

# 398 Vélemény a Magyar Köztársaság 1998. évi költségvetéséről

2/a. sz. füzet

A költségvetési előirányzatok megalapozottságának helyszíni ellenőrzése, javaslatok

## TARTALOMJEGYZÉK

I. Összefoglaló megállapítások, javaslatok

II. Részletes megállapítások

1. A makroszintű számítások megbízhatósága
2. A költségvetés egyes fő bevételi irányzatainak MEGALAPOZOTTSÁGA
3. A fejezetek költségvetési előirányzatai
4. Euro-Atlanti Integráció fejezet
5. A költségvetés technikai fejezetei
6. A kezességvállalás keretei és előirányzatai
7. Az 1999-2000- évek várható előirányzatai megalapozottsága

A véleményt megalapozó helyszíni **ellenőrzés célja** (az Állami Számvevőszékről szóló, többször módosított 1989. évi XXXVIII. tv. 2. § (1) bekezdése alapján) annak megállapítása volt, hogy az 1998. évi központi költségvetésről szóló törvényjavaslat - valamint az 1999-2000. évekre kimunkált, számszerűsített elképzelések - megalapozottságát a tervezésnél alkalmazott módszerek, az állami feladatrendszer és a szabályozók javasolt módosításai kielégítően biztosítják-e, az előirányzatok kialakítására kiadott kormányhatározatokban, irányelvekben megfogalmazottak, illetve a tervezési köriratban foglaltak miként teljesülnek. A költségvetési javaslat összeállítása megfelel-e az államháztartásról szóló - többször módosított - 1992. évi XXXVIII. törvény, valamint a végrehajtására kiadott kormányrendeletek előírásainak. A Pénzügyminisztérium központi tervező és koordináló tevékenysége mellett a helyszínen ellenőriztük a Miniszterelnökség fejezetén belül a Polgári Nemzetbiztonsági Szolgálatok cím, a Belügyminisztérium, a Honvédelmi Minisztérium, a Népjóléti Minisztérium, az Igazságügyi

Minisztérium, a Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Minisztérium, a Földművelési Minisztérium, a Munkaügyi Minisztérium, a Pénzügyminisztérium, a Művelődési és Közoktatási Minisztérium, az Ipari, Kereskedelmi és Idegenforgalmi Minisztérium, a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium, a Magyar Tudományos Akadémia, a Központi Statisztikai Hivatal fejezetek és a kezelésükben lévő elkülönített állami pénzalapok közül az Útalap, a Munkaerőpiaci Alap, a Nemzeti Kulturális Alap, a Központi Környezetvédelmi Alap és a Központi Nukleáris Pénzügyi Alap költségvetési javaslatainak kimunkálását. Ennek során ellenőrzésünk a fejezeti tervezést összefogó szervező munkára, valamint egyes, szűrőpróbaszerűen kiválasztott intézményi- és fejezeti kezelésű előirányzatok tervezésének megalapozottságára irányult.

Ellenőrzésünk kiterjedt az Euro-Atlanti Integráció, a Nemzetközi elszámolások, A belföldi államadósság költségvetési elszámolásai, A költségvetés nemzetközi hitelfelvételei és külföldi adósságának törlesztése, A költségvetés belföldi hitelfelvételei és belföldi adósságának törlesztése technikai fejezetekre, valamint a garanciavállalás és kezességvényesítés tervezésére is.

A törvényjavaslat benyújtását követően is sor került a fejezetek és a PM között az adatok módosítására, pontosítására. Ez helyszíni ellenőrzésünk megállapításainak egyeztetését, illetve a jelentés összeállítását megnehezítette.

## **I. Összefoglaló megállapítások, javaslatok**

Az 1998. évi központi költségvetés, valamint az 1999-2000-re vonatkozó elemzések és makroszámítások elkészítésének körülményei a megelőző évekhez viszonyítva lényegesen nem javultak. A makroszámításokhoz szükséges információs feltételek hiányában több esetben becsléseket kellett alkalmazni. Kedvező volt, hogy a prognosztizáló munkák már 1997 első hónapjaiban elkezdődtek és azokat a kellő időben hozott kormányzati döntések is segítették. A tapasztalt hiányosságok ellenére a prognózisok elfogadható színvonalúnak minősíthetők, amit az is igazol, hogy általában nem volt szükség jelentősebb korrekciók végrehajtására az irányelvek bázisadatain.

A makroszámítások megalapozását, módszertani fejlesztését és az eredmények értékelését segítették az előző években kialakult

szervezeti kapcsolatok és a nemzetközi gyakorlat fokozatos átvétele. Az éves és a hároméves időszakra vonatkozó előrejelzések kialakításánál azonban a kormányzati szervek között érdemi koordináció, együttműködés nem valósult meg. A költségvetés fő bevételi előirányzatainak megalapozottsága javult, pl. a társasági adó, a bányajáradék, az egyéb befizetések, a lakossági vámbevételek tekintetében. Más előirányzatok teljesítése ugyanakkor részben a tervező munka hiányosságai miatt bizonytalan, részben külső tényezők befolyásolják (pl. vám- és importbefizetések, játékadó, fogyasztási és jövedéki adó, lakossági illetékek, pénzintézetek társasági adója). A központi költségvetési fejezetek és intézményeik tervezési munkába való bevonása nem a kívánt mértékben valósult meg. Ebből, valamint a szűkös anyagi forrásokból következően az egyes előirányzatoknál, még a Kormány által prioritásként megjelölt területeken is, jelentős feszültségek érzékelhetők (pl. rend és közbiztonság, egészségügy, infrastruktúra).

A különböző szintű jogszabályokban, illetve a jogalkotás egyéb eszközeiben megfogalmazott szakmai feladatok ugyan felmérésre kerültek, de a megvalósításukhoz szükséges pénzügyi források egyetlen területen sem állnak maradéktalanul rendelkezésre. Az állami feladatok körét rögzítő jogszabályok módosítására ugyanakkor a tervezési folyamat során nem került sor. Néhány esetben az időközben megjelent jogszabályokban meghatározott többletfeladatok pénzügyi kihatásait sem számszerűsítették.

A költségvetési irányelvek tervezési munkában való hasznosítására, megvalósítására a fejezetek döntő többsége köriratot adott ki. Ebben azonban csak ritkán határoztak meg az intézmények között - a prioritásokkal összhangban álló - differenciálást.

A gazdálkodási feszültségek oldására a feladat- és intézményrendszer felülvizsgálatában a szükséges korrekciók megvalósításában a fejezetek nem vállaltak kezdeményező szerepet. Az 1998. évi előirányzatokban csak a korábbi években, illetve 1997-ben megvalósított szervezeti változások hatásait számszerűsítették. A fejezetek döntő többsége nem tervezi a meglévő létszám csökkentését sem, így az ebből származó megtakarítás várhatóan nem biztosítja a személyi juttatások és egyéb előirányzatok forrásainak szükségesnek látszó kiegészítését.

A költségvetési szervek kiadási előirányzatainak kialakításánál esetenként a kellő körültekintés hiányát, dokumentumokkal való alátámasztás elmaradását, illetve túltervezést tapasztaltunk. Az előirányzatok realitását hátrányosan

befolyásolják az energia-áraknak a tervezés időpontjában még nem számszerűsíthető 1998. évi változásai. Egyes fejezeteknél a kiegyensúlyozott gazdálkodást az intézmények évek alatt felhalmozott adósságainak törlesztési kötelezettsége is kétségessé teszi.

A személyi juttatások előirányzatainak kialakításánál általában a tervezési köriratban foglaltaknak megfelelően jártak el. A tervezési munkát hátrányosan befolyásolta és hiányosságokhoz is vezetett, hogy a körirat nem határozta meg az előirányzat növekedés állami támogatással fedezett hányadán túl az illetményalap konkrét összegét. A személyi juttatások tervezésénél a támogatásból gazdálkodó szervezetek közül elsősorban azok kerülnek hátrányos helyzetbe, amelyeknél a meglévő intézményhálózat átszervezéséből, az árak és díjak bevételeinek növeléséből nem képződnek többletforrások az illetményalap - kormányzat által megcélzott inflációs mértéket meghaladó - növelésére. Ezen költségvetési szervek forrás kiegészítésére a költségvetési törvényjavaslat nem tartalmaz központosított tartalékelőirányzatot.

A dologi előirányzatok - korábbi évek megszorító intézkedései következtében folyamatosan csökkentett - összegét a költségvetés összeállítása során a fejezetek és intézményeik növelhették. A szerény (5 %) mértékű emelés azonban nem elegendő az infláció hatásának ellensúlyozására, valamint egyes esetekben a többletfeladatokkal összefüggő kiadási igények kielégítésére.

A felhalmozási kiadások tervezésénél az irányelvekben meghatározott prioritásokat - a makroszámítások alapján rendelkezésre álló fejlesztési lehetőségek figyelembe vételével - általában érvényesítették a költségvetési szervek. A források szűkössége következtében azonban mind a felújítási, mind a beruházási előirányzatoknál a szakmai szempontból indokolt elképzelések halasztására, több esetben a már elkezdett felújítások, beruházások ütemének lassítására kényszerülnek. A fejezeti kezelésű előirányzatokból - a tervezési körirattal összhangban - átcsoportosítottak az intézményi működési célokra, ami várhatóan csökkenti ugyan az évközi előirányzatváltoztatások számát, de a szabályozási hiányosságok következtében növeli a rendeltetéstől eltérő, alkalmanként a pazarló felhasználás lehetőségét. Az előirányzatok részletesebb bontása jobban szolgálja a felhasználás kincstári finanszírozása nyomkövetését. A fejezeti kezelésű előirányzatok megalapozására a tárcák eltérő figyelmet fordítottak. Az 1998. évi prioritásoknak köszönhetően a feladatokkal összhangba kerülő forrás tervezés

mellett előfordulnak kellő körültekintés, dokumentálás hiányában kialakított, esetenként túltervezett előirányzatok is. A több fejezetet érintő programok pénzügyi megalapozását koordinációs zavarok hátráltatták, így az érintett előirányzatok realitása is kérdésessé vált. Más esetekben a költségvetési támogatás előirányzott összege a feladat végrehajtásának elhúzódását eredményezheti.

A bevételek meghatározásánál kedvező helyzetben voltak a döntően, illetve teljes egészében saját bevételből gazdálkodók. Ebben a körben az igények kielégítése érdekében a különböző jogszabályok, illetve a jogi szabályozás egyéb eszközei alapján meghatározható árak és díjak emelését tervezik. A reális előirányzatok meghatározása szempontjából hátrányos, hogy az ezek érvényesítéséhez szükséges jogszabályok, intézkedések kidolgozása a tervezés időszakában még folyamatban volt. A költségvetési támogatásból gazdálkodó intézményeknél szerényebb bevételnövekedés számszerűsítését tapasztaltuk, ami azonban eléri a tervezési köriratban meghatározott mértéket. A támogatási többlet hiányát esetenként a meglévő készletek csökkentése, eszközök értékesítése, a szigorúbb költségvetési gazdálkodás folytatása, az elkülönített állami pénzalapoktól történő - a körirat és a jogszabályi előírásokkal nem ellentétes - pénzeszköz-átvétel biztosítja.

Az elkülönített állami pénzalapok előirányzatai meghatározásánál döntően a bevételi lehetőségekből indultak ki. Előirányzataik részletezettsége és egyenlege a követelményeknek megfelel. Egyes esetekben a különböző szintű jogszabályokban előírt feladatok ellátására teljes körűen nem áll rendelkezésre a szükséges forrás, ugyanakkor az 1998-tól létrejövő új alaponál jelentős forrásbőség várható.

Az 1998. évi költségvetésben önálló, technikai fejezetként tervezték az Euro-atlanti integrációval kapcsolatos feladatok pénzügyi forrásainak és felhasználásának átfogó megjelenítését. A tervezési folyamat során azonban az eredetileg ebben a fejezetben számszerűsített összeg döntő többségében a feladat végrehajtásában résztvevő szervezetek költségvetési előirányzataiba épült be. A töredékére csökkent előirányzat már indokolatlanná teszi önálló fejezetben való szerepeltetését. Célszerűbb lenne - a Miniszterelnökség fejezeten belül - annak kormányzati hatáskörben lévő rendkívüli kiadásként való megjelenítése.

A belföldi és külföldi államadósság előirányzatainak egységes kezelése, áttekinthető tervezése és elszámolása indokoltá teszi a technikai fejezetek fejezet- és címrendjének átfogó felülvizsgálatát, amit a törvényjavaslat összeállítását

megelőzően a PM csak részben végzett el.

A központi költségvetés valamennyi (volumenét illetően különösen a nemzetközi elszámolásokhoz és az állam devizaadósságához kapcsolódó) devizaforgalommal közvetlenül vagy közvetetten összefüggő bevételi és kiadási (forint) előirányzata alátervezett.

A költségvetés hiteleinek 1998. évi kiadási kamatelőirányzata a hatályos szerződésekkel összhangban áll. Az államkötvények kamatelőirányzatát is egyre nagyobb teljesítési valószínűséggel tervezték. Az 1993-1996. években kibocsátott konszolidációs államkötvények egy részének 1998. évi kamatelőirányzatát ugyanakkor - a Kincstár és az MNB közötti portfóliócsere miatt - a hiányt finanszírozó adósság kamat terheként vették számba.

Az 1997. január 2-i hatállyal lebonyolított devizaadósság-cserének a költségvetési egyenlegre gyakorolt semleges hatása - a bemutatott dokumentumok szerint - nem teljesül. A központi költségvetésnek a jegybanki befizetést meghaladóan 1998-ban mintegy 80 Mrd Ft-tal több kiadása jelentkezik.

A költségvetés belföldi hitelfelvételei és belföldi adósságának törlesztése fejezet az 1998. évi állampapír kibocsátás, valamint a lejáró kincstárjegy visszafizetések ezer-ezer milliárd Ft-os nagyságrendű adatát egyáltalán nem tartalmazza. Ezzel a PM, illetve a Kormány ismételten megsérti az államháztartási-, valamint a számviteli törvények előírásait (Áht. 12.-13. §, Sztv. 15. §). A várható pénzmozgásokat tükröző előirányzatok (törvényben történő rögzítésének) hiányában nem biztosítható a teljesség és valódiság alapelveknek megfelelő zárszámadás összeállítása (Áht. 18. §).

A költségvetési törvényjavaslat a nevesített pénzügyi hitelek és kezességek közvetlen és viszontgaranciáinak jelentős bővítését kezdeményezi. Ez a Kormány export- és beruházásösztönző gazdaságpolitikai céljaival összhangban van, de a törvényjavaslat indokolása az emelés számszerű indokoltságát nem tartalmazza. A pénzügyi kereteinek növelését változó részletezettségű számításokkal támasztották csak alá.

A kezességvállalásra javasolt keretösszeg az egyedi kezességvállalásoknál alacsonynak, a pénzügyi közvetlen és viszontgaranciáknál esetenként magasnak ítélnélhető.

Az 1998-ban esedékessé váló, egyedi kezességgel biztosított hitelek törlesztéseként számított összeg alábecsült, mivel nem minden esetben kalkuláltak a járulékos hitelköltségekkel. Az egyedi kezességek várható beváltási aránya rendkívül magas, ugyanakkor a törvényjavaslat általános indokolása hiányos, a közölt adatok részben pontatlanok.

A központi költségvetést ténylegesen terhelő, várhatóan beváltásra kerülő kezességekre előirányzott összeg - a Budapest Bank privatizációjával összefüggő 12,0 Mrd Ft-ban előirányzott kezesség érvényesítést figyelmen kívül hagyva - kevésnek bizonyulhat, mivel nem minden kötelezettséget vettek figyelembe. A törvényjavaslatban nevesített pénzintézetek és alapítvány tevékenységével összefüggő kezesség és viszontgarancia beváltások előirányzatainak megalapozottsága is kétséges.

Az 1999-2000. évi előirányzatok meghatározásánál a fejezetek döntően a tervezési köriratban foglaltak szerint jártak el. A kétéves időszakra vonatkozóan külön számításokat nem végeztek, a megadott szorzószámok alapján - mechanikusan - alakították ki az 1999-2000. évi kiadási, bevételi és támogatási előirányzataikat. A mechanikus tervezés figyelmen kívül hagyta az egyes jogszabályi kötelezettségekből származó feladatváltozások hatásának átvezetését, a felhalmozódott - és számos területen 1998-ban várhatóan tovább fokozódó - pénzügyi feszültségek levezetésének közép távú megoldását. A törvényi követelményeknek eleget tevő gördülő tervezés jelen formájában - az 1997. évi tapasztalatok felhasználatlanságából is következően - nem felel meg a törvényalkotói szándéknak. A tárcaközi egyeztetések során az 1999-2000. évi előirányzatok érdemi, reális megtárgyalására nem került sor. Az előbbiekből következően az 1999-2000. évi fejezeti irányszámok nem megalapozottak.

**Összességében megállapítható, hogy a központi költségvetés előirányzatainak minden szempontból megalapozott kimunkálását a jelenlegi tervezési rendszer nem teszi lehetővé, ezért sürgető feladat annak - az államháztartás reformjának részeként - új alapokra helyezése.**

## JAVASLATOK

A/ A Magyar Köztársaság 1998. évi költségvetéséről szóló törvényjavaslat pontosítása érdekében

**a Kormány** kezdeményezze

~ a költségvetési törvényjavaslat 29. § (3) bekezdésének módosítását annak érdekében, hogy egyértelműen rögzítésre kerüljön az elkülönített állami pénzalapok előző évi maradványa felhasználásának módja és mértéke;

~ az Euro-atlanti integrációs feladatok előirányzatának - a költségvetési törvényjavaslatban megjelenített alacsony összegére tekintettel - mint önálló fejezetnek a megszüntetését és a

Miniszterelnökség fejezetén belül a kormányzati rendkívüli kiadások között való szerepeltetését;

~ a makrogazdasági folyamatok 1998. évi prognózisától elmaradó árfolyamok alkalmazása miatt a központi költségvetés fejezetei devizaárfolyammal közvetlenül, vagy közvetetten összefüggő, valamennyi bevételi és kiadási (forint) előirányzatának átdolgozását;

~ a belföldi államadósság költségvetési elszámolásai fejezetben - helytelenül szereplő - 1996-ban átváltott devizaadósság-kamata cím megváltoztatását;

~ a költségvetés belföldi hitelfelvételei és belföldi adósságának törlesztése fejezet kiegészítését a hiányzó bevételi és kiadási (kincstárjegy visszafizetése miatt) előirányzatokkal;

### **a Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Minisztérium**

~ dolgozza ki a vasúthálózat fejlesztési előirányzat konkrét beruházási javaslattal alá nem támasztott részének felhasználására vonatkozó javaslatát;

~ teremtsen meg az összhangot a beruházási célprogramok és a kiemelt beruházások egyedi nyilvántartásában a teljes előirányzatok és ezek felhasználásának éves ütemezése között.

**B/** Az éves költségvetések tervező munkájának, az előirányzatok megalapozottságának javítása érdekében - a jelentésben részletezett megállapítások hasznosításra ajánlása mellett - a következőket

### **javasoljuk**

#### **a Kormánynak**

1. A költségvetési irányelvek szempontjait, paramétereit úgy alakítsa ki, hogy azokat a tervezési munkában következetesen lehessen érvényesíteni. A költségvetési fejezeteket jobban vonja be az éves - három éves gördülő tervezés - előirányzatainak meghatározásához szükséges prognóziskészítésbe, hogy tapasztalataikkal, információikkal segítsék a realisabb költségvetési előirányzatok kialakítását.

2. Fordítson kiemelt figyelmet azokra a fejezetekre, ahol a feladatok ellátásához a szakmai szempontból igényelnél évek óta kevesebb pénzügyi forrás áll rendelkezésre és ezért jelentős tartozásállományt halmoztak fel. Indokolt esetben kezdeményezze a feladatok szűkítését.

3. Gondoskodjon arról, hogy a fejezetek, illetve intézményeik előirányzatait érintő jogszabályok megfelelő időpontban rendelkezésre álljanak.

4. Intézkedjen az állam belföldi és külföldi adósságának egységes kezelési körébe tartozó előirányzatok fejezet- és címrendjének teljes körű felülvizsgálatáról és a pénzügyi folyamatokhoz is igazodó előirányzatok kialakításáról, tartósan biztosítva ezzel az éves költségvetések és a zárszámadások rendjének állandóságát, összehasonlíthatóságát.

5. A Budapest Bank privatizációjával összefüggő eszköz kivásárlási kötelezettségek pontosítását követően vizsgálja felül az 1998-ban beváltásra, illetőleg megtérítésre kerülő kezességek reálisan várható összegét, ennek megfelelően - indokolt esetben - kezdeményezze az érintett előirányzatok kiigazítását.

#### **a Pénzügyminisztériumnak**

1. Vizsgálja meg a gördülő tervezés tartalmi, érdemi megvalósításának feltételeit és lehetőségeit annak érdekében, hogy a kialakított tervszámok valóságosabb adatokat tartalmazzanak, az éves költségvetési előirányzatok és a további évek irányzamai szervesebb kapcsolatban legyenek egymással.

2. A szakosított pénzügyintézetek üzleti terveinek és a javasolt összegeket alátámasztó részletes számítások érdemi felülvizsgálatával javítsa - a központi költségvetést terhelő - kezességvállalási és viszontgarancia keretek, továbbá a költségvetésben tervezett beváltások és visszatérülések előirányzatainak megalapozottságát.

#### **a Belügyminisztériumnak**

1. Intézkedjen, hogy a programfinanszírozás keretébe vont ágazati célfeladatoknál a program végrehajtása során minden esetben az Áht. előírásaival összhangban készüljön el a rendeltetés szerinti felhasználási igényt tartalmazó Programismertető.

2. A fejezet a bevételi előirányzatok növelését konkrét jogcímekkel és számítási anyagokkal támassza alá.

#### **a Földművelésügyi Minisztériumnak**

Az FM fejezet minél előbb valósítsa meg az agrártevékenység kiemelt költségvetési támogatásának realizálásához, az előirányzatok felhasználásához szükséges, az agrártámogatási rendszer továbbfejlesztését szolgáló jogszabályi háttér karbantartását, kiegészítését.

#### **az Ipari, Kereskedelmi és Idegenforgalmi Minisztériumnak**

1. Intézkedjen az egyes beruházásokhoz nyújtott kedvezményes hitel és/vagy kamattámogatásoknál a GFC és TC együttműködésének, a közös támogatás folyamatának szabályozására.

2. Az előirányzatok reális kialakítása érdekében vegye figyelembe az értékesítésre kerülő ingatlanok árbevételeit.

#### **a Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Minisztériumnak**

Vizsgálja meg egyes közúti beruházásoknál (2. sz. új főút III. ütem) tapasztalható költségnövekedések okait, a magas fajlagos költségek indokoltságát.

#### **a Művelődési és Közoktatási Minisztériumnak**

Törekedjen az intézmények átszervezésével, átalakításával, teljes vagy részleges megszüntetésével kapcsolatos előzetes tervek, elgondolások megvalósítására.

#### **valamennyi fejezetnek**

Intézkedjenek az intézményi árak és díjak bevételeit meghatározó

jogszabályoknak a költségvetési előirányzatok kialakításának időpontjára történő módosítására, hogy megvalósuljon ezek számszerűsített kihatásai beépítése az előirányzatokba.

## II. Részletes megállapítások

### 1. A makroszintű számítások megbízhatósága

Az 1998. évi központi költségvetés makrogazdasági feltételrendszerét, tervezett pozícióját, **valamint az 1999-2000-re vonatkozó** gazdasági előrejelzéseket megalapozó **elemzések és makroszámítások elkészítésének körülményei lényegesen nem változtak a megelőző évekhez képest.**

**Kedvező** hatást gyakorolt, **hogy a Pénzügyminisztériumban a prognosztizáló munkák már az 1997. év első hónapjaiban elkezdődtek** és a gördülő, három évre vonatkozó tervezésben is rendelkeztek tapasztalatokkal. **A makroszámításokhoz szükséges információs feltételek viszont nem javultak,** számos esetben a hiányzó 1996. évi bázis és 1997. törtévi tényszámokat becslésekkel kellett helyettesíteni. Ezzel együtt, **a prognózisok megbízhatóságát elfogadható színvonalúnak minősíthetjük.**

**A tervezés folyamatosságát a gazdaság- és költségvetési politikára, a fontosabb paraméterekre és prioritásokra vonatkozó, kellő időben meghozott kormányzati döntések elősegítették.** Így a munkák ütemezésének és az államháztartási törvény eljárási szabályainak megfelelően készült el és került - június végén - parlamenti beterjesztésre az 1998. évi központi és társadalombiztosítási költségvetések irányelveiről szóló jelentés.

