



# JELENTÉS

## **a Magyar Köztársaság 2000. évi költségvetése végrehajtásának ellenőrzéséről**

Összefoglaló és javaslatok

---

T.4955/1.

1.sz. füzet

2001. augusztus



## BEVEZETŐ

A 2000. évi költségvetésről rendelkező – az 1999. évi zárszámadási törvénnyel módosított – 1999. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Kvtv.) végrehajtásáról készített törvényjavaslatot megalapozó elszámolásokat és más, a döntéshozatalhoz fontos információkat a Kormány az éves zárszámadási dokumentumban tárja az Országgyűlés elé. Ezt kiegészíti az Állami Számvevőszéknek (ÁSZ) a törvényjavaslatról készített – több füzetből álló – jelentése, amely a zárszámadási dokumentum, a bevételek és a kifizetések elszámolásainak, valamint a gazdálkodásra vonatkozó jogszabályok érvényesülésének ellenőrzéséről szerzett tapasztalatokat foglalja össze.

A 2000. évi zárszámadás számvevőszéki ellenőrzése keretében sor került a költségvetés végrehajtásának helyszíni ellenőrzésére a központi költségvetési fejezetknél és egyes helyi önkormányzatoknál, valamint az előterjesztett zárszámadási törvényjavaslat törvényességi, számszaki vizsgálatára. Az ÁSZ ennek során értékelte, hogy:

- a Kormány és a költségvetést végrehajtó szervezetek betartották-e az államháztartás gazdálkodására vonatkozó jogszabályi előírásokat;
- a zárszámadás és az azt megalapozó nyilvántartások, dokumentumok megfelelnek-e a szabályszerűség és a valódiság követelményének;
- a központi költségvetés teljesítését bemutató adatok, információk helyesen tükrözik-e a költségvetési év pénzügyi folyamatait;
- az előterjesztett törvényjavaslat normaszövege teljes körűen és helyesen tartalmazza-e a költségvetési év lezárásához szükséges rendelkezéseket.

Az ellenőrzés legfontosabb megállapításait és a javaslatokat a Magyar Köztársaság 2000. évi költségvetése végrehajtásának ellenőrzéséről készült Jelentés **Összefoglaló és javaslatok** c. füzete (**1. sz. füzet**) tartalmazza. Az összefoglaló megállapításokat és a javaslatokat **A zárszámadási dokumentum törvényességi és számszaki ellenőrzése (2. sz. füzet)**, **A központi költségvetési gazdálkodás helyszíni ellenőrzése (3. sz. füzet)** és **A helyi önkormányzatok helyszíni ellenőrzése című részletes jelentés (4. sz. füzet)** egészíti ki, illetve támasztja alá.

---

Az Áht. 53. §-ában meghatározott (június 30-i) határidőre a Pénzügyminisztérium (PM) megküldte a törvényjavaslat tervezetét az ÁSZ részére. Az országgyűlési benyújtásig egyeztetések folytak a PM szakértőivel annak érdekében, hogy a szakmai viták az országgyűlési bizottságok munkáját lehetőleg ne terheljék. Az észrevételek többségét az előterjesztő figyelembe vette, s ennek alapján több helyen módosult az Országgyűlés elé terjesztett törvényjavaslat. A PM által elfogadott számvevőszéki megállapítások a jelentésben már nem szerepelnek.

Az ellenőrzés és az egyeztetések 2001. augusztus közepéig lezárultak. Egyes részleteket illetően augusztus végéig folytak egyeztetések, de ezek nem érintették a lényegi megállapításokat és a javaslatokat. A korábbi gyakorlatnak megfelelően az ÁSZ választott vezetői együtt írták alá a 2000. év zárszámadásról készült számvevőszéki jelentést.

Az ÁSZ törvényi kötelezettsége, hogy zárszámadási jelentését augusztus 31-ig megküldje az Országgyűlésnek. A benyújtott törvényjavaslat kibővült néhány törvénymódosítási javaslattal (pl. Áht., 2001. és 2002. évi költségvetési törvény, sporttörvény, szerencsejáték törvény), és csak 2001. augusztus 31-én érkezett meg az ÁSZ-hoz. Ezekről jelentésünk tehát nem tesz említést.

---

## **AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK ZÁRSZÁMADÁSI ELLENŐRZÉSEINEK ÁLTALÁNOS TAPASZTALATAI**

Az Országgyűlés törvényalkotás formájában gyakorolja zárszámadási jogát. A zárszámadási törvényjavaslattal együtt tárgyalja az annak ellenőrzéséről szóló számvevőszéki jelentést.

**A zárszámadási ellenőrzés tíz évi tapasztalatai alapján megállapítható, hogy a közpénzekkel való gazdálkodás, elszámolás terén – elsősorban a Kincstár létrehozásának köszönhetően – van javulás, illetve a javításra irányuló törekvések jelei mutatkoznak.**

**Javult a költségvetési szervek gazdálkodásának szabályozottsága.**

- A fejezeti kezelésű előirányzatok szabályozásánál és felhasználásánál a fejezetek jellemzően betartották a jogszabályi előírásokat. A korábbi időszakhoz képest javult az előirányzat-módosítások szabályszerűsége, illetve a kincstári rendszer bevezetése előnyösen hatott a zárszámadási adatok megbízhatóságára.
- A fejezetek felügyeletét ellátó szervek növekvő számban külön segédlet, illetve körirat közreadásával segítették az intézményi zárszámadási beszámolók elkészítését.
- A központi költségvetés közvetlen bevételeit realizáló szervezetek (vám-, és adóhatóság) ellenőrző, hatósági és beszedési tevékenysége is fejlődést mutat. Az adóhátralékok állománya relatíve csökken, a hátralékállomány összetétele a behajthatóság szempontjából a korábbi évekénél kedvezőbb.
- Az adózási fegyelem erősítése érdekében az APEH 2000-ben lényegesen nagyobb figyelmet fordított a kis- és közepes összegű hátralékok behajtására, amit a korábbi ellenőrzési tapasztalatok alapján az ÁSZ szorgalmazott.
- Az önkormányzati támogatások és hozzájárulások központi nyilvántartásával és elszámolásával kapcsolatos korábbi problémák mérséklődtek. Az ÁSZ javaslatainak jó részét a szabályozórendszer alakítása, illetve a zárszámadási feladatok végrehajtása során hasznosították. A zárszámadással összefüggő nyilvántartási, elszámolási rendszer azonban bonyolult. A Belügyminisztérium, a Pénzügyminisztérium és a Kincstár eltérő szempontokat figyelembe vevő adatai közötti összhangot csak az érintettek által végzett többéves folyamatos egyeztető munkával lehetett megteremteni.

