

# 9932 Vélemény a Magyar Köztársaság 2000. évi költségvetéséről

A dokumentum törvényességi és számszaki ellenőrzése (1. sz. füzet)

## TARTALOMJEGYZÉK

1. Az Áht. módosítására vonatkozó észrevételek
2. Az Áht. előírásainak érvényesülése a törvényjavaslatban és mellékleteiben
3. A törvényjavaslat normaszövege
4. A törvényjavaslat mellékleteihez kapcsolódó észrevételek
5. Az államháztartás alrendszereinek működési feltételei

- 5.1. A központi költségvetés
- 5.2. Az elkülönített állami pénzalapok
- 5.3. A TB alapok és a központi költségvetés kapcsolata
- 5.4. A helyi önkormányzatok
- 5.5. Társadalmi önszerveződések

**Javaslatok**

**Melléklet**

### **Bevezetés, összefoglaló**

Az Állami Számvevőszék Alkotmányban foglalt kötelezettsége és a számvevőszéki törvény alapján készíti el véleményét a költségvetési törvényjavaslat megalapozottságáról, a bevételi előirányzatok teljesíthetőségéről.

Az államháztartási törvény 52. § (1) bekezdése szerint a Kormány szeptember 30-ig nyújtja be az Országgyűlésnek a következő évre vonatkozó költségvetési törvényjavaslatot. E törvényi előírás, valamint az a tény, hogy a zárszámadási jelentés törvényben előírt 60 napos határidejével szemben a költségvetési vélemény elkészítésére nincs jogszabályban rögzített időszak, szorossá tette a véleményalkotás ütemezését.

Az ÁSZ a költségvetési törvényjavaslatot az Országgyűlés elé történő benyújtással azonos időpontban - szeptember 24-én - kapta meg. A részletező táblázatokat és ezek szöveges indoklásait tartalmazó fejezeti köteteket - az ÁSZ által többször kifogásolt Áht-szabályozás szerint - a törvényjavaslat előterjesztését követő 15. napig kell az Országgyűlésnek benyújtani. **A részletes indoklásokat tartalmazó fejezeti kötetek véleményünk elkészítéséig még előzetes munkaanyagként sem álltak rendelkezésre.**

Az Áht. 29. § (1) bekezdése szerint az Országgyűlés a költségvetési törvényjavaslatot a számvevőszéki véleménnyel együtt tárgyalja. Annak érdekében, hogy az ÁSZ ne késleltesse a törvényalkotás folyamatát, véleményét október 8-án az Országgyűlés törvényalkotási menetrendjéhez igazodva nyújtja be.

Az ÁSZ véleménye három részből áll:

~ Az **1. sz. füzetben** a törvényjavaslat szakaszaihoz rendelve értékeltük az államháztartási törvénnyel és más kapcsolódó törvényekkel való összhangot. Ahol lehetőség adódott, vizsgáltuk a számszaki egyezőségeket. E füzet tartalmazza továbbá az ÁSZ javaslatait.

~ A **2. sz. füzetben** a bevételi előirányzatok megalapozottságát értékeltük, továbbá összefoglaltuk azokat a tapasztalatokat, amelyeket helyszíni ellenőrzésünk a Pénzügyminisztériumban és a fejezeteknél a költségvetési tervezés vizsgálata során szerzett.

~ A **3. sz. füzetben** a helyi önkormányzatok költségvetési tervezésének tapasztalatairól adunk véleményt.

Az 1999. évi költségvetési törvényhez hasonlóan a jelenlegi törvényjavaslat is számos módosítást javasol az Áht-ra vonatkozóan. Az államháztartási törvény olyan alaptörvénynek tekinthető, amely általános rendelkezéseket tartalmaz, a részletező jogszabályok alapja, ezért a jogbiztonság és kiszámíthatóság miatt a módosítás módjára, idejére, következményeire nagy figyelmet kell fordítani. (Az Áht-t a hatályba lépése óta eltelt hét év során 21 alkalommal módosították.)

Az ÁSZ jelen véleménye kialakítása során kizárólag a **benyújtott** javaslatból indult ki. Így nem foglalkozott a különböző - munkaanyag szintjén folyó - módosítási javaslati előkészületekkel.

**Az ÁSZ a törvényi felhatalmazásoknak megfelelően a következő évi költségvetés megalapozottságával kapcsolatban tesz észrevételeket.** Nem foglalkozik a hiány mértékével és a fejezetek közti elosztás politikai-gazdaságpolitikai döntéseivel.

A Kormány - az Áht. előírásának megfelelően - egyidejűleg nyújtja be a központi költségvetés és a társadalombiztosítási alapok költségvetési törvényjavaslatát. Az államháztartás alrendszeréről így áttekinthető képet kap az Országgyűlés. A társadalombiztosítási alapok költségvetési törvényjavaslatáról az ÁSZ önálló véleményt készített, melyet a jelen véleménnyel együtt, T/1659/1. számon nyújtott be.

## 1. Az Áht. módosítására vonatkozó észrevételek

Az előterjesztő az államháztartási törvényt jelen törvénytervezetben - az 1999. évi költségvetési törvénnyel történt jelentős módosítás után - 62 helyen ismét módosítani tervezi. Az Áht. módosítása annak önálló parlamenti napirendként történő tárgyalását indokolná. 1992-ben az Áht. megalkotásával az volt a cél, hogy az államháztartás vitelének fő szabályait külön törvény tartalmazza és e szabályozások ne függjenek a Kormány aktuális gazdaságpolitikai elképzeléseitől.

Az Áht. módosításának 1992. évi hatálybalépése óta folytatott gyakorlata szerint a módosításokat - sokszor koncepcionális kérdésekben is - nem önálló törvényben terjesztik elő. Ez **az időbeli állandóságot, a megbízhatóságot és a szabályozás - és ezzel a 2000 évről szóló költségvetési törvény - hitelességét rontja.** Véleményünket ezért kezdjük az Áht. módosítására vonatkozó észrevételeinkkel. (Az Áht-t eddig módosító törvényeket a **vélemény 1. számú melléklete** tartalmazza.)

**Az ÁSZ nem kifogásolja a gazdaságban bekövetkezett változásoknak a törvényben való megjelenítése szükségességét, csupán a megvalósítás módját észrevételezi.** Megítélésünk szerint az évek során végrehajtott változtatások a törvény koncepcionális áttekintését, annak megújítását teszik szükségessé. Ezzel párhuzamosan nélkülözhetetlen az államháztartás reformjának továbbvitele, a nagy ellátórendszerek korszerűsítése és a költségvetési intézményrendszer túlzott decentralizáltságának felülvizsgálata. Ezek hiányában egyrészt nem ítélné meg az egyes területekre irányított források indokoltasága, felhasználásuk hatékonysága, másrészt a közpénzek elaprózása az ellenőrzés szempontjából is nehezen áttekinthető helyzetet teremt.

A törvényjavaslat 59. §-a bekezdései tartalmazzák az Áht. tervezett módosításait. Ennek alapján:

Az **Áht. 18/B. § (10)** bekezdés helyébe lépő szakasz arról rendelkezik, hogy a külföldről érkező támogatásokat csak a végleges felhasználáskor kell elszámolni bevételként. Szükségesnek tartjuk a módosító javaslat felülvizsgálatát, ugyanis a kincstárban vezetett **devizaszámlán így nem a ténylegesen jóváírt támogatási érték jelenik meg bevételként**, ez pedig ellenőrzési és nyilvántartási gondokat vet fel. További problémát jelent, hogy az **Áht. 18/C. § (9)** bekezdésének változatlanul hagyása mellett a módosított bekezdés nincs összhangban a Kincstár devizaszámla-vezetéssel kapcsolatos tevékenysége körében a Magyar Nemzeti Bank és a Kincstár közötti, az **Áht. 18/C. § (9)** bekezdésében előírt, megállapodás tartalmával.

Ehhez kapcsolódóan az ÁSZ javasolja az **Áht. 18/C. § (9)** és **(10)** bekezdésének módosítását, szükségesnek tartja a nemzetközi szerződések alapján külföldről beérkező pénzeszközökkel kapcsolatos devizaszámla kincstárban történő nyitási lehetőség kötelezővé tételét (a PHARE segélyek esetében eddig is folytatott gyakorlat kiterjesztését).

