



Ülésnap	Napirend	Felszólaló
2008. november 3. (Naplószám: 170)	Az Állami Számvevőszék elnökének expozéja - A Magyar Köztársaság 2009. évi költségvetéséről szóló törvényjavaslatról és a hozzá kapcsolódó számvevőszéki véleményről - T/6571, T/6571/1	Dr. Kovács Árpád elnök

DR. KOVÁCS ÁRPÁD, az Állami Számvevőszék elnöke:

„Tisztelt Elnök Asszony! Tisztelt Miniszterelnök Úr! Tisztelt Országgyűlés! Az Állami Számvevőszék eleget tett törvényi kötelezettségeinek, időben elkészítette az első, az eredeti törvényjavaslatra vonatkozó véleményét, ami - megfelelő szintű egyeztetéseket követően - tartalmazta a helyszíni ellenőrzés részletes megállapításait, vagyis a minisztériumok felkészülésére vonatkozó megállapításokat is. Ezt a dokumentumot rövid úton átadtuk a Pénzügyminisztériumnak. Október 14-én az Országgyűlés rendelkezésére bocsátottuk kutatóintézetünk tanulmányát, amiben megtalálható volt az akkori legfrissebb információkra épülő scenárió és a költségvetési javaslat számaiból kiolvashatóanál magasabb kockázatokra utaló elemzés is.

A jövő évi költségvetési törvényjavaslat alapjául szolgáló makrogazdasági programot és a javaslat meghatározó fontosságú számait az ismert okok miatt - miniszter úr utalt rá - át kellett dolgozni. Az átdolgozott törvényjavaslatot október 18-án kaptuk meg, véleményünket október 22-én adtuk át Szili Katalin úrnőnek, az Országgyűlés elnökének, majd észrevételeztük a költségvetési bizottság kérésére a kormány által benyújtani tervezett módosító javaslatot is.

Törvényi kötelezettségünknek megfelelően hozzászólásomban a benyújtott, illetve a napirenden lévő törvényjavaslattal foglalkozom, néhány megjegyzést fűzök emellett a módosító javaslathoz is, igyekezve meg nem ismételní írásos véleményünk, illetve kutatóintézetünk tanulmánya részleteit.

Előrebocsátom: finanszírozási-szakmai szempontból egyetértünk a költségvetési törvényjavaslat általános indokolásában olvasható célmeghatározással, amelynek értelmében az a cél, hogy a tartós egyensúlyon alapuló növekedés feltételeinek megteremtésével a gazdasági teljesítmény és az életkörülmények tartósan és gyorsuló ütemben közelítsenek

az Európai Unió átlagához. Ugyanakkor a benyújtott törvényjavaslat - hiszen ez fekszik önök előtt - új változatának bevételi sarokszámai is erősen megkérdőjelezhetők voltak, megítélésünk szerint ugyanis azok sem tükrözték eléggé az eredeti törvényjavaslat átdolgozásának indokál szolgáló problémákat és kezelésük lehetőségeit.

A korábbihoz viszonyítva az új javaslat a főbb keretszámok, a kiadási és a bevételi szerkezet, valamint a tartalék tekintetében nem mutatott markáns változásokat, holott ilyeneket a kialakult viszonyok - mint a harmadik variánsként emlegetett módosító csomag elképzelései bizonyítják - minden bizonnyal kikényszerítenek. Ennek felismerése jut kifejezésre támogatást érdemlően abban, hogy a kormány módosító javaslatának centrumában a nemzetgazdaság stabilitásának biztosítása érdekében az október 18-án benyújtott javaslatához képest a makropálya változásai már olyan, az Állami Számvevőszék korábbi számításaihoz, más kutatóintézetekhez is közel eső kondíciókat tartalmaznak, amelyek - igaz, igen jelentős reálgazdasági áldozatok, a fejlődési lehetőségek szűkítése és az ezekkel járó társadalmi kockázatok árán - az adott körülmények között is előmozdíthatják az államháztartási egyensúly, mondjuk így: a közvetlen fiskális, belátható pálya további esélyteremtő javítását.

A legutóbbi világgazdasági problémákra való reagálás rendhagyó megoldásokat igényelt a költségvetési javaslatot formáló tervező tevékenység záró fázisában, ám a tervezés a befejező, atipikusnak tekinthető munkaszakaszon kívül azt megelőzően sem mindenben felelt meg a vonatkozó jogszabályi előírásoknak. Az alulról építkező, a szakmai feladatok teljesítésére összpontosuló, politikai-szakmai kompromisszumkereső magalapozású tervezés helyett az alkufolyamatok során kialakult keretszámok visszatervezése volt idén ősszel is a jellemző.

