



Ülésnap	Napirend	Felszólaló
2005. november 2. (Naplószám: 259.)	A Magyar Köztársaság 2006. évi költségvetéséről szóló törvényjavaslat és a hozzá kapcsolódó állami számvevőszéki vélemény általános vitája	Dr. Kovács Árpád elnök (expozé)

DR. KOVÁCS ÁRPÁD, az Állami Számvevőszék elnöke:

„Köszönöm szépen, elnök asszony. Tisztelt Elnök Asszony! Tisztelt Országgyűlés! Miniszterelnök Úr! Tisztelt Képviselő Hölgyek és Urak! Megtiszteltetés az Állami Számvevőszék kollektívája számára, hogy az állami költségvetési javaslat megalapozottságának és a bevételi előirányzatok teljesíthetőségének véleményezésével hozzájárulhat az Országgyűlés törvényalkotó tevékenységéhez.

Az alkotmány, valamint a számvevőszéki törvény előírásainak megfelelően ebben az évben is teljesítettük feladatunkat. Az Állami Számvevőszék az éves ellenőrzési tervében megszabott ellenőrzési feladatok valóra váltása során nemcsak a közsféra, hanem meghatározott körben a versenyszektor és a nemzetgazdaság egészének időszerű és fontos gazdasági folyamataira is igyekszik figyelmet fordítani. Az Országgyűlés felelősségteljes munkáját előmozdító véleményalkotása azonban a Számvevőszéknek az államszervezetben elfoglalt helyéből és törvényi kötelezettségéből adódóan kizárólag a költségvetési törvényjavaslat előirányzatai megalapozottságának, a tervekészítés szabályai betartásának, valamint a tervdokumentum jogi megfelelőségének és belső konzisztenciájának megítélésére terjed ki. Ezért az eurózónához való csatlakozás, a költségvetési hiány és az államadósság kapcsán előtérbe kerülő társadalompolitikai, gazdaság- és pénzügy-politikai kérdésekkel, azok szakmapolitikai vonatkozásával a véleménye nem foglalkozhat, még akkor sem, ha teljességgel igaz, hogy a költségvetés nem egyszerűen egy sajátos pénzügyi mérleg, hanem tartalma és pozíciója, egyensúlya vagy hiánya meghatározó az egész ország számára, és mindemellett a nemzetközi és uniós követelményekhez is igazodnia kell. Következésképpen a költségvetési törvényjavaslat, s különösen a végrehajtása, az egész gazdaságra való kihatása egyben a gazdaságpolitika hitelességének és a gazdasági irányítás minőségének egyfajta tükrökre nemzetközi viszonylatban is.

Tisztelt Képviselő Hölgyek és Urak! A költségvetési dokumentum az államháztartási törvény előírásainak megfelelően mutatja be a kormányzati szektor adósságának és hiányának az Európai Unió módszertana szerinti alakulását, valamint az erre vonatkozó uniós és hazai módszertanok eltéréseit. Ez egy nagy előrelépés, és ez jól segíti a parlamenti vitát. Ugyanakkor arra a sajátos visszatérő

számvevőszéki tapasztalatra is rá kell irányítanom a figyelmet, hogy a költségvetési, valamint a zárszámadási törvényjavaslatok dokumentumai rendre több ponton nem felelnek meg a hatályos törvényi előírásoknak.

Mivel a tartalmi kérdésekben, arányokban nem foglalhatunk állást, csak annyit jegyezhetünk meg, hogy az írásos általános indokolás a korábban megszokottnál is szűkebb információtartalommal ad képet a költségvetési évet megelőző gazdasági folyamatokról, valamint a 2006. évi költségvetés legfontosabb társadalmi és gazdasági hatásairól, holott annak a vita orientálása, az összefüggések teljesebb megvilágítása szempontjából túl nem becsülhető a jelentősége.

