
TARTALOMJEGYZÉK

BEVEZETÉS	7
I. ÖSSZEGZŐ MEGÁLLAPÍTÁSOK, KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK	10
II. RÉSZLETES MEGÁLLAPÍTÁSOK	51
A) A ZÁRSZÁMADÁSI DOKUMENTUM TÖRVÉNYESSÉGI ÉS SZÁMSZAKI ELLENŐRZÉSE	53
1. A zárszámadási dokumentum tartalma, szerkezete	55
2. Egyes törvényi előírások és felhatalmazások teljesítése	56
2.1. A dokumentumra vonatkozó Áht.-előírások teljesítése	56
2.2. A költségvetési törvényben kapott felhatalmazások, egyéb rendelkezések teljesítése	60
3. A zárszámadási dokumentum külső, belső egyezősége, átláthatósága	63
4. Fejezeti indokolások	65
B) HELYSZÍNI ELLENŐRZÉS	55
B.1. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS KÖZPONTI SZINTJE	69
B.1.1. A KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉS	69
1. A központi költségvetés 2007. évi törvényi előirányzatainak teljesítése, a hiány alakulása	69
2. A központi költségvetés finanszírozása és a kincstári egységes számla likviditása	71
2.1. A központi költségvetés finanszírozási igénye	71
2.2. A központi költségvetés tényleges finanszírozása	73
3. A központi költségvetés közvetlen előirányzatai	78
3.1. A központi költségvetés közvetlen bevételei	78
3.1.1. Vállalkozások költségvetési befizetései	78
3.1.2. Fogyasztáshoz kapcsolt adók	83
3.1.3. A lakosság befizetései	86
3.1.4. Egyéb költségvetési bevételek	90
3.1.5. Az állami vagyonnal kapcsolatos bevételek	91
3.1.5.1. Osztalékbevételek	91
3.1.5.2. Koncessziós bevételek	91

3.1.5.3. Kincstári vagyonkezeléssel és -hasznosítással kapcsolatos központi költségvetést megillető bevétek	93
3.1.5.4. Kincstári vagyonba tartozó pénzügyi eszközök értékesítéséből és -hasznosításából származó, központi költségvetést megillető bevételek	94
3.1.6. Uniós elszámolások	95
3.1.7. Vám- és egyes adónemek visszatérítése	95
3.2. A központi költségvetés közvetlen bevételei elszámolásainak megbízhatósága	96
3.2.1. A belső kontrollok működése az APEH-nél és a VP-nél	96
3.2.2. Az APEH és a VP főkönyvi- és analitikus nyilvántartásának egyezősége	98
3.3. A köztartozások behajtására tett intézkedések	105
3.3.1. Az adóhátralékok behajtására tett intézkedések	105
3.3.2. Végrehajtói letéti rendszer	108
3.3.3. Fizetési könnyítés, méltányossági jogok gyakorlása az APEH-nél	109
3.3.4. A vámhatóság által kezelt vám- és adótartozások behajtására tett intézkedések	110
3.3.5. A központi költségvetési szervek tartozásállománya, köztartozásai	111
3.4. A központi költségvetés közvetlen kiadásai	114
3.4.1. Az előirányzatok felhasználása	114
3.4.2. A központi költségvetés kamatelszámolásai, tőkevisszatérülései, adósság- és követeléskezelés költségei	120
3.4.3. A központi költségvetés terhére vállalt kezességek	128
3.4.4. A központi költségvetés általános, cél- és központi egyensúlyi tartalékának felhasználása	134
3.5. A központi költségvetés közvetlen kiadásai elszámolásainak megbízhatósága	142
4. A közvetlen bevételek és kiadások elszámolásában érintett szervezetek informatikai rendszereinek értékelése	157
5. A fejezetek költségvetésének végrehajtása	165
5.1. A fejezetek bevételi és kiadási előirányzatainak teljesítése, az előirányzat-maradványok alakulása, az intézmények finanszírozása	179
5.1.1. A bevételi előirányzatok teljesítése	179
5.1.2. A kiadási előirányzatok teljesítése	181
5.1.3. Az előirányzat-maradványok alakulása	181
5.1.4. A költségvetési intézmények finanszírozása (az előirányzat-felhasználási keret megnyitása, felhasználása)	182
5.2. A beszámolók megbízhatósága	185
5.2.1. Az ún. alkotmányos, illetve egyintézményes fejezetek, fejezeti jogosítvánnyal rendelkező költségvetési címek beszámolóinak megbízhatósága	185

5.2.2. A kijelölt fejezetek intézményi körét érintő beszámolók megbízhatósága	186
5.2.2.1. A kijelölt fejezetek teljes intézményi körét érintő beszámolók megbízhatósága	186
5.2.2.2. A két kijelölt fejezet meghatározott intézményi körét érintő beszámolók megbízhatósága	191
5.2.3. Az igazgatási címek, alcímek elemi beszámoló jelentéseinek megbízhatósága	193
5.2.4. A fejezeti kezelésű előirányzatok elszámolásainak megbízhatósága	193
5.2.5. EU Integráció fejezet és a fejezetnél megjelenített EU Integráció fejezeti kezelésű előirányzatok beszámolóinak megbízhatósága	194
5.2.6. A fejezetek által ellenőrzött címek illetve intézmények beszámolóinak megbízhatósága	195
6. Az EU-támogatások és az uniós tagsággal összefüggő hazai befizetések	196
7. Egyéb ellenőrzések	207
7.1. A Budapest VIII., Köztársaság tér 27. sz. alatti ingatlan értékesítése	207
7.1.1. Az ingatlan értékesítésének előzményei	207
7.1.2. Az adásvételi szerződés előkészítése	208
7.1.3. Az adásvételi szerződés megkötése és a pénzügyi teljesítés	210
7.2. A Kormányzati Negyed Projekt	210
7.2.1. A Projekt döntés előkészítése	211
7.2.2. A Projektirányítás, a Projektfelügyelet és az operatív, adminisztratív feladatok ellátásának szervezeti keretei	211
7.2.3. A Projekt műszaki előkészítése, a tervezés és a pályáztatások	213
7.2.4. A Kormányzati Negyed területének biztosítása	218
7.2.5. A Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium épületének rekonstrukciója	219
7.2.6. A forrásszükségletek meghatározása és rendelkezésre bocsátása	219
7.2.7. A Projekt felfüggesztése, a Projekt kiadásaival és bevételeivel való elszámolás	220
7.3. A strukturális alapok belső kontrollrendszerének működése	223
7.4. Az egyházi kiegészítő támogatás 2007. évi alakulása	226
8. Letéti számlák	230
8.1. A központi letéti számla	230
8.2. Fejezeti letéti számlák	231
9. A korábbi ÁSZ ellenőrzések megállapításaival kapcsolatban tett intézkedések	234
B.1.2. ELKÜLÖNÍTETT ÁLLAMI PÉNZALAPOK	239
1. Munkaerőpiaci Alap	239

1.1. Az MPA költségvetési beszámolója	239
1.2. Az MPA pénzügyi helyzete	239
1.3. Az Alap bevételeinek teljesülése	240
1.4. Az MPA 2007. évi kiadásai	240
2. Szülőföld Alap	242
2.1. Költségvetési beszámolója	242
2.2. A Szülőföld Alap 2007. évi költségvetésének végrehajtása	242
2.3. A Szülőföld Alap működésének változásai	243
2.4. A pályázati rendszer működésének tapasztalatai	245
2.5. A Központi támogatás nyilvántartó rendszer	245
2.6. Utóellenőrzés	246
3. Központi Nukleáris Pénzügyi Alap	246
3.1. Az Alap 2007. évi költségvetésének végrehajtása	246
3.1.1. Az Alap bevételei	247
3.1.2. Az Alap kiadásai	247
4. Nemzeti Kulturális Alap	248
4.1. A Nemzeti Kulturális Alap működtetése	248
4.2. A Nemzeti Kulturális Alap 2007. évi költségvetésének végrehajtása	248
4.3. A pályázati rendszer működésének tapasztalatai	249
4.4. Utóellenőrzés	250
5. Wesselényi Miklós Ár- és Belvízvédelmi Kártalanítási Alap	250
6. Kutatási és Technológiai Innovációs Alap	251
6.1. Az Alap 2007. évi költségvetési beszámolója	251
6.2. Az Alap 2007. évi költségvetésének teljesítése	253
6.2.1. A bevételek alakulása	253
6.2.2. A kiadások alakulása	254
6.2.3. Az Alap előirányzat-maradványának alakulása	256
6.2.4. Az alapkezelő ellenőrzési rendszere	256
6.2.5. Utóellenőrzés	256
B.1.3. A TÁRSADALOMBIZTOSÍTÁS PÉNZÜGYI ALAPJAI	258
1. Nyugdíjbiztosítási Alap	258
1.1. A Nyugdíjbiztosítási Alap költségvetési beszámolóinak minősítése	258
1.2. A költségvetési beszámoló tartalma	258
1.2.1. Az Ny. Alap pénzügyi helyzetének értékelése	258
1.2.2. Nyugdíjbiztosítási Alap pénzforgalma és likviditása	260
1.2.3. A Ny. Alap mérlegeinek értékelése	260
1.3. Az alapkezelő feladatellátása	260
1.4. Az Ny. Alap 2007. évi bevételeinek alakulása	261
1.4.1. Az Ny. Alap költségvetési bevételeinek teljesülése	261

