



Ülésnap	Napirend	Felszólaló
2004. szeptember 21. (Naplószám: 166.)	A Magyar Köztársaság 2003. évi költségvetésének végrehajtásáról szóló törvényjavaslat és az ehhez kapcsolódó állami számvevőszéki jelentés általános vitája	Dr. Kovács Árpád elnök (expozé)

DR. KOVÁCS ÁRPÁD, az Állami Számvevőszék elnöke:

„Tisztelt Országgyűlés! Tisztelt Elnök Úr! Hölgyeim és Uraim! Most, amikor az Állami Számvevőszék az Országgyűlés költségvetési joga gyakorlásának előmozdítására bemutatja jelentését az elmúlt évi költségvetés végrehajtásának ellenőrzéséről, ezt azzal a szándékkal is teszi, hogy tanúsítsa: a zárszámadási törvényjavaslat – hangsúlyozom: mint dokumentum - megbízhatóan és valós képet nyújtva ad számot az előző évi költségvetés teljesítéséről. Évről évre ugyanis azt tapasztaljuk, hogy a pénzügyminisztériumi szakemberek által jelentős munkaerő-ráfordítással összeállított és az Országgyűlés elé terjesztett törvényjavaslat belső összhangját tekintve javul. Itt szeretném megjegyezni, hogy az Állami Számvevőszék beszámolóját független könyvvizsgáló auditálta, és azt hitelesnek minősítette; tehát az ellenőr is ellenőrzött.

Felszólalásom, expozém is azt a célt szolgálja, hogy a legfontosabb tapasztalataink és következtetéseink rövid összegezésével rávilágítsak a költségvetés végrehajtásának kedvező és kedvezőtlen jellemzőire, az ezek mögött meghúzódó főbb tényezőkre, így mindenekelőtt a tervezés dilemmáira, bizonytalanságaira és hiányosságaira is. A teljes körű, szabályszerű és korrekt elszámolás a költségvetés végrehajtásáról sajátos tükrökre az államháztartás, a pénzügyi-számviteli rendszer hitelességének. Az Állami Számvevőszék elsődleges fontosságúnak tartja, hogy megbízható értékelést adjon a költségvetés végrehajtásáról, valamint az arról szóló törvényjavaslatról is.

A megkülönböztetett figyelmet érzékelteti az, hogy ez az ellenőrzés az ÁSZ legnagyobb volumenű feladata, amely éves ellenőrzési kapacitásának mintegy negyedrészt és költségvetésének ötödrészt

igényli. A mostani ellenőrzés kapacitás felhasználása 16 százalékkal meghaladja az előző évit, amely arra vezethető vissza, hogy az Országgyűlés határozataival is támogatott, tudatosan tervezett programnak megfelelően évről évre növekszik az ellenőrzés mélysége, és az ellenőrzés tárgyát képező pénzfolyamatoknak a legjobb nemzetközi gyakorlatnak megfelelő, úgynevezett financial audit eljárással vizsgált lefedettsége.

Ezúttal a központi költségvetés elmúlt évi bevételi főösszegének mintegy 90 százalékára, kiadási főösszegének megközelítőleg a háromnegyedére, egészen pontosan 72,8 százalékára terjed ki a zárszámadási adatok megbízhatóságát tanúsító pénzügyi szabályszerűségi ellenőrzés, ami azonban csak akkor válhat teljessé, ha a kiadási főösszeg további 27,2 százaléknak megbízhatósági ellenőrzése az illetékes kormányzati szervek részéről mielőbb megvalósul. Ezt kilátásba helyezi két, ez év júliusában, valamint augusztusában hozott kormányhatározat. Reméljük - és a tárgyalásaink a Pénzügyminisztérium vezetésével erre biztatnak -, ezek meg fognak valósulni. Hozzá kell tennem, hogy ebben az évben az ellenőrzés követelményszintjét, az úgynevezett lényegességi küszöböt, azaz a kiadási főösszegre vetített elfogadható hibahatárt szigorítottuk, az a korábbi 3 százalékkal szemben most 2 százalék, tehát az Országgyűlés egyre kevésbé csak egy hibalistát kap, hanem minősítjük a kis- és a nagyhiba közti különbségeket is.

