

9935 Jelentés a Pénzügyminisztérium fejezet működésének pénzügyi-gazdasági ellenőrzéséről

TARTALOMJEGYZÉK

I. Összegző megállapítások, következtetések, javaslatok

II. Részletes megállapítások

1. A minisztérium fejezeti irányító tevékenysége

2. A szakmai feladatok teljesítésére fordított fejezeti kezelésű (fejezeti kezelésű speciális) előirányzatok és a külső forrásból származó pénzeszközök felhasználása

3. A PM igazgatás költségvetési gazdálkodása

4. A fejezetnél végzett korábbi ellenőrzéseink megállapításaihoz, javaslataihoz kapcsolódó intézkedések utóellenőrzése

Melléklet

A Pénzügyminisztérium fejezet 1-13. címe a minisztérium kormányzati, államigazgatási feladatainak és a felügyelete alá tartozó intézményhálózat tevékenységének ellátásával összefüggő, továbbá a pénzügypolitikai célok megvalósítását, a pénzügyigazgatás fejlesztését szolgáló költségvetési előirányzatokat, illetve azok teljesítését foglalja magában. Az éves költségvetési törvények a fejezet további címein a vállalkozások folyó támogatásait, a lakástámogatásokat, a társadalombiztosítási ellátásokhoz nyújtott hozzájárulásokat, a fogyasztói árkiegészítést, az állam által vállalt kezesség és viszontgarancia érvényesítését, továbbá a kormányzati rendkívüli kiadásokat, valamint a vállalkozások, a lakosság, az államháztartás alrendszerei, a pénzintézetek költségvetést megillető befizetéseit, a fogyasztáshoz kapcsolt adókat és az egyéb költségvetési bevételek előirányzatait hagyták jóvá.

A Magyar Köztársaság 1998. évi költségvetéséről szóló 1997. évi CXLVI. tv. a Pénzügyminisztérium fejezet összes bevételi előirányzatát 2017 Mrd Ft-ban, összes kiadási előirányzatát 299 Mrd Ft-ban határozta meg, a feladatok végrehajtásához 20.636 fő költségvetési létszámot hagyott jóvá, ennek keretében az 1-13. cím kiadási előirányzatát mintegy 82 Mrd Ft-ban (ezen belül a fejezeti kezelésű előirányzatokat 11 Mrd Ft-ban), támogatási előirányzatát 70 Mrd Ft-ban határozta meg.

A fejezet hatáskörébe tartozó 1-13. cím szerkezete a feladatrendszer és

az intézményi struktúra módosulásai következtében az 1994-1998. évek között jelentősen átalakult. (A változásokat az 1. sz. melléklet tartalmazza.) A Pénzügyminisztérium felügyelete alá 1998-ban 9 önálló és 3 részben önálló gazdálkodási jogosítvánnyal rendelkező költségvetési szerv tartozott. A Magyar Köztársaság 1999. évi költségvetéséről szóló 1998. évi XC. tv. a Kincstári Vagyoni Igazgatóságot a Miniszterelnökség fejezetbe, a Szerencsejáték Felügyeletet, valamint a Nemesfémvizsgáló és Hitelesítő Intézetet a Gazdasági Minisztérium fejezetbe sorolta át.

A fejezetnél 1993-ban végeztünk átfogó pénzügyi-gazdasági ellenőrzést. Ezt követően a helyszíni ellenőrzéseink jellemzően az éves költségvetések tervezésére és zárszámadására, valamint a fejezet egyes intézményeire irányultak, továbbá témavizsgálatok is érintették a fejezet tevékenységét.

Jelenlegi ellenőrzésünk célja annak értékelése volt, hogy a minisztérium:

- ~ szervezeti rendszere, irányítási és működési rendje, költségvetési előirányzata összhangban volt-e a szakmai feladatokkal és biztosította-e azok hatékony és eredményes ellátását;
- ~ a fejezet rendelkezésére álló közpénzek, valamint a hitelek és a segélyek felhasználásával törvényesen, célszerűen és eredményesen látta-e el a felügyeleti- és a tulajdonosi jogok gyakorlásán keresztül az ágazati és fejezeti irányítói feladatait;
- ~ mindezek mellett intézményi működése és költségvetési gazdálkodása során gondoskodott-e a szakmai tevékenység végzésének megfelelő feltételeiről;
- ~ a pénzügypolitikai és pénzügyigazgatási ágazati, szakmai célkitűzések elérését eredményesen segítette-e elő a fejezeti kezelésű előirányzatok megalapozott tervezése és rendeltetésszerű felhasználása útján;
- ~ a programfinanszírozás körében az államháztartással összefüggő rendszerfejlesztés, az adóigazgatás korszerűsítése, valamint a nyugdíjreform programjai előirányzatainak felhasználásával célirányosan segítette-e azok megvalósítását;
- ~ irányító és gazdálkodó tevékenységében mennyiben hasznosította a korábbi ellenőrzéseink megállapításait, javaslatait.

Az Állami Számvevőszék az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 121. § (1) bekezdése szerint ellenőrzi az államháztartás forrásait, azok felhasználását és a vagyonnal való gazdálkodást. Az ellenőrzést az Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII. törvény 17. § (3) bekezdése alapján végeztük.

A helyszíni ellenőrzés a minisztériumi igazgatás 1994-1998. közötti feladatellátására, gazdálkodási tevékenységére irányult, továbbá kiterjedt a Kincstárra, az APEH-re, a PF-re, a TJKSZ-re. Egyidejűleg elvégeztük a 2. sz. mellékletben felsorolt korábbi ellenőrzéseink megállapításai, ajánlásai hasznosulásának értékelését.

A központi költségvetés vám- és egyes adóbevételei realizálásának, valamint a központi költségvetési szervek jóléti intézményei működésének pénzügyi-gazdasági ellenőrzéséről - ebben az évben - külön jelentésben számolunk be. A központi költségvetés adóbevételei, illetve a társadalombiztosítást megillető adó- és járulékbévételek realizálása ellenőrzésének lezárása a 2000. évre húzódik át. A jelenlegi ellenőrzésünk ezért nem tért ki ezekre a témakörökre.

I. Összegző megállapítások, következtetések, javaslatok

Az ellenőrzött időszakban elsősorban a kormányzati munkamegosztásban bekövetkezett változásokhoz kapcsolódóan módosult a fejezet feladatköre (amelyben bővítések és szűkítések egyaránt előfordultak), s ehhez igazodott az intézményrendszere is. Mindezek új követelményeket jelentettek a fejezeti irányító tevékenység, valamint a gazdálkodás területén.

A fejezet címrendjén, intézményi struktúráján belül a pénz-, tőke-, értékpapír-, és a biztosítási piac szélesedésével jelentősebb átrendeződések a különböző típusú felügyeleteknél történtek. (1997-ben az ÁÉTF és a BAF összevonásával létrejött az ÁPTF, az ÖPF feladatainak bővítésével PF-é alakult.) Átalakultak, illetve megszűntek meghatározott állami feladatot ellátó kezelő szervezetek (OJKSZ, KVSZ, ÁVÜ, KGASZ).

A minisztérium szervezeti felépítése - a feladatváltozásokkal, a működés racionalizálásával összehangolt intézkedések következtében - igazodott a feladatrendszeréhez. A szervezeti egységek számának folyamatos csökkenése előrelépést jelentett a korábbi túltagoltság mérséklésében, ugyanakkor a főosztályok belső szervezeti struktúrája és létszáma kapcsolatában esetenként továbbra is arányeltolódások mutatkoztak. A fejezeti szintű irányítást és a minisztérium gazdálkodási tevékenységét végző főosztályra a kedvező változások mellett továbbra is jellemző az operatív feladatok túlsúlya.

A minisztérium szervezeti, működési és gazdálkodási rendjének szabályozottsága a hiányosságok, illetve a korszerűsítések elmulasztása miatt nem tekinthető megfelelőnek. A főosztályok a belső feladatmegosztásra vonatkozó ügyrenddel nem rendelkeztek, továbbá a munkaköri leírások elkészítése, illetve aktualizálása sem volt teljes körű. Az ellenőrzött időszak utolsó két évében előrelépést jelentettek a

gazdálkodás egyes részterületeire 1997. évtől folyamatosan kiadott szabályzatok, továbbá az 1998. végén hatályba léptetett új SZMSZ.

A minisztérium irányítási rendszerében a munkamegosztást, a döntési szinteket és fórumokat megfelelően alakították ki. Ugyanakkor a szűkebb körű vezetői értekezletek döntéseiről emlékeztető nem készült.

A pénzügyminisztert megillető felügyeleti jogosítványok érvényesítése az ÁPTF esetében (amely a Kormány felügyelete alatt áll, s ezt a jogkört a pénzügyminiszter kijelölt kormánytagként gyakorolja) szabályozásbeli és koordinációs problémák következtében nem volt zökkenőmentes.

A pénzügyminiszter gyakorolja a részvényest megillető tulajdonosi jogokat azon társaságoknál, ahol a PM tulajdonosi hányaddal rendelkezik, továbbá az MNB-nél képviseli az államot, mint részvénytulajdonost. Az MNB-nél a tulajdonosi jogok érvényesítésének szabályozási hátterét az MNB tv. és az Alapszabály rendezi. Az MNB tv. hiányossága, hogy a felügyelő bizottság - mint ellenőrző szervezet - feladatait, hatáskörét nem részletezi. Ugyanakkor a tulajdonosi jogok gyakorlásának eszközrendszerét részben a felügyelő bizottságon keresztül gyakorolt ellenőrzéseken, részben a közgyűlésen való szavazati jog útján teremtették meg.

A tervezés előkészítése, irányítása, az intézményi költségvetési javaslatok tartalmi és számszaki **ellenőrzése** terén hiányosságként állapítottuk meg, hogy a felügyeleti szerv az intézményi igények felméréséről és indoklásáról csak az 1997-1998. évi tervjavaslat dokumentációját tudta rendelkezésünkre bocsátani, továbbá az ellenőrzési kötelezettségének sem tett maradéktalanul eleget, csak a kiemelt előirányzatok számszaki felülvizsgálatát végezte el. A fejezeti kezelésű előirányzatok 1994. évi tervezése során a szabályszerűség követelményei csak részben érvényesültek, és 1994-1996. között nem voltak kellően megalapozottak. E téren 1997. évtől javuló tendenciát tapasztaltunk, elsősorban a programfinanszírozásba vont fejezeti kezelésű előirányzatok körében.

A költségvetés végrehajtása során a fejezetnél a feladat- és létszám felülvizsgálatra vonatkozó 1995. évi kormányhatározatok elveit nem alkalmazták, a közigazgatás reformjáról szóló 2093/1997. (II.12.) Korm. határozat végrehajtását a fejezet az intézményekre bízta, irányításában nem volt szerepe.

Az előirányzat-módosítások jellemzően a dologi, a felújítási és felhalmozási kiadásokat érintették, amelyeket az évközi feladatváltozások és az eredeti előirányzatoknál jelentkező feszültségek indokoltak. A végrehajtott előirányzat-módosítások szabályszerűek voltak, s azokról megfelelő nyilvántartást vezettek. Egyes években

néhány intézménynél az Áht. 93. § (1) bekezdése előírásaival ellentétesen, a kiemelt előirányzatokat túllépték.

A fejezet és az intézmények többsége **pénzellátási-**, illetve **előirányzat felhasználási tervet** készített, a jogszabályi előírásoknak megfelelően. Néhány intézménynél előfordult azonban céltól eltérő felhasználás, valamint a szükségest meghaladó előirányzat előrehozatal igénylés.

A költségvetési gazdálkodás ellenőrzési rendszerében előrelépést jelentett 1997. IV. 1-től az önálló ellenőrzési szervezet közigazgatási államtitkári felügyelet alá helyezése, majd 1998. III. 1-től főosztályá alakítása. Az ellenőrzés személyi, tárgyi feltételei megfelelőek voltak, a szabályozottság ugyanakkor nem volt kielégítő (az ellenőrzési szabályzat tervezet szintű volt, s hiányoztak a munkaköri leírások). A felügyeleti jellegű költségvetési ellenőrzési kötelezettségeknél 1997. évig csak részben tettek eleget, azt követően fejlődés mutatkozott. A fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználásáról szóló szabályzat nem tért ki az ellenőrzési tevékenységre, ugyanakkor a fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználását célvizsgálatok keretében ellenőrizték, amelyek a beruházási cél-előirányzatokra nem terjedtek ki. Az éves beszámolók felügyeleti ellenőrzése formális volt, nem felelt meg teljes körűen a jogszabályi előírásoknak. Ebben szerepet játszott a fejezeti gazdálkodás személyi-, szabályozottsági feltételeinek hiányossága is. Az éves pénz- illetve előirányzat-maradványok érdemi felülvizsgálatára vonatkozó kormányrendelet előírásai egyik évben sem teljesültek maradéktalanul, illetve határidőre.

Az informatikai szervezet irányítását a pénzügyi és humánpolitikai főosztályvezetőhöz rendelték, így irányító funkciója nem volt sem az ágazaton, sem a PM-en belül. A feladatellátás személyi feltételei, annak összetétele nem volt megfelelő, részben a szakképzettség hiánya, részben a magas fluktuáció miatt. Az 1993-ban készült Informatikai Stratégiát gyakorlatilag nem hasznosították. Az intézményekben megvalósuló informatikai fejlesztések összehangolását nem végezték el. Az ellenőrzött időszakban nem készítettek fejlesztési tervet. A külső informatikai fejlesztéseket szakmai kontroll nélkül végezték. Az ellenőrzött időszakban nem készültek el a területet érintő szabályzatok és az informatikai tevékenység nem volt megfelelően dokumentált. A PM informatikai biztonsága - részben szabályozatlansága miatt - nem kielégítő. A 2000. évszámmal összefüggő informatikai feladatokról szóló kormányhatározat előírásait határidőre nem teljesítették. A költségek tervezése nem történt meg, katasztrófa-terv nem készült.

Az ellenőrzött **fejezeti kezelésű előirányzatok** közül a kárrendezés, az országmozgósítás gazdasági felkészítésének központi kiadásai, valamint az Expo 96 Budapest szakkiallítás lemondásával összefüggő feladatok előirányzatait szabályszerűen használták fel. A kormányzati beruházási-, illetve beruházási célprogram előirányzatok fejezetek közötti átcsoportosításai során a kedvezményezett beruházás nem minden esetben volt azonosítható, illetve előfordult a forrás

rendeltetésétől eltérő célú engedélyezés. PHARE segélyből a pénzügyi szektor modernizációjára 1998-ban rendelkezésre álló 816,6 M Ft előirányzatot a céloknak megfelelően használták fel.

A programfinanszírozás körébe vont célfeladatok közül kiemelten ellenőriztük az “államháztartással összefüggő rendszerfejlesztési munkák”, az “adóigazgatás korszerűsítésével”, a “nyugdíjreformmal” összefüggő előirányzatok felhasználását. A programkészítők nem határozták meg a célfeladatok végrehajtásának időtartamát, a teljesítésről készítendő időközi, illetve a befejezéskor esedékes szakmai értékelés módját, annak tartalmi és formai követelményeit. Mindezek korlátozták a programok teljesítésének folyamatos figyelemmel kísérését, s a rendelkezésre álló források hatékony felhasználásának mérését. A fejezet nem végezte el az 1997. évi programfeladatok szakmai értékelését (kivéve az “Országmozgósítás szakmai felkészítése” című program). Az államháztartás rendszerfejlesztési munkáinak és az adóigazgatás korszerűsítésének 1997. évi programjai végrehajtásáról a megvalósító intézmények (PM GSZ és az APEH) csak pénzügyi beszámolót készítettek.

Az államháztartással összefüggő rendszerfejlesztési munkákra és az önkormányzati adók feldolgozására rendelkezésre álló előirányzatokkal 1994-1996. között a PM GSZ gazdálkodott. A céltámogatásból többször rendeltetésétől eltérő kiadásokat teljesített, ellentétesen az Áht. 24. §-ának előírásaival. Nem volt összhangban az 1997. évi előirányzat és felhasználás, ez utóbbiról nem vezettek egységes nyilvántartást. Az államháztartással összefüggő rendszerfejlesztési program megvalósításához világbanki hitel, s annak előkészítéséhez japán segély kapcsolódott. A világbanki hitel a Kincstár informatikai fejlesztését szolgálta, az indokolt beszerzések javították az infrastruktúrát. A japán segély a világbanki hitel hasznosulását elősegítő tanulmányok készítésének forrását szolgálta, a tanulmányok hasznosulása azonban nem volt nyomonkövethető, s azokról nyilvántartást sem vezettek. “Az önkormányzati adók és illetékek feldolgozása” célfeladatra a fejezet működési célú pénzeszközt adott át a TÁKISZOK-nak, az illeték- és földhivataloknak, de felhasználásáról nem kért elszámolást és az ellenőrzést is elmulasztotta.

A nyugdíjreform feladatainak részprogramjaihoz rendelkezésre bocsátott források kiemelt jogcímenkénti felhasználása eltért a tervezettől. A bizonylatok ellenőrzése alapján több kiadási jogcímnél nem volt egyértelmű, hogy azokat jogosan utalványozták-e az adott részprogram terhére.

A fejezet **az adóigazgatás korszerűsítésével összefüggő célfeladat** megvalósítását az APEH hatáskörébe utalta. A programot sem szakmai, sem anyagi-műszaki összetétel, sem pénzügyi források tekintetében nem dolgozták ki kellő megalapozottsággal, indulása óta többször átdolgozásra szorult. Az ellenőrzött időszak dokumentumai szerint

többször történt szabálytalan, illetve célszerűtlen kifizetés. A feladatok megvalósítását világbanki hitelből is támogatták. Az 1994-1996. évek között a világbanki hitelből az APEH működési kiadásait is finanszírozták. A működési kiadásokra fordított rész szerepelt az APEH éves költségvetésének végrehajtásáról készült számszaki beszámolóiban, a beruházásokra fordított rész azonban nem, az aktiválás indokolatlan elmaradása miatt az APEH beszámolóiban nem tükrözték a valóságot. A fejezet az 1994-1998. évek közötti időszakban a program végrehajtását sem szakmai, sem pénzügyi vonatkozásában nem ellenőrizte.

A PM Igazgatás címen belül a minisztérium gazdálkodási feladatait a Pénzügyi és humánpolitikai főosztály szervezetébe integrált PM GSZ és PM ÜZIG útján látja el. A főosztályon belül működő PM GSZ jogi helyzete - gazdálkodási jogkörének meghatározása hiányában - ellentmondásos. Az Áht. 88. § (3) bekezdése előírásainak megfelelő alapító okirattal a minisztérium nem rendelkezik, s a PM GSZ-nek nem volt a 156/1995. (XII.26.) Korm. rendelet 10. § (6) bekezdése szerinti ügyrendje. Az SZMSZ a PM GSZ feladatai között határozza meg a részben önállóan gazdálkodó intézmények gazdálkodási feladatainak végzését is (PM ÜZIG, ÁBIF, PF). A költségvetési szervek tervezésének, gazdálkodásának, beszámolásának rendszeréről szóló kormányrendelet előírásaival ellentétesen, az alapító okiratokban (ÁBIF, PF) nem jelölték ki a meghatározott pénzügyi-gazdasági feladatokat végző önállóan gazdálkodó költségvetési szervet. A felügyeletekkel megkötött megállapodásokban - az általános költségvetési gyakorlattól eltérően - szolgáltatásként, díjazás ellenében végezték a pénzügyi-gazdasági tevékenységet.

Az éves költségvetések tervezésénél a PM GSZ és a PM ÜZIG általában az előírásoknak megfelelően járt el, azonban az elemi költségvetések egyes években nem voltak megalapozottak, illetve dokumentáltak.

Az előirányzat-módosításokat dokumentálták és azok a hatásköri előírásoknak - 1995. év kivételével - megfeleltek. Ugyanakkor nem mindig voltak indokoltak, illetve a szükséges módosítások elmaradtak vagy késedelmesen történtek meg, esetenként ellentétesen az Áht. előírásaival.

A létszámmal és személyi juttatásokkal való gazdálkodás szabályozottságában 1997. évtől javuló tendencia mutatkozott. Ezt megelőzően szabályozásbeli hiányosságok miatt a döntések hagyományokra épültek. Az ellenőrzött időszakban a PM létszáma 8,8%-kal nőtt, a betöltetlen álláshelyek aránya 10-12% között alakult. Az apparátus személyi összetétele iskolai végzettség tekintetében kedvezően változott. A személyi juttatások előirányzatai fedezetet biztosítottak a köztisztviselői illetményalap növelésére, a közalkalmazottak általános béremelésére és az illetményváltozással összefüggő egyéb személyi juttatásokra. A nem rendszeres személyi

juttatások körét és mértékét az évente változó bér és juttatáspolitikai koncepció és a PM Közszolgálati Szabályzata határozta meg. A bér és juttatáspolitikai koncepciók 1997-1998. évekre közel egy havi illetménynek megfelelő jutalmat prognosztizáltak. Ezzel szemben 1997-ben mintegy 3,5, 1998-ban 2,5 havi jutalmat fizettek ki. A korábbi években is a több havi jutalomfizetés volt a jellemző.

A dologi kiadások körében az ellenőrzött időszak második felétől meghatározóak voltak az üzemeltetéssel, a szakmai tevékenységhez igénybevett szolgáltatásokkal és a külföldi kiküldetésekkel kapcsolatos kiadások. Ez utóbbiak elszámolásában 1997. végéig hiányosságok voltak az analitikus nyilvántartás, az okmányok ellenőrzése, az elszámolások terén.

A minisztérium kezelésében lévő ingatlan állomány bruttó értéke az ellenőrzött időszakban a beruházások, felújítások következtében 41%-kal nőtt. A beruházási, felújítási tervek megalapozottak voltak. A megvalósított beruházások, felújítások indokoltak minősíthetők. Ellenőrzésünk során 1997-1998. években két ingatlan esetében az analitikus és a szintetikus nyilvántartás egyezőségének hiányát állapítottuk meg. A szabad irodahelyiségek kapacitás-kihasználására kötött bérleti szerződések, illetve "Együtműködési megállapodások" alapján megállapítottuk, hogy a bérleti díjak meghatározására nem dolgoztak ki egységes elveket, nem történt értékbecslés. A bérleti díjak megállapítása, emelése nem volt egységes.

A PM gépjármű állományának értéke 1994-1998. között 210%-kal emelkedett az új beszerzések és a cserék következtében. A gépkocsik értékesítéséről szóló 1997. évi szabályzat hiányos, mivel nem rögzítette, hogy a PM milyen ellenszolgáltatásért mond le a realizálható bevétel egy részéről. A futásteljesítményük, illetve műszaki állapotuk miatt indokoltá vált személygépkocsi értékesítéseknél 1998. évben szabálytalanul és célszerűtlenül jártak el.

A saját bevételek 1997. évig folyamatosan emelkedtek, 1998-ban csökkentek. Előfordult, hogy az ingatlan hasznosításából származó bérleti díj bevételeket - egyes esetekben - helytelenül, átvett pénzeszközként kezelték, ennek következtében nem tettek eleget a központi költségvetést megillető befizetési kötelezettségnek.

A kötelezettségvállalással terhelt **pénz- illetve előirányzat-maradványok** kimutatása 1996-1997. években nem felelt meg a tényeknek. A felhasználásuk - 1995. évet kivéve - szabályos volt. A pénzellátás az ellenőrzött időszak első felében negyedéves terveken alapult, ugyanakkor a PM GSZ nem vette figyelembe a saját bevételt. Az Áht. előírásaival ellentétben az 1997-1998. I. féléves időszakra előirányzat felhasználási tervet nem készítettek. Pénzellátásból eredő likviditási feszültségek a PM GSZ-nél nem fordultak elő, azonban 1994-ben és 1998-ban az intézmény gazdálkodási helyzete nem volt kiegyensúlyozott.

A számviteli tevékenység szabályozása nem felelt meg az Szt. 79. §-a és a módosított 54/1996. (IV.12.) Korm. rendelet 4. §-a előírásainak. Kedvező változást jelentett az 1998. évi számlarend és ezen belül a számviteli politika hatályba léptetése. A PM GSZ mérlege nem felelt meg az Szt. 15. §-ban előírt valódiság elvének, az évek óta húzódó kétes, behajthatatlan követelések miatt.

A fejezetnél a korábbi ellenőrzéseink megállapításai, javaslatai alapján intézkedési terveket készítettek, ezek egy része azonban késedelmesen, illetve más formában valósult meg. Néhány területen évek óta nem született megoldás. A Lakásalap felszámolása óta a lakáskötvények elszámolásának rendezetlen tételei 48,1 M Ft tőketerhet és annak kamatait jelentik a költségvetés számára. A GFKA megszűnése óta nem történt érdemi intézkedés az Alap központi költségvetéssel szembeni 1,4 Mrd Ft, valamint az ÁPV Rt-vel szembeni 1,7 Mrd Ft követelése rendezéséről, továbbá nem döntöttek az Alap értékpapír állománya és hozama sorsáról sem.

Az ellenőrzés részletes megállapításainak hasznosítása mellett javasoljuk

a pénzügyminiszternek:

1. Kezdeményezze a fejezethez sorolt felügyeletek szakmai tevékenységét és költségvetési gazdálkodását érintő irányítási és felügyeleti jogositványok egységes szabályozása érdekében az Állami Pénz- és Tőkepiaci Felügyeletről szóló 1996. évi CXIV. törvény, illetve a pénzügyminiszter feladat- és hatásköréről szóló 50/1990. (IX.15.) Korm. rendelet módosítását.
2. Kezdeményezze a PM alapító okiratának kiadását. Rendezze a Pénzügyminisztérium Gazdálkodó Szervezete jogi helyzetét, ezzel összefüggésben a részben önálló intézmények alapító okiratának megfelelő módosítását.
3. Fordítson gondot a hiányzó szabályzatok kiadására (ingatlanhasznosítási tevékenység), módosítására (fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználásának rendje; gépkocsik értékesítése) és a folyamatos karbantartásra, az ügyrendek és a munkaköri leírások megkövetelésére.
4. Kezelje kiemelt szempontként a minisztérium szervezeti rendszere tagoltságának a feladatokkal összehangolt további csökkentését.
5. Gondoskodjon az intézményi költségvetések, beszámolók és előirányzat-maradványok érdemi felülvizsgálatának végrehajtásáról.
6. Vizsgáltassa felül a PM GSZ-nél a saját bevételek kimutatását, ehhez kapcsolódóan a bevételek utáni befizetési kötelezettséget. Ennek alapján intézkedjen az elmaradt befizetési kötelezettségek teljesítéséről.

