



| Ülésnap   | Napirend   | Felszólaló                         |
|---|--|------------------------------------|
| <b>2002.<br/>szeptember<br/>18.</b><br>(Naplószám: 20.) | <b>A Magyar Köztársaság 2001-2002. évi költségvetéséről szóló 2000. évi CXXXIII. törvény 2001. évre vonatkozó részének végrehajtásáról szóló törvényjavaslat és az ehhez kapcsolódó állami számvevőszéki jelentés általános vitája</b> | Dr. Kovács Árpád<br>elnök (exposé) |

---

DR. KOVÁCS ÁRPÁD, az Állami Számvevőszék elnöke:

„Tisztelt Országgyűlés! Tisztelt Elnök Úr! Tisztelt Pénzügyminiszter Úr! Hölgyeim és Uraim! Az Állami Számvevőszék elkészítette zárszámadási jelentését a Magyar Köztársaság 2001. évi költségvetése végrehajtásának ellenőrzéséről, eleget téve ez irányú éves törvényi kötelezettségének.

Első alkalommal terjeszthetünk a tisztelt Országgyűlés elé a zárszámadási vitát segítő olyan számvevőszéki jelentést, amely az államháztartás négy alrendszerének ellenőrzését együttes jelentésbe foglalja. Köszönhető ez részben annak, hogy a 2001-es beszámolási év az első, amikor a kormány a költségvetési törvénnyel összhangban, valamennyi államháztartási alrendszer költségvetésének végrehajtásáról közös törvényjavaslatban számol be. Ennek megfelelően, formailag is újszerűen, a korábbi hét kötet helyett két kötetben adjuk közre a zárszámadással kapcsolatos tapasztalatainkat, és reméljük, ezzel a vita jobb értelmezhetőségét segíteni fogjuk.

Kérem, engedjék meg, hogy ne idézzem vissza jelentésünk megállapításait részletesebben, néhány kérdésre azonban szeretnék kitérni, hiszen erre a bizottsági vitákban munkatársaimnak és magamnak az önök megtisztelő figyelméből lehetőségünk volt. E vitákra is gondolva azonban szeretném emlékeztetni önöket, hogy a zárszámadási ellenőrzés keretében, hangsúlyozom, szabályszerűségi ellenőrzésre kerül sor, és tartalmilag jó néhány kérdés megítélése más számvevőszéki vizsgálatok hatáskörébe tartozik, illetve ott található meg a

képviselő urak is. Saját magunk számára annyit szeretnék mondani, hogy a jövőben szeretnénk lábjegyzetek formájában utalni arra, hogy ezekhez a témákhoz kapcsolódóan milyen számvevőszéki jelentésekben tudunk tartalmi információt adni.

Tehát a vizsgálatunk annak megítélésére irányul, hogy a kormány és a költségvetést végrehajtó szervezetek a vonatkozó jogszabályoknak megfelelően gazdálkodtak-e az év során, eleget tettek-e felhatalmazásaiknak és kötelezettségeiknek.

A zárszámadási ellenőrzési tapasztalatok ugyanakkor alapot adhatnak a következő év ellenőrzési tervének témaválasztásához is. Az így felvetődött, hatékonyságot, célszerűséget érintő kérdéseket - azok súlyának megfelelően - a Számvevőszék később önálló ellenőrzések során vizsgálni fogja, és ekkor nyílhat módja arra is, hogy egy adott kérdésben részletesebb tájékoztatást adjon önöknek.

A 2001. évi zárszámadás ellenőrzésekor helyszíni ellenőrzést végeztünk - az Állami Számvevőszék fejezet kivételével, amelyet külső könyvvizsgáló hitelesített - valamennyi költségvetési fejezetnél, továbbá az elkülönített állami pénzalapok és a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai kezelőinél. A helyi önkormányzatok zárszámadási és költségvetési kapcsolatainak helyszíni ellenőrzése pedig több száz önkormányzatot érintett. Jelentésünk 57, jellemzően olyan javaslatot tartalmaz, amelyek a költségvetési gazdálkodás szabályszerűbb napi viteléhez kívánnak segítséget nyújtani az ellenőrzötteknek.

