

Budapest, 2011. december 12.

Válság és/vagy megújulás: Önkormányzatok helye és szerepe az ÁSZ-ellenőrzések tükrében és kitekintés a levéltár közművelődési szerepére

Domokos László

az Állami Számvevőszék elnöke

Tisztelt Hölgyeim és Uraim!

Talán sokak számára meglepő, hogy a levéltári szakma jeles képviselői, neves történészek és kutatók mellett az Állami Számvevőszék elnöke is felszólal a „Levéltárak a nemzeti kultúra és tudomány szolgálatában” című konferencián. Nem vagyok szakmabeli, csak felhasználóként, látogatóként és fenntartóként ismerem a levéltárak világát, de mégis elfogadtam a szervezők meghívását, mégpedig azért, mert úgy vélem: itt a helyem.

A Számvevőszék az állampénzügyek rendezettsége, törvényessége és hatékonysága felett őrködő szervezet, amelynek stratégiai küldetése a jó kormányzás elősegítése. Meggyőződésem, hogy a jó kormányzás kialakításának egy alapelv rögzítésével kell kezdődnie. Ez pedig így szól: Magyarország gazdasági felemelkedése nem pusztán gazdaságtechnikai kérdés. A gazdaság rendbetétele nem lehetséges a nemzeti kultúra és a tudomány támogatása nélkül. Mindez azt jelenti, hogy a közpénzből fenntartott levéltáraknak fontos, a mindennapi munkájukon túlmutató szerepe is van. Ebből az is következik, hogy az ÁSZ elnökének is lehet, sőt kell, hogy legyen mondanivalója a levéltárakkal kapcsolatban.

A levéltárak a magyar közösségi élet tradicionálisan fontos résztvevői, az utóbbi években pedig előtérbe kerültek közművelődési feladataik is. A levéltári törvény előírja, hogy a közlevéltár elősegíti a levéltári anyag oktatási és közművelődési célú felhasználását, valamint a levéltári tevékenység megismertetését. Ellentétben a levéltári munka legtöbb területével, a közművelődési tevékenység nincs részletesen szabályozva, a közművelődési munka típusai a gyakorlatban alakultak, illetve alakulnak ki. A leggyakoribb formák közé tartozik a konferenciák, előadások, kiállítások szervezése, a honismereti kiadványok kiadása, az iskolákkal való aktív kapcsolattartás, az

oktatási segédanyagok készítése, valamint a helytörténeti pályázatok kiírása és kezelése.

A hatékony és eredményes közpénzfelhasználás szempontjából a kulturális és közgyűjteményi intézmények egyik legnagyobb nehézsége a megcélzott társadalmi csoportok elérése. Meg kell tehát találni, hogy miként lehet a levéltári szolgáltatásokat a megfelelő célcsoportoknak a leghatékonyabb formában, a közpénzek leghatékonyabb felhasználásával eljuttatni. Ezzel kapcsolatban több mintaprojekt fut ma Magyarországon. Az idő rövideje miatt csak egyetlen példát emelnék ki, a Békés megyei levéltár előremutató és követésre méltó példáját.

A Békés Megyei Önkormányzat 2010. és 2011. években is pályázatot hirdetett a megyei kulturális élet élénkítésére, az egészségmegőrzés, egészséges életmód szemléletének erősítésére, a megyei kiemelt rendezvények támogatására, a megyei turizmus erősítésére. Fontos kitétel volt, hogy a pályázatok rögzítették: a sikeres pályázathoz szükséges a megyei fenntartású intézmények szolgáltatásainak bevonása is. A pályázati lehetőségeket látva a Levéltár szolgáltatási csomagokat alakított ki Ezekre összesen 85 szervezet pályázott. Látható volt, hogy a civil szervezetek nagyon aktívan vettek részt ezekben a programokban, ami azt jelentette, hogy a civil szférában a levéltárak közművelődési szerepvállalásának számos potenciális partnere van. A 85 pályázó érintettjeinek száma közel 45 ezer fő. Érdekes az életkor szerinti megoszlás első két oszlopa: a 10 év alattiak, valamint a 10 és 18 év közöttiek voltak a legnagyobb igénnyel jelentkező célcsoportok, ami azt jelenti, hogy a levéltár meg tudta találni az utat a fiatalokhoz. Ez azért fontos, mert arra utal, hogy a levéltáraknak komoly szerepe lehet a jövő generációk nevelésében és képzésében.

