

# 9932 Vélemény a Magyar Köztársaság 2000. évi költségvetéséről

## A helyszíni ellenőrzés tapasztalatai (2. sz. füzet)

### TARTALOMJEGYZÉK

#### **I. Összegző megállapítások, következtetések**

#### **II. Részletes megállapítások**

- 1. A központi költségvetés makroszintű számításai**
- 2. A költségvetés egyes fő bevételi irányzatai**
- 3. A fejezetek költségvetési előirányzatai**
- 4. Az állami kezességvállalás és érvényesítés tervezése**
- 5. Az adósságszolgálati előirányzatok megalapozottsága**

#### **Melléklet**

A véleményt megalapozó - a Magyar Köztársaság Alkotmányában (32/C. § (1) bekezdés), az Állami számvevőszékről szóló (többször módosított) 1989. évi XXXVIII. törvényben (ÁSZ tv. 2. § (2) bekezdés), valamint az államháztartásról szóló (többször módosított) 1992. évi XXXVIII. törvényben (Áht. 121. §) kapott felhatalmazás alapján lefolytatott - helyszíni ellenőrzés célja annak megállapítása volt, hogy

~ a 2000. évi központi költségvetésről szóló törvényjavaslat bevételi és kiadási előirányzatainak megalapozottságát (a bevételi előirányzatok teljesíthetőségét, a kiadási előirányzatok indokoltságát) kielégítően biztosítják-e a tervezésnél alkalmazott módszerek, az állami feladatrendszer és a szabályozók javasolt módosításai;

~ miként teljesültek az előirányzatok kialakítására kiadott tervezési köriratban és a fejezetenként összeállított tervezési tájékoztatóban foglaltak;

~ a költségvetési javaslat összeállítása megfelel-e az államháztartásról szóló - többször módosított - 1992. évi XXXVIII. törvény, valamint a végrehajtására kiadott kormányrendeletek előírásainak.

A helyszíni ellenőrzés részben a Pénzügyminisztérium központi tervező és koordináló tevékenységére, részben pedig a központi költségvetés bevételei és kiadásai szempontjából meghatározó szerepet játszó fejezetekre, elkülönített állami pénzalapokra irányult. A helyszínen

ellenőriztük az Országgyűlés, a Bíróságok, a Magyar Köztársaság Ügyészsége, a Miniszterelnökség, a Belügyminisztérium, a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium, a Honvédelmi Minisztérium, az Igazságügyi Minisztérium, a Gazdasági Minisztérium, a Környezetvédelmi Minisztérium, a Közlekedési Hírközlési és Vízügyi Minisztérium, a Külügyminisztérium, a Szociális és Családügyi Minisztérium, az Oktatási Minisztérium, az Egészségügyi Minisztérium, a Pénzügyminisztérium (a Pénzügyminisztérium és a központi Költségvetés központi kezelésű előirányzatai alfejezetek, beleértve az állami kezességvállalás és érvényesítés előirányzatainak a tervezését is), a Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma, az Ifjúsági és Sportminisztérium, a Magyar Tudományos Akadémia fejezeteket. Ellenőrzésünk kiterjedt az Államadósság Költségvetési Elszámolásai technikai fejezetre, valamint az Elkülönített Állami Pénzalapok Államháztartási Alrendszer fejezeteire, az elkülönített állami pénzalapokra.

Ellenőrzésünk a fejezeti tervezést összefogó szervező munkára, egyes - mintavétellel kiválasztott - intézményi fejezeti kezelésű előirányzatok tervezésének folyamatára, a kialakított előirányzatok megalapozottságára irányult.

Az egyes fejezetek tervezőmunkájáról, előirányzataik megalapozottságáról kialakított véleményünket a függelék tartalmazza. A megállapításokat alátámasztó példák részletesen - a betűkiemeléssel hivatkozott fejezeteknél - ebből ismerhetők meg.

A Pénzügyminisztérium helyettes államtitkárának 1999. október 5-én kelt levele szerint a részletes adatokat tartalmazó fejezeti indoklásokat október 8-án nyújtják be az Országgyűlésnek. Szakértői egyeztetések keretében igyekeztünk a helyszíni ellenőrzés befejezése óta bekövetkezett számszaki változásokat átvezetni a véleményen és függeléken, de ennek ellenére, nem zárható ki esetleges adateltérés.

## **I. Összegző megállapítások, következtetések**

A központi költségvetés 2000. évi, valamint a 2001-2002. évi irányszámait gazdaságilag és pénzügyileg megalapozó makroszámítások és elemzések körülményei, módszerei az előző években tapasztaltakhoz képest lényegesen nem változtak. A PM-ben már 1999. első hónapjaiban elkezdődtek a makrogazdasági tervezést megalapozó előkészítő munkálatok, a tervezés első fázisában kialakított makrogazdasági prognózisok döntően az 1998. évi és az 1999. I. negyedévi tényszámok, valamint az 1999. évi várható teljesítési adatok figyelembevételével készültek.

A makroszámítások módszertani fejlesztésében figyelemreméltó előrelépés ugyan nem történt, de kedvező, hogy szoros és kiegyensúlyozott munkakapcsolat alakult ki a GM és a PM között. A tervezéshez hasznos információs segítséget jelentettek a gazdaságkutató intézetek és a bankok által készített előrejelzések. Ugyanakkor a prognóziskészítés kockázatát növelte néhány lényeges adat késői szolgáltatása, valamint a Kincstár adatbázisának hiányosságai.

A költségvetés fő bevételi előirányzatainak megalapozottsága összességében - az 1999. évi tervezéshez képest - javult. Ebben közrejátszott az is, hogy az adó- és járulékrendszer tervezett átalakításával kapcsolatban több munkaanyag, háttéranyag készült és a többlépcsős változatok közül a legtöbb adónemnél - a tapasztalati adatokat mérlegelve - a reálisnak tekinthető előirányzatot választották (pl. vállalkozások társasági adója, bányajáradék, vám- és import befizetések, egyéb befizetések, általános forgalmi adó). Egyes bevételi előirányzatok teljesülése azonban bizonytalan, részben a tervező munka hiányosságai (játékadó), részben a külső tényezők hatása (pénzügyi társasági adó) következtében.

A fejezetek többsége a PM tervezési körirat megküldésével együtt körlevelekben tájékoztatta a központi költségvetési szerveket a tervezés feltételrendszeréről, ugyanakkor az intézményi költségvetés tartalmára vonatkozóan meghatározott követelmények jellemzően az általános irányelvek szintjén maradtak. A tervezési szempontok között kiemelt szerepe volt az intézmény- és feladat-felülvizsgálatnak, azonban csak egyes fejezeteknél végzett a felügyeleti szerv az intézmények ellátottságának felmérésére számításokat. Az államháztartási reformmal összefüggő intézménykorszerűsítések végrehajtási folyamata lassú, a tervezett változások várhatóan érdemi megtakarítást nem eredményeznek.

A KHVM fejezethez tartozó LRI intézmény gazdálkodása megítélésünk szerint nehezen illeszthető a költségvetési gazdálkodás keretei közé, számára más gazdálkodási formát lenne célszerű keresni.

A központi költségvetési szervek kiadási előirányzataik kialakításánál esetenként nem kellő körültekintéssel jártak el, egyes előirányzatok számításokkal nem megfelelően alátámasztottak. A fejezetek kiadási előirányzatai - személyi juttatások, dologi kiadások, felhalmozási kiadások, fejezeti kezelésű előirányzatok - többnyire elmaradnak az igényektől.

Létszámcsökkentéssel, üres álláshely zárolásával - az illetményszínvonal saját forrásból való emelése érdekében - a fejezetek jellemzően nem számoltak. A létszámcsökkentési törekvés ellen hat a különböző jogszabályokban és az állami irányítás egyéb eszközeiben meghatározott többletfeladatok létszámgénye, illetve az előírt létszámfejlesztések végrehajtása. A költségvetési törvényjavaslat a

feladatbővülések létszám- és személyi juttatás vonzatát nem, vagy nem elégséges mértékben tartalmazza, egyes fejezeteknél nincs, vagy csak részben van fedezet a személyi juttatás saját forrásból finanszírozandó hányadának kigazdálkodására.

A fejezetek többségénél a dologi kiadások előirányzata az inflációs hatást ellentételező automatizmus hiánya, a saját bevételek növelésének korlátai miatt, továbbá az intézményi feladat felülvizsgálatok elégtelenségére is visszavezethetően feszített.

A feladat-felülvizsgálattal összefüggésben számos fejezet szüntetett meg, illetve tervezett új fejezeti kezelésű előirányzatokat, valamint csoportosított át nem determinált tételeket. Néhány fejezet több olyan új fejezeti kezelésű előirányzatra is javaslatot tett, amelyre a költségvetési törvényjavaslat nem nyújt fedezetet, ezért feladatok halasztása várható, ugyanakkor több fejezetnél a javasolt előirányzatok megalapozottsága változó színvonalú.

A fejezetek a kormányzati beruházások és az intézményi felhalmozási kiadások tervezésekor jellemzően figyelembe vették a takarékosági és rangsorolási szempontokat, a javasolt előirányzatok azonban néhány esetben a determinációkra sem biztosítanak fedezetet, számos fejezetnél pedig a beruházások lassítása, a felújítások elmaradása, illetve a beszerzések halasztása prognosztizálható.

A fejezetek és intézményeik a saját bevételi előirányzataikat döntően a köriratban szereplő elvárásoknak megfelelően tervezték. Bizonytalansági tényezőt jelent, hogy a bevételeket determináló jogszabálmódosítások jóváhagyása ellenőrzésünk idején folyamatban volt.

Az elkülönített állami pénzalapok bevételi és kiadási tervszámai háttérszámításokkal alátámasztottak, a kitűzött célokkal összhangban vannak.

A kezesség és viszontgarancia érvényesítésére előirányzott kiadás és bevétel teljesíthetőségét megalapozza a kezesség érvényesítésének valószínűségére kiterjedő körültekintő előkészítő munka és a várható megtérülések reális felmérése.

## **II. Részletes megállapítások**

### **1. A központi költségvetés makroszintű számításai**

A központi költségvetés 2000. évi előirányzatait valamint a 2001-2002. évekre prognosztizált irányszámokat megalapozó makroszintű számítások és elemzések körülményei, módszerei az előző években tapasztaltakhoz képest lényegében nem változtak.

Hasonlóan az előző tervezési időszakhoz a Pénzügyminisztériumban már 1999. első hónapjaiban elkezdődtek a makrogazdasági tervezést megalapozó előkészítő munkálatok. A tervezés első fázisában kialakított makrogazdasági prognózisok döntően "a PM Gazdaságelemzési és modellezési főosztályán készült előrejelzések - az 1998. évi és 1999. I. negyedévi ténytérképek, valamint az 1999. évi várható teljesítési adatok - figyelembevételével készültek.