Tisztelt Országgyűlés! A központi költségvetés és a társadalombiztosítási alapok hiányának jelentős növekedése meghatározta az államháztartás több mint 30 százalékkal kedvezőtlenebb pozíciójának kialakulását a módosított törvényi előirányzatokhoz képest is. Bár a tényadatok számottevően eltértek a költségvetési tervben elfogadottaktól, és a 2003. évi nettó finanszírozási igény a kincstári elszámolás alapján 27 százalékkal meghaladta a 2003. évi finanszírozási tervben szereplő összeget, az államháztartás - ugyan romló adósságpozíció mellett, de rögzíteni kell - finanszírozható maradt. Tény, hogy a gazdasági környezet változásai folytán a finanszírozási tervet az elmúlt évben a pénzügyminiszter jóváhagyásával négy ízben is módosítani kellett, és az ellenőrzés arra is rámutatott, hogy egy esetben a miniszteri jóváhagyás csak öt hónappal a módosítást követően történt meg. Ily módon ezalatt a finanszírozás nem az aktuális finanszírozási terv alapján valósult meg.

Fontosnak tartom ráirányítani a tisztelt képviselő hölgyek és urak figyelmét arra, hogy a költségvetési tervezés megalapozottsága korántsem teljes. A tervszámok nem álltak megfelelő összhangban a prognosztizálható reálfolyamatokkal, következésképpen a valós finanszírozási igényekkel sem. A költségvetési javaslat ismételt korrekciói már csak azért is elengedhetetlenek voltak, mert a gazdasági folyamatok iránya és karaktere 2003-ban az év közepén számottevően változott.

A fiskális politika az év közepétől szigorodott. Az év második felében az élénkülő külpiaci konjunktúra hatására az üzleti szféra is reagált a javuló piaci környezetre.

Tisztelt Országgyűlés! Amint arra több ismert elemzés is rámutatott, és ellenőrzéseink is megerősítik, a makrogazdasági folyamatok alakulása az elmúlt évben jelentősen eltért a költségvetés készítésekor, illetve elfogadásakor feltételezettektől. S rögtön hozzáteszem, a benyújtott és az elfogadott költségvetés között is jelentékeny eltérések voltak, és az év során - mint említettem - további jelentős korrekciókra került sor, mert a jóváhagyott költségvetési előirányzatok alól - ha szabad így kifejeznem magamat - kicsúszott az azokat meghatározó makrogazdasági alap.

Aligha tagadható, hogy a vázolt körülmények között mind a költségvetés megalapozása, mind pedig végrehajtásának kézben tartása és a szükségessé váló korrekció levezénylése különösen bonyolult és nem mindenkor egyszerűen megoldott feladat maradt. Ennek következtében 2003-ban sem sikerült megteremteni a hiány középtávú mérséklésének alapjait, a korábbi kiadások mellett újabb elkötelezettségek jelentek meg, amelyeket a következő évek költségvetésében kell rendezni.

A felelősen gondolkodó számvevő nem tehet mást, mint - elismerve a tervezés és a vezénylés nehézségeit, valamint a külső okok megkehlhetetlen hatásait is - arra hívja fel a figyelmet, hogy érdemben, számottevően szükséges javítani a költségvetés információs és szakmai megalapozottságát. Ez alighanem csak oly módon váltható valóra, ha javul a közgazdasági-makrogazdasági alapvetés, ami viszont kétségkívül körültekintő stratégiát és az évek óta visszatérően igényelt reformkonceptiók kialakítását, konzisztenciájuk biztosítását és a megvalósításukat szolgáló programok kialakítását feltételezi.

Belátható időn belül nem számolhatunk a nemzetgazdaság, ezen belül az államháztartás működési feltételeinek kedvezőbbé válásával. Ellenkezőleg, az erősödő világgazdasági verseny, a belső strukturális átalakítások sürgető igénye, az európai uniós tagságból adódó sajátos követelmények, a közszféra és a közigazgatás modernizálása - hogy csak néhány példát említsek - továbbra is roppant bonyolultá teszik a sokszor egymást keresztező prioritások körülményei között a költségvetés kialakítását.

Itt jegyzem meg, hogy valószínűleg érdekes eredményt hozna a költségvetési prioritások és megvalósításuk idősoros áttekintése, emellett az elkövetkezendő évek tervezéséhez is adalékot szolgáltathatna.