**A részletes költségvetési tervezés keretét meghatározó - három évre kitékintő - irányelvek 1996-1997. évi bázis adatain** (az időközben ismertté váló tényszámok alapján, helyszíni ellenőrzésünk lezárásáig) **általában nem volt szükség nagyobb korrekciókat végrehajtani.** A vontatott ütemben előállított gazdaság-statisztikai adatok és az adóbevallásokból - javuló hibaarányal, de csak a tervezés befejező fázisában elkészült - összesített jövedelem, költség- és egyéb adatok többnyire visszaigazolták a prognosztizálásnál alkalmazott becsléseket. **A megbízható, tényszámokon alapuló bázisadatok, a gazdaság tényleges folyamataira**

**vonatkozó információk késői és hiányos megismerhetősége ennek ellenére kockázatot jelent.**

A statisztikai rendszer - az előző évekhez hasonlóan - időben és kiterjedésében sem volt képes teljes körűen kielégíteni a makroszámítások adatigényét. A GDP negyedéves volumenindexének közlésén kívül egyéb hiánypótló fejlesztések eredményei még nem jelentkeztek. Továbbra is egyes kutatóintézetek - interjú módszerrel végzett - felméréseire támaszkodtak egy sor gazdasági adat számbavételénél, elemzésénél.

Kedvezőtlen az is, hogy az évközi statisztikai adatok megbízhatóságában mutatkozó problémák nehezítették a reálfolyamatok megalapozott értékelését. A beruházási teljesítmények 1996. évi alakulásáról pl. nem hivatalos formában csak 1997 szeptember elején vált ismertté, hogy - a korábbi statisztikai adatokkal szemben - azok nem 2-4 %-kal csökkentek, hanem ennél még nagyobb arányban nőttek is. Az eltérés kihat a törvényjavaslat indokolásában szereplő - már nem korrigált - fogyasztás-felhalmozás arányokra is, megnövelve a felhalmozások GDP-ből való részesedésének 1996. évi (bázis) adatát.

A GDP 1996. évi változásának mértéke - a negyedéves mérési rendszer alkalmazása ellenére - a törvényjavaslat betervezésére vonatkozó kormánydöntés idején (szeptember közepén) még előzetes tény szinten sem állt rendelkezésre. A GDP alakulására ható belső tényezők, összetevők számszerű adatainak hiánya - bizonytalanságot okozva - végig kísérte a tervezés egész folyamatát.

Az államháztartásra vonatkozó évközi információk biztosításában a kincstári rendszer még nem töltött be érdemi szerepet, elsősorban a makroszámítások információs igényeinek hézagos meghatározása miatt. Ezért az 1997. évi folyamatok elemzésénél ezen a területen is alkalmaztak becsléseket.

**A makroszámítások megalapozását, módszertani fejlesztését és az eredmények értékelését az előző években kialakult szervezeti kapcsolatok segítették. A nemzetközi gyakorlat fokozatos átvétele és az elemzések, prognózisok**

folyamatos kontrollja egyben **növelte azok megbízhatóságát is.**

Az OECD különböző bizottságaiban való - a makrotervező apparátus fokozott terhelésével járó - jelenlét, illetőleg különféle jelentések készítése a számbavételi, elemzési és értékelési módszerek részleteinek pontosítása mellett az érintett tagországokban uralkodó szemlélet megismerése és elsajátítása szempontjából is kedvezőnek tekinthető.

Hasznosnak ítéljük a gazdasági kutatóintézetekkel (KOPINT-DATORG Rt., Gazdaságkutató Intézet Rt., Pénzügykutató Rt.), valamint a monetáris politikát képviselő Magyar Nemzeti Bankkal folytatott érdemi együttműködést is, a már említett információ-cseréken túl az értékelések, prognózisok egybevetése tekintetében. A rendszeres konzultációknak is köszönhetően kölcsönösen közeledtek egymáshoz a kormányzati, a monetáris és a független szakértők elemzései, prognózisai.

A makroszámítások megbízhatóságára kedvező hatást gyakorolt, hogy az adórendszer 1998. évi módosítására és az államháztartási reform keretébe tartozó nyugdíjreformra vonatkozó - miniszteri biztosok által előkészített - tervezetek és az ezekre alapozott kormányzati döntések viszonylag korai időpontban és kellő részletezésben megszülettek.

**Az 1998-ra és a további két évre vonatkozó előrejelzések kialakításánál a kormányzati szervek közötti érdemi koordinációról, együttműködésről ebben az évben sem beszélhetünk.** Az ágazati szintű adatok és prognózisok összeállításában inkább csak a Pénzügyminisztérium egyes főosztályai működtek közre.

## **2. A költségvetés egyes fő bevételi irányzatainak MEGALAPOZOTTSÁGA**

Az 1998-2000. évi központi költségvetés, köztük az adóbevételek előirányzatainak Pénzügyminisztériumon belüli tervezéséhez az 1997. júliusban kiadott tervezési program szolgált. A tervezés során - tapasztalataink szerint - általában a program alapján jártak el.

A tervezési munka kiinduló bázisául többségében az 1996. évi előzetes, illetve tényadatok, az 1997. évi előirányzatok és az időarányos pénzforgalmi bevételen alapuló várható adatok, valamint az 1998. évi költségvetési irányelvek, illetve az abban rögzített értékek, százalékos indexek szolgáltak.

A bevételek nagy részénél a pénzforgalmi előirányzatot az eredményszemléletű bevételből vezették le.

**A 3041/1997. (VI. 26.) Korm. határozat az adóbeszedési hatékonyság javulása hatásaként 10 Mrd Ft bevételi többlet elérését tűzte ki.** Az APEH a határozathoz a PM részére adott tájékoztatójában a 10 Mrd Ft bevételi többletet megbontotta adónemekre, illetve tevékenységekre. **Az általános forgalmi adó és a fogyasztási adó 1998. évi prognózisába az adóhatóság tájékoztatójában szereplőt meghaladó összegben beépített adóbeszedési többlet teljesülése bizonytalan, bár az APEH teljesítményorientált ösztönzési rendszerére, valamint az 1996. évi, illetve az 1997. évi várható teljesítésekre tekintettel nem zárható ki.**

## **2.1 Gazdálkodó szervezetek befizetései**

### **2.1.1 Társasági adó (pénzintézetek nélkül)**

**A gazdálkodó szervezetek társasági adójának 1998. évi 180 Mrd Ft összegű előirányzata az 1997. évi eredeti előirányzatnál (120 Mrd Ft) 50 %-kal, az 1997. évi várható teljesítésnél (130 Mrd Ft) 38,4 %-kal magasabb.**

A számítások során az 1998. évi költségvetési törvényjavaslat általános indokolásában szereplő, a vállalkozások jövedelmi helyzetének további javulását feltételező prognózis alapján az adózás előtti nyereség, illetve a társasági adó alapjának dinamikus, az 1997. évi várható adatot több mint 20 %-kal meghaladó növekedését vették figyelembe.

A számítások alapját az 1997. május 31-ig benyújtott 1996. évi bevallásokból készült feldolgozás szolgáltatta.

A közel 235 ezer beérkezett bevallás 97 %-a került feldolgozásra, amely javulást jelent az előző évi 94 %-os feldolgozottsághoz viszonyítva.

Az eredményszemléletű társasági adó összegét makrogazdasági mutatószámok alapján nemzetgazdasági szinten tervezték.

A pénzforgalmi bevétel összegének elemei - adóelőleg, feltöltés, előző évről befizetés, továbbá visszaigénylés stb. - a bázis, illetve az 1997. I-VIII. havi tényadaton alapulnak, ez évben a feltöltési befizetéseknek a korábbinál nagyobb összeget prognosztizálva.

Az 1997. évben megalkotott új társasági adó törvény 1998. évre tervezett módosítása az adóalap megállapítására vonatkozó szabályokban lényeges változtatásokat nem tartalmaz, az adómérték nem változik.

A törvény módosítását tartalmazó tervezetben új elemként szerepelnek a külföldi székhelyű vállalkozások fióktelepének alapításáról, valamint a közhasznú szervezetekről megjelenő törvények alapján az ezekkel kapcsolatos előírások.

A fióktelepek adózás alá vonásával az 1998. évi előirányzat kialakításánál bázis, illetve becsült adat hiányában még nem számoltak.

A közhasznú szervezetek adóalapjának számítása ugyan eltér az általános sémától, ezt mégsem vették figyelembe a tervezésnél, mivel adójuk nagyságrendje a becslések szerint jelentéktelen.

A prognózis 1,8 Mrd Ft összegű adóbeszedési hatékonyság javulásból származó összeget tartalmaz.

**A közel teljes körű bázisadatokon nyugvó, a makroszintű számítások alapján készített prognózis megalapozottsága elfogadható**, a tapasztalt hiányosságok jelentéktelen hatásúak lehetnek. Ugyanakkor a gazdasági és pénzügyi folyamatok tervezettől eltérő alakulása esetén a gazdálkodó szervezetek reakciója, magatartása a prognózistól való nagyobb elmozdulást is előidézhethet.

A társasági adó 1999. évi prognózisa 209,5 Mrd Ft, az előző évi előirányzatot 16,4 %-kal haladja meg. A 2000. évi 235,5 Mrd Ft-os prognózis az előző évinél 12,4 %-kal magasabb. Az 1998. évi előirányzathoz képest mérsékeltebb növekedést feltételező terv túlteljesülése nem zárható ki.

## 2.1.2 Bányajáradék

**Az 1998. évi költségvetési törvényjavaslat a bányajáradék előirányzataként 14,0 Mrd Ft-ot tartalmaz. Ez az 1997. évi eredeti előirányzatnál (18 Mrd Ft) 22,3 %-kal, az 1997. évi várható bevételnél (17,5 Mrd Ft) pedig 19,9 %-kal **alacsonyabb**. A csökkenés fő oka a bányászatról szóló törvény előírásai alapján, a tervezett bevétel 98 %-át kitevő szénhidrogének után fizetendő járadék kulcsának 17,6 %-ról 12 %-ra való módosulása.**

A szénhidrogének utáni bevétel prognosztizációja során - a mennyiségi adatok meghatározásakor - a kőolaj-kitermelés 9 %-os növekedését feltételezték, a földgázkitermelésnél enyhe csökkenéssel számoltak, bár az 1997. évi várható adatok mindkét szénhidrogén fajtánál kisebb visszaesést jeleznek.

Az előirányzat számszerűsítése során az áruk alakulásánál a Pénzügyminisztérium tervezési irányelveiben közzétett devizaárfolyam-prognózist és az ipari termelői árindexet alkalmazták.

A külfejtéssel termelt nemesfemes ásványi nyersanyagok, valamint az egyéb szilárd ásványi nyersanyagok és geotermikus energia utáni járadéknál - a járadékkulcs változatlanóságát feltételezve - enyhe növekedést prognosztizáltak.

A járadék mértékének egyedi elbírálással engedélyezett csökkentése jogcímén, amelyre a bányászatról szóló törvény ad felhatalmazást, a korábbi évek adatai alapján 180 M Ft-ot terveztek.

A 100 M Ft pénzforgalmi áthúzódás szintén tapasztalati adatokon alapult.

Az előirányzott pénzforgalmi befizetésnek a bányászatról szóló törvényben előírt hányadát - összege 1.150 M Ft - a Központi Környezetvédelmi Alap javára különítették el.

**A bevételek tervezése lényegében megalapozottnak minősíthető**, mivel annak során figyelembe vették a bányászatról szóló törvény vonatkozó előírásait és a PM által prognosztizált árindexeket. **A bevétel teljesülése azonban alapvetően a jövőbeni kitermelési volumen, illetve az áralakulások függvénye.**

A bányajáradék előirányzatát 1999-re és 2000-re a szénhidrogén kitermelés szerény növekedésével számolva 15,2 Mrd Ft, illetve 17,2 Mrd Ft összegben határozták meg. Az előirányzat teljesülése - az 1998. évi előirányzathoz hasonlóan - a kitermelési volumen és az áralakulások függvénye.

### 2.1.3 Vám- és importbefizetések

**A vám- és importbefizetések 1998. évi előirányzata** 102 Mrd Ft. Az összeg **az 1997. évi eredeti előirányzatnál** (196 Mrd Ft) **48 %-kal**, az 1997. évi várható bevételnél (150 Mrd Ft) **32 %-kal kevesebb.**

Az előirányzathoz a vámbevétel 61 Mrd Ft-tal, a vámbiztosíték 41 Mrd Ft-tal részesedik.

**A jelentős csökkenés egyik oka a nemzetközi megállapodásokban foglaltak alapján megvalósuló folyamatos vámteher mérséklés**, másik oka, hogy 1998. évre már nem terveztek sem statisztikai illetéket, sem általános vámpótlékot.

A statisztikai illeték bevétel tervezett megszűnése - amelynek 1997. évi várható összege még 11 Mrd Ft - azzal van összefüggésben, hogy a WTO tagországok köre bővíthet az importban jelentős részt képviselő Oroszországgal. Ugyanakkor a nem WTO országokból származó importra érvényesíthető állami bevétellel nem számoltak a prognosztizáció során. Fentiek következtében 1998. évben még nem zárható ki e jogcímen bevétel megjelenése.

Az általános vámpótlék - amelynek 1997. évi várható összege még közel 30 Mrd Ft-ban prognosztizálható - a fokozatos csökkenést követően 1997. július 1-jétől megszűnt.

A vámcökkentések hatására, az előirányzat szerint a végleges importforgalomra számított vám (és illeték) teher az 1997. évi 3,6 %-ról 1998-ra 1,9 %-ra mérséklődik.

A vámbiztosíték 41 Mrd Ft-os tervezett összege 10 Mrd Ft-tal (32 %-kal) magasabb az 1997. évi várható adatnál.

Ennek teljesülése a vámteher jelentős csökkentése következtében kétséges, bár a növekvő mértékben elvárt, az import termékek után kivetett általános forgalmi adó és fogyasztási adó befizetés részben

ellensúlyozhatja a csökkenést. Ugyanakkor a kisebb összegű vámbiztosíték esetén feltételezhető a vám-, általános forgalmi adó és fogyasztási adó bevételek növekedése.

**Összességében a vám- és importbefizetések előirányzata nem teljesen megalapozott, mivel a behozatal és az átlagos vámteher előirányzat szerinti alakulását feltételezve is, a vámbiztosíték előirányzatának teljesülése - a vámteher csökkenése miatt - kétséges. Ugyanakkor a statisztikai illeték alakulása miatt a bevételek 1998-ra vonatkozóan növekedhetnek.**

A vám- és importbefizetések 1999. évi prognózisa 94 Mrd Ft, amely az előző év előirányzatánál 7,8 %-kal kevesebb. A 2000. évi 75 Mrd Ft összegű előirányzat 20,2 %-kal alacsonyabb az előző évinél. Az irányszámok csökkenő vámot és közel azonos összegű vámbiztosítékot tartalmaznak. A teljesülés a vámtételek - nemzetközi megállapodásokban rögzített - mérséklésének és a behozatal alakulásának a függvénye.

#### 2.1.4 Játékadó

**A játékadó 1998. évi előirányzata 14,6 Mrd Ft, amely az 1997. évi eredeti előirányzatot (11,5 Mrd Ft) 26,5 %-kal haladja meg.**

A tervezés során a visszaszorulóban lévő totó játékon kívül a többi szerencsejáték fajtánál növekvő bevétellel, illetve adóalappal számoltak, a II. kategóriába tartozó pénznyerő automaták esetében pedig - a szerencsejáték szervezéséről szóló törvénynek a költségvetési törvényjavaslat keretében tervezett módosítása alapján - a tételes adómérték 23 %-os növelésével is kalkuláltak.

A bevétel mindössze 1-2 %-át jelentő, az 1997. évben beinduló bukméker rendszerű fogadások adókulcsát az említett törvény tervezett, de 1997. szeptember közepén még ki nem hirdetett módosítása alapján vették figyelembe már 1997. évtől a számításokban.

A tervezett, 26 %-ot meghaladó bevételnövekedés teljesülése függ attól, hogy a Szerencsejáték Felügyeletnek a játékok legalizálásának irányába kifejtett tevékenysége mennyire hatékony,

valamint attól, miként alakul az a fizetőképes kereslet, amely e szférában kívánja pénzét költeni. A tervezett bevétel pénzforgalmi szemléletben 301 M Ft-tal alacsonyabb, mint eredményszemléletben, ami indokolt a bevétel prognosztizált növekedése alapján.

Az adónem 1999. évi prognózisa 16 Mrd Ft, 2000. évi prognózisa 17,6 Mrd Ft. Az előző évhez képest 9,5 %-os, illetve 10 %-os tervezett növekedés elfogadható, teljesülése reálisnak látszik.

**A sportról szóló törvény, illetve e törvénynek a költségvetési törvényjavaslatban szereplő módosítása az OTSH, valamint a sport közalapítványok részére adóátengedést írt elő. Ennek összege a BM fejezet 22. cím kiadásai között jelenik meg. Az előzetes megállapodás alapján keretszerűen beállított összeg azonban eltér a játékadó részletező előirányzatának vonatkozó összegétől.**

A sportról szóló 1996. évi LXIV. tv. 34. § (2) bekezdése c) pontja alapján a Gerevich Aladár Nemzeti Sport Közalapítvány (továbbiakban NSKA) bevételi forrását képezi egyebek között az éves költségvetési törvényben jóváhagyott támogatásból a totó játékadójának 100 %-a, a 35. § (2) bekezdés c) pontja alapján pedig a Wesselényi Miklós Nemzeti Ifjúsági és Szabadidősport Közalapítvány (továbbiakban NISZKA) bevételi forrását a sorsolós játékok játékadójának 12 %-a.

A játékadó 1998. évi előirányzatából a totófogadásból előirányzott bevétel 256 M Ft, a sorsolós játékok (lottó, kenő, folyamatos sorsolású szerencsejátékok) tervezett 4.992 M Ft összegű adójának 12 %-a 599 M Ft.

A XI. Belügyminisztérium fejezet 22/5/7. előirányzat csoportjában az NSKA totó játékadóból származó támogatásának összege 330 M Ft (256 M Ft helyett), a NISZKA sorsolós játékok játékadójából származó támogatása 440 M Ft (599 M Ft helyett).

Megjegyezzük, hogy ha a számítottnál magasabb játékadó folyik be, a költségvetési törvényjavaslat alapján a

közalapítványok az őket megillető támogatási összeghez automatikus hozzájutnak. A költségvetési törvényjavaslat 40.§ (1) bekezdés r. pontja a teljesülés külön szabályozás nélküli eltérés lehetőségét rögzíti, míg az 52. § (2) bekezdése az érintett előirányzatra negyedévenkénti elszámolást ír elő. Így a PM fejezetben szereplő 85 M Ft-tal nagyobb összeg nem zárja ki annak BM részére való átadását.

## 2.1.5 Egyéb befizetések

**Az adónem** (bírság, önellenőrzési pótlék, késedelmi pótlék, vám, illeték pótléka) **1998. évi 22,7 Mrd Ft összegű előirányzata az 1997. évi eredeti előirányzatnál** (25,7 Mrd Ft) **11,7 %-kal alacsonyabb**, az 1997. évi várható teljesítésnél (20 Mrd Ft) pedig 13,5 %-kal magasabb.

Az 1997. évi előirányzat feszítettségét látszik igazolni, hogy az I-VII. havi tényszámok ismeretében kialakított 1997. évi várható bevétel 22 %-kal kevesebb.

**Az 1998. évi előirányzat kialakítása során reális növekedést prognosztizáltak.** Az előirányzat az 1997. évi várható teljesítésen alapul, azt feltételezve, hogy a fokozott adóhatósági jelenlét következtében az adóbevételek - köztük a szankció jellegű bevételek is - növekedni fognak.

**Az adózás rendjéről szóló törvény tervezett módosítása címén** - a szankciórendszer lényeges változtatása hiányában - **számszerű kihatással nem számoltak.**

Az adónem 1999. és 2000. évi irányszáma egyaránt 22 Mrd Ft. A tervezett 3,1 %-os csökkenés, illetve szintentartás indokoltsága vitatható, a túlteljesülés nem zárható ki.

## 2.2 Fogyasztáshoz kapcsolt adók

### 2.2.1 Általános forgalmi adó

**Az adóbevételek közül legmagasabb részarányt képviselő általános forgalmi adó 1998. évi előirányzata** 759,3 Mrd Ft, amely **az 1997. évi eredeti előirányzatot** (627 Mrd Ft) **21,1 %-kal**, az 1997. évi várható bevételt (644 Mrd Ft) **17,9 %-kal haladja meg.** A prognózis a háztartások jövedelmének és jövedelem felhasználásának makroszámításain és indexein alapul.

A bevétel több mint 80 %-át kitevő vásárolt fogyasztás adójának számításánál kb. 17 %-os növekedést, a lakossági beruházások és az egyéb vásárlások adójának tervezésekor pedig az előbbinél mérsékeltebb, 11-12 %-os emelkedést prognosztizáltak, utóbbit az intézményi dologi kiadások alacsonyabban előirányzott növekedése miatt.

**A vásárolt fogyasztás és szerkezete, a lakossági beruházások, valamint az egyéb vásárlások bázis időszaki adójának összege - hasonlóan az előző évihez - közelítő számítással nyert, képzett szám. Részletesebb tervezés - a KSH termékcsoportos kiskereskedelmi forgalomgyűjtésének hiányában - nem történik. A prognózis termékszempléltben készül, ezért a tervezéshez az adóbevallások részletező adatai nem használhatók fel. E tervezési módszer az elmúlt időszak tapasztalatai alapján bevált, az adóbevétel általában megfelelően prognosztizálható.**

Pénzforgalmi áthúzódások egyenlegeként az előirányzatban - a tervezett növekvő bevétel következtében - növekvő összegű negatív előjelű áthúzódást vesznek figyelembe, amely tapasztalati számokon nyugszik, így elfogadható.

A tervezést végző szervezeti egység tájékoztatása szerint **az előirányzat kb. 12 Mrd Ft adóbeszedési eredményjavulásból származó bevételt is tartalmaz.**

Az APEH-nak a PM részére adott tájékoztatójában a tartozás behajtás eredményeként az általános forgalmi adóban 6,5 Mrd Ft többletbevétel elérését szerepelteti.

**Az általános forgalmi adóról szóló törvény módosításának tervezete összecszerű kihatását tekintve lényeges változásokat nem tartalmaz.** Az egyetlen kulcsváltozás - a déligyümölcs átsorolása a 25 %-osból a 12 %-os adókulcs alá - adóvonzata beépítésre került az előirányzatba.

**Az előirányzat teljesülése alapvetően a vásárolt fogyasztás alakulásának a függvénye,** amelyet a makrogazdasági folyamatok, a jövedelmi viszonyok, az árszínvonal alakulása befolyásolnak.

Az általános forgalmi adó 1999. évi prognózisa 858 Mrd Ft, amely az 1998. évi előirányzatot 13 %-kal haladja meg. A 2000. évi 958 Mrd Ft-os összegű prognózis az előző évinél

11,7 %-kal magasabb. A teljesülés nagyrészt a gazdasági folyamatok, a jövedelmi viszonyok és az árszínvonal által befolyásolt vásárolt fogyasztás függvénye.

## 2.2.2 Fogyasztási és jövedéki adó

**A fogyasztási és jövedéki adó 1998. évi eredeti együttes előirányzata 302,3 Mrd Ft, amely a fogyasztási adó 1997. évi előirányzatát (266,3 Mrd Ft) 13,5 %-kal, 1997. évi várható bevételét (262 Mrd Ft) pedig 15,4 %-kal haladja meg.**

A jövedéki adóról és a jövedéki termékek forgalmazásának különös szabályairól szóló törvényjavaslat alapján 1998. évtől a fogyasztási adókörből kikerülnek a dohánytermékek, a kóolajszármazékok és az alkohol.

A két adónem közgazdasági tartalmában ugyan hasonló, azonban a szabályozás sok tekintetben - pl. adómérték, előleg vonatkozásában - eltérő. Az előirányzat együttes kezelését kizárólag az teheti indokolttá, hogy a jövedéki adó tervezéséhez bázis adattal nem rendelkeztek.

**A szakmai tapasztalatokra épülő tervezés számolt a nemzetgazdasági mutatók hatásával.** A tervezett fogyasztói árszínvonal-növekedés 80 %-ának hatását adóvalorizációként jelenítették meg, továbbá 2,5 % volumennövekedést is érvényesítettek a számítások során.

A tervezés alapadatai a főbb cikkcsoportokra vonatkozó képzett számok voltak, részletes termékcsopontonkénti tervezés a KSH (kiskereskedelmi értékesítésre vonatkozó) adatgyűjtése hiányában nem történt. Az adónem előirányzatát a PM 8 termékcsoporthoz bontva tervezte.

