



Ülésnap	Napirend	Felszólaló
2011. november 18.	Az Állami Számvevőszék elnökének felszólalása a helyi önkormányzatokról szóló törvényjavaslat általános vitája során (T/4864)	Domokos László elnök

DOMOKOS LÁSZLÓ, az Állami Számvevőszék elnöke:

„Köszönöm a szót, elnök úr. Tisztelt Államtitkár Úr! Tisztelt Képviselő Hölgyek és Urak! Csaknem másfél éve vagyok az Állami Számvevőszék elnöke, és megválasztásom óta tartom magam ahhoz, hogy csak különlegesen fontos esetekben kérek felszólalási lehetőséget az Országgyűlésben. Az a tény, hogy most itt vagyok, annak bizonyítéka, hogy nagyon jelentős lépésnek tartom az önkormányzati törvény átalakítását, mind a magyar demokrácia egésze, mind pedig a hatékony és felelős közpénzgazdálkodás szempontjából.

E héten szerdán nyitottam meg az Állami Számvevőszék központi épületében azt a szemináriumot és konferenciát, amely az önkormányzati középszint ellenőrzési tapasztalatairól, illetve az Állami Számvevőszék megállapításai nyomán tett intézkedésekről szól. Ezt az összefoglalót most megismerhették önök is, mint ahogy az akkori résztvevők számára szerda óta az ÁSZ-nál nyilvánosan is megismerhető. Ez a megszólalás is mutatja, hogy kiemelten fontos területnek tartjuk az önkormányzati szektort, amelynek megújítása nélkül nem lehet rendet teremteni a közpénzügyek területén.

Tisztelt Képviselő Hölgyek, Urak! Magyarország jelenlegi gazdasági nehézségei nagy részben a korábbi időszakok rendezetlen közpénzügyeire és a magas adósságállományra vezethetők vissza. A 2010-es év megmutatta, hogy a kockázatok egy része nem a központi költségvetéshez, hanem az államháztartás helyi szintjéhez kötődik. Az önkormányzati rendszerben megjelenő gazdálkodási nehézségek, a pénzforgalmi hiány növekedése, valamint az eladósodásból eredő veszélyek miatt az Állami Számvevőszék a helyi önkormányzatok pénzügyi helyzetének ellenőrzéséről döntött még a múlt évben.

A Számvevőszék kockázatelemzése azt mutatta, hogy elsőként a megyei és a megyei jogú városi önkormányzatok ellenőrzése indokolt. Az ellenőrzötti kör kiegészült a Fővárosi Önkormányzattal, amit az magyarázott, hogy Budapest széles körű ellenőrzése több mint két évtizede váratott magára, miközben a főváros közpénzgazdálkodásának minőségével kapcsolatban egyre több kétely merült fel.

A középszintű önkormányzatok jelentőségét mutatja, hogy itt halmozódott fel az önkormányzati alrendszer 2010. év végi adósságalományának mintegy 54 százaléka, és ezen a szinten gazdálkodnak az alrendszer költségvetésének 43 százalékaival. Jelen ellenőrzésünk azért is különösen fontos, mert a középszint nyújtotta közszolgáltatások, vagyis a kórházi és rendelőintézeti, a szakosított szociális otthoni és gyermekvédelmi ellátás, illetve a középfokú oktatás lényegében az egész országot lefedik.

Egyes önkormányzati feladatok központi szintre emelése természetesen jelentősen átszabhatja ezt a képet, de a problémák ettől nem oldódnak meg. Az Állami Számvevőszéknek az a célja, hogy jelentései iránytűként legyenek használhatóak. Ahhoz szándékozunk hozzájárulni, hogy megállapításaink nyomán egy jó önkormányzati törvény szülessen, és egy újabb lépést tegyünk a jó kormányzás irányába.

Tisztelt Képviselők! Az önkormányzati középszint adóssága jelentős mértékben nőtt az utóbbi években. A megyei és megyei jogú városi önkormányzatok 95 százaléka bocsátott ki devizaalapú kötvényt 2007-2008-ban. A Fővárosi Önkormányzat a külső beruházási források fedezése érdekében vett fel hiteleket, miközben a többségi tulajdonában lévő cégek, például úgy, mint a BKV, több tíz milliárd forintos nagyságrendben halmoztak fel adósságot. Ezeket a rejtett adósságokat időről időre ki kellett fizetni. A konszolidációk komoly tehertételt jelentenek a költségvetésnek, és hozzájárultak az államadósság növekedéséhez is.