A makroszámítások módszertani fejlesztésében figyelemre méltó előrelépés nem történt, ugyanakkor kedvezően értékelhető, hogy szoros és kiegyensúlyozott munkakapcsolat alakult ki a GM és a PM között. Az ágazati szintű adatok és prognózisok összeállításában inkább csak a PM szakfőosztályai működtek közre.

A Kormány új gazdaságstratégiai elképzeléseit a GM-ben és a PM-ben közösen dolgozták ki, amelyek a PM középtávú és éves irányszámaiban jelennek meg.

Az előző évek gyakorlatának megfelelően készült a külkereskedelmi statisztika adatainak elemzése a GM és a PM közreműködésével.

Hasznos információs segítséget jelentettek a tervezéshez a gazdaságkutató intézetek és a bankok által készített előrejelzések.

A munkakapcsolatok a korábbi évekhez képest bővültek és az együttműködés a PM-mel folyamatosnak tekinthető a GM Gazdaságelemző Intézettel, a Kopint Datorg-gal, a Gazdaságkutató Rt-vel, a Pénzügykutató Rt-vel, az ECOSTAT-tal, a KSH Gazdaságelemző és Informatikai Intézetével, valamint a Budapest Bankkal.

A kutatóintézetek és a PM által kialakított makrogazdasági prognózisok egyes elemeiben jelentős eltérések mutatkoztak.

A különböző gazdaságelemző intézmények közül az ECOSTAT által készített makrogazdasági előrejelzések közelítettek legjobban a PM prognózisához. A legnagyobb eltérés a Kopint Datorg Rt. és a PM között alakult ki.

A kutató intézetek egy része alacsonyabb báziselőirányzatokból kiindulva készítette előrejelzését.

Kiemelkedően magas a GDP belföldi felhasználásában a Pénzügykutató Rt. által prognosztizált bázishoz viszonyított növekedési index ( Pénzügykutató Rt. 10%, PM 4%, Gazdaságkutató Rt. 4-5%.)

A gazdasági modellezés és prognóziskészítés kockázatát növelte és ezzel a számítások megalapozottságát nehezítette egyes lényeges makrogazdasági prognózist meghatározó adatok késői rendelkezésre állása, valamint a Magyar Államkincstár adatbázisának hiányosságai.

A prognóziskészítés időszakában nem álltak rendelkezésre az 1998. évi vállalati mérlegek feldolgozását tartalmazó kiadványok, valamint a Magyarország Nemzeti Számlái 1998. évi adatai sem.

A makroszintű számításokhoz a Kincstár adatbázisa - hasonlóan az előző évekhez - csak korlátozottan volt hasznosítható. Továbbra sincs kialakítva az adatbázis aggregát feldolgozása, ami alkalmassá tenné azt a makrofolyamatok elemzésére és a levont következtetések előremutató felhasználására.

A Kormány nevében a PM ez év áprilisában országgyűlési határozati javaslat formájában elkészítette a Magyar Köztársaság 2000-2002. évi költségvetési irányelveit, valamint a tájékoztatót a gazdasági fejlődés makrogazdasági kereteiről 1999-2002. évek vonatkozásában. Az országgyűlés határozati javaslat irányelveinek részletes kidolgozásához a PM elkészítette "a 2000. évi költségvetési javaslat összeállításának menetrendjét" is. A konkrét feladathoz teljesítési határidőket rendeltek, melyek megegyeznek az Áht. 51. § (2) bekezdés és 52. § (1) bekezdés szerinti határidőkkel.

## **2. A költségvetés egyes fő bevételi irányzatai**

A 2000. évi központi költségvetés fő bevételi előirányzatai és a 2001-2002. évek irányszámái kidolgozásának alapjául többségében az 1998. évi tényadatok, az 1999. évi előirányzatok és az 1999. I. félévi tényadatokon alapuló várható éves teljesítési adatok szolgáltak, figyelemmel a makrogazdasági paraméterekre (fogyasztói árindex, vásárolt fogyasztás, bér- és keresettömeg, importérték növekedése stb.).

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

A 2000. évi bevételek alakulásánál - adónemenként eltérő mértékben - számoltak az adóbeszedési eredményjavulásból származó többletbevétellel is.

### **2.1. Vállalkozások költségvetési befizetései**

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

A vállalkozások társasági adója **2000. évi előirányzatának kialakítását az óvatos becslésen és tapasztalati adatokon alapuló, de az eddigieknél körültekintőbb tervezési munka jellemzi.**

A társasági adó 2000. évi előirányzata 277,0 Mrd Ft, ami 6,4%-kal magasabb mint az 1999. évi előirányzat.

Az adóalap növekedés (16,9%) az adózás előtti nyereség emelkedését kis mértékben meghaladja, azonban az adókedvezmények növekedése meghaladta a 18%-os számított adó indexét. Ebből következik, hogy az adókedvezmények és mentességek figyelembevételével az adózás előtti nyereség arányában kifejezett fizetendő társasági adó - az átlagos adóterhelés - az 1999. évi várhatóhoz képest 0,3%-kal (9,9%-ra) csökkent a törvényjavaslat részletes indokolása szerint.

Az adókedvezmények 51%-ában a külföldi részvételű vállalkozások részesülnek. A Kormány célkitűzésével összhangban a munkahelyteremtést szolgálják a beruházásoknál érvényesíthető kedvezmények, melyek az összes adókedvezmény 30%-át adják.

A fizetett adó összegét - a várható teljesítés és a makrogazdasági adatok mellett - az 1999. május 31-ig benyújtott 1998. évi bevallások adataiból képezték. Éppen ezért a feldolgozási szint előző évhez viszonyított 0,8%-os csökkenése a tervezés hibahatárát nem befolyásolja.

A beérkezett 275 ezer bevallás 95%-a került feldolgozásra (az előző évben 95,8%).

A tapasztalati adatokra épített **várható teljesítési adatok számos kockázati tényezővel terheltek, mivel milliárdos nagyságrendű a téves adónemre történt átutalás** (a pénzügyi intézetek egy része társasági adóját helytelenül a gazdálkodó szervezetek társasági adójaként teljesítette), **amelynek felülvizsgálata és pénzügyi rendezése nem történt meg.**

Pl. a pénzügyi intézetek nélküli társasági adó ágazatok szerinti 1998. évi részletező táblája 7,7 Mrd Ft összegben mutatott ki pénzügyi tevékenység és kiegészítő szolgáltatást, melyből a tisztán pénzügyi tevékenység csak 2,9 Mrd Ft volt.

A bázisadatként figyelembevett várható teljesítés az 1999. I-VIII. havi adatok alapján készült, mely szerint 3,3 Mrd Ft folyt be a pénzügyi tevékenység ágazatból.

A 2000. évi **előirányzat 4 Mrd Ft összegű adóbeszedési eredményjavulásból származó többletbevétel**rel számol.

Megjegyezzük, hogy a helyszíni ellenőrzés időszakában még csak 2,5 Mrd Ft-tal számoltak, amit - a tényadatok és az állami adóhatóság eredményesebb beavatkozásai ismeretében - teljesíthetőnek minősítettünk.

## 2.1.2. Bányajáradék

A 2000. évi törvényjavaslat a bányajáradék előirányzataként 19,1 Mrd Ft-ot tartalmaz. Az előirányzat 16,6%-kal magasabb az 1999. évi tervnél és 49,2%-kal a várható teljesítésnél.

A törvényjavaslat indokolása szerint a földgáz jelenlegi alacsony import árszintje lehetőséget teremt az import alapú árképzésre történő áttérésre. Az importkövető árképzéssel a hazai földgáz kitermelést végző MOL Rt. többletbevételhez jut, melynek elvonása érdekében a bányajáradék mértékét 12%-ról 18%-ra tervezik felemelni. (A gázszolgáltatásról szóló 1994. évi XLI. tv., valamint a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. tv. módosításáról szóló törvényjavaslat jelenleg az Országgyűlés előtt van.)

A járadékkulcs 50%-os emelésére épülő **előirányzat megalapozottnak tekinthető** a földgáz-termelés tervezett kismértékű csökkenése mellett is, mivel 2000. évben már a földgáz adja a fizetendő bányajáradék 78%-át.

Az előirányzat kialakításánál a kőolaj kitermelés volumenének változatlanul hagyása mellett a világpiaci ár 10%-os növekedésével számoltak. Az emelés mértékét az áremelés és a csúszóleértékelés eredőjeként a PM becslés alapján alakította ki.

A tervezés során a külfejtéssel termelt nem fémes ásványi nyersanyagoknál és az egyéb szilárd ásványi nyersanyagoknál és geotermikus energiánál a termelési ár növekedési indexét és a kitermelés 4-5%-os emelését vették figyelembe.

A nyersanyagfajtáknál és a kőolajnál megállapított járadékkulcs 2000. évre vonatkozóan nem változik.

### 2.1.3. Vám- és importbefizetések

A vám- és importbefizetések 2000. évi prognózisa 118 Mrd Ft, az 1999. évi 134 Mrd Ft-os előirányzatnál, illetve az ezzel azonos összegű várható bevételnél 12%-kal alacsonyabb.

A tervezés során az 1999. évi várható importérték dinamikus, 17%-os növekedésével számoltak. Az átlagos vámkulcs vonatkozásában közel 23%-os csökkenést prognosztizáltak, ezzel érvényt szerezve a nemzetközi megállapodásokban foglaltak szerinti folyamatos vámteher mérséklésnek. Ennek figyelembevételével a tervszám reálisnak tekinthető.

Hatékonyságjavító tényezőként az előző évvel azonos összeget - mintegy 1 Mrd Ft - vettek figyelembe.

Vámbiztosíték jogcímen 25 Mrd Ft bevétellel számoltak. A bevétel realizálásában bizonytalanságot



okoz a korábbi évek elszámolatlan vámbiztosíték tételeinek felülvizsgálata nyomán szükséges utólagos rendezések egyenlege.

#### 2.1.4. Játékadó-bevétel

A játékadó 2000. évi előirányzata a javaslat szerint 27,5 Mrd Ft, ami az 1999. évi előirányzatot (21,4 Mrd Ft) 28,5%-kal, a várható teljesítést 62,7%-kal haladja meg.

Az előirányzat emelését a költségvetési törvényjavaslat arra alapozza, hogy az állam által fenntartott szerencsejátékoknál (lottó, totó, kenő) és a játékgépeknél (pénznyerő-automaták, játékautomaták) az adókulcs növelését tervezik.

A játékadó 2000. éves **előirányzatának gyenge pontja a tervezett bevétel közel 60%-át kitevő játékgépek** utáni várható befizetések előirányzata (16,4 Mrd Ft). A bizonytalansági tényezők közé sorolható az engedélyek számának várható alakulása, különösen annak figyelembevételével, hogy a szerencsejáték törvény átfogó módosításában 2001. december 31-től a II. kategóriájú pénznyerő gépek további üzemeltetése tilos lesz.