1.4.2. Az APEH éves adatszolgáltatása és az abból előállított adatok megbízhatósága	261
1.5. Az Ny. Alap kiadásainak alakulása	267
1.6. A működési kiadások alakulása	271
1.7. Utóellenőrzés	272
2. Egészségbiztosítási Alap	273
2.1. Az E. Alap 2007. évi költségvetési beszámolóinak elkészítése, tartalma	273
2.2. Az E. Alap 2007. évi pénzügyi helyzete	274
2.3. Az E. Alap 2007. évi bevételeinek alakulása	276
2.4. Az APEH éves adatszolgáltatása, az ebből nyert adatok bizonytalanságai	277
2.5. Az E. Alap 2007. évi ellátási kiadásainak alakulása	277
2.5.1. Gyógyító-megelőző egészségügyi ellátás	278
2.5.2. Irányított betegellátási rendszer	284
2.5.3. Gyógyszertámogatási kiadások	285
2.6. Az E. Alap működési kiadásai	296
B.2. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS HELYI SZINTJE, A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK	298
1. A Kvtv. mellékleteiben meghatározott központi támogatások elszámolásának szabályszerűsége	298
1.1. Előirányzatok nyilvántartása	298
1.1.1. Az eredeti előirányzatok jogcímenkénti megfelelése a Kvtv.-ben és a PM-ÖTM együttes rendeletben	298
1.1.2. Az előirányzat módosítások szabályszerűsége	299
1.2. A helyi önkormányzatok támogatásainak és hozzájárulásainak jogcímenkénti alakulása	303
1.2.1. A helyi önkormányzatok normatív hozzájárulásai	303
1.2.2. A helyi önkormányzatok személyi jövedelemadó részesedése	306
1.2.3. A helyi önkormányzatok által felhasználható központosított előirányzatok	307
1.2.4. A helyi önkormányzatok működőképességének megőrzését szolgáló kiegészítő támogatások	317
1.2.4.1. Az önhibájukon kívül hátrányos helyzetben lévő helyi önkormányzatok támogatása	317
1.2.4.2. A tartósan fizetéseképtelen helyzetbe került helyi önkormányzatok támogatása	319
1.2.4.3. A működéseképtelen önkormányzatok egyéb támogatása	320
1.2.5. A helyi önkormányzatok színházi támogatása	321
1.2.5.1. A kőszínházak és a bábszínházak működtetési hozzájárulása	322
1.2.5.2. Színházak pályázati támogatása	322

1.2.6. A normatív kötött felhasználású támogatások	323
1.2.7. Felhalmozási célú támogatások	327
1.2.7.1. Címzett és céltámogatások	327
1.2.7.2. A helyi önkormányzatok fejlesztési és vis maior feladatainak támogatása	335
1.2.7.2.1. A területi kiegyenlítést szolgáló önkormányzati fejlesztések támogatása (TEKI)	335
1.2.7.2.2. Önkormányzati fejlesztések támogatása területi kötöttség nélkül (CÉDE)	335
1.2.7.2.3. A decentralizált vis maior támogatás kerete	336
1.2.7.3. Vis maior tartalék	336
1.2.7.4. A leghátrányosabb helyzetű kistérségek felzárkóztatásának támogatása	336
1.2.8. Budapest 4-es – Budapest Kelenföld pályaudvar-Bosnyák tér közötti – metróvonal építésének támogatása	337
1.2.9. Az egészségügy struktúraváltásához kapcsolódó személyi juttatások és járulékai kifizetési kötelezettségének támogatása	344
1.2.10. A Nyári gyermekétkeztetés szociális célú támogatása	345
1.2.11. A 2006. tavaszán kialakult rendkívüli árvíz, valamint a 2006. év első hónapjaiban bekövetkezett jelentős belvíz miatt keletkezett károk enyhítésével összefüggésben keletkezett támogatás többletigényeinek kielégítése	345
1.2.12. Területi kisebbségi önkormányzatok egyszeri kiegészítő kamattámogatása	346
1.2.13. Támogatás a hivatásos önkormányzati tűzoltóságok egyes kiadásaihoz	347
1.2.14. A martinsalagos feltöltésre épült, életveszélyessé vált ózdi közgazdasági szakközépiskola kiváltásának támogatása	348
1.2.15. A szombathelyi színház előkészítésének és a kivitelezés I. ütemének támogatása	349
1.2.16. A Miskolci Városi Uszoda beruházásának befejezésének támogatása	349
1.2.17. A Nyírbátori Gyógyfürdő fejlesztés támogatása	349
2. A helyi önkormányzatok előző évi elszámolása és ellenőrzése során megállapított eltérések rendezésének szabályszerűsége	349
3. A könyvvizsgálati kötelezettség teljesítésének 2008. évi országtos tapasztalatai	350

RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE **355**

VE-10-003/2008

BEVEZETÉS

A Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetését a – többször módosított – 2006. évi CXXVII. törvény hagyta jóvá, amely magában foglalta a központi költségvetés, a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai, az elkülönített állami pénzalapok, valamint a helyi önkormányzatokat megillető támogatások és hozzájárulások előirányzatait. A törvénymódosítások az egyes előirányzatok felhasználási előírásainak módosításán, illetve pontosításán túl a központi költségvetés és a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai előirányzatait érintették. A központi költségvetés kiadási főösszege 8 326,1 Mrd Ft-ra, a bevételi főösszege 6 669,5 Mrd Ft-ra, a hiány 1 656,5 Mrd Ft-ra változott. A társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak együttes kiadási főösszege 4 252,1 Mrd Ft-ra, bevételi főösszege 4 224,6 Mrd Ft-ra emelkedett, ami a hiány összegét (27,5 Mrd Ft) nem érintette.

A Kormány a végrehajtásról készített törvényjavaslatot és a döntéshozatalhoz szükséges információkat az éves zárszámadási dokumentumban terjeszti az Országgyűlés elé, amit az együtt tárgyal a zárszámadás ellenőrzéséről készített számvevőszéki jelentéssel.

Az ellenőrzés alapját az Állami Számvevőszékről szóló törvény 1. § (2), a 2. § (1), valamint ezen jogszabályi előírásokra figyelemmel a 2. § (3), (5)-(6) és (9) bekezdései, a 17. § (1), a 18. § (2) bekezdései, továbbá az államháztartásról szóló törvény 104. § (3) és a 120/A. § (1) bekezdései együttesen képezték.

Az **ellenőrzés célja** annak értékelése volt, hogy

- a 2007. évi költségvetés végrehajtásáról szóló törvényjavaslatot megalapozni hivatott beszámolók¹ és elszámolások, a központi költségvetés közvetlen bevételei és kiadásai megbízhatóak-e;
- a Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetésének végrehajtásáról az Országgyűlésnek benyújtott törvényjavaslat valósághűen tükrözi-e a pénzügyi folyamatokat;
- a költségvetés végrehajtása törvényesen, szabályszerűen történt-e;
- a helyi önkormányzatokat megillető hozzájárulások, támogatások előirányzatainak módosítását szabályszerűen végezték-e, azok folyósítása a jogszabályi előírások szerint történt-e;

¹ A központi költségvetési szervek és a fejezeti kezelésű előirányzatok (elemi) költségvetési beszámolóit.

