanok részben saját működési célra, részben további hasznosításra szolgálnak.

Az IDEX irodaépületet 1060 millió forint értékben vették át. A megállapodást úgy kötötték, hogy az épületet tartós bérleti jog terhelte. A bérlő elhelyezését az átadó nem oldotta meg, holott azt 60 napon belül vállalta. A közüzemi számlákat az átvevő fizeti, amit az átadó időarányosan térít meg. Ilyen körülmények között **az épület forgalomképtelen és hasznosításra is alkalmatlan.**

A Bánk bán utcai épületet 550 millió forint átadási értékkel vették át, amelynek még két másik tulajdonosa is van. **Az Önkormányzatot megillető épületrész üresen áll, őrzéséről gondoskodnak.**

~ Mindkét előbb említett ingatlan hasznosítása összefügg a Fővárosi és Pest megyei Egészségbiztosítási Pénztár elhelyezésének (évek óta húzódó) megoldatlanságával.

Az Egészségbiztosítási Alap az 1995. évi vagyonjuttatás, illetve vagyonkonverzió (Borsodchem részvények eladása az ÁPV Rt-nek) révén 1996-ban **1645 millió forint értékű Postabank részvénnyel rendelkezett.** A nyugdíjágazathoz hasonlóan **részt vettek a bank "konszolidációjában".** Tulajdoni hányada alapján a **viszontgarancia összege 2,4 milliárd forint.** (Közgyűlési jóváhagyással 2,5 milliárd forint erejéig résztvettek a törzstőke 1997. évi emelésében is.)

A vagyonjuttatás nagyobb része áthúzódott 1997-re. Átadási értéken 27,5 milliárd forint összetételű vagyonhoz jutott az egészségbiztosítási ágazat. Ebből egy vagyonelem ingatlan (a Hírlapkiadó székháza) a többi főleg áramszolgáltatói és eróművi részvény. Az áramszolgáltatók esetében az átadási érték (összesen 13.231 millió forint) és a részvények névértéke (összesen 23.911 millió forint) között nagyságrendi eltérés van.

Az Egészségbiztosítási Önkormányzat vagyonnal kapcsolatos 1997. évi döntéseit - a Kormány felkérésére - az ÁSZ a közeljövőben átfogóan megvizsgálja.

2.6.4. A vagyongazdálkodás bevételei és kiadásai

Az Alap kamat és hozambevételeinek költségvetés szerinti előirányzata 600 millió forint volt, a teljesítés ezzel szemben **491 millió forint.** Az ingyenesen juttatott vagyonból 351 millió forint osztalék (OTP és Postabank részvények után),

tartós befektetésből 66 millió forint (CA befektetési jegy kamata), tartozásos vagyomból 1,2 millió forint (Mátrai Erőmű osztaléka) származott. A bérházak hozambevétele 18 millió forint, a gyógyszertárak előleg túligénylése miatti kamat 51 millió forint.

A hiány mérséklése céljából a költségvetési törvény 2,1 milliárd forint értékű vagyon eladását írta elő, ebből mindössze 4 millió forint teljesült.

A vagyongazdálkodás ráfordításai címen 5 millió forint kiadást terveztek. A CODEX Rt-nél letétbe helyezett értékpapírok lebonyolítási járuléka és a bérházak karbantartási kiadása együttesen 7 millió forint volt.

2.6.5. A vagyongazdálkodási tevékenység szabályozottsága

Az Országgyűlés a társadalombiztosítás vagyongazdálkodásáról szóló törvényt 1996-ban sem alkotta meg. Ezt az ÁSZ 1993-tól fogva minden zárszámadási jelentésében súlyos hiányosságként állapít meg. Korábban volt is már beterjesztett törvényjavaslat, amit visszavontak, újabbat pedig a Kormány nem készített.

Vagyoni kérdésekkel kapcsolatos szabályozás minimális szinten a költségvetési törvényben, illetőleg az államháztartási törvényben fogalmazódik meg. Ez azonban a külön törvényi szabályozást nem helyettesíti, annak **hiánya a vagyongazdálkodás minősítését, az ellenőrzést szinte ellehetetleníti.**

A járuléktartozás fejében átvett vagyon esetében a Közgyűlés nem gyakorolta a tulajdonosi jogokat, a döntéseket kizárólag az Elnökség hozta meg. Ez ellentétes az önkormányzati irányításról szóló 1991. évi LXXXIV. törvénnyel, miszerint a tulajdonosi döntések kizárólag a Közgyűlést illetik meg.

Az ágazat vagyongazdálkodási koncepcióját is csak 1997-ben fogalmazták meg, a Közgyűlés márciusban fogadta el. (Később is születtek azonban a koncepcióval ellentétes döntések, egyebek mellett azért is érte annyi kritika az Egészségbiztosítási Önkormányzat vagyonnal kapcsolatos döntéseit).