7. Gondoskodjon arról, hogy a programfinanszírozás körébe vont fejezeti kezelésű előirányzatok esetében dolgozzák ki a szakmai értékelés módját, s ennek alapján végezzék a teljesítés értékelését.

8. Gondoskodjon a minisztérium Informatikai Stratégiájának az ITB ajánlásának megfelelő átdolgozásáról, valamint az Informatikai Biztonsági Szabályzat kiadásáról. Intézkedjen az informatikai fejlesztések koordinálásáról ágazati és minisztériumi szinten, ennek érdekében vizsgálja felül az Informatikai Szervezet feladatkörét és irányítását.

9. Intézkedjen a korábbi ellenőrzéseink megállapításai alapján a Lakásalappal, illetve a GFKA-val kapcsolatban még fennálló követelések és kötelezettségek rendezéséről.

II. Részletes megállapítások

1. A minisztérium fejezeti irányító tevékenysége

1.1. A szakmai feladatok és a szervezeti rendszer változásainak összhangja, a működés szabályozottsága

Az ellenőrzött időszakban a fejezeti irányító tevékenység kereteit a pénzügyminiszter feladat- és hatásköréről szóló, többször módosított 50/1990. (IX.15.) Korm. rendelet határozta meg. A rendelet tartalma a pénzügyminiszter jogkörének az államháztartással való szoros kapcsolata miatt nagyrészt adott, mivel az Áht. 48. §-a részletesen előírja a pénzügyminiszter feladatait.

A pénzügyminiszter feladatát képezi az Áht. 48. §-a alapján - többek között - az éves költségvetési és zárszámadási, valamint a társadalombiztosítás pénzügyi alapjaira vonatkozó törvények tervezeteinek előkészítése; a központi költségvetés végrehajtásáról való gondoskodás; a Kincstár működtetése, beleértve a szakmai, törvényességi és költségvetési felügyelet gyakorlását is; különböző nyilvántartási kötelezettségek (az államháztartással kapcsolatban lévő szervezetekről, kötelezettségvállalásokról, a kincstári vagyronról); szabályozási feladatok (pl. a költségvetési tervezés, beszámolás, információ szolgáltatás eljárási rendje, számviteli rend) ellátása.

A pénzügyminiszter feladatait és hatáskörét szabályozó kormányrendelet **átfogja** a gazdasági-pénzügyi szférát érintő összes

pénzügyminiszteri feladatot, **megteremtve ezáltal a PM fejezet intézményrendszerével való kapcsolatot is.**

Specialitása a pénzügyminiszter feladat- és hatáskör meghatározásának, hogy a fejezethez tartozó egyes intézmények feladatairól szóló jogszabályok - többnyire törvények - tovább konkretizálják a pénzügyminiszterre háruló feladatokat, valamint más törvényi előírások (így az MNB-ről szóló 1991. évi LX. tv. és az éves költségvetési törvények) is állapítanak meg különleges jogokat részére.

Az Áht. módosítás a Kincstárral, a magánnyugdíjról és a magánnyugdíj pénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvény a PF-fel, a biztosítóintézetekről és a biztosítási tevékenységről szóló 1995. évi XCVI. törvény az ÁBIF-fel, a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény a Szerencsejáték Felügyelettel, a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény az ÁPTF-fel kapcsolatban felügyeleti, munkajogi, szabályozási különleges hatáskört írt elő.

Az MNB-ről szóló 1991. évi LX. tv. alapján a pénzügyminiszter képviseli az állam tulajdonosi jogait.

1.1.1. A fejezet szakmai feladatainak, intézményi struktúrájának változása

Az ellenőrzött időszakban - döntően a kormányzati munkamegosztásban bekövetkezett változásokkal összefüggően - jelentősen átalakult a fejezet feladatköre és intézményrendszere. Feladatbővítések és szűkítések egyaránt előfordultak.

A PM gazdasági stratégiát illető domináns szerepköre 1998-ban a GM létrehozásával szűkült, pénzügypolitikai területen azonban megmaradt. Az éves költségvetéssel, zárszámadással kapcsolatos feladatköre a hosszú távú és gördülő tervezéssel bővült. 1999-ben a KVI felügyeletének a MEH fejezetbe sorolásával a Szerencsejáték Felügyelet, valamint a NEHITI-nek a GM-hez való átsorolásával csökkentek; a pénz- és értékpapírpiaccal, a biztosítási rendszerrel kapcsolatos feladatai a különböző típusú felügyeletek létrehozásával, illetve átszervezésével párhuzamosan növekedtek.

A PM fejezethez 1994-1998. között 12-15 intézmény tartozott, közülük 2-3 részben önálló, a többi önállóan gazdálkodó költségvetési szerv volt.

A fejezet intézményi struktúráját 1994. évben 13, 1995-1996. években 15, 1997-1998. évek között 12 költségvetési szerv képezte.

A PM Igazgatás címen belül részben önállóak voltak bizonyos felügyeletek (ÁBIF, PF) és 1997-től a PM ÜZIG. **A címrenden, egyben az intézményi rendszeren belül jelentősebb mozgás a pénz,**

tőke, értékpapír, illetve biztosítási piac kialakulásával összefüggően meghatározott állami feladatokat ellátó különböző típusú felügyeletknél volt.

A fejezethez 1994-ben 4 felügyelet tartozott: a Szerencsejáték Felügyelet, az ÁBIF, az ÁÉTF és az ÖPF, 1995-ben a MEH fejezettől átsorolták a BAF-ot. Az ÁÉTF és a BAF összevonásával 1997-ben létrejött az ÁPTF, az ÖPF átalakult PF-é, tevékenységi köre kibővült a magánnyugdíjról és a magánnyugdíj-pénztákról szóló 1997. évi LXXXII. tv-ben előírt feladatokkal.

Jelenleg is vannak újabb összevonásra vonatkozó törekvések, főként azon az alapon, hogy a felügyelet nem kapnak elégséges információt a bankok, biztosítók stb. összefonódásáról és nem megfelelőek a felügyeleti jogosítványok az új kockázatok nyomonkövetésére, a vészhelyzetek előrejelzésére. Továbbá az Európai Unióhoz történő csatlakozás a pénzügyi átalakítását igényli, amelyre a felügyeleteknek is fel kell készülni.

A banki, a biztosítási és az értékpapír piacot illetően az egyes országokban különböző felügyeleti rendszerek alakultak ki. Európában összevont felügyelet működik például az Egyesült Királyságban, Svájcban és a skandináv országokban. Több országban a jegybank látja el a bankfelügyeleti funkciót, sok helyen pedig külön kormány szervet hoztak létre ezekre a feladatokra, de arra is van példa, hogy a Pénzügyminisztériumon belül működik a felügyelet.

Megszűntek, illetve a tevékenységi körük bővülése mellett **átalakultak** a meghatározott feladatra létrehozott **kezelő szervezetek** (a KVSZ 1997-től KVI; az OJKSZ 1996-ig működött; a KGASZ alapító okirat módosítással 1996-tól TJKSZ; az ÁVÜ 1995. június 15-ével megszűnt, egyetemleges jogutódja az ÁPV Rt. lett). Fontos változás volt még a Központi Számvevőszéki Hivatal átalakítása Kormányzati Ellenőrzési Irodává*, egyben a felügyelet áthelyezése a MEH-hez.

1.1.2. A minisztérium feladatainak, szervezetének változása

A pénzügyminiszter a hatáskörébe tartozó feladatokat a minisztérium apparátusának segítségével a fejezethez sorolt intézményrendszeren keresztül látja el.

A **PM szervezetében** a fejezethez sorolt intézmények felügyelete az ágazati feladatokat ellátó főosztályokat összefogó, illetékes helyettes államtitkárhoz, a minisztérium működtetését, fenntartását biztosító funkcionális egységek pedig közvetlenül a közigazgatási államtitkárhoz tartoznak. Ez az alapvető feladatmegosztás az ellenőrzött időszak alatt nem változott, ugyanakkor a helyettes államtitkárhoz rendelt

főosztályok irányításába 1-4 főcsoportfőnököt iktattak be, növelve a szervezeti és irányítási rendszer tagoltságát.

A 4 helyettes államtitkár mellett 1994-ben 1, 1995-96-ban 2, 1997-ben és 1998-ban, a novemberi átszervezésig 4, azt követően 1 főcsoportfőnök volt, illetve van jelenleg is.

Az ellenőrzött években végrehajtott gyakori szervezeti módosítások nagy része indokolható a PM-et érintő feladatváltozásokkal, a racionalizálással és a belső átszervezéssel. A feladatok bővülése gyakran járt együtt új szervezeti egység létrehozásával.

Ilyen volt 1995-ben a kincstári informatikai rendszer előkészítésére létrehozott Kincstári Informatikai Projekt Iroda miniszteri biztosi irányítással; továbbá az ÁPV Rt. felügyeletére és a privatizációs stratégia kialakítására a Bankkonszolidációs és Privatizációs Titkárság megalakítása 1996-ban.

Az Európai Unióhoz való csatlakozással összefüggő feladatok ellátására az EU Integrációs Titkárság létszáma 30 fővel nőtt.

Előrelépést jelentett a túltagoltság megszüntetése terén a szervezeti egységek számának folyamatos csökkentése.

A főosztályi, illetve annak megfelelő szervezeti egységek száma 1994-ben 31, 1995-ben 29, 1996-ban 27, 1997-ben 26 volt, 1998. novemberétől 22 (beleértve a miniszteri kabinetirodát és nem számítva a felső vezetői titkárságokat).

A szervezeti felépítés - az ellenőrzött időszakban - általában **igazodott a minisztérium** (intézmény felügyeleti, költségvetési, közhatalmi bevételek, gazdaság- és pénzügypolitikai tevékenységi kör irányítását magában foglaló) **feladatrendszeréhez**.

A főosztályok belső szervezeti tagoltsága és létszáma között ugyanakkor jelentős **arányeltolódások mutatkoztak**.

Az ellenőrzött időszakban átlagosan 27 szervezeti egységet számítva az egy főosztályra jutó létszám 20 fő volt.

A legnagyobb főosztály a Pénzügyi és humánpolitikai 70 fő körüli létszámmal és 9-11 szervezeti egységgel. A költségvetési, illetve a vállalkozás-fejlesztési területtel foglalkozó főosztályoknak 40 fő fölötti a létszáma, amelyek 5-6 belső szervezeti egységre tagolódnak.

A fejezeti szintű irányítási, valamint **a minisztérium gazdálkodási feladatait** az ellenőrzött időszakban a Pénzügyi és humánpolitikai főosztály látta el. A főosztályon belül egyes osztályok összevonásával

(a humánpolitikai és a munkaügyi) a túlzott tagoltság csökkent, az operatív feladatok túlsúlya a stratégiai feladatok (informatikai terület, fejezeti irányítás) rovására azonban továbbra is jellemző.

A minisztérium gazdálkodásával összefüggő feladatokat a főosztály szervezeti egységeként működő PM GSZ, PM ÜZIG végzi. **A PM GSZ jogi helyzete ellentmondásos.**

A fejezet éves költségvetési parlamenti prezentációinak szöveges indoklásaiban a PM GSZ önállóan gazdálkodó költségvetési szervként szerepelt.

A PM ÜZIG 1996. dec. 29-i keltezésű módosító alapító okirata (5. pont) az igazgatóságot a PM GSZ részben önállóan gazdálkodó költségvetési szervként határozta meg. Ez arra utal, hogy a PM GSZ önálló költségvetési szerv, mert csak így lehet részben önálló költségvetési szerve. **Az Áht. 88. § (3) bekezdésében foglalt előírásoknak megfelelő alapító okirattal a Pénzügyminisztérium, illetve a költségvetési szervek tervezésének, gazdálkodásának, beszámolásának rendszeréről szóló 156/1995. (XII.26.) Korm. rendelet 10. § (6) bek. szerinti ügyrenddel a PM GSZ nem rendelkezik.**

1.1.3. A minisztérium működési, gazdálkodási rendjének szabályozottsága, irányítási mechanizmusa, a felügyeleti és tulajdonosi jogkörök gyakorlása

A minisztérium működési-, gazdálkodási rendjének szabályozottsága - az 1997. évtől kibontakozó javuló tendencia ellenére - **nem tekinthető kielégítőnek.** Ez elsősorban a szabályozás hiányosságaiban, illetve a korszerűsítések elmaradásában mutatkozott meg.

Az 1992. évi SZMSZ egy 1994-es módosítással 1998. novemberéig volt hatályos, a 4 év alatti változásokat sem szervezeti, sem működési szempontból nem követte.

Megjegyezzük, hogy a fejezetnél végzett 1993. évi pénzügyi-gazdasági ellenőrzésünk során is felhívtuk a figyelmet a működési és gazdálkodási szabályzatok karbantartására.

A PM Ellenőrzési főosztály 1998. júniusi jelentése a PM GSZ 1995-1997. évi felügyeleti jellegű költségvetési ellenőrzéséről szintén megállapította, hogy a szabályzatok döntő többsége elavult, még az 1990-es évek elején készült. Bár a szabályzatok pótlására a Pénzügyi és humánpolitikai főosztály ütemtervet

készített, általában 1997. évi határidőkkel, amelyeket nem sikerült teljes körűen betartania.

A belső szabályozottság terén **előrelépést jelentettek az 1998. végén hatályba léptetett új SZMSZ, valamint a gazdálkodás egyes részterületeire vonatkozó, 1997-től folyamatosan kiadott szabályzatok.**

Így a fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználásával, a kötelezettségvállalással, a reprezentációval, a kiküldetések rendjével kapcsolatos szabályzatok.

Az új SZMSZ tartalmazza a főosztályok feladatait, ugyanakkor a **főosztályok** a belső feladatmegosztásra is kitérő **ügyrenddel nem rendelkeznek.** Nem fordítottak gondot a **munkaköri leírások** elkészítésére, illetve folyamatos aktualizálására. Ezen kötelezettség a hatályos SZMSZ értelmében a főosztályvezetőket terheli.

A munkaköri leírásoknak nem tulajdonítanak a PM-ben kellő fontosságot, holott a közszolgálati jogviszony létesítésekor követelmény a munkakör, a feladatkör meghatározása (Ktv. 11. §.).

A minisztérium irányítási mechanizmusán belül a megfelelő munkamegosztás - a szükséges döntési szintekkel és fórumokkal - kialakult és működött, esetenként a vezetői ellenőrzés hatékonyságát gyengítő elemekkel.

A PM féléves munkatervek alapján dolgozott. A vezetői értekezletekről nem minden esetben készült emlékeztető, s a meglévő emlékeztetők is jobbra csak a döntés tényét tartalmazták. Fontos **döntések születtek a szűkebb körű** (felső vezetők, funkcionális főosztályok vezetői) **vezetői értekezleteken is, melyekről emlékeztető nem készült,** holott a megfelelő információáramláshoz, ellenőrzéshez ez nélkülözhetetlen.

A pénzügyminisztert megillető felügyeleti jogok érvényesítése az ÁPTF esetében (amely a Kormány felügyelete alatt áll, s a jogkört a pénzügyminiszter kijelölt kormánytagként gyakorolja) nem volt zavartalan.

Az ÁPTF hatáskörét és jogállását az Állami Pénz- és Tőkepiaci Felügyeletről szóló 1996. évi CXIV. törvény határozza meg. A tv. szerint az ÁPTF a Kormány felügyelete alatt működő országos közigazgatási szerv. A szervezeti és működési szabályzatát is a Kormány hagyja jóvá. A felügyelet vezetőit (elnök, elnökhelyettes) a pénzügyminiszter és az MNB elnökének javaslatára a miniszterelnök nevezi ki és menti fel.

A Felügyelet a tevékenységéről évente beszámol a Kormánynak. Az ÁPTF az 1997. évi tevékenységéről nem számolt be a Kormánynak, mivel a PM észrevételei tekintetében nem sikerült megegyezésre jutni.

A felügyelet gyakorlásának alapvető feltétele a megfelelő információs adatbázishoz való hozzáférhetőség. A PM megkereste az ÁPTF-et (azt követően, hogy az 1999. évi költségvetési tv. 1999. I. 1-étől - az üzleti titok sérelme tekintetében - módosította a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. tv-t) és kérte a banktitok kivételével a felügyeleti adatbázishoz való hozzáférést, amely a költségvetés tervezéséhez és a nemzetgazdasági folyamatok elemzéséhez is szükséges. Az ÁPTF 1999. márciusában arról tájékoztatta a PM-et, hogy kellő megalapozottság hiányában az IM-től kért állásfoglalást. (Az állásfoglalás a helyszíni ellenőrzés lezárásáig nem állt rendelkezésre.)

Az egységes szabályozás igényét az is felveti, hogy (az ÁPTF-fel ellentétben) az ÁBIF és a PF a pénzügyminiszter felügyelete alatt áll.

A részvényest megillető **tulajdonosi jogokat a pénzügyminiszter gyakorolja** azon társaságoknál, amelyekben a PM tulajdonosi hányaddal rendelkezik.

A PM Intranet adatbázisa szerint (1997-es állapot) ezen társaságok a következők: Eximbank Rt., Export Hitel Biztosító Rt., Szerencsejáték Rt., Magyar Fejlesztési Bank Rt. - 100%-os tulajdoni hányad, Hitelgarancia Rt., Reorg Rt. - 50%+1 szavazat* .

Az MNB-ről rendelkező 1991. évi LX. tv. 54. § (4) bekezdés alapján az **MNB részvényei az állam tulajdonában vannak, az államot, mint részvénytulajdonost a pénzügyminiszter képviseli.**

Az MNB egyszemélyes zártkörű alapítású Rt., **az igazgatóság** és a **felügyelő bizottság** (mint az MNB ellenőrző szerve) tagjait az alapítók jelölik ki.

Az MNB-ről szóló tv. 61. §-a értelmében az **igazgatóság** az elnökből, az alelnökökből és a közgyűlés által az MNB elnökének javaslatára választott igazgatósági tagokból áll. Az igazgatósági tagok az MNB-vel munkaviszonyban állnak. A **felügyelő bizottság** elnökét és további 3 tagját az OGY választja, törvényi előírás alapján **tagja a pénzügyminiszter képviselője és az általa megbízott szakértő**, akik a megbízónak tájékoztatási kötelezettséggel tartoznak, a **feladatok és a hatáskörök** részletes **szabályozására** azonban a **törvény nem tér ki.**

A **jegybanktanács** az MNB-ről szóló tv. (57. §) értelmében **az MNB legfőbb monetáris irányító szerve**, üléseire tanácskozási joggal meghívják a Kormány képviselőjét.

Az 1997-es jegybanktanácsi üléseken pl. a következő témákat tárgyalták meg: az infláció összetevői és csökkentésének lehetősége; a gazdasági fejlődés feltételei, lehetséges irányai; az árfolyampolitika aktuális kérdései, az árfolyampolitikai rendszer kiválasztásának szempontjai; az 1998. évi monetáris politikai irányelvek, javaslat a likviditási válságok kezelésére.

A tulajdonosi jogok érvényesítésének szabályozási hátterét, az MNB tv. és az Alapszabály biztosítja. Eszközrendszerét a pénzügyminiszternek a közgyűlésen való szavazati jogával, továbbá a felügyelő bizottságon keresztül gyakorolt ellenőrzéseivel kívánták megteremteni. A **minisztériumban munkamódszerbeli sajátosság, hogy az MNB által küldött anyagokkal kapcsolatban középvezetői szinten törekszenek a megegyezésre.** (Ennek előkészítése érdekében - főleg a közgyűlési anyagok véleményezésébe - bevonják a számviteli apparátust, illetve az adósságcsere, adósságrendezés kérdései kapcsán az ÁKK-t.)

Az MNB évi rendes **közgyűléseire** a miniszter számára az illetékes főosztályok felkészítő anyagokat állítottak össze, amelyekben esetenként utaltak az MNB és a PM álláspontjainak különbségeire. (Így a pénzügyminiszter részére az MNB 1997. évi gazdasági-pénzügyi folyamat alakulásáról készített összeállítás véleményezésekor rámutattak az MNB reál- és inflációs folyamatok megítélésében fennálló ellentmondásaira.)

A felügyelő bizottság 1997. januártól 1998. januárig szóló munkaterve alapján többek között megtárgyalták: az MNB szervezeti átalakítása; a pénzmosás megelőzésével kapcsolatos teendők vizsgálata; a könyvvizsgálói pályázat értékelése; az MNB 1996. évi mérleg- és eredmény-kimutatása a felügyelő bizottság javaslatával; az adósságrendezés végrehajtása és hatása az MNB mérlegére; a deviza államadósság kezelésében az MNB és az ÁKK közötti munkamegosztás alakulása című témákat.

Az MNB, mint a monetáris politika fő letéteményese - e feladatkörében - csak az Országgyűlésnek tartozik beszámolási kötelezettséggel, a törvényben meghatározott feladatkörében számára utasítást a Kormány sem adhat.

Az ÁPTF és az ÁBIF szakmai munkájának figyelemmel kísérésére az MNB-nek az 1991. évi LX. tv. 51-53. §-a ad lehetőséget azáltal, hogy szabályozza a kapcsolattartás módját. Ezen túlmenően a felügyeletnek és az MNB együttműködési megállapodást is kötnek.

1.2. A fejezeti költségvetés tervezésének, végrehajtásának irányítása és a finanszírozási rendszer

1.2.1. A költségvetési tervezés

A fejezethez sorolt **intézményi kör egy része döntően költségvetési támogatásból, más része saját bevételből gazdálkodott.** A saját bevételekből gazdálkodó intézmények lényegesen kedvezőbb helyzetben voltak a költségvetési támogatásból gazdálkodókhöz képest.

Saját bevételből gazdálkodtak a Felügyelet (a PF kivételével), költségvetésüket a törvény által előírt felügyeleti díjbevétel fedezte, sőt meg is haladta a működésükhöz szükséges szintet.

Az ellenőrzött időszak alatt a fejezet kiadási előirányzatai háromszorosára nőttek, s ezzel arányosan változott a támogatás összege is. A növekedést a fejlesztési többletek, a költségvetés szerkezeti és a szervezeti változásai indokolták. (1-2. sz. Táblázat)

Az 1994. évi eredeti kiadási előirányzat 24.203,0 M Ft-ról 1998. évre 79.350,6 M Ft-ra, a támogatás tervezett összege 21.641 M Ft-ról 69.029 M Ft-ra nőtt. A támogatás 47.388 M Ft összegű változásában 56%-kal a fejlesztési többletek, 21%-kal a szerkezeti változások, 12%-kal a szintrehozások és 9%-kal az automatizmusok előirányzatai játszottak szerepet. Az egyszeri rendkívüli előirányzatok aránya mindössze 2% volt.

A bevételeken belül döntő mértékű volt a támogatás tervezett részaránya (86%-89%) kivéve az 1995. évet, amikor csak 48,5% volt.

A felügyeleti szervnek az éves költségvetés összeállítására vonatkozó feladatait az Áht., valamint a végrehajtására kiadott kormányrendeletek a tervezés **előkészítésében, végrehajtásának irányításában,** valamint az intézményi költségvetési javaslatok tartalmi és számszaki **ellenőrzésében** határozták meg. Az ellenőrzött időszakban valamennyi területen hiányosságot tapasztaltunk.

A Kormány tervezési irányelvei és a pénzügyminiszternek az éves tervezés feltételeit meghatározó tájékoztatója előírta az **intézmény- és feladat-felülvizsgálat elvégzését.** A feladatfelülvizsgálatot **nem ösztönözte,** hogy a tervtárgyalások során esetenként még a reális többletigények kielégítését sem sikerült elérni.

Az APEH 1994. évi költségvetési előirányzata azonos nagyságrendű volt az 1992. évi működési kiadásainak tényadataival, miközben adózási és informatikai feladatai számottevően bővültek. A költségvetési törvényjavaslatban a VP jogszabályban meghatározott egyes feladatai pénzügyi feltételeit a fejezet nem biztosította (a jövedéki tv. végrehajtását szolgáló támogatás összege a lefoglalt áruk tárolására a javaslat szerint nem nyújtott fedezetet). Az azonnali vámkiszabás bevezetésével a bankköltségként tervezett összeg 30 M Ft, amelynek az előző év I-III. negyedévi teljesített kiadása 400 M Ft volt.

A költségvetésekben előirányzott támogatások részfeladatokra nem voltak lebontva. A kiadási előirányzatok forrásösszetételének nyomkövet-hetőségét - s ebből következően a tervezés megalapozottságát - nem biztosította a szakfeladatrend részletezettsége sem. Esetenként a tervezés dokumentációjának hiánya lehetetlenné tette a többlettámogatás indokoltságának megismerését.

A fejezetnél 1995. évben több szinten és ütemben tartották meg az egyeztetéseket. Az APEH és VP támogatás többletében szeptember 12-én döntöttek felsővezetői szinten. Az egyeztetésről nem készült jegyzőkönyv.

A jelen helyszíni ellenőrzésünk időtartama alatt nem volt megállapítható, hogy az 1996. évi költségvetés indoklásában szereplő fejlesztési többlet fedezetéül az 1. címhez tartozó Fejezeti kezelésű speciális támogatási előirányzatból 300,0 M Ft és a Kincstári Vagyonkezelő Szervezet támogatásából 583,0 M Ft összegű csökkentés, melyik szervezet költségvetésének kiemelt előirányzatát mennyiben érintette.