- a helyszíni vizsgálatba vont önkormányzatok a jogszabályoknak megfelelően igényelték, használták fel és számolták-e el a hozzájárulásokat és a támogatásokat;
- a támogatások igénylésére vonatkozó pályázati kiírások tartalma és a pályázatokról hozott döntés összhangban van-e a tárgyévre vonatkozó költségvetési törvénnyel és a kapcsolódó ágazati jogszabályokkal.

A zárszámadási jelentés a költségvetési törvény végrehajtásának pénzügyi-szabályszerűségi ellenőrzési tapasztalatait foglalja össze. Nem elemzi a végrehajtás mögötti folyamatokat, de néhány területen kitér a 2008. évet érintő összefüggésekre, illetve ahol korábbi, kapcsolódó jelentést adtunk közre, azt lábjegyzetben jelezzük.

A költségvetés szabályszerű végrehajtásában meghatározó szerepe van a belső pénzügyi kontrollrendszereknek, ezért kiemelt figyelmet fordítottunk azok kiépítettségére és működésére. Ellenőrzésünk – Lengyelország, Szlovákia és Ausztria számvevőszékeivel párhuzamosan lefolytatott ellenőrzés keretében – kiterjedt a strukturális alapok belső kontrollrendszerére is.

A költségvetés végrehajtásának szabályszerűségét, a beszámolók megbízhatóságát a financial audit módszerével értékeltük. Ellenőrzésünk teljes körű volt az ún. alkotmányos és egyintézményes fejezeteknél, a fejezeti jogosítvánnyal rendelkező költségvetési címeknél, az ME, az ÖTM, az IRM, a KvVM, az EU Integráció és a KSH fejezeteknél, a központi költségvetés közvetlen bevételei és kiadásai elszámolásainál, továbbá kiterjedt valamennyi igazgatási címre és fejezeti kezelésű előirányzatra.

A megbízhatósági ellenőrzés további 5 fejezetnél (GKM, KüM, OKM, PM, SZMM) úgy vált teljes körűvé, hogy a tárcákkal történt megállapodás alapján a fejezeti ellenőrök – a számvevőszék módszertana szerint – minősítették a felügyelt intézmények beszámolóit, illetve az intézmények meghatározott körénél az ÁSZ végezte el a megbízhatósági ellenőrzést. (Az FVM, HM fejezeteknél is végeztek a fejezeti ellenőrök megbízhatósági ellenőrzéseket, de azok nem terjedtek ki valamennyi felügyelt intézményre, az ÁSZ pedig kapacitáskorlát miatt nem tudott további ellenőrzéseket lefolytatni.)

Mindezek eredményeképpen **a központi költségvetés kiadási főösszege elszámolásának több mint 93%-a került minősítésre.**

Az elkülönített állami pénzalapoknál és a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainál az ellenőrzésnek nem volt célja a beszámolók megbízhatóságának értékelése, mivel az említett körben a könyvvizsgálat kötelező, hasznosítottuk annak megállapításait.

A könyvvizsgálat eltérő szakmai módszertana és követelményrendszere ugyanakkor nem teszi lehetővé, hogy az állami költségvetés szintjén összegezzük a megbízhatósági ellenőrzések és a könyvvizsgálatok eredményeit. Erre az éves tevékenységünkről szóló beszámolóiban már felhívtuk a figyelmet, és javasoltuk megbízhatósági ellenőrzésünk szakmai követelményének általánossá tételét, ami az alapokról szóló törvények módosítását igényli.

Zárszámadási ellenőrzésünk keretében egyes témákkal a közérdeklődésre, a szakmai vitákra tekintettel részletesebben foglalkozunk, így

- az Országgyűlés 112/2007. (XII. 19.) OGY határozatában foglaltaknak megfelelően ellenőriztük a Budapest VIII. Köztársaság tér 27. sz. alatt található, a kincstári vagyon részét képező épület zártkörű értékesítésének törvényességét, valamint azt, hogy az elidegenítés okozott-e a Magyar Államnak vagyonszertést;
- ellenőriztük a Kormányzati Negyed megvalósítási folyamatát;
- értékeltük az Európai Unióval kapcsolatos elszámolásokat;
- ellenőriztük az egyházi kiegészítő támogatás 2007. évi alakulását.

Az ellenőrzés során áttekintettük az előző évi zárszámadási ellenőrzésről készített számvevőszéki jelentésben (számvevői jelentésekben) rögzített hiányosságok felszámolására tett intézkedéseket.

A 2007. évi zárszámadáshoz kapcsolódóan **az önkormányzati alrendszer vonatkozásában** 835,7 Mrd Ft központi költségvetésből nyújtott hozzájárulás és támogatás, valamint 513,3 Mrd Ft átengedett személyi jövedelemadó igénylését, felhasználását és elszámolását ellenőriztük szabályszerűségi szempontból.

A normatív hozzájárulás és az átengedett személyi jövedelemadó elszámolását 77 önkormányzatnál és 6 többcélú kistérségi társulásnál, a kötött felhasználású támogatásokat 39 önkormányzatnál és az ÖTM-nél, továbbá a felhalmozási célú támogatásokat 38 önkormányzatnál ellenőriztük.

Zárszámadási ellenőrzésünk alapján 50 javaslatot tettünk, melyekkel erősíteni kívánjuk a zárszámadás adatainak megbízhatóságát, a pénzfelhasználások átláthatóságát, illetve elősegíteni a feltárt hibák jövőbeni elkerülését – esetenként megismételve, nyomatékosítva korábbiakban már megtett egyes javaslatokat.

Az előző évek gyakorlatának megfelelően a zárszámadást közvetlenül érintő legfontosabb, illetve minden fejezetet érintő javaslatokat az összefoglaló megállapítások mögé szerkesztettük, míg a tárcáknak tett, szabályszerűsége vonatkozó javaslatokat a jelentés függelékében, az adott tárcánál a részletes megállapítások után szerepeltetjük.

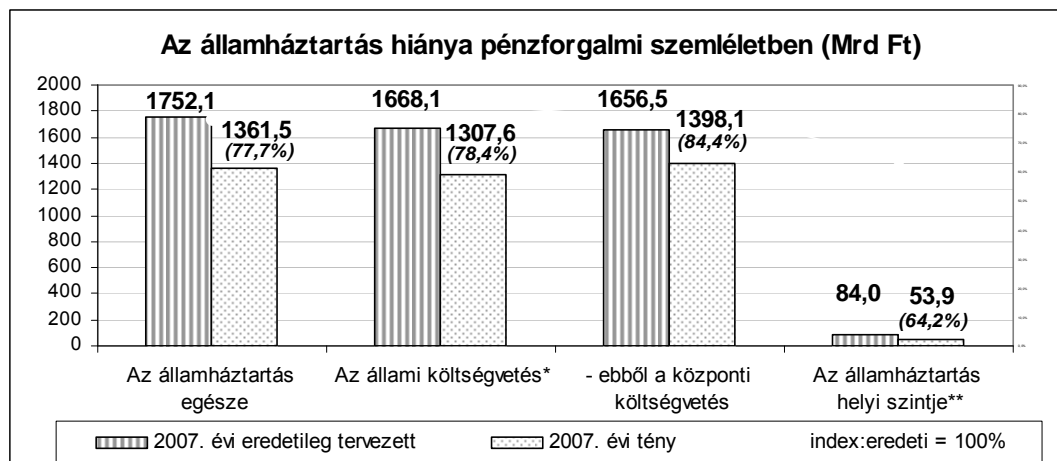
A jelentés két kötetből áll. Az **első kötet** az ellenőrzés legfontosabb megállapításait és javaslatait, illetve a zárszámadási dokumentum törvényességi és számszaki ellenőrzésére, az államháztartás alrendszereire, valamint az egyes kiemelt témákra vonatkozó részletes megállapításokat tartalmazza. A **második kötet** (Függelék) a költségvetési fejezetekre, az EU-támogatásokkal és az uniós tagsággal összefüggő hazai befizetésekre, az elkülönített állami pénzalapokra, a társadalombiztosítási alapokra és a helyi önkormányzatok költségvetési kapcsolataira vonatkozó részletes megállapításokat és javaslatokat foglalja magában.

I. ÖSSZEGŐ MEGÁLLAPÍTÁSOK, KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK

Az államháztartás alrendszerének 2007. évi bevételi előirányzata 14 396,7 Mrd Ft, kiadási előirányzata 16 148,8 Mrd Ft, tervezett hiánya 1752,1 Mrd Ft volt, ami a GDP 6,9%-ának felelt meg. A Költségvetési Törvény módosításai következtében az államháztartás hiánya 60,0 M Ft-tal nőtt, lényegében az eredetileg jóváhagyotthoz viszonyítva változatlan maradt.