Az 1999. évben a pénznyerő automatáknál 38.000 engedéllyel számoltak, a várható adatok viszont 34.100 játékhelyet regisztráltak, ezen belül különösen a I. kategóriába tartozó gépek tervezett (6.000) és a várható (3.100) adatok közötti eltérés figyelemre méltó.

1999. I-VIII. hóban mintegy 11 Mrd Ft játékadó bevétel folyt be, ami a tervezett bevételnek mindössze 51,4%-a. E tényszámra alapozva képezték a várható teljesítést.

A 2000. évre az előzőleg tervezettnél és a várhatónál összességében ugyan kevesebb (33.000) játékhelyet terveztek, azonban **I. kategóriába tartozó pénznyerő automatáknál a várhatónál 29%-kal magasabb előirányzatot (4.000) képeztek, miközben szigorították az engedélyek kiadásának feltételeit. Nem kalkuláltak ugyanakkor a játékadó mértéke ugrásszerű emelésének visszatartó hatásával.** Az I. kategóriában 60,7%-kal (28.000 Ft/hóról 45.000 Ft/hóra), II. kategóriában 150%-kal (18.000 Ft/hóról 45.000 Ft/hóra) emelték fel az adó összegét.

Játékadóból 2001. évre 29,4 Mrd Ft, 2002. évre 30,9 Mrd Ft bevételt terveztek, az adó mértékének változatlanul hagyása mellett (kivéve az elenyésző bevételt realizáló játékautomatákat, ahol a játékadó mértékét 60 E Ft/évről 2002. évre 72 E Ft/évre emelik).

A 2000. éves előirányzathoz viszonyított 6,9%-os, illetve a 2001. évi tervhez mért 5,1%-os növekedést döntően a lottófogadásból származó bevételek emelésére alapozzák.

### 2.1.5. Egyéb befizetések

Az egyéb befizetések 2000. évi előirányzata a javaslat szerint 33 Mrd Ft. A központi költségvetésben e jogcímen 1998. évig kizárólag a szankciók, bírságok és pótlékok címen realizált bevételeket terveztek. Az 1999. évtől a piacra jutást segítő támogatás megtérülését is e jogcímen tervezik (és számolják el).

Az egyéb befizetések előirányzatából a szankció jellegű bevételek 20 Mrd Ft-tal, a piacra jutási támogatás visszatérítése 10 Mrd Ft-tal szerepel. A javasolt 2000. évi előirányzat 14,3%-kal alacsonyabb, mint az 1999. évi terv, amiben alapvető szerepet az ez évi várható teljesítés kedvezőtlen alakulása játszott.

A szankció jellegű előirányzat 16,7%-kal alacsonyabb, mint az 1999. évi módosított előirányzat (24 Mrd Ft). Az előirányzat teljesülése az 1999. I-VIII. havi tényadatok (12,2 Mrd Ft) ismeretében nem valószínűsíthető.

**Helyeselhető, hogy a bírságoknál és pótlékoknál a tapasztalati adatok ismeretében az 1999. évre tervezett adatokhoz képest realisabb előirányzatot terveztek.** Az ART a szankciók tekintetében olyan mértékű szigorítást nem tartalmaz, amely az előirányzatokat lényegesen megváltoztatta volna.

Az egyéb befizetések köre a tervévtől a **biztosítási adóval** is bővül. A Költségvetési törvényjavaslat 2000. II. negyedévéétől számol a biztosítási adó bevezetésével. A gépjármű felelősségbiztosításra 2,5%-os adómértékkel az egyéb nem adómentes biztosítási formára 5%-os adómértékkel kalkuláltak. A törvényjavaslat 2000. évre 3 Mrd Ft előirányzatot tartalmaz. Az OGY részére benyújtott T1501. sz. törvényjavaslathoz készített Tájékoztatóban indokolás ugyan szerepel, de az előirányzott 3 Mrd Ft összetevőiről, az adóalap megoszlásáról nincs információ. Az adóbevétel tervezése a biztosítóktól rendelkezésre álló 1998. évi tényszámok alapján történt.

## 2.2. Fogyasztáshoz kapcsolt adók

### 2.2.1. Általános forgalmi adó

Az adóbevételek közül a legnagyobb részarányt az általános forgalmi adó képviseli. Az adónem 2000. évi előirányzata 1020 Mrd Ft, ami az 1999. évi 985 Mrd Ft eredeti előirányzatnál 3,5%-kal, az 1999. évi 920 Mrd Ft-os várható bevételnél 10,9%-kal magasabb.

Az 1999. I-VII. havi tényadatok alapján vált nyilvánvalóvá, hogy túl optimista volt az 1999. évi előirányzat kialakítása, ezért az időarányos adatok figyelembevételével az előirányzatnál 65 Mrd Ft-tal alacsonyabb összegben állapították meg az 1999. évi várható bevételt.

Az előzőekkel összhangban a 2000. évi előirányzat óvatos becslés alapján készült.

A prognózis - az előző évekkel azonos módon - a vásárolt fogyasztás, a lakossági beruházások, valamint az intézményi dologi kiadásokat is magába foglaló egyéb vásárlások bontásban készült. E tervezési módszer a korábbi évek tapasztalatai alapján bevált. A bevétel közel 83%-át a vásárolt fogyasztás adója teszi ki, ezért különös fontosságú ennek helyes tervezése.

A 2000. évi előirányzat a vásárolt fogyasztás adójának 11,3%-os, a lakossági beruházások adójának 17,2%-os és az egyéb vásárlások adójának 8%-os tervezett növekedésével számol az 1999. évi várható bevételekhez viszonyítva.

A vásárolt fogyasztás adójának növekedési indexét lényegében a makroszámokkal egyezően vették figyelembe, ezért megalapozott. (Ezzel szemben az 1999. évi tervezett 18%-os növekedés túlzottnak bizonyult). A lakossági beruházások adójának tervezett 17,2%-os növekedését (1998. évben 6,8%-os, 1999. évben várhatóan 16%-os a növekedés) a tervezett kormányzati intézkedések (támogatási szisztéma átalakítása, lakáshitelek kamatterhének mérséklése stb.) lakossági beruházást élénkítő hatására alapozzák. Az egyéb vásárlásokból származó adó 8%-os tervezett növekedése az előző évihez (12,5%) képest csökkenő, mértéke a mérséklődő infláció kívánalma alapján elfogadható.

Az adótörvény tervezete szerint az ÁFA kulcsok és - néhány kisebb, az Európai Unió ajánlásával összhangban álló változástól eltekintve - a besorolások nem változnak. Az ÁFA visszatérítés szabályaira vonatkozó tervezett módosítások hatását nem számszerűsítették.

A törvény tervezete szerint az adóvisszaigénylésre jogosító bevételi összeghatár a duplájára (2 M Ft-ról 4 M Ft-ra) emelkedik, amitől a visszaigénylést tartalmazó bevallások számának jelentős csökkenését várják. Az értékhatár-változás a bevezetés évében okozhat kisebb bevételi eltolódást.

A prognózis külön számszerűsítve nem tartalmaz az adóhatósági munka javulásából származó többletbevételt.

## 2.2.2. Fogyasztási és jövedéki adó

A két adónem együttes 2000. évi előirányzata 499,0 Mrd Ft, az 1999. évi 460,9 Mrd Ft előirányzatnál 8,2%-kal, az 1999. évi 454,0 Mrd Ft várható bevételnél 9,9%-kal magasabb.

Az együttes előirányzat döntő része (több mint 90%-a) a jövedéki adó előirányzata. A **2000. évre sem készült a fogyasztási adóra és a jövedéki adóra önálló, külön szöveges indokolással alátámasztott pénzforgalmi szemléletű előirányzat.** Ebben szerepet játszott az is, hogy a bor 2000. augusztus 1-jével, tehát év közben kerül át a fogyasztási adókörből a jövedéki adótörvény hatálya alá. (A tervezési munka során az árucsoportonként készített számítási anyagból összeállítható külön-külön a két adónem eredmény szemléletű előirányzata.)

A két adónem prognózisa során az adótételek 7%-os növekedésével - valorizációjával - számoltak, az adótörvények tervezett módosításai alapján. Ugyanakkor a dohányárak termékcsoportból a cigaretta adóját - az EU ajánlásoknak megfelelően - az átlag felett, 15%-kal tervezik növelni. Forgalomcsökkenéssel az égetett szeszesitalok és a cigaretta vonatkozásában számoltak (3, illetve 2%). A tendencia az égetett szeszes italoknál tapasztalati számokon, a cigaretta esetében pedig a Vám- és Pénzügyőrség által végzett ellenőrzések eredményességének növekedésén alapul, ezért elfogadható.

Az üzemanyagok forgalmának növekedését az előző évvel azonosan 3%-kal tervezték, mértéke az időarányos adatok ismeretében elfogadható.

A személygépkocsik (fogyasztási) adójának növekedését a korábbi évekénél alacsonyabb ütemmel - 3-4%-kal - tervezték. Az 1999. évi várható bevétel kedvező alakulása miatt kisebb pozitív irányú elmozdulás 2000-ben sem zárható ki.

A prognóziskészítés során külön tényezőként adóbeszedési eredményjavulással nem számoltak.

**A két adónem teljesülése alapvetően a makrogazdasági paraméterek és a tervezett törvénymódosítások megvalósulásának függvénye.**

## 2.3. A lakosság költségvetési befizetései

### 2.3.1. Személyi jövedelemadó

Az államháztartás 2000. évi személyi jövedelemadó bevételi előirányzata 878,8 Mrd Ft, melyből a központi költségvetés bevétele 639,2 Mrd Ft. Ez utóbbi összeg az 1999. évi módosított előirányzatot 18,4%-kal, a várható teljesítést 10,5%-kal haladja meg.

A számítások során az 1999. évhez mérten a bérek és keresetek tömegének 10,3%-os, a bruttó átlagkereset 8,7%-os, illetve a fogyasztói árszínvonal 6,3%-os emelkedését vették alapul. Ezek az arányok megfelelnek a Kormány által meghatározott paramétereknek, de a jövedelemkiáramlás az elmúlt években rendre meghaladta a prognózist.

Az előirányzatot az 1999. augusztus 6-i feldolgozású 1998. évi bevallások adatainak felhasználásával és a makrogazdasági paraméterek alkalmazásával képezték.

