

354 Jelentés az Állami Számvevőszék 1996. évi tevékenységéről

TARTALOMJEGYZÉK

I. AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK ELLENŐRZÉSI FELADATAI ÉS AZ ELLENŐRZÉSEK EREDMÉNYEI

- 1. Ellenőrzési munkánk jellemzői**
- 2. Az ellenőrzések megállapításai és javaslatai**
- 3. Az ellenőrzések hasznosulása**

II. AZ 1996. ÉVBEN BEFEJEZETT ELLENŐRZÉSEK MEGÁLLAPÍTÁSAINAK, JAVASLATAINAK ÁTTEKINTÉSE

- A. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS GAZDÁLKODÁSÁNAK ELLENŐRZÉSE**
- B. AZ ÁLLAM GAZDÁLKODÓI VAGYONA ÉS A PRIVATIZÁCIÓ ELLENŐRZÉSE**
- C. EGYÉB TÖRVÉNYI KÖTELEZETTSÉGEN ALAPULÓ ELLENŐRZÉSEK**

III. AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK MŰKÖDÉSI FELTÉTELEI

- 1. SZEMÉLYI FELTÉTELEK, OKTATÁS ÉS TOVÁBBKÉPZÉS**
- 2. TÁRGYI FELTÉTELEK**
- 3. NEMZETKÖZI KAPCSOLATOK**

Melléklet

Bevezető

Az Állami Számvevőszék 1996-ban működésének hetedik évét zárta. Munkánk középpontjában 1996-ban a törvényekben előírt ellenőrzési kötelezettségek teljesítése és a törvényhozás tevékenységének segítése állt.

Az Országgyűlés, illetve annak bizottságai és a Számvevőszék közötti kapcsolatok az elmúlt évben tovább fejlődtek. Ezt nagymértékben elősegítette, hogy 1994. évi

beszámolóinkat az Országgyűlés plenáris ülésen tárgyalta meg továbbá, 1995-ben az Országgyűlés bizottsági elnökeinek értekezlete külön foglalkozott jelentéseink hasznosításával. Az elmúlt évben a bizottságok jelentéseink többségét megtárgyalták, kifejtették véleményüket és javaslatainkkal kapcsolatos határozatokat hoztak. Egyes albizottságok jelentéseink megállapításainak és javaslatainak hasznosulását azzal is elősegítették, hogy beszámoltatták azok teljesítéséről az ellenőrzött szerveket.

Beszámolóinkat abban a reményben készítettük el, hogy azt az Országgyűlés ismét felveszi tárgysorozatába és arról általános vitát folytat. Ennek eredménye további orientációt, ösztönzést adhat tevékenységünk fejlesztéséhez, színvonalának emeléséhez.

I. AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK ELLENŐRZÉSI FELADATAI ÉS AZ ELLENŐRZÉSEK EREDMÉNYEI

1. Ellenőrzési munkánk jellemzői

Az Állami Számvevőszék (ÁSZ) ellenőrzési kötelezettségeit mindenekelőtt az Alkotmány és a Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII. tv. határozza meg. A megalakulást követően újabb jogszabályok és a nemzetközi kapcsolatok kiépülése is tovább bővítették az ÁSZ jogosítványait és feladatait. A növekvő ellenőrzési kötelezettségek teljesítése és a rendelkezésre álló kapacitások összhangjának megteremtése érdekében az ÁSZ szempontokat határozott meg az 1996. évi ellenőrzési feladatok kiválasztásához.

Az ÁSZ elmúlt évi munkája egyik súlypontját jelentette a törvényekben előírt kötelezettségeiből fakadó rendszeres ellenőrzések elvégzése. Ezek a vizsgálatok már évek óta lekötik az ellenőrzési kapacitás jelentős részét.

Évenkénti kötelezettségünknek megfelelően ellenőriztük az 1995. évi központi költségvetés zárszámadását, az 1997. évi költségvetési javaslat megalapozottságát; az Állami Privatizációs és Vagyonkezelő Rt. 1995. évi tevékenységét; a központi költségvetésből az önkormányzatoknak juttatott támogatások igénybevétele és elszámolását, valamint egyes önkormányzatok 1994. évi zárszámadását és az 1996. évi költségvetési javaslatait; továbbá a társadalombiztosítás alapjai

1994. évi zárszámadását és 1996. évi költségvetési tervét. Kétévenkénti ellenőrzési kötelezettségünk alapján vizsgáltuk a költségvetési támogatásban részesülő pártok gazdálkodásának törvényességét.

Rendszeres ellenőrzési kötelezettségünk alapján 1996-ban fejeződött be a Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Minisztérium gazdálkodására, a Nemzetközi Gazdasági Kapcsolatok Minisztériuma fejezet megszüntetésére irányuló pénzügyi-gazdasági ellenőrzés. 1996-ban végeztük el a központi költségvetés helyzetét jelentős mértékben meghatározó, a költségvetés hiányát finanszírozó értékpapír kibocsátás, továbbá a Nemzetközi elszámolások fejezet pénzügyi-gazdasági ellenőrzését.

Az 1996. évi ellenőrzések másik súlypontját jelentették az új jogszabályokból és jogszabályi változásokból adódó vizsgálatok, illetve az azokra való felkészülés. Az előbbieket alapján fejeztük be az alapítványok, közalapítványok körében a fejezetek és intézményeik által juttatott állami pénzeszköz és vagyon felhasználásának, működtetésének vizsgálatát. A jogszabályok változása alapján került sor a hitel-, bank-, és adóskonszolidáció; továbbá az országos kisebbségi önkormányzatok gazdálkodásának ellenőrzésére is.

Előkészítettük a közbeszerzési törvény érvényesülésének és a Kincstár működésének ellenőrzését.

Az állam vállalkozói vagyona és a privatizáció ellenőrzésének keretében került sor a MATÁV RT. továbbá a Dunamenti Erőmű Rt. és a Hódmezővásárhelyi Tangazdaság és a Törökszentmiklósi Mezőgazdasági Rt. gazdálkodásának vizsgálatára.

A törvényben előírt rendszeres ellenőrzési kötelezettségeink mellett elnöki döntés alapján a miniszterelnök és az országgyűlési bizottságok által kezdeményezett ellenőrzéseket is folytattunk (a búzatermés állami felvásárlása és exportja, a haderőfejlesztési célok érvényesülése a HM 1994-95. évi költségvetésében, a Nemzeti Gyermekek- és Ifjúsági Közalapítvány, a Magyar Alkotóművészeti Közalapítvány). Bővülő nemzetközi kapcsolatainkkal összhangban más számvevőszékekkel közös vizsgálatokat végeztünk, melyek a főiskolák gazdálkodására, PHARE segélyek felhasználására, továbbá az EU csatlakozást szolgáló pénzforrások felhasználására irányultak.

Az Állami Számvevőszék 1996-ban is alkotmányos és törvényi kötelezettségei alapján, az ellenőrzési tervben foglaltak szerint végezte ellenőrzéseit. Az elmúlt évben 61 jelentést készítettünk. (A jelentések címlistáját a Melléklet tartalmazza).

Jelentéseinket az év folyamán rendszeresen közzétettük. Az ellenőrzések legfontosabb megállapításainak, javaslatainak összefoglalása (beszámolónk II. része) lehetőséget nyújt munkánk eredményeinek részletesebb áttekintésére. Ezért itt ellenőrzési tapasztalataink közül a legfontosabbakat, elsősorban a szabályozást érintő jelenségeket emeljük ki.

2. Az ellenőrzések megállapításai és javaslatai

Főbb megállapítások

Az 1995. évi központi költségvetés zárszámadásának ellenőrzése alapján megállapítottuk, hogy az Országgyűlés az elmúlt évben sem kapott áttekinthető képet a költségvetés teljesítéséről. Továbbra sem került sor az állami vagyon pontos bemutatására, annak változásáról való részletes elszámolásra. A zárszámadási dokumentumok ellenőrzését korlátozta a társadalombiztosítási alapok beszámolójának késedelme és az állami vagyonkezelő szervezet beszámolójának hiánya. A fejezetek és intézményeik egy része az új számviteli törvény megjelenése után 5 évvel sem rendelkezett az előírásoknak megfelelő, a számviteli elszámolásokat szabályozó számlarenddel. A Kormány jóval túllépte a kezességvállalások és érvényesítések költségvetési törvényben limitált értékét, amelyről a pénzügyminiszter megelőzően nem tájékoztatta a Kormányt.

A közigazgatás korszerűsítéséről, a létszámcsökkentés végrehajtásáról, az állami feladatok felülvizsgálatáról nyertünk tapasztalatokat a Nemzetközi Gazdasági Kapcsolatok Minisztériuma fejezet megszüntetésével kapcsolatos vizsgálatunk során is. Megállapítottuk, hogy annak összevonása az Ipari és Kereskedelmi Minisztériummal mechanikusan történt. Az összevonás nem mérsékelte a központi költségvetés kiadásait.

Megvizsgáltuk a haderőfejlesztési célok érvényesülését a Honvédelmi Minisztérium 1994-95. évi költségvetésében. A haderőreform késedelmes indítását mindenekelőtt a szabályozási háttér hiánya okozta. Az elvárásokban tükröződő általános korszerűsítési törekvéseknek a nemzetgazdaság teherbíró képessége is határt szabott. Az utóbbi években a költségvetési források egyre kevésbé tudták fedezni a honvédség szükségleteit.

Az angol számvevőszékkel párhuzamosan szervezett program szerint vizsgáltuk a főiskolák és az egyetemek főiskolai karai állami támogatásának felhasználását. Megállapítottuk, hogy

1993. és 1996. között -részben az állami szabályozások elégtelensége miatt- ezen intézmények integrációjában jelentősebb előrehaladás nem történt. Erdemben nem változott a bázisalapú finanszírozási rendszer, nem sikerült megteremteni a normatív finanszírozás feltételeit. Emiatt több főiskolának is napi likviditási gondjai voltak. Általában romlottak a felsőoktatás technikai feltételei.

A fejezetek és intézményeik által az alapítványoknak juttatott támogatások és vagyonfelhasználás ellenőrzése során 308 alapítványtól beérkezett adatokat dolgoztunk fel, 11 alapítványt helyszínen ellenőriztünk. Tapasztalataink szerint az alapítvány mint jogintézmény hasznosnak bizonyult, ugyanakkor az alapítványok nem tudták kellőképpen koncentrálni az államháztartáson kívüli pénzeszközöket. Vizsgálatunk az 1992-94 között adott 48,1 Mrd Ft állami támogatásra terjedt ki. Az alapítványok gazdálkodásával kapcsolatos ellenőrzési tapasztalataink többségében negatívak. A közalapítványok támogatása törvényileg nem szabályozott. Az általunk ellenőrzött alapítványok közel felének nincs semmilyen belső szabályzata, számos esetben megsértették a pénzügyi-bizonylati fegyelem alapvető normáit. A kuratóriumok egyharmada nem készített költségvetést, nem tárgyalta meg az éves beszámolót. A szabálytalanságok nemcsak a rendeltetésnek megfelelő működést akadályozzák, hanem az alapítványokat támogatók bizalmának elvesztéséhez is vezethetnek.

A társadalombiztosítási alapok 1995. évi zárszámadásának vizsgálatánál megállapítottuk, hogy az alapok költségvetéséről szóló 1995. évi törvényben meghatározott egyensúlyi állapot már akkor sem volt reális és betartható. Az alapok pénzügyi helyzete a vártnál lényegesen kedvezőtlenebbül alakult és az ellátások színvonala sem javult. Ebben az is szerepet játszott, hogy egyes intézkedéseket nem lehetett bevezetni, mivel azok ütköztek az Alkotmánnyal. A társadalombiztosítási alapok nem megfelelő nyilvántartási rendszerük miatt több számviteli alapelvet megsértettek, legfőképpen a mérlegvalódiság elvét. Vagyongazdálkodásuk számos eleme nem felelt meg a törvényi előírásoknak. Felhatalmazás nélkül vagyonelemek átcsoportosítására került sor. A Nyugdíjbiztosítási Alap befektetéseket beruházásként tüntetett fel. Az alapoknak történő vagyonyjuttatás célja továbbra sem tisztázott, 1995-ben is a tervezett érték alatt maradt. Javasoltuk, hogy az Országgyűlés mielőbb alkossa meg a társadalombiztosítási alapok vagyongazdálkodásáról szóló törvényt. Az önkormányzatoknál 1996-ban mintegy 1000 helyszíni

vizsgálatot végeztünk. A tapasztalatok szerint az önkormányzati struktúra kedvezőtlen feltételeket teremtett a pénzeszközök takarékos, hatékony felhasználásához (a pénzfelhasználás közel 3200 helyi és területi önkormányzatnál és 13 500 önkormányzati intézményben történik). Ez az erőforrások túlzott szétforgácsolását jelenti. Az önállóvá lett önkormányzatok a hatékonysági követelményeknek nem megfelelő ellátó szervezeteket is létrehoztak és működtetnek (általános iskolák, faluházak, tornacsarnokok). A negatív folyamatoknak a finanszírozási rendszer sem szabott gátat. Vizsgálataink szerint az önkormányzatok többsége nem értékeli az ellenőrzések fontosságát és továbbra sem tesz eleget a törvényben előírt ellenőrzési kötelezettségének.

Ellenőrzéseink jelentős része 1996-ban is az önkormányzatok költségvetési kapcsolataira irányult. A normatív állami hozzájárulás vizsgálata 462 önkormányzatra és 1721 intézményre terjedt ki. Az ellenőrzések eredményeként minden alkalommal javaslatot tettünk az önkormányzatok által jogosulatlanul igénybevett összegek elvonására, illetve a nem megfelelően igényelt, de az önkormányzatokat pótlólagosan megillető hozzájárulások központi költségvetésből való kiutalására. A cél- és címzett támogatások ellenőrzése eredményeként javaslatot tettünk a támogatás hatékonyabb felhasználására és a kapacitások jobb kihasználására.

Az önkormányzatok központosított előirányzatainak felhasználásával kapcsolatban jórészt a helyi - elsősorban szociális jellegű - szabályok pótlására, a nyilvántartások, az elszámolások szabályszerűségének betartására tettünk javaslatot. Összességében pedig vizsgálatunk 1996-ban is bemutatta, hogy a sokféle és elaprózódott központosított előirányzatok szövevénye szinte áttekinthetlenné teszi az önkormányzati feladatok finanszírozását, nem egy esetben a feladatellátásban lévő ellentmondások hordozójává vált (háztartási tüzelőolaj, közműfejlesztési hozzájárulás).

1996-ban kiemelt feladatunk volt az önkormányzati vagyonnal történő gazdálkodás vizsgálata. A helyszíni vizsgálatok során elsősorban a vízközmű vagyon nyilvántartásának teljes körűvé tételére, az önkormányzati tulajdonosi jogok gyakorlásának szabályozására, a hatósági ármegállapítás megalapozottabbá tételére hívtuk fel a figyelmet. A vizsgálat azt is föltárta, hogy az önkormányzatok a törzsvagyonba tartozó közmű vagyont helytelenül társaságba adták úgy, hogy afölött a rendelkezési jogosultságuk megszűnt. A távhőellátás utóellenőrzése ugyancsak az önkormányzati vagyonnal való gazdálkodást érintette. Megállapítottuk, hogy az 1991. évi alapvizsgálat óta

jelentősen nem korszerűsödött a távhőellátás technikai bázisa és az energia-kibocsátás mérési feltételei. A távhő közművek az ésszerű gazdálkodás követelményeit nem tudták teljesíteni, a távhőszolgáltatási díjakba tartalékokat is beépítettek.

A helyi önkormányzatok infrastrukturális fejlesztéseihez számos forrásból nyújtott támogatások felhasználásának hatékonyságát nagymértékben csökkentette a koncepcionális terület és településfejlesztés hiánya, az infrastrukturális fejlesztések ellentmondásos pénzügyi szabályozása, az állami források elosztási, pályázati rendszerének hiányosságai.

Vizsgáltuk a helyi önkormányzatok pénzügyi egyensúlyi helyzetét és helyi adóztatási tevékenységét. Az önkormányzatok eladósodása 1995-ben tovább nőtt, az azóta meghozott központi intézkedések kedvező hatása csak 1996. második félévétől válik érezhetővé. Helyi adókat a lakosság alacsony jövedelme miatt nagyon sok önkormányzat nem tudott bevezetni. Főképpen az iparüzési adót alkalmazták a közepes, illetve a nagyobb települések. A helyi adóztatás tovább differenciálta az önkormányzatokat, a gazdagabb önkormányzatok vagyoni helyzete még kedvezőbb lett, a szegényebb önkormányzatok pénzügyi helyzete tovább romlott.

Az Áht. előírása szerint 1996-ban új feladatként fejeztük be a 11 országos nemzetiségi kisebbségi önkormányzat pénzügyi-gazdasági tevékenységének ellenőrzését. Az 1995-ben alakult országos nemzetiségi kisebbségi önkormányzatoknál a számviteli rend, könyvviteli nyilvántartások területén mutatkozó hiányosságok kijavítására hívtuk fel a figyelmet. A Pénzügyminisztériumnak javasoltuk a kisebbségi önkormányzatok finanszírozási rendszerének kialakítását.

Az Állami Privatizációs és Vagyonkezelő Rt. 1995. évi tevékenységének ellenőrzéséről készült jelentésünkben már 1996-ra várható tendenciákat is jeleztünk. Az ÁPV Rt. 1995-ben az állammal szembeni kötelezettségét teljesítette, sőt rekord 481 milliárd Ft-os privatizációs bevételt ért el.

Ugyanakkor arra is rámutattunk, hogy a költségvetési szempontból eredményes értékesítési tevékenység - amely az energia szektor privatizálásán alapult - a törvényi szabályozásban meghatározott főbb privatizációs követelményeknek nem felelt meg, mert a gazdasági társaságoknál konkrét tőkeemelési, fejlesztési kötelezettséget a szerződések nem írtak elő, munkahelyteremtés, illetve megőrzés helyett létszámleépítés történik. Az értékesítési folyamatot elsődlegesen a minél előbbi árbevétel elérése motiválta és nem a társaságok fejlesztési-szakmai érdeke. A vizsgálat az ÁPV Rt. tevékenységében számos területen -

vagyonkezelés, kötelezettségek teljesítésének kezelése, informatikai, számviteli rendszer működése - hiányosságokat tárt föl.

Az ÁPV Rt. törekvései következtében a villamos energiaipari privatizáció - szakmai szempontból előkészítetlen volt, állapítottuk meg a Dunamenti Erőmű Rt. működésének és privatizációjának ellenőrzése során. Megállapításaink rámutattak az ár- és tarifarendszer megoldatlanságaira és a forrás-teljesítmény növelő beruházások finanszírozásának tisztázatlanságára.

A Magyar Távközlési Vállalat ellenőrzése során vizsgáltuk az átalakulás, a gazdálkodás és a privatizálás súlypontjait. A MATÁV 1993. évi első privatizációjával egyidőben verseny nélküli, sokszereplős (18 vidéki telefontársaság részvételével) koncessziós piac jött létre. Kellő előkészítettség hiányában a helyi koncessziós társaságok részére történt kötelező eszközátadás 4 milliárd Ft-os állami vagyонvesztéssel járt, mert az egyes társaságok a könyv szerinti MATÁV vagyónértéket nem fogadták el.

A hitel- bank- és adóskonzolidáció végrehajtását a Magyar Hitelbanknál a Magyar Befektetési és Fejlesztési Banknál és a Konzumbanknál ellenőriztük. A konszolidációs folyamatban felhasznált pénzforrásokból 140 milliárd Ft sorsát vizsgáltuk. Megállapítottuk, hogy a vizsgált pénzügyintézetek a Kormány előírásait nem tartották be és ezzel - valamint az Ybl Banknak a hitelkonszolidációba való bevonásával - 8,7 milliárd Ft-os kárt okoztak a költségvetésnek, mert ilyen névértékben jogosulatlanul került a pénzügyintézetekhez államkötvény. A vizsgálat számos szakszerűtlen eljárást tárt fel a Pénzügyminisztériumnál, valamint a vizsgált bankoknál. A vizsgált pénzügyintézetekhez került államkötvények a hitelkonszolidáció következtében 1993-95. között 75 milliárd Ft kamatkiadást okoztak a költségvetésnek, 5,5 milliárd Ft bevétellel szemben. A hitelkonszolidáció nem tudta biztosítani a bankok működőképességének tartós megőrzését, végre kellett hajtani a bank- és adóskonzolidációt. A bankkonszolidáció megfelelő eredményt hozott, de az adóskonzolidáció rámutatott arra, hogy a bank által bevont ügyfelek túlnyomó többsége képtelen volt megfelelő kibontakozási programot készíteni, ami jelezte a gazdaság súlyos állapotát. A vizsgálat rámutatott arra, hogy az államnak nagy valószínűséggel számolni kell további, a bankok helyzetét valamilyen módon konszolidáló, a költségvetést terhelő intézkedésekkel.

Az 1996-ban ellenőrzött pártoknál megállapítottuk, hogy nem tartották be teljes körűen a számviteli törvény előírásait.

Feltárt veszteségforrások, javaslatok költségvetési megtakarításokra

Ellenőrzéseink alapján 1996-ban 491 millió Ft - a központi költségvetés javára történő - befizetését, illetve egyszeri megtakarítását kezdeményeztük. Így, többek között a központi költségvetésből jogtalanul igénybe vett és az önkormányzatokat - vizsgálatunk alapján - megillető pótlólagos támogatás egyenlegeként 340 millió Ft a központi költségvetésből jogalap nélkül igénybe vett önkormányzati támogatás visszavonására tettünk javaslatot. Ebből az Országgyűlés 329 millió Ft visszavonásáról intézkedett. A Társadalombiztosítás 1995. évi zárszámadásának ellenőrzése nyomán a Nyugdíjbiztosítási Alap hiánya 128 millió Ft-al az Egészségbiztosítási Alap pedig 34 millió Ft-al lett kevesebb.

A KHVM a vízügyi ágazatban az alapfeladatokat elválasztotta a vállalkozási tevékenységektől, mely 1,2 milliárd Ft államháztartási többletkiadással járt és 2,2 milliárd Ft-os állami vagyon társaságokba apportálását jelentette. A másfél-két éves működés tapasztalatai alapján csekély a megtérülés és jövedelem realizálás esélye. A Magyar Alkotóművészeti Közalapítvány működésének első három évében induló vagyonának kétharmadát elvesztette (850 millió Ft), melyben a célszerűtlen és a pazarló gazdálkodás is szerepet játszott. A hitelkonszolidáció során a hitelintézeteknek a rossz követelések ellenértékéért átadott piaci kamatozású államkötvények 20 éven keresztül többletkiadást jelentenek a költségvetésnek. Az 1993. és 1995. közötti években ez évente átlagosan 23 milliárd Ft-ot tett ki.

A Dunamenti Erőmű Rt.-nél végzett vizsgálatunk megakadályozta azt, hogy az MVM Rt. 4 milliárd Ft értékű tisztán állami tulajdonú olajtároló tartályparkot ellentételezés nélkül egy vegyes tulajdonú társaságba apportáljon. Ezzel egyidejűleg megghiúsult a tároló hasznosítására szánt vegyes tulajdonú társaság alapító okiratának azon előírása, ami szerint a vagyonbevitel közel 200 millió Ft azonnali vagyonvesztést jelentett volna az állam számára.

1995. végén 10,5 milliárd Ft címzett- és céltámogatás maradt felhasználatlanul a támogatási rendszer jellegéből, hiányosságaiából és önkormányzati hibákból eredően. 206 milliárd Ft értékű közmű vagyon az önkormányzatok tulajdonából vállalati és társasági tulajdonba ment át, részben a cégbíróság által bejegyzett törzstőkeként, részben a cégbírósági ellenőrzést megkerülve tőketartalékként.

A számvevőszéki ellenőrzések eredményei azonban az esetek többségében nem számszerűsíthető, hanem - amennyiben az

érintettek elfogadják - az adott tevékenység eredményesebbé tételéhez, hatékonyságának növeléséhez járulnak hozzá.

Javaslatok jogszabályok módosítására

Évek óta kialakult gyakorlat - amit a jövőben még erősíteni is szeretnénk -, hogy az ellenőrzési tapasztalatok alapján jogszabály-módosításra vagy új jogszabály alkotására teszünk javaslatokat. Esetenként - elsősorban a Számvevőszéki bizottsággal kialakult munkakapcsolat keretében - törvénymódosító indítványok szakmai, tartalmi háttérének megadásával, norma szöveg javaslatokkal is segítettük a megfelelő jogszabályok kialakítását.

Vizsgálataink alapján javaslatokat tettünk a számviteli törvény módosítására, mely 1997-től már tartalmazza, hogy az államháztartáson kívülre juttatott pénzeszközökről a beszámoló kiegészítő mellékletében számot kell adni. A törvényhez kapcsolódó kormányrendelet 1997-től már kötelezően előírja a költségvetési szervek részére a számviteli politika kidolgozását. Ugyanezen kormányrendeletben szabályozták - javaslatunk alapján - a megszüntetett állami pénzalapok vagyonszámlolását. Az államháztartási törvény módosítása során - az alapítványi vizsgálataink tapasztalatai alapján - javasoltuk, hogy a Kincstár vezesse a közalapítványok számláit. Javaslatunk elfogadása lehetővé teszi az állami feladatokat ellátó közalapítványok bevételeinek és kiadásainak áttekintését. Az önkormányzati támogatási előirányzatok bruttó elszámolásának biztosítása érdekében sor került a visszafizetések gyűjtő számlájának megbontására. A javasolt törvénymódosítás alapján a továbbiakban az elkülönített állami pénzalapok beszámolója tartalmazni fogja a több éves kihatással járó döntések, kötelezettségvállalások kihatásait évek szerinti bontásban. Vizsgálataink alapján javaslatot tettünk arra, hogy a konzorcium típusú irányítási rendszerben kerüljön sor az állami szerepvállalás normatív szabályozására. Kezdeményeztük a villamosenergia- ipari jogszabályok felülvizsgálatát, mert nem felelnek meg az Országgyűlés 21/1996. (VI. 9.) határozatában foglaltaknak. Javaslatot tettünk a villamos energia ár- és tarifarendszer korszerűsítésére, a villamos energia és a szénhidrogének árképzési ellentmondásainak kiküszöbölésére. Javasoltuk a Kormánynak, hogy készítse elő az alapítványokról szóló törvényjavaslatot, melynek tartalmára több szempontot is megfogalmaztunk. Kezdeményeztük továbbá az államháztartási törvény módosítását a közalapítványok nem normatív támogatásának garantálása és tervezési rendjének szabályozása érdekében. Javasoltuk az alapítványok éves beszámolójának

készítését és könyvvezetési kötelezettségét szabályozó 8/1996. (I.4.) és a gazdálkodás rendjéről szóló 115/1992. (VII.23.) Kormány rendeletek módosítását az alapítványok gazdálkodási szabályainak egyértelmű meghatározása érdekében. A Számvevőszék már 1995-ben felhívta a figyelmet arra, hogy a párttörvényben a beszámoló készítését a számviteli törvénnyel összhangban kell szabályozni. Így a számviteli törvényhez kapcsolódó szankciók is alkalmazhatóvá válnának hibás beszámoló esetén. Az elkészült törvénytervezet még parlamenti jóváhagyásra vár.

