

Dr. Kovács Árpád

Reform és ellenőrzés

Tisztelt Hallgatóság!

Először is megköszönöm a szervezőknek, hogy lehetőséget adtak arra, hogy e rangos – eseményen kifejthessem véleményemet. Előadásomban három kérdést érintek. Először arról, hogy a **reform kérdése mit jelent számomra**, másodsor a számvevőszéki ellenőrzés **új funkcióiról szólok**, végül néhány olyan kérdésre térek ki, amelyek a **konvergencia-programhoz**, a napokban közzé tenni tervezett véleményünkhöz kapcsolódnak, és már most fontos elmondanom.

A magam azt a felfogást osztom, amely a reformot a megváltoztatott rendszer működési módjának, a rendszer szereplőinek magatartás-változásában látja, ahol a változások célja a rendszer teljesítményének javulása. Erre gondolok, amikor a továbbiakban néhány gondolatot a közpénzügyi rendszer, ezen belül is döntően a költségvetés átalakításáról foglalok össze.

Közismert: a közpénzügyi rendszer reformértékű átalakítása időigényes és csak következetesen megvalósítható folyamat, amit rövidtávon végrehajtott, de az elhatározott távlati célokkal a legszigorúbb összhangban lévő stabilizációs intézkedések alapoznak meg. Ebben a megközelítésben negatív példaként említhető az 1995-ös sikeres stabilizációs program, amely azonban – a meghirdetett célok és részben megvalósított, előremutató intézkedések **ellenére** – az adott politikai, társadalmi, igazgatási közegben nem változtatható érdemben a közszektor működési módján.

Mai konferenciánk jelentősége így számomra az, hogy amikor szükséges lépéseket felismerjük, gondolnunk kell ennek a „közegnek” a megváltoztatására is.

A költségvetési reformok keretében végrehajtandó változások karakterét, ha úgy tetszik **stratégiai jellemzőit**, a következők fejezik ki.

Az elszámoltathatóság és átláthatóság biztosítása azt jelenti, hogy a döntéshozók felelősen használják a közpénzeket, legyenek világosak a közszektor működésének főbb céljai, rendező elvei és átalakításának költségei, hasznai, eredményei. Tévedünk, ha úgy gondoljuk, hogy ez „csak elhatározás kérdése”. Eddig ezen a területen a szükségesnél, sőt a lehetségesnél is sokkal kevesebb történt.

Ahhoz, hogy a reformfolyamat kézben tartott legyen, nem csak arra van szükség, hogy végre sarokszámaiban, célintézkedéseiben megfelelő programok szülessenek, hanem meg kell változtatni költségvetési tervezési és számbavételi eljárást. Részletkérdésnek tartjuk, de gon-

doljunk csak bele, milyen nehézség ma a „mi, mennyi és mibe kerül” tisztázása, mert a költségvetési számvitel nem tükrözi megfelelően a közszolgáltatások költségeit, a közszektor vagyonának változását. A nemzetközileg használatos költségvetési számbavételi eljárások közül az adminisztratív csoportosítás az uralkodó, a közgazdasági és funkcionális kimutatások pedig nem eléggé részletesek és megbízhatóak. A konszolidált államadósság és egyéb kötelezettségek és a kormányzati szektor követeléseinek kimutatása nem éri el a kívánatos minőséget.

Olyan egyszerű kérdésekben, mint a közszektorban szereplő gazdálkodó szervezetek száma, ma nem létezik hiteles adat. Az pedig egyenesen elképesztő, hogy 2005. évi zárszámadáskor a KVI nem tudta megmondani, hogy milyen vagyonelemek értékesítéséből származott 1 milliárd forint bevétele...**Meggyőződésem: minden reformkezdeményezés csak akkor vehető komolyan, ha az ezen a téren is megteszi a szükséges lépéseket.**

A közpénzek eredményes és hatékony elköltésének biztosítása pedig azt is megköveteli, hogy a közpolitikai területeket szabályozó szakmai törvények számoljanak a betartásukhoz szükséges pénzügyi feltételekkel. Az államháztartás nagyobbik – arra alkalmas – részén át kell térni a **programalapú költségvetés** készítésre. Ez óhatatlanul kikényszeríti azt is, hogy a különböző kormányzati intézkedések pénzügyi és szabályozási hatásainak bemutatása mellett a gazdaságra és a társadalomra vonatkozó hatástanulmányok is készüljenek.

