
Állammenedzsment, az Állami Számvevőszék nézőpontjából

Domokos Lászlónak, az Állami Számvevőszék elnökének előadása az 53. Közgazdász Vándorgyűlésen, Miskolc, 2015. szeptember 5.

Kiinduló pontunk a 2014. évi zárszámadás

- A központi költségvetés bevételi és kiadási előirányzatainak teljesítése, az ezekkel való gazdálkodás megfelelt-e a jogszabályi előírásoknak.
 - A törvényjavaslat valósághűen mutatja be a költségvetés végrehajtására vonatkozó pénzügyi adatokat, információkat.
 - A költségvetés végrehajtásáról készített törvényjavaslat tartalma, szerkezete megfelel-e a törvényi előírásoknak.
 - Az Alaptörvény és a Stabilitási törvény államadósságra vonatkozó előírásai 2014-ben is érvényesültek.
 - Sok szabályszerűségi és megbízhatóságin hibát találtunk, de ezek nagyságrendje messze elmaradt attól, hogy ezek alapján a beszámoló egészének a megbízhatóságát meg kellett volna kérdőjeleznünk.
-

Elemzés a költségvetési folyamatok makrogazdasági összefüggéseiről

- Az ÁSZ harmadik éve készít tanulmányt arról, hogy
 - a költségvetési bevételeket milyen gazdasági tényezők alakították;
 - a költségvetési kiadások milyen gazdasági, társadalmi változásokat eredményeztek;
 - a költségvetési egyenleg milyen összefüggések eredményeként lett a tervezettnél kedvezőbb.
- Igyekeztünk a középtávon jelentkező tendenciákra is felhívni a figyelmet.
- A tanulmány az ÁSZ honlapján elérhető.

Az államháztartás konszolidált kiadási szerkezete
funkcionális bontásban (Pénzforgalmi szemléletben, a
GDP százalékában)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015 terv
Állami működés	7,6	10,0	7,5	9,0	9,5	7,9
Ebből: Általános közszolgáltatás	4,9	7,2	4,7	6,2	6,9	5,6
Jóléti funkciók	30,7	30,0	29,2	30,8	28,7	27,4
Ebből: Oktatás	5,8	5,7	5,1	5,4	5,4	4,7
Egészségügy	4,5	4,6	4,3	4,6	4,4	4,0
Társadalombiztosítási és jóléti szolgáltatások	17,3	16,8	16,8	17,6	15,4	15,5
Gazdasági funkciók	7,1	6,8	7,7	9,4	9,6	8,7
Államadósság-kezelés	4,2	4,0	4,3	4,6	4,5	3,6
Funkcióba nem sorolható tételek	0,3	1,7	0,9	0,2	0,1	0,7
Összes kiadás	49,9	52,5	49,6	53,9	52,3	48,3

Paradigmaváltások a szerkezeti változások mögött

- A szociális „segély helyett munka” elvének fokozatos alkalmazása;
 - a munkahelyek megőrzését nem támogatásokkal, hanem a Munkahelyvédelmi Akcióterv keretében nyújtott adó- és járulékkedvezményekkel ösztönzik;
 - a családokat nem a családi pótlék emelésével, hanem a gyermekek utáni adókedvezményekkel segítik;
 - számottevő adókedvezmények a sport és a kultúra finanszírozására;
 - a nyugdíjrendszer átalakítása következtében a korábbi nyugdíjszerű ellátások helyére olyan ellátások léptek, amelyek már nem a társadalombiztosítási, hanem a szociális funkció kiadásai között kell számba venni.
-

Az államháztartás konszolidált kiadási szerkezete
funkcionális bontásban (Pénzforgalmi szemléletben, a
GDP százalékában)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015 terv
Állami működés	7,6	10,0	7,5	9,0	9,5	7,9
Ebből: Általános közszolgáltatás	4,9	7,2	4,7	6,2	6,9	5,6
Jóléti funkciók	30,7	30,0	29,2	30,8	28,7	27,4
Ebből: Oktatás	5,8	5,7	5,1	5,4	5,4	4,7
Egészségügy	4,5	4,6	4,3	4,6	4,4	4,0
Társadalombiztosítási és jóléti szolgáltatások	17,3	16,8	16,8	17,6	15,4	15,5
Gazdasági funkciók	7,1	6,8	7,7	9,4	9,6	8,7
Államadósság-kezelés	4,2	4,0	4,3	4,6	4,5	3,6
Funkcióba nem sorolható tételek	0,3	1,7	0,9	0,2	0,1	0,7
Összes kiadás	49,9	52,5	49,6	53,9	52,3	48,3