Az üzemanyag termékdíjat és az útalap-hozzájárulást 1998-tól a jövedéki adó részeként határozták meg. Az adó üzemanyag termékdíj jogcímen beszédett része a Központi Környezetvédelmi Alap, az üzemanyagokat terhelő jövedéki adó hányad az Útalap bevétele.

Az érintett alapoknál az első jogcímen 7,3 Mrd Ft, a második jogcímen - 5,4 Mrd Ft visszatérítés figyelembe vételével - 63,6 Mrd Ft a javasolt előirányzat.

A két alap számára már elkülönített összegre - az egyébként összevont - számítás nem tér ki.

**A jövőben a jövedéki adó előirányzatának levezetésénél - a bázisadatok birtokában - indokolt az alapok részére elkülönített összeg kimutatása is.**

A kapott tájékoztatás szerint **az 1998. évi előirányzat mintegy 8 Mrd Ft adóbeszedési eredményjavulásból származó többletbevételt tartalmaz**, bár ezt külön tételként nem mutatták ki.

Megjegyzendő, hogy az adóhatóság e jogcímen nem vállalt többletbevételt, mivel a jövedéki adó a VPOP hatáskörébe kerül.

Pénzforgalmi áthúzódásként növekvő negatív egyenleget terveztek, nagysága a korábbi évek tapasztalata alapján elfogadható.

**Az előirányzat teljesülését befolyásolja a bevezetésre kerülő jövedéki adó első évének alakulása** (pl. a bevallást és befizetést az adózás rendjéről szóló törvény tervezett módosítása értelmében a vámhatósághoz kell teljesíteni). **Nem zárható ki a tervezett adóbeszedési eredményjavulásból származó bevétel (egy részének) elmaradása sem.**

A fogyasztási és jövedéki adó 1999. évi prognózisa 343 Mrd Ft, a 2000. évi prognózisa 372 Mrd Ft, amely az előző évi előirányzatot 13,5 %-kal, illetve 8,5 %-kal haladja meg. A prognózis realitása csak a jövedéki adó első (1998.) évi tényadatának ismeretében ítéltető meg.

## **2.3 A lakosság költségvetési befizetései**

### **2.3.1 Személyi jövedelemadó**

**Az összes személyi jövedelemadó bevétel 1998. évi előirányzata 618,1 Mrd Ft, amelyből a költségvetés tervezett bevétele 431,1 Mrd Ft. Ez az 1997. évi eredeti előirányzatnál (400,8 Mrd Ft) 7,6 %-kal magasabb.**

**A prognózis az 1996. évben feldolgozott (1995. évi) bevallások adatain alapul.** A számítások során az előző évhez hasonlóan a jövedelemre és a jövedelem felhasználásra vonatkozó makrogazdasági paramétereket alkalmazták.

1997. évhez viszonyítva a bruttó átlagkereset 14,7 %-os, illetve a fogyasztói árszínvonal 13,5 %-os

tervezett növekedését vették alapul számításaikban.

A KSH-nak az 1997. első öt, illetve hat hónapra vonatkozó tényadatai szerint a fogyasztói árszínvonal 18,6 %-kal, a bruttó nominális átlagkereset 23,8 %-kal nőtt az előző év azonos időszakához képest, amelyek így az 1997. évre tervezett mértéket meghaladták.

Az előző időszakhoz hasonlóan nem zárható ki 1998-ban sem az előirányzat túlteljesítése.

Az előirányzott mérsékelt növekedés is jelzi, hogy az adótörvény tervezett módosítása nem érinti az adótablát, az adósávok és az adókulcsok nem változnak.

Az adót csökkentő 252,6 Mrd Ft összegű kedvezmény közel 60 %-át kitevő alkalmazotti adójóváírásnál a tervezett módosítás (havi 3600 Ft-ról havi 4000 Ft-ra) hatásait beépítették.

A nyugdíjreform kapcsán módosuló szabályok szerint adót csökkentő kedvezményként 40 Mrd Ft nyugdíjjárulékot vettek figyelembe.

**Az összes személyi jövedelemadó bevétel 6 %-át kitevő (37,6 Mrd Ft tervezett összegű) elkülönülten adózó jövedelmek adójának összegét tapasztalati számokra alapozva, becsléssel állapították meg.**

Az összes adóbevétel és a pénzforgalmilag realizálandó bevétel közötti különbség (4,4 Mrd Ft) részben az adóbeszedési eredményjavulás címén beszédendő, APEH által vállalt összeget, részben pedig a pénzforgalmi áthúzódás hatását tartalmazza.

A költségvetési törvényjavaslat (21. § (2) bekezdés) értelmében a **termőföld bérbeadásból származó** - a települési önkormányzatok által beszédett - **adó 100 %-a** a földterület fekvése szerinti **települési önkormányzatot illeti meg. Ezzel a tétellel** - melynek 1998-ra előirányzott összege 1 Mrd Ft - **a központi költségvetést megillető személyi jövedelemadó bevétel prognózisánál** - helyesen - **már nem számoltak.** A központi költségvetést megillető személyi jövedelemadó 1999. évi 478,6 Mrd Ft-os előirányzata az előző évit 11 %-kal haladja meg. A 2000. évi 509,4 Mrd Ft-os prognózis 6,4 %-kal magasabb az 1999. évinél. Az irányszámok teljesülése

alapvetően a jövedelemre és a jövedelemfelhasználásra vonatkozó mutatók alakulásának függvénye.

### 2.3.2 Lakossági vámbevételek

**A lakossági vámbefizetések 1998. évi előirányzata** 2 Mrd Ft, mely a korábbi évek túltervezett összegeivel szemben **reálisnak minősíthető**. Az 1999. és 2000. évi prognózis is azonos összegű: 2 Mrd Ft. Teljesülése valószínűsíthető.

### 2.3.3 Lakossági illetékek

**Az illetékbevételek** központi költségvetést megillető hányadának **1998. évi** 40 Mrd Ft összegű **előirányzata az 1997. évi eredeti előirányzatot** (30,64 Mrd Ft) **30,5 %-kal**, az 1997. évi várható bevételt (30,6 Mrd Ft) **30,7 %-kal haladja meg**.

**Az előirányzat részletes, illeték-fajtánkénti számításon alapul.** Az illetékről szóló törvény tervezett módosítása csak néhány illetékfajtát érint, ennek kihatásaként 200 M Ft növekedést prognosztizáltak.

Az illetékből származó bevétel jelentős hányadát kitevő vagyonszerzési illetékek esetében - mivel az illetékek várhatóan nem fognak változni - a fogyasztói árváltozással megegyező növekedést feltételeznek.

Az 1997. évi várható bevételhez viszonyított növekedés mintegy 74 %-át, 7 Mrd Ft-ot várnak az útlevelek megújításából. A BM adatai szerint 1993-ban mintegy 3 millió útlevelet váltottak ki. **Az 1998-ban lejáró útlevelek 60-80 %-ának megújítását becsülték a tervezés során. Az előirányzat teljesülését e becslés helyessége nagyban befolyásolja.**

A lakossági illetékek 1999. évi előirányzata 39,7 Mrd Ft, 2000. évi előirányzata 41,8 Mrd Ft. A prognózis 1999-re 0,3 % csökkenéssel, 2000-re pedig 5,2 %-os növekedéssel számol, az előirányzattól való eltérés azonban nem zárható ki.

### 2.4 Pénzintézetek társasági adója

E jogcímen **1998. évi előirányzatként** 31,5 Mrd Ft bevételt terveztek, amely **az 1997. évi eredeti előirányzatnál** (17,5 Mrd Ft) **80 %-kal**, az 1997. évi várható bevételnél (25 Mrd Ft) **26 %-kal magasabb**.

Az előirányzat tartalmazza a külföldi tulajdonosok részére kifizetett osztalékból levonandó osztalékadó 2,2 Mrd Ft tervezett összegét.

A tervezés a gazdálkodó szervezetek társasági adó prognózisával azonos módon és szerkezetben, a bázisadatok és a makroszintű számítások alapján történt. Ezek megalapozzák ugyan az előirányzatot, de a gazdasági és pénzügyi folyamatok tervezettől eltérő alakulásának hatására nem zárható ki az előirányzattól való akár jelentős eltérés lehetősége sem.

Az 1999. évi prognózis 39 Mrd Ft, a 2000. évi prognózis 45 Mrd Ft. Az előző évi előirányzatot 23,8 %-kal, illetve 15,4 %-kal meghaladó irányszám teljesülését a gazdasági és pénzügyi folyamatok alakulása alapvetően befolyásolja.

### **3. A fejezetek költségvetési előirányzatai**

**A fejezetek az 1998. évi költségvetés tervezése során** figyelembe vehető feltételek alapján az előző éveknél kedvezőbb, de a korábbi megszorításokból következően **feszített költségvetési javaslat összeállítására kényszerültek.**

Az 1998. évi költségvetés tervezési munkái során az **előirányzatok meghatározásánál, kialakításánál a tartalmi és számszaki levezetések** - az ellenőrzött esetekben - **megfeleltek a tervezési előírásoknak.** A szerkezeti változások és szintrehozások a kormányhatározatok, illetve a jogszabályi előírások betartásával történtek. Az egyszeri jellegű előirányzat-módosításokkal korrigálták a bázis-előirányzatot.

Ugyanakkor **a kitűzött célok elérése a fejezetek részéről** az 1998. évi költségvetési tervező munka és a felügyelt terület prioritásainak átgondolását igényelte, ami tapasztalataink szerint **nem minden esetben valósult meg.**

**A tervező munka hiányossága, hogy az előirányzatok megalapozottabbá tétele érdekében döntően nem került sor a részletesebb intézményi szintű előirányzatok kialakítására, így továbbra is a visszatervezés módszerével határozták meg azokat.**

A tervezés munkafolyamata során a fejezetek - az 1997. március-április hónapoktól folytatott költségvetési tárgyalásoknak, egyeztetéseknek megfelelően - 1997. augusztus

5-ig küldték meg a Pénzügyminisztérium részére a fejezeti szintű 1998. évi költségvetési előirányzataikat.

### 3.1 A fejezeti tervezés irányítása, összehangolása

**A költségvetési irányelvek előterjesztését az összes fejezet, a meghozott 3041/1997. (VI. 26.) Korm. határozatot - amely a költségvetés fő paraméterei mellett a központi költségvetési fejezetek 1998. évi számított előirányzatait, a központi és az elkülönített állami pénzalapok beruházási előirányzatait, valamint a támogatási célelőirányzatok bevételeit és kiadásait rögzítette - csak a Kormány tagjai és a kormányülések állandó résztvevői kapták meg.**

Az irányelvek a közrend és a közbiztonság megerősítését, az állampolgári jogérvényesítés intézményi, az agrárgazdaság (vidék-fejlesztés és területi kiegyenlítés), az Euro-atlanti csatlakozás előkészítéséhez szükséges feltételek biztosítását jelölte meg kiemelt célként. A költségvetési gazdálkodás területén - a gazdasági teljesítmény javulásának függvényében - a közszféra bér, illetve jövedelem alakulásának a versenyszférához közelítő mértékét, a szociális védőháló és egészségügyi ellátás értékállóságot közelítő megtartását, valamint a költségvetési intézmények dologi és felújítási kiadásainak (korábbi évek szigorú visszafogását követően) szerény növelését tűzte ki célul.

Az irányelvek végrehajtására a Pénzügyminisztérium által kiadott tervezési körirat (tájékoztató) a fejezetek részére az egyes címek, alcímek, intézmények előirányzatainak, az előírások figyelembevételével való kialakítását határozták meg azzal az igénnyel, hogy azok biztosítsák a feladatellátást és csökkenjen az évközi előirányzat-módosítások száma.

**A kialakított követelményrendszer érvényesítése** érdekében előírásként szerepelt a tervezési köriratban, hogy az irányelvek tárgyalása, illetve a fejezeti egyeztetések során tételesen rögzített feladatok, jogcímek összegei nem változtathatók meg. **A stabilizáció további biztosítása érdekében a körirat a dologi kiadások szerény mértékű növelését tette lehetővé, míg a személyi juttatások, illetmények - a prognosztizált inflációt meghaladó - növelésére csak részben nyújt fedezetet a költségvetési támogatás.** A hiányzó részt a bevételek inflációs szintet elérő átlagos növelésével, a létszám természetes fogyásából és egyéb megtakarításokból, valamint a

finanszírozható méretű és szerkezetű intézményi és létesítményhálózat kialakításával kell kigazdálkodniuk a költségvetési szerveknek.

A tervezési körirat - az előirányzatok évközi átcsoportosításának elkerülése, illetve számának csökkentése érdekében - a jogcímek szerinti felülvizsgálatot és lehetőség szerint a felhasználó szervezetek költségvetésében való megtervezést is célul tűzte ki. Ennek a követelménynek a fejezetek jellemzően eleget tettek (NM, MKM, FM, KTM, MTA). Előfordult ezzel ellentétes megoldás is, amikor az intézményi feladatok ellátásának pénzügyi fedezetét a fejezeti kezelésű előirányzatok között irányozták elő (MÜM).

**A fejezetek az irányelvekben és a tervezési köriratban foglalt követelmények érvényesítésére jellemzően felhívták az intézmények figyelmét.** A prioritásokkal, gazdasági lehetőségekkel összhangban álló előirányzatok kialakítása érdekében az általánosság szintjét meghaladó, a fejezetek, illetve intézmények sajátosságait tükröző differenciálási szempontokat többnyire nem határoztak meg (BM, KHVM, IM, KSH, MTA). Csak elvétve, illetve egyes részterületekre vonatkozóan tapasztaltunk az 1998. évi prioritási követelményekhez igazodó fejezeti intézkedéseket (MKM, KHVM, NM).

Az 1998. évi költségvetési előirányzatok meghatározása során - a korábbi évekhez hasonlóan - a fejezetek felmérték a jogszabályokban (törvény, kormányrendelet stb.), illetve az állami irányítás egyéb jogi eszközeiben (határozat, utasítás stb.) a fejezetek és intézményeik részére meghatározott feladatokat.

**A feladatok és a források összhangjának megteremtése érdekében a jogszabályi előírások szűkítése** (a feladatok csökkentése) azonban **a tervezés keretében nem valósult meg.** Az előbbieket következtében több feladat ellátása csak részlegesen valósulhat meg.

A tervezési körirat tartalmi hiányosságai esetenként nehezítették a megalapozott fejezeti, illetve intézményi előirányzatok kialakítását.

Az 1998. évi költségvetési törvényjavaslat kidolgozásának alapjául szolgáló egyes fejezeti indokolás táblákhoz nem készült részletes tervezési útmutató, bár felépítésük több ponton eltért az elemi költségvetési űrlapoknál alkalmazottaktól.

Nem határozták meg sem a köztisztviselői törvény, sem a közalkalmazotti törvény szerinti illetményalap összegét (a körirat csak az 1 főre jutó személyi juttatások 14,5 %-os mértékű növekedésének követelményét fogalmazta meg). Azt csak a részletes tervezési munka lezárását követően a költségvetési törvényjavaslat normaszövege tartalmazta.

**A tervezési körirat egyes, a kiadások csökkentésére megadott követelményei a tervezés során nem voltak értelmezhetők.**

Pl. a körirat szerint a reprezentációs kiadásoknál, rendezvényeknél, utazási költségeknél és külföldi kiküldetéseknél érdemi csökkentést kell elérni. Az 1996. évi teljesítéshez viszonyított csökkentésre a fejezeteknél - néhány kivételtől eltekintve (**MKM, IKIM**) - általában elvi döntés sem született. Ezen kiadási jogcímek az elemi költségvetésben kerülnek meghatározásra. A javaslatban kiemelt előirányzat mélységben prezentált kiadások részletezésére csak az intézményi költségvetés tervezése keretében, a következő év elején kerülhet sor.

Az egyeztetési nehézségek miatt lerövidült tervezési időszakon belül a véleménykülönbségek egyeztetésének időigénye egyes esetekben nem biztosította a megalapozott költségvetés összeállítását.

A **BM, HM, MTA** fejezeteknél, valamint a **ME-PNSZ** címnél a megalapozott tervező munkát hátráltatta a PM-mel való megegyezés hiánya a tervezési irányelvek fejezeti, illetve címre (alcímre) való érvényesítéséről, a költségvetési támogatás mértékéről. A fejezetek, illetve a cím az irányelvekben foglaltakat jelentősen meghaladó támogatási igényt jeleztek. A vitás kérdések, az igények és lehetőségek egyeztetése, a kompromisszumos megoldás elhúzódott.

### **3.2 Az intézmény- és feladatfelülvizsgálat eredményei**

Az 1998. évi költségvetés irányelveiben és a tervezési köriratban a korábbi évekhez hasonlóan hangsúlyt kapott a költségvetési intézménykorszerűsítési program folytatása, eredményeinek az előirányzatok kialakítása során való hasznosítása. **Az 1998. évi költségvetés összeállítása során az ellenőrzött fejezetek** - az előző évek hasonló tapasztalatainak megfelelően - **nem vállaltak kezdeményező szerepet a szervezet- és intézményrendszer korszerűsítésében, az egyes**

**szervezetek átalakításában, megszüntetésében.** Így az 1998. évi költségvetési javaslat összeállítása óta folyamatosan kiemelt jelentőségű feladat megvalósításának 1998. évi várható eredményei elmaradnak a várakozástól.

A fejezetek a korábbi években megvalósított intézménykorszerűsítések figyelembe vételével az 1998. évi költségvetés tervezési munkálatai során lényeges, a fejezeti intézménystruktúrára kihatással levő szervezetkorszerűsítést általában nem terveztek (**BM, IM, IKIM, KTM, KHVM, NM, KSH, MÜM, PM**). A már megvalósított átszervezések hatásait számszerűsítették a törvényjavaslat kidolgozása során (**BM, FM, IM, IKIM, KHVM, MÜM, NM, KSH**).

A feladat végrehajtásából származó költségvetési előirányzat megtakarítása nem számottevő, esetenként az a fejezet egyéb feladatai ellátásának pénzügyi fedezetéül szolgál.

Az **FM** fejezetnél a 2229/1997. (VII. 29.) Korm. határozat alapján szüntetik meg a kárpótlási és kárrendezési szervezetet. Az 1998. évi költségvetési törvényjavaslat kidolgozásakor az intézkedés hatásait figyelembe vették.

A **HM** fejezetnél a nem kifejezetten honvédségi alapfeladatot ellátó gyermekintézmények - a HM Kollégium döntése alapján - 1998. július 1-jével megszűnnek. Az 1998. évi, e feladat ellátására tervezett illetmények megmaradó összegének 50 %-ából, valamint a végkielégítés költségvetési támogatásából kívánják a végkielégítéseket kifizetni. A szűkös anyagi lehetőségek következtében számítanak az előirányzat fennmaradó részének dologi előirányzatok közé való átcsoportosítására is.

A folyamatban lévő intézménykorszerűsítés költségvetési hatása esetenként számszerűsíthető volt, de teljes körű felmérésére nem volt mód, mivel a feladatot több év alatt tervezik megvalósítani.

Az **MTA** fejezetnél az intézeteket érintő konszolidációs folyamat - a meglévő intézményhálózat piacgazdasági környezetbe való beillesztése, hatékonyságának növelése érdekében - három év alatt valósul meg. Az intézményi és

feladatfelülvizsgálat végrehajtásának megvalósítására az 1998. évi költségvetés előirányzatai között a fejezet 1,2 Mrd Ft fejezeti kezelésű támogatást kapott, amelyből 330 M Ft-ot az intézményekhez csoportosítottak át.

A szervezatkorszerűsítési intézkedések szándéka még nem mindig öltött konkrét formát. Így kihatásainak számszerűsítésére sem került sor a költségvetési javaslat kidolgozása során.

Az **MKM** fejezetnél az intézmények átszervezésére, átalakítására, átadására, teljes vagy részleges megszüntetésére javaslat nem készült. A szakterületektől év közben várhatók kezdeményezések az intézményi struktúra változtatására, átalakítására. Az erre vonatkozó felhatalmazás kérése a normaszöveg javaslatban szerepel (felsőoktatási intézmények integrációs lépései, továbbképző intézetek átalakulása). Az intézmények meghatározott körét érintően vannak elképzelések a kiszervezésre vonatkozóan, a feladatok más szervezeti formában való megoldására, azonban ezek az elgondolások még nem realizálódtak és nem jelentek meg az 1998. évi költségvetésben (Szerzői Jogvédő Iroda, kulturális intézmények egyes feladatainak ellátása külső szervezeti formában).

A **MÜM** fejezetnek a 2210/1996. (VII. 24.) Korm. határozat alapján javaslatot kellett készítenie a munkaügyi szervezetek szolgáltatást végző egységei új szervezeti modelljére vonatkozóan. A tárcza az előírt határidőre a Kormány részére tájékoztatót készített. Ebben részletesen ismertette az új szervezeti modellre való átállás lehetőségeit, előnyeit és hátrányait, valamint pénzügyi kihatását. Tekintettel ez utóbbi jelentős összegére (több mint 1 Mrd Ft) és a felmérés során felmerült egyéb problémákra, konkrét döntés a kérdéstről a tervezés lezárásáig nem született. Az 1998. évi költségvetési javaslat ilyen irányú változtatást nem tartalmaz.

A feladat felülvizsgálat elmaradása esetileg a megszünt külföldi támogatás indokolatlan pótlását, a feladat költségvetési

támogatási szükségletét meghaladó többlet-előirányzat tervezését eredményezte.

Az **IKIM** fejezetnél 1992-ben a magyarországi energiaszektor átalakításával kapcsolatos PHARE segélyprogram részeként alakult meg alapítványként a Magyar-Európai Közösség (EK) Energiagazdálkodási és Technológiaátadási Központ, amelynek PHARE támogatása ez évben megszűnik. 1998-tól az IKIM Igazgatás többletadatai között tervezik a kieső forrás (50 %) pótlását (20 M Ft). A Központ szakmai tevékenységének, leendő feladatainak részletes vizsgálata alapján mérlegelni indokolt támogatásának szükségességét, amelyre eddig még nem került sor a fejezetnél, csak pénzügyi revízió történt.

### 3.3 Kiadási előirányzatok

A kormányhatározatban, az irányelvekben, illetve a tervezési köriratban megfogalmazott, a költségvetési források elosztásában prioritásokat élvező területeken többletforrás biztosítására nyílt lehetőség (**BM, HM, FM, NM, KHVM**, valamint **APEH, VP, Kincstár**). Ez azonban nem jelentette egyben a felmerült igények teljes körű kielégítését (**BM, HM, NM, KHVM**). Esetenként az előirányzatok komoly feszültségekkel terheltek.

**Az 1998. évben prioritást nem élvező költségvetési területeken** a köriratban megfogalmazott szerény mértékű növekedés érvényesült. A gazdálkodás körülményeinek - az 1996-1997. évi, a gazdasági stabilizációt szolgáló megszorító intézkedésekre is visszavezethető - változása következtében ezeknél a fejezeteknél **az előirányzatok csak kisebb hányadukban minősíthetők megalapozottnak**. A kiadási előirányzatok növelésének pénzügyi forrását költségvetési támogatásból, létszámcsökkentésből származó megtakarításból, átvett pénzeszközökből, árak és díjak bevételei, valamint a saját intézményi bevételeik növelésével kívánják megvalósítani. Ez csak abban az esetben lehetséges, ha a bevételek növelésének szándéka érvényesíthető.

A gazdálkodás minden területére kiható energiaár-változás számszerűsítésének hiánya - az előző évekhez hasonlóan - a költségvetési törvényjavaslat előirányzatainak realitását gyengíti. Az 1998. évi előirányzatokban nem kerültek

számszerűsítésre az 1997. október 1-jétől megvalósuló energiaár-változások áthúzó hatásai. A prognosztizált infláció alapján kialakított előirányzatok - a Kormány szándékai szerint - tartalmazzák a pénzügyi fedezetet az áremelkedés ellentételezésére. Jelenleg már ismert, hogy az 1998. év során (negyedévenként) további energiaár-emelkedés várható (bár konkrét mértéke bizonytalan), ami tovább terheli az intézmények rendelkezésére álló pénzügyi forrásokat. A fejezetek és intézményeik többségénél az árnövekedések - kiadási szerkezetük determináltsága miatt - olyan gazdálkodási feszültségek kialakulásához vezethet, amelynek pénzügyi forrásait csak más előirányzatok (feladatok) terhére tudják biztosítani.

Az 1998. évi költségvetési előirányzatok teljesíthetőségét egyes fejezeteknél, illetve intézményeiknél az évek során felhalmozódott adósságok törlesztése is hátrányosan befolyásolja.

