



Ülésnap	Napirend	Felszólaló
<b>2003. szeptember 16.</b> (Naplósám: 86.)	A Magyar Köztársaság 2001. és 2002. évi költségvetésének 2002. évi végrehajtásáról szóló törvényjavaslat, valamint az Állami Számvevőszék jelentése a Magyar Köztársaság 2002. évi költségvetése végrehajtásának ellenőrzéséről együttes általános vitája	<b>Dr. Kovács Árpád elnök (ex- pozé)</b>

---

DR. KOVÁCS ÁRPÁD, az Állami Számvevőszék elnöke, a napirendi pont előadója:

„Tisztelt Elnök Asszony! Tisztelt Országgyűlés! Tisztelt Államtitkár Úr! Kedves Kollégáim! Az Állami Számvevőszék hagyományos feladatának tesz eleget a költségvetés végrehajtásának helyszíni vizsgálatával és a zárszámadási törvényjavaslat törvényességi, valamint számszaki ellenőrzésével. Ezzel járul hozzá, mint a világ más, demokratikus országaiban működő, hasonló intézmények, az Országgyűlés költségvetési jogának gyakorlásához.

A törvényi előírásoknak megfelelően ellenőrzésünk megmutatja, hogy a költségvetés végrehajtásában jog- és hatáskörrel rendelkező szervek kötelezettségeiknek, törvényi felhatalmazásaiknak megfelelően tettek-e eleget, és az állami, valamint az önkormányzati költségvetés teljesítésének adatai valósághűen tükrözik-e az elmúlt évi pénzügyi folyamatokat, az Országgyűlés akaratát.

Ebből a szempontból a belső kontrollmechanizmusokra irányuló egyik korábbi ellenőrzésünk tanulságára szeretném fölhívni a figyelmet, amely szerint a vezetés és a belső ellenőrzés, irányítás gyengeségei ma nemcsak a gazdálkodás határfoka, hanem szabályossága és az elszámolások valódisága tekintetében is számottevő kockázatot jelentenek.

Kollégáimmal éppen ezért tartjuk előremutatónak, hogy a kormány elfogadta az államháztartás belső pénzügyi ellenőrzési rendszere megújításának stratégiáját. Így lehetővé válik az elszámolások teljesebb és szakszerűbb kontrollja is, mivel a zárszámadási törvény részeként módosuló államháztartási törvény egyértelművé teszi, hogy

a költségvetési szervek elemi beszámolóinak megbízhatóságát az Állami Számvevőszék módszertana alapján kell felülvizsgálni.

Ez a törvénymódosítás összhangban van az Országgyűlésnek az Állami Számvevőszék tevékenysége értékelésekor kifejezésre juttatott szándékával, ennek értelmében a zárszámadás megbízhatóságát tanúsító számvevőszéki vizsgálat a szükséges személyi, tárgyi feltételek megteremtése ütemében, fokozatosan teljes körűvé és zárt rendszerűvé tehető. Ennek természetszerű, a magyar ellenőrzési rendszerben új minőséget jelentő következménye, az önök akaratából, hogy az Állami Számvevőszék nemcsak hibalistát bocsát a tisztelt Országgyűlés rendelkezésére, hanem nyilatkozik arról is, mint államtitkár úr erre utalt, hogy mely költségvetési szervek beszámolóit fogadhatók el, melyek csak korlátozással, illetve esetenként nem. Így a zárszámadás terhe a Pénzügyminisztérium mellett a teljes kormányzati apparátust terheli.

Tisztelt Országgyűlés! Az önök előtt fekvő jelentésünkben foglaltakat nem szeretnénk megismételni. Fontosnak tartom azonban ráirányítani a figyelmüket az elmúlt évi költségvetési gazdálkodás néhány meghatározó jellemzőjére. A legalapvetőbb, hogy az államháztartás finanszírozása biztosítható volt, bár a 2002. évi költségvetési előirányzatok az évközi, hangsúlyozom, alapvetően szabályszerű módosítások folytán jelentősen változtak.

