



Ülésnap	Napirend	Felszólaló
2007. április 24. (66. ülésnap)	Az Állami Számvevőszék 2006. évi tevékenységéről szóló jelentés, valamint az Állami Számvevőszék 2006. évi tevékenységéről szóló jelentés elfogadásáról országgyűlési határozati javaslat együttes általános vitája	Dr. Kovács Árpád elnök (ex- pozé)

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

„Tisztelt Elnök Úr! Tisztelt Hölgyeim és Uraim! Kedves Kollégák! Az Állami Számvevőszék elnökeként minden évben többször is élhetek a megtisztelő lehetőséggel, és közvetlenül találkozom a plenáris ülésen önökkel, országgyűlési képviselőkkel. Ez történik a zárszámadás tárgyalásakor, valamint akkor, amikor az egész társadalom, a nemzetgazdaság szempontjából meghatározóan fontos éves költségvetés megalkotására kerül sor. A parlamenti vitában a konkrét ellenőrzésre és elemzésre épülő, a rendkívül szűk időkorlát ellenére mindenkor időben rendelkezésre álló számvevőszéki véleményt reményeink szerint tudták és tudják hasznosítani a tisztelt képviselők.

Megjegyzem, hogy a számvevőszéki vélemény a jelenlegi felhatalmazással és a megfelelő egyensúlyi szabályokhoz való hasonlíthatóság hiányában a pénzügyi szakmai követelményeknek való megfelelést csak nagy erőfeszítések vállalásával tudja kielégíteni.

Itt szeretném megemlíteni, ha a költségvetés megalapozottságának vizsgálatára, elemzésére és az érdemi döntésekre irányuló parlamenti vita előmozdítására az eddigieknél is nagyobb súlyt helyezünk - meggyőződésem szerint ez elengedhetetlen -, akkor a költségvetési javaslat parlamenti vitájának forgatókönyvét korszerűsíteni szükséges, és a véleményezésre való felkészülésre megfelelő időt kell biztosítani.

Az Országgyűlés költségvetési jogának gyakorlása szempontjából meghatározó költségvetési és zárszámadási napirendek mellett megkülönböztetett jelentőségűnek tartjuk azt, hogy az Országgyűlés minden évben külön is figyelmet fordít a tevékenységét szolgáló Számvevőszék munkájára. Áttekinti legfontosabb tapasztalatait, következtetéseit és javaslatait, amelyekkel az állam legfőbb pénzügyi ellenőrző szerve az

államháztartás és az egész nemzetgazdaság kiegyensúlyozott működéséhez és fejlődéséhez igyekszik hozzájárulni. Az Állami Számvevőszék működésének immár 18. esztendejében van, az önök szolgálatában kiértelt stratégiára és módszertanra építi munkáját.

Az Országgyűlés pénzügyi ellenőrző szervének hosszabb távra stabilan érvényes fő törekvése, közkeletű kifejezéssel élve: küldetése a közpénzekkel és a közvagyonnal való gazdálkodás elszámoltathatóságának, átláthatóságának erősítésében jut kifejezésre. Közel 18 évi munkánk egyértelművé tette tevékenységünk fő elveit és értékeit, valamint garanciális feltételeit. Ez utóbbiak: az Állami Számvevőszék alkotmányos jogállása, politikától való függetlensége, jelentéseinek nyilvánossága és szabad hozzáférhetősége, szakmai megbízhatósága, a munkatársak és a vezetés elkötelezettsége.

Szervezetünk ellenőrzési szerepéről az a felfogásunk, hogy nem a hiba, a felelős keresése, a szankcionálás szorgalmazása a feladat - erre is szükség van -, hanem a megállapításokra és a következtetésekre támaszkodó, jobbító szándékú ajánlásoknak, a vezetést és a döntéselőkészítést támogató tevékenységnek és magatartásnak is hangsúlyos szerep jut ügyeink jobbító segítésében.

Az évek során igyekeztünk szakszerűen és következetesen teljesíteni törvényi kötelezettségeinket, és éltünk jogosítványainkkal, meszesemenően hasznosítva a munkánkat bemutató és értékelő éves jelentések vitáihoz kapcsolódó országgyűlési határozatokban foglalt iránymutatásokat.

