

403 Vélemény a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak 1998. évi költségvetési törvényjavaslatáról

TARTALOMJEGYZÉK

I. Összegző megállapítások, javaslatok

1. Összegző megállapítások
2. Javaslatok

II. Részletes megállapítások

1. A költségvetési javaslat megfelelése az Áht. előírásainak
2. Az 1998. évi tervezést meghatározó tényezők
3. A költségvetési javaslat számszerű előirányzatainak értékelése
4. Megjegyzések, észrevételek a törvényjavaslat normaszövegéhez.

BEVEZETÉS

Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (Áht) 86. § (5) bekezdése értelmében az Országgyűlés a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak költségvetéséről szóló törvényjavaslatot az Állami Számvevőszék (ÁSZ) véleményével együtt tárgyalja meg.

A T/4291. sz. törvényjavaslatot a Kormány szeptember 29-én nyújtotta be az Országgyűlésnek, egyidejűleg eljuttatta az ÁSZ-hoz is. **A javaslat nem azonos a társadalombiztosítási önkormányzatok által (1997. augusztus 27-én illetve 28-án) elfogadott költségvetésekkel.** Eltérés esetén, az Áht. 85/A. § (3) bekezdése szerint az Országgyűlést tájékoztatni kell az önkormányzatok javaslatáról, az eltérések okairól. Ez csak részben történt meg, amennyiben a törvényjavaslathoz - indoklás nélkül - csatolták az önkormányzati változatot.

Az ÁSZ részéről a költségvetés bevételi és kiadási előirányzatai megalapozottságának vizsgálatát nagymértékben megnehezítette a Kormány és a biztosítási önkormányzatok közötti (egyébként kívánatos és elvárható) konszenzus hiánya, valamint az a körülmény, hogy az Egészségbiztosítási Alap 1997. évi pótköltségvetését (amelynél szintén hiányzott az egyetértés) az Országgyűlés még nem hagyta jóvá, így még az 1997. év törvényi bázisa sem létezik. Ezeken túlmenően 1998-tól a társadalombiztosítási ellátások törvényi háttere gyökeresen megváltozott. Mindez alapjaiban érinti a Nyugdíjbiztosítási (Ny) és az Egészségbiztosítási (E) Alap jövő évi költségvetési pozícióját, a bevételek és

kiadások várható alakulását.

I. Összegző megállapítások, javaslatok

1. Összegző megállapítások

A társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak 1998. évi költségvetéséről szóló **T/4921. számú törvényjavaslat az alapok bevételeit 1.361.264 millió forintban, a kiadások összegét pedig 1.378.354 millió forintban, 17.090 millió forint hiánnyal határozta meg.** Ezen belül a Nyugdíjbiztosítási Alap mérlege 0-szaldós (főösszege 786.390 millió forint), az Egészségbiztosítási Alap bevételi főösszege 574.874 millió forint kiadási főösszege 591.964 millió forint

A társadalombiztosítás szervei által **folyósított kiadások összegének előirányzata 280.800 millió forint.**

A Kormány által beterjesztett költségvetési javaslat a főösszegeket és az egyes bevételi és kiadási tételeket tekintve **is eltér az önkormányzatok által elfogadott költségvetési változattól.**

Az önkormányzatok a járulékbévételek tervezésénél - alacsonyabb bázisból kiindulva - **mérsékeltebb járulékbévételek növekedésével és -** a kiadások teljesítése érdekében - az alapok pénzügyi egyensúlyának megőrzése céljából **jelentős költségvetési megtérítéssel (járulékfizetéssel) számoltak.** Ezzel a tervezési megközelítéssel az államháztartási törvény 86. § (8) bekezdéséből kiindulva és a biztosítási elv érvényesítése alapján az Állami Számvevőszék egyetért. Ezeket a szempontokat a törvényjavaslat nem veszi figyelembe. A központi költségvetés 1998-ra vonatkozó javaslata nem tartalmaz ilyen tételeket. A társadalombiztosítási ellátásokért viselt állami felelősség továbbra is alapvetően a hiány finanszírozásában (átvállalásában) jut kifejezésre.

A Kormány költségvetési tervezetében nagyobb 1997. évi bázist feltételezve a bevételi oldalon a "hiányzó" forrást az alapok járulékbévételeinek magasabb összegben történő meghatározásával és vagyoneértékesítési kötelezettség előírásával teremtették meg.

Az alapok 1998. évi bevételi és kiadási előirányzatai megalapozottságának megítélését alapvetően a **bázis (1997. évi várható) adatok megbízhatósága** határozza meg. E tekintetben **nagyfokú a bizonytalanság,** ami az Egészségbiztosítási Alap pénzügyi helyzetére mindenképpen negatív hatással lesz. (Ezzel kapcsolatos véleményét és fenntartásait az ÁSZ az E. Alap 1997. évi pótköltségvetési törvényjavaslathoz kapcsolódva részletesen kifejtette.)

A bázis adatok és a makrogazdasági tervezési paraméterek mellett az 1998. évi költségvetési előirányzatokat bevételi és kiadási oldalon egyaránt befolyásolják **az**

év elejétől érvényes jogszabályi változások. Ezeknek számszerű hatásait azonban ma még közelítő pontossággal sem lehet kimutatni. Erre csak a teljesítés alapján (zárszámadáskor) lesz mód.

Az I. és II. fokú rokkantak nyugdíjkiadásai 1998-tól a Nyugdíjbiztosítási Alapot terhelik. A finanszírozási cserével és annak pénzügyi hatásaival az önkormányzatok egyáltalán nem számoltak. A Kormány az ellátásokat a szükséges forrás biztosítása nélkül tette át a nyugdíjbiztosítási ellátások közé, azt az egyéni járulékok 1 %-ának átcsoportosítása - elviekben - csak részben fedezi. A változás az E. Alapnál sem jelent számottevő megtakarítást.

A nyugellátásokat 1998. januárjában 19 %-kal emelik meg. Az 1997. évi 21,5 %-os nettó kereseti indexből adódó 2,5 %-os különbség az özvegyi nyugdíjrendszer átalakítására szolgál. Ha a nettó keresetek növekedése a vártnál rugalmasabb lesz (erre van még reális esély) arra az Alap bevételei már nem nyújtanak fedezetet.

Az egészségbiztosítási kiadások közül a gyógyszerek árának támogatására a tervezett 102,6 milliárd forintnál jóval, kb. 7-8 milliárd forinttal kell többet fordítani. Intézkedések nélkül a gyógyászati segédeszközök kiadási előirányzatait sem lehet megtartani.

Össességében az ÁSZ azt valószínűsíti, hogy az alapok 1998-ra tervezett bevételi előirányzatai nem fognak teljesülni. Ez esetben mindkét alapnál hiány bekövetkezése várható. Súlyosabb gondokra 1998-ban is az egészségbiztosítás területén kell számítani, beleértve a pótköltségvetés készítésének kötelezettségét is.

Az alapok vagyonával kapcsolatosan hangsúlyozzuk, hogy folytatódik a vagyon felélésének állami kényszere. Emellett a tisztánlátást zavarja, egyúttal elfogadhatatlan is, hogy a vagyongazdálkodás bevételeit és kiadásait az alapok járulék és egyéb folyó bevételeivel és ellátási (működési) kiadásaival "összekeverve" tartalmazzák a törvényjavaslat mellékletei. Így például a Postabank garanciális kötelezettségének teljesítése is része a költségvetés kiadásainak, forrás megjelölése nélkül.