3. Az ellenőrzések hasznosulása

A Számvevőszéknek, mint az Országgyűlés pénzügyi-gazdasági ellenőrző szervének alapvető feladata, hogy a törvényben kapott felhatalmazása alapján ellenőrzései révén információkat, bizonyítékokat szolgáltatson az államháztartásról és az állami vagyonnal való gazdálkodásról, az Országgyűlés döntéseinek megvalósulásáról, elősegítve ezzel az Országgyűlés törvényalkotó munkáját és ellenőrző szerepének érvényesülését.

A Számvevőszéknek nincsenek hatósági jogosítványai, az ellenőrzések eredményeinek hasznosítására nincs közvetlen kényszerítő eszköze. Az ellenőrzésekről készült jelentések Országgyűlésnek és bizottságainak történő megküldése és nyilvánosságra hozatala azok az eszközök, amelyekkel a Számvevőszék a feltárt problémák rendezésére képes ösztönözni.

A számvevőszéki ellenőrzések eredményei elsősorban azokban az intézkedésekben hasznosulnak, amelyeket az ellenőrzött szervezetek tesznek a feltárt szabálytalanságok, működésbeli hiányosságok és a nem kielégítő teljesítmények felszámolása érdekében.

A vizsgált szervek amennyiben készítene intézkedési tervet általában eljuttatják hozzánk. A társadalombiztosítási alapok 1995. évi zárszámadásának ellenőrzése alapján tett javaslatainkra az alapokat kezelő szervezetek intézkedési tervet nem készítettek. A jogszabályi korrekciók az azóta eltelt időszakban sem valósultak meg.

A vízközműveket magánkézbe adó önkormányzatok intézkedési tervet nem készítettek, a javaslatok elfogadásával és észrevételeikkel igazolták vissza a szükséges intézkedéseket. A legfőbb ügyész intézkedése alapján az ország 17 főügyészsége 27 víz-, illetve csatornamű társaság

átalakulásának és működésének felülvizsgálatát kezdte meg. A vizsgálat jelenleg is folyamatban van.

Az ÁSZ a hitel- adós- és bankkonszolidációval kapcsolatos ellenőrzés alapján több konkrét pénzügyi, az állami költségvetést ért kár helyreállításán túl felvetette a személyi felelősségrevonás szükségességét is. A Pénzügyminisztérium és a Magyar Hitelbank ezirányú további vizsgálata azt állapította meg, hogy a személyi felelősség tényállását az időbeli elévülés, valamint jogszabályi szankciók hiányában nem lehet megállapítani.

Pozitív irányú változást érzékelünk jelentéseink fogadtatásában - a legutóbbi miniszterváltást követően - a Pénzügyminisztérium részéről. A Kormány számára tett ajánlásaink fogadtatásáról ugyanakkor nincs szervezett visszacsatolásunk. Információink szerint a Kormányzati Ellenőrzési Iroda vizsgálatai során figyelemmel kíséri megállapításaink, javaslataink hasznosulását, esetenként a miniszterelnök is beszámoltatta a tárcák vezetését vizsgálataink nyomán tett intézkedéseikről (haderő korszerűsítés).

Az intézkedési tervekben vállalt kötelezettségek végrehajtásáról az utóellenrzések során lehetne meggyőződni. A kialakult gyakorlat szerint az éves ellenőrzési tervekben - az újonnan jelentkező feladatok miatt - az utóellenőrzések aránya 10 % körüli. Részben szolgál megoldásul az intézkedési tervekben foglalt feladatok teljesítésének ellenőrzésére, hogy egyes igazgatóságok vizsgálataik keretében korábbi javaslataik végrehajtását is ellenőrzik.

Az ellenőrzések eredményeinek realizálása a Parlamentben a plenáris üléseken (néhány esetben), illetve a bizottsági üléseken történik és határozatokban vagy törvénymódosításokban testesül meg. Az ÁSZ ellenőrzési feladatai között - amint már utaltunk rá - jelentős súlyt képviselnek azok az évenkénti kötelezettséggel előírt ellenőrzések, melyek realizálásához jogszabályok biztosítanak kereteket. A központi és a társadalombiztosítási költségvetési törvény javaslatok illetve a zárszámadások ellenőrzéséről készült jelentéseinket (véleményünket) az államháztartási törvényben foglaltak szerint az Országgyűlés a betervezett törvényjavaslatokkal együtt tárgyalja. Ugyancsak törvény rendelkezik arról, hogy az Állami Privatizációs és Vagyonkezelő Részvénytársaság tevékenységének ellenőrzéséről készült jelentést a kormánybeszámolóval egyidejűleg kell az Országgyűlés elé terjeszteni. Ez az eljárás lehetőséget teremt arra, hogy az ellenőrzések eredményei a Parlament munkáját közvetlenül segítsék.

A Számvevőszéki bizottsággal kialakult és egyre erősödő munkakapcsolatunk fontos szerepet tölt be jelentéseink hasznosulásában. Az elmúlt évben a bizottság legfontosabb jelentéseinket napirendjére tűzte és a Kormánynak, illetve az Országgyűlésnek címzett javaslataival közvetlenül segítette megállapításaink hasznosulását. Kapcsolatunk a Költségvetési és a Szociális bizottságokkal is szorosabbá vált. Jelentős fejlődés következett be a többi bizottsághoz fűződő kapcsolatban is. Az állandó bizottságok, mivel az Országgyűlés kormányzati munka ellenőrzésében közreműködő szervei, állásfoglalásaik révén közvetlen szerepet töltenek be az ellenőrzések eredményeinek hasznosulásában. Az ellenőrzötték meghallgatása és az ellenőrzési jelentésekben foglalt mérlegelése alapján a bizottsági állásfoglalások különös nyomatékot adnak a feltárt problémák megoldásához.

A Számvevőszék és az Országgyűlési bizottságok kapcsolatában új vonás, hogy a létrehozott "ad hoc" bizottságok egyre többet támaszkodnak a Számvevőszék munkájára. Ezt jelzi, hogy a Számvevőszék külön vizsgálattal segítette a Budapest Bank 12 milliárd Ft-os állami támogatását vizsgáló bizottság munkáját. A Gazdasági bizottság részére pedig a Számvevőszék összefoglalót készített a vagyonkezelő szervezet 1993-95. évi tevékenységéről. Az Országos Egészségbiztosítási Pénztár és az Egészségbiztosítási Önkormányzat tevékenységét vizsgáló parlamenti bizottság felkérésére külön vizsgáltuk az 1994. és 1995. évi társadalombiztosítási költségvetésben a kockázatkezelésre előirányzott pénzösszegek felhasználását. Az Országgyűlés bizottságai, albizottságai az előző éveknél nagyobb számban és arányban - összesen 43 alkalommal - tárgyalták meg jelentéseinket. Kedvező az is, hogy esetenként az intézkedések végrehajtásának folyamatát is figyelemmel kísérték, így pld. a Környezetvédelmi Ellenőrzési albizottság a Központi Környezetvédelmi Alap vizsgálata nyomán született intézkedések végrehajtásának állásáról részvételünkkel számoltatta be a tárca érintett vezetőit.

Jelentőségében kiemelkedőnek tartjuk, "A fejezetek és intézményeik által az alapítványoknak juttatott állami pénz- és vagyon ..." c. jelentésünk fogadtatását, ugyanis a Számvevőszéki bizottság javaslataink figyelembevételével a Kormány részére fogalmazott meg - tájékoztatási kötelezettség mellett - feladatokat.

Mindezek mellett a realizálás erősítésére, javítására néhány -a korábbi években tett- javaslatunkat változatlanul időszerűnek tartjuk. Megállapításaink, javaslataink hasznosulását elősegítené, ha a Számvevőszéki bizottság jelenéseinket csak a

miniszter vagy a közigazgatási államtitkár, illetve az érintett intézmény vezetője jelenlétében tárgyalná meg. Elősegítené jelentéseink hasznosulását, ha a bizottságok rendszeresen beszámoltatnák ajánlásaink címzettjeit (Kormány, miniszter, fejezet vezetője) intézkedéseikről, illetve magyarázatot kérnének azok esetleges elmaradásáról.

A Számvevőszék ellenőrzési tapasztalatait közvetlenül a törvény-, jogszabály egyeztetési folyamatban is fölhasználja. Egyes esetekben a Számvevőszék szerepe sajátos a törvényelőkészítés folyamatában, hiszen törvényben előírt ellenjegyzési kötelezettsége van, például a számviteli törvény esetében. A kötelek ellenére a számviteli törvény változtatását 1996-ban a Pénzügyminisztérium ellenjegyzésünk nélkül nyújtotta be a Parlamentnek. Ellenjegyzésünket utólag terjesztettük az Országgyűlés elé.

Az ellenőrzésekről készült jelentések nyilvánosságra hozatala törvényszabta köteleességünk. Ezen túlmenően azonban az ellenőrzések eredményeinek hasznosításában fontos szerepet tölt be a nyilvánosság ereje. Ellenőrzéseink sajtó visszhangját jelzi az évi mintegy 3000 publikáció. Az ellenőrzési jelentések sajtóhoz való eljuttatása, a sajtótájékoztatók szervezése, az interjúk, szakmai publikációk ösztönzése, segítése során nem csak általános tájékoztatásra törekszünk. Megkülönböztetett figyelmet fordítunk arra, hogy a közvélemény az ellenőrzések legfontosabb tanulságait ismerje meg és cselekvésre készítse a problémák felszámolásában illetékeseket. Mindezzel szeretnénk elkerülni annak a veszélyét, hogy a vizsgálatokból csupán a személyekre szóló megállapítások, s az esetleges szenzációk kerüljenek az érdeklődés középpontjába.

II. AZ 1996. ÉVBEN BEFEJEZETT ELLENŐRZÉSEK MEGÁLLAPÍTÁSAINAK, JAVASLATAINAK ÁTTEKINTÉSE

A. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS GAZDÁLKODÁSÁNAK ELLENŐRZÉSE

1. KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉS

1.1. A központi költségvetés tervezésének és végrehajtásának ellenőrzése

1.1.1. Törvényi kötelezettségünk alapján ellenőriztük a Magyar Köztársaság

1995. évi költségvetésének végrehajtását. Vizsgáltuk a Kormány által benyújtott dokumentumokat és megállapítottuk, hogy a beszámolás rendszerében alapvető változás nem történt. Javulást tapasztaltunk a törvényjavaslat számszaki háttéranyagának kidolgozottságában, de a korábbi évekhez hasonlóan hibák, hiányosságok sorozatát tártuk fel a zárszámadás szerkezetével, adattartalmával, az adatok megbízhatóságával kapcsolatban. Az 1995. évi zárszámadásról benyújtott dokumentum sem volt alkalmas arra, hogy az Országgyűlés megbízható, áttekinthető képet kapjon a költségvetés teljesítéséről.

Minden évben felhívjuk a figyelmet arra, hogy néhány fontos területről a zárszámadási törvényjavaslatban nincs elég információ. Hiányzik az állami vagyonról történő pontos, részletes, megbízható elszámolás és a kormányzati beruházásokra fordított pénzeszközök informatív, áttekinthető bemutatása is.

A zárszámadási dokumentumok ellenőrzését hátráltatja, a teljes körű áttekintést évek óta nehezíti az ehhez szükséges információk (a részletes indokolást tartalmazó fejezeti kötetek, a TB alapok és a vagyonkezelő szervezet beszámolója) késedelme, illetve hiánya. Az előterjesztők rendre megsértik ezirányú törvényi kötelezettségeiket, ami azt is jelzi, hogy a zárszámadás parlamenti megtárgyalásának ütemezését újra kellene gondolni, s a vonatkozó törvényi előírásokban reálisan teljesíthető határidőket kellene meghatározni.

A helyszíni ellenőrzés tapasztalatai szerint a felügyeleti szervek számszakilag felülvizsgálták ugyan a költségvetési szervek beszámolóit, de nem értékelték a szakmai feladatok teljesítését. Több esetben elmaradt a kötelező jelleggel előírt feladatok teljesítésének és a pénzügyi források összhangjának értékelése. Ez a felügyeleti ellenőrző tevékenység hiányosságait is mutatta. A fejezetek, központi költségvetési szervek beszámolójában szereplő adatok valóságos, megalapozottsága, bizonylatokkal való alátámasztása 1995-ben sem volt megfelelő.

Az 1995. évi zárszámadás ellenőrzése alapján javasoltuk, hogy az évek óta tapasztalt hiányosságok megszüntetésére az Országgyűlés határozatban kötelezze a Kormányt. Már többször sürgettük az államháztartás információs rendszerének átalakítását, a központi költségvetésre vonatkozó - számviteli elveknek megfelelő - zárt rendszerű beszámolási rend kialakítását, a mérlegrendszerek kidolgozását.

Az 1995. évi központi költségvetés végrehajtásáról szóló törvényjavaslat számos bevételi és kiadási tételénél tapasztaltunk kisebb-nagyobb számszaki és tartalmi pontatlanságot. A bevételi oldalon az évek között áthúzó adó- és vámbevétel okoztak jelentősebb tartalmi eltéréseket. A nemzetközi pénzügyi kapcsolatokról eredő bevételek és

kiadások, valamint a "vonal alatti" adósságtörlesztési kiadások nem voltak teljes körűek. Az állami kezesség alapján teljesített kifizetéseket a zárszámadás nem teljes összegben tartalmazta. A központi költségvetési szervek beszámolójának, mérlegének valódiságát hátrányosan befolyásolta, hogy egyes fejezeteknek, intézményeknek nincs, illetve a jogszabályi előírásoknak nem megfelelő a számlarendje. Esetenként hiányoztak a pénzügyi teljesítések alapbizonylatai, hibásan értelmezték az elszámolási szabályokat és a bruttó elszámolás elvének megsértése miatt adathiányokat is tapasztaltunk.

Az előirányzatok átcsoportosításai közül a fejezeti kezelésű előirányzatok támogatási összegeinek elkülönített kezeléséről, nyilvántartásáról, az átcsoportosítások dokumentálásáról a fejezetek többnyire gondoskodtak, de az elszámolási szabályokat számos esetben megsértették. A költségvetési szervek saját hatáskörben végrehajtott előirányzat módosításai az évközi többletbevételek és az azokból teljesíthető kiadások előirányzatokon történő átvezetésével függtek össze, melyeknél több esetben nem tartották be a jogszabályi (Áht.) előírásokat.

A fejezetek és intézményeik 1995. évi pénzmaradványai keletkezésében több tényező játszott szerepet. A központi költségvetés még meglévő laza pénzellátási, finanszírozási rendje mellett a tudatos megtakarításnak, a nem tervezhető, a törvényi szabályok megváltozásából származó többletbevételnek, a felhasználásról rendelkező kormányhatározatok késői megjelenésének, illetve bizonyos esetekben a helytelen elszámolásnak is szerepe volt.

A költségvetési szervek vagyona összességében növekedett, elsősorban az ingatlanokkal kapcsolatos felújítások eredményeként. Esetenként a helytelen számviteli elszámolások is növelték az épületek állományi értékét.

Néhány esetben vagyonsökkenést is tapasztaltunk, amely a feleslegessé vált ingatlanok értékesítésére, illetve korábbi helytelen elszámolások helyesbítésére volt visszavezethető.

Az állami forgóalap pénzszükségletének, ezen belül a költségvetés hiányának finanszírozása a törvényi felhatalmazás keretei között valósult meg.

A Nemzetközi elszámolások technikai fejezet előirányzatainak teljesítésénél prezentációs és az adatok teljes körűségének hiányait is feltártuk. Az 1995. évi gazdálkodás során az elszámolások megvalósításával megsértették az Áht-ban, illetve a számviteli törvényben foglalt előírásokat, elveket.

A belföldi államadósság, adósságszolgálat előirányzatainak teljesítései között feltártuk az állami kezesség mellett felvett likviditási hitelátvállalás felhatalmazás nélküli kamatfizetését.

Hiányosságként fogalmaztuk meg, hogy a PM nem gondoskodott az államkötvények különböző mozgás-nemeinek névérték és pénzforgalom szerinti zárt rendszerű vezetéséről, a szervezetek közötti egyeztetés megvalósításáról.

A letéti számlák tételes ellenőrzése eredményeként megállapítottuk, hogy a letéti pénzkezelés döntően összhangban volt a jogszabályi előírásokkal, de néhány esetben megsértették az államháztartási törvény előírásait.

A zárszámadási törvényjavaslat általános tartalék felhasználására vonatkozó elszámolása megfelelt a tényeknek, de a törvényi kötelezettségnek (kötségvetési törvény) teljes körűen nem tett eleget. Elmaradt az önkormányzatok 1994. évi normatív állami hozzájárulása visszatérítéseinek, illetve a pótlólagos hozzájárulásoknak az általános tartalék terhére történő elszámolása. A költségvetés pozícióját javította, hogy az általános tartalék jelentős részét a Kormány nem használta fel.

A Kormány a kezességvállalások és érvényesítések költségvetési törvényben meghatározott kiadási főösszegét túllépte. A túllépésről a Kormánynak nem volt tudomása, mert a pénzügyminiszter évközben nem tájékoztatta a testületet sem a túllépés veszélyéről, sem annak bekövetkezéséről. A PM nyilvántartásában és a zárszámadásban is a kezességvállalások csak a tőkeösszeget tartalmazzák, a felmerülő kamat- és egyéb hitelköltségeket, árfolyamváltozásokat nem. A számbavétel problémájára évek óta felhívjuk a figyelmet, de érdemi előrelépést nem tapasztaltunk. Az előző évekhez hasonlóan 1995-ben is tovább folytatódott a következő évek költségvetését terhelő támogatások - formálisan kezességvállalással való - megelőlegezése, ami a központi költségvetés közvetett hitelezését jelenti.

1.1.2. Az 1997. évi költségvetési törvényjavaslatban számos - az Áht-ben rögzített - előírás nem érvényesült. Esetenként visszalépés történt a tájékoztatási kötelezettség teljesítése terén az 1996. évi költségvetési törvényjavaslat tartalmához viszonyítva is. Ellenőrzésünket hátráltatta, hogy a törvényjavaslat parlamenti benyújtásával egyidejűleg nem állt rendelkezésünkre a fejezetek előirányzatainak részletes számszaki és szöveges indokolása.

Javult viszont a központi költségvetés 1997. évi, valamint az 1998-1999. évekre vonatkozó makrogazdasági megalapozása, annak ellenére, hogy a számítástechnikai feltételek nem voltak kellően biztosítottak. Nincs kialakult kapcsolat ezen a területen az ágazati tárcákkal, amelynek hiányát a PM ágazati főosztályai igyekeztek pótolni. A makroszámítások adatbázisa – a javulás ellenére – változatlanul nem teljes körű. Több terület (nonprofit szervezetek, kereskedelmi bankok és biztosító intézetek stb.)

továbbra is hiányzik a prognóziskészítésből. Az 1998-1999. évekre várható előirányzatok kidolgozását az Áht. írta elő. Az előirányzatok meghatározásánál azonban a költségvetés reálfolyamatainak áthúzódó hatásait, a tervezett feladat-ellátási és szervezeti változásokat a fejezetek a tervezési köriratnak megfelelően teljesítették. Külön számításokat nem végeztek. Az előirányzatok meghatározásánál általában a megadott szorzószámokat mechanikusan alkalmazták.

Az 1997. évi költségvetés fő bevételi előirányzatait többnyire a gazdasági- és jövedelemprognózisok figyelembevételével, számszakilag alátámasztva tervezték. Az egyes adónemek bevételi előirányzatának teljesülését viszont bizonytalanná teszi az, hogy a tervezésük alapjául szolgáló statisztikai adatbázis nem volt teljes körű és pontos. Az 1997. évi előirányzatok realitását azonban mindenekelőtt az kérdőjelezi meg, hogy az energiaár változásának hatását nem számszerűsítették, mivel az árváltozás mértéke nem volt ismert. Ezen túl a fejezetek jelentős részénél találtunk megalapozatlan, számításokkal nem kellően alátámasztott, mechanikusan tervezett előirányzatokat. Az 1997. évi költségvetési irányelvekben nagy hangsúlyt kapott az intézményrendszer reformja. A tervezés során az ellenőrzött fejezetek többsége továbbra sem vállalt kezdeményező szerepet a szervezet- és intézményrendszer korszerűsítésében, egyes szervezetek megszüntetésében, átalakításában. Így az évek óta szorgalmazott intézmény- és feladatfelülvizsgálat messze elmarad a programokban megfogalmazott elképzelésektől.

A tervezés során a prioritásokat élvező területeken többletforrás biztosítására is sor került, míg a többi területen erőteljesebben érvényesültek a megszorító intézkedések. Ez utóbbi területeken - a még nem ismert árváltozások (energia stb.) hatása és kompenzálásának módja, mértéke miatt is - komoly feszültségek alakultak ki az ellátandó feladatok és a pénzügyi lehetőségek között.

A fejezeti kezelésű előirányzatoknál több esetben tapasztaltuk, hogy a tervezett összegek alátámasztására nem készültek számítások, illetve túltervezettek voltak.

Az előző évek gyakorlatától eltérően a fejezetek és intézményeik az 1997. évi saját bevételek előirányzatát alapvetően a tervezési köriratban szereplő mértékig tervezték. Egyes fejezeteknél az előirányzatok megalapozására nem készültek megfelelő számítások. A fejezetek döntő többsége nem dolgozta ki az intézményi szolgáltatások, ellátások díjtételei emeléséhez szükséges jogszabályi módosításokat. A központi költségvetés technikai fejezetei közül a nemzetközi

elszámolások fejezet előirányzatai (kiadási és bevételi egyaránt) a deviza árfolyamok prognosztizálásának problémái, az előirányzott hitelfelvétel számításainak hiányai miatt nem voltak kellően megalapozottak. Az előirányzatok részletezettsége a törvényi előírásokban foglaltaknak (Áht.) sem minden esetben felelt meg.

A belföldi államadósság költségvetési elszámolásai fejezet előirányzatainak ellenőrzése alapján kifogásoltuk, hogy nem került sor a belföldi államadóssághoz kapcsolódó címrend átfogó felülvizsgálatára és rendszerszemléletű átalakítására. Kifogásoltuk az 1997-re tervezett, a "0-s adósságcsere" költségvetési törvényjavaslatban bemutatott elképzelését, a tervezett intézkedéseket érdemben megalapozó szakmai érvanyag, dokumentumok hiányát.

Az állami garanciavállalás 1997. évi költségvetési előirányzatait az Áht. előírásai szerint állították ugyan össze, de a kezességek minősítésénél a kockázati elemzések szakterületenként eltérő mélységben készültek és ez bizonytalanná tette az előirányzatok tervezését is.

Felhívtuk a figyelmet arra, hogy az államháztartási reform keretében, a pénzügyi információs rendszer felülvizsgálatát követően törvényben kell szabályozni az Országgyűlés elé terjesztett költségvetési törvényjavaslat formáját, részletezettségét és teljes dokumentációjának tartalmát és formai megjelenítését.

1.1.3. Az Állami Forgóalap pénzszükségletét (a központi költségvetés hiányát) finanszírozó értékpapír kibocsátás ellenőrzése alapvetően az 1991-95. évekre terjedt ki és első alkalommal került sor a hiányfinanszírozás átfogó vizsgálatára. Az állami forgóalap pénzszükségletének finanszírozási szerkezete az elmúlt években gyökeresen átalakult. A finanszírozás túlnyomórészt – a hitelek helyébe lépő – állampapírok kibocsátásával valósult meg. A költségvetési hiányok pénzügyi finanszírozása csak az utóbbi időben kezdte beváltani a hozzáfűzött reményeket.

Az elmúlt öt év során az egyes időszakokban érvényesülő negatív és pozitív reálkamatokkal és adókedvezményekkel a költségvetés jelentős jövedelemátcsoportosítást hajtott végre az adóalanyok és a befektetők között. A végső megtakarítóként rendszeresen hivatkozott lakosság (kisbefektetői kör) részesedése volt a legszerényebb. Nyertesek elsősorban az intézményi befektetők és a kereskedelmi bankok voltak.

Az államadósság menedzselés és ennek részeként az állampapír kibocsátás koncepcionális kérdéseiről - az utóbbi rövid időszakot kivéve - is a szakmai szervezetek döntöttek. A pénzügyi fejlődését és szervezethezességét előmozdító kormányzati lépésekre a szükségesnél később került sor. A likviditást biztosító másodlagos piac szervezethezességének megteremtéséről -

ellenőrzésünk idején - csak célként beszélhettünk.

Az Állami forgóalap mindenkori pénzsükségletének és az állampapírok kibocsátásának összhangját, a központi pénzkészlet optimális keretek között tartását nem sikerült biztosítani. A belföldi pénzpiac nagyságához és fejlettségéhez képest rendkívül magas és éven belül sem egyenletes pénzsükséglet kielégítése a központi költségvetést hosszabb távon is kiszolgáltató helyzetbe hozta a befektetőkkel szemben.