Tevékenységünknek ezek a pillérei, útjelzői formálták azt a törekvésünket, hogy gazdagítsuk nemzetközi kapcsolatainkat, teljesítsük az ellenőrző szervezetek világszövetségében, az INTOSAI-ban vállalt vezető szerepünket, és ösztönözzük a pénzügyi, valamint a pénzügyi ellenőrzési kultúra fejlesztését. Ezt szolgálták, szolgálják a szakmai közéleti eseményeken, konferenciákon való szerepvállalásunk mellett az egyetemekkel és a főiskolákkal, valamint a tudományos társaságokkal kifejlesztett együttműködések.

A pénzügyi szakma igényeinek és országgyűlési határozatban is megszabott feladatunknak teszünk eleget a megújított Pénzügyi Szemle szerkesztésével és kiadásával. Ennek egy újabb számát találják meg önök a folyosói asztalokon. Ennek kapcsán az akadémikusokból, egyetemi tanárokból, állami szervek szakértőin át a tudományos fokozatra pályázó kutatókig terjedő szerzői paletta és szerkesztőbizottság közreműködésével sajátos szellemi műhely kialakításában is részt vállalunk,

és büszkék vagyunk arra, hogy ma már a világ rangos egyetemeiről kutatócsoportok küldenek nekünk az államháztartással kapcsolatban publikálásra váró cikkeket.

Az ellenőrzési kultúra és a vizsgálatok megalapozottságának szolgálatában évek óta megkülönböztetett súlyt helyezünk az úgynevezett legjobb nemzetközi gyakorlat indokolt mértékű adaptációjára, az európai követelményekhez is igazodó módszertani fejlesztésekre. Módszertani munkánk nem öncélú, tevékenységünkben nem a hogyan, az ellenőrzések módja és eszközrendszere, hanem a törvényi kötelezettségek teljesítése, az időszerű és fontos gazdasági problémák okainak feltárása és a kiutat jelentő megoldáshoz való hozzájárulás a meghatározó.

E törekvések valóra váltásának feltételeit az intézményi belső irányításra vonatkozó stratégiai feladatok teljesítésével teremtettük meg. Ezek középpontjában előbb a minőségbiztosítás alkalmazása, majd pedig a minőségirányítási rendszer kiépítése, a megfelelő kvalifikáltságú és korösszetételű szakembergárdáról és célirányos továbbképzéséről gondoskodó humánerőforrás-gazdálkodás, valamint a sajátos számvevőszéki követelményekhez igazodó informatikai fejlesztések állnak.

Tisztelt Országgyűlés! Mi jellemezte elmúlt évi munkánkat? Hasonlóan a korábbi gyakorlathoz, úgy alakítottuk ellenőrzési tervünket, vizsgálataink tematikai struktúráját, hogy a legkülönbözőbb részterületeken szerzett tapasztalatok összegzésével adhassunk megbízható képet az államháztartás és a közszféra működéséről.

Az elmúlt évben 62 jelentést adtunk közre. Számoltunk azzal, hogy az országgyűlési, valamint az önkormányzati választások és a korábbi parlamenti struktúra átalakulása nyomán átmenetileg kevesebb ellenőrzési információ befogadására és feldolgozására kerülhet sor az Országgyűlésben. Ez jutott kifejezésre abban is, hogy a bizottságok a korábbiakhoz képest jóval kevesebb jelentésünket tudták napirendre tűzni. Mindemellett 2006-ban nagyságrendileg félszáz bizottsági esemény, ülés és vita kapcsolódott jelentéseinkhez. Munkatársaim mintegy 60 bizottsági ülésen segíthették az önök felelősségteljes munkáját, magam közel 20 bizottsági ülésen vettem részt, és megtiszteltetés volt a kollektívának és magamnak is, hogy négy alkalommal szólhattam önökhöz plenáris ülésen.