Erre is tekintettel az Állami Számvevőszék megítélése szerint nem lehet eltekinteni a pótköltségvetési törvényjavaslatra vonatkozó előírás módosításától. Messzemenőig örülünk annak, hogy a Pénzügyminisztérium egyetért ezzel a törekvésünkkel. A ma érvényes szabályozás ugyanis - amint arra természetesen jelentésünkben is felhívjuk a figyelmet - voltaképpen garantáltan mentesíti a mindenkori kormányt a pótköltségvetés-készítési kötelezettség alól. Ennélfogva végső soron korlátozza az Országgyűlést költségvetési jogának gyakorlásában, és nem fejt ki kellő késztetést a tervszámok megalapozottabb kialakítására és a fegyelmezettebb gazdálkodásra.

A tisztelt képviselő hölgyek és urak rendelkezésére álló jelentésünk megállapításait természetesen nem szándékozom megismételni, ezért csak néhányat állítok most reflektorfénybe azok közül, amelyeket a zárszámadás tipikus és visszatérő, ismétlődő hiányosságaiként voltunk kénytelenek megállapítani. Az államháztartás működésében, a nemzetgazdaság fő folyamatainak bonyolult kölcsönhatásban álló rendszerében általában nem lehet rövidtávon, egyik évről a másikra gyökeres változásokat, fordulatokat elérni. Mindazonáltal így is tanulságos, hogy bizonyos vonatkozásokban szinte szó szerint ismételném most az egy éve, az akkori zárszámadáshoz kapcsolódó expozémban elmondottakat.

Nem a teljesség igényével, csupán szemléltetésként mutatok rá arra, hogy az államháztartás finanszírozási igénye az eredeti és a módosított finanszírozási tervekhez képest akkor is, most is kedvezőtlenebb volt. Minden évben szóvá tehetjük, hogy az állami feladatok át gondolása és az intézményi feladatstruktúra felülvizsgálata vontatottan halad, ami persze nem kizárólag és nem is elsősorban a pénzügyi

kormányzat vagy az érintett intézmények hibája, hanem társadalom- és gazdaságpolitikai alapkérdések, rendezőelvek tisztázásának igényére is ráirányítja a figyelmet.

Folytathatom azzal, hogy az állam vagyonáról évek óta nem áll rendelkezésre aktuális, egységes és teljes körű nyilvántartás, a kezelő szervezeteknél pedig hiteles kimutatás. Nagy öröm, hogy ez végre el fog készülni, de szeretném már most jelezni, hogy ennek az adatbázisnak a naprakészen tartása legalább akkora erőfeszítés lesz, mint magának az adatbázisnak az előállítás. Ezt tükrözi az is, hogy például - a kimutatások szerint - az utóbbi néhány év alatt a helyi önkormányzatok vagyona a háromszorosára nőtt. Aligha hihető, hogy ez valós vagyonszaporulat. A mindennapi gazdálkodási gyakorlatot nehezíti, hogy a Pénzügyminisztérium továbbra is adós az előirányzat-maradványok határidőre történő jóváhagyásával.

Az is évek óta visszatérő és rendszerbeli megoldást igénylő felvetésünk, hogy az átláthatóság és az elszámoltathatóság teljesebb érvényesítése érdekében sürgető a zárszámadási beszámolórendszer egészének korszerű és átfogó szabályozása, nem kevésbé az államszámviteli rendszer kialakítása. Ennek szükségességére ismétlődően e helyről is föl hívom a figyelmet, és a szükségességre az is figyelmeztet, hogy az Európai Unió legfontosabb pénzügyi jogszabálya, ami világos rendbe foglalja az ezzel kapcsolatos teendőket, rendelkezésünkre áll, és példaként érdemes lenne felhasználni.

Ezek mellett a tisztelt képviselő urak szíves figyelmébe ajánlom néhány további fontosabb megállapításunkat. A megalapozott, kiegyensúlyozott költségvetés készítéséhez elengedhetetlen az egyes alapvető költségvetési kérdésekben a megújulás. Ahhoz, hogy ez megtörténjen, szükséges a finanszírozható állami feladatok meghatározása, az előrelépés a nagy közösségi ellátórendszerek megújításában, a feladatok megosztása a központi és a helyi igazgatási szintek között, az ellátás teljesítménykövetelményeire vonatkozó mennyiségi és minőségi kritériumok meghatározása, illetve a párhuzamos finanszírozási rendszerek felhasználása és felszámolása.