**Az ÁSZ az elmúlt években számos javaslatot tett a beszámolási rendszer fejlesztésére.** A javaslatok közül néhány hasznosult, így technikailag fejlődött a számszaki háttéranyag előállításának folyamata. A Kormány beszámolója **az elmúlt tíz évben** belső összhangját tekintve számszakilag pontosabbá vált.

- 
- A társadalombiztosítás és a központi költségvetés zárszámadásának egyidejű előterjesztésével lehetővé vált az államháztartási alrendszerek közötti összefüggések bemutatása.
  - Az ÁSZ jelzései hatására a zárszámadási törvényjavaslatok általános indokolása szélesebb körben számol be a költségvetési törvényekben kapott felhatalmazások teljesítéséről.
  - A zárszámadási törvényjavaslat bevételeket, kiadásokat és a finanszírozási műveleteket a költségvetési gazdálkodásra feljogosított, előirányzattal rendelkezők szerinti adminisztratív osztályozási rend mellett, funkcionális és közgazdasági osztályozási rendszerben is bemutatja.

Az elmúlt években végrehajtott módosítások tehát javulást mutatnak, áttörést jelentő változást azonban nem hoztak. Az ÁSZ észrevételeinek hasznosítása mellett néhány területen **az évente megtett azonos tartalmú észrevételek, javaslatok ellenére sem történik változás.**

- A központi költségvetés mérlegében szereplő kiadási és bevételi főösszegek, valamint a hiány összege minden évben eltér a Kincstár adataitól. Az eltérések nagysága ugyan csökkenő tendenciájú, azonban a makroszintű adateltérések levezetése nem teljes körű, nem támasztja alá megnyugtató módon a mérleg megbízhatóságát.
- A fejezetek és intézményeik zárszámadási adatai és a Kincstár adatai között az egyezés a teljesítési adatoknál jellemzően nem áll fenn. Az eltérések, a kincstári adatszolgáltatási rendszer fejlődése ellenére, elsősorban az intézmények gazdálkodási fegyelmeinek hiányosságai miatt ismétlődnek.
- A fejezeti kezelésű előirányzatok közül a programfinanszírozott feladatoknál az elmúlt három évben jelentős maradvány halmozódott fel, ami a programok nem kellően megalapozott előkészítésére, a tervszerűség hiányára vezethető vissza.
- Az önkormányzati támogatások elosztásában a normativitás erősödött. A működésképtelen önkormányzatok kiegészítő támogatása területén a feltételrendszer szigorodott. Ennek ellenére a működőképesség fenntartása érdekében nem történt érdemi elmozdulás a központi szabályozásban. A helyi források elégtelensége miatt az önkormányzatok egyharmada részesül évről-évre növekvő összegű támogatásban. Az önhibájukon kívül hátrányos helyzetű önkormányzatok köre viszonylag változatlan. A támogatás az önkormányzatok pénzügyi egyensúlyát csak időlegesen oldja meg. Évek óta elmarad az önkormányzati feladatellátás és forrásszabályozás rendszerének, a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörének felülvizsgálata, finanszírozási és gazdálkodási rendszerének továbbfejlesztése.
- A cél- és címzett támogatási rendszer működése továbbra sem hatékony. Jellemző a fejlesztések indításának, kivitelezésének elhúzódása, a szükséges saját erő hiánya, valamint a nem kielégítő műszaki és pénzügyi előkészítés miatt. Minden évben magas a cél- és címzett támogatások maradványa.

- 
- A korábbi évek zárszámadási jelentéseiben számos megállapítás szerepelt az önkormányzatoknál tapasztalt helyi szabályozási, számbavételi, nyilvántartási, elszámolási hibákról. A városi, megyei önkormányzatok körében számottevő és folyamatos a szabályozottság javulása. A legkisebb településeken azonban a költségvetési gazdálkodás elemi feltételei sem rendezettek.
  - A számviteli politika keretébe tartozó szabályozások, valamint a számlarendek általánosak, hiányosak, a jogszabályi változásokat nem tartalmazzák, így valóságos használhatóságuk, betarthatóságuk korlátozott.
  - Az állam egyre nagyobb mértékben ösztönzi az önkormányzatok hosszabb távú közös feladatellátását. Ennek ellenére a kismértékű növekedésen túl jelentős áttörés sem a társulások, sem a körjegyzőségek kialakításában nem következett be.
  - A vagyon számbavétele, hasznosítása terén az önkormányzati rendszer eddigi működése alatt sem alakult ki egyeztetett nyilvántartásokon alapuló, célszerű gazdálkodási gyakorlat. A vagyoni állapot kimutatása továbbra sem felel meg a valódiság és áttekinthetőség követelményének, rendre eltérés mutatkozik a vagyonkataszter, a vagyonmérlegben nyilvántartott adatok és a valóság között.

**A Kormány 1992 óta nem tett eleget az Áht. azon rendelkezésének, amely az államháztartás alrendszerére vonatkozóan a vagyonyilvántartás részletes szabályainak kidolgozását írta elő. Egységes szemléletű vagyonyilvántartás és vagyonellenőrzés az államháztartás alrendszerében ezért nem is jelenhetett meg.**

Az 1996. évi zárszámadási törvénnyel indult és azóta folytatott gyakorlat, hogy a zárszámadási törvényjavaslatban a költségvetési évet lezáró rendelkezések mellett helyet kap a folyó évi központi és társadalombiztosítási költségvetési törvények – esetenként az Áht. – módosítása. **Az ÁSZ zárszámadási jelentéseiben az átláthatóság, a jogbiztonság és a gazdálkodás stabilitásának biztosítása érdekében rendszeresen kifogásolta a folyó évi költségvetési törvények és az Áht. zárszámadáshoz kapcsolt módosítását.** A költségvetési törvények és az Áht. jellege, súlya megkívánná, hogy módosításuk önálló törvényekben történjen meg.

