



Ülésnap	Napirend	Felszólaló
2002. november 18. (Naplószám: 34.)	Magyar Köztársaság 2003. évi költségvetéséről szóló törvényjavaslat általános vitájának megkezdése	Dr. Kovács Árpád elnök (expozé)

DR. KOVÁCS ÁRPÁD, az Állami Számvevőszék elnöke:

„Köszönöm a szót. Tisztelt Elnök Úr! Tisztelt Országgyűlés! Tisztelt Képviselő Hölgyek és Urak! A társadalmi és gazdasági fejlődés, a nemzetközi versenyben való helytállás, nem kevésbé az európai uniós tagságra való felkészülés sok tekintetben éppen a gazdaságpolitika valóra váltásában kiemelt szerepet játszó költségvetésen múlik.

Nem minden országban jellemző, hogy a Számvevőszék véleményezi a kormány talán legfontosabb gazdasági dokumentumát, a költségvetést. Nálunk azonban kialakult és bevált gyakorlat, hogy az Országgyűlés ellenőrző szervezete szakmai figyelemfelhívással, helyszíni vizsgálatokon is nyugvó törvényességi és számszaki kontrollal hozzájárul a törvényhozási munkához.

Az Állami Számvevőszék az alkotmányban és a törvényekben megszabott feladatkörében vizsgálja a költségvetési törvényjavaslat megalapozottságát. Ennek keretében magát a költségvetési tervezés folyamatát is nyomon követi, hogy a teljesíthetőség kockázatainak figyelembevételével alakítsa ki véleményét az előirányzatok realitásáról úgy, hogy ehhez a körülmények tekintetében azok legkedvezőtlenebb, hangsúlyozom, legkedvezőtlenebb együttállását veszi figyelembe. Hangsúlyozom: véleményalkotásról van szó, hiszen itt prognózisokról, szándékokról mondja el észrevételeit a Számvevőszék, gyakorolva ezzel azt a szerepét, amelyet a tisztelt Országgyűlés tanácsadójaként az önök biztatásával élve igyekeznek betölteni.

Az Állami Számvevőszék államszervezetben elfoglalt helyéből, a rá vonatkozó törvényi szabályozásból adódóan nem minősíti a gazdasági és költségvetés-politikát, valamint a költségvetés sok tekintetben politikai jelleggel is bíró tartalmi-elosztási arány kérdéseit. Véleményének összeállításánál ezeket az összefüggéseket természetesen mégsem hagyhatja figyelmen kívül, hiszen a tervezési folyamatok nehézségeinek, a költségvetés elkészítésének és belső feszültségeinek,

illetve útkereső kezdeményezéseinek ismerete szükséges ahhoz, hogy a törvényben megszabott számvevőszéki kontroll szempontjai érdemben érvényre jussanak.

Mindezek szem előtt tartásával terjesztjük az Országgyűlés, a tisztelt képviselő hölgyek és urak elé írásba foglalt véleményünket a 2003. évi törvényjavaslatról. Noha az ország, a nemzetgazdaság működésének és fejlődésének alapkérdéseit felvonultató költségvetés tárgyalásakor részkérdésnek tűnik, a felelősséggel végzendő megbízható számvevőszéki kontroll feltételei korántsem tekinthetők közömbösnek. A Számvevőszék abban az esetben tud teljes és mély elemzéssel véleményt alkotni, ha ehhez időben rendelkezésre áll a költségvetés a véglegesség igényével.

A 2003. évi költségvetési előirányzatok a kívánatosnál és a vonatkozó törvényi eljárási rendnél később kaptak csak végleges formát, már-már hagyományosnak mondható, hogy az országgyűlési választások évében a törvényjavaslat előterjesztője és annak véleményezője egyaránt időhiánnyal küszködik. A tervezőmunka elhúzódása miatt a vizsgált szerveknél a jövő évi költségvetési előirányzatok kialakítását nem lehetett végig nyomon követni, a számvevőszéki helyszínelemzést október 1-jén le kellett zárni, különben a szükséges egyeztetésekre, összegző munkára nem maradt volna idő, és így nem tudtuk volna benyújtani véleményünket.