A javaslat szerint az adósávok és az adókulcsok 2000. évre nem változnak, az adójóváírás mértéke változhat. Az adómérséklések, adókedvezmények terén lényeges változás a családi kedvezmény tervezett 30%-os emelése, amely az 1999. évi összegéhez képest 12,6 Mrd Ft-tal csökkenti az adókötelezettséget. Ezt a bevételkiesést - a PM számításai szerint - több, mint 50%-kal kompenzálja (6,5 Mrd Ft) az önkéntes nyugdíjpénztári befizetési kedvezmények 50%-ról 30%-ra történő csökkentése.

**Az elkülönülten adózó jövedelmek adóját 2000. évre vonatkozóan is becsléssel állapították meg.** Ezen összeg államháztartási szinten 111,3 Mrd Ft, amelyben figyelembe vették a jogszabály-módosítások hatását, így az ingó vagyontárgyak adómentességének emelését és az átalányadó kiszélesítését.

Az előző évi előirányzat becslésének eredménye, hogy a várható 96 Mrd Ft 35,2%-kal magasabb, mint az 1999. évi előirányzat.

Az 1999. évi tervezésnél a bizonytalanságot az okozta, hogy a jelentős adóalap szélesítés várható hatásával nem számolhattak. Miután a várható jogszabályváltozás az adóalapot és mértékét kevésbé érinti, a 2000. évi előirányzat már pontosabban behatárolható.

A 2000. évi előirányzat 14 Mrd Ft összegű **adóbeszedési eredményjavulásból származó többletbevétellel** számol.

Megjegyezzük, hogy a helyszíni ellenőrzés időszakában még csak 5 Mrd Ft-tal számolt, amit - a tényadatok ismeretében - teljesíthetőnek minősítettünk. Ugyanakkor szóvá tettük, hogy az állami adóhatóság fellépése és a törvények szigorításának hatásaként várható adózási fegyelem javulásával az előirányzat meghatározásánál nem számoltak. Mindezt figyelembe véve az 5 Mrd Ft felemelése indokolt, a mértékét azonban nem áll módunkban megítélni.

**A tapasztalati adatok és az adótörvény tervezett módosításának ismeretében 2000. évre is az előirányzat túlteljesítése várható.** A 2001. és a 2002. évre megállapított irányszámok tekintetében az esetleges jelentősebb rendszerbeli változás befolyásolhatja a középtávú tervszámok alakulását.

### 2.3.2. Egyéb lakossági adó

A bérfőzési szeszadó 2000. évre tervezett előirányzata 2,9 Mrd Ft, mely az 1999. évi 2,5 Mrd Ft előirányzatnál 16%-kal magasabb, az 1999. évi 2,75 Mrd Ft várható bevételnél 5,4%-kal több.

A bevételt arra alapozva tervezték, hogy a bérfőzés keretében előállított pálinka mennyisége az 1999. évi várható adathoz képest szerény mértékben növekedni fog.

A számítás alapja az 1999. évben érvényes adótétel volt. A prognóziskészítés során a VPOP által közölt adatokat figyelembe vették.

Az adónem 2001. évi irányszáma 3 Mrd Ft, az előző évinél 3,4%-kal magasabb. A 2002. évi irányszám 3,2 Mrd Ft, az előző évinél 6,6%-kal magasabb. A számítás változatlan adótétel és növekvő mennyiségű alkohol előállítás figyelembevételével készült.

### **2.3.3. Lakossági vámbefizetések**

A lakossági vámbefizetések 2000. évi előirányzata, valamint 2001. és 2002. évi irányszáma egyaránt 2 Mrd Ft. Ennek realizálása a személygépkocsi-import alakulásának a függvénye, a tapasztalati adatok azt jelzik, hogy a tervszám teljesíthető.

### **2.3.4. Lakossági illetékek**

Az illetékbevételek központi költségvetést megillető hányadának 2000. évi 58,7 Mrd Ft összegű előirányzata az 1999. évi 42,4 Mrd Ft-os előirányzatot 38,4%-kal, az ezzel közel azonos összegű (42 Mrd Ft) várható bevételt 39,7%-kal haladja meg.

**Az előirányzat illeték fajtánkénti számításal alátámasztott kialakításánál figyelembe vették az illetékekre vonatkozó törvény várható módosításának kihatásait.**

Az illetékhatóságok által beszedett illetékek előirányzatát 18,6%-kal tervezik növelni az 1999. évi várható bevételhez képest. A növekedést nagy részben az ingatlanpiac élénkülésétől, azaz volumennövekedéstől, valamint az ingatlanok forgalmi értékének az árszínvonal növekedését meghaladó emelkedésétől várják. Érvényesítették a számítások során, hogy várhatóan megszűnik a gazdasági társaságokba történő ingatlanpórt illetékmentessége, valamint a gazdasági társaságok megszűnésekor az induló vagyon értékét meghaladó vagyonrész tagok általi szerzésének illetékmentessége.

A bélyegben fizetendő eljárási illetékek jelentős - mintegy 66%-os - növekedése mellett elért többletbevétel hozzájárul a korszerű okmánycsalád

kialakítására vonatkozó projekt központi költségvetésből történő finanszírozásához.

Az előirányzat teljesülését alapvetően befolyásolja, hogy az okmánycsalád bevezetésével, ütemezésével kapcsolatosan becsült adatok miként valósulnak meg. Az illetékhivatalok által beszedett illeték vonatkozásában a teljesítést a tervezett törvénymódosítás is befolyásolja.

## 2.4. Egyéb költségvetési bevételek

## 2.5. Pénzintézetek társasági adója

A pénzintézeti társasági adó 2000. évi előirányzata 22 Mrd Ft, ami az 1999. évi előirányzatnak mindössze 63,8%-a, a várható bevételhez viszonyított növekedés 33,3%.

**A pénzintézeti társasági adó 22 Mrd Ft-os 2000. évi előirányzatát - az előző évekhez hasonlóan - a várható jövedelmezőségi szint bizonytalanná teszi.**

A tervezés időszakában prognosztizált bevételi teljesítés sem tartható. A 16,5 Mrd Ft várható érték 44,3%-a folyt be 1999. I-VIII. hóban. A december havi feltöltés (várható teljesítés szerint 2,1 Mrd Ft) mellett sem valószínűsíthető, hogy a tervezésnél alapul vett bevétel realizálódik.

**A pénzintézetek jövedelmezőségének bázispozíciója jelentősen eltér a korábban tervezettől.** Az 1998. évi tervekészítés időszakában prognosztizált **2000. éves irányszám** (45 Mrd Ft) és a **jelenleg előirányzott 22 Mrd Ft között jelentős mértékű az eltérés.**

A 2000. éves előirányzat realizálásában - a vállalkozások társasági adója terhére - korrekció várható, amennyiben valamennyi pénzügyi tevékenységet folytató szervezet a helyes adószámlára utalja adófizetési kötelezettségét.

## 2.6. MNB befizetései

A jegybanktörvény tervezett módosítása szerint változik az MNB és a központi költségvetés közötti pénzügyi elszámolás. A törvénytervezet figyelembevételével kialakított osztalékbefizetési előirányzat 2000. évre 20,1 Mrd Ft.

Az utóbbi években az osztalékbefizetés nagyságrendekkel elmaradt az adott évi előirányzattól. Az új osztalékfizetési rend változásától a tervezés hibahatárát illetően pozitív irányú elmozdulás várható. (Az MNB eredményét a gazdasági folyamatok prognosztizálttól rövid távon eltérő alakulása a korábbinál jóval kisebb mértékben befolyásolja. Az új szabályozás szerint a forint árfolyamsávon belüli, illetve a deviza

értékpapírok piaci értéke ingadozásának hatását - amíg értékük az eredménytartalékot meg nem haladja - az MNB eredménytartaléka mérsékli.

### 3. A fejezetek költségvetési előirányzatai

#### 3.1. A fejezeti tervezés irányítása, összehangolása

A Kormány által jóváhagyott és az Országgyűlés elé terjesztett 2000. évi költségvetési irányelvek kiemelt feladatként határozták meg az EU csatlakozás adott évre eső feladatainak teljesítéséhez szükséges pénzügyi feltételek, valamint a nemzetközi pénzügyi támogatások elnyeréséhez kapcsolódó saját források biztosítását.

A 68/1999. (VI. 25.) OGY határozatban elfogadott 2000-2002. évi költségvetési irányelvek szerint a költségvetési törvényjavaslat összeállításához a Pénzügyminisztérium tervezési köriratot adott ki, amelyben a fejezeteknek követelményként határozta meg a feladatok prioritásoknak megfelelő rangsorolását, a kapacitásokkal, forrásokkal való szigorúbb gazdálkodást eredményező tervező munkát. Ennek elérését szervezeti és szervezési intézkedésekkel, jogi és intézményi szabályozási eszközökkel, az állami feladatok felülvizsgálatával kívánták biztosítani. A körirat tartalmazta a fejezetek PM által javasolt sárokszámait is.

A Kormány elfogadta a törvényjavaslat kidolgozásánál azokat a szempontokat is, amelyek korlátozzák a személyi, dologi és a fejezeti kezelésű előirányzatok átrendezését, tartalmazzák az ismert feladatokhoz szükséges előirányzatok biztosításának, illetve - szükség esetén - jogszabályok, határozatok törlése kezdeményezésének kötelezettségét.

A fejezetek többsége a tervezési körirat megküldésével együtt körlevelekben tájékoztatta a központi költségvetési szerveket a tervezés feltételrendszeréről és meghatározták a költségvetés tartalmára vonatkozó követelményeket. Ezek azonban több esetben csak az általános irányelvek szintjén maradtak. Ugyanakkor a **PM, FVM, HM, GM, IM, BIR, OM, NKÖM, MTA** fejezeteknél kedvező tapasztalatokat szereztünk: a felügyeleti szerv az intézmények ellátottságának felmérésére számításokat végzett, amelyek megfelelő alapul szolgálnak a forráshiányos intézményeknél a szigorító intézkedések (szervezeti változtatások, takarékosági előírások) meghozatalához.

A **PM, OM, NKÖM, BIR, IM, GM** fejezeteknél a számított adatok között szerepelt: az intézmények kiadásainak, bevételeinek, támogatásának alakulására



vonatkozó adatok összevetése a szakmai tevékenység naturális mutatóinak alakulásával.

Az **FVM**-nél az agrárgazdaság stratégiai céljának megalapozásához külső szakértők bevonásával készült tanulmány három évre kijelölte az agrárium fejlesztési irányát, ezek költség és forrásszerkezetét.

A központi költségvetési szervek a felügyeleti szerv által támogatott, a fejezet sajátosságait tükröző tervezési irányelvekben előírt követelményeknek változó színvonalon tettek eleget. A helyszíni ellenőrzés alaposnak és a felügyeleti szerv által támogatott követelményeket kielégítőnek minősítette a **PM-(VP), EüM, GM, FVM, BIR, MKÜ, OGY, IM, ISM, MTA, OM, NKÖM** fejezeteknél.