**Az ÁSZ eddigi működése alatt folyamatosan jelezte a tervezési, szabályozási és gazdálkodási rendszer működésében tapasztalt hiányosságokat.** Tudatában van annak, hogy az államháztartási törvény előírásai a gazdasági környezet gyors és jelentős változásaiból adódó elvárásokat esetenként nem képesek követni, és hasonló következtetésre jutott a közbeszerzési törvény alkalmazásával kapcsolatban is. Az ÁSZ azonban csak a hatályos jogszabályok alapján ellenőrizheti a költségvetési előirányzatok felhasználását, a gazdálkodás szabályosságát. **Ezért is tartja évek óta szükségesnek a zárt rendszerű államszámviteli rend megalkotását** (költségvetési számviteli rend, vagyonyilvántartás, teljesítmény mutatók, az államháztartás teljes körű elszámolását biztosító mérlegrendszer kialakítását), **az államháztartás pénzügyi reformjának folytatását, a költségvetési információs rendszer felülvizsgálatát, korszerűsítését.**

---

Az adófizetőket az érdekli a legjobban, hogy a költségvetésből finanszírozott – sok esetben nem konkrétan meghatározott – feladatokra mennyit költ az ország és milyen ellenszolgáltatást kap az állampolgár. Ha beszámolási rendszer erre nem ad választ, akkor nem teljesíti azt a követelményt, hogy **elszámoltassa a közpénzekből gazdálkodókat** és számot adjon arról, hogy az egyes szervezetek miként teljesítik azokat a feladatokat, amelyek végrehajtása érdekében állami, önkormányzati támogatást kapnak.

Alapvető hiányosság, hogy **a költségvetési rendszerből hiányzik az állami feladatok, a költségvetési szervek által elérendő célok és az elévart eredmények meghatározása.** A céljellegű előirányzatok teljesítése a jelenlegi beszámolási rendszerben nem jelenik meg teljes körűen. A célok és a feladatok teljesítéséről csak esetlegesen kap információt az Országgyűlés.

**Az Európai Unióhoz történő csatlakozás a pénzügyi ellenőrzés hazai gyakorlatának megújítását is jelenti.** Ennek megfelelően az ÁSZ is korszerűsíti ellenőrzési gyakorlatát. Az Országgyűlés által is elfogadott – az ikerintézményi együttműködés tapasztalatait figyelembe vevő – változások eredményeként a következő évek zárszámadási jelentései szakmai tartalmukban is átalakulnak. A fokozatosan, több év alatt kiteljesedő új ellenőrzési gyakorlat bevezetésével igazoló nyilatkozattal, **hitelesítő záradékkal** végződő, évi rendszerességgel végzendő pénzügyi ellenőrzés valósul meg a központi költségvetési fejezeteknél.

Az elszámoltatás korszerűsítése érdekében két éve kísérletképpen elkezdődött, és bővül azon szervezetek köre, ahol a számvevőszéki ellenőrzés „financial audit” típusú, megbízhatósági nyilatkozattal zárul. E vizsgálatok számának évről-évre történő – a kapacitással arányban álló – növelése fontos számvevőszéki törekvés. Ezzel összefüggésben történik meg az ÁSZ 2002. január 1-jei átszervezése. E módszer központi költségvetésben való teljes körű alkalmazásához azonban nem elegendő az ÁSZ teljesítőképessége, ehhez **a pénzügyi kormányzat részéről is kellő fogadókészség, valamint a belső irányítási és ellenőrzési rendszer megerősítése szükséges.**

---

## **A 2000. ÉVI ZÁRSZÁMADÁS ELLENŐRZÉSÉNEK ÖSSZEFOGLALÓ MEGÁLLAPÍTÁSAI**

Az ÁSZ a korábbi évek gyakorlatának megfelelően a 2000. évi költségvetés végrehajtásának ellenőrzését három fő területen végezte.

### **A zárszámadási dokumentum**

- Az Áht. 116. §-a felsorolja azokat a mérlegeket (a központi költségvetés, a hiány finanszírozása, az államháztartás, az államadósság, az elkülönített állami pénzlapok, a helyi önkormányzatok, a helyi kisebbségi önkormányzatok és a társadalombiztosítás mérlege, az alrendszerek vagyongkimutatása, a többéves kihatással járó döntések számszerűsítése évenként és a közvetett támogatások), amelyeket zárszámadáskor az Országgyűlés részére be kell mutatni. Az Áht. 124. § (2) bekezdés b) pontja arra kötelezte a Kormányt, hogy rendeletben állapítsa meg a 116. §-ban említett mérlegek tartalmának részletes szabályait. Ezeket a Kormány részben dolgozta ki. A törvényjavaslat dokumentumaiban szereplő mérlegek és egyéb kimutatások nem feleltek meg egyértelműen az Áht. 116. §-ában előírtaknak a mérlegek, a különféle kimutatások tartalmi meghatározottsága nélkül.

A 257/1997. (XII. 21.), illetve a 253/2000. (XII. 24.) Korm. rendelet az Áht. 124. § (2) bekezdésében kapott felhatalmazásra hivatkozva meghatározza a Kincstár könyvvézetési és beszámolási kötelezettségével kapcsolatos mérlegeket, kimutatásokat. Ezek egyike sem feleltethető meg pontosan a törvényjavaslatban bemutatott mérlegeknek, kimutatásoknak, és nem fedi le az Áht.-ban előírt szabályozási feladatot.