A vagyon analitikus nyilvántartása kézi feldolgozással történik, ami továbbra sem alkalmas a vagyonmozgások követésére. A nyilvántartásból a részvények fizikai állapota (darabszám és érték) és az elhelyezés nem következő.

2.6.6. Egyes vagyonelemek külön vizsgálata

Az ÁSZ a zárszámadási ellenőrzést megelőző vagyonnal kapcsolatos témavizsgálata részletesebben áttekintette két vagyonelem helyzetét.

A CARBON-KÖZRAKTÁR Kft. üzletrészt 1994-ben járuléktartozás fejében vették át, 143 millió forint értékben.

A Kft közraktározással nem foglalkozik, tevékenysége leszűkül a Tatabányai Szénbányák volt irodaépületének bérbeadására, amelyben a megyei egészségbiztosítási pénztár is elhelyezést nyert. A felújítást a Tatabányai Szénbányák Fa végezte járuléktartozása fejében a két ágazat számára, azonban maga az épület a Kft tulajdona. A felújítás bekerülési költsége azonban máig tisztázatlan.

A Kft 1994-ben és 1995-ben is veszteséges volt, a tulajdonosok kezdeményezték a **végelszámolást.** Az Egészségbiztosítási Önkormányzat csak ebben a "végső" helyzetben kezdte keresni a megoldást a végelszámolás elkerülésére, a felhalmozódott adósságok rendezésére. Az 1996-os évben azonban bevételek (amelyeknek nagy része a MEP által előre egyösszegben fizetett bérleti díj) csak a

működésre voltak elegendőek, az adósság tervezett ütemű rendezésére nem. **A Club Aliga üdülőegyüttes** Egészségbiztosítási Önkormányzat tulajdonába kerülésének alapja a **Kormány 2206/1995. (IX. 8. számú) határozata** volt. A kormányhatározat több sikertelen privatizációt követően, olyan hatalmas felújítási igény mellett született, amit az üdülő hasznosításának bevételei nem képesek fedezni.

Az üdülőt a Kincstári Vagyonkezelő Szervezet adta át 1995 decemberében, az átadás-átvétel elemi feltételei nélkül.

Az átadási érték többször módosult, a követelések és kötelezettségek téves számbavétele miatt. **A végleges érték** (amit a KPMG állapított meg) **2.127 millió forint**. A vagyon nagyobb része ingatlan, a többi üzemeltetési vagyon és képzőművészeti alkotás.

Sem az átadó, sem az átvevő nem volt felkészülve a működő létesítmény átadására, fogadására. Az üzemeltetést végző költségvetési szerv (PM fejezet, KVI cím) kiadásai és bevételei az 1996-os állami költségvetésben már nem szerepeltek, de annak megszüntetéséről, a kincstári számla és adószám törléséről nem gondoskodtak.

Az Egészségbiztosítási Önkormányzat közgyűlése 1996. februárjában döntött arról, hogy az üzemeltetésre, 10 millió forint alaptőkével gazdasági társaságot alapít, CA Holding Rt. néven.

Így az Rt és a CA költségvetési szerv egy ideig még "párhuzamosan" léteztek, ebből számos gazdálkodási, elszámolási bonyodalom származott, ami az 1996. évi beszámoló elkészítését is megnehezítette. Az üzemeltetést 1996. közepétől már az Rt végezte, de a költségvetési szerv megszüntetéséről a KVI csak az év végén döntött, ekkor zárták le az addig folyamatosan használt számláit is. Az üzemeltetési vagyon átadásából az OEP költségvetésben 28 millió forintos vagyonvesztés keletkezett (a vagyont az év során a működés céljaira használták fel, hiszen főként készletekről volt szó).

A helyzet mielőbbi rendezését a megalakult Rt.-nél az **ügyvezetés alkalmatlansága is** gátolta.

A közgyűlés határozata alapján 1996. végén **30,4 millió forintos alaptőke emelést** hajtottak végre, a halaszthatatlan állagmegóvási munkák és beszerzések forrásának biztosítására. Ugyanekkor **döntöttek az ingatlan apportálásáról is.**

A társaság gazdálkodásának első éve veszteséges volt. A működéssel kapcsolatos gondok, a rendezés igénye áthúzódott 1997-re is, amelynek eseményeire az ÁSZ tervezett vagyonvizsgálata tér ki majd részletesen.

3. A behajtási tevékenység vizsgálatának tapasztalatai (a törvényjavaslat 17. §-ához)

A társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak 1996. évi költségvetéséről szóló **1996. évi XIV. törvény 17. §-a** - a behajtásból származó bevételek teljesülése érdekében - előírta a teljes adósságállomány felülvizsgálatát, a jogszabályi eszköztár bővítését és hatékonyabb érvényesítését A végrehajtást az önkormányzatok és a Kormány

közös feladatává tette.

