



Ülésnap	Napirend	Felszólaló
2006. november 16. (Naplószám: 32.)	A Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetéséről szóló törvényjavaslat (T/1145. szám). Általános vita.	Dr. Kovács Árpád elnök (expoze)

DR. KOVÁCS ÁRPÁD, az Állami Számvevőszék elnöke:

„Tisztelt Elnök Asszony! Tisztelt Országgyűlés! A költségvetés mindnyájunk ügye, talán a legfontosabb gazdaságpolitikai dokumentum, a társadalom egészének életét, jelenét és jövőjét befolyásolja. Kidolgozása, megvitatása és megvalósítása a szándékok, a lelkiismeretes szakmai munka és a felelősségvállalás erőpróbája.

Tudjuk, hogy most igen nagy a tét, és abban is biztosak lehetünk, hogy esélyünk megragadása rajtunk múlik, és ebben a tekintetben egy szakintézmény sem kívülálló. A kérdés az, hogy képesek vagyunk-e a közsfera egyensúlyi feszültségeinek oldására, az elodázhatatlan reformok következetes végig vitelére a felzárkózás érdekében. Ezeket segítheti elő a konstruktív vita, az előremutató döntések, a megvalósítás határozott vezénylese és mindehhez a megfelelő akarat, politikai akarat, a szakmai gondolatok konszenzusereső és támogató megvalósítása.

Nem is egyszer volt már nehéz helyzetben a magyar gazdaság; az alig több mint egy évtizede államcsőd közeli állapotban csúcsosodó problémák jutnak leginkább ilyenkor eszünkbe. A mozgástér, a manőverezési lehetőség akkor is, most is végletesen beszűkült, akkor is és most is gazdaságpolitikai fordulatot igényelt a stabilizáció és a kibontakozás. Szerencsére az akkori időszakéval nem összehasonlítható ma a gazdaság növekedése, ma még nem válságos a külső egyensúlyi helyzet, az infláció mai szintje sem jelent megoldhatatlan feladatot. Ugyanakkor abban hasonlít, sőt nehezebb a helyzet, hogy az államháztartás egyensúlyi, pontosabban egyensúlyhiányos állapota kritikus. A költségvetési deficit tarthatatlanul magas, ez az államháztartás adósságállományát is növeli, ami a kamatkiadások emelkedése folytán igen nagy mértékben súlyosbodó költségvetési terhet jelent. Ma a központi költségvetés kiadásainak minden nyolcadik forintja kamatkiadás, 1100 milliárdos, óriási a teher.

Az új egyensúly megteremtése érdekében a kiváltó okokon kell változtatni. A szükséges fordulat kibontakoztatása az új konvergenciaprogram uniós elfogadtatásával gyakorlatilag kényszerpályára került. A folyamat továbbvitelét, a sta-

bilizáció következetes valóra váltását, az ezek talaján fenntartható növekedési pályára állást kell vagy kellene szolgálnia a 2007. évi költségvetésnek.

Tisztelt Ház! Hölgyeim és Uraim! Véleményük kialakításában kérem, vegyék figyelembe hatásköri, feladatköri korlátainkat, még akkor is, ha az Országgyűlés évről évre arra biztat bennünket, hogy a szűken vett számvevőszéki feladatkör lehetőségeinek a maximális kihasználásával próbáljunk olyan gazdasági kérdésben, államháztartási kérdésekben az Országgyűlés rendelkezésére állni, amelyek inkább véleményezést, mint ellenőrzési kérdést jelentenek. Ez egyébként Európában és a világon egy unikális szerepkör, és nem győzöm hangsúlyozni, ebben a tekintetben egészen különleges a felelősségünk.

Ezért merem megjegyezni, hogy a 2007. évben romló foglalkoztatási helyzet, a társadalmi aktivitás adott szintje, a foglalkoztatás szintje, hogy hányan dolgoznak, visszahat a fiskális pozíciókra is, és könnyen eljuthatunk - ha ezek mentén haladunk - olyan alkotmányos kérdésekhez, mint hogy ki milyen ellátásban részesülhet, és ebben az ellátásban mit és miből tudunk vállalni.