Az állam egyre jelentősebb gazdasági szerepet vállal

- A gazdasági funkciókra költött kiadások aránya emelkedésének két összetevője:
 - az uniós támogatások nagyarányú felhasználása,
 - az állami részesedés vásárlások.
- A kiadások növekedése együtt járt
 - a nemzeti vagyon bővülésével,
 - az elkopott, de nem pótolt vagyon fejlesztésével,
 - az állam gazdasági megerősödésével.
- A vagyon növekedésével járó kihívások:
 - az államnak jó tulajdonosként kell működtetni az elhibázott privatizáció után visszavásárolt vagyont,
 - a rezsicsökkentésre terén elért eredmények fenntartása hosszútávon.

A kormányzati szektor bruttó állóeszköz- felhalmozása az EU országokban (a GDP %-ában)

8

A kormányzati szektor	2014	2011-2014 átlaga
Európai Unió (28 ország)	2,9	3,0
Észtország	5,1	5,5
Lengyelország	4,4	4,8
Románia	4,3	4,8
Lettország	4,3	4,6
Szlovénia	5,1	4,4
Magyarország	5,2	4,2
Bulgária	5,0	4,0
Litvánia	3,5	4,0
Csehország	3,9	3,9
Horvátország	3,6	3,6
Szlovákia	3,7	3,4
Svédország	4,5	4,5
Finnország	4,1	4,0
Spanyolország	2,0	2,6
Portugália	2,0	2,5
Németország	2,2	2,3
Írország	1,9	2,0

Az uniós összehasonlítás tanulságai

- A felzárkózást célul kitűző államokban indokolt az állam nagyobb gazdasági szerepvállalása.
 - Oda kell figyelni a korlátokra és a kockázatokra;
 - Nem elkölteni, hanem befektetni kell a fejlesztésre szánt forrásokat:
 - egyedi, egyszeri gazdasági akciók (projektek) jó menedzselése,
 - a létrehozott kapacitások fenntartása, gazdaságos működtetése.
-

A 2012-2014. években nyújtott adókedvezmények (becsült) összege

10

Adónemek, főbb adókedvezmények	Kedvezmény összege 2012 (Mrd Ft)	Kedvezmén y összege 2013 Mrd Ft)	Kedvezmén y összege 2014 Mrd Ft)
Jövedéki adó	50,6	55,0	54,1
Energiaadó	14,3	13,7	12,8
Környezetterhelési díj	0,4	1,0	0,9
Társasági adó	141,8	151,5	197,2
<i>Ebből: - fejlesztési adókedvezmény</i>	40,5	41,5	33,3
<i>- sportcélú támogatás utáni adókedvezmény</i>	39,6	41,2	66,5
<i>- K+F</i>	27,2	26,8	43,6
Energiaellátók jövedelemadója	-	5,0	2,5
Távközlési adó	13,3	21,2	22,1
Személyi jövedelemadó	194,3	206,3	220,0
<i>Ebből: - családi adóalap-kedvezmény</i>	184,2	184,8	200,0
Helyi iparüzési adó	4,9	12,2	15,0
Illetékek	48,4	29,5	49,4
Szociális hozzájárulási adó	-	187,5	140,4
<i>Ebből: - munkahelyvédelmi kedvezmények</i>	-	116,1	139,4
Biztosítotti nyugdíjjárulékok	-	-	35,6
<i>Ebből: - családi járulékkedvezmény</i>	-	-	35,6
Kedvezmények összesen	565,3	682,9	750,0

Az elemzés következtetései

- Érdekes versenyhelyzet alakult ki a közpénzek elnyeréséért a hagyományos állami funkciók és az állam gazdasági funkciói között.
 - E verseny nem korlátozódik a költségvetési kiadásokért folytatott küzdelemre, hanem színtere az uniós források elosztása, az adókedvezmények rendszere és az állami vagyonból származó bevétel elosztása is.
 - A kormányzat erőforrásokat tudott átcsoportosítani gazdasági funkcióinak aktívabb ellátáshoz.
 - 2014-ben keresleti oldalról a kormányzati szektor 1,7 százalékponttal járult hozzá a GDP 3,6 százalékpontos növekedéséhez, ami a növekedés közel fele.
 - Nemcsak konszolidálódott a költségvetés, hanem mérséklődött a GDP arányos államadósság is.
-