3.1. A tartozások alakulása 1996-ban, a behajtásból elért bevételek

A kintlévőségek állománya 1996. végén 224 milliárd forint volt, ami 1 milliárd forinttal kevesebb az 1995. évinél. Ez azonban nem jelez kedvező fordulatot a tartozások növekedésének a 90-es évek elejétől tartó tendenciáját illetően.

Mindössze arról van szó, hogy az egyes köztartozások behajtásával összefüggő törvények módosításáról szóló 1996. évi LX. törvény adta lehetőségeket "kihasználva" **a felszámolás alatt álló cégek tartozásából a várhatóan meg nem térülő összeget - 34,6 milliárd forintot - kivették a számviteli nyilvántartásokból**. Ez nem a törvény szerinti lemondás a követelésekről, csupán azoknak számviteli szempontú értékelése, a valódiság elvének érvényesítése érdekében.

A költségvetési törvények 1995-től azzal is kifejezésre juttatják a kintlévőségek mérséklésének fontosságát, hogy azokban nevesítve - külön soron - megjelenik a behajtási tevékenységből származó bevétel összege. **Az 1996. évre vonatkozóan eredetileg 54 millió forintot terveztek elérni behajtásból, ezen belül 24 milliárd forint volt az u.n. rendkívüli behajtás összege. Ezt módosította a társadalombiztosítás 1996. évi pótköltségvetéséről szóló 1996. évi CXX. törvény 43 milliárd forintra, amiből a rendkívüli behajtás nagysága már csupán 7 milliárd forint volt.**

A zárszámadásban végül is 38,1 milliárd forintos behajtási bevétel szerepel (amit az Állami Számvevőszék a jelentés 2.1.2.pontjában foglaltak miatt nem tekint valós adatnak). A behajtási tevékenységet segíteni hivatott **ösztönzési - ellenőrzési rendszer** igen hatékonyan működött, különösen, ha figyelembe vesszük azt a tényt, hogy a tervezettnél jóval kisebb behajtási bevételhez az előirányozottnál lényegesen több kifizetés kapcsolódott. A két ágazatnál az eredeti 400+ 50 millió forintos keretösszeggel szemben valójában **762 +24 millió forintot használtak fel, zömmel jutalmazásra.**

A rendkívüli behajtásból semmi nem realizálódott, mert az egyes tartozások - kormányzati közreműködést is feltételező - rendezése érdekében szükséges intézkedések elmaradtak (pl. a MÁV tartozásának kiegyenlítésére).

3.2. A behajtási tevékenység jogi háttere, szabályozottsága

Az érvényben lévő jogszabályokat áttekintve a legfontosabb következtetésként adódik, hogy a **kintlévőség, a behajtási tevékenység fogalmát (értelmezési tartományát) nem tekinthetjük egyértelműen szabályozottnak**. Erre a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény, a végrehajtására vonatkozó 89/1990. (V. 1.) MT. rendelet és az előző pontban említett 1996. évi LX. törvény előírásai nem adnak világos választ. A kételyeket nem oszlatják el az Országos Egészségbiztosítási Pénztár belső utasításai, szabályzatai sem. Teljesen összemosódott a járuléktartozásokkal kapcsolatos méltányossági jogkör gyakorlása és a behajtási tevékenység egyes cselekményeinek minősítése.

Mindezek következtében - ezt az ÁSZ helyszíni ellenőrzései bizonyították - **a megyei egészségbiztosítási pénztáraknál egymástól is eltérő, igen változatos helyi gyakorlat honosodott meg. Közös jellemzője, hogy a behajtási tevékenységet meglehetősen "rugalmasan" kezelték, értelmezték**. Ezt teljesen

érthetővé teszi az apparátus anyagi érdekeltsége, hiszen minél több behajtási bevételt mutattak ki, annál több ösztönzési kerettel gazdálkodhattak.

A gyakorlatban behajtási cselekményeknek minősülnek:

- ~ a fizetési felszólítás,
- ~ az azonnali beszédési megbízás, letiltás,
- ~ az adósság átütemezése, (gyakran pótlékmentes) részletfizetés engedélyezése, az erre irányuló megállapodások,
- ~ a csődtörvény hatálya alá tartozó eljárások,
- ~ az ingó- és ingatlan végrehajtás esetei,
- ~ az u.n. adóskonszolidációs megállapodások,
- ~ a tartozás fejében átvett vagyontárgyak értékesítése és így minden ezekből származó bevételt behajtási bevételnek tekintenek.