Ugyanakkor a költségvetési véleményeinkben évről évre jeleztük az előirányzatok megalapozottságával, a tervezés rendszerével kapcsolatos gondokat, a végrehajtás, a beszámolás alkalmával váratlanul minősített tényezők többségét sem tartjuk másnak, mint tervezési hibákra visszavezethető hiányosságnak. Az előirányzatok kialakításában, illetve azok módosításában is kifejezésre jut, hogy a napi ügyek szorításában a hosszú távú érdekek rendszerint alulmaradnak a rövidtávon érvényesíthető előnyökkel szemben. A zárszámadásból és annak ellenőrzéséből, mint sajátos tükörből kitűnik, hogy a hosszú távú stratégiai elgondolások érvényesítése csak szilárd, parlamenti egyetértésre támaszkodó elhatározás mellett érhető el.

Az államháztartás elmúlt évi, mintegy 10 ezermilliárd forintos aggregált kiadásából a központi költségvetésben több mint 5800 milliárd forint jelent meg. Ez úgy alakult ki, hogy a központi költségvetés mérlegének elmúlt évi főösszegei és a hiány számottevően meghaladták a többszöri változtatásokkal meghatározott előirányzatokat is. Az Országgyűlés által elfogadott utolsó módosítás a múlt

év december 29-étől lépett hatályba, a központi költségvetés egyenlege végül az ekkor előírt hiányt is túllépte több, mint 250 milliárdal. Megjegyzem, ennek jelentős része a különböző társadalombiztosítási alapokkal kapcsolatos kiadásokhoz kapcsolható, részben tervezési hibaként is értékelhető.

Köztudott és lényeges, hogy az államháztartás finanszírozási igénye az eredeti és a módosított finanszírozási tervekhez képest is kedvezőtlenebb volt. A kincstári kör 1570 milliárd forintos hiánya közel 28 százalékkal fölülmúlta a módosított éves előirányzatot, az államháztartás egészének pénzforgalmi szemléletű hiánya pedig a GDP közel egytizedét tette ki. A teendőket érzékelteti, hogy az államadósság 2002 végén mintegy 20 százalékkal volt magasabb a 2001. évi záróértéknél és erősen megközelítette - elnézést a szakzsargonért - a maastrichti konvergenciakritérium 60 százalékos határértékét.

A társadalombiztosítási alapok bevételei között mind nagyobb mértékben jelenik meg a központi költségvetés pénzeszközátadása. Ez a Nyugdíj-biztosítási Alap bevételeinek több mint 20 százalékát, az Egészségbiztosítási Alap bevételeinek mintegy 16 százalékát tette ki. Nem sikerült változtatni azon a tendencián, hogy egyes egészségügyi ellátások kiadásai alultervezettek. Az Állami Számvevőszék erre évek óta felhívja a figyelmet. Tapasztalataink megerősítik, hogy a központi költségvetési szervek tartozásállománya is kedvező, a futamidő és adósságnem szerinti szerkezetében az elmúlt évben is javult, és aránya a növekvő előirányzatokhoz képest jelentősen csökkent.

Nem így az önkormányzatoknál. A helyi önkormányzati költségvetések egyensúlyi helyzetét nem sikerült javítani az elmúlt évben sem. Működési forráshiányuk mérséklésére az önkormányzatok közel fele kapott támogatást a központi költségvetésből, ennek ellenére működési hitelek állománya is jelentősen növekedett, az 1997 és 2001 közötti időszakban megháromszorozódott, és az elmúlt évben még tovább nőtt.

Ellenőrzéseink azt is megmutatták, hogy 2002-ben sem érvényesült a címzett és céltámogatások, az egyéb állami támogatások, valamint az úgynevezett fejezeti előirányzatok együttes kezelése. Mindez visszavezethető arra, hogy nem történt érdemi előrelépés a forráskoordináció tekintetében. A mindennapi gazdálkodási gyakorlatot érinti, hogy az előző évekhez hasonlóan a Pénzügyminisztérium a 2001. évi pénzmaradványokat is késedelmesen hagyta jóvá, ezért a felületei szervek sem tarthatták be a határidőt. Az intézmények így

maradványukhoz, ami jellemzően kötelezettségvállalásokkal terhelt volt, csak 2002 végén juthattak hozzá, és ez a kedvezőtlen gyakorlat 2003-ban sem változott.