- A törvényjavaslat az államadósságot nem az Áht. 112. § (1) bekezdésének előírása szerinti részletezésben mutatja be. Az Országgyűlés így nem kap tájékoztatást az alrendszerekre bontott államadósságról.
- A Kvtv.-ben kapott felhatalmazások teljesítéséről a törvényjavaslat általános indokolása – az elmúlt évekhez képest – teljesebb körben számol be. Miután a zárszámadási elszámolás módja nem szabályozott, így az elszámolás teljessége nem állapítható meg.

Az egyes felhatalmazásokról a zárszámadási dokumentum különböző részeiben (normaszöveg, törvényi melléklet, indokolás) található beszámolás.

Részben e kérdés megoldására veti fel az ÁSZ a már több éve fennálló hiányosságok, szabályozási kérdések rendezésére megoldást jelentő **állam-számviteli törvény** mielőbbi előkészítését és országgyűlési elfogadását.

- 1996 óta késik az Áht. 124. § (2) bekezdés j) pontjának, a vagyonyilvántartás részletes szabályai kidolgozására vonatkozó előírásnak a végrehajtása. Az államháztartás alrendszereinek egységes szemléletű vagyongkimutatása ezért eddig egyetlen zárszámadásban sem jelenhetett meg.

- 
- A Kormány 2333/2000. (XII. 21.) határozatával a gazdasági növekedés miatti többletbevételből 75 Mrd Ft-ot letéti számlára helyezett, amelyre az Áht. 8/A. § (5), 12/A. § (4) bekezdés és a 36-46. §-ok alapján nem volt felhatalmazása. A Kormány feladatköréről rendelkező Áht. előírások nem tartalmaznak jogosultságot a Kormány számára sem az állami költségvetés többletbevételei felhasználására, sem a jóváhagyott költségvetési előirányzatok növelésére. Erre csak veszélyhelyzetben van a Kormánynak lehetősége. A letéti számlára helyezés kiadásként történő szabálytalan elszámolása növelte a tárgyévi hiányt.

A 2333/2000. (XII. 21.) Korm. határozattal – az előző összegén felül – 19,2 Mrd Ft került a XV. GM fejezet letéti számlájára az állami támogatású Bérlet Program megvalósítására szolgáló előirányzat terhére. A letéti számlára helyezés kiadásként történő szabálytalan elszámolása ez esetben is növelte a tárgyévi hiányt.

Mindkét esetben szabálytalan volt maga a letéti számlára helyezés is, mert az Áht. szerint letéti kezelésben a költségvetési szervek tevékenységi körén kívül eső, nem az állami, illetve önkormányzati feladatellátást finanszírozó pénzeszközök forgalma történhet.

- A törvényjavaslat különféle adósságelengedésekkel és hitelátvállalásokkal kapcsolatban felfüggeszteni javasolja az Áht. 14. §-át, közvetlenül növelve így az államadósságot. A törvény az államadósság növelését a költségvetési gazdálkodás biztonsága, kiszámíthatósága érdekében csak költségvetésben megtervezett előirányzattal teszi lehetővé. E paragrafus felfüggesztése az 1996-os zárszámadási törvénnyel kezdődően többször megtörtént.

## **A központi költségvetés**

- A 2000. év zárszámadásának ellenőrzése során folytatódott a korábban megkezdett "financial audit" típusú ellenőrzés több szervezetre való kiterjesztése (7 fejezet, 2 különleges jogosítvánnyal rendelkező költségvetési cím, 11 intézmény és 4 fejezeti kezelésű előirányzat, valamint a központi költségvetés közvetlen bevételei). Ezek a fejezetek pénzfelhasználásukat tekintve a költségvetésnek még csak néhány százalékét reprezentálják (alkotmányosági szempontból azonban meghatározóak).

A „**financial audit**” típusú ellenőrzés az éves költségvetési beszámolók megbízhatóságának, az adatok valóságának, az eszközök és források értékelésének, a költségvetési gazdálkodás szabályszerűségének megítélésére irányul. E vizsgálatok számának évről-évre történő növelése – az EU csatlakozással összefüggésben – a független pénzügyi ellenőrzés legfőbb törekvése.

E vizsgálati körben a költségvetési beszámoló alapjául szolgáló bizonyítékok, nyilvántartások, valamint a belső szabályzatok ellenőrzése során az ÁSZ megállapította, hogy – tekintettel a lényegesség elvére is – az FVM Gazdálkodó Szervezete kivételével – valamennyi vizsgált beszámolóban érvényesültek a számvitelről szóló – többször módosított – 1991. évi XVIII. törvény és a végrehajtására kiadott kormányrendelet előírásai, valamint a teljesség, a

---

valódiság, a világosság, a következetesség, az összemérés, a bruttó elszámolás és az egyedi értékelés általános számviteli alapelvei. A költségvetési beszámolók megfelelnek a törvény előírásainak, a vagyoni és pénzügyi helyzet a valóságnak megfelelően tükrözik.

Az FVM Gazdálkodó Szervezet beszámoló jelentése lényeges szintű hibákat tartalmaz, amelyek felhatalmazás nélküli és szabálytalan kifizetéseket jelentenek.

- A törvényjavaslatban a központi költségvetés bevételi főösszege 4,5 Mrd Ft-tal, a kiadási főösszege 3,9 Mrd Ft-tal, a hiány 0,7 Mrd Ft-tal eltér a Kincstár beszámolójában kimutatott összegektől.

A központi költségvetés végrehajtásának 2000. évi mérlege több jogcímen nem egyezik a kincstári beszámolóban szereplő költségvetési mérleg adataival. Az eltérések a mérleg bevételi és kiadási oldalát egyaránt érintik. Az adatok még 2001. június folyamán is többször módosultak, ami kihatott a kimutatott hiány összegének változására is.

