



| Ülésnap   | Napirend   | Felszólaló                          |
|---|--|-------------------------------------|
| <b>2008.<br/>szeptember<br/>23.</b><br>(Naplószám: 158) | <b>Az Állami Számvevőszék elnökének<br/>expozéja - A Magyar Köztársaság<br/>2007. évi költségvetésének végrehaj-<br/>tásáról szóló törvényjavaslatról és a<br/>hozzá kapcsolódó számvevőszéki<br/>jelentésről - T/6133, T/6133/1</b> | <b>Dr. Kovács Ár-<br/>pád elnök</b> |

---

DR. KOVÁCS ÁRPÁD, az Állami Számvevőszék elnöke:

„Tisztelt Elnök Úr! Tisztelt Országgyűlés! Tisztelt Miniszter Úr! Az Állami Számvevőszék törvényi kötelezettségének megfelelően a zárszámadás ellenőrzésének közvetlen célja a költségvetésről szóló törvényben és más vonatkozó jogszabályokban előírtak teljesítésének értékelése. Tartalmilag azonban ennél jóval többről, a demokratikus állami működés egyik garanciájának teljesüléséről, a végrehajtó hatalom, azaz a kormány elszámoltatásáról, a közpénzügyek menedzseléséről van szó. Ennek megfelelően a vizsgálatok alapján elkészülő számvevőszéki jelentés egyszerre ad képet a jogállami működés érvényesüléséről, a költségvetési törvényben foglalt parlamenti akarat betartásáról - arról, hogy a kormány követi-e a felhatalmazásokat, mire költi a pénzt - és a pénzügyekben, az államháztartási gazdálkodásban általában a jogkövető magatartás érvényre jutásáról.

A költségvetés végrehajtásának értékelését és egyben a költségvetés-politika továbbvitelének fő irányát meghatározóan befolyásolja, hogy a konvergenciaprogramban foglalt fiskális célkitűzéseket 2007-ben sikerült teljesíteni. Ez a 2006-ban indult és az elmúlt évben kibontakozott konszolidációs lépések jelentős eredménye, amit azonban egyes kulcsfontosságú makrogazdasági folyamatok kedvezőtlen alakulásának körülményei között sikerült elérni. E folyamatok sorából mindenekelőtt a gazdasági növekedés tervezettnél erőteljesebb mérséklődése, ugyanakkor a vártnál nagyobb infláció, egyidejűleg a stagnáló beruházások emelhetők ki. A hiány mérséklését az utóbbi hónapokban számunkra kedvezőtlen világpiacon hatások, így elsősorban a terjedő hitelválság, az árrobbanás, valamint a sok helyen kialakult gazdasági visszaesés, recesszió is megnehezítették.

Az alacsony növekedés és a párhuzamosan felpörgő infláció bonyolult feladat elé állította a monetáris politikát is, mert igaz ugyan, hogy a

kamatok emelésének inflációt mérséklő hatásával lehetett számolni, ám ennek ára, hogy a magasabb kamatok nem kedveztek a gazdasági növekedésnek, és az államháztartás terheit is növelték. Az Állami Számvevőszék hatásköri korlátjainál fogva nem vizsgálhatta, így jelentésében nem is elemzi szélesebb körben, átfogóan ezeket a makrogazdasági folyamatokat és hatásmechanizmusait, miközben azért tapasztalatai alapján néhány területen óhatatlanul érinti, konkrétumokra röviden utalva esetenként a 2008. évre kiható összefüggéseket is.

Az Országgyűlés pénzügyi-gazdasági ellenőrző szerveként zárszámadási jelentésünk a költségvetési törvény végrehajtására irányuló pénzügyi-szabályszerűségi ellenőrzés tapasztalatait foglalja össze. Azt tanúsítja, hogy a kormány beszámolója pénzügy-, illetőleg költségvetéstechnikai szempontokat tekintve megfelel a vonatkozó szabályoknak, egészében megbízható, elfogadható. Mire alapoztuk ezt a határozott megítélést, szakmai véleményt? Mindenekelőtt arra, hogy a vonatkozó országgyűlési határozatnak is megfelelően évről évre növeltük ilyen tekintetben is ellenőrzési lefedettségünket. Ennek eredményeképpen az ellenőrzés a minisztériumi apparátusok számvevőszéki módszertant alkalmazó ellenőrzésével együtt - mint miniszter úr említette - a központi költségvetés kiadási főösszege elszámolásának több mint 93 százalékát minősítette. Úgy találta, hogy a zárszámadási törvényjavaslatban a központi költségvetés pénzforgalmi adatai összességében megbízhatóak.