Előremutató a tervezett **Áht. 18/F. §-a** szerinti szigorítás, amely a kincstár ellenjegyzési kötelezettségéről rendelkezik állami támogatás igénybevétele esetén. **A tervezett módosítás nem tér ki a kincstári ellenjegyzés módjával és idejével kapcsolatos felhatalmazások szabályozására.**

Az **Áht. 20. §-ának** módosított (2) bekezdésében új fogalomként szerepel a **“kötségvetési egység”**, azonban a tervezet ennek konkrét tartalmát nem határozza meg, így alkalmazása értelmezési zavarokat okozhat.

Az **Áht. 86/A. § (1)** bekezdésének tervezett módosítása megszünteti a társadalombiztosítási alapok zárszámadásának - a pénzügyminiszternek való megküldés előtti - a társadalombiztosítás pénzügyi alapjait és a társadalombiztosítási igazgatási szerveket felügyelő személy általi jóváhagyását. A felügyeletet ellátó személy e kérdésben játszott szerepe és **felelőssége így meghatározatlan** marad.

Az **Áht. 88. § (4)** bekezdésének módosítása nem tisztázza, hogy a korábban törvény által létrehozott és felügyeleti szervvel nem rendelkező költségvetési szervek esetében is el kell-e készíteni az **alapító okirat tartalmi kiegészítését**. A törvényjavaslat vegyes és záró rendelkezései között sem található arra való utalás, hogy miképpen oldandó meg a már meglévő törvények szerint működő ilyen költségvetési szervek alapító okiratának törvényi mellékletként történő kiadása.

Az **Áht. 93. § (10)** bekezdés módosításának lényege, hogy a pénzügyminiszter elvonhatja az előirányzat maradványt az évközi gazdasági folyamatok alakulására tekintettel. Ezt a jogosítványt indokolt a pénzügyminiszter előterjesztése alapján **a Kormány hatáskörébe utalni**. A rendelkezés még ezzel együtt is ösztönzi a költségvetési szerveket, hogy előirányzat-maradványuk terhére indokolatlan kötelezettségeket vállaljanak.

Az **Áht. 108. § (1)** bekezdése változtatása szerint a kötelező versenytárgyalás nem vonatkozik a KVI általi zártkörű elhelyezésre és kezelésbe, használatba adásra, továbbá a kincstári vagyon cseréjére. A részletes **indokolás nem ad kielégítő magyarázatot** a paragrafus módosítására.

Az **Áht. 109/C. § (1)** bekezdésének tervezett módosításához kapcsolódóan megjegyezzük, hogy a javasolt módosítás az **állami képviselő** jogával a KVI-t ruházza fel, nem pedig annak vezérigazgatóját. (Például a Ptk. szerint, ha az állam közvetlenül lép polgári jogi jogviszonyba, akkor a pénzügyminiszter képviseli.)

Az **Áht. 121. § (7)** bekezdéssel történő kiegészítése szerint a **Kincstár** a kifizetéseket megelőzően **tartalmi ellenőrzést** végez. A tartalmi ellenőrzés jogszabályi kritériumait, technikai feltételeit azonban nem

rögzíti. A pontos jogszabályi környezet hiányában a tartalmi ellenőrzés, melyet egyébként helyesnek és indokoltnak tartunk nem értelmezhető, megvalósíthatósága nem biztosított. A Kincstár a jelenleg érvényes jogszabály szerint előzetes ellenőrzést végez. Ellenőrzése az előirányzat (fedezet) vizsgálatára irányul, alaki-technikai jellegű. Ezért a javasolt **tartalmi** ellenőrzés szakmai meghatározása szükséges.

További technikai jellegű megjegyzések: az **Áht. 86/H. § (3)** bekezdésében az "illetve" szó után kimaradt az "annak hozamát" kifejezés; a **109/F. § (5)** bekezdésében az "önkormányzatok" kifejezést helyesebb "helyi önkormányzatok"-ként megjelölni; a **109/K. § (8)** bekezdésében jelölt "szolgálati lakás" kategóriát pedig a lakástörvény 1994. január 1-jétől megszüntette, ezért felvethető, hogy a KVI milyen jogszabályi alapon nyilváníthat lakóingatlant szolgálati lakássá.

## 2. Az Áht. előírásainak érvényesülése a törvényjavaslatban és mellékleteiben

A 2000. évi költségvetési törvényjavaslat előterjesztésére vonatkozó törvényi előírások érvényesülésében - az előző évekhez hasonló - hiányosságok tapasztalhatók. A törvényjavaslatban, az általános indokolásban és annak mellékleteiben jellemzően hiányoznak az idősorokat bemutató táblázatok, az előző évekre utaló tény és várható teljesülési adatok, illetve a jövőre vonatkozó kitekintések, melyek elősegítenék a tervezett előirányzatok összevetését, folyamat-szemléletű megítélését.

Az Áht. 114. § (1) bekezdése előírja, hogy az államháztartás információs rendszerét - a nemzetgazdasági pénzügyi információrendszer részeként - úgy kell kialakítani, hogy segítse az államháztartási pénzügyi folyamatok megtervezését, a költségvetési előirányzatok kialakítását, és a teljesülés elemzésére, értékelésére, ellenőrzésére alkalmas legyen. A költségvetési törvényjavaslat dokumentumának tartalma, szerkezete, összeállításának metodikája nem meghatározott, ezért évről-évre a mérlegekkel kapcsolatos bemutatási kötelezettség teljesítése nem teljes körű.

Az **Áht. 8/A. § (1), és 28. § (2)** bekezdései alapján a költségvetési törvényben jóvá kell hagyni a tervezett **hiány finanszírozási módját**. Az előterjesztésben nincs erre vonatkozó rendelkezés.

Az **Áht. 24. § (1)** bekezdése szerint a költségvetésben a központi költségvetési szerveknél be kell mutatni a költségvetési **létszámkeretet** (a választott tisztségviselőket és a foglalkoztatottakat külön-külön). Az 1998. évi költségvetési törvényjavaslat nem felelt meg ennek a követelménynek, az 1999. évi előterjesztés pedig csak részben teljesítette ezt az előírást, mivel a fejezetenként összesítve bemutatott személyi kiadás és létszám előirányzathoz hiányzott a létszámkeret

törvény szerinti megbontása. A 2000. évi költségvetési törvényjavaslat egyáltalán nem tartalmazza a költségvetési létszámkeretet.

Az **Áht. 36. § b) és c)** pontja szerint a Kormány a költségvetési törvényjavaslat benyújtásakor tájékoztatást ad a **többéves elkötelezettséggel járó kiadási tételek** későbbi évekre vonatkozó hatásairól, teljes körűen bemutatja *“a költségvetési évet követő 2 év várható előirányzatait, amelyeket a költségvetési év folyamatai és áthúzódó hatásai, a tervezett feladatellátási és szervezeti változások, valamint a gazdasági előrejelzések szerint állapítottak meg”*. E kötelezettségnek a Kormány az előterjesztett törvényjavaslatban nem tesz eleget.

Az **Áht. 115. §-a** szerint az államháztartás mérlegeinek a költségvetés előterjesztésekor a **vonatkozó év** és az **előző év várható**, valamint **az azt megelőző év** tényadatait kell tartalmaznia. A törvényjavaslat 11/A. és 11/B. számú mellékleteként előterjesztett központi költségvetés mérlegében csak a vonatkozó évre előirányzott bevételi és kiadási adatok szerepelnek, az előző évi várható és az azt megelőző év teljesítési adatait az előterjesztés nem tartalmazza.

Az **Áht. 115. és 116. § 3.** pontja szerinti, az államháztartás alrendszerének mérlegeire vonatkozó rendelkezését - az előző évekhez képest kevésbé részletes - kimutatással (363. oldal) teljesíti a törvényjavaslat.

Az **Áht. 116. §-a** tételesen felsorolja, hogy a központi költségvetés tárgyalásakor az Országgyűlés részére mely **mérlegeket és kimutatásokat** kell bemutatni. **Az előterjesztésből hiányzik:**

- ~ az államadósság és a hitelállomány kimutatása **lejárat** szerinti bontásban;
- ~ a helyi önkormányzatok összevont mérlegei, és elkülönítetten a kisebbségi önkormányzatok mérlegei az előzetes adatok alapján eszközök szerinti bontásban;
- ~ a társadalombiztosítás mérlegei;
- ~ a többéves kihatással járó döntések számszerűsítése évenkénti bontásban, valamint összesítve;
- ~ a közvetett támogatásokat (pl. adóelengedéseket, adókedvezményeket) tartalmazó kimutatás.