- A kincstári költségvetési beszámoló és az elemi beszámoló közötti eltéréseket a kincstári költségvetési szervek tételesen rögzítették és indokolták. A szöveges indokolást a beszámolóhoz mellékeltek az Áht. 103. §-a, valamint a 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet 146. §-ának előírása alapján.
- A felügyeleti szervek a fejezeti szinten történő összesítést elvégezték és megküldték a Kincstárnak. Első alkalommal volt lehetőség – az elemi költségvetés és beszámoló, valamint a kincstári nyilvántartás 2000. évi azonos szerkezetének köszönhetően – a fejezeti kezelésű előirányzatokat érintő eltérések tételes kimutatására.
- A fejezeten belüli előirányzat-módosítások, átcsoportosítások szakmailag indokolt időpontban és mértékben történtek. Az előirányzat-módosítások, átcsoportosítások a hatásköri és a kiemelt előirányzatokra vonatkozó előírásoknak (Áht. 24. § (2)-(3) bekezdés, 24/A. §) – a XII. FVM fejezet kivételével – megfeleltek. Előfordult néhány fejezetnél, hogy késedelmesen hajtottak végre előirányzat-módosításokat.
- A Kormány a költségvetés végrehajtásáról szóló törvényjavaslat indokolása tekintetében nem tesz eleget – az Áht. 20. § (6) bekezdésében előírt – a címréteg változásokkal kapcsolatos részletes beszámolási kötelezettségének. A törvényjavaslat áttekinthetőségét hátrányosan befolyásolja, hogy a fejezetek között – az Áht. 39. § (1) bekezdése alapján végrehajtott kormányzati hatáskörű előirányzat-módosításokat – a zárszámadás az ún. „költségvetési törvény módosított előirányzatok” részeként, a fejezetek eredeti előirányzatainak utólagos, visszamenőleges módosításával veszi számításba, azaz a 2302/2000. (XII. 15.) és a 2179/2000. (VIII. 9.) Korm. határozatok szabálytalan végrehajtásával az eredeti költségvetési előirányzatokat megváltoztatták. Az Áht. 39. § (1) bekezdésének rendelkezései a Kormánynak a fejezetek közötti előirányzat-átcsoportosításra adnak felhatalmazást, de a felhatalmazás nem terjed ki az éves eredeti előirányzatok felülírására.

- A központi költségvetés céltartalékából több fejezet részesült. A céltartalékból átcsoportosított előirányzat felosztása, felhasználása a felülvizsgált igényekkel és a törvényi előírásokkal összhangban álló feladatokat, kötelezettségeket finanszírozott (a 2000. évi létszámcsökkenések, kormányzati struktúra átalakításával kapcsolatos egyszeri személyi kifizetések). A cél előirányzathoz kapott, fel nem használt összeget az érintett fejezetek elvonásra felajánlották.
- A fejezeti kezelésű előirányzatokat a fejezetek többségében az Áht. 24. § (4) bekezdésében foglaltak szerint, a Kvtv.-ben, illetve az egyéb jogszabályokban (pl. miniszteri rendeletek) engedélyezett jogcímenek és rendeltetéssel használták fel. Az előirányzatokat nyomon követhetően, analitikus nyilvántartással alátámasztva módosították, illetve csoportosították át és használták fel.

Az FVM-nél több alkalommal nem a hatályos jogszabályokban meghatározott eljárási rend szerint, egyedi kérelmek alapján, a pályáztatási rend teljes vagy benyújtási határidőn túli megkerülésével az előírt pénzügyi kereteket messze meghaladva, illetve a szakmailag indokolt fejezeti kezelésű előirányzat determináltsága esetén más jogcímre előirányzott források terhére kötöttek szerződéseket és teljesítettek kifizetéseket a miniszter, illetve a politikai államtitkár engedélyével. Az ellenőrzés részletes megállapításait a 3. sz. füzet függeléké tartalmazza.

A Kvtv. a X. ME fejezethez koncentráltan 4.316 M Ft fejezeti kezelésű előirányzatot állapított meg az "Országkép építés és kommunikációs feladatok" címen. Ezáltal első alkalommal teremtett olyan helyzetet a Kormány javaslatára az Országgyűlés, hogy átlátható módon jelent meg a szóban forgó célokra fordítható költségvetési támogatások összege. A X. ME fejezeten, illetve a Miniszterelnöki Hivatalon (MEH) belül az előirányzattal az Országimázs Központ (OK) rendelkezett. Az ellenőrzés részletes megállapításait a 3. sz. füzet függeléké tartalmazza.

- A fejezeti kezelésű előirányzatokból a programfinanszírozás körébe vont összes forrás a Kincstár nyilvántartása szerint 231,6 Mrd Ft volt, amelyből a tárgyévben csak 208,1 Mrd Ft-ot tartalmaztak az engedélyokiratok. Az összes kifizetés 119,6 Mrd Ft-ot tett ki, a rendelkezésre álló források 51,4%-át.

1997-2000 között ezen fejezeti kezelésű előirányzatoknál 2000. év végére 39 Mrd Ft maradvány halmozódott fel. A jelentős összegű maradvány keletkezésének oka, hogy a programok (részprogramok) szakmailag nem kellően előkészítettek, pénzügyileg nem eléggé megalapozottak, időbeli ütemezésük pedig a tervszerűség hiányát mutatja. Mindezek a vonatkozó kormányrendelet szabályozási hiányosságaira (elszámoltatás, maradványkezelés, felelősségi kérdések) is visszavezethetők.

- Az előző évekhez hasonlóan a PM késett a fejezetek 1999. évi előirányzat maradványának jóváhagyásával, így nem tett eleget a 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet 66. § (1) bekezdésében foglalt követelménynek. A PM késedelmé miatt a felügyeleti szervek sem tudták a hivatkozott kormányrendelet 66. § (2) bekezdésében foglalt határidőt (tárgyvetet követő május 15.) tartani.

- 
- Az adó- és vámhatóságok 2000-ben a tervezett 2.823 Mrd Ft-tal szemben 2.889 Mrd Ft bevételt realizáltak, 411 Mrd Ft-tal (16,6%-kal) többet, mint 1999-ben. Az adó- és vámbevételek részesedése a bevételi főösszegegen belül – az előző évi arányt 1,5 százalékponttal meghaladva – 78,5% volt.