A Költségvetési Törvény a központi költségvetés hiányát 1656,5 Mrd Ft-ban, a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai hiányát 27,5 Mrd Ft-ban, az elkülönített állami pénzalapok többletét 15,9 Mrd Ft-ban, a helyi önkormányzatok hiányát 84,0 Mrd Ft-ban irányozta elő.

Az államháztartás tényleges hiánya 1361,5 Mrd Ft (a GDP 5,4%), ami 22,3%-kal alacsonyabb az eredetileg előirányozottnál. A hiány tervezettnél kedvezőbb alakulásának több mint 90%-a az állami költségvetés szintjén realizálódott: a központi költségvetés hiánya 258,4 Mrd Ft-tal, a társadalombiztosítási alapok egyenlege 55,1 Mrd Ft-tal, míg az elkülönített állami pénzalapok egyenlege 46,9 Mrd Ft-tal alakult kedvezőbben az előirányozottnál. A helyi önkormányzatok egyenlege 30,1 Mrd Ft-tal kisebb a tervezettnél



Forrás: zárszámadási törvényjavaslat

* központi költségvetés, elkülönített állami pénzalapok és a társadalombiztosítási alapok együttesen

** helyi önkormányzatok

Megjegyzés: A módosított előirányzatokhoz történő viszonyításokat a jelentésünk részletesen tartalmazza.

A Konvergencia Programban foglalt fiskális célkitűzések egyes makrogazdasági folyamatok (GDP-növekedés tervezettnél nagyobb mértékű lassulása, stagnáló beruházások, tervezettnél nagyobb infláció) kedvezőtlen alakulása mellett valósultak meg.

Az államháztartási egyensúly javulását több tényező befolyásolta, alapvetően a bevételi oldalon képződött többlet eredményezte. Az állami költségvetés bevételei 555,4 Mrd Ft-tal, a kiadásai 194,9 Mrd Ft-tal halad-

ták meg a módosított előirányzatot, amelyek egyenlege (360,5 Mrd Ft) a költségvetés pozícióját a GDP 1,4%-ával javította. A helyi önkormányzatok egyenlegének javulását (a GDP 0,1%-a) bevételeik elmaradását meghaladó kiadás-csökkenés okozta.

A **bevételi oldalon** az egyensúly javításában szerepet kapott az adó- és járulékbévételek többlete, illetve a kamatbevételek alakulása, továbbá a központi költségvetési szervek és fejezeti kezelésű előirányzatok bevételeinek és befizetéseinek túlteljesítése. A **kiadási oldalon** a tervezettnél alacsonyabban alakultak a kamatkiadások, a metróberuházás kifizetései, az előirányzottaktól elmaradtak a gyógyszer- és táppénz kiadások, valamint az uniós hozzájárulások. Mindezeket túl 2006-ban olyan adósságtvállalásokra került sor, amelyek eredeti ütemezése 2007-re történt.

Az államháztartás egyensúlyi helyzetének javulásához a központi költségvetés meghatározó, 66%-os aránnyal járult hozzá, míg a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai, az elkülönített állami pénzalapok, valamint a helyi önkormányzatok hozzájárulása 14%, 12%, illetve 8%-os arányú volt.

A központi költségvetésben képződött többletbevételeken belül az adók 35%-ban, míg a különböző befizetések és bevételek (pl. költségvetési szervek, fejezeti kezelésű előirányzatok saját bevételei, az államháztartási alrendszerekből származó befizetések, adósságszolgálattal kapcsolatos bevételek) 65%-ban járultak hozzá az állami költségvetés egyensúlyának javulásához.

Az államháztartás nagy ellátó rendszereinek az államháztartás pozícióját javító egyenlege a 2006. évben, illetve a 2007. évben megalkotott, az államháztartás egyensúlyi helyzetét javító (bevételnövelő, illetve kiadást mérséklő) törvényi szabályozások, kormányzati intézkedések, valamint a gazdasági folyamatok alakulásának a következménye.

A kedvező pénzügyi hatású (elsősorban bevételi) intézkedések az Ny. Alapnál fedezetet nyújtottak a vártnál nagyobb kiadásokra. Az E. Alapnál lehetőséget biztosítottak az állami és önkormányzati tulajdonú egészségügyi szolgáltatóknál megvalósuló létszámcsökkentés miatti személyi jellegű többletkiadások finanszírozására. Mindezek mellett **a társadalombiztosítási alrendszer 2007. évi pozitív egyenlegének alakulásához arányában csökkenő mértékű, azonban az eredeti előirányzattal összegében közel megegyező költségvetési támogatásra is szükség volt.** A kialakult helyzet jelzi, hogy mind sürgetőbb a társadalombiztosítási alrendszer átalakítása.

A kormányzat 2006 közepén célul kitűzött – a Konvergencia Program teljesítésének egyik feltételeként megjelölt, a kisebb és hatékonyabb állam kialakítására vonatkozó – intézkedéseinek végrehajtása, **a központi költségvetési intézményrendszer átalakítása a 2007. évben tovább folytatódott, de a kormányzati szándék ellenére az év végére sem zárult le.** A szervezeti változtatások során, a fejezetek széles körét érintően valósult meg az intézmények megszüntetése, összevonása, területi koncentrációja stb. Az intézményrendszer átalakítása 2008-ban tovább folytatódik. A már megvalósult szervezeti átalakítások az egyszeri többletkiadásokkal szemben, hosszabb távon tartós megtakarítást jelenthetnek.

A szervezetrendszer eddigi átalakításainak nem mindenben kellő átgondoltságát, előkészítettségét mutatja, hogy a megvalósítás folyamán az eredetileg elhatározott intézkedések elhúzódtak, esetenként módosításra, illetve törlésre kerültek. Egyes esetekben nem volt megoldott a megszűnő intézmények bizonylatainak szabályszerű kezelése sem.

Nem történt előrelépés a fejezeti belső kontroll rendszer elmúlt évben tapasztalt kedvezőtlen helyzetéhez viszonyítva, így **a fejezeteknél 2007-ben sem volt meg a feltételrendszere a közpénzekkel való gazdálkodás törvényességi és hatékonysági kontrolljának**. Ezért ismételten fel kell hívnunk a figyelmet, hogy a kialakult helyzet az elszámolások és a beszámolók megbízhatóságának kockázatát növeli.

A 2006. évi zárszámadás kapcsán már jeleztük, hogy a költségvetési törvény és végrehajtásának szabályozása nagy mozgásteret biztosít a mindenkori kormányok (minisztériumok, intézmények) számára az előirányzat-átcsoportosítások, illetve egyes előirányzatok előirányzat-módosítás nélküli túlteljesítése tekintetében. Többször rámutattunk, hogy a költségvetési törvény be nem tartásához nincsenek szankciók rendelve, az éves zárszámadási törvényjavaslat elfogadásával az Országgyűlés lényegében tudomásul veszi az eltéréseket. **A költségvetés tervezésének és végrehajtásának rendszerében a fegyelmet, a felelősséget erősítő érdemi elmozdulás alig van**, így a 2007. évi folyamatok a korábbi gyakorlat folytatásának tekinthetők. Ezért ismételten ráirányítjuk a figyelmet arra, hogy az ÁSZ által szorgalmazott „szabályalapú” költségvetésre való áttérés tovább nem halasztható.

A ZÁRSZÁMADÁSI DOKUMENTUM

Az államháztartási törvény zárszámadási dokumentumra vonatkozó előírásai teljesítésében az elmúlt években lényeges elmozdulás nem érzékelhető. Az alapvetően jellemző elszámolási, tartalmi tényszerűség mellett, a korábbi hiányosságok tapasztalhatók a zárszámadási dokumentum átláthatósága, döntés előkészítést támogató jellege tekintetében. A hosszú távú kötelezettségvállalások állományának összefoglaló, rendszerezett bemutatása továbbra sem szerepel a törvényjavaslatban. A célok és azok tartalmi teljesülése – a jelenlegi finanszírozási és prezentációs rendszerben – nehezen, vagy egyáltalán nem követhető.