Tisztelt Országgyűlés! Miben látjuk ellenőrzésünk, véleményünk alapján a költségvetési javaslat főbb, előrehaladást támogató, garanciális jellegű biztosítékait, valamint ezt követően kockázati tényezőit? Sok tekintetben, a garanciális biztosítékokat, a költségvetés technikai elkészítését illetően a pénzügyminiszter úrral azonos véleményt képviselünk. A korábbi évek költségvetési javaslataival összevetve - hangsúlyozom, változatlan adózási hajlandóságot feltételezve, a társadalmi stabilitás szintjét adottnak tekintve - mérsékeltebb kockázati tényezőt jelent most az áfa-, a személyi jövedelemadó-, valamint a regisztrációsadó-bevétel. Modellszámításokra támaszkodva is úgy látjuk, hogy az előirányzatokhoz képest 2 százalékos körüli eltérések prognosztizálhatók. Az eltéréseket mindenekelőtt a létszámmozgásokkal együtt járó bér- és jövedelemalakulás, az azoktól is függő kereset-ingadozás befolyásolhatja a közszférában és természetesen a versenyszférában is.

Csak a teljesség igényével említsem, hogy véleményalkotásunk és így a parlamenti vita szempontjából némi bizonytalanságot jelenthet, hogy néhány adónemre vonatkozóan a Számvevőszék csak késve kapta meg a részletesebb számításokat, és ezért ezek vonatkozásában a bevételekre nem tudott teljes körű és megalapozott véleményt kialakítani. Hasonlóképpen nem tudjuk megítélni azoknak az adóbevételeknek a jövő évi kockázatait - például a társasági adó részét képező úgynevezett elvárt adó, a hitelintézeti járadék ügyét -, amelyek alkotmánybírósági döntéssel függnék össze. Ezek mintegy 80 milliárdos nagyságrendet tesznek ki.

Az állam vagyonával kapcsolatos tervezett bevételek többsége óvatos becslésre épül, megalapozott, és - ez már a kiadási oldalt érinti -, úgy gondoljuk, a konvergenciafeltételek szigora mellett sikeresen lehetett visszatervezni a módosítási kötelezettség nélkül túlteljesíthető előirányzatokat, amelyek aránya nem emelkedett 2006-hoz képest. Ezen belül - és ez igen lényeges - a társadalmi igazságosság és kohézió szempontjából meghatározónak tartott családi, szociális,

normatív és lakástámogatások tervezése kiegyensúlyozottnak minősíthető. A versenyképesség erősítése, a felzárkózás és a kibontakozás szempontjából túl nem becsülhető jelentőségű, hogy a rendelkezésünkre álló adatok szerint biztosítottak tekinthető az európai uniós támogatások igénybevételének költségvetési fedezete.

Merőben más - a tartalékokat is elismerve, az uniós források nélkül számítva - a központi költségvetés közel 30 százalékát kitevő, a legfontosabb állami feladatokat ellátó intézményrendszer finanszírozásának, a vonatkozó költségek meg-alapozottságának megítélése. Kiadásaink mielőbbi számottevő csökkentése a konvergenciaprogramnak is egyik alappillére. Sajnos nem sikerült megismerünk olyan teljesítménykövetelményeket és az azokat hasznosító feladatelemzéseket, hogy melyekre épül az elhatározott kormányzati létszámcsökkentés. Hiányukban a szerkezeti változások kockázatai, az államháztartási restriktió kedvezőtlen hatásai kerülhetnek előtérbe, aláhúзва azt, hogy a létszámleépítés önmagában, a feladatszerkezet átgondolása nélkül aligha jelenthet hosszú távon megnyugtató megoldást.

A konvergenciaprogram követelményei - hangsúlyosan elvi szinten mondom - mindkét társadalombiztosítási alap költségvetési javaslatában tetten érhetők. Itt is látható, hogy a költségvetés mindent az egyensúlyi követelmények teljesítésének rendel alá; a rendelkezésünkre bocsátott dokumentumok alapján a tervezett bevételek, ha másból nem, a központi költségvetés pénzügyi hídjaiból valószínűsíthetően teljesíthetők. A Nyugdíj-biztosítási Alap ellátási költségvetése ugyanakkor jelzi a rendkívül kötött lehetőségeket, hogy a tizenhárom havi nyugdíj összegének fedezetére - mint ahogy a foglalkoztatás vonatkozásában erre már utaltam - 2007-ben is csak kilenc havihoz teremt a befizetett járulék pénzügyi alapot, a többi négyet más bevételekből egészíti ki az állami költségvetés.