A jogszabályi előírások szerint a költségvetések megalapozásához a tárcának az intézményi igényeket a szakmai prioritásokhoz, más feladatváltozásokhoz kapcsolódva fel kellett mérnie, figyelembe véve az előző évi változásokat. Az ellenőrzött időszakra vonatkozóan **a tárcsa csak az 1997-1998 évi előzetes tervjavaslatához készített intézményi felmérést és indoklást bocsátotta rendelkezésünkre.**

Az intézmények 1997. évben beküldött számszaki adatai áttekinthető módon, jogszabályi rendelkezésekre és egyéb dokumentumokra hivatkozva tartalmazták azokat a tényezőket, amelyek a következő évi terv bázis előirányzatát meghatározták. Az előirányzatokat indokolták, azonban intézményenként eltérő mélységben.

Az 1998. évi költségvetési előirányzatok levezetését biztosító táblázat-rendszer alkalmas volt arra, hogy a fejezet érdemben ellenőrizhesse a tervezés megalapozottságát, de adott esetben nem volt elegendő a szerkezeti változásoknál, szintrehozásoknál feltüntetett jogcím tartalmának a megítéléséhez (egyszeri módosítás, fejezeti átcsoportosítás tekintetében a dokumentáltságot biztosító, az azonosítást jelentő ügyiratszámok hiányoztak).

A felügyeleti szerv az **ellenőrzési tevékenységének nem kellő mértékben tett eleget.** Nem dolgozott ki olyan metodikát, amely alapján a költségvetések tartalmi és számszaki ellenőrzése a 137/1993. (X.12.) Korm. rendelet 7. §-ának, valamint a 158/1995. (XII.26.) Korm. rendelet 12. §-ának megfelelően végrehajtható lett volna. A

felülvizsgálat minden évben csak a kiemelt előirányzatok számszaki egyeztetésére terjedt ki, így nem tárta fel az intézmények tervezési munkájában előforduló hibákat, hiányosságokat.

Az 1994. évi költségvetési tervek ellenőrzésekor - a költségkímélő, automatizmusoktól mentes tervezés ellenére - néhány esetben a beralap-előirányzatok különféle jogcímek miatti növelését nem indokolták: a PM Igazgatás 396 M Ft összegű előirányzatát 1994. évre 681,9 M Ft-ra növelte. A növekedésből 240 M Ft "konszolidáció" címén jelentkezett, amely összegből 120 M Ft-ot a pótköltségvetés biztosított. A konszolidáció miatti növekedés a számszaki alátámasztást, a részletes, megalapozott indoklást nélkülözte.

A bázis előirányzatok képzése néhány esetben nem a tervezési előírások alapján történt: a társasági adó feldolgozására a fejezet egyszeri jelleggel 50 M Ft összeggel növelte az APEH 1993. évi költségvetését, amelyet a tervezés során nem vontak el, ez szerkezeti változásként növelte az 1994. évi bázis előirányzatot. A feladat folyamatos ellátására indoklást a költségvetési tervjavaslat nem tartalmazott.

A BAF az 1995. évi jutalom előirányzat tervezésénél nem tartotta be a PM tervezési köriratában leírtakat, a rendszeres személyi juttatások előirányzatához képest a jutalom előirányzata az eredeti költségvetésben 58,7% volt a tervezési körirat szerinti 1%-kal szemben.

A felügyeletknél 1997. évben tervezési hibaként előfordult, hogy a személyi juttatások közé olyan tételeket is beállítottak, amelyek fedezete általában a rendszeres személyi juttatások maradványa. Ilyen tételek voltak: a betegszabadság idejére fizetett díjazás, valamint a jutalom összege (BAF).

A fejezetnél két intézmény nem érvényesítette a PM tervezési köriratában meghatározott, munkaadókat terhelő járulékok százalékos mértékére vonatkozó előírásokat. A PM tervezési körirata szerint a TB járulék és a munkaadói járulék összege nem haladhatta meg a személyi juttatások előirányzatának 42,2%-át. Az APEH és a TJKSZ magasabb %-kal számolta ki a járulék összegét. Mindkét szervezetnél a járulék döntő többségét költségvetési támogatás fedezte.

A Kincstár az 1997. évi tervezésnél a személyi juttatások előirányzatait külön tervezte meg a központra, az ÁKK-ra és az MNB-től átvett fiókokra. Mindhárom

esetben az alapilletményeket más átlagilletmény képezte, továbbá 3 havi jutalommal számoltak. Ez ellentétes volt a 2160/1996. (VII.4.) Korm. határozattal, mely rögzítette a támogatások növekedésének mértékét. A Kincstár támogatási előirányzata emiatt a meghatározott mérték fölé emelkedett.

A fejezeti kezelésű előirányzatok megjelenítése, összetétele (elnevezés, besorolás, bizonyos jogcímek előfordulása, illetve annak megszűnése) az évenkénti költségvetési törvényekben **nem volt következetes.**

A fejezeti kezelésű előirányzatok cím 1995-1996. években tartalmazott a beruházási célprogramok között olyan célfeladatokat is, melyek az FM, illetve a Fővárosi Önkormányzat feladatának forrását képezték pl: Mező- és erdőgazdasági infrastrukturális beruházások, Meliorációs és öntözésfejlesztési beruházások támogatása, Fővárosi Önkormányzat Lágymányosi Duna-híd beruházása, Hungária krt. rekonstrukciója, 1-es villamos pályájának meghosszabbítása.

Az EXPO lemondásával összefüggő kiadási előirányzat minden évben a beruházási célprogramok között szerepelt. Egyes években a fejezeti kezelésű előirányzatok, míg 1997. évben a KVI címen belül.

A tervezés **szabályszerűségi követelményei** 1994. évben **nem érvényesültek teljes mértékben.**

A fejezeti kezelésű intézményi előirányzat 1. alcímen 17,5 M Ft beralapot és 7,7 M Ft TB járulékot rögzített. Az előírások alapján az előirányzatokat az intézményi költségvetési címekhez tartozóan kellett tervezni. Az előirányzat indoklás és felhasználási cím megjelölése nélkül jelent meg a fejezet költségvetésében.

A fejezeti tartalékként tervezett 22,3 M Ft részletezés és indoklás nélkül szerepelt a költségvetési javaslatban.

Az 1994-1996. évek közötti időszakban a tervezett fejezeti kezelésű előirányzatok nem voltak kellő mértékben megalapozottak. A költségvetési javaslatokat dokumentumokkal, szerződésekkel, szakmai indoklással nem (vagy nem megfelelő mértékben) támasztották alá.

Egyes előirányzatok (pl. beruházási célprogram jogcímei, a fejezeti kezelésű előirányzaton belüli intézményi működési költségvetés stb.) meghatározásához tervezési dokumentáció nem állt rendelkezésre, ezek a PM felső vezetésének döntése függvényében alakultak ki.

A tervezés megalapozottságában **javulás** következett be **1997. évtől**, elsősorban a programfinanszírozásba vont fejezeti kezelésű előirányzatok körében.

A fejezeti kezelésű előirányzatok közül ez 4 feladatot érintett. Ezeket az előirányzatokat részletes szakmai indoklással támasztották alá a jogszabályi előírásoknak megfelelően.

A fejezet az 1998. évi költségvetési javaslatát összességében szabályszerűen készítette el. Ugyanakkor nem tett eleget annak az előírásnak, amely szerint ugyanazon feladatra különböző forrásokból (támogatás, hitel, segély) tervezett kiadási összegeket külön soron kellett megjeleníteni (pl. "Államháztartással összefüggő rendszerfejlesztési munkák").

1.2.2. A költségvetés végrehajtása és finanszírozása

Az ellenőrzött időszakban a fejezet módosított kiadási és bevételi előirányzata évenként eltérő nagyságrendű volt (1994. évben 27,7 Mrd Ft, 1998. évben 86,9 Mrd Ft). A módosított kiadási előirányzatokból a személyi juttatások és a hozzá kapcsolódó munkaadót terhelő járulékok arányai ugyanezen években 57,5%, 48,2%, a dologi kiadásoké 29,5%, 24,5%-ot képviseltek.

Minden évben szükség volt előirányzat-módosításra, amelyeket a feladatváltozások mellett az eredeti előirányzatokban tapasztalt feszültségek feloldása indokolt, jellemzően a dologi, a felújítási és a felhalmozási kiemelt előirányzatok tekintetében. Az eredeti előirányzathoz mérten a legnagyobb mértékű változás 1997. évben történt (33,4%). Az Országgyűlés hatáskörébe tartozó módosítások - az 1996. év kivételével - a fejezet kiadási és bevételi előirányzatait csökkentették, a kormányzati, a felügyeleti és a saját hatáskörű módosítások növelték.

A végrehajtott előirányzat-módosítások **a jogszabályi előírásoknak megfeleltek**. A felügyeleti szerv az előirányzat-módosításokról évenként részletes nyilvántartást vezetett.

Az 1997. évben a fejezet és az ellenőrzött intézményei az előirányzat-módosításokkal kapcsolatos **adatszolgáltatási kötelezettségeiknek eleget tettek**. Az előirányzat-módosítások dokumentumait megküldték a Kincstárnak és az ÁSZ-nak is.

Egyes években azonban néhány intézménynél az Áht. 93. § (1) bekezdése előírásaival ellentétben **a kiemelt előirányzatokat túllépték**.

Az 1995. évben a KVSZ a dologi előirányzatát, a Lánchíd Irodaház a dologi előirányzatát, az APEH a társadalombiztosítási járulék, a dologi és a felújítási előirányzatát, a VPOP a dologi és a felújítási előirányzatát lépte túl.

Az 1996-1997. években a VP a felhalmozási kiadások, a KVI a dologi kiadások, a PM ÜZIG az egyéb működési célú támogatások, valamint a társadalombiztosítási járulék előirányzatát, az OJKSZ a dologi kiadások és az egyéb működési célú támogatások, az ÁÉTF a személyi juttatások, a NEHITI a társadalombiztosítási járulék, a TJKSZ a felhalmozási kiadások, a Kincstár a dologi kiadások előirányzatát lépte túl.

A központi **céltartalék terhére végrehajtott előirányzat módosítások** számításokon alapultak, s a **hatásköri előírásoknak megfeleltek**.

Az 1995. évi kormányhatározatokban **kidolgozott elveket** (feladat- és létszám-felülvizsgálat) **a fejezetnél nem alkalmazták**, a megszüntetett álláshelyek zárolása az 5106/1995. PHF levél szerint alapvetően az üres álláshelyek terhére történt. A létszámcsökkentés végrehajtásának további módját a NEHITI átszervezésével kapcsolatban jelölték meg, amely csak 1997. évtől valósult meg.

A közigazgatás reformjának 1997-1998. évi kormányzati feladattervéről szóló 2039/1997. (II.12.) Korm. határozatban foglalt előírások végrehajtását **a tárca az intézményekre bízta, a végrehajtás irányításában szerepe nem volt**. A közigazgatás területi reformjával kapcsolatos változásokról szóló jelentésben olyan szervezeti változásokról adtak tájékoztatást, amelyeket már korábban megvalósítottak vagy nem a kormányhatározat végrehajtásához kapcsolódtak.

A PM GSZ és a PM ÜZIG összevonása a korm. határozat megjelenése előtt már 1997. január 1-jei hatállyal megtörtént. A költségvetésre gyakorolt hatását nem számszerűsítették. Az átszervezést nem követte az új struktúrának megfelelő munkafolyamat szervezés és szabályozás.

A PF létrehozása nem a közigazgatási reform nevesített részeként valósult meg.

A NEHITI 1997. március 1-jétől a nem szakhatósági feladatokat ellátó műszaki és egyéb szolgáltató tevékenységet önálló gazdasági társaságként végezte a továbbiakban. A változás következtében a létszám 47 főről 12 főre csökkent. Így ezen dolgozókkal kapcsolatos személyi juttatások és járulécai a továbbiakban költségvetést nem terheltek, de megtakarítást gyakorlatilag nem eredményeztek, mivel az Intézet addig is költségvetési támogatás nélkül gazdálkodott.

A fejezet és az intézmények **a pénzellátási tervet, illetve az előirányzat- felhasználási tervet** a hatályos jogszabályoknak megfelelően általában elkészítették. **Előfordult azonban céltól eltérő felhasználás, illetve a szükségesnél nagyobb előirányzat előrehozatal igénylés is.**

1997. évre vonatkozóan a PM Igazgatás címnél előirányzat-teljesítési, illetve felhasználási terv nem készült.

Az APEH 1997. május 13-án kért 3 ingatlan vásárlására 594 M Ft-ot, amely összegből 2 ingatlan vásárlása megvalósult, azonban a 3. ingatlan vásárlása helyett egyéb felhalmozási célú kifizetéseket teljesítettek a rendelkezésre bocsátott összegből.

A KVI az 1997. március 7-én igényelt 9,8 M Ft összegből 1,5 M Ft-ot csak 1997. október 27-én használt fel.

A fejezet költségvetési támogatási előirányzatait 1997. évben a Kincstárnál teljes összegben megnyitották, de a fejezet esetenként nem a 156/1995. (XII.26.) Korm. rend. 21. § (2) bek. b. pontjának megfelelően módosította az előirányzatokat. Ennek következtében a támogatási előirányzatokon belül az egyes támogatás fajtáknál a teljesítési adatok és a módosított előirányzat között eltérések voltak.

A fejezet összesített adatainál a felügyeleti szervtől kapott támogatás összege 0,5 M Ft-tal magasabb volt a módosított előirányzatnál.

A címzett támogatás módosított előirányzata 88,8 M Ft-tal, a céltámogatás módosított előirányzata 86,7 M Ft-tal alacsonyabb volt, míg az intézmény finanszírozás módosított előirányzata 1,6 M Ft-tal magasabb volt a teljesítésnél.

1.3. A költségvetési gazdálkodás ellenőrzési rendszere

1.3.1. A felügyeleti jellegű költségvetési ellenőrzés

A Pénzügyminisztérium Ellenőrzési osztálya 1997. III. 31-ig a Pénzügyi és humánpolitikai főosztály irányítása és felügyelete alatt működött. Ez a gyakorlat ellentétes volt a felügyeleti jellegű költségvetési ellenőrzésről és a költségvetési szervek belső ellenőrzéséről szóló 96/1987. (XII.30.) PM rendelet módosításáról szóló 52/1989. (XII.28.) PM rendelet és a hatályos SZMSZ előírásával. Kedvező változásként értékelhető, hogy **1997. IV. 1-től az ellenőrzési szervezetet önálló osztályként a közigazgatási államtitkár felügyelete alá rendelték.** További előrelépést jelentett, hogy 1998. III. 1-től már főosztályként működött az ellenőrzési szervezet.

A szervezeti változáson túlmenően az Ellenőrzési főosztály feladata bővült a belső ellenőrzési feladatokkal (1997. IV. 1-től), így a főosztály az új SZMSZ szerint két szervezeti egységre tagolódott: Felügyeleti ellenőrzési osztályra és Belső ellenőrzésre. A gyakorlatban az Ellenőrzési főosztályon belül nem nevesítették, hogy ki végzi a felügyeleti jellegű, illetve a belső ellenőrzési feladatokat, így a két ellenőrzési forma összemosódott.

Az ellenőrzött időszak alatt **nem volt a PM-nél jóváhagyott, elfogadott ellenőrzési szabályzat** (tervezet szinten elkészült). **Munkaköri leírása** csak egy főnek volt 1998. XII. 31-én, de az is aktualitását veszítette, mivel 1995. XI. 6-án készült.

A központi, a társadalombiztosítási és a köztisztviselői költségvetési szervek kormányzati, felügyeleti, valamint belső költségvetési ellenőrzéséről szóló 15/1999. (II. 5.) Korm. rendelet kihirdetése után, a helyszíni ellenőrzés ideje alatt adták ki, illetve hagyták jóvá a PM Ellenőrzési Szabályzatát, amely összhangban van a hivatkozott kormányrendelet előírásaival, de nem tartalmazza a szakmai ellenőrzési feladatokat annak ellenére, hogy a PM intézményeinek tevékenysége szakmailag szerteágazó.

A feladatellátás **személyi és tárgyi feltételei biztosítottak voltak**. Az ellenőrzési feladatokat 4 fő látta el, a szervezeti és a feladatváltozások következtében létszámuk 1997. évtől 6 főre növekedett. Iskolai végzettségük megfelelő a feladat ellátásához.

Az ellenőrzéseket éves munkaterv és részletes programok alapján végezték. A jelentések tartalmilag és formailag megfeleltek az ellenőrzött időszakban hatályban lévő 96/1987. (XII.30.) PM rendelet előírásainak.

A 96/1987. (XII.30.) PM rendelet 11. § (1) bekezdésében előírt kétévenkénti **felügyeleti jellegű költségvetési ellenőrzési kötelezettségnek 1994-1996. években az ellenőrzési szervezet csak részben tett eleget**. Ezen időszakban évente csak két átfogó vizsgálatot végeztek. Az ellenőrzött időszak **utolsó két évében** (1997-1998.) **jelentős előrelépések történtek**, a vizsgálati jelentések mennyisége és minősége megfelelően segítette a felső vezetés munkáját és hozzájárult a döntések megalapozásához is.

Az Ellenőrzési főosztály 1997. évi 16 vizsgálatából 6 átfogó költségvetési ellenőrzés, 8 célvizsgálat, 1 utóvizsgálat és 1 témavizsgálat volt. Az 1998. évi 15 vizsgálatból 5 átfogó költségvetési vizsgálat, 7 célvizsgálat, 2 utóvizsgálat és 1 témavizsgálat volt.

Az Ellenőrzési főosztály **a fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználását célvizsgálatok keretében ellenőrizte**, de ez a beruházási célirányzatok szakmai és pénzügyi teljesítésére nem

terjedt ki. Továbbá, a felügyeleti jellegű ellenőrzési programok és jelentések nem tartalmazták az intézményeknek átadott fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználásának szakmai, pénzügyi ellenőrzését. A fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználásának szabályzatában sem tértek ki az ellenőrzési tevékenységre, amely ellentétes volt 1998. évben az Áht. 24. §-ának előírásával.

A zárszámadás során a fejezeti kezelésű előirányzatok, illetve a beruházási cél-előirányzatok felhasználásának ellenőrzése formális volt.

Nem ellenőrizték a beruházások megvalósításának helyzetét, a műszaki készültség és a pénzügyi teljesítés összhangját, a szerződéseket megelőző versenytárgyalások szabályszerűségét.

Az ellenőrzés a Fejezeti pénzügyi osztályon nyilvántartott bevételi és kiadási előirányzatokra, előirányzat-módosításokra és a felhasználásra terjedt ki, amely munkafolyamatba épített ellenőrzés formájában valósult meg. Nyilvántartásaikat a kincstári adatszolgáltatással, illetve a beküldött éves intézményi beszámolókkal egyeztetették.

Az Ellenőrzési főosztály 1998-ban célvizsgálat keretében ellenőrizte a programfinanszírozás körébe vont fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználásának szabályszerűségét 1997. évre és 1998. év első felére kiterjedően (szabályszerűségi és nyilvántartási hiányosságokat állapított meg).

Az ellenőrzési szervezet (mindenkori) vezetője az elkészült jelentésekből év végén összefoglaló jelentést készített, amit a szűkkörű vezetői értekezlet megtárgyalt.

Ezen beszámolók tanúsága szerint 1997-ben hiányosságokat állapítottak meg az intézmények többségénél a szabályozottság, a tervezés dokumentáltsága, a közbeszerzési törvény betartása, a számviteli rend és az okmányfegyelem területén (AÉTF, TJKSZ, APEH, NEHITI). Az 1998-ban elvégzett felügyeleti vizsgálatoknál az intézmények gazdálkodásában hiányosságokat tártak fel, de ezek a működésük szabályszerűségét alapvetően nem érintették, nem sértették. A VPOP felügyeleti jellegű költségvetési ellenőrzése 1995-1998. I. félév közötti időszakra 1999-ben fejeződött be. A jelentésben a szabályozási, a számviteli munka és a belső ellenőrzés területén hiányosságokat állapítottak meg. Feltárták továbbá, hogy az önálló és a részben önálló intézmények

közötti munkamegosztásra vonatkozó együttműködési megállapodásokat nem kötötték meg.

1.3.2. Az éves beszámolók és a pénz- (előirányzat) maradványok felülvizsgálata

A fejezeti gazdálkodás személyi, szabályozottsági feltételeinek hiányosságai miatt **nem történt előrelépés** az irányító, ellenőrző és koordináló szerep tekintetében. Tevékenységük továbbra is a beszámolók formális ellenőrzésére korlátozódott, melyet rendszeresen túlmunkával, sokszor hibásan láttak el. A Pénzügyi és humánpolitikai főosztály Fejezeti pénzügyi osztálya személyi feltételei a korábbi évekhez viszonyítva nem javultak.

Az 5 fős létszámkeretből 1 fő betöltetlen álláshely volt 1998-ban is.

A felügyeleti szerv részéről a **beszámolók ellenőrzése nem minden esetben felelt meg a 156/1995. (XII.26.) Korm. rendelet 40. § (3) bekezdése előírásainak.**

Az 1996. évi zárszámadás felülvizsgálata során nem ellenőrizték a költségvetési támogatás belső bontását, így fordult elő, hogy a VP-nél keveredtek a cél- és az intézményfinanszírozás támogatásánál a teljesítési adatok.

Az 1997. évi beszámoló esetében a fejezet intézményeinek elszámolási számla egyenlegét összehasonlítva a Kincstárban vezetett számlák 1997. december 31-i záró egyenlegével az ellenőrzés 3 intézménynél talált eltérést.

Az 1998. évi zárszámadás során a Kincstári nyilvántartások (az előirányzatokra és a teljesítésekre vonatkozóan) minden intézmény esetében eltérést mutattak ki.

Az éves pénz-, illetve előirányzat-maradványok érdemi felülvizsgálatának rendszerével kapcsolatban a 156/1995. (XII.26.) Korm. rendelet 42. §-ában foglalt előírások egyik évben sem teljesültek, mivel a fejezet pénz-, illetve előirányzat maradványát a PM szakmai főosztálya jóval az előírt határidő után hagyta jóvá. Emiatt a felügyeleti szerv sem tudta a jogszabályban meghatározott időpontot betartani.

Az intézményi beszámolók felülvizsgálata során a pénz-, illetve az előirányzat-maradványok ellenőrzésénél a fejezet a jogszabályban rögzítetteknek nem tett teljes mértékben eleget.

Az elvonásoknál 1995. évben nem minden tételt állítottak be (KVSZ), míg a kötelezettséggel terhelt összegeket nem minden esetben fedték le bizonylatokkal, szerződésekkel (KVSZ, PM GSZ).

A Kincstár 1996. évben helytelenül a kötelezettséggel terhelt maradványok között szerepeltette a 13. havi illetmények fedezetét.

A PM Igazgatás címnél 1997. évben a tárgyévi előirányzat-maradvány megállapításánál helytelenül, kötelezettségvállalásként tüntettek fel a személyi juttatások maradványából 44,5 M Ft-ot és az ehhez tartozó munkaadókat terhelő járulékok maradványát. Ebből az 1998. évi jutalom kifizetését kívánták megvalósítani.

1.4. A PM informatikai rendszere és működése

1.4.1. Az informatikai szervezet

Az informatikai fejlesztésekkel, beruházásokkal kapcsolatos feladatokat, illetve döntéseket az **Informatikai Stratégiai Bizottság (ISB)** hozta.

A bizottság munkáját nem dokumentálták, ügyrendje nem volt, így munkavégzésük hatékonysága nem volt megítélhető.

Az ISB az ellenőrzött időszakban nem működött folyamatosan. Az 1996-97. években tevékenységének nem volt nyoma, 1998 elején rövid időre felújította működését.

A PM-ben - az ITB ajánlásától eltérően - **az Informatikai osztály csak 1995-ben alakult meg, szervezetenként nem a közigazgatási államtitkár felügyeletéhez tartozott**, hanem a pénzügyi és humánpolitikai főosztályvezető hatáskörébe rendelték. Ebből következően a felelős osztályvezető alacsonyabb szinten képviselhette a terület érdekeit a döntési hierarchiában.

Részben ez okozta, hogy az ellenőrzött időszakban a PM különböző szakmai területein nem érvényesült egy összehangolt, központosított koordinált egységes informatikai fejlesztés.

Az 1998-ban készült SZMSZ szerint az Osztály feladata elsősorban a minisztérium épületén belüli számítástechnikai berendezések, illetve a hálózat üzembiztonságának megteremtése. A tényleges fejlesztésekben **nem volt irányító funkciója** sem a minisztériumban, sem az ágazat területén. Így **a fejlesztések több esetben egymástól függetlenek** voltak, ez különféle fejlesztői környezetek használatát eredményezte, továbbá **párhuzamosságokra adott lehetőséget**.

A minisztérium más főosztályánál is nevesítve voltak informatikai szakmai feladatok. Például a Költségvetéspolitikai főosztály főfelelősségi körébe tartozó feladatok között szerepelt az államháztartás

pénzügyi adatszolgáltatás rendszerének tervezése, kivitelezése.

A feladatok szakmai tartalmát is figyelembe véve a jelenleg rendelkezésre álló **humán erőforrás összetétele nem megfelelő**. Ennek oka egyrészt a megfelelő szakképzettség hiánya, másrészt a magas fluktuáció, mivel ezen a szakterületen átlag feletti a piaci szféra elszívó hatása.

1.4.2. Az informatikai stratégia

A központi államigazgatási szervek informatikai fejlesztéseinek koordinálásáról szóló 1039/1993. (V.21.) Korm. határozat 2. pontja szerint 1993-ban elkészült a szervezet Informatikai Stratégiája, amely az egyetlen olyan átfogó munka, ami a PM-ben szükséges informatikai fejlesztésekkel, valamint a felügyelt intézményekkel való koordinációval foglalkozott.

A stratégiai terv - néhány hiányosságtól eltekintve - **jó szakmai színvonalú** volt, azonban azt **gyakorlatilag alig hasznosították**.

Az informatikai fejlesztések módszertani megalapozottsága továbbra is alacsony színvonalú, nem volt költség-haszon elemzés, nem megoldott a szakmai és a felhasználói oktatás, nem készültek informatikai stratégiák.