A **BM** fejezetnél a Rendőrség intézménynek az elmúlt évek alatt felhalmozódott jelentős összegű (az 1997. július 1-jei felmérés szerint - a TB-tartozáson kívül - 3,8 Mrd Ft) tartozását is csökkentenie kell. A tartozások összege azzal is kapcsolatos, hogy a jogszabályok által előírt feladatokra egyes esetekben nem volt biztosított (pl. az idegenrendészeti törvényben rögzített feladatokra 1995. évtől) a szükséges fedezet.

A **HM** fejezetnél az 1996. év végére sikerült az évek óta görgetett közel 2 Mrd Ft-os kifizetetlen számla állományát 830 M Ft-ra leszorítani, ami 1997. I. félév végére újra meghaladta az 1 Mrd Ft-os összeghatárt. Ezért a Magyar Honvédség Parancsnoka, Vezérkari Főnök (MHP, VKF) 69/1997. sz. intézkedésével szigorító és korlátozó rendszabályokat vezetett be a honvédség működőképességének (alaprendeltetésének) biztosítása érdekében (előirányzatokat zárolt, feladatokat törölt, takarékosági intézkedéseket rendelt el). A dologi kiadások 1998. évre tervezett előirányzatai valószínűsítik, hogy a VKF-nek 1998-ban is hasonló korlátozó, szigorító intézkedéseket kell majd kiadnia.

Az **IM** fejezetnél a Bv. cím áthúzó kötelezettségek miatti állománya több mint 300 M

Ft. Rendezése érdekében a Kormány a 2203/1997. (VII. 16.) határozatában 375,0 M Ft felhalmozási kiadás átcsoportosítására adott engedélyt. Ebből 283,0 M Ft az intézményi beruházás és 92,0 M Ft az egyéb központi beruházás. Az 1998. évi gazdálkodás egyensúlya csak akkor nem kerül veszélybe, ha a korábbi hiányok nem termelődnek újra.

**Az előirányzatok kialakítását a fejezetek többségénél - a szükségletek pontos felmérése és a részletes számítások kimunkálása helyett (a realitástól jelentősen eltérő, "diktált" tervszámok miatt) - csak tapasztalati adatokra, illetve becslésre támaszkodva végezték.**

Előfordult, hogy a működési költségvetés támogatásának jelentős, a prioritásokon felüli megemelésére az évek óta tartó alulfinanszírozás miatt indokoltan került sor. Ennek forrását döntően költségvetési támogatás biztosítja.

Az **FM** fejezeten belül a GH-nál a működés költségvetési támogatásának tervezett összege 451,9 M Ft, az 1997. évi eredeti előirányzatnak 158 %-a. A tervezett jelentős emelkedés oka, hogy a GH dologi kiadásainak eredeti előirányzata évek óta alátervezett volt, a székház üzemeltetésével kapcsolatban felmerülő kiadásokra teljes körűen nem biztosított fedezetet.

A **KHVM** fejezetnél a GSZ előirányzatai növekedtek jelentősen az előző évek előirányzataihoz viszonyítva, mivel évek óta jelentős eltérés volt az eredeti előirányzat és a tényleges felhasználás között. A növekedés üteme a fejezeten belül egyike a legmagasabbaknak.

**A kiadási előirányzatok meghatározásánál kedvezőbb helyzetben voltak az alacsony költségvetési támogatásból, döntően, vagy teljes egészében saját bevételekből gazdálkodó szervezetek.** Ezeknél - lehetőségeik függvényében - szinte valamennyi kiadási előirányzat tervezési köriratban megjelölt mértéket meghaladó növelését tapasztaltuk, amelynek forrása a saját bevételi előirányzatok növelése.

Az **IKIM** fejezetnél - a jogszabályi háttér módosításának előkészítésével egyidejűleg - a döntően saját bevételből gazdálkodó intézmények

közül az OMH, MEH és OAH tervezett jelentős bevételnövekedést és erre alapozva növelte kiadási előirányzatait.

A **KHVM** fejezetnél a saját bevételből gazdálkodó, költségvetési támogatásban nem részesülő szervezetek - bevételeik jelentős növelésére alapozva - növelték meg kiadási előirányzataikat (KöFe, Hírközlési Intézmények, LRI). A fejezeti kiadási növekmény (8,4 Mrd Ft) 84 %-át ezek a szervezetek tervezték és így kiadási előirányzataik, a tervezési köriratban rögzített mértéket meghaladóan (20,5 %-kal) nőnek.

A **PM** fejezetnél a saját bevételekből gazdálkodó intézmények 1998-ban is bevételeikből fedezik az átlagos mértéket meghaladó kiadási előirányzatok növekedését. A többletbevételek valamennyi kiadási előirányzat növelésére - a költségvetési rend szerint, döntően támogatásból gazdálkodó szervezetek lehetőségeit jelentősen meghaladó személyi juttatások összegére és fejlesztésére -, illetve a megvalósítani kívánt létszámfejlesztések illetményére is fedezetet biztosít (Szerencsejáték Felügyelet, Állami Pénz- és Tőkepiaci Felügyelet, Nemesfémvizsgáló és Hitelesítő Intézet).

### 3.3.1 Személyi juttatások

**A tervezési köriratban rögzítettek szerint a központi költségvetési szerveknél a személyi juttatások előirányzata 14,5 %-os mértékben (egyres kiemelt területek, pl. a fegyveres erők és rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjai, igazságszolgáltatás ennél nagyobb mértékben) növekedhet, amelyen belül költségvetési támogatásból átlagosan 11,1 % finanszírozása biztosítható.** A fennmaradó 3,4 % pénzügyi forrásánál figyelembe kell venni az 1997. évi létszámfogyás kiadáscsökkentő hatását, illetve a saját bevételek felhasználását. **Ez azoknál a költségvetési fejezeteknél és intézményeknél, amelyek jelentősebb bevételi forrással (igazgatási szolgáltatási díjak, felügyeleti díjak, egyéb ár- és díjbevételek) nem rendelkeznek és bevételeiket alapvetően a dolgozók különböző térítési díjai, illetve eseti bérleti díjak, eszközértékesítési bevételek jelentik, teljesíthetetlen.** (Mivel a

személyi juttatások reálértékének megtartásához szükséges pénzügyi forrás a költségvetésben címzetten elkülönítve nem áll rendelkezésre, végső megoldásként az általános tartalék szolgálhat.)

Az 1998. évi költségvetési **előirányzatok kialakítását követően is sor került olyan megállapodások megkötésére, amelyek a tervezési köriratban előirányzott mértéket meghaladó személyi juttatás növekményt biztosítanak** egyes, a prioritások között nem szereplő terület részére (**MKM**). (A Kormány és az érdekképviseleti szervek (KIÉT) közötti megállapodás alapján a kulturális terület személyi juttatások előirányzata 16%-kal növekszik 1998-ban.)

A fejezetek és intézményeik a létszám és személyi juttatások alakulásáról általában a tervezési köriratnak megfelelően adtak számot, de tapasztaltunk ettől eltérő kidolgozást is.

A **KSH** fejezet Igazgatás címnél a személyi juttatások között a betegszabadság idejére fizetett díjazást (7,0 M Ft) is megtervezték, bár ennek fedezete a rendszeres személyi juttatások maradványa.

A nem pontosított felmérések szerint 1998-ban a soros előreléptetések, besorolások személyi juttatás kihatásai mintegy 153 főt érintenek. További, több mint 100 fő átsorolása várható - az Alkotmánybíróság 6/1997. (II.7.) ÁB határozata alapján - a katonai szolgálati idő beszámításának módosulása miatt, amelynek kihatásait a költségvetési előirányzat nem tartalmazza.

A költségvetés megalapozottsága szempontjából hátrányos, hogy kiemelt támogatási területe az előirányzat nem tartalmazza az egészségügyi hozzájárulás (**ME-PNSZ**), illetve a TB-járulék alap bővülésével kapcsolatos többletkiadások fedezetét (**ME-PNSZ, BM**). A **BM** fejezetnél a költségvetési törvényjavaslat szövegében az egészségügyi hozzájárulás fedezete szerepel, azonban a tervezés során a BM-PM között, az előirányzat jogcímenkénti eltéréseiről készült utolsó kimutatás ezt nem támasztja alá.

A fegyveres erők és a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjainál a szolgálati törvény (Hszt.) végrehajtásához kiemelt személyi juttatási feltételeket határozott meg a tervezési körirat. A megadott mértékeket a

tervezés során az érintett szervezetek figyelembe vették, de az előirányzott mérték - pénzügyi források hiányában - elmarad a törvény 1999. január 1-jei teljesítésének 1998. évre jutó arányától. Így az 1998. évi növekedés az érintett szervezeteknél **(ME-PNSZ, BM, HM, IM)** gazdálkodási feszültségek forrása lehet. Az előbbiekből következően az 1999. évi költségvetést a törvényi előírás betartása érdekében ezen a területen jelentősebb kiadási növekmény terheli.

Az érdemi intézmény- és feladatfelülvizsgálat 1998. évi elmaradása következtében, az ebből adódó létszámcsökkentésekkel a fejezetek jellemzően nem számolnak.

Tapasztaltuk, hogy a költségvetés összességében létszámleépítéssel nem járó, a feladatok ellátásához kötődően fejezetek közötti, valamint fejezeten belüli, intézmények közötti létszám-átcsoportosítások valósulnak meg **(IM, FM)**.

Egyes területeken - az időközben meghatározott újabb feladatokra tekintettel - létszámfejlesztést is tapasztaltunk **(KSH, KTM, KHVM-LRI, PM, MKM-külkapcsolatok)**. Ezek pénzügyi forrása részben költségvetési támogatás, többségében saját bevétel. Előfordult azonban, hogy a feladatnövekedés pénzügyi forrásai nem kerültek számszerűsítésre az 1998. évi költségvetési előirányzatok között.

A **KSH** fejezetnél az 1998. évi költségvetés fejezeti előirányzat keretszámainak véglegesítését követően merült fel annak szükségessége, hogy a társadalombiztosítási ellátásról és a magánnyugdíj-jogosultakról, valamint a szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. tv. 49. §-ának végrehajtásához szükséges szakmai feladat ellátásához igényelt előirányzatokat (767,6 M Ft) be kell építeni a KSH fejezet 1998. évi költségvetésébe. Ennek figyelembe vételével a KSH Központi igazgatás címen belül informatika alcímen 65 fő, a KSH megyei igazgatóság címen belül informatika alcímen 85 fő létszámfejlesztést terveztek.

**Az ellenőrzött fejezetek többsége a személyi juttatások előirányzatait a tervezési köriratnak megfelelően számította ki, de tapasztaltunk ezzel ellentétes megvalósítást is.** Ez arra is visszavezethető, hogy a tervezési körirat nem határozta meg az illetmény növekedés konkrét mértékét sem a köztisztviselői, sem a közalkalmazotti törvény hatálya alá tartozóknál.

A **KSH** fejezet Igazgatás címen belül a KSH Informatika alcímnél - a fejezeti tervezés lezárását követően meghatározott feladatokhoz szükséges 65 főnél - a személyi juttatások tervezése során (az illetményalap mértékének ismerete hiányában) 26.600 Ft-os illetményalappal és 100 %-os beállási szinttel számoltak.

A tervezés során értelmezési problémát okozott a tervezési köriratnak az a hiányossága, hogy nem határozták meg egyértelműen a nem rendszeres személyi juttatások tervezésének módját. Egyes tételek (pl. jubileumi jutalom, ruházati költségtérítés) automatikus emelése megkérdőjelezhető.

Az **FM** GSZ-nél a nem rendszeres személyi juttatások 1997. évi eredeti előirányzatának teljes körű, 14,5 %-kal történő automatikus növelését tervezték. A nem rendszeres juttatások között - a körirat által nem szabályozott előirányzat - a jutalom összege is 14,5 %-kal került megtervezésre. Az 1997-ben 35.100 Ft/fő ruházati költségtérítés összegét is azonos mértékben emelték meg, ezzel a 442 főre vetítve 2,5 M Ft jogosulatlan támogatási többletet terveztek.

### 3.3.2 Dologi előirányzat

**A Kormány** évek óta először **a dologi kiadások többlet támogatással fedezett 5 %-os emelését tette lehetővé, ami nélkül** - figyelembe véve az 1997. évi előirányzatokban érvényesített 20 %-os csökkentést - **az intézmények** 1998. évben **működésképtelenné válhattak volna.** A Kormány által biztosított emelés önmagában azonban nem elegendő az infláció hatásának ellensúlyozására, valamint néhány esetben a többletfeladatokkal összefüggő kiadási előirányzati igények kielégítésére.

Egyes fejezetek és intézményeik - különböző forrásokból - a tervezési köriratban szereplőtől (a szakmai feladatok megvalósítása érdekében) eltérő mértékű fejlesztést számszerűsítettek a dologi kiadásoknál.

Az **IM** fejezet Szakértői intézetek címnél a dologi kiadások 1998. évi előirányzata 127,6 M Ft, ami 53,7 M Ft-tal több az 1997. évi eredeti előirányzatnál. A kiadási többletet költségvetési támogatás fedezi. A dologi kiadások nagymértékű

növekedését indokolja, hogy az intézeteknél végzett vizsgálatok mennyisége és összetétele megváltozott. Egyre több a bonyolultabb és több vegyszert igénylő eljárás. Az 1998. évre előirányzott fejlesztési többlet a kábítószeres esetek miatt megnövekedett vegyszer- és gyógyszerbeszerzési kiadások fedezetéül szolgál. Mindezek következtében a szakmai tevékenységgel összefüggő speciális kiadások 124,8 %-kal emelkednek.

A **MÜM** fejezet 1998. évi dologi kiadási előirányzata az 1997. évi eredeti előirányzathoz viszonyítva 17 %-kal emelkedik. Az 5 %-os emelésen felüli többlet forrása a fejezet részére jóváhagyott többletfeladatokkal összefüggő fejlesztési többlet dologi jogcímre tervezett része, az MPA-tól az alapkezelő részére átvett összeg, a 2241/1997. Korm. határozat alapján a nukleárisbaleset-elhárításra való felkészítést szolgáló fejlesztési többlet dologi része, valamint belső átcsoportosításból származó bevételnövekedés.

A **MÜM** Igazgatás dologi kiadásának előirányzatát az 1998. évi bázishoz viszonyítva költségvetési többlet támogatásból nem 5 %-kal, hanem 21,8 %-kal emelték. (A fejezeti szinten e célra rendelkezésre álló többlettámogatás 34 %-át tervezték be az Igazgatás címnél. A fejezeten belüli differenciálás lehetősége adott volt.) Az **MTA** a dologi kiadások növelésére nem tervezett többlet előirányzatot, a bevételi többletből felszabaduló összeget a kutató intézeti konszolidációs források kiegészítésére csoportosította át.

A dologi kiadások átláthatóságát hátrányosan befolyásolta egyes esetekben a gazdálkodás során a korábbi években kialakított és folytatott sajátos, de az érintett intézmény működése szempontjából kedvező megoldás.

A **MÜM** Igazgatás dologi kiadási előirányzata nem nyújt reális képet az intézmény üzemeltetésének, fenntartásának tényleges dologi jellegű kiadásairól, mivel ezek jelentős hányadát a PM fejezet intézménye, a "Lánchíd Irodaház"

részére átadott pénzeszköz fedezi, ami a minisztérium költségvetésében az egyéb pénzeszközátadás előirányzatában, míg a székház üzemeltetési, fenntartási feladatait ellátó Irodaház költségvetésében a megfelelő dologi jogcímen jelenik meg.

Az évek óta folytatott gyakorlat szerint a minisztérium dologi kiadásának eredeti előirányzatában nem szerepel pl. az intézmény üzemeltetésének szolgáltatási díjai (bérleti díj, energia és egyéb közüzemi díjak), az üzemeltetési fenntartási kiadások (készletbeszerzések, ingatlan karbantartás, kisjavítás), a járművek üzemeltetésének, karbantartásának jelentős része.

Egyes fejezeteknél, intézményeknél - még a prioritásokat élvező területeken is - a dologi kiadások költségvetési törvényjavaslatban előirányzott mértéke a különböző szintű jogszabályokban előírt feladatnövekedés egy részére nyújt csak fedezetet. Így a kormányzati szándék (az inflációs hatások ellentételezése) nem, illetve nem teljes mértékben valósul meg (ME-PVSZ, BM).

### 3.3.3 Fejezeti kezelésű előirányzatok

**A tervezési köriratban** a 3041/1997. (VI. 26.) Korm. határozat alapján **szerepel a fejezeti kezelésű előirányzatok felülvizsgálatának követelménye, ezzel egyidejűleg a más célra történő átcsoportosítás lehetőségének vizsgálata.** Ezzel mód nyílt a fejezetek számára, hogy az előirányzatokat a működési kiadások fedezetére is felhasználják.

A köriratban foglaltak szerint indokolt módosítani az egyes, pályázati úton vagy más módon programok finanszírozására vonatkozó szabályozásokat, hogy az előirányzatok az eddigit meghaladó arányban legyenek intézmény működési célokra fordíthatók, s az így átcsoportosítható forrásokat be tudják vonni az intézményi kiadások finanszírozásába.

**A fejezeti kezelésű előirányzatokból finanszírozott működés szabályozásánál fel kell hívnunk a figyelmet arra, hogy ellenőrzési tapasztalataink szerint azok szabályozottsága a korábbi években nem felelt meg a különböző jogszabályokban (Áht., kormányrendeletek) előírtaknak.** E tekintetben azonban már pozitív irányú elmozdulást is tapasztaltunk.

Az **IKIM** fejezetnél, a korábban elkülönített állami pénzalapok fejezetbe integrálásával összefüggésben a GFC és a KMÜFA rendszeres

közös és egyeztetett felhasználását szabályozták.  
A szabályozást ki kell terjeszteni a  
beruházásokhoz nyújtott kedvezményes hitel  
és/vagy kamattámogatás esetén a GFC és a TC  
közötti együttműködésre is.

A működési célra, illetve egyéb (szakmai) feladatok  
megvalósítására való átadás - a megfelelő szabályozás és  
felhasználás beszámoltatásának, ellenőrzésének hiányában - a  
költségvetési források nem körültekintő felhasználásához, az  
intézményi- és feladatstruktúra felülvizsgálatának  
elmaradásához, esetenként pazarló gazdálkodáshoz vezethet.

A tervezési körirat az 1998. évi költségvetési előirányzatok  
meghatározására vonatkozó kormányhatározat alapján, a  
nemzetközi prezentációhoz közelítő megoldás érdekében a  
fejezeti kezelésű előirányzatok között írta elő a világbanki  
programok és a különböző forrásból a költségvetési szervek  
által igénybevett fejlesztési hitelek és segélyek előirányzatainak  
tervezését.

**A fejezeti kezelésű előirányzatok között megjelenő  
világbanki hitelből és különböző (PHARE, Japán) segélyből  
megvalósuló programok tervezésénél hiányosságként  
tapasztaltuk, hogy - a tervezési körirat előírásától eltérően -  
mind a világbank által nyújtott hitelek és az egyéb segélyből  
származó, valamint a költségvetési támogatás összege egy  
soron jelenik meg egyes fejezetek kiadásai között (NM,  
PM). E két külön forrásból finanszírozott kiadást külön soron  
kellett volna szerepeltetni a költségvetési törvényjavaslatban,  
mivel az intézményeknek is forrásonként kell elszámolniuk a  
hitelek, illetve segélyek terhére felmerült kiadásait.**

A fejezeti előirányzatainak források szerinti  
szétbontását csak a beruházási célprogramokról  
készült IV-es számú beruházási táblázatok  
mutatják be. Itt jelenik meg, hogy mit finanszíroz  
a költségvetés támogatásból. A világbanki hitelből  
megvalósuló résznél a beruházási hitel során  
tüntetik fel a beruházás összegét, míg a  
segélyekből megvalósuló részt a táblázat segélyek  
sorában szerepeltetik.

Az elmúlt két évben esetenként kifogásolták a kezelő  
szervezetek, hogy a volt elkülönített állami pénzalapok  
költségvetésének fő előirányzatai (kiadások, bevételek) csak  
egy-egy soron jelentek meg a költségvetés mellékletében. A  
kiadási főösszeget csak rendes illetve rendkívüli

előirányzatokra bontva, a köriratban viszont a fejezeti tervezés és az elemi költségvetés készítésének időszakában kiemelt előirányzati szinten írták elő. A célelőirányzatok kiemelt előirányzatainak összevont kincstári nyilvántartása így nem tette lehetővé azok alakulásának összevetését a tényleges teljesítésekkel. E tekintetben az 1998. évi tervezés során változás állt be, a kiadási és bevételi főösszeget több előirányzati sorra bontották.

Az **IKIM** fejezetnél a tervezési köriratban foglalt megbontási követelménynek a GFC és a KMÜFA esetében eleget tettek, a TC kiadási oldalán nem. Ezt azzal indokolták, hogy a TC-nél nem tudják előre megmondani, hogy mekkora lesz a felhalmozási rész, mert az a későbbi pályáztatások, szolgáltatási megrendelések függvénye.

**A fejezeti kezelésű előirányzatok megalapozottságának ellenőrzésénél több esetben tapasztaltuk, hogy azok nem kellő körültekintéssel készültek, dokumentumok a tervezett összegek alátámasztására nem álltak rendelkezésre, illetve túltervezettek voltak.**

A **PM** fejezetnél a fejezeti kezelésű előirányzatok (6,2 Mrd Ft) nem kerültek megfelelően kimunkálásra és szerződésekkel alátámasztásra. Az **FM**-nél a fejezeti kezelésű előirányzatokon belül a Nemzeti Kataszteri Program keretében a földhivatalok tevékenységének támogatásához is jelentős összeg kapcsolódik. A Fővárosi Földhivatal fejlesztésére (100,0 M Ft), épületberuházásra, állagmegóvásra (200,0 M Ft), a földhivatalokat összekötő kommunikációs hálózat üzemeltetésére (200,0 M Ft) tervezett előirányzatok dokumentumokkal alátámasztottak. A földhivataloknál a tervezett jogszabály miatti szoftver változtatások előirányzata magas, számítással nem volt alátámasztott.

A **KSH** a fejezeti kezelésű előirányzatok között célelőirányzatként a Világbank-KATOR program dologi kiadásaira (rendkívüli előirányzatként) 1.055,0 M Ft, a beruházási célprogramok keretén belül Világbank-KATOR program beruházási kiadásai (rendkívüli előirányzatként) 1,0 Mrd Ft-ot terveztek. Ezeknek a tételeknek a

megalapozottsága megfelelő információk hiányában nem értékelhető.

A törvényi előírással (Áht.) és a kormányzati szándékokkal ellentétes fejezeti kezelésű előirányzat tervezése is előfordult.

A **PM** fejezetnél az államháztartással összefüggő rendszerfejlesztési munkákra és önkormányzati adók feldolgozására 1998. évre 220 M Ft-ot irányoznak elő. Az önkormányzatokkal kapcsolatos kiadásoknak a BM fejezet adataiban kellene megjelenniük.

A fejezeti kezelésű előirányzatok köre a fejezetek egy részénél új feladatokkal bővült. Az ehhez szükséges fejlesztési forrásokat döntően a költségvetési bevételből és államháztartáson belülről - elkülönített állami pénzalapokból való átcsoportosítással -, kisebb hányadában a saját bevételek növelésével teremtették meg.

A **MÜM** fejezetnél a fejezeti kezelésű előirányzatok költségvetési támogatásból származó fejlesztési többlete az 1997. évi eredeti előirányzathoz viszonyítva 555 M Ft, az MPA-tól átvett pénzeszközből finanszírozott többlet 314,1 M Ft. A fejlesztési többletek döntően az új feladatok, illetve programok finanszírozását szolgálják, többségében azonban nem biztosítanak kellő fedezetet a jogszabályban, kormányhatározatokban meghatározott feladatokra, annak ellenére, hogy a fejezet igényeit számszerűsítette és a PM-nek beterjesztette (a közmunkavégzés támogatására, a polgári szolgálattal összefüggő kiadások fedezésére, az 1998. évben új világbanki programként induló "ifjúsági szakképzés korszerűsítésére", valamint a megváltozott munkaképességűek foglalkoztatását és közlekedését elősegítő rehabilitációs fejlesztési programra).

Előfordult, hogy az 1997. évi előirányzat a korábbi évek determinációja miatt a feladatellátást nem biztosítja, de a prioritásokkal összhangban álló 1998. évi előirányzat a támogatási célok megvalósulásának reálisabb feltételeit teremtette meg.