Az Egészségbiztosítási Alap előirányzata teljesíthetőségének kockázatai a konvergenciaprogramhoz igazodó, a kiadások csökkentését eredményező, illetőleg a járulékterher-viselés elvét igazságosabbá tevő, a hosszú távú fenntarthatóságot megteremtő intézkedések, jogszabályok - hangsúlyozom - zárt koncepcióba illeszkedő, mielőbbi hatálybalépésével szoríthatók vissza.

Az államháztartás önkormányzati alrendszerének szabályozott forrásai az Országgyűlés által 2006-ra annak idején jóváhagyott előirányzatához képest valamelyest emelkednek.

Az előző évvel gyakorlatilag azonos nagyságrendűek a cél- és címzett támogatások, a kormány a fejlesztési programok megvalósítását azonban mindinkább uniós keretek közé tereli, emeli az ehhez szükséges előirányzatot, szigorítja az ehhez való hozzájárulás feltételeit.

A konvergenciacélokkal összhangban a finanszírozásban erősödik a régiók szerepe, a hátrányos helyzetű kistérségek felzárkóztatásában reményeink szerint lesz változás. Ezt azért is tartom nagy jelentőségűnek, mert a források döntő többségét az I. számú nemzeti fejlesztési tervből a központi régió ragadta meg,

ennek volt pénzügyi abszorpciós képessége, és úgy tűnik, hogy a nemzeti fejlesztési terv második szakaszában is ez az egyensúlytalanság fennmarad. Emellett bővülnek a költségvetési fejlesztési támogatások, igaz - és ez tény -, ezek mindinkább és mindenekelőtt a fővárosi metróberuházásra vezethetők vissza.

A központi költségvetésből származó bevételek közel háromnegyede normatív módon lesz igényelhető, a kiadások finanszírozásában a helyi önkormányzatok saját bevételeinek aránya valamelyest csökken.

Az elmúlt években nem indult nagyobb számban adósságrendezési eljárás, a helyi önkormányzatok fele azonban csak a forráshiányos önkormányzatok kiegészítő támogatásából vagy újabb hitelek felvételével tudja fenntartani fizetőképességét. Az önkormányzatok eladósodottsága növekvő mértékű, a vagyonfelélés, miközben a vagyonátértékelés is zajlik, pénzügyi mutatókban kifejezve ez nem érzékelhető, hanem a valóságos vagyontárgyak tekintetében jelentős.

A többcélú kistérségi társulások feladatellátásainak ösztönzése tovább erősödik. Ezt, valamint a regionális együttműködés pénzügyi eszközökkel való előmozdítását értékelni kell. Ezek a módosítások azonban önmagukban nem hozhatnak fordulatot az önkormányzati gazdálkodásban, ahhoz rendszerméretű, politikai együttműködésre, konszenzusra épülő változások szükségesek, amelyek - hangsúlyozom: nemcsak az önkormányzati szektorban - felölelik az ellátandó közfeladatok tartalmi meghatározását és az arányok, az ellátást szolgáló forrásstruktúra újragondolását is. Elkerülhetetlen, hogy az öngondoskodásban és a társadalmi gondoskodásban végre valamilyen értelemben világos választ adjunk.

Tisztelt Képviselő Hölgyek és Urak! Ismeretes, hogy a kormány - igazodva az Alkotmánybíróság határozatához - a költségvetéshez kapcsolódó szakmai törvényeket külön nyújtja be. E folyamat ellenőrzésünk lezárásáig még nem fejeződött be. Ez erőteljesen közrejátszik abban, hogy a költségvetési előirányzatok és az ágazati, szakmai törvények egymásnak való megfelelését, az itt esetleg felmerülő kockázatokat nem elemezhettük megfelelően. Nehezítette a véleményezést - mint ahogy, elnézésüket kérem, a parlamenti vitát sem könnyíti meg -, hogy a költségvetési törvényjavaslat indoklása évről évre kevesebb érdemi információt tartalmaz. Az új konvergenciaprogramból is hiányoltuk a reformintézkedések hatásmechanizmusának számszerűsített bemutatását, azokat a bizonyos feasibility studykat; az Országgyűlés napirendjén szereplő 2007. évi költségvetési törvényjavaslat sem vezeti le és összegzi a tervezett, illetve a már megvalósult intézkedések pénzügyi hatásait.