Az adósság megugrásának több oka volt, amelyek közül ki kell emelni az ismétlődő megszorításokat, az állami források csökkenését, a térségi ellátást nyújtó intézmények átvételi kötelezettségéből adódó többletterheket, a gazdasági válságot és annak hatását, illetve az európai uniós támogatásokkal ösztönzött fejlesztések önerőigényét is.

Az önkormányzatok eladósodásának egyik sajátossága, hogy a hitel felvételére jellemzően nem a hiány elszállása miatt volt szükség, hanem a későbbi fejlesztések finanszírozása, illetve egyfajta pénzügyi tartalék képzése érdekében. Ennek megfelelően ezt a forrást csak a fel-

vételt követő években, így 2009-ben és főként 2010-ben, de még 2011-ben is használták, illetve használják fel az önkormányzatok.

Gondot az okozott, hogy ennek a pénznek a segítségével nemcsak a beruházások saját forrását teremtették elő, hanem sajnálatos módon az alrendszer és az államháztartás hiányának a növekedéséhez is hozzájárultak. Mindez nem azt jelenti azonban, hogy a 2010-es deficitcél elvételét maga az adott évi önkormányzati hitelfelvétel okozta volna, sokkal inkább arról volt szó, hogy a központi tervezés során a kormány annak ellenére alulbecsülte a tartalék felhasználását, még 2009-ben, hogy az egyébként előre látható volt, miközben a bevételek válság miatti kiesésével kapcsolatban, így például az illetékek és az iparüzési adó esetében, túl derűlátóak voltak az előrejelzések.

Ellenőrzéseink egyik nem meglepő, de igen elgondolkodtató tapasztalata, hogy többségében azok az önkormányzatok kerültek nehezebb pénzügyi helyzetbe, amelyek az elmúlt időszakban jelentős fejlesztéseket hajtottak végre.

A reflexszerű válasz erre a problémára az, hogy az állam korlátozza az önkormányzati beruházásokat. Ez azonban nem feltétlenül jó megoldás, mivel az önkormányzatoknak a helyi igényeknek megfelelő fejlesztéseket végre kell hajtaniuk, értelmesen fel kell használniuk az Európai Unióból származó támogatásokat.

A fejlesztések adminisztratív korlátozása helyett olyan gazdasági szabályok kialakítása célszerű, amelyek szelektálnak a saját bevételekből vagy a település fejlődésén keresztül megtérülő, illetve a soha meg nem térülő, úgynevezett presztízs beruházások között.

Ezzel kapcsolatban három sürgető feladatot látok. Az első a tényleges pénzügyi forrást képző amortizáció megfelelő kezelése az önkormányzati, illetve általában a költségvetési gazdálkodásban. Az elszámolt értékcsökkenés a beruházások megtérülésének az elsődleges forrása. Ugyanakkor az értékcsökkenés elszámolása egy megfelelő gazdasági követelményt is támaszt minden új beruházással szemben.

A második, ehhez szorosan kapcsolódó feladat az önkormányzati és általában a költségvetési számviteli rendszer megújítása, amelyet az Állami Számvevőszék évek óta szorgalmaz. Az Állami Számvevőszék már 2007-ben a részletes eredményszemléletű számvitel bevezetésének szükségessége mellett érvelt a közpénzügyi szabályozás megújítását célzó, az Országgyűlés részére benyújtott téziseiben.

A jelenlegi pénzforgalmi szemléletű számvitel az amortizáció címen kifizetést nem teljesítő önkormányzati intézményeket tünteti fel jobb színben. Azaz ebben és sok más kérdésben is torz tükröt tart a költségvetési gazdálkodásért felelős vezetők és intézmények felé. Ha az Országgyűlés a közpénzek hatékony felhasználását akarja az önkormányzatok elé célként kitűzni, akkor a felhasználás eredményeiről való képzet adó beszámolási rendszerre is szüksége van.