A mintaprojektek hasznos tapasztalatokkal szolgálnak, de látni kell, hogy mivel a levéltárak közpénzből működő intézmények, így nem tudják függetleníteni magukat fenntartójuk, illetve az ország gazdasági helyzetétől. Ezért indokolt áttekinteni, hogy a levéltárak nagy részét fenntartó önkormányzati közép szint milyen gazdasági és pénzügyi helyzetben van, és mire számíthatnak a közművelődési terület intézményei.

Tisztelt Hölgyeim és Uraim!

Magyarország gazdasági nehézségei nagy részben a korábbi időszakok rendezetlen közpénzügyeire vezethetőek vissza. A 2010-es év megmutatta, hogy a kockázatok egy része nem a központi költségvetéshez, hanem az államháztartás helyi szintjéhez kötődik. Az önkormányzati rendszert gazdálkodási nehézségek, a pénzforgalmi hiány növekedése, valamint az eladósodásból adódó veszélyek jellemezték. Emiatt a Számvevőszék a helyi önkormányzatok pénzügyi helyzetének ellenőrzéséről döntött. Kockázatelemzésünk azt mutatta, hogy elsőként a megyei, valamint a megyei jogú városi önkormányzatok ellenőrzése indokolt. Az ellenőrzött kör kiegészült a Fővárosi Önkormányzattal. Budapest átfogó ellenőrzése több mint két évtizede váratott magára, bár gazdálkodásának minőségével kapcsolatban egyre több kétely merült fel. A 2007 és 2010 közötti időszak pénzügyi helyzetét vizsgáltuk, és úgy döntöttünk, hogy az egyes önkormányzatokról szóló jelentéseken kívül a középszint egészéről szóló összefoglalást is készítünk. Engedjék meg, hogy most röviden ismertessem ezeket a rendszerszintű megállapításainkat.

Az önkormányzatok adóssága jelentős mértékben nőtt az ellenőrzött időszakban. Az adósságállomány 2007 és 2010 között 491 milliárd forintról 1247 milliárd forintra, azaz közel két és félszeresére emelkedett. Az adósság megugrásának több oka volt, amelyek közül ki kell emelni az állami források csökkentését, a térségi ellátást nyújtó intézmények átvételi kötelezettségéből adódó többletterheket, a gazdasági válságot, illetve az európai uniós támogatásokkal ösztönzött fejlesztések önerő-igényét. Mindez az önkormányzatok részéről nagyfokú alkalmazkodást, külső források bevonását és belső tartalékok feltárását igényelte.

A megyei és a megyei jogú városi önkormányzatok 95 százaléka bocsátott ki deviza alapú kötvényt 2007-2008-ban. Az önkormányzati középszint egy speciális szereplője, a Fővárosi Önkormányzat pedig a külső beruházási forrásokat hitelek felvételével biztosította. A kötvénykibocsátásból befolyó bevételt részben korábbi előnytelen hitelek kiváltására, fejlesztések és részben működési hiány finanszírozására használták fel, de közel felét tartalékolták.

Az önkormányzatok eladósodásának egyik jellegzetessége, hogy arra kezdetben nem a fejlesztési hiány miatt volt szükség, hanem a későbbi fejlesztések finanszírozása és egyfajta pénzügyi tartalék képzése érdekében. Ennek megfelelően ezt a forrást csak a felvételt követő években, 2009-ben és főként 2010-ben használták fel az önkormányzatok. Gondot az okozott, hogy ennek a pénznek a segítségével nemcsak a beruházások saját forrását teremtették elő, hanem sajnálatos módon egyúttal az alrendszer és az államháztartás hiányának a növekedéséhez is hozzájárultak. Mindezen azonban nem azt jelenti, hogy a 2010-es deficitcél elvétését maga az önkormányzati hitelfelvétel okozta volna. Sokkal inkább arról volt szó, hogy a központi tervezés során a Kormány annak ellenére alulbecsülte a tartalék-felhasználást, hogy az előre látható volt, miközben a helyi bevételek válság miatti kiesésével kapcsolatban is túl derűlátóak voltak az előrejelzések.

Munkánk egyik legfontosabb hozadéka az volt, hogy az ÁSZ észrevételei alapján több esetben is sor került a feltárt hiányosságok pótlására, a hibák kijavítására. Több megye és város is közölte, hogy pénzügyi helyzete javítása érdekében lemondott önként vállalt feladatainak egy részéről és ingatlanokat értékesített. Volt olyan megye (Baranya), amely megszüntetette egyik támogatott programját, amivel 400 millió forint önerőt takarított meg. Volt példa pénzügyi monitoring rendszerek kiépítésére, szabadpiaci árambeszerzésre, adónövelésre, céltartalék képzésére (Érd), a kötvények átütemezésére (Nyíregyháza, Pécs), intézmények megszüntetésére, elbocsátásokra és a térítési díjak emelésére is (Szolnok).