Fenntarthatóság, átláthatóság, eredményesség

- A kormányzat elkötelezett az államháztartási hiány és a GDP arányos államadósság további csökkentése mellett.
 - Az elkövetkezendő években kiéleződik a kormányzati erőforrásokért folytatott verseny.
 - Hogyan lehet ebben a versenyben igazságot tenni?
 - Először is átláthatóság kell!
 - Az erőforrások elosztásánál az eredményesség és a hatékonyság legyen az alapvető szempont.
 - E szabályt alkalmazni szükséges az uniós pénzekre, a központi költségvetési kiadásokra, az adókedvezményekre és a közvagyon hasznosításából származó, ahhoz kötődő bevételekre is.
 - Ezeknek a szempontoknak az érvényesítéséhez van szükség az állammenedzsment továbbfejlesztésére.
-

Költségvetési gazdálkodás megújításának feltételei

- A válságkezelő költségvetési menedzselés helyére kiegyensúlyozott költségvetés menedzselés lépjen.
 - Keretgazdálkodás kerüljön bevezetésre, amelyben minden előirányzatnak egyszemélyi felelőse van.
 - Minden költségvetési szerv fizesse ki a számláit határidőre! Legyen szankciója a nem-fizetésnek.
 - A kiadások ériék el a megcélzott eredményt, a tervezett teljesítményt.
 - A költségvetési szervek hatékonyan lássák el a feladatokat és működésük gazdaságos legyen.
 - Az alaptevékenységet támogató kiszolgáló (készletgazdálkodás, gépjárművek, ingatlanok üzemeltetése) területeken célszerű az üzleti életben alkalmazott gazdálkodási technológiák bevezetése, figyelembe véve méretgazdaságosság követelményét.
-

Az adórendszer működtetésének javítása

- Az adókedvezmények igénybevétele jogszerűségének szisztematikus ellenőrzése legyen törvényben előírt kötelezettsége és prioritása az adóhatóságnak!
 - Csak olyan adókedvezményt adjon, olyan szabályt alkosson az Országgyűlés, amelyet ellenőriznek is.
 - A kivetett adókat be kell hajtani.
 - Az adóbeszedési és adóellenőrzési feladatok és az erőforrások összhangját elsősorban a kockázatelemzés, kockázatkezelés színvonalnak emelésével szükséges javítani, különösen:
 - hátralékok keletkezésének megelőzése,
 - az adóelkerülés szempontjából kockázatos adózók fokozott ellenőrzése érdekében.
-

Az állam legyen jó tulajdonos!

- Az állami tulajdonú társaságoknál végzett ellenőrzések során feltárt hiányosságok nagyrészt visszavezethetők a vezetők, a tulajdonosi, felügyeleti jogokat gyakorlók magatartására.
 - Az állam, mint tulajdonos a vezető számára határozza meg az elvárt teljesítményt és ahhoz megfelelő ösztönzési rendszert kapcsoljon.
 - Indokolt eredményességi célok, követelmények meghatározása: a jogszabályok csak kereteket adnak.
 - Fontos a vezetők munkájának a tulajdonosi joggyakorló általi folyamatos értékelése, mert eltérések esetén az alapján lehet és kell intézkedni.
-

