

Az Állami Számvevőszék elnökének felszólalása az állami magasépítési beruházások megvalósításáról szóló T/3367. sz. törvényjavaslat 2018. november 14-i általános vitáján

(Részlet az Országgyűlési Naplóból)

ELNÖK: Tisztelt Országgyűlés! Tisztelettel köszöntöm Domokos László urat, az Állami Számvevőszék elnökét, aki jelezte, hogy élni kíván a házszabály 36. § (11) bekezdésében foglalt felszólalási jogával. Ezért 15 perces időkeretben megadom a szót elnök úrnak.

DOMOKOS LÁSZLÓ, az Állami Számvevőszék elnöke: Köszönöm a szót, elnök úr. Tisztelt Elnök Úr! Tisztelt Országgyűlés! Az Állami Számvevőszék elnöke viszonylag ritkán él azzal a jogával, hogy hozzászólhat törvényjavaslatok parlamenti vitájában. Most azonban az Országgyűlés olyan törvényjavaslatot tárgyal, amelynek elfogadása és eredményes végrehajtása esetén lényegesen javulhat a közpénzek felhasználásának hatékonysága a közfeladat ellátásának egy kiemelt területén.

Bevallom, felszólalásra készítetett az is, hogy a törvényjavaslat benyújtásában az Állami Számvevőszék az állami beruházásokat érintő korábbi átfogó kezdeményezésének egy konkrét megvalósulását látom. Az Állami Számvevőszék számos alkalommal végezte nagyberuházások ellenőrzését. Elég csak a 4-es metró vagy az M6-os autópálya beruházásának ellenőrzését említenem. Ellenőrzéseink szinte kivétel nélkül súlyos hiányosságokat állapítottak meg a beruházások előkészítésében, de kivitelezésében is. E tapasztalatok, valamint a 31/2015. (VII. 7.) országgyűlési határozatban foglalt felkérés indította az Állami Számvevőszéket arra, hogy a nagyberuházásokkal kapcsolatos kockázatokat rendszerszerűen feltárja és megismerje a nagyberuházások szabályozásának és ellenőrzésének nemzetközi tapasztalatait. A társszámvevőszékek bevonásával Kínától Görögországon, az Egyesült Királyságon át egészen Kanadáig és Brazíliáig összegyűjtöttük a legjobb gyakorlatokat. Ennek alapján kirajzolódott az a kép, hogy a nagyberuházások eredményes megvalósítása olyan szabályozást igényel, amely az előkészítéstől a hasznosulásig átfogja a beruházási folyamatokat, és szigorú átláthatósági és elszámoltathatósági követelményeket támaszt a beruházás megvalósítójával szemben.

Az is világossá vált, hogy a magasabb követelményeket nem tudja egy olyan szervezet teljesíteni, amely egyéb közfeladatai mellett csak 5-10 évente valósít meg egy-egy beruházást. Csak gondoljunk bele, hogy az egyetemek is ebbe a kategóriába tartoztak az elmúlt években. Ehhez ugyanis speciális szakértelemre, professzionális projektmenedzsmentre és a sokféle kockázat kezelésére alkalmas belső kontrollrendszerre van szükség. A most tárgyalandó törvényjavaslat egy ilyen professzionális rendszer kiépítését kezdeményezi a kormányzati és az önkormányzati beruházások egy fontos területén, a magasépítés esetében.

Ellenőrzési tapasztalataink azt jelzik, hogy a kórházak, egyetemek, szociális intézmények nincsenek felkészülve arra, hogy saját magasépítési beruházásaikat szakszerűen és hatékonyan valósítsák meg. Ezért ezen a területen indokolt a centralizáció, a beruházási közfeladatoknak egy professzionális szervezettel való elvégeztetése. A professzionalizmus azonban csak egyike a fontos követelményeknek. A szervezet tevékenységében az átláthatóságnak is fokozott módon kell érvényesülnie. Ennek a garanciái a törvényjavaslatból kiolvashatóak.

Három ilyen garanciális elemet emelek ki. Az első, hogy a beruházási ügynökség 100 százalékos állami tulajdonban álló részvénytársaság lesz, következésképpen vonatkoznak majd

rá a köztulajdonú gazdasági társaságok átlátható működésének törvényi szabályai. Második, hogy a beruházási ügynökség tevékenysége közfeladatnak minősül, következésképpen vonatkoznak rá a közfeladatot ellátó szervezetek átláthatóságának törvényi szabályai. A harmadik, hogy a beruházási ügynökség működését a központi költségvetés finanszírozza, következésképpen a kormányzati szektorba sorolt szervezetnek minősül majd, azaz a jogszabály erejénél fogva olyan belső kontrollrendszert kell kialakítani, amely minden tevékenységi kör esetében alkalmas az etikai értékek és az integritás érvényesítésének biztosítására.

A beruházási ügynökség átlátható, elszámoltatható, az integritási követelményeknek megfelelő működését tehát a törvényjavaslat biztosítja. Ugyanakkor e követelmények nem olvashatók ki a törvényjavaslatból azokkal a szervezetekkel szemben, amelyeket a beruházási ügynökség a törvényjavaslat 6. § (6) bekezdése alapján közreműködőként vesz igénybe, illetve amelyeket a törvényjavaslat 6. § (2) bekezdése alapján a kormány egyedi határozatban jelölhet ki magasépítési beruházások megvalósítójának a beruházási ügynökség helyett. A bevezetni szándékozott szabályozás egységessége szempontjából célszerű lenne, ha a döntéshozók megfontolnák, ha a törvény e szervezetekre vonatkozóan is meghatározná átláthatóságot garantáló többletkövetelményeket.