A tervezési munkaprogram ütemezésének megfelelően a fejezetek augusztus 5-ig küldték meg a PM-nek a 2000. évi költségvetési javaslatukat a kiadott táblák kitöltésével.

A fejezeti irányszámok - amelyek a július 9-én kiadott tervezési körirat mellékletét képezték - jelentősen elmaradtak a fejezetek által összeállított igényektől.

A Kormány felhatalmazta a pénzügyminisztert a fejezetek által - a kiadott keretszámok szerint - kidolgozott költségvetési javaslatok felülvizsgálatára és a Kormány tájékoztatására, amennyiben a javaslat nem tartalmazza az ismert feladatok, kötelezettségek költségvetési fedezetét.

A költségvetés teherbíró képességének és a költségvetési irányelvek prioritásinak figyelembevételével a közigazgatási szakértői egyeztetések különböző szinten, a problémák súlyához igazodóan folytak. A Kormány a tervezési időszakban több alkalommal foglalkozott a vitás ügyekkel, az eredménytelen tárcaegyeztetések miatt kialakult helyzet rendezésével. A támogatási többletigények elfogadásánál a rendezőelv a 2230/1999. (IX. 8.) Korm. határozatban foglalt feladatok ellátása volt.

A tárcaegyeztetések során a fejezetek a tervezési körirat sarokszámaihoz viszonyítva mintegy 35 Mrd Ft többlettámogatásban részesültek, ezáltal a 2230/1999. (IX. 8.) Korm. határozatban foglalt előírások betartása mellett az intézmények működőképességében keletkezett feszültségpontok különböző mértékben enyhültek.

A tervezési körirat - az előirányzatok évközi átcsoportosításának elkerülése érdekében - a fejezetek közötti intézmény és feladatátrendezésekkel összefüggő előirányzat átcsoportosításokat a költségvetési javaslat összeállításának határidejéig kívánta rendezni. Ennek a követelménynek a fejezetek jellemzően eleget tettek. A tervezési köriratban előírtakkal ellentétben a helyszíni ellenőrzés

befejezéséig a 2210/1999. (VIII. 25.) Korm. határozatban felsorolt üdülők és azok előirányzatainak átadásáról az **ME** és az érintett tárcák között az előírt megállapodások nem jöttek létre.

Az **ME** fejezetnél a központi közigazgatási integrált üdültetési rendszer kialakítása érdekében - a 129/1999. (VIII. 24.) Korm. rendelettel 1999. szeptember 1-től - létrehozták a Miniszterelnökség Központi Üdülési és Oktatási Főigazgatóságát. A költségvetési javaslat szerint a Főigazgatóság kiadási előirányzata 1.400 M Ft, működési támogatási előirányzata 800 M Ft. A költségvetési javaslat csak a jelenleg is a Magyar Hivatalos Közlönykiadó Kft. üzemeltetésében lévő üdülők és vendéglátóhelyek tervezett előirányzatait tartalmazza.

A 2210/1999. (VIII. 25.) Korm. határozat mellékletében felsorolt ingatlanokat megállapodás alapján 2000. január 1-jéig a Főigazgatóságnak hasznosításra át kell adni. Az üdülők 2000. évi működési és felhalmozási kiadási, bevételi és támogatási előirányzatait az **ME** fejezetben kell tervezni az átadó fejezetek költségvetési bázis előirányzatának csökkentése mellett. Az üdülők működtetéséhez átadásra kerülő előirányzatokról, létszámról, a szükséges szervezeti intézkedésekről az **ME** és az érintett fejezetek felügyeletét ellátó miniszter - a 2000. évi költségvetési tervezéssel egyidejűleg - megállapodást köt.

Az előzetes számítások szerint az érintett fejezetektől az üdülők átadásával együtt mintegy 1.600 M Ft támogatási előirányzat kerül a későbbiekben átadásra az **ME** fejezethez.

### **3.2. Az intézmény és feladat-felülvizsgálat eredményei**

A 2000. évi költségvetési javaslat a korábbi évekhez hasonlóan, de nagyobb hangsúllyal írta elő a fejezeteknek a költségvetési intézmények feladatainak, illetve a felügyeletük alá tartozó intézményrendszer felülvizsgálatát. Ennek keretében általános elvárásaként fogalmazódott meg a tárcák felé, hogy az intézmények feladatait, működését szabályozó törvények és más jogszabályok, határozatok, alapító okiratok, szervezeti és működési szabályzatok felülvizsgálatával segítsék elő az államháztartási reformkövetelmények megvalósítását, megteremtve ezzel a feladatok és rendelkezésre álló források összhangját.

A 2000. évi költségvetés tervezési folyamatában az ellenőrzött fejezetek többsége az előző évek tervezési gyakorlatához hasonlóan az állami feladatok változtatására jogszabály-módosító javaslatokat nem terjesztett elő. A korábbi években elkezdett intézménykorszerűsítések néhány fejezetnél (**NKÖM, GM, EüM, HM, FVM**) folytatódnak,

azonban ezek az intézkedések várhatóan érdemi megtakarítást nem eredményeznek.

Az **ISM** a felügyelete alá tartozó, jelenleg költségvetési formában működő sportintézményeit 2000-től részvénytársasági formában kívánja működtetni. A 2000. évi költségvetési törvényjavaslat normaszövegében már szerepel a címek közötti átcsoportosításhoz szükséges felhatalmazás.

A fejezetek többségénél az intézményrendszerrel szemben támasztott szigorú költségsökkentési és hatékonyságnövelési követelmények számszerűsítése a fejezetek tervezési metodikájában nem volt fellelhető. **A költségvetési támogatások központi költségvetési szervek közötti felosztását jellemzően nem differenciáltan, nem a feladatok rangsorolásához igazodva végezték, hanem a korábbi évek gyakorlatához hasonlóan a támogatások arányos visszaosztásával.** Ezek hiányában a 2000. évi költségvetési törvényjavaslatban a költségvetési irányelvekben markánsan megfogalmazott követelményrendszer érvényülése elmarad a várakozásoktól.

### **3.2.1. Kiadási előirányzatok**

A központi költségvetés kiadásaiból a legnagyobb tétel a fejezetek 2000. évre javasolt kiadásai, illetve ezek támogatása. Az 1-34. költségvetési fejezetek összes - gazdálkodó szervezetek, beleértve a médiák támogatását is, és az egyházi kárpótlással számított - támogatása 16,56%-kal, 1.428,9 Mrd Ft-ra növekedtek.

Ez a támogatás növekmény tartalmazza kiemelt programonként a honvédelem 43,5%-os, az FVM 12%-os és a kulturális kiadások közül az NKÖM-hez rendelt feladatok pénzügyi fedezetét.

A Magyar Köztársaság a NATO csatlakozás előkészítése során - az 1997. év IV. negyedévében - vállalta, hogy a csatlakozást követő néhány évben az éves GDP előre meghatározott hányadát - 1999. évben 1,41%-át, 2000. évben 1,51%-át - biztosítja költségvetési támogatásként a Honvédelmi Minisztérium fejezet kiadási előirányzataira. Ez megvalósult a 43,5%-os támogatás növelésben.

A tervezési köriratban megfogalmazott prioritásokat élvező területeken (**HM, FVM, NKÖM, KHVM, IM-(BV)**) többletforrás biztosítására is sor került. A rendelkezésre álló fejlesztési források azonban több területen (pl. KHVM) továbbra is csak a hanyatlás ütemének mérséklésére elegendők.

A költségvetési gazdálkodás prioritást nem élvező területein - néhány fejezet kivételével - az infláció és a többletfeladatok számított hatásával emelkedtek az előirányzatok.

A **BIR** fejezet többletigénye jelentősen meghaladja a 2000. évi törvényjavaslatban szereplő előirányzatokat. Az OIT az 1997. évi LXVI. törvény 39. § b) pontja alapján külön költségvetési javaslatot terjeszt az Országgyűlés elé.

Az **SZCSM** támogatása - a többletfeladatokra eső tervszám kiszűrése mellett - az 1999. évi korrigált bázishoz képest nem emelkedett.

Az **ME** fejezet figyelmen kívül hagyta a 4,3 Mrd Ft összegű országkép építés és kommunikációs feladatok fejezeti kezelésű előirányzat tervezésére vonatkozó előírást, az új feladat ellátásához konkrét megvalósítási tervvel nem rendelkezik, a részfeladatokra tervezett összegek számításokkal nem alátámasztottak.

### 3.2.1.1. Személyi juttatások

A tervezési körirat a 2000. évre a személyi juttatás volumenének 2,84%-kal való támogatással fedezett emelésére, valamint az egy főre jutó személyi juttatás 8,25%-os növelésére adott lehetőséget, változatlan illetményalapok és közalkalmazotti illetménytábla mellett.

A Kormány döntése alapján a köriratban meghatározott feltételek annyiban módosultak, hogy a köztisztviselői illetményalap és a közalkalmazotti illetménytábla 8,25%-kal nő, a személyi juttatások 5%-os mértékű - támogatásarányos - emelése mellett.

Az előirányzatot a fejezetek többsége a Kormány döntésének megfelelően tervezte meg, ami azonban egyes fejezeteknél (intézményeknél) sajátosságaik, illetve a többletbevétel hiánya miatt feszültségek forrásává válhat (**BIR, BM, GM, EüM**). (Megjegyezzük, hogy a tervezési körirat szerint a fejezet felügyeleti szerve vezetőjének hatásköre volt annak eldöntése, hogy milyen mértékű illetmény-színvonal emelést hajt végre létszámcsökkentéssel vagy/és egyéb előirányzatok átcsoportosításával. Erre azonban a Bíróságok fejezet esetében gyakorlatilag nincs, vagy csak korlátozott keretek között van lehetőség.)

Létszámcsökkentéssel, üres álláshely zárolásával a fejezetek egy része nem számolt (**EüM, KüM, MTA**). A létszámcsökkentési törekvés ellen hat a jogszabályokban, valamint a kormányhatározatokban meghatározott többletfeladatok létszámigénye, illetve az előírt létszámfejlesztések végrehajtása (**MKÜ, EüM, FVM, PM**).

Előfordult, hogy a fejezet létszámát az OGY határozattól eltérően, de kormányhatározat alapján (2183/1999. VI. 23.) állapította meg (**HM**).

A költségvetési törvényjavaslat a feladatbővülések létszám- és személyi juttatás vonzatát helyenként nem, vagy nem elégséges mértékben tartalmazza (**BIR, BM, EüM, OM, PM**). (A PM véleménye szerint az elismert fejlesztések létszámát, illetve személyi juttatás előirányzatát tartalmazza a javaslat, a 3%-os természetes létszámfogyás miatti korrekciót a báziselőirányzatokra vetítették.)