A finanszírozás biztonságát növelő és a pénzforgalmi költségeket csökkentő hatása miatt pozitívan értékeltük, hogy kialakult és rendszerré vált az állampapírok menetrendje. Az állampapírok kibocsátását és forgalmazását terhelő költségeket azonban indokolatlanul magasnak minősítettük.

A PM az értékpapír kibocsátások, illetve az államadósság kezelés folyamatát belső szabályzatban nem rögzítette. Az átfogó szabályozás hiányának tulajdonítható, hogy nem mindenben alakult ki az egységes, hézagmentesen ellenőrzött végrehajtás. A hiányfinanszírozás, állampapír kibocsátás szervezeti kereteinek létrehozása nélkülözötte azt az átgondoltságot, amelyet a feladat komplex értelmezése megkívánt volna.

Az ellenőrzés igen jelentős, de pontosan nem számszerűsíthető szükségtelen (elkerülhető) költségvetési kiadásokat állapított meg, amelyek az ellenőrzést követően már nem voltak megtéríthetők.

A jelentést az OGY Számvevőszéki bizottsága az 1996. májusi ülésén - a PM és az MNB képviselőinek jelenlétében - tárgyalta. Az ülésen a Bizottság SZV/50-1/1996. számon állásfoglalást fogadott el, amelyben jóváhagyólag tudomásul vette a jelentést és az annak ajánlásában foglaltakat. Az állásfoglalás az ellenőrzött téma fontosságát hangsúlyozva a PM és az MNB közötti folyamatos együttműködést szorgalmazta. Felkérték a szervezetek vezetőit, hogy a hiányfinanszírozás, illetőleg az államadósság egészére vagy annak részterületére vonatkozó elemzéseket, koncepcionális javaslatokat küldjék meg a Bizottságnak. A Számvevőszéki bizottság indokoltnak tartotta a hiányfinanszírozás problémakörének napirenden tartását és az OGY illetékes bizottságaival a téma közös bizottsági ülésén történő megvitatását.

A vizsgálat realizálásáról a Pénzügyminisztérium politikai államtitkára az OGY Számvevőszéki bizottsága előtt szóban számolt be, jelezve, hogy megállapításainkkal a pénzügyi kormányzat egyetért, realizálásuk folyamatban van.

Ellenőrzésünknek is szerepe lehetett abban, hogy az állampapírok forgalmazását és pénzforgalmát terhelő egyes járulékok és költségek mértékét meghatározó jogszabályokat módosították.

1.2. A központi költségvetési fejezetek, költségvetési szervek ellenőrzése

1.2.1. A Nemzetközi Gazdasági Kapcsolatok Minisztériuma fejezet megszűnésével kapcsolatos állami feladat-, létszám- és eszközátcsoportosítások pénzügyi-gazdasági ellenőrzése eredményeként megállapítottuk, hogy NGKM-ot és a jogutód Ipari és Kereskedelmi Minisztériumot 1994. július közepén mechanikusan egyesítették.

A szervezet átalakítása másfél év alatt folyamatosan történt. Érdemi változásra csak 1995. decemberétől került sor. Ekkorra lecsökkent mind a szervezeti egységek, mind a vezetői szintek, illetve a felsővezetők száma és az intézményhálózaton belül is jelentős átalakításra került sor. Az átszervezéssel együtt járó áthelyezések -koordinált intézkedések hiányában- a munkaszervezésben is problémákat okoztak. Másfél év alatt nem történt meg a Szervezeti és Működési Szabályzat és a kapcsolódó szabályzatok jóváhagyása sem.

Az összevonás dologi kiadásaira a központi forrásból tervezett 12 millió Ft-tal szemben 35 millió Ft-ot fordítottak. A hiányzó összeg fedezetét a két minisztérium jórészt saját forrásból biztosította. Ezen kívül kormányengedéllyel 15,5 millió Ft-ot az intézményektől is átcsoportosítottak, melyből ellenőrzésünk alapján 4,9 millió Ft-ot indokolatlannak tartottunk.

Megállapítottuk, hogy a beruházások, felújítások során nem minden esetben jártak el takarékosan, az indokoltnál nagyobb kifizetéseket teljesítettek és több esetben szabálytalanul jártak el. Ezek egy részét a belső ellenőrzés keretében feltárták, de intézkedés a felelősség megállapítására nem történt.

A vizsgálat eredményei alapján az a következtetés vonható le, hogy a minisztériumok összevonása nem mérsékelte a központi költségvetés kiadásait. A támogatás csökkentéséhez szükség lett volna a minisztériumok által felügyelt jóléti intézmények kapacitásának és az új minisztériumok igényének összehangolására, a felesleges ingatlanok értékesítésére is.

A minisztérium működési feltételeinek, szabályozottságának javítása érdekében javasoltuk a Kormánynak, hogy számoltassa be a minisztert az összevonás, átszervezés eddigi eredményeiről, gondjairól. A piacgazdaság által támasztott követelmények figyelembevételével határozza meg a miniszter egységes szemléletű, integrált feladatait.

1.2.2. A Honvédelmi Minisztérium 1994-95. évi költségvetésében és gazdálkodásában a haderőfejlesztési célok érvényesülését az Országgyűlés által 1993-ban elfogadott honvédelmi törvény alapján vizsgáltuk.

A haderő reform késedelmes elindítása mindenekelőtt azzal magyarázható, hogy hiányzott a törvényi szabályozási háttér. Emellett az elvárásokban tükröződő általános korszerűsítési törekvéseknek a nemzetgazdaság teherbíró képessége is határt szabott. Az utóbbi években a költségvetési források egyre kevésbé tudták fedezni a honvédség szükségleteit. A költségvetés tervezésében folyó alku rendszeresen a honvédségi igények és a PM által diktált tervszámok nagymértékű eltéréssel zárult. Ezen a helyzeten segíthet ugyan a honvédelmi tárca áttérése egy új védelmi tervezési rendszerre, de az alkotmányos feladatát teljesíteni képes, s egyben finanszírozható haderő kialakítása még számos elemzést és racionális döntés meghozatalát tesz szükségessé.

Az ellenőrzés tapasztalatai arra engednek következtetni, hogy az MH átalakításának irányairól rendelkező OGY határozat maradéktalan végrehajtásával nem lehet számolni sem a létszám- és állományarányok vonatkozásában, sem a feleslegessé váló készletek, fegyverzeti anyagok értékesítése terén. A honvédség haditechnikai megrendeléseinek elmaradása kedvezőtlenül érintette a hadiipar javító és gyártó kapacitásait, valamint a HM alapítású részvénytársaságokat. A kiemelt fejlesztések tenderkiírásai hangsúlyozzák a halasztott fizetési konstrukció biztosításának lehetőségét, de ezek teljesítésének realitása jelenleg nem ítélni meg, ugyanakkor növelik az állam hosszabb távú tehervállalásának felelősségét. Évek óta neuralgikus kérdés a Központi Honvédkórház rekonstrukciós beruházása, melynek társasági formában történő befejezéséről 1996-ban döntött a Kormány. A pályázatnyertes változat kivitelezése nem igényel kormánygaranciát. A beruházás befejezése egy ingatlanhasználó részvénytársaság hitelfelvételeire épülne, fedezetét az üzemeltetésből származó bevételek jelentenék. Tekintettel arra, hogy ezek teljesülése előre nem látható kimenetelű megállapodások függvénye, nem zárható ki, hogy kedvezőtlen alakulásuk esetén közvetve mégis érinti a központi költségvetést.

Az ellenőrzés által feltárt hiányosságok ellenére megállapítható, hogy a Honvédelmi Minisztérium a nemzetközi együttműködés terén, az euroatlanti integráció feltételeinek kialakításával kapcsolatban, a nemzetközi biztonságpolitikai szerződések és dokumentumok előírásainak teljesítése során jelentős feladatokat hajtott végre.

Megállapításaink alapján felhívtuk a Kormány figyelmét, hogy a védelempolitikai követelmények aktualizálása, az érintett tárcák (HM, KüM, PM, IKM stb.) közötti összhang megteremtése megfelelő fórum létrehozását igényli. A döntések

előkészítésének irányítását, a végrehajtás koordinálását célszerű lenne a Kormány mellett működő kabinet feladataként kezelni. A költségvetési gazdálkodás általános szabályait a fegyveres szervek gazdálkodására is kiterjesztették, a kormányzat azonban a sajátosságok miatti eltérő szabályozás lehetőségét ezideig nem használta ki. A kincstári rendszer bevezetése újabb gondokat is felvetett, ami a jogszabályi háttér rendezését méginkább sürgeti. Szükségesnek tartjuk az államháztartás korszerűsítésének folyamatában a fegyveres szervek gazdálkodásának indokolt eltéréseivel kapcsolatos kormányrendelet megalkotását.

1.2.3. A Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Minisztérium (KHVM) fejezet ellenőrzése egy jelentős intézményi háttérrel rendelkező, három nagy infrastrukturális ágazatot felölelő költségvetési fejezetre irányult. A minisztérium központi irányítását végző szervezete meglehetősen tagolt –32 szervezeti egysége van– ebből következően magas a vezetők aránya. Néhány szakfőosztály létszám-ellátottsága kritikussá vált, ezért a tárca irányító, felügyeleti tevékenységét jórészt az ún. középírányító szervek – Hírközlési Főfelügyelet (HIF), Közlekedési Főfelügyelet (KFF), Országos Vízügyi Főigazgatóság (OVF) – segítségével látta el. Ez azzal a veszéllyel jár, hogy tárcaszintű feladatok "kerülnek le" a középírányító szervek szintjére és az intézményrendszer irányítása túlzottan közvetetté válik.

A vizsgált időszakban – 1994-95 évben – széleskörű szervezet-átalakítási folyamat kezdődött az intézményeknél.

Legjelentősebb változásra a vízügyi ágazatban került sor. Az alapfeladatokat elválasztották a vállalkozási tevékenységektől és kft-eket alapítottak, amelyek nagy része az alapfeladatokhoz kapcsolódó állami tulajdonú kft. Az átalakításra az államháztartás közvetlen pénzkidadásaként 1,2 milliárd Ft-ot költött. További 2,2 milliárd Ft-ot jelentett a társaságokba bevitt apport értéke. Az átszervezést érdemi elemző munka, hatásvizsgálat nem előzte meg, így a "tulajdonosnak" – a kft-k másfél éves működésének tapasztalatai alapján – csekély esélye lesz arra, hogy a befektetett tőkéje után belátható időn belül jövedelmet realizáljon. A megvalósult intézkedések eredményeként fejezeti szinten végül is két év alatt közel 4500 fő (16%) létszámcsökkentésre került sor, ami alapvetően a közalkalmazottakat érintette. A köztisztviselői létszám ugyanakkor az 1993. évi szinten maradt.

A fejezet gazdálkodásában az egyes ágazatok ellátási szintje különböző mértékű. A viszonylag kedvezőtlenebb helyzetben lévő vízügyi szakterületen az árvízvédelemhez szükséges készletállomány egy része már alig használható, a géppark hiányos és elöregedett.

A minisztérium éves költségvetésének közel negyedét (1994-ben 38 milliárd Ft-ot) kitevő fejezeti kezelésű előirányzatok

80%-át a vasút és a vízügy támogatására fordították. A vasútfejlesztéshez nyújtott költségvetési támogatás az államomlást csak mérsékelni tudta.

A vízügyi ágazatban vízgazdálkodási célprogramokat és a vízkár elhárítás beruházásait finanszírozták. A szennyvíztisztító műveket 15-20 évvel ezelőtt dinamikus terhelésnövekedést feltételezve tervezték, majd időközben a kapacitásukat mérsékelték. A megvalósult beruházások az igényeket jóval meghaladták, alacsony kihasználtságuk esetenként működési zavarokat is okozott. Ezeknél a beruházásoknál döntően az OVIBER volt a lebonyolító, tevékenységét átfogóan sem a KHVM, sem az OVF nem ellenőrizte.

A minisztérium vizsgálata során öt korábbi vizsgálatunk utóellenőrzését is elvégeztük. Megállapítottuk, hogy az ÁSZ ellenőrzései alapján készített intézkedési terveket nem minden esetben hajtották végre (pl. útberuházás, légitforgalom irányítás).

1.2.4. A Nemzetközi elszámolások fejezet ellenőrzése során megállapítottuk, hogy a fejezetgazda Pénzügyminisztérium nem készítette el az éves gazdálkodási feladatok megvalósítására és működési rendjére vonatkozó szabályzatokat. Nem teljesítette a fejezet a feladatellátása érdekében szükséges szervezési feladatait sem. Ez hátrányosan befolyásolta a feladatellátást és az ellenőrizhetőséget is, illetve egyes esetekben a hatályos törvényi előírások (Áht.) megsértéséhez vezetett.

Nem határozták meg a nemzetközi elszámolások tartalmát, az ezzel kapcsolatos feladatok megvalósításának folyamatát és a dokumentumok megőrzésének, tárolásának helyét sem. Nem állapították meg az alkalmazottakkal szembeni szakképesítési követelményeket és nem készítették el a dolgozók munkaköri leírását.

A kormányhitelek-követelések és kötelezettségek állományának nyilvántartási rendszere nem volt megfelelő. Az elszámolásoknál az államháztartási törvénnyel ellentétes megoldásokat (törlesztés letéti számlán való elszámolása, diszázióval való értékesítés stb.) is feltártunk. A számviteli törvény bruttó elszámolás elvét is megsértették.

A nemzetközi pénzügyintézetektől számos esetben nem kellőképpen átgondolt hitelfelvételekre került sor. A felvett hitelek továbbadásának és felhasználásának ellenőrzése során a PM munkájában az állam hitelezői érdekvédelemének nyomát sem találtuk.

A fejezet vegyes kiadásai között következetlen elszámolásokat találtunk. Hiányosságokat tártunk fel a nemzetközi szakmai szervezetek tagdíjai elszámolásánál, a magyar-angol és amerikai-magyar kötvény-megállapodásnál, a donor-országoktól kapott segélyek elszámolásánál is.

A segélyek között legnagyobb volumenű PHARE segélyek nyilvántartásával, felhasználásával, a PHARE irodák működésével kapcsolatban több hiányosságot is tapasztaltunk, ami arra utal, hogy a korábbi – e témában folytatott – számvevőszéki ellenőrzések megállapításait és ajánlásait figyelmen kívül hagyták.

A Nemzetközi elszámolások fejezet egyes előirányzatainak (kormány-hitelek, világbanki hitelek, segély-megállapodások stb.) ellenőrzését is hátrányosan befolyásolta, hogy a dokumentációk az érintett szervezeteknél magyar nyelven nem álltak rendelkezésre. Ezért javasoltuk, hogy a Kormány kezdeményezze a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos törvényerejű rendelet törvénnyel való módosítását, hogy a nemzetközi szervezetekkel kötött szerződések hiteles magyar nyelvű fordítása is rendelkezésre álljon.

Felhívtuk a figyelmet arra, hogy az államháztartás számvitelének keretében szabályozzák a kormányhitelek elszámolásának rendjét. A Kormány intézkedjen arról, hogy a tárcáknál, valamint e technikai fejezetnél a segélyekkel kapcsolatosan egységes információs rendszer jöjjön létre.

Az ellenőrzés során felhívtuk a figyelmet a nemzetközi segélyekből származó pénzfelhasználások, valamint az orosz államadósság lebontásával kapcsolatos határidőkre.

Valószínűleg ennek is köszönhető, hogy az orosz államadósság lebontása határidejének meghosszabbításáról kormányzati tárgyalások kezdődtek.

Az előző évek ellenőrzései hatására az orosz államadósság elszámolásával, az elszámolás ellenőrzésével kapcsolatosan az államháztartási törvény az éves költségvetési törvények, valamint az 1994. évi XIII. törvény módosítására került sor.

1.2.5. Az 1995. évi búzatermés felvásárlásának és exportjának pénzügyi-gazdasági ellenőrzését a búza világpiacon 1995. június végén, illetve a magyar árutőzsdén – több hetes késéssel és lassúbb ütem mellett – bekövetkezett árrobbanás következményei tették szükségessé.

A felvásárlók és az exportőrök többsége még az új termés betakarítása előtt megkötötte a szerződéseket. A várható jó búzatermés, valamint az irányárak meghirdetésének elmulasztása miatt az aratás utáni időszakban a búza árai a garantált – minimum – ár körül alakultak ki. Az exportőrök árajánlatát az is befolyásolta, hogy az exporttámogatás összegéről 1994. decemberében döntöttek, amikor még nem volt ismert sem az új búza termésmennyisége, sem az értékesítés piaci feltétele.

A bekövetkezett áremelkedés hatására augusztus-szeptember hónapban jelentősen emelkedett a kivitel. A hazai ellátás

biztosítása érdekében az érintett tárcák – a Pénzügyminisztérium és a Földművelésügyi Minisztérium – nem vállalták annak kockázatát, hogy az idejekorán meghirdetett exporttámogatást visszavonják. Az Ipari és Kereskedelmi Minisztérium október 12-től felfüggesztette az export engedélyek kiadását, de ez az intézkedés nem volt képes a kivitel tényleges korlátozására.

Az állami gazdaságbiztonsági tartalék készleteket kezelő TIG Közhasznú Társaság nem megfelelő üzletpolitikája és a hirtelen áremelkedés megnehezítették az előírt étkezési búzamennyiség feltöltését annak ellenére, hogy nem is kezel olyan intervenciós készleteket, amellyel az állam piaci zavar esetén helyreállíthatná a piaci egyensúlyt.

Ellenőrzésünk során a vizsgált pénzügyintézeteknél – az Országos Takarékpénztár és Kereskedelmi Bank Rt., a Kereskedelmi és Hitelbank Rt., a Magyar Hitelbank Rt., illetve a CIB Hungária Rt. (csak tájékoztató jelleggel) – nem tapasztaltunk a búza tőzsdei felvásárlásra vonatkozó megbízást. Az OTP Kereskedelmi Bank Rt-nak az Agrograin (Agrotrade) Rt. alapítása, majd eladása során tanúsított üzletmenete rávilágított a pénzügyintézeti törvény egyes bekezdéseinek nem egyértelmű előírásaira.

A növekvő exportkedv és az igen mérsékelt eredményeket hozó tárcaintézkedések hatására év végére kérdéses volt, hogy marad-e a júliusi 5 millió tonna búzából a hazai ellátáshoz szükséges mintegy 3 millió tonna. Az összesített adatok szerint 1995-ben az exportált búza mennyisége megközelítőleg megegyezett a kivihető mennyiséggel.

A búza piacon kialakult helyzet nyilvánvalóvá tette, hogy a jelenleg működő információs rendszer koordinálatlan, lassú és rugalmatlan. Nem képes kellő időben olyan megbízható adatokat adni, ami – indokolt esetben – kormányzati beavatkozást tenne lehetővé. A búzavertikum működését befolyásoló szabályozók egy része nem volt alkalmas arra, hogy megfelelően közvetítse az állami érdeket, ennek következtében a döntési mechanizmus is lelassult. Az ellenőrzés tapasztalatai alapján felhívtuk a Kormány figyelmét az agrárrendtartás – a gabonatermelés finanszírozása, exporttámogatási rendszere – szabályozásának, továbbá a búzavertikum információs rendszere korszerűsítésének szükségességére.

1.2.6. A Debreceni Orvostudományi Egyetem (DOTE) III. számú Belgyógyászati Klinika rekonstrukciójára – mint kormányzati beruházásra – kiírt pályázat elbírálása körülményeinek vizsgálatára 1996 első félévében – országgyűlési képviselői megkeresés alapján – került sor. A célvizsgálat

versenytervezés kiírására, lebonyolítására és a benyújtott ajánlatok elbírálására irányult. A beruházás teljes költségelőirányzata 1,1 milliárd Ft, melynek kizárólagos forrása a központi költségvetés volt. A helyszíni ellenőrzés a beruházó DOTE-n kívül a szakmai felügyeletet gyakorló Népjóléti Minisztériumra is kiterjedt.

Az ellenőrzés során megállapítottuk, hogy a versenykiírás alapját képező tender tervdokumentáció teljes mértékben nem tette lehetővé a pályázatok azonos szempontok szerinti elbírálását. A pályaművek értékelésének előkészítésekor nem dolgozták ki kellő mélységben az elbírálás szempontrendszerét, s a műszaki tartalomra vonatkozó információk sem nyújtottak megfelelő alapot a döntéshez. Ezek hiányában a kiválasztásnál elsődlegesen az játszott szerepet, hogy az ajánlati ár minél közelebb álljon a költségvetés által biztosított pénzügyi kerethez.

A nyertes pályázat nem felel meg maradéktalanul a versenyfelhívásnak. Az ajánlat nem tartalmazott műszaki szakaszolást és ehhez igazodó pénzügyi ütemezést. Emellett a beruházás teljes költségigényére vonatkozó prognózisa feltűnően alacsony, amely előre vetíti a költség túllépés veszélyét.

Ezért különös nyomatékkal felhívtuk a felügyeletet gyakorló Népjóléti Minisztérium figyelmét arra, hogy ellenőrizze a beruházás műszaki teljesítésének megfelelő pénzügyi teljesítést.

1.2.7. A főiskolák és az egyetemek főiskolai karai állami támogatásának elmúlt évi ellenőrzése az angol számvevőszékkel (NAO) párhuzamosan szervezett, egyeztetett program szerint valósult meg. A vizsgálat az ország valamennyi állami főiskolai oklevél kiadására jogosult intézményére kiterjedt (33 önálló főiskola, 25 egyetemi kar, intézet vagy egyéb státuszú főiskola).

Megállapítottuk, hogy a vizsgált időszakban (1993–96) – részben az állami szabályozások elégtelensége miatt – a felsőoktatási intézmények integrációja terén jelentősebb előrehaladás nem történt. Erdemben nem változott a bázis alapú finanszírozási rendszer, nem sikerült megteremteni a normatív finanszírozás feltételeit, emiatt több főiskolának is napi likviditási gondjai voltak. Általában romlottak a felsőoktatás technikai feltételei. A fejlesztés fő forrásait a pályázatokon elnyert támogatások képezték. Ezek mértéke és feltételei azonban nem alkalmasak a műszaki, tudományos, technikai feltételekben mutatkozó elmaradások számottevő befolyásolására, mérséklésére.

A létszámcsökkentési kötelezettségeknek a főiskolák eleget tettek, de kellő előkészületek hiányában a létszámcsökkentést nem alapozták meg belső szervezeti intézkedések.

2. ELKÜLÖNÍTETT ÁLLAMI PÉNZALAPOK

2.1. 1996-ban fejeztük be a **Gépjármű Felelősségbiztosítási Kárrendezési Alap** működésének ellenőrzését. Az Alapot az 1996. évi költségvetési törvény megszüntette, feladatait, bevételeit és kiadásait a Pénzügyminisztérium fejezetbe integrálta.

1991 közepéig a gépjármű tulajdonosok a kötelező gépjármű-felelősség-biztosítási díjhoz való hozzájárulásukat a motorbenzin vásárlásakor fizették meg. A biztosítási szolgáltatások fedezetéről a költségvetés gondoskodott. Az 58/1991. (IV. 13.) Korm. rendelet valós biztosítási alapokra helyezte ezt a tevékenységet. A korábban keletkezett károkra vonatkozóan azonban érvényben maradt az állam helytállási kötelezettsége. Ennek pénzügyi fedezetét teremtették meg az elkülönített állami pénzalap létrehozásával.

Az Alap forrását részben az átadott – mintegy 5 milliárd Ft – vagyon hozama, részben a költségvetésből juttatott évenkénti költségvetési támogatás képezte. A kár- és járadékfizetésekből adódó állami fizetési kötelezettség – amely jelenleg mintegy 15 000 károsultat érint – még évtizedekig fennmarad, számottevő csökkenése csak 2040. év után várható.

A járadékok számának, s a kifizetendő járadékok csökkentésére azok egyszeri megváltásával nyílna mód, ebben azonban – a jogi szabályozás korlátai miatt – sem az Alapkezelő, sem a járadékosok nem érdekeltek. Ezzel összefüggésben javasoltuk a járadékok egyösszegű megváltása jogszabályi akadályainak felülvizsgálatát és az ösztönző érdekeltségi rendszer kidolgozását.

A károsultak közül jelentős azok száma, akiknek egyetlen megélhetési forrásuk a havi járadék, ezért döntő fontosságú ennek pontos, folyamatos utalása, az ezt szolgáló szervezet működése.

Az Alap megszüntetését követően a pénzügyminiszter a feladatok folyamatos ellátásával – a korábban is hasonló jellegű tevékenységet végző, központi költségvetési szervként működő – Támogatásokat és Járadékokat Kezelő Szervezetet bízta meg. A feladatrendszer költségvetési intézményhez történt telepítése csak akkor tekinthető gazdaságosnak, ha a szervezet működési költségei – a tevékenység komplex ellátása mellett – sem haladják meg a korábbiakat. A számítások 1996-ra ezt még nem igazolták, a következő években azonban adott ennek lehetősége.

Felhívtuk a pénzügyminiszter figyelmét, hogy az Alap központi költségvetésbe integrálásával kapcsolatos intézkedései az átmeneti időszakban biztosítják a tevékenység folyamatos végzését, de a vonatkozó rendelete módosításával meg kell

teremtenie a hosszú távra szóló feladatellátás jogszabályi háttérét. Szükségesnek tartjuk azt is, hogy vizsgálják felül az új szervezet első évi magas működési költségeit, s tegyenek intézkedéseket a költségek csökkentésére.

2.2. A Világkiállítási és a hozzá kapcsolódó Fejlesztési Alappal összefüggő gazdálkodás egyes kérdéseinek célvizsgálata keretében a következő főbb területeket ellenőriztük: az Expo '96 Kft. alapításának, működésének törvényességét, a részére juttatott közpénzek indokoltságát, a Kft-be fektetett vagyon megőrzését, az innovációs felsőoktatási kötvényfinanszírozást. Ezen kívül áttekintettük az Alapnál selejtezett eszközök kijelölését, az ezekkel kapcsolatos számviteli elszámolásokat, továbbá az Alap megszűnésével összefüggő pénz- és vagyon elszámolási kötelezettségeket, a Világkiállításhoz kapcsolódó ingatlanértékesítéseket.