Tisztelt Ház! Célszerűnek tartom, hogy a törvényjavaslat a beruházási ügynökség tevékenységét a jelentős központi költségvetési támogatásban részesülő önkormányzati magasépítési beruházásokra is kiterjessze, mivel ellenőrzési tapasztalataink szerint ezek hatékonyságát is jelentősen növelné egy professzionális szervezet bekapcsolása az előkészítés és a kivitelezés folyamatába. Ugyanakkor ebben az esetben nem tartom megkerülhetőnek, hogy az érintett önkormányzat és a beruházási ügynökség között szerződéses kapcsolat szabályozza az együttműködést. Természetesen annak nem látom akadályát, hogy a költségvetési támogatás folyósításának viszont feltétele legyen maga a szerződés megkötése.

A költségvetési folyamatok rugalmassága szempontjából igen kedvezőnek ítélem meg a törvényjavaslatnak a beruházási ügynökség által bonyolított beruházások költségvetési lebonyolítására és elszámolására vonatkozó szabályait.

A tartalék képzésének előírása, a többéves kötelezettségvállalás lehetőségének az általánosnál nagyobb mozgásteret adó szabályozása, valamint az egyes beruházások fel nem használt előirányzatai évközi szabad átcsoportosításának lehetősége mind azt a célt szolgálják, hogy nagyobb legyen az összhang a beruházások tényleges megvalósulása és pénzügyi finanszírozása között. Ennek révén elkerülhető lesz egyfelől a nagy összegű költségvetési maradványok keletkezése, másfelől pedig az, hogy a költségvetési finanszírozás korlátai miatt kelljen lassítani egyes beruházások megvalósítását.

Ugyanakkor kockázatosnak tartom a törvényjavaslat 11. § (10) bekezdésének a rendelkezését, miszerint a magasépítési beruházások költségvetési fejezetbe sorolt beruházások kiadási előirányzatait az egyes beruházásokhoz kapcsolódó kötelezettségvállalások teljesítése érdekében - átcsoportosítási lehetőség hiányában - a fejezetet irányító szerv javaslata alapján az államháztartásért felelős miniszter módosíthatja. Ez ugyanis a jelen megfogalmazásban elméletileg azt jelenti, hogy a teljes fejezet felülről nyitottá válik, azaz külön fedezet biztosítása nélkül is lehet többletkiadásokat eszközölni.

Ezzel szemben a szigorú költségvetési gazdálkodás követelménye azt határozná meg, hogy ha a fejezet tartalékai és átcsoportosítási lehetőségei kimerültek, de egyes beruházások

megvalósítása mégis többletkiadást tesz szükségessé, akkor arra a kormány döntése alapján a többletfedezet biztosítása mellett kerülhessen sor a költségvetési törvény éves keretei között a kialakított módon.

Külön szeretnék reagálni az expozét elmondó államtitkárnak arra az aktuális beruházási piaci helyzetre, hogy valóban, ma egy beruházási piacon lévő feszültség található. Ebben valóban, ha gondos gazda módján el tud járni az ügynökség, illetve a kormányzat, akkor egy makrogazdasági szempontból piacsabályozó megrendelői pozíciót tud az állam méreténél fogva, az egész beruházási piacon betöltött szerepénél fogva megtenni. Tehát magyarul, amikor kapacitástöbblet van a piacon, akkor új beruházásokkal jelenik meg, jól előkészített beruházásokkal, amikor viszont túlkereslet van, mint éppen most is, akkor pedig módja van lassítani, visszafogni a beruházási piacon való részvételét, ezáltal az árakat visszább tudja fogni, a minőségi követelményeket jobban tudja tartani, és a szerződéses feltételek betartása nemcsak az állam, hanem mind a piaci, mind a lakossági szereplők számára kedvezőbb piaci környezetet tud teremteni, mint amely kibontakozott az elmúlt hónapokban.

Tisztelt Országgyűlés! Végezetül a törvényjavaslat egyik felhatalmazó rendelkezését szeretném kiemelni. Azt, ami a kormányt arra hatalmazza fel, hogy rendeletben állapítsa meg az állami magasépítési beruházások kormányzati döntés-előkészítésének rendjét. Egy ilyen jogszabály megszületése ugyanis jelentősen hozzájárulhat ahhoz, hogy az állami magasépítési beruházások teljes folyamata szabályozott legyen. Ennek tapasztalatai alapján rövid időn belül létrejöhet egy olyan szabályozás is, amely minden állami beruházás előkészítése és lebonyolítása elé magas szakmai és átláthatósági sztenderdeket, követelményeket állít.

Meggyőződésem, hogy a most tárgyalt törvényjavaslat szükséges korrekciók utáni elfogadásával az Országgyűlés nagy lépést tesz ebbe az irányba, amennyiben a törvény vitáját követően a képviselők is így látják. Ennek tudatában szeretném az ÁSZ ezen véleményére, az ÁSZ ellenőrzési tapasztalatai alapján született véleményére és arra a tanulmányra felhívni a figyelmet egyúttal, amelyet önök is megkaptak a nagyberuházások integritási kockázatairól és az ezt kezelő kontrollok kialakításáról, amely alapján ezt a beszédet elmondtam, összevetve kollegáim tapasztalatai alapján a törvénytervezettel. Köszönöm megtisztelő figyelmüket.