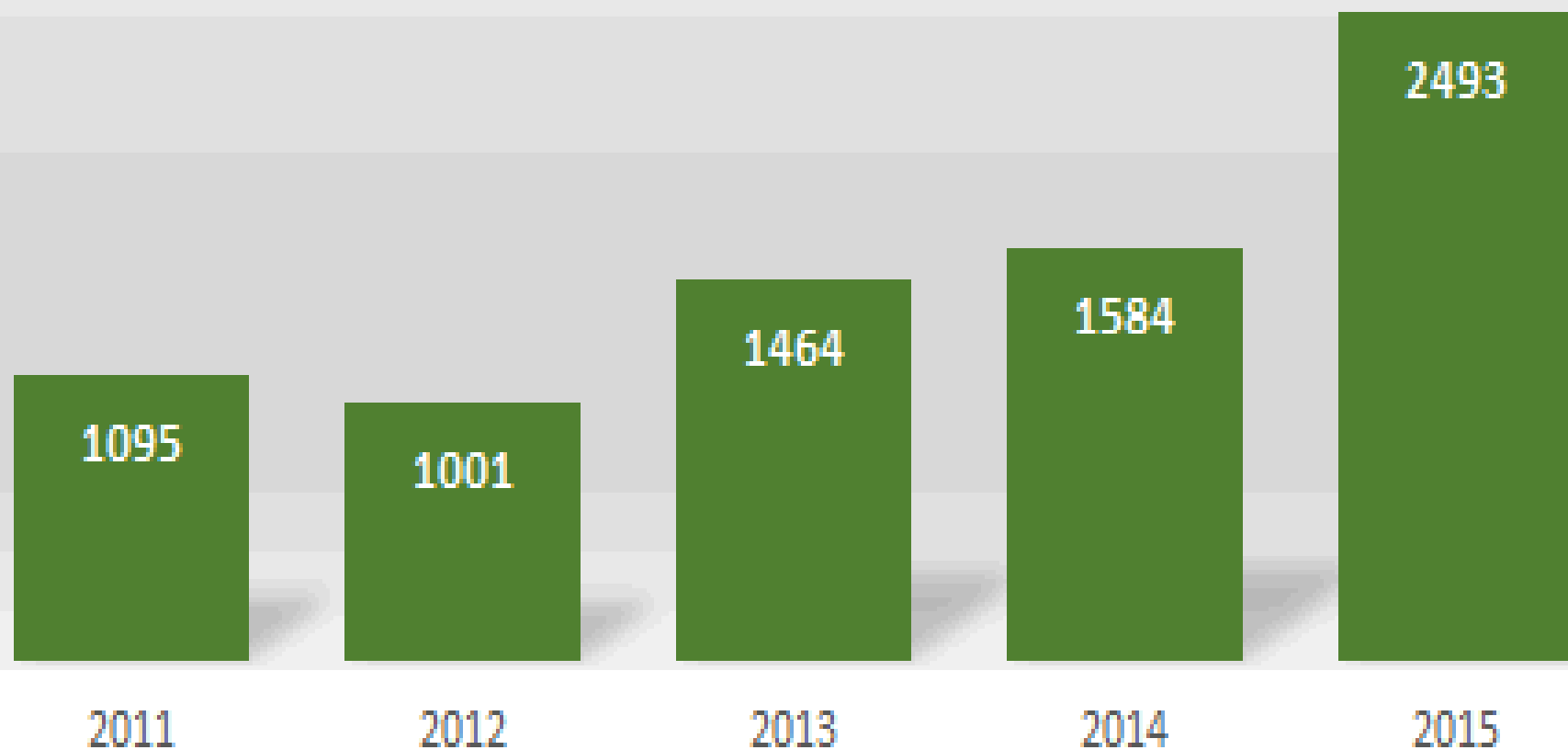
A vállalkozások versenyképességét segítő szabályozási környezet megteremtése

- A magyar gazdaság versenyképessége nagymértékben függ a kormányzati intézkedések minőségétől és eredményességétől.
- Az állam feladata a gazdaság számos területén nem az, hogy ellássa a feladatot, hanem a versenyképesség, a verseny feltételeinek megteremtése, javítása.
- Minden állami kiadást és adókedvezményt meg kell vizsgálni abból a szempontból, hogy
 - hozzájárul-e a versenyképesség fokozásához,
 - miként tudna jobban hozzájárulni a versenyképesség növeléséhez.

A szervezeti integritás kultúrájának megteremtése

- A korrupció aláás minden az eredményesség javítására irányuló kezdeményezést.
- Az ÁSZ feladata e tekintetben elsősorban a korrupció megelőzése.
- Egy nagyon fontos eszköz a korrupció megelőzésére a szervezeti integritás növelése.
- Ehhez az ÁSZ az integritás felmérés bevezetésével és évenkénti lebonyolításával járul hozzá.
- Az ÁSZ integritás felmérésében egyre több költségvetési szerv vesz részt, azaz egyre több vezető tartja fontosnak szervezete ellenálló-képességének javítását a korrupcióval szemben.

Az Integritás felmérésben résztvevők 2011-2015



Az integritás felmérés kiterjesztése

- Az ÁSZ tervezi az integritás felmérés kiterjesztését a többségi állami/önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságokra.
 - A kiterjesztés, azt sugallja, hogy nemcsak a költségvetési szerveknek, hanem minden szervezetnek, amely hozzá akar jutni közpénzekhez ellenállóvá kell válnia a korrupcióval szemben.
 - Ennek rendkívüli jelentősége lesz a következő években, amikor a kormányzat az uniós források 60 százalékát gazdaságfejlesztési célra akarja felhasználni.
-

Összefoglaló üzenetek

- A sikeres költségvetési konszolidáció eredményeinek megőrzéséhez és a gazdasági növekedés felgyorsításához az állammenedzsment továbbfejlesztésére van szükség.
 - Ennek két pillére:
 - a közpénzek eredményes és hatékony felhasználásának megkövetelése,
 - a korrupciómentes, tisztességes gazdálkodás.
-



Köszönöm megtisztelő figyelmüket!