A harmadik feladat az önkormányzatok és az önkormányzati feladatokat ellátó gazdasági társaságok kapcsolatának átláthatóvá tétele. Ezek a kapcsolatok ma általában súlyos pénzügyi kockázatokkal terhesek. Ugyanakkor nemzetközi példák arra mutatnak, hogy az önkormányzatok és a vállalkozások közötti együttműködés révén számos közszolgáltatási és fejlesztési feladat hatékonyan megoldható. Léteznek olyan strukturális finanszírozási konstrukciók, amelyek révén az önkormányzatok eladósodása nélkül is lehet külső forrásokat bevonni a közérdekű fejlesztésekbe. Persze nem azon az alapon, hogy az önkormányzaté az összes kockázat és költség, a vállalkozásé pedig minden haszon. Kölcsönös előnyök csak átlátható szabályozással kényszeríthetők ki. Ennek a szabálynak a megszületése ma még várat magára.

A jövő évi ellenőrzéseink egyik fókusza az önkormányzati pénzügyi helyzetértékelés mellett a vagyongazdálkodás lesz. Ehhez kapcsolódva vizsgálni fogjuk több tucat önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaság működését is. Remélem, hogy az ellenőrzéseink alapján hasznos javaslatokkal szolgálhatunk majd az Országgyűlésnek az önkormányzati fejlesztésekkel kapcsolatos korszerű szabályozás megalkotásához.

Tisztelt Képviselő Hölgyek és Urak! Már említettem, hogy az ÁSZ konferenciát szervezett azoknak a jó gyakorlatoknak a bemutatására, amelyekkel ellenőrzéseink során találkoztunk a megyéknél és a megyei jogú városoknál. Az önkormányzati középszint ellenőrzésének egyik legfontosabb tanulsága az volt, hogy jelentősek a különbségek a megyék és a városok között nemcsak az induló pénzügyi és gazdasági helyzet, hanem a nehézségek láttán tett intézkedések tekintetében is. Az önkormányzatok között ugyanis számos olyan volt, amely sikeresen tudott alkalmazkodni. Rendbe tudta tenni a pénzügyeit, a gazdasági gondokat pedig nem csapásként, hanem lehetőségként értékelte. A Számvevőszék "jó gyakorlatok" szemináriumuma épp azt a célt szolgálja, hogy meg lehessen ismerni az előremutató intézkedéseket, és a most még pénzügyi gondokkal küszködő önkormányzatok is tanulhassanak ezekből a tapasztalatokból.

A már említett általános megállapításokon túl az Állami Számvevőszék önkormányzati középszintről szóló szakmai elemzése részletes észrevételeket is felvet, amelyek közül most csak a legfontosabbakat emelem ki.

1. A megyei önkormányzatok pénzügyi helyzetét nemcsak a központi forráskivonás, hanem az illetékbevételek kiesése is jelentősen rontotta, mivel saját forrásuk szinte kizárólag ebből származott.

2. Elemzésünk szerint a közszolgáltatások színvonala a fenntartó önkormányzat pénzügyi helyzetétől függött. A kieső központi támogatások pótlása érdekében hozott helyi intézkedések az önkormányzatok egy részénél segítették a fizetőképesség megőrzését. Visszalépés következett be azonban az eszközök állagmegóvásában, esetenként a feladatellátás színvonalában.

3. A pénzügyi nehézségek következtében az önkormányzatok csökkentették az önként vállalt feladatok támogatását. Ennek az ellenőrzés során történő minősítésével kapcsolatban ki kell emelni, hogy az ÁSZ munkáját nagyban nehezítették - egyébként az önkormányzatok mérlegelését is - a nem egyértelmű jogszabályi előírásokból fakadó értelmezési különbségek, amelyek ezt a területet érintették.

4. A hosszú távú eladósodás mellett rövid távon jelentkező gazdálkodási nehézségek is akadtak. A megyei önkormányzatoknál a folyószámlahitelek napi állománya az ellenőrzött időszakban megduplázódott, ami azt jelenti, hogy növekedett az önkormányzatok pénzügyi finanszírozástól való függősége.

5. Az európai uniós támogatással megvalósult beruházások utófinanszírozása több esetben likviditási nehézséget okozott még jól működő önkormányzatok esetében is.