Az **FM** fejezetnél az agrártámogatások részét képező, a vállalkozások folyó támogatásán belül

az agrártermelés költségeit csökkentő támogatás tervezett előirányzata 31.760,0 M Ft, az 1997. évi eredeti előirányzat 150 %-a. A jelentős növekedést a Kormány költségvetési törvényjavaslatban kiemelten kezelt agrárgazdasági támogatása eredményezte. Az agrártevékenység kiemelt költségvetési támogatásának realizálásához, az előirányzatok felhasználásához szükséges az agrártámogatási rendszer továbbfejlesztése, a jogszabályi háttér karbantartása, kiegészítése, az Agrárprogram fejlesztés- és beruházáspolitikai koncepciójában megfogalmazottak gyakorlati alkalmazásának kidolgozása.

Az egyéb jogszabályokban előírt költségvetési támogatási kötelezettség teljesítéséhez közelítő előirányzat kialakítás is tapasztalható volt.

Az **IKIM** fejezetnél a TC előirányzatánál a célelőirányzat kialakítására vonatkozó 2221/1995. (VIII. 8.) Korm. határozatnak megfelelően kialakított összeggel (2.676,0 M Ft) igényelte a turisztikai hozzájárulást kiegészítő költségvetési támogatást az érintett szervezeti egység. A költségvetési törvényjavaslatban ennél alacsonyabb összeg (2.000,0 M Ft) szerepel előirányzatként, ami elmarad a kormányhatározatban rögzített mérték alapján tervezhető összegtől (2.590,0 M Ft), de az 1997. évi eredeti előirányzathoz viszonyítva jelentős növekedést mutat.

Tapasztaltuk, hogy - az együttes előterjesztést készítő szervezetek koordinációjának nehézkessége miatt - elhúzódó kormányzati döntés hátráltatta a feladat ütemezését, ezért, illetve más okra is visszavezethetően a szükséges előirányzat a költségvetési törvényjavaslatba nem, vagy nem reálisan került beállításra. Más esetekben a költségvetési törvényjavaslatban előirányzott támogatás alacsony összege a feladat végrehajtásának elhúzódását eredményezheti.

A **KTM** fejezetnél a beruházási célprogram része a Budai vár Szt. György tér környezetének rendezése, ami az 1047/1997. (V. 9.) Korm. határozattal elfogadott területfejlesztési koncepció. A határozat a végrehajtás pénzügyi szükségletét is tartalmazza. A feladat

végrehajtásának ütemes megvalósítását gátolja a pénzügyi feltételek hiánya. A terület vagyonekezelői jogának rendezése érdekében a KTM és az MKM fejezet közös előterjesztéseként került a kormány elé, amely számos egyeztetést (különböző érdekek figyelembe vételét) igényelt, és a döntés elhúzóását eredményezte.

A **BM** fejezetnél a fejlesztési többlet nem tartalmaz fedezetet a különböző törvényekben foglalt feladatok megvalósítására. Így pl. a tűzvédelemről szóló 1996. évi XXXI. törvényben előírt feladatok (418,0 M Ft), a polgári védelemről szóló 1996. évi XXXVII. törvényben meghatározott feladatok (1,2 Mrd Ft), valamint a menedékjogról szóló törvénytervezet (227,4 M Ft) megvalósításának forrásai nem biztosítottak. Nem tartalmaz fedezetet a fejezet előirányzata az 1121/1996. (XII.17.) Korm. határozat alapján már szerződéssel lekötött tűzoltó gépjárműfecskeendők beszerzésére (2 Mrd Ft) sem.

A **BM** fejezetnél a fejezeti kezelésű intézményi előirányzatok alcímen tervezett összegből 2.269 M Ft fordítható központi beruházásra (ez a bázisnak mindössze 47,7 %-a). Az összeg a már megkezdett beruházások folytatásához szükséges, de nem nyújt fedezetet több rendőrségi, TÁKISZ és az Adatfeldolgozó Hivatal elhelyezési problémáira megoldást nyújtó beruházás beindításához.

A **KTM** fejezet felügyeletével - a védett természeti területek védettségi szintjének helyreállításáról szóló 1995. évi XCIII. törvény 4. § (1) bekezdése alapján - a magántulajdonba került védett, illetve védelemre tervezett földterületeket néhány kivételtől eltekintve 6 éven belül (2001. év végéig) ki kell sajátítani. A törvény felhatalmazása alapján a kisajátítás ütemezését, illetve a kisajátításra kerülő egyes földterületek kisajátításának időpontját a tárca vezetője a pénzügyminiszterrel egyetértésben rendelettel állapította meg.

A hivatkozott törvény szerint a kisajátítás

pénzügyi fedezetéről az éves költségvetési törvényben kell rendelkezni. A Természetvédelmi Hivatal kimutatása szerint a törvény alapján 1996-1998. között 190 ezer ha szövetkezeti, az 1996-2000. években 70 ezer ha magántulajdonban lévő, összesen 260 ezer ha védett és védelemre kijelölt földterületet kell felvásárolni. 1996-ban 30 ezer ha, 1997-ben várhatóan 20 ezer ha földterület megvásárlása valósul meg. A rendelkezésre álló előirányzat a feladat maradéktalan teljesítését nem teszi lehetővé annak ellenére, hogy az 1998. évben erre a célra eredetileg tervezett 500 M Ft előirányzat - a fejlesztési többlettel együtt - 1 Mrd Ft-ra emelkedett. A fejezet megítélése szerint a törvényi feladat megvalósítására az 1999-2000. években egyaránt 2-2 Mrd Ft szükséges.

Az **IKIM** fejezetnél a GFC-n belül elkülönített, a "Hannover 2000" világkiállításon való magyar részvétel (rendkívüli) célelőirányzatában sok a bizonytalansági tényező (pl. nem eldöntött a tervezett költségek mintegy 45 %-os részarányát képező pavilon létesítés megvalósításának módja), ami az 1998. évi felhasználást hátrányosan érinti. Hasonló bizonytalanság tapasztalható a GFC-n belül az "Ipari parkok létrehozása" feladat tervezett megvalósításánál is.

Ellenőrzésünk során a programfinanszírozás körébe vont ágazati célfeladatoknál a költségvetési törvényben meghatározott céltól eltérő felhasználás miatt az Áht. előírásait (24. § (3) bekezdése) sértő gyakorlattal is találkoztunk.

A **BM** fejezetnél a "világbanki hitelből megvalósuló beszerzések ÁFA vonzata" megnevezésű célfeladat Programismertetőjét (208/1996. (XII. 23.) Korm. rendelet 2. sz. melléklete) értelmezési probléma miatt a Kincstár nem igazolta vissza, mivel az 1997. évre előirányzott 258 M Ft az ÁFA mellett egyéb importterhet is tartalmaz. A probléma elkerülése érdekében nem tettek lépéseket a program címének megváltoztatására, így az 1998. évi törvényjavaslatban (100 M Ft) változatlan megnevezéssel szerepel.

### 3.3.4 Felhalmozási kiadások

**A felhalmozási kiadások tervezésénél** a költségvetési tervezési irányelvekben meghatározott **prioritásokat a makroszámítások alapján rendelkezésre álló fejlesztési lehetőségek figyelembe vételével kellett érvényesíteni.** A célok megvalósítása, a források körültekintő felhasználása szükségessé teszi a különböző fejlesztési pénzalapok integrált felhasználását, különös tekintettel a területi kiegyenlítődés és az exportfejlesztési célok megvalósítására.

A központi beruházások tervezésénél meghatározó tényező volt az adott lehetőségek figyelembe vétele, amelyeket a tárcák igényei lényegesen meghaladtak.

**A felhalmozási kiadások** - intézményi, egyéb beruházások, felújítások - **előirányzatai a korábbi évekről halmozódó igények miatt is feszültségekkel terheltek.** A beruházási és felújítási előirányzatokat egyes esetekben - az igények és a pénzügyi lehetőségek évek óta elmaradó összhangjának hiányára is visszavezethetően - nem alapozták meg a szükségletek felmérésével (MTA).

A rendelkezésre álló keretek és a fejezetek által tervezett igények egyeztetésénél az - 1998. évi költségvetési előirányzatok kialakításának egészére jellemző - alkumechanizmus érvényesült. Az igényektől elmaradó előirányzatok miatt indokolt fejlesztési elképzelések halasztására, nem egy esetben a már elkezdett beruházások, felújítások megvalósítási ütemének lassítására kényszerülnek az érintett költségvetési szervek.

Az NM fejezet az 1998. évre előirányzott kormányzati beruházások tervezése során - az 1998. évi költségvetési törvényjavaslatban kiemelten kezelt, az intézményhálózat racionalizálásához kapcsolódó beruházások és kórház-rekonstrukciók, valamint a diagnosztikai eszközpark korszerűsítése alapján - jelentősebb kormányzati beruházással számolt. A több lépésben csökkentett előirányzat következtében - a tárcának az alacsonyabb összegű forráshoz igazodó döntése alapján - a POTE Szívsebészet beruházásának, a Soproni Kórház rekonstrukciójának, a mentőjárművek cseréjének, a gép-, műszer beszerzéseknek alacsonyabb

összegű 1998. évi megvalósításával és ebből következően elhúzódásával kellett számolnia. Forrás hiányában nem kezdhető el az OORI érdemi rekonstrukciója sem.

Az 1998. évi beruházási előirányzat kialakítására kedvezőtlen hatással volt, hogy az "Egészségügyi szolgáltatások és menedzsment" világbanki program hitelt kiegészítő költségvetési támogatási hányadát a fejezet részére nem biztosították. A különböző dokumentumokban nem rögzítették és a költségvetési tárgyalások során sem vált egyértelművé, hogy a támogatási összeg külön kerül-e biztosításra, vagy a fejezet előirányzataiból fedezendő. Az utolsó fázisban kialakult álláspont következtében a fejezetnek a forrás kiegészítésére központi beruházási előirányzatait 500 M Ft-tal, egyéb fejezeti kezelésű - döntően ágazati - előirányzatait 850 M Ft-tal kellett csökkentenie.

A beruházási előirányzatoknál tapasztalható feszültség oldását jelenti a költségvetési törvényjavaslat - az HM fejezet forrás kiegészítéséhez hasonló - normaszövegének azon előírása, hogy a fejezetnél lévő egészségügyi intézmények ingatlan hasznosításából befolyó ellenérték (meghatározott feltételek teljesítését meghaladó) összegével a felhalmozási kiadások a népjóléti miniszter hatáskörében megemelhetők.

A pénzügyi keretek által meghatározott műszaki tartalom szerint kötött szerződések, a kivitelezések elhúzódása többnyire rontja az előirányzat-felhasználás hatékonyságát. A beruházási előirányzatok - a korábbi évek halasztásaira is visszavezethetően - a költségvetési szféra egyetlen területén sem biztosítják a szakmai feladatellátás érdekében szükséges amortizációs cserék pénzügyi fedezetét (**BM, NM, HM, MÜM, KHVM, MTA**) és a kiemelt fejlesztési koncepciókban megfogalmazott projektek körén kívül nem tartalmaz kellő fedezetet a szakmai területek fejlesztésére egyes esetekben (**BM, MKM**).

Az 5 %-os fejlesztéssel az **IM-Bv.** felújítási előirányzata 382,8 M Ft, amely a tervezett felújítási munkákra nem ad elegendő fedezetet,

ezért a felújítási munkák sorolása szükséges. Az épületfelújítások mellett egyre sürgetőbb az élelmezési feladatokat ellátó konyhák felújítása, illetve a berendezések cseréje.

A beruházási előirányzatok ellenőrzése során a megvalósítás realitásával nem kellő mértékben számoló, illetőleg túltervezett előirányzatokat is feltártunk.

Az **FM**-nél a termőföld minőségi védelme, hasznosítása elnevezésű kiadási előirányzat javasolt összege 1,4 Mrd Ft. A javasolt előirányzat túltervezett. A teljesítés több éve alatta marad az előirányzatnak. Az 1997. évi I. félévi teljesítés 33,2 %-os, az éves várható teljesítés 75 % körüli.

A felhalmozási kiadások előirányzatainak kimunkálásánál számszaki hibát, ütemezési problémát, illetve indokolatlan költségnövekedést is tapasztaltunk.

A **KHVM** fejezetnél a vasúthálózat fejlesztésére előirányzott 10,0 Mrd Ft beruházási célprogramban a Keleti pályaudvar felvételi épületének korszerűsítésére szánt 1,0 Mrd Ft-ot a tervdokumentációban kétszeresen szerepeltették.

A magyar-szlovén vasúti összeköttetés megteremtésére összesen 26,9 Mrd Ft előirányzatot, ebből 22,6 Mrd Ft költségvetési támogatást terveztek. Az 1998. évre előirányzott felhasználás 5,6 Mrd Ft. A dokumentáció szerint a beruházás 2000-ben fejeződne be. A 2000-ig ütemezett előirányzatok azonban nem adják ki a teljes előirányzatot sem a támogatás, sem az összesen soron. Így az ütemezés, vagy a teljes előirányzat (összesen sor, támogatás sor) nem valós, az eltérés 5.650,0 M Ft.

A fejezetnél a vízügyi beruházásokra 1998-ban 14.585,0 M Ft-ot kívánnak fordítani, ami 4.309,0 M Ft-tal (41,9 %-kal) több az előző évinél. A teljes előirányzaton belül legnagyobb tételt (2.370,0 M Ft) a kiemelt városok (13) szennyvíztisztító műveinek fejlesztésére (létesítésére) tervezik felhasználni. A tervezési dokumentációban itt is megismétlődnek a szlovéniai vasúti átmenet létesítése kapcsán feltárt

hibák (az ütemezés, vagy az összes előirányzat nem valós).

A fejezetnél a közúti beruházások támogatására előirányzott összegen belül 1,4 Mrd Ft-ot az M0-ás körgyűrű, 1,6 Mrd Ft-ot a 2-es főút (Budapest, Dunakeszi III. szakasz) építésére kívánnak fordítani. Ez utóbbi tervezett költsége az eredeti beruházási alapokmány szerint 8,9 Mrd Ft volt. Az alapokmányt kétszer módosították, amelyből az utolsó (1997. szeptember 17.) szerint a teljes előirányzat 13,1 Mrd Ft-ra emelkedett.

A 2,5 km autóút és a 2,7 km 2x2 sávós főút tervezett fajlagos költsége 47%-kal (1.708,0 M Ft/km-ről 2.518,0 M Ft/km-re) növekedett. A költségnövekedés az építési költségeknél (4.212,0 M Ft) és a terület megszerzésének (kisajátítás) költség címénél (130,0 M Ft) valósult meg. Az új alapokmány szerint a módosítás a pénzügyi keretek változása miatt szükséges. A költségnövekedés okait a módosítás szöveges indoklása nem jelöli meg. Hasonló tendencia az M0-ás körgyűrű építési költségeinél is tapasztalható (a módosított építési költség az eredeti 124 %-a, a kisajátítás költsége 176 %-a).

### 3.4 Bevételi előirányzatok

**A fejezetek és intézményeik saját bevételi előirányzataikat döntően a tervezési köriratban szereplő elvárásnak megfelelően - az 1997. évi eredeti előirányzathoz viszonyítva, a tervezett infláció mértékével (13,5 %) megnövelt összegben - tervezték.** Törekedtek arra is, hogy a saját bevételek mind nagyobb hányadban fedezzék a felmerülő kiadásokat. Ennek megfelelően - a lehetőségek függvényében - jelentősen szóródik a fejezetek és az intézmények bevételeinek előző évhez viszonyított növekedési üteme.

A bevételek teljesítésére az árak és díjak bevételeinek, a bérleti díjak emelésével, a felesleges készletek értékesítésével, a térítési díjak növelésével intézkedtek (**FM, IM**). Pénzeszközök átvételével a bevételi előirányzatok minimálisan emelkednek (**IM, HM**). Egyes fejezeteknél a bevételi előirányzatok növekedésének jelentős részét nem intézményi saját bevételből,

illetve más bevételi forrásból, hanem az elkülönített állami pénzalapoktól való - a körirat és a jogszabályi előírásokkal nem ellentétes - pénzeszköz átvétel jelenti (**MÜM, KTM**).

Egyes területeken ugyanakkor a bevételek növelésénél jogszabály-módosításokkal, a fejezeti hatáskörbe tartozó árak és díjak bevételeinek növekedésével nem számoltak (**MKM**), illetve ahol számoltak nem rendelkeztek arra vonatkozó számítási anyaggal (**NM**).

**A bevételi előirányzatok tervezésénél bizonytalansági tényezőt jelent, hogy a szükséges jogszabályi módosítások kidolgozása, jóváhagyása és ennek megfelelően költségvetési előirányzatokban való érvényesítése nem valósult meg, illetve azok helyszíni ellenőrzésünk idején folyamatban voltak (IKIM, MÜM, FM).**

A bevételek alakulásában kedvezőbb helyzetben voltak azok a területek (fejezetek, illetve egyes intézmények), ahol költségvetési támogatás nélkül, vagy kisebb hányadú támogatás mellett a tevékenységük ellátásához különböző szintű jogszabályokban meghatározott forrásokból - igazgatási szolgáltatási díjak, felügyeleti díjak, elkülönített állami pénzalap - biztosítják működésük feltételeit (**PM, IKIM, IM, KHVM**). Ezeknél a bevételek növelését a díjak tervezett, illetve már megvalósított emelése biztosíthatja.

A döntően költségvetési támogatásból gazdálkodó intézményeknél szerényebb bevételnövekedés tervezése volt minden ellenőrzött területen tapasztalható. A tervezési köriratban meghatározott (fejezeti szintű) bevétel elérése érdekében - mindenütt eleget tettek az előirányzott növelési igénynek. Ez esetenként irreális megoldáshoz vezetett, ami összesített adatok szintjén a gazdálkodási problémák elfedését jelenti.

A **BM** fejezet a fejezeti szintű bevételnövekedés 70%-ával a Rendőrség cím előirányzatát emelte meg konkrét bevételi jogcím megjelölése nélkül. A címnél tapasztalt gazdálkodási nehézségek, az adósságállomány figyelembevételével az előirányzat teljesítése és így a kiegyensúlyozotthoz közelítő éves gazdálkodás megvalósítása irreális.

Tapasztaltuk a bevételek tervezési előírásokban szereplő mértéknél alacsonyabb szintű meghatározását is. Ez döntően az intézményi bérleti díj bevételek (a bérbe adott ingatlanok,

helységek, illetve eszközök) emelésének elmaradására vezethető vissza (NM, PM). Esetenként befolyásoló tényező volt a szükséges megállapodás (Kincstári Vagyoni Igazgatósággal) megkötésének elmaradása.

Egyes fejezeti intézmények - különböző okokra visszavezethetően - bevételnövekedést egyáltalán nem terveztek (MÜM, MTA, NM).

Az elhúzódó döntési folyamat következtében késői időpontban megkapott hozzájárulás, illetve engedély alapján előfordult az is, hogy értékes ingatlan eladásának bevétele a fejezet, illetve intézmény bevételei között nem szerepel.

Az IKIM fejezetnél a GI 7 üdülőingatlan (ezek között 2 db telek) eladását tervezte már 1997-ben, amelyhez a szükséges engedélyt 1998. augusztus végén kapta meg. Az előzetesen 260 M Ft-ra értékelt ingatlanokból származó bevétel sem a fejezet, sem az intézmény bevételei között nem szerepel. Felmerült a másfél év óta üres Hold utcai igazgatási épület értékesítése is, de erre a társkezelő PM-mel csak szóbeli megállapodás van, az ingatlanra értékbecslést nem készítettek. A várható bevétel - az előbbiekből következően - az 1998. évi előirányzatok között nem szerepel.

A bevételi előirányzat növelésének elmaradásánál motiváló tényezőt jelentett az is, hogy a különböző költségvetési forrásokból visszterhesen kihelyezett összegek beszédése a támogatottak csődhelyzete, illetve felszámolása miatt bizonytalan.

Az IKIM fejezetnél pl. a KMÜFA esetében 3 Mrd Ft nagyságrendű az ilyen okokra visszavezethető kétes követelés, a jóval kevesebb visszterhet előíró GFC-nél kb. 96 M Ft. Az IKIM Központi Igazgatásnál az 1996. év végi 945 M Ft a TIG-től örökölt vevőállomány, amelynek 82 %-ával a felszámolás alatt álló cégek tartoznak évek óta. Hasonló a helyzet a korábbi évek pénzügyi befektetéseivel is, melyekből tőkejellegű bevételek alig várhatók.

### **3.5 Az elkülönített állami pénzalapok támogatása**

Az 1998. évi költségvetési törvényjavaslat 6 elkülönített állami pénzalap működtetésével számol, előirányzatait tartalmazza.

A korábban is meglévő, törvényi előírások alapján működő elkülönített állami pénzalapok (Útalap, Vízügyi Alap, Munkaerőpiaci Alap, Nemzeti Kulturális Alap, Központi Környezetvédelmi Alap) az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény előírása alapján 1998-ban kiegészülnek a Központi Nukleáris Pénzügyi Alappal.

Az 1998. évi költségvetési törvényjavaslat mellékletei az elkülönített állami pénzalapok összesített adatait - a nemzetközi prezentációnak megfelelő - GFS rendszerben tartalmazzák.

### 3.5.1 Útalap

Az Útalap az útgazdálkodás finanszírozására szolgáló elkülönített állami pénzalap. Folyó bevételeinek fő forrása (85-90 %-ban) az üzemanyagok árába beépített útalap-hozzájárulás. A bevételek alapjául szolgáló jogszabályi rendelkezések - a tervek szerint - 1998-ban megváltoznak a jövedéki adóról és a jövedéki termékek forgalmazásának különös szabályairól szóló törvény életbeléptetésével. A javaslat szerint az üzemanyagok (benzin, gázolaj stb.) jövedéki termékeknek minősülnek, adózásuk megszabott adótételek szerint történik (adómértékek: ólmozatlan benzin 77,00 Ft/liter, ólmozott 83,10 Ft/liter, gázolaj 67,60 Ft/liter). Ezen adómértékek szerinti összeg 26,32 %-a illeti meg az útalapot, amelynek fajlagos értéke az 1997. évi tervezett (várható) összetétel alapján átlagosan 21,00 Ft/liter, ami az 1997. évi előirányzatok kialakítása során alkalmazott 15,40 Ft/literhez mérten 36 %-os növekedést jelent.

A teljes folyó bevételi előirányzat 1998-ra 71,7 Mrd Ft, amelyből 63,6 Mrd Ft (3.029 M liter x 21,00 Ft) a jövedéki adóból származik. További bevételi források: a gépjármű-adó (6,9 Mrd Ft), gépjármű túlsúlydíj (400,0 M Ft), átvett pénzeszköz (500,0 M Ft), egyéb bevétel (350,0 M Ft). Ez utóbbiak az 1997. évi előirányzatokkal közel azonos nagyságrendűek.

**A bevételi előirányzatok - a számítások alapján - reálisnak minősíthetők.**

A folyó kiadások 1998. évi teljes előirányzata - a bevételi előirányzattal megegyező - 71,7 Mrd Ft, ami az 1997. évi várhatóhoz viszonyítva 16,2%-os növekedést jelent. A kiadások 12%-át (8,5 Mrd Ft) a hitelkamatok teszik ki, amelyek összege az ez évihez mérten 1,4 Mrd Ft-tal csökken, növelve

ezzel a produktív tevékenységre fordítható előirányzatokat.

Beruházásra a kiadások 35%-át (25,3 Mrd Ft) kívánják fordítani, ami közel 60%-kal több az ideai várhatónál. E tekintélyes mértékű - egyébként igen örvendetes - növekedés mellett is meg kell jegyezni, hogy az előirányzat mindössze fele annak az összegnek (évi kb. 50 Mrd Ft), amely a hosszú távú tervek szerint az úthálózat elmaradottságának felszámolásához szükséges lenne. Felújításra (fenntartásra) az 1997. évi várhatót megközelítő 20,1 Mrd Ft-ot terveznek. Üzemeltetésre az ideai várhatóhoz mérten 12%-kal magasabb, 9,5 Mrd Ft-os előirányzatot tartalmaz a terv, ami - szakmai vélemény szerint - a munka színvonalának szintentartását jelentheti.

A Útalapban rendelkezésre álló források a megoldandó feladatokhoz mérten igen szerények. A beruházások növelésének szükségességét jelzi - többek között -, hogy mindössze 430 km autópályával rendelkezünk. Ezzel szemben az utak állapota a felújítási, fenntartási, üzemeltetési kiadásokra fordított összegek növelését indokolja. A szűkös források miatt a fejlesztésre fordítható összeg nagyrészt determinált, így új beruházások indítására kevés a lehetőség.