Figyelemmel az előttünk fekvő és így tárgyalási kiindulásul szolgáló törvényjavaslat kapcsán a fejezeti költségvetéseket érintő változásokra is - amelyek az adott körülmények között számvevőszéki eszközökkel érthető módon az adott helyzetben nem voltak kontrollálhatók, értékelhetők -, az Állami Számvevőszék úgy látta, hogy ezen előirányzatok megalapozottsága nem megítélhető. Ez még akkor is így volt, ha kedvező, hogy a prezentációra vonatkozó törvényi előírások többségét a benyújtott költségvetési törvényjavaslat már teljesítette.

Az azonban nem segíti a parlamenti vitát, hogy a dokumentumban nem volt található tájékoztatás a hosszú távú kötelezettségvállalásokról, valamint a többéves elkötelezettséggel járó kiadási tételekről, és a jelenlegi helyzetben különösen hiányzott a középtávú tervezés szempontjából, a jövőkép szempontjából fontos, három évre kitekintő főbb

előirányzatok összefoglaló bemutatása is. Nehezíti a tisztánlátást, hogy a törvényjavaslat főkötetében nem voltak megtalálhatók az idei, 2008. évi várható előirányzatok. A korábbi gyakorlathoz hasonlóan a dokumentum pusztán csak a 2008-ra elfogadott előirányzatokat tartalmazza, így abból éppen a tervezés alapját képező várható értékek hiányoznak.

Már a visszavont költségvetési törvényjavaslat véleményezéséhez sem álltak rendelkezésre teljes körű és részletes számítási anyagok. Emellett több, jóváhagyásra váró jogszabálynak csak a tervezeteit ismerhettük meg. Az adott tervezési rendszer tehát ma így működik, amit lehet úgy is mondani, hogy megújítása halaszthatatlan, de azt is lehet mondani, hogy bizonyos elemeiben a Pénzügyminisztériummal való együttműködésben képesek vagyunk ezeket a problémákat egyelőre áthidalni, ha nehézségekkel is. De a változtatás sürgető - erre a pénzügyminiszter úr utalt, én csak aláhúzni tudom -, a személyes együttműködés és a kollegialitás a rendszerezett munkát nem pótolhatja.

A recesszióba hajló pénzügyi világválság szinte napról napra változó eseményei és hatásai jószerével kiszámíthatatlanok - ez itt többször elhangzott -, indokolt az óvatosság. Ilyen körülmények között elkerülhetetlen volt, hogy már a törvényjavaslat új változata esetében is az összes adónem előirányzatára vonatkozó teljesítés magas kockázatával számoljunk. Ez az igen szigorú, igen konzervatív, biztonságra törekvő szemlélet akkor is érvényesült, amikor a tervezett harmadik változathoz fűztünk hozzá észrevételeket, és tegnap a költségvetési bizottság ülésén ezeket tételesen föl is olvastam.

A rendelkezésre álló dokumentumok és számítások alapján a visszavont törvényjavaslat közvetlen kiadási előirányzatainak több mint 97 százalékát betarthatónak értékelte az ellenőrzés. Ezt azért kell említenem, mert a fejezeti kötetek nem változtak, s ez már önmagában is jelezte, hogy a nagyobb kockázatok a bevételi oldalon és az államadóság tekintetében voltak és sajnos vannak.

Az új törvényjavaslat esetében az előirányzatok dokumentáltságáról idő hiányában már akkor sem győződhattünk meg. A kiadási oldalon bekövetkezett változások egyenlegükben számottevő csökkenést jelentenek, a visszavont törvényjavaslatban foglaltakhoz képest viszont nagy részük ráadásul - hangsúlyozom - előirányzat-módosítási kötelezettség nélkül teljesíthető túl.

A kormány a nagyobb baj elkerülése és a pénzügyi bizalom helyreállítása szándékával kényszerű kiadáscsökkentő lépéseinek forrását a bérjellegű és jóléti juttatások átmeneti korlátozásában találta meg, anél-

kül, hogy a lépéssor szinergiáit és többoldalú következményeit bemutatta volna, s most pénzügyi-szakmai kockázati okokból részben egyetérték azokkal, amint az a költségvetési, pénzügyi és számvevőszéki bizottság fórumán elhangzott: a fűnyíróelv alkalmazására már ekkor nem volt lehetőség, vagyis a harmadik tervezetben már erre nem volt mód, mondván, nincs mit tovább nyírni. Igen, egy válságszorításban a struktúrákhoz kell hozzányúlni, de hozzáteszem, nemcsak visszafogással, hanem folytatnunk kell, nem adhatjuk fel a modernizációs átalakítási törekvéseinket.

