



Ülésnap	Napirend	Felszólaló
2009. október 6. (Naplószám: 227)	Az Állami Számvevőszék elnökének expozéja - A Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetéséről szóló törvényjavaslatról és a hozzá kapcsolódó számvevőszéki véleményről - T/10554, T/10554/1	Dr. Kovács Árpád elnök

DR. KOVÁCS ÁRPÁD, az Állami Számvevőszék elnöke:

„Tisztelt Elnök Asszony! Tisztelt Képviselő Hölgyek és Urak! Pénzügyminiszter Úr! Elnök Úr! Az Állami Számvevőszék, amint azt e helyen már több ízben, pontosabban tizenegyszer kifejezésre juttattam, az Országgyűlés által támogatott stratégiájából adódóan felelősséget érez és visel azért, hogy ellenőrzésével segítse az államháztartás minél kiegyensúlyozottabb, biztonságos működését, rávilágítson az azt veszélyeztető kockázatokra, és javaslatot tegyen az utóbbiak kezelésére, kiküszöbölésére. Már itt szeretném jelezni: megköszönöm a pénzügyminiszter úrnak, hogy az expozéjában visszautalt ezekre a javaslatainkra, és a jobbitó szándékot elfogadva a változtatásra ígéretet tett.

Azt is el kell mondanom azonban, hogy az Állami Számvevőszék közjogi státusából adódóan a hatáskörén kívül eső kérdésekben nem foglalhat állást. Ilyen a gazdaság, a költségvetési politika belső tartalma, a megvalósításokat szolgáló intézkedések szakmapolitikai kontrollja.

Ezek szem előtt tartásával végeztük az ellenőrzésünket, alakítottuk ki az önök rendelkezésére álló számvevőszéki véleményt. Tekintettel a Költségvetési Tanács létrejöttére és publikált jelentésére is, a számvevőszéki ellenőrzés - a korábbiaktól eltérően - csak annyiban foglalkozott a makrogazdasági adatok és folyamatok, valamint az egyensúly értékelésével, amennyiben az kikerülhetetlen volt a bevételi és a kiadási főösszegek megalapozottságának megítéléséhez.

Előre kell bocsátanom, hogy helyszíni vizsgálatunk lezárásakor még nem ismertük a napirenden lévő törvényjavaslatot. Több összefüggésben is nehézséget okozott a véleményalkotás során, hogy a költségvetési felelősségről szóló törvényben rögzített követelményektől eltérően a változások megalapozottságának minősítését segítő háttérszámítások és hatástanulmányok nem álltak rendelkezésünkre. Bizonytalansági faktort jelentett továbbá véleményünk kialakítása szempontjából az is,

hogy a helyi önkormányzatok feladatait szűkítő intézkedésekhez kapcsolódó forráscsökkentés háttérszámításainak csak egy része volt megismerhető. Ez arra is visszavezethető, hogy a jövő évi költségvetést megalapozó egyes törvények módosítására irányuló törvénycsomag csak a költségvetési törvényjavaslatot követően került benyújtásra.

A tervezőmunka megítélésére rendelkezésünkre álló időkeret hagyományosan rövid, ezt figyelembe véve a fejezetek teljes köre helyett csak a kockázatelemzésre kiválasztott fejezeteknél tartottunk helyszíni vizsgálatot, amellett dokumentáris ellenőrzést is végeztünk, ami a tervező szervezetektől bekért kimutatásokra, számszaki adatokra, valamint az alátámasztásukra szolgáló dokumentációra irányult. Ezen túlmenően, kísérleti jelleggel, az eddigi fejezetenkénti pénzforgalmi szemléletű megközelítés helyett az államháztartás funkcionális előirányzatainak tervezési mechanizmusát ellenőriztük, első megközelítésben a környezetvédelmi funkció vonatkozásában.