Míg a költségvetés végrehajtásának, a zárszámadásnak az ellenőrzésére a törvény hatvan napot biztosít, a költségvetési törvényjavaslat véleményezésére nincs ilyen előírás, holott a költségvetési törvények a közelebbi és bizonyos összefüggésekben a távolabbi jövőről is szólnak, éppen ezért gazdasági, társadalmi jelentősége és azzal együtt járó kockázati tényezői fokozottabb jelentőségűek - ha ilyen összevetést egyáltalán tehetünk -, mint az előző évi költségvetési gazdálkodás lezárására irányuló zárszámadás.

A választási év sajátosságait megértve, reményeim szerint a jövőben elkerülhető lesz a számvevőszéki munka színvonalát is érintő, a tervezés elhúzódását jelentő helyzet, javaslataink is jellemzően ennek elkerülésére irányulnak. Kérem kollégáim nevében is az Országgyűlést, hogy támogassa ezeket. Emellett a tisztelt képviselők szíves figyelmébe ajánljuk, hogy a költségvetési tervezés folyamatának korszerűsítéséhez kapcsolódóan, a hatályos jogrend részeként alakítsanak ki megfelelő feltételeket, elsősorban elegendő időt a költségvetési törvényjavaslat kialakításához és véleményezéséhez.

Tisztelt Országgyűlés! Hölgyeim és Uraim! Ahogyan azt már több alkalommal kifejezésre juttattuk, az Állami Számvevőszék tudatában van annak, hogy a közsféra, az államháztartás reformja, és azon belül a pénzügyi igazgatás korszerűsítése több parlamenti ciklus időhorizontján, hosszabb idő alatt valósítható meg. Mindamellett most sem kerülhető meg annak jelzése, hogy az államháztartás reformja csak vontatottan bontakozik ki, ma sincs minden rendező elv tisztázva, ma sem áll rendelkezésre kimerült és átfogó, előremutató reformprogram.

Ez érezteti hatásait a 2003. évi költségvetési törvényjavaslatban is, amelyből hiányoznak a központi költségvetés, a társadalombiztosítás és a helyi önkormányzati finanszírozási rendszer átalakítására vonatkozó törekvések, noha ezek megvalósítását ellenőrzési tapasztalataink alapján minden évben szorgalmazzuk - mindenki egyet is ért velük -, hiszen alapvető elmozdulás nélkülük nem lehetséges. A költségvetési tervezést évek óta változatlanul uralja a bázis alapú finanszírozás, az alkumechanizmus, az érdekérvényesítés különféle formái, illetve az átfogó államháztartási reform megvalósítása helyett végzett folyamatos tűzoltómunkából adódó sodródás.

Mindezek mellett technikai jellegű hiányosságai is vannak a költségvetési prezentációnak. Hasonlóan a korábbi évek költségvetési törvényjavaslataihoz, továbbra is hiányoznak a vissza-, illetőleg az előretekintés, a folyamatok konkrét adatokkal való körülírása, továbbá az államháztartási törvény által is előírt egyes mérlegek, kimutatások. Ez éppen a hangsúlyváltásokat, a folyamatok nyomon követését nehezíti meg.

Tisztelt Országgyűlés! A 2003. évi költségvetés kidolgozását bonyolult gazdasági folyamatok, esetenként egymást keresztező prioritások nehezítették. A bevételi előirányzatok kialakítását a tapasztalati adatokra is megfelelő súlyt helyező, technikailag körültekintő tervezés jellemezte. A bevételi előirányzatok közül megalapozottnak tekinthető a vállalkozások és hitelintézetek társasági adója, a vám- és importbefizetések, a fogyasztási és jövedéki adók, azonban az áfa előirányzata ellenőrzési tapasztalataink szerint túlfeszített. A helyszíni ellenőrzés lezárásáig ezeket az előirányzatokat állt módunkban ellenőrizni. A személyi jövedelemadó, a lakossági vámbefizetések és az egyéb lakossági adó-előirányzat realitásáról releváns adatok hiányában nem tudtunk akkor véleményt formálni.

Több év tapasztalatainak birtokában általánosságban megállapítható: a kiadási előirányzatok kidolgozását hátrányosan befolyásolja az, hogy a tervezési munkával egyidejűleg zajlik az államigazgatás új struktúrájának kialakítása. A szervezeti módosítások megvalósítása, a feladatok és a pénzügyi források megosztása hosszú egyeztetési folyamatot igényel, és nem mindig jár az elvárt eredménnyel. A kiadási előirányzatok meghatározásában több területen is érzékelhetők feszültségek, esetenként még a kormány által prioritásként megjelölt területeken is.