A törvényjavaslat normaszövege és a törvényi mellékletek összhangban állnak. Az általános indokolás és annak mellékletei egyezőségére vonatkozóan egyre kevesebb a hiányosság. A dokumentumban bemutatott adatok egyezősége az intézményi beszámolók összesített adataival megfelelő.

Az Áht. éves zárszámadás alkalmával teljesítendő előírásainak a törvényjavaslat jellemzően megfelel. Néhány előírás teljesítése – főként a mérlegek, kimutatások, többéves kihatással járó döntések vonatkozásában – rendre hiányos, illetve nem egyértelműen megítélhető.

A költségvetési törvény előírásainak teljesítése nehezen áttekinthető, az információk a zárszámadási törvényjavaslat különféle részeiben, a zárszámadási törvényjavaslat normaszövegében, törvényi mellékleteiben, általános indokolásában, illetve fejezeti kötetekben – esetenként évenként változó módon – jelennek meg.

Az évek óta ismétlődően jelzett hiányosságok alátámasztják, hogy a jelenlegi prezentációs rendszer nem támogatja megfelelően az információtartalom állandóságát, az átláthatóságot, az évek közötti összevetést és a folyamatok elemzését.

Az ÁSZ több éves, a zárszámadási dokumentumra vonatkozó ellenőrzési tapasztalatainak áttekintésével megállapítható, hogy – a zárszámadási törvényjavaslat tartalmi, szerkezeti meghatározása nélkül – **a prezentáció minősége a jelenlegi előírások, illetve tervezési és beszámolási rendszer mellett érdemben tovább nem fejleszhető.**

A zárszámadási dokumentumra vonatkozó **megállapítások részletes kifejtése** a jelentés első kötetének II. Részletes megállapítások fejezet A) A zárszámadási dokumentum törvényességi és számszaki ellenőrzése c. pontjában található meg.

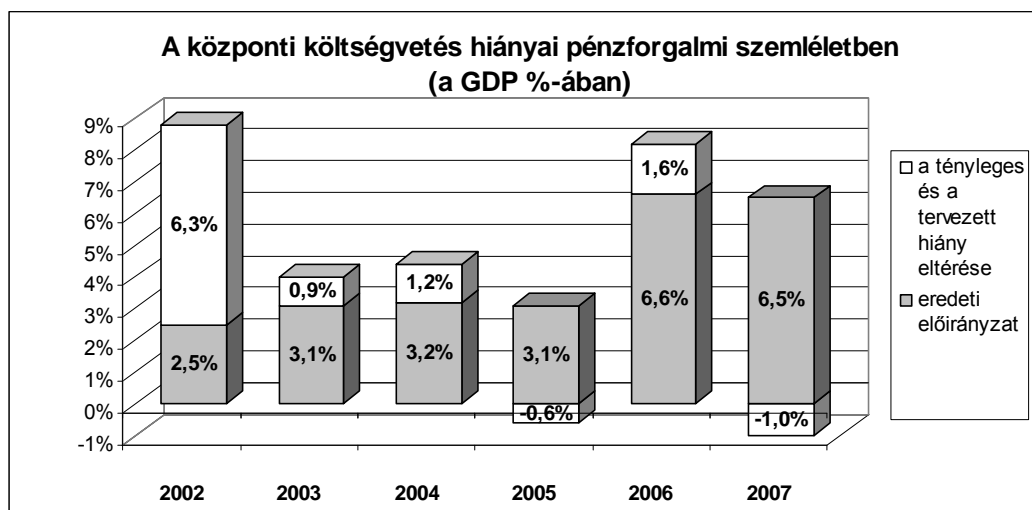
A KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉS

A központi költségvetés 2007. évi törvényben rögzített bevételi főösszege 6669,5 Mrd Ft, kiadási főösszege 8326,0 Mrd Ft, hiánya 1656,5 Mrd Ft volt. **A hiány ettől lényegesen kisebb összegben (1398,1 Mrd Ft) teljesült.**

Ez az elmúlt hat évben csak 2005-ben fordult elő. A 2002-2007. évek között három évben, így 2007-ben is a központi költségvetés hiánya 1400 Mrd Ft körüli, illetve 2006-ban ezt jelentősen meghaladó összeg volt (2002-ben 1469,6 Mrd Ft, 2006-ban 1961,6 Mrd Ft, 2007-ben 1398,1 Mrd Ft).

A központi költségvetés korábban is jelzett tervezési pontatlanságaira, problémáira utal azonban, hogy a hiány az elmúlt évekhez hasonlóan 2007-ben is jelentős összegben (258,4 Mrd Ft-tal, 16,6%-kal) tért el a törvényben rögzített összegtől.

A központi költségvetés hiánya 2002-ben 251,6 Mrd Ft-tal (20,7%-kal), 2003-ban 163,4 Mrd Ft-tal (28,7%-kal), 2004-ben 218,2 Mrd Ft-tal (32,6%-kal) haladta meg a tervezettet, 2005-ben 265,4 Mrd Ft-tal (32,6%-kal) maradt el az előirányzattól, míg 2006-ban ismét 40,3 Mrd Ft-tal (2,1%-kal) haladta meg a törvényben előirányzott összeget.



Forrás: zárszámadási törvényjavaslatok

A központi költségvetés bevételeinek közel háromnegyed részét – 5296,8 Mrd Ft-ot – az APEH és a VP illetékességi körébe tartozó adónemek adták. A kiemelt adónemek (áfa, szja, jövedéki adó, társasági és osztalékadó) teljesítése valamivel meghaladta az előirányzatokat és ez 158,0 Mrd Ft többlet bevételt jelentett. A központi költségvetésben kisebb súlyt jelentő egyéb adók és illetékek előirányzattól elmaradó teljesítése 45,0 Mrd Ft-tal mérsékelte a bevételeket.

Az adóbevételi előirányzatok és teljesítésük azt jelzik, hogy a tervezés megalapozottsága ezen a területen javult és a korábbi évektől eltérően „felültervezettség” a 2007. évben nem volt.

A növekedési prognózis tekintetében megállapítható, hogy – bár a tényleges GDP-növekedés (1,3%) alacsonyabb lett, mint a PM költségvetéshez készített előrejelzése –, a költségvetési tervezés időszakában a PM 2,2%-os növekedési előrejelzése volt a legalacsonyabb az előrejelző intézetek növekedési prognózisai közül, ami óvatos tervezési magatartásra utal.

A két legnagyobb összegű adónemből, az áfá-ból és az szja-ból származó bevételi előirányzatok teljesülése a tervezés során alapul vett nominális változók (lakossági fogyasztási kiadások /terv: 5,5%, tény: 6,1%/, és nemzetgazdasági bértömeg /terv: 6,6%, tény: 6,9%/) tervezetthez közeli alakulása mellett következett be. Ugyanakkor a nominális változók tervezetthez közeli alakulása a feltételezettől eltérő volumen-, illetve létszám-, valamint ár-, illetve béralakulás mellett valósult meg.

A 2007. évi költségvetési törvényjavaslat véleményezése során az ÁSZ úgy értékelte, hogy az adóbevételi előirányzatok teljesülése a korábbi évektől eltérően kisebb kockázatot jelent. **A teljesítések az adónemek többségében az ÁSZ – előirányzatokról alkotott – véleményét igazolták.** A teljesítéstől eltérő kockázati besorolások elsősorban az ÁSZ helyszíni ellenőrzésének lezárása után hatályba lépett jogszabályváltozásokkal és azok végrehajtásával, valamint a makrogazdasági mutatók prognosztizálttól eltérő alakulásával függenek össze.

A nemzetgazdasági elszámolások pénzügyi-szabályszerűségi ellenőrzése alapján megállapítható, hogy a 2007. évi zárszámadási törvényjavaslatban a közvetlen bevételek egészében és bevételi nemenként megegyeztek a pénzforgalmi összegekkel.

A társasági és osztalékadó, szja, áfa, eva, jövedéki adó, regisztrációs adó, energiaadó, uniós vámbevételi nemek esetében az APEH és a VP valamennyi lényeges adóztatási, vámigazgatási tevékenységét törvényesen és a saját belső utasításai szerint látta el. A jól működő belső kontrollok valamennyi szakmai tevékenységük folyamatában nyomon követhetők.

Az államháztartási kontroll mechanizmus működésének területén kettősség tapasztalható. Míg a nemzetgazdasági elszámolások bevételeinél a beszédő szervek belső szabályozása és eljárási rendje megfelelően töltötte be funkcióját, addig a költségvetés kiadási oldalán – elsősorban a fejezeti belső kontroll rendszerénél – az előző évhez viszonyítva nem történt előrelépés.