Tisztelt Országgyűlés! Hölgyeim és Uraim! A zárszámadás tárgyalása - a magyar törvényhozás történelmi hagyományaiból merített kifejezést használva - nem pusztán a felmentvény megadására szolgál, hanem meggyőződésem: közös dolgaink és gondjaink áttekintésére is jó alkalmat ad. Mikor, ha nem éppen most ajánlaná a tisztelt képviselők figyelmébe az Országgyűlés pénzügyi-szakmai ellenőrző szervezete az államháztartás működésével összefüggő néhány tapasztalatát, felvetését? A 2002. évi zárszámadásban foglaltak is érthetővé teszik, hogy a nemzetgazdaság versenyképességének javítására és további modernizációjára való törekvés nem nélkülözheti a kiugróan magas költségvetési hiány mérséklését. Ennek jegyében időről időre, így most is előtérbe kerül, és hangsúlyt kap az úgynevezett takarékos állam megteremtése.

A költségvetés véleményezésénél minden évben szóvá tesszük, hogy egy helyben topog az állami és önkormányzati feladatok elhatárolásának, az intézményi feladatstruktúrának a felülvizsgálata. A takarékos állam megvalósítása érdekében szükséges, elengedhetetlen szakmai megalapozásban így előremutató gyakorlati elmozdulás nem történik. Márpedig a karcsúbb, takarékos állam, a korszerű közigazgatás kialakítása korántsem egyszerű intézkedéssorozat és nem is - hangsúlyozom - lineáris létszámcsökkentés kérdése, hanem olyan stratégiai kérdés, amely előmozdíthatja a hazai gazdaság stabil állapotának megőrzését, a nemzetgazdaság egyensúlyi növekedési pályára állítását. Mindez feltételezi, hogy a korszerűsítés olyan átgondolt folyamat legyen, amely körültekintő előzetes hatásvizsgálatokra támaszkodik.

A pénzügyi ellenőrzés tapasztalatai bizonyítják, milyen következményei vannak, ha nem számolunk azzal, hogy egy-egy részterületen kezdeményezett még oly racionális változás hogyan hat a közszféra, az államháztartás egészére, illetve alrendszerre vagy éppen a foglalkoztatási viszonyokra. E körben kétségkívül szükség van azoknak az igényeknek és követelményeknek a figyelembevételére is, amelyeket az Európai Unióhoz való csatlakozás állított a közszféra elé, és amelyek megvalósítása még nem teljes. Itt elsősorban az uniós támogatások fogadására és ehhez kapcsolódóan a pénzügyi ellenőrzésre gondolok. Ezeket a lépéseket meg kell tennünk, s nemcsak

európai uniós csatlakozásunk külső kényszere, de magunk miatt is, a magyar adófizetők érdekeinek védelmében.

Ezzel összefüggésben a magam részéről, kollégáim nevében is fontosnak, lényegesnek tartom, hogy az úgynevezett üvegsebtörvény gyakorlati érvényesüléséhez a pénzügyi ellenőrzés működési feltételei is igazodjanak, erőforrásaink tegyék lehetővé újszerű feladataink elvégzését. Sajnos, mind ez ideig ehhez az Állami Számvevőszék számára - most a 2003-as feladatok indítására gondolva - nem biztosították a forrásokat, annak ellenére, hogy a parlamenti vita során minden képviselőcsoport hangsúlyozta ennek szükségességét.