A számvevőszéki munka céljait és értékeit az országgyűlési tevékenységhez való közvetlen hozzájárulás mellett közvetve a kormányza-

ti és az önkormányzati munka kontrollja és a pénzügyi szakmai döntések megalapozásának támogatására irányuló törekvéseink határozzák meg. Ezek a jelentések, a kapcsolódó elemzések a szabadabb szakmai vitára is alkalmat adó kutatóintézeti tanulmányaink útján valósulnak meg. Hasznosításuk céljából mindig nagy súlyt helyezünk a megállapításokból és a következtetésekből, illetőleg a kutatási eredményekből levezethető javaslatok kialakítására és közkinccsé tételére.

Nem valljuk azt a felfogást, hogy munkánkat önmagában és egyoldalúan a javaslatok megvalósításával lehet minősíteni. Nyilvánvaló ugyanis, hogy az eltérő tartalmú és különböző címzetteknek szóló javaslatok valóra váltása megannyi, sokszor kölcsönösen determinált vagy éppen esetenként egymásnak ellentmondó gazdasági, társadalmi összefüggés függvénye lehet. Az azonban tény, hogy munkánknak mégiscsak sajátos fokmérője a különböző szintekre szánt javaslatok realitása, befogadhatósága, valamint az, hogy figyelembevételükkel mikor és hogyan bontakoztathatók ki a hibák megelőzését, illetve kiküszöbölését, valamint az előrehaladást szolgáló folyamatok, változások.

A javaslatok megvalósulása szempontjából az elmúlt évi munkánk eredményesnek minősíthető. Erről tanúskodnak javaslataink országgyűlési szintű hasznosításának tényei. Évek óta visszatérő kezdeményezéseink eredményeként 2006-ban törvényi szinten sikerült aktualizálni a költségvetés, valamint a zárszámadás előterjesztéséhez kötelező mérlegeket és kimutatásokat, és módosították az államháztartási törvény adóssággal, valamint a hosszú távú kötelezettségvállalás korlátozásával foglalkozó részét. Itt említem meg, hogy a Pénzügyminisztériummal teljesen kiegyensúlyozott, korrekt munkakapcsolatban tudunk és tudunk ma is dolgozni.

Kiemelem, hogy javaslatunk alapján teljesebbé vált az európai uniós költségvetési kapcsolatok bemutatása. Különböző ajánlásaink nyomán változtatásokra került sor a társadalombiztosítási alapokra vonatkozó jogszabályok körében. Visszatérő érveléseink és többszöri javaslataink is közrejátszottak abban, hogy folyamatban van a vagyontörvény kidolgozása.

Kormányzati szinten és a vizsgált szervezetek körében - több korábbi ajánlásunk beérése eredményeként - minden eddiginél magasabb arányban valósultak meg, illetve valósulnak meg jobbító szándékú kezdeményezéseink. Ezeket az önök rendelkezésére álló jelentésünkkel részletezettséggel tartalmazza, hasonlóképpen az arra vonatkozó információkat is, hogy indokolt esetben határozottan jártunk el a jogi realizálás, a büntetőfeljelentések területén.

Mint a világon másutt a hasonló ellenőrző szervezetek esetében, úgy nálunk is központi jelentőségű a számvevőszéki tevékenység nyilvánossága. Erre épül kommunikációs tevékenységünk, amivel elsősorban az Országgyűlés ellenőrző és törvényhozó tevékenységéhez igyekszünk hozzájárulni. Munkánk iránt igen széles körű az érdeklődés. Az elmúlt évben mintegy négyezer publikáció jelent meg rólunk, közel százezren látogatták internetes honlapunk nyitó oldalát, majdnem tízezer alkalommal töltötték le jelentésünket, több száz esetben pedig angol nyelvű összefoglalóinkat.

Tisztelt Képviselő Hölgyek és Urak! Legfontosabb ellenőrzési tapasztalatainkat - a kialakult gyakorlatnak megfelelően - jelentésünk viszonylag részletesen bemutatja. Hozzászólásomban konkrétan nem ezekről szólnék, hanem inkább e tapasztalatok jövőbe mutató, cselekvésre készítő tanulságaira mutatnék rá.