A költségvetés végrehajtásának ellenőrzése keretében minden évben rámutattunk arra a kedvezőtlen tendenciára, hogy a fejezeti kezelésű előirányzatok maradványösszegei folyamatos növekedést mutatnak. A maradványok keletkezése jellemzően a döntési mechanizmusok, eljárások elhúzódásával és a bevételek realizálásának időben eltérő

alakulásával függ össze. A fejezeti kezelésű előirányzatok pályázati szempontjai között a céltól eltérő felhasználás szankcionálását is indokolt kimunkálni.

2003-ban elmaradt azon fejezetek által alapított gazdasági társaságok működtetésének felülvizsgálata, a veszteségforrások felszámolása, melyeket előző évi zárszámadási jelentésünkben feltártunk. Tapasztalataink szerint a nem központi költségvetési szervek vonatkozásában a támogatáspolitikai felülvizsgálata, a közpénzen alapított és működtetett gazdasági társaságok közreműködésével létrehozható újabb társaságok tekintetében pedig a szabályozórendszer szigorítása indokolt.

Tisztelt Hölgyeim és Uraim! Az ellenőrzés megállapításai és azok sorában a legutóbb említettek alapján is a kormánynak 10, a Pénzügyminisztériumnak 21, összességében a különböző címzetteknek kereken 70 javaslatot tettünk. A javaslatok tartalma, belső struktúrája azt tükrözi, hogy zömében a korrekt és valósághű nyilvántartások megteremtése, a költségvetési gazdálkodással összefüggő irányítás, belső kontroll és bizonyos fokig a vezetési kultúra némely hiányosságainak kiküszöbölése áll előtérben. Ezt juttatja kifejezésre például, hogy a fejezetek vezetőinek figyelmébe ajánlottuk a minősítő véleménnyel ellátott beszámoló jelentések alapján szükséges intézkedéseket, a költségvetési szervezetek belső szabályzatainak teljesebbé tételét és tartalmi korrekcióit, a belső ellenőrzés hathatós működésnek megszervezését.

Vannak olyan javaslataink, amelyek egyes területeken a költségvetési pénzfelhasználás esetleg hiányzó vagy nem megfelelően meghatározott elvi alapjai kialakításának szükségességére irányulnak. Kiemelést érdemel ezek sorában a kormányhoz intézett javaslatunk, hogy alakítsa ki a Munkaerő-piaci Alapból folyósítható különböző ösztönzési támogatások elvi alapjait és annak megfelelő jogszabályi háttérét, vagy a Pénzügyminisztériumnak címzett ajánlásunk, hogy kezdeményezze a közoktatáshoz kapcsolódó egyes normatív, kötött támogatási jogcímek igénybevételi feltételeinek korszerűsítését. Hasonló karakterű a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszternek adott javaslat, hogy alakítsa ki az egyes agrárgazdasági támogatásokhoz kapcsolódó ügyintézési folyamat egészére kiterjedő, részletes eljárásrendet.

Természetesen a kormány figyelmébe ajánlott javaslat szól a pótköltségvetés készítésére vonatkozó rendelkezés módosításáról, emellett egyébeken mellett arról, hogy tegyék alkalmassá a központosított illetményszámfejtő rendszert funkciójának ellátására, ez ugyanis nem működik. Az előirányzat-maradványt a jogszabályban előírt határidőre pedig, arra kérjük a pénzügyminisztert, hogy hagyja jóvá. És amint már utaltam arra, mint az évek során visszatérően, ezúttal is kértük a pénzügyminisztert, tekintse át és szabályozza a zárszámadási törvényjavaslat szerkezetét és tartalmát.

Tisztelt Országgyűlés! Hozzászólásomban nem vállalkozhatom arra, hogy hosszabban fejtegessem adott esetben a zárszámadás, illetőleg a költségvetési politika, a tervezés, a végrehajtás, az államháztartás, valamint tágabban a közszféra és a versenyszféra új tartalommal telítődő kapcsolatrendszerének meghatározó jellemzőit, a tipikus hibák kiküszöbölésének és az előrelépésnek a legfontosabb teendőit. Mindössze azt szeretném a tisztelt képviselő hölgyek és urak számára jelezni, hogy az ilyen és ehhez hasonló kérdésekkel az arra hivatott állami, kormányzati, önkormányzati szervek, kutatási műhelyek intenzíven foglalkoznak, és az Állami Számvevőszék is figyelemmel kíséri a szakkérdéseket, és képes és kész e tárgyban véleményt formálni, s megfelelő módon és fórumokon figyelemfelhívó ajánlásokkal is élni.