6. Csupán a kötvények egyharmadánál kezdődött meg a törlesztés 2011-ig. Az adósság 80 százaléka a 2014-től kezdődő időszak költségvetését terheli, amelynek jelenleg ténylegesen nem beárazható az árfolyam- és kamatkockázata. A részben ebből adódó fizetőképességi problémák később a működőképességet is veszélyeztethetik. A jelenlegi pénzügyi nehézségek azonban az önkormányzatoknál nem a hosszú lejáratú nagyarányú devizahitelek és kötvények visszafizetéséhez kötődik.

7. Jelentős az eszközök állagromlásából, a pótlási kötelezettség elmaradásából felhalmozódott rejtett adósság mind az önkormányzatoknál, mind pedig közszolgáltató cégeiknél.

8. Kockázati tényező, hogy a szállítói tartozások értéke meghaladja a dologi kiadások most már kéthavi szintjét. Különösen aggasztó a lejárt határidejű tartozások magas szintje. Ennek jelentős hányada a kórházaknál, illetve az önkormányzati tulajdonú cégeknél felhalmozódott adósság.

9. A közfeladatok gazdasági társaságokba történő kiszervezésével sérült a közpénzek felhasználásának transzparenciája, átláthatósága.

10. A hitelszerződésekben a banki biztosítékok között az önkormányzatok egyharmadánál a törzsvagyon körébe tartozó, azaz forgalomképtelen, illetve korlátozottan forgalomképes ingatlanok is szerepelnek.

Tisztelt Ház! Évek óta tartó vita, hogy miképp lehet elvégezni a magyar önkormányzati szektor egészének, azaz nemcsak a nagyvárosoknak és a megyéknek, hanem a kisebb településeknek is a pénzügyi ellenőrzését. Mely intézmény, milyen módszertan alapján és milyen gyakorisággal ellenőrizze a helyi önkormányzatok pénzügyi beszámolóit? Mi lehet ebben a szerepe az Állami Számvevőszéknek, illetve a kormányzati szerveknek? Bevonhatók-e ebbe a folyamatba a könyvvizsgálók, és ha igen, akkor miképp auditálnák az önkormányzatok költségvetési beszámolóit? Amit le kell szögezni: az egymásra épülő ellenőrzési hierarchiát együtt kell szabályozni. Ezek sorrendben: a vezetői kontroll, a belső ellenőrzés, a fenntartói vagy tulajdonosi ellenőrzés, az állami támogatások külön ellenőrzési rendszere, a könyvvizsgálat és végül az Állami Számvevőszék átfogó és tételes rendszerellenőrzései.

Az Állami Számvevőszék elnökeként nem tisztem eldönteni ezt a vitát, a szabályokat kialakítani az Országgyűlésnek kell majd. Engedjék meg azonban, hogy felvázoljam, mit tesz jelenleg az Állami Számvevőszék ezzel kapcsolatban, mit vállaltunk eddig a saját erőnkől a mai jogszabályi keretek között.

Az új állami számvevőszéki törvény ezen a téren nem hozott változást, a régihez hasonlóan ugyanis ebben nem szerepel a feladataink között az önkormányzatok beszámolóinak, zárszámadásainak teljes körű ellenőrzése. A Számvevőszék az önkormányzatok ellenőrzésével kapcsolatban azonban úgy döntött, hogy új irányt és szemléletet követ. Az ÁSZ új stratégiájára alapozott önkormányzati ellenőrzési program a pénzügyi-vagyoni kockázatokra, a vagyongazdálkodásra, valamint az önkormányzati többségi tulajdonban álló gazdasági társaságoknál a tulajdonosi felelősség érvényesülésére koncentrált.

Az idei évtől a korlátozottan rendelkezésre álló ellenőrzői kapacitást a legnagyobb gazdálkodási-pénzügyi kockázattal működő önkormányzatok ellenőrzésére fordítjuk. A kiválasztás kockázatelemzés alapján történik, azaz oda megyünk ellenőrizni, ahol nagyok a pénzügyi problémák, illetve ahol a méretből adódóan jelentősek a lehetséges következmények. Így került sor a megyék, a megyei jogú városok, illetve a legnagyobb önkormányzat, a főváros ellenőrzésére, és így folytatódik most a 306 városból kiválasztott 63 reprezentatív mintavételes ellenőrzés.