Az ellenőrzés eredményeként megállapítottuk, hogy az Expo '96 Kft. alapítása, törzsvagyonhoz juttatása megfelelt a vonatkozó törvényi előírásoknak. Az adatváltozások bejelentésének elmulasztásával azonban megsértették az 1988. évi VI. törvény vonatkozó előírásait. Az alapító Világkiállítási Programiroda (majd Kormánybiztosi Iroda) nem készítette a Kft-t takarékos gazdálkodásra, sőt esetenként indokolatlanul ismert el teljesítményeket, szolgáltatásokat.

A Világkiállítás lemondásával a beruházások megvalósítása lelassult, ami a fejlesztések drágulásával jár(hat). Egyes közműveket és közterületeket az előírt határidőre nem adtak fővárosi önkormányzati, illetve közműtársasági tulajdonba. Az Alap terhére 1994-ben végrehajtott 1520,1 millió Ft összegű – túlnyomó többségében szellemi termékek költségeinek leírását jelentő - selejtezés során megsértették a vonatkozó számviteli előírásokat, ezért az Alap 1994. évi mérlege hibás. Az innovációs felsőoktatási kötvénykibocsátás időbeli ütemezése nem igazodott sem az egyetemi beruházások műszaki megvalósításához, sem a fedezetbiztosítás jogszabályi követelményeihez. Ugyanakkor a kötvényforrás befektetése megfelelt a vonatkozó kormányhatározatnak.

Az Alap megszűnését követően az érintettek nem tettek megfelelő intézkedéseket az Alap vagyonának, pénzeszközeinek szabályszerű elszámolására, a letéti kezelés törvényben és egyéb jogszabályban előírt módjának megteremtésére. A számvitel emiatt nem tükrözi megfelelően a valós folyamatokat.

A Világkiállítási Programiroda a Világkiállításhoz kapcsolódó ingatlanok értékesítésénél, az ingatlanértékesítési feladatok vállalkozásba adásánál nem az elvárható gondossággal járt el. A megbízott Szentex Kft. – a Globex Rt. részére történő földingatlan értékesítése során – a versenytárgyalásra

vonatkozó előírásokat megsértette, megbízását túllépte. A megbízó Világkiállítási Programiroda hátrányára részfizetéses megállapodást kötött és a vételár első részének teljesítése után hozzájárult a tulajdonjog bejegyzéséhez. A Globex Rt. nem hajlandó a vételár hátralékot megfizetni, s a megbízó (jogutódja) sem tud a követelésnek érvényt szerezni. A Kormány megbízta a Kormányzati Ellenőrzési Irodát a jelentés megállapításai alapján további vizsgálatok elvégzésére a felelősség megállapítása és az okozott kár mérséklése érdekében. A pénzügyminiszter javaslataink figyelembe vételével intézkedett a feltárt hiányosságok megszüntetésére.

3. HELYI ÖNKORMÁNYZATOK

3.1. A helyi önkormányzatoknak a központi költségvetésből juttatott támogatások ellenőrzése

Az önkormányzatoknál 1996-ban végzett ellenőrzéseink jelentős része az 1995. évi központi költségvetési támogatásokra irányult. Vizsgáltuk az önkormányzatoknak juttatott normatív állami hozzájárulás igénybevételét és elszámolását, a helyi önkormányzatok beruházásaihoz és rekonstrukcióikhoz nyújtott címzett- és céltámogatások, valamint a helyi önkormányzatok által igényelhető központosított előirányzatok felhasználását.

3.1.1. Az önkormányzatoknak juttatott normatív állami hozzájárulás igénybevételének és elszámolásának ellenőrzése az önkormányzatok

legjelentősebb pénzügyi forrását érintette. A normatív állami hozzájárulások összege 1995-ben 204,8 milliárd forint volt, az önkormányzatoknak jutott összes állami támogatás közel kétharmadát tette ki. A normatív állami hozzájárulások előirányzata -a bérpolitikai intézkedések kivétele miatt- 1994-hez képest 3,8%-kal csökkent. A vizsgált jogcímek összegükben harmadik éve nem változtak, s az infláció évről-évre elértéktelenítette az állami hozzájárulást.

1990-95 közötti években a normatívák száma 12-ről 27-re nőtt, annak ellenére, hogy vizsgálati tapasztalataink alapján lényegesen kevesebb és szakmailag egységesebb tartalmú jogcímet tartottunk indokoltnak. A jogcímek száma 1996-ban 14-re csökkent ugyan, de az egyes jogcímekhez kapcsolódó részletes szabályozás szerint az önkormányzatok közel 70 féle mértékben vehették igénybe az állami hozzájárulást. Ez a finanszírozási rendszer 1996-ban - az elszámolás lebonyolításához szükséges nyilvántartások részletekbe menő szabályozása nélkül - mind az igénylésben, mind az elszámolásban komoly problémákat okozhat és rendkívül megnehezíti az ellenőrzést is.

Vizsgálataink tapasztalatai azt mutatják, hogy a normatív támogatási rendszerrel kapcsolatos problémák elsősorban abból származnak, hogy továbbra sincs kellően körülhatárolva az

állami feladatvállalás. A költségvetési törvény szövege pedig a kétségtelen színvonaljavulás ellenére esetenként továbbra is pontatlan vagy félreérthető. Egyes jogcímek tartalmának értelmezéséhez a szakmai jogszabályok részletes ismeretére is szükség lenne, melyhez az önkormányzatok munkatársainak szakmai felkészültségét kellene javítani.

Még mindig hiányzik az összhang a költségvetési törvényben foglalt finanszírozási követelmények és az ágazati-szakmai statisztikák között, az előírt nyilvántartások vezetése pedig többnyire pontatlan, hiányos.

Az önkormányzatok többsége nem érzékeli a finanszírozás szempontjából fontos ellenőrzés súlyát és továbbra sem tett eleget a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 92. § (2) bekezdésében, illetve az 1991. évi XX. törvény 140. § e) és h) pontjaiban foglalt ellenőrzési kötelezettségének. Nem győződött meg a mutatószámok valódiságáról, az előírt bizonylatok meglétéről és szabályszerű vezetéséről. A vizsgált 462 önkormányzathoz tartozó 1721 intézmény közül csupán 270-nél (16%) tartottak céll ellenőrzést. Az alapokmányok ellenőrzésének elmulasztása is hozzájárult ahhoz, hogy a számviteli törvény teljességre, valódiságra, következetességre vonatkozó alapelvei sérelmet szenvedtek. Az érintett önkormányzatoknál megfelelő intézkedések születtek a hibák jövőbeni megismétlődésének megakadályozására. A normatív állami hozzájárulásokra vonatkozó korábbi vizsgálataink alapján tett javaslatok egy jelentős részét hasznosították. A javaslatainkra bevezetett szankciók, eljárási kérdések rendezése hozzájárultak a tervezési, elszámolási gyakorlat javulásához, de az alapvető problémák nem oldódtak meg.

Javaslatainkkal ellentétben nem került sor olyan alapvető, a rendszer működése szempontjából meghatározó körülmények rendezésére mint például az állami szerepvállalás törvényi szintű meghatározása, a finanszírozási szempontok, a költségvetési beszámolók feladatmutatói és az ágazati-szakmai statisztikák adatgyűjtése közötti összhang biztosítása, a tervezés, elszámolás, ellenőrzés rendszer szemléletű szabályozása, kisebb számú és szakmailag homogénebb "normatívák" kialakítása, az önkormányzatok ellenőrzési kötelezettségének konkrétabb előírása stb. A kormányzat jobbító szándéka ellenére a normatív finanszírozási rendszer működése még ma is számos ellentmondással terhelt. Különösen fontosnak tartjuk az önkormányzatok ellenőrzési kötelezettségének részletesebb szabályozását, mert a Számvevőszék nem tudja rendszeresen és teljes körűen

ellenőrizni a közel 3200 önkormányzatot és 13 500 intézményét.

Az érintett tárcák az egyeztetések során javaslatainkkal egyetértettek, megállapításainkat nem kifogásolták és jelezték, hogy a továbbiakban is megteszik a szükséges intézkedéseket a költségvetési törvény szövegének javítására, egyértelműbbé tételére. Ugyanakkor egyes kérdések rendezésére csak az államháztartási reform során megvalósuló új önkormányzati finanszírozás keretében látnak lehetőséget.

Az 1995. évi normatív állami hozzájárulás igénybevételének és elszámolásának helyszíni ellenőrzése eredményeként összességében 134 571,2 E Ft jogosulatlan igénybevételt és 54 658,8 E Ft önkormányzatokat megillető állami hozzájárulást állapítottunk meg. Az eltérések egyenlege 79 912,4 E Ft, amely a központi költségvetést megillető visszafizetési kötelezettség. Az Országgyűlés az 1996. évi CIX. törvény 7. §-ában döntött az önkormányzatok visszafizetési kötelezettségéről, illetve a pótlólagos állami hozzájárulás átutalásáról. A döntés a központi költségvetésbe visszafizetendő támogatások összegét 132,6 millió Ft-ban határozta meg.

A visszafizetendő és kiutalandó állami hozzájárulások összegeinek önkormányzatonkénti részletezését a 43/1996. (XII. 28.) PM-BM együttes rendelet melléklete tartalmazza.

3.1.2. A helyi önkormányzatok beruházásaihoz és rekonstrukcióihoz nyújtott 1995 évi címzett- és céltámogatások ellenőrzése során azt tapasztaltuk, hogy a támogatási igények benyújtásánál és a támogatások felhasználásánál az önkormányzatok többsége megtartotta a jogszabályi előírásokat.

A helyi fejlesztési döntések előkészítettsége - különösen a pénzügyi megalapozottságukat tekintve - nem volt megfelelő. Gyakori, hogy a beruházáshoz szükséges saját forrást csak részben, vagy egyáltalán nem tudják biztosítani. Az igénybejelentéskor a saját forrásra vonatkozó képviselő-testületi kötelezettségvállalás (határozat) sokszor csak formális volt. Az önkormányzatok a megítélt céltámogatás után keresték a kiegészítő saját erő -elkülönített állami pénzalapok, vagyoneledás, alvállalkozói és bérleti szerződések útján történő- igénybevételének lehetőségét. A saját források hiánya, elégtelensége részben a feladatok elhagyásához, korlátozott mértékű megvalósításához és az elnyert céltámogatási előirányzatról való lemondáshoz vezetett, vagy a beruházások megvalósításának elhúzódnását idézte elő. Erre vezethető vissza a felhasználás során elkövetett szabálytalanságok számottevő része is. Több önkormányzat a saját forrást csak hitelfelvétel útján tudta biztosítani. A saját erő megteremtésének fontos feltétele volna a stabil pénzügyi szabályozás, a több évre előre

látható megbízható forrásképződés.

A fejlesztések jelentős hányadát nem terv szerint valósították meg, melyet a céltámogatási előirányzatok 1994-1995. évi maradványának emelkedő összege is jelez. 1995. év végén összesen 10 548,4 millió Ft állami pénzeszköz maradt felhasználatlanul. A fejlesztések megvalósítása során a bankok a pénzügyi teljesítést megelőzően a viszonylag magas kezelési költség ellenére sem szűrik ki a céltól eltérő és pazarló felhasználást. Az 1993-95. években többszörösére növekedett a céltámogatási előirányzatokról történő lemondás összege. Emellett továbbra is jelentős a jogtalanul igénybe vett, központi költségvetésbe visszafizetendő címzett és céltámogatások nagysága. Ezek a problémák a címzett és céltámogatási rendszer jellegéből, működési hiányosságaiból és az önkormányzati megvalósítás hibáiból egyaránt fakadnak. A támogatásokkal létrehozott beruházások nagymértékben elősegítették a települések, illetve egyes térségek kommunális, egészségügyi, oktatási és közművelődési ellátási színvonalának emelését, az életkörülmények javítását és a környezeti ártalmak csökkenését. Az önkormányzatok és a lakosság jelentős hányadát érintő vízmű beruházások eddig ellátatlan területeken biztosítják az egészséges ivóvízzel való ellátást. Ezek a beruházások a foglalkoztatás szempontjából is jelentősek, hozzájárultak a településeken a munkanélküliség mérsékléséhez. A beruházásokkal létrehozott létesítmények (szennyvíztisztítók, tornatermek, tornacsarnokok) egy részének kihasználtsága alacsony, s várhatóan a közel jövőben is az marad.

A címzett- és céltámogatási rendszer hibájaként róható fel, hogy a célok kijelölése nem minden esetben a valós helyi szükségleteket tükrözte vissza és kényszerpályára terelte a helyi fejlesztési tevékenységet. Nem ösztönzött az állami pénzeszközök takarékos és hatékony felhasználására. A területi koordináció, a szakmai irányítás és ellenőrzés hiányosságai következtében létrejöttek elaprózott vagy éppen túlméretezett kapacitások.

Az ÁFA törvény 1994. évi módosítása következtében - amely az 1992. év végén folyamatban levő vízgazdálkodási beruházásoknál lehetővé tette az ÁFA visszaigénylését 1996. év végéig - a vízgazdálkodási beruházásoknál a visszaigényelhető ÁFA összege feleslegesen terhelte az 1995-96. évi költség- és céltámogatási előirányzatokat.

Vizsgálati tapasztalataink alapján a címzett- és céltámogatási rendszer fejlesztése és a törvényesség érvényesítése érdekében javasoltuk az érintett tárcáknak, hogy a beruházások jobb

pénzügyi megalapozása érdekében az elkülönített állami pénzalapok elosztását időbelileg és tartalmilag hangolják össze a céltámogatásokkal. Célszerű lenne a pályázatokat egy eljárásban elbírálni. A megyei fejlesztési tanácsok kapjanak hatáskört a címzett- és céltámogatások, valamint a céltámogatási kiegészítő keret döntéselőkészítésében, a felhasználások értékelésében, erősítve ezzel a térségi szemlélet és a területi koordináció (társulások fejlesztések) érvényesülését.

A támogatási rendszer működése hatékonyságának javítása érdekében javasoltuk továbbá, hogy az érintett tárcák alakítsák ki a saját forrás vállalások szankcióját. Jogszabályban rögzítsék, hogy ha az önkormányzat rendeletében nem biztosítja a saját forrást, akkor nem támogatás lemondási kötelezettsége keletkezik, hanem automatikusan megszűnik a jóváhagyott keret fölötti jogosultsága.

Az 1995. évi címzett- és céltámogatások ellenőrzésének eredményeként 178,7 millió Ft jogtalanul igénybe vett támogatás visszafizetésére tettünk javaslatot. Az Országgyűlés az 1996. évi CIX. törvény 7. §-ában döntött a 178,7 millió Ft jogtalan támogatás visszafizetéséről.

Javasoltuk még, hogy az érintett tárcák az Országgyűlés elé terjesztendő törvényjavaslat formájában intézkedjenek az ellenőrzések által feltárt, 1996. június 4-ig a képviselő-testületek által le nem mondott 194,4 millió Ft céltámogatási előirányzat visszavonásáról.

3.1.3. A helyi önkormányzatok által igényelhető 1995. évi központosított előirányzatok felhasználásának ellenőrzése ismételten rámutatott a támogatási rendszerrel kapcsolatos problémákra. Már 1994-ben az önkormányzatokra háruló feladatokkal együtt jelentősen megnövekedett a központosított előirányzatok jogcíme és mértéke. 1994-ről 1995-re tovább emelkedett, 20-ról 23-ra az előirányzatok száma, összege azonban változatlan, 29,5 milliárd Ft maradt. A pótköltségvetési törvény további két előirányzatot biztosított, s ezáltal a központosított előirányzatok összege 32,6 milliárd Ft-ra módosult.

Az 1995. évi új előirányzatok részben az alapellátással összefüggő feladatok racionálisabb megoldását ösztönözték (egyres közoktatási feladatok támogatása), részben az évközi megszorító intézkedések hatásának kompenzálására szolgáltak (gazdasági stabilizációs intézkedésekhez kapcsolódó szociális célú hozzájárulás). A központosított előirányzatok bármelyikét vizsgálva azt a következtetést vonhatjuk le, hogy az adott feladatokra juttatott kiegészítő források az önkormányzatok működéséhez szükségesek. Ugyanakkor a feladatonként külön feltételrendszer szerint igényelhető központosított előirányzatok köre az évek során túlbujánzott és nincs

összhangban a helyi önkormányzati szabályozás általános elveivel. A támogatási formák sokfélesége a kapcsolódó - esetenként nem egyértelmű és hiányos - jogszabályok egész sorának alkalmazási szintű ismeretét igényelte volna. Ennek a követelménynek az önkormányzatok többsége nem tudott eleget tenni.

Az 1995. évi költségvetési törvényben biztosított támogatások feltételrendszerét a kormány- és a miniszteri rendeletek, tájékoztatók, közlemények nem minden esetben szabályozták egyértelműen, a törvény előírásaival összhangban. Esetenként tágabb lehetőségeket, lazább szabályozást biztosítottak a pályázatok benyújtásához, mint amit a költségvetés mellékletében a jogalkotók megfogalmaztak.

A jogszabályok, valamint az önkormányzatoknál a jogalkalmazás hiányosságai egyaránt hozzájárultak ahhoz, hogy a támogatások igénylésénél, felhasználásánál a vizsgálatok szabálytalanságokat tártak föl. Az ellenőrzéseink által feltárt 26 millió Ft jogtalanul igénybe vett támogatás visszavonására javaslatot tettünk az Országgyűlésnek, amelyről döntés az 1996. évi CIX. törvény 7 §-ában született.

Az elosztás, a felhasználás és az elszámolás hiányosságai egyértelműen bizonyítják, hogy az elaprózott támogatási rendszerben juttatott állami források felhasználásának hatékonysága, célszerűsége nem kellően biztosítható. Ezért változatlanul indokoltnak tartjuk, hogy az államháztartási reform keretében mérsékeljék a támogatási rendszer elaprózottságát, csökkentsék a központosított előirányzatok számát. Ezzel összefüggésben fontos feladat a szétaprózott, céljelleggel juttatott különféle források koncentrációja és a normativitás erősítése.

3.2. A helyi önkormányzatok közszolgáltatási tevékenységének ellenőrzése

1996-ban végzett ellenőrzéseink másik nagy részét az önkormányzatok közszolgáltatási tevékenységének vizsgálata tette ki. Ebben a körben a helyi önkormányzatok közüzemi víz- és csatornaszolgáltatási feladatainak és az ehhez kapcsolódó lakossági díjtámogatási rendszer működésének, az infrastrukturális fejlesztésekre fordított pénzeszközök felhasználásának, valamint az önkormányzatok adóztatási tevékenységének vizsgálatát végeztük el. Utóvizsgálat keretében a távhőszolgáltatás gazdálkodási rendszerét ellenőriztük.

3.2.1. A helyi önkormányzatok közüzemi víz- és csatornaszolgáltatási feladataira és az ehhez kapcsolódó lakossági díjtámogatási rendszer működésére vonatkozó vizsgálatunk a helyi önkormányzatok egyik legfontosabb közellátási tevékenységét érintette. A korábban kizárólag állami feladatként

biztosított egészséges ivóvízellátást a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. tv. a települési önkormányzatok kötelező feladataként határozta meg. Ez az ellátási kötelezettség az ország minden települését érinti és fokozatosan a lakosság egészére kiterjed. Tömeges jellege mellett jelentőségét növeli az is, hogy sajátosságai, valamint közegészségügyi követelményei miatt a szolgáltatások egyik legérzékenyebb területét jelenti, ahol a kellő háttér és szakmai felkészültség hiánya beláthatatlan következményekkel járhat. A csatornaszolgáltatást viszont az önkormányzatok választható feladatként végzik.

A helyszíni vizsgálat az országban működő 232 üzemeltető mintegy 25%-ára terjedt ki, amelyek 2033 településen - mintegy 7,5 millió lakost - látnak el víziközmű szolgáltatással. A közműves vízellátás, szennyvízelvezetés és tisztítás helyzetével, az önkormányzati vagyon kialakításával foglalkozó korábbi években végzett vizsgálataink alapján a minisztériumoknak javasolt intézkedések megvalósítására nem került sor, s ezért több, korábban is megállapított hiányosságot tártunk föl.

Az állami és helyi vízgazdálkodási feladatok megosztását szabályozó rendelkezések között nem minden tekintetben volt összhang. Az önkormányzati törvény a települési önkormányzatok kötelező feladatává tette az egészséges ivóvízellátásról való gondoskodást és ezzel együtt a közszolgáltatás biztosításához szükséges eszközök nagy részének önkormányzati tulajdonba adásáról is rendelkezett. Nem rendelkezett viszont a regionális vállalatok kezelésében levő eszközök önkormányzati tulajdonba adásáról. A vagyontörvény szerint ebben a szűk körben továbbra is megmaradt az állam feladatellátási kötelezettsége és az állami tulajdon is. A szabályozásbeli ellentmondás abban van, hogy a települési önkormányzat ellátási felelőssége általános, amely akkor is fennáll, ha vízközmű tulajdonnal nem rendelkezik. Ugyanakkor a tulajdonos kötelessége a közművek üzemeltetése, fejlesztése, a szolgáltatás folyamatos teljesítése. Az állami tulajdon lebontását és az önkormányzati tulajdon kialakítását a jelentős késsedelemmel meghozott törvények is nehezítették. A vagyonátadás előkészítésére és megalapozására nem készült egy aktuális helyzetértékelésre épülő, a szolgáltatás sajátosságait is figyelembe vevő stratégiai terv. A vagyonrendezés időben nagyon elhúzódott. Az önkormányzatok különböző módon és mértékben juthattak közművagyon tulajdonjogához attól függően, hogy azok regionális, vagy a korábbi tanácsai vállalati szolgáltatás körébe tartoztak. A regionális vállalattal érintett önkormányzatok működtetői vagyont nem kaphattak. A vagyonátadás többnyire az üzemeltetők által a VÁB döntést

megelőzően készített leltárak alapján történt, ezek hitelesítését teljes körűen nem végezték el. Az önkormányzati tulajdonba került vagyont gyakran nem, vagy nem valós értékadatokkal vették nyilvántartásba. A közművek működtetésére különböző típusú és nagyságrendű szervezetek jöttek létre. A vizsgált szervezetek egy része üzemeltetési engedéllyel sem rendelkezett a vizsgálat időpontjában.

Megállapításaink szerint a vizsgált szervezetek 50%-ának önkormányzati közművagyon került a tulajdonába, részben a cégbíróság által is elfogadva jegyzett tőkeként, részben pedig a cégbírósági kontrollt kikerülve, tőketartalékként. Ezzel jelentős nagyságrendű, mintegy 206 milliárd forint értékű közmű az önkormányzatok tulajdonából társasági és vállalati tulajdonba ment át. A korlátozottan forgalomképes törzsvagyon körébe tartozó eszközök kikerültek az önkormányzatok tulajdonából és a gazdálkodó szervezetek szabad rendelkezésű, korlátlanul forgalmazható tárgyai lettek.

A vizsgálat alapján javasoltuk, hogy a Legfőbb Ügyészség tegyen intézkedéseket az önkormányzatok és az állam által jogszerűtlenül gazdasági társasági és vállalati tulajdonba adott víziközmű eszközök állami tulajdonba, illetve önkormányzati törzsvagyonba való visszajuttatása, valamint a jogszabályi előírásoknak nem megfelelően működő önkormányzati közös vállalatok megszüntetése érdekében.

Megállapítottuk, hogy az önkormányzatok többsége csak az ármegállapítás során közölte a szolgáltatás tartalmára vonatkozó elvárásait a víziközműveket üzemeltető szervezetekkel, csak kis részük támasztott követelményeket a hatékonyságra vonatkozóan. Az ármegállapításnál a tulajdonosi érdekek, a gazdasági követelmények háttérbe szorultak és elsődlegesen a fogyasztók "rövid távú" érdekei érvényesültek.

A díjmegállapításra jogosult képviselők többsége nem rendelkezett információval arról, hogy mit tartalmaz, milyen kiadásokra nyújt fedezetet a javasolt, illetve jóváhagyott ár.

Az ármegállapítások megalapozatlansága és a tárcaközi bizottság munkamódszere miatt az ártámogatási rendszer ellentétes a hatályos ármegállapítási törvényben foglaltakkal, mivel olyan ármegállapításhoz nyújt költségvetési támogatást, amelyet nem a pénzügyminiszterrel egyetértésben állapítottak meg. A támogatási rendszer egységes lakossági ártámogatásként működött önkormányzati és állami feladatellátás esetén egyaránt. Az évenkénti költségvetési törvények csak az önkormányzatok által ellátandó feladathoz rendelték ezt a támogatást, ugyanakkor önkormányzati elhatározástól függetlenül végzett állami rendelkezésű víz- és

csatornaszolgáltató szervezetek is kaptak ilyen támogatást. Ezáltal a támogatási keretösszeget a költségvetési törvényben meghatározott rendeltetési céltól eltérően biztosította a tárcaközi bizottság az állami szolgáltató szervezeteknek még akkor is, ha azt egy általa kijelölt önkormányzaton keresztül utalta át.

Az ellenőrzés alapján javasoltuk, hogy a pénzügyminiszter tegyen intézkedéseket a központi költségvetésből 1995-ben jogtalanul kiutalt összesen 79,8 millió Ft ártámogatás elvonására.

3.2.2. A helyi önkormányzatok infrastrukturális fejlesztésére fordított pénzeszközök felhasználásának ellenőrzése eredményeként megállapítottuk, hogy a települések egy jelentős része eddig soha nem tapasztalt mértékben fejlődött, a korábbi éveket messze meghaladó infrastrukturális beruházások fejeződtek be vagy befejezés közeli állapotba kerültek. Ebben kiemelt szerepe volt a különböző támogatási rendszereknek (cél- és címzett, elkülönített állami pénzalapok). Ugyanakkor a vizsgált időszakban nem volt olyan hatályos magas szintű jogszabály, amely biztosította volna az egységes állami terület- és településfejlesztési politika kialakítását.