A Kormány túlzott várakozásokat fűz a behajtási tevékenység eredményességéhez. Egyidejűleg többféle ösztönzési rendszer működtetésével is segíteni kívánja azt, amit az ellenőrzés (eddigi tapasztalatait figyelembe véve) indokolatlannak és értelmetlennek tart. Ehelyett az egész eddigi ösztönzési rendszer újragondolása szükséges, következetes elvek, szabályozás és ellenőrzés érvényesítése mellett.

2. Javaslatok

Az Állami Számvevőszék javasolja, hogy a Kormány:

- ~ az Áht. 115. §-ának megfelelően mutassa be a költségvetési javaslatot. (Az 1997. évi várható adatokat az Ny. Alapot érintően az I.-IX. havi pénzforgalmi adatok szerinti időarányos teljesítésből, az E. Alapnál pedig a jóváhagyott pótköltségvetés törvényi számaiból kell meghatározni);
- ~ az előzőek szerinti reális bázis adatokból kiindulva módosítsa

az 1998. évi költségvetés egyes bevételi és kiadási tételeit;

- ~ indokolja meg az önkormányzatok költségvetési javaslatától való eltérések okait;
- ~ az alapok címrendjéből hagyja el "tartós befektetési célú vagyongazdálkodási kiadások", illetve a "tartós befektetési célú vagyongazdálkodási kiadások" megjelölésű tételeket;
- ~ a normaszövegben határozza meg, hogy "a Postabank garanciális kötelezettségének teljesítése" című (az ÁSZ észrevételei szerint módosított) kiadási előirányzatnak mi a forrása;
- ~ a biztosítási elv érvényesítése és az E. Alap pénzügyi helyzetének stabilizálása érdekében mérlegelje a biztosítási jogviszonnyal nem rendelkező személyek utáni állami járulékfizetés 1998. évi bevezetésének kérdését (ami értelemszerűen összefügg a Magyar Köztársaság 1998. évi költségvetéséről szóló T/4832. számú törvényjavaslattal is);
- ~ az Ny. Alap bevételi - kiadási egyensúlyát ne a vagyoneértékesítési kötelezettség előírásával, hanem az Áht. 86. § (8) bekezdésben foglaltak alapján a jelenlegi 20,1 milliárd forintot támogatás megemelésével biztosítsa ;
- ~ a kintlévőség behajtásából eredő járulékbévételek előirányzatát válasszák szét az OEP behajtási tevékenységének bevételére és az OEP - APEH behajtási tevékenység bevételére;
- ~ az alapok könyvvizsgálatának kiadási forrása ne a világbanki kölcsön, hanem - az Áht. 86/A. §-ának megfelelően - az alapok működési költségvetése legyen;
- ~ a társadalombiztosítás szervei által folyósított ellátásokra (a 3.2.5. pontban) tett számszerű észrevételeket a költségvetés véglegesítése során vegye figyelembe;
- ~ a biztosítási önkormányzatokkal közösen tekintse át a behajtási, járulék ellenőrzési tevékenységet és annak ösztönzési rendszereit (ennek új alapokon történő szabályozását is beleértve). Ennek érdekében fontolja meg az 1992. évi LXXXIV. törvény (AT.) jelenlegi 5/A. és 5/B. §-ainak 1998-tól történő hatályon kívül helyezését;
- ~ a világbanki kölcsönből csak a Világbank által jóvá hagyott fejlesztések megvalósítását engedélyezze és egyúttal az önkormányzatokkal közösen tekintse át a társadalombiztosítás területén a világbanki kölcsönfelhasználás helyzetét;
- ~ a normaszöveget az ÁSZ észrevételei alapján módosítsa és számszakilag is pontosítsa;
- ~ vizsgálja felül a Köztisztviselői törvény működését abból a szempontból, hogy az ott előírt illetményrendszer és jutalmazási lehetőségek az egyes területeken hogyan

érvényesülnek, milyen anyagi elismerésre nyújtanak lehetőséget.

II. Részletes megállapítások

1. A költségvetési javaslat megfelelése az Áht. előírásainak

Az **Áht. 115. §-a** előírja, hogy a költségvetés előterjesztésekor a vonatkozó év és az előző év várható, valamint az azt megelőző év tényadatait kell a mérlegeknek tartalmazniuk.

E követelménynek a **T/4921. sz. törvényjavaslat nem tesz eleget**, mivel az csak "egyoszlopos", az 1998. évi tervadatait mutatja be. Ezt a hiányosságot pótolja részben az **1. sz. függelék**, amennyiben annak táblázatai - tájékoztató jelleggel - ismertetik az **1996-2000. év "várható" adatait**. Ebben az 1997. évi módosított előirányzat a Nyugdíjbiztosítási Alap esetében megközelítően a várható adatokra épül, az Egészségbiztosítási Alapnál azonban a T/4834. számú - pótköltségvetési - törvényjavaslat "eredeti" számaival egyezik meg, ami feltételezhetően (az ÁSZ észrevételei miatt is) még változik.

A társadalombiztosítás pénzügyi alapjai **költségvetésének tagozódására (címrendjére)** az 1992. évi LXXXIV. törvény (AT.) előírásait kell alkalmazni. E szerint - hasonlóan a központi költségvetésnél szokásos megoldáshoz - a költségvetés címekre, alcímekre tagozódik. A címrend évközbéli változtatása az Országgyűlés kizárólagos hatásköre. E tekintetben a költségvetés prezentációja megfelel a formai követelményeknek. A törvényjavaslat **normaszövegének megítélését és kezelhetőségét segíti, hogy a címrendre való utalás mellett rendszerint szerepel a megjelölt előirányzat megnevezése (tartalma) is.**

2. Az 1998. évi tervezést meghatározó tényezők

2.1. A tervezés alapjául szolgáló bázisadatok

Az önkormányzatok és a Kormány tervező munkáját elsődlegesen az 1997. év első félévének pénzügyi teljesítési adatai határozták meg. Ez különösen az **Egészségbiztosítási Alap várható adatainak** meghatározása szempontjából bír jelentőséggel, hiszen a pótköltségvetés készítése is az első félévi adatokon alapult. **Az ÁSZ a pótköltségvetésről alkotott véleményében** a betervezett javaslatban foglaltakhoz viszonyítva - az I-VIII. havi pénzforgalmi adatok alapján - a bevételeket a tervezésnél (514,1 milliárd forint) alacsonyabbra, a kiadásokat pedig (544,2 milliárd forint) többre becsülte, ami az E. Alap hiányát is jelentősen megnöveli. (Az időközben rendelkezésre álló I-IX. havi pénzforgalmi adatokat a vélemény **1. sz. melléklete** ismerteti.)

Az E. Alap 1998. évi előirányzatainak megítélését tehát alapvetően befolyásolja, hogy a pótköltségvetési törvény jóváhagyása során sikerül-e a realitásokat jobban megközelítő "bázist" kialakítani. Jelenleg ebben a bizonytalanság 15 - 20 milliárd forintban számszerűsíthető.