A központi költségvetés főbb bevételi jogcímei közül – az APEH illetékességébe tartozó adónemeknél (a gazdálkodó szervezetek társasági adója, általános forgalmi adó az import ÁFÁ-t is figyelembe véve, személyi jövedelemadó) – az előző évi tényadatokat 20%-kal, a 2000. évi módosított előirányzatot 2,6%-kal meghaladva 2.123 Mrd Ft bevétel teljesült. A gazdálkodó szervezetek társasági adó befizetései elmaradtak az előirányzattól, az általános forgalmi adó és a személyi jövedelemadó bevétel több volt a módosított előirányzatnál.

A Vám- és Pénzügyőrség által beszedett bevételek összege 2000-ben 1.861,4 Mrd Ft volt, az 1999. évinél 20%-kal magasabb.

A gazdálkodó szervezetek, egyéni vállalkozók és magánszemélyek központi költségvetéssel szembeni tartozása – az APEH nyilvántartása szerint – 2000. december 31-én 438,4 Mrd Ft volt, amely összeg az előző évi záró állományhoz képest 59,1 Mrd Ft-tal csökkent. A kintlevőségi állomány csökkenését – a tartozás behajtás eredményei mellett – az engedményezés, valamint a behajthatatlanság, elévülés és méltányosság miatti törlések befolyásolták.

A hátralékállomány összetétele a behajthatóság szempontjából a korábbi évinél kedvezőbb, mivel a kintlevőség 36,1%-át a felszámolás, csődeljárás, végelszámolás alatt lévő, felszámolt, felszámolási kedvezménnyel érintett és a technikai megszűnt szervezetek adják. (1999-ben a fenti arány 58,4% volt.)

Az adózási fegyelem erősítése érdekében az APEH 2000-ben lényegesen nagyobb figyelmet fordított a kis és közepes összegű hátralékok behajtására, melyet az ÁSZ az 1997-1999. éveket érintő vizsgálatának tapasztalatai alapján szorgalmazott.

- A tárgyévben 14 olyan agrárgazdasági társaság esetében történt kezesség-, illetve viszontgarancia érvényesítés, amelyek az 1999. évi költségvetésben rögzített (összesen 15 Mrd Ft összegű) állami agrárgazdasági kezességvállalás mellett felvett hiteleikhez további hiteletet vettek fel, és ezeket a Hitelgarancia Rt. és az Agrárvállalkozási Hitelgarancia Alapítvány közül az egyik vagy mindkettő garantálta. A bankok hitelezési gyakorlatán túlmenően ennek az az oka, hogy sem az FVM Agrárrendtartási Hivatala, sem a garantőr szervezetek nem rendelkeznek elegendő információval a hitelfelvevő eladósodottságáról. Ennek következtében még a lehetősége sincs meg annak, hogy a többszörösen eladósodott társaságok esetében a kezesség, illetve garanciavállalást e szempontok figyelembe vételével mérlegeljék.
- A központi költségvetés 2000. évi gazdasági és pénzügyi folyamatainak – az eszközök és források állományát érintő – hatásait a Nemzetgazdasági elszámolások könyvviteli mérlegében mutatta be a Kincstár.

---

A nemzetgazdasági követelések és kötelezettségek 2000. január 1-jei kincstári nyitó adatait, az APEH év végi zárást követően végrehajtott korrekciói miatt, a folyószámlák összesített adatai nem támasztották alá, attól egyenlegében 11,6 Mrd Ft-tal tértek el.

A nemzetgazdasági követeléseknél és kötelezettségeknél a nyitó állományok egyenlegének eltérése a mérleg valóságára vonatkozó számviteli alapelvet sértette, mely hiányosság ismétlődését az APEH és a Kincstár közötti szükséges egyeztetések megvalósítása, továbbá a Kincstár következetes intézkedése előzheti meg.

- Az FVM letéti számláról az 1993. évi VI. törvény 10. § (2) bekezdésben engedélyezett céloktól eltérően 245,4 M Ft-ot (belföldi segélyakciókra 47,6 M Ft-ot, külföldi segélyakciókra 47,8 M Ft-ot, a Concordia Közraktár Rt. raktár és uszályrakodó építési beruházás fejlesztési költségeire 150 M Ft-ot) fizettek ki miniszteri, illetve politikai államtitkári utasításra.

### **A helyi önkormányzatok gazdálkodása**

- A helyi önkormányzatoknál 2000-ben a bevételek összességében 1.656,1 Mrd Ft-ra, a kiadások 1.651,1 Mrd Ft-ra teljesültek a törvényjavaslat szerint. A 2000. évi bevételek 3,8%-kal, a kiadások 11,9%-kal meghaladják az előző évit. A tárgyévi bevételeken belül az önkormányzatoknak juttatott állami hozzájárulások és támogatások 25%-ot tettek ki. Az ellenőrzött önkormányzatok jogtalanul igénybe vett normatív állami támogatásának és hozzájárulásának összege 244,7 M Ft, míg a részükre járó pótlólagos hozzájárulás 43,8 M Ft. Az előbbi összeg elvonására, s az utóbbi pótlólagos kiutalására javaslatot tesz az ÁSZ. Ugyancsak javaslatot tesz 376,3 M Ft összegű címzett, illetve céltámogatási előirányzat csökkentésére, a fel nem használt támogatások önkormányzati lemondásaival egyezően.
- Az önkormányzatok számára megnehezítette a normatív állami hozzájárulások igénylését és elszámolását a nyilvántartási rendszer bonyolultsága, amelyet az ÁSZ a zárszámadások ellenőrzése során folyamatosan jelez. A kialakított igény-bejelentési adatlap és kapcsolódó kódjegyzék összesen 103 feldolgozási kódszámmal azonosított mutatószám csoport használatát írja elő.
- A Kvtv. 4. számú mellékletében levezetett adóerő-képesség számítás bonyolult. A vizsgált önkormányzatok 21%-a az adóbevételt és az adóerő-képességet pontatlanul számolta ki.
- A kiegészítő támogatások rendszerében erősödött a normativitás. A felhasználási kötöttségű normatív állami támogatások szerepe és súlya növekedett, míg a központosított előirányzatok száma és költségvetési részaránya csökkent. A bevezetett iparűzési adóerő-képesség jövedelemdifferenciáló szabályozása is ezt a kedvező tendenciát erősítette. A forráshiányos önkormányzatok támogatása is egyre inkább objektív számításokon alapult.