A tervezési szempontok sorában kiemelt helyet kapott az intézmény- és feladat-felülvizsgálat. A 2003. évi költségvetési előirányzatok meghatározásánál a fejezetek ugyan felmérték a jogszabályokban részükre meghatározott feladatokat, de a feladatok és források összhangjának megteremtése érdekében a jogszabályi előírások szűkítése, a feladatok csökkentése azonban a tervezés keretében nem valósult meg. A feladatok felmérése alapvetően az államigazgatás strukturális átrendezése során hasznosult. Az intézményrendszer átalakításában a fejezetek nem vállaltak kezdeményező szerepet.

A jövő évi költségvetési előirányzatokban jobbra csak az elmúlt években megvalósult ilyen típusú változások hatásait számszerűsítették, a legtöbb fejezet, legalábbis a helyszíni ellenőrzésünk lezárásáig, nem tervezett létszámcsökkentést, ellenben esetenként a többletfeladatokhoz igazodóan, azokra hivatkozva létszám bővítéssel számolt. Nem lenne reális azonban, ha figyelmen kívül hagynánk, hogy a költségvetési és intézményi gazdálkodásnak az erőforrások hatékonyabb hasznosítása céljait szolgáló érdemi felülvizsgálatára, elemzésére a rövid tervezési időszak aligha nyújthatott kedvező lehetőséget.

Azt mindenképpen meg kell említeni, hogy a számottevően eltérő igények és lehetőségek közelítése, kiegyensúlyozása a pénzügyi kormányzat szakmai munkája nyomán megfelelő mértéken belül valósult meg, az előirányzatok kialakítása tekintetében viszont megfelelő normatívák hiányában aligha ítéltető meg az alul- vagy a felülffinanszírozás. Előremutató lépés volt, hogy az államháztartási törvény 2000-től a teljesítménykövetelmények kidolgozására és érvényesítésére irányuló felhatalmazást ír elő a pénzügyminiszter részére, a fejezetek felügyeleti szervei közreműködésével. A tervezést megkönnyítő feladat- és teljesítménymutatók, illetve költségnormák kidolgozására azonban az érintettek többsége érdemi lépéseket nem tett. Normatívák hiányában a költségvetési szervek kiadási előirány-

zatai az igényekhez képest minden elemükben feszültséget hordoznak.

Mindezek mellett azt is mondanom kell, hogy a fejezetek működési feltételei összességében biztosíthatónak látszanak, ebben a tekintetben a pénzügyminiszter úrral egyetértünk. Így van ez az első nyolc alkotmányos fejezet esetében is.

A költségvetés az adott lehetőségek és korlátok körülményei között elfogadható, esetenként javuló feltételeket nyújt, köztük az Állami Számvevőszék működéséhez és gazdálkodásához. A tisztelt képviselő hölgyek és urak bizonyára egyetértenek azzal, hogy az európai uniós csatlakozás, általában az új nemzetközi trendekhez való igazodás, illetve az eljárás technika prezentációja szempontjából előnyös lenne, ha megfelelő jogi feltételek és garanciák törvénybe iktatása útján az alkotmányos szervezetek, fejezetek költségvetési előirányzatai közvetlenül a legfőbb szuverén... - önök, az Országgyűlés útján kerülnének beállításra a költségvetési törvényjavaslatba.

Tisztelt Országgyűlés! Hölgyeim és Uraim! Ellenőrzésünk az elkülönített állami pénzalapok és a társadalombiztosítási alapok tervezésének vizsgálatánál a korábbi évekhez hasonlóan a társadalombiztosítás előirányzatai tekintetében érzékelt jelentős feszültséget. A 2001. és 2002. évi költségvetési törvényhez hasonlóan a 2003. évi is csak az Egészségbiztosítási Alapnál számol hiánnyal. Az ellátások finanszírozásához azonban egyik alapban sem képződik elégséges járulékbévételek. A hiányzó forrásokat a központi költségvetés egyre jelentősebb mértékben pótolja ki. Enélkül az alapok költségvetése nem lenne fenntartható. A társadalombiztosítás pénzügyi alapjai költségvetésének tervezésénél a makrogazdasági előrejelzések bizonytalansága, az egészségügyi rendszer reform értékű átalakításának hiánya, a helyszíni ellenőrzés lezárásáig egyes kormányzati döntések késlekedése voltak a legfőbb kockázati tényezők. A tervjavaslat három változatban készült, az optimális változat és a Pénzügyminisztérium adatai közötti eltérés jelentős. Ennek egy része a központi bérintézkedés hatása, másik része az Egészségbiztosítási Alap ellátásaihoz kapcsolódik. Az Országos Egészségbiztosítási Pénztár által kialakított kiadási előirányzat és a biztos bevételek közti hiány összege rávilágít az állandósult forráshiányra, a megoldás szükségességére.