A Nyugdíjbiztosítási Alap 1997. évi előirányzatai kiegyensúlyozottabban alakulnak. Az Alap bevételi pozíciója biztonságosabbnak mondható, a kiadások az eredetileg tervezettől nem térnek el számottevően. Az előrejelzések szerint az Alap bevételei a tervezett 615 milliárd forintot meghaladják (a tervezettnél nagyobb keresetkiáramlás miatt). A PM ennek nagyságát az 1. sz. függelékben 635 milliárd forintban határozza meg (amit az időarányos adatok még nem támasztanak alá). A kiadásokat az eredeti 625,2 milliárd forinttal szemben 626,1 milliárd forintra valószínűsítik. Összességében **reálisnak tekinthető az a várakozás, hogy az Ny. Alap 1997-ben egyensúllyal, esetleg enyhe bevételi többlettel zárul**, így adatai elfogadható bázisát képezik az 1999-évi költségvetésnek.

2.2. A tervezés makrogazdasági paraméterei

A tervezés időszakában az 1998. évi **bruttó átlagkereset növekedés indexe 14,5 %** volt. A közalkalmazotti szférában időközben létrejött megállapodás szerint e körben 16 %-os növekedésre kerülhet sor, ami a járulékbévételek emelkedését eredményezheti. Az **1997. évi várható nettó átlagkereset emelkedése 21,5 %**, ami 1998. évi nyugdíjemelések alapját képezi.

A fogyasztói árak 1998-ban várhatóan 13,5 %-kal, a termelő árak pedig 14 %-kal emelkednek. Ennek hatásai az E. Alap természetbeni ellátásai előirányzatainak kialakításánál jelentkeznek erőteljesen.

2.3. Az 1998-tól érvényes jogszabályi változások hatása

A társadalombiztosításról szóló **1975 évi II. törvény 1998. január 1-jétől hatályát veszti. Helyét új törvények veszik át. Ezek:**

- ~ a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló **1997. évi LXXX. törvény;**
- ~ a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló **1997. évi LXXXI. törvény;**
- ~ a magánnyugdíjról és magánnyugdíjpénztárakról szóló **1997. évi LXXXII. törvény,** valamint
- ~ a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló **1997. évi LXXXIII. törvény**

A T/4921. sz. törvényjavaslat IV. fejezete a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak 1998. évi költségvetési előirányzataival összefüggésben részben már módosítja - az egyébként csak januártól hatályos - felsorolt törvények egyes előírásait is, valamint:

- ~ a társadalombiztosítás pénzügyi alapjairól szóló **1992. évi LXXXIV. törvényt;**
- ~ az egészségügyi hozzájárulásról szóló **1996. évi LXXXVIII. törvényt, továbbá**
- ~ **más törvényeket is,** amelyeknek azonban a költségvetést érintő direkt pénzügyi hatása nincs.

A jogi háttér változásaiból adódóan a költségvetési hatások az alábbiakban összegezhetők:

A) Az Alapok bevételi oldalát érintően:

- ~ **a járulékalapnál** inkább a megfogalmazás pontosítása jellemző és apróbb bővítések (pl. a természetbeni juttatások adóalapként meghatározott értékének járulékkötelessé tétele). A pontosítások számszerű hatása azonban nem jelentős;
- ~ **a munkáltatói társadalombiztosítási járulék** mértéke 1998-ban változatlanul 39 % marad (amiből 24 % a nyugdíjbiztosítást, 15 % az egészségbiztosítást illeti);
- ~ **az egyéni nyugdíjbiztosítási járulék** 6 %-ról 7 %-ra emelkedett, de úgy, hogy (a nyugdíjrendszer változásaihoz igazodva) a tagok esetében csak 1 % illeti az Ny. Alapot, 6 %-ot a magánpénztárak kapnak;
- ~ **az egyéni egészségbiztosítási járulék** 4 %-ról 3 %-ra csökkent;
- ~ **az egyéni járulékfizetés felső határa** az 1997 évi 3300 forint/napról magánnyugdíj pénztári 4290 forint/napra emelkedett;
- ~ **járulékfizetés ellenében az egyén szerződést köthet** társadalombiztosítási ellátásokra és így szolgálati időt is szerezhethet (legfeljebb öt naptári évre);
- ~ **az egészségbiztosítási járulék 1800 forint/hóról 2100 forint/hóra** nőne a T/4921. sz. törvényjavaslat szerint;
- ~ **a baleseti járulékfizetés alapja** szűkül.

A felsorolt változások bevételekre gyakorolt hatása az alapoknál eltérően jelentkezik, elemenként és összességében is. Ezeknek **számszerűsítésére az ÁSZ nem vállalkozhatott**. Szakértői becslések szerint az "indulás évében" (1998-ban) a pozitív és negatív hatások kiegyenlítik egymást.

B) A társadalombiztosítási kiadások alakulását befolyásoló változások hatását egyrészt az Alapok közötti finanszírozási csere (az I. és II. fokozatú rokkantak nyugdíjkiadásainak átkerülése az Ny. Alapba), másrészt az egyes ellátási kiadások emelkedését meghatározó szabályozás hatása jellemzi.

A nyugdíjkiadásokat érintően leglényegesebb változások:

- ~ **a nyugdíjkorhatár** emelkedése, aminek konkrét hatása még nem állapítható meg, az átmeneti időszak korhatárkedvezményei miatt;
- ~ **a nyugdíjemelés alsó és felső korlátjának** eltörlése;
- ~ **az özvegyi nyugdíjra való jogosultság** körének és mértékének változása, ami már 1998-ban számottevő lesz;
- ~ **az árvaellátás** mértékének változása (25 %-ról 30 %-ra)
- ~ **az I. és II. fokozatú rokkantsági nyugdíjak** 1998-tól az Ny. Alapot terhelik. Erről az ONYF és az OEP főigazgatója úgy nyilatkozott az ÁSZ-nak (**2. sz. melléklet**), hogy annak

hatásával - aminek nagysága 23,7 milliárd forint - az önkormányzatok költségvetési változatai nem számoltak.

A felsorolt változások általában növelik a nyugdíjágazat kiadásait, amit mérsékelhet a korhatáremeléssel összefüggő létszámalakulás és összetételváltozás. **Az egészségbiztosítás kiadási oldalát** mindenképpen érinti az I. és II. fokozatú rokkantak nyugdíjkiadásainak kikerülése a rendszerből. Ezen túlmenően a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény értelmében egyes szolgáltatásokat a jövőben az E. Alap helyett a központi költségvetés finanszíroz (pl.: mentés és sürgős betegszállítás stb.), ami a kiadásokat szintén mérsékli.

3. A költségvetési javaslat számszerű előirányzatainak értékelése

A T/4921. sz. törvényjavaslat

- ✓ **a Nyugdíjbiztosítási Alap** bevételeit és kiadásait egyaránt **786,4 milliárd forintban,**
- ✓ **az Egészségbiztosítási Alap** bevételi főösszegét **574,9 milliárd forintban,**
- ✓ **kiadási főösszegét 592,0 milliárd forintban,**
- ✓ **hiányát 17,1 milliárd forintban**

határozta meg.

3.1. Az előirányzatok eltérései a költségvetések önkormányzati változatától

A társadalombiztosítási önkormányzatok által elfogadott költségvetési javaslatok **mindkét alapnál eltérnek a benyújtott törvénytervezetben foglaltaktól.** A különbségek mindkét esetben jól körülhatárolhatóak.