Alapvető problémát jelentett, hogy nem készült hosszabb távú területfejlesztési koncepció, ami a térségi, az ágazatok közötti koordinációnak, valamint az infrastrukturális fejlesztések támogatására szolgáló állami pénzalapok felhasználásának, a támogatások elosztásának az alapját képezhette volna. Egy-egy terület fejlesztését több egymástól független kormányhatározat, ágazati koncepció igyekezett kedvező irányba terelni.

Hiányzott az a középszint, ami a területfejlesztés kormányzati feladatait közvetítette volna.

A törvényi szabályozás a területfejlesztési (térségi) feladatok ellátásában a helyi önkormányzatok önkéntes szerveződéseire, társulásaira alapozott. A települések többsége viszont legfeljebb egy-egy cél megvalósulására társult önkéntes alapon, ami nem eredményezett komplex szemléletű, tartós kapcsolatokra épülő, kölcsönös előnyöket biztosító térségfejlesztést.

Az önkormányzatok infrastrukturális fejlesztésekben deklarált önállósága valójában nagyon szűk területre korlátozódott, többségük számottevő fejlesztést központi segítség nélkül nem tudott volna végrehajtani. Az önkormányzatok egy része a területfejlesztésben érintett valamennyi alaphoz eljuttatta pályázatát és elsősorban azokra a fejlesztésekre vállalkozott, amelyekhez központi forrást sikerült elnyerni. A források elnyerése érdekében a pályázati feltételként megszabott önkormányzati saját erő vállalása gyakran megalapozatlan volt. A térségfejlesztésre használható források szűkösek voltak és a

különböző alapok között erősen szétforgácsolódtak. A pályázatás ütemezése, a pályázható célok és a támogatottság mértékének kiszámíthatatlansága ad hoc jelleget adott a térségfejlesztő tevékenységnek, bizonytalanná tette a forrástervezést, rontotta az előkészítést. Alapvető hiányosság volt, hogy a döntéseknél általában nem vették figyelembe a helyi sajátosságokat, az ellátottságbeli különbségeket. Megállapítottuk, hogy a jelentős infrastrukturális fejlesztések ellenére az egyes térségek és települések ellátottsági színvonalában meglévő különbségek csak átrendeződtek, de összességükben nem mérséklődtek. A vizsgálatba bevont létesítmények hasznosulása ellentmondásos. A infrastrukturális hálózatok mindegyike javítja a lakosság életminőségét, a gazdaság felzárkóztatásának feltételrendszerét. A fejlesztések koordinációjának hiánya következtében azonban - ami jelentős mértékben a tévesen értelmezett önkormányzati önállóságra törekvésből fakad - túlméretezett, indokolatlan és ésszerűtlen kapacitásokat is létrehozottak. A létrehozott intézmények elidegenítése és privatizációja újabb problémákkal jár. Privatizáció esetén az önkormányzatokat megillető részvények arányának meghatározása nem differenciált annak ellenére, hogy a megvalósuló fejlesztések forrásösszetétele igen eltérő. Vizsgálati tapasztalataink alapján felhívtuk a figyelmet az önkormányzati fejlesztéseket befolyásoló széleskörű, illetve túltagolt támogatási rendszer nélkülözhetetlen reformjára, a támogatási automatizmusokat felváltó szelektív támogatási rendszer kialakítására és a területi szempontok érvényesítésének erősítésére.

3.2.3. A távhőszolgáltatás gazdálkodási rendszerének

utóvizsgálata eredményeként megállapítottuk, hogy az 1991. évi alapvizsgálat óta eltelt időszakban olyan változások következtek be, melyek az ÁSZ alapvizsgálatkor tett javaslatainak részbeni megvalósulását is jelentették. A változások a jogszabályok tartalmában és a gazdasági környezetben, a távhőszolgáltatók tulajdoni-szervezeti formájában, működési feltételeiben, gazdálkodásuk eredményességében egyaránt jelentkeztek.

A távhőszolgáltató közművagyonot törvényi szabályozással az önkormányzatok tulajdonába adták. A távhőszolgáltató szervezeteket 1992-1995 közötti években - néhány kivételtől eltekintve - gazdasági társaságokká alakították át oly módon, hogy a működésükhöz szükséges vagyont az önkormányzatok apportálták a gazdasági társaságokba. Kormányrendelet kötelezte a távhőszolgáltatókat, hogy a hőközpontokban a hőmennyiségmérés feltételeit alakítsák ki. Az árhatósági jogkört a települési önkormányzatokhoz telepítették.

Az alapvizsgálat eredményeként tett számvevőszéki javaslatok közül több nem realizálódott. Nem került sor az MVM Tröszt hőerőművei meghatározott vagyoni hányadának önkormányzati tulajdonba adására, az energiaracionalizálást elősegítő hitel- és adókedvezmények nyújtására, a távhőszolgáltató szervezetek működési és gazdálkodási tartalékainak feltárására, a rendszeres utókalkulációra és annak ellenőrzésére sem.

A jelenleg érvényes jogszabályok alapvető problémája, hogy nem rendezik konzisztens módon a távhőszolgáltatásban érintett energiatermelők, távhő-szolgáltatók, fogyasztók viszonyát, nem segítik a kinnlevőségek (díjhátralékok) gyors, hatékony behajtását, nem szankcionálják a jogszabályi előírások megszegését. Hiányzik a távhőszolgáltatásra vonatkozó ágazati törvény is.

Ezek a feltételek hozzájárultak ahhoz, hogy az önkormányzatok tudomásul vették, ha a távhőszolgáltatók nem tettek eleget a 129/1991. (X.15.) Kormányrendelet előírásainak és nem biztosították mindenütt az előírt határidőre a hőmennyiségmérés lehetőségét. Az önkormányzatok többnyire elfogadták a díjemelésekre vonatkozó javaslatok elkészítésénél a távhőszolgáltatók által alkalmazott és jelentős tartalékot képező tervezési - kalkulációs módszereket, a viszonylag jelentős, nemzetgazdasági átlagot meghaladó mértékű béremeléseket, az átalakuláskori vagyonértékeléseket, amelyek az amortizáció összegét és így közvetve a díjakat is megemelték. Lényegében tehát az önkormányzatok nem tettek maradéktalanul

eleget a törvényekben előírt kötelezettségeiknek, nem éltek megfelelően tulajdonosi jogaikkal. Az ármegállapítás során az ártörvény követelményeivel ellentétben elismerték a nem hatékony működés költségeit. A létrehozott felügyelő bizottságok tevékenysége formálissá vált.

Mindezek odavezettek, hogy a területileg természetes monopolhelyzetben levő távhőszolgáltatók nem törekedtek a költségtakarékosságra, a hálózati veszteségek csökkentésére. Áremeléseiknek "csak" a szolgáltatást igénybe vevő fogyasztók fizetőképességének fokozatos csökkenése szab gátat, amelynek konkrét megjelenési formája a díjhátralékok évről-évre növekvő nagysága.

Az önkormányzatok részére juttatott vagyon átvétele és a távhőszolgáltató szervezetek részére való továbbadása rendeződött, nyilvántartásuk is megfelel a számviteli törvény előírásainak. Ugyanakkor viszont az önkormányzatok mintegy fele csak részlegesen tett eleget az állományba vételi

kötelezettségnek, így megsértették a számviteli törvénynek a teljességre és a valódiságra vonatkozó alapelvét. Megállapításainkat az érintett önkormányzatok elfogadták, észrevételükben, intézkedési tervükben a feltárt szabálytalanságok felszámolásának megkezdéséről számoltak be, illetve az erre irányuló szándékukat jelezték.

3.3. A helyi önkormányzatok pénzügyi egyensúlyi helyzetének, adóztatási tevékenységének és az országos kisebbségi önkormányzatok ellenőrzése

3.3.1. A helyi önkormányzatok pénzügyi egyensúlyi helyzetének ellenőrzése során megállapítottuk, hogy a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. tv. a testületek számára rendkívül nagyfokú önállóságot biztosított. Az alapvető közszolgáltatások ellátásának kötelezettségén túlmenően az önkormányzatok mindazon feladatok ellátását vállalhatják, amelyet törvény más szervezet kizárólagos hatáskörébe nem utal. A helyi döntések gazdasági alapját - az önkormányzatok részére juttatott vagyontárgyakon túlmenően - részben még a tanácsrendszer utolsó évében bevezetett, alapvetően forrásorientált pénzügyi szabályozás által a központi költségvetésből juttatott források, részben pedig a helyben realizálható bevételek hivatottak biztosítani.

A forrásszabályozás alapvető hiányossága, hogy a törvények által előírt kötelező önkormányzati feladatok meghatározott szintű ellátásának pénzügyi fedezetét sem garantálja. Nem került sor az állami és az önkormányzati feladatok szétválasztására és a feladatmegosztáson alapuló költségviselés arányainak kimunkálására.

A gazdálkodás biztonságát a támogatási rendszer gyakori módosításai sem szolgálták. A forráshoz jutás feltételeinek évente történő változtatása az önkormányzati tervező munkában bizonytalanságot okozott és megalapozatlan kötelezettség vállalásokhoz vezetett. A forrásszabályozás stabilitásának, kiszámíthatóságának hiánya az ellátási kötelezettség teljesítésére, valamint az önkormányzatok pénzügyi egyensúlyi helyzetére is kedvezőtlenül hatott. Az önkormányzatok pénzügyi egyensúlyi helyzetét közvetlenül a pénzügyi szabályozás beruházásokat ösztönző elemei befolyásolták. A képviselőtestületek nagy része a központi források minél nagyobb igénybevételével a lehető legtöbb beruházás megvalósítására törekedett anélkül, hogy felmérte volna a fejlesztésekhez forráslehetőségeit. Mindez megalapozatlan kötelezettségvállalásokhoz vezetett és a külső források növekvő mértékű bevonásával járt.

A külső források igénybevételének mértéke az egyes önkormányzatoknál rendkívül nagy szóródást mutat. Az önkormányzatok nagy részénél a hitelfelvétel a gazdálkodás nélkülözhetetlen elemévé vált. A beruházások finanszírozását szolgáló fejlesztési célú hitelek felvételén túl, szinte

állandósultak a likviditási gondok enyhítésére, a munkabérekre, illetve egyéb célokra felvett rövid lejáratú hitelek.

Az összesített gazdasági adatok szerint 1994. év végén, az önkormányzatok hosszú- és rövid lejáratú kötelezettségeinek összege 77,9 milliárd Ft volt. Az önkormányzati kötelezettségállományon belül meghatározó a hosszú lejáratú tartozások aránya.

A vizsgálat tapasztalatai és az országosan összesített adatok is azt mutatják, hogy a saját gazdasági helyzetüket rosszul megítélő, megalapozatlan fejlesztési döntéseket hozó önkormányzatok kritikus pénzügyi helyzetbe kerültek. Az ellenőrzés lezárását követő időszakban megalkotott csődtörvény a már eladósodott, csődhelyzetbe került önkormányzatok helyzetének rendezéséhez, a kötelező feladatok ellátásához nyújt segítséget, a csődhelyzet megelőzésére azonban nem alkalmas. A felelős önkormányzati gazdálkodás kikényszerítéséhez ezért a forrásszabályozás korszerűsítése mellett elsősorban a fejlesztési támogatásához jutás feltételeinek szigorítására és a hitelfelvételek korlátozására van szükség.

Felhívtuk az érintett tárcák figyelmét, hogy megállapításainkat az államháztartási reform munkálatainál hasznosítsák.

3.3.2. A helyi önkormányzatok adóztatási tevékenységének

ellenőrzése elsősorban arra irányult, hogy a helyi adórendszer kialakításának célja, az önkormányzatok önálló gazdálkodásának megalapozása, a központi költségvetéstől való függőségük csökkentése milyen mértékben valósult meg.

A helyi adóztatás joga csak az önkormányzatok egy részét juttatta olyan forráshoz, melyből helyi érdekeltségen alapuló, önként vállalt feladatokat finanszíroztak. A helyi adót bevezető önkormányzatok száma, a befolyt helyi adó összege évről évre nőtt. A kialakult helyi adórendszer a területi, allokációs feszültségeket tovább növelte, s nem csökkentette a központi költségvetés felé irányuló helyi igényeket.

A vizsgált önkormányzatoknál az összes bevételen belül a helyi adó aránya 0-42,5% között szóródott, döntően az eltérő adóztatási képesség miatt. Az összes beszedett helyi adó 82%-a a vállalkozásokat terhelő iparüzési adó, amely az infláció és az adómérték emelése következtében dinamikusán nőtt.

Adóztatással kapcsolatos feladatokat a gépjárműadó következtében azok az önkormányzatok is elláttak, ahol nem vezettek be helyi adót. A gépjárműadó lényegében központi adó, mivel az önkormányzatoknak 1996. január 1-ig semmilyen ráhatásuk nem volt annak mértékére. Az önkormányzatokat a bevételek 50%-a illette meg, viszont a költségek 100%-át viselték. Az adó beszedése indokolatlanul munkaigényes,

néhány önkormányzatnál a bevétel a ráfordításokat sem fedezte.

A magánszemélyeket terhelő adókat és azok mértékét a törvény adta keretek alsó határához közel határozták meg. A vizsgált időszakban a helyi lakosokat terhelő adók alacsonyan megállapított mértéke általában nem változott.

Az Országgyűlés 1995. november 25-én módosította a helyi adókról és a gépjárműadóról szóló törvényt. A módosítás jelentős mértékben emelte az alkalmazható adómértékeket, szűkítette a kötelező mentességek körét, és a törvény keretei között önkormányzati hatáskörbe utalta a gépjárműadó konkrét mértékének megállapítását is. A helyi adók szerepének növelése azonban továbbra is szükségessé teszi a központi és a helyi adók harmonizációját, az önkormányzati finanszírozási rendszer és a területi kiegyenlítés eszközszerűsítését.

A helyi adóztatással kapcsolatban még további kérdéseket kell tisztázni, mindenek előtt a központi és a helyi adók nemzeti adórendszerbeli helyét, az önkormányzati finanszírozásba betöltött szerepét. Megoldásra vár az ingatlanok értékalapú, hatékony és igazságos adóztatása is.

3.3.3. Az országos kisebbségi önkormányzatok pénzügyi- gazdasági tevékenységének ellenőrzése eredményeként megállapítottuk, hogy az 1995. év tavaszán létrejött országos kisebbségi önkormányzatok működési feltételeit csak átmenetileg és részben biztosították.

Az országos kisebbségi önkormányzatok működésének támogatásáról az Országgyűlés 1995. június 29-én döntött, három hónappal megalakulásuk után. Ekkor vált ismertté számukra, hogy 193,8 millió Ft összeggel gazdálkodhatnak. Ezt az összeget a választási eredmények figyelembevételével osztották fel közöttük. Legtöbb önkormányzat ebből gazdálkodott, más forrásból származó bevételük elenyésző volt, bár szinte mindegyik önkormányzat kihasználta a pályázati lehetőséget és konkrét feladathoz is kapott támogatást. Saját nemzeti kormánya csak egy önkormányzatot támogatott. Vizsgálati tapasztalataink szerint az országos kisebbségi önkormányzatok részére a helyileg illetékes területi önkormányzatok ingatlanokat ajánlottak fel hivatali helyiség biztosításához. Ezeknek az ingatlanoknak csak egy részét fogadták el az országos kisebbségi önkormányzatok. Elhelyezésükről döntően magánforgalomból beszerzett ingatlan vásárlással gondoskodtak.

Az országos kisebbségi önkormányzatoknál problémát jelentett a gazdálkodásukra vonatkozó szabályok értelmezése (önkormányzati, vagy társadalmi szervezeti gazdálkodást kell

folytatniuk) és nagy részük nem is tekintette elsőrendű feladatának a szabályozott számviteli rendszer megteremtését. Vizsgálatunk közvetlenül hozzájárult ahhoz, hogy az 1995. év végi zárást már minden önkormányzat folyamatos könyvelés alapján végezte. Javaslatainknak megfelelően szabályozták a pénzügyi folyamatokat és a jogszabályok előírásai szerint kialakították a számviteli és bizonylati rendet.

A vizsgálat tapasztalatai és az önkormányzatok vezetőinek véleménye szerint nem megoldott a támogatás rendszere. Az országos kisebbségi önkormányzatok sem rendelkeznek pontos adattal arra vonatkozóan, hogy milyen nagyságrendű a Magyarországon élő kisebbségek száma. Így a lélekszám alapján történő finanszírozás nem oldható meg. Az önkormányzatok által kötelezően ellátandó konkrét feladatok meghatározása sem történt meg. Ezért a finanszírozásához politikai döntésen alapuló rendező elveket célszerű meghatározni. El kell dönteni, hogy a támogatás költség vagy normatív finanszírozással, vagy költségvetésen kívüli jövedelem ilyen célra rendelkezésével, vagy a személyi jövedelemadóból évenként átengedett összeggel történjen. Ha az országos kisebbségi önkormányzatok finanszírozása a továbbiakban is döntően állami költségvetési forrásokból történik, akkor indokolt, hogy ezeket a szervezeteket bekapcsoljuk az államháztartás rendszerébe, s ezzel megoldódik az éves rendszeres külső ellenőrzés iránti igényük is.

4. TÁRSADALOMBIZTOSÍTÁS

4.1. A társadalombiztosítás pénzügyi alapjai 1995. évi zárszámadásának ellenőrzése az 1995. évi LXXIII. törvény végrehajtásával kapcsolatban súlyos hiányosságokat tárt fel. Már a költségvetés elfogadásakor látható volt, hogy a költségvetési törvényben meghatározott egyensúlyi állapot nem reális. A vártnál sokkal kedvezőtlenebbül alakult mindkét biztosítási alap pénzügyi helyzete. A két alap együttes hiánya meghaladta a 40 milliárd forintot. A társadalombiztosítás pénzügyi alapjai 1995. évi zárszámadásának ellenőrzése eredményeként az Országgyűlés döntése nyomán a Nyugdíjbiztosítási Alap hiánya 128, az Egészségbiztosítási Alap hiánya pedig 34 millió forinttal lett kevesebb.

A számvevőszéki ellenőrzések az alapok gazdálkodásában évek óta ismétlődő szabálytalanságokat, illetve szabályozásbeli hiányosságokat tárnak fel. Ismételten meg kellett állapítanunk, hogy hiányzik a vagyongazdálkodási tevékenység értékelésére vonatkozó megfelelő törvényi szabályozás, nehezítve annak minősítését. A társadalombiztosítási alapok részére történő vagyonátadás az újabb, módosított törvényi határidőre sem teljesült. Az ÁSZ rámutatott a vagyonjuttatás ellentmondásaira, céljainak tisztázatlanságára, a vagyonfelélés veszélyeire.

A gyógyító-megelőző egészségügyi ellátás finanszírozásának ellenőrzése számos ellentmondásra mutatott rá. Így többek között az esetfinanszírozás zavaraira, az 1995. évi szerződéskötésektől várt megtakarítások elmaradására. Sikertelenek voltak az intézményi finanszírozás kiegyenlítésére irányuló törekvések, nem tisztázódott a biztosítói szerepvállalás a megelőzés terén. Az ellátó rendszer átalakításában érdemleges változások nem következtek be.

A zárszámadás ellenőrzése nyomán az ellenőrzött szervek (OEP, ONYF) intézkedéseiről a Számvevőszékhez visszajelzés nem érkezett. Ezekre az 1996. évi zárszámadás vizsgálata kapcsán térünk vissza. Egyre gyakoribb azonban, hogy az alapok fontos gazdálkodási kérdésekben még a döntéshozatal előtt kéri a Számvevőszék véleményét.

A zárszámadási ellenőrzéshez kapcsolódóan - az Országos Egészségbiztosítási Pénztár, valamint az Egészségbiztosítási Önkormányzat tevékenységét vizsgáló parlamenti bizottság felkérésére - külön vizsgáltuk az 1994. és az 1995. évi társadalombiztosítás költségvetésében "kockázatkezelésre" előirányzott pénzüsszegek felhasználását, hasznosulását. A megállapításokat a vizsgáló bizottság - lényegüket tekintve - változtatás nélkül fogadta el. A későbbi munka során támaszkodott azokra. Az alapok zárszámadása ellenőrzésének eredményei a törvényjavaslatok parlamenti vitájában, a bizottságok szakmai munkájában hasznosultak (módosító indítványok, normaszöveg javaslatok elkészítésében).

4.2. A társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak 1996. évi pótköltségvetését az tette szükségessé, hogy a biztosítási alapok várható pénzügyi hiánya lényegesen meghaladta a költségvetési törvényben előirányzott összeget. Különösen az Egészségbiztosítási Alap gazdasági egyensúlyi helyzete romlott, az eredeti 1,5 milliárd forintos deficit sokszorosra alakult ki. A nagymérvű hiányt elsősorban a bevételi oldalon a járulékbévételek, ezen belül is a kintlevőségek un. rendkívüli behajtásából tervezett bevételi tételek elmaradása okozta. E mellett a kiadási oldalon az Egészségbiztosítási Alap egyes természetbeni ellátásainál következett be túllépés (gyógyszer, gyógyászati segédeszköz, gyógyfürdői szolgáltatás).

Pótköltségvetés készítésére a hiány tervezett meghaladó növekedésén túl azért is sor került, mert az egészségügy finanszírozásának eredeti előirányzata nem nyújtott elegendő fedezetet a bérek emelésére. Ezen kívül részben a pótköltségvetésben kívánták megoldani az egészségügyi intézményeknél felhalmozódott adósságállomány rendezését.

4.3. A társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak 1997. évi költségvetéséről készített ÁSZ vélemény kialakítását több körülmény is nehezítette. Egyrészt előkészítése időben egybeesett az 1996-os pótköltségvetéssel,

másrészt a járulékrendszer gyökeres átalakítását maga után vonó törvényjavaslatok a költségvetési törvényjavaslattal egyidejűleg kerültek az Országgyűlés elé.

Az ellenőrzés alapján készített véleményben a társadalombiztosítási alapok tervezett pénzügyi egyensúlyát megalapozatlannak minősítettük és az 1997. évi hiányt lényegesen nagyobbban valószínűsítettük. Súlyos helyzet kialakulására az egészségbiztosítás területén lehet számítani főként az egészségügyi hozzájárulás bevezetésével és a struktúraátalakítással összefüggésben.

A társadalombiztosítási alapok költségvetésének parlamenti vitáját, a bizottságokban folyó szakmai munkát közvetlenül (módosító indítványok, normaszöveg javaslatok elkészítésével) is segítettük.

4.4. Az öregségi nyugdíjmegállapítás folyamatának és az ügyintézés hatékonyságának ellenőrzése az öregségi nyugdíj iránti igénybejelentések közel felét érintette. A vizsgálatot a Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóságnál és hat megyei igazgatóságán folytattuk le. Az ellenőrzésre a brit számvevőszékkel párhuzamos vizsgálat keretében került sor.

Az ellenőrzés eredményeként megállapítottuk, hogy a nyugdíjelbírálás folyamata csak részlegesen szabályozott. Az átfogó szabályozás hiánya kedvezőtlenül befolyásolja a nyugdíjkérelmek elbírálásának időigényét és a feladatok elvégzéséhez szükséges egységes feltételek biztosítását. A vizsgált időszakban az átlagos ügyintézési idő az elvart 30 nappal szemben 50-60 nap körül alakult. A külföldi nyugdíj ügyek esetén ez az idő lényegesen hosszabb volt.

A vizsgálat során feltártuk, hogy az igazgatóságok teljesítménye és az ügyintézés hatékonysága csak részlegesen mérhető. A hatékonyság vizsgálatához szükséges teljesítménykövetelményeket az igazgatóságok csak részben tudták szolgáltatni.

A főigazgatóság norma-, illetve költségszámítási javaslata pedig még nem alkalmas a hatékonysági számítások elvégzésére.

A vizsgálat eredményeként javasoltuk, hogy határozzák meg a szakfeladatok teljesítmény mutatóit, illetve az értékelés feltételeit. Továbbá felvetettük, hogy az ügyintézési idő rövidítése érdekében módosítsák az eddigi gyakorlatot.

Vizsgálják felül a nemzetközi szociálpolitikai egyezményeket. (Többnyire éppen a szomszéd országokkal nem valósul meg a kölcsönösség elve.)

B. AZ ÁLLAM GAZDÁLKODÓI VAGYONA ÉS A PRIVATIZÁCIÓ ELLENŐRZÉSE

1. AZ ÁLLAMI PRIVATIZÁCIÓS ÉS VAGYONKEZELŐ Rt. ELLENŐRZÉSE

1.1. Évenkénti kötelezettségünk a mindenkori vagyonkezelő szervezet éves tevékenységének ellenőrzése. Az önálló költségvetési szervként működő Állami Vagyonügynökség és a részvénytársasági formában működő Állami Vagyonkezelő Rt. jogutód szervezeteként 1995. félelvtől létrehozott Állami Privatizációs és Vagyonkezelő Részvénytársaság (ÁPV Rt.) működését új privatizációs törvény szabályozta. Az új szervezet ellenőrzése összetett vizsgálati feladatot jelentett.

Az adott helyzetben 1995. első félelvében, mind a privatizációs, mind a vagyonkezelési folyamatok érezhetően lelassultak. Az új utódszervezet, az ÁPV Rt. nehezen alakult működőképes szervezetté. Az új törvényi szabályozás szerinti vagyónátadás-átvételi folyamatok, többek között a nem kellő mélységű törvényi szabályozás miatt, még 1996. első félelvében sem zárultak le. Az ÁPV Rt. hatókörébe tartozó állami vagyon nyilvántartása - számbavételi okok, valamint a jelentős nagyságrendű felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezetek adatainak névértéken történő nyilvántartása miatt - nem pontos. Így az 1995. december 31-i 1303 milliárd Ft-os vagyónérték csak nagyságrendileg elfogadható érték.