További feltétel a költségvetés fenntarthatóságának biztosítása, ami nem speciális magyar ügy. Birkóznak ezzel az EU nálunk erősebb gazdaságai éppúgy, mint az USA. Úgy tűnik, hogy a fenntarthatóság – megfelelő makrogazdasági előrejelzések, valamint gazdaság- és pénzügypolitikai elemzések mellett – intézményi biztosítékokat is követel, ezeket pedig a nélkülözhetetlen politikai akarat mellett a **szabályalapú költségvetési eljárás** képes biztosítani.

A stabilitás és a kiszámíthatóság ügye is stratégiai kérdés. A reformok megvalósítása során alkalmazott eszközöknek és technikáknak azt kell „üzenniük”, hogy a kormányzat tudja honnan hová kíván eljutni, és a kitűzött célokat komolyan gondolja.

A stabilitást és kiszámíthatóságot a költségvetési tervezés módszereinek fejlesztése, adekvát pénzügyi technikák (tervszerződések, fixing, teljesítménymutatók alkalmazása), illetve megfelelően kodifikált költségvetési stabilitási törvény együttesen biztosíthatják.

Az előbbiekből következik a végrehajtás nyitottsága és rugalmassága, mint stratégiai feltétel. Nem lehetséges az átalakítást kampányszerűen megvalósítani. A közszektor, ezen belül a költségvetési rendszer kívánt átalakítása pedig hosszabb, kormányzati cikluson

túlnyúló folyamat eredménye lehet, ahol a leg gondosabb előkészítés mellett is számos előre nem látható nehézség adódhat.

Valószínűsíthető, hogy a változások miatt szükségképpen nő a társadalmi bizonytalanság, feszültség, egyensúlytalanság. Ezért különösen fontos, hogy a szolgáltatások hatékonysága javuljon és ellensúlyozza az ellátórendszer szűkítését; a közszférából elbocsátottak ne legyenek munkanélküliek, a felpörgő reálgazdaságban el tudjanak helyezkedni, és ne személyes létük, családjuk kivezető alternatíva nélküli tönkretételét lássák a közigazgatási struktúrák átalakításában. Még így is felerősödnek azonban az esélydifferenciák, amelyek hatását a vállalati szektor – reménybeli – növekvő teljesítménye is csak részben tud kompenzálni.

Mindez a szükséges, nagyobb gazdaságpolitikai kockázatvállalás ellen munkál. Vagyis az a kérdés, hogy a megtenni tervezett lépéseknek mennyire szab korlátot a politikai váltógazdaság, és a szolgáltatásokat igénybevevő társadalmi csoportok rövidtávú érdekrendszere, s ezekből adódóan mennyire szűkül a választási ciklusokon túlnyúló, konszenzusos lépések esélye. A megvalósításnak ezért **alapvető feltétele, hogy a gyorsabb növekedés már rövidtávon képes legyen kompenzálni az államháztartási restriktió kedvezőtlen lakossági és – hangsúlyozom – intézményi hatásait.** Ezeknek az összefüggéseknek és ellentmondásoknak a körültekintő kezelésével lehet és kell elérni, hogy ne álljon elő olyan helyzet, hogy a társadalmi-szociális béke **rövidtávú** megőrzésének kényszerpályája felülír minden más törekvést.

Kedves Kollégák!

Az államháztartási modernizáció említett stratégiai jellemzői, és persze a megvalósításukkal járó kockázatok nem hagyják érintetlenül a pénzügyi ellenőrzés, s ebben az ÁSZ munkája fejlesztésének stratégiai céljait. Abból kell kiindulnunk, hogy a pénzügyi ellenőrzés **tartalmi** célja a közfinanszírozás biztonságának a szolgálata, erősítése. **Az ellenőrzés meggyőz arról, hogy ez a biztonság fennáll, illetve beavatkozást indukál, ha ennek hiányát vagy kockázatát tapasztalja.** E felelősségnek tulajdonítható a számvevőszéki ellenőrzés szerepének világszerte tapasztalható tartalmi szélesedése és felértékelődése.