Mielőtt erre rátérnék, szeretném megköszönni a tisztelt Országgyűlésnek, önöknek, hogy munkánknak támogatást és segítséget adtak, és megköszönöm minden kollégámnak és vezetőtársamnak, hogy - részben a hiányzó alelnökök feladatait is átvállalva - teljesítettük törvényi kötelezettségeinket, és hozzájárultunk az Országgyűlés felelősségteljes tevékenységéhez.

Ellenőrzési tapasztalataink mellett a pénzügyi kutatásokat végző és gesztoráló intézetünk eredményei, sokrétű szakmai kapcsolataink és neves szakemberekkel, parlamenti képviselőkkel folytatott konzultációk segítettek ahhoz hozzá, hogy indokolással ellátott, reményeink szerint egyszerű szövegezésű, a szakzsargon kerülő tézisgyűjteményt bocsátotunk az önök szíves rendelkezésére.

Dokumentumunk részben ismert és elfogadott, esetenként azonban vitatott tények és háttérösszefüggések meghatározott alapelvekre épülő rendezésével az államháztartás, illetve az annál tágabb közszférra reformléptékű megújításához szükséges korszerű szabályozás megalapozását törekszik elősegíteni. Nem bonyolódik szakmapolitikai részletkérdésekbe, alapvetően a legfontosabb tartalmi összefüggésekre és lehetőség szerint társadalmi vonzataikra koncentrálna. Igyekszik rendszerszemlélettel felvázolni azokat a feladatokat és változtatási irányokat, amelyek alapján új, korszerű közpénzügyi szabályozás alakítható ki.

Tisztelt Országgyűlés! A gazdasági és pénzügyi szakemberek egyetértenek a Számvevőszék munkatársaival és kutatóival abban, hogy Magyarország egyedülálló módon élte fel a kilencvenes évek má-

sodik felében és az ezredfordulón megvalósult stabilizáció eredményeit. A költségvetés túlköltekezési hajlama és a közpénzügyek rendezetlensége az ezredforduló első évtizedének közepére ismét hátráltatta a stabilizációt és a reformokra épülő kibontakozást, a gazdasági versenyképesség erősítését.

A külföldi befektetők bizalmát nem növelte, hogy az utóbbi években rendre jelentősek voltak az eltérések a GDP-arányos hiány tervezett és tényleges nagysága között. Számvevőszéki jelentéseink is visszatérően rámutattak ezzel kapcsolatban a makrogazdasági előrejelzések megbízhatóságának hiányosságaira, valamint arra is, hogy az előrejelzésekhez szükséges koncepciók kidolgozatlansága önmagában is nehezíti a költségvetési tervezést.

Ilyen körülmények között egyre erőteljesebbé válik az igény a költségvetési felelősség és fegyelem erősítésére, az elmúlt másfél évtizedben a fejlett és fejlődő országokban elterjedt fiskális szabályok célirányos hazai alkalmazására. Csak zárójelben említem, hogy a Magyar Nemzeti Bankkal és a Pénzügyminisztériummal karöltve 2006 májusában rendezett nemzetközi részvételű konferenciánkon elemeztük a költségvetési felelősség kérdéseit. E közös konferencia adott indítást arra, hogy ajánlásainkat az önöknek most rendelkezésére bocsátott tézisekbe rendezzük.

A szabályalapú fiskális politika végső soron túlmutat a költségvetésen. A szabályok alkalmazása előnyös gazdaságpolitikai hatással is járhat, mégpedig olyan összefüggésben, hogy a különböző érdekcsoportok, valamint az állami irányítási apparátusok és esetleges tudományos kutatói körök szakmai egyeztetései konszenzushoz vezetnek, és a megegyezés által behatároltan és kiszámíthatóan alakulnak a gazdasági mozgástér és manőverezés lehetőségei.