Az Ny. Alap költségvetésének "önkormányzati" változata bevételi oldalon a járulékok mérsékeltebb ütemű növekedésével számol. Ebben az játszik szerepet, hogy a munkáltatói járulékoknál, a kormányzati várakozásnál **alacsonyabb a figyelembe vett 1997. évi bázisadat, amit az 1998-ra megadott 14,5 %-os kereseti index alkalmazásával 544,7 milliárd forintban** határoztak meg.

Az egyéni járulékoknál figyelembe vették, hogy annak várható összege 1997-ben elmarad az eredeti előirányzattól. Az így képzett bázist szintén 14,5 %-kal növelték, ráépítve az egyéni járulékfizetés felső határának emeléséből adódó hatásokat is.

A társadalombiztosítási nyugdíjrendszerből kötelezően, illetve önként kilépők járuléka kormányzati számítások szerint 20 milliárd forint, ami az Ny. Alapnál elmaradt bevételként jelentkezik és amit a költségvetésnek kell megtérítenie. A nyugdíjrendszer változásainak hatása - különösen az első évben, 1998-ban - reálisan csak a tényadatok birtokában lesz megítélhető.

Az önkormányzat ezen kívül még további 29,8 milliárd forintos költségvetési hozzájárulással számolt az Alap egyensúlyának biztosítása érdekében, az Áht. 86. § (8) bekezdésében foglaltak alapján:

~ "(8) Ha a Nyugdíjbiztosítási Alap éves bevétele kisebb a teljesítendő kifizetések összegénél, akkor a különbséget az állam a központi költségvetésben tervezett előirányzatként átadja a Nyugdíjbiztosítási Alap számára. A központi költségvetés terhére történő tényleges kifizetésekre azonban a tényleges bevételek és kiadások függvényében kerülhet sor. A hiány központi költségvetés terhére történő elszámolását a zárszámadásban kell rendezni."

Lényeges eltérés a bevételeknél, hogy az ellátások finanszírozása érdekében vagyongazdálkodásból (ami valójában vagyoneértékesítést jelent) a Nyugdíjbiztosítási Önkormányzat 3,5 milliárd forint bevétel elérését tűzte célul. A Kormány ezzel szemben 11,8 milliárd forintra tett javaslatot. Így az Alap bevételi főösszege (a kiadásokkal megegyezően) az önkormányzati változatban 764,1 milliárd forint.

Kiadási oldalon az eltérés a nyugdíjkiadásoknál jelentkezik. Egyértelműen azért, mert az Önkormányzat terv-variánsa nem tartalmazza az I.-II. rokkantsági csoportokba tartozók nyugdíjkiadásait.

Az Egészségbiztosítási Alap Önkormányzat két változatban, egyaránt 0-szaldós költségvetést fogadott el.

A bevételek és kiadások **főösszege:**

az A. változatban **608,2 milliárd forint;**

a B. változatban **617,0 milliárd forint.**

Az Önkormányzat mindkét esetben számolt azzal, hogy a járulékfizetésre nem kötelezett, de a természetbeni egészségbiztosítási ellátások igénybevételére jogosult személyek ellátásainak fedezésére a központi költségvetés (az A. változatban 49,5 milliárd forint, a B. változatban 60,5 milliárd forint összegben) járulékot fizet. A biztosítási elv alapján a javaslat indokoltsága aligha vitatható. (A két biztosítási ág közötti keresztfinanszírozás megszűnése miatt e körbe tartoznak a nyugdíjasok is. Az érintett létszám összesen 3,3 millió főre tehető.)

Az ellátási kiadások közül **a gyógyító-megelőző egészségügyi ellátás kiadása** az A. változatban 305,7 milliárd forint, a B. változatban 314,6 milliárd forint. Erre a költségvetés kormányzati változata 296 milliárd forintot javasol fordítani.

A gyógyszerkiadásokra 105 milliárd forintot terveztek, a III. csoportba tartozók rokkantnyugdíj kiadásaira pedig 98,1 milliárd forintot, ami szintén több a T/4921. sz. törvényjavaslatban szereplő előirányzatoknál (102,6 milliárd forint, illetve 95,8 milliárd forint).

3.2. A költségvetési törvényjavaslat számszerű előirányzatainak értékelése

3.2.1. A társadalombiztosítás bevételeinek tervezett alakulása

A társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak összevont bevételi főösszege 1361,3 milliárd forint, ami 18,4 %-kal magasabb az 1997. évi módosított előirányzatnál (1. sz. függelék). Ez utóbbit az ÁSZ az Egészségbiztosítási Alap 1997. évi pótköltségvetéséről készített véleményében kifejtettek miatt nem tartja reális tervezési alapnak. Azt valószínűsíti, hogy az 1998-ra tervezett egyes bevételi előirányzatok nem fognak teljesülni.

A munkáltatói járulékbévételek 922,8 milliárdos összege erősen felültervezett, 17 %-kal magasabb az 1. sz. függelékben szereplő 1997. évi 788,8 milliárd forintnál. A 14,5 %-os bruttó keresetnövekedés hatásán kívül a Kormány még a "járulékfizetési hajlandóság" növekedésével is számol. Ennek azonban minimális a valószínűsége, ráadásul ezt már a bázis számok kialakításánál is feltételezték. A fokozottabb ellenőrzési tevékenységnek, a nyilvántartási rendszerek tökéletesítésének természetesen (elvileg) lehet ilyen hatása. Az ÁSZ ellenőrzési tapasztalatai - amelyeket az 1996. évi zárszámadás ellenőrzéséről szóló jelentés részletesen ismertetett - azonban nem igazolják ezeket az optimista várakozásokat.

Az egyéni (nyugdíj és egészségbiztosítási) járulékok tervezett összege 187,1 milliárd forint. Itt a tervezés szintén a keresetnövekedés 14,5 %-os indexéből indult ki, de a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerből kilépők miatti bevételkieséssel (ez a feltételezések szerint 20 milliárd forint körüli összeg) és az egyéni járulékfizetés felső határának megemelésével összefüggésben az előirányzat megalapozottságáról nem lehet felelősséggel nyilatkozni.

Az egészségügyi hozzájárulás - ami teljes egészében az E. Alap bevételét képezi - összege már az 1997. évi pótköltségvetésnek is az egyik kritikus pontját képezi, így **a bázisból adódó bizonytalanság** kihat az 1998-ra előirányzott 97,9 milliárd forintos bevétel megítélésére is. A bázison kívül a hozzájárulás beszedhetőségét a Kormány 98 %-ban határozta meg, ami az 1997. évi tapasztalatokat alapul véve igen túlzottnak tekinthető. Az érintett létszám 4 millió fő. Egyedül a hozzájárulás mértékének (2100 Ft/hó) 1997-hez viszonyított éves szinten való 25,8 %-os emelkedése biztos.