Elismerve, hogy igényes és nehéz feladat a több évre kivetíthető költségvetési hatások megtervezése és számszerűsített elemzése, de nagyon fontos, hogy a számok mögött, amelyek most a pótkötetben rendelkezésükre állnak, a társadalom és a gazdaság jövőképét is formáló parlamenti vitában minél több releváns háttér-információra épülő, vitát nyitó gondolatra lehessen támaszkodni.

Ezért a kormánynak mindent meg kell tennie annak érdekében, hogy az értékelésekhez és a döntésekhez elengedhetetlen konzisztens idősorok szélesebb válasz-

tékban, háttérüket tekintve is rendelkezésre álljanak, a tisztelt képviselők ezek alapján tudják a vitát folytatni.

Természetesen nem azt gondolom, hogy az Országgyűlést kilószámra mérhető és részletekre vonatkozó adatokkal kellene terhelni. Olyan információk szükségesek, de a mostaninál bővebben, amelyek a strukturális változásokat, a fejlesztéseket, a lakosság életkörülményeit meghatározó döntéseket segítik elő, és a 2007. évet követő időszakra vonatkozó előirányzatok, gazdasági mutatók be tarthatóságát és fenntarthatóságát bizonyítják. Ez közös érdekünk, és emellett az Európai Unió szervei és nemzetközi szervezetek is ezt igénylik.

A nemzetgazdasági teljesítmény növelése, az egyensúlyhiányos állapot mielőbbi megváltoztatása mellett a mind teljesebb és lényegre törő, az átláthatóságot előmozdító pénzügyi információk az államháztartási irányítás hitelességének tükörképei, ily módon a pénzügyi bizalom helyreállításának fontos tényezői. Ebben a tekintetben tartjuk igen fontosnak azt a javaslatunkat, hogy az Országgyűlés a költségvetési folyamatok fenntarthatósága és átláthatósága érdekében kérje fel a kormányt, hogy korlátozza, vagy inkább, ahol lehetséges, tiltsa meg azon gazdasági társaságok hitel- és kölcsönfelvételét és kötvénykibocsátását, amelyek az európai uniós statisztikai módszertan szerinti kormányzati szektor részét képezik. Ugyanis ha a jelen helyzet fennmarad, akkor ezen vállalatok eladósodása az Országgyűlés felhatalmazása nélkül a hiányt növelheti, és mint tapasztaltuk az elmúlt évekre vonatkozóan, több száz milliárdos nagyságrenddel, az Országgyűlés költségvetési jogát sértve írja át a költségvetés számsorait.

Örülök annak, hogy pénzügyminiszter úr jelezte, hogy ezt a javaslatunkat támogatják, és módosító indítvány keretében az Országgyűlés ezt a döntését a kormány egyetértésével - és reményeim szerint az ellenzék egyetértésével - meg tudja hozni.

Itt is megjegyzem, az Állami Számvevőszék részéről visszatérően kifogásolt tény, hogy a költségvetési törvényjavaslat dokumentumának pontos tartalmát, szerkezetét, összeállításának metodikáját még nem sikerült egyértelműen meghatározni. A prezentáció is a - nevezzük így - szokásjog alapján kialakult gyakorlatot követi, ennek során nem érvényesülnek maradéktalanul a törvényi előírások. Ha ezeket az előírásokat sikerül megújítani, korszerűsíteni, bizonyos szabályokhoz, feltételekhez kötni például a benyújtás feltételrendszerét, akkor a jövőben készülő éves pénzügyi tervek, a szabályalapú költségvetésre való áttérés minden bizonnyal jobban segíti majd a költségvetési fegyelem, az átláthatóság, a szabályalapú fiskális keretek, a programalapú költségvetés igényrendszerét is.