---

A támogatási rendszer az előző évekhez viszonyítva kiszámíthatóbbá vált, emellett az önkormányzatok több mint az egyharmada részesült 2000-ben is kiegészítő támogatásban forráshiány miatt.

- A címzett és céltámogatások eredetileg tervezett összegének 42%-át az önkormányzatok nem vették igénybe, mivel a fejlesztési programok előkészítettsége, pénzügyi megalapozása nem volt megfelelő. Ezáltal – főként a céltámogatásoknál – keletkezett maradvány. Az évek óta fennálló kedvezőtlen helyzetnek a legfőbb oka, hogy az önkormányzatok kétharmada a céltámogatással megvalósítandó fejlesztéseihöz a saját forrást is központi támogatásokból kívánja megteremteni. Az elbírálási és odaítélési rend viszont mind időbelileg, mind rendszerbelileg eltér a céltámogatások megítélésének rendszerétől. A saját forrást biztosító egyéb támogatások kedvezőtlen elbírálása esetén az önkormányzatok nem tettek eleget, illetve késve teljesítették a központi támogatási előirányzatról történő lemondási kötelezettségüket. Mindezek a céltámogatási keretek indokolatlan lekötését eredményezték.
- A visszaigényelt ÁFA elszámolása tekintetében a közös beruházásoknál ellentmondásos helyzet alakult ki. A helyi önkormányzatok címzett és céltámogatási rendszeréről szóló törvény szabályai szerint közösen megvalósított beruházások esetén a gesztor önkormányzat igényli vissza az ÁFA-t. Az ÁFA törvény előírása alapján valamennyi, a közös beruházásban érdekelt önkormányzat külön-külön adóalany, így jogosult az ÁFA visszaigénylésére.
- A költségvetési törvény a helyi önkormányzatok részére juttatott színházi támogatás tekintetében felhasználási kötöttséget ír elő. Ugyanakkor a zárszámadás keretében sem a színházak, sem az önkormányzatok elszámoltatása nem történik meg, aminek következtében a kötöttség csupán formai előírás.
- Az államháztartás szervezetei beszámolási és könyvvezetési kötelezettségéről szóló 249/2000. (XII. 24.) Korm. rendelet 46. § (1) bekezdése 2001-től a tízezer fő lakosság számot meghaladó települések önkormányzatai részére is előírja az egyszerűsített tartalmú beszámoló készítését, ami nincs összhangban az Ötv. 92/A. §-ában rögzítettekkel. További ellentmondás, hogy a kormányrendelet szerint az érintettek az egyszerűsített beszámolót, az Áht 82. §-a szerint pedig a könyvvizsgálói jelentést kötelesek megküldeni az ÁSZ részére.
- A vizsgált önkormányzatok a 2000. évi költségvetésük végrehajtásaként a kormányzat részére teljesítendő adatszolgáltatási kötelezettségüknek határidőben, az előírt szerkezetben eleget tettek. A beszámolók tartalmi színvonalában – a korábbi években szerzett tapasztalatokat figyelembe véve – érdemi előrelépés nem történt. Főként a vagyon számbavétele, nyilvántartása és leltározása terén tártak fel az ellenőrzések hiányosságokat.

- 
- A vizsgált helyi önkormányzatok (kettő kivételével) teljesítették zárszámadási kötelezettségüket, az előírt tartalmi követelményeknek 60%-uk felelt meg maradéktalanul. Visszatérő hiányosság, hogy a zárszámadáshoz nem csatolták az Áht. által előírt mérlegek és kimutatások egy részét, s az Ötv-ben előírt vagyonelejtárt. Az Áht. az említett mérlegek és kimutatások tartalmának meghatározását a Kormány feladatává tette, de annak teljesítése elmaradt. Az Ötv.-ben előírt vagyonelejtár csatolása pedig az önkormányzati teljes vagyoni körre vonatkozóan – a megyei és városi önkormányzatok esetében – terjedelmi okok miatt nehezen teljesíthető.
  - A zárszámadási vizsgálat keretében 54 helyi kisebbségi önkormányzat beszámoló készítési tevékenységét ellenőrizte az ÁSZ. A zárszámadásról 4 önkormányzat nem, 2 pedig késve hozott határozatot. A vizsgált települési önkormányzatok 85%-a a zárszámadási rendeletébe szabályszerűen beépítette a kisebbségi önkormányzatok beszámoló adatait.

---

## JAVASLATOK

A zárszámadási törvény megalkotásával az Országgyűlés elfogadja a költségvetés végrehajtásáért felelős Kormány beszámolását a feladatok teljesítéséről, és tudomásul veszi a tervezett előirányzatoktól való eltéréseket és azok indokolását.

A Magyar Köztársaság 2000. évi költségvetésének végrehajtásáról szóló beszámoló ellenőrzésének megállapításait az ÁSZ a fejezetekkel, a helyi önkormányzatokkal egyeztetve, azokat az ellenőrzöttek elfogadták. A szabályszerűség, a gazdálkodás hatékonyságának javítása érdekében javasoljuk:

### a zárszámadási törvényjavaslat normaszövegének korrekciójára

Az alábbi *helyesbítéseket* az Országgyűlés Számvevőszéki bizottságának módosító indítványaival javasoljuk realizálni. (Az indítványokat az ÁSZ előkészíti.)

1. A zárszámadási törvényjavaslat 8. § (3) és (4) bekezdésében szereplő összegeket – a helyi önkormányzatokat meg nem érintő normatív hozzájárulás befizetéséhez kapcsolódó javaslattal összefüggésben – módosítani szükséges.
2. A helyi önkormányzatok által jogosulatlanul igénybe vett normatív hozzájárulás rendezéséhez a normaszöveg 8. § (5) bekezdésének pontosításához – az Országgyűlés döntésétől függően – szövegjavaslatunk a következő:

*"A (3) bekezdés a) pontjában meghatározott visszafizetési kötelezettségből 244,7\* (vagy 269,7)\* millió forintot, a b) pontban meghatározott központi költségvetést terhelő kiegészítésből 43,8\* (vagy 43,7)\* millió forintot – figyelemmel az Állami Számvevőszéknek az Áht. 121. §-ának (3) bekezdése szerinti vizsgálatára – a PM-BM rendelet önkormányzatok szerint részletezi."*

\* A javaslat első összege a jogtalanul igénybe vett támogatások összegét az alapító okiratok hiánya miatti visszafizetési kötelezettség elengedésével csökkentett összegben tartalmazza, a zárójeles összeg pedig az önkormányzatok által visszafizetendő, jogtalanul igénybe vett összeget teljes körűen tartalmazza.