Ez azonban korántsem jelenti azt, hogy a teljes vizsgált körben minden beszámoló kifogástalan. Az elmélyült és részletekbe menő ellenőrzés nyomán több területen számottevő, ellenőrzési szakkifejezéssel élve: a lényegességi küszöböt meghaladó mértékű hiányosságok kerültek felszínre. Emellett a Számvevőszék jó néhány további intézményes előirányzat elszámolásának viszonylag kisebb súlyú, de mindenképpen gazdasági kockázatokat hordozó hibáira mutatott rá. A hibák tanulságai is adóttak, és az ÁSZ jobbító szándékú javaslatai minden bizonnyal hozzájárulnak majd ahhoz - reméljük -, hogy legközelebb már kevesebb szakmai kifogást kényszerüljünk emelni a költségvetési fejezetek, tárcák zárszámadási beszámolóinak értékelésekor.

Tisztelt Ház! A számvevőszéki jelentés rögzíti azt az ismert tény is, hogy az államháztartás alrendszerének eredetileg tervezett 2007. évi hiánya a GDP 6,9 százalékának, a tényleges hiány pedig 5,4 százalékának felelt meg. A költségvetési pozíció kedvező irányú változása az elmúlt évben alapvetően a bevételi többletre, elsősorban már a 2006. év őszétől kezdve érvényre jutó adó- és járuléknövekedésekre és új adók alkalmazására vezethető vissza. Az adónemek többsége tekintetében az

előirányzatok teljesülése igazolta a költségvetési javaslat előzetes kontrollja kapcsán a korábban kialakított számvevőszéki véleményt, nevezetesen azt, hogy a költségvetés tervezésében bevételi szempontból kisebb kockázatok voltak.

Az előirányzottnál mérsékeltebb hiány kialakulására hatást gyakoroltak a kormányzat ésszerűsítő, takarékosági intézkedései is. A kényszerítő megszorítások, amint az jól ismert, számottevő átmeneti - reméljük, átmeneti - növekedési áldozattal is együtt jártak. Elsősorban a közösségi szolgáltatások volumene zsugorodott. A kiigazítás nyomán mindenekelőtt a lakosság és a vállalkozások terhei nőttek. Emellett az államháztartás kiadásainak mérséklődésében a tervezettnél alacsonyabb kamatkidadások, a visszaeső beruházási tevékenység, valamint az uniós hozzájárulások vártnál mérsékeltebb igénybevétele is közrejátszottak.

Bár az európai uniós források elmaradtak a tervezettől, amelyek a költségvetésben megjelennek, összességükben meghaladták a teljesített hazai befizetési kötelezettség teljesítését.

Az is tény, hogy az uniós források vártnál lassúbb beérkezésében annak hatása is megnyilvánul, hogy az Európai Unió maga az eredeti ütemezéshez képest jelentős késéssel tudta kialakítani a 2007. és a 2013. évek közötti időre vonatkozó költségvetését, és tudvalevő, hogy a pályáztatás, valamint a források igénybeviteléhez szükséges más intézkedések csak a költségvetés jóváhagyását követően voltak indíthatók. Az ellenőrzések mindemellett azt is felszínre hozták, hogy az uniós forrásokat is hasznosító beruházások előkészítése, vezénylése tekintetében tipikus és visszatérő megalapozási, szervezési és koordinációs hiányosságok is hozzájárultak a fejlesztések késéséhez, elhúzódásához.

Az elmúlt évi hiány viszonylag kedvező alakulása folytán az államadósság éves növekedési üteme elmaradt a megelőző fél évtizedben jellemző mértéktől. Hangsúlyozom, növekedési ütemről van szó. Alacsonyabb volt a tervezettnél is, ám 2007 végén az állomány így is közel 900 milliárd forinttal meghaladta az előző évit.

Új jelenségként kell említenünk: a központi költségvetés felé fennálló adó tartozások növekedtek. Összegük megközelítőleg azonos például az államadósság elmúlt évi kamattérítésének költségvetési kiadásával, megegyezik az egészségügyre fordított kiadások felével, illetve a nyugellátási kiadások harmadával vagy a családi pótlék kiadásainak kétszeresével. A hátraléknövekedésben közrejátszott az is, hogy a visszaeső gazdasági növekedés folytán - különösen a kis- és közepes gazdasági társaságoknál - likviditási problémák merültek fel.