Az Útalap hosszú lejáratú hiteleinek összege 1996. december 31-én 40,0 Mrd Ft volt, a hitelállomány 1998. évi kamatterhe 8,5 Mrd Ft, a törlesztési kötelezettsége 6,3 Mrd Ft.

### **3.5.2 Munkaerőpiaci Alap**

A törvényjavaslat szerint az Alap 1998. évi folyó **bevételi előirányzata** (130.923,9 M Ft) 20 %-kal magasabb az 1997. évi eredeti előirányzatnál, 12 %-kal több az 1997. évi várható teljesítésnél.

Az 1998. évi bevételek tervezése központosítottan, az alapkezelő és a PM együttműködésével történt.

A költségvetési irányelvek és a tervezési körirat alapján az Alap költségvetésének első változatában a folyó évi bevételek összege a privatizációs bevétel betervezése miatt 6 Mrd Ft-tal magasabb volt a Kormány által beterjesztett javaslatnál. Mivel a költségvetési törvényjavaslat véglegesített normaszövege alapján a bevétel bizonytalanra vált és a kiadási oldal változatlan maradt, az Alap GFS egyenlege az eredetileg 5 Mrd Ft tervezett szufficitről 1 Mrd Ft deficitre változott.

Az Alap legjelentősebb bevételi forrása a **munkaadói** és a

**munkavállalói járulék.** Mindkét előirányzat meghaladja az 1997. évi eredeti előirányzatot és várható teljesítést is. Mivel a járulékkulcsokban változtatást - a csődtörvény hatálya alá tartozók kivételével, ahol 0,3 %-os lesz a csökkenés - nem terveztek, a növekedés alapvetően a számítás alapját képező költségvetési és vállalkozási szféra tervezett bértömeg növekedésének tudható be.

Legjelentősebb mértékű a növekedés a **rehabilitációs hozzájárulás** esetében (a növekedés mértéke az előző évhez viszonyítva 256 %), amit a járulékfizetés alapjának változása (1996. évben 7000 Ft, 1997-ben 8000 Ft, 1998-tól a minimálbér 75 %-a) és a fizetésre kötelezettek körének kiterjesztése indokol.

A **szakképzési hozzájárulás** 1998. évi előirányzata 4,0 Mrd Ft, ami az 1997. évi eredeti előirányzatnál 33 %-kal magasabb, az 1997. évi várható teljesítéstől ugyanakkor 32 %-kal elmarad. A várható teljesítésnél alacsonyabb előirányzat tervezésének oka a szakképzési törvény 1997. január 1-jétől hatályba lépett módosítása, amely az előző évtől eltérően féléves előlegbefizetési kötelezettséget ír elő. Ennek következtében az 1997. évben befizetett hozzájárulás másfél év befizetési kötelezettségét tartalmazza. 1998. évtől már csak az éves fizetési kötelezettséggel lehet számolni.

A hozzájárulás előirányzatainak részletes számításokon alapuló tervezésére jelenleg a feltételek nem adottak, a beállított előirányzat a tapasztalati adatok és az 1997. I. félévi előleg alapján prognosztizált.

Nem segíti a tervezés megalapozottságát, hogy az I. félévi előleget a félévet követő hó 20. napjáig kell befizetni az APEH által vezetett számlára, így a prognosztizáláshoz felhasználható adat - a tervezéshez viszonyítva - későn jut az alapkezelő tudomására.

A tervezést nehezíti, hogy a fizetésre kötelezetteknek a hozzájárulás teljesítésére többféle módon is lehetőségük van. (Pl. szakképző iskolai tanuló gyakorlati képzésének megszervezésével a fizetési kötelezettség "kiváltható"; a kötelezettség jelentős része teljesíthető a szakképző iskola részére nyújtott fejlesztési támogatással, illetve tárgyi eszköz átadással is.)

Az **egyéb bevételek** 1998. évi előirányzata 597,2 M Ft, amelynek döntő részét szintén alapvetően prognosztizálással, becsléssel állapították meg.

Az egyéb bevételekből a szolidaritási alaprész határozattal visszakövetelt ellátásainak és támogatásainak tervezett előirányzata 79,2 M Ft, a foglalkoztatási alaprésze 60 M Ft, a szakképzési alaprésze 20 M Ft, a rehabilitációs alaprésze 5 M Ft, a jövedelempótló támogatási alaprésze 28 M Ft (összesen 192,2 M Ft), amely tapasztalati adatok alapján számított összeg.

A bírságok 105 M Ft-tal növelik az előirányzatot. A foglalkoztatási alaprészből munkahelyteremtő beruházásokra nyújtott támogatások visszafizetésének tervezett összege 300 M Ft, amely részben már rendelkezésre álló adatok, részben az 1997. II. félévében megkötendő szerződések alapján becsült összeg.

A rehabilitációs célú visszterhes, illetve a bérgarancia támogatás törlesztésének, valamint a szakképzési kamatmentes kölcsön visszafizetésének előirányzata (összesen: 400 M Ft) - figyelembe véve az 1997. évi előirányzatot - mind 1998, mind 1999. év esetében mechanikus tervezésre utal. Ennek oka, hogy a tervezés időszakában a részletes adatok még nem álltak rendelkezésre, illetve az Alap könyvviteli, analitikus nyilvántartásainak egységesítése csak egyes alaprészek esetében történt meg. A további egységesítés a tervezés időszakában is folyamatban volt.

A bevételek 1999-2000. évi előirányzatának tervezését közép távú prognózisok (pl. a munkanélküliek, a jövedelempótló támogatásban részesülők számának alakulása) figyelembe vételével végezték.

Költségvetési támogatásban az Alap 1997. év óta nem részesül, privatizációs bevételt 1997-ben sem tervezhetett.

Az Alap 1998. évi folyó kiadási előirányzata (131.923,9 M Ft) az 1997. évi eredeti kiadási előirányzatot 10 %-kal, az 1997. évi várható teljesítést 10,8 %-kal haladja meg.

A **kiadási előirányzatok** tervezése - 1997. évhez hasonlóan - részben decentralizáltan, a munkaügyi központok bevonásával történt az alapkezelő által kiadott részletes irányelv alapján. Ez

a tervezési módszer az előirányzatok megalapozását jelentős mértékben segíti.

A **munkanélküli ellátásokat** finanszírozó szolidaritási alaprész előirányzatánál (59.163,3 M Ft) 152 ezer fő/hó ellátott munkanélkülivel számoltak az 1997. évi tervezésnél figyelembe vett 190-200 ezer fő/hó ellátottal szemben.

A **jövedelempótló támogatás** alaprész előirányzatánál is az átlagos havi ellátottak számának enyhe csökkenését vették figyelembe.

A **szakképzési célú kifizetések** 1998. évi előirányzata 4,1 Mrd Ft, ebből 1,7 Mrd Ft-ot visszatérítésre prognosztizáltak, a fennmaradó 2,4 Mrd Ft nagyobb hányadát decentralizált keretként vették számításba.

A **működési alaprész** 1998. évi javasolt előirányzata 11.180,5 M Ft, ebből összesen 1300 M Ft-ot programokra, illetve a munkaerőpiaci szervezet működési tartalékára (150 M Ft) terveztek.

Az Alap költségvetésébe különböző jogcímenek beállított működési és felhalmozási célú előirányzatok megegyeznek a fejezet költségvetésében az Alaptól átvett pénzeszköz előirányzatával.

A munkaerőpiaci szervezetnek (a munkaügyi központoknak és az OMMK-nak) átadni tervezett előirányzat működésre és felhalmozásra összesen 9.438,5 M Ft, ami az előző évi eredeti előirányzathoz képest mintegy 16 %-os (a tervezett inflációt 2,5 % ponttal meghaladó) növekedést jelent.

A szervezet összes forrása (költségvetési támogatásból és az MPA-ból átvett pénzeszközből) 18 %-kal emelkedik az előző évhez képest. (A költségvetési támogatás növekedése 48 %-os, ami lényegesen meghaladja az MPA-ból származó 16 %-os növekedést.)

A munkaerőpiaci szervezet fejlesztési programjára és a rehabilitációs célú fejlesztési programra előirányzott összeg összesen 1.300 M Ft, ami a MÜM költségvetésében fejezeti kezelésű előirányzatként szerepel.

A munkaerőpiaci szervezet fejlesztési programjának előirányzata megegyezik az 1997. évvel, aminek mintegy 2/3-át informatikai fejlesztésre, 1/3-át felújításra tervezik fordítani.

A rehabilitációs célú fejlesztési program 1998. évi előirányzata 300 M Ft. Az előirányzat célja, hogy a megváltozott munkaképességűek számára is megközelíthetővé tegyék a munkaügyi központokat, ami épület beruházási munkákat tesz szükségessé.

Kormánydöntés alapján új kiadási jogcímként jelenik meg a megváltozott munkaképességűek támogatásához (a célszervezetek és szociális foglalkoztatók normatív támogatása) kapcsolódó 7 Mrd Ft hozzájárulás, amit az Alapnak havi egyenlő részletekben kell 1998. évben átutálnia a központi költségvetésnek. Ezt a feladatot 1997. év végéig az Alap hozzájárulása nélkül finanszírozta a központi költségvetés.

Az Alapkezelő a tervezés során figyelembe vette a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény módosításának tervezetében foglaltakat.

Az Alap 1998. évi nyitóállománya 36.573,4 M Ft, 1999-2000. évekre a folyó kiadások és a bevételek egyensúlyával számolnak.

### **3.5.3 Nemzeti Kulturális Alap**

Az Alap, céljával összhangban, 1998-ban is a nemzeti és kulturális értékek létrehozását, megőrzését, terjesztését, a nemzetközi kapcsolatok fejlesztését, a kulturális kezdeményezések, rendezvények támogatását tekinti fő feladatának.

Fő **bevételi és kiadási** előirányzatait az egyensúlyi követelményekre figyelemmel, költségvetési támogatás nélkül, a folyó bevételek és kiadások összhangját biztosítva kellett kialakítani. A tervezéshez kiadott táblázatokat a köriratban előírt szempontoknak megfelelően töltötték ki.

Az Alap fő bevételi forrása a Nemzeti Kulturális Alapról szóló 1993. évi XXIII. törvény 1996. IV. 27-i hatállyal módosított 1996. évi XXIX. törvény szerint a termékek és szolgáltatások

után fizetendő kulturális járulék. A járulékfizetés körét érintő újabb szabályozást 1998. évre nem terveznek, az Alap előirányzatainak meghatározása az 1997. évi szabályozásnak megfelelően történt.

A kulturális járulék fokozatosan (1993-ban 70 M Ft, 1994-ben 600 M Ft, 1995-ben 900 M Ft) vált az Alap döntő bevételi forrásává (1998-ban a 2401 M Ft bevételből 2379 M Ft). A járulékokra épülő új finanszírozás nemcsak lényegesen több forrást biztosít a kiadások fedezetére, hanem ezáltal a központi költségvetést is mentesíti a teherviseléstől.

A tervezett bevétel összege az 1997. évi eredeti előirányzathoz képest 65%-kal, a várható teljesítéshez képest 10%-kal emelkedik (2.401 M Ft).

Az eltérés oka, hogy az 1997. évi eredeti előirányzat kialakítása az új törvényi szabályozás alapján történt, a járulékok tervezésének nem voltak előzményei és a bevételeknél a biztonságra törekvés volt a cél.

Az összes bevételben a folyó bevételek mellett a nyitóállomány összegeként 1997-2000 közötti években 416,9 M Ft szerepel, aminek felhasználásáról, rendezéséről - bár ezt az NKA Igazgatósága kezdeményezte - nem született döntés. A "befagyasztott" összeg mobilizálásával többletforrást lehetne juttatni a pályázatok támogatására. Ezzel kapcsolatban a költségvetési törvényjavaslat 29. § (3) bekezdésének normaszöveg javaslata sem egyértelmű, mivel egyrészt arra utal, hogy kifizetést a kiadási előirányzatokra addig teljesíthet a Kincstár, amíg a pénzalap bevételei és az előző évi maradványa erre fedezetet biztosítanak, másrészt a folyó bevételek és kiadások különbsége nem haladhatja meg a jóváhagyott egyenleget.

A kulturális járulék 1998. évi javasolt előirányzata 2.379 M Ft-ra emelkedett az 1997. évi 1.300 M Ft eredeti előirányzathoz és a 2.033 M Ft várható teljesítéshez képest (83%, illetve 17%). A bírság, az egyéb bevétel és a mecenatúra bevétel (összesen 22 M Ft) súlya nem számottevő az összes bevételben. A tervszámok alapján 1998-ban a járulékbevétel aránya eléri a 99 %-ot. Az 1999-2000. évre tervezett bevételeket az évenként megadott 10, illetve 12%-os inflációs rátával határozták meg (1999-ben 2.687 M Ft, 2000-ben 2.960 M Ft).

A kiadások a bevételekkel azonos összegben változnak; a folyó kiadások és folyó bevételek egyensúlyban vannak. Az Alap összes bevételének 91,6%-át a pályázatok támogatására fordítják; 8,4%-át az Alap kezelésére létrehozott Igazgatóság, az NKA bizottsága és a 14 szakmai kollégium működési kiadásaira irányozzák elő. Az Alap működése, a rendelkezésre álló pénzeszközök pályázati elosztása a szakmai kollégiumok döntésével, a nyilvánosság biztosításával történik. A pályázatok támogatására rendelkezésre álló 2198,4 M Ft-ból 251,5 M Ft-ot a miniszteri keretre különítenek el; a keret jóváhagyásáról az NKA Bizottsága dönt, a miniszter pedig kiemelt kulturális rendezvényeket, programokat támogat az összegből (pl. Tavaszi fesztivál, Zempléni Művelődési Napok).

Az Alap működési bevételeiből az intézményi működési bevétel 34,4 M Ft-tal, az Alaptól működésre átvett pénzeszköz 169,9 M Ft-tal, a felhalmozási célú pénzeszközátvétel 32,6 M Ft-tal részesül. Az Alap kezelésével összefüggő kiadási előirányzatok összege 237 M Ft-ot tesz ki 1998-ban, ebből a rendes kiadásokra 204,4 M Ft, a rendkívüli kiadásokra 32,6 M Ft jut (ezen belül felújításra 22 M Ft, intézményi beruházásra 10,6 M Ft).

A kiadások 1999-2000. évi előirányzatait ugyancsak a megadott 10-12%-os inflációs ráta indexelésével alakították ki (ez megegyezik a bevételek növekedésével). Az irányszámoknál csak az áremelkedés növekményét állították be, a járulékok emelésével, körének bővülésével, kiterjesztésével nem számoltak.

### **3.5.4 Központi Környezetvédelmi Alap**

Az Alap 1998. évi **bevételi előirányzata** 24.260 M Ft, amely jelentős, 71,8%-os növekedést mutat az előző évi előirányzathoz (14.117 M Ft) viszonyítva. Ebben meghatározó szerepet játszik az új bevételi forrás - a kenőolajok környezetvédelmi termékdíja - amelynek előirányzata 5 Mrd Ft. Létjogosultságát a módosított jövedéki törvény mondja ki. A műemlékvédelemről szóló 1997. évi LIV. törvényben rögzített, 1998-tól érvényes további új bevételi forrás a "műemlékvédelmi bírság" és a "műemlékek értékesítéséből, hasznosításából befolyt árbevétel". Nagyságrendjét az ismert bérleti díjak éves összegéből, valamint az eddigi gyakorlat szerinti kastély-értékesítés összegéből, kalkuláció alapján (kb. 170 M Ft bevétel 60%-a illeti a KKA-t), 100 M Ft-ban

állapították meg.

Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény szerint 1998-tól az építésügyi bírság bevételének 60 %-a is a KKA-t illeti.

Ezen a jogcímen már az 1997. évi költségvetés is tartalmazott előirányzatot (600 M Ft), teljesítés azonban a törvényben megjelölt időpont következtében nem származhatott. Az 1998. évi előirányzatot - amely jelentősen alacsonyabb (200 M Ft) az előző évinél - az építkezések számából, az általában bírságolt esetek alapján egy átlagos ingatlanérték figyelembevételével határozták meg.

A tervezési körirat a bányajáradékból az Alap részesedését 1998. évre 0%-ban jelölte meg, ellentétben az érvényben lévő bányászati törvény 20. §-ában foglaltakkal, (miszerint a bányajáradék 10%-a a KKA-t illeti meg a "tájseb rehabilitáció" finanszírozására), ezért a KKA tervezésénél ezen a jogcímen - helyesen - a bányajáradék (15,2 Mrd Ft) 10 %-ának 3/4-ével kalkulálva 1.150 M Ft előirányzatot állítottak be 1998. évre. A bevétel további része a KKA törvényben már korábban is előírt forrásokból tevődik össze. A legnagyobb volument a termékdíjak képviselik - az új jogcím nélkül - összesen 13.400 M Ft-tal. A tervezés alapja a ténylegesen befolyt bevételből visszaszámolt fogyasztásnak - üzemanyag kivételével - a termékdíjknál alkalmazható (köriratban meghatározott) 10,8 %-os valorizációval kialakult értéke. Az üzemanyag termékdíj összegét a jövedéki törvény tervezetében meghatározott hányad alapján számszerűsítették.

Az üzemanyag termékdíj 1998. évtől "A jövedéki adó üzemanyag termékdíj jogcímen beszedett része". Az előirányzatot az 1997. évi fogyasztás és a korábbi termékdíj 11 %-kal növelt szorzata alapján alakították ki.

Az 1998. évi bevétel részét képezi még - a korábbi évekhez hasonlóan - 1 Mrd Ft privatizációs bevétel a környezeti károk elhárítására. A privatizációs folyamat várható befejezésével ez a jogcím a továbbiakban megszűnik.

A környezetvédelmi és természetvédelmi bírságok - 1996. évben és várhatóan 1997. évben is - jelentősen meghaladták az előirányzatot. Az 1998. évi tervszámok - a várható teljesítés 10-13 %-os növekményével számolva - reálisabbnak ítéltetők.

Az Alapból nyújtott támogatások visszafizetését és ezek kamatainak 1998. évi tervszámát (2,2 Mrd Ft) - a korábbi évhez hasonlóan - a vezetett nyilvántartás adataiból állapították meg. Az 1997. évi várható teljesítés (649,1 M Ft) a visszafizetések

tervtől (1.670 M Ft) való jelentős elmaradását tükrözi. A KKA 1998. évi kiadásaira 23.402 M Ft-ot terveztek, amellyel biztosítják - az államháztartás által finanszírozott beruházások forrásmegtakarításáról szóló kormányhatározatban foglaltaknak megfelelően - a 858 M Ft szufficit összegét. A kiadás legjelentősebb hányadát a környezetvédelmet közvetlenül elősegítő fejlesztések képviselik (16.272 M Ft). A különböző felhasználási jogcímenek tervezhető kiadásokat az egyes elkülönített állami pénzalapokról szóló 1992. évi LXXXIII. tv. 34. §-a szabályozza. Az előirányzatok ezeket az értékhatárokat nem haladják meg, esetenként alatta maradnak. Az itt jelentkező megtakarítások is részét képezik a meghatározott szufficit (858 M Ft) fedezetének. A bevételi források előírt %-ában meghatározott kiadások azonban nem minden esetben realizálódnak a tervezett mértékben.

A környezeti károkozás, veszélyeztetés elhárítását szolgáló beavatkozások költségeinek megtérítése jogcímen az 1997. évi 780 M Ft előirányzattal szemben augusztus végéig 117 M Ft tényleges kiadás merült fel. Ennek ellenére a várható kiadás összegét 800 M Ft-ban, az 1998. évi tervszámot 950 M Ft-ban jelölték meg. A felhasználást egy kormány-előterjesztésben (garéi veszélyes hulladék kárelhárítása) rögzített környezeti károkozással összefüggő kiadásra alapozzák. Csak az előterjesztés elfogadása esetén várható az előirányzat felhasználása.

Az 1999-2000. évekre vonatkozó prognózist az 1998. évi tervszámok alapján - a köriratban rögzítettek szerint az inflációs mérték 80%-ának - figyelembe vételével alakították ki.

Az Alapnál mind a bevételek, mind a kiadások előirányzatai alapvetően a vonatkozó törvényekben meghatározott mértékek, valamint a tapasztalati adatok figyelembevételével kerültek megállapításra. A bevételi növekmény nagy részének feltétele a jövedéki törvénytervezet elfogadása. A felhasználási jogcímek között szintén szerepel előterjesztéstől függő tényező.

A KKA terhelését érinti az a KTM vezetői döntés, amely szerint a fejezeti kezelésű előirányzatok költségvetési támogatásának kiváltása a KKA terhére történik. A költségvetési törvényjavaslatból nem tűnik ki, hogy a KKA mely forrása pótolja a költségvetési kiadások fedezetét. A KTM tájékoztatása szerint a "Közcélú környezetvédelmi feladatok" finanszírozására fordítható pénzeszközök szolgálják a fejezeti

kezelésű előirányzatokhoz történő igénybevételt, míg az intézmények körében tervezett forráskiegészítést a környezeti károkozás megelőzését és felderítését szolgáló munkafeltételek javítására fordítható keretösszeg teszi lehetővé. (Ez a gyakorlat megegyezik az 1997-ben követett eljárással.)

A fejezeti kezelésű előirányzatok forrásának biztosításához a törvényjavaslat - 533,9 M Ft-ot bázisképző módon, 386,1 M Ft-ot az 1998. évi növekményként - összesen 920 M Ft-ot tartalmaz a KKA terhére.

A fejezet intézményi szférájában a KKA-tól átvett pénzeszköz 1998. évi tervszáma 1.427 M Ft. Ebből az előző évi - változásokkal korrigált - előirányzathoz viszonyítva 410,3 M Ft a növekmény összege.

Ennek alapvető része - összesen 346,6 M Ft - a Környezetgazdálkodási Intézet költségvetésében jelenik meg többek között az alapkezelési feladatok ellátásának pénzügyi fedezeteként (előírt bevételi többlet, 3%-os létszámcsoökkentés hiányában felmerülő személyi juttatás pótlása).

A természetvédelmi területi szerveknél 21,0 M Ft, a környezetvédelmi területi szerveknél 42,0 M Ft, a KTM igazgatása címen 0,7 M Ft a bevételi többlet teljesítése érdekében a KKA-tól átvett pénzeszköz tervszáma.

### **3.5.5 Központi Nukleáris Pénzügyi Alap**

Az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. tv. (At) 62. §-a új elkülönített állami pénzalap 1998. január 1-jei létrehozását írta elő, meghatározva annak célját: a radioaktív hulladékok végleges elhelyezésének, a kiégetett üzemanyag átmeneti- és végleges elhelyezésének, illetve a nukleáris létesítmények leszerelésének (lebontásának) finanszírozását. Az Alap kezelőjeként a törvény az Országos Atomenergia Hivatalt (OAH) jelölte ki.

Az Alap forrását az engedélyesek befizetései képezik, melyek mértékét az At. 63. § (3) bekezdése szerint az éves költségvetési törvény határozza meg, kijelölt szerv által készített, az OAH és - atomerőmű vonatkozásában - a Magyar Energia Hivatal (MEH) által véleményezett költségbecslés alapján.

Az Alap 1998-2000. között tervezett bevételeinek 99 %-át a Paksi Atomerőmű Rt. (PA Rt.) befizetései teszik ki (1998-ban a 7.504,4 M Ft előirányzathoz 7.428,7 M Ft-ot). A további 1 %-ot

részben további engedélyesektől, illetve - az At. szerint - költségvetési intézmény által termelt radioaktív hulladékok esetén a központi költségvetést terhelően kívánják biztosítani. Így az 1976. óta működő püspökszilágyi tároló működtetéséhez az MKM és az MTA fejezettől 5-5, az NM-től 30, az IKIM-OAH-tól 15 M Ft bevételt irányoztak elő. A hulladéktároló bezárását követően - egyes becslések szerint - 70-90, esetenként több száz évig még védett megőrzési, fenntartási költségekkel kell számolni. (Az Alap kiadásait 120 év időtávra tervezik.)

A hosszú időtávra is tekintettel - az Alap 1998-2000. között előirányzott **kiadásai** a tervezett bevételeknek csak kb. 50 %-át érik el, a maradványokat (pl. 1998-ban 3.776,6 M Ft) a jövőbeni feladatokra tervezik tartalékolni. Az Alap által finanszírozandó fejlesztési feladatokat az Országos Atomenergia Bizottság (OAB) által jóváhagyott, a kis- és közepes aktivitású radioaktív hulladékok végleges elhelyezésével foglalkozó ún. "Nemzeti Projekt" és a nagyaktivitású és hosszú élettartamú radioaktív hulladékok elhelyezésének megoldására irányuló, a Paksi Atomerőmű által fedezett "Program" folytatása jelentik. (Az 1997. évre a PA Rt. - eredetileg az erőmű kiegészítő kazettái oroszországi kiszállítására rendelt forrásai (3,2 Mrd Ft) - terhére előirányzott összeg az átmeneti tárolóval együtt 1.383 M Ft).