Az utóbbi két esztendőben azonban **a behajtási cselekmények között** (főleg az eredményességet tekintve) **egyértelműen meghatározóvá váltak a "frissen" keletkezett, nem ritkán az esedékes kötelezettségek teljesítésének átütemezésére, (pótlékmentes) részletfizetésének engedélyezésére kötött megállapodások.** Ezek azok az esetek, amelyeknek jogszabályi háttérét - a méltányosság gyakorlásával is összefüggésben - az ÁSZ nem tekinti rendezettnek. Az 1975. évi II. törvény - méltányosságból - megengedi a pótlékok, bírságok és az eljárási költségek mérséklését, elengedését. A tőketartozásra adható fizetési könnyítés szabályait azonban még keret, jelleggel sem szabályozza. (Ilyen "joghézag" az adózás rendjéről szóló törvényben nincs.) Csak az esedékes - havi - tartozásra engedik meg, hogy a tárgyhónapot követő hó 10-i határideje helyett, kivételesen 20-ig lehessen azt megfizetni.

A megfelelő szabályozás hiányára mutat rá a **tartozások kiegyenlítési sorrendjével kapcsolatos viták** (perek) felmerülése is. A jelenlegi szabályozás a tőketartozás kiegyenlítését "hátra" sorolja. **Az adós számára a tartozás "normál" úton történő rendezése hátrányosabb, mintha megállapodást köt,** amikor is elengedhetik a pótlékokat és a tőketartozás megfizetésére -. sokszor irreálisan kedvező feltételek mellett - halasztást engedélyeznek. **Így az adós egyfajta kamatmentes hitelt kap az egészségbiztosítási pénztártól,** miközben a biztosítási alapok kamatot fizetnek a KESZ használatáért.

A szabályozás hiányosságai mellett a helyzetet súlyosbítja, hogy az ellenőrzés elmulasztása miatt az indokolatlan engedmények kiszűrésére sem kerül sor, így az esetleges visszaéléseket sem tudják megakadályozni.

A kialakult gyakorlat önmagában hozzájárult a biztosítási alapok bevételi pozíciójának és a fizetési fegyelem romlásához.

3.3. A behajtásból származó bevételek elkülönítésére alkalmazott célelszámolási számla működése

A törvényi szabályozás kimondja, hogy a kintlévőségek csökkentésére irányuló intézkedések eredményeképpen a kintlévőségek behajtásából eredő - az erre a célra szolgáló célelszámolási számlára befolyó - járulékbevételeknek 2 %-a fordítható a hatékonyabb működés feltételeinek megteremtésére, illetve anyagi ösztönzésre. Az OEP számlarendje ugyan korrekt módon előírja az itt megjelenő tételek

ellenőrzését, a behajtási szempontból oda nem illőek kiszűrését. Ezt azonban a **megyékben** figyelmen kívül hagyták és a **célelszámolási számlán megjelenő tételek** összességét - kontroll nélkül - **beszámították az ösztönzés alapjába**. Az **ÁSZ célvizsgálata tömegesen talált a számlán hibás tételeket**, amelyek egyértelműen a rendes havi járulékok tévesen a célelszámolási számlára történő befizetéséből eredtek. Az is előfordult, hogy behajtási eredetű összegeket a rendszeres járulékok számlájára fizettek be az adósok. Ezt követően az OEP elrendelte a szükséges ellenőrzéseket (az auditálás befejezését megelőzően néhány nappal), amit azonban idő hiányában és a feladat nagysága miatt csak formálisan lehet végrehajtani.

A hibás tételek mellett olyanok is voltak, amelyeknek behajtási jellegét az ÁSZ vitatja. Az ÁSZ és az OEP között határozott véleményeltérés van abban, hogy **lehet -e a kintlévőségekkel kapcsolatos minden hivatali teendő ellátását egyúttal behajtási cselekménynek is tekinteni. Nem fogadható el például:**

- ~ az ügyfelek által folyó havi járulékokra még az esedékesség (a következő hónap 10-e) lejártá előtt kért és kapott halasztás. Előfordult ugyanis, hogy előre - akár több hónapra - adtak haladékot (és ezután még ösztönzésben is részesültek).
- ~ az olyan tartozások megfizetése, amelyik semmilyen behajtási cselekménnyel nem függ össze (a késedelmesen, de önként teljesített befizetések, a méltányossági kérelmek teljesítése, az évi egyszeri egyenlegközlő értesítéseket követő fizetések, az ügyfelek "nemleges" tartozás igazolás iránti kérelmével összefüggő fizetések stb.),
- ~ a csődtörvény hatálya alá tartozó eljárásokból származó bevételek, ha az eljárást nem az egészségbiztosítás szervei kezdeményezték, különösen az eljárás ideje alatti rendszeres járulékfizetések

csak azért, mert a megyei szerveknek ezzel kapcsolatosan feladatokat kell ellátni.

A célelszámolási számlát, annak eddigi működését az ÁSZ alkalmatlannak ítélte eredeti rendeltetése betöltésére, a behajtási bevételek korrekt elkülönítésére, sem pedig az ösztönzési forrás nagyságának meghatározására. Az egyértelmű szabályozás, fogalomrendszer és megbízható, rendszeresen ellenőrzött nyilvántartási rendszer nélkül ez nem is képzelhető el.