Az **államháztartás finanszírozási igénye**² az eredeti (2006. novemberi), a 2007. januári és decemberi módosított finanszírozási tervben³ szereplő összegekhez képest 2007-ben kedvezőbben alakult.

A 2007. évi teljes nettó finanszírozási igény⁴ – hitelátvállalások nélkül – 1038,1 Mrd Ft volt, amely 556,1 Mrd Ft-tal maradt el a tervezett 1594,2 Mrd Ft összegtől. Az államháztartás hiányának a tervezetnél kedvezőbb alakulásán túlmenően a finanszírozási igényt érdemben mérsékelte az EMGA-ból finanszírozott agrártámogatások nettó előfinanszírozása.

Az államháztartás központi szintjének forrásszükségletét 850,7 Mrd Ft összegű teljes nettó kibocsátás, a KESZ állományának 83,5 Mrd Ft-os csökkenése és az EU-tól érkező 152,9 Mrd Ft összegű egyéb transferek finanszírozták.

Összegezve: a központi költségvetés, a társadalombiztosítás és az elkülönített pénzalapok finanszírozása 2007-ben is biztosított volt.

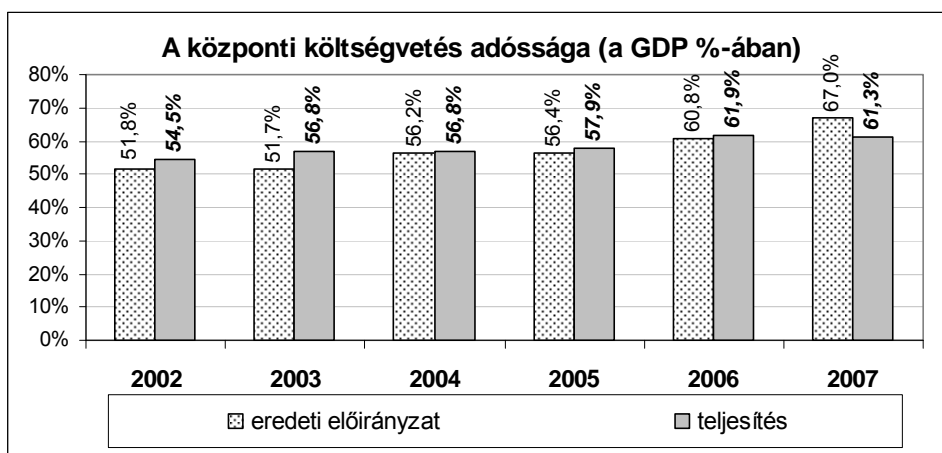
² Az éves finanszírozási szükségletet a lejáró adósság megújítási igénye, valamint a központi költségvetés, a TB alapok, az elkülönített állami pénzalapok mindenkori hiánya határozza meg. Ezen túl a finanszírozási igényt módosíthatja a KESZ egyenlegének és az MNB kiegyenlítési tartalékának változása, az Áht.-ban nevesített megelőlegezési, illetve likviditási hitelek nyújtása, az uniós kifizetésekkel kapcsolatos megelőlegezések és privatizációs bevételek költségvetést érintő hányada.

³ A finanszírozási terv magába foglalja a nettó finanszírozási igényt, valamint az adósság finanszírozását. Az adósságkezelési műveletek közé a hitelfelvételek és törlesztések, az állampapír visszafizetések és kibocsátások, valamint a hitelátvállalások miatti kifizetések tartoznak.

⁴ A központi költségvetés hiánya, a TB pénzügyi alapjainak finanszírozási szükséglete, az elkülönített állami pénzalapok finanszírozási szükséglete, az MNB tartalékfeltöltésének, a privatizációs bevételek és tőkeműveletek, valamint az európai uniós mezőgazdasági támogatások előfinanszírozása és visszatérítése egyenlegének összege, amely nem tartalmazza az adósságátvállalásokat.

A **KESZ átlagos állománya** (megelőlekezés nélkül) 391,6 Mrd Ft volt, ami 14,4%-kal haladta meg az eredeti finanszírozási tervben szereplő összeget. Az előző években tapasztaltaknál kedvezőbb képet mutatott a KESZ napi egyenlegének eltérése az optimális szinttől.

A **központi költségvetés adóssága** a 2007. év végén – a törvényben tervezett 16 906,6 Mrd Ft-hoz képest 1321,1 Mrd Ft-tal alacsonyabb – 15 585,5 Mrd Ft volt, a 2006. évi összeget 6%-kal haladta meg. Az adósságállomány 2002-től tartó jelentős mértékű növekedése a 2007. évben mérséklődött. (Az előző évhez viszonyítottn a növekedési ütem 2002-ben 19,5%, 2003-ban 14,8%, 2004-ben 9,5%, 2005-ben 10,1%, 2006-ban 15,2%, 2007-ben 6% volt.)



Forrás: költségvetési és zárszámadási törvényjavaslatok

Az adósságnak a tervezettnél (15%) jelentősen kisebb mértékű (6%) növekedését több tényező együttes hatása okozta. A 2007. évben a központi költségvetés finanszírozási igénye kedvezőbben alakult. A KESZ likviditása a tervekhez viszonyítva a beérkező EU-források következtében javult, amely csökkenő kibocsátásokat és magasabb adósság-visszafizetéseket tett lehetővé.

A központi költségvetés adósságát tovább csökkentette, hogy az átlagos devizaárfolyam (251,3 Ft/euró) elmaradt a kalkulált átlagos (275,5 Ft/euró) devizaárfolyamtól. Az adósságállomány a GDP arányában 61,3%-ot tett ki, ami 0,6%-ponttal alacsonyabb az előző évi (61,9%) értéknél.

A zárszámadás indokolásai ez évben sem adtak számot az APEH illetékességébe tartozó bevételi nemek év végi hátralékáról, annak alakulásáról és a változások okairól, ami az átláthatóság és ellenőrizhetőség szempontjából is kedvezőtlen.

Az adózók központi költségvetés felé fennálló tartozása – az APEH kimutatása szerint 130,3 Mrd Ft-tal – 1079,7 Mrd Ft-ra növekedett. A hátralékállomány a 2007. évi nyitóállomány tekintetében – a 2006. évben hibásan kitöltött és javítás nélkül feldolgozott ún. forintos bevallások adatainak figyelembevétele miatt – nem valós, a záró állomány pedig – az illetékkövetelések átvétele során felmerült problémák következtében – nem tekinthető hitelesnek.

Az APEH által kimutatott adókra vonatkozó 1079,7 Mrd Ft kintlévőségi állományból 427,8 Mrd Ft a késedelmi pótlék és a bírságok együttes összege, amelynek közel egyharmad része a járulékokhoz kapcsolódik.

A felhalmozódott hátralék összege azért érdemel kiemelt figyelmet, mert az közel azonos például az államadóssággal kapcsolatos 2007. évi kamattérítésre fordított költségvetési kiadásokkal, vagy a központi költségvetés személyi jövedelemadó bevételének háromnegyedével.

A hátraléknövekedés – az adózási magatartáson és a behajthatatlanságon túlmenően – közvetett oka a gazdasági növekedés mérséklődése, melynek következtében a gazdasági társaságoknál likviditási problémák merültek fel. Ezért a vállalkozások a folyamatos működés biztosításához elsősorban a szállítókkal szembeni tartozások rendezésére törekednek, megelőzve az adótartozások kiegyenlítését. A gazdasági növekedés ütemének csökkenése a fizetésektelen vállalkozások számának növekedésében is mutatkozik. A 2007. évben felszámolási eljárás alá került adózók tartozása meghaladta a 193,0 Mrd Ft-ot, 9147 céghez kapcsolódóan (a 2006. évben a tartozás 148,5 Mrd Ft volt, amely 8809 céget érintett).

A hátralékállomány összetétele – bár mértékében kisebb javulás következett be – a behajthatóság szempontjából 2007-ben továbbra is kedvezőtlen volt. A működő vállalkozások adóhátraléka az összes kintlévőségen belül 37%-os arányt jelentett (az illetékhátralékok beszámításával 41,4%), szemben a 2005. évi 42%-kal és a 2006. évi 49%-kal.