Az Alapból finanszírozandó egyes új létesítmények telephelyének kiválasztása, a hosszú távú költségvolumen mértéke jelenleg jelentős bizonytalanságokkal terhelt. A költségeket illetően nemzetközi szinten is legfeljebb prognózisok állnak rendelkezésre. A számításba jöhető telephelyek kapcsán évente több 10 M Ft (1998-ban pl. 55 M Ft), az önkormányzati-lakossági fogadókésztséget befolyásoló, ún. "kommunikációs" költségekkel számolnak.

Az 1998. évi befizetési kötelezettségek, illetve a hosszú távú terhek első tervváltozatát a MEH részére 1997. júniusában küldték meg, amelyet kiegészítő dokumentáció, szakértői tárgyalás és emlékeztető felvétele követett. Az ezek alapján módosított számítási anyagot június közepén juttatták el a MEH-be.

A MEH - 1997. július 21-én az OAH-nak írt - levele szerint: "bár az emlékeztetőben is rögzített számos kapcsolódó kérdés tisztázatlan maradt" - a MEH az At-ben megfogalmazott feladatát, valamint a költségvetési törvény sürgetését szem előtt

tartva - a hivatkozott levéllel és a PA Rt. számításaival egyetértett, s azt vették figyelembe a költségvetési törvényjavaslatban is.

A tervezés időszakában még tisztázatlan volt, pl. hogy a PA Rt. hogyan kapja meg az általa, engedélyesként az Alapba fizetendő összeget. (Ez az MVM Rt.-t, az áramszolgáltatókat és a fogyasztókat egyaránt érintő kérdés, amelyben a társaságok közös állásfoglalása az 1997. július 16-i Emlékeztető szerint még nem alakult ki.) Más államok beszedés-befizetési mechanizmusának, s benne pl. az árszintre gyakorolt hatásoknak a részletes, összehasonlító elemzése is még hátra van.

A számítási anyag 4 objektum költségtényezőivel (a nagyaktivitású hulladéktároló létesítés és üzemeltetés, a kis- és közepes aktivitású hulladéktárolóval kapcsolatos előkészítés és létesítés, a kiégett kazetták átmeneti tárolójának bővítési munkálatai, valamint a Paksi Atomerőmű leszerelési költségei) számol.

A **nagyaktivitású**, mintegy 1600 tonnás **hulladéktároló** létesítés, üzemeltetés (pihentetés) és felügyelet (védett megőrzés), szállítás szakaszaira vonatkozó költségeket szakirodalmi adatokra hivatkozással, becsülték. Bár kutatások már a "Nemzeti Projekt" keretein belül folynak, még 1997 közepén "nem volt tisztázott sem a létesítmény helye, sem a technológia, mely a tényleges ráfordításokat alapvetően meghatározza". A PA Rt. számítási adatai szerint csak 35 év múlva indulna a beruházás. Addig, 1998. évi áron mintegy 27 Mrd Ft előkészítési költséget becsülték, s ebből 1998-ra 160 M Ft-tal számoltak a program 1995-98. évi (első) szakaszának részeként.

A kb. 24.000 köbméteres **kis- és közepes aktivitású hulladéktárolóval** kapcsolatos előkészítés annyiban előrehaladottabb, hogy 1996. végére az egyik lehetségesnek ítélt telephely (Üveghuta körzete) feltételeiből kiindulva elkészült a tároló építésére és működtetésére vonatkozó terv. A kivitelezést 2000-2003. között, addig még a létesítés további előkészítését tervezik (1998-ban 780 M Ft, 1999-ben 902 M Ft irányzámmal).

**A Kiegészített Kazetták (fűtőelemek) Átmeneti Tárolója (KKÁT)** bővítésének tervei elkészültek, a kivitelezés 1997-ben elkezdődött. A beruházásra vonatkozó számok a fejlesztési terven, az üzemeltetési az 1996. évi számítások aktualizálásán alapulnak. A bővítést modulrendszerben tervezik.

Az 1998. évi előirányzat 2.622,7 M Ft. Az elkövetkező 25 évre tervezett tároló-bővítés mértéke - és így az összesen (1998. évi áron) mintegy 33-34 Mrd Ft-ra becsült ráfordítás - csökkenhet az oroszországi kiszállítási lehetőség esetleges részbeni fennmaradásakor.

A mintegy 120 éves időszakra vonatkozó első két, illetve a 80 évre számolt harmadik (KKÁT) költségtényező együttes várható ráfordításait - 1998. januári áron - mintegy 270 Mrd Ft-ra becsülik.

Az Alapban felhalmozódó összeg felveti a központi költségvetés közép-, illetve hosszú távú finanszírozásának átgondolása szükségességét.

**Az előbbieken jelzett költségeket** - közel 100 Mrd Ft-ra becsült összeggel - **a Paksi Atomerőmű** 10 év múlva megkezdendő és döntően a 2030-as években folyó felszámolási - **leszerelés költsége egészíti ki, amely összeg egy 1992. évi tanulmány aktualizálásán alapul.** Az erőmű élettartamának végét 2017-ben határozták meg, így az addigi PA Rt. befizetésekkel kell biztosítani az utána még több mint 100 évig felmerülő költségek forrásait. A PA Rt. által ez alapján számított 1998. évi 7.428,7 M Ft befizetési kötelezettség került a KNPA-nak az Rt-től származó bevételi előirányzataként beállításra, az 1999. illetve 2000. évi irányszámok pedig évi 13-13,5 %-os inflációval számítottak.

Az At. előírja, hogy a bevételek értékállóságának biztosítása érdekében - annak éves átlagos állománya után - az átlag jegybanki alapkamatnak megfelelő mértékű kamatot írjanak jóvá a központi költségvetés terhére.

A PA Rt. önköltségét az Alapba 1998-ban befizetendő 7,4 Mrd Ft-nak csak várhatóan egy része (kb. 4,1-4,2 Mrd. Ft) növeli, mivel a számítási anyag peremfeltételeiben a kiegészített kazetták oroszországi kiszállítását (3,2-3,3 Mrd Ft) már nem tervezik. A PA Rt. által számolt fajlagos költségnövekmény így 1998-ra 32,3 fillér/kWh. Az 1998. évi (és későbbi) fejlesztési igényt csökkentheti, ha a létesítésnél kisebb fajlagos költségű hulladék kiszállítás mégis folytatódik az oroszországi tárolókba.

## 4. Euro-Atlanti Integráció fejezet

**Az 1998. évi központi költségvetés önálló fejezetként (XXXV. Euro-Atlanti Integráció) tartalmaz a feladat ellátásához előirányzatot.** Az önálló fejezet létrehozását - az eredeti kormányzati szándékok szerint - az indokolta, hogy az integráció több fejezetnél (**HM, BM, FM, NM, KTM**) megvalósuló szakmai, fejlesztési feladatainak pénzügyi forrása egy fejezeten belül összpontosuljon, összevont képet adva a megvalósítás jövő évi költségeiről. A törvényjavaslatban megjelenített összegű rendkívüli kiadás a tervezés folyamata során csökkent (2 Mrd Ft).

A szűkös pénzügyi lehetőségek következtében - de az évközi átcsoportosítások számának csökkentésére vonatkozó kormányzati szándékokra is visszavezethetően - **a feladatok ellátásához szükséges előirányzatok többségét az érintett fejezeteknél tervezték meg.** Az előirányzatok szakmai elnevezése azonban a törvényjavaslatban már nem teszi lehetővé az integrációs folyamat 1998. évi költségeinek áttekintését. A fejezet csökkentett összegű előirányzata az egyes fejezetekhez rendelt feladatok forrásainak kiegészítéséül, illetve az előre nem számszerűsíthető igények kielégítésére - tartalékként - szolgálhat. Mértéke, valamint az eredeti szándék elmaradása alapján indokolatlan a költségvetésben önálló fejezetként szerepeltetni, célszerűbb lenne - a fejezet felett szakmai felügyeletet gyakorló és az előirányzat-átcsoportosítás jogával rendelkező Kormány döntési jogkörében hagyva - a Miniszterelnökség fejezeten belül a Kormányzati rendkívüli kiadási cím alatt, önálló alcímen szerepeltetni.

Az irányelvek és a tervezési körirat szerint prioritást élvező Euro-atlanti integrációhoz való csatlakozás feltételeinek pénzügyi forrásait a fejezetek egyes címeinek előirányzatai sem biztosítják.

A **BM** fejezetnél a Polgári védelem feladata - az Euro-atlanti csatlakozás előkészítéséhez kapcsolódó - NATO Békepartnerségi program teljesítése. A költségvetési törvényjavaslatban mindössze 19 M Ft szerepel a - NATO részére megküldött - "megemelt szintű" békepartnerségi munkaterv végrehajtására, szemben a felülvizsgált 87 M Ft összegű igénnyel. Az előirányzat megegyezik az 1997. évre jóváhagyott összeggel,

így a megfogalmazott prioritás érvényesítése nem valósult meg.

## **5. A költségvetés technikai fejezetei**

**A központi költségvetés négy technikai fejezete együttesen adhat reális képet a (belföldi és külföldi) államadósságról. Éppen ezért az államadósság egységes és egy szervezet általi kezelése, valamint előirányzatainak áttekinthető - az ellenőrzés lehetőségét is megteremtő - tervezése és elszámolása nem nélkülözheti a vonatkozó fejezetek teljes körű szakmai felülvizsgálatát.** Ez a munka megkezdődött, a forint és a devizaműveletek fejezeti alapú szétválasztása azonban még nem, illetve esetenként felemás megoldásokat alkalmazva történt meg. Ebből következően 1998-ban sem teremtődnek meg a következetesség számviteli alapelve érvényesülésének feltételei.

Az MNB-nél elhelyezett "Költségvetési (állami) devizabetét kamata" kiadási és bevételi előirányzatának tervezésénél fejezeti elkülönítést valósított meg a PM (a kiadást a "Nemzetközi elszámolások" fejezetben, a bevételt "A belföldi államadósság költségvetési elszámolásai" fejezetben tervezték meg). A bevétel belföldi elszámolásának indokaként az MNB-el forintban történő elszámolást jelölték meg a törvényjavaslat összeállítói, miközben az ugyancsak külföldi pénzügyintézetektől felvett és más adósokhoz kihelyezett hitelek forint elszámolása (adós általi törlesztés, kamatfizetés) a nemzetközi fejezet szerves része.

A nemzetközi pénzügyintézetek hiteleivel finanszírozott fejlesztési programok hitelkihelyezési előirányzatai a XL. Nemzetközi elszámolások fejezetből, helyesen a tényleges felhasználó fejezetekhez (intézményi, vagy a központi beruházási jogcímen), az államháztartás más alrendszeréhez - TB Önkormányzatok, Elkülönített állami pénzalapok - kerültek. A tervezési körirattól eltérő előirányzat kialakítás miatt azonban csak részben biztosított a kihelyezési előirányzatoknak a XLII. A költségvetés nemzetközi hitelfelvételei és külföldi adósságának törlesztése fejezetben elszámolt tárgyevi hitelfelvétellel való egyezősége, ellenőrizhetősége. A fejlesztési hitelhez kapcsolt

saját forrásra való utalást a törvényjavaslat indokolása sem tartalmazza.

Bár az állam külföldi adósságához kapcsolódik (a mindenkori devizaárfolyamoktól függ) az 1996-ban átváltott devizaadósság kamat-előirányzata és a teljesítés pénzügyi elszámolása, mégis a Belföldi államadósság költségvetési elszámolásai között szerepeltetik.

Intézkedés történt a belföldi államadósság kamatfizetését és a tőketörlesztést tartalmazó fejezetek címeinek harmonizálására, de további feladatok várnak megoldásra. A belföldi államadósság költségvetési elszámolásai fejezet 6. kiadási címén belül a tartalmi azonosság (egy címen belül csak kamat, vagy csak egyéb költség elszámolása) továbbra sem biztosított; nem indokolt az állampapír kibocsátásokhoz kapcsolódó **reklám és nyomdaköltségek** külön címen történő tervezése és elszámolása, mivel a fejezetnek van költségelszámolási címe. Elkülönítésük és alakulásuk folyamatos figyelemmel kísérése alcím szinten is megoldható lenne.

Az előzőekben részletezett példák jelzik, hogy az 1999. évi költségvetés készítésénél lényeges módosításokra lesz szükség, ezért továbbra sem valósul meg a költségvetések állandósága és összehasonlíthatósága. Ezen követelményt ugyan direkt módon nem írják elő a jogszabályok, de a Sztv. 15. § (5) bekezdésében, valamint az Áht. 18. §-ában foglaltakból következik, hogy a költségvetéseknél is érvényesíteni kell a következetesség számviteli alapelvét, azaz az állandóságot és az összehasonlíthatóságot. (Az Sztv. a beszámolók összehasonlíthatóságát és állandóságát írja elő, az Áht. pedig a költségvetés és a beszámoló azonos szerkezet szerinti készítését.)

**A feladatkörbe tartozó tevékenységek végrehajtási felelősségének és jogkörének egyértelmű rendezése, a szervezetek közötti nagyobb fokú koordináció biztosítása mellett szükséges néhány tárgykörbe tartozó fogalom definiálása is.**

Az utóbbi években a technikai fejezeteknél és az elkülönített állami pénzalapok költségvetési

egyenlegeinél követelményként megfogalmazott, illetve hivatkozási alapul szolgáló GFS fogalma, tartalma, a konkrét nemzetközi gyakorlat sem tisztázott.

**A központi költségvetés valamennyi fejezetének, ezen belül a nemzetközi elszámolásokhoz és a belföldi államadóssághoz kapcsolódó technikai fejezeteknek minden devizaforgalommal közvetlenül, vagy közvetetten összefüggő bevételi és kiadási (forint) előirányzata alultervezett.**

Az államháztartás egyes alrendszerének 1998-2000. közötti tervezési munkálataihoz a Pénzügyminisztérium által kiadott Tervezési körirat I/2. pontjában egységes alkalmazásra közölt devizaárfolyam prognózisok lényegesen alatta maradtak a törvényjavaslat általános indokolásának számozatlan mellékletében közölt éves átlagos devizaárfolyamoknak (pl. 1998-ban 205,5 Ft/dollárral szemben 215 Ft/dollár). A szeptemberi árfolyamokat és az inflációt figyelembe véve (keresztárfolyam változás hatásával nem kalkulálva) nem zárható ki, hogy a devizaárfolyamok már 1998 elején elérik az előirányzatok tervezése alapjául meghatározott értékeket.

## **5.1 Nemzetközi elszámolások**

A XL. Nemzetközi elszámolások fejezet tervezett egyenlege a központi költségvetés törvényjavaslat szerinti hiányát 13,2 Mrd Ft-tal javítja, amiben elsődleges szerepe a korábbi hitelkihelyezések (kormányhitelek, valamint a nemzetközi pénzügyi szervezetektől felvett és a tényleges kedvezményezettekhez kihelyezett hitelek) 1998. évre prognosztizált visszatérülésének van.

### **5.1.1 A kiadási előirányzatok megalapozottsága**

#### **5.1.1.1 Nemzetközi pénzügyi szervezetek és külföldi pénzügyintézetek kihelyezett hitelei**

A Nemzetközi pénzügyi szervezetek és külföldi pénzügyintézetek kihelyezett hiteleinek címmeghatározása nem utal a hitelekkel kapcsolatosan tervezett kiadás tényleges tartalmára (kamat és rendelkezésretartási jutalék).

**A Nemzetközi pénzügyi szervezetektől és külföldi pénzügyintézetektől felvett hitelek kamat és rendelkezésretartási jutalék törlesztése** alcímen előirányzott tételek közül a korábbi lehívások terheinek - a Kitöltési

útmutatóban megjelölt szempontok szerint összeállított - előirányzata a Magyar Államkincstár Államadósság Kezelő Központjának (ÁKK) előrejelzésén alapul. (Megjegyezzük, hogy jelentős mértékben felfelé tér ettől el az MNB által összeállított kamatprognózis devizaadata, ami a jövőbeni szerződés-kötés, illetve lehívás eltérő mértékű kalkulálásából ered.)

**A Bős-Nagymaros Vízlépcsőrendszer osztrák hitel kamata miatti térítés előirányzatát** (MVM Rt. részére) a PM Vállalkozásfejlesztési és Szabályozási Főosztálya - érvényes megállapodásra hivatkozó - összeállítása alapján határozták meg.

#### **5.1.1.2 Vegyes kiadások**

A vegyes kiadások alcímének megnevezése nincs összhangban az alatta felsorolt kiemelt előirányzatok tartalmával. A **Nemzetközi tagdíjak** alcím ugyanis a XLII. A költségvetés nemzetközi hitelfelvételei és külföldi adósságának törlesztése fejezetbe tartozó "kötvénytörlesztési", megbízási díjfizetési előirányzatok mellett alaptőke-hozzájárulást is tartalmaz. Az alcímhez tartozóan a magyar-angol "kötvénytörlesztés" szó, a pénzügyi gyakorlatban inkább a "tőke-visszafizetés" fogalomkörénél használatos, aminek elszámolása a XLII. A költségvetés nemzetközi hitelfelvételei és külföldi adósságának törlesztése fejezetbe tartozna.

A PM Nemzetközi Gazdasági Kapcsolatok Főosztályának összeállítása szerint a magyar-angol kötvények mellett a magyar-amerikai kötvények is ide tartoznak, de erre az előirányzat-csoport megnevezése nem utal.

A Kormány 2095/1997. (IV. 18.) sz. határozatának 2. pontja előírja, hogy az Európa Tanács Társadalomfejlesztési Alapjához történő csatlakozással kapcsolatos éves tagdíjat és az egyszeri pénzügyi hozzájárulást figyelembe kell venni az éves költségvetési tervezés során. Ennek megfelelően az alcím 13.-14. előirányzat csoportjában 1998-ra 5 és 105 M Ft-os előirányzatot alakított ki a PM Nemzetközi Pénzügyi Intézmények Titkársága. Az előirányzat várható teljesülésének "megalapozottságát" jelzi, hogy a tagfelvétellel kapcsolatos elgondolások, a felvétel-kezdeményszervezés szervezete kialakulatlan (**BM, NM, PM**).

#### **5.1.2 A bevételi előirányzatok megalapozottsága**

A Nemzetközi elszámolások fejezet 36,1 Mrd Ft-os előirányzatának döntő része az évekkel ezelőtti kormányhitelek 1998-ra prognosztizált nemzetközi megtérülése, míg 9,4 Mrd

Ft-ot tesz ki az állam által közvetlenül felvett és belföldi adósokhoz származékos hitelszerződéssel kihelyezett fejlesztési hitelek előirányzott visszafizetése.

A törvényjavaslat és indokolásai mellett az egyéb - PM által bemutatott - dokumentumok sem tartalmaznak elegendő információt az állam 1998. évi **kormányhitelek visszatérülés** (18,7 Mrd Ft-os és 7,7 Mrd Ft-os) bevételi előirányzatának minősítéséhez.

A megalapozottságot alátámasztható adatok egy része állam- és üzleti titkot képezhet, így azok a törvényjavaslatban nem jelenhetnek meg. A helyszíni ellenőrzésnek a megalapozottság igazolására bemutatott dokumentum azonban - a bevételi előirányzat devizaszerkezetes bontásának hiánya mellett (az érvényes hitel-kihelyezési szerződés szerint) - nem tartalmaz az adós visszafizetésére, az átütemezett, de az adóstól elvárt törlesztésre, valamint az adósság behajthatatlannak minősítése, esetleg egyéb ok(ok) miatt diszázszióval történő értékesítése esetére fontosabb jogcímek szerint tervezett adatokat.

**A Nemzetközi pénzügyi szervezetek és külföldi pénzügyintézetek kihelyezett hiteleinek visszatérülése** cím (az adósok kamatfizetése és tőketörlesztése) előirányzatait, a korábbi évek - kifogásolt - gyakorlatától eltérően, folyamatosan vezetett saját nyilvántartás hiányában a kereskedelmi bankoktól bekért adatszolgáltatásra alapozták.

## **5.2 A belföldi államadósság költségvetési elszámolásai**

A törvényjavaslat 1998. évre a XLI. A belföldi államadósság költségvetési elszámolása fejezet rendes és rendkívüli kiadását 734,5 Mrd Ft-ban, bevételeit pedig 87,1 Mrd Ft-ban irányozta elő.

### **5.2.1 A kiadási előirányzatok megalapozottsága**

#### **5.2.1.1 A költségvetés által felvett MNB hitelek kamata**

A **költségvetés hitelfelvételeinek** 1998. évi kiadási kamat-előirányzatát a hatályos szerződésekben rögzített hiteltartozás figyelembevételével alakították ki. A kamatok döntő részét fixen meghatározták, míg a jegybanki alapkamatra vonatkozóan a PM prognózist készített. A jegybanki alapkamat tényleges alakulásától függően az előirányzat teljesítése eltérhet.

#### **5.2.1.2 Az államkötvények kamata**

**Az államkötvények kamat-előirányzata egyre nagyobb teljesítési valószínűséggel tervezett**, bizonytalanságát a pénzpiac működésének kockázata mellett, a változó kamatozás jelenti. Megközelítően 600 M Ft-os eltérés van a törvényjavaslat 1. sz. mellékletében rögzített hiányt finanszírozó kötvények kamat-előirányzata (208.290,0 M Ft) és az azt alátámasztani hivatott, az Általános indokolás 413. oldalán csatolt számozatlan melléklet várható kamatkiadás adata (207,7 Mrd Ft) között.

**A konszolidációval kapcsolatos kamat-előirányzatot** - törvényi felhatalmazás hiányában - a Magyar Államkincstár és az MNB között 1997. május 30-án kötött portfóliócsere megállapodásra is alapozzák. Az MNB portfóliójában lévő konszolidációs államkötvényeket 80 Mrd Ft értékben "friss" kibocsátású (1997. évi) hiányt finanszírozó és adósság megújító kötvényekre, kincstárjegyekre cserélik. Az "államadósság kezelés" általános felhatalmazására hivatkozó kincstári intézkedés következtében úgy tűnik, mintha a hitel-, adós- és bankkonszolidációval kapcsolatos 1998. évi terhek számottevő csökkenése következne be, mivel mintegy 16-20 Mrd Ft-ot nem ezen az alcímen, hanem hiányt finanszírozó kamatteherként terveztek meg.

A 2013-ban lejáró Hitelkonszolidációs államkötvényeket diszkont kincstárjegyekre, illetve 2-3 éves lejáratú kötvényekre cserélni, azok állandósuló megújítási kényszere miatt is kifejezetten előnytelen a központi költségvetés szempontjából.

### **5.2.1.3 Az 1996-ban átváltott devizaadósság kamata**

Az Állami Számvevőszék az 1997. év költségvetési törvényjavaslatának véleményezésénél is megtévesztőnek minősítette a kiadási cím megnevezését, ami az 1996-ban megtörtént gazdasági eseménnyel összefüggő kötelezettségre utal, holott az MNB és az állam közötti devizaadósság csere csak 1997. január 2-i hatállyal történt meg.

A 175,2 Mrd Ft várható kiadással prognosztizált előirányzat a PM és az MNB által megkötött szerződéses adósságállománnyal és a költségvetési törvény összeállításánál egységesen számolt árfolyamokkal kalkulált. A tervezésnél alkalmazott devizaárfolyam adatok alacsony volta miatt, valamint amennyiben az 1997. évi privatizációs bevételek felhasználásával részleges tőketörlesztés valósul meg, az előirányzat alátervezett.

A devizaárfolyamok alakulásától függően, valamint a kötelezettségek éven belüli

esedékességének eloszlásából adódóan mintegy 6-10 Mrd Ft többletkiadás valószínűsíthető.

**Az első tervezési évben nem teljesül az adósságcsere lebonyolításának a költségvetési egyenlegre gyakorolt semleges hatása**, ugyanis a XXII. Pénzügyminisztérium fejezet 27. bevételi címén tervezett MNB befizetés (osztalék) összegét - annak ellenére, hogy a devizaadósság-cserével átvállalt külföldi adósság után 1998-ban esedékes 175,2 Mrd Ft kamatot az MNB helyett a központi költségvetés fizeti meg - mindössze 62,0 Mrd Ft-ra becsülték. Azt is figyelembe véve, hogy a központi költségvetésnek az adósságcsere miatt közel 35 Mrd Ft kamatmegtakarítása keletkezik, összességében 1998-ban mintegy 80 Mrd Ft forrástöbblet megteremtéséről kell gondoskodnia. Ugyanakkor nem hagyható figyelmen kívül, hogy a monetáris politika 1998. évi gazdasági feltételrendszere ezt az összeget - előre nem számszerűsíthető mértékben - befolyásolhatja.