Az új törvényjavaslat előirányzatai betarthatóságának részben korlátozottak és problémát jelentenek a megítélési lehetőségei. Ahogyan azt már a törvényjavaslat megelőző változata kapcsán is hangsúlyoztuk, a körültekintő tartalékképzés és tartalékfelhasználás - hangsúlyozom - igénybevételi feltételeinek konkrét meghatározását követelik a feltételek. Mindezekben túlmenően a pénzügyi biztonságot, a finanszírozhatóságot szolgálja a 20 milliárd eurós pénzügyi csomag, a nagy összegű hitelkeret-megállapodás tető alá hozása, amennyiben jelentősen nem növeli az adósságot, de mértéktartó és előrelátó igénybevétele a túlterhes hiteleinket is kiválthatja. Ne legyünk ebben bátortalanok!

Tisztelt Országgyűlés! Az átdolgozott törvényjavaslat centrumában - ahogyan azt az általános indokolás már idézett célmeghatározása is kifejezésre juttatja - az államháztartás tartós egyensúlyának megteremtésére irányuló gazdaságpolitikai törekvés áll.

A nehezen áttekinthető és érthető, de az elmúlt hetekben mindinkább kedvezőtlenebbé vált feltételrendszer miatt kellett ismételtén megváltoztatni az eredeti, majd az átformált törvényjavaslathoz, valamint a konvergenciaprogramban foglalthoz képest a makrogazdasági mutatókat. A mérsékeltebb növekedés, az export-import, háztartási, valamint közösségi fogyasztás és bruttó állóeszköz-felhasználás, továbbá a magasabb infláció az új helyzethez alkalmazkodás kényszeréből fakadó megváltozó makrogazdasági pályát jelent, amelynek megvalósulását még így is számos, a korábbinál erőteljesebben ható tényező, gazdasági és - hangsúlyozom - társadalmi kockázat befolyásolhatja.

Miben jutnak kifejezésre az egyensúlyi és a növekedési kockázatok? Mintegy távirati stílusban csak a legfontosabbra utalok, nem az elemzés, hanem a parlamenti vitát segítő, a konzervatív, óvatos tervezés segítségét szolgáló tényközlés igényével, vállalva - bocsássanak meg -, hogy néha, a miniszter úrhoz kapcsolódva, talán már ismertnek tűnő kérdéseket is említek.

A világgazdasági fejlemények hatására a számunkra meghatározó európai gazdaságokban visszaesik a növekedés üteme, csökken a GDP-n belül a jelentős súlyt képviselő exportunk iránti külföldi kereslet, ami növekedésünk erőteljes korlátozó tényezője. Az exportdinamika csökkenése visszaveti a foglalkoztatást is, ami zsugorítja a keresetek volumenét. Az utóbbi mellett a szigorodó hitelezési feltételek is mérséklik a lakosság, a háztartások fogyasztási kiadásait. A szűkülő és egyre dráguló hitelezés rontja a vállalkozások beruházási lehetőségeit is. A visszaeső növekedés és ezzel a kereslet mérséklődése csökkenti az adóbevételeket, az erőteljesen szűkülő fogyasztási mutatók miatt kitüntetett módon a fogyasztáshoz kapcsolódó adókat is.

Gazdasági fejlődésünk egyik legfontosabb feltétele az inaktivitás csökkentése és a foglalkoztatási színvonal növelése. Ez utóbbira azonban nemcsak a visszaeső növekedés következményei hatnak hátrányosan, hanem ennek a munkaerő-kínálat oldaláról is csak hosszabb távon leküzdhető strukturális és minőségi akadályai vannak, ezt sem felejthetjük most el.

Duális szerkezetű gazdaságunkban a 80 százalékban a multinacionális nagyvállalatoknál koncentrálódó export számottevő része csak lazán kapcsolódik a belső termelési folyamatokhoz. E vállalati kör tevékenységének jelentős hányada nem vált a belső gazdaság integráns részévé. Jóllehet a költségvetés jövő évi makrogazdasági mozgástere szempontjából az export továbbra is fontos, ám szerepe az adott körülmények között a jelenlegi kiviteli szerkezet mellett már jóval kisebb, mint a megelőző években volt. Szerkezetének javítása szempontjából különösen fontos, hogy növekedjen az exportban a hazai hozzáadott érték. Nemzetgazdaságunk mozgásterének bővítéséhez ez éppen úgy szükséges, mint az, hogy legalább a hazai piacon javuljon a hazai kis- és középvállalkozások versenyhelyzete. Ellenkező esetben az importigényesség és az importvolumen emelkedése miatt a GDP kevéssé növekszik, az államháztartási, valamint a külgazdasági egyenleg romlik. Az államháztartási egyensúlyt, a növekedést támogató intézkedések sorában célszerű ezért az eddigieknél nagyobb figyelmet fordítani a hazai kis- és középvállalkozások működési feltételeinek kedvezőbbé tételére is.