Tisztelt Képviselő Hölgyek és Urak! Szeretném szíves figyelmükbe ajánlani, hogy zárszámadási jelentésünk részletekbe menően ad képet a számvevőszéki ellenőrzések nyomán született javaslatokról, azok valóra váltásáról és sajnos nem kis részben a megvalósítás késlekedéséről, elmaradásáról is. Tudom, a javaslatok, mondjuk így: sorsa, megvalósításuk, vagy a megvalósítás késése nem egyszerűen elhatározás kérdése. Túl a rövid és hosszú távú érdekek már említett, pénzügyi folyamatokban markánsan visszaköszönő harmonizációs gondjain, nyilván a meghatározó gazdasági összefüggések befolyásolják a kezdeményezések, javaslatok hasznosításának lehetőségeit és korlátait. Javaslataink, a kedvező változásokat előmozdítani szándékozó kezdeményezéseink, szeretném remélni, hitelessé teszik a zárszámadás tárgyalása kapcsán a pénzügyi rendszer, az államháztartás működésére vonatkozó következtetéseinket, megelőző jellegű problémafeltárásainkat. Éppen ennek bázisán, erre támaszkodva hangsúlyozom, hogy a versenyképesség erősítése, a modern és takarékos államigazgatás kialakítása, általában a hatékonysági változások megalapozása és megvalósítása rövid és hosszú távon feltételezi és igényli a pénzügyi folyamatok kiszámíthatóságát, átláthatóságát és ennek szerves részeként a teljes körű és tételes elszámoltathatóságot is.

Tisztelt Országgyűlés! Szeretném az önökkel való személyes találkozás megtisztelő lehetőségét arra is felhasználni, hogy a zárszámadást érintő többéves ellenőrzési tapasztalataink sorából néhányat felvilágosítva rávilágítsak arra, milyen tipikus kockázatokkal kell számolnunk az elszámolás, a beszámolás, illetve a közpénzek felhasználása körében, ha nem sikerül megszüntetni az ellenőrzéseink által feltárt visszatérő hiányosságokat.

Az Állami Számvevőszék tapasztalatai alapján elmondható, hogy az elmúlt több mint egy évtized során a zárszámadás pénzügyi, technikai összeállítása, részletessége részben a kincstári rendszernek, részben a Pénzügyminisztérium, részben az Állami Számvevőszék folyamatos észrevételeinek, munkálkodásának köszönhetően javult. Messze egyetértek itt államtitkár úrral. Ugyanakkor a pénzügyi, beszámolási rendszer fejlődésével más jellegű hibák kerültek és kerülnek előtérbe. A kockázatok súlypontja az összeállítás technikai megvalósításáról egyre inkább a tartalmi hiányosságokra, illetve az állami feladatok ellátásában bekövetkező változásokból adódó, költségvetésen kívüli finanszírozási megoldásokra helyeződik át. Mindez rávilágít arra, hogy az átláthatóság és az elszámoltathatóság teljes körű érvényesítése érdekében halaszthatatlan a beszámolási rendszer egészének évek óta hiányolt átfogó szabályozása és a többször sürgetett államszámviteli rendszer kialakítása.

A 2002. évi zárszámadási törvényjavaslat sem mentes attól, hogy jó néhány, adott esetben tizenöt törvényi módosítást tartalmazzon. A módosítások időszerűsége nem vitatható. A törvénycsomag azonban ismételen arra enged következtetni, hogy a tervezés - az új meg új kihívásokkal teli, változó környezetben - sajnos zaklatott körülmények között, alkalmazkodási problémákkal terhelt zajlik, ráadásul az elmúlt évek vitáiból leszűrt tapasztalatok azt mutatják, hogy ezek a törvénymódosítások a vita során elvonják a figyelmet a zárszámadási kérdések tartalmi ügyeiről.

Hasonlóképpen visszatérő és megoldatlan probléma, korántsem csak elszámolási, illetve zárszámadási kérdés, hanem a tisztánlátást, végző soron a gazdaságfejlesztési politikát is befolyásoló gond, hogy az állam vagyonáról évek óta nem áll rendelkezésre aktuális, teljes körű, egységes nyilvántartás, a kezelő szervezeteknél pedig hiteles kimutatás. Az államháztartás alrendszerei vagyonának egységes szemléletű adatrendszere egyetlen zárszámadásban sem jelent meg eddig. A nyilvántartás, az értékelés gondjai, az átértékelések olyan sajátos következménnyel is járhatnak, mint az önkormányzati alrendszerben, ahol a legutóbbi átértékelés nyomán a nyilvántartott eszközök értéke egyik évről a másikra közel megkétszereződött.