- 
3. A helyi önkormányzatok által jogosulatlanul igénybe vett támogatások visszafizetési kötelezettségével kapcsolatban a 8. § (6) bekezdésére vonatkozó, a Számvevőszék által szükségesnek tartott korrekcióval együtt javasolt szöveg a következő:

*"(6) A helyi önkormányzatokat a költségvetési törvény 18. § (1) a) pontja alapján... .. szerinti vizsgálatára 18,6 millió forint jogtalanul igénybe vett cél- és címzett támogatás, valamint 59,7 millió forint összegű központosított támogatás visszafizetése terheli, ebből az Állami Számvevőszék által megállapított jogtalanul igénybe vett központosított és kötött normatív, valamint önhibájukon kívül hátrányos helyzetbe került önkormányzatok támogatásának összege 5,3 millió forint,... .. a kötelező lemondások elmaradása miatt 365,0 millió forint céltámogatási és 11,3 millió forint címzett támogatási előirányzat visszavonásáról, illetve csökkentéséről a belügyminiszter rendelkezik ..."*

#### **a Kormányznak**

4. Gyorsítsa fel az államszámviteli törvény megalkotására irányuló munkálatokat és ennek keretében:
- a) tekintse át és módosítsa a kormányzati pénzügyi beszámoló, a zárszámadási törvényjavaslat szerkezetét, elkészítésének módszereit annak érdekében, hogy az biztosítsa az elszámoltatást, az áttekinthetőséget és az ellenőrizhetőséget.
  - b) dolgozza ki – az Áht. 124. § (2) bekezdés j) pontjában kapott felhatalmazás alapján – az államháztartás alrendszerei vagyonynyilvántartásának részletes szabályait. Alakítson ki olyan nyilvántartást, ami alapján a vagyonelemek állománya és változása a valóságnak megfelelően, természetes mértékegységben is követhető és bemutatható;
  - c) alakítsa ki az önkormányzati specialitásokra is figyelemmel az Áht. 118. §-ában felsorolt mérlegek és kimutatások tartalmát.
5. Kezdeményezze az Áht. 118. §-ának vonatkozó és az Ötv. 78. § (2) bekezdésében megfogalmazottak összhangját a helyi önkormányzatok zárszámadásához csatolandó vagyonykimutatás tartalmának egyértelmű meghatározásával, illetve a vagyonyleltár csatolása követelményének az eltörlésével.

- 
6. Kezdeményezze az Áht. 82. §-ának kiegészítését és a 249/2000. (XII. 24.) Korm. rendelet 46. § (1) bekezdésének módosításával az Ötv. 92/A. § (1) bekezdésben foglaltak összhangját. A kormányrendeletben módosítandó az egyszerűsített tartalmú beszámoló készítésére és annak könyvvizsgáló által történő felülvizsgáltatására kötelezettek köre. Az ÁSZ részére megküldendő dokumentumok egységes meghatározása pedig mindkét jogszabály módosítását szükségessé teszi.

#### a pénzügyminiszternek

7. Gyorsítsa fel az államháztartás tervezési, gazdálkodási és elszámolási rendjének korszerűsítésére irányuló munkát.
8. Fordítson figyelmet – a teljesítési adatok eltéréseinek csökkentése érdekében – a Kincstár és a költségvetési szervek közötti hatékonyabb, gyorsabb egyeztetésre, a határidők betartására. Ezúton biztosítsa a 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet 146. §-ában a kincstári beszámoló készítésére előírtak teljesítését és – a lehetőségek keretein belül – az elszámolás rendszerbeli azonosságát.
9. Kezdeményezze, hogy az EU-ba való belépés időpontjáig a Kincstár és az FVM Agrárrendtartási Hivatal, a Hitelgarancia Rt., valamint az Agrárvállalkozási Hitelgarancia Alapítvány közötti információcsere feltételeit dolgozzák ki és készítsék elő az Országos Támogatási Monitoring Rendszerhez történő csatlakozást.
10. Kezdeményezze a 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet olyan módosítását, amely elősegíti a programfinanszírozott előirányzatok tervszerű felhasználását.
11. Kezdeményezze a 2003. évi költségvetési törvény előkészítése során, hogy a jelenlegi bonyolult azonosító-számrendszer (kódszámok) további egyszerűsítésével csak a költségvetési törvényben előírt részletezésű normatív állami hozzájárulási előirányzatok tervezésére és elszámolására terjedjen ki a szabályozás.
12. Vizsgálja felül és kezdeményezze az általános forgalmi adóról szóló 1992. évi LXXIV. törvény közös beruházásokra vonatkozó szabályozásának módosítását annak érdekében, hogy a beruházások megvalósítására társult önkormányzatoknál az ÁFA visszaigénylés ellentmondásos gyakorlata (gesztor, illetve társult önkormányzatoknál) megszűnjön.

---

a nemzeti kulturális örökség miniszterének

13. Tegye meg a szükséges intézkedéseket a pénzügyminiszternél annak érdekében, hogy az önálló színház fenntartó, illetve színház, vagy színházi produkciót támogató helyi önkormányzatok a részükre felhasználási kööttséggel e címen juttatott állami támogatás felhasználásáról, az éves költségvetési beszámoló keretében – a normatív és a kötött felhasználású támogatásokhoz hasonlóan – számoljanak el.

Budapest, 2001. augusztus hó

Sándor István  
alelnök

Dr. Nyikos László  
alelnök

dr. Kovács Árpád  
elnök