A kintlévőségek behajtásából eredő járulékbévételek előirányzata összesen 52 milliárd forint, melynek teljesülését a kapcsolódó (1998-tól még jobban kiterjesztett) ösztönzési rendszer "garantálja". **A behajtási tevékenység 1996-ra kiterjedő átfogó vizsgálata alapján az ÁSZ számos ellentmondást, szabályozási hiányosságokból adódó visszasságot tárt fel,** ami lényegében megkérdőjelezte a behajtásból származó bevételi adat valódiságát is. Ezeket az 1996. évi zárszámadási jelentés és az E. Alap 1997. évi pótköltségvetéséhez készített vélemény részletesen ismerteti. E bevételi tételt az előzőek miatt nem lehet megalapozottnak tekinteni. Az összeg azonos az önkormányzati változatban szereplő adattal, azzal az eltéréssel, hogy ott ezt megbontják, amennyiben:

- ~ Az OEP szervei által végzett behajtásból 41,6 milliárd,
- ~ Az APEH-OEP együttműködéséből 10,4 milliárd
- ~ forint származik. A megbontás indokolt.

A vagyongazdálkodásból származó - az ellátások fedezetére szolgáló- bevételek előirányzata együttesen 13,6 milliárd forint, ami a Nyugdíjbiztosítási Alap esetében 11,8 milliárd forintot, az Egészségbiztosítási Alapnál 1,8 milliárd forintot jelent. Egyértelműen egyfajta vagyoneértékesítési (vagyonfelelési) kényszerről van szó, **ami** az Ny. Alapot érintően a célszerűség mellett **az Áht. már idézett 86. § (8) bekezdésével összefüggésben is megkérdőjelezhető.** Az alap vagyonállományának 1997. szeptemberi névértéke összesen 27,2 milliárd forint. Az 1997. évi 3566 millió forintos vagyoneértékesítési kötelezettségét is figyelembe véve a törvényjavaslatban előirányzott bevétel még teljesíthető, de a

vagyonállomány csökkenése már igen jelentős (több, mint 50 %-os).

Az alapok működési célú bevételeinek tervezett összege 5 milliárd forint. Ebből a folyósított ellátások működési kiadásainak költségvetési megtérítése 1980 millió forint, a Világbanki Programmal kapcsolatos (NM fejezeten keresztül történő) pénzeszközátadás 2780 millió forint, ami fele-fele arányban oszlik meg a két ágazat között.

Tartós befektetési célú vagyon hasznosításából származó bevételre (a mérlegben a 3. címet viseli) 1998-ban nem szerepel előirányzat. Az új cím bekerülése a normaszövegbe és a mellékletekben történő szerepeltetése azonban mégis aggályos, mert a vagyonhasznosításból és értékesítésből származó bevételektől különválasztva azt a látszatot kelti, hogy valamennyi felhalmozási célú részesedés, értékpapír eladásának bevétele része az ellátási bevételeknek. Ez nem lehetséges, hiszen az alapvető szabály (az 1995. évi CXXI. törvény 32. §-a szerint), hogy az 1994. december 31-e előtt szerzett részesedések és az ingyenes vagyon ellenértéke új befektetésre fordítható. Ugyanitt a "továbbértékesítési célú részesedések, értékpapírok értékesítése" alcím számvitelileg kezelhetetlen, mert amit forgatási céllal vásárolnak az nem lehet tartós befektetés.

Az ellátási bevételek és kiadások vagyonnal történő összemosásának szándéka a költségvetésben elfogadhatatlan, már csak azért is, mert zárszámadáskor a vagyonról külön kell beszámolni.

3.2.2. A nyugdíjbiztosítás kiadásainak előirányzatai

A Nyugdíjbiztosítási Alap 786,4 milliárd forintos kiadási előirányzatából **766,5 milliárd forint** a korhatár fölötti saját jogú nyugdíjak, a hozzátartozói ellátások és korhatár alatti rokkantsági és baleseti rokkantsági (I.-II. csoportos) **nyugdíjak tervezett kiadási összege. A nyugdíjemelések** 1998. évi mértékét meghatározó makroparaméter az **1997. évi 21,5 %-os nettó átlag kereseti index. Az év elején a nyugdíjak 19 %-kal emelkednek**, ami egyértelműen reálértéknövekedést jelent. A fennmaradó 2,5 % az új özvegyi nyugdíj-kiegészítés forrásául szolgál. A terv nem tartalmaz tartalékot további nyugdíjemelésre.

Az ellátottak számának növekedése a korhatár emelés következtében. 1998-ban várhatóan megáll. A nyugdíjkiadás átlaga egy főre jutóan 26.500 forintra emelkedik.

A postaköltségek várható összege 3,0 milliárd forint.

Az Ny. Alap működésre fordított kiadási előirányzata 16,3 milliárd forint, beleértve a világbanki költségek 1,7 milliárd forintos tételét is (ezzel ugyanis az önkormányzati változatban szereplő 16 milliárd forintos keretösszegnél nem számoltak).

~ **A személyi juttatások** tervezett összege 5,6 milliárd forint. A tájékoztatás szerint 302 fős létszámfejlesztést terveznek, amiből a nyugdíjreformhoz kapcsolódó többletfeladatokat oldanak meg, növelnék az ellenőri létszámot és az adatszolgáltatási, nyilvántartási feladatok ellátásában résztvevők létszámát.

~ **A dologi kiadásokra** szánt összeg címzetten 3,4 milliárd forint.

~ **Felújításokra** összesen 972 millió forintot szánnak. A Fiumei

úti székház felújításának külön szabályozására (a 18. § (1)- (2) bekezdéseire) tekintettel, amelyre a költségvetés önkormányzati változatában külön 890 millió forintot irányoztak elő, a rendelkezésre álló forrásból megvalósítható a megyei igazgatóságok és a NYUFIG toronyépületének felújítása. A BHG épület sorsától függetlenül el lehet kezdeni a Fiumei úti rekonstrukciót (ami egyébként nagyon bizonytalan, mert az Egészségbiztosítási Pénztár kiköltözésének időpontja csúszott, sőt szinte kérdésessé is vált.)

~ **Felhalmozási kiadásokat** a nyugdíjbiztosítás működési költségvetése nem tartalmaz, azt csak a normaszöveg (14. § (5) bekezdése) engedi meg feltételekhez kötötten 450 millió forint erejéig. 1998-ra az ágazatban új induló beruházást (miskolci igazgatóság), három megyében épületbővítést terveznek, továbbá a két ágazat szétválása után beszerzett gépkocsik cseréjét is, 1,1 milliárd forint összértékben. Minderre azonban a törvényjavaslat nem biztosít fedezetet.

~ **Informatikai fejlesztésekre** a törvényjavaslat szerinti előirányzat 879 millió forint. Legjelentősebb feladat a nyugdíjreformmal összefüggő jogszabályi változások követése informatikai eszközökkel. A rendszerbeli változásokra való felkészülést hátráltatja az 1997. évi LXXX. törvényhez kapcsolódó kormányrendeletek hiánya.

A nyugdíjbiztosítás kiadásai között 320 millió forint szerepel **a Postabank garanciális kötelezettségének teljesítésére**. A bank által 1997-ben végrehajtott kezesség vállalás beváltásából 139 millió forint tőketörlesztés keletkezett 1998-ra, a lehívott összeg utáni kamat pedig 300 millió forint. Az előirányzat tehát nem fedezi a kötelezettségeket.

A 3.2.1. pontban kifejtettek miatt a **kiadási oldalon (3. cím) sem fogadható el, hogy a vagyongazdálkodással kapcsolatos kiadások között** a vagyon működtetésének kiadásain kívül **befektetési célú kiadások jelenjenek meg**, mert ez a járulékbévételek terhére legfeljebb bevételi többlet elérése esetén lenne lehetséges.

3.2.3. Az egészségbiztosítás 1998. évi kiadási előirányzatai.

Az Egészségbiztosítási Alap 574,8 milliárd forintos kiadási előirányzatából a törvényjavaslat szerint **296 milliárd forintot fordítanak a gyógyító-megelőző egészségügyi ellátások finanszírozására**. Ebből 295,1 milliárd forint a kasszák kiadási előirányzata és 0,9 milliárd forint a célelőirányzatok kerete. Az előirányzat 15,1 %-kal haladja meg a szerkezeti változásokkal korrigált 1997. évi - pótköltségvetés szerinti - előirányzatot (ami 257,1 milliárd forint). Az 1997. évi módosított előirányzat szerkezeti változások miatt 8,8 milliárd forinttal csökkent, mert (mint erre a 2.3. pont is utal) a vérellátás, a mentés és egyes speciális finanszírozású feladatok kikerültek az E. Alap finanszírozási köréből.

~ Az 1996. évi zárszámadás ellenőrzése során megismert problémák miatt bizonytalannak látszik a mentés-betegszállítás keretösszegeinek szétválasztása.

A költségvetési tervezet az így meghatározott korrigált előirányzatra 16 %-os bér és 10,5 %-os dologi fejlesztést tartalmaz. Az így megnövelt alapelőirányzat 293 milliárd forint, ami lényegét tekintve azonos az Egészségbiztosítási Önkormányzat által elfogadott költségvetés hasonló adatával.

A két költségvetés között az eltérés a fejlesztéseknél mutatkozik. Erre a Kormány javaslata mindössze 3,4 milliárd forintot tartalmaz, úgy hogy ebből 2 milliárd forint a nehéz pénzügyi helyzetbe került intézmények támogatására szolgáló működési előleg kerete.

Az NM által meghirdetett szakmapolitikai célok megvalósítására az előirányzat nem tartalmaz fedezetet és ezen túlmenően részben vagy egészben hiányzik

- ~ a jelenleg hatályos szakmai szabályozásból eredő kapacitásbővülések működéséhez szükséges forrás,
- ~ egyes kötelezően előírt többletfeladat ellentételezéséhez szükséges fedezet,
- ~ a Kormány által elhatározott és az NM fejezet költségvetésében megjelenő egészségügyi fejlesztések finanszírozási szükséglete.

Mindezeket a költségvetés önkormányzati változatai tartalmazták, bár ott a számításoknál a fokozatosság elve kevésbé érvényesült.

Össességében a 296,0 milliárd forintos előirányzatról megállapítható, hogy az ellátórendszer 1997. évi szinten való működtetésére elegendőnek látszik, de nem tartalmaz forrást az egészségügy reformcélok megvalósítására.

A gyógyszerek fogyasztói árának támogatására a Kormány javaslata 102,6 milliárd forintos előirányzatot tartalmaz, amely magában foglalja a különkeretes gyógyszerek 6,3 milliárd forintos keretösszegét is. Az önkormányzati változat ezzel szemben 105 milliárd forintot tartalmazott.

Az ÁSZ az 1997. évi pótköltségvetés megalapozottságának vizsgálata alkalmával azt jelezte, hogy ez évben a gyógyszerkiadások előreláthatóan meghaladják a Kormány által szerepeltetett 92,0 milliárd forintos kiadási előirányzatot. Ezt most az I-IX. havi pénzforgalmi adatok ismeretében csak megerősíteni lehet.

Szeptember végéig a gyógyszerkiadások összege 71,7 milliárd forint volt. Ebből időarányosan 95-96 milliárd forintos teljesítés következik, amihez még hozzáadódik a külön soron megjelenő, a vérzékenység kezelésére szolgáló 1,3 milliárd forintos előirányzat. Tehát itt is **szembe kell nézni a "rossz" bázis miatti tervezési hiba következményeivel,** hasonlóan a bevételi oldal előirányzatainak meghatározásáról (a 3.2.1. pontban) megfogalmazott véleményhez.

A realitások alapján a gyógyszerkiadások 1998. évi előirányzatát legalább 110 milliárd forintban kellene meghatározni. Az adott gazdasági-társadalmi közegben a gyógyszer-támogatások összegét befolyásoló mindhárom tényezőt (ár, támogatási rendszer, fogyasztás) tekintve a biztosító mozgástere rendkívül csekély. A kiadások növekedésének visszafogása olyan drasztikus intézkedéseket követelne

meg, amelyeket a jelen időszakban számos (gazdasági, politikai, szociálpolitikai) okból sem lehet megtenni. A fogyasztás befolyásolása terén ugyan még vannak lehetőségek. (a gyógyszerrendelés szabályainak szigorítása, az orvosok ösztönzése, illetve szankcionálása és az ellenőrzés fokozása). Ezekhez azonban az eddigi tapasztalatok alapján nem szabad túlzott reményeket fűzni. Nem zárható ki az új terápiás lehetőségeket biztosító - új, általában drágább - gyógyszerek folyamatos bekerülése és ennek kiadásnövelő hatása sem.

A speciális szerződés alapján támogatható ún. különkeretes gyógyszerekre az előirányzaton belül 6.295 millió forintot különítettek el. Ezzel kapcsolatos aggályait az ÁSZ az 1996. évi zárszámadási jelentése, valamint az E. Alap 1997. évi pótköltségvetéséhez adott véleménye már tartalmazta.

Információink szerint a keretösszeg részletes bontását az NM és az OEP határozná meg és azt az 1997. évihez hasonlóan a Népjóléti Közlönyben tennék közzé. A szakmai szabályozás és az eljárási rend szabályozása eddig nem történt meg, így az 1998. évi keret felosztása várhatóan az eddigi gyakorlat szerint történik, vagyis anélkül, hogy az indikációk, a kiválasztott gyógyszerek körét mértékadó szakmai fórumok kontrollálnák. (Az ÁSZ e kérdések külön vizsgálatát szorgalmazza).

A gyógyászati segédeszközök kiadásaira a Kormány 1998-ban 17,6 milliárd forintot tervez fordítani, 10 %-kal többet az 1997. évi várható teljesítésnél. Az előirányzat betarthatósága az eredményes ártárgyalásokon kívül elsősorban a szabályozás mielőbbi módosításának függvénye, megteremtve a hatékonyabb ellenőrzés és a vényfeldolgozás feltételeit is.

Az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásainak 1998. évi előirányzata összesen 146,9 milliárd forint. A korhatár alatti rokkant és baleseti ellátásokat érintő lényeges változás, hogy 1998. január 1-jétől az I.-II. fokú rokkantak ellátásait a Nyugdíjbiztosítási Alap finanszírozza. A 23,7 milliárd forintos átcsoportosításból származó kiadáscsökkenést lényegében "hatástalanítja" az itt maradó **III. fokú rokkantak** létszámnövekedése, az egyéni egészségbiztosítási járulék 1 %-pontos csökkenése, illetve az itt is érvényes 19 %-os nyugdíjemelés hatása. Ezen **ellátásokra a költségvetési törvényjavaslat szerint 95,8 milliárd forintot terveznek kifizetni.** (Az E. Alap pótköltségvetési javaslatában még a rokkantnyugdíjasok teljes körére 98,2 milliárd forintos módosított előirányzat szerepel az 1997. évre.)

A pénzbeli ellátások másik nagy tétele **a táppénz. Erre a javaslatban 42,0 milliárd forint szerepel,** szemben az 1997. évi 35,5 milliárd forintos módosított előirányzattal. A kiadás növekedését a bruttó keresetek emelkedése és a gyermekápolási táppénz időtartamának kiterjesztése támasztja alá.

Az egészségbiztosítás működési költségvetésének 1998. évi keretösszege (a világbanki kiadásokkal együtt) **21,2 milliárd forint.** Az Önkormányzat ezzel szemben 22,3 milliárd forinttal számolt. Ezt növeli még az 1997. év ma még nem ismert pénzmaradványának összege.

A kiadási előirányzatok 60 %-a a személyi juttatás és annak járulékai.

~ **Személyi juttatásokra** több, mint 9 milliárd forint fordítható, amiben van annyi tartalék, hogy az eddigi gyakorlatnak megfelelően ágazati szinten 4-5 havi

jutalom kifizetésére legyen lehetőség, az ösztönzési rendszer biztosította javadalmazáson kívül. Mindez a KTV-ben előírtaknál jóval magasabb anyagi elismerésre biztosít lehetőséget.

Az ellenőrzés fejlesztése címén 1998-ban 350 fős létszámnövekedést terveznek.

~ **Dologi kiadásokra 5 milliárd forintot** irányoztak elő.

A kiadások növekedését az egészségügyi struktúra átalakításával, az ellenőrzési rendszerek fejlesztésével és az árváltozások hatásával indokolják. A többletigények indokoltságának vizsgálatára nem volt mód.

~ **Az informatikai fejlesztések törvényjavaslat szerinti előirányzata 500 millió forint**, azonos az önkormányzati változattal. Az előirányzat megalapozottságát nem lehet megítélni, az OEP tájékoztatása szerint ez egy keretszám, ami még nincs kitöltve tartalommal.

~ **Felhalmozási kiadásokra a törvényjavaslat 219 millió forintot tartalmaz.** Az Egészségbiztosítási Önkormányzat változatában eredetileg 637 millió forint szerepelt, amit a normaszöveg (14. § (6) bekezdése) feltételekhez kötötten "visszatervez". Ezzel a megoldással - a 4.4. pontban foglaltak alapján - az ÁSZ nem ért egyet. Az ágazatban ingatlan jellegű beruházásokra 316 millió, eszközbeszerzésekre 321 millió forintot szántak.

~ **A felújítási kiadások tervezett összege 345 millió forint**, ami jórészt ingatlanokhoz kapcsolódik.

A Postabankkal kapcsolatos garanciális kötelezettség teljesítésére a tervezetben 130 millió forintos kiadási előirányzat szerepel, ami nem fedezi a tényleges kötelezettségeket (56 millió forint tőketörlesztés és a lehívott összeg után fizetendő 152 millió forint kamat).

A nyugdíjbiztosításhoz hasonlóan **az egészségbiztosítás költségvetési mérlegében is "összemosódnak" az ellátási bevételek és kiadások a vagyongazdálkodási bevételekkel és kiadásokkal.** Ide értendő a Postabankkal kapcsolatos ügy is, amit vagyon terhére kellene rendezni. A megoldás előrevetíti azt a szándékot, hogy az elkövetkező években esedékes hiteltörlesztéseket is a folyó kiadásokból fogják fedezni.

3.2.4. A világbanki kölcsönrel kapcsolatos 1998. évi kiadások

A törvényjavaslat mindkét ágazatánál azonos - 1740 millió forintos - előirányzatot tartalmaz e célra, amiből 1390 millió forint a kölcsönfelhasználás és 350 millió forint a hazai kiadások összege. Az érvényben lévő szerződések alapján már most bizonyosnak látszik, hogy a valóságos igény a nyugdíjágazatnál ennél kevesebb, az egészségbiztosításnál pedig több lesz.

Mindkét ágazatnál **kifogásolható, hogy az alapok könyvvizsgálatának költségeit a világbanki kölcsönből kívánják finanszírozni.** Az Áht. 86/A. §-a e kiadások forrásaként a működési költségvetést jelöli meg. Ez a kiadás alaponként 190 ezer USD-t és 12 millió forintot jelent.

Fennáll a veszélye annak, hogy a világbanki kölcsönből megvalósítani tervezett célok még a meghosszabbított futamidejű és lecsökkentett összegű kölcsönfelhasználási lehetőségek mellett is **elmaradnak**, illetőleg a kölcsönt más célokra használják fel (a 4.4. pontban foglaltak szerint).

3.2.5. A társadalombiztosítás szervei által folyósított, az alapok forrásait nem terhelő ellátások

A nem társadalombiztosítási forrásból finanszírozott ellátások **1998. évi teljes előirányzata 280 milliárd forint. Ebből 117,4 milliárd forint kiadást a nyugdíjbiztosítás, 163,4 milliárd forintot pedig az egészségbiztosítás szervei folyósítanak.**

A költségvetési törvényjavaslat 2., 5., és 9. számú mellékletei ezen ellátásokat az alapok összevont mérlegéhez, a Nyugdíjbiztosítási Alap, valamint az Egészségbiztosítási alap mérlegéhez "hozzáadva" mutatja be (az Áht. és az 1992. évi LXXXIV. törvény előírásainak megfelelően), ami végső soron legfeljebb csak a nagyságrend érzékeltetésére alkalmas, közgazdasági tartalommal nem bír.

A folyósított ellátások összege az alábbi kivételekkel megegyezik a Magyar Köztársaság Kormánya 1998. évi költségvetéséről szóló T/4832. számú törvényjavaslatával:

- ~ az 5. számú melléklet kiadásai és bevételei között a "életjáradék személyi kárpótlás alapján" nem 13.000 millió forint, hanem 12.920 millió forint. A különbség a működési költségekhez való hozzájárulás, ami a 3. számú mellékletben egyszer már szerepel,
- ~ a hadigondozotti kiadásokat az egészségbiztosítás folyósított ellátásai között nem tüntetnek fel. A Hadigondozottak Közalapítványa és az OEP szerződést kötött gyógyászati segédeszközök felhasználásának támogatására. Ennek alapján 1998-ban a várható kiadás 5 millió forint,
- ~ a hadigondozotti járadéokra a központi költségvetés tervezetében 3,7 milliárd forintot irányoztak elő, a társadalombiztosítás költségvetési javaslatában 5,0 milliárd forintot. Az 1997. évi várható 6,0 milliárd forintos kiadással szemben még ez is alacsony, a szükséges forrás tehát nem biztosított a kiadásokhoz.

4. Megjegyzések, észrevételek a törvényjavaslat normaszövegéhez.

4.1. A 11. § (2) bekezdéséhez

A normaszöveg eléggé érthetetlen módon 1172 és 5123 millió forintos keretre bontja a különkeretes gyógyszerek 6295 millió forintos előirányzatát, miközben mindkettőt a járóbeteg szakellátásban rendeli felhasználni. Az

eljárást a törvényjavaslat indoklása sem magyarázza. Vélhetően elírás történt és arról van szó, hogy a kórházakban eddig felhasznált különkeretes gyógyszereket is a járóbeteg (lakossági) gyógyszerkeret részeként számolják el, a gyógyító megelőző ellátások előirányzatát ugyanis ilyen címen nem emelték meg. Ez a megoldás viszont szabálytalan, mert az Egészségbiztosítási Alap egyes előirányzatai között nincs átcsoportosítási lehetőség.

4.2. A 12. § (1) bekezdéséhez

Az alapok költségvetési mérlegében a Kincstári Megelőlekezési Számla évközi igénybevételeért fizetendő kamatkiadás nem szerepel.

A javaslat szerint a Nyugdíjbiztosítási Alap évközben napi 65 milliárd forint összegig, az Egészségbiztosítási Alap pedig 40 milliárd forintig kamatmentesen, e mérték felett pedig kamat ellenében vehetne fel megelőlekezési hitelt az ellátások teljesítése érdekében. Az alapok napi likviditási helyzete alapján rendszeres ezt az összeghatárt meghaladó hiteligeny, tehát valószínűleg kamatkiadással kell számolni 1998-ban is.

Arra nem sikerült magyarázatot találni, hogy 1998-ban miért az E. Alap kamatmentes hitelfelvételi lehetősége az alacsonyabb összegű, holott eddig fordított volt a szabályozás.

4.3. A 14. § (1)-(2) bekezdéséhez

A költségvetési törvény 6. számú mellékletében **behajtás ösztönzésére 500 millió forintos, az APEH-OEP együttműködéssel történő behajtás ösztönzésére 100 millió forintos** (ugyanennyit adnának át az APEH-nak is), a 3. számú mellékletben az ellenőrzési tevékenység ösztönzésére 75 millió forintos előirányzat szerepel. A javaslat az elért bevételektől függően megengedi az előirányzatok túllépését.

A behajtás ösztönzésére az 1992. évi LXXXIV. törvény 5/A. § szerint az elért bevételek 2 %-a fordítható. Mivel a **törvényjavaslat 52 milliárd forintos behajtási hányaddal számol, ennek 2 %-a 1040 millió forint**, szemben a 6. sz. mellékletben feltüntetett 700 (500+100+100) millió forinttal, ami így nem tekinthető reális kiadási előirányzatnak.

A törvényjavaslat **a 14. § (2) bekezdésében ugyanakkor megengedné, hogy ha az előbbi (ösztönzési és ellenőrzési) előirányzatok tényleges kiadása kevesebb, mint az előirányzat, abból a tárgyévben pénzmaradványt lehessen képezni. Ez teljesen indokolatlan.** Ez a többi felsorolt esetben (informatikai fejlesztések, ellenőrzési rendszerek fejlesztése és egészségügyi struktúra átalakítása, beruházások előirányzatai) is csak akkor fogadható el, ha az így keletkezett pénzmaradvány a következő évben is kizárólag ugyanezen célokra használható fel.

4.4. A 14. § (4) -(6) bekezdéséhez

Mivel (a 3.2.4. pontban leírtakból is kitűnően) ma még **teljesen bizonytalan a biztosítási ágak 1998. évi világbanki kölcsönigénye, a törvényjavaslat megengedi annak a két ágazat közötti átcsoportosítását**, az önkormányzatok megállapodása alapján, a Kormány egyetértésével.

A "szokatlan" megoldás különösen a 14. § (5) és (6) bekezdésével

összefüggésben vitatható, amelyek szerint a kölcsönfelhasználás és a kapcsolódó hazai kiadások ($2 \times 1390 + 2 \times 350 = 3480$ millió forint) megtakarítása:

~ az Ny. Alap esetében 450 millió forint erejéig felhalmozási célokra,

~ az E. Alap esetében 637 millió forintig beruházási célokra

fordítható.

A világbanki kölcsön más irányú felhasználása lehetetlen, abból csak a Világbank által jóváhagyott fejlesztések valósíthatók meg. Az alapok reális felhalmozási (beruházási) előirányzatait pedig külön kell megtervezni.

4.5. A 17.§ és a 33. §-hoz

A javaslat a kintlévőségek csökkentésére irányuló célfeladatok megvalósításában résztvevő köztisztviselőknél megengedné, hogy:

~ **a nyugdíjágazatban** az ONYF és a területi nyugdíjbiztosítási igazgatóságok **személyi juttatásainak** ($554 + 1340 = 1894$ millió forint) és **munkaadói járulékaiknak** ($242 + 1186 = 1428$ millió forint)

~ **az egészségbiztosítás területén** az OEP és a megyei egészségbiztosítási pénztárak **személyi juttatásainak** ($1366 + 6657 = 8023$ millió forint) és **munkaadói járulékaiknak** ($577 + 2938 = 3515$ millió forint)

előirányzatait a "teljesítmény" figyelembevételével 6 %-kal túllépjék. Ennek hatása a maximum 892 millió forint, ami a 33. § értelmében (külön kormányrendeletben szabályozott módon) ösztönző jutalomra fordítható.

A 4.3. pontban foglaltakkal összefüggésben is látni kell, hogy itt **egy újabb ösztönzési rendszerről, jutalmazási lehetőségről van szó**, az egyik a behajtás konkrét összegéhez, a másik az abban közreműködők (?) javadalmazásához kötődne. **"Optimális" esetben tehát közel 2 milliárd forint (!) külön juttatásban részesülhetnének az apparátus dolgozói.**

Az azonos célt szolgáló többféle ösztönzési rendszer egyidejű működtetése teljességgel értelmetlen és indokolatlan (figyelemmel az ÁSZ behajtási tevékenységgel kapcsolatos 1996-ra vonatkozó elmarasztaló ellenőrzési megállapításaira is). E helyett **legalább 1998-ban el kellene érni, hogy egy korrekt, a valós teljesítményeket elismerő, megfelelően szabályozott és ellenőrizhető ösztönzési rendszer működjék a nyugdíjbiztosítás és az egészségbiztosítás területén.** Ennek elveit, belső szabályait azonban elsődlegesen a biztosítási önkormányzatoknak, az OEP-nek és az ONYF-nek kell kialakítania. A Kormány mindehhez természetesen megfogalmazhat követelményeket, feltételeket.

4.6. A 18. §-hoz

A törvényjavaslat **a Fővárosi és Pest megyei Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság elhelyezésének** (itt most már a Fiumei úti székház rekonstrukciójáról van szó) forrását az Ny. Alapnak vissztehermentesen átadott BHG ingatlan értékesítéséből befolyó bevételből kívánja biztosítani. A "megoldás" két szempontból is kifogásolható. Egyrészt azért mert az ingyenesen juttatott vagyont a működésbe

teszi át, másrészt, mert **a megjelölt forrás teljesen bizonytalan**. Az épületet még át sem vették az ÁPV Rt-től, sőt az újabb információk szerint erre lehet, hogy nem is kerül sor.

4.7. Helyesbítési igények a normaszövegben

- ~ **a 17. § a) pontjában** a 4. sz. melléklet 1. cím 2. alcíme helyett a 3. alcímet kell megjelölni (mert nem a Felügyelő Bizottságról, hanem az ONYF-ről van szó);
- ~ **a 18. § (3) bekezdés** második francia bekezdésében felesleges az "és" szó;
- ~ **a 21. § (2)bekezdésében** feltehetően a 20. § (2) bekezdésére kellett volna hivatkozni.