Tisztelt Országgyűlés! A parlamenti vita szempontjából kiemelkedő fontosságú választ keresni arra is, hogy hogyan értékelhető a költségvetési javaslat viszonya, összhangja a konvergenciaprogram - hangsúlyozom - hosszabb távú célkitűzéseivel. A törvényjavaslatban az államháztartási hiánymutató értékei megfelelnek a konvergenciaprogramban foglalt deficit-előirányzatoknak, a konvergenciaprogramban felvázolt inflációs pálya és 2007. évi prognózisa összhangban van a GDP felhasználásának úgynevezett makropálya-mutatóival.

Ugyanakkor bizonytalansági tényező a nemzetgazdaság különböző jövedelemtulajdonosainak várható magatartása. Nehezen becsülhető előre a versenyszférában a beruházások alakulása, valamint a kiadás-visszafogó és az adóelkerülési törekvések hatása, amelybe természetesen beletartoznak a multinacionális vállalatok belső elszámoló árainak alkalmazási feltételei is.

A lakossági fogyasztás alakulására nagymértékben támaszkodó költségvetési számításoknak az is számottevő kockázati tényezője, hogy vajon hogyan reagál a lakosság a fiskális intézkedésekre. A növekvő létfenntartási költségek, a foglalkoztatás és a munkahely megtartásának bizonytalanságai, a háztartások fogyasztásának alakulása, az óvatosabb megtakarítási és hitelfelvételi attitűdök hatásait ma csak feltételezni lehet. Holott azok már nemcsak a pénzügyi és gazdasági összefüggések oldaláról, hanem a rövid távú, rövid idő alatt bekövetkező sokrétű változások folytán a társadalmi elfogadás, befogadás alakulása és kezelése szempontjából is megkülönböztetett figyelmet érdemelnek a parlamenti vitában.

Ellenőrzési tapasztalataink alapján és most, a költségvetés véleményezése során arra jutottunk, hogy a 2007. évi költségvetés és a konvergenciaprogram alapját képező adóváltozások nem mutatnak az adórendszer érdemi korszerűsítésének irányába. A rendszer bonyolult, és hatásai nehezen áttekinthetők.

Az egyszerűsítés mellett szükséges lenne az adózás bázisának kiszélesítése, az ellenőrzés feltételeinek, eszközrendszerének további erősítése és az adóelkerülési lehetőségek radikális visszafogása. Az adóváltozások évközi bevezetése, majd rövid időn belüli felülírása a kiszámíthatóságot nehezíti, a jogbiztonságot gyengíti.

Az adó- és járulékterhek növekedése önmagában - és nem egy szélesebb körű adóreform részeként - rövid távon nem kedvez a gazdaság kifehérítésére irányuló törekvéseknek, ilyen értelemben is hordoznak sajátos kockázatokat az adózás változásai, miközben elfogadjuk, hogy azoknak a bevételeknek a 2007. évi realizálása várhatóan teljesíthető.

Tisztelt Ház! Tisztelt Miniszter Úr! Tisztelt Elnök Asszony! A konvergencia, a felzárkózás, a kiegyensúlyozott növekedés feltételezése igényli, hogy az uniós tagsággal járó követelményekre, nem kevésbé a kedvező lehetőségekre az eddigieknél is nagyobb figyelmet fordítsunk. Az Európai Unióban való aktív részvételünk minden mástól eltekintve is halaszthatatlanná teszi a központi kormányzat és az önkormányzatok új szereposztását: a felzárkóztató és fejlesztő, szolgáltató állam kiépítését. Ez is ellentmondásnak látszik, hiszen ha öngondoskodásról beszélünk szlogenekben, a költségvetés fő tételei pedig a gondoskodó állam tételeit fejezi ki, nagyon nehéz eldönteni, hogy ebből milyen hosszabb távú költségvetési pálya alakulhat ki.

Az Európai Unió szemszögéből nézve - a korábbi, fejlett uniós országok gyakorlatával összevetve - aligha vitatható, hogy előttünk áll a mezo- és a mikroszféra területi és szociális intézményrendszerének - ha szabad ezzel a kifejezéssel élnem - megkomponálása is. A közszektor pénzügyi reformjának már csak ezért is

együtt kell járnia a közigazgatás modernizálásával, tágabban fogalmazva: államreformmal járó feladataival. Egyik a másik nélkül nem járhat sikerrel.