Az ÁPV Rt. értékesítési tevékenysége 1995-ben rekord bevétel eredményezett, amely elérte a 481 milliárd Ft-ot és mintegy 2,3-szerese volt a tervezettnak. Ennek megfelelően a Részvénytársaság a költségvetést jelentős nagyságú többletbevételhez juttatta. Az értékesítési folyamat elemzése ugyanakkor arra is rámutat - miután a bevétel döntő forrása az energiaszektor egy részének magánosítása volt - hogy olyan lényeges, a privatizációs törvényben foglalt követelmények nem teljesültek, mint a konkrét tőkeemelés és fejlesztési kötelezettségek szerződésbe foglalása, a munkahelyteremtés, illetve megőrzés helyett pedig rövidebb-hosszabb időn belül létszámleépítés történt, illetve történik. A magánosítási folyamat alapvetően a minél előbbi árbevétel elérését, a költségvetési bevételek növelését szolgálta. A privatizációt a rövidtávú érdekeknek rendelték alá. Már a vizsgált privatizációs tranzakciók átláthatóságát sem biztosították. Ezekről több esetben emlékeztető nem készült - pedig ez törvényben előírt kötelezettség -, vagy ha készült is csak minimálisan felelt meg az ÁPV Rt. saját belső szabályozásának is.

A tanácsadói díjak elszámolása terén számos hibát tapasztaltunk. A társaságnál alkalmazott költségbontás és a számviteli politika tartalmának hiányosságai miatt a tényleges tanácsadási tevékenységekre fordított költségeket pontosan

nem lehetett kimutatni.

A privatizációs bevételből a költségvetés részére befizethető pénzeszköz nagyságát a bevételeken túl nagymértékben befolyásolják azok a kötelezettségek, amelyek az ÁPV Rt.-t terhelik. Ezen kötelezettségek jelentős része nem volt az ÁPV Rt.-nél megfelelő mélységben kimutatható és ebből is következően a rendelkezésre álló információk alapján valószínűsíthető nagyságrendek alsó és felső határa között olykor több 10 milliárd Ft eltérés is lehetséges. Ebben az is közrejátszik, hogy az ÁPV Rt. kötelezettségeinek elmaradása miatti többletráfordításokat (pl. kamat, kötvényérték számbavétel problémái) az eltérő bírói gyakorlat miatt csak tág határok között lehet megítélni.

Az ÁPV Rt. 1995-ben 9 milliárd Ft-ot folyósított reorganizációra, amelyből mintegy 7,2 milliárd Ft a borsodi térség kohászatának feljavítására irányult. Megállapítottuk, hogy a reorganizációs kiadások valóságos nagyságát pontosan nem lehet kimutatni, mert az egyes tranzakciók időszaki ráfordításainak költségbesorolása nem következetes, esetenként ellentmondásos volt. A kormányhatározatok által vezérelt borsodi kohászati reorganizáció mindemellett lényegében a kormányhatározatoknak megfelelően folyt. Megállapítottuk azt is, hogy a reorganizáció keretében a Drótáru és Drótkötél Ipari Kereskedelmi Kft.-nek kormányhatározat alapján átutalt 200 millió Ft környezetvédelmi támogatást nem a meghatározott célra, hanem a társaság technológiai fejlesztésére fordították. Az ÁPV Rt. tevékenysége a vizsgált időszakban ellentmondásos volt, számos területen nem felelt meg a követelményeknek. Szükséges a vagyoni struktúrájának, a kötelezettségeknek megfelelő privatizációs és vagyionkezelési koncepció kidolgozása, a végrehajtás jogi, szervezeti, személyi feltételeinek kialakítása. Mindez előfeltétele az ÁPV Rt. megfelelő működésének és így biztosítható a társadalom és az Országgyűlés számára az átláthatóság, valamint a szűk csoportérdekek érvényesülésének elkerülése is.

2. AZ ÁLLAM VÁLLALKOZÓI VAGYONÁNAK ELLENŐRZÉSE

2.1. Tulajdonosváltás és következményei a bankoknál - hitel-, bank-és adóskonzolidáció végrehajtása ellenőrzésére az Országgyűlés 1995-ben felállított hitel, bank és adóskonzolidáció körülményeit vizsgáló bizottságának felkérése alapján került sor. A vizsgálatot a Kormányzati Ellenőrzési Iroda (KEI) és az ÁSZ munkamegosztás alapján végezték. A KEI a kormányzati intézményeket az ÁSZ pedig az egyes bankok tevékenységét ellenőrizte. A három pénzügyintézet kiválasztására a következők mérlegelése alapján került sor. A Magyar Hitelbank melletti döntést az indokolta, hogy a konzolidációra fordított összes állami eszköz mintegy 38 %-át ez a bank kapta. Ugyanilyen arányban részesedett az egyes

konzolidációs akciókból és gazdálkodását a konszolidáció mindhárom formája egyaránt érintette. A Konzumbank ellenőrzése lehetőséget adott egy kisbank esetében lefolytatott hitelkonszolidáció gyakorlati tapasztalatainak áttekintésére. A Magyar Befektetési és Fejlesztési Bank Rt. (MBFB) ellenőrzését a hitelkonszolidáció lebonyolításában kapott sajátos szerepe indokolta. Az MBFB vizsgálatán keresztül a hitelkonszolidációba bevont követelések kezelése és további sorsa volt nyomonkövethető. Az ellenőrzés közvetlenül, illetve közvetve mintegy 140 milliárd Ft állami pénzforrás felhasználását tekintette át, amely a konszolidációra fordított teljes összeg 40%-át jelentette.

Az 1992-95. évek közötti konszolidációs folyamat ellenőrzése arra irányult, hogy feltárja a kormányhatározatok előírásainak érvényesülését, a bankok tőkepozíciójának és működésének változását, a tőkemegfelelés alakulását, valamint a konszolidációs folyamatok lezárulását.

Az 1991-92. években életbe léptetett pénzügyi-, csőd- és számviteli törvények hatásaként a banki mérlegekben láthatóvá váltak a fizetéképtelen vállalatokkal összefüggő rejtett veszteségek. Ezek a bankoknál a kétes, illetve rossz hitelek állományának gyors növekedését jelentették. A kétesse vált, vagy behajthatatlan követelések 1992. végére olyan tehertétellé váltak, amelyek már erőteljesen veszélyeztették a bankrendszer stabilitását és a nemzetgazdaság céljait szolgáló működését.

A hitelkonszolidáció során az állam halasztott fizetéssel vásárolta meg a pénzügyintézetektől a rossz minőségű követeléseket. A Kormány az adás- vétel feltételei között meghatározta a konszolidációba bevonható hitelek körét és minőségét, valamint vételárát. Az ellenőrzés feltárta, hogy a Kormány által meghatározott feltételek be nem tartása miatt, valamint az Ybl Bank hitelkonszolidációba vonása következtében 8,7 milliárd Ft névértékű hitelkonszolidációs államkötvény jogosulatlanul került a pénzügyintézetekhez. A vizsgálat megállapította, hogy a hitelkonszolidációt nem megfelelően készítették elő és a Magyar Állam nevében eljáró Pénzügyminisztérium és az MBFB szakapparátusa esetenként nem kellő körültekintéssel járt el.

Az MHB ellenőrzésének tapasztalatai is alátámasztották, hogy ilyen horderejű döntés végrehajtásához több időre, jobb felkészülésre és főleg alaposabb ellenőrzésre lett volna szükség. A Konzumbanknál az általánosnál kedvezőbb feltételekkel valósították meg a hitelkonszolidációt. Az adás- vételi szerződés kapcsán a bank mérlegéből kikerült portfólió értéke a követelések 77 %-át tette ki. Ez a magas arány alapvetően a bank szakszerűtlen tevékenységére vezethető vissza.

Az adósokkal való kapcsolattartással összefüggő feladatokra a

PM az MBFB-t bízta meg. A köztük létre jött kezelési szerződés túl általános, a kezelési tevékenységre konkrétumot alig tartalmazott és a kikötések egy része is ellentmondásos volt. Az MBFB kezelési tevékenységében érdemi változás 1994. januárjától következett be, amikor a PM-től felhatalmazást kapott a követelések piaci értékesítésére. A Magyar Állam és az MBFB között 1993. februárjában kötött opciós megállapodás a szerződés hiányosságai miatt az állam számára előnytelen volt, ami az eljáró PM-nek róható fel. A hitelkonszolidáció lezárása során, 1994. év második felében jogalap nélkül történt az állami tulajdonba került követelések kezelése. 1995-től a PM-el kötött adásvételi szerződéssel a MBFB lett a még állami tulajdonban lévő 63 milliárd Ft követelésállomány tulajdonosa. Ez a szerződés előnytelen az állam számára az irreálisan alacsony fizetendő készpénzhányad miatt.

A Kormány a pénzüzetek 120 milliárd Ft rossz minőségű követelésének megvételével átmenetileg stabilizálta a bankrendszert. A hitelkonszolidáció során a bankok állományából kiemelt követelések érdemi kezelése azonban még két évig nem volt megoldott. Az államot képviselő MBFB nem volt alkalmas a rossz hitelek kezelésére, a bankok pedig nem voltak érdekeltek az általuk eladott követelésekkel való foglalkozásban. A PM a rossz követelések ellenértékéért konszolidációs államkötvényt adott a pénzüzeteknek. Ez az 1993-95. években közel 75 milliárd Ft kamatkidátást okozott az állami költségvetésnek, míg ugyanezen időszak alatt a bevétel 5,5 milliárd Ft volt.

A bankkonszolidációt jóval gondosabban készítették elő, mint a hitelkonszolidációt.

Az adós vállalatok tőkehelyzetének javítását célzó adóskonszolidáció a reorganizációs javaslatában távlatilag életképességet igazolni tudó cégekre terjedt ki. Az ügyfelek többsége azonban nem volt képes piaci pozícióinak reális megítélésére, megfelelő kibontakozási program kidolgozására. Az adóskonszolidáció kormányzati előkészítése rövid és erőltetett volt, végeredményben betarthatatlan határidőket határozott meg. A nem kellően átgondolt kormányzati szabályozás következtében az eljárás menetét a résztvevők speciális helyzete, érdeke alakította. MHB esetében az adóskonszolidációba vonható adósok minősített követelésállománya az összes követelésállományhoz képest 53 % volt, ami számos esetben megfontolatlan, felelőtlen hitelezői magatartásra vezethető vissza.

A Magyar Hitelbank hitelkonszolidáció nélkül elvesztette volna

saját tőkéjét. A bank átmenetileg javította ugyan tőkehelyzetét, fontos mutatószámai kedvezően alakultak, a tényleges gondok azonban fennmaradtak. Az ipari válsághelyzetek kezelése során, az annak keretében kijelölt nagyvállalatok MHB-n keresztül történő konszolidációja a vállalatok többségénél nem hozott javulást.

A Konzumbank a hitelkonszolidációt követően folytatta expanzív üzletpolitikáját. Kihelyezett hitelállományát újból közel megduplázta. A bank működése ismét kritikussá vált. Az 1993. évi hitelkonszolidációt mintegy két és fél év múlva követő tőkeemeléssel az 1996. év indításához ismételten egy megfelelő gazdálkodási pozíció alakult ki.

Összességében elmondható, hogy a hitelkonszolidáció megőrizte a bankok működőképességét de nem hozta meg a remélt eredményeket. Elkerülhetetlenné vált a bank- és adóskonszolidáció megvalósítása is. A vizsgált bankoknál további állami szerepvállalásra volt szükség a működőképesség fenntartásához. Az adóskonszolidáció eredménytelensége pedig rámutatott a gazdaság szereplőinek valóságos helyzetére. A bankoknál a tulajdonváltás önmagában nem jelenti az állami szerepvállalás szükségességének megszűnését.

Az ÁSZ a hitel-bank- és adóskonszolidáció vizsgálatáról készült jelentését az illetékes "ad hoc" bizottság rendelkezésére bocsátotta. A bizottság az ÁSZ és az érintett bankok bevonásával a jelentést megtárgyalta.

A hitel-, bank és adóskonszolidációs folyamat során hozott döntések a felelősség legkülönbözőbb összefüggéseit vetik fel. Az ÁSZ javaslataiban mind a Pénzügyminisztérium, mind pedig vizsgált bankok irányában megtette a szükséges kezdeményezéseket. A pénzügyminiszter a vizsgálat megállapításainak hatására belső vizsgálatot rendelt el. A vizsgálat eredményéről a Pénzügyminisztérium tájékoztatta a Számvevőszéki bizottságot, amely további feladatokat határozott meg.

2.2. A Dunamenti Erőmű Rt. (DE Rt.) működésének és privatizációjának ellenőrzése a villamosenergia-ipar privatizáció céljai érvényesülésének vizsgálatára irányult. A DE Rt. az iparág 560 milliárdos vagyonából 34 milliárd forinttal részesedett. A Társaság részvényeinek 48,76 %-át értékesítették 1995. végén egy belga konzorciumnak.

Az ellenőrzés eredményeként megállapítottuk, hogy a privatizáció folyamatában az energiapolitikai alapelvek, a privatizációs előírások, az ellátásbiztonság és a legkisebb költség alapú árelv részlegesen érvényesültek. A felgyorsított privatizációt alapos előkészítés nélkül bonyolították le. Nem készültek a tulajdonszerkezet megváltozásának hatásait

bemutató elemzések. Nem mérték fel az erőművi fejlesztések privatizációhoz kapcsolható alaptőke emelési igényét. A privatizációt megelőzően nem készült vagyonértékelés. Nem rendezték a villamos energia ár- és tarifarendszert. Az MVM Rt. és az ÁPV Rt. másodlagos, kiszolgáló szerepet játszott a villamos energia privatizáció modellalkotási és elbírálási folyamatában. A külföldi tanácsadók kerültek előtérbe. A DE Rt. privatizációjában a készpénzes részvényértékesítés elsődleges szerepet kapott a szemben a külföldi tőkebevonással, a fejlesztések kötelezettségként történő előírásával. A privatizáció ütemét a költségvetés bevételi igénye határozta meg. A szakmai befektető a kisebbségi részvényt csomag megvásárlásával többségi management jogokhoz és kormányhatározatban garantált mértékű nyereséghez jutott. Az ÁPV Rt. nem tartotta be a fejlesztésekre, a tőkeemelésre, a részvények elidegenítésére és a hazai ipar védelmére vonatkozó privatizációs előírásokat. A garanciavállaláshoz szükséges előzetes pénzügyminiszteri engedélyeket szabálytalanul, utólag szerezte be. A DE Rt. termelő berendezéseinek 80%-a selejtezésre, illetve felújításra szorul. A karbantartási ráfordítások reálértéke pedig a műszakilag szükséges összeg mintegy 2/3-a. Ez növeli az üzemviteli kockázatot. Veszélyezteteti a biztonságos energia ellátást, hogy a privatizációt követően mintegy 100-120 Mrd Ft-ot kitevő forrásteljesítmény növelő beruházás finanszírozása tisztázatlan.

A DE Rt. - MVM Rt. kapcsolatában a kevésbé kiszámítható piaci viszonyok ellentmondásba kerültek a direkt állami előírásokkal. Az állam szerepvállalása nem egyértelmű és hiányosan megfogalmazott a jogi szabályozásban.

Az erőmű gazdálkodása jól szabályozott, eredményes. A költséggazdálkodás meghatározó eleme az ár, amely szorosan összefügg a szénhidrogén alapú primer energiahordozó ellátással. A villamos energia és a szénhidrogének ármechanizmusa ellentmondásosan szabályozott. A tüzelőanyag-ellátás bizonytalan, mivel a Társaságnak nincs hosszú távú szerződése s ez a fejlesztések gátjává vált.

Az erőmű területén a MVM Rt. beruházásban létesített olajtároló-park üzemeltetésével és hasznosításával kapcsolatban elhúzódó vita alakult ki. Az MVM Rt. üzletpolitikailag megalapozatlanul -az állami vagyon apportálási előírásainak joghézagait kihasználva- magántársaságba akarta apportálni a tárolóparkot. Az ÁSZ vizsgálata is hozzájárult ahhoz, hogy sikerült a jogellenes lépéseket megakadályozni és az iparági érdekeknek megfelelő

hasznosítási megállapodást kötni.

Az ellenőrzés eredményeként javaslatot tettünk az állami vagyon elidegenítését szabályozó hiányos törvényi előírások pótlására; a konzern-típusú irányítási rendszerben az állami szerepvállalás normatív szabályozására; a villamos energia és a szénhidrogének árképzési ellentmondásainak rendeleti újraszabályozására. E mellett felhívtuk a figyelmet a villamos energia ár- és tarifarendszer kidolgozására és a privatizáció hátralévő időszakában az ÁPV Rt. privatizációs döntéseinek folyamatba épített ellenőrzésére. Az Állami Privatizációs és Vagyonkezelő Rt. igazgatóságának elnöke jelezte, hogy a DE Rt. privatizációjának ellenőrzési tapasztalatait és az ajánlásokat a jövőben figyelembe veszik.

2.3. Az ÁSZ az elmúlt évben ellenőrizte a Magyar Távközlő Vállalat (MATÁV) 1990-95. évek közötti gazdálkodását és privatizációját. A vizsgálat az állami vállalat alapításától részvénytársasággá alakulásig, majd a részvények külföldi konzorciumnak történő eladásáig kísérté figyelemmel a gazdálkodási folyamatot. A közép-európai összehasonlításban legjelentősebb telefontársasági privatizáció során összesen 67%-ot kitevő részvénytársaság került ki az állam kezéből. Mindezért 207 milliárd forintot fizetett a német és amerikai cégek által létesített konzorcium, a MagyarCom. Egyidejűleg a tárca értékesítette a távközlési koncessziót megteremtve ezzel a távközlés több szereplős piacát.

Az egykori Magyar Posta távközlést szolgáló vagyonából 1990-ben lett a MATÁV 100%-ban állami tulajdonú vállalat. Majd 1991-ben alakult át ugyancsak 100%-ban állami tulajdonú részvénytársasággá. Az Rt. alapító vagyona 58 milliárd forint, mérlegének főösszege 68 milliárd forint, főfoglalkozású dolgozóinak létszáma 21 ezer fő volt. Korábbi vizsgálatainkban megállapítottuk, hogy az egykori Magyar Posta közel 2700 ingatlant magában foglaló vagyonának egyértelmű megosztásáról a tulajdonos nem rendelkezett az 1990. évi szétválasztáskor, sőt azt követően sem. Holott minden érdekelt tisztában volt a korábban együtt telepített postai, távközlési és műsorszórási tevékenységből eredő használattal. Tulajdonosi döntés hiányában az utódvállalatok csak két év múlva tudtak megállapodni s az ingatlanvagyonról rendelkezni. A késedelmes rendezés következtében a MATÁV-nak 17 M Ft ÁFA kötelezettsége keletkezett. További hátrány, hogy a MATÁV földhivatali nyilvántartása nem volt rendezett. Emiatt az átalakuláskor nem tudott ingatlanokat apportálni. Teljes ingatlanvagyon a tőketartalékba került. A MATÁV ingatlanok több, mint 10%-át nem vezették át a tényleges tulajdonos nevére. A MATÁV-nak 3 milliárd forint visszafizetési kötelezettsége volt abból 1996-ban, hogy a Magyar Posta 1987-ben távközlési beruházásokra

állami alapjuttatást vett fel.

A Postából létrehozott állami vállalatok forgótőke hiánnyal kezdték működésüket. A részvénytársaságok belőlük átalakulással jöttek létre, likvid tőkéhez nem jutottak. A Magyar Állam a MATÁV-ot 200 milliárd Ft kormánygaranciás hitellel támogatta, valamint 1993-ban a részvények eladásából származó bevételből 40 milliárd Ft visszaforgatásával tőkésítette.

Az 1989. évi vagyonmegosztás rendezése, a tulajdonjogi viszonyok tisztázása a közös használatú üzemi és szociális létesítményeknél mindhárom szervezetre vonatkozóan csak 1996-ban zárult le.

A külföldi konzorciummal kötött részvényesi szerződésben hátrányos következményei voltak annak, hogy a magyar állam nem deklarálta érdekeit a tulajdoni jogok érvényesítése terén. Az 1993-ban kötött első részvényesi megállapodásban az állam több jogot engedett át a kisebbségi tulajdonosnak, mint az előírások megköveteltek volna. A második részvényesi megállapodásban pedig a többségi tulajdonos szélesebb beavatkozási lehetőségre törekedett, mint tulajdoni hányada, részben ütközve a gazdasági társaságokról szóló törvény egyes rendelkezéseivel. Az állami (rész)tulajdonos jogaihoz, szerepének gyakorlati betöltéséhez kapcsolódó egyenlenségek részben a cégbírói eljárás elhúzódását okozták, más oldalról az ellenőrző testületek napi munkájában ütköztek ki.

A MagyarCom konzorcium befektetőként már 1993-ban nagymértékben csökkentette üzleti kockázatát az általa gyakorolható menedzsment jogok kikötésével. A MATÁV-ot irányító négytagú ügyvezető bizottságban szavazategyenlőség esetén a külföldi befektető megbízottjának szavazata döntött. Ezzel az igazgatóság törvénysértő módon olyan jelentős jogokat engedett át a bizottságnak, amelyek a részvények kisebbségének tulajdonosaként nem illették meg.

Több per van folyamatban azért, mert az ÁV Rt. az átalakuláskor nem adta ki az önkormányzatoknak a 4,2 milliárd Ft értékű belterületi földjük után az őket megillető részvényeket. Amennyiben az önkormányzatok a pert megnyerik, további 2 milliárd Ft értékű részvényt kell kiadni számukra. Az ÁPV Rt. tulajdona azonban az 1995. évi privatizációt követően és részvénytartalékolási kötelezettsége teljesítése esetén a törvény szerint jelenleg kötelező 25%+ 1 szavazattal szemben 19,5%-ra csökken.

A privatizáció összességében sikeresnek könyvelhető el, de az állami érdekek érvényesítése hiányos volt mindkét

szerződésben. Menetközben az Európai Unió irányelveinek megfelelően a telefónia piacát megosztották - több kisebb koncessziós társaságot hoztak létre -, de ez nem szüntette meg a MATÁV jelentős piaci dominanciáját. Sőt 4 milliárd Ft veszteséget is okozott, amit 1/3 részben a MATÁV részvények eladásának bevételéből kellett megfinanszírozni, a szaktárca pedig további 1/3-ot fizetett ki.

A vizsgálat feltárta, hogy az illetékes kormányzati és tulajdonosi szervezetek, valamint a vállalat vezetése gondoskodtak a felelősségi körükbe tartozó vagyon eredményes hasznosításáról. A konzorcium is egy megújított és a meghirdetettnél nagyobb kapacitású cég tulajdonosa lett, biztos beruházási- és fogyasztói piaccal. A korszerűsítések ellenére nem javult a MATÁV szolgáltatásainak minősége, nemzetközi mérce szerint közepes színvonalú maradt. A MATÁV Rt. igazgatósága és ügyvezetése részére javasolta az ÁSZ, hogy a felmutatott fejlődés és javuló teljesítőképesség után fordítson gondot a szolgáltatások minőségének színvonalára, mérsékelje a tarifaemeléseket, képezzen rugalmas árú tarifacsomagokat, vizsgálja felül a befektetések állományát, beruházásainál használja a magyar termékeket.

A hírközlésért felelős tárca számára az ÁSZ ajánlja, hogy a különböző jogszabálytervezeteknél hasznosítsa a jelentés megállapításait. Így azoknál, amelyek pontosítják az állam tulajdonosi (civiljogi) és közhatalmi funkciójának elhatárolását, illetőleg amelyek kiküszöbölik az eddigi jogalkotás hiányosságait. A vonatkozó jogszabályi környezet nem nyújt kellő eligazítást többek között a külföldi többségi tulajdonban működő MATÁV védelmi feladatokhoz kapcsolódó szolgáltatásainak gyakorlati végrehajtásához.

Az ÁSZ javasolja az érintett minisztériumok számára, hogy vizsgálják meg, milyenek a lehetőségek az Építési Érdekegyeztető Fórumhoz hasonló Közműépítési Fórum megteremtésére az önállósult telefontársaságok párhuzamos hálózatépítései, a közműáthelyezések és létesítések egyeztetése érdekében.

Az ÁPV Rt. számoljon be, miként teljesülnek a megkötött szerződések feltételei, jelentkezett-e hátrány a megállapodások azon pontjaiból, ahol a magyar állam tulajdonosi érdekeit csak korlátozottan juttatták érvényre. Dolgozza ki az állami felelősségvállalás mértékéhez rendelt ellenőrzési rendszert. Gondoskodjon az általa kötött privatizációs szerződésekben a kormányzati előírások érvényesítésére. Biztosítsa, hogy külföldi részvétele esetén a szerződések már aláírásakor is rendelkezésre álljanak magyar nyelven.

Az Országgyűlés Számvevőszéki bizottsága elfogadta az ÁSZ jelentését. A megállapítások jelentős része olyan hiányosságokra vonatkozik, amelyek visszamenőleg nem korrigálhatók. A tapasztalatokat a koncessziós szerződések lejártakor kötendő új megállapodások alkalmával lehet hasznosítani. Az önkormányzati földek után járó részvények pénzbeni megváltására az ÁPV Rt. elnöke kötelezettséget vállalt. A jogorvoslat 1996. évben megkezdődött.

2.4. Az ÁSZ 28 tartósan állami tulajdonban maradt **mezőgazdasági részvénytársaságból négy a Ceglédi, a Komáromi, a Törökszentmiklósi és a Hódmezővásárhelyi Állami Gazdaság jogutódainál ellenőrizte az állami vagyonnal való gazdálkodást.** E négy cég az 1991-95. közötti időszakban 9,2 milliárd Ft eszközértékkel gazdálkodott. Ez több, mint 13%-a a mezőgazdaságban működő, ma még állami tulajdonú részvénytársaság vagyonának. A jogutódok 100%-ban állami tulajdonú, egyszemélyes részvénytársaságokká alakultak át. A tulajdonosi jogok gyakorlója az ÁV Rt. jogutódjaként az ÁPV Rt. A privatizációs törvény 1995-ben az állami tulajdoni részesedés arányát 50%-ról 75%-ra növelte az átalakuló állami gazdaságokra vonatkozóan.