A legfőbb állami ellenőrzési intézményeknek nem feladatuk a mindenkori kormányok gazdaságpolitikájának, fiskális politikájának minősítése. Ugyanakkor az ezt hordozó, megvalósító lépések megalapozottságának, a célokhoz vezető folyamatok fenntarthatóságával összefüggő kockázatoknak, illetve az ezzel összefüggő hiányosságoknak a vizsgálata már messzeemenően számvevőszéki feladat. Felelőségük az is, hogy a közvetlen vizsgálati tapasztalatok alapján, de azokon túlmutatva, adott esetben a kapcsolódó közgazdasági összefüggésekre,

makrogazdasági folyamatokra is figyelmet fordítva mondják el, milyen következtetésekre jutottak, milyen kockázatokat látnak, hol tartják szükségét a korrekciónak, sőt adjanak tanácsot, módszert a helyzetelemzéshez, a fejlődési pályák választására irányuló döntésekhez.

Ebből indultam ki a költségvetési tervezéssel, s utóbb, a modernizációs lépések nyitottságával és rugalmasságával, a kockázatokkal kapcsolatban elmondottaknál, és **ez a kerete a Kormány által kidolgozott konvergencia-program véleményezésének is:**

- a kiinduló helyzetelemzés realitása és következetessége, és ebben az ÁSZ tapasztalatok visszatükröződése,
 - az elhatározott célok és az intézkedések összhangja,
 - a megvalósítás feltételrendszerének kidolgozottsága és teljesíthetősége
- kérdéseit járjuk körbe kollégáimmal.

A következő évek költségvetési tervekészítésében pedig a konvergencia program elemeit, céljait, paramétereit kérjük számon, ahhoz fogjuk hasonlítani a költségvetés aktuális előirányzatait, és azok összefüggésében vizsgáljuk a számok és célok egymásközi viszonyok megalapozottságát.

További szerepünk, hogy a reform különböző részterületein a megteendő lépések kidolgozását és megalapozottabbá tételét szolgálják a vizsgálati megállapítások mellett készülő különböző elemzések, javaslatok, törvénymódosítási kezdeményezések, sőt tudományos kutatások. Az ilyen közreműködésnek a jelentősége ma, amikor a fenntartható növekedést szolgáló, pályamódosító elhatározásokról születik döntés, a következtetések, ajánlások **koncentrált-ságában, rendszerezettségében, trendekbe rendezettségben és tematizált rendelkezésre bocsátásában mutatkozik meg.** E segítség tehát különösen akkor lehet hatékony, ha a reformintézkedések előkészítői jól artikulálják az általuk választott beavatkozási célterületeket, s ezekre vonatkozóan csokorba gyűjtve, trendekbe rendezve kérik és elemzik a korábbi ellenőrzési tapasztalatokat, javaslatokat és az ezek megvalósításával kapcsolatban tett (illetve nem tett) lépéseket. A hasonló pénzügyi-ellenőrző szervezetek működésének nemzetközi trendjét követve így töltjük be **tanácsadó szerepünket.**

Meghaladva a „hagyományos” pénzügyi kontrollszolgáltatásokat, tudományos műhelyünk kapacitásait felhasználva elemző tanulmányokkal, magyar és angol nyelvű elméleti igényű pénzügyi szakfolyóirat kiadásával is segítjük a parlamenti és a kormányzati munkát.

Fejlesztenünk kell a költségvetési tervezéssel, a **célok fenntarthatóságával** kapcsolatos **kockázat** előrejelző tevékenységünket, és növelnünk kell az ÁSZ tevékenységén belül a **teljesítményellenőrzést.** Mindennek azonban alapja az, hogy a **legszigorúbban érvényesít-sük a pénzügyek vitelének szabályszerűségét, a gazdálkodás fegyelmét.** Ebből kiindulva

elfogadhatatlan, a modernizációs lépések hitelét romboló hatású, ha a hatékonyságra, „karcsúsításra” hivatkozó átszervezés, a hangoztatott „menedzseléses” vezetési technika a gyakorlatban az adott pénzügyi igazgatási struktúra errodációját, és – gondoljanak az elszámoltathatósággal és átláthatósággal, mint a reform stratégiai feltételeiről elmondottakra – a költségvetési zárszámadásban a pénzügyi beszámoló megbízhatatlanságát vonja maga után.