### **3. A törvényjavaslat normaszövege**

*A törvényjavaslat ÁPV Rt-vel kapcsolatos rendelkezései*

Az ÁPV Rt. költségvetési befizetési és más jogcímenen teljesítendő hozzájárulási kötelezettségeit a törvényjavaslat az állam vagyonával és a felhalmozásokkal kapcsolatos rendelkezései között írja elő. A törvényjavaslat részletes indokolása szerint az állami tulajdonban lévő vállalkozói vagyon magántulajdonba adása nagyrészt megvalósult, ezért 2000-ben a központi költségvetés javára **privatizációs befizetést nem tervez** a törvényjavaslat. A privatizációs szervezet a 10. számú törvényi mellékletben meghatározott kiadásokra fordíthatja bevételeit.

A költségvetési törvényjavaslat 10. számú melléklete az ÁPV Rt. 2000. évet érintő összes kiadási előirányzatát 123,5 Mrd Ft-ban határozza meg, azaz minimum ekkora bevétellel kell rendelkeznie a privatizációs szervezetnek. A költségvetési törvényjavaslat 6. § (1) bekezdésében lehetőséget ad privatizációs tartalék képzésére (25 Mrd Ft-os összegig), de ez ilyen jogcímen a 10. számú mellékletben nem jelenik meg. A 10. számú melléklet 5. pontja “üzleti célú befektetések” címén 23 Mrd Ft-os kiadási előirányzatot ír elő. A törvényjavaslat nem tájékoztat az összeg rendeltetéséről.

Az ÁPV Rt.-nél végzett helyszíni információgyűjtés alapján az ÁPV Rt. privatizálható vagyonának hozam alapú értéke 1999. első félév végén 336 Mrd Ft volt, ebből az MVM Rt. - amelynek privatizációjára nincs a Kormány által jóváhagyott program - 123 Mrd Ft. Az ÁPV Rt. így megközelítőleg tehát 2000-ben 210 Mrd Ft-os privatizálható vagyonnal rendelkezik, melyből a 123,5 Mrd Ft-os 2000. évi előirányzat várhatóan teljesíthető.

A privatizációs szervezet a cégenként meghatározott előzetes privatizációs bevételi elgondolásai szerint - hozam alapú üzleti értéken - 88-90 Mrd Ft-os bevételt prognosztizál. A további bevétel érdekében újabb privatizációs lépéseket kell előkészíteni saját, illetve kormányzati hatáskörben.

Az ÁPV Rt. elkészítette a költségvetési tervjavaslathoz a privatizációs bevételre vonatkozó cégenkénti előzetes elképzeléseit, saját tőke alapú vagyonértéken és hozamalapú üzleti értéken egyaránt. (A hozamalapú üzleti érték a saját tőke, az adózott eredmény, az osztalék és az értékesítési leírás összege.)

A 2000. évi költségvetési törvényjavaslat ÁPV Rt-re vonatkozó költségvetési befizetési kötelezettségei, a privatizációval és vagyonkezeléssel összefüggő ráfordításai - a már jelzett 210 Mrd Ft-nyi privatizációs vagyon alapján - csak úgy teljesíthetők, ha a privatizációval összefüggő gazdaságpolitikai, kormányzati döntések (pl. Dunaferr Rt., Antenna Hungária Rt., CD Hungary Rt., Hungaropharma Rt.) kellő időben megtörténnek, és az ÁPV Rt. további tulajdonrészeket tud bevonni az értékesítésbe.

A törvényjavaslat ráfordításokat tartalmazó 10. számú melléklete “3. ráfordítások egyéb kötelezettség alapján” pontjának b) alpontja a Reorg

Apport Rt. veszteségeinek fedezetére 15 Mrd Ft-ot ír elő, amely a Reorg Apport Rt-nek a Postabank Rt-től átvett követelések értékesítéséhez kapcsolódó kötvénykibocsátás és a hozzátartozó állami garancia-vállalás kötelezettségét fedi le. A 15 Mrd Ft alátámasztása nem dokumentált.

A törvényjavaslat 6. § (1) bekezdése a kiadási előirányzatok teljesítése után közvetett módon meghatározza az államadósság törlesztésére fordítandó összeget. A korábbi évek költségvetési törvényei e meghatározás után a normaszövegben előírták, hogy az államadósság csökkentésének módjáról a pénzügyminiszter és a jegybank elnöke állapodik meg. A törvényjavaslat nem rendelkezik az államadósság privatizációs bevételből történő csökkentésének eljárási rendjéről és ezzel kapcsolatos felhatalmazásokról.

A törvényjavaslat 6. § (13) bekezdése a privatizációs tartalék k) ponttal jelölt felhasználási céljával kapcsolatos előírásokat tartalmaz. E k) pont azonban nem a (13) bekezdés által hivatkozott (11) bekezdésben, hanem a paragrafus (12) bekezdésében szerepel. A normaszöveg összhangjának megteremtése indokolt.

#### ***A központi költségvetés tartalék előirányzatai***

Az Áht. 25. §-a szerint a központi költségvetésben **általános tartalékot** kell képezni az előre nem tervezhető kiadásokra, illetve az elmaradó bevételek pótlására. A tartalék nagyságát az Áht. 26. § (1) bekezdése a kiadási főösszeg %-ában (0,5-2 % között) határozza meg.

A 2000. évre tervezett 20,0 Mrd Ft általános tartalék előirányzat mértéke - az előző évihez hasonlóan - alig haladja meg a törvényi előírás alsó határát (0,52%), összegét tekintve 2,57 Mrd Ft-tal (14,9%-kal) magasabb az 1999. évi előirányzatnál.

Az előterjesztett törvényjavaslat 5. § (4) bekezdés rendelkezése szerint *"A Kormány a központi költségvetés általános tartaléka terhére - legfeljebb a biztosítási adó összege mértékéig - a katasztrófa elhárítással közvetlenül kapcsolatos kiadásokat finanszírozhat."* Az Áht. 38. § (1) bekezdése alapján az általános tartalékkal a Kormány rendelkezik. Az előterjesztés általános és részletes indokolása nem ad magyarázatot az Áht-ban foglalt felhatalmazáson túl a tervezett további felhatalmazás szükségességére. Nem egyértelmű az sem, hogy a katasztrófa elhárítással kapcsolatos kiadások már megtörtént vagy esetleges jövőbeni katasztrófákra vonatkoztathatók, figyelemmel arra is, hogy az Áht. szerint az általános tartalék az előre nem tervezhető kiadásokra szolgál fedezetül.

A törvényjavaslat 5. § (5) bekezdése - a korábbi évekhez képest - újszerű korlátozó rendelkezést tartalmaz, mely szerint *"A fejezetek az első félévben a fejezeti tartaléknak csak 40%-át használhatják fel, a Kormány engedélye alapján."*

### ***Az állam vagyonával kapcsolatos rendelkezések***

A törvényjavaslat 9. §-a meghatározza, hogy a Kincstári Vagyoni Igazgatóság a kezelésében lévő kincstári vagyon értékesítéséből származó bevételből "a KVI javaslatára a kincstári vagyonért felelős miniszter egyedi hozzájárulása alapján 1.200 M Ft-ot a KVI törvényben meghatározott állami feladatai ellátására fordít. Ezen belül a KVI vezérigazgatója 50 M Ft-ig ügyletenként - de éves szinten legfeljebb 500 M Ft-ig - saját hatáskörében dönt". Az 1999. évi költségvetési törvény ugyanezen a kiadási nagyságrenden belül a KVI vezérigazgatójának gazdálkodási hatáskörét érintő értékhatárokat - alacsonyabb összegben - 30 M illetve 300 M Ft-ban határozta meg. A törvényjavaslat a döntési hatáskör növekedésének szükségességére vonatkozóan indokolást nem tartalmaz.