A PM felelős a pénzügyi és az államháztartási információs rendszerért, s mint felügyeleti szerv az intézményekben megvalósuló informatikai fejlesztések összehangolásáért, ez utóbbi feladatának azonban nem tett eleget.

Fontos stratégiai kérdés az informatika irányítása, ezen belül **a tárcaérdekek külső képviselése**, ami a gyakorlatban **nem valósult meg** maradéktalanul.

Az Informatikai Stratégia aktualizálása az ellenőrzött időszakban elmaradt. **Nem készült fejlesztési terv**. Nem határozták meg azt az egységes rendszert, amihez a kialakított adatbázisok illeszkedhetnének. **A különféle fejlesztői környezetben lokálisan kialakított rendszerek heterogenitása számos hibalehetőséget rejtett**, megnehezítette azok egységes rendszerbe helyezését.

Az ellenőrzött időszakban nem készültek el a területet érintő szabályzatok. Ilyenek az adatvédelmi, biztonságtechnikai, üzemeltetési szabályzat. Munkaköri leírások nem voltak, a rendszergazdai feladatok meghatározása nem volt megfelelő.

1998 elején az Informatikai osztály tervezetet készített az Üzemeltetési Szabályzatra, amelynek bevezetéséről nem született döntés.

A minisztérium nem rendelkezett ügyrendi, átfogó biztonsági szabályzattal, nem dolgozták ki az egységes adatmentési, illetve archiválási rendet, hiányzott a mágneses adathordozók kezelésének szabályozása. A PM belső hálózatához közvetlenül kapcsolódó modemek telepítése és a vírusvédelem központilag nem szabályozott. Nem dolgozták ki a kinyomtatott formájukban minősítetté tett anyagok számítástechnikai adathordozón levő munkaanyagainak kezelését.

Mindezekből következően a **PM informatikai biztonsága nem elégti ki a kívánt mértéket**. A hálózat védelmét a PM rendszerét védő tűzfal megkerülésétől és a belső hálózatra való idegen bejutástól nem biztosították.

Általában megállapítható, hogy az **informatikai munka szakmai oldala nem megfelelően dokumentált**. A fejlesztések előkészítéséről, azoknak a szervezetre gyakorolt várható hatásáról, célszerűségéről, számításokkal alátámasztott költségigényéről, a lehetséges alternatívákról dokumentumok nem voltak. A működő rendszerek dokumentációi is hiányosak. A szoftver leltár és a működő rendszerek nem fedték egymást. Dokumentációs **szabványt nem dolgoztak ki**, a gyakorlatban nem vették figyelembe az ITB ajánlásait (pl. PRINC módszertan), illetve nem támaszkodtak a használatban lévő (pl. ISO) előírásokra sem.

A rendszerekről egy felhasználói vagy üzemeltetői leírás áll rendelkezésre, esetenként ezeknek is csak egy aktualizálatlan változata, például a könyvelő rendszer leírása 1992-ben készült, az iratkezelőé 1995-ben, a költségvetési rendszernek nincs is adatbázis leírása.

1.4.3. Rendszerfejlesztések

A fejlesztések általában külső erők bevonásával történtek. **A külső informatikai fejlesztések megfelelő belső szakmai kontroll nélkül teljesültek** még azokon az osztályokon is, ahol belső informatikai szakemberek is részt vettek a fejlesztésekben.

A Költségvetéspolitikai főosztályon készültek olyan fejlesztések, amelyek az Informatikai osztálytól függetlenül, szakmai egyeztetés nélkül valósultak meg. Ez szakmailag helytelen, ugyanakkor az új SZMSZ a megfelelő jogköröket a Főosztály számára biztosítja.

A jelenleg működő, illetve fejlesztés alatt álló rendszerek informatikai szakmai kontrollját részben az osztály saját szakemberei, részben folyamatos megbízással külső informatikai szakemberek biztosították. Ezáltal mind a fejlesztések, mind azok használata lokális jellegű, hasznosulásuk korlátozott,

ugyanakkor az itt kiépült adatbázisoknak kell egy jövőbeni integrált rendszernek a magját képezni.

A készen beszerzett szoftvereknél a szállítási szerződések, ajánlatok hiányosak, több esetben formailag is hibásak voltak. A meglévő szerződések esetenként nem tértek ki az átadandó dokumentációk, a garancia vagy a szoftver-követés kérdéseire.

A szoftver, illetve szolgáltatási **szerződésekre jellemző volt, hogy a feladat-meghatározás elnagyolt, pontatlan.** (Nem tartalmazták a teljesítés igazolásokra vonatkozó jogosultságokat, illetve nem volt biztosított az informatika-szakmai követelmények ellenőrzése.)

A költségvetési rendszer 1991-ben készült és azóta tartalmaz adatokat. A rendszert külső cég készítette és üzemeltette. A szerződések alapján nem ítélt meg a munkavégzés pontos tartalma. Az utolsó két év megbízási szerződése szerint a havonta esedékes összeg teljesítése igazolás nélkül is kifizethető volt.

1.4.4. A rendelkezésre álló infrastruktúra

Az ellenőrzött időszakban a minisztérium saját költségvetésének terhére végzett beszerzései elsősorban a biztonságos üzemeltetési feltételek megteremtését szolgálták. Korszerű számítógépeket szereztek be, kiépítették a hálózatot, valamint jogtiszta alapszoftvereket (operációs rendszer, irodai programcsomag) biztosítottak. A **PM számítástechnikai eszközállománya** az ellenőrzés részére átadott dokumentumok alapján **megfelelő.**

A **költségvetési rendszer** a minisztérium alapfeladatának ellátását biztosította. Ezen belül támogatta a költségvetési tervezés menetét, alkalmas volt a különböző tervvariánsok előállítására, a költségvetési törvény elkészítésére, kezelte az évközi módosításokat, segítségével készült a zárszámadás és az évvégi beszámoló.

A rendszer továbbfejlesztése az ellenőrzött időszakban nem történt meg. Emiatt az elmúlt években megjelent korszerű informatikai eszközöket, így például a hálózat adta lehetőségeket sem tudták megfelelően kihasználni. Az adatbázishoz a fejezeteknek közvetlen hozzáférési lehetősége nincs, ami kormányzati szinten duplikált adatbázisokat és fölösleges informatikai rendszerfejlesztéseket generál.

A rendszer korszerűsítésével egy 1997-es PHARE projekt keretén belül is foglalkoztak. Ekkor készült el egy Oracle OLAP alapú Pilot rendszer. A rendszer bemutatása a PM-ben megtörtént, hasznosításáról döntés nem született.

Az 1998. év elején ismét felvetődött a költségvetés tervező rendszerre épülően egy integrált pénzügyi rendszer kidolgozása. Az Informatikai osztályon 1999. elejére elkészült egy munkaanyag, aminek a véleményezése, illetve vezetői megtárgyalása a helyszíni ellenőrzés lezártaig nem történt meg.

A költségvetési adatok szélesebb körű hasznosítására több alkalmazás készült 1997-1998-ban. Ezek a rendszerek nem használták közvetlenül a költségvetési adatbázist, mivel a korszerű adatbázissá való átalakításuk nem történt meg.

Az Államháztartási pénzügyek módszertani osztályán készült statisztikai adatbázis lehetővé tette a költségvetés és a teljes államháztartás adatainak elemzését, statisztikai célú rendszerezését. Így lehetővé vált közgazdasági, funkcionális, többszintű statisztikai jelentések készítése. Hasznosulását nehezíti, hogy a külső elektronikus kapcsolatok a PM intézményei felé nem megoldottak.

Világbanki projekt részeként készült el a középtávú előrejelző modul, a Költségvetés tervezési Információs Modul, amelyet a vezetői információs igényeknek megfelelően fejlesztettek ki a költségvetési rendszerhez kapcsolódóan.

A **makrogazdasági prognózis** keretében az Elemzési és modellezési főosztály önállóan dolgozta fel a külső adatszolgáltatóktól (APEH SZTADI, KSH, Kincstár stb.) beérkező információkat. Saját feldolgozásai alapján számos rendszeres szolgáltatást nyújtott, elsősorban a minisztériumon belül.

Az adatok átvétele hálózaton keresztül történt, de a szolgáltatásokat részben papíron, részben a megvalósult Intranet segítségével nyújtották.

Az **Intranet rendszer** 1998-ban valósult meg, amely korszerű, felhasználóbarát módon biztosította a PM munkatársai számára a számítógép hálózat lehetőségeinek hatékony kihasználását. Ennek érdekében a minisztériumon belül az egyes főosztályokon biztosítani kellene, hogy az adatgazdák rendszeresen frissítsék a saját hatáskörükbe tartozó adatokat. Az ehhez szükséges vezetői döntés nem született meg, így jelenleg számos elavult információt tartalmaz a rendszer.

A **bankfelügyeleti rendszer** célja a bankszektorra vonatkozó "korai előrejelző" rendszer kialakítása volt, ami tartalmilag az ÁPTF részére beszolgáltatott adatokra épült. A rendszerben kidolgozott mutatók biztosították azt az információt, ami szükség esetén lehetővé tette a PM operatív intézkedését.

A rendszer megvalósítása 1994-ben indult PHARE projekt alapján és 1998. novemberében készült el. A projekt végrehajtása jól követhető, hiányolható azonban az alapító okirata, amely tartalmazza a résztvevők feladat és hatásköreit, beleértve a döntési- és aláírási jogosultságokat is.

A rendszer fejlesztése során **feltárható hiányosságok mögött** részben a leszűkült fejlesztési idő, részben **az ÁPTF adatszolgáltatása körüli probléma állt.**

Az üzemszerű működés - az adatszolgáltatás hiányában - a helyszíni ellenőrzés ideje alatt sem indult el, sőt az ÁPTF egyoldalúan kívánja megváltoztatni az átadott adatok szerkezetét, valamint az átadás módját, ami egy kifejlesztett informatikai rendszernél megengedhetetlen.

1.4.5. A 2000. év informatikai problémájának kezelése

A 2000. évszámmal összefüggő informatikai feladatokról szóló 1059/1998. (V.8.) Korm. határozatban **előírt feladatokat a minisztérium határidőre nem teljesítette.**

A kormányhatározat szerint létrehozandó bizottságot nem alakították meg. Az Informatikai osztályon készített feladattervről vezetői döntés nem született. **A költségek tervezése nem történt meg, katasztrófa-terv nem készült.** Az intézmények 2000. évvel kapcsolatos problémáiról a PM tájékoztatást kért, de a válaszok alapján további intézkedés nem történt.

A feladatok elvégzésének irányítására a minisztérium 1998. december 1-től külső szakembert alkalmazott, amely - tekintettel a probléma sajátos voltára - indokolt volt.

Az 1999. év elején elkészült cselekvési program alapján megtörtént a hardver és a szoftver állomány felmérése, ez azonban nem terjedt ki a minisztériumhoz tartozó intézmények informatikai eszközeire. Meghatározták a minisztériumot érintő kritikus folyamatokat.

2. A szakmai feladatok teljesítésére fordított fejezeti kezelésű (fejezeti kezelésű speciális) előirányzatok és a külső forrásból származó pénzeszközök felhasználása

2.1. A fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználása

1994-1998. között az Országgyűlés összesen **55.425 M Ft** kiadási **előirányzatot** hagyott jóvá a PM fejezetben a minisztérium kormányzati, államigazgatási feladatainak ellátásával, valamint a pénzügypolitikai célok megvalósításával és a pénzügyigazgatás fejlesztésével összefüggő munkákra. (1994-ben 1.663 M Ft-ot, 1995-

ben 13.924 M Ft-ot, 1996-ban 16.212 M Ft-ot, 1997-ben 12.769 M Ft-ot, 1998-ban 10.857 M Ft-ot.)

Az ellenőrzött előirányzatok cél szerinti felhasználásáról, a felhasználás mértékéről a PM-ben rendelkezésre álló dokumentációk alapján teljes körűen nem lehetett meggyőződni.

Az előirányzatok teljesüléséről a felhasználó intézmények felügyeletét ellátó szerv megfelelően dokumentált és részletezett elszámolást nem készített. A folytatott gyakorlat nem felel meg a 156/1995. (XII.26.) Korm. rendelet 22. § (4) bekezdésében foglalt előírásoknak.

Az intézményeknek átadott források elszámoltatása a fejezet részéről jelenleg sem megoldott, az éves intézményi beszámolók nem nyújtanak elegendő információt a fejezeti kezelésű előirányzatok előírás szerinti felhasználásáról.

2.1.1. A kárrendezési célelőirányzat

Az éves költségvetési törvény a PM fejezetenél az Alapok támogatása cím alatt 1994-ben 1.900 M Ft, 1995-ben 1.000 M Ft költségvetési támogatást hagyott jóvá a GFKA létrehozásáról rendelkező 109/1992. (VI.30.) Korm. rendeletben meghatározott szolgáltatások teljesítése céljára. Az államháztartás reformja keretében 1996-tól szűkült az elkülönített állami pénzalapok köre. A GFKA az 1996. évi költségvetési törvény alapján a fejezeti kezelésű előirányzatok közé integrálódott. A kötelező gépjármű-felelősségbiztosítás 1991. július 1. előtti rendszeréből származó állami kötelezettségek rendezéséről szóló 5/1996. (I.26.) PM rendeletben a miniszter a TJKSZ-t bízta meg az állami kötelezettségek (kárrendezés) teljesítésével.

A tevékenység ellátásához szükséges forrást 1996-tól a központi költségvetés kárrendezési célelőirányzatként biztosította. **Az éves előirányzat felülről nyitott**, mivel a megalapozott igények alapján (bíróági ítélet, egyezség, bemutatott jövedelemigazolások, számlák stb.) az állam fizetési kötelezettsége (járadékfizetés, függőkárfizetés, tőkésítés és TB átalány fizetés) akkor is fennáll, ha erre a költségvetési törvényben jóváhagyott előirányzat nem biztosít elegendő fedezetet. Az ellenőrzött időszakban az eredeti előirányzatot egyik évben sem lépték túl. A felhasználás jelentősen eltolódott a járadékfizetés irányába, a tőkésítés szintén növekvő tendenciát tükröz, amely a Kezelő Szervezet adminisztrációjának és egyéb költségeinek csökkenését eredményezi.

2.1.2. Az országmozgósítás gazdasági felkészítésének központi kiadásai

A honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény 8. § (4) bekezdése értelmében a gazdaság minősített időszak feladatainak (vészhelyzet,

rendkívüli, illetve szükségállapot) előkészítésére szolgáló állami feladatok forrását a központi költségvetésnek kell biztosítania. A több minisztériumot érintő kiemelt honvédelmi feladatok előirányzatait a fegyveres erők költségeitől elkülönítve a PM fejezet ágazati cél-előirányzataként hagyták jóvá. (Kivéve 1995. évet, amikor pénzeszköz átadásként hagyták jóvá az előirányzatot.)

A kiadások a nemzetgazdaság védelmi felkészítése tervezéséről és a védelmi célú tartalékolási tevékenység szabályozásáról szóló 1041/1994. (V.31.) Korm. határozatban, valamint a honvédelmi felkészítés és az országmozgósítás érdekében végzett kiemelkedő munka elismeréséről rendelkező 25/1992. (IX.10.) PM rendeletben foglaltak alapján **szabályszerűen teljesültek**.

1994-ben 450,6 M Ft módosított előirányzathoz 377,9 M Ft-ot használtak fel. Ebben az évben a "K 600-as hírrendszer" fenntartására ebből a cél-előirányzathoz használtak fel 50 M Ft-ot (a későbbi években a feladatot más címen, alcímen, esetenként más elnevezés alatt jóváhagyott előirányzathoz teljesítették).

Az 1995. évi 300 M Ft-os előirányzat teljes összegét, az 1996. évi 210 M Ft előirányzat 94%-át használtak fel.

A cél-előirányzatot 1997-98-ban a programfinanszírozás körébe vonták. Az egyes fejezetek a részükre jóváhagyott összegeket év közben a jogszabályi előírásoknak megfelelően kapták meg. A feladatok végrehajtásáról az érintett fejezetek mindkét évben beszámoltak a Kormánynak. A beszámolókat kormányhatározat keretében hagyták jóvá.

Az 1997. évi 495,4 M Ft módosított előirányzathoz 51,1 M Ft-ot a PM fejezet, 317,2 M Ft-ot más fejezetek használtak fel. A 127,1 M Ft összegű maradvány egy részét néhány feladat elhúzódnak, más részét a "K" vezetési rendszer rekonstrukciójának módosításához szükséges kormánydöntés elmaradása okozta.

Az 1998-ban rendelkezésre álló 447 M Ft előirányzathoz részprogramokkal 427 M Ft-ot kötöttek le. A tárgyévi felhasználás 336,8 M Ft volt.

2.1.3. Az "EXPO 96 Budapest" szakkiállítás lemondásával összefüggő feladatok

Az "EXPO 96 Budapest" szakkiállítás megrendezésének lemondásáról szóló 1994. évi LXX. törvény értelmében a világkiállítás céljára kijelölt területen megvalósuló beruházásokat a felsőoktatás feltételeinek javítására és a főváros fejlesztésére kellett hasznosítani.

Az 1995. évi költségvetési tv. 55. §-a alapján a Világkiállítási Alap megszüntetése után az alapnál maradó összeget a PM központi letéti számláján kellett elkülöníteni. A lemondással összefüggő, költségvetést terhelő kötelezettségeket a továbbiakban részben a központi letéti számláról finanszírozták.

A Világkiállítási Alap terhére 1994. év végéig összesen 13.919,1 M Ft kiadást teljesítettek. (Területrendezésre 1.732,3 M Ft-ot, fővárosi fejlesztésre 5.545,8 M Ft-ot, kártalanításra 2.688,4 M Ft-ot, a befejezett beruházások pénzügyi lezárásához kapcsolódó feladatokra 2.575,5 M Ft-ot, az EXPO lemondásával kapcsolatos kötelezettségekre 1.377,1 M Ft-ot.) 1996-98. között 2.650,7 M Ft költségvetési támogatás állt rendelkezésre a feladatok végrehajtására, melynek teljesítése 2.345,2 M Ft volt.

A rendelkezésre álló költségvetési forrást a törvényi kötelezettségekkel összhangban használták fel.

A beruházások 1998. év végére lényegében befejeződtek. 1999-ben telekértékesítésekre, valamint a félbe maradt sportszarnok infrastruktúrájának kiépítésére, fenntartására kerül sor. A kelenföldi hőtáv-vezeték építése a tervek szerint 2000-ben fejeződik be. Erre az évre várható néhány - eddig be nem fejeződött - per kiadásainak realizálása.

2.1.4. A kormányzati beruházások, beruházási célprogramok

Az ellenőrzött időszakban a PM fejezet költségvetésében szereplő kormányzati beruházási, illetve beruházási célprogram-előirányzatok döntő része más fejezeteknél megvalósuló központi, illetve intézményi beruházás finanszírozására, vagy kiegészítésére szolgált. Ezen előirányzatok felhasználásának cél szerinti megvalósulásáról az érintett fejezetnél, a központi beruházások esetében a Kincstár Beruházási Igazgatóságánál (is) lehet információt találni.

A beruházások évközi rendkívüli céladataira, illetve a folyamatban lévő beruházásokra jóváhagyott források fejezetenkénti felhasználásáról kormányhatározatok intézkedtek.

A fejezetek közötti előirányzat-átcsoportosítások során **a kedvezményezett beruházás nem minden esetben volt azonosítható, illetve a forrás rendeltetésétől eltérő célú engedélyezés is előfordult, ellentétesen az Áht. 24. § (7) bekezdése előírásával.**

A "Folyamatban lévő beruházások" és a "Beruházások évközi, rendkívüli céladatai" 1996. évi központi költségvetési előirányzatokból történő, fejezetek közötti előirányzat-átcsoportosításokról szóló 2350/1996. (XII.17.) Korm. határozat csupán felsorolta azokat a

kedvezményezett fejezeteket, amelyek a folyamatban lévő és az évközi rendkívüli célfeladatok beruházási előirányzatait felhasználhatták.

A folyamatban lévő beruházási előirányzat terhére 1997. évben új beruházást is támogattak (OGY, IM). A közbiztonság megszilárdításával kapcsolatos intézkedések pénzügyi fedezetének, valamint a Rendőrség gazdasági stabilizációja megteremtésének költségkihatásairól szóló 1035/1998. (III.27.) Korm. határozat a folyamatban lévő beruházási előirányzat terhére a BM-nek 400 M Ft-ot biztosított.

2.1.5. A fejezeti kezelésű intézményi előirányzatok, fejezeti tartalék

A fejezeti kezelésű intézményi, működési kiadások és a fejezeti tartalék előirányzat felhasználásáról a fejezetenél teljes körű információ nem állt rendelkezésre, arra az érintett intézmények beszámolóit sem adtak választ.

A PM fejezet költségvetése 1994-1997. között fejezeti kezelésű intézményi működési kiadásként 25,2 M Ft-ot; tartalékként 1994-1996. között 22,3 M Ft-ot, 1997-ben 26,9 M Ft-ot tartalmazott.

A rendelkezésre álló dokumentáció szerint a fejezeti tartalék 1994-ben részben a PM Igazgatás című ruházati költségterítését, részben a parlamenti prezentációs többletkiadásokat, valamint a Lánchíd Irodaház működési kiadásait finanszírozta. A tartalékból 1994-ben 5,6 M Ft-ot, 1996-ban 10 M Ft-ot a VP címhez csoportosították át. Az előirányzatok fennmaradó része minden évben a PM Igazgatás című személyi juttatásainak és TB-járulékainak, valamint dologi kiadásainak kiegészítését szolgálta.

2.1.6. A segélyből megvalósuló programok

A PHARE segélyből 1998-ban a **pénzügyi szektor modernizációjára** 816,6 M Ft előirányzat állt a fejezet rendelkezésére.

A pénzügyi szektort támogató forrás a PM fejezethez és a bankszektorhoz kapcsolódó intézmények fejlesztésére, valamint a kormányzati pénzügyi adminisztráció EU konform feltételeinek megteremtésére szolgált.

A program terhére kötött szerződések tanúsága szerint **a segélyt a céloknak megfelelően használták fel.**

A közbeszerzés fejlesztését célzó világbanki segélyre vonatkozó levél-egyezmény megkötését a 2155/1997. (VI.11.) Korm. határozat rögzítette. Ennek alapján a PM és a Közbeszerzések Tanácsa között megállapodás született a beszerzési irányelvek, a szabvány pályázati

dokumentumok kidolgozására és a köztisztviselők képzésére a világbanki segély terhére (212.000 USA dollár értékben).

Az 1998. évi költségvetési előirányzat 43,6 M Ft volt, melyből a 11,1 M Ft értékű szerződés alapján év végéig 9,5 M Ft-ot használtak fel. **A teljesített kiadások az egyezményben rögzítetteknek megfeleltek.**

A segélyből a Közbeszerzések Tanácsa számára számítástechnikai, irodafejlesztési berendezéseket, oktatási tananyagkészítést, lektorálást finanszíroztak. Kifogásolható, hogy a tananyagkészítéssel kapcsolatos számlákon nem tüntették fel a tankönyvek megnevezését, csupán a “tankönyv írás, lektorálás” megjelölés szerepelt.

A beszámoló szerint a tárgyévi alacsony felhasználás oka, hogy a Világbank részéről elhúzódott a forrásfelhasználás engedélyezése.

A tőkepiaci fejlesztés céljára a Japán Kormány 39,9 M japán yen - 61 M Ft - segélyt nyújtott, a 029317. sz. egyezmény alapján. A rendelkezésre álló keretből 1998. év végéig 53,1 M Ft-ot használtak fel.

A PM, mint megrendelő 3,1 M Ft értékű szerződést kötött egy tanácsadó kft-vel, amely vállalta a tőkepiaci magyarországi helyzetéről és jövőbeni alakulásának lehetőségeiről szóló tanulmány elkészítésének menedzselését. Feladata volt többek között a témában eddig rendelkezésre álló tanulmányok beszerzése, a szóban forgó tanulmány elkészítőjének - a Világbank kiadványában előírtak szerinti - kiválasztása. Az elkészített tanulmányért a megbízott nettó 47,3 M Ft-ot (a felhasznált teljes segélyösszeg közel 90%-át) kapta. A tanulmány csak angol nyelven készült el.

2.2. A programfinanszírozás körébe vont három kiemelt szakmai célfeladat előirányzatainak felhasználása

A fejezetnél az “**államháztartással összefüggő rendszerfejlesztési munkák**” 1993-ban, az “**adóigazgatás korszerűsítésével**” kapcsolatos feladatok 1994-ben, a “**nyugdíjreform**” előkészítő munkái 1996-ban kezdődtek meg. A feladatokhoz tartozó költségvetési kiadásokat egyes években intézményi hatáskörű, más években fejezeti kezelésű (vagy fejezeti kezelésű speciális) előirányzatként hagyta jóvá az Országgyűlés. A feladatok végrehajtásához központi költségvetési támogatás, valamint világbanki hitel és külföldi segély állt rendelkezésre az ellenőrzött időszakban.

A fejezeti **nyilvántartási és ellenőrzési hiányosságok**, valamint az **intézményi hatáskörben felhasznált források elszámoltatásának megoldatlansága miatt a kiadások** (főként az évenkénti pénz, illetve előirányzat-maradványok) **alakulásáról átfogó képet ellenőrzésünk nem kapott.**

A programfinanszírozás bevezetése 1997-ben megteremtette a jogszabályi alapját a külön dokumentált tervezési, pénzfelhasználási és beszámolási gyakorlatnak. A **fejezet** azonban **nem minden esetben tartotta be teljes körűen** a 208/1996. (XII.23.) **Korm. rendelet általános előírásait.**

Az ellenőrzött programoknál a programkészítők egy esetben sem határozták meg, hogy az adott célfeladat várhatóan hány évre terjed ki. Nem határozták meg a teljesítésről készítendő időközi, illetve a befejezéskor esedékes szakmai értékelés módját, annak tartalmi, formai követelményeit sem. Néhány részprogramra vonatkozóan hibásan, egyszerűsített programfinanszírozást jelöltek meg.