Rontja a felzárkózás esélyét az is, hogy az államháztartási kiadások korlátozása az európai összehasonlításban is jelentős állami megrendeléseink piacát szűkíti.

A jövő évi gazdasági növekedésnek mindenképpen egyik kulcskérdése az Európai Unióból származó források időarányos és hatékony hasznosítása. A jelenlegi helyzetben ugyanis csak az uniós támogatásokkal megvalósuló beruházások körében lehet növekedésre, dinamizáló ha-

tásra számítani. Ezért is fontos - amint azt a kormány módosító javaslatának indokolása is aláhúzza -, hogy elsőbbséget kell biztosítani az uniós társfinanszírozással megvalósuló projekteknek, elsősorban azoknak, amelyek a kis- és középvállalkozások támogatását, működési és finanszírozási feltételeinek javítását célozzák.

Mindent egybevetve - bizonyos leegyszerűsítésekkel - a legnagyobb kockázatot a nemzetközi pénzügyi válságnak a reálgazdaságra gyakorolt hatása jelenti, aminek folytán akár a prognosztizáltnál is alacsonyabb gazdasági növekedés is bekövetkezhet. Ebben az esetben a költségvetés bevételei elmaradnak a tervezett szinttől is, ráadásul előfordulhat, hogy a világgazdasági változások hatására egyes kiadások - elsősorban az adósságszolgálat vagy például a munkanélküliséggel összefüggő kiadások - az előirányzottat jóval meghaladóan növekednek. Ezért a benyújtani tervezett, a pénzügyminiszter úr által ismertett módosító javaslat további kiadáscsökkentő lépései mellett is számolni kell bizonytalansági hatásokkal, ami önmagában is a szigorú tartalékolás, a társadalmi-gazdasági hatások igen körültekintő, mondjuk ki, borúlátó mérlegelése mellett szól. Ez a biztonságunkat szolgálja.

Az adott helyzetben - a beruházások erőteljes ingadozásaira, az adómorálra és a számottevő adóintézkedésekre, valamint a korrupciós nyomásra is tekintettel - fokozott jelentőségűek a gazdaság kifehérítésére és a korrupció visszaszorítására irányuló határozott, akár adminisztratív lépések is.

A módosító javaslat tartalma, változtatási iránya igazodik az adott helyzet követelményeihez. Szándéka nem vitatható, hiszen arra irányul, hogy a világméretű pénzügyi krízis továbbra is nehezen áttekinthető természete és továbbgyűrűző hatásai ellenére biztosítható legyen a nemzetgazdaság stabilitása és ezzel a kibontakozás esélye is. Amint már utaltam, és azt a költségvetési bizottság számára készült észrevételünk is tartalmazza, még hiányzik a tartalékfelhasználás egyértelmű szabályozása - itt nem az összegszerűségekre gondolok -, holott a körültekintő szabályozás a jelenlegi helyzetben különösen indokolt lenne.

Számításaink szerint alulbecsültnek tekinthető a foglalkoztatás visszaesése és több, a bevételeket meghatározó adónem teljesíthetősége is vitatható. A benyújtott törvényjavaslat és a tervezett harmadik variációs módosító indítvány nem tükrözi eléggé, hogy a csökkenő foglalkoztatás és az ezzel együtt járó növekvő munkanélküliség milyen befolyást gyakorolhat más növekedési tényezőkre, és milyenek lehetnek azok kölcsönhatásainak konzekvenciái. Világosan látható, hogy a megszorítások döntően a közsféra forrásait terhelik. Az adott körülmények között a közös tehervállalás érthető, de megfontolandó a jól és rosszul műkö-

dó struktúrákat egyformán visszafogni, terhelni, mintegy értelmetlenné téve az igényesebb munkát, amire pedig kétségkívül igen nagy szükség lenne.