A hátralékállomány növekedését az APEH a rendelkezésére álló eszközökkel igyekezett mérsékelni. Ezek eredményeként 241,0 Mrd Ft-ot hajtott be, 16 Mrd Ft-tal többet, mint 2006-ban.

A VP által nyilvántartott kintlévőségi állomány 50,6 Mrd Ft volt, közel 1,0 Mrd Ft-tal kevesebb, mint a 2006. évi záró állomány.

A központi költségvetési szervek finanszírozási helyzetét 2007-ben is a tartósan magas – az év végére csökkenő – tartozásállomány jellemezte. Az elmúlt évektől eltérően azonban a finanszírozási problémák nagyságrendje és aránya (a minősített állomány kivételével) mérséklődött. A csökkenés az év végi kormányzati intézkedések hatására alakult ki. Az elmúlt évek ismétlődő tapasztalata, hogy kormányzati intézkedések szükségesek az év végére kialakuló magas adósságállomány mérséklésére. Ez ráirányítja a figyelmet a kormányzati munka azon hiányosságára, hogy **a költségvetési intézmények feladatainak és az ezek ellátásához szükséges forrásoknak az összehangolása még mindig nem történt meg.** A kapott pótlólagos forrásokat az intézmények elsősorban az év közben átütemezett köztartozásaik visszafizetésére fordították. A minősített (az eredeti költségvetési előirányzat 3,5%-át, illetve az 50,0 M Ft-ot meghaladó) tartozásállomány nőtt, a november végi állomány 7,0 Mrd Ft volt, az utolsó hónapban azonban 1,9 Mrd Ft-tal csökkent.

A 2007-ben tovább bővülő pénzügyi szabályszerűségi ellenőrzések eredményeképpen a központi költségvetés kiadási főösszege 93%-ának minősítése alapján nagy biztonsággal levonható az a követ-

keztetés, hogy a központi költségvetés vonatkozásában a zárszámadási törvényjavaslatban szereplő pénzforgalmi adatok összességében megbízhatóak⁵.

Ezen belül azonban a lényegességi küszöböt meghaladó mértékű hibákat és hiányosságokat tártunk fel a következő területeken: a K-600 hírrendszer működtetésére szolgáló előirányzatnál; a lakástámogatásoknál; az ME fejezet KSZK intézményénél; az FVM fejezet Központi Igazgatásánál; az IRM fejezet RTF intézményénél; az OKM fejezet PTE, SE, OH intézményeinél; az EüM fejezet EBF fejezeti jogosítványú költségvetési szervénél; a HM fejezet MH Támogató Dandár központi beszámolójánál, az OKM fejezet Nyíregyházi Főiskola és Magyar Állami Operaház intézményeinél (ez utóbbi 3 esetben az ellenőrzést a fejezetek ellenőrzési szervezetei végezték).

További, a beszámoló korlátozott véleménnyel való ellátását eredményező hibákat tártunk fel az ÖTM fejezeti kezelésű előirányzatainál; az FVM fejezet fejezeti kezelésű előirányzatainál; az IRM fejezet KGF intézményénél; az OKM fejezet SZTE, OFI intézményeinél, a Balassi Intézetnél; a PM fejezet PmISZK és MÁK intézményeinél, a KVI címnél; a HM fejezet Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetemnél; a HM Fejlesztési és Logisztikai Ügynökség nemzetközi keretek beszámolójánál; a GKM fejezet Közlekedésfejlesztési Koordinációs Központnál; az OKM fejezet Magyar Képzőművészeti Egyetemnél; az SZMM fejezet Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézetnél (az utóbbi 5 intézménynél az ellenőrzést a fejezetek ellenőrzési szervezetei végezték); valamint az **EU integráció fejezeti kezelésű előirányzatok** közül az FVM AVOP, a GKM GVOP és az SZMM EQUAL beszámolójánál.

Az IRM fejezetnél a BM KKI intézmény beszámolóját financial audit módszerével **nem lehetett felülvizsgálni**, mivel az intézmény az éves kiadási főösszegének több mint 35%-át kitevő – a létszámleépítés fedezetére kapott – összegekről való elszámolását a jogszabályi előírásoknak megfelelő dokumentummal nem tudta alátámasztani, ezért arról nem tudtunk véleményt alkotni.

Több területen a lényegességi küszöböt ugyan el nem érő, de potenciálisan veszélyt jelentő hibákra kellett felhívni a figyelmet: az ALB, az OBH, a BIR és az MKÜ alkotmányos fejezeteknél; az OAH, a MEH és az MSZH fejezeti jogosítványú költségvetési szerveknél; a PNSZ címen belül az IH alcímnél; az ME fejezet KSZF, KEKKH intézményeinél és fejezeti kezelésű előirányzatainál; az ÖTM fejezet NUSI intézményénél, OKF címénél; a HM fejezet Igazgatásánál és fejezeti kezelésű előirányzatainál; az IRM fejezet Igazgatásánál, az RSZVSZ, IRM IH, ISZKI, ORFK és BRFK intézményeinél, a BV és a Rendőrség címeznél, a fejezeti kezelésű előirányzatoknál; a KvVM fejezet Igazgatásánál, a Fejlesztési Igazgatóságánál, a KvVM OMSZ intézményénél, a KÖVIZIG címnél; a KüM fejezet igazgatásánál és fejezeti kezelésű előirányzatainál; az EU Integráció fejezet NFÜ intézményénél, fejezeti kezelésű előirányzatainál; az

⁵ Az ÁSZ és a fejezetek ellenőrzési szervezetei által a 2007. évben végzett pénzügyi-szabályszerűségi ellenőrzések tapasztalatai azt mutatják, hogy a fennmaradt 7%-hoz tartozó intézményi kör statisztikailag nem jelenthet olyan kockázatot, ami a központi költségvetés megbízhatóságát befolyásolná.

OKM fejezet Igazgatásánál, a DE, SZIE intézményeinél, a fejezeti kezelésű előirányzatoknál; az EüM fejezet Központi Igazgatásánál; a PM fejezet Igazgatásánál, az APEH Központi Hivatalánál, a VP intézménynél, a fejezeti kezelésű előirányzatoknál; az SZMM fejezet Igazgatásánál, az EBH, NFH és ORSZI intézményeknél, az RKK, ÁSZI és a GYIVI címeznél, a fejezeti kezelésű előirányzatoknál; a KSH fejezet KSH intézményénél, a KSH Könyvtár és Levéltárnál; az MTA fejezet Igazgatásánál és fejezeti kezelésű előirányzatainál; az FVM fejezet Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatalánál; a HM fejezet Fejlesztési és Logisztikai Ügynökség nemzetközi támogatások beszámolójánál, a HM Infrastrukturális Ügynökség központi beszámolójánál, az MH Támogató Dandár intézményi beszámolójánál; a GKM fejezet Magyar Kereskedelmi és Engedélyezési Hivatalnál, Nemzeti Kutatási és Technológiai Hivatalnál, Magyar Vasúti Hivatalnál, Nemzeti Információs Infrastruktúra Fejlesztési Intézetnél, Magyar Bányászati és Földtani Intézetnél, Magyar Állami Földtani Intézetnél, Magyar Állami Eötvös Lóránd Geofizikai Intézetnél, Nemzeti Közlekedési Hatóságnál; az OKM fejezet Eötvös Lóránd Tudományegyetemnél, Budapesti Gazdasági Főiskolánál, Budapesti Corvinus Egyetemenél, Kulturális Örökségvédelmi Hivatalnál, a Magyar Nemzeti Múzeumnál (ez utóbbi 17 intézménynél, illetve címnél az ellenőrzést a fejezetek ellenőrzési szervezetei végezték).

A költségvetési szervek belső ellenőrzéséről szóló 2003. évi kormányrendelet rögzíti, hogy a megbízhatósági ellenőrzések évenkénti és teljes körű végrehajtását fokozatosan, 2010-re kell biztosítani. A feladat ellátásához a fejezeti belső kontrollrendszer, a tárcák belső ellenőrzési szervezeteinek fejlesztése szükséges, amihez elengedhetetlen költségvetési forrás biztosítása.