Az önök előtt lévő javaslat - hasonlóan, mint az elmúlt években - ezúttal sem nyújt elég támpontot a többéves elkötelezettségekkel járó kiadások áttekintéséhez, igaz - a pénzügyminiszter úr erre utalt -, számos pótlólagos számítás készült erre vonatkozólag, de azt sem ismerjük az írásba foglaltak alapján, hogy az év végével milyen pozíciókat foglal el valójában államháztartásunk, és az is igaz, ám ez tovább növeli a gondokat, hogy a törvényjavaslatok tartalmára, szerkezetére és az összeállítás metodikájára vonatkozó előírások maguk sem teljes körűek.

Az esetenként kifogásolható prezentációs megoldások, különösen az évenként kisebb-nagyobb mértékben eltérő adattartalom miatti összehasonlítási és elemzési-értékelési nehézségek részben erre is visszavezethetők. Szeretném hozzátenni, és ne tekintsék hatásköröm túllépésének: úgy véljük, a költségvetési javaslat egyes tartalmi és prezentációs hiányosságainak okai a költségvetés-politika értékválasztási dilemmáiban, a jelen és a jövő követelményeinek való megfelelés ellentmondásaiban, bizonytalanságaiban keresendők.

Tisztelt Országgyűlés! Tisztelt Képviselő Hölgyek és Urak! A Maastrichtban elfogadott konvergenciakritériumokat alapvetően a több évtizedes fejlődési pályát bejárt, fejlett nyugati országokra szabták, azonban jó néhányan közülük is elbuktak a teljesítés próbáján, és - engedjék meg, hogy egy jól ismert hasonlattal éljek - utóvizsgázni kényszerülnek.

Az utóbb csatlakozott uniós tagországok más történelmi utat jártak be, fejlődési, modernizálási pályájukon még nem haladtak annyit előre, mint a régebbi tagországok. Nekünk olyan körülmények között kell teljesítenünk a konvergencia követelményeit, amikor a kemény egyensúlyi korlátok és a források szűkössége ellenére - éppen az integrációt szolgáló, sürgető infrastrukturális fejlesztésekkel egyidejűleg - a demográfiai változásokból, mondjuk ki, az előregedő társadalomból adódó megkerülhetetlen szociális problémákkal is szembe kell néznünk.

Melyek ezek? Mindenekelőtt például az, hogy az Eurostat 2005. szeptember 26-án közreadott jelentése alapján a magyar államháztartás 2004. évi GDP arányában kifejezett hiánya 5,4 százalékos. A költségvetési törvényjavaslatban a 2005. évi hiánymutató várható értéke a magánnyugdíjpénztárakkal együtt 6,1 százalék, míg a 2006. évre prognosztizált mérték 4,7 százalék. Ezt a célt a kormány a hiány mérséklését középpontba állító fiskális politikával kívánja elérni. A 2005., valamint a 2006. évi megvalósulás kockázatát az elszámolás

módszertani különbségei is növelik, és hatást gyakorolhatnak a következő években is e mutatók alakulására.

Az Országgyűlés előtt fekvő javaslatban az államháztartási hiány meghatározó tényezője a központi költségvetés hiánya. Ez utóbbinak 55 százaléka a társadalombiztosításnak átadott pénzek miatt keletkezik 2006-ban, a másik fele pedig a korábbi években feltornyosuló hiány finanszírozásának kötelezettségéből áll. Ez lényegében azt jelenti, hogy hiányból fizetjük, az adósságterheket növelve, a korábbi évek hiányából származó terheket, és akkor még nem ejtettünk szót a kötelező maradványképzés tételéről, amely - igaz, más megközelítésben - ugyancsak jelentős, évről évre cipelt terhet jelent.