Az érintettek 1997-ben nem minden esetben a 208/1996. (XII.23.) Korm. rendelet 5. § (5) bekezdése szerint jártak el.

A PF az 1-es részprogram végrehajtása során 23 M Ft értékű felhalmozási célú kiadást teljesített a dologi kiadások előirányzata terhére. A Kincstár a benyújtott okmányokat elfogadva teljesítette a kifizetést, annak ellenére, hogy az intézménynek nem volt felhalmozásra megnyitott előirányzat-felhasználási kerete. Ugyancsak működési kiadások terhére fizettek ki 11,4 M Ft összegű beruházást az adóigazgatás korszerűsítési programnál.

A fejezet részéről a programengedélyezési eljárás mindkét évben több hónapot vett igénybe.

A programismertetőik késői jóváhagyása miatt az államháztartás rendszerfejlesztési munkáinak programját 1997-ben júliusban, 1998-ban júniusban; a nyugdíjreform programját 1997-ben júniusban, 1998-ban májusban; az adóigazgatás korszerűsítésének programját 1997-ben szeptemberben igazolta vissza a Kincstár.

Az engedélyezés elhúzódása miatt a (meg nem nyitott) programokhoz tartozó kiadásokat a megvalósító intézmények működési költségvetésük terhére előlegezték meg.

Az államháztartás rendszerfejlesztési munkáinak részprogramjaira 1997-ben 103,7 M Ft-ot a PM GSZ működési költségvetéséből teljesítettek, (melyet év végén a 208/1996. (XII.23.) Korm. rendelet 4. § (5) bekezdésében előírtakkal ellentétben pénzeszköz átadás-átvétellel rendeztek). 1998-ban 20,8 M Ft-ot ugyancsak a PM GSZ működési költségvetéséből előlegezték meg.

Az adóigazgatás korszerűsítése program 1997. évi egyes kiadásait (az Adóigazgatás Korszerűsítési Projekt Titkárság működési költségeit) 414 M Ft összegben augusztus végéig az APEH működési költségvetéséből; a nyugdíjreform programjának 1997. január-május és

1998. január-május közötti kiadásait az PF működési költségvetéséből előlegezték meg.

A fejezet részéről elmaradt az 1997. évre meghatározott programfeladatok szakmai értékelése (kivéve az “Országmozgósítás szakmai felkészítése” című program), így nem tett eleget a 208/1996. (XII.23.) Korm. rendelet 8. § (1) bekezdése előírásainak. (Az 1998. évi programok végrehajtásáról a megvalósító intézmények beszámolóí helyszíni ellenőrzésünket követően, a fejezet tájékoztatása szerint elkészültek.)

Az államháztartás rendszerfejlesztési munkáinak és az adóigazgatás korszerűsítésének 1997. évi programjai végrehajtásáról a **megvalósító intézmények (PM GSZ és az APEH) csak pénzügyi beszámolót készítettek**, eltérve a 208/1996. (XII.23.) Korm. rendelet 8. § (2) bekezdésének előírásaitól. A fejezet a szakmai beszámolóval történő kiegészítést nem igényelte.

2.2.1. Az államháztartással összefüggő rendszerfejlesztési munkákra és az önkormányzati adók feldolgozására biztosított források felhasználása 1994-1998. között

Az ellenőrzött időszakban **a célfeladatra összesen 2.000 M Ft** eredeti kiadási előirányzatot hagyott jóvá az Országgyűlés a PM fejezet számára. A módosított előirányzat 2.258,4 M Ft, a felhasználás 2.239,2 M Ft volt.

Az előirányzatokkal döntően **a PM GSZ** gazdálkodott, felhasználásukról **elkülönített nyilvántartást vezetett** kiemelt előirányzat, jogcím és - sajátos kódrendszer alkalmazásával - feladat bontásban.

A fejezet az 1994. évi 480 M Ft-os célelőirányzathoz az APEH dologi előirányzatát 100 M Ft-tal megemelte.

Az 5066/1994. PGF. számú belső bizonylat szerint az átcsoportosított előirányzat az “1993. évi adófeldolgozás kiadásainak fedezetéül” szolgált.

Az APEH a 137/1993. (X.12.) Korm. rendelet 14. § (4) bekezdésével ellentétben **a céltámogatáshoz kapcsolódó kiadásait nem különítette el**, erről beszámolót nem készített, de ezt a fejezet nem is követelte meg.

A PM GSZ 1994-ben és 1996-ban felügyeleti hatáskörben, 1995-ben saját hatáskörben **a fejezeti kezelésű előirányzatok terhére növelte dologi előirányzatait**, melynek célja az államháztartási reformhoz közvetlenül nem kapcsolható kiadások (üzemeltetési, fenntartási, számítástechnikai szolgáltatás stb.) finanszírozása volt (137,5 M Ft, 164,1 M Ft 185,4 M Ft). Ez a gyakorlat 1997-ben a

programfinanszírozás bevezetésével megszűnt, illetve 200 M Ft beépült a PM GSZ dologi kiadások eredeti előirányzatába.

A PM GSZ 1994-1996. évek között többször **céltól eltérő kiadásokat teljesített** a céltámogatásból, s ezzel eltért az Áht. 24. §-ának előírásaitól.

A minisztérium állományának 1994-ben kifizetett beralap TB kötelezettségének egy részét a célelőirányzat terhére teljesítették mintegy 82 M Ft összegben. 1995-ben 9,7 M Ft-ot, 1996-ban 3,1 M Ft-ot olyan jóléti kiadásokra fordítottak, melyek az államháztartási reformhoz nem kapcsolódtak. Az 1995-1996. években a bevételek meghatározott köre utáni befizetési kötelezettséget (10,4 M Ft) és a befizetendő ÁFA-t (60 M Ft) a céltámogatás terhére számolták el.

A PM GSZ által vezetett elkülönített nyilvántartás szerint **az államháztartási reformra kimutatott közvetlen kiadás 1995-ben 170 M Ft, 1996-ban 96,6 M Ft volt**, amely többek között a Kincstár kialakítását és továbbfejlesztését (az államháztartás pénzügyi rendszerének reformját) és az Államháztartási Reform Titkárság működését szolgálta.

Az államháztartási reform előkészítéséről szóló 1128/1994. (XII.30.) Korm. határozat alapján létre kellett hozni az ÁRB-t és az ÁRT-t. A kormányhatározat rendelkezett az ÁRB feladatairól, míg az ÁRT feladat- és létszám meghatározását a pénzügyminiszter hatáskörébe utalta.

A PM-ben 20 fős állományi létszámmal 1995-től megalakították az ÁRT-t (ez nem tükröződött az SZMSZ-ben), feladatait az ÁRB ügyrendje tartalmazta. A titkárság dolgozóinak (19 fő) személyi juttatás címén 1995-ben 8,2 M Ft-ot, 1996-ban 9,0 M Ft-ot fizettek ki. A dologi kiadások (elkülönített nyilvántartás hiányában) nem számszerűsíthetők.

Az ÁRB és ÁRT működése során általában az ügyrend szerint járt el, bár az ülésekről készült emlékeztetők nem voltak fellelhetők.

Az államháztartás pénzügyi rendszerének reformjáról szóló 2189/1995. (VII.4.) Korm. határozat a Kincstár létrehozásáról és feladatainak meghatározásáról rendelkezett.

A Kincstár, illetve a kincstári rendszer kialakításának céljaira a Kormány 1995-ben a fejezeti kezelésű speciális előirányzatból 60 M Ft-ot különített el. A felhasználás mindössze 5 M Ft volt, melynek oka, hogy a Kincstár az ÁFI jogutódjaként, az MNB és az ÁFI személyi, tárgyi bázisán alakult meg, a szükséges

ingatlanvásárlást és eszközbeszerzést a két intézmény forrásaiból finanszírozták.

A kormányhatározatban rögzített feladatok közül helyszíni ellenőrzésünk lezárásáig nem valósult meg a bérek utáni közterhek befizetésének központosítása; egységes bérszámfejtési és könyvelési programok alkalmazása; a helyi és kisebbségi önkormányzatok nem kerültek a Kincstár hatáskörébe.

Az államháztartási reform előkészítéséről szóló 1062/1996. (VI.4.) Korm. határozat a reform főbb céljait és követelményeit 1996-1997. évekre vonatkozóan fejezetenként határozta meg. A PM-ben e tevékenységek irányítására, koordinálására a miniszter 4 miniszteri biztost nevezett ki.

A miniszteri biztosok és titkárságaik (összesen 11 fő) személyi kiadásaira 1996-ban 5,5 M Ft-ot, egyéb működési kiadásokra 15,1 M Ft-ot fordítottak.

Az 1062/1996. (VI.4.) Korm. határozat rendelkezett az ÁRB megszüntetéséről, ezzel lecsökkentek az ÁRT feladatai és 1997. őszén a titkárságot megszüntették. A feladatok és az irattározandó anyagok átadás-átvétele elmaradt, így nem követhető a bizottság, illetve a titkárság működése során keletkezett tervezetek, jelentések, illetve tanulmányok hasznosítása.

1997-1998. években az “Államháztartással összefüggő rendszerfejlesztési munkák és önkormányzati adók feldolgozása” elnevezésű célfeladatra a költségvetési törvényekben jóváhagyott (200 M Ft és 220 M Ft) előirányzatokat a 208/1996. (XII.23.) Korm. rendelet alapján a programfinanszírozás szabályai szerint kellett felhasználni.

A program 1997-ben 6 részprogramból és 18 alprogramból, 1998-ban 8 részprogramból állt.

Az 1997. évi **módosított előirányzat 739,8 M Ft** (ebből 337,7 M Ft előző évek maradványa, 317,1 M Ft tárgyévi költségvetési támogatás, 85 M Ft értékű USAID segély) a **teljesített kiadás 615,9 M Ft volt.**

Ellentmondásos és nehezen ellenőrizhető az 1997. évi felhasználás. Nem volt összhangban az előirányzat és a felhasználás, ez utóbbiról nem volt egységes nyilvántartás.

A programfinanszírozási dokumentumok a teljes előirányzatot (739,8 M Ft), de csak a tárgyévi támogatás felhasználását tartalmazták. A PM GSZ-nél az előző évek maradványainak, míg az ÁRT-nél a tárgyévi előirányzat felhasználásának analitikus adatai jelentek meg, teljes körű összesített adatok a kiadásokról nem álltak rendelkezésre.

A célelőirányzathból **jelentős összegű (24,9 M Ft) jutalmat** fizettek ki **PM dolgozók részére**. A jutalom **forrásának egy részét** a 156/1995. (XII.26.) Korm. rendelet 28. § (6) bekezdésében előírtak **megsértésével** biztosították.

A Pénzügyi és humánpolitikai főosztálytól kapott adatok szerint az ÁRT engedélyezett létszáma 1997-ben 7 fő, a program dokumentumok között azonban az ÁRT 1997. évi személyi juttatásait - szabálytalanul - 13 főre tervezték. (6 fő betöltött létszámra 9 M Ft-ot, 3 üres álláshelyre 2,7 M Ft-ot, 4 fős létszámfejlesztésre 4 M Ft-ot).

Az 1998. évi módosított előirányzat 351,4 M Ft volt, amit teljes egészében felhasználtak.

A beszámoló szerint az előző évi előirányzat-maradvány igénybevétele 129,1 M Ft. Az 1997. évi előirányzat-maradvány jóváhagyásáról szóló PHF 1365/1998. sz. levél csak 106,8 M Ft-ot tartalmazott. Az eltérésre az ellenőrzés nem kapott magyarázatot.

A részprogramok személyi juttatási előirányzataiból (38,9 M Ft) még júliusban **38,8 M Ft-ot PM dolgozók jutalmazására fordítottak**. A pénzügyi bizonylatokból nem állapítható meg, hogy a jutalmazottak milyen mértékben vettek részt a reformhoz kapcsolódó feladatok végrehajtásában, így **nem bizonyított a cél szerinti felhasználás**. (A Vállalkozásfejlesztési és szabályozási főosztály, a Gazdaságpolitikai főosztály, a Gazdaságelemzési és modellezési főosztály, valamint a Pénzügyi intézmények főosztály teljes létszámában részesült a jutalomból.)

“Az önkormányzati adók és illetékadatok feldolgozása” célfeladatra a fejezet 1994-ben 30 M Ft-ot, 1995-ben és 1996-ban 40-40 M Ft-ot, 1997-ben és 1998-ban 50-50 M Ft-ot biztosított. Az előirányzatok alapvetően az informatikai adatfeldolgozást és a költségvetési, tervezési és beszámolási nyomtatványok előállításának kiadásait biztosították. Az ellenőrzött időszakban a tervezési és beszámolási nyomtatvány garnitúrák előállítására 127 M Ft-ot fordítottak.

A fejezet a TÁKISZ-oknak, illetékhivataloknak és a földhivataloknak működési célra átadott **pénzeszközök felhasználásáról** egyik évben **sem kért beszámolást és nem is ellenőrizte** azt.

A fejezet 1994-1996. évek között az ÖNKADÓ program telepítésére néhány megyei TÁKISZ-nak 13,3 M Ft-ot, az alapnyilvántartástól eltérő ingatlan-adatok szolgáltatásához a megyei földhivataloknak 16 M Ft-ot; 1997-1998. évek között a TÁKISZ-oknak és illetékhivataloknak dologi kiadásokra 35,4 M Ft-ot adott át.

Az államháztartás korszerűsítésének megvalósításához kapcsolódó **informatikai háttér fejlesztését** szolgálta a Kincstárnál - az 1997.

márciusban kötött szerződés alapján - **a világbanki hitelből finanszírozott HU-4113. számú 7,75 M USD értékű program.** (A rendelkezésre álló dokumentáció tanúsága szerint a program befejezését 1998. évre tervezték, azonban ez nem valósult meg.)

A beszerzések vám és ÁFA vonzata a szerződés értelmében nem finanszírozható a hitelből, azt a költségvetésnek kell fedezni. Az ellenőrzött két évben a fejlesztéssel összefüggő hazai forrás biztosítása nem volt egységes.

A vám és ÁFA előirányzatot az 1997. évi költségvetési tv. a Kincstár részére egyéb központi beruházás kiemelt jogcímen biztosította.

Az 1998. évi költségvetési tv. 605,9 M Ft-ot fejezeti kezelésű előirányzatként tartalmazott, (ebből 482,9 M Ft a világbanki hitel terhére történő beszerzés, 123 M Ft a vám és ÁFA fedezetéül szolgált).

A két év alatt összesen 6,1 M USD összegre kötöttek szerződést, a tényleges felhasználás 5,6 M USD volt. (A felhasználás 80%-a 1997-ben történt.)

A kiadások 86%-át hardverre és szoftverre, illetve munkaállomásokra és kiegészítő berendezésekre, 14%-át konzulensi tevékenységre, jogi tanácsadásra, auditálásra fordították.

A világbanki hitel terhére beszerzett eszközök javították a Kincstár informatikai infrastruktúráját. A beszerzések volumenüket és minőségüket tekintve indokoltak voltak.

A világbanki hitelhez szorosan kapcsolódott az annak előkészítésére szolgáló **japán segély.** A szerződést a Világbankkal 1996. július 11-én kötötték meg 029488 számon. A **0,9 M USD** nagyságú keretet a **világbanki hitel hasznosulását elősegítő tanulmányok** (tanácsadói szolgáltatások) **finanszírozására használták fel.**

A segély módosított előirányzatként 160,2 M Ft összeggel szerepelt a PM 1997. évi költségvetésében, amelyből a tárgyévben 145,4 M Ft-ot használtak fel. Ebből 81 M Ft-ot a Kincstárnál számoltak el kiadásként, döntően konzulensi, tanácsadási szolgáltatási tevékenység igénybevétele címén, kisebb részben információs rendszerfejlesztés és jogi szolgáltatás ellenértékeként. Dologi kiadásként 64,4 M Ft-ot a PM Igazgatás használt fel, az államháztartási reform keretében kialakítandó költségvetési tervezési, nyilvántartási, elemzési, beszámoltatási rendszer megalapozását szolgáló tanulmányok, szakértői anyagok, helyzetfeltáró elemzések, informatikai

modellek, külső szolgáltató szervezetek által készített munkák finanszírozására.

Az államháztartási reform munkálataiban két újjeländi szakértő is részt vett. A szakértői anyagok csak angol nyelven állnak rendelkezésre.

A jelzett témakörökben a tanulmányok hasznosulása nem követhető nyomon. Nem készült olyan átfogó információs rendszer-terv, amely a tanulmányok hasznosítását végrehajtási szintre lebontva megjelenítette volna. Az egyes tanulmányok alapján megkezdett PM-en belüli informatikai fejlesztések egymástól függetlenek. Így ténylegesen **nem ítéhető meg, hogy a segély, valamint a világbanki hitel mennyiben hasznosult a kitűzött cél érdekében.**

Hiányoljuk, hogy a minisztérium megrendelésére az államháztartási rendszerfejlesztési munkákhoz készült tanulmányokról nincs nyilvántartás, azokat több helyen tárolják.

2.2.2. A nyugdíjreform feladataihoz biztosított források felhasználása 1996-1998 között

Az új nyugdíjrendszer bevezetésének feltételeit a 1048/1996. (V.22.) Korm. határozat, célját az államháztartási reform előkészítéséről szóló 1062/1996. (VI.4.) Korm. határozat fogalmazta meg.

A május 22-i kormányhatározat végrehajtása keretében a PM és az NM létrehozta a Nyugdíj Munkacsoportot, meghatározva feladatait és munkaprogramját, majd együttes szabályzatban rögzítette a PM-NM Nyugdíj Munkacsoport szervezeti-szervezési rendjét.

A munkacsoport tagjai a nemzetközi és hazai üzleti életből, a magyarországi egyetemi oktatók, valamint az államigazgatás vezető köztisztviselői közül kerültek kiválasztásra. Foglalkoztatásuk határozott időre szóló megbízás formájában történt. (A munkacsoport 1998. szeptemberéig működött.)

A nyugdíjreform előkészítő munkái **1996. közepén kezdődtek meg.** Az év folyamán a **PM és az NM fejezet működési költségvetésének terhére 13,3 M Ft-ot** használtak fel a nyugdíjcsopord működésével kapcsolatos bérleti díjak, dologi kiadások, kisebb eszközbeszerzések fedezetére. Az 1996. július 11-i 029488. sz. japán segélyegyezményben foglalt feladatokhoz kapcsolódóan konzulensi díjakra és szolgáltatásokra közel **25,4 M Ft-ot fizettek ki a japán segély terhére.**

Az 1997. évi költségvetési tv. "a nyugdíjreform technikai feltételeinek megteremtése" című feladatra ágazati céllelőirányzatként 500 M Ft költségvetési támogatást biztosított, amelynek összegét a központi költségvetési fejezetek előirányzatainak csökkentéséről szóló 2037/1997. (II.12.) Korm. határozat alapján 20 M

Ft-tal csökkentették. A 208/1996. (XII.23.) Korm. rendelet értelmében a költségvetési előirányzatot **a programfinanszírozás szabályai szerint kellett felhasználni.**

A jóváhagyott program 5 részprogramból állt. Az 1. és 5. részprogram megvalósítójának a PF-et; a 2.,3. és 4. részprogram megvalósítójának a PM-NM Nyugdíj Munkacsoportot jelölték ki.

A programhoz fejezeti szinten **összesen 724,5 M Ft forrás állt rendelkezésre** (480 M Ft tárgyévi költségvetési támogatás, 127 M Ft előző évek maradványa, 21,5 M Ft értékű japán segély és 96 M Ft értékű USAID segély).

Az USAID segélyt a CIPE (Center For International Private Enterprise = Nemzetközi Egyéni Vállalkozási Központ) a nyugdíjreform szponzorálása címén bocsátotta a Nyugdíj Munkacsoport rendelkezésére az 1996. augusztus 13-i Memorandum alapján. A CIPE követelményrendszere szerint az USAID alapból fizetendő magyar szakértőkkel a cég közvetlenül kötött szerződést a Nyugdíj Munkacsoport szakmai koordinátorának javaslata alapján. A segélyből köztisztviselők nem részesülhettek, csak külső szakértők. (A Nyugdíj Munkacsoport részéről mindössze a feladat kiadása, illetve a teljesítés igazolása történt.) A segély közvetve szolgált a nyugdíjreform forrásául, mivel a költségvetésben nem jelent meg.

A részprogramok 1997. évi végrehajtásáról **a megvalósítók elkészítették** a december 31-i állapotot tükröző **részletes szakmai és pénzügyi beszámolójukat.**

A program összesített szakmai beszámolója szerint a megvalósulás során a program módosult. A 4. sz. részprogramot az "államháztartás rendszerfejlesztési munkái" című programban hajtották végre. Az 5. sz. részprogram teljesítése (területi pénztárak létrehozása) teljes egészében áthúzódott 1998-ra.

A 3. sz. részprogram megvalósítását - a beszámoló szerint - akadályozta: "..., hogy a társadalombiztosításra vonatkozó törvények végrehajtási rendeleteiben a KSH nem kapta meg azokat a felhatalmazásokat, amelyek a feladat gyakorlati megvalósításához elengedhetetlenek. (Ilyen a TAJ-számok kezelése, illetve az adategyeztetéshez szükséges adatok megszerzésének törvényes lehetősége.) Továbbá az OEP együttműködési magatartása, amely a feladat megvalósítását nem támogatta, inkább akadályozta."

Az összesített pénzügyi beszámoló adatai szerint **1997-ben** a jóváhagyott 724,5 M Ft-ból csak **366,5 M Ft-ot használtak fel.**

A 4. sz. részprogram keretét (145 M Ft költségvetési támogatás és 85 M Ft összegű USAID segély) az

államháztartási reformprogramhoz csoportosították át, az 5. sz. részprogram 30 M Ft-os előirányzata feladatáthúzóds miatt maradt meg.

A részprogramokhoz rendelkezésre bocsátott **források kiemelt jogcímenkénti felhasználása eltért a tervezettől**. Főként a dologi kiadások növekedtek a személyi juttatások és azok járulékai terhére. Az eltérések arra utalnak, hogy a kiemelt jogcímenkénti **részletes költségtervek nem voltak kellően megalapozottak**.

Az 1. részprogram esetében a személyi juttatásra és járulékaira tervezett előirányzat 99 M Ft, a felhasználás 42 M Ft; a dologi kiadásra tervezett előirányzat 49 M Ft, a felhasználás 84 M Ft. A 3. részprogram esetében a személyi juttatásra és járulékaira tervezett előirányzat 51 M Ft, a felhasználás 19 M Ft; a dologi kiadásra tervezett előirányzat 98 M Ft, a felhasználás pedig 136 M Ft volt.

A megvalósítók magyarázata szerint a feladatok jellege (jelentős szellemi munkaigény) nehezítette pontosabb költségtervek kidolgozását. Nem volt előre tervezhető, hogy a tanácsadói, a szakértői, a kutatói stb. szolgáltatás személyi juttatásként, vagy dologi kiadásként teljesül.

Az 1997. évről áthúzódó feladatok 1998. I. félévében teljesültek. A szükséges források - mint kötelezettségvállalással lekötött előirányzat-maradványok - a Kincstárnál folyamatosan a megvalósítók rendelkezésére álltak. A PF az 5. sz. részprogramra engedélyezett 30 M Ft forrásnak csak egy részét (15,7 M Ft) használta fel. A 14,3 M Ft kötelezettségvállalással nem terhelt maradvány a központi költségvetésben maradt. (A maradvány keletkezésének okairól az 1998. évi beszámoló tervezet nem tett említést.)

Az 1998. évi költségvetési tv. ágazati célelőirányzatként (programfinan-szírozásba vonva) 250 M Ft költségvetési támogatást hagyott jóvá a nyugdíjrendszer technikai feltételeinek további fejlesztésére.

Új feladatként indult “a magánnyugdíj-pénztári rendszer bevezetéséhez kapcsolódó feladatok” elnevezésű **program**, melyhez a költségvetési törvény ugyancsak ágazati célelőirányzatként **702,8 M Ft költségvetési támogatást** biztosított.

Mindkét programot 3 részprogramra bontották, megvalósító szervezetnek a PF-et jelölték ki.

Az előirányzatokat év közben több alkalommal módosították. Ennek eredményeként a dologi és felhalmozási kiadások előirányzatai emelkedtek meg a személyi juttatások terhére, két részprogram esetében terven felüli pénzeszköz átadás történt. A kiemelt jogcímenkénti felhasználás - az előző évhez hasonlóan - jelentősen eltért a tervezettől. Az évközi módosítások nagy száma tervezési problémákra utal.

Az 1998. évi programok végrehajtásáról a szakmai és a pénzügyi beszámolók a helyszíni ellenőrzés időszakában még nem álltak rendelkezésre. A **pénzügyi beszámoló tervezet** adatai szerint a **“nyugdíjreform technikai feltételeinek megteremtése”** című program **56%-ban**, a **“magánnyugdíj-pénztári rendszer bevezetésével kapcsolatos feladatok”** című program **50%-ban** teljesült.

A PF elnökhelyettesének tájékoztatása szerint a nagy összegű maradvány (110 M Ft, illetve 349 M Ft) tudatos tartalékolás eredménye. A felügyelet vezetésének a **“KATOR világbanki program”** beruházási hitel felhasználása tekintetében az év folyamán problémái jelentkeztek, emiatt a nyugdíjreform programjaira jóváhagyott forrásokból képzett tartalékot a beruházás megkezdéséhez.

A nyugdíjreform célfeladathoz biztosított **források 1997-98. évi felhasználásának** célszerűsége és eredményessége a feladatok jellege miatt nehezen ítélni lehet.

A részprogramokhoz tartozó okmányokat, szerződéseket és számlákat a helyszíni ellenőrzés alkalmával tartalmi szempontból szűrőpróbaszerűen ellenőriztük. (A **“nyugdíjreform technikai feltételeinek megteremtése”** nevű program 1997. évi 1. sz. és 5. sz. részprogramjának okmányait tételesen, a többi részprogram okmányait körülbelül 25%-os arányban ellenőriztük.)