Tisztelt Képviselő Hölgyek és Urak! Ha ezek után arra a kérdésre keresünk választ, hogy melyek a közpénzügyi reform, valamint az azt szolgáló új és korszerű közpénzügyi szabályozás legfontosabb céljai, akkor a válasz csak összetett lehet. A közpénzügyi reform alapvető célja - engedjék meg, hogy most a rendelkezésükre bocsátott téziseket idézzem - olyan viszonyok kialakítása, amelyek között a döntéshozók felelősen döntenek a közpénzekről, egyértelműek a felhasználók jogai és kötelezettségei, világosak a közszektor működésének és átalakításának költségei, hasznai és eredményei. A politika olyan feladatokról, programokról dönt, amelyek megfelelően biztosítják a politikai preferenciák érvényesülését, számon kérhetővé teszik ezek teljesülését, de nem zavarják a végrehajtás operativitását.

A szabályozás megújítása ezért többirányú. Fontos célja, hogy olyan biztosítékok épüljenek be a költségvetés készítésének folyamatába, valamint a beszámolás és elszámolás rendszerébe, amelyek garantálják, hogy az alapvető tartalmi döntéseket valóban az Országgyűlés, illetve az önkormányzati képviselők hozzák meg. Ehhez a teljes költségvetési folyamat korszerűsítése, új költségvetési tervezési, végrehajtási és beszámolási mechanizmus szükséges, olyan szabályok, intékciónk és technikai megoldások, amelyek a nemzetközi követelményekhez is igazodóan átláthatóbbá és kiszámíthatóbbá teszik a közpénzekkel való gazdálkodást, és ezzel erősítik a nemzetközi szervezetek, valamint a pénzügyi befektetők bizalmát, a magyar gazdaság- és pénzügypolitika hitelességét.

A költségvetési folyamat megújításának fontos alapkövetelménye, hogy az eddigiekhez képest sikerüljön megerősíteni, fejleszteni és nyíltabbá, megismerhetőbbé tenni a makrogazdasági tervezést. A növekedési pályát befolyásoló tényezők elemzésével több változattal is számoló, megalapozott makroökonómiai előrejelzésekkel, valamint a költségvetési javaslatokhoz kapcsolódó hatáselemzésekkel el kell érni azt, hogy - szemben az eddigiekkel - a növekedés és a bevételek túlbecsülésével vagy az adósságszolgálat alábecslésével ne készülhessen olyan költségvetési javaslat, amelynek megvalósítási gondjai csak később derülnek ki.

Mindenekelőtt meggyőződésem, hogy a pénzügyi kormányzaton belül szükséges a tervezési és előrejelzési tevékenység minőségének javítása és hitelességének megerősítése. Többféle szervezeti megoldás, intézmény lehetséges, de nem az intézményekből, szervezetekből kell kiindulni, hanem a feladatokból. Csak ezután, emellett kaphat szerepet bármely olyan kormányzaton kívüli intézmény, amely a költségvetés megalapozásának folyamatába beépülő sajátos szakmai kontrollfeladatot lát el, azzal, hogy elemzi és értékeli a makropályára vonatkozó kormányzati számításokat, maga is készít ilyeneket, és ezek felhasználásával véleményt formál a költségvetési javaslat megalapozottságáról, információs és szakmai alátámasztottságáról. Ilyen feladat ellátására - mint arra külföldi példák is vannak - létrehozható önálló, független költségvetési intézmény is, alkalmassá tehető a Számvevőszék és kutatóintézeti bázisa, felkérhető néhány ismert szakmai kutatóintézet valamelyike, amelyek egy költségvetési tanácsokhoz kapcsolódnak. Ahhoz azonban, hogy a szervezeti megoldást illetően a tisztelt Országgyűlés megfelelő döntést hozhasson, elkerülhetetlenül szükséges a működési modellre és a hatásvizsgálatokra vonatkozó kellő figyelem.

Továbbra is meg kell említenem és az is nyilvánvaló, hogy az Országgyűlés költségvetéssel kapcsolatos döntési joga, a törvényjavaslat megalapozott benyújtásáért a kormány felelőssége nem osztható meg.