A módosító indítványban a feszített hiánycél és a további kiadáscsökkentés, ugyanakkor a magas kamatlábszint önmagukban sem kedveznek a GDP-növekedésnek. Előbbre való és sürgető azonban a jelenlegi helyzetben a kiegyensúlyozás és a stabilizálás feltételeinek megteremtése, hogy a válságkezelő jellegű intézkedések eredményei megalapozzák a biztonságos, fenntartható és finanszírozható növekedést, egyben közelebb hozzák az eurózónához való csatlakozás lehetőségét. A válságkezelés körülményei között sem mondhatunk le a jövőnket meghatározó modernizációs lépésekről és ezek megvalósíthatóságáról, hiszen lényegében tudjuk, hogy csak két példát említsek, mire volna szükség az önkormányzatok, az igazgatás és a közfeladat-ellátás területén. Ezért is tettem külön is említést a hároméves kitekintés hiányáról.

Tisztelt Képviselő Hölgyek és Urak! Az önök országgyűlési határozatokban is kinyilvánított igényeire, bátorításaira is figyelemmel igyekeztünk és igyekszünk olyan ellenőrzési tapasztalatokkal, elemzésekkel, tanulmányokkal is alátámasztott ajánlásokat megfogalmazni, amelyek a konkrét vizsgálatok eredményeire alapozva szintén az Országgyűlés törvényalkotói és ellenőrzési funkcióinak előmozdítását szolgálják. Ennek jegyében tanácsadói tevékenység részeként adtuk közre az elmúlt év tavaszán "A közpénzügyek szabályozásának tézisei" című összeállításunkat, az Országgyűlés, a kormány figyelmébe ajánlottan, hogy ezt a munkaanyagot a költségvetési rendszer korszerűsítésére irányuló munkájában hasznosítsa. Igyekeztünk kutatóintézetünk tanulmányaival is felhívni a figyelmet a költségvetés néhány főbb kockázati tényezőjére. Törekedtünk annak a kormányzati munkának a támogatására is, amelynek eredményeként megszületett a költségvetési felelőségről szóló törvényjavaslat.

Mindvégig hangsúlyoztuk, most ismételten megerősítjük, hogy szükségesnek tartjuk a költségvetési tervezés, szabályozás korszerűsítését, megújítását. Ennek érdekében az államháztartás pénzügyi információs rendszerét is egységesíteni és korszerűsíteni szükséges, annál is inkább, mert ahogyan a most napirenden lévő költségvetési dokumentumra vonatkozó véleményünkből is kiviláglik, elmaradnak vagy nem teljes körűek a törvényjavaslatokhoz előírt háttérszámítások és hatáselemzések. A döntések hosszabb távú hatásai gyakran az Országgyűlés számára sem világosak, elnézést, hogy ezt a szót használom. Nemesyszer a különböző keretek, előirányzatok egymás rovására történő módosítá-

sa áll a költségvetési viták középpontjában, és csak kevéssé kerülnek reflektorfénybe a legfontosabb strukturális és hatékonysági kérdések.

Ahhoz, hogy mindenkori költségvetési törvény a lehető legjobban betöltsen a rendeltetését, javítani kell a parlamenti költségvetési vita és a döntések információs megalapozottságát, valamint a döntési folyamat átláthatóságát. Ezt a célt szolgálta, hogy a költségvetési bizottság kérésére vállalkoztunk arra, hogy másfél nap alatt véleményünkkel rendelkezésükre álljunk. Ennek sorában említhető a mindinkább éleződő verseny, a tudásalapú gazdaság, társadalom kiépítése, a fenntartható fejlődés gazdasági, szociális, ökológiai dimenzióinak harmonizálása, ami mind-mind új véleményezési területet jelent, ha ebben a munkában önök számítanak ránk. Emellett képesnek kell lenni uniós tagságunk előnyeinek az eddigieknél hathatósabb kiaknázására. Mindehhez teljes körű gazdaságpolitikai koncepció, távlatos fejlesztéspolitikai stratégia is szükséges, amiben az Állami Számvevőszék, ha indokoltnak tartják, természetesen megtiszteltetésnek veszi, hogy részt vehessen. A konvergenciaprogram véleményezésében is miniszterelnök úr felkérésére természetesen részt vettünk.

A stabilizálás és a kibontakozás feltételezi, mi több, igényli, hogy a reálfejlés, valamint a költségvetési, a pénzügyi tervezés intézményes összhangja kialakítható és fenntartható legyen. Ennek érdekében, a 2009. évi költségvetési javaslat kapcsán ismételten felszínre került összefüggésekre is figyelemmel ezúttal is nyomatékkal javasoljuk, hogy végre alakítsunk ki egy megbízhatóan működő nemzetgazdasági tervezési rendszert. Úgy gondolom, pénzügyminiszter úrnak ehhez mi partnerek leszünk.

Megköszönöm megtisztelő figyelmüket.”