Tisztelt Képviselő Hölgyek és Urak! Tisztelt Elnök Úr! Tisztelt Miniszter Úr! A konvergenciaprogram mindenekelőtt az államháztartási hiány gyors és számottevő csökkentésére irányul. Emellett a közsféra működésének reformértékű korszerűsítését is célul tűzte a kormány. A változásokat négy fő területen tervezték, mégpedig a tágabban értelmezett közigazgatás és annak részeként a közpénzügyek, továbbá az egészségügy, az oktatás és a nyugdíjrendszer körében. A kormány ismétlődő erőfeszítéseket, kísérleteket tett, különböző ésszerűsítő, racionalizáló jellegű intézkedéseket kezdeményezett több szálon is. Több szálon is megindította az esetenként szervezeti átalakulásokkal is együtt járó változtatásokat. Nem készült azonban önálló, átfogó és teljes körű program, fejlesztési stratégia. A rövidebb távú, a stabilizációt, a konszolidációt előmozdító bevételnövelő és kiadásmérséklő intézkedések nem ritkán összekeveredtek a reformjellegűnek tartott intézkedésekkel. A konszolidáción túlmutató előrelépést, a fenntartható növekedési pályára állást nem könnyíti meg, hogy még nem történt meg az egyik legfontosabb alapkérdés rendező elveinek tisztázása, így az állam által vállalható közfeladatok tartalmának és terjedelmének körülhatárolása - nem először beszélek róla.

Mindez pedig azért is sürgető lenne, mert a fenntartható fejlődés és a finanszírozható növekedés nemcsak a stabilizációs intézkedésektől, hanem a modernizációt szolgáló különböző további megmozdulásoktól is függ, a kihívásokhoz való alkalmazkodás - mondjuk így - kevésbé számszerűsíthető felkészülési, döntési, adaptációs tényezőitől, valamint ezt is ki kell mondanunk, etikai és morális faktoraitól is.

A felzárkózásra, a konvergencia folyamatára - nálunk, Magyarországon itt és most különös súllyal - a különböző állami és gazdasági képességek, a társadalmi azonosulás és a közbizalom feltételei egyaránt hatást gyakorolnak. Ez az Állami Számvevőszék vizsgálati jelentésében is jól látható. Mindez természetesen nem a közsféra, a költségvetés helyzetét, a költségvetés mellett a közsféra kiegyensúlyozott működését, hanem a nemzetgazdaság egészének versenyképességét is meghatározóan befolyásolja.

A zárszámadás alapján az államháztartás működésének kiegyensúlyozása szempontjából mindenképpen figyelemre méltó, hogy a társadalombiztosítás többlettel zárta a múlt évet. Ehhez azonban a kormányzati racionalizáló intézkedések mellett az is hozzájárult, hogy a bevételeket a központi költségvetésnek 2007-ben is ki kellett egészíteni. A kiegészítés a teljes államháztartás tekintetében hiánynövelő tényező volt.

A Nyugdíj-biztosítási Alap - közvetlen költségvetési támogatással kiegészített - bevételei fedezték a kiegészítő nyugdíjemelést és a nyugdíjakra

ható automatizmusok tervezettnél magasabb pénzigényét is, mint erről a miniszter úr beszámolt. Az alap saját tőkéje azonban továbbra is negatív előjelű, ami a járulékkintlévőség értékvesztésének a következménye.

Az Egészségbiztosítási Alap a tervezetthez képest több járulék- és hozzájárulás-bevétel, valamint a kormányzati intézkedések kiadás-visszafogó hatása folytán évek óta először többlettel zárt. A megtakarítás azonban elsősorban a gyógyszerkassza és a gyógyászati segédeszközök finanszírozása körében valósult meg, de csökkentek a táppénzkiadások is.

Lényeges és előremutató, hogy erősödött az egészségügyi szolgáltatások társadalombiztosítási jellege, a biztosításhoz kötött szolgáltatás igénybevétele, azonban a legfontosabb strukturális és finanszírozási kérdésekre, valamint a biztosítási rendszer korszerűsítésére vonatkozóan még nincsenek kiforrott és főleg konszenzussal elfogadott válaszok.