Ezek alapján azt kell mondanom, hogy a főszámok aránya, jövőbeni teljesíthetősége a nehezen kiszámítható, gyorsan változó gazdasági folyamatok miatt nem igazolható, nem minősíthető jó előre. Erre pénzügyminiszter úr is utalt. A számítások ténye, belső konzisztenciája irányadó lehet ugyan a megalapozottság minősítéséhez, de nem jelent, nem is jelenthet biztosítékot az előirányzatok megvalósulására. Ellenőrzésünk úgy találta, hogy a központi költségvetés adóbevételi előirányzatainak a különböző adónemek tekintetében eltérő az alátámasztottsága. Összességében, mivel e körben az előirányzatok teljesülése jó részt a jövő évi, nagyon nehezen becsülhető gazdasági folyamatok függvénye, teljes egészében indokolt a lehető legkonzervatívabb becslés ebben a tekintetben.

A központi költségvetés közvetlen kiadásai a költségvetési törvényjavaslat kiadási főösszegének több mint 44 százalékát teszik ki, ezek jól kontrollálhatók voltak. Hangsúlyozottan kedvező, hogy a közvetlen kiadási előirányzatok tervezését ellenőrzésünk szinte teljeskörűen megalapozottnak minősítette. A társadalombiztosítás alapjainak bevételi oldalán a munkaadókat terhelő járulék változása miatt csökkenés várható, a különböző intézkedések az alapok kiadásait is visszafogják. Az idetartozó költségvetési előirányzatok helyszíni ellenőrzésünk lezárását követően több ízben is változtak. Megalapozottságuk értékelését nem tudtuk elvégezni, arra azonban felhívjuk a tisztelt képviselő hölgyek és urak figyelmét, hogy ez a terület a költségvetési, pénzügyi szempontokon túlmenően különösen fontos, és - talán fogalmazhatok így - érzékeny társadalmi szempontból is. Az állami nyugdíjrendszerbe való visszalépési lehetőség megkülönböztetett figyelmet érdemel, annál is in-

kább, mert rövid távon javítja ugyan a költségvetési egyenleget, hosszabb távú hatása azonban csak a visszalépők számának ismeretében lesz megbecsülhető.

A helyi önkormányzatok mintegy 3000 milliárd forint bevételből gazdálkodhatnak. Ennek több mint fele állami támogatás, egyéb átengedett bevétel és államháztartáson belüli átutalás. A bevételek további tizedrésze felhalmozási és tőkejellegű bevétel, fele részét meghaladóan uniós támogatás és hazai társfinanszírozás. A saját bevételek az összes bevételnek több mint egyharmadát teszik ki. Ezt azért soroltam fel, hogy jobban érzékelhetővé tegyem az önkormányzati támogatások 2010. évi mérséklésének mibenlétét. Ennek lényege, hogy összehasonlítható szerkezetben, az úgynevezett báziskorrekciót figyelembe véve a működési célú támogatások, hozzájárulások 2,2 százalékkal, a hazai forrású központi fejlesztési támogatások 54,4 százalékkal csökkennek, ugyanakkor az európai uniós támogatások a hazai társfinanszírozással együtt 60 százalékkal nőnek, ami azt jelenti, hogy óriási jelentősége van az európai pénzfelhasználás felgyorsulásának, ezek igénybevétele hatékonyabb, a korábbiaknál jobb eredményeinek.

A gazdasági folyamatok, valamint a korábbi döntések és a szabályozás várható hatása tovább erősödik a helyi önkormányzatok pénzügyi helyzetében, és ennek következtében erőteljes differenciálódás fog folytatódni. A pénzügyi helyzet önkormányzati típusonként és egyenként is számottevően eltérő. A helyi önkormányzatok feladatai és forrásai között az összhang, ki kell mondani, folyamatosan romlik. A feladat- és hatáskör, valamint a finanszírozási rendszer átfogó felülvizsgálata és a hitelfelvételi korlát indokolt újraszabályozása még nem valósult meg. A különböző kormányzati szintek költségvetési kockázatai ezért növekvő bizonytalanságot jelentenek. Az elmúlt években felgyorsuló eladósodás és ezzel párhuzamosan az önkormányzatok számláin lévő pénzkészletállomány jövő évi felhasználása a hiánycélok szempontjából, ezek teljesítésének szempontjából kockázatot jelent.