A központi költségvetés tartalékainak (általános tartalék, céltartalék, központi egyensúlyi tartalék) 2007. évi módosított előirányzatai összesen 139,9 Mrd Ft-ot tartalmaztak. Az év során nemcsak ezen összeg került felhasználásra, hanem jogszerűen további 73,4 Mrd Ft is. Ennek oka az, hogy a céltartalék terhére – a költségvetési törvény módosításával – 70,5 Mrd Ft kifizetés történt a közszféra jövedelmi viszonyainak javítása céljából. (Ezzel kapcsolatban szükséges megjegyezni, hogy az ÁSZ által véleményezett 2007. évi költségvetési törvényjavaslat csökkenő létszámot és változatlan jövedelmi színvonalat tartalmazott.)

Az elmúlt két év ellenőrzési tapasztalataival egyezően **az általános tartalék felhasználása** – az átcsoportosítások 90%-ánál, az előirányzat összegének 24%-ával – 10,9 Mrd Ft összegben **eltért a jogszabályi előírásoktól**. A fejezetek többletforrás igénye egyes feladatok esetében nem minősült előre nem valószínűsíthetőnek, nem tervezhetőnek, illetve előirányzott, de elháríthatatlan ok miatt elmaradó bevétel miatt pótolandónak.

A Költségvetési Törvény központi egyensúlyi tartalék címen 50 Mrd Ft-ot, majd módosítottan 45 Mrd Ft-ot tartalmazott, amely összeg felhasználásra került. A Költségvetési Törvény általános jellegű felhatalmazást adott a Kormánynak, hogy a központi egyensúlyi tartalék felhasználásáról a költségvetési és gazdasági folyamatok függvényében dönthet. E felhatalmazás korlátlan felhasználási lehetőséget jelentett, miután egyetlen jogszabályban sem történt rendelkezés a felhasználás céljáról, feltételeiről, igénybevételi módjáról. Következésképpen

a számvevőszéki ellenőrzésnek nem volt lehetősége a költségvetés ezen kiadásai jog- és célszerűségét megítélni.

Az államháztartás hatékony működését elősegítő szervezeti átalakításokról és az azokat megalapozó intézkedésekről szóló 2006. évi kormányhatározatban megfogalmazott feladatok tekintetében a múlt évben eltérő tendenciák érvényesültek⁶. A feladatok egy része a kormányhatározatban foglaltak szerint valósult meg, másik része – a legtöbb esetben a kormányhatározat módosításával – a meghatározottaktól eltérő időben, vagy módon teljesült, illetve nem teljesült. A vonatkozó kormányhatározat 2007. évi módosításai során több fejezetnél több feladat törlésére is sor került.

2007. január 1-jei határidővel **kormányhatározat fogalmazta meg** a minisztériumok ingatlan üzemeltetési és vagyonkezelési feladatainak kivételével **az ellátási és a rendezvényszervezési feladatok átcsoportosítását** a KSZF-be, amelynek alapján a KSZF feladatköre 2007. január 1-jei hatállyal jelentősen kibővült.

A feladat- és vagyonátadásban érintett fejezetek képviselői és a KSZF – többségében – 2007. január-március között kötöttek költségvetési, illetve szolgáltatási megállapodásokat az elvégzendő feladatok ellátásához szükséges létszám-, kiadási és bevételi előirányzatok, befektetett eszközök és készletek, valamint szerződések és egyéb kötelezettségvállalások átadásairól. A megállapodásokban foglaltak végrehajtása a 2007. évben nem történt meg teljes körűen. A vagyon átadása több ütemben történt, de a vizsgált időszak végéig sem fejeződött be.

A vagyonelemek átadásának elhúzóda, illetve elmaradása a tárcák indoklása szerint összefüggött azzal, hogy a 2007 szeptemberétől hatályos vagyonkezelési törvény szerint állami vagyon tulajdonjogát ingyenesen átruházni csak törvény rendelkezése alapján lehet – bár a hivatkozott törvény részletesen rögzíti az ingyenes vagyonátadás nevesített eseteit –, a felsorolásban a központi költségvetési szervek egymás közötti átadása nem szerepel.

A minisztériumok döntő többsége rendelkezett tulajdonosi részesedéssel társaságokban, közhasznú szervezetekben. Az új vagyonkezelési rendelkezések szerint: „A központi költségvetési szervekkel társasági részesedések vagyonkezelésére kötött szerződések e törvény hatálybalépésével megszűnnek.” A rendelkezéssel szemben a kijelölt vagyonkezelő szervezet, az ÁPV Zrt., illetve a korábbi tulajdonosi jogokat gyakorló intézményeknek csak egy része – hét tárca – kezdeményezte a tulajdonosi részesedések átadás-átvételét.

Az állami vagyonról szóló törvény végrehajtásának elhúzóda, az átadás-átvételi szerződésekben a fejezeti, intézményi sajátosságok nem körültekintő figyelembevétele, az elmaradt átadás-átvételeknél a kellő időben történő és egyértelmű tájékoztatás elmaradása stb.

⁶ Az intézményrendszer átalakításával részletesebben a 2008 májusában közzétett 0808 sz. A központi költségvetés intézményrendszerének ellenőrzéséről szóló jelentés foglalkozik.

következtében az érintett tárcák, illetve intézmények az államot megillető társasági részesedések beszámolóban való kimutatása tekintetében nem egységesen jártak el.

A társasági részesedések átadás-átvételére az MNV Zrt.-vel a 2007. évi beszámoló elkészítésének határidejéig az ÖTM, a GKM Igazgatása és a Pécsi Tudományegyetem kötött megállapodást, s ennek alapján a beszámoló összeállítása a részesedések vonatkozásában szabályszerűen történt.

A többi érintett fejezet, illetve költségvetési intézmény az állami vagyronról szóló törvény, illetve a számvitelről szóló törvény előírásaival összhangban nem álló módon járt el az államot megillető társasági részesedésekkel kapcsolatban.

Figyelemmel arra, hogy az érintett minisztériumok, illetve intézmények a korábban említett okok miatt és nem a gazdálkodási tevékenységük következtében jártak el a törvényi előírásoktól eltérően, az ellenőrzés során a gazdálkodás minősítésekor – az ÁSZ módszertana által biztosított lehetőséggel élve – az államot megillető társasági részesedésekkel kapcsolatban feltárt hibákat külön kezeltük. A hatályos törvényektől eltérő eljárás miatt fogalmaztunk meg figyelemfelhívó megjegyzést az egyéb tartós részesedések mérlegsorral kapcsolatban.

Az Európai Uniótól Magyarországra érkezett források (455,0 Mrd Ft) összességében meghaladták a teljesített hazai befizetési kötelezettség (189,5 Mrd Ft-os) összegét⁷.

Ezen belül **a költségvetésben megjelenő** (beérkezett) **uniós források 38,4%-kal elmaradtak a tervezettől** (466,7 Mrd Ft), ugyanakkor **a központi költségvetési eszközök felhasználása 3,6%-kal haladta meg az előírányzottat** (165,6 Mrd Ft). Így az uniós forrásokat is tartalmazó előírányzatok teljesülése összesen 27,2%-kal maradt el a tervezett összegtől (630,2 Mrd Ft). Az uniós források és a hazai társfinanszírozás tényleges felhasználásának a tervezettel szembeni, egymástól eltérő tendenciáját az egyes támogatási csoportoknál eltérő indokok magyarázzák.

A legkiegyenlítettebb megvalósulás a Schengen Alapnál volt, ami a program lezárulásának következménye. Ehhez hasonlóan **arányos növekedés volt** tapasztalható **az I. NFT-hez tartozó operatív programok végrehajtásában is**. Ennek magyarázata, hogy jelentősen felgyorsultak a kifizetések ezen programok végrehajtása során. A Kohéziós Alap esetében jelentős elmaradás volt a tervezetthez viszonyítva, melynek indoka a kivitelezések különböző okokra visszavezethető lassúsága. A legnagyobb elmaradás – a terve-

⁷ Az Európai Uniótól Magyarországra érkező források a központi költségvetésen keresztül, illetve azon kívül érkeznek a kedvezményezettek számára. A központi költségvetésen keresztül kerülnek felhasználásra a magyar hatóságok által meghirdetett pályázatok útján elnyerhető, illetve a központi programok támogatásai, de ide folynak be a költségvetésből megelőlegezett és az Unió által utólag megtérített összegek is. A központi költségvetésen kívül zajlik az agrárpiaci támogatások, a közvetlen termelői támogatások (területalapú agrártámogatások), valamint az ún. „meglévő politikák” címen juttatott – közvetlenül az EU Bizottságánál pályázott és a kedvezményezettnek magyar állami szervezet közbeiktatása nélkül folyósított – támogatások elszámolása.