Az oktatási szférában is több ésszerűsítő és kiadáscsökkentő részintézkedésre került sor, ám nem ismertek még azok a cselekvési irányok és konkrét teendők, amelyek eredményeként javulhatna az általános tudásszint, sőt ellenkezők a tendenciák, jobbak lehetnének a sajátos minőségi mutatók, és - az úgynevezett tudástársadalom irányába határozottabban elmozdulva - a rendszer egésze az eddigieknél jobban megfelelné a modern gazdaság igényeinek.

Az egészségügy, az oktatás és a közigazgatás tartalmi, valamint működési és gazdálkodási problémái sokrétűen tetten érhetők az önkormányzatok és intézményeik mindennapi gyakorlatában. Ebben az összefüggésben értelmezhető és szerintünk kezelhető, hogy a zárszámadási ellenőrzés ugyan összességében rendezettnek találta a helyi önkormányzatok költségvetési kapcsolatait, a pénzmozgások és a felhasználások szabályszerűségét, de - más ÁSZ-vizsgálatokkal együtt - azt is megerősítettnek láthatjuk, hogy egyrészt a finanszírozási rendszerrel, másrészt a terület- és településfejlesztéssel is összefüggésben egyre sürgetőbb az önkormányzati rendszer átfogó reformja is.

A kölcsönös kapcsolódásokra is figyelemmel aligha kétséges, hogy az önkormányzati rendszer megújítása szempontjából nem elhanyagolható az a tény, hogy a központi közigazgatás korszerűsítése, a kormányzati intézményrendszer átalakítása lépcsőről lépésre halad. Az intézmények száma és a bennük dolgozók létszáma 2007-ben is csökkent. Bevezették az új teljesítményértékelési rendszert is. A program megvalósítása azonban - kétségtelen - a tervezett ütemhez képest elhúzódik. Az elvi alapok tisztázásának és a szükséges döntéseknek a hiányában

nem valósulhatott meg a költségvetési intézmények feladatainak és az ellátásukhoz szükséges forrásoknak az összehangolása.

Ide kapcsolódóan hangsúlyoznám azt is, hogy a költségvetési fejezeteknél nem történt előrelépés a közpénzekkel való gazdálkodásra irányuló belső kontroll működési feltételeinek biztosítása terén sem. Szeretném hangsúlyozni: külső ellenőrzéssel a belső ellenőrzés hiányát, leépítését sohasem lehet pótolni.

Érdemes figyelmet fordítani ezek után, tisztelt képviselő hölgyek és urak, arra, hogy egyes véleményekben keveredik az állam hagyományos őrző-védő, rendészeti, igazságszolgáltatási, egészségügyi, szociális, kulturális feladatainak forrásigénye a központi közigazgatás szorosabban vett működési költségeivel. Mindez természetesen a finanszírozásban is megjelenik.

Van olyan markáns vélemény, ami az újabb és újabb közszolgálati léépítésekben véli megtalálni az egyensúlyi növekedési pályára állás egyik fő forrását. Ez megítélésünk szerint legalábbis egyoldalú és vitatható. A közszolgáltatások színvonalának emelésében elengedhetetlenül szükséges változások nem a közigazgatás, a köz szolgálói, a közszolgák ellenében és rovására, hanem - mint erről az ÁSZ vizsgálatai tanúskodnak - általuk és velük együttműködésben valósíthatók meg.

A nagy közösségi ellátórendszerek korszerűsítése a jelen és jövő generációkra is hatást gyakorló társadalmi összefüggések körültekintő elemzését is feltételezi. Olyan problémaközelítést igényel, ami túlmutat a szűkebben vett fiskális szempontokon. Jelentős tényanyag, ezek sorában számos ellenőrzési tapasztalat is azt mutatja, hogy az intézményi működés, a szakmai munka szervezése számottevően javítható. Ha pedig a működést sikerül új alapokra helyezni, akkor az egészségügy, az oktatás vagy éppen az igazságszolgáltatás az eddigieknél jobban tudná kielégíteni a valós társadalmi igényeket.

Megkockáztatható: a társadalom akár még az eddigieknél is többet költhetne rájuk, amennyiben működésük hatékonyabbá tétele nemcsak a jobb, európai szintű lakossági ellátást, hanem a társadalmi közérzet markáns javítását, békésebb és biztonságosabb viszonyokat eredményezne, ami végső soron a közszféra teljesítményét és a nemzetgazdaság versenyképességét is erősítené - igenis pénzügyi, költségvetési kérdés.