3.4. Az ösztönzési keret felhasználása

A zárszámadásban kimutatott behajtási bevétel 38,1 milliárd forint, aminek 2 %-át, 762 millió forintot - főként személyi ösztönzés céljára - 1996-ban felhasználtak. Az összeg jogszerű felhasználását vizsgálati tapasztalatai és behajtási tevékenység értelmezésével összefüggő (előzőekben kifejtett) elvi kifogásai alapján az ÁSZ vitatja. A jogosulatlan kifizetések teljes körű számszerűsítésére azonban nincs lehetőség.

Az akciós és a rendszeres járulékbefizetési számlák tételeinek (formális) felülvizsgálata után a hibás tételeket egyszerűen "kicserélték", ezzel támasztva alá a kifizetések jogosságát. A kompenzáció az OEP önkényes értelmezésén alapul, amit nem enged meg a költségvetési törvény, ráadásul éppen a célelszámolási számla

alkalmatlanságát bizonyítja.

A gyakorlatban az ösztönzési keretösszeget a működési költségvetés pótlólagos forrásának tekintették, nagyrészt a behajtási és a folyószámla szakterületeken dolgozók jutalmazására fordították, egy főre jutóan mintegy 120 ezer forintos összegben.

A hatékonyabb működéshez szükséges feltételek megteremtését célzó felhasználás számos esetben vitatható (reprezentáció, rendezvények, kirándulás, üdültetés stb. támogatása, más szakterületek eszközbeszerzései, ingatlanok karbantartása).

3.5. Adósságkezelő intézkedések az 1996. évi LX. törvény alapján

Az egyes köztartozások behajtásával összefüggő törvények módosításáról 1996. közepén megjelent **törvény lehetőséget adott arra, hogy:**

- ~ az 1991. évi IL. (csőd) törvény hatálya alá tartozó eljárások keretében a gazdálkodó szervezetek **járadéktartozásáról** a két önkormányzat közgyűlésének közös határozatában meghatározott feltételek mellett **a követelés behajtására jogosult szervezet lemondhat, ideértve annak engedményezését** is. A megszűnt szervezetek esetében pedig az ötezer forintot meg nem haladó követelést el lehet törölni,
- ~ a csődtörvény hatálya alá nem tartozó **u.n. aktív járadékfizetők esetében pedig** arra, hogy **az adós tartozását más átvállalja, illetve azért kezességet vállaljon.**

A törvény végrehajtására született az Egészségbiztosítási Önkormányzat **41/1996 (11. 04.) sz. határozata**, amit 1997. januárjában erősített meg a Nyugdíjbiztosítási Önkormányzat. Ennek nyomán lépett életbe **a 2/1997. OEP utasítás.**

Az 1996. év során a törvény végrehajtására érdemi intézkedések nem születtek.

Egyedi esetekben fordult elő engedményezés és tartozásátvállalás. Elsődlegesen az utóbbiak kapcsán azonban nagyon súlyos aggályok is megfogalmazódtak.

- ~ Az átvállaló (rendszerint gazdasági-befektetési tanácsadással foglalkozó cég) az OEP igazgatási szervével hasonló, vagy még előnyösebb feltételekkel köt megállapodást a tőketartozás (pótlékmentes) megfizetésére, mint amit az adóssal eredetileg kötöttek, illetve köthettek volna. Az adós és az átvállaló között természetesen létezik egy külön megállapodás, amely szerint a tartozást az adós rövid időn belül megfizeti. Ennek befektetésével az ügylet szereplői jelentős haszonra tesznek szert, miközben az átvállaló az egészségbiztosítás szervének csak hosszú idő múlva fizeti meg a tőketartozást. Az ilyen esetekkel kapcsolatosan az ÁSZ-nak törvényességi, célszerűségi és eredményességi kifogásai is vannak.

Sem az említett közgyűlési határozat, sem az OEP utasítása nem tartalmaz olyan eljárási szabályokat, ami az igazgatási szerveket a társadalombiztosítási bevételek teljesüléséhez fűződő felelős magatartásra készítetné. A kialakulóban lévő gyakorlat az 1996. évi LX. törvény szellemével (a kintlévőségek behajtásának hatékony eszközökkel történő segítése) ellentétes, sokkal inkább a gazdaság egyes szereplőinek érdekeit szolgálja és nem járadékbevételek befolyásához fűződő

össztársadalmi érdekeket.

A törvény végrehajtása kapcsán, de általánosságban is **helytelen, hogy a behajtási tevékenység szabályozásában a nyugdíjágazat nem vett részt**, holott a döntések a Nyugdíjbiztosítási Alap bevételi pozícióját is érintik és a járulékellenőrzés feladatán keresztül a tevékenységek összefüggenek.

A behajtási tevékenységet érintően **túlzottan nagy a megyei igazgatási szervek hatásköre**, munkájukat ugyanakkor az OEP nem segíti és nem ellenőrzi kellő mértékben. Az egységes eljárási rendtől e téren sem lehet eltekinteni.