### ***A központi költségvetés előirányzat-módosítás nélkül teljesülő kiadásai és bevételei***

Az Áht. 12. §. (4) bekezdése szerint az éves költségvetés jóváhagyásakor meghatározott egyes kiadási előirányzatok előirányzat-módosítás nélkül is túlléphetők. Ezek csak olyan előirányzatok lehetnek, amelyek esetében törvényben, kormányrendeletben megállapított támogatásra, ellátásra vonatkozó jogosultság eredményezhet előirányzatot meghaladó kiadást.

A 2000. évre a törvényjavaslat 44. §-a rendelkezik az előirányzat-módosítási kötelezettség nélkül teljesíthető kiadásokról és bevételekről. Ezen előirányzatokat a **vélemény 2. számú melléklete** mutatja be. Az ún. automatikus előirányzatok összege a 2000. évi költségvetésben a kiadási főösszeg 45,5%-át teszi ki (1999-ben a kiadási főösszeg 47,6%-át jelentette). Az automatikus előirányzatok aránya indokolta az Áht. 124. § (4) bekezdésének - 1999 elejétől hatályba lépett - g) ponttal való kiegészítését, miszerint a pénzügyminiszternek szabályozni kell az ezekben az előirányzatokban bekövetkező eltérések mértékét és rendjét. E szabályozási feladatának a pénzügyminiszter eddig nem tett eleget.

### ***Átengedett, megosztott bevételek***

A törvényjavaslat 21. §-a az átengedett, megosztott bevételekről szól. A paragrafus számszaki pontatlanságot tartalmaz. A paragrafus (4) bekezdésében található "37%-os" arány téves, azaz a jelzett 44.139,1 M Ft a helyi önkormányzatokat megillető 1998-ra bevallott személyi jövedelemadó összegének 7,4%-a.

A törvényjavaslat 22. § (1) bekezdésében az 1991. évi LXXXII. törvény 1/A. § (3) bekezdésének rendelkezését ismétli meg az előterjesztő. Amennyiben a hatályos törvényi megosztási aránytól nem kíván eltérni a költségvetési törvény az adott évet illetően, úgy szükségtelen a rendelkezés megismétlése.

### ***Az APEH személyi juttatás előirányzatának túllépési lehetősége***

A törvényjavaslat 44. § (2) bekezdése alapján az ÁFA 103%-os és az SZJA 102%-os együttes teljesülése esetén az APEH személyi juttatásának előirányzata 6.680 M Ft-tal túlléphető. Ezen előirányzatok **túlteljesítése az adóhatóság tevékenységétől függetlenül bekövetkezhet** (pl. a járulékalap kiszélesedése esetén). A törvényjavaslat az előirányzat túllépésén kívül egy enyhébb feltételhez - ha a hivatkozott bevételek teljesítése 2000. november 25-ig eléri a 89%-os értéket - köti az előirányzat teljes rendelkezésre bocsátását.

A korábbi évek adatai azt mutatják, hogy ezen előirányzatok túlteljesülésének nagy a valószínűsége, a törvényjavaslatban szereplő 89%-os teljesülés pedig szinte biztos. E 6.680 M Ft-os előirányzat és a társadalombiztosítás költségvetésében hasonló célra tervezett 1.680 M Ft-os pénzeszköz átadás az APEH személyi juttatás kiemelt előirányzata 36,8%-os növekedését teszi lehetővé.

### ***A HM Radar Rt. kamattartozásának elengedése***

A törvényjavaslat 56. §-a a HM Radar Rádiótechnikai Rt. Kincstárral szemben 1999. december 31-én fennálló 178,2 M Ft kamattartozásának elengedésére tesz javaslatot. (A részletes indokolás szerint a társaság önhibáján kívül, a megváltozott szempontok miatt került csődhelyzetbe.) Ez az előírás jobban illeszkedne az 1999. évről szóló zárszámadási törvénybe, mint a 2000. évi költségvetési törvénybe, mivel 1999. végén fennálló kamattartozás rendezéséről van szó.

### ***A közoktatásról szóló törvény módosítása***

A törvényjavaslat 65. § (4) bekezdése szerint a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 1. számú melléklete második részének a "Költségvetési hozzájárulások megállapításainak elvei" cím 1. pontjának módosító javaslata úgy rendelkezik, hogy az XX. OM fejezetben elkülönítetten és a XI. BM fejezetben - az elkülönítésre való utalás nélkül - a közoktatási normatív hozzájárulások együttes összegének 7%-át kiegészítő támogatásként meg kell tervezni. Az ily módon elkülönítendő összeg 18.604,7 M Ft, melyből 7.732,3 M Ft-ot tartalmaz a XI. BM fejezete a "Helyi önkormányzatok támogatásai, hozzájárulásai" cím alatt. A különbözetet megosztva a XI. BM és az XX. OM fejezeteiben kellett volna megtervezni. Az elkülönítés nem történt meg, az e címen előirányzott összegek nem, vagy csak részben azonosíthatók be.

### ***A kulturális javak védelméről szóló törvény módosítása***

A törvényjavaslat 73. §-a az 1997. évi CXL. tv. módosítását kezdeményezi és a kulturális normatívák 35%-ának, továbbá 1,5%-ának megfelelő összeg tervezését írja elő különböző állami és önkormányzati feladatok finanszírozására. A tervezet szerinti előírás

alapján a XXIII. NKÖM fejezetben ilyen címen 3.972 M, illetve 170 M Ft-ot kellett volna betervezni. Ezek elkülönítése nem történt meg.

#### *A címzett és céltámogatásokról szóló törvény módosítása*

A törvényjavaslat 81. §-a módosítani tervezi a helyi önkormányzatok címzett és céltámogatásairól szóló 1992. évi LXXXIX. törvényt (Cct.). A módosítások alapvetően technikai jellegűek. Előremutatásként értékelhető, hogy az EU támogatásokból megvalósuló beruházásokra gondolva a jogszabály kiegészítése konzisztens módon megtörtént.

A 81. § (15) bekezdése a Cct. 4. számú melléklete módosítására tesz javaslatot. A melléklet szövege szerint, amennyiben a szennyvízelvezetés és tisztítás támogatására benyújtott igények a rendelkezésre álló forrásokból nem elégíthetők ki, a sorrendet a Kormány rendeletben teszi közzé. Ez a szabályozás nem elégíti ki a céltámogatás alanyi jogosultságának normatív feltételrendszerét.

## **4. A törvényjavaslat mellékleteihez kapcsolódó észrevételek**

A törvényjavaslat számozott mellékletei hivatottak megjeleníteni a legfontosabb döntési információkat, a jóváhagyandó előirányzatokat. Eddig még nem szabályozta a Kormány a költségvetéskor bemutatandó **mérlegek, kimutatások részletes adattartalmát** és azt, hogy a költségvetési előterjesztésnek milyen adatokat és azokat milyen formában kell tartalmaznia. A 2000. évi törvényjavaslat 1. számú mellékletében csak a költségvetési évre tervezett (jóváhagyandó) előirányzatok szerepelnek. Az előirányzatok megítélését, a döntés megalapozottságát segítené, ha a törvényjavaslat tartalmazná - az Áht. 115. §-ának megfelelően - az előző év várható és az azt megelőző év tényadatait is. Ezen idősorokat a fejezeti indokolásokat bemutató kötetek általában tartalmazzák, azonban e dokumentumokat nem együtt, hanem kéthetes időeltolódással terjeszti be a Kormány az Országgyűlésnek. (A fejezetek kiadási előirányzatait idősorosan bemutató táblázatot a **vélemény 3. számú melléklete** tartalmazza.)

#### *Az előirányzatok bemutatása*

A 2000. évi költségvetési törvényjavaslatban új, 11/B. számú mellékletként jelenik meg a központi költségvetés **funkcionális szerkezetű** mérlege. Ez a központi költségvetés kiadásait kormányzati fő funkciók szerint mutatja be. A funkcionális mérleg a nemzetközi elszámolási rendszerek átvételének kezdeti lépései közé tartozik, elősegíti a kormányzati programok és az ellátott feladatok áttekintését.

A központi költségvetés funkcionális mérlege a törvényjavaslat 1. számú mellékletének adataiból készült. Az 1. számú törvényi melléklet

tételei mellett megjelennek az egyes funkciókra utaló jelzőszámok. A központi költségvetés és az elkülönített állami pénzalapok előirányzatairól funkcionális szerkezetű kimutatásokat az általános indokolás mellékletei adnak.