Ellenőrzéseink megerősítik, és ezért mi is úgy látjuk, hogy az Európai Unió tagjaként megítélésünk egyik fontos kritériuma, mennyire korszerű és átlátható a költségvetési rendszer, mennyire hiteles a költségvetési politika, a költségvetés végrehajtása és az arról való beszámolás. Úgy vélem, és ezt a fórumot is fölhasználom, hogy jelezzem, sokkal jobb a negatív jelenséget időben bevallani és a valóságot prezentálni, mint esetleg később jelentős korrekciókat tenni. A korszerűsítés, a korszerűség, az átláthatóság és a hitelesség erősítése feltételezi és igényli az államháztartás tervezésének és működtetésének, valamint az arra vonatkozó előírásokat összegző államháztartási törvénynek az új alapokra helyezését.

Egyetértve több, köztük a Pénzügyminisztérium munkatársai részéről is konstruktív módon megnyilvánuló szakvéleménnyel, ellenőrzéseink alapján mi is úgy látjuk, hogy a társadalom- és gazdaságpolitikai alapokon nyugvó értékválasztással lehet és kell eldönteni, hogy a különböző jövedelemtulajdonosok, a vállalkozások, a lakosság, az

állam és a külföld által alkotott rendszerben kit, illetőleg mit részeshetünk előnyben. Nemzetgazdasági léptékben lehet és kell kialakítani a feladatelhatárolást és a kooperációt, annak tartalmát és kontrollálható technológiáját a jövedelemtulajdonosok között. Újra kell gondolni a közsféra és a közpénz tartalmát, a közpolitikai célokat szolgáló pénzfelhasználás irányait, arányait és szabályait. Nagyon sok a tennivalónk. S mindezekkel összefüggésben rendszerszemlélettel szükséges, és meggyőződésünk, lehetséges a költségvetési döntési mechanizmus és prezentáció megújítása, korszerűsítése, olyan költségvetési szisztéma kialakítása, ami nem pusztán az átláthatóságot és az elszámoltathatóságot, hanem a nemzetgazdaság és a jelenlegi államháztartási kategóriánál bővebb tartalmú közsféra valós igényeihez egy jobban igazodó költségvetés készítését teszi lehetővé.

Tisztelt Országgyűlés! Hölgyeim és Uraim! Örömmel hozom szíves tudomásukra, hogy az elmúlt évi vagy az azt megelőző hozzászólásaimból nemcsak bizonyos kritikai megállapításokat ismételhetek meg, hanem, és ezt is igen fontosnak és előremutatónak tartom, azt is, hogy a kormányzati szervekkel és mindenekelőtt a Pénzügyminisztériummal szervezett keretekben, korrekt együttműködésben alakítottuk ki és folytattunk véleménycserét. Észrevételeink közül most is jó néhányat már az egyeztetések menetében elfogadtak és hasznosítottak, ezekről államtitkár úr nagy terjedelemben beszélt. Mindezt mi a munkánk makrogazdasági hatású hasznosításának fogjuk föl, és tevékenységünk fontos részeként értékeljük. Meggyőződésem, hogy ebben jelentős szerepe van annak, hogy az Országgyűlés bizottságaiban és plenáris ülésein is évről évre támogatóan, a tapasztalatok hasznosítását, a hibák kijavítását sürgetően hangzanak el hozzászólások. Így történt ez az elmúlt napok bizottsági ülésein is, amelyet szeretnék megköszönni.

Külön is, ezért is szeretném ismételten megköszönni az Országgyűlés, a tisztelt képviselő hölgyek és urak biztatását, a segítőkészséget és a munkánk iránti igényüket, amire a továbbiakban is számítunk, amikor az eddigiekhez hasonlóan mindent megteszünk az adófizető állampolgárok szolgálatában törvényi kötelezettségeink teljesítésére.

Tisztelt Elnök Úr! Köszönöm megtisztelő figyelmüket, további jó munkát kívánok. *(Taps.)*”