A kormányprogramban szereplő és a Számvevőszék által is több éve szorgalmazott helyi önkormányzati finanszírozási reform még nem bontakozott ki. Az önkormányzati feladatok és hatáskörök kor-

mányhatározatokban elrendelt felülvizsgálata nem történt meg. Az önkormányzati forrásszabályozás és támogatási rendszer 2003-ban, ha alapvetően nem is, de egyes elemeiben azonban változik. A javasolt módosítások a feladatokhoz jobban igazodó forráselosztás, az indokolatlan igénybevétel megakadályozását, a kormányprogramban megfogalmazott prioritások érvényesítését célozzák. Itt azonban meg kell említenem, hogy változatlanul nincs javaslat a budapesti forrásmegosztás kérdésének rendezésére.

A különböző bér- és szociálpolitikai intézkedések, valamint a kormányprogramban megfogalmazott egyéb feladatok megvalósítása közel 300 milliárd forint forráskiadás-növekedést jelent. Az állami támogatások, hozzájárulások, valamint a személyi jövedelemadóból átengedett bevétel növekménye nem nyújt fedezetet ezek teljes körére. A bérintézkedések fedezeteként a tervezéskor számításba vették a helyben maradó személyi jövedelemadó többletét és a saját bevételek várható növekményét is. A saját források központi bérintézkedések fedezeteként történő tervezése csökkenti az érintett önkormányzatok szabad rendeltetésű pénzeszközeinek nagyságát.

A dologi jellegű működési kiadások szinten tartására, az inflációs hatások ellensúlyozására a korábbi évekhez hasonlóan a központi támogatásokba, hozzájárulásokba 2003-ban sem épül be dologi automatizmus. Ezzel folytatódik az önkormányzatok saját bevételeinek bevonása a kötelező állami feladataik ellátásába. A bérintézkedéseknek a helyi intézményi sajátosságoktól függő eltérő fedezetigénye, valamint a normatív hozzájárulások, támogatások és a személyi jövedelemadó képződése közötti összhang hiánya a normatív szabályozás eszközeivel teljes körűen nem szüntethető meg, kiegészítő mechanizmusok alkalmazását igényli. A mutatkozó allokációs feszültségek miatt egyes önkormányzatoknál a működőképességet veszélyeztető forráshiány keletkezhet, illetve a forráshiányos önkormányzatok száma növekedni fog. A makrogazdasági feltételekkel, a költségvetési politika céljaival összhangban szigorodó önkormányzati forrásszabályozás így előtérbe helyezi a feladatok áttekintésének, rangsorolásának, a hatékonysági követelmények érvényesítésének igényét.

Tisztelt Országgyűlés! Tisztelt Elnök Úr! Összegzésként megállapítható, hogy az államháztartás pénzügyi rendszerének eddig megvalósult továbbfejlesztése mellett sem teszi lehetővé a jelenlegi tervezési rendszer a költségvetési előirányzatok minden szempontból megalapozott kimunkálását. Az államháztartás pénzügyi reformjának kere-

tében ezért többek között a tervezési folyamat továbbfejlesztését, új alapokra helyezését is meg kell valósítani. Úgy gondolom, hogy ebben a pénzügyminiszter úr egyetért velem.

A hatályos hazai jogrend előírásai szerint az Állami Számvevőszék véleményezési tevékenysége nem annak megállapítására irányul, hogyan tesz, tehet eleget a költségvetési törvényjavaslat a mindenkori gazdaságpolitikai programban foglaltaknak. Munkánk azt célozza, hogy a terjedelmes és szakmai szempontból érthető módon bonyolult költségvetési dokumentum tanulmányozásához a tisztelt képviselőknek támpontot adjunk, és jelezzük a költségvetési törvényjavaslat tartalmának megalapozottsága, prezentációja, törvényessége általunk helyesnek tartott vagy vélt helyzetét. Az általam tett szóbeli kiegészítés is ezt a képet igyekezett árnyalni.” (Taps.)