Az Országgyűlés döntéseinek megalapozását érdemben a funkcionális szerkezetű kimutatások feladatokra és hozzájuk rendelt teljesítménymutatókra történő lebontása segítené. E folyamat előremutató kezdeményezéseként jelenik meg az Áht. módosításai között a pénzügyminiszter felhatalmazása, mely szerint a központi költségvetési szervek működési feltételeinek, teljesítményeinek folyamatos figyelemmel kísérése, vizsgálata érdekében feladat- és teljesítménymutatókat, költségnormákat dolgozzon ki.

### *A törvényjavaslat 1. számú és 11/A. számú mellékleteinek egyezősége*

A törvényjavaslat 1. sz. melléklete tartalmazza a költségvetési kiadásokat, bevételeket, valamint a központi költségvetési szervek részére biztosított támogatást. A 11/A. számú melléklet (a központi költségvetés 2000. évi mérlege) adatai számszakilag megegyeznek az 1. sz. melléklet adataival.

A központi költségvetési szervek támogatással és saját bevétellel fedezett kiadásait külön táblázat (370., 414., 423. oldalak) foglalja össze, melynek összesített adatai megegyeznek a mérlegben szereplő adatokkal.

### *Az Európai Unióhoz történő csatlakozás költségeinek tervezése*

Az Európai Unióhoz való csatlakozás államháztartási forrásból történő finanszírozásához szükséges kiadási előirányzatok tervezésének alapja a Nemzeti Program (ANP) középtávú feladatokat meghatározó része. A költségvetési törvényjavaslatban **külön fejezetben nem áll rendelkezésre az EU csatlakozással összefüggő kiadásokra fordítható előirányzat**, ezeket a kiadásokat a - költségvetési irányelveknek megfelelően - a jóváhagyott fejezeti főösszegeken belül kell megtervezni. A 2000. évi költségvetési tervezési körirat szerint az EU-hoz való csatlakozás költségeinek az **egységes alaki és tartalmi megjelenítése érdekében** minden fejezetnek "Az Európai Unióhoz való csatlakozás .....Nemzeti Programjai és kormányzati feladatai" egységes elnevezésű alcím alatt kellett megtervezni az illetékességébe tartozó előirányzatokat. A törvényjavaslat 1. számú mellékletében a fejezetek többsége nem pontosan a megadott elnevezést alkalmazta az előirányzatok megjelenítésénél, illetve előfordult, hogy a megadottól eltérő szerkezeti rendben (nem alcímen, hanem jogcímként) szerepeltették az előirányzatokat. A törvényjavaslat mellékleteiből - a nem egységes prezentáció és az ide vonatkozó indokolás hiányában - **nem állapíthatók meg egyértelműen az EU csatlakozást szolgáló költségvetési előirányzatok**, holott a világos és áttekinthető bemutatást az EU is igényli a csatlakozás előtt. A hiteles és átlátható tájékoztatás

érdekében célszerű lett volna az EU csatlakozáshoz kapcsolódó előirányzatokat és azok források szerinti összetételét (segély, hitel, költségvetési támogatás) a törvényjavaslat mellékletei között, összefoglaló táblázatban elkülönítetten is bemutatni, a társfinanszírozás összegét áttekinthető módon szerepeltetni.

### *A törvényjavaslat 3. számú melléklete*

A 3. számú melléklet 21/b. és 21/c. pontja a “korai fejlesztés, gondozás” és a “fejlesztő felkészítéshez” kapcsolódó normatívát a résztvevő gyermekek számához igazodóan határozza meg. Több éve jelezzük, hogy a hozzájárulások igénybevételének alapjául szolgáló létszám az oktatási statisztikákból és az intézmények által vezetett tanügyi nyilvántartásokból sem állapítható meg. A XX. OM fejezet eddig nem intézkedett a statisztikák és nyilvántartások megfelelő átalakításáról, emiatt e **hozzájárulások igénybevételének jogszerűsége továbbra sem ellenőrizhető.**

### *A törvényjavaslat 5. számú melléklete*

A törvényjavaslat 5. számú mellékletének 9. pontja 300 M Ft kiegészítő támogatást biztosít azon önkormányzatok számára, amelyek a nemzetiségi óvodát, vagy iskolát bevételi forrásaik hiánya miatt nem tudják fenntartani. Az összeg objektív alapon történő elosztása a 6. számú mellékletben szabályozott forráshiány-felmérést tenne szükségessé. A jelentős többletadminisztrációt okozó párhuzamos felmérések elkerülése céljából, indokolt az összeget együtt kezelni az önhibáján kívül hátrányos helyzetű önkormányzatok kiegészítő támogatásával.

### *A törvényjavaslat 6. számú melléklete*

A törvényjavaslat 6. számú melléklete 1/c. pontja szerinti kizáró oknál megfogalmazott kivétel **a társulások feladatellátás ösztönzése ellen hat** azáltal, hogy az 500 fő alatti települések esetében megengedi a társulás hiánya miatti alacsony kihasználtságot.

A 6. számú melléklet 1. pontjának utolsó bekezdése az önhibáján kívül hátrányos helyzetű települések kiegészítő támogatásában részesült önkormányzatok számára elszámolási kötelezettséget ír elő. A támogatás azonban nem konkrét kiadásokhoz kapcsolódik, hanem az önkormányzat összes bevételének és kiadásainak különbségét finanszírozza meg. Az elszámolás emiatt csak formális lehet és egyben felesleges többletadminisztrációt jelent az önkormányzatoknál, s az érintett fejezeteknél egyaránt.

A 6. számú melléklet 3. pontja 500 M Ft-ot javasol azon önkormányzatok részére, ahol a működőképesség az 1. és 2. pontban szereplő támogatások ellenére sem biztosítható. Az előirányzat a célzott források felesleges szétaprózódását eredményezi, továbbá a

mellékletben az odaítélés objektív kritériumai sincsenek meghatározva, így az ellentétes az Áht. 31. §-ában foglaltakkal.

### *A törvényjavaslat 8. számú melléklete*

A törvényjavaslat 8. számú melléklete I. rész kiegészítő szabályainak 3. pontja megtiltja, hogy az önkormányzatok a hozzájárulásokkal való elszámolás során a tervezett mutatók túlteljesülése miatti többletigényüket érvényesítsék. A rendelkezés az önkormányzatokat a tervezés során indokolatlan többletigények benyújtására ösztönzi, emellett a normativitás elvével is ellentétes.

## **5. Az államháztartás alrendszerének működési feltételei**

### **5.1. A központi költségvetés**

#### **5.1.1. A központi költségvetés hiánya**

A törvényjavaslat 1. § c) pontja 395,6 Mrd Ft-ban állapítja meg a központi költségvetés hiányát a 2000. költségvetési évre. E hiány finanszírozására a 4. §-ban kap felhatalmazást a pénzügyminiszter. A részletes indokolás szerint a megadott felhatalmazás tág teret ad az adósságkezelési műveletekre, amit az adósságkezelés tényleges lehetőségeit befolyásoló állampapír-piaci helyzetének változása támaszt alá. Ebből következően az adott évi pénz- és tőkepiaci műveletekről a költségvetési év lezárása után számol be a pénzügyminiszter. Ezzel szemben az Áht. 8/A. § (1) és a 28. § (2) bekezdése előírja, hogy a költségvetés elfogadásával egyidejűleg kell jóváhagyni a költségvetési hiány finanszírozásának módját, ennek a törvényjavaslat nem tesz eleget.

Az Áht. 1999. január 1-től hatályos módosításának megfelelően a központi költségvetés előterjesztésekor már nem kell az Országgyűlés részére tájékoztatásul bemutatni a költségvetési hiány finanszírozásának mérlegeit. Az Áht. 116. §-ának új előírása alapján a költségvetési hiány finanszírozásának kimutatásait zárszámadáskor kell bemutatni.

#### **5.1.2. A központi költségvetés adóssága**

A törvényjavaslat általános indokolásának melléklete alapján (466. oldal) a központi költségvetés adósságának záróállománya 1999-ben 6.923,9 Mrd Ft-ra, 2000-ben 7.336,8 Mrd Ft-ra tehető.