Az okmányok ellenőrzése során a következő **problémákat tártuk fel a személyi juttatások és a dologi kiadások előirányzatainak felhasználásával kapcsolatban:**

A programfeladatokra saját dolgozókkal kötött megbízási szerződéseknél 3 esetben a feladat nem volt elkülöníthető a dolgozó munkaköri leírásában rögzített feladataitól; a PF elnöke többször adott megbízást külső munkatársaknak úgynevezett szaktanácsadásra (általában szóbeli teljesítést előírva), de a feladatok meghatározása nem volt eléggé konkrét, 6 esetben nem történt meg a teljesítés igazolása; a részprogram terhére számfejtett személyi juttatások listáján 4 hónapban 18-43 fő esetében nem volt egyértelmű, hogy kinek az illetményét és kinek a jutalmát utalványozták a feladathoz.

Az ellenőrzött részprogramok esetében az engedélyezési okiratok mellékletei egyetlen esetben sem rögzítették, és az elszámolás során nem is alkalmazták a költségmegosztás módját. Nem volt megállapítható, hogy több alkalommal jogosan utalványozták-e a telefonszámla, irodabútor, tárgyi eszközbeszerzés, irodaszer stb. teljes összegét az adott részprogram terhére.

2.2.3. Az adóigazgatás korszerűsítésével összefüggő feladatokra biztosított források felhasználása 1994-1998. között

Az adóigazgatási modernizációs projekt célja az adóigazgatási tevékenység korszerűsítése és az ehhez szükséges új, hatékony adófeldolgozási, adóellenőrzési és adóelszámolási rendszer bevezetése és működtetése.

A fejezet a célfeladat megvalósítását az APEH hatáskörébe utalta. A feladat ellátására létrehozták az Adóigazgatás Korszerűsítési Projekt Titkárságot (AKP).

Az AKP tevékenységét a 27/1994. sz. APEH elnöki utasítás alapján 1994. július 1-i hatállyal kezdte meg. (Eredetileg a megbízás 1996. december 31-ig szólt, de a világbanki hitelszerződés meghosszabbítására való tekintettel a 46/1997. sz. APEH elnöki utasítással 1999. június 30-ig meghosszabbították.)

Az AKP titkárságára az APEH intézményeitől helyeztek át dolgozókat. A létszám az első években 65-80 fő között volt, 1998. végére 38 főre csökkent. Jelenleg 5-6 fő látja el a titkárság feladatait.

A program megvalósulása az APEH központját, az APEH SZTADI-t, valamint a budapesti és vidéki területi intézményeket is érintette. Az adóigazgatás korszerűsítési feladatok végrehajtásában APEH "Pillér Pénzügyi és Számítástechnikai Kft."-jének is szerepe volt, illetve van jelenleg is.

Az AKP szakmai munkájának irányítója egyszemélyben az APEH SZTADI igazgatója, aki egyben a Kft. ügyvezető igazgatója is volt. A 3 irányítói munkakör betöltése a Ktv. 21. és 21/A. §-ában rögzítettek alapján összeférhetetlen volt. Az APEH elnöke 1998. július 17-én az illetékes vezetőt nyilatkoztatta, aki az összeférhetlenséget nem ismerte el. Az elnök a vezető megbízását 1998. december 15-én visszavonta (amely mindhárom tisztséget érintette).

Az adóigazgatás korszerűsítésére az ellenőrzött időszakban összesen 6.019,5 M Ft költségvetési előirányzatot hagytak jóvá (1994-ben 490 M Ft fejezeti kezelésű előirányzatot, 1995-ben és 1996-ban 860-860 M Ft fejezeti kezelésű speciális előirányzatot, 1997-ben 1.147 M Ft egyéb központi beruházási, valamint programfinanszírozásba vonva 860 M Ft fejezeti kezelésű előirányzatot, 1998-ban 1.802,5 M Ft fejezeti kezelésű előirányzatot).

Az **1994-ben** jóváhagyott **490 M Ft** előirányzat "Világbanki program, Programiroda" előirányzat-csoport néven szerepelt a **PM fejezet** költségvetésében, melyből az APEH 400 M Ft-ot használhatott fel (121 M Ft-ot működési kiadásokra, 279 M Ft-ot beruházásra fordítottak).

A **PM** - 1994. december 26-i levelében - **utólag engedélyezett** 280 M Ft-os előirányzata terhére számítástechnikai eszközökhöz és kábelezési munkákhoz 113 M Ft-ot, az APEH irodák felújításához 60 M Ft-ot, bútor beszerzéshez 100 M Ft-ot használtak fel. (A világbanki hitelhez kapcsolódó 135 M Ft ÁFA összeget csak az 1995-ös költségvetés terhére fizették ki.)

Az APEH cím alatt **1995-1996. években** jóváhagyott **860-860 M Ft-os** fejezeti kezelésű speciális előirányzatokból 485 M Ft-ot működési kiadásra, 375 M Ft-ot beruházásra irányoztak elő.

A működési kiadásokat 1995-ben túllépték, ugyanakkor a beruházási előirányzathoz 175 M Ft-ot csak 1996-ban használtak fel.

Az **1997. évi** költségvetési törvényben az **APEH** cím alatt **1.147 M Ft-ot** egyéb központi beruházási előirányzatként hagyott jóvá az Országgyűlés, amelyet év közben 192 M Ft-tal megemeltek.

Az előirányzathoz gép beszerzésre (ÁFA nélkül) 260 M Ft-ot, ingatlan vásárlásra 280 M Ft-ot fordítottak.

Ugyanebben az évben **programfinanszírozásba vont** fejezeti kezelésű előirányzatként **860 M Ft-ot** hagyott jóvá az Országgyűlés adóigazgatási korszerűsítési feladatokra a PM fejezetnél, melyből 12,5 M Ft-ot év közben elvontak.

Az APEH május 12-én elkészített és felterjesztett részprogram engedélyezési okiratát, illetve a programismertetőt a fejezet csak szeptember 12-én írta alá. A késedelmesen teljesített előirányzat átengedés miatt az AKP működési kiadásait szeptemberig (414 M Ft értékben) az APEH működési költségvetésének terhére finanszírozták.

A programfinanszírozási keret terhére 18,8 M Ft összegben vásároltak számítógép programokat. A beszerzés során a Kbt. előírásait nem tartották be.

Az APEH igazgatóságainál - a létszámnövekedés és számítástechnikai eszközpark bővülése miatt - szükségessé vált a letéti számlát kezelő programrendszer áthelyezése az igazgatóságok központi számítógépeire, melyet leggyorsabban licence vásárlásokkal kívántak megoldani. A Kincstár a megrendelést a közbeszerzési eljárás mellőzése miatt kifogásolta és a kifizetést nem teljesítette. A termék átvétele 1997. január 30-án megtörtént, de a számla végleges rendezése csak október 22-én valósult meg, a programfinanszírozási keret terhére.

A célfeladatot 1998-ban nem vonták a programfinanszírozás hatálya alá. A jóváhagyott fejezeti kezelésű előirányzat 1.802,5 M Ft volt.

A tárgyévben az előző évi előirányzat-maradvánnyal együtt **összesen 2.429,2 M Ft** forrás állt a **fejezet** rendelkezésére az adóigazgatás

korszerűsítési feladatokra. A fejezet az előirányzatnak csak egy részét adta át az APEH-nek, év végén a felhasználási adatok ismeretében, ez az eljárás ellentétes volt az Aht. 24. § (7) bekezdésének előírásával.

A PM fejezetnél 1.077,6 M Ft-ot, az APEH-nél 419,8 M Ft-ot használtak fel. A 808 M Ft maradvány a PM beszámolójában szerepel.

Az adóigazgatás korszerűsítésével összefüggő feladatokat a világbank az 1993-ban kötött hitelszerződés értelmében 29 M USD-vel támogatta.

A keretszerződés szerint a Magyar Kormánynak 26,6 M USD-nek megfelelő forint összeggel, valamint a hitelből beszerzett eszközök ÁFA-jának forint összegével kell hozzájárulni a hitel igénybevételéhez. Az aktuális forint-előirányzatokat az éves költségvetési törvények tartalmazták. (A szerződés eredetileg 1997. június 30-ig volt érvényben, de kétszeri módosítás után 1999. június 30-ig meghosszabbították.)

A világbanki hitelből 25,6 M USD-t hardver és szoftver fejlesztésekre, számítógépes felszerelések beszerzésére, 3,4 M USD-t szaktanácsadásra, oktatásra, külföldi tanulmányútra irányoztak elő.

A hitelkeretből 1995. év végéig mindössze 11,3 M USD-t vettek igénybe.

A Világbank évente kétszer ellenőrizte a hitel felhasználását, szóbeli információ szerint több esetben kifogásolva azt. Az 1997. május 15-i feljegyzés többek között a vezetőváltások projektekre gyakorolt káros hatását vázolta, "mely akadályozza a megfelelő hatékonysági és teljesítményszint elérését".

A hitelkeret terhére beszerzett eszközökről először 1997-ben készült összesítés, melynek forintértéke (1.548,4 M Ft) az APEH 1997. évi beszámolójában befejezetlen beruházként szerepelt. A hitelből beszerzett eszközök leltározása évekig elmaradt. Az APEH gazdasági főosztályvezetőjének 1996. februári, majd 1997. decemberi javaslatára a vidéki igazgatóságok 1998-ban beruházásaikat részben aktiválták. A helyszíni ellenőrzésünk lezárásáig nem történt meg az APEH Pest Megyei Igazgatóságánál 36,3 M Ft értékű eszköz és az APEH központjában 75,5 M Ft összegű eszközbeszerzés nyilvántartásba vétele, aktiválása.

Az 1994-1996. évek között a világbanki hitelből az APEH működési kiadásait is finanszírozták. A működési kiadásokra fordított rész szerepelt az APEH éves költségvetésének végrehajtásáról készült számszaki beszámolóban, a beruházásokra fordított rész azonban nem. **Az APEH fenti időszakra vonatkozó beszámolói az aktiválás indokolatlan elmaradása miatt nem tükrözték a valóságot, a mérlegek nem valósak.**

Az okmányok helyszíni ellenőrzése során **több esetben tártunk fel szabálytalan, illetve célszerűtlen kifizetést.**

A szerződésben foglaltak teljesítése előtt többször történt előlegfizetés, esetenként a szerződés ilyen célú módosításával; a kötelezettségvállalást 10 esetben csak egy személy gyakorolta, gyakran a projekt vezetője; a szerződésekben többször pontatlanul határozták meg a teljesítendő feladatot (pl. beruházási keret terhére tanulmány, valamint alapító okirat készítése); az APEH konkrétan meg nem jelölt feladatra a Pillér Kft-nek 1994., 1998. és 1999. években összesen 30,8 M Ft-ot fizetett ki; előfordult, hogy a közbeszerzési eljárás lefolytatása elmaradt.

Az adóigazgatás korszerűsítési programot sem szakmai, sem anyagi-műszaki összetétel, sem pénzügyi források tekintetében nem alapozták meg kellően, indulása óta többször átdolgozták.

Az ellenőrzött időszakban **az APEH-nél több alkalommal volt vezetőváltás, amely** az informatikai fejlesztés eltérő megítélése miatt **a program töretlen megvalósítását gátolta.** A változtatások következtében növekedtek a költségek, az új beruházási elképzelések a járulékos beruházások módosítását is szükségessé tették.

A fejezet 1994-1998. között - felügyeleti szervként - a programot sem szakmai, sem pénzügyi vonatkozásában nem ellenőrizte.

A program koordinálására 1994-ben alakult "Zsúri" (melynek tagjai az APEH mindenkori belső vezetői, a PM képviselője, az AKP vezetője, esetenként a világbanki megfigyelők) 1995-ben kétszer, 1996-ban hatszor ülésezett. A hároméves munkáról összefoglaló készült "Zsúri Határozatok" címmel 1997. év végén. A jegyzőkönyv szerint: "Összességében megállapítható, hogy a projekt finanszírozásában feszültségek mutatkoznak". Az AKP összefoglaló jelentést készített 1998. szeptemberében az adóigazgatás korszerűsítési program teljesüléséről, melyből kitűnik, hogy több projekt realizálása 1999-re áthúzódott. (Az összefoglaló csak tervezet formájában állt rendelkezésre.)

Az APEH elnöke a tisztánlátás érdekében **belső ellenőri** vizsgálatot rendelt el 1998. év végén, melyet a Költségvetési Belső Ellenőrzési Osztály 1999. márciusban fejezett be.

3. A PM igazgatás költségvetési gazdálkodása

3.1. Az önálló és a részben önálló gazdálkodási jogkörrel rendelkező költségvetési szervek közötti munkamegosztás szabályszerűsége, célszerűsége

A Pénzügyminisztérium, mint önállóan gazdálkodó költségvetési szerv gazdálkodási feladatait a Pénzügyi és humánpolitikai főosztály szervezetébe integrálódott PM GSZ és a PM ÜZIG útján látta el.

A hatályos SZMSZ a PM GSZ feladatai között nevesíti a részben önálló gazdálkodási jogkörrel rendelkező intézmények pénzügyi és gazdálkodási feladatainak ellátását.

Ezek a PM ÜZIG (1997. január 1-jétől), az ÁBIF (1992. január 1-jétől) és a PF (1993. december 28-ától).

A 137/1993. (X.12.) Korm. rendelet 6. § (5) bekezdés a) pontjában és a 156/1995. (XII.26.) Korm. rendelet 8. § (6) bekezdés a) pontjában előírtakkal ellentétben **az alapító okiratokban - kivéve PM ÜZIG - nem jelölték ki azt az önállóan gazdálkodó költségvetési szervet, melynek el kell látnia** a meghatározott pénzügyi-gazdasági feladatokat. A hivatkozott rendeletekben előírt megállapodásokat megkötötték, de az általános költségvetési gyakorlattól eltérően **a felügyeleteknek szolgáltatásként, díjazás ellenében végezték** a pénzügyi, gazdasági tevékenységet. (Megjegyezzük, hogy 1999. január 1-jétől a minisztérium és a hozzá tartozó részben önálló költségvetési szervek bérszámfejtését és a hozzá kapcsolódó adó, járulékok bevallását és nyilvántartását az APEH végzi térítés nélkül.)

Az együttműködési megállapodások a minisztérium által nyújtott pénzügyi-gazdasági szolgáltatások díjazását eltérően állapították meg. A PF évente változóan 25-35 M Ft közötti összeget, az ÁBIF 6,5-8 M Ft-ot fizetett a PM-nek. A minisztériumnak fizetett egyösszegű díjak alapján nem követhető nyomon, hogy azok mennyiben állnak arányban az elvégzett szolgáltatásokkal. Az éves szinten fizetett díjazáson felül a PF rendszeresen egyéni megbízásokat is kötött a minisztériumi dolgozókkal.

A felügyeletek SZMSZ-ei és az együttműködési megállapodásban foglaltak alapján párhuzamos tevékenységek is előfordultak.

A PF-nél a megállapodás rögzítette, hogy a PM Pénzügyi és humánpolitikai főosztály ellátja többek között a felügyelettel kapcsolatos személyzeti, munkaügyi feladatokat és vezeti a szükséges és előírt nyilvántartásokat. Ezzel szemben a PF SZMSZ-e az Igazgatási, koordinációs és dokumentációs főosztály humánpolitikai feladatai között hasonlókat sorol fel.

A megállapodás a pénzforgalom, a bérszámfejtés, a könyvelés, az eszköznyilvántartás feladataitól mentesíti a PF-et, ugyanakkor az SZMSZ a fent nevezett főosztály feladatai között nevesíti a gazdálkodáshoz szükséges nyilvántartások vezetését, a gazdálkodás folyamatosságának biztosítását.

Az ÁBIF-nél az elnöki titkárnő feladatai között szerepel olyan kötelezettség (pl. irodaszerek, higiéniai eszközök,

kisebb irodatechnikai gépek beszerzése), amely a megállapodás szerint a PM Pénzügyi és humánpolitikai főosztály feladatát képezte.

A megállapodások a minisztériumi feladatok között a felügyeletek gazdálkodásával kapcsolatos belső ellenőrzést, munkafolyamatba épített ellenőrzést is felsorolták, nem jelölve meg konkrétan, hogy ezt ki és milyen módon gyakorolja.

3.2. A költségvetés tervezése és az előirányzat-módosítások szabályszerűsége

A PM Igazgatás cím kiadási előirányzatai az 1994-1998. évek között több, mint kétszeresükre emelkedtek, ugyanakkor a saját bevételei 25%-kal csökkentek, míg a támogatások közel háromszorosukra növekedtek. (3-4. sz. Táblázat)

Az előirányzatok tervezésénél a PM GSZ és a PM ÜZIG **általában betartotta az éves tervezési utasításokban foglaltakat.** Ennek ellenére megállapítottuk, hogy **az elemi költségvetés** (kiadási és bevételi előirányzatai) **esetenként dokumentálatlan és megalapozatlan volt.**

A PM Igazgatás 1995. évi költségvetésébe beállította 74 üres álláshely bérét is, holott az 1994. szept. 1-jei tényleges létszámra kellett volna tervezni. Ezzel megteremtette a fedezetét a köztisztviselői törvény által biztosított rendkívüli béremelésnek és 14 fő esetében a személyi fizetés megállapításának. A személyi fizetéseket 1995. novemberi dátummal szept. 1-ig visszamenőleg állapították meg.

A dologi kiadásokat 1995-1998. években rendre alultervezték. Ebben szerepet játszott az a körülmény is, hogy az egy összegben tervezett fejezeti kezelésű speciális előirányzatok, támogatások egy része (1995-1996. években) a dologi kiadásokat is érintette. Az évközi módosítások következtében a dologi kiadási előirányzatok 1995. és 1998. években több, mint másfélszeresükre, 1996. évben közel háromszorosukra, 1997. évben közel kétszeresükre növekedtek.

Felújítási kiemelt kiadási előirányzatot csak 1996-tól tervezett az Igazgatás cím, az eredeti előirányzat 1996-1997. évben 52,6-52,6 M Ft, 1998-ban 55,2 M Ft volt.

A Költségvetési törvény 1995. évben felhalmozási kiadásra 25,1 M Ft-ot, 1996-ban intézményi beruházásra 27,9 M Ft-ot, 1997-1998. években 27,1-27,1 M Ft-ot hagyott jóvá. Az intézményi beruházási kiadások tervezése saját bevételi többlet tervezésének hiányában

csak mechanikusan, érdemi változtatás nélkül volt lehetséges.

A PM GSZ 1996. évben intézményi ellátás díjaként eredeti előirányzatot nem tervezett, annak ellenére, hogy 1995. évben e jogcímen az eredeti előirányzat 15 M Ft, a teljesítés 20,5 M Ft volt. (Az 1996. évi teljesítés 12, 1 M Ft.)

Esetenként olyan bevételeket sem vettek figyelembe, amelyek szerződés, illetve a beruházási tervek alapján reálisan számbavehetőek lettek volna, így pl. az 1996., 1997. években a balatonmária-fürdői gyermeküdülő értékesítéséből 6 M Ft, illetve 5 M Ft árbevétellel nem számoltak. A bevételek a szerződésnek megfelelően befolytak.

Az eredeti előirányzatokban gépkocsi-értékesítésből származó bevétellel egyáltalán nem számoltak, bár a gépkocsi-cserék az ellenőrzött időszakban folyamatosan megvalósultak. A tárgyévben készített beruházási, felújítási tervekben becsült értéken, de figyelembe vették a gépkocsik értékesítéséből várható bevételt. Az elemi költségvetések és a beruházási tervek e szempontból tehát nem voltak összhangban.

Az ellenőrzött időszakban az **előirányzat-módosításokat** OGY, Kormány, felügyeleti és intézményi hatáskörben hajtották végre.

OGY hatáskörben az előirányzatok - 1994-1996. évek kivételével - nem változtak. A kormányhatáskörű módosításokban a bérpolitikai intézkedésekkel kapcsolatos pótelőirányzatok, valamint szigorító intézkedésekből eredő előirányzat-zárolások, feladatbővüléssel, illetve átrendezéssel összefüggő előirányzat-módosítások játszottak szerepet.

A felügyeleti szerv hatáskörében történt a fejezeti kezelésű előirányzatoknak (pl. a fejezeti tartalék, fejezeti kezelésű intézményi működési előirányzatok), az államháztartási reform és az önkormányzati adók feldolgozására jóváhagyott fejezeti kezelésű speciális előirányzat PM GSZ-hez való átcsoportosítása, az előző évi maradvány-igénybevétel engedélyezése, és a bevételi többletből végrehajtott előirányzat-módosítások.

Az előirányzat-módosítások **dokumentáltak voltak, a hatásköri előírásoknak - 1995. év kivételével - megfeleltek.**

Az "Államháztartási reformmal összefüggő rendszerfejlesztési munkára, az önkormányzati adók feldolgozására és a Kincstár kialakítására" jóváhagyott fejezeti kezelésű előirányzatból a PM GSZ kiemelt

előirányzataira a beszámoló szerint 60 M Ft-ot felügyeleti szervei, 380,3 M Ft-ot saját hatáskörben csoportosítottak át. A 1995. évi költségvetési törvény 42. § (5) bekezdése szerint a fejezeti kezelésű speciális támogatások előirányzat-csoporton jóváhagyott előirányzatok tekintetében a címen belüli előirányzat-módosítási hatáskört - a kiemelt előirányzatokra is kiterjedően - a fejezetért felelős szervnek kellett volna gyakorolni.

A szükséges előirányzat-módosításokat nem vagy késedelmesen végezték el. Ez az Áht. előírásainak megsértéséhez is vezetett. Az előirányzat-módosítások indokoltságának minősítését ugyanakkor megnehezítette, hogy szerződés nyilvántartást csak 1998-ban vezettek, a kötelezettségvállalásokról analitikus nyilvántartás az ellenőrzött időszakban nem állt rendelkezésre.

A PM ÜZIG 1996-ban a dologi kiadások előirányzatát 18,4 M Ft-tal, a működési célú pénzeszközátadás előirányzatát 35 M Ft-tal lépte túl, amivel megsértették az Áht. 93. § (1) bekezdésében foglaltakat. (Ez utóbbi előirányzat esetében sem eredeti, sem módosított előirányzata a PM ÜZIG-nek nem volt.)

A PM GSZ-nél saját hatáskörben 1997-ben egyes bevételi és kiadási előirányzatokat a tárgyévet követően igazították a tényleges teljesítéshez, ami sérti az Áht. 98. § (3) bekezdésében foglaltakat. Többletbevétel miatt 63,3 M Ft-tal emelték a tárgyévet követő év elején a bevételi és a kiadási előirányzatokat (az összes saját hatáskörű bevételi előirányzat-módosítás 22%-át jelentette a tárgyévet követő módosítás). Emellett, szintén utólagosan, egyes kiemelt előirányzatok között átcsoportosításokat hajtottak végre 3,2 M Ft összegben.

A PM GSZ 1998. évben - a még nem egyeztetett beszámoló szerint - a dologi kiadási előirányzatát 13,1 M Ft-tal, az intézményi beruházási kiadások előirányzatát 0,6 M Ft-tal lépte túl, ami sérti az Áht. 93. § (1) bekezdésében foglaltakat.

3.3. A költségvetés végrehajtása

3.3.1. A létszámmal és a személyi juttatásokkal való gazdálkodás

A PM létszám- és bérgazdálkodásával kapcsolatos **döntési mechanizmusok** az ellenőrzött időszakban szabályozásbeli hiányosságok miatt alapvetően **hagyományokra épültek**. Javuló tendencia a szabályozásban az elmúlt két évben mutatkozott.

Az évenként kidolgozott **bér- és juttatáspolitikai koncepció** 1997. évtől kezdődően képezte alapját a bérgazdálkodásnak.

A PM **Közzolgálati Szabályzata** 1998. májusában lépett életbe (A KÖSZ a köztisztviselők juttatásaival, az önkéntes kölcsönös biztosító pénztári tagság után fizetett munkáltatói hozzájárulással, a kötelező pénztári tagság esetén nyújtott tagdíj kiegészítéssel és a munkavállalók lakáscélú támogatásával kapcsolatos szabályokat tartalmazza).

Az ellenőrzött időszakban **a minisztérium engedélyezett létszáma 8,8%-kal** nőtt, a betöltetlen álláshelyek aránya az évek folyamán 10-12% között mozgott.

A PM Igazgatás cím engedélyezett 762 fős létszámkeretét egyenlegében 1 fővel haladta meg a tényleges létszám 1997-ben. Az engedélyezett létszámot a PM ÜZIG-nél lépték túl (az engedélyezett 152 fővel szemben 182 fő volt a létszám).

Az 1998. évi létszámleépítés eredményeként az 1999. évi nyitóállomány a PM Igazgatásnál 514 fő, az 1998. évinél 76 fővel kevesebb, a PM ÜZIG-nél a 131 fős nyitóállomány az előző évitől 71 fővel marad el.

A főosztályok a gyakran változó elvi engedélyezett létszámkeretet nem mindig tartották be. Az egyes szervezeti egységeken, főosztályokon belül a létszám alakulás eltérő képet mutatott, egyes főosztályokon többletlétszám mutatkozott, ugyanakkor másutt betöltetlen státuszok voltak.

A vezetők létszáma 150 fő körül mozgott 1994-1997. évek között, amely az összlétszám 26%-ának felelt meg.

Az apparátus összetétele **az iskolai végzettség** szempontjából **kedvező irányba változott**.

A felsőfokú végzettségűek aránya 1994-ben 65,5%-os, 1997-ben 68,3%-os. A szakmai felkészültséget jelzi, hogy a köztisztviselők 58%-a közgazdaságtudományi, 16%-a jogtudományi, 9%-a számviteli, 12%-a államigazgatási főiskolai, 5%-a egyéb egyetemi, főiskolai végzettséggel, továbbá 201 fő (az összlétszám 34,6%-a) egy vagy több nyelvvizsgával rendelkezett.