A közpénzügyi szabályozás téziseinek kialakításában közreműködő konzultációs partnereink, neves szakemberek is fontosnak tartották hangsúlyozni, hogy a szakmai és szervezeti előrelépés mellett a költségvetési reformhoz természetesen az is szükséges, hogy az állam magatartása hosszú távra is kiszámítható, a társadalom által elfogadható legyen és közbizalom övezze a megoldásokat. Ez kulcskérdés, annál is inkább, mert a fejlett országok többségéhez hasonlóan a társadalom elöregedésének kemény konzekvenciáival - tapasztalhattuk - szembe kell néznünk, miközben azzal is számolnunk kell, hogy egyre több ember számára válik, vált bizonytalanná a munkahely megtartása, a megélhetés, a család jövőjének kiszámíthatósága. Ilyen körülmények között - mint arra az Állami Számvevőszék kapcsolódó jelentése és a különböző kutatások is ráirányítják a figyelmet - a munkaerő-piaci verseny vesztesei, emellett általában a kevésbé képzettek, az eltartottak és a nyugdíjasok nagyobb hányada ma és a közeli jövőben is alighanem elsősorban az államtól várják helyzetük javulását. Ez a jelenlegi helyzetünkben feszítő ellentmondás, mert nálunk a napjainkban viszonylag magas újraelosztási arány fenntartása nem kedvező a növekedés gyorsítása és a költségvetési egyensúly helyreállítása szempontjából.

Tisztelt Országgyűlés! Nekünk most olyan változtatásokat kell sikerre vinnünk, amelyek a közszféra működését modernizálják, hatékonyabbá teszik. Figyelmünket nem kerülheti el, hogy a társadalomnak az állam iránti bizalma és lehetőség szerint a kiegyensúlyozott politikai viszonyok nemcsak a mindennapi gazdaság működését - nevezzük így -, légkörét, hanem a költségvetési pozíciók javításának esélyeit is befolyásolják. Minél kevésbé teljes a bizalom és minél erősebb a politikai megosztottság, annál kisebb az esély rövidebb távon a tartósan kiegyensúlyozott költségvetésre, mert ilyen körülmények között számottevő a valószínűsége a túlköltekezésnek, majd pedig az annak visszafogására irányuló megszorító intézkedéseknek és ezek ciklikus ismétlődésének. A társadalmi légkör és bizalom elemzései egyértelművé teszik, hogy a gazdasági és a társadalmi problémák nem szakíthatók el egymástól, kölcsönhatásaikkal ezért - még a pénzügyi ellenőrzés napi feladataiban is - mindenképpen számolni kell.

Tisztelt Országgyűlés! A legkevésbé sem áll szándékomban hozsantartó, elvont fejtegetésekbe bocsátkozni, visszaélni az önök biztatá-

sával, hogy kíváncsiak véleményünkre, tanácsainkra. Előállhat azonban olyan sajátos helyzet - és meggyőződésem szerint most is erről van szó -, amikor körültekintően többféle közelítésben kell érvelni, megvilágítva törekvéseink fő céljait és mozgatórugóit, ezzel a szándékkal fűztem magyarázatot a közpénzügyi szabályozás általunk kimunkált téziseihez. A Számvevőszéknek ez a rangos külső szakértők és parlamenti képviselők észrevételeit is hasznosító munkája a főáramlat mentén vázolja fel a korszerű közpénzügyi szabályozás fő irányait, tartópilléreit, belső összefüggéseit. Kedvezőnek tartjuk, hogy elképzeléseink nem találkoztak elutasítással, és a magunk részéről jogállásunk korlátjai között készek vagyunk a szükséges megvalósíthatósági és hatástanulmányok kidolgozásában is közreműködni, s ha kell, akár technikai segítséget is adni. Ez a szándék nyilvánul meg abban is, hogy tájékoztató munkaanyagként elkészült kutatóintézetünk "Államreform, közpénzügyi reform" című tanulmánya és a Pénzügyi Szemle legújabb száma. Legjobb szándékaink szerint ez ösztönözhet és készíthet mindnyájunkat az államháztartás ügyeinek a rendbetételére.

Tisztelt Országgyűlés! Tisztelt Elnök Úr! Megköszönöm megtisztelő figyelmüket. *(Taps.)*"