A központi költségvetés adósságával összefüggő folyó bevételeket és kiadásokat a XLI. fejezet mutatja be, az általános indokolás megfelelő pontjaival összhangban. A központi költségvetés adóssága után 2000-ben 803,6 Mrd Ft kamatkiadás várható (1999-re 761,4 Mrd Ft tervezett). Az ehhez kapcsolódó éves tőke-, kamat- és hitelkonszolidációs költségvetési bevételek mintegy 100,5 Mrd Ft-ot jelentenek majd.

A központi költségvetés hitelfelvételeit és adósságának törlesztését a XLIV. fejezet tartalmazza. Az általános indokolás összhangban áll az 1. számú törvényi mellékletben bemutatott előirányzatokkal. A fejezet előirányzatai szerint 2000-ben a központi költségvetés - finanszírozási tételként, a költségvetés egyenlegét nem befolyásoló módon - 996,7 Mrd Ft-ot fordít adósságának törlesztésére (1999-ben várhatóan 834,9 Mrd Ft-ot), illetve 13,6 Mrd Ft külföldi hitelfelvételi forrásbevonással számol. A költségvetési prezentáció nem teremt világos helyzetet, mert a belföldi forrásbevonás - állampapír-kibocsátás - tervezett előirányzata nem jelenik meg a bevételi oldalon. A költségvetési mérleg adatai alapján nem vezethető le az államadósság 2000. évi várható változása.

### **5.1.3. Az állami kezességvállalások**

A törvényjavaslat ötödik fejezete rendelkezik az állami kezességvállalás, kezesi helytállásról és viszontgaranciáról. A törvényjavaslat alapján a Kormány által 2000-ben elvállalható egyedi kezességek keretösszege jobban bővült, mint a költségvetés kiadási főösszege, hiszen az 1999. évi 1%-os keret (35 Mrd Ft) 1,5%-ra emelkedik (57 Mrd Ft-ra). E keretösszegen belül a törvényjavaslat - első alkalommal - 50%-ra korlátozza a készfizető kezességek arányát. Az Áht. 33. § (3) bekezdése értelmében eddig a Kormány csak kivételesen indokolt esetben vállalhatott készfizető kezességet. Ez a százalékos arányban kifejezett meghatározás már számszakilag is mérhető módon jelzi a készfizető kezesség lehetséges súlyát.

Összegszerű korlátozás nélkül vállalhat a Kormány kezességet a törvényjavaslat 34. § (2) bekezdése alapján az energiahordozók biztonsági készletezésére, továbbá a 35. § a) pontjában meghatározott pénzügyintézetekkel szemben. Összevetve a törvényjavaslatot az 1999. évi költségvetéssel, bizonyos típusú kezességek esetében szűkítés tapasztalható. Ennek megfelelően a 35. § b) pontja az MFB Rt. kezességvállalásainak együttes állományát 100 Mrd Ft-ban határozza meg (1999-ben 120 Mrd Ft volt az állomány felső összege). Az Eximbank Rt. és a Mehib Rt. 38. §-ban meghatározott garanciákkal összefüggő állományi adatai megegyeznek az 1999. évivel. A 36. § szerint a hitelintézetek által nyújtott agrárhitelekre a központi költségvetés terhére a Kormány 10 Mrd Ft kezességet vállalhat. Az 1999. évihez képest ez az összeg visszafogottabb (1999-ben e célra 16 Mrd Ft-os keret állt rendelkezésre, valamint a Földhitel és Jelzálogbankkal kapcsolatosan 5 Mrd Ft-os lehetőség is adott volt).

Az Áht. 42. § (1) bekezdése előírja, hogy a Kormány a költségvetési törvényben meghatározott célokra, illetve mértékben történő kezességvállalásról nyilvános határozatban dönt. E paragrafus (4) bekezdése értelmében a Kormány kezességvállalásai alapján várhatóan esedékessé váló fizetési kötelezettségeit összesítve, az esedékessé válás valószínűsége szerint is bemutatva köteles a költségvetési törvényjavaslat indokolásában tájékoztatásul előterjeszteni. A törvényjavaslat általános indokolása (306. oldal) bemutatja a beváltásra kerülő arány ismertetésével a 2000-ben feltehetően beváltásra kerülő állami kezességek összegét. A XXII. PM fejezet 18. címe összességében 20 Mrd Ft állami fizetési kötelezettséget irányoz elő a kezességek és viszontgaranciák beváltására, ezzel szemben a 22.1.9. címen 5,5 Mrd Ft visszatérüléssel számol.

#### 5.1.4. Központi beruházások

A kormányzati beruházások költségvetési bemutatásának törvényi előírása az elmúlt évben változott. A 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet egységes keretek között rendelkezik az államháztartás működési rendjéről (többek között a beruházásokról), hatályon kívül helyezve a korábbi, költségvetési gazdálkodásról (és beruházásokról) szóló jogszabályokat.

Az elmúlt években a költségvetési törvényben szövegesen is be kellett mutatni és megindokolni az újonnan induló központi beruházásokat (a hatályát veszített 157/1995. Korm. rendelet 9. § a) és c) pontja szerint). Az új törvényi megfogalmazás ezt nem teszi kötelezővé, így a 2000. évi költségvetési törvényjavaslat nem is tartalmazza a költségvetési évben újonnan induló központi beruházások indokolását. A törvényjavaslat a 2000-ben újonnan induló, 1 Mrd Ft beruházási összköltséget meghaladó központi beruházások (a **vélemény 4. számú melléklete**) tárgyevi kiadásaként 15.713,8 M Ft-ot tervez. Tekintettel az egyes központi beruházások jelentős összegére (a következő táblázat mutat be néhány példát), a megalapozott döntéshozatal érdekében célszerű lenne az Országgyűlés tájékoztatására bemutatni azok indokoltságát.

millió Ft-ban		
Fejezet	Megnevezés	Kiadás
XI. 19.1.5.	Tűzoltógépjármű fecskendő beszerzés	1.824,2
XXII. 13.1.3.	APEH Informatikai fejlesztése	2.200,0
XXII. 13.1.4.	Röszke határátkelőhely és autópálya	1.200,0
XXIII.10.1.4.	Épített örökség újjáépítése	1.000,0

*Forrás: a 2000. évi költségvetési törvényjavaslat*

A törvényjavaslat nem teljesíti az Áht. 23. § (2) bekezdése előírását, melynek értelmében a központi beruházások három éves programját évente ki kell dolgozni és a költségvetési törvényjavaslattal egyidejűleg, annak részeként előterjeszteni.

## **5.2. Az elkülönített állami pénzalapok**

A költségvetési törvényjavaslat 2. számú melléklete és az általános indokolás funkcionális táblázatai jelenítik meg a két elkülönített állami pénzalapot. A Központi Nukleáris Pénzügyi Alap költségvetése többletet, a Munkaerőpiaci Alap költségvetése hiányt tervez. Munkaerőpiaci Alap tervezett hiánya 280,7 M Ft-tal meghaladja a PM tervezési köriratában meghatározott 4,4 Mrd Ft-ot.

A zárszámadásokban több éve nyomon követhető a Munkaerőpiaci Alap közel 50 Mrd Ft-os maradványa. A jelentős mértékű maradvány sorsáról eddig nem született döntés.

A törvényjavaslat 30. §. (2) bekezdésének megfogalmazása szerint “a pénzalapok év végi egyenlege nem térhet el” a 2. számú mellékletben jóváhagyott összegtől. A 2. számú melléklet a Munkaerőpiaci Alap év végi egyenlegére 4.680 M Ft-os hiányt tervez, azaz a törvényi előírás kizárja az alap esetleges pozíció-javítási lehetőségét.

## **5.3. A TB alapok és a központi költségvetés kapcsolata**

A Kormány - az elmúlt évhez hasonlóan - a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai 2000. évi költségvetéséről szóló törvényjavaslatot a központi költségvetés törvényjavaslatával együtt nyújtotta be az Országgyűlésnek. A társadalombiztosítási költségvetésről az ÁSZ önálló véleményt készít, így e pont csak a központi költségvetést érintő kapcsolatokat tárgyalja.