Az egy főre jutó 8,25%-os személyi juttatás-emelés saját forrásból finanszírozandó hányadának kigazdálkodására egyes fejezeteknek nincs, illetve csak részben van költségvetési javaslatukban fedezet (**BIR, BM, KüM, MTA, SZCSM**).

A fegyveres szervek egyes intézményeinél nehezen áthidalható problémát jelent a 8,25%-os személyi juttatás növelés megvalósításához a forrás biztosítása. A problémát az 1999. évi bérfejlesztés okozza, ami a bázisba nem épült be. Így a tényleges személyi juttatás 8,25%-kal való emelése növeli a támogatásból nem fedezett saját forrásból biztosítandó hányadot. Erre költségvetésük nem tartalmaz forrást. A helyszíni ellenőrzés lezárásakor még nem voltak ismertek azok az intézkedések, amelyeket az érintett szerveknek a személyi juttatások és a költségvetési keret egyensúlyba hozásához meg kell tenniük (**BM-Rendőrség és Határőrség intézményei**).

Esetenként - jogszabályi előírásnak megfelelően - a személyi juttatás előirányzatának forrását a költségvetési támogatás és a saját bevétel mellett elkülönített állami pénzalaptól és TB Alaptól átvett pénzeszköz is kiegészíti (**SZCSM-MPA, EüM-E.Alap**).

### **3.2.1.2. Dologi előirányzatok**

A tervezési körirat alapján az előirányzat a fejezeti támogatási sarokszámában rögzített és az intézményi saját bevételi, valamint a belső átcsoportosításokból biztosított többletekkel emelhető, az ésszerű takarékosági követelmények érvényesítése, az aránytalanságok felszámolása mellett.

A fejezetek többségének dologi kiadási előirányzata - az inflációs hatást ellentételező automatizmus hiánya, a saját bevételek növelésének korlátai, továbbá az intézményi feladat felülvizsgálatok elégtelenségére is visszavezethetően feszített.

A többletfeladatokra a Kormány általában jóváhagyott támogatással fedezett előirányzati többletet. Ennek ellenére a fejezeteknél a feladatellátás és a pénzügyi források közötti összhang sok esetben nem biztosított. A különböző szintű jogszabályokban előírt feladatokra, valamint az újonnan belépő beruházások üzemeltetésére ugyanis a

jóváhagyott többletek, valamint az intézményi saját források együttesen sem biztosítanak elégséges fedezetet (**BIR, MKÜ, BM, GM, KüM, SZCSM, OM, EüM, PM, MTA**).

Egyes intézményeknél az előirányzat többletre - a támogatás és a saját bevétel mellett - elkülönített állami pénzalap, illetve TB Alap is biztosít forrást, a növekmény azonban még így is elmarad a prognosztizált inflációtól (**EüM-E.Alap**).

A PM fejezetnél ellenőrzésünk lezárásakor az előirányzatnál jelentkező feszültségek oldását célzó intézkedések kidolgozása folyamatban volt.

Tapasztalatunk szerint az intézmények ellátottságában meglévő aránytalanságok felszámolása, illetve csökkentése terén érzékelhető mértékű előrelépés a tervezés során nem történt.

### **3.2.1.3. Fejezeti kezelésű előirányzatok**

A fejezeti kezelésű előirányzatokat a fejezetek felügyeleti szervei - a tervezési köriratban foglaltaknak megfelelően - felülvizsgálták, a fejezeti kezelésű intézményi előirányzatokat megszüntették, a javasolt előirányzatokat kiemelt előirányzatonként is megtervezték.

A feladat felülvizsgálattal összefüggésben több fejezet (**BM, EüM, ME, MTA, FVM, GM, HM, ISM, PM, OM, KöM, SZCSM**) szüntették meg, illetve tervezett új fejezeti kezelésű előirányzatokat, valamint csoportosított át nem determinált tételeket.

Néhány fejezet (**ME, ISM, SZCSM, FVM**) a költségvetési egyeztetések során több olyan új fejezeti kezelésű előirányzatra is javaslatot tett, amelyre a Kormány által jóváhagyott kiadási és támogatási előirányzatok nem biztosítanak fedezetet, ezért a feladatok halasztása várható. Előfordult, hogy a fejezeti kezelésű kiadási előirányzatok költségvetési támogatása nem biztosítja az érvényben lévő normatív támogatások fedezetét, ezért a fejezet törvény, illetve normaszöveg módosítást kezdeményezett (**OM**).

A fejezeti kezelésű előirányzatok tervezése a fejezetek többségénél számításokkal megfelelően alátámasztott volt, ugyanakkor néhány fejezetnél (**ME, ISM, PM, SZCSM**) az ellenőrzött előirányzatok megalapozottsága változó színvonalú. Esetenként áthúzódó kötelezettségekkel, illetve bevételekkel nem számoltak, egyes előirányzatokat számítások nélkül, bázisszinten terveztek, valamint figyelmen kívül hagyták azt az előírást, hogy új programra támogatási többlet csak konkrét megvalósítási terv mellett tervezhető.

Tapasztaltuk, hogy a fejezeti kezelésű előirányzat javasolt összege elmarad a nemzetközi megállapodásban rögzített megvalósítási ütemezés 2000. évi szükségletétől, ugyanakkor a látszólag kevés forrás

teljes mértékű felhasználásának reális lehetősége - a rendelkezésre álló dokumentumok alapján - sem biztosított **(OM)**.

A programfinanszírozásba vont fejezeti kezelésű előirányzatok köre bővült, a fejezetek a programjavaslataikat elkészítették.

#### **3.2.1.4. Felhalmozási kiadások**

A kormányzati beruházások és az intézményi felhalmozási kiadások tervezése eltérő színvonalú volt a fejezeteknél. Az igényeket jellemzően takarékosági és rangsorolási szempontokat figyelembe véve, a jogszabályi előírások betartásával, műszaki és gazdasági számításokkal megalapozottan mutatták ki, ugyanakkor előfordult, hogy nem rendelkeztek beruházási tervvel, illetve a korábbi felújítási tervet - a prioritásokkal összhangban - nem aktualizálták.

A fejezetek többségénél a Kormány által jóváhagyott támogatási keretszám lebontása után meghatározott felhalmozási előirányzatok elmaradnak az igényektől. Egyes fejezeteknél **(BIR, MKÜ, OM)** a javasolt beruházási támogatási keret a determinációkra sem biztosít kellő fedezetet. Számos fejezetnél **(BIR, MKÜ, ME, ISM, BM, OM, EüM, PM, GM)** a beruházások lassítása, a felújítások elmaradása, illetve a beszerzések halasztása várható. Néhány területen **(MKÜ, BM,)** a beruházási és felújítási keretek a szinttartást sem biztosítják, tovább folytatódik az intézmények szakmai eszközeinek, épületeinek erkölcsi és fizikai avulása.

Egy fejezetnél tapasztaltuk, hogy az elengedhetetlenül szükséges rekonstrukció fedezetét költségvetési forrás helyett magántőke bevonásával tervezik **(ISM, Népstadion épületegyüttesének rekonstrukciója)**.

#### **3.2.2. Bevételi előirányzatok**

A fejezetek és intézményeik a 2000. évi saját bevételi előirányzataikat döntően a tervezési köriratban szereplő elvárásoknak megfelelően - az 1999. évi várható tényleges teljesítés figyelembevételével, azt legalább 6%-kal meghaladó mértékben - tervezték. A lehetőségek függvényében törekedtek arra, hogy az elvártnál magasabb saját bevételi növekmény tervezésével mind nagyobb hányadban fedezzék a felmerülő kiadásokat. Ennek megfelelően jelentősen szóródik a fejezetek és az intézmények bevételeinek előző évhez viszonyított növekedési üteme.

A fejezetek egy része a hatósági és az eljárási díjbevételek, különböző szolgáltatások, ingatlan értékesítések és térítési díj bevételi előirányzat növekedésével számolt **(MKÜ, BIR, EüM, OGY, NKÖM, FVM, PM)**, azonban esetenként a számítási anyagot nem tudták rendelkezésre bocsátani.

A bevételi előirányzatok tervezésénél bizonytalansági tényezőt jelent, hogy a szükséges jogszabályi módosítások kidolgozása, jóváhagyása helyszíni ellenőrzésünk idején folyamatban volt (**FVM, PM, EüM, SZCSM**).

Néhány fejezetnél a bevételeket a tervezési köriratban meghatározott 6%-nál alacsonyabb mértékben növelték (**KüM, ME, MTA**). Az eltérések különböző szakmai és egyéb okokra voltak visszavezethetők.

A **KHVM** fejezet intézményeinek többsége a működéshez nem kap költségvetési támogatást. A közlekedési és a hírközlési felügyelet, az LRI, az UKIG és a MÁV egészségügyi alapintézmények önfenntartók, saját bevételeikből fedezik kiadásait. Ezek az intézmények adják a fejezet saját bevételeinek több, mint 95%-át. Ezen az intézménycsoporton belül is kiemelkedik a sajátos profilú, repülőtér kezelői, üzemeltetői, szolgáltatói feladatokat ellátó intézmény az LRI, amely a fejezet 54 intézményének egyikeként a fejezet összes saját bevételeinek 47%-át, a teljes munkaidőben foglalkoztatottak létszámának 20%-át adja, a személyi juttatásoknak 30%-át, a dologi kiadásoknak pedig 52%-át fizeti ki.

Az intézmény gazdálkodása megítélésünk szerint nehezen illeszthető a költségvetési gazdálkodás keretei közé, számára más gazdálkodási formát lenne célszerű keresni.

### **3.3. Az elkülönített állami pénzalapok támogatása**

A 2000. évi költségvetési törvényjavaslat két elkülönített pénzalap működtetésével számol.

Elkülönített állami pénzalap a Munkaerőpiaci Alap és a Központi Nukleáris Alap, amelyek törvényi szabályozás alapján működnek.

#### **3.3.1. A Munkaerőpiaci Alap**

Az Alap előirányzatait a jövedelempótló támogatások, az aktív foglalkoztatási eszközök, a rehabilitációs célú kifizetések, a bérgarancia, és a szolidaritási alaprészek tekintetében a Szociális és Családügyi Minisztérium, mint Alapkezelő tervezte meg, míg a szakképzési alaprész tervezése az Oktatási Minisztérium feladata volt.

A kiadások tervezésébe, a szolidaritási, a jövedelempótló támogatás alaprész és a foglalkoztatási alaprész decentralizált keretének megállapításába bevonták a munkaügyi központokat is. A bevételeket központilag tervezték.

A tervezési folyamatban a makrogazdasági mutatók mellett elemezték a munkaerő-piaci folyamatokat is.



Az MPA 2000. évi összes folyó bevételét 152.602,2 M Ft-ban, folyó kiadásait 157.282,9 M Ft-ban határozták meg, így az Alap GFS hiánya 4.680,7 M Ft. az Alap 1998. évi költségvetési tartaléka 47.895,4 M Ft.