A társadalombiztosítás pénzügyi alapjairól szóló 1992. évi LXXXIV. törvényt is módosító 1997. évi XLVIII. (az önkormányzati irányítással kapcsolatos) **törvény 11. §. "új" (3) bekezdése szerint az önkormányzatok közgyűlése az Alapokkal való gazdálkodást érintő, az igazgatási szervek jogkörébe talt hatáskörök gyakorlására elveket és szabályokat állapíthat meg.**

Ide tartozik a járuléktartozások rendezésére irányuló eljárásokban a részletfizetés, a fizetési halasztás, a késedelmi pótlék, a járulékbírság, a mulasztási bírság, az eljárási költség mérséklésének, elengedésének, a csődeljárásban a tartozásokról való lemondás, illetőleg engedményezés elveinek meghatározása is.

A törvényi szabályozás nem szól a tartozásátvállalás, kezességvállalás elveinek meghatározásáról, ami egyértelműen ideértendő.

Az elvek, az azokban megfogalmazódó szándékok és érdekek (pozitív és negatív irányban is) befolyásolhatják az elkövetkező évek költségvetési pozíciójának alakulását. **E kérdésekben az eddigiéknél felelősebb magatartást kell tanúsítani.**

Az ÁSZ vizsgálati tapasztalatai nem igazolják a behajtási tevékenységről eddig hirdetett igen kedvező képet. A rendszeres járulék bevételi előirányzatok elmaradása önmagában kérdésessé teszi, hogy amellet eredményes behajtási tevékenységet lehessen folytatni. Inkább arról van szó, hogy **az adósokkal kötött megállapodások hatására a rendszeres járulékbevételek egy része átterelődött a behajtási bevételek közé, nem kis részben az ösztönzési rendszer működéséhez fűződő markáns apparátusi érdekek miatt.**

Sajnálatos, hogy ezeket az összefüggéseket 1996-ban sem a megyék belső, sem az OEP felügyeleti-szakmai ellenőrzései nem tárták fel.

Az ÁSZ ellenőrzései nyomán 1997-ben azonban számos olyan intézkedés született, amelynek célja a vázolt visszasságok rendezése. Ezeket a törekvéseket mindenképpen pozitívan kell értékelni.

4. A társadalombiztosítási igazgatási szervei által folyósított, a biztosítási alapokat nem terhelő ellátások finanszírozása (a törvényjavaslat 5. és 12. §-aihoz, valamint 3. és 8. sz. mellékleteihez)

Ezen ellátások 1996. évi 228.2 milliárd forintos kiadása 6 %-os emelkedést jelent az előző évihez viszonyítva. Ezen belül a nyugdíjszerű ellátások kiadásai 16,8 %-

kal, az egészségbiztosítás által folyósított ellátások kiadásai pedig 3 %-kal növekedtek.

Változott és bővült az idetartozó ellátások köre (egyebek mellett új alapokra helyeződött a családi pótlékra való jogosultság megállapítása stb.).

4.1. A nyugdíjszerű ellátások kiadásai és megtérítésük

Az Önkormányzat által elfogadott zárszámadási törvényjavaslat 3. sz. melléklete szerint **1996-ban az ágazat által folyósított ellátások kiadásainak összege 86,5 milliárd forint volt**, szemben a bevételek (megtérítések) 90,7 milliárd forintos összegével. Ebből úgy tűnhet, mintha az Alap többletbevételhez jutott volna, noha nem ez a valós helyzet. A megtérítések között ugyanis a tárgyévi kiadásokhoz nem kapcsolódó tételeket is szerepeltetnek.

A bevételek helyessége az Állami Számvevőszék szerint 81,5 milliárd forint, a kiadásoké 86,3 milliárd forint, az egyenleg tehát negatív (-4.8 milliárd forint). Ha figyelembe vesszük az előző évek korengedményes nyugdíjkiadásainak elmaradt megtérítését is, a hiány 10,3 milliárd forint. Ezt mérsékli a visszaérkezett ellátások 530 millió forintos összege.

Az ONYF elszámolt a finanszírozókkal. A kapcsolódó postaköltségeknél az Állami Számvevőszék azt tapasztalta, hogy a könyvelési és a különböző nyilvántartási adatok között számottevő eltérések mutatkoznak. Az előnyugdíj esetében a november és a december havi megyei postaköltségeket az elszámolásban kétszer szerepeltették, aminek következtében 1.483 ezer forintos többlet mutatkozott.