Itt jegyzem meg, általában is elmondható, hogy számos tennivaló van a különböző állami irányító szervek adatbázisainak összevethetősége és egyezősége tekintetében. Ezért említem meg, hogy a Központi Statisztikai Hivatal napokban zárult számvevőszéki ellenőrzése kapcsán is javasoltuk, hogy kezdeményezzék a nemzeti vagyon

megbízható statisztikai nyilvántartása európai uniós módszerei széles körű alkalmazását, ezzel is hozzájárulva az Állami Számvevőszék által évek óta hiányolt vagyonmérlegek pótlásához és kiegészítéséhez.

A nemzetgazdaság, illetve közelebbről az államháztartás körében is jelentős kockázatot jelent, hogy a jogalkotásról szóló törvény szabályozása ellenére az előterjesztők rendszerint nem, vagy nem teljes körben mutatják be a szükségesnek tartott változtatás társadalmi, gazdasági és szakmai körülményeit, a javaslat konkrét hatásait a költségvetésre. Ez összefügg a költségvetési törvények megalapozottságának kérdéseivel is. Erre utaltam, amikor a takarékos állam megteremtését szolgáló változások kapcsán felhívtam a figyelmet a hatásmechanizmus teljes körű előzetes vizsgálatának, a kölcsönhatások, a következmények, a körülmények feltérképezésének fontosságára.

A kilencvenes évtized közepén még egy híján harminc elkülönített állami pénzalap működött. Az államháztartási reform ezeket megszüntette és a költségvetésbe integrálta. Azt mondhatjuk, hogy ily módon alakult ki az úgynevezett fejezeti kezelésű előirányzatok rendszere. A fejezeti kezelésű előirányzatok államháztartáson kívüli felhasználása része az államháztartási modernizációnak, ezzel kapcsolatban a feladatteljesítés minősége, hatékonysága fokozott súllyal merül fel. Vizsgálataink feltárták, hogy a költségvetést így elhagyó pénzeszközök hasznosításának minisztériumi ellenőrzése nem az átadott közpénzek súlyának megfelelő.

A fejlett országokban mindinkább jellemzővé válik, hogy egyre több az érintkezési pont a közszféra és a versenyszféra között. A realgazdaságban kooperáció és kölcsönös egymásra utaltság bontakozott ki, ami együtt jár azzal, hogy megváltozik a közpénzek mozgásának útvonala.

A minisztériumok - összefüggésben az államháztartás modernizációjával, a költségvetési szolgáltatások államháztartáson kívüli szervezetek általi megvalósításával - egyre több alkalommal adnak át költségvetési pénzeszközöket gazdasági szervezetek, közhasznú társaságok bankszámláira. Ellenőrzési tapasztalataink azt támasztják alá, hogy e szervezetek folyamatos feladatellátásához gyakran csak az átadott források töredéke szükséges a tárgyévben vagy az azt követő évben. A társaságok az így keletkezett, úgymond, szabad pénzeszközeikből rendszeres kamatjövedelemhez jutnak, hiszen a rájuk

bízott közpénzeket a gazdasági társaságokról szóló törvény jelenlegi előírásai alapján kötetlenül, az általuk legkedvezőbb hasznosítási módnak megfelelően fektethetik be. Mivel a finanszírozás nem igazodik a feladatok teljesítéséhez, ezért az így elért kamatjövedelem akár burkolt, s nem szándékolt állami támogatásként is felfogható.

A költségvetés szempontjából ez a gyakorlat a jelenlegi helyzetben különösen kockázatos; a tapasztalt szabályozási és finanszírozási gyakorlat mellett kialakult visszás helyzetben már az is kedvezőnek tekinthető, ha a költségvetésből átadott milliárdokat a gazdálkodó szervezetek évekig csak bankszámláikon pihentetik, és nem végeznek velük nagykockázatú befektetéseket.

Tájékoztatom önöket, hogy az üvegsebprogram lehetőségeit kihasználva az Állami Számvevőszék a jövőben fokozott súlyt fektet a versenyszférába kihelyezett pénzeszközök hasznosításának ellenőrzésére, a rendszerbeli és szabályozási ellentmondások feltérképezésére.