Az Alap bevételi forrásaira (munkaadói járulék, munkavállalói járulék, rehabilitációs hozzájárulás) és a számítás alapjául szolgáló bértömegre az adatszolgáltatást a Pénzügyminisztérium, illetve az APEH nyújtotta. A tervezés folyamatában a Pénzügyminisztérium augusztus végén módosította az 1999. évi várható teljesítések alapján a járulékalapra vonatkozó adatszolgáltatást.

A Munkaerőpiaci Alap működésének pénzügyi-gazdasági ellenőrzéséről szóló 1999. évi jelentésünkben javasoltuk, hogy az Alapkezelő állapotodjon meg az APEH-hel az adóhivatalhoz adott évben befolyt járulékok adónemenkénti kimutatásáról. A megállapodást a helyszíni ellenőrzés lezárásáig nem kötötték meg.

**A bevételi előirányzatok háttérszámításokkal alátámasztottak voltak.** A munkaadói és munkavállalói járulék mértéke változatlan az 1999. évihez viszonyítva, így az ezen a jogcímen befolyó bevételek növekedése csak a járulékalap szélesedése miatt növekszik.

A számított elméleti munkaadói járulék és munkavállalói járulék bevétel 110,3%-os növekedésével számoltak 1999-hez viszonyítva.

A munkaadói járulék 2000. évre tervezett bevétele 96.927,9 M Ft, a munkavállalói járulék bevétele 43.224,3 M Ft.

A rehabilitációs hozzájárulás fizetésének kötelezettsége 2000-ben is változatlan körre terjed ki, a hozzájárulás mértéke 24.609,2 Ft/fő/év, a tervezett bevétel pedig 2000 M Ft.

A szakképzési hozzájárulás számított bevétele 9.150 M Ft.

A szakképzési hozzájárulásból származó bevételeket csak prognosztizálni lehet, mivel a hozzájárulásra kötelezettek a szakképzési törvény adta lehetőségeken belül választhatnak abban, hogy a szakképzés fejlesztésének hogyan kívánnak eleget tenni: a tanulók gyakorlati képzésének szervezésével (ez kizárja a fizetési kötelezettséget), vagy anélkül.

A visszterhes támogatások törlesztéséből származó bevételt 150 M Ft-ban, a nyújtott kölcsönökből a visszatérülést 250 M Ft-ban prognosztizálták.

Az Alap kiadásainak szerkezetét befolyásolja a munkanélküli ellátórendszer átalakításáról döntő 2172/1999. (VII. 8.) számú Korm. határozat.

Ennek következtében 2000-től olyan kétszakaszos munkanélküli ellátórendszer működik, amelyben a munkanélküli járadékot a rászorultság alapján megállapított munkanélküli segély folyósítása követi. Csökken a munkanélküli járadék folyósításának maximális ideje (360 napról 270 napra), a segélyezés időtartamának leghosszabb ideje pedig 9 hónap (50 feletti munkanélküliek esetén 18 hónap). Az ellátási időszak rövidülése a számítások szerint 300-350 ezer munkanélkült érint.

Az ellátási rendszer rövidülése a bevezetés évében 2 Mrd Ft megtakarítást eredményezhet még akkor is, ha egy ideig a két rendszer természetesen egymás mellett kell, hogy működjön. Magasabb összegű megtakarítást 2 év múlva eredményez. Az Alap legjelentősebb kiadási tétele munkanélküli ellátások jogcímen keletkezik, melynek összege 57.196,4 M Ft, munkanélküli segélyek kifizetése címén 9.414,5 M Ft-ot terveztek.

A munkanélküli ellátórendszer átalakítása kapcsán végzett számítások szerint munkanélküli járadékban 123 ezer fő részesül, a havi átlagos munkanélküli járadék 22.300 Ft/fő lesz. A társadalombiztosítási kiadásoknál 33%-os kulcsot és 3900 Ft/fő egészségügyi hozzájárulást terveztek.

Munkanélküli segélyben havi átlagban a számítások szerint 40 ezer fő részesül. (A makrogazdasági mutatók szerint az egy főre jutó havi segély összege 12.800 Ft lesz. A TB kiadásoknál 22% nyugdíjbiztosítási járulékkal és 3.900 Ft/fő/hó egészségügyi hozzájárulással számoltak.

Az aktív foglalkoztatási eszközök 2000. évi kiadási előirányzata 34.436 M Ft. Ebből a foglalkoztatási és képzési támogatásokra 31.856 M Ft-ot terveztek a Gazdasági Minisztériumba átcsoportosított feladatokra az aktív foglalkoztatás cél-előirányzata részére pedig 2.580 M Ft-ot adnak át.

A Foglalkoztatási törvény tervezett módosításával a Munkaerőpiaci Alap Irányító Testülete (MAT) működésének előirányzata (120 M Ft) és az egészségügyi hozzájárulás (300 M Ft) visszakerül az SZCSM fejezetbe, így alakult ki a GM 2.580 M Ft-os előirányzata.

A célkeret előirányzatának tervezésénél figyelembe vették, hogy a Foglalkoztatási törvény módosításával összhangban 2000-től teljes egészében a Gazdasági Minisztériumhoz kerül át a munkahelyteremtési és munkahely megőrzési támogatások finanszírozása.

A bérgarancia kifizetések előirányzatát 600 M Ft-ban, a jövedelempótló támogatások finanszírozását 18.036 M Ft-ban állapították meg.

A jövedelempótló támogatások tervszáma kialakításában szintén figyelembe vették az ellátórendszer módosítását. Az ellátottak havi átlagos létszámát 120 ezer főben, az egy főre jutó havonkénti ellátás összegét 12.800 Ft-ban tervezték.

A szakképzési célú kifizetésekre 9.200 M Ft előirányzatot terveztek, melyben a jogcímek közül legnagyobb összeggel (6.700 M Ft) a szakképzés fejlesztése szerepel, az alaprész működtetésének kiadási előirányzata 276 M Ft.

A Rehabilitációs célú kifizetésekre 2.150 M Ft-ot terveztek, ami részben a tervét megelőző 2 év átlagkeresetén (1998-ban 20.600 Ft) alapul, részben pedig becsült adat.

A módosított 1991. évi IV. törvény előírásai szerint az Alap költségvetését a MAT-nak meg kell tárgyalnia. A helyszíni ellenőrzés lezártaig a MAT tájékoztató jelleggel megkapta az MPA költségvetését, azt még nem tárgyalták meg.

A megváltozott munkaképességűek támogatása jogcímen 2000-ben 13.000 M Ft kerül befizetésre a központi költségvetésbe.

Az alapkezelőnek és a munkaerőpiaci szervezetnek átadásra kerülő pénzeszközök nagyságát 13.250 M Ft-ban tervezték meg. Az alapkezelőnek működési és felhalmozási célra 310 M Ft, a munkaerőpiaci szervezet részére összességében 11.740 M Ft, a munkaerőpiaci szervezet fejlesztési programjára 1.200 M Ft pénzeszköz átadásával számoltak.

### **3.3.2. Nukleáris Pénzügyi Alap**

Az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. tv. (At.) alapján a Központi Nukleáris Pénzügyi Alap (továbbiakban Alap) a radioaktív hulladékok végleges elhelyezésének, a kiegészítő üzemanyagok átmeneti és végleges elhelyezésének, valamint a nukleáris létesítmények leszerelésének finanszírozására szolgál. (Az alap kiadásait 120 év időtávra tervezik.)

A Központi Nukleáris Pénzügyi Alapba a befizetés mértékét - a nukleáris létesítmények esetében - úgy kell megállapítani, hogy az mind a radioaktív hulladékokkal, mind a leszereléssel kapcsolatban felmerülő valamennyi költséget fedezze. Ezek a költségek az atomerőmű esetében a legnagyobbak. A Paksi Atomerőmű Rt. 2000. évi befizetési kötelezettségét a Magyar Energia Hivatal egyetértésével határozták meg.

A központi intézményként működő Budapesti Kutatóreaktor, és a BME oktatóreaktora nukleáris létesítmények, esetükben a leszereléssel kapcsolatos költségeket a központi költségvetés fogja biztosítani.

Az Alap bevételei részben az éves kiadások fedezésére, részben hosszú távú tartalékok képzésére szolgálnak. Az alap bevételi forrását az ún. engedményesek befizetései képezik. A befizetés mértékét az éves költségvetési törvény határozza meg, a kijelölt szerv által készített és az Országos Atomenergia Hivatal (az atomerőmű vonatkozásában a Magyar Energia Hivatal) által véleményezett költségbeclés alapján. Az Alap 2000. éves 10.078,5 M Ft bevételének 92 %-át (9.311,3 M Ft-ot) a Paksi Atomerőmű Rt. (PA Rt.) befizetései teszik ki. Az 1976-ban nem atomerőművi hulladékok elhelyezésére épült püspökszilágyi Radioaktív Hulladék Feldolgozó és Tárolóba (RHFT) elhelyezett radioaktív hulladékok után a tervezett bevétel 11,2 M Ft, mely összeg a beszállítások mértékétől függően változhat.

Az At. 64. § (2)-(3) bekezdéseiben felhatalmazza a Kormányt, hogy az Alap értékállóságának biztosítása érdekében, a központi költségvetésben meghatározott összeget irányozzon elő, amelyet évente január 31-ig kell az Alap rendelkezésére bocsátani. Ezen a címen 756 M Ft költségvetési támogatást terveztek.

Az Alap 2000. évi összes kiadási előirányzata 3.027,6 M Ft, ami az éves tervezett bevétel 30 %-a. A felhalmozott maradványokat a jövőbeli feladatokra tervezik tartalékolni. Az 1999. évi költségvetési kiadási előirányzatokhoz képest kisebb kiadási összeg tervezetét az okozza, hogy a KKÁT bővítésének második fázisa 1999. évben gyakorlatilag elkészült, a harmadik fázis beruházása pedig 2000. évben csak előkészítés szakaszában lesz. Az előzetes tervekhez képest változást jelent még, hogy a kis- és közepes aktivitású radioaktív hulladékok tárolójának várható létesítése eltolódik.

## **4. Az állami kezességvállalás és érvényesítés tervezése**

A tervezés időpontjáig már elvállalt kereten felüli kezességek 2000. évben esedékes törlesztési összege 51 Mrd Ft.

A költségvetési törvényjavaslat számol a várhatóan esedékessé váló fizetési kötelezettségekkel, így eleget tesz az Áht. 42. §-a (4) bekezdésében foglaltaknak.

**Az érvényben lévő egyedi kezességek** száma a nyilvántartás szerint 33 db volt, amelyek kormányhatározatok szerinti összege 189,8 Mrd Ft, szerződés szerinti összege 197,4 Mrd Ft.