4.2. Az Állami Számvevőszék által kiemelten vizsgált nyugdíjszerű ellátások

4.2.1. A korengedményes nyugdíj

A jogszabályi feltételek változása miatt a **"régi típusú" korengedményes nyugdíjazások száma és a kifizetett összeg** (1995-ben = 9573 millió forint, 1996-ban = 7407 millió forint) **is mérséklődött.**

Megnőtt viszont az **"új típusú korengedményes nyugdíjak"** száma (amikor is a korhatár eléréséig a munkáltatónak előre kell befizetnie a nyugdíj összegét). Ezen a módon 1995-ben 172 millió forintot, **1996-ban 3019 millió forintot fizettek ki.**

A korengedményes nyugdíjak miatti (rég) **kintlévőség 8,5 milliárd forint.** Az **adósság behajtása** során a fizetési felszólítást a NYUFIG nyújtja be, és esetenként megállapodást köt az adóssal. Ennek eredményessége igen csekély, 1996-ban mindössze 317 millió forint folyt be. A behajtás **további cselekményeit a MEP-ek végzik.** Ennek során, tartozás fejében, három gazdálkodótól közel 100 millió forint értékben vettek át vagyonelemeket - aminek tulajdonjoga a NYUFIG - ot illeti meg. Ezt a vagyont a 11. sz. Mellékletben nem szerepeltetik.

4.2.2. A kárpótlás alapján folyósított életjáradék

A személyi kárpótlással összefüggő életjáradék (3,6 milliárd forint) kiadása az előző évinél 13 %-kal kevesebb, az új igénylők létszámának csökkenése okán.

A vagyoni kárpótlás alapján folyósított életjáradék (1,8 milliárd forint) viszont kétszerese az 1995. évinek. Ez alapvetően az igényelbírálás elhúzódásával van kapcsolatban.

Az életjáradékban részesülők száma jelentősen megnőtt (egy év alatt 17 ezer fővel gyarapodott), ami 1997-ben várhatóan tovább növekszik (az igénybejelentés

meghosszabbított határideje miatt).

4.3. Az egészségbiztosítás szervei által folyósított ellátások

Az ide tartozó ellátásokra 1996-ban összesen 141,7 milliárd forintot

fordítottak, ami megközelítőleg azonos az előző évvel és 5,6 %-kal magasabb az eredeti (134,2 milliárd forintos) előirányzatnál.

A pótköltségvetési törvény az előirányzatot 138,9 milliárd forintra emelte - összefüggésben a közgyógyellátási kiadásokkal.

A teljesítés során azonban (éppen a közgyógyellátás kivételével) a kiadások túllépték az előirányzott összegeket. Különösen jelentős volt a növekedés a GYED, a GYES esetében (23,9, illetve 18,1 %-os).

Az ellátások túlnyomó részét a központi költségvetés finanszírozza 140,7 milliárd forintos nagyságrendben (ebből a családi pótlék 99,5, a GYED 22,3 és a GYES 14,2 milliárd forintot tesz ki).

Az egészségbiztosítás még a mérleg auditálása előtt elszámolt a költségvetéssel.

Az ellátások közül **az Állami Számvevőszék zárszámadási ellenőrzése kiemelten foglalkozott a családi pótlék alakulásának, folyósításának kérdéseivel**. A jogosultság szabályozásában 1996-tól lényeges változások léptek életbe (a juttatás jövedelem függővé vált, az általános alanyi jog helyett).

Az OEP felmérése szerint a családok 40 %-át a változás nem érintette, többségüket azonban igen.

Az új igények bejelentése, elbírálása rengeteg többletfeladattal járt együtt (adminisztráció, ügyfélforgalom, számítástechnikai program), a kifizetésekben még hónapok között is nagy volt az ingadozás.

Az új rendszer - az ellenőrzés tapasztalatai szerint - azonban **nem eredményezett** érdemi változásokat, a családi pótlék kifizetések összege nem csökkent. A kiadások szerény mértékű (5,4 %-os) mérséklődését inkább a létszámalakulás befolyásolta.

A bejelentett jövedelmek és élethelyzetek valódiságának ellenőrzését a MEP-ek nem tudják elvégezni, az nem is tehető feladatukká.

4.4. Az ellátásokhoz kapcsolódó működési költségek megtérítése

Az ellátások folyósítása, azok időközbeni bővülése egyre nagyobb feladatot és anyagi terhet ró az ágazatokra. Ezért "természetes" a működési költségek megtérítésének igénye, amire a jogszabályok most már lehetőséget is biztosítanak. Ez a gyakorlatban megegyezés, illetve szerződésben rögzített feltételek szerint történik.

A finanszírozáshoz 1996-ban már csak a munkáltatók és az Országos Munkaügyi Központ nem járult hozzá (a korengedményes nyugdíj, illetőleg az előnyugdíj kapcsán).

A megtérítendő költségeket mindkét ágazat számítással határozza meg, a valós költségeket továbbra sem tudják kimutatni.

A nyugdíjbiztosítás zárszámadásában ebből 633 millió forintos bevételt tüntetnek fel megtérítés címén, de az összes megtérítés ennél több, 874,6 millió forint, mert ilyenek a működési bevételek között is szerepelnek.

Az egészségbiztosításnál 1307 millió forintos bevétel származott a folyósított ellátások működési költségeinek megtérítéséből.