A költségvetési törvényjavaslat és hasonlóképpen a számvevőszéki vélemény is bemutatja azokat a kockázati tényezőket, amelyek a befektetési magatartástól és az állampapírpiac hozamszint-alakulásától kezdve a gazdasági válság közvetlen és áttételes hatásáig terjedő széles skálán helyezkednek el. Ezek sorában számolni kell azzal a sajátos kockázattal is, hogy a nemzetközi intézmények piaci árnál kedvezőbb devizahiteleinek rövid távú kamatmegtakarítási hatása mint konkrét előny középtávon eltűnhet a várható jegybanki veszteség költségvetési megtérítése folytán.

Tisztelt Országgyűlés! Engedjenek meg néhány megállapítást magáról a napirenden lévő dokumentumról. A törvényjavaslat általános indoklása szerint a takarékos állami gazdálkodásról és költségvetési felelősségről szóló, úgynevezett plafontörvény előírásaira figyelemmel egymással koherens módon kerültek meghatározásra a gazdasági és költségvetés-politikai célokhoz kapcsolódó legfontosabb mutatószámok. Ezt megerősíthetjük annyiban, amennyiben a törvény előírásaiból adódó követelmények megjelennek a költségvetési dokumentumban. Szóvá kell tenni azonban azt a gyakorlatot, hogy az előterjesztő egyes törvényi előírásokat nem a költségvetési törvényjavaslat benyújtásakor, hanem később, általában a fejezeti indokló kötetek részeként teljesíti. Ellenőrzésünk úgy találta, hogy az előző évekhez hasonlóan az államháztartási törvény költségvetési törvényjavaslatra vonatkozó szakasza-inak teljesítése hiányos, ezekre vonatkozóan a miniszter úr is utalást tett.

Ezek a hiányok meggyőződésünk szerint lényegbevágóak, több vonatkozásban ugyanis éppen a parlamenti döntéshozatal szempontjából fontos összegzések hiányoznak. Mindenekelőtt annak ismertetése - mégpedig a költségvetési fejezetek, illetőleg a várható kifizetések évek szerinti bontásban -, hogy miképpen alakul a hosszú távú kötelezettségvállalás állománya, valamint a tágabb időhorizontú, többéves kihatású döntések számszerűsítése és azok évekre bontott hatásának bemutatása sem található meg a dokumentumban.

Tisztelt Ház! Hölgyeim és Uraim! Széles körben elfogadott tény, hogy az Országgyűlés és a kormány részéről a nemzet, az ország léte és fejlődése szempontjából talán a legfontosabb társadalmi és gazdasági hatásokkal együtt járó aktus a költségvetés kialakítása, megvitatása és annak alapján a lehetőségek szerinti legjobb költségvetés lefogadása.

A vita egyik központi kérdése lehet, hogy az egyensúlyi követelményeket prioritásként kezelő és a vállalkozások kilátásait is javítani szándékozó költségvetés milyen közvetlen hatást gyakorol a nagy közösségi ellátórendszerekre. Ezen belül különösen a feszültségeit és annak társadalmi, hangulati tükröződését tekintve kritikus ponthoz érkezett az egészségügyi ellátás és annak igényei megkülönböztetett szerepeltetése. Közbevetőleg megjegyzem: több, az egészségügyi ellátásra irányuló ellenőrzésünk, jelentésünk, rávilágítva a hibákra, kiúteremtő javaslatokat tartalmazott; megjegyzem: úgy látszik, jóformán eredménytelenül.

Folytatnám azzal, hogy a vita kiterjedhet a jóléti jellegű szolgáltatásokra, valamint az állampolgárok jövedelmeire. Ezzel összefüggésben nem lenne helyes megfeledkezni arról, hogy az utóbbi időben a rosszabb jövedelmű háztartások helyzete az átlagosnál jobban romlik. Erősödik a

lakossági jövedelmek polarizációja, és folytatódik a legszegényebb rétegek leszakadása. A pénzügyi egyensúly helyreállítására és a fenntartható növekedési pályára állásra irányuló intézkedések üteme és intenzitása - ebben, úgy vélem, minél teljesebb egyetértésre van szükség - nem lépheti át azt a határt, amit a társadalmi béke, közelebbről a lakosság mindennapi életviteli lehetőségei jelölnek ki.