Az Állami Számvevőszék nem hatóság, szűk körben érvényesülő intézkedési lehetőségeink mellett meghatározó a jelzésadó, javaslattevő szerepünk. Munkánk jelentősége, amint azt az elmúlt évek is bizonyították, tapasztalataink közreadásában, ajánlásaink megfogalmazásában, a megalapozottabb döntések meghozatalának segítségével, illetve a további hibák elkerülésében van. Ezért a jobbítás szándékával újra és újra a tisztelt Országgyűlés elé tárjuk azokat a megítélésünk szerint legfontosabb, átfogó jellegű, megoldást igénylő megállapításainkat és javaslatainkat, amelyek esetében nem érzékelünk érdemi előrelépést, ezzel ismételten felhívva a figyelmet a megvalósítás szükségességére. A számvevőszéki ellenőrzés ugyanis a jelentésünkben felsorolt fejlődés mellett továbbra is olyan rendszerbeli hiányosságokkal találkozott, amelyek felszámolása érdekében szükségesnek tartjuk és folyamatosan szorgalmazzuk az államszámvitel

rendszerének áttekintését, kiegészítését, az államháztartási reform következetes végigvitelét.

Az európai uniós követelményekkel összhangban a jövőre nézve fontos feladat az államháztartás zárt rendszerű mérleg- és információs rendszerének kialakítása, melyben egyértelművé válhatna mind a költségvetés, mind a zárszámadás prezentációja. Ez meghatározó szerepet játszana a beszámoló átláthatóságának és közérthetőségének, teljeskörűségének javításában, továbbá az államháztartás alrendszerei által kezelt pénzeszközök áttekinthetőségében és maradéktalan ellenőrzésében. Ne vegyék rossz néven, a zárszámadási előterjesztés ma óriási adathalmazt jelent. Tagolása, szerkezete és tartalmi meghatározatlansága, valamint egyes területeken tapasztalható korlátozott összevethetősége ma akadályozza a valós folyamatok, változások nyomon követését.

Visszatérő eleme a zárszámadási elemzés kapcsán tett megállapításainknak az is, hogy a vagyonyilvántartás részletes szabályainak kidolgozására vonatkozó törvényi előírás végrehajtása késik, változatlanul nem áll rendelkezésre teljes körű és egységes szemléletű vagyonyilvántartás az államháztartás alrendszereinek körében, illetve olyan nyilvántartási rend sem, amelynek alapján a vagyonelemek változása mennyiségében is követhető, ellenőrizhető lenne.

Megemlítem, hogy az állami vagyon ellenőrzésével kapcsolatos egyik legfontosabb feladatunk az Állami Privatizációs és Vagyonkezelő Részvénytársaság tevékenységének ellenőrzése. E feladatunkat idén is teljesítettük, benyújtottuk az Országgyűlésnek a jelentést.

Az államszámviteli rendszer áttekintésével, kiegészítésével összefüggésben lehetőség adódna a zárszámadási törvényjavaslat benyújtására vonatkozó törvényi előírások olyan módosítására is, amely lehetővé tenné a számvevőszéki észrevételek figyelembevételét a törvényjavaslat véglegesítése előtt, s egyben biztosítaná, hogy az Országgyűlés elé benyújtott törvényjavaslat ismeretében érdemi határidőn belül véglegeshesse a zárszámadási jelentését az Állami Számvevőszék. Ugyanis ebben az évben is a hatályos államháztartási törvényben megállapított határidőre az Országgyűlés elé benyújtható törvényjavaslat helyett annak tervezetét kaphattuk meg, és nem a Pénzügminisztériumot hibáztattuk ezért.

Ezt tettem és tettük abban a reményben is, és ez kedvező, hogy a folyamatos szakértői egyeztetések eredményeként a törvényjavaslatra, a zárszámadási dokumentumra adott észrevételeinket az előterjesztő figyelembe vehette, és figyelembe is vette, részben a Pénzügyminisztérium hatáskörben, részben pedig a benyújtás előtti kormányülés döntésének megfelelően. Ezáltal az előterjesztett törvényjavaslat - és köszönjük a jó együttműködést - több helyen módosult, pontosabbá vált; kedvezőtlen abban a tekintetben, és talán ezt is fel lehetne oldani, hogy a végleges törvényjavaslatot a jelentésünk lezárása után kaptuk meg, tehát önök lényegében egy állami számvevőszéki véleményt, egy tervezetet kaptak.

Tisztelt Országgyűlés! Az elszámolás és elszámoltatás a közpénzek, a költségvetési előirányzatok felhasználásáról akkor válik tartalmilag is teljes körűvé, ha a pénzköltés tényén, irányán és a törvényes kereteinek betartásán kívül a beszámolásra kötelezettek arról is számot adnak, hogy a rendelkezésükre bocsátott pénzeszközök elköltésével milyen, mennyiségileg és minőségileg is mérhető feladatokat végeztek el az állampolgárok, a társadalom javára.