A Számvevőszék ezenkívül azt vállalta, hogy négyévente minden egyes önkormányzat ellenőrzésére sort kerít. Ez azt jelenti, hogy évente átlagosan 600-800 önkormányzatnál ellenőrzi az Állami Számvevőszék a jogszabályoknak való megfelelést.

A fentieken túl a Számvevőszék elkezdte egy olyan monitoringrendszer kialakítását, amely alkalmas a gazdálkodási, pénzügyi kockázatok folyamatos figyelemmel kísérésére a helyi önkormányzatoknál. Egy olyan rendszert építünk ki, amely időben jelez, ha a pénzügyi helyzet romlani kezd, és még azelőtt lehetővé teszi a beavatkozást, hogy túl késő lenne.

Tisztelt Képviselők! Az Állami Számvevőszék az utóbbi négy-öt évben több esetben is hangsúlyosan felhívta a figyelmet az önkormányzatok nagyfokú eladósodásának okaira és kockázataira. Ezzel csak azt szeretném jelezni, hogy a probléma nem új keletű, és az Állami Számvevőszék tisztában van a helyzet súlyosságával. Az önkormányzati középszint most lezárt ellenőrzése is ezeket a korábban is tudott problémákat hozta felszínre, mégpedig egy olyan átfogó képet nyújtva az ország egészéről, amellyel korábban senki sem rendelkezett.

Az Állami Számvevőszék segíteni kívánja az önkormányzati rendszer és a finanszírozás átalakítási munkálatait. A működés hatékonyságának javítása érdekében meg kell szüntetni a rendszerhibákat és azokat a problémákat, amelyekre már évek óta kitérnek az ÁSZ jelentései.

Már megemlítettem az amortizációval, a számviteli rendszerrel és az átláthatósággal kapcsolatos aggályokat, de vannak ezenkívül is problémás területek. Nincsenek megfelelő módon meghatározva a feladat- és hatáskörök, nincsenek egyértelműen elhatárolva az állami és önkormányzati feladatok, illetve a finanszírozási felelősségek. Nem mai probléma, de komoly kockázatot jelentenek a belső ellenőrzés szervezeti kereteinek és szabályozottságának problémái és hiányossá-

gai, különösen a kisebb községi önkormányzatok esetében. Mindezek fényében az Állami Számvevőszék egy olyan jogszabályalkotást tart indokoltnak, amely csökkenti az önkormányzati adóssághorlát szabályozásából eredő kockázatokat.

Jelentésünk alapján a kormánynak javasolom, hogy támasszon szigorú követelményeket a központi támogatás nyújtásánál, kérje számon ezek esetleges nem teljesítését, és érvényesítse az önkormányzati felelősséget ezen a téren. Javasolom továbbá, hogy hozzon létre egy olyan pénzügyi konstrukciót, amely segíti az önkormányzatok fizetési kötelezettségei és a forrásai közötti összhang megteremtését, különös tekintettel a beruházások finanszírozására hívjuk fel a figyelmet. Alakítson ki a kormány olyan szabályozást, amely kötelezi a hitelfelvevő önkormányzatokat a visszafizetés forrásainak megjelölésére és előteremtésére, ami előírja az értékcsökkenési leírásnak megfelelő pótlási alap képzési kötelmet.

Tisztelt Hölgyeim és Uraim! Az Állami Számvevőszék a törvényeknek és az Országgyűlésnek alárendelve működik. Természetesen, amennyiben a jogszabályok változnak, úgy ahhoz az Állami Számvevőszék is alkalmazkodik, legyen szó akár az önkormányzatok ellenőrzéséről is. Ennek szellemében kívánok önöknek eredményes és hasznos munkát az új önkormányzati törvény megalkotásához. A közpénzügyek területén ugyanis rendre van szükség, ez pedig a tapasztalatok szerint átlátható viszonyok, illetve hatékonyabb, szigorúbb szabályok és számonkérés nélkül könnyen hiú ábránd maradhat.

Köszönöm megtisztelő figyelmüket.”