Tisztelt Országgyűlés! Ezúton is az önök szíves figyelmébe ajánlom, hogy évről évre jeleztünk néhány jogbiztonságot is sértő - nevezzük így - sajátos jogtechnikai megoldást. Ezek jellemzően éppen a zárszámadási törvényekben jelennek meg. Miért neveztem ezeket jobb híján sajátos megoldásoknak? Azért, mert az államháztartási gazdálkodás legfontosabb elveit és szabályait előíró törvénynek, az államháztartási törvénynek ilyen, vagy olyan okokból gyakorlatilag a figyelmen kívül hagyását, vagy - legyünk bátrak kimondani - ép-penséggel tudatos megkerülését jelentik. Közelebbről és konkrétan a visszatérően megvalósuló adósságátvállalásokra, adósságelengedésekre, a befizetések elengedésére, illetve egy-egy esetben a pótköltségvetés benyújtásának elmaradására gondolok. Az államháztartás alaptörvényében, az államháztartási törvényben korántsem véletlenül szerepelnek ezek az, úgymond, fékek. S ha ez így van, akkor a vázolt gyakorlat - ne vegyék rossz néven - rossz irányba mutat. A szóban forgó sajátos jogtechnikai megoldásokkal a mindenkorri kormányok, s előterjesztéseik nyomán, végső soron az Országgyűlés jóváhagyásával akarva-akaratlanul szabad út nyílik a hiány növelésére.

Jelentésünk lezárásakor még nem állt rendelkezésünkre az önök előtt levő teljes törvényjavaslat. Ezért külön levélben kellett a kormány, az Országgyűlés vezetőihez és a parlamenti bizottságok elnökeihez fordulnom, mert a normaszövegben található olyan előírások, amelyek tartalmával az Állami Számvevőszék - felállításánál fogva -

nem érthet egyet. Mégpedig azért, mert törvényerőre emelkedésük a költségvetési fegyelem fellazulását jelentené, ami merőben ellentétes mindazokkal az erőfeszítésekkel, amelyek az államháztartás működésének korszerűsítésére, az átláthatóság és az elszámoltathatóság megerősítésére irányulnak.

Tisztelt Elnök Asszony! Tisztelt Országgyűlés! Úgy vélem, mindent egybevetve gazdag tapasztalatokat hozott a 2002-es év. Jelentésünk az eddigieknél jóval részletesebb kritikai képet ad az elmúlt évi költségvetés végrehajtásáról. Emellett a zárszámadás körében a legfontosabb, zömében évek óta jellemző, általánosítható tanulságokra is ráirányítja a figyelmet. Ily módon, úgy gondolom, munkánk egyre jobban igazodik az Országgyűlés által elfogadott és megfogalmazott elvárásokhoz. Élünk az Országgyűlés által biztosított lehetőséggel és remélem, európai igényességű, korszerű módszerrel, a fejezetek kiadási főösszegének mintegy harmadát lefedő tanúsító típusú ellenőrzéssel tettünk eleget törvényi kötelezettségünknek.

A legközelebbi zárszámadási beszámolást és annak ellenőrzését már az Európai Unió tagjaként éljük meg. Az összes hiba mellett úgy véljük, költségvetési rendszerünk fokozatosan fejlődik, s ha megteszünk mindent, ki fogja állni az Európai Unió próbáját is. Az államháztartás korszerűsítéséhez és annak megbízható, átlátható működéséhez szeretne az eddigiekhez hasonlóan a jövőben is hozzájárulni az Állami Számvevőszék.

Tisztelt Országgyűlés! Hölgyeim és Uraim! Köszönöm a kormányzati szerveknek és kiemelten a Pénzügyminisztériumnak a korrekt, kolleгиális együttműködést. Végül engedjék meg, hogy megragadjam az alkalmat, és ismételten megköszönjem az Országgyűlés részéről megnyilvánult biztatást és segítőkészséget, amire a továbbiakban is számítunk, amikor az adófizető állampolgárok szolgálatában mindent megteszünk törvényi kötelezettségeink teljesítésére.

Tisztelt Országgyűlés! Köszönöm szíves figyelmüket.” (Taps.)