Ennek megfelelően a törvényességi követelmények mellett a költségvetési gazdálkodásban is egyre inkább meghatározóvá kell válnia a teljesítménynek, illetve értékelésének és számonkérésének, elsősorban azért, hogy a költségvetési források hatékonyan és ellenőrizhető módon kerüljenek felhasználásra. Így az államháztartási reform megvalósítása során egyebek mellett szemléletváltozást célszerű elérni a társadalombiztosítási alapok előirányzatainak tervezési rendjében, ugyanakkor mondanám, hogy a társadalombiztosítási alapok kincstári finanszírozási tapasztalatai összességében jók. Az előirányzat-gazdálkodás, az érintettek rendszeres egyeztetései ma már lehetővé teszik, hogy a finanszírozási gondok időben kerüljenek jelzésre.

Ugyanakkor visszatérő megállapításunk, hogy a bevételi és kiadási előirányzatok többsége a költségvetésben alultervezett - erre a miniszter úr is utalt. A társadalombiztosítási alapok költségvetésének véleményezésekor, ha ezt indokoltnak láttuk, eddig is minden esetben és a legutóbbi véleményünk összeállításakor is szóvá tettük, és felhívtuk a figyelmet az Országgyűlésnek az alultervezésre. A teljesítés évről évre bizonyította, hogy a társadalombiztosítás hiánya állandósult, ez pedig alapvetően az Egészségbiztosítási Alap tekintetében okozott zavarokat. Az alapok pénzügyi biztonságának és műkö-

dőképességének fenntartásában, a növekvő hiány finanszírozásában évek óta erősödik a központi költségvetés részvétele. Több éve javasoltuk az egészségbiztosítás zárt előirányzatai - kiemelten a gyógyszerkassza - tervezési gyakorlatának, támogatási rendszerének, a rokkantsági ellátások komplex rendszerének felülvizsgálatát, átalakítását, az egészségbiztosítás területén több éve folyó úgynevezett modellkísérlet tapasztalatainak értékelését és széles körű hasznosítását.

Tisztelt Országgyűlés! A lakosság életminőségét a társadalombiztosítás mellett talán leginkább befolyásoló és meghatározó tényező a helyi önkormányzatok működőképessége és feladatellátásának minősége. Kollégáim többéves munkája is hasznosult abban, hogy javultak a helyi önkormányzatok központi költségvetési támogatásai, hozzájárulási igénybevételeinek és elszámolásainak jogszerűsége. Ezáltal a jogosulatlanul igénybe vett támogatások összege is csökkent, kisebb korrekciós nagyságrendre teszünk idén az Országgyűlésnek javaslatot, és én ennek - nem tagadom - nagyon örülök.

A forrásszabályozás szerkezete az elmúlt években folyamatosan változott, normatívabbá, differenciáltabbá vált. Elmaradt azonban az önkormányzati feladatellátás, forrásszabályozás rendszerének, a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörének több éve várt felülvizsgálata, finanszírozási és gazdálkodási rendszerének továbbfejlesztése.

A szabályozás rendszerének újragondolását mindenképpen indokolná az a tény, hogy évek óta az önkormányzatok közel egyharmada részesül a helyi források elégtelensége miatt növekvő összegű úgynevezett önhikis támogatásban, a támogatás az önkormányzatok pénzügyi egyensúlyát csak időlegesen oldja meg. Ezt igazolja, hogy az önhibájukon kívül hátrányos helyzetű önkormányzatok köre viszonylag állandó.

Tisztelt Képviselő Hölgyek és Urak! Munkatársaim és jómagam is tisztában vagyunk azzal, hogy a több éve hangoztatott rendszerbeli hiányosságok megszüntetése, az államháztartási reform végigvitele országgyűlési ciklusokon átívelő folyamat. Éppen ezért, amikor csak alkalom adódik erre, felhívjuk a figyelmet, a tisztelt Országgyűlés figyelmét az ellenőrzéseink során tapasztalt legfontosabb problémákra. Ha az ellenőrzés jól tölti be feladatát, akkor a nemzetgazdasági folyamatok és az államgépezet működésének egyik stabilizáló

tényezője lehet. Elemi érdekünk, hogy a pénzügyi ellenőrzés, a hazai pénzügyi ellenőrzés garanciákat és tanúsítványokat adó rendszerré fejlődjön, amely nemzetközi tekintetben is megállja a helyét.