Eladásom hátralevő részében néhány, a konvergencia-program véleményezéséhez kapcsolódó aktuális kérdéssel foglalkozom.

A nominális konvergencia fiskális céljait biztosítandó, illetve az euró-zónához történő csatlakozás utáni stabilitási célok biztosítása érdekében minden EU-s ország konvergencia, illetve az euró övezet tagjai stabilitási programot kötelesek készíteni.

Emlékeztetnem kell arra, hogy a konvergencia feltételei **lazábbak**, mint az euró csatlakozást követő stabilitási követelmények.

Érdemes ezért stratégiai szemlélettel átalakítani költségvetési rendszerünket, tehát ne csak a holnapra, de a holnaputánra is gondolva. Engedjenek meg néhány gondolatot a készülő konvergencia programunk kapcsán.

A program minősítésének legfontosabb tényezője a vázolt kiigazító pálya hitelessége, amit az **egyensúlyjavító intézkedések** alapoznak meg. Felfogásom tehát az, hogy a kiinduló helyzetértékelés csak a stabilizációs intézkedések kontextusában értelmezhető. Külön kell választani azokat az intézkedéseket, amelyek tartós hatású, reformértékű lépésként fognak működni, hiszen ezek fenntarthatósága a kulcskérdés.

A programban a **fiskális fegyelem és felelősség hosszabb távú intézményi** - jogszabályi, szervezeti és módszertani - **garanciáinak** is - közpénzügyi, vagyoni, költségvetési-stabilitási törvény, program -és szabályalapú eljárások, keretek és korlátok, az eredmény szemléletű államszámvitel, költségvetés tervezési, teljesítményellenőrzések előtérbe állítása, kormányzati monitoring stb. kialakítása – meg kell jelennie. **Tehát szükséges és megkerülhetetlen a költségvetési stabilitás és transzparencia intézményesítése.**

Megítélésem szerint a nemzetközi tőkepiacok és maga az EU is jól fogadnák, ha a konvergencia programban a Kormány elkötelezné magát a **költségvetés reformjának elindítására**, hiszen a programalapú költségvetési tervezés, és a kapcsolódó feladatfinanszírozás alkalmazása megtakarítást eredményezne, s emellett a több éves kitekintéssel biztosabb alapokra helyeztetné a fejlesztéspolitikát is.

Mindez javíthatná az egész költségvetési folyamat átláthatóságát, a kormányzati munka hatékonyságát, a teljesítmény mérését és az elszámoltathatóságot.

E megközelítés indokoltságára, mint a konvergencia-program eredményes megvalósításának egyik legfontosabb feltételére a 2005. évi költségvetés végrehajtásának ellenőrzési tapasztalatai különösen markánsan intenek.

Azért tartom veszélyesnek a jelenlegi költségvetési és végrehajtási prezentációt, mert azt a téves benyomást kelti, hogy az EU módszertana szerinti hiánymutató csak „adminisztratív, elszámolási viták eredménye”, holott közgazdaságilag ez az elszámolási módszertan mutatja igazán az adott év költségvetési gazdálkodásának folyamatát. Ezt az eredményszemlélet alkalmazásán túl az biztosítja, hogy elkülöníti a finanszírozási tranzakciókat a folyó bevételi és kiadási tranzakciókról, valamint hogy ennek teljességében felöleli, mindazon intézményeket, amelyeket közpénzből finanszíroznak.

Végül emlékeztetek arra, hogy az **önkormányzati rendszer** reformjával kapcsolatban egyelőre szerény elképzelések láttak napvilágot. Tudomásom szerint a bemutatottnál jóval konkrétabb, szélesebb hatású reformelképzelések vannak munkaasztalon mind a 2/3-os törvények módosítása megvalósulása esetére, mind az egyszerű többséggel megváltoztatható törvények adta mozgástéren belül. Ennek fényében lehetne akár két forgatókönyvet is szerepeltetni az anyagban.

Hölgyeim és Uraim!

Ezeket a gondolatokat szerettem volna megosztani Önökkel. Köszönöm megtisztelő figyelmüket.