A kiadásokon belül **a személyi juttatások és járulékaik** 64-73% közötti részarányuknál fogva meghatározóak voltak.

Az előirányzatok az ellenőrzött időszakban **fedezetet biztosítottak a köztisztviselői illetményalap növelésére, a közalkalmazottak**

általános béremelésére és az illetményváltozással összefüggő egyéb személyi juttatásokra. A minisztériumi dolgozók átlagilletmény beállási szintje 1998. évben 115%-os volt.

A **nem rendszeres személyi juttatások** körében a munkavégzéshez kapcsolódó juttatásokon (jutalom, túlóra, helyettesítési díj, távolléti díj, szabadidő megváltás) belül kiemelést érdemel nagyságrendjénél fogva a **jutalom**.

A bér és juttatáspolitikai koncepciók 1997-1998. évekre közel egy havi illetménynek megfelelő jutalmat prognosztizáltak. Ezzel szemben **1997-ben** mintegy **3,5**, **1998-ban 2,5 havi** jutalmat fizettek ki. A **korábbi években** is általában a **több** (1996-ban kb. 3) **havi** jutalomfizetés volt a jellemző. Az egy főre jutó jutalom összege 1997-ben 348 E Ft/fő, 1998-ban 253 E Ft/fő volt. A PM ÜZIG-nél ugyanezek az adatok 109 E Ft/fő, illetve 98 E Ft/fő.

A bér és juttatáspolitikai koncepciókban, valamint a szöveges beszámolóknak a jutalmazás forrásösszetevőit nem elemezték. Az eredeti előirányzattól való eltérést - 1997. év kivételével - nem indokolták.

Az 1997. évi koncepció körvonalazta a forrásokat: az egy havi illetményt sem elérő összeg (55,1 M Ft) kívül számolt még az előző évi 65 M Ft-os maradvánnyal, továbbá "végszükség" esetén a fejezeti kezelésű intézményi előirányzattal (17,2 M Ft), valamint az előre nem becsülhető esetleges bérmegetakarítással. A tényleges teljesítés 202,4 M Ft volt.

Az 1998. évi, a forrásokat nem részletező koncepcióban előirányzott 73 M Ft-tal szemben a közel megduplázódott jutalom összeg fedezetét a fejezet államháztartási reformmal kapcsolatos pénzeszközei (38,8 M Ft), továbbá a bérmegetakarítások (25,2 M Ft) adták.

Előfordult, hogy a minisztériumi dolgozóknak megbízási szerződések alapján is fizettek.

A PF 1997. évben 4,5 M Ft-ot fizetett ki 23 fő minisztériumi dolgozónak megbízási díj címén, ezek összege 40 - 360 E Ft/fő között szóródott. Az 1998. évben összesen kifizetett 7,3 M Ft-on belül a PF által fizetett díjak, az előző évihez képest felére csökkentek, a megbízottak köre is szűkült 7 főre (ebből egyetlen megbízási 1,2 M Ft-ot jelentett).

A megbízási szerződések az elvégzendő feladatokra röviden, egy mondatban utaltak. (Például az államháztartási reform PR tevékenységre kiírt közbeszerzési eljárás lebonyolítására szóló megbízási 2 fő részére, 500 e Ft/fős díjazás mellett.)

A nem teljes körűen fellelhető munkaköri leírások ugyancsak vázlatosan jelölték ki a feladatokat. Mindezek alapján bizonyossággal nem állapítható meg, hogy a megbízási szerződések kizárólag munkakörhöz nem tartozó feladatokra irányultak, vagy átfedések is voltak.

A köztisztviselők munkavégzéséről, munka- és pihenőidejéről, jutalmazásáról, valamint juttatásairól szóló 170/1992. (XII.22.) Korm. rendelet előírásait betartották.

Ruházati költségtérítés címén 1998-ig évente változóan az illetmény alapján differenciált mértékben fizettek térítést. (1998-ban az illetményalap háromszorosáig terjedő bérrel rendelkezők részére 39 e Ft-ot, az ezt meghaladó bérrel rendelkezők részére 26 e Ft-ot). Az **1999-es évtől egységesen** az illetményalap 150%-ban (39 E Ft-ban) állapították meg a költségtérítést.

Üdülési hozzájárulást az illetményalap függvényében differenciáltan kaptak a dolgozók. Az illetményalap háromszorosáig terjedő bérrel rendelkezők részére 26 E Ft-ot, az ezt meghaladó bérrel rendelkezők részére 19 E Ft-ot fizettek.

A munkába járáshoz szükséges bérletekre, közlekedési költségtérítésre az elmúlt években 29,3 M Ft-ot fizettek (ebből a kedvezményes bérletek 22,5 M Ft-ba kerültek).

Étkezési hozzájárulás címén 1998-ban - a dolgozók választásától függően - vagy havi 1400 Ft-os étkezési utalvány, vagy havi **2200 Ft-os melegkonyhai étkezésre fordítható utalvány** igénybevitelére volt lehetőség. (Az 1999-es évre változatlanok a kondíciók.) Az 1997. évi 15,8 M Ft-os hozzájárulási összeg 1998. évre egymillió forinttal emelkedett a melegkonyhai étkezést igénybevevők számának növekedése miatt.

Az önkéntes nyugdíjpénztári tagok, valamint a **kötelező nyugdíjpénztári tagok 5**, illetve **4%-os** bérarányos munkáltatói támogatást kaptak. Ennek éves kihatása 1997-ben 25,3 M Ft, 1998-ban 39,1 M Ft volt.

Az állományba nem tartozó munkavállalók (szakértők, tolmácsok, kincstári biztosok) részére fizetett **juttatások** 1998. évi 91,5 M Ft-os összege figyelmet érdemel. Az önmagában is jelentős kiadás az előző évihez képest is közel 30 M Ft-os bővülést jelent. Ebben a kincstári biztosok javalmazásának közel kétszeres növekedése (7 M Ft-ról 20,3 M Ft-ra) is közrejátszott, amelyet a fejezet által a PM GSZ-hez leadott célleírányzatból finanszíroztak.

A kifizetések nem elhanyagolható hányadát adták a pénzügyminiszter felelősségi körébe tartozó szakképesítések vizsgafeladatának

elkészítéséhez és legyártásához szükséges díjak. (1997-ben 12,4 M Ft, 1998-ban 13,9 M Ft).

Az évente megkötött többszáz (1998-ban 412 db) szerződés mintegy 20%-át tételesen ellenőrizve kifogásolható, hogy:

a megbízási szerződések nagy részét utólag kötötték meg; a teljesítések igazolása - 1998. előtt - nem a kifizetéseket megelőzően történt; nem egy esetben a szerződésben szereplő megbízási díjat utólagosan vagy újabb szerződést kötve "kiegészítették", így honorálva az elvégzett munkát; a megbízásokról vezetett nyilvántartások nem megbízhatóak, a tartós és eseti megbízások keveredtek, nem voltak egyértelműek a külső és a belső megbízások; a szerződések érvényessége nem minden esetben volt megállapítható aláírások hiányában.

3.3.2. Dologi kiadások

Az ellenőrzött időszak második felében a dologi kiadásokon belül meghatározóak voltak **az intézményi üzemeltetéssel, a szakmai tevékenységhez igénybevett szolgáltatásokkal és a külföldi kiküldetéssel** kapcsolatos kiadások.

Az **intézményi üzemeltetési kiadások** 1997-1998. évben is az eredeti előirányzatot jóval meghaladóan, 150 M Ft körüli összegben realizálódtak. Ennek oka a nagyszámú nyomdai és folyosói másológép üzembeállítása, illetve a fizetett bérleti és lízing díjak.

A **szakmai tevékenységhez igénybe vett szolgáltatások** 1997. évi 194,2 M Ft-os, valamint az 1998. évi 229,9 M Ft-os kiadása az államháztartási reform program finanszírozással kapcsolatos tanulmányokkal és kutatási megbízásokkal függ össze. Az 1998. évi tényleges kiadások az eredeti 30 M Ft-os előirányzat megsokszorozódását jelentették.

Az éves szinten megkötött több száz szolgáltatási szerződés tárgya nagyon sokrétű: szakértés, ügyvédi megbízás, tanácsadás, tanulmány, árelemzés, kutatás, könyvvizsgálói megbízás stb. A számlázott összegek ugyancsak nagy szóródást mutatnak.

Az 1997-1998. évi díjak között nem volt ritka a több millió forintos megbízás (pl. az államháztartási reformhoz kapcsolódó PR tevékenység megtervezéséért és lebonyolításáért 19,2 M Ft, az agrárstratégia kidolgozásáért 4,4 M Ft, a járulék reform szakértői munkáiért 5,3 M Ft, a kisbefektetők privatizációjával kapcsolatos jogi munka elvégzéséért 4,6 M Ft, adótanácsadásért 3,0 M Ft).

A **külföldi kiküldetés kiadásai** emelkedő tendenciájúak voltak, ebben döntő szerepet játszottak az EU és a NATO csatlakozási tárgyalások miatti megnövekedett kiutazások.

A külföldi kiküldetések költségeinek elszámolásánál 1997. év végéig számos **hiányosságot állapítottunk meg.**

Analitikus nyilvántartás hiányában nem volt kontroll-lehetőség; tömeges volt az elszámolások csúszása; a devizafelvétek, visszafizetések nyomon követése nem volt biztosított; a banki bizonylatokat, a repülő- és vasúti jegyeket nem csatolták az elszámolásokhoz; a taxi költségeket nem a külföldi kiküldetés nyomtatványon számolták el; rendszeresen összevontan számoltattak el 2-3 főt egyszerre (még eltérő időpontban történt utazásnál is); a kiutazási okmányok, dokumentumok 60%-ban javítottak voltak, a hibákat csak az utólagos egyeztetésnél észlelték.

Az **1997. végén** történt személycserék (vezetői és ügyintézői) eredményeként **a hibák, hiányosságok minimálisra korlátozódtak.**

A külföldi kiküldetéssel összefüggő eljárási rendet az 1998. máj. 18-án életbe lépett szabályzat megfelelően rendezte, az engedélyezés, a kiküldetéshez kapcsolódó költségek, a teljesítés igazolása, a pénzügyi elszámolások módja tekintetében.

3.3.3. Az ingatlanvagyon alakulása, kihasználtsága

A minisztérium kezelésében lévő ingatlanállomány záró bruttó értéke az 1994. évi 1.026,9 M Ft-ról 1998. év végére 1.448,5 M Ft-ra növekedett.

Az ingatlanállomány adott évi bruttó értékének növekedéséhez a beruházások, felújítások 1996-ban 99%-kal, 1997-ben 53,4%-kal, 1998-ban 79%-kal járultak hozzá.

Értékesítés, illetve a KVI-nek történt térítésmentes átadás következtében 1995., 1996., illetve 1998. években öt ingatlannal csökkent a minisztérium vagyona.

A visegrádi üdülőt és a balatonmária-fürdői gyermeküdülőt értékbecslést követően 1995-ben, illetve 1996-ban értékesítették, összesen 25,1 M Ft-ért. Az ingatlanok fenti értéken történő értékesítését az egyes ingatlanok elidegenítéséről szóló 2400/1995. (XII.12.) Korm. határozat jóváhagyta.

A két üdülő (visegrádi és a balatonmária-fürdői) értékesítésének indokoltságát gazdaságossági számításokkal alátámasztották. Mindkét üdülő 1994-1995. években veszteségesen működött. A gazdaságossági számítások tartalmazták a

kihasználtságra és a befolyt bevételre, valamint az üdülők fenntartási, felújítási kiadásaira vonatkozó adatokat, számításokat. A Kormány a határozatában kikötötte, hogy az értékesítés teljes bevételét (25,1 M Ft) a Kincstárhoz való informatikai kapcsolat kialakítását szolgáló beruházásra lehet felhasználni. A helyszíni ellenőrzés lezárásáig a bevételnek a célszerűen felhasználását nem tudták dokumentálni.

Az 1998. évben három (Bp. Dombóvári út, Bp. Bartók Béla u., Bp. Tarcsay Vilmos u.) ingatlan vagyonekezelői jogát szabályszerűen térítésmentesen átruházták a KVI-re.

Ellenőrzésünk során az 1997-1998. években két esetben az **analitikus és a szintetikus nyilvántartás egyezőségének hiányát állapítottuk meg.**

Az 1998. évben a térítésmentesen átadott három ingatlan közül kettőt 1997. december 31-én kivezettek az analitikus nyilvántartásból, a főkönyvben a kivezetések ugyanakkor szabályosan, mindhárom ingatlan esetében 1998. évben történtek meg. Emiatt e két évben az analitikus és a szintetikus nyilvántartás közötti egyezőség nem állt fenn, ami sérti az Szt. 79. § (6) bekezdésének előírását.

Az ellenőrzött időszakban 1997. évig az irodaház kapacitás az igényeket meghaladta. A szabad irodakapacitást bérbeadás útján hasznosították. A KVI-nek történt átadások következtében a bérbeadható irodakapacitás csökkent.

Az 1997. évben végzett ingatlanfelmérés adatait figyelembe véve összesen 4599 m² szabad irodahelyiség kapacitás-kihasználására maradt lehetőség, a térítésmentes átadások miatt 7231 m² irodahelyiség bérbeadási lehetősége megszűnt.

A szabad irodahelyiségek kapacitás-kihasználására kötött bérleti szerződések, illetve a tartalmában annak minősülő "Együttműködési megállapodások" alapján megállapítottuk, hogy **a bérleti díjak meghatározására nem dolgoztak ki egységes elveket, nem történt értékbecslés.** Az adott évre megkötött bérleti szerződésekben a bérleti díj megállapítása még ugyanazon épületben, ugyanolyan járulékos szolgáltatások mellett sem volt egységes, illetve a díjat nem minden bérlő esetében emelték évente.

A Bartók Béla úti irodaházban 1996-ban a bérleti díjak 8,7 E Ft - 17 E Ft/m²/év között szóródtak.

A Lánchíd Irodaházban helyiségeket bérlő Munkaügyi Minisztérium, később Szociális és Családügyi Minisztérium 1998-ban 12 M Ft bérleti díj fizetésére volt kötelezett (25 E Ft/m²/év), ami megegyezett az 1997. évi bérleti díjjal. Ugyanakkor a Magyar

Könyvvizsgálói Kamara bérleti díja 2 M Ft-ot (1961 Ft/m²/év) tett ki, 1998-ban bérleti díját megemelték.

A minisztériumi étterem üzemeltetésére 1994. november 8-án a PM ÜZIG egy kereskedelmi és vendéglátó Rt-vel pályázat alapján üzemeltetési szerződést kötött. A szerződés megkötése előtt gazdasági számításokat nem végeztek. A megkötött szerződés az Rt. számára előnyös, a minisztériumnak hátrányos volt. Ugyanakkor a dolgozók alacsonyabb árat fizettek az étkezésért.

Az Rt-t sem bérleti díj fizetésére, sem a közüzemi költségek megtérítésére nem kötelezték. A PM ÜZIG a szerződésben nem kötötte ki az árképzés, illetve az üzemeltetés körülményeinek ellenőrzésére való jogosultságát.

A szerződést 1998. március 1-jei hatállyal módosították annyiban, hogy a fogyóeszköz beszerzés kiadásai ezen időponttól teljes egészében az üzemeltetőt terheltek, a korábbi 50% helyett.

A munkahelyi büfé és élelmiszer kiskereskedés üzemeltetésére a szerződést a PM egy kiskereskedelmi és vendéglátó Bt-vel 1990. január 30-án kötötte meg az étterem üzemeltetéséhez hasonló feltételekkel. A szerződést 1998. január 30-ával a PM ÜZIG felmondta, mivel a vállalkozó nem tartotta be szerződéses kötelezettségeit.

Az üzemeltetésre 1998. március 11-én új vállalkozóval ismételt szerződést kötöttek. A korábbiakhoz képest a szerződési feltételek némileg szigorodtak, de még így is gazdasági előnyt jelentenek az üzemeltető számára. (A szerződés alapján az üzemeltető ÁFÁ-val együtt havi 100 E Ft költségtérítési átalányt fizet a közüzemi költségekre, bérleti díjat azonban nem fizet. A vállalkozó által használt terület 121,1 m².)

3.3.4. A beruházások, felújítások szakmai indokoltsága

Felhalmozási kiadásokra a PM Igazgatás címnek az éves költségvetési törvények az ellenőrzött időszakban összesen 1.287,6 M Ft-ot hagytak jóvá, a teljesítés ezt 43%-kal haladta meg.

Évente készítettek beruházási, felújítási terveket, amelyekben indokolták a szükségességet is. Az egyes beruházások, felújítások tervezett kiadását becsléssel, illetve tapasztalati adatok alapján határozták meg.

A beruházások, felújítások megvalósulását figyelemmel kísérték, erről a vezetést - évközben és a tárgyévet követő évben is - tájékoztatták.

Az ellenőrzött időszakban **megvalósított beruházások, felújítások** 50%-ának felülvizsgálata alapján azok **indokoltnak minősíthetők.**

A beruházási, felújítási források jelentős hányadát a minisztérium székházának rekonstrukciójára fordították, az egyéb központi beruházásból pl. 1997-ben 81,8 M Ft-ot, 1998-ban 202,0 M Ft-ot. A rekonstrukció már az 1980-as évek végén megkezdődött, végrehajtása azonban csak az éves forrásokhoz igazított ütemezéssel volt megoldható, ami miatt a befejezés elhúzódik, ennek következtében a kiadások növekednek.

A székház állapotára 1991. évben készült külső szakértői állapotfelmérést a PM ÜZIG Műszaki osztálya 1995-ben aktualizálta, amely azonban szakmai szempontból felszínes volt és nem kapcsolódott hozzá a megvalósítás költségbecslése.

Az egyéb központi beruházások 1997. évi teljesítése jelentősen alatta maradt a beruházási finanszírozási alapokmányokban rögzített előirányzatoknak. Ennek okai a beruházási tervek évközi módosításai, a közbeszerzési eljárások lefolytatásának időigénye, egy esetben a beruházási finanszírozási alapokmány késedelmes jóváhagyása volt.

Az 1997. évben a székház rekonstrukciójára (a nagyterem-, homlokzati nyílászárók rekonstrukciójára, a miniszteri tárgyaló légtechnikai kiegészítésére, biztonságtechnikai rendszerre, pince raktárrendszerre, főportai beléptetőre, konyhai berendezések cseréjére) jóváhagyott összesen 144 M Ft keret terhére a felhasználás 1997. december 31-ig csak 84,3 M Ft volt. A legnagyobb elmaradás a nagyterem 70 M Ft keretösszegű rekonstrukciójánál jelentkezett (a maradvány 56,4 M Ft).

A székház rekonstrukcióhoz kapcsolódó beruházások mellett a számítógép, szoftver, fénymásoló stb. beszerzésére 1997-ben 52 M Ft keretet terveztek, de felhasználása teljes összegében áthúzódott 1998-ra.

A "Hálózati működtetés biztonságának megteremtése" beruházás finanszírozási alapokmányát a közigazgatási államtitkár csak 1997. december 11-én hagyta jóvá, a Kincstár a beruházás 24 M Ft összegű előirányzatát december 20-án nyitotta meg. Mivel a beszerzések már az alapokmány jóváhagyását megelőzően folytak, a PM GSZ szabálytalanul, a kapcsolódó pénzügyi teljesítéseket az egyéb beruházási keretszámla helyett, az előirányzat-felhasználási keretszámlára terhelte. Év végén a két számla közötti átvezetés és ezzel az év végi egyenlegek korrekciója megtörtént.

Az egyéb központi beruházások jóváhagyott maradványa 1997-ben 220,6 M Ft volt. Az 1998. évben a maradvány már mindössze 15,8 M Ft, mivel a beruházások végrehajtása 1998-ban felgyorsult.

A székház fűtésrekonstrukciójának, a homlokzati nyílászárók cseréjének, a számítógép- és gépjárműbeszerzések ellenőrzése alapján megállapítottuk, hogy a Kbt., illetve a központi költségvetési szervek központosított közbeszerzéseinek részletes szabályairól szóló 125/1996 (VII.24.) Korm. rendelet előírásait betartották.

3.3.5. A gépjárműállomány alakulása, kihasználtsága

A PM Igazgatás gépjárműállományának 1994. évi bruttó nyitó értéke 28,4 M Ft, 1998. évi bruttó záróértéke 87,9 M Ft volt, ami 210%-os emelkedést jelentett. Ennek oka az új beszerzések és az alacsony nyilvántartási értékű gépkocsik állományból való kikerülése volt. A gépjárművek nettó értéke a bruttó érték arányában 1994-1996. években 36-44% között alakult, 1997-ben 54%-os, 1998-ban 76%-os volt.

A személygépkocsik 1994. évi nyitóállománya 19 db, 1998-ban záró állomány 28 db volt. **Az 1999. évben** tervezik, illetve a helyszíni ellenőrzés lezárásáig már **megkezdték az állomány csökkentését.**

Ezt lehetővé teszi a személyi használatú gépkocsikra jogosultak számának csökkenése, és az, hogy igény hiányában nincs szükség a miniszteri tartalék gépkocsira.

A gépjárművek használatára, üzemeltetésére 1992. évben kiadott szabályzat aktualizálása elmaradt. (Az 1998. évben kidolgozott új szabályzatot a helyszíni ellenőrzés lezárásáig nem hagyták jóvá.)

A gépkocsik értékesítéséről szóló, 1997. év közepén kiadott **szabályzat hiányos**, mivel nem rögzítette, hogy a PM milyen ellenszolgáltatásért mond le a realizálható bevétele egy részéről.

A szabályzat szerint licitálás alapján saját dolgozóknak is értékesíthetők a gépkocsik. Az értékesített gépkocsik alapára és a licitálás során elért ár 50%-a a minisztériumot illeti meg, arra azonban már nem tér ki, hogy a másik 50%-ból ki, milyen alapon részesül.

A futásteljesítményük, illetve műszaki állapotuk miatt indokoltá vált **személygépkocsi értékesítéseknél** 1998. évben **szabálytalanul és célszerűtlenül jártak el.**

A minisztérium gépkocsiállományából 12 gépjárművet - két alkalommal megtartott - licitálás útján PM dolgozók vásároltak meg, amelyekre a PM egy gépkocsiforgalmazó céggel adásvételi szerződéseket kötött. Ezek a szerződések nem tartalmazták a PM dolgozók elővásárlási jogát, valamint azt sem, hogy a licitálás alapján elért többletbevételből részesedés illetné meg a forgalmazó céget és a gépkocsik eladási árát sem rögzítették. Mindezekből következően a gépkocsiforgalmazó cégnek leszámílt összegnek nem volt szerződéssel alátámasztott jogalapja.

A PM a gépkocsik alapára és a licitálás során elért ár különbözetéből (a többletbevételből) 1,4 M Ft-ot engedett át a gépkocsi-forgalmazó cégnek.

Személyes használatra gépkocsit csak a jogszabályban előírt körnek (felső vezetőknek, felső vezetői illetményben részesülő főcsoportfőnököknek, miniszteri biztosnak) engedélyeztek.

A kulcsos és taxi rendszerben üzemeltetett személygépkocsik kihasználtsága évente átlagosan 25 ezer km volt, a futásteljesítmény egy-két gépkocsinál nem érte el a 10 ezer km-t, 1996-ban 2, 1998-ban 1 gépkocsi esetében.

Saját tulajdonú gépkocsi használat engedélyezése a belföldi kiküldetéshez kapcsolódóan történt, mértéke az ellenőrzött időszakban elhanyagolható volt.

A járművek analitikus nyilvántartásának teljes körű felülvizsgálata alapján szabálytalanságot nem állapítottunk meg.

3.3.6. A bevételek alakulása, szabályszerűsége

A PM Igazgatás cím realizált bevételei költségvetési támogatással együtt, az 1994. évi 2.166,8 M Ft-ról 1998. évre 3.933,0 M Ft-ra, 81,5%-kal emelkedtek. A bevételek növekedése nem volt egyenletes, 1997. évig folyamatos volt a növekedés, 1998-ban azonban csökkent. Ugyanez a tendencia érvényesült a PM GSZ bevételeinek alakulásánál is.

A bevételeken belül a költségvetési támogatás aránya 1994-1997. években 66-70% körül alakult, 1998-ban 75,8%-ra emelkedett.

A saját bevételeken belül az intézményi működési bevételek alakulása nem volt egyenletes (1994-ben 428,6 M Ft, 1995-ben 314,3 M Ft, 1996-ban 343,2 M Ft, 1997-ben 361,3 M Ft, 1998-ban 253,2 M Ft volt).

A felhalmozási és tőkejellegű bevételek az ellenőrzött időszakban az 1994. évi 1,7 M Ft-ról 1998. évre 13,6 M Ft-ra nőttek, hullámzó tendencia mellett.

Az 1995. évi felhalmozási és tőkejellegű bevétel volt a legmagasabb. A visegrádi üdülő értékesítéséből 14,1 M Ft, járművek, valamint gép, berendezés, felszerelés értékesítéséből 3,8 M Ft, illetve 0,3 M Ft.

A beszámolóknak kimutatott befizetési kötelezettségének a PM GSZ eleget tett. A saját bevételek közül a bérleti díjak kimutatása nem felelt meg a 156/1995. (XII.26.) Korm. rendelet 26. § (2) bekezdés g) pontja előírásának.

Az ingatlanok hasznosításából származó bérleti díjat esetenként - a szerződésekben ("Együttműködési megállapodás") foglaltak alapján - átvett pénzeszközként vették számba.

A Munkaügyi Közvetítói és Döntőbírói Szolgálat 1996-ban 59 m² irodahelyiség használatára kötött "Együttműködési megállapodás" 1996-ban 1,5 M Ft, 1997-1998-ban évente 1,2 M Ft működési célú pénzeszközátadást rögzített. Működési célú pénzeszközátadással fizetett az Európai Adóigazgatások Szervezete is. Ennek következtében a központi költségvetést megillető befizetési kötelezettséget sem teljesítették ezen bevételekre vonatkozóan.