Remélhető, hogy ez is ráirányítja a figyelmet a reform léptékű megoldások ki-munkálásának szükségességére, hiszen látható: a változatlan szerkezetben működtetett ellátások még nagyobb ráfordítás mellett is csak stagnáló, romló ellátási szintet nyújtanak. Modernizációs lépések hiányában, strukturális reformok nélkül gyakorlatilag aligha finanszírozhatók a jövőben a nagy közösségi ellátórendszerek. Gazdaságunk versenyképessége szempontjából is súlyosan hátrányos, hogy e területen a kiadások mérsékléséhez nem elég a pusztá létszámcsökkentés.

Kockázatot jelent, hogy a törvényjavaslat általános indoklása szerint a kormányzati szektor névértéken kimutatott konszolidált adóssága - vagy hogy rövidebben és talán érthetőbben mondjam: az államadósság - a GDP arányában a kritikus 60 százalék közelébe, sőt a nyugdíjalapok terheinek valóságát is hozzatéve kismértékben fölé került. Az import majdnem azonos ütemben bővül az exporttal. A fizetési mérleg hiánya még mindig magas, a Pénzügyminisztérium számításai szerint meghaladja a GDP 8 százalékát. Az államháztartás jelenlegi helyzetében ez így együtt nem lebecsülhető kockázatot jelent.

Amennyiben nem sikerülne elérni, hogy az államháztartási hiány kellő mértékben csökkenjen, a viszonylag magas fizetésimérleg-hiánnyal együtt az ikerdeficit bekövetkezésének árnya is ránk vetülne. Ez kedvezőtlen üzenet lenne a befektetőknek, gyengíthetné a bizalmukat, és összhatásában ronthatná gazdaságunk tőkemegtartó és tőkevonzó képességét, amit mindenképpen el kell kerülnünk.

Tisztelt Országgyűlés! Tisztelt Képviselő Hölgyek és Urak! A számvevőszéki vélemény alapvető rendeltetésének megfelelően értékeli, minősíti a költségvetés bevételi előirányzatainak megalapozottságát, teljesíthetőségét és ez utóbbi kockázatait. Véleményünk sarkalatos megállapítása, hogy a központi költségvetés vám- és adóbevételi előirányzatainak megalapozottsága az elmúlt évekhez képest javult. A kockázat azonban az adóbevételek jelentős részében így is megmaradt, a teljesítésben 2-5 százalékos eltérések valószínűsíthetők, annak ellenére, hogy a 2006. évi költségvetési javaslatban megítélésünk szerint nem is található kifejezetten magas kockázatú bevételi előirányzat.

Alacsony kockázatúnak minősíthető mintegy 38 százaléka a bevételeknek, köztük például a személyi jövedelemadó és a társasági adó. Közepes kockázatú a bevételi előirányzatok 58 százaléka, így például az áfa, ami az évek közötti át-

húzódások miatt így is feszített, továbbá a jövedéki adó és az eva-előirányzat teljesülése, és volt néhány olyan előirányzat, ahol nem volt minősíthető magának az előirányzatnak a teljesíthetősége. A törvényjavaslat a kiadási főösszeg 40 százalékos nagyságrendjében határozza meg a módosítási kötelezettség nélkül teljesíthető előirányzatokat, vagyis ezek automatikusan túlléphetők, amelyek a kiadási oldalon ugyancsak kockázati tényezőnek tekinthetők.

A gazdaság szereplői részéről hangsúlyosan fogalmazódik meg a közterhek csökkentése iránti igény, miközben az is nyilvánvaló tény, hogy csak a járulékokból a társadalombiztosítási ellátórendszerek nem tarthatók fenn. Ezen az sem segít, hogy a központi költségvetés helytáll a társadalombiztosítási alapok hiányáért. A Nyugdíj-biztosítási Alap, valamint az Egészségbiztosítási Alap bevételi oldalát a járulékfizetéssel összefüggésben túltervezettnek, miközben a kiadásokat több tételnél - a Pénzügyminisztérium megítélését itt nem osztva - alultervezettnek tartja a Számvevőszék.