A társadalombiztosítás működésének fenntartását segíti az alapok által a Kincstári Egységes Számlához kapcsolt megelőlegezési számláról felvehető korlátlan összegű hitel, amelyről a törvényjavaslat 29. § (1) bekezdése rendelkezik. A hitel igénybevételének alapfeltételét a 29. § (4) bekezdése tartalmazza, e jogszabályhelyen túl a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak finanszírozási rendjét előíró 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet előírásai érvényesülnek.

A központi és a társadalombiztosítási alrendszer költségvetésének együttes előterjesztése lehetőséget ad a központi költségvetés fejezeteitől különféle jogcímen átadott hozzájárulások és a társadalombiztosítás költségvetése bevételi oldalának összevetésére. Ez a dokumentumok alapján azonban nem minden esetben lehetséges. Ennek fő oka, hogy az átvett pénzeszközök nem azonos szerkezetben - jogcímenek - jelennek meg a társadalombiztosítás költségvetése bevételi oldalán, mint a központi költségvetési fejezetek címrövidítésében. Az összegek nyomon követését a központi költségvetés előirányzatainak funkcionális osztályozása sem könnyíti meg.

A szerkezeti különbözőség miatt a társadalombiztosítás által folyósított, de a központi költségvetésből

megtérített ellátások - összesen mintegy 281 Mrd Ft - csak részben feleltethetők meg a két költségvetési törvényjavaslat között.

Az újonnan bevezetett funkcionális osztályozás nem következetesen érvényesül a törvényjavaslatban. Pl. a XI. BM fejezet 19.2.29. jogcím-csoporton található 7.910 M Ft-os, a hivatásos állomány nyugdíjazásával összefüggő előirányzat a központi költségvetésben F02 (védelem) besorolást kapott, míg a társadalombiztosítás költségvetése bevételi oldalán F06.b (nyugellátások) besorolással szerepel. Ezzel szemben a XIII. HM fejezettől a társadalombiztosításnak hasonló célra átadott előirányzat mindkét alrendszerénél azonos F06.b kódon (nyugellátások) jelenik meg.

A társadalombiztosítás költségvetése bevételi oldalán a XIV. IM (1.370 M Ft), a XXII. PM (430 M Ft) és a X. MH (430 M Ft) fejezetektől átvett összegek a hivatkozott fejezetek előirányzatai között sem számszakilag, sem a funkcionális kódok segítségével nem azonosíthatók.

A XIII. HM fejezet 8.2.32. jogcím-csoporton bemutatott 11.000 M Ft-os társadalombiztosítási hozzájárulással szemben a társadalombiztosítás költségvetése bevételi oldalán 10 M Ft-tal magasabb összeg szerepel (társadalombiztosítás költségvetési törvényjavaslat 1. sz. melléklet 1.3.8. és 1.3.9.1. címek összegeként).

## 5.4. A helyi önkormányzatok

A helyi önkormányzatok és a helyi kisebbségi önkormányzatok részére javasolt állami támogatások, hozzájárulások és az átengedett személyi jövedelemadó együttes összege 6,3%-kal haladja meg az 1999. évi országgyűlési előirányzatot. A Kormány számításai szerint az 1999. évi SZJA zárolással, továbbá a fejezetekhez átkerült feladatok előirányzataival korrigált bázishoz képest a növekedés 8,9%, ugyanakkor az így megállapított növekmény sem tartalmazza teljes körűen a szakmai törvények által előírt többletfeladatok költségeit. A legjelentősebb ezek közül a közoktatási törvény 1999. évi módosítása, mely már 1999. évben 1,4 Mrd Ft, a 2000. évben pedig 7,4 Mrd Ft többletköltséget jelent az önkormányzatok számára. (A helyi önkormányzatok központi költségvetési támogatásainak, hozzájárulásainak alakulását a **vélemény 5. számú melléklete** mutatja be.)

Az önkormányzatok saját bevételei közül a privatizációs és egyéb felhalmozási célú forrásoknál a Kormány is csökkenéssel, míg az

Egészségbiztosítási Alaptól, illetve az elkülönített alapoktól átvett összegek tekintetében az inflációtól elmaradó növekménnyel számol.

Mindezek együttes hatására a 2000. évben is tovább mélyül az önkormányzati feladatok és a rendelkezésre álló források közötti feszültség.

Az 1990-től működő forrásszabályozás, valamint az önkormányzatok feladat- és hatásköri rendszere alapvetően nem változik, a törvénytervezet az egyes szabályozó elemek kisebb korrekcióira tesz javaslatot. A korábbiaknál komplexebbé és vélhetően hatékonyabbá is válik a társulások feladatellátás ösztönzése azáltal, hogy a rendszerbe - az "önhikis" támogatással való harmonizáció révén - ezt ösztönző elemek is beépülnek. Első ízben tartalmaz javaslatot a törvénytervezet a települési önkormányzatok által nem kötelezően ellátott térségi feladatok finanszírozási gondjának megoldására azzal, hogy ezeket az SZJA kiegészítés 4. számú melléklet szerinti elosztása során differenciáló tényezőként figyelembe veszi. A korábbi javaslataink részbeni elfogadásával jelentősen átrendeződnek a normatív hozzájárulások és egyéb kiegészítő támogatások, melynek eredményeként csökken a központosított előirányzatok köre és néhány területen oldódik a felhasználási kötöttség. Ezzel párhuzamosan azonban a folyósítási jogcímek növelésére, illetve a pénzek elaprózására irányuló törekvés is megfigyelhető (pl. forráshiány pótlására irányuló külön támogatási formák).

Az önkormányzati rendszer megteremtésével együtt bevezetett és alapvetően helyes forrásszabályozás egyes elemei az időközben bekövetkezett változások hatására jelentősen módosultak, ezáltal elengedhetetlen újragondolásuk. Az átengedett, megosztott bevételek között szereplő személyi jövedelemadó végleg elveszíti annak növekedéséhez fűződő, önkormányzatokat ösztönző jellegét. A forráshiány miatt támogatásban részesített önkormányzatok száma már 1999. évben meghaladta azok egyharmadát. A 2000. évre pedig - a központi források nagyságrendje, az inflációtól várhatóan elmaradó saját bevételek és átvett források alapján - a számuk további növekedése prognosztizálható. Mindezek szükségessé teszik az önkormányzatok feladat- és hatásköri rendszerének, valamint a szabályozó rendszer egészének sürgős felülvizsgálatát és olyan időpontban történő megreformálását, hogy annak eredményei mielőbb hasznosíthatók legyenek a költségvetési tervezés során.

## **5.5. Társadalmi önszerveződések**

A jogszabályi megfogalmazás szerint társadalmi önszerveződés az egyházi jogi személyek, társadalmi szervezetek, alapítványok, közalapítványok, közhasznú társaságok és humánszolgáltatásokat főtevékenységként végző, a személyi jövedelemadóról szóló törvény hatálya alá tartozó egyéni vállalkozók - együtt: nem állami

intézmények fenntartói (1993. évi LXXXVII. törvény, 1998. évi XC. törvény, 217/1998.(XII. 30.) Korm. rendelet).

A humánszolgáltatásokat ellátó nem állami intézmények normatív állami hozzájárulásban részesülnek. A törvényjavaslat 31. § (1) bekezdése szerint megfelelő felosztási szabályoknak eleget téve igényelhetik a támogatást és utólag, szabályozott módon elszámolnak a felhasznált összeggel.

A törvényjavaslat 33. § (3) bekezdése értelmében a pártok kivételével más közhasznú, kiemelkedően közhasznú szervezetek az általános tartalék, a fejezetek ágazati, szakmai célú pénzeszközei, a helyi önkormányzatok és az elkülönített állami pénzalapok költségvetései terhére is részesülhetnek támogatásban.

A jogszabályi felhatalmazás alapján az I. OGY fejezeten kívül további nyolc fejezet - fejezeti kezelésű előirányzata terhére - támogat társadalmi önszerveződést, nem állami humánszolgáltatást, alapítványt, társadalmi szervezetet, egyházi felsőoktatási tevékenységet (27,7 Mrd Ft a tervezett támogatás).

## Javaslatok

Az Állami Számvevőszék a dokumentum törvényességi és számszaki ellenőrzése (1. sz. füzet), valamint a fejezeteknél és a helyi önkormányzatoknál végzett helyszíni ellenőrzései (2. és 3. sz. füzet és a 2. sz. füzet függeléke) alapján teszi meg javaslatait a **Kormány részére**.