Az Állami Számvevőszék nem áll egyedül azon szakmai véleményformáló intézmények sorában, amelyek visszatérően sürgetik bizonyos fundamentális kérdések mélyreható vizsgálatát. Ilyenek például: vajon a napjaink gazdasági válságának hatására megváltozó világban milyen korszerű, demokratikus államot és milyen piaci viszonyokat lehetne építeni-fejleszteni Magyarországon? Ezzel összefüggésben kérdés, hogyan alakulnak a viszonyok az állam és a piaci mechanizmus külföldi és belföldi szereplői között. Eldöntendő, melyek az állam hagyományos körön túlmutató legfontosabb újszerű feladatai, és hogyan javítható a nagy közösségi ellátórendszerek működése, milyen legyen a szolgáltatásukhoz való, esélyegyenlőséget biztosító hozzáférési lehetőség. E fundamentális kérdések vizsgálatát és alkotó vitáját kívánja elősegíteni az Állami Számvevőszék Kutató Intézete által készített és a múlt héten a költségvetési, pénzügyi és számvevőszéki bizottság rendelkezésére bocsátott "Az állam célszerű gazdasági szerepvállalása a XXI. század elejének globális gazdaságában" című tanulmánya.

Ismeretes, hogy a közpénzügyi szabályozás megújítása megkezdődött, amelynek eredményeként - az önök jóvoltából - fontos törvények születtek, azonban mindmáig nem került sor az államháztartás terjedelmének felülvizsgálatára, azoknak a közfeladatoknak rendszerbe foglalására, amelyeket az államnak finanszíroznia kell. A tanulmány az állam szerepével kapcsolatos logikai lánc felvázolása, a nemzetközi trendek és nem utolsósorban a magyar államműködés elmúlt húsz éve főbb tapasztalatainak áttekintése után felvázolja, hogy milyen változások szükségesek az állam gazdasági szerepvállalásában. Döntenie kell arról többek között, hogy konkrétan melyek azok a javak, szolgáltatások, amelyekről maga kíván gondoskodni, de fontos annak tisztázása is, hogy az átadott feladat ellátása mely kormányzati szintek kötelezettsége.

Az állam gazdasági szerepvállalásának kérdéseit gyakorlatiasan, a megoldások lehetséges kidolgozását empátiával közelítő eme tanulmányt jó szívvel ajánlom ezért a tisztelt Országgyűlés, valamennyiük szíves figyelmébe.

A költségvetés, illetve annak vitája - bár a törvény csak egy évre terjed ki - mindig túllép a szűkebb szakmai horizonton és az időhorizonton is.

Szükségképpen előre is kell tekinteni, ezzel jövőformáló hatást gyakorolni, ha nem köti gúzsba a nemzetgazdaság működését nehezítő veszélyforrásokkal való fenyegetettség, és nem uralja el a vitát a rövidlátó költség-haszon szemlélet. Bármennyire is fontos és megkerülhetetlen a jelenlegi bonyolult problémahalmaz megoldása, a költségvetési vita során ezen túlmenően nyilván megfelelő figyelmet kapnak a társadalmi feszültségek és feloldásuk lehetőségei, nem különben a jövő generációk sorsát formáló kérdések, feladatok is, vagyis a külső mellett a belső egyensúly harmóniájának az igénye.

Tisztelt Országgyűlés! Kedves Képviselő Hölgyek és Urak! S mindenekelőtt tisztelt Elnök Asszony! Számvevőszéki elnöki mandátumom rövidesen lejár. Ismételten megköszönöm a számvevőszéki munka bátorítását, támogatását és hasznosítását. S mi mással is búcsúzhatnék a tizenkét éves ciklus utolsó parlamenti hozzászólása végén, mint azzal, hogy mély meggyőződésem: mi mindnyájan, az itt jelen lévők egyaránt attól a római mondástól vezérelve tettük és tesszük a dolgunkat, veszünk részt a költségvetési vitában, hogy a legfőbb törvény a haza üdve.

Megköszönöm megtisztelő figyelmüket. (Taps.)”