A gyógyító kassza előirányzata kevesebb a 2005. évinél. Ezt kockázati tényezőnek tekintjük, különösen a kórházak esetében áll fenn a veszélye annak, hogy az intézmények bevételeinek csökkenése működési zavarokat okozhat. Amennyiben nem kezdődik el a mai lemerevedett egészségügyi struktúra átalakítása, a finanszírozási szabályok, meggyőződésünk, önmagukban nem idézhetnek elő kedvező eredményeket. A gyógyszerkiadások mérséklésére, visszafogására évek óta komoly, tiszteletre méltó erőfeszítések történnek, eredmények azonban mindeddig nem igazán igazolhatók, ezért a 2005. évi várható teljesítésnél 30-40 milliárd forinttal alacsonyabb előirányzatot nem tekintjük reálisnak.

Tisztelt Országgyűlés! A különböző, sokszor egymást keresztező igények, követelmények és ellentmondásos feltételek mellett nehéz lecke a költségvetés belső súlypontozása, a feladatok rangsorolása. A költségvetési javaslatot tanulmányozva nem is könnyű beazonosítani a jövő évi kiemelt célokat, prioritásokat.

A benyújtott dokumentum "Általános feltételek, prioritások" című fejezetében a célok között megtalálható a kormányzati szektor méretének és hiányának csökkentése, továbbá az adósságráta mérséklése, ami viszont - mint a javaslatból kiderül - egyelőre még nem csökken, hanem emelkedik, szerepel a jövedelemcentralizáció mérséklése, valamint a konvergenciaprogram hiánycéljának elérése 2008-ig és más célok is, például az állami feladatellátás felülvizsgálatának folytatása.

Ha a költségvetés konkrét számait tekintjük át, akkor azok sok tekintetben, de mégsem teljeskörűen feleltethetők meg a vázolt céloknak. Az Állami Számvevőszék szerint az utóbbi években a költségvetési politika kiemelt céljai, súlypontjai többnyire túl széles területekre terjedtek ki, nemegyszer 10-15 kiemelt területtel is találkozhatunk. Ez kétséges tette a megterhelő súlypontképzést, valamint azt, hogy könnyen átlátható legyen a finanszírozás.

Az elvárt célokhoz gyakorta nem rendeltek hozzá mérhető eredményeket, outputokat. A költségvetési törvény jóváhagyásához nem mindig álltak rendelkezésre a tervezett kiadások várható hasznosságának megítélését elősegítő információk,

így az Országgyűlés esetenként inkább az előirányzatok összegszerű nagyságáról vitatkozott, mintsem arról, hogy az adott konkrét cél megvalósítását a javasolt előirányzat ténylegesen biztosítja-e. Sajnos azt kell mondanom: így van ez az idén is. Ez is arra enged következtetni, hogy kiemelt súlyponti feladatok célszerűségének és finanszírozhatóságának eldöntéséhez sürgető az átláthatóság és az elszámoltathatóság javítása.

Ehhez az is hozzásegítené, ha az eddigi próbálkozások eredményeit meghaladva sikerülne áttörést elérni a költségvetési intézményrendszer felülvizsgálata körében. Ennek jobb megalapozása az állam szerepvállalásának újragondolását és az állami feladatoknak a változásokkal is számoló újbóli, teljesebb meghatározását igényli.

Mindezekhez szorosan kapcsolható a középtávú makrogazdasági pénzügyi tervezés rendszerszemléletű fejlesztése és annak talaján a költségvetés tervezésére és végrehajtására vonatkozó szabályozás teljes körű átgondolása, korszerűsítése. Vajon mi indokolja ezt a felvetést? Mindenekelőtt az, hogy ilyen módon javítható a költségvetés megalapozottsága, jobban követhetőkké válnak a pénzügyi folyamatok, és a hiányt keltő vagy erősítő tényezők hatásait így minden bizonynyal kellő időben lehetünk képesek felismerni.