### **I. A törvényjavaslat normaszövegének módosítására és a dokumentum kiegészítésére**

A törvényjavaslat normaszövegének módosítása és a dokumentum kiegészítése - mivel a törvényjavaslat már benyújtásra került - csak országgyűlési bizottsági, illetve képviselői módosító indítvánnyal történhet meg.

1. Rendelkezzen a törvényjavaslat 6. § (1) bekezdésében az államadósság privatizációs bevételből történő csökkentésének eljárási rendjéről és az ezzel kapcsolatos felhatalmazásokról.
2. Módosítsa a törvényjavaslat 6. §-a (13) bekezdésében a (11) bekezdésre való téves hivatkozást, helyette a (12) bekezdést szerepeltetve.
3. Módosítsa a törvényjavaslat 15. § (2) bekezdésében a 3. számú melléklet 1. pontjára való téves utalást, az ugyanis a községi általános feladatokra vonatkozik.

4. Hozza összhangba a törvényjavaslat 27. § (2) bekezdésében a 8. számú melléklet III. részére történő utalást a hivatkozott melléklettel, mivel a 8. számú mellékletnek nincs III-as része.

5. Módosítsa a törvényjavaslat 30. § (2) bekezdését, mert a bekezdés kizárja az alap esetleges pozíció-javítási lehetőségét. A javasolt módosítás: "*A pénzalapok év végi egyenlege negatív irányban nem térhet el a 2. számú mellékletben jóváhagyott összegtől.*"

6. Fontolja meg a törvényjavaslat 56. §-át elhagyását és az abban foglalt (HM Radar Rádiótechnikai Rt. 1999. év végi kamattartozásának elengedése) rendelkezést az 1999. évi zárszámadásai törvényjavaslatban szerepeltetve.

7. Hagyja jóvá elkülönítetten, külön alcímen a közoktatásról, a kulturális javak védelméről szóló szaktörvények által előírt kiegészítő előirányzatokat a Belügyminisztérium, az Oktatási Minisztérium, továbbá a Nemzeti Kulturális Örökség Minisztérium fejezeteiben és a törvény végrehajtásáról szóló rendelkezések között írja elő ezeknek az összegeknek a célhoz kötött felhasználását.

8. Határozza meg azokat az objektív követelményeket a címzett és céltámogatásról szóló 1992. évi LXXXIX. tv. 4. számú mellékletében, amelyek alapján a Kormány a szennyvízelvezetés és tisztítás támogatására beérkezett pályázatok között rangsorolhat.

9. Törölje az 5. számú melléklet 9. pontjában szereplő 300 M Ft, továbbá a 6. számú melléklet 3. pontjában szereplő 500 M Ft támogatást az ott meghatározott jogcímenek, és hagyja jóvá egyidejűleg a 6. számú melléklet 1. pontjában szereplő előirányzatot 800 M Ft-tal megemelt összegben, 11.113,4 M Ft-ban.

10. Törölje a 6. számú melléklet 1. pontjának utolsó bekezdésében előírt elszámolási kötelezettséget, mivel a jelenlegi törvényi szabályozás mellett az elszámolás csak formális lehet.

11. Hagyja jóvá a 6. számú melléklet 1/c. pontjában szereplő kizáró ok helyett a következőt: "*az egészségügyi, szociális, oktatási intézményeinek intézményenkénti kihasználtsága az 50%-ot nem éri el, kivéve azt az 1.100 lakosság alatti helyi önkormányzatot, ahol az általános iskolai tanulók 4.-nél magasabb évfolyamainak oktatása a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. tv. szerint létrehozott társulás keretében történik.*"

12. Törölje a 8. számú melléklet I. rész kiegészítő szabályainak 3. pontjában megfogalmazott tiltó rendelkezést, mert így a tervezettnél nagyobb tanuló, vagy pedagóguslétszám után nincs lehetőség a többlettámogatás érvényesítésére.

13. Egészítse ki a törvényjavaslat normaszövegét a hiány finanszírozásának módjával, eleget téve ezzel az Áht. 8/A. (1) és 28. § (2) bekezdéseiben foglalt rendelkezéseknek.

14. Egészítse ki a törvényjavaslatot olyan kimutatással, amelyből egyértelműen megállapíthatók az EU csatlakozást szolgáló előirányzatok és azok forrásösszetétele.

15. Egészítse ki a törvényjavaslatot az Áht. 116. §-ában a költségvetési törvényjavaslat előterjesztésére vonatkozóan előírt hiányzó mérlegekkel és kimutatásokkal.

16. Adjon tájékoztatást az Áht. 36. § b) pontjának megfelelően a többéves kihatással járó kiadási tételekről.

17. Terjessze elő a költségvetési törvényjavaslat részeként a központi beruházások három éves programját.

18. Mutassa be az Áht. 36. § c) pontja előírásának megfelelően a költségvetési évet követő két év várható előirányzatait.

## **II. A költségvetés végrehajtási feltételeinek, valamint a tervezőmunka megalapozottságának javítására**

A Magyar Köztársaság költségvetése végrehajtási feltételeinek, valamint a mindenkorl tervező munka megalapozottságának javítása érdekében - a vélemény 2. sz. füzetében (és annak függelékében), valamint a 3. sz. füzetében részletezett megállapítások alapján - javasoljuk.

19. Kezdeményezze, hogy az önkormányzatok feladat- és hatásköri, valamint a forrásszabályozó rendszerének a felülvizsgálata és korrekciói olyan időpontig készüljenek el, hogy annak eredményei a tervező munkában mielőbb hasznosíthatók legyenek.

20. Dolgoztassa ki az Oktatási Minisztériummal 2000. január 1-jei hatálybalépéssel a költségvetési törvényjavaslat 3. számú mellékletének 21/b. és 21/c. pontjában szereplő normatív hozzájárulásokhoz kapcsolódó mutatószámok dokumentálásához szükséges statisztikai jelentések és tanügyi nyilvántartások rendjét, hogy a javaslatban szereplő hozzájárulás igénybevételének jogszerűsége dokumentálható, ellenőrizhető legyen.

21. Tegyen eleget az Áht. 124. §-ában kapott felhatalmazás alapján az Áht. 116. §-ában említett mérlegek tartalmának részletes szabályozására vonatkozó szabályozási kötelezettségének.

22. Intézkedjen a Munkaerőpiaci Alapnál több éve nyomon követhető pénzmaradvány sorsáról.
23. Dolgoztasson ki olyan, az APEH járulékbehajtási tevékenységét értékelő és ösztönző feltételrendszert, amely tényleges teljesítmény-javuláshoz - nem pusztán egyes, a behajtási hatékonysággal kevésbé összefüggő előirányzatok teljesítéséhez - köti a jutalmazást.
24. Tekintse át - az államháztartási reform keretében - a költségvetési intézmények szétaprózott, decentralizált rendszerét és tegyen intézkedéseket az intézmények számának lehetséges csökkentésére.
25. Gondoskodjon arról, hogy - a makroszámítások megalapozottságának javítása érdekében - a szükséges információk a tervezéshez kellő időben rendelkezésre álljanak.
26. Vizsgálja meg a KHVM fejezethez tartozó Légiforgalmi és Repülőtéri Igazgatóság vállalkozói szférába történő átsorolásának lehetőségeit.
27. Intézkedjen, hogy a fejezeteket felügyelő szervek vezetői gyorsítsák fel az állami feladatok felülvizsgálatát a 2230/1999. (IX.8.) számú kormányhatározatban megfogalmazott követelményrendszerhez igazodva, biztosítsák az intézmények működőképességének fenntartását.
28. Intézkedjen, hogy a fejezeteket felügyelő szervek vezetői követeljék meg a fejezeti kezelésű előirányzatok tervszámainak megalapozottságát, a tervezés során tárják fel a megtakarítási lehetőségeket és a feladatok ismételt rangsorolásával alakítsák ki a reális keretszámokat.
29. Intézkedjen, hogy a fejezeteket felügyelő szervek vezetői gondoskodjanak arról, hogy az előirányzatok intézmények közötti elosztásánál a feladatokhoz igazodó keretszámok szerepeljenek.

## **Melléklet**

A jelentés mellékletei nyomtatott formában olvashatóak.