1991. és 1992. években az rt-vé átalakult állami gazdaságok válságos helyzetbe kerültek, sok gazdaság eladósodott, veszteséges lett. Az eladósodott mezőgazdasági részvénytársaságokat az ÁV Rt. kénytelen volt 1,2 milliárd Ft tőkeemeléssel, adósságkiváltással és 5 milliárd Ft hitelfelvételi kezességvállalással, 2 milliárd Ft fejlesztési pénzzel segíteni. A konszolidált részvénytársaságok helyzete 1993-ban kedvezőbb lett, s 1995-ben már 3,8 milliárd Ft nyereségük volt. A volt állami gazdaságok szervezeti átalakítása sikeres volt. A vizsgált 4 gazdaság működőképes maradt, annak ellenére, hogy a tulajdonos állam - többször változó - képviselői az osztalékfizetést tartották elsődlegesnek. A korábbi évtizedekre jellemző mintagazdasági jelleget, a vetőmag ellátást, tenyészállat tartást, fejlesztési szerepet nem tudták megtartani. Az ÁPV Rt. kiforratlan vagyonkezelési módszerei nem adnak kellő útmutatást ezekhez.

Gazdálkodásuk továbbra is feszültségekkel terhes. Bevételeikből hatalmas összegeket fordítottak hitel-visszafizetésre és kamatokra. Az ágazatból kiáramló tőke következtében a termelőeszközök elhasználódtak, pótlás, fejlesztés nem volt. Sem a piac állami befolyásolását szolgáló állami készletezésbe vétel, sem a magyar termékek külföldre jutását szolgáló támogatás a minősített vetőmagokra nem terjed ki, holott a gazdaságok kihasználatlan kapacitása jelentős. A rövid-tenyészidejű hibridkukorica vetőmag FÁK országokba történő exportja leállt, értékesítési válságot idézve elő a részvénytársaságok jelentős részénél.

A kárpótlási törvények végrehajtásának körülményei is nehezítették a gazdaságok termelési feltételeit. A társaságok kezelésében lévő föld a magyar állam tulajdona. Bérleti szerződést az ÁPV Rt. még nem kötött rá. A gazdaságok összterületének 40-45%-át kellett kiadni kárpótlásra. A magánszemélyeknek kárpótlásra kiadott földalap a leghasznosabb területeket vitte el. A szántóföldek 33%-a került magántulajdonba. A többi leelő volt. A magántulajdonba adott szántóföldeket vissza kell bérelni. A földbérleti díj drágítja a termelést, a piaci árban nehezen érvényesíthető. A földek kistulajdonokra darabolása után kevés helyen biztosítható az izolációs távolság, ami a vetőmagtermelésnél a gyommentes tiszta fajta előállításához szükséges. A bérelt területeken nehéz a vetésforgó alkalmazása, a szerveztrágyázás, az öntözési rendszerek beruházása. Felborultak az elmúlt 40 év alatt nehezen kiépült termelési vertikumok. Az állatállományt nem tudják a gazdaságok saját termelésű tömegtakarmánnyal ellátni. A drágán vett takarmányon tartott állatokra alapozott húsfeldolgozó üzemek is drágábban termelnek. Számos gazdaság felszámolta tej és húsüzemét, csökkentette az állatállományt.

Az ellenőrzés eredményeként javaslatot tettünk a kormányzati irányítás javítására, egységes ágazati és tulajdonosi szempontok érvényesítésére. ÁPV Rt. figyelmét felhívtuk, hogy mint tulajdonos javítsa társaságainak vagyonmegtartó,-gyarapító képességét, teremtsen meg ennek előfeltételeit.

A földművelési, valamint az ipari és kereskedelmi miniszter eljárásának szükségességét vetettük fel, hogy a rövid-tenyészidejű hibridkukorica vetőmag készlet eladása érdekében csatlakozzon hazánk a vám- és ÁFA mentességet biztosító bisketi egyezményhez, továbbá váltsák be az orosz földművelési miniszter 20 ezer tonna hibridkukorica átvételére tett 1994. évi szándéknyilatkozatát.

Az Ipari és Kereskedelmi Minisztérium államtitkára értesítette az ÁSZ elnökét, hogy megtörtént Magyarország csatlakozása a bisketi egyezményhez. Ezt a 2143/1996. (VII.11.)

Kormányhatározat hirdette ki. Az ipari tárca támogatta a szándéknyilatkozat realizálását, amennyiben a gazdálkodó szervezetek tárgyalás alapján magánjogi szerződéseket kötnek.

2.5. 1996-ban vizsgáltuk a **TECHNOIMPEX Rt-nek a GSM típusú digitális közcélú rádiótelefon szolgáltatás létesítésére kiírt pályázatban betöltött szerepét**. A vizsgálat arra irányult, hogy megfelelően gazdálkodtak-e az állami vagyonnal a GSM koncessziós szerződésekkel és tendereztetésekkel kapcsolatos 1,7 milliárd Ft sikerdíj kifizetésénél, amelyet - a Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Minisztérium /KHVM/ biztosított.

A mobil rádiótelefon koncessziós pályázatának előkészítését 1990-ben kezdték el. Az első pályázatot fel kellett függeszteni, mert az egyik pályázó pert indított. A TRANSELEKTRO Rt. 1992-ben írásos szerződés nélkül végezte el a GSM tender másodszori kiírásának megszervezését, a pályázat megjelentetésének technikai lebonyolítását, a tender iránt érdeklődők tájékoztatását, a beérkezett pályázatok átvételét és regisztrálását. A TRANSELEKTRO munkadíja a megbízás tervezete szerint a koncessziós díj 4,5 %-a lett volna, a kiírtnál magasabb koncessziós díj esetén pedig 5,5 %. 24 millió USD koncessziós díjbevételekre számítottak, alacsonyabb fogyasztói árak mellett. Az alacsonyabb telefondíjakra azonban nem voltak valós garanciák.

KHVM 1993. június 3-án felmondta a ráutaló magatartással alátámasztott megbízást. Ezt követően a TRANSELEKTRO Rt. átadta a minisztériumnak a beérkezett pályázatok teljes anyagát. A munka kiadásait a pályázat kiírásából befolyt díj terhére számolta el.

A TRANSELEKTRO Rt. megbízási jogviszonyának felmondása nem tekinthető jogellenesnek, mert a Ptk. 483. § (1) bekezdése szerint a megbízó a szerződést azonnali hatállyal felmondhatja. A felmondás alapjául szolgáló körülmény azonban nem állapítható meg. A tenderkiírással kapcsolatosan szemléletváltás történt, ez azonban még nem teszi feltétlenül szükségessé a megbízott cseréjét.

A szemléletváltás abban jelentkezett, hogy a koncessziós jogot aukció útján értékesítik a tenderfelhívás megemelt minimum ára mellett. Az akkori miniszter sikeres nemzetközi példákban indult ki, amikor a díjversenyes megoldást elfogadta. A KHVM és a TECHNOIMPEX 1993-ban kötött szerződést a GSM típusú rádiótelefon koncessziós pályázatának lebonyolítására. A ténylegesen elért többszörös koncessziós díjbevétele igazolta, értékesebb volt a mobil telefon koncesszió, mint azt a tendert elsőként előkészítő feltételezte.

A GSM tender koncessziós díja a licit folytán 28 millió USD-ról 96 millió USD-ra emelkedett. A vevő ténylegesen megfizette a díjat, annak döntő része befolyt a Hírközlési Alapba. A TECHNOIMPEX-nek fizetett sikerdíj mértékére a távközlési törvény felső határt nem szabott. A KHVM és a TECHNOIMPEX között 1993-ban kötött szerződés az igazolt költségeken felül 15,3 M Ft alapidíjról szólt a megbízott részére. Az e szerződéshez csatolt - de alá nem írt - táblázat szerint illette meg a 28 millió USD koncessziós díjat meghaladó díjból sikerdíjként a TECHNOIMPEX-et egy degresszíven meghatározott díj (25-14%).

A TECHNOIMPEX a sikerdíját, valamint - tévesen - ennek 352,4 M Ft általános forgalmi adóját és 15,4 M Ft késedelmi pótlékot visszatartott a befizetendő összegből. KHVM nem ismerte el ezt az összeget, mert a végzett tevékenység nem volt ÁFA köteles. TECHNOIMPEX KHVM követeléseinek csak részlegesen tett eleget. Járulékos kár származott tehát abból, hogy a KHVM által kezelt Hírközlési Alapba több éven át nem folyt be 352,4 M Ft ÁFA és a jegybanki alapkamat kétszeresét kitevő kamat. A tárca által kikötött 13%-os kamat a törvény szerint felszámíthatónál kevesebb volt és még ebből sem térült meg 132,9 M Ft.

A TRANSELEKTRO Rt. időközben 2 milliárd Ft perértékre beperelte a KHVM-et, amely a GSM tender előkészítésekor végzett munkák ki nem fizetett ellenértékére vonatkozott. A KHVM 1996. májusában peren kívül megegyezett TRANSELEKTRO-val és 197,5 M Ft-ot kifizetett számára. Ennek az összegnek a kifizetése elkerülhető lett volna, ha a miniszter 1993-ban rendeztetni a 30 M Ft-ra tehető munka megfizetését. A különbség ugyanis az évi 20%-os kamat, az ÁFA és 142 M Ft kártérítés.

A Kormány megtárgyalta az ÁSZ jelentését és 2386/1996 (XII.20.) számú határozatában felhívta a közlekedési, hírközlési és vízügyi minisztert, hogy a jelentés figyelembevételével vizsgálja meg a GSM rádiótelefon szolgáltatás pályáztatásának körülményeit és 1997. február 15-ig adjon tájékoztatást a Kormánynak.

2.6. A Vízlépcsőrendszer felfüggesztését követő ellenőrzések sorában 1996-ban a **Nagymaros-Visegrád térség komplex tájrehabilitációjának vizsgálata** került sorra. Az ellenőrzés nem csak a beruházási program megvalósítására, terjedt ki, hanem annak kidolgozására és jóváhagyására is.

A Bős-Nagymaros-i Vízlépcsőrendszer építkezéseivel érintett területek helyreállítása viszonylag nehézkesen indult. A politikai indíttatású viták és a hatásukra végrehajtott szervezeti intézkedések nagyfokú bizonytalanságot vittek a szakmai előkészítő munkába. A döntések elhúzódtak. Az elvi vízjogi engedély felülvizsgálata és módosítása egy évet vett igénybe. A tájhelyreállítás koncepciójának kialakítása országos hírnevű kutatóintézetek és tervezőszervezetek bevonásával történt. A javaslatokat az érintett önkormányzatok és társadalmi szervek véleményeinek figyelembe vételével, kompetens szakmai összetételű bíráló bizottság alapos értékelés után fogadta el. Az ellenőrzés eredményeként megállapítottuk, hogy a Kormány által jóváhagyott tájhelyreállítás műszaki feladatainak programja összhangban van az elfogadott koncepcióval. Minden területen kiállta a szakhatósági előírások próbáját. A

beruházási alapokmány megfelel a kormányhatározat előírásainak. A törvényes előírásoknak megfelelően versenytárgyalás keretében választották ki a beruházások lebonyolítói feladatait és a kivitelezést végző szervezeteket. Jogsértés a szerződéskötéseknél sem volt. A szerződésekből azonban hiányzik néhány olyan kikötés, amely nagyobb garanciát adhatott volna a költségvetési pénzeszközök takarékos felhasználására, a beruházások határidőre történő megvalósítására.

A Kormányhatározatban nevesített finanszírozási források közül a költségvetési juttatások és a Vízügyi Alap pénzeszközeinek igénybevétele az előírányzott ütemezésnek megfelelően történt. A Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium /KTM/ azonban elzárkózott a Központi Környezetvédelmi Alapból 1995-re előírányzott 154 M Ft átadásától.

A tájrehabilitáció által érintett területen lévő ingatlanok és felépülő új létesítmények egy részének tulajdonjoga rendezetlen. Többek között ez is nehezíti az ingatlanok hasznosítását. E mellett az önkormányzatok a tájrehabilitáció tervezésével egyidőben, vele szoros összhangban nem dolgozták ki az új, részletes rendezési terveket. Ezért nincs garancia arra, hogy az érintett önkormányzatokkal egyetértésben végrehajtott tájrehabilitációs munkák - a később módosításra kerülő önkormányzati rendezési tervek miatt - nem bizonyulnak-e feleslegesnek.

A beruházások eredményeként 37 létesítmény épült meg, melyek tulajdonjogának rendezéséhez a vonatkozó kormányhatározatok semmilyen eligazítást nem adnak. A tulajdonjog rendezését több körülmény is megnehezíti. Elsősorban az a törvény, amely szerint az önkormányzatok részére állami tulajdon térítésmentesen nem adható át. A költségvetési szervek pedig finanszírozási problémák miatt csak az üzemeltetési és fenntartási költségek egyidejű rendezésével hajlandók bizonyos létesítményeket üzemeltetésre átvenni. A tulajdonosi és a kezelői jogok rendezetlensége, az ingatlanhasznosítást és a közterületek fenntartását akadályozva, jelentős nemzetgazdasági károkat okozhat.

Javasoltuk a Kormány részére, hogy a pénzügyminiszter és a közlekedési, hírközlési és vízügyi miniszter közös előterjesztése alapján tárgyalja meg a tájrehabilitáció során megvalósított létesítmények és az ingatlanok tulajdonba adásával, üzemeltetésével kapcsolatos feladatokat. Továbbá az önkormányzati, illetve államháztartási törvényekkel összhangban hozzon határozatot a helyreállított Visegrád-

Nagymaros-i táj értékeinek megőrzését elősegítő intézkedésekre. Az Országgyűlésnél pedig kezdeményezze a szükséges törvénymódosításokat.

A KHVM-nek egyebek között javasoltuk, saját hatáskörben rendezze az irányítása alá tartozó költségvetési szervek kezelésébe kerülő létesítmények és ingatlanok kezelői és üzemeltetői feladatainak vitás kérdéseit, üzemeltetési költségvonzatát. Továbbá érvényesítse a jelen vizsgálat tapasztalatait a tájrehabilitációs intézkedések előkészítésénél, különös tekintettel a lebonyolító szervezettel szemben támasztott követelményekre, anyagi érdekeltségére, valamint a vállalkozói versenyeztetés körültekintőbb végrehajtására. Felhívtuk a KTM figyelmét arra, hogy a kormányhatározatnak megfelelően intézkedjen arról, hogy a Központi Környezetvédelmi Alapból előirányzott forrás rendelkezésre álljon a tájrehabilitáció hátralévő munkáinak finanszírozására. Javasoltuk, hogy a Pénzügyminisztérium készítse előterjesztést a Kormány részére azon intézkedésekről, amelyek révén a tulajdonba adás és az üzemeltetés feltételei összhangba kerülhetnek az érvényes számviteli, államháztartási és önkormányzati törvények előírásaival.

1996 februárjában a kormányhatározatnak megfelelően átutalták a KHVM-nek a 154 millió forintot. A Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Minisztérium pedig elkészítette 8 pontból álló intézkedési tervét a vizsgálati javaslatok megvalósításának előkészítésére.

C. EGYÉB TÖRVÉNYI KÖTELEZETTSÉGEN ALAPULÓ ELLENŐRZÉSEK

1. ALAPÍTVÁNYOK ÉS KÖZALAPÍTVÁNYOK ELLENŐRZÉSE

1.1. A fejezetek és intézményeik által az alapítványoknak juttatott állami pénzek és vagyon felhasználásának, működtetésének ellenőrzése – 308 alapítvány adatainak feldolgozása, illetve 11 alapítvány helyszíni ellenőrzése révén – az 1992-94. között adott állami támogatás mintegy 99%-ára terjedt ki. Kormányhatározatban foglalt felkérés alapján ellenőriztük a Nemzeti Gyermekek- és Ifjúsági Közalapítványt.

Ellenőrzési tapasztalataink alátámasztották, hogy az eltelt időszakban az alapítvány, mint jogintézmény hasznosnak bizonyult. Tevékenységükkel előmozdították az anyagi eszközökkel szűkösen ellátott közcélok egy részének teljesítését. Felélesztették és társadalmilag egyre inkább elismertté teszik az önkéntes adakozást és áldozatvállalást. Az alapítványok egy része azonban nem volt mentes az egyéni

haszonszerzési szándékoktól, visszaélésektől sem. Ezért különösen fontosnak tartjuk – az állampolgárok bizalmának megőrzése érdekében is – a jogi, gazdasági szabályozás újbóli áttekintését, kiegészítését, pontosítását.

Az eltelt időszak ugyanakkor nem igazolta vissza az alapítványokkal szembeni azon várakozást, hogy sikeresen mozgósítani és koncentrálni tudják az állami támogatáson kívüli anyagi eszközöket. Működésük biztonsága egyértelműen a központi költségvetési támogatás nagyságától és rendszerességétől függ. A 308 alapítvány feldolgozásra került adatai szerint 1994. végéig 48,1 milliárd Ft állami támogatást kaptak (ebből 35,2 milliárd Ft készpénz, 9,1 milliárd Ft az átadott ingatlanok nyilvántartás szerinti értéke).

168 alapítvány létesült központi költségvetési szervek alapítói közreműködésével. Ezek jelentős része korábban állami keretben ellátott feladatokat is átvett azzal a céllal, hogy az alapítványok nyitottabb működése révén igazságosabb legyen a forráselosztás és a feladat-támogatás.

Az állami forrásból alapított és/vagy támogatott alapítványok a vizsgált három évben legtöbbet kulturális feladatokra, az oktatási tevékenységre, a határon túli magyarsággal kapcsolatos feladatokra és a kutatási feladatokra fordítottak. Legkevesebb anyagi támogatást adtak az állampolgári jogok védelmére, a menekültek segítésére, politikai tevékenységre és a vallás- és hitéleti tevékenység támogatására.

Azt tapasztaltuk, hogy az alapítványi céloknak leginkább megfelelően azok az alapítványok működnek, amelyek kiadásaik nagyobb hányadát pályázati rendszer működtetésével teljesítik, illetve amelyek közfeladatukat az e célra alapított intézmény keretében végzik. A vizsgált időszakban azonban az ellenőrzött alapítványoknak csak mintegy 13%-a írt ki pályázatot. Pályázati rendszerben elsősorban kulturális tevékenységet, a foglalkoztatás elősegítését és a határon túli magyarságot támogatták.

Az alapítványok gazdálkodásával kapcsolatos ellenőrzési tapasztalataink többségükben negatívak. Az alapítványok egy része – jelentős állami támogatás felhasználásával – közérdekűnek nem minősíthető gazdasági tevékenységet folytat, befektetéseik jövedelmezősége kétes vagy veszteséges. Ezért fontosnak tartjuk, hogy törvény korlátozza az alapítványok befektetési lehetőségét és írja elő a közcélakat szolgáló alapítványi vagyon kezeléséért az érdemi döntéseket előkészítő és befolyásoló kuratóriumi tisztségviselők fokozottabb felelősségét is. A törvénynek az eddiginél részletesebben kellene meghatározni a közalapítványok

kötelezően nyilvánosságra hozandó adatainak tartalmát is, hogy a közvélemény megismerhesse, hogy a közalapítvány mely szervezeteket, személyeket, milyen összeggel és céllal támogatott.

A kuratóriumok többsége nem rendelkezik azzal a szakmai felkészültséggel, üzleti tapasztalattal, amely lehetővé tenné a rájuk bízott vagyonnal való megfelelő gazdálkodást. A kuratóriumok egyharmada nem készített költségvetést, nem tárgyalta meg az éves beszámolót. Az alapítványok közel felének nincs semmilyen belső szabályzata. Elfogadhatatlan színvonalú a számviteli munka, több esetben tapasztaltuk a pénzügyi rend és a bizonylati fegyelem alapvető normáinak megsértését. A szabálytalanságokat olykor jogosulatlan egyéni haszonszerzés motiválta, melyek személyi összeférhetetlenségen alapuló üzleti kapcsolatokra épültek. Vizsgálatunk a Kormány, illetve egyes minisztériumok alapítványokkal kapcsolatos tevékenységében is hiányosságokat tárt föl. Egyes közalapítványoknál az alapításkor elkövetett hibák később működési zavarokhoz vezethetnek. Az alapításkor átadott nagy értékű ingatlanvagyon egy részét, közöttük történelmi jelentőségű épületeket az alapítók nem minősítették törzsvagyonnak, így ezeket a kuratóriumok felhasználhatják, akár a vagyon teljes feléléseig is. A központi költségvetési szervek a támogatások egy részét konkrét cél megjelölése vagy elszámolási kötelezettség nélkül juttatták az alapítványoknak. Ez jellemző a Kormány által, egyedi kormányhatározattal 1992-94. között adott támogatások többségére is, melyeknél a felhasználás ellenőrzése is elmaradt. Az ellenőrzés tapasztalatai alapján célszerű lenne ha az alapítványok – ezen belül a közalapítványok – tevékenységét külön törvény szabályozná. Az alapítványok által ellátott állami közfeladatok biztonságosabb ellátását garantálná, ha a törvény közalapítványnak minősítené a kizárólag központi költségvetési szervek által alapított, állami közfeladatokat ellátó alapítványokat.

Felhívtuk a Kormány, illetve a miniszterek figyelmét az egyes alapítványoknál, közalapítványoknál feltárt hiányosságok, mulasztások felszámolására, a szabálytalanul működő kuratóriumok vagy kurátorok visszahívására, szükség szerinti felelősségre vonására. Javasoltuk, hogy határozzák meg az alapítványoknak juttatott állami támogatás cél- és rendeltetésszerű felhasználásának elszámolási rendjét. Ennek azt is biztosítania kell, hogy csak azok az alapítványok kaphassanak ismételt állami támogatást, amelyek működése törvényes, pénzügyi-számviteli tevékenysége megfelelő és

korábbi elszámolási kötelezettségének maradéktalanul eleget tettek.

1.2. A Magyar Alkotóművészeti Közalapítvány (MAK) gazdálkodásának ellenőrzése az alapítástól 1995. év végéig terjedő időszakot fogta át. A Kormány 1992. október 1-jei hatállyal hozta létre a Magyar Alkotóművészeti Alapítványt, a Magyar Köztársaság Művészeti Alapja jogutódjaként. A Ptk. módosítását követően 1994. január 1-jétől közalapítvány lett. Az Alapítvány, illetve a Közalapítvány célja elsősorban a művészek társadalombiztosítási, jóléti és szociális biztonságával összefüggő feladatok ellátása, amelyhez megkapta a Művészeti Alap kezelésében lévő vagyont.

A Közalapítvány működésének első három évében az induló 1,3 milliárd Ft-os vagyonának kétharmadát elvesztette. Az alapítással összefüggő vagyonvesztés miatt 350 millió Ft, a gazdálkodással összefüggő vagyonvesztés miatt 500 millió Ft vagyoncsökkenés következett be. Ez utóbbiban jelentős része volt a pazarló és célszerűtlen gazdálkodásnak és az alapítványi célok teljesítése érdekében bekövetkező vagyonfelélésnek. Az Alapító Okiratban meghatározott alapítványi célokat a kuratórium csak vagyonfeléléssel tudta teljesíteni. A célok így is csak részlegesen, illetve a vártnál szerényebb mértékben teljesültek.

Az Alapítvány kezelésére felkért első kuratórium alkalmatlan volt a feladatok ellátására. Visszahívásukra, illetve a lemondott kurátorok pótlására a Kormány késedelmesen intézkedett és a közalapítvánnyá történő átalakításig az ellenőrzésről sem gondoskodott.

A jelenlegi kuratóriumot alkalmasnak tartjuk a feladatok megoldására. A kuratórium pénzügyi tervet készített a Közalapítvány stabilizálásához. A Kormány által is jóváhagyott pénzügyi terv alkalmasnak látszik a helyzet rendezésére. A végrehajtási folyamat elhúzódása miatt a Közalapítvány feladatainak finanszírozásához várhatóan folyamatos és növekvő állami támogatásra lesz szükség.

A saját nyugdíjpénztár megalakítása a kuratórium hibájából két évet késett. Az e célra adott állami támogatást és hitelt részben elpazarolták, részben a nyugdíjkifizetések fedezetéül használták fel.

1995-96. évben indokolatlanul megkésve folyósították a költségvetési támogatásokat, emiatt több alkalommal időben nem tudták kifizetni a nyugdíjas művészek járandóságát. Az állami garanciával vállalt nyugdíjak fedezetére biztosított költségvetési támogatás rendszeresen kevesebb a ténylegesen fizetendő nyugdíjknál. A központi költségvetés adóssága 1995. év végén már meghaladta a 90 millió Ft-ot, ami jelentősen hozzájárult a Közalapítvány likviditási zavaraihoz.

Az ellenőrzés megállapításai alapján javaslatot tettünk a Közalapítvány működése jogi és gazdasági feltételeinek javítására. A feltárt mulasztások alapján büntető eljárást is kezdeményeztünk. A Közalapítványnak több olyan javaslatot is megfogalmaztunk, amelyek célszerűbb és megalapozottabb vagyonkezelést, a számviteli, elszámolási rend helyreállítását, valamint az átfogó ellenőrzési rendszer kialakítását biztosítják.

2. POLITIKAI PÁRTOK ÉS TÁRSADALMI SZERVEZETEK ELLENŐRZÉSE

2.1. A vonatkozó törvény rendelkezése alapján ellenőriztük a költségvetési támogatásban részesülő pártok gazdálkodásának törvényességét. 1996-ban nem fejeztük be a **Magyar Szocialista Párt, a Szabad Demokraták Szövetsége, az Agrárszövetség és a Munkáspárt** vizsgálatát.

A pártok gazdálkodásában a számvevőszéki ellenőrzés számos szabálytalanságot tárt fel. Tipikus szabálytalanságok voltak, a számviteli törvény előírásainak megsértése, a számviteli törvényben előírt számlarend készítési kötelezettség teljesítésének elmulasztása, a pontatlan és nem teljes körű beszámolók, a tiltott gazdálkodásból származó bevételek. A vizsgálatok eredményeként tett javaslatok közül a párttörvény módosítását tartjuk a legfontosabbak. A számvevőszék elnöke már 1995-ben felhívta a figyelmet arra, hogy a párttörvényben a beszámoló készítését a számviteli törvénnyel összhangban kell szabályozni. Így a számviteli törvényhez kapcsolódó szankciók is alkalmazhatóvá válnának hibás beszámoló esetén. Az elkészült törvénytervezet jelenleg még parlamenti jóváhagyásra vár.