III. Javaslatok

Az Állami Számvevőszék a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak 1996. évi zárszámadásáról szóló T/4920. számú törvényjavaslat tárgyalásához - zárszámadási ellenőrzési tapasztalatai alapján - javasolja, hogy:

az Országgyűlés

- ~ fogadja el az alapok zárszámadásához tett (a jelentés 1..számú mellékletében összefoglalt) számszaki észrevételeket.
- ~ kötelezze a Kormányt a társadalombiztosítás sajátosságait tükröző, hiányzó törvények (elsődlegesen a vagyongazdálkodási törvény) mielőbbi benyújtására,
- ~ kérje fel a biztosítási önkormányzatokat a járulék tartozás ellenében átvett vagyon mielőbbi értékesítésére, a további veszteségek elkerülése érdekében,
- ~ a különkeretes gyógyszerek támogatási rendszerének törvényi szabályozását megelőzően, vagy attól függetlenül kérje fel az Állami Számvevőszéket, hogy (az NM, az OEP, a Kamarák, Szakmai Kollégiumok, Országos Intézetek szakértőinek részvételével) vizsgálja meg a külön-keret kialakításának okait, működtetésének szakmai indokoltságát, szabályozási-ellenőrzési, elszámolási követelményeit,
- ~ világosan határozza meg a társadalombiztosításnak ingyenesen juttatott vagyon célját, rendeltetését (privatizáció, azaz tovább értékesítés és a bevételek bevonása az alapok folyó költségvetésének finanszírozásában, ami egyenlő a vagyon "felélésével", illetőleg a vagyon megőrzése, gyarapítása, hozambevételek elérése, szabályozott vagyongazdálkodási követelmények alapján).

a Kormány

- ~ a költségvetési tervezés szakaszában a bevételi és kiadási tételek előirányzatainak meghatározásánál a realitásokat jobban érvényesítse, csak olyan elvárásokra, paraméterekre építsen amelyeknek megvalósulására (beleértve a szükséges intézkedéseket is) van esély. A tervezési munka folyamatában az önkormányzatok és a Kormány hatékony együttműködése alapján el kell érni, hogy az Országgyűlés elé konzenzuson alapuló költségvetési javaslat kerüljön. Csak ez által érvényesíthető a végrehajtásért viselt közös felelősség és kerülhető el, hogy évközben pótköltségvetés készítésére kerüljön sor,
- ~ tekintse át az egyes köztartozások alakulását az 1996. évi LX. törvény rendelkezései alapján - különös tekintettel a társadalombiztosítási járulékok tartozásátvállalásaira - majd tegyen javaslatot annak módosítására az adósok és tartozás

átvállalók esetleges visszaélései (haszonszerzései)
megakadályozása céljából.

a Népjóléti Minisztérium és az Országos Egészségbiztosítási Pénztár

- ~ közösen tekintse át a házi szakápolás terén szerzett eddigi tapasztalatokat, vizsgálja felül az új ellátási forma helyét, szerepét az egészségügyi ellátó rendszerben. Minderről tájékoztassák az Országgyűlés Szociális és Egészségügyi Bizottságát. Ugyanezt meg kell tenni az aktív fekvőbeteg-ellátás finanszírozásával és a kórházak kapacitás szabályozásával összefüggésben is,
- ~ vizsgálja felül a gyógyászati segédeszközök támogatási rendszerének működését, jogszabályi hátterét, teremtsék meg a vény ellenőrzés, a minőség ellenőrzés és az ármegállapítás kontrolljának feltételeit.

Az Egészségbiztosítási és a Nyugdíjbiztosítási Önkormányzat közösen határozza meg a kintlévőségek kezelésének, behajtásának elvi alapjait, eljárási rendjét.

A Nyugdíjbiztosítási Önkormányzat tűzze napirendre a tulajdonában lévő Kft-k helyzetének áttekintését, a társaságok tevékenységének értékelését és hozza meg az Alap vagyonának megőrzése érdekében szükséges intézkedéseket. Egyúttal mutassa be az Alap tartalékait az auditált költségvetési beszámoló adattartalmának megfelelően.

az Országos Egészségbiztosítási Pénztár

- ~ belső utasításaiban szigorúan szabályozza, hogy mely esetekben és milyen feltételek mellett lehet engedélyezni a tartozások átvállalását, a kezesség vállalást,
- ~ az érvényes törvényi előírások keretei között, az egységes területi gyakorlat kialakítása érdekében, egyértelműen szabályozza, hogy mely cselekmények minősülnek behajtási jellegűnek, és melyek tartoznak a méltányossági jog gyakorlásának témakörébe. Ezen túlmenően rendszeresen ellenőrizze a behajtási szakterület tevékenységét, a kapcsolt ösztönzési rendszer működését. Ehhez alakítsa ki a megfelelő nyilvántartási rendszert is.