#### **5.2.1.4 Kincstárjegyek kamata**

A lejárat szerkezet nagy mértékű "javulása" ellenére is a fejezet kiadási előirányzatai közül a **kincstárjegyek** várható hozamának tervezése és a kamat-előirányzat teljesülésének realitása - a jelentős pénzpiaci függőség miatt, javuló lejárat szerkezet mellett is - bizonytalanságokat tartalmaz.

#### **5.2.1.5 Egyéb kamat-, költség- és jutalékfizetések**

A 6. kiadási címen előirányzott kiadás döntő részét a központi költségvetés 1998. évi jutalékfizetése jelenti. Bár összegében nem jelentős az ezen a kiadási címen elszámolt kamat (HAGE refinanszírozási hitelének kamata), de az előirányzatok tartalmi homogenitása érdekében az további "tisztításra" szorul.

#### **5.2.1.6 Származékos világbanki hitelek folyósítása**

A kedvezményezettekhez való 70,0 M Ft származékos világbanki hitelkihelyezést számszerűsít a törvényjavaslat, miközben bevételei között a hitel felvétele nem szerepel.

Már az 1995. évi zárszámadási törvényjavaslat ellenőrzésénél is megállapította az ÁSZ, hogy a központi költségvetés - adósokhoz kihelyezetlen - világbanki forrással nem rendelkezett. Így az Áht. 14. §-ának tiltása ellenére a törvényjavaslatban előirányzott gazdasági esemény csak az 1998. év központi költségvetés hiányának növelésével valósulhat meg.

#### **5.2.2 A bevételi előirányzatok megalapozottsága**

A fejezet 64.499,8 M Ft-os rendes és 22.560,0 M Ft-os rendkívüli bevételi előirányzattal számol, amelyek között több, kockázattal teljesíthető tétel szerepel. Az előirányzatok

bizonytalanságának mértéke (néhány százmillió forinttól milliárdos nagyságrendig) és oka különböző tényezőkre (az adósok fizetési lehetősége és készsége, hiányoznak az állami követelések eredményesebb behajtásának a feltételei, jövőbeni pénzüpiaci viszonyok, pénzintézetek eredményessége) vezethető vissza.

#### **5.2.2.1 A költségvetés követeléseit csökkentő bevételek**

A Kincstár becslésére alapozott - a vonatkozó beruházási és egyéb hitelszerződésektől jellemzően elmaradó - előirányzatok teljesítési valószínűségét alapvetően az adósok fizetési lehetősége is befolyásolja. Nagyobbrészt továbbra is hiányoznak ugyanis az állami követelések eredményesebb behajtásának a feltételei. Érdemi javulást a kincstári informatikai rendszer fejlesztése eredményezhet.

#### **5.2.2.2 Kamatbevételek**

Az **alárendelt kölcsöntőke-kötvény kamat** előirányzata a kötvények állományára, a fizetési időpontokra vonatkozóan már ismert, vagy becsült kamatok mértékére alapozott.

A **Kincstári Egységes Számla forint-betét kamat-előirányzata** a PM által becsült jegybanki alapkamattal tervezett, miközben az előirányzatok megalapozásaként a mérték (egy hónapos passzív műveletre, passzív repo) módosítására tesz javaslatot az előterjesztő (Áht. 18/D. § (1) bekezdés). Ugyanakkor az Áht. 18/C. § (3)-(5) bekezdései továbbra is előírják, hogy a KESZ-t az MNB-nél kell vezetni és a pénzeszközöket folyamatosan azon kell tartani. Ebből következően a központi költségvetés kamatbevételei - miután általában a passzív repo alacsonyabb a jegybanki alapkamathoz képest - csökkennek. (1 % pontos eltérés esetén 2 Mrd Ft körüli kamatbevétel csökkenés következhet be a KESZ 1998. évi átlagos állományát figyelembe véve.)

A bevételi előirányzat teljesítését nagy mértékben befolyásolják a tényleges gazdasági folyamatok. Ezzel együtt is - a KESZ ÁKK által 1998-ra becsült állományát figyelembe véve - az MNB kamatfizetésének 1998. évi **bevételi előirányzata alátervezett** (még úgyis, hogy a finanszírozási terv meghatározásánál az Államadósság Kezelő Központ nem számolt - a törvényjavaslat által - az elkülönített állami pénzalapok részére, az előzetesen ütemezett összeget meghaladó finanszírozási igényeik teljesítéséhez biztosított KESZ igénybevétellel). (Megjegyezzük, hogy az 1997. évi KESZ kamatbevételi éves előirányzat az első nyolc hónapban 49,3 %-kal, azaz 14,3 Mrd Ft-tal túlteljesült.)

Az Államkötvények **felhalmozott-kamat előirányzata** az 1997. I-VIII. hónapjának tényadatait, az 1998-ra tervezett

kötvénykibocsátásokat, valamint a fajlagos kamatmértékeket figyelembe véve túlzottan óvatos tervezésre utal. (Az 1997. éves bevételi előirányzat már az év első nyolc hónapjában 126,8 %-ra, 3,4 Mrd Ft-tal túlteljesült, az 1998. évi előirányzat viszont 2,3 Mrd Ft-tal elmarad az eredeti 1997. évi előirányzattól.)

#### **5.2.2.3 Állami vagyonnal kapcsolatos bevételek**

Az állami vagyonnal kapcsolatos bevételi előirányzatok teljesíthetőségének realitása a bemutatott dokumentumok alapján felelősséggel nem minősíthető. A pénzügyintézetekben lévő állami vagyon szolidan becsült hozadéka az 1,1 Mrd Ft-os osztalék-befizetésük előirányzata.

#### **5.2.2.4 Hitelkonszolidációs bevételek**

A fejezet ezen címének előirányzata alig több az 1997. évi előirányzat felénél. A számítást rögzítő dokumentum bemutatása hiányában a minősítés objektív feltétele nem volt biztosított. Az 1996. évi CXXIV. törvényben jóváhagyott előirányzat már az 1997. év I-VIII. hónapjában 167,2 %-ra teljesült.

### **5.3 A költségvetés nemzetközi hitelfelvételei és külföldi adósságának törlesztése**

#### **5.3.1 A kiadási előirányzatok megalapozottsága**

A fejezet 52,9 Mrd Ft-os kiadási előirányzata a devizában fennálló szerződéses kötelezettségek visszafizetésének tervezését jeleníti meg.

##### **5.3.1.1 A költségvetés külföldi adósságának törlesztése**

Célszerűtlen a kiadási címben a költségvetés **külföldi adósság** törlesztésére történő utalás megisméltése, hiszen az a fejezet címéből adódóan egyértelmű, célszerűbb lenne az alcím megnevezést címként használni, csökkentve ezzel az előirányzat-tagolások szintjét.

A nemzetközi pénzügyi szervezetektől és külföldi pénzügyintézetektől felvett hitelek tőketörlesztési előirányzatának devizaösszege az ÁKK számításaival megalapozott, azonban a devizaárfolyam éves átlagban várható szintjének alacsony becslése **miatt néhány (2-3) Mrd Ft-os a fejezet kiadási előirányzatainak** (a költségvetési devizabetét törlesztésével) **alátervezése.**

##### **5.3.1.2 A költségvetési (állami) devizabetét törlesztése**

A költségvetési (állami) devizabetét kamat- és törlesztési előirányzatát azonos címszerkezet szerint lenne célszerű szerepeltetni a törvényjavaslatban. A nemzetközi pénzügyi szervezettől, külföldi pénzügyintézetektől devizatartalék, vagy egyéb fejlesztési célra felvett és fel nem használt devizahitelből elhelyezett devizabetét esedékes törlesztését címként,

kamatfizetését pedig előirányzat csoportként megjeleníteni nem szerencsés.

A teljeskörűséghez tartozik, hogy a 27.528,7 M Ft-os előirányzatot a bruttó elszámolás elvének érvényesülése érdekében szükséges szerepeltetni a központi költségvetésben, a tőke-visszafizetési kötelezettség fedezetéül ugyanis az MNB-nél elhelyezett betétállomány szolgál.

### **5.3.2 A bevételi előirányzatok megalapozottsága**

A költségvetés nemzetközi hitelfelvételeinek bevételi előirányzatai a PM adatszolgáltatására és számítási anyagára alapozottak, azonban ettől eltér az MNB dollárban összeállított - a PM rendelkezésére bocsátott - adatszolgáltatása. Az eltérés alapvetően az új (1997. és 1998-as) szerződéskötésekhez kapcsolódó hitellehívások megítélésében van. A nemzetközi pénzügyintézetekkel folyamatban lévő tárgyalások, valamint a projektek előkészítettségének szintje nem ismert, így az esetleges eltérések és ebből következően az előirányzatok megalapozottsága nem minősíthető.

### **5.4 A költségvetés belföldi hitelfelvételei és belföldi adósságának törlesztése**

A költségvetés belföldi hitelfelvételei és belföldi adósságának törlesztése **fejezet a kiadási előirányzatokat a várható pénzmozgásoktól elmaradóan veszi számításba. Nem számol ugyanis az 1998-ban lejáró kincstárjegyek miatti visszafizetésekkel. A fejezet bevételi előirányzatot egyáltalán nem tartalmaz (1., 2. sz. és 13. sz. melléklet).** Mindez ismételten sérti az **Államháztartási-, valamint a Számviteli törvények** célját meghatározó preambulumban, valamint az előbbi törvény 12.-13. §-aiban és az utóbbi törvény 15. §-ának (2) és (3) bekezdéseiben nevesített **teljesség és valódiság alapelveit.** A parlamenti jóváhagyásra benyújtott javaslat törvényi szintre emelésével **az előirányzatok törvényben történő előírásának hiányában nem biztosítható az alapelveknek megfelelő zárszámadás összeállításának (Áht. 18. §) megkövetelése sem.**

#### **5.4.1 A kiadási előirányzatok megalapozottsága**

##### **5.4.1.1 A költségvetés által felvett MNB hitelek törlesztése**

**A tőketörlesztési előirányzatok - a korábbi évekhez hasonlóan - érvényes szerződésekkel megalapozottak.**

##### **5.4.1.2 Államkötvény-adósság törlesztése**

Az 1998. évi kötvény-visszaváltási ígérettel kibocsátott - és a lejárat előtt vissza nem váltott - államkötvény-tartozás visszafizetésének pénzügyi feltételét a fejezet előirányzatai biztosítják.

## 6. A kezességvállalás keretei és előirányzatai

A költségvetési törvényjavaslat normaszövege a Kormány egyedi kezességvállalási lehetőségének korlátozása mellett a **nevesített pénzügyintézeti hitelek és kezességek** - központi költségvetést terhelő - **közvetlen és viszontgaranciáinak jelentős bővítését kezdeményezi**. Az összegszerű korlátozás alá eső kezességvállalások 1998. évi növekménye egyenlegében 27,5 %-kal haladná meg az 1997. évi kezességvállalási lehetőségeket.

A Kormány egyedi kezességvállalási felhatalmazásának a kiadási főösszeg korábbi 2 %-áról 1 %-ra való csökkentése az 1997. évi 51,2 Mrd Ft-os keretösszeg 28,0 Mrd Ft-ra (54,7 %-ra) történő mérséklését jelenti.

A nevesített pénzügyintézetek (Magyar Fejlesztési Bank Rt., Magyar Export-Import Bank Rt., Magyar Export hitelbiztosító Rt. és Hitelgarancia Rt.) által felvehető hitelek, illetőleg nyújtható garanciák költségvetésre terhelhető 1997. évi 344,5 Mrd Ft-os felső határa - kiegészülve az Agrár vállalkozási Hitelgarancia Alapítvány ügyleteivel - 38,3 %-os növekedéssel 476,6 Mrd Ft-ra emelkedik.

**A mértékek változtatása egybeesik a Kormány export- és beruházásösztönző gazdaságpolitikai céljaival, a törvényjavaslat indokolása azonban nem tér ki a módosítások számszerű indokoltságára. A pénzügyintézetek kereteinek emelését a pénzügyminisztériumi tervezők rendelkezésére bocsátott üzleti tervekkel nem, csak változó részletezettségű számításokkal támasztották alá.** Az előző évek tapasztalatai és a javasolt módosítások számítási alátámasztottsága alapján **az egyedi kezességvállalásoknál alacsonynak, a pénzügyintézeti közvetlen és viszontgaranciáknál esetenként magasnak ítélni a javasolt keretösszeget.**

Az egyedi kezességvállalások körében évente visszatérően jelentkezik az agrártámogatási rendszer keretében és a közoktatás tankönyvellátásához felvett hitelekhez kapcsolódó kormányzati kötelezettség, amelynek együttes kihatása 1998-ban is várhatóan 13-14 Mrd Ft. A kiadási főösszeg 1 %-ának megfelelő 28 Mrd Ft-os keretből fennmaradó 14-15 Mrd Ft-os

kezeségvállalási lehetőség meglehetősen szűk mozgásteret hagy a Kormány számára.

Tekintve, hogy 1998-ban az egyedi kezeségvállalásokat érintő, igényt csökkentő rendszerbeli változások (mint az exporthitelezést és -biztosítást végző szakosított pénzügyintézetek létrehozása volt) nem várhatók, továbbá a korábbi években a magasabb keretösszegek is többnyire lekötésre kerültek, nem zárható ki, hogy év közben szükség lesz - a költségvetési törvényjavaslat 32. § (3) bekezdésének megfelelően - az Országgyűlés egyedi jóváhagyására, illetőleg a költségvetési törvény módosítására.

A központi költségvetés terhére hitelezést folytató és garanciát vállaló szakosított pénzügyintézetek, tevékenységük folyamatos bővítése ellenére, csak töredékében éltek az előző évek költségvetési törvényeiben kapott felhatalmazásokkal. Az 1996. évi zárszámadási törvényjavaslat általános indokolása szerint a Magyar Export-Import Bank Rt. a 45 Mrd Ft-os hitelfelvételi és kötvénykibocsátási lehetőségéből 6,2 Mrd Ft-nyit vett igénybe (13,8 %), a Magyar Exporthitel Biztosító Rt. 49,3 Mrd Ft exporthitelre kötött biztosítást a 110 Mrd Ft-os keretéből (44,8 %), a Hitelgarancia Rt. pedig 15 Mrd Ft belföldi hitelre vállalt garanciát a 35 Mrd Ft-os lehetőségével szemben (42,9 %). Az igénybevételi arányok 1995-ben még szerényebbek voltak.

Az üzleti tevékenységek 1998. évi - indokolatlan kockázatvállalás nélküli - jelentős felfutását szükséges lett volna részletesebb tervekkel valószínűsíteni. Ezekkel - a helyszíni ellenőrzés keretében - csak a Hitelgarancia Rt. és az EXIM Bank hitelfelvételi kerete emelésének indoklásánál találkoztunk.

**A kezeség és viszontgarancia érvényesítésére a Pénzügyminisztérium fejezet 18. címén előirányzott 24,7 Mrd Ft kiadás, valamint a vegyes bevételek (22. cím) között tervezett 7,2 Mrd Ft visszatérülés nem minden tekintetben megalapozott.** Részletesebb, a hiteladósok esedékessé váló törlesztéseinek szerződés szerinti teljesítését felmérő, a kezeség érvényesítésének valószínűségére is kiterjedő előkészítő munkával ellenőrzésünk csak a Kormány egyedi

kezeségvállalásai körében találkozott (ez teszi ki az 1998-ra előirányzott kiadások 82 %-át).

Feltűnő, hogy **az egyedi kezességek várható beváltási aránya** mind az 1998-ban esedékessé váló törlesztési összegekhez, mind a költségvetési garanciával biztosított hitelállomány más elemeihez képest **rendkívül magas**.

Az 1997 július végi adatok szerint a kormányhatározatok alapján egyedi kezességgel biztosított hitelek állománya - a törvényjavaslat indokolásával egyezően - 210,5 Mrd Ft-ot tett ki. Ebből a pénzügyminiszter 203,2 Mrd Ft-ra kötött kezesi szerződést. Az előterjesztés a hitelek 1998-ban esedékessé váló 25,3 Mrd Ft, valamint egyes járulékos költségekkel 35,3 Mrd Ft-ra kalkulált törlesztések 20 %-os (7,1 Mrd Ft) beváltási arányával számol (a Budapest Bank privatizációjával összefüggő kezesség 1998. évre tervezett érvényesítésével az arány meghaladja a 40 %-ot).

A költségvetési garanciával, vagy viszontgaranciával biztosított hitelek számszerűsíthető állománya 1997 közepén elérte az 1200 Mrd Ft-ot. (Az összegkorlátozás nélkül vállalható kezességeknél a hitelek tényleges állományával, devizahiteleknél az 1997. évi átlagos Ft árfolyamokkal számítva.) Az 1998-ra tervezett kiadások több, mint 80 %-át a hitelállomány egyhatodát (16-17 %-át) jelentő egyedi kezességek várható érvényesítése jelenti.

**A törvényjavaslat általános indokolása hiányos, a közölt adatok részben pontatlanok.**

Az Áht. 42. § (4) bekezdése szerint a kezeségvállalásokat a fizetési kötelezettségek esedékessé válásának valószínűsége szerint tájékoztatásul be kell mutatni a költségvetési törvényjavaslatban. Az általános indokolás ennek - a tervezés keretében elvégzett felmérés és kategorizálás ellenére - nem az előírt részletességgel tesz eleget.

**Az 1998-ban esedékessé váló, egyedi kezességgel biztosított hitelek törlesztési kötelezettségeként a törvényjavaslatban szereplő 35,3 Mrd Ft alábecsült, mert több hitel esetében nem kalkuláltak a járulékos hitelköltségekkel (pl. a kamatokkal). Az összegben nem szerepel továbbá a Budapest Bank privatizációjával összefüggő, 12 Mrd Ft-ra prognosztizált**

**kezeségvállalási összeg**, amivel csak a beváltások között számoltak.

Az ellentmondást az okozta, hogy a költségvetés tervezése idején még nem zárultak le a bank 1995. évi privatizációja során megkötött részvényesi megállapodás szerinti eszközkivásárlási kötelezettségekről folyó tárgyalások, így a Kormány - a megkívánt határozati formában - még nem döntött a kezeségvállalásról.

**A központi költségvetést ténylegesen terhelő, várhatóan beváltásra kerülő kezeségekre előirányzott 20,3 Mrd Ft kevésnek bizonyulhat. A lehetséges, de bizonytalan valószínűséggel érvényesítésre kerülő kezeségek közül - a szakmai apparátusok jelzése ellenére - nem minden kötelezettséget (M5 autópálya koncessziós szerződés, agrárágazati hitelgaranciák) vettek figyelembe.** Az ezek miatti esetleges többlet kiadásokat más, nagy valószínűséggel jelentkező beváltások előirányzatának megtakarításából várhatóan nem lesz lehetőség fedezni.

**A törvényjavaslatban nevesített pénzügyintézetek és alapítvány tevékenységével összefüggő kezeség és viszontgarancia beváltások előirányzatainak megalapozottsága szintén kétséges.** Az együttesen 4,4 Mrd Ft-os előirányzat megközelítően csak a fele az érintett szervezetek által javasolt, de részletes számításokkal, kockázat elemzésekkel nem alátámasztott összegeknek. **A reálisan várható kiadások mértékének meghatározását, az előirányzatok tervezését - és a javaslatok pénzügyminisztériumi elbírálását is - nehezítette, hogy** viszonylag új szervezetek lévén **több éves tapasztalati adatokra**, az ügyfelekkel fennálló tartós kapcsolatok tapasztalataira **kevésbé lehetett támaszkodni.** Az érvényesített kezeségek 1998. évi visszatérüléseként előirányzott 7,2 Mrd Ft egyéb (vegyes) bevétel összetételére a törvényjavaslat indoklása nem tér ki. Megalapozó számítások a Pénzügyminisztériumban sem voltak fellelhetők, így az előirányzat realitása nem dokumentumok alapján volt megítélhető.

Az előirányzott bevétel 83 %-át, 6,0 Mrd Ft-ot a Budapest Bank (4,8 Mrd Ft) és a Postabank (1,2 Mrd Ft) követeléseire, illetőleg tartozásaira vállalt egyedi kezeségek részleges megtérülésére tervezték. További 300 M Ft bevételt az EXIM Bank, a MEHIB és a többi garantőr viszontgaranciáinak megtérítésére terveznek. Az APEH - tapasztalati adataira hivatkozva - 500 M

Ft behajtására látott esélyt, a fennmaradó 400 M Ft pedig egyéb, nem részletezett forrásból (pl. kezességvállalási díjból) származna.

**A tervezett bevétel teljesíthetőségét** (a kiadási előirányzathoz hasonlóan) **alapvetően bizonytalanná teszi, hogy a tervezés időszakában még nem zárultak le a Budapest Bank privatizációjával összefüggő tárgyalások.** Így nem ismertek a legnagyobb bevételi forrásként számbavett megtérülés fedezetét alkotó vagyonelemek, illetve azok hasznosításának reális lehetőségei. A többi bevételi forrás realizálása teljesíthetőnek látszik. (A tárgyalások időközben befejeződtek, azok eredményéről azonban október 10-ig nem kaptunk a PM-től hivatalos (írásos) tájékoztatást.)

## **7. Az 1999-2000- évek várható előirányzatai megalapozottsága**

**Az államháztartásról szóló** - többször módosított - 1992. évi XXXVIII. törvény 36. § c) pontja (amelyet az 1995. évi CV. törvény hagyott jóvá) **rendelkezik arról, hogy az 1997. évi költségvetési évtől kezdődően teljes körűen be kell mutatni a költségvetési évet követő két év előirányzatait.** Ezekben az előirányzatokban a költségvetés folyamatainak áthúzódó hatásait, a tervezett feladatellátási és szervezeti változásokat, valamint a gazdasági előrejelzések prognózisait kell feltüntetni, illetve ezek alapján kell az előirányzatokat megállapítani.

Az 1997. évi költségvetési törvényjavaslat mellékleteként, a gördülő tervezés keretében az 1998-1999. évekre meghatározott előirányzatok - a gazdaság helyzetének változására visszavezethetően - jelentősen módosultak. Az 1999-2000. évi előirányzatok meghatározásánál - az 1997. évhez hasonlóan - külön szempontokat nem határoztak meg, az irányelvekben közzétett prioritások érvényesítését számszerűsítették.

Az 1999-2000. évi előirányzatok meghatározásánál a **fejezetek döntően a tervezési köriratban foglaltak szerint jártak el.** A kétéves időszakra vonatkozóan **külön számításokat nem végeztek, a megadott szorzószámok alapján - mechanikusan - alakították ki az 1999-2000. évi kiadási, bevételi és támogatási előirányzataikat.** A mechanikus tervezés, az egyes jogszabályi kötelezettségből származó - az előző évek és az 1998. évi szűkös pénzügyi lehetőségek figyelembevételével a későbbi időszakban jelentős anyagi kihatású, valamint a

folyamatban lévő - feladatok teljesítése áthúzódó hatásainak figyelmen kívül hagyása miatt a tervezés és a kialakított előirányzatok nem megalapozottak.

A törvényi követelményeknek eleget tevő gördülő tervezés jelen formájában - az 1997. évi tapasztalatok felhasználatlanságából is következően - nem felel meg a törvényalkotói szándéknak. **A tárcaközi egyeztetések során az 1999-2000. évi előirányzatok érdemi, reális megtárgyalására jellemzően nem került sor.** Az előbbiekből következően az 1999-2000. évi fejezeti irányszámok nem megalapozottak.

A gördülő tervezés során az 1997. évi költségvetés ellenőrzésekor tapasztalt hiányosságok változatlanul fellelhetők voltak (a fejezeti és intézményi előirányzatok előrejelzésének, az áthúzódó kötelezettségek figyelembe vételének, a saját bevételből gazdálkodó szervezetek bevételei alakulásának, az áthúzódó hatások prognosztizálási bizonytalanságai stb.). A költségvetési törvényjavaslat mellékleteivel együtt tartalmazza **a nemzetközi elszámolásokra és a belföldi államadóságra vonatkozóan az 1999-2000. évekre előrevetített költségvetési kihatásokat.** A fejezeti indokolásként csatolt adatokat azonban több ponton nem támasztják alá az előirányzatok megalapozottságának igazolása céljából a helyszíni ellenőrzés során bemutatott dokumentumok (devizaadósság-csere kamatelőirányzata, a hiányt finanszírozó államkötvények adósságszolgálati kiadása, stb.), ugyanis azok magasabb költségvetési kiadásokkal számolnak.