Tisztelt Országgyűlés! Az Állami Számvevőszék szerint az elmúlt évre vonatkozó zárszámadási dokumentumban a törvényjavaslat normaszövege és a törvényi mellékletek összhangban állnak. Ez a törvényjavaslat előterjesztőjének körültekintő, korrekt munkájára utal, mint

ahogyan az is, hogy az általános indokolás és annak mellékletei egyezősége tekintetében is egyre kevesebb a hiányosság.

Mindemellett - mutat rá a jelentésünk is - az államháztartási törvény zárszámadási dokumentumra vonatkozó előírásainak teljesítésében évek óta nincs, nem is lehet lényeges előrelépés. Az elszámolási, tartalmi tényszerűség mellett a dokumentum átláthatósága és a döntés-előkészítés támogató jellege tekintetében tipikus, visszatérő hiányosságok mutatkoznak. Ezek összhatásukban akaratlanul is oda vezetnek, hogy már maga a költségvetési törvényjavaslat sem tartalmazza, prezentálja kielégítően a valódi parlamenti döntésekhez szükséges legfontosabb, súlyponti információkat.

Nem először hívjuk föl a figyelmet arra, hogy a költségvetési törvény és végrehajtásának szabályozása meglehetősen tág mozgásteret nyújt a mindenkori kormány, a mindenkori minisztériumok és intézmények számára is az előirányzat-átcsoportosítások, illetve az egyes előirányzatok módosítás nélküli túlteljesítése tekintetében. A zárszámadási vita pedig jószerével az eredeti adatoktól való eltérések tudomásulvételével jár együtt, mivel a költségvetési törvény be nem tartásához nincsenek szankciók hozzárendelve.

A konvergenciaprogram - a strukturális átalakítások és a kiegyensúlyozott államháztartási működést támogató változtatások körében - számolt az imént említett hiányosságok visszaszorításával és az államháztartás működési feltételeinek javításával, ennek érdekében a közpénzügyi rendszer korszerűsítésével, megújításával is. Ehhez a maga módján - csatlakozva a konvergenciaprogram elképzeléseihez - stratégiai céljainak megfelelően az Állami Számvevőszék is igyekezett hozzájárulni elemzéseivel, kutatóintézeti munkájával.

Az Állami Számvevőszék közpénzügyi téziseit is figyelembe véve, támaszkodva számos, a Nemzeti Bankkal, a Pénzügyminisztériummal közösen tartott konferenciára is, a kormány - mint ismeretes - benyújtotta a közpénzügyi rendszer korszerűsítését célzó, a költségvetési felelősségről szóló törvényjavaslatát az Országgyűlésnek. Ellenőrzési tapasztalataink alapján a törvényjavaslat jelentőségének megfelelő kezelését, a költségvetési tervezés, végrehajtás és beszámolás megújításának meggyorsítását és ennek garanciáit, hasonlóan a Nemzeti Bankhoz és a Pénzügyminisztériumhoz, ma is, magunk is elsőrendűen fontosnak tartjuk, a továbblépés egyik feltételének.

Ellenőrzéseink sokoldalúan alátámasztják, hogy az átlátható tervezés, a követhető célok és a teljesítménykövetelmények alapján jóváhagyott költségvetés, az egyértelmű feladatmeghatározás és felelősségvállalás

javítja az elszámoltatás, az elemzés, az értékelés, az ellenőrzés és szükség esetén a korrekció lehetőségeit is.

A társadalmi összefüggésekkel is számoló, távlatokat is mérlegelő költségvetési tervezés feltételezi és igényli a jelenleginél lényegesebben, teljesebben kiépített, a piacgazdaság természetéhez is igazodó makrogazdasági pénzügyi tervezési rendszer működtetését. Ez nemcsak hatékonysági és versenyképességi faktor, hanem így válik átláthatóbbá, hitelesebbé az állam működése; ha úgy tetszik, része a fiskális politikának. Az ezt támogató változások előmozdításának sürgető igényét törvényi kötelezettségeink alapján és felelősségünk teljes tudatában szeretnénk újra és újra az önök szíves figyelmébe ajánlani.

Végezetül, mielőtt az Országgyűlés figyelmét megköszönöm, szeretném kollégáimnak is megköszönni azt a munkát, ami lehetővé tette, hogy önöknek ezt a hozzászólást itt elmondhattam.

Köszönöm figyelmüket. (Taps.)”