3.3.7. A pénz- és előirányzat-maradványok alakulása, a pénzellátás és a likviditás helyzete

A PM GSZ jóváhagyott (felhasználható) **pénz-, illetve előirányzat-maradványa** 1994-ben 109,2 M Ft, az 1998. évben keletkezett előirányzat-maradvány -9,6 M Ft volt egyes kiemelt előirányzatok túllépése miatt. A közbeeső években a keletkezett, illetve a jóváhagyott maradványok összege hullámzott. A PM GSZ-nél a maradványok keletkezésében jellemzően a kiadási előirányzat megtakarítások játszottak szerepet. Jelentős bevételi lemaradás 1996-ban (433,8 M Ft) és 1998-ban (85,2 M Ft) jelentkezett.

Az önrevízió alapján elvonásra fel nem ajánlott maradványt a felügyeleti szerv, a maradvány felülvizsgálata alapján 1996. évben elvonta.

Az 1995. évi pénzmaradvány kimutatásban a PM GSZ a 137/1993. (X.12.) Korm. rendelet 35. §-ában előírtak ellenére nem szerepeltette önrevízió alapján elvonásra felajánlott maradványként 15 M Ft összegű TB járulék maradványát, amit a felügyeleti szerv - a zárszámadási ellenőrzésünk hatására - elvont.

A kötelezettségvállalással terhelt maradványok kimutatása 1996-1997. években nem felelt meg a tényeknek az alábbi esetekben.

Az éves zárszámadási ellenőrzések megállapították, hogy 1996-ban a PM ÜZIG által beállított kötelezettséggel terhelt maradványok összegét bizonylatok csak részben támasztották alá, a szállítói kötelezettségek és a korengedményes nyugdíjak esetében. A PM GSZ 1997-ben a személyi juttatások maradványából 44,5 M Ft-ot és a kapcsolódó munkaadókat terhelő járulékok maradványát kötelezettségvállalással terhelt maradványként mutatta ki, holott ezt dokumentum nem támasztotta alá. Az

intézmény szöveges beszámolója szerint a maradvány felhasználási célja jutalomfizetés volt.

A pénz- és előirányzat-maradványok felhasználása - 1995. év kivételével - szabályszerű volt.

Az 1995. évben a PM GSZ - a részben önálló intézményeinek adatait is tartalmazó - beszámolójába 117,9 M Ft negatív pénzmaradvány-igénybevételt állítottak be, aminek következtében ugyanezen összeggel csökkent a módosított bevételi és kiadási előirányzat. (A részben önálló intézmények nélkül a PM GSZ negatív pénzmaradvány-igénybevétele 122 M Ft.) A 137/1993. (X.12.) Korm. rendelet 16. § (1) bekezdése alapján az előirányzatok fentiek szerinti csökkentése szabálytalan volt, valamint a költségvetési tartaléknak a mérlegben való helytelen kimutatása miatt az Szt. 15. § (3) bekezdésében rögzített valódiság elvét is sértette az eljárás.

A **pénzellátás** az ellenőrzött időszak első felében a jogszabály által előírt negyedéves pénzellátási terveken alapult, a tervekben azonban a PM GSZ a saját bevételeket nem vette figyelembe. A működési költségvetés támogatását időarányosan, a felhalmozás, felújítás támogatását teljesítményarányosan igényelték.

Az 1997. évre negyedéves előirányzat-felhasználási, teljesítési terv nem állt rendelkezésre, 1998. évben is csak az utolsó két negyedévre készült el a hivatkozott terv, amelyekben a költségvetési támogatás mellett saját bevétellel is számoltak. **Az előirányzat-felhasználási, teljesítési tervek hiánya sérti** az Áht. 98. § (2) bekezdésében foglaltakat, amely szerint a kötelezettségvállalásnak előirányzat-felhasználási terven kell alapulnia.

A PM GSZ-nek likviditási gondjai a pénzellátásból következően nem voltak, de az 1998. évi negatív maradvány gazdálkodási feszültséget jelez.

Az ellenőrzött időszakban 1997. évben volt jellemző az évközi forrásbőség.

Az előirányzat-felhasználási keret számla havi egyenlegei 1997-ben 158,6 M Ft és 653,8 M Ft között alakultak.

A PM ÜZIG likviditása szempontjából - részben önálló intézménnyé való átszervezéséig - problémát okozott, hogy kiadásait a költségvetési támogatás eredeti előirányzata nem fedezte. Az évközi likviditási feszültséget a PM GSZ-től rendszeresen átvett pénzeszközzel szüntették meg. A PM ÜZIG forrásait és egyben likviditási helyzetét emellett kedvezőtlenül befolyásolta, hogy a két szervezet közötti feladatmegosztásból következően az egymáshoz kapcsolódó kiadások és bevételek elváltak egymástól.

A PM ÜZIG-et terhelték pl. az ingatlanok üzemeltetésének, fenntartásának kiadásai, ugyanakkor az ingatlan hasznosítás bevételei a PM kezelői jogosultságából következően a PM GSZ-t illették meg.

3.4. A számviteli és bizonylati rend, és a belső ellenőrzési rendszer

3.4.1. A számviteli politika, a számviteli rend és a bizonylati fegyelem

Az ellenőrzött időszakban a **PM Igazgatás cím intézményei** (PM GSZ és PM ÜZIG) **nem tartották be az Szt. 79. §-ának és 1997. jan. 1-től a módosított 54/1996. (IV.12.) Korm. rendelet 4. §-ának előírásait.**

A PM GSZ 1994-ben készített számrendje tartalmazta az aktuális számlatükört, a gazdasági események számlaösszefüggéseit, viszont nem tartalmazta az analitikus nyilvántartások és a főkönyvi könyvelés közötti összefüggések szabályozását. A számlarend aktualizálása az 1995, 1996 és 1997-es évekre nem történt meg, csak a számlatüköré.

A meglévő szabályzatok (kötelezettségvállalási, leltározási és selejtezési, házipénztári, eszközgazdálkodási szabályzat) döntően elavultak voltak, az 1990-es évek elején készültek.

A PM GSZ-nél 1998-ban megkezdtek a szabályzatok felülvizsgálatát, aktualizálását, de a helyszíni ellenőrzésünk befejeztéig néhány csak tervezet szintű volt. (Leltározási, eszközgazdálkodási, felesleges vagyontárgyak hasznosításának, selejtezésének szabályzata.)

A jogszabályoknak megfelelő 1998. évi számlarendet, ezen belül a számviteli politikát a közigazgatási államtitkár adta ki.

A **PM GSZ** vezetője **nem tudott** az ellenőrzött évekre olyan elfogadott **költségvetési beszámolót bemutatni, mely a felügyeleti felülvizsgálatot - aláírással hitelesítetten - bizonyítaná.**

A PM-ben a pénzmaradvány, illetve előirányzat-maradvány jóváhagyását tartalmazó felügyeleti leíratot tekintik a költségvetési beszámoló felügyelet részéről történő elfogadásának.

Az ellenőrzött időszakban a költségvetési beszámolókat főkönyvi kivonattal alátámasztották és minden évben elvégezték a követelések, kötelezettségek leltározását. Az eszközök számítógépes nyilvántartásának bevezetése óta (1996.) folyamatos leltározást (rovancsolást) végeztek. Ez az eljárás megfelel az 54/1996. Korm. rendelet 25. §-ában foglaltaknak.

Sérült az Szt. 15. § (3) bekezdésében meghatározott **valódiság elve**, mivel a PM GSZ mérlegében továbbra sem szerepelt a Lánchíd

Irodaház értéke, valamint évek óta húzódó **kétes, behajthatatlan követeléseket szerepeltettek.**

Az ellenőrzött időszakban a mérleg a Lánchíd Irodaház értékét a korábbi ellenőrzésünk megállapítása ellenére sem tartalmazta, holott az Irodaház 50-50%-ban a Pénzügyminisztérium és a Munkaügyi Minisztérium, illetve jogutódja, a Szociális és Családügyi Minisztérium kezelésében volt.

Az adósok között mutatták ki 1990. óta a Budapesti Bőripari Vállalattal szembeni 4,4 M Ft, az Ybl Bankkal szembeni 26,4 M Ft összegű kamat követelést és a 132,5 M Ft összegű kincstárjegy követelést.

Vevőkkel szembeni követelésként az 1998. évi mérlegben 21,4 M Ft összegű követelést mutattak ki.

A vevőleltárt felülvizsgálva megállapítottuk, hogy a követelések között 17,2 M Ft összegű lejárt, 1993-1996 évek óta húzódó követelést tartottak nyilván. Ezeket a lejárt követeléseket a mérlegben nem a vevők, hanem az adósok sorában kell szerepeltetni.

A mérleget alátámasztó szállítói leltár felülvizsgálata során megállapítottuk, hogy a 126,8 M Ft összegű tárgyévi kötelezettségből 15,2 M Ft összegben 30 napon túli, 9,6 M Ft összegben 14 napon túli (1998. december 10-i, vagy azt megelőző időpontban lejárt) a mérlegkészítés időpontjában már lejárt kötelezettség szerepelt.

A PM GSZ a **főkönyvi könyvelés nyilvántartására** 1993. óta számítógépes programot alkalmazott. A szoftver aktualizálása évente megtörtént.

A PM GSZ és a PM ÜZIG 1997. december havi házipénztár, 1997. február és november havi előirányzat-felhasználási keretszámla tételesen ellenőrzött bizonylatai és a kapcsolódó alapbizonylatok **nem minden esetben feleltek meg a tartalmi követelményeknek.**

Az 1997. február havi előirányzat-felhasználási keretszámla tételeinek alapbizonylatai közül a jóváírási (bevételi) alapbizonylatokon szinte 100 %-ban az utalványozó, érvényesítő, vagy ellenjegyző aláírása nem szerepelt. A kiadási alapbizonylatain az ellenjegyző aláírása mintegy 95%-ban hiányzott.

A szigorú számadásra kötelezett nyomtatványok tárolása, nyilvántartása megfelelt a szabályzatnak.

3.4.2. A PM GSZ belső ellenőrzési rendszere

Az ellenőrzött időszakban a **belső ellenőrzést csak tervezet szinten szabályozták.** Jóváhagyott szabállyal 1999. II. 26. óta rendelkeznek.

A PM GSZ munkatársainak munkaköri leírásai csak 1998. I. 1-től tartalmazták az ellenőrzési feladatokat. Független belső ellenőrzés 1997. III. 31-ig nem funkcionált, ezt követően a belső ellenőrzési feladatokat az Ellenőrzési főosztály látta el. Az ellenőrzési rendszer egyes elemei (vezetői, a munkafolyamatba épített) külön-külön sem működtek megfelelően, mindez visszatükröződött a gazdálkodás hiányosságaiban. A vezetői és a munkafolyamatba épített ellenőrzés működésében 1998. évtől érzékelhető fejlődés volt, amelyben szerepet játszott a vezetéváltás is.

A **függetlenített belső ellenőrzés** keretében a PM GSZ-nél 1997. évben négy célvizsgálatot végeztek.

A célvizsgálatok megállapításai felhívták a figyelmet a PM GSZ szabályozásbeli hiányosságaira, a pénztár és pénzkezelés tevékenységének szabálytalanságaira. A PM Ellenőrzési főosztálya 1998. évben három belső ellenőrzés jellegű célvizsgálatot végzett a PM GSZ gazdálkodásával kapcsolatosan.

A PM GSZ pénztárának és pénzkezelésének utóvizsgálata, a nagyterem rekonstrukciós munkáinak utóvizsgálata, valamint a PM fejezetébe tartozó programfinanszírozás körébe vont fejezeti kezelésű előirányzatok vizsgálata.

A független belső ellenőrzés jelentéseit realizálták, a megállapítások alapján tett javaslatokat a PM GSZ 1998. évi gazdálkodásában hasznosították.

4. A fejezetnél végzett korábbi ellenőrzéseink megállapításaihoz, javaslataihoz kapcsolódó intézkedések utóellenőrzése

A fejezetnél az 1993. évben lezárult átfogó pénzügyi-gazdasági ellenőrzésünket követően évente ellenőriztük az éves költségvetési tervezés megalapozottságát, valamint a zárszámadást. Mindezek mellett ellenőrzéseink kiterjedtek néhány intézményre, továbbá témavizsgálatok is érintették a fejezetet.

Jelenlegi utóellenőrzésünk során az éves költségvetési tervezésről, illetve a zárszámadásról szóló jelentéseink megállapításaira tett intézkedések realizálásának értékelésén túl (amelyeket jelentésünk első részében kifejtettünk), kiemelten kezeltük: az 1993. évi pénzügyi-gazdasági ellenőrzésünk, a Kincstár létrehozásának és működésének pénzügyi-gazdasági ellenőrzése alapján az informatikai rendszerrel kapcsolatos, valamint a GFKA működésének ellenőrzése alapján az alapkezeléssel összefüggő javaslatainkat követő intézkedéseket.

4.1. A PM fejezet 1993. évi pénzügyi-gazdasági ellenőrzése megállapításainak, javaslatainak hasznosulása

A jelentésünkben feltárt hiányosságok, szabálytalanságok megszüntetésére a minisztérium intézkedési tervet készített a szükséges feladatokról - többnyire 1994. évi határidőkkel - amelyek teljesítése (néhány esetben) jelentős késedelemmel valósult meg.

A szervezet korszerűsítése érdekében hozott intézkedések keretében a feladat-szervezetrendszer és létszám összhangjának megteremtésére - a többszöri szervezeti változás mellett - 1998. végéig csak rész megoldások születtek.

Az intézmények alapító okiratának felülvizsgálata alapján az APEH és a VPOP 1997-től rendelkezik alapító okirattal. A PM Igazgatás címen belül nem egyértelmű a PM GSZ és a PM ÜZIG feladatainak és jogkörének meghatározása, alapító okirata csak a PM ÜZIG-nek van.

A fejezeti szintű gazdálkodás irányításának, felügyeletének ellenőrzési feltételei - az ellenőrzött időszakban tapasztalható javuló tendencia mellett - továbbra sem kielégítőek. E téren előrelépést jelentett, hogy a VP-vel kapcsolatos feladatokat 1994. szeptemberétől - a Pénzügyi és gazdasági főosztály, valamint a Humánpolitikai és munkaügyi főosztály összevonásával kialakított szervezet - a Pénzügyi és humánpolitikai főosztály fejezeti pénzügyi osztálya látja el. A bér gazdálkodással kapcsolatos jogkörök és felelősség elhatárolása a két különálló főosztály (a Pénzügyi és gazdasági főosztály, valamint a Humánpolitikai és munkaügyi főosztály) integrációjával megoldódott.

A működés rendje és a gazdálkodás szabályozottsága a minisztériumon belül az 1997. évtől megállapítható fejlődés ellenére - mint ezt már kifejtettük - az ellenőrzött években nem volt teljes körű, s a meglévő szabályzatok aktualizálására sem fordítottak kellő figyelmet. Pozitívan értékelendő ugyanakkor, hogy a PM felügyelete alá tartozó intézmények szervezeti és működési szabályzatainak, belső gazdálkodásukra vonatkozó szabályzatainak meglétét, korszerűsítését a PM Ellenőrzési főosztálya kiemelt vizsgálati szempontként kezeli.

A minisztériumi, illetve a fejezeti szintű irányítás részére tett további javaslatainkkal kapcsolatos **intézkedések** a következő megoldásokat eredményezték:

~ A köztisztviselői törvény összeférhetlenségi szabályainak végrehajtása érdekében a Pénzügyi és humánpolitikai főosztály a köztisztviselők FB, illetve IT tagságáról a minisztérium vezetésének összesítő kimutatást készített.

~ A Szanáló Szervezet megszűnésével és a REORG Rt. megalakulásával kapcsolatos, központi költségvetést illető 10.854.500 Ft átutalása 1993. december 14-én a PM Különleges bevételek elnevezésű számla javára megtörtént.

- ~ A letéti számlán kezelt 81 e Ft befizetése szintén megtörtént. (Az 1993. évi Letéti számla pénzforgalmára vonatkozó banknapló tanúsítja.)
- ~ A Lánchíd Irodaház épület kezelői jogának telekkönyvi rendezését 1994. március 23-án kezdeményezték. A Földhivatal bejegyzési határozata igazolja az intézkedés eredményességét.
- ~ A Lakásalap Kezelő Szervezet 1992. évi és előző évek tényleges pénzmaradványát (12,8 M Ft) a fejezet nem kezelte elkülönítetten céltartalékként. A PM GSZ a pénzmaradványból fedezte 1996. év végéig két - lakáskötvények forgalmazásával foglalkozó - ügyintéző illetményét és annak járulékait, a kapcsolódó dologi kiadásokat, valamint a biztonságos kötvényőrzéshez szükséges trezor kiépítésének kiadásait. A kiadásokról a PM GSZ-nél elkülönített nyilvántartást nem vezettek.

A Lakásalap felszámolásával kapcsolatos rendezetlen ügyek lezárása helyszíni ellenőrzésünk idejéig nem történt meg teljes körűen. A PM Költségvetéspolitikai főosztályának tájékoztatása szerint a lakáskötvényekkel kapcsolatos elszámolások közül a még nem rendezett tételek összességében 48,1 M Ft tőketerhet és kamatait jelentenek a költségvetés számára.

A kötvényállományok cseréjének pénzügyi rendezése két takarékszövetkezet és a Mezőbank Rt. esetében nem történt meg. A takarékszövetkezetek Lakásfedezeti Államkötvényből származó követelése 1991. évig visszamenőleg 4,2 M Ft tőke+kamatai, a Mezőbank Rt. Kincstári Államkötvényből származó követelése 1992. évig visszamenőleg 43,9 M Ft tőke+kamatai.

A több éve folyó egyeztetések eredményeként a PM a követelések jogosságát elismerte, a tájékoztatás szerint ezt 1999. évben rendezik.

4.2. A Kincstár létrehozásának és működésének pénzügyi-gazdasági ellenőrzéséről szóló jelentés informatikai rendszerrel kapcsolatos javaslatainak hasznosulása

Az 1996. évi ellenőrzésünk megállapításainak, javaslatainak hasznosítása érdekében a Kincstárnál **részletes intézkedési terv készült**, amelynek **informatikai** vonatkozású **feladatait** többségükben **teljesítették**.

- ~ Kialakították a programfinanszírozási alrendszert.
- ~ A központi költségvetés előirányzat-felhasználási tervének feldolgozására alkalmas informatikai háttérrel mind hardver, mind pedig szoftver vonatkozásában megteremtették, az előirányzatok naprakész kezelésére szolgáló rendszerek összehangolt működése, a kettős fedezetvizsgálat kielégítő szinten megvalósult.

- ˘ A Kincstári Számlavezető rendszer (T97) üzembehelyezése megtörtént, a rendszer folyamatosan üzemel.
- ˘ Az előirányzat-gazdálkodási rendszer főkönyvi moduljának üzembe állítása megtörtént.
- ˘ Kidolgozták az egységes fogalomrendszert, valamint elkészült a rugalmas adatszolgáltatás céljait szolgáló "Államháztartási Beszámoló Alrendszer", kidolgozták az úton lévő pénzek követésének módszerét.
- ˘ Kialakították a központilag karbantartott egységes törzsadattárt, az egyes rendszerek törzsadataikat naponta a központi törzsadattárból veszik át.

Az intézkedési terv egyes pontjait nem, illetve más formában valósították meg:

- ˘ Nem készült koncepcióterv az egységes információs rendszer kialakítására, illetve az egyes rendszerek integrálására. Ennek ellenére az egyes fejlesztéseknél végzett körültekintő, a már meglévő rendszerek adatstruktúráját figyelembe vevő munka hatására a Kincstár informatikai rendszerei világos adatkapcsolatokkal rendelkező egységet képeznek.
- ˘ Nem dolgozták ki a prognóziskészítést támogató informatikai rendszert. A prognózisok készítését az Államkincstár igény szerint egyedi összeállítású táblákkal, illetve diagrammokkal támogatja.
- ˘ A KTK kódok kiváltása nem történt meg, de ennek elkészítése folyamatban van. A KTK kiváltásával járó jelentős méretű informatikai feladatok elvégzését a Kincstár a 2000. évforduló utánra halasztotta, ami a kérdés jelentőségét tekintve indokolt.

Ellenőrzésünk alapján javasoltuk a PM-nek, hogy az államháztartás információs rendszerének egyik meghatározójává vált kincstári informatika fejlesztése, illetve működtetése felett gyakoroljon szorosabb felügyeletet. Ennek teljesítéséről azonban - a megfelelő dokumentumok hiányában - nem tudtunk meggyőződni.

4.3. A Gépjármű Felelősségbiztosítási Kárrendezési Alap működésének ellenőrzéséről szóló jelentés megállapításainak, javaslatainak hasznosulása

Az 1996-ban lezárult ellenőrzésünk javaslatai alapján a **PM intézkedési tervet** készített, azonban annak **teljes körű végrehajtása még nem történt meg**, illetve néhány esetben részmegoldás született.

A megszűnt alaptól átvett feladatok szabályozására kiadott 5/1996. (I.26.) PM rendelet, a kötelező gépjármű-felelősségbiztosítás 1991. július 1. előtti rendszeréből származó állami kötelezettségek

rendezéséről, az alapvető szakmai tevékenységekre irányult, annak módosítását, kiegészítését javasoltuk.

A rendelet módosításai a baleseti kártérítési járadékok 1997., 1998. és 1999. évi emeléséről, illetve a nemzetközi kárfizetések és járadékszolgáltatási kötelezettségekről rendelkeztek.

Nem szabályozták az 1996. évi költségvetési törvény 69. § (1) bekezdése alapján a kiadásokkal, nyilvántartásokkal, ellenőrzéssel kapcsolatos feladatokat.

A TJKSZ-nél a járadékosok számának és a kifizetendő járadékok csökkentése érdekében - a járadékok egyösszegű megváltására - a tőkésítési szempontokat kidolgozták.

Korábbi ellenőrzésünk alapján **felhívtuk a PM figyelmét**, hogy **intézkedjen** az Alap megszűnésekor - az 1995. évi mérlegben szereplő - a központi költségvetéssel szembeni 1,4 Mrd Ft, valamint az ÁPV Rt-vel szembeni 1,7 Mrd Ft **követelés rendezéséről**.

A központi költségvetést terhelő 1,4 Mrd Ft követelés jogosságát - tartalékképzés címén - a PM Állami költségvetési főosztálya az 1996. január 31-i levelében elismerte.

Az ÁPV Rt-vel szembeni követelés, tőke és kamat 1,7 Mrd Ft összegéről 1995. XII. 31-én készült vagyonszámoláson csak az ÁFI Rt. aláírása szerepel, az ÁPV Rt. képviselőinek az aláírása hiányzik.

Az összegek a PM Irányító Szervezete 1996., 1997. és 1998. évi beszámolói részét képező mérlegében mint követelés állomány szerepelnek.

A követelés állomány rendezéséről készültek a PM-en belüli átiratok, azonban **érdemi intézkedés nem történt**.

Az Alap megszüntetésekor meglévő értékpapír állománya, illetve hozamának rendezéséről nem döntöttek, az intézkedés szükségességére felhívtuk a PM figyelmét.

Az Alapnak az 1995. december 31. fordulónappal készült leltár szerint - megszűnésekor - 605 M Ft részvényállománya és 955 M Ft értékű államkötvénye volt. A részvényeket a KVSZ-nek, az értékpapírokat az ÁKK-nak adta át.

A KVSZ az átvett részesedéseket kimutatta az 1996. évi mérlegében, ugyanakkor a fejezet mérlegében is szerepeltek. Így a 605 M Ft részvényállomány a fejezet összesített adataiban kétszeresen szerepelt. A fejezet 1997. évi mérlegének részesedések sora már nem tartalmazott adatot.

Az államkötvény állományból 1996. januárban 139,8 M Ft egy évnél rövidebb lejáratú kötvényt beváltották, a megmaradt kötvényeket a Kincstárnál őrzik és a fejezet mérlegében mutatták ki, az ÁKK mérlegadataiban nem szerepelt.

Az értékpapírok sorsáról ez ideig felső szintű döntés nem történt, az intézkedés azért is fontos, mert a fejezetbe integrált Alap kiadásait költségvetési támogatás fedezi.

A TJKSZ-nél - javaslatunknak megfelelően - a feladat zavartalan, folyamatos továbbviteléhez szükséges személyi és tárgyi feltételeket az ellenőrzött időszakban folyamatosan kialakították. A szervezet képes az Alap fejezetbe integrált feladatainak ellátására.

Az Alap megszüntetésével a PM arra is törekedett, hogy a kezelő szervezetnél az alapszerű működésnél alacsonyabb költségszintű feladatellátás valósuljon meg. Ugyanakkor a TJKSZ 1996. évi működési kiadásainak előirányzatát az alapszerű működés tényszámaival összevetve 1996-ra a feladatellátás költségeinek emelkedését valószínűsítette. Ezért javasoltuk, hogy a PM vizsgálja felül az első évi magas működési költségeket és intézkedjen, hogy azok ne lépjék túl az alapszerű működés kiadásait.

A Kezelő Szervezet 1996. évi működési kiadásai az alapszerű működés kiadásait nem lépték túl.

A működési kiadások az előirányzott 252,4 M Ft-tal szemben 141,6 M Ft-ra, 56,0%-ra teljesültek, az 59%-os létszámfeltöltöttséggel összefüggő megtakarítások, valamint a dologi kiadásoknál elért 48%-os megtakarítások miatt.

Az 1997. évi 223,1 M Ft működési kiadások az eredeti előirányzaton belül teljesültek, de az 1996. évi kiadásokat 58%-kal meghaladták, a feladatbővülések következtében.

A működési kiadások, ezen belül a dologi kiadások is csökkentek 1998-ban.

A GFKA működésének ellenőrzése alapján javasoltuk, hogy a PM az Alap 1995. évi mérlegbeszámolóját könyvvizsgálóval ellenőriztesse. A

könyvvizsgáló az Alap 1995. évi beszámolóját korlátozott záradékkal látta el, ennek megváltoztatása érdekében intézkedés nem történt.

Melléklet

A jelentés mellékletei nyomtatott formában olvashatóak.