

A költségvetési rendszer átláthatóