

9928 Jelentés a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai 1998. évi költségvetése végrehajtásának ellenőrzéséről Összefoglaló és javaslatok (1. sz. füzet)

TARTALOMJEGYZÉK

Összefoglaló megállapítások Javaslatok

BEVEZETŐ

Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. tv. (Áht.) 86. §-a értelmében az Országgyűlés a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai költségvetésének végrehajtásáról szóló törvényjavaslatot az Állami Számvevőszék jelentésével együtt tárgyalja meg. A számvevőszéki ellenőrzés keretében a költségvetés végrehajtásának helyszíni ellenőrzésére és az előterjesztett zárszámadási törvényjavaslat dokumentumának törvényességi, számszaki ellenőrzésére került sor.

Az alapoknál előírt kötelező könyvvizsgálatra tekintettel az ellenőrzés az adatok valódiságának, hitelességének vizsgálatára csak korlátozottan terjedt ki. A fő cél annak megállapítása volt, hogy:

- ~ az előterjesztett törvényjavaslat normaszövege teljes körűen és helyesen tartalmazza-e a költségvetési év lezárásához szükséges rendelkezéseket;
- ~ a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak 1998. évi költségvetéséről szóló 1997. évi CLIII tv. (K.T.), valamint az ezt módosító 1998. évi LXX tv. és az 1998. évi XCI tv. előírásait hogyan hajtották végre;
- ~ hogyan és milyen tényezők hatására teljesültek az alapok bevételi előirányzatai, a nyugdíjbiztosítás és az egészségbiztosítás ellátási és működési kiadásai;
- ~ a végrehajtás során a K.T., az Áht., továbbá a társadalombiztosítás pénzügyi alapjairól szóló 1992. évi

LXXXIV törvény (A.T.), valamint a társadalombiztosítás működését, gazdálkodását érintő más jogszabályok előírásait miként tartották be.

Az ellenőrzések legfontosabb megállapításait és a javaslatokat **a Jelentés Összefoglaló és javaslatok** c. füzeté (1.sz. füzet) tartalmazza, amit **a TB alapok helyszíni ellenőrzésének** részletes jelentése (2. sz. füzet) egészít ki és támaszt alá.

Összefoglaló megállapítások

Az államháztartási törvény 1999. január 1-től hatályos 86/A. § (4) bekezdése értelmében 1998. az első év, amikor a központi költségvetés végrehajtásával egyidőben kerül benyújtásra a Társadalombiztosítási Alapok költségvetésének zárszámadása az Országgyűlésnek. Az újfajta szabályozás lehetőséget ad e két fontos államháztartási alrendszer zárszámadási beszámolásának egyidejű megítélésére, az összefüggések pontosabb feltárására.

Ugyanakkor a korábbi évekhez hasonlóan az 1998. év tapasztalatai is megerősítették az ÁSZ-nak azt a véleményét, hogy a költségvetési tervezés módszereit javítani kell.

Az Állami Számvevőszék az 1998. évi zárszámadás ellenőrzésének tapasztalatait az alábbiakban összegzi.

A zárszámadási dokumentumra vonatkozóan:

~ Az államháztartási törvény 86/A. § (4) bekezdése és az 53. §-a alapján a Kormány a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak zárszámadásáról szóló törvényjavaslatot a költségvetési évet követően nyolc hónapon belül terjeszti az Országgyűlés elé. A zárszámadásról szóló törvényjavaslatot az Országgyűlés elé történő terjesztést megelőzően két hónappal benyújtja az Állami Számvevőszéknek. A törvényben előírt határidőig (június 30.) az előterjesztő az 1998. évi zárszámadási törvényjavaslat tervezetét küldte meg az Állami Számvevőszéknek.

Az e dokumentumról elkészített számvevőszéki jelentés tervezetét egyeztettük a Pénzügyminisztérium szakértőivel. **Az egyeztetések következtében az Országgyűlés elé benyújtásra kerülő - végleges - törvényjavaslatba az Állami Számvevőszék észrevételeinek jelentős része beépült, a helyszíni ellenőrzés által feltárt számszaki eltéréseket a T/1507. számú törvényjavaslaton átvezették. Ennek megfelelően a korábbi megállapításokat az Állami Számvevőszék véglegesített zárszámadási jelentése már nem tartalmazza.**

~ A társadalombiztosítás előterjesztett törvényjavaslata eleget tesz az államháztartási törvény 86. §, 86/A-F. §-ai előírásainak, azaz rendelkezik az alapok hiányának finanszírozásáról és a működési költségvetés előirányzat-maradványának felhasználásáról. A törvényjavaslat szerkezete, címrendje megegyezik a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai 1998. évi költségvetéséről szóló 1997. évi CLIII. törvény felépítésével. A törvényjavaslat teljesíti a társadalombiztosítás pénzügyi alapjairól és azok 1993. évi költségvetéséről szóló 1992. évi LXXXIV. törvény 11. §-ának a zárszámadásra vonatkozó előírásait, bemutatja az alapok vagyoni helyzetét, és annak alakulását az 1998. év során.

~ A törvényjavaslat 14. §-ában hivatkozott 3.123 M Ft-os (Ny. Alap) és 3.088 M Ft-os (E. Alap) értékvesztések, értékcsökkenések a hivatkozott 10. és 11. számú törvényi mellékletekben nem követhetők nyomon. Erre vonatkozó adatokat a mellékletek nem tartalmazzák.

~ A törvényjavaslat záró rendelkezése nem a társadalombiztosítás zárszámadásához tartozó kérdéseket kíván rendezni, hanem a társadalombiztosítási alapok 1999. évi költségvetéséről szóló törvényt kívánja módosítani. Ez a gyakorlat bár jogilag nem kifogásolható, rontja a jogszabályok átláthatóságát.

A törvényjavaslat 21. §-a az Ny. Alapot 1.000,7 M Ft, az E. Alapot 767,3 M Ft átadására kötelezi az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal (APEH) számára. Így a két alap (növelve az 1999. évi hiányt) együttesen 1,7 Mrd Ft -ot meghaladó összeggel járulna hozzá ahhoz, hogy - az indokolás szerint - az APEH-nál alkalmazott személyi ösztönzési rendszer kiterjesztésre kerüljön a

járadékbeszedési feladatokra is. A normaszöveg az átadott pénzeszközök elszámolási kötelezettségét nem írja elő. Így a kapott összeget az APEH bármilyen célra - nem csak a járulékokkal foglalkozók ösztönzésére - felhasználhatja.

~ A Pénzügyminisztérium által kiadott, a zárszámadási törvény előkészítése során elvégzendő feladatokat tartalmazó köriratban foglalt rendelkezések jelentős részét a törvényjavaslat nem, vagy csak részben teljesíti. Az Alapok vagyónával kapcsolatos állományváltozásokat a zárszámadási törvényben részletesen be kell mutatni, a törvényjavaslatban azonban csak a befektetett eszközök bemutatása történik meg a 10. és 11. számú törvényi mellékletekben. A jogtalan kifizetések alakulásáról a törvényjavaslat nem ad tájékoztatást. A vagyongazdálkodásból - ezen belül a tartozás fejében átvett vagyonelemek eladásából - származó bevételek felhasználásának bemutatása hiányzik.

~ A TB alapok kintlévősége a zárszámadási törvényjavaslat indokolása szerint 1998. december 31-én 251,25 Mrd Ft. A kintlévőség összegének nagyságrendje indokolja annak részletesebb - lejárati szerinti, a behajtás valószínűségét reálisan számbavevő - bemutatását is.

~ Nem követhető a működési költségvetés esetében a címrend alkalmazása az eltérő szerkezet miatt. Amíg az Alapok költségvetését bemutató 3. és a 6. számú törvényi mellékletben a működésre fordított kiadások egyetlen címet (2. cím) alkotnak, addig az Alapok működési költségvetését bemutató 4. és 8. mellékletben ugyanezen összegek több címre bomlanak.

~ Az 1992. évi LXXXIV. törvény 11. §-a (1) bekezdése a) és b) pontjai alapján a zárszámadási törvénynek be kell mutatnia az alapok kiadási többletét és annak fedezetét. Ugyanakkor a törvényjavaslat indokolása 46. oldala 3. bekezdésében tárgyalt vagyongazdálkodással kapcsolatos kiadások a tervezett 252 M Ft-hoz képest 357 M Ft teljesítést, az E. Alap vagyongazdálkodásával kapcsolatos kiadások 133 M Ft-os előirányzat túllépést tartalmaznak. Az előirányzat túllépésére az indokolás nem ad magyarázatot.

~ Az államháztartási törvény 86/A. §-a (3) bekezdése szerint a "Kormány ...a könyvvizsgálatok eredményéről a zárszámadás keretében tájékoztatja az Országgyűlést." Ennek, a társadalombiztosítási alapokkal kapcsolatos törvényi

rendelkezésnek, a Kormány a törvényjavaslat keretében nem tett eleget.

A TB alapok helyszíni ellenőrzésére vonatkozóan:

~ Az 1998. évi költségvetési törvény az államháztartás társadalombiztosítási alrendszerének bevételi főösszegét 1.359,6 Mrd Ft-ban, a kiadásokat 1.381,7 Mrd Ft-ban, 22,1 Mrd Ft hiány mellett állapította meg. A Nyugdíjbiztosítási Alap költségvetését null-szaldósra tervezték, a teljes hiány az Egészségbiztosítási Alapnál jelentkezett.

Az alrendszer elmúlt évi pénzügyi helyzete a vártnál lényegesen kedvezőtlenebbül alakult. A bevételek 1.342,6 Mrd Ft-ra, a kiadások pedig 1.433,3 Mrd Ft-ra teljesültek, a hiány meghaladja a 90,7 Mrd Ft-ot (a Nyugdíjbiztosítási Alap hiánya 20 Mrd Ft, az Egészségbiztosítási Alap hiánya pedig 70,7 Mrd Ft). A hiány finanszírozásáról - az eddigi gyakorlat szerint - a központi költségvetés 1998. évi zárszámadási törvénye intézkedik.

A hiány kialakulásának okai mindkét alap esetében összetettek. Abban a bevételi elmaradás és a kiadások túllépése mellett egyéb tényezők is (ezeket a helyszíni jelentés 2., 3., 4. és 5. pontjai részletesen értékeli) szerepet játszanak. (Az alapok 1998. évi költségvetéséről készült ÁSZ vélemény - elsődlegesen az Egészségbiztosítási Alap esetében - a tervezettnél nagyobb hiány kialakulását és pótköltségvetés készítésének szükségességét valószínűsítette).

Az alapok pénzügyi helyzetének romlása már év közben nyilvánvalóvá vált. Ezért az alapokat kezelő Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság és az Országos Egészségbiztosítási Pénztár elkészítette a pótköltségvetési javaslatát, azok benyújtására azonban nem került sor.

~ Lényeges változás volt 1998-ban, hogy módosult a társadalombiztosítási ellátások törvényi szabályozása, a

társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény helyébe (a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra való jogosultságról, az ellátások fedezetéről, a társadalombiztosítási nyugellátásról, az egészségbiztosítás ellátásairól, illetve a magánnyugdíjakról szóló) új törvények léptek. E törvények a költségvetés bevételi és kiadási oldalát egyaránt érintették. Azok számszerű hatásait a tervezés időszakában nem minden esetben sikerült jól felmérni, előre becsülni. Mindez fokozta a tervezés bizonytalanságát.

~ Az ellátó rendszereket érintő "reformértékű" változtatásra a nyugdíjbiztosítás területén került sor. Az elmúlt évtől kezdtek meg működésüket a magánnyugdíjpénztárak, amelyekbe az átlépők egyéni járulékainak összege korábban a Nyugdíjbiztosítási Alap bevételét képezte. A pénztárakba a számítottnál többen léptek be, így az Alap hiányzó bevételének pótlására a központi költségvetésben térítésként tervezett 20 Mrd Ft-os összeg kevésnek bizonyult.

~ Hátrányosan érintette a Nyugdíjbiztosítási Alapot, hogy a rokkantság rendszer átalakításának első lépéseként a korhatárt be nem töltött I-II. csoportba tartozó rokkantak nyugellátását csak részleges forrás biztosítása mellett tették át az Alap kiadásai közé. Jelentős mértékben átalakult a hozzátartozói nyugellátások rendszere.

Mindezek alapján az ÁSZ megítélése szerint a Nyugdíjbiztosítási Alapot érintő változtatásoknak tartósan "egyenleg-rontó" hatása van, amihez a jelenlegi járulékrendszer nem biztosítja a szükséges fedezetet.

~ Az év során a nyugdíjak 21,6%-kal emelkedtek, amiből a költségvetésben a második ütemű nyugdíjemelésnek nem volt meg a fedezete (azt a jóváhagyott költségvetés nem tartalmazta).

~ Az Egészségbiztosítási Alap kiadásainak összege 632,2 Mrd Ft volt, amiből 458,5 Mrd Ft-ot a különböző természetbeni juttatások kiadásai tesznek ki.

A legjelentősebb tétel a gyógyító-megelőző egészségügyi ellátásra felhasznált 299,1 Mrd Ft, ami 790 M Ft-tal több, mint az eredetileg "zárt előirányzat" összege volt. A túllépés - a

kialakított szabályozással összhangban - a végkielégítésre és az ügyeleti díjakra teljesített kifizetések miatt következett be.

- ~ A gyógyító-megelőző ellátáson belül az aktív fekvőbeteg ellátás területén 1998-ban bevezették az egységes alapdíjakat, ami számottevően befolyásolta, átrendezte az intézmények bevételeit.
- ~ Az ellenőrzés tapasztalatai szerint az egészségügyben a magánosítás folyamatai részben spontán módon, jogilag nem megfelelően szabályozottan, ellenőrizetlenül zajlanak, ami az Egészségbiztosítási Alapból származó források jogszerű és célszerű felhasználása szempontjából is aggályos.
- ~ Az Alap legkritikusabb előirányzatát évek óta a gyógyszer kiadások alkotják. Az ígért intézkedések, a támogatási rendszer érdemi átalakítása mindeddig elmaradt. A gyógyszerek támogatásának kiadási összege - a Pénzügyminisztérium kezdeményezésére 1998. évi kiadásként lekönnyvelt 10,5 Mrd Ft összegű decemberi támogatással - 135,5 Mrd Ft-ra emelkedett, szemben a 102,6 Mrd Ft-os előirányzattal.
- ~ Az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság és az Országos Egészségbiztosítási Pénztár működési kiadásainak összege együttesen 36,6 Mrd Ft volt, ami az alapok összes kiadásának mintegy 2,6%-át (az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság esetében 1,9%-át, az Országos Egészségbiztosítási Pénztár esetében 3,8%-át) teszi ki. A költségvetésekben jelentős (egy milliárd forintot meghaladó) a működési előirányzat-maradvány nagysága, főként az elmaradt, illetve áthúzódó feladatok miatt.
- ~ Mindkét szervezet működési költségvetését érintő megállapítás, hogy a társadalombiztosítás 1998. közepétől állami feladatot képező felügyeleti és irányítási teendőinek költségeit - helytelenül - részlegesen az alapokból fedezték a központi költségvetés helyett.
- ~ Az alapok zárszámadása 1998-ra vonatkozóan megismerteti (1999-től ez már nem szerepel az alapok költségvetési törvényében) az alapok forrásait nem terhelő ellátások pénzügyi adatait, amelyeket a nyugdíjbiztosítás és az egészségbiztosítás szervei állapítanak meg és folyósítanak. Ennek nagysága az elmúlt évben megközelítette a 286 Mrd Ft-ot.

~ Továbbra is megoldatlan a régi korengedményes nyugdíjak tartozás-állományának ügye. A jelenlegi konstrukcióban az új típusú korengedményes nyugellátások is biztos veszteségforrásnak tekinthetők.

Javaslatok

Javaslataink egy része a rendszerbeli problémákra vonatkozik. Ezek szabályozási kérdéseket érintenek és az évek óta visszatérően jelzett hiányosságok megszüntetését célozzák. A javaslatainkat megalapozó indokolások a 2. számú füzetben találhatóak.

a Kormánynak

1. Tekintse át a rokkantsági ellátások komplex rendszerét, annak a társadalombiztosítás pénzügyi alapjait érintő sajátos kérdéseit. Tegye meg a szükséges intézkedéseket a társadalombiztosítási ellátások - ezen belül is a rokkantsági nyugdíjak - jogszabály-jogosultsági háttere és az alapokhoz rendelt források összhangjának megteremtése (a nyugellátások fedezetét kockázatok szerint meghatározó járulék mértékek kialakítása) érdekében. (Lásd a helyszíni jelentés 3.1.3. és 4.2.3. pontjait.)
2. Módosítsa a gyógyszer-támogatás finanszírozási rendszerét, hogy a tényleges kiadások jogcím szerint legyenek elszámolhatók (ehhez kapcsolódóan az Országos Egészségbiztosítási Pénztár számviteli rendjét).

a pénzügyminiszternek

3. Gondoskodjon arról, hogy a társadalombiztosítási alapok kezelői a költségvetési beszámolók konszolidálásánál azonos elveket és gyakorlatot kövessenek. (Lásd a helyszíni jelentés 1.1. pontját.)
4. Intézkedjen arra, hogy a zárszámadás az alapok működési költségvetése esetében is igazodjon a költségvetési beszámolás rendjéhez. (Lásd a helyszíni jelentés 5.2.4. és 6.2.4. pontjait.)
5. Csatoltassa a törvényjavaslatához mellékletként az alapok könyvvizsgálatáról szóló záradékokat.
6. Elemeztesse a megbízhatóbb költségvetési tervezés érdekében az egyes járulék-kategóriák (munkáltatói járulék, egészségügyi

hozzájárulás, egyéni járulékok) alakulására ható tényezőket. (Lásd a helyszíni jelentés 2.2./b. pontját.)

7. Kezdeményezze a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai 1999. évi költségvetéséről szóló 1998. évi XCI. törvény módosítását a társadalombiztosítási alapok Postabankkal kapcsolatos garanciális kötelezettségét illetően oly módon, hogy amennyiben a vagyonértékesítésből származó bevétel nem elegendő a kötelezettség teljesítésére, ezt a központi költségvetésből kell a szükséges mértékben kiegészíteni. (Lásd a helyszíni jelentés 3.2. és 4.3. pontjait.)

8. Vizsgálta meg a társadalombiztosítás 2000. évi költségvetéséhez kapcsolódóan az Országos Egészségbiztosítási Pénztár és az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság fővárosi igazgatási szerveinek elhelyezését, intézkedjen a több éve húzódó ügy megoldása érdekében. (Lásd a helyszíni jelentés 5.2.3. pontját.)

9. Intézkedjen a régi korengedményes nyugdíjtagozások leírásáról, vagy más módon történő rendezéséről, illetve az új korengedményes nyugdíjak emelésének pénzügyi fedezetéről. (Lásd a helyszíni jelentés 7.1.1. pontját.)

10. Értékelje irányítás-szakmai, jogi-munkajogi, célszerűségi szempontból a társadalombiztosítási alapok állami irányítását és felügyeletét ellátó, tevékenységét segítő hivatali szervezeti egység(ek) működését és amennyiben indokolt azt módosítsa. Kezdeményezze a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszternek és a pénzügyminiszternek az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatósággal és az Országos Egészségbiztosítási Pénztárral megkötött megállapodások módosítását annak érdekében, hogy az irányító politikai államtitkár hivatala által igénybevett szolgáltatásokat és az érték fizetett térítési díjat részletesen, költségarányosan állapítsák meg.

az egészségügyi miniszternek

11. Vizsgálta meg az egészségügy területén a magánosítás folyamatát és határozza meg a jogi háttér, a finanszírozási szabályokkal való összhang, az ellenőrzés feltételeinek megteremtéséhez szükséges tennivalókat. (Lásd a helyszíni jelentés 4.1.1. j) pontját.)

az Országos Egészségbiztosítási Pénztár főigazgatójának

12. Vizsgálja meg a közbeszerzési eljárások jelenleginél kiterjedtebb alkalmazásának lehetőségeit. (Lásd a helyszíni jelentés 4.4.3. pontját.)

13. Szabályozza a szolgálati lakások igénybevételének rendjét. (Lásd a helyszíni jelentés 6.2.4. pontját.)