Mindez a jelenleg lehetségesnél több biztosítékot nyújtana arra, hogy a hiány növekedése olykor ne csak a keletkezésénél esetleg jóval később derüljön ki, amikor a konszolidáció terhe akár már egy következő kormányra hárulhat. Éppen ezzel összefüggésben hangsúlyozom – s ezzel megismétlem a Számvevőszék többször hangoztatott javaslatát –, hogy még tudatosabban kellene fejleszteni a különböző értékválasztási forgatókönyvekre támaszkodó koncepcióalkotást és az arra épülő középtávú tervezést. Ezáltal biztosabbá tehetők a makrogazdasági előrejelzések is, ami előfeltétele a szilárdabb alapokon nyugvó költségvetésnek.

A szilárdabb alapok megteremtése feltételezi és igényli az államháztartási törvény teljes megújítását, és a transzparencia, valamint az elszámoltathatóság szempontjából is fontos államszámviteli törvény, esetleg a kettőt ötvöző közpénzügyi törvény megalkotását. Erre az Állami Számvevőszék több ízben is felhívta a figyelmet. Legutóbb a zárszámadási hozzászólásomban jeleztem: a következő parlamenti periódusra érvényes, most formálódó számvevőszéki stratégiának megfelelően vállaljuk, hogy elgondolást alakítunk ki az államszámviteli törvény szabályozási koncepciójára, és partnerek leszünk a törvényjavaslat kidolgozásában is.

E törvényi változásoknak együtt kell járniuk az államháztartás megújítására vonatkozó reformprogram kidolgozásával, kiteljesítésével. Ez majd segíthet a közszféra túlköltekezésének lefékezésében és annak a dilemmának az oldásában, hogy a költségvetési hiány növekedése rendszerint a gazdasági növekedés ütemének mérséklődéséhez vezet, ami viszont pótlólagos állami forrásigényekkel, ezáltal a költségvetési hiány további növekedésével járhat együtt.

Az így kialakuló kényszerpályaspirál csak átgondolt korszerűsítéssel, reformmal, a közszféra és a versenyszektor újszerű kooperációs lehetőségeinek kiaknázásá-

val szüntethető meg. Mindezt tágabb horizonton, szélesebb összefüggések keretében ajánlatos végigvinni.

Hölgyeim és Uraim! Tisztelt Országgyűlés! Az Állami Számvevőszék a pénzügyi kormányzattal korrekt együttműködésben, folyamatos konzultációkkal dolgozott, amelyet ezúton is – a miniszter úrhoz hasonlóan – megköszönök. Az ÁSZ a Pénzügyminisztérium és más tárcák vezetőinek, munkatársainak észrevételeit is hasznosító, szükség esetén a véleménykülönbségeket is feltüntető véleményével igyekezett mindent megtenni azért, hogy munkájával a tervekészítésnek az államháztartási törvény előírásaival össze nem egyeztethető késedelme miatt a rendelkezésre álló igen rövid időben az Országgyűlés költségvetési vitájához, majd a kormány számára a végrehajtáshoz minél több hasznos információt tudjon adni. Külön megköszönöm, hogy a Pénzügyminisztérium javaslataink, észrevételeink közül – mint önök hallhatták – számos javaslatot bedolgozott, és meggyőződésünk szerint ezzel is az Országgyűlés döntési pozícióját segítette.

Bízom abban, hogy sikerült megtalálni azokat a megoldásokat, amelyek előmozdítják a jövő esélyeit is kihasználó költségvetés megalkotását, a szükséges reformok kibontakoztatását és nemzetgazdaságunk európai felzárkóztatását.

Tisztelt Országgyűlés! Megköszönöm megtisztelő figyelmüket, és kérem, engedjék meg, hogy munkatársaimra is gondoljak, akik ezt a munkát lehetővé tették. Minden jót önöknek!”