Valószínűleg egyetérthetünk abban - és talán önök elfogadják egy szakmai intézménynek a számokból visszatükröződő, dokumentumokra támaszkodó véleményét -, hogy úgy tűnik, nem vagyunk még felkészültek arra a paradigmaváltásra, ami a költségvetési pénzek felhasználása körében a központi és a helyi, regionális szintek gyökeresen megváltozó feladatmegosztásában megvalósítandó.

Ezért a költségvetési vitában hadd javasoljam mindenféleképpen a reflektorfénybe állítandó, hogy mind a központi közigazgatás racionalizálása, mind pedig a regionális közigazgatás kiépítése, az önkormányzati rendszer uniós igényekhez is igazodó megújítása nem nélkülözheti a stratégiai szemlélettel hozott, konszenzuson nyugvó döntéseket. Az érdemi, rendszerbeli változásokhoz a hosszabb távú meghatározottságot jelentő kérdésekben még nem születtek meg, vagy legalábbis nem elég ismertek a változásokat szolgáló, egymásra épülő, összehangolt lépések, intézkedések konkrét programjai.

A nemzetgazdaság alkalmazkodóképességét és a versenyképességet is erősíti majd, ha az uniós döntési és finanszírozási mechanizmushoz való igazodás jegyében ezen a területen is sikerül megújulva előrehaladni. Korunk kihívásainak és a konszolidálást követő kibontakozás igényeinek való megfelelés azonban nemigen képzelhető el, ha akarva-akaratlanul bekövetkezik a közszolgálat elbizonytalanítása, az állami intézményrendszer egyoldalú és rövid távú, takarékosági szempontok által vezérelt és erre hivatkozó visszafejlesztése.

Ellenkezőleg: úgy gondoljuk, hogy a felzárkózáshoz, a fejlődéshez a költségvetési biztonság és átláthatóság megteremtése mellett éppenséggel az állam és a közszféra modernizálása, valamint a nagy ellátórendszerekkel is kapcsolatos alkotmányos alapjogok korszerű újrarendezése vezethet el, és ebben a közhivataloknak, köztisztviselőknek, közalkalmazottaknak a szerepe nélkülözhetetlen; igazgatni igazgatási szervezetek nélkül nem lehet.

Éppen ezért hozzászólásomat azzal zárom, hogy szíves figyelmükbe ajánlom az írásban benyújtott anyagunkban hangsúlyozott tapasztalatainkat. Ezek - különben a korábbi ellenőrzéseink tanulságai - rávilágítanak arra, hogy az államháztartás reformléptékű megújítása s ennek részeként a költségvetési biztonság, fegyelem és felelősség érvényre juttatása feltételezi a közösségi pénzfelhasználás szabályozásának teljes körű korszerűsítését, egy új, átfogó közpénzügyi törvény megalkotását.

Az Állami Számvevőszék a Pénzügyminisztériummal messzemenőig együttműködve - és én is csak azt tudom jelezni, hogy a költségvetési törvényjavaslat elkészítésének folyamatában azért is tudtuk teljesíteni ezeket a határidőket, mert rendkívül korrekt, jó együttműködésben dolgozunk - el kell kezdenünk azt a munkát, ami alapján a szabályozásban eljutunk oda, hogy az Országgyűlés számára egy új struktúrában, új gondolkodásmódban, szabályokra jobban támaszkodó, különböző benchmarkokat felépítő közpénzügyi törvényrendszer le-

gyen funkcióban. Szándékunk szerint az Országgyűlés részére az ezzel kapcsolatos javaslatokat, koncepcióvázlatokat a tavaszi időszakban át fogjuk tudni adni, és akkor ezek a kérdések megoldódnak.

Szeretném jelezni, hogy a pénzügyminiszter úr jelzéseit a javaslataink hasznosítását illetően köszönettel vesszük. Úgy gondoljuk, hogy a munkánkra való támaszkodásnak a segítése... - ha nem veszik rossz néven, azzal zárnám, hogy minden szervezet számára és mindenki számára annak van értelme, ha a munkájának van valami haszna és tudata; nem üres Ház előtt beszél, és a pénzügyminiszter figyelembe veszi azt, amit ajánl.

Köszönöm figyelmüket. *(Taps.)* „