Az eltérés 7,6 Mrd Ft, ami egyrészt a kormányhatározat és a szerződés időpontja közötti árfolyam növekedésből adódik (33 Mrd Ft), másrészt abból, hogy a nem egyedi kezességvállalások esetében csak becsülni lehet az esetleges fizetési kötelezettséget.

Az egyedi kezességek beváltásának előirányzata mindössze 10,2 Mrd Ft, ami nagyrészt az agrárhitelekhez kapcsolódik (9,9 Mrd Ft). Nem számolt a PM a Magyar Államvasutak Rt. fejlesztéséhez kapcsolódó kezességvállalások beváltásaival sem, mivel a költségvetési törvényjavaslat szerint a központi költségvetés átvállalja a hiteleket. Az Útalap megszűnése miatt 1999. évtől az Útfenntartási és fejlesztési célú előirányzat (KHVM fejezet) terhére kell az AKA Rt. részére a Kormány által kért M5-ös autópálya használati díjkedvezmények ellentételezését és az esetleges üzemeltetési hozzájárulásokat finanszírozni. A Soproni Kórház rekonstrukciójához egyedi kezességvállalás beváltására közel 700 M Ft-ot tervezett a PM, holott az illetékes szakfőosztály szerint törlesztés nem várható, mert a hitelt a központi költségvetésből fizetik vissza.

A pénzügyintézetek által vállalt garanciaügyletekből eredő fizetési kötelezettségként 9,8 Mrd Ft-ot irányoztak elő, ami mintegy 35%-kal magasabb az 1999. évi várhatónál.

A Magyar Export-Import Bank Rt. (továbbiakban **EXIMBANK**) által **felvehető hitelek, kibocsátott kötvények** együttes állományának felső határát - az 1998. évi zárszámadáshoz kapcsolódó ajánlásunkra figyelemmel - az 1999. évi szinten, 85 Mrd Ft-ban határozták meg. A tervezett kihasználtság 75 Mrd Ft, mivel az EXIMBANK - zömmel külföldi - hitelező bankjai a limit túl magas kihasználtsági szintje esetén vonakodnak a hitelnyújtástól. A hitel és kötvénykibocsátásból eredően a központi költségvetésnek fizetési kötelezettséggel - és visszatérüléssel - nem kell számolnia.

Az **EXIMBANK** által vállalt költségvetési háttérű **garanciaügyletekből** 3 Mrd Ft-os beváltás várható, amiből 2,5 Mrd Ft török viszonylatot érint. A 2000-ben kibocsátott garanciák összege az 1999. évi szinten marad, ebből 22 Mrd Ft az áthúzódás miatti determináció, 9,7 Mrd Ft-nyi új kibocsátás ismert, a szabad vállalási lehetőség pedig 48,3 Mrd Ft.

**A Magyar Exporthitel Biztosító Rt. kifizetéseire** 3,2 Mrd Ft-ot irányoztak elő. A Bank által vállalható politikai és árfolyamkockázatok elleni biztosítás 250 Mrd Ft-os limitjét nem indokolt növelni. A keret 70 %-ban determinált, a fennmaradó összegre is van igény.

A **Hitelgarancia Rt-vel** kapcsolatos állami viszontgarancia-vállalás tervezett előirányzata 2,5 Mrd Ft. Az Rt. által vállalható készfizető kezesség törvény szerinti összege 65 Mrd Ft.

Az **Agrárvállalkozási Hitelgarancia Alapítvány** garanciaügyleteiből eredő befizetési kötelezettség 1,1 Mrd Ft (két és félszerese az 1999-re várhatónak). Az átlagos fizetési kötelezettség (a tőkepótló hitelek 6 éves futamidejére vetítetten 20%-os) évenként jelentősen eltérő összegű.

**Tandíj** céljára felvett hitelekkel kapcsolatos kezességből eredő fizetési kötelezettséggel a PM nem számolt.

A kezességvállalásokhoz kapcsolódó **bevételek, visszatérülések** növekvő mértékével számolt a PM a tervezés során. Az 1999. évi 3,5 Mrd Ft-os előirányzat várható teljesítése 4,5 Mrd Ft, a 2000-re javasolt előirányzat pedig 5,5 Mrd Ft.

A kezességvállalás címén kiutalásra, illetve beszedésre kerülő összeg nagyságát döntően az határozza meg, hogy a szerződésekben vállalt kötelezettség mekkora összeget érint, illetve a szerződések adószai hiteltörlesztési kötelezettségeiknek mennyiben tudnak eleget tenni (adós vagyoni helyzete, azok mobilizálhatósága; felszámolás-végelszámolás alatti gazdálkodótól nem lehet behajtani).

Fentiek lényegesen befolyásolják az állami követelés előírásának **megalapozottságát**.

Az **APEH** Felszámolási és végrehajtási főosztályának, valamint Adóügyi főosztályának tájékoztatása alapján az egyedi kezességekhez kapcsolódó visszatérülések 1999-ben várható beszedési összege 1,3 Mrd Ft, 2000-ben pedig 1,1 Mrd Ft, mely összegek az APEH-en keresztül - adók módjára - jutnak vissza a költségvetésbe.

A viszontgaranciákhoz kapcsolódó bevételek befizetései az intézményeken keresztül teljesülnek.

Kezességvállalási díjként 10 M Ft bevétel (22/1/8), Eximbank Rt-t és MEHIB Rt-t megillető behajtási jutalékként 32 M Ft az előirányzott összeg.

A költségvetési előirányzatok tervezésekkor a 2000-re javasolt előirányzatok mellett **a 2001-2002. évekre vonatkozó irányszámok kialakítására** is sor került.

**Egyedi kezességek** érvényesítésére a 2000-re előirányzott 10,2 Mrd Ft-tal szemben 2001-re 20,3 Mrd Ft-ot (Postabank Rt-nél 15 Mrd Ft-ot), 2002-re 7,1 Mrd Ft-ot irányoztak elő (ebből 5 Mrd Ft még el nem vállalt kötelezettség). A **prognózisok várhatóan növekedni fognak** az újonnan belépő kezességek érvényesítésével. A **pénzügyintézetek garanciaügyleteiből** eredő fizetési kötelezettségek évről-évre növekedést mutatnak, az adatok **megalapozottabbnak látszanak**, mind az egyedi kezességvállalásoknál. (2001-re 11,7, 2002-re 13 Mrd

Ft). A növekedés a vállalkozói igények bővülésével, az export-import tevékenység és a biztosítási ügyletek számának növelésével magyarázható.

Az állam által vállalt kezesség és viszontgarancia összege a gördülőtervezés éveiben hullámzó tendenciát mutat. Az 1999. évi várható az előirányzott összeg alatt marad közel 10%-kal. A 2000-re kialakított előirányzat 4 Mrd Ft-tal több az előző évi várhatónál (20% növekedés). A következő évek láncindexei 139% (2001/2000.) és 63% (2002/2001).

Az ellenőrzés megállapítása szerint a PM teljesítette a 2000. évi kötelezettségek nyilvántartásánál a 151/1996. Korm. rendelet 7. §-a (1) bekezdésében előírtakat (adatszolgáltatás a nettó és bruttó elszámolásról).

## **5. Az adósságszolgálati előirányzatok megalapozottsága**

A Magyar Államkincstár, a Pénzügyminisztérium, a Gazdasági Minisztérium által elkészített előzetes tervezési munkaanyagokban, prognózisokban, a nem teljes körűen rendelkezésre álló részletező számításokban az állam forint- és deviza-elszámolású kötelezettségeit a tervezési köriratnak megfelelően együtt kezelték.

A tervezési számítások munkaanyagai az 1999-2002. évekre készültek. A munkaanyagokban a kincstári kör (a központi költségvetési, a társadalombiztosítási alrendszer és az elkülönített állami pénzalapok) együttes, privatizációs bevételek nélküli GFS egyenlegét (hiányát), nettó finanszírozási igényét 450,9 Mrd Ft összegben vették figyelembe. Ez 16,2 Mrd Ft-tal magasabb a törvényjavaslat általános és részletes indokolásának makrogazdasági mutatóit rögzítő, számozatlan melléklet adatsoránál.

Az előző évi költségvetés összeállítása idején, illetve a jelenlegi tervezési szakaszban kialakított (1999. évi, illetve a 2000-2001. évek) előirányzatokat, irányszámokat összehasonlítva megállapítást nyert, hogy a kamat- és tőketörlesztés előirányzatai jellemzően magasabbak, míg a költségvetési bevételek alacsonyabbak az előző évinél. Az eltérések döntően a pénzügyi helyzet változásaira, a korábban tervezettől eltérő gazdasági eseményekre vezethetők vissza.

### **5.1. Az államadósság költségvetési elszámolásai**

A költségvetés által felvett forint **hitelek** után a számított 2000-2002 évi kamatkiadások összhangban vannak a vonatkozó szerződésekkel, valamint a jegybank törvény 82. §-ának előírása alá tartozó tételeknél az MNB kamat-megállapításával.

A belföldi államkötvény-adósság 2000. évi nyitó állományának több, mint 42%-a változó kamatozású, ami megnehezíti a tervezett

kamatkiadások számszerűsítését. A részletező számítások hiányában pedig az ellenőrzés nem tudta megítélni az államkötvények kamatának és a kincstárjegyek hozamának irányszámait. Megállapítható volt viszont, hogy az államkötvény tervezett kamatkiadásai (forint) között lejárat előtti tőketörlesztéshez tartozó, előrehozott esedékességű kamatfizetés is szerepel.

Az Államadósság Kezelő Központ által számított **reklám- és nyomdaköltség** 2000-2002. éves tervszámaiból a Kormány döntése alapján az ellátandó feladatokkal együtt mintegy 1,2 Mrd Ft-ot a Miniszterelnökség fejezethez Országkép építés és kommunikációs feladatok jogcímen átcsoportosítottak.

A költségvetés **devizabetét célú hitel** kamata, valamint az ÁFI kötvények előzetesen kialakított kiadási és bevételi irányszámai között az egyezés fennáll (szerződés).

## **5.2. A költségvetés hitelfelvételei és adósságának törlesztése**

A fejezet kiadási előirányzatait - a helyszíni ellenőrzés lezárásáig - kimunkálták, míg a **finanszírozási** hitelfelvételek, állampapír-kibocsátások (forint és deviza) **bevételi előirányzatait** nem számszerűsítették. Ez eltér az Áht. 12. § (1) bekezdésében és a 13. §-ában, valamint a Szt. 15. § (2)-(3) bekezdéseiben előírtaktól. A törvényjavaslat elfogadásával azonban annak 44. § (3) bekezdése legitimálja ezen tervezési gyakorlatot.

## **Melléklet**

A jelentés függeléke nyomtatott formában olvasható.