2.2. A Magyarok Világszövetségénél végzett ellenőrzés a szervezet könyvvezetésében és számviteli rendjében súlyos szabálytalanságokat tárt föl. 1992-93. években a számviteli rend kialakításánál alapvetően figyelmen kívül hagyták a számviteli törvény rendelkezéseit. Emiatt a könyvviteli nyilvántartás és az 1993-94. évi beszámoló nem tartalmazza teljes körűen és a tényleges állapotnak megfelelően az MVSZ vagyoni helyzetét. A hiányosságok kialakulásában jelentős szerepet játszott, hogy az MVSZ nem rendelkezett megfelelő szakemberrel, illetve részleggel.

Jelentős javulás a könyvvezetésben és a számviteli rendben 1995-ben következett be. Egységes és számítógépes rendszeren nyugvó könyvelést és nyilvántartásokat hoztak létre, kialakították a Szövetség számviteli politikáját. E mellett információs és tervezési rendszert építettek ki. Az MVSZ-nél a rendelkezésére álló források felhasználása során a takarékoság és a célszerűség szempontjai nem mindig érvényesültek (például a székházak felújításának ismételt tervezetése, az ugrásszerűen megnövekedett reprezentációs költségek, külföldi utazások és egyéb költségterítések

emelkedése).

Az MVSZ vezetése az ellenőrzés megállapításaira már a helyszíni vizsgálat időtartama alatt reagált, illetve intézkedett. Több esetben korrekciókat végzett a még le nem zárt könyvelés adataiban. Az átnyújtott vizsgálati részjelentésben foglaltakra pedig intézkedési tervet készített, határidők és felelősök megjelölésével.

2.3. A **Szülői Kamara** ellenőrzése csak néhány kisebb hiányosságot tárt fel. Elháríthatatlan akadályok miatt időközben lehetetlenné vált a Kamara által kitűzött feladatok megvalósítása. A Kamara megszüntetését kimondó határozatképes közgyűlés összehívására azonban nem volt meg az anyagi fedezet ezért a szervezet elnöke - a tevékenység beszüntetésével egyidejűleg - kezdeményezte a Legfőbb Ügyészségnél a SZÜK megszüntetését.

A vizsgálat befejezéséig nem született döntés, ezért az Állami Számvevőszék a megfelelő intézkedés megtételére javaslatot tett a felügyeletet ellátó ügyészségnek.

2.4. A **Magyar Vöröskereszt** – 1992–96. első félévét felölelő időszakának – **pénzügyi-gazdasági ellenőrzése** során arra kerestünk választ, hogy a központi költségvetésből juttatott támogatást és az államháztartás más alrendszeréből származó pénzeszközöket hogyan használta fel.

A Magyar Vöröskeresztre (MVK) vonatkozó 1993. évi XL. törvény a szervezet által ellátott összes feladatot alapfeladatként határozza meg, azzal a kitételrel, hogy a szociális segítségnyújtás területén a konkrét feladatokról a szervezet Alapszabályában kell rendelkezni. Ez lehetőséget ad az MVK feladatvállalásának bővítéséhez. Ugyanakkor sem az idézett törvény, sem más törvények nem adnak egyértelmű eligazítást ahhoz, hogy az alapfeladatok körében behatároljuk az állami feladatvállalás mértékét. Az MVK-ról szóló törvény az alapfeladatok teljesítéséhez az éves költségvetési törvényekben állami támogatás biztosítását írja elő, de a feltételek meghatározása nélkül. Ezért a támogatás célirányos, eredményes felhasználását sem lehet nyomon követni. A költségvetési támogatás – bár csökkenő arányban – elsősorban a szervezet működési kiadásainak fedezetét szolgálta (a törvényi előírás nem zárja ki ezt a lehetőséget).

Az ellenőrzés tapasztalatai alapján szükségesnek tartjuk az alapfeladatok körének felülvizsgálatát és azon feladatok kiemelését, amelyeket az állami feladatellátás keretében végeznek és ezekhez megfelelő finanszírozási formákat kell hozzárendelni.

A szervezet működését, feladatellátását 65-78%-ban az alaptevékenység bevételei és a költségvetési támogatás biztosította. A költségvetési támogatási igény szakmai alátámasztásához azonban számításokat nem végeztek és a

támogatás szervezeten belüli elosztása sem volt kellően megalapozott. A szervezet összes kiadása 72%-kal nőtt, szerkezetének alakulását az alaptevékenységekre fordított kiadások csökkenése, ezzel egyidejűleg a működési kiadások emelkedése jellemezte. A beruházások eredményeként a szervezet ingatlanállományának jelentős gyarapodása ellenére a MVK a vállalt feladatai ellátásához szükséges vagyoni (ingatlan) feltételekkel csak korlátozottan rendelkezett. Az MVK-nak a vizsgált időszak végére kialakult szervezete alkalmassá vált az alapfeladatok ellátására. A szervezet szabályozottsága jelentősen javult, azonban a gazdálkodás egyes területeire vonatkozó szabályzatok nem tértek ki a költségvetési támogatás felhasználásának feltételeire. A központi költségvetési szervektől, valamint az államháztartás más alrendszeritől kapott támogatást meghatározott célokhoz köthették. Szakmai és pénzügyi kötelezettségének a MVK eleget tett, a támogatásokra vonatkozó elkülönített nyilvántartási és pénzügyi kötelezettségének azonban nem vagy nem kielégítően. Működéséről, vagyonáról, pénzügyi helyzetéről – a számviteli törvény előírásainak megfelelően – a szervezet egészére vonatkozóan nem számolnak be. Ennek hiányában a pénzügyi, vagyoni helyzet áttekinthetetlen. Az ellenőrzés eredményeként javasoltuk a MVK-ról szóló törvény módosítását továbbá a 8/1996. (I.24.) Korm. rendelet módosításával a társadalmi szervezetek önállóan gazdálkodó szervezetei konszolidált éves beszámoltatását.

3. NEMZETKÖZI SEGÉLYPROGRAMOK ELLENŐRZÉSE

3.1. 1996-ban vizsgáltuk **a magyar tudományos kutatási és fejlesztési tevékenységet támogató PHARE segélyprogramok végrehajtását.** A PHARE-forrás felhasználását egyrészt a kezeléssel megbízott Országos Műszaki Fejlesztési Bizottság PHARE Programirodájánál ellenőriztük, másrészt az itt nyert információk kontrolljaként öt tudományos intézménynél. (A PHARE-forrás megkeresett kedvezményezettjei voltak: az Országos Műszaki Információs Központ és Könyvtár, a Magyar Tudományos Akadémia Titkársága, az Országos Tudományos Kutatási Alap Irodája, a Tudományos Információs Infrastruktúra Hálózat Koordinációs Irodája, a Magyar Állami Földtani Intézet.)

Az 1991-1995. évek során teljesült programok jelentős mértékben járultak hozzá a magyar kutatási és fejlesztési terület modernizálásához. Az eszközbeszerzések révén lényegesen javították a magyar kutatási bázist az EU-országok tudományos intézményeivel megvalósult közös kutatásokat támogató projektek. Egyúttal - a tanulmányutakat támogató programokkal együtt - hasznosan szolgálták a tudományos intézmények munkatársainak szakismeret-gyarapodását. Az összességében jól hasznosult programok kedvezőtlen

vonatkozásai, hogy a kedvezményezettek döntően budapestiek voltak, valamint az, hogy a PHARE-támogatások hatékonyságát esetenként rontották az indokolatlanul hosszú átfutási idők.

A jelentést az Országgyűlés Számvevőszéki bizottsága megtárgyalta és elfogadta. Továbbá elküldtük az Európai Unió Számvevőszéke részére is.

4. AZ 1989. ÉVI XXXVIII. törvény 2.§ (1) bekezdésben foglalt felhatalmazás alapján **ellenőriztük az Európai Unióhoz való csatlakozás folyamatát**, az annak érdekében tett kormányzati intézkedéseket. A Lengyel Köztársaság legfelsőbb ellenőrzési hivatalával párhuzamosan végeztük el a vizsgálatot, közösen kidolgozott ellenőrzési célrendszer és tematika alapján. A vizsgálat tapasztalatairól kölcsönösen tájékoztattuk egymást.

Az ellenőrzés eredményeként megállapítottuk, hogy a magyar Kormány a társulási megállapodás előkészítésére felhívó indítvány 1990. évi elfogadását követően megtette a szükséges intézkedéseket az integráció előkészítésére. Az 1996. közepére felállított irányítási struktúra alkalmas az integráció folyamatának kézben tartására.

Az integráció előkészítéséhez jelentősebb forrás elkülönítésére a tárcák költségvetésében első alkalommal az 1994. évi költségvetési törvényben került sor. Az 1997. évre már 10 tárcánál terveznek nevesített előirányzatot, ami még mindig távol áll a teljes körűsétől. Az elkülönített állami pénzalapoknál és az önállóan gazdálkodó intézményeknél is használnak fel erőforrásokat integrációs célra. A hazai források mellett igen jelentős a külföldi, ezen belül a PHARE-forrás szerepe a finanszírozásban. Az 1997. évi mintegy 6,4 M Ft forrásigényből 2,2 M Ft-ot, azaz 34 %-ot a PHARE-forrás biztosít, szemben az 1994. évi 12 %-os aránnyal. A hazai források mellett igen jelentős a külföldi, ezen belül a PHARE-forrás szerepe a finanszírozásban. Az 1997. évi mintegy 6,4 M Ft forrásigényből 2,2 M Ft-ot, azaz 34 %-ot a PHARE-forrás biztosít, szemben az 1994. évi 12 %-os aránnyal.

Az integrációs feladatok elvégzéséhez speciális szakismeretekkel rendelkező, idegen nyelvet beszélő munkatársak szükségesek. A vizsgált intézményeknél ez nem áll rendelkezésre. Hozzáértő szakemberek felvételét pedig az államigazgatási szervek részére előírt létszámcsökkentési kötelezettség nehezíti.

A vizsgálati jelentés publikus részeit a Visegrádi Országok számvevőszékeinek és az EU Számvevőszékének rendelkezésére bocsátottuk.

5. Az Országos Betétbiztosítási Alap pénzügyi-számviteli ellenőrzése az Alap biztosítási feladatai ellátásának és számviteli rendjének vizsgálatára irányult. Az Alapot az 1993. évi XXIV. törvény hozta létre a fizetéképtelenné váló pénzügyintézeteknél befagyott betétek (1 millió Ft-ig) betéteseknek történő visszafizetésére.

Az ellenőrzés során megállapítottuk, hogy az Alap felhalmozott vagyona csak korlátozottan teszi lehetővé a betétbiztosítási kötelezettségek önerőből való teljesítését. A törvényben biztosított hitelfelvételi lehetőség és erre kormánygarancia nyújtása elvileg kielégítő megoldást jelent. Az Alap pénzügyi helyzetét kedvezőtlenül befolyásolta, hogy a visszerhesen nyújtott anyagi hozzájárulásoknak várhatóan csak a harmada térül vissza. Ebből következően az Alap tőkeszegénysége tovább nő.

Az Igazgató Tanács az éves díjpolitikát törvényes keretek között alakította ki. A díjfizetési szabályzatban meghatározott mutatók alapján kockázatosabbnak minősített pénzügyintézetek számára emelt díjfizetést határoztak meg, amelytől azonban az elmúlt két évben utólag többnyire eltekintettek. Az érintett pénzügyintézeti kör javára hozott kedvező döntések egyben az érvényes szabályozásban szereplő normativitást kérdőjelezték meg.

Az Alap a klasszikus kártérítési esetekben a törvényi előírások szerint, szervezetten, a határidők betartásával járt el. A pénzügyintézeti válsághelyzetek megelőzésével összefüggő egyes kifizetéseknél, illetve vagyonsökkenéseknél azonban célszerűtlen és szükségtelen felhasználásokat is megállapítottunk. Ezek megtérülésével reálisan nem lehet számolni.

Az Alapot kezelő szervezet mérete és működésének költsége mértéktartónak minősíthető. Az Alap számviteli rendje megfelel a vonatkozó kormányrendelet előírásainak. A könyvelés naprakészségében, a vezetői információrendszer működésében, a bizonylati rendben és a belső szabályozásban ugyanakkor hiányosságok is előfordultak.

Ellenőrzési tapasztalataink alapján az Alap Igazgatótanácsa és ügyvezetése részére javasoltuk, hogy a hitelintézeti törvény keretei között az Alap aktívabb szerepet vállaljon a pénzügyintézeti válsághelyzet megelőzésében, illetve kezelésében. Ezen túlmenően felhívtuk a figyelmet arra, hogy a díjpolitikában következetesen alkalmazzák a jogszabály előírásait, készítsék el a hiányzó belső szabályzatokat. Javítsák az éves költségvetések megalapozottságát, a számviteli és információs rendszer működését.

III. AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK MŰKÖDÉSI FELTÉTELEI

Az 1996. évi költségvetési törvényben az Országgyűlés az ÁSZ működési kiadásaira 962,9 millió Ft, felhalmozási kiadásokra 118,5 millió Ft előirányzatot hagyott jóvá. A fejezethez tartozó ÁSZ Továbbképzési Intézet és Üdülő cím előirányzatát 39,6 millió Ft-ban határozta meg. Az évközi előirányzat módosítások következtében a fejezeti működési előirányzatok összege 1005,1 millió Ft-ra, a felhalmozási előirányzatok összege 121,2 millió Ft-ra változott. Fejezeti szinten 1996-ban 1116,4 millió Ft-ot használtunk fel. A működési költségeken belül a személyi juttatások 566,6 millió Ft-ot, járulékai 228,1 millió Ft-ot, a dologi kiadások 200,3 millió Ft-ot, a pénzeszköz átadás 4,8 millió Ft-ot tettek ki. A felhalmozási kiadások összege 116,6 millió Ft volt, melyből a felújítási kiadások 33,8 millió Ft-ot tettek ki.

1. SZEMÉLYI FELTÉTELEK, OKTATÁS ÉS TOVÁBBKÉPZÉS

Az ÁSZ-nál foglalkoztatott dolgozók létszáma 1996. december 31-én 361 fő volt, az ÁSZ Továbbképzési Intézetében 28 fő dolgozott.

1996-ban - mivel az illetmények egyre nagyobb mértékben maradtak el a megélhetési költségektől - a korábbi éveket jelentősen meghaladta az eltávozások száma. 1995-ben 17 fő, tavaly 34 fő távozott az ÁSZ-ből, nagyjából közvetlen ellenőrzési feladatokat ellátó munkatársak és vezetők. A más munkahelyre távozók fele a fiatalabb, 40 év alatti generációhoz tartozott. A távozó kollégák között nagyobb számban voltak okleveles könyvvizsgálói képesítéssel rendelkezők.

A Számvevőszék dolgozóinak átlagos életkora 48 év fölött van. 1996-ban 11 fő vonult nyugdíjba, de jelenleg is 16 - már nyugdíjkorhatárt betöltött- főállású munkatársunk van. A törzsállomány 30 %-a a nyugdíjkorhatárt megelőző 5 éves periódusba került, míg a 40 év alatti aránya mindössze 10 %. 1996-ban 25 új munkatárs került az ÁSZ-hoz. Ebből 21 fő számvevő, akiknek felvételénél - a szakmai és erkölcsi követelmények mellett - már a fokozatos fiatalítás szempontját is figyelembe vettük. Új számvevőink közül hatan 30 év alatti

életkorúak.

Az Országgyűlés Számvevőszéki bizottsága mind a jövedelempozícióval, mind pedig a létszámkérdésben támogatta szervezetünk törekvéseit, ami döntő szerepet játszott abban, hogy a költségvetési törvény szerint 1997. január 1-től a számvevők 40 %-os illetményemelésben részesülhetnek és az ÁSZ 4 %-os létszámbővítési lehetőséget kapott. E körülmények lényegesen javítják az ellenőrzést végző munkatársak bérhelyzetét és valószínűleg kedvezően hatnak a szakember-kiválasztás esélyeire is.

A tudatos fiatalítás, az előttünk álló generációváltás a szakmai színvonal szintentartását, illetőleg emelését szolgáló oktatási és továbbképzési tevékenységet is új feladatok elé állítja. Az 1996. évi oktatási terv összeállításánál először alkalmaztunk a fejlett nyugati számvevőszékek gyakorlatához hasonló szervezés-technikai megoldásokat. Sajátosságaiknak megfelelően külön kezeltük az ún. központi, vagyis általánosabb ismereteket nyújtó és az igazgatóságok által kezdeményezett, speciális - a vizsgálatokhoz szorosabban fűződő - szakmai foglalkozásokat.

Összesen 25 oktatási-továbbképzési rendezvényt tartottunk, 747 résztvevővel. A munkatársak átlagosan egy hetet töltöttek tanfolyamon vagy továbbképző foglalkozáson. Tanulmányi szerződéssel 28 fő folytat tanulmányokat felsőfokú szakmai képesítés, illetőleg másoddiploma megszerzéséért.

2. TÁRGYI FELTÉTELEK

A folyamatos áremelkedések a gazdálkodásban továbbra is a fokozott takarékosági intézkedések fenntartását tették szükségessé. Mindezek mellett 1996-ban is sikerült biztosítani a fennakadások nélküli működést. Továbbra sem oldódott meg azonban megnyugtató és végleges módon a dolgozók elhelyezése, bár ennek érdekében több ízben próbálkoztunk - sikertelenül - a Kormánynál.

1996-ban székházunk földszinti átépítését az eredetileg tervezettnél jóval szerényebb kivitelezésben és két évre ütemezve kezdtük meg. A felújítási munkákkal a földszinti helyiségek jobb kihasználtságát teremtettük meg, egy új 20-25 fő befogadására alkalmas tárgyaló, oktató terem létesítettünk. Az elnöki és titkársági szobák évek óta halasztott felújítására került sor, továbbá két megyei irodánkat is felújítottunk. A telefonközpont áthelyezésével a központi épület strukturált számítástechnikai hálózatára kapcsoltuk a telefonállomásokat.

A belföldi távhívások költségének csökkentését szolgáló telefonközponti kiegészítő berendezést vásároltuk.

A személygépkocsi állomány tervszerű cseréje keretében 4 db öt évnél idősebb gépkocsi helyett újakat vásároltunk (3 Astra, 1 VW Passat).

A központi épület személyfelvonóinak teljes felújítását végeztük el és a központi anyag és eszközzraktárba raktári teherfelvonót létesítettünk.

Az 1995-ben elvégzett számítógépes hálózat rekonstrukciójának eredményeképpen 1996-tól az ÁSZ központi épületében egy strukturált kábelezésű, korszerű hálózat üzemel. Az 1996-97. évekre jóváhagyott Informatikai stratégiának megfelelően 1996-ban üzembe állítottunk egy új hálózati operációs rendszert (Novell Netware 4.1). Ezzel egyidejűleg egy hálózat menedzsment szoftver installálása is megtörtént, amely biztosítja az egyes munkaállomások távoli menedzselését. Megoldottuk a szerver gépek szünetmentes felügyeletét, amely áramszünet esetén védi a számítógépes rendszereket. A hálózatot és a munkaállomásokat is elláttuk korszerű vírusvédő szoftverekkel.

1996-ban kiemelt feladat volt a munkaállomások Windows környezetre való átállítása. Az ÁSZ meglévő számítógépparkjának mindössze 10%-a volt alkalmas az új környezet használatára. Ezért 120 db új Pentium típusú asztali PC számítógépet és 7 db nagyteljesítményű, valamint 20 db kisebb lézernyomtatót szereztünk be. A számítógép beszerzés 100 db elavult számítógép cseréjét és az ÁSZ vidéki kirendeltségein 20 db új munkaállomás telepítését tette lehetővé. A hardver eszközök beszerzése a közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény előírásainak megfelelően nyílt eljárás keretében történt.

A Windowsra történő áttéréshez minden tervezett szoftvert (MS Windows 3.11, MS Office csomag stb.) a szükséges példányszámban beszereztük, és telepítettük a kihelyezett számítógépekre. Az átállás zökkenőmentes lebonyolítása érdekében a rendszer korábbi és új szolgáltatásai egyaránt elérhetők minden munkaállomásról.

1996-ban az ITB anyagi támogatásával az ÁSZ-ban is telepítésre került az X.400-as levelező rendszer. Az elmúlt évben a PHARE program keretében a helyszíni ellenőrzések támogatásához 20 db notebook típusú számítógépet kapott az ÁSZ. Ennek folytatásaként 1997-ben az IDEA nevű auditáló szoftver telepítésére és oktatására kerül sor.

Az elmúlt évben végzett egyéb rendszerfejlesztések az ellenőrzési munka támogatását szolgálják.

Az új gépek és szoftverek kihelyezésével egyidőben megkezdődött az ÁSZ dolgozóinak intenzív oktatása elsősorban a leggyakrabban használt Word 6.0 szövegszerkesztő és az Excel 5.0 táblázatkezelő programokra.

3. NEMZETKÖZI KAPCSOLATOK

Az ÁSZ nemzetközi kapcsolataiban 1996-ban is meghatározó szerepet játszott a különböző nemzetközi szervezetekkel való együttműködés. Az INTOSAI Belső Ellenőrzési Szabvány Bizottság irányításából eredően több feladatot kellett megoldanunk.

A Kormányzó Tanács 42. ülésén előterjesztettük az 1997-ben megrendezésre kerülő Belső Ellenőrzési

Konferencia programtervezetét és a várható költségvetést, valamint a Nemzetközi Belső Ellenőrzési Bibliográfia felhasználásának hatékonyságát felmérő kérdőívet. A szóban forgó anyagokat a Bizottság valamennyi tagállamával egyeztetnünk kellett. A Kormányzó Tanács felhatalmazása alapján elkészítettük a végleges szakmai forgatókönyvet és felkértük a konferencia előadóit, a vitavezetőket. Erre is a

Kormányzó Tanács tagjai, illetve néhány számvevőszék közreműködésével, valamint két nagy amerikai magánszervezettel való konzultáció alapján került sor.

Részt vettünk az EUROSAI Kormányzó Tanácsának 13. ülésén és a szervezet III. Kongresszusán. A Kormányzó Tanácson képviseltük és beszámoltunk az INTOSAI Belső Ellenőrzési Szabvány Bizottságának a tevékenységéről az INTOSAI képviselőjében. A kongresszus tevékenységében aktívan részt vettünk. A Kormányzó Tanácsban viselt tagsági megbízatásunk az alapszabályzatban meghatározott időtartam elteltével megszűnt.

A Visegrádi Országok számvevőszéki elnökeinek Prágában megtartott III. találkozóján elfogadták azt a javaslatunkat, hogy 1997-ben szakértői találkozóra kerüljön sor Velencén a belső ellenőrzés és a korrupcióellenes harc kérdéseiről. Az értekezleten a Visegrádi Országok mellett Brazília és Izrael, valamint Ausztria /INTOSAI/ és Horvátország is képviselteti magát. Ugyancsak a visegrádi együttműködés keretében került sor, arra a rendezvényre, amelyen kiértékeltek az EU-hoz való csatlakozás párhuzamosan végzett ellenőrzésének tapasztalatait.

1996. tavaszán az EU Számvevőszékének 3 tagja látogatott el Budapestre és általános ellenőrzési kérdésekről konzultációkat

folytattak az ÁSZ vezetőivel és munkatársaival. A konzultáció az EU csatlakozás előkészítéséhez nyújtott módszertani segítséget. Részt vettünk az EU Számvevőszéke és a középkelet-európai országok számvevőszéki elnökeinek értekezletén Luxemburgban.

Felvettük a kapcsolatot a NATO Nemzetközi Ellenőrző Testületével, ahová számvevőszéki küldöttség tett látogatást. 1996-ban is részt vettünk az OECD SIGMA Programjában, a Golawiczében megrendezett szakértői találkozón.

Az ÁSZ kétoldalú kapcsolatai is jelentősen fejlődtek az elmúlt évben. A szlovén, a lengyel és a brazil számvevőszék vezetői küldöttsége folytatott megbeszéléseket az ÁSZ vezetőivel. A Szlovén Számvevőszék elnökének látogatása a két ország számvevőszéki kapcsolatainak megalapozását szolgálta. A lengyel Legfelsőbb Ellenőrzési Kamara elnökével folytatott tárgyalások alapján megfogalmazódtak azok az együttműködési javaslatok, melyek lehetőséget nyújtanak a kétoldalú kapcsolatok elmélyítésére. Brazília Számvevőszékével együttműködési megállapodást kötöttünk.

A korábbi évekhez hasonlóan intenzív kapcsolatunk volt a német, az osztrák és az angol számvevőszékekkel. Befejeződött az ÁSZ és a Német Szövetségi Számvevőszék (BRH) párhuzamos vizsgálata, amely a START és az ERP hitelek felhasználásának helyzetét tárta fel. A vizsgálat eredményeit megtárgyalta a Bundestag Számvevőszéki Bizottsága, amelyen az ÁSZ küldöttsége is részt vett. Szakértői küldöttség tanulmányozta ugyancsak Németországban a Szövetségi Pénztár tevékenységének ellenőrzését. Az Osztrák Számvevőszékkel kétfordulós szakértői tanácskozássra került sor a számvevőszék irányításáról, az oktatásról és a személyzeti politika legfontosabb kérdéseiről. E mellett áttekintették a parlamenti kapcsolatok egyes fontos vonatkozásait is. Több látogatásra került sor az Egyesült Királyságellenőrző szerveinél. Felvettük a kapcsolatokat az együttműködést finanszírozó brit "Know How Fund" alappal, valamint az önkormányzatokat ellenőrző szervezettel. Eredményes megbeszélések folytak az ÁSZ és a Brit Számvevőszék vezetői között a közbeszerzések ellenőrzésének kérdéseiről, valamint a kincstár vizsgálatának módszereiről.

Melléklet