Jelentéseink gyakran mutatnak rá olyan működési hibára, hiányosságra, mely felveti a szabályozás módosításának szükségességét. Ez a cél vezetett engem is, amikor 2011. november 18-án, az Országgyűlésben felszólaltam a helyi önkormányzatról szóló törvényjavaslat általános vitájában. Az országgyűlési képviselők mindegyikének eljuttattuk az önkormányzati közép szint ellenőrzésének összegző értékelését, ezzel is segítve törvényhozási munkájukat. Mindezzel az volt az Állami Számvevőszék célja, hogy ezek a jelentések iránytűként legyenek használhatóak. Ahhoz szándékoztunk hozzájárulni, hogy megállapításaink nyomán egy jó önkormányzati törvény szülessen, és egy újabb lépést tegyünk a jó kormányzás irányába. Örömteli volt az is, hogy az önkormányzati vitában az ÁSZ elnökének felszólalásán kívül is több alkalommal előkerültek a Számvevőszék megállapításai.

Az új ÁSZ-törvény szerint a számvevőszéki megállapításokat minden esetben intézkedési tervnek kell követnie az ellenőrzött részéről, azaz a gazdálkodás és működés megváltozása minden jelentésünk kötelező velejárója. Jól példázza ezt a hasznosulási módot a „legjobb gyakorlatok” szemináriumsorozat. Ebben az esetben az ÁSZ a követendő példák összegyűjtésével és megosztásával segíti elő, hogy az önkormányzatok hatékonyabban működjenek. Az „Önkormányzatok jó gyakorlata a takarékos gazdálkodásért” című szeminárium résztvevői az ÁSZ megállapításain túl megismerkedhettek Hajdú-Bihar, Tolna és Békés Megye, illetve Debrecen és Nagykanizsa Megyei Jogú Városok pozitív példájával. A jó példák bemutatása annak ellenére fontos ebben a szektorban, hogy a megyei önkormányzati rendszer komoly átalakítás előtt áll. A megyei feladatok állami átvételével ugyanis nem szűnnek meg a problémák, az adósság megmarad, az intézményeket pedig működtetni kell.

Jelentéseink révén az állampolgárok tájékoztatást kapnak az állampénzügyek és az államháztartás működéséről. Az önkormányzati középszint ellenőrzéséről sajtótájékoztatót tartottunk, a sajtó számára összefoglalót készítettünk. Mintegy ötven cikkben, híradásban és hosszabb interjúban foglalkoztak a számvevőszéki megállapításokkal. Gyakorlatilag az egész ország előtt ismertté váltak a legfontosabb javaslataink és üzeneteink. Megállapításaink kommunikációjának javítását célozza az is, hogy december második felében egyszerre 19 megyéről és 23 megyei városról tartunk e-sajtótájékoztatót.

Tisztelt Résztvevők!

A magyar gazdaság előtti hatalmas kihívások állnak, ami az önkormányzatok pénzügyi kereteit is nagyban átszabja majd, ez pedig természetesen kihat a levéltárak életére is. A keretek kialakítása még folyamatban van, de fel kell készülni a várható változásokra. Az államadósság csökkentése érdekében az önkormányzati szférában 2012-től jó eséllyel ugyanis nem csak a működési hiány nem lesz kívánatos, hanem a fejlesztési célú eladósodást is kemény korlátok közé szorítják majd.

Szükséges lesz ebből adódóan továbbgondolni a helyi adórendszer egyszerűsítését, a működési és beruházási költségvetés szétválasztását, a működési hiány megtiltá-

sát. Meg kell teremteni az eredményszemléletű számvitel bevezetésének feltételeit a hatékony működés érdekében. Tágítani kell a hely fejlesztésfinanszírozás pénzügyi lehetőségeit, át kell tekinteni a strukturált finanszírozás különféle megoldási lehetőségeit, ide értve a projekt-társaságok alapítását.

Az önkormányzati rendszer komoly átalakulás előtt áll, de az biztos állítható, hogy a levéltárak, az általuk ellátott feladatok és betöltött funkciók a struktúrától függetlenül elengedhetetlenek maradnak majd. A levéltárak ugyanis a történelem, a kultúra, a közművelődés és az ország-szervezés alapegységei, így nélkülük Magyarország nem léphet túl jelenlegi gondjain és problémáin.

Köszönöm megtisztelő figyelmüket!