Célunk, hogy a szabályossági ellenőrzés mellett és azt meghaladóan a hazai pénzügyi ellenőrzési rendszer mindinkább alkalmassá váljon a teljesítmények számbavételére, a gazdálkodási, irányítási tevékenység minősítésére. Stratégiai célul tűztük ki magunk elé, hogy megújítjuk a zárszámadás ellenőrzését az államháztartás központi és önkormányzati szintjén is. A közeljövőben nem hibalistaszerűen szeretnénk felsorolni a zárszámadási ellenőrzés feltárt hiányosságait, hanem igazolni, tanúsítani kívánjuk a költségvetési fejezetek zárszámadási elszámolásának hitelességét.

Az elszámoltatás korszerűsítésre érdekében megkezdődött az európai gyakorlatnak megfelelő ellenőrzési módszer alkalmazása, amelynek segítségével meghatározott bizonyossággal megítélhető az éves költségvetési beszámolók megbízhatósága, az adatok valódisága.

Az ilyen megbízhatósági nyilatkozattal záruló ellenőrzéseket - elnézést a nemzetközi szakmai szóhasználatért - financial auditnak nevezzük. E fejezeti vizsgálatok számát évről évre növeltük, a rendelkezésre álló kapacitásokkal arányban, nyilvánvaló azonban, hogy e munkát csak rendszerszemléletben, a felügyeleti ellenőrzési és bármely könyvvizsgáló azonos szemléletű, azonos elveket követő munkájával lehet zárt rendszerben végrehajtani.

A 2001. évi zárszámadás ellenőrzése keretében a központi költségvetés minden fejezetét teljeskörűen vagy részlegesen tanúsítvánnyal záruló ellenőrzésünk követte, amivel a központi költségvetés kiadási főösszegének mintegy hatodát fedtük le. Más összefüggésben nézve ez az összeg a saját magunk elé tűzött feladat, végcélként kitűzött feladat mintegy harmadának a teljesítését jelenti, és ha megfelelő segítséget kapunk, jó esélyünk van arra, hogy 2004-ben az Országgyűlés elé egy tanúsítvánnyal záruló számvevőszéki jelentést tudjunk terjeszteni.

A vizsgált körre az ellenőrzés megállapította, hogy valamennyi ellenőrzött, illetve költségvetési szervi beszámolónál - néhány kivételtől eltekintve - a költségvetési beszámolók megfelelnek a törvényi előírásoknak, a vagyoni és pénzügyi helyzetet a valóságnak megfelelően tükrözik.

A feltárt szabálytalanságok miatt nem felelt meg a törvényességi követelményeknek a Miniszterelnöki Hivatal két fejezeti kezelésű előirányzatáról, a Környezetvédelmi Minisztériumnál a Környezetvédelmi Alap céllelőirányzatáról készült beszámoló; a Belügyminisztérium, a Pénzügyminisztérium és a Központi Statisztikai Hivatal esetében a tapasztalt hibák ugyan nem haladták meg a lényegességi küszöböt, és a beszámolókat végül megbízhatónak minősítettük, de hatékony intézkedések megtételét sürgettük annak érdekében, hogy csökkenjen a beszámolók hitelességét veszélyeztető kockázati tényezők száma.

Tisztelt Országgyűlés! Hölgyeim és Uraim! A zárszámadási törvényjavaslat idén sem került vegytiszta formában benyújtásra, a pénzügyi kormányzat a 2001. évi törvényjavaslat esetében is folytatta azt az 1996-os zárszámadással megkezdett gyakorlatot, mely szerint a zárszámadás előterjesztését egyéb törvénymódosításokkal kapcsolta össze, évente kisebb-nagyobb mértékben élve ezzel a lehetőséggel. Önkritikusan azonban minden évben meg kell azt is állapítanunk, hogy volt olyan eset, amikor erre éppen a Számvevőszék javaslata alapján került sor.

Ezzel együtt a korábbiakban sokszor hangoztatott álláspontunkat fenntartjuk: a zárszámadásról szóló törvényjavaslatban nem célszerű kezdeményezni egyéb törvények módosítását, és reményem az, hogy rövidesen eljutunk oda, hogy erre nem kerül sor, elsősorban azért, mert ezzel, úgy gondoljuk, elvonják az Országgyűlés figyelmét az előző évi elszámolásnak a végigviteléről, és különböző más témákhoz kapcsolódó viták nyitására adnak alkalmat.

Nagyon szépen köszönöm a figyelmet. Köszönöm miniszter úrnak a megtisztelő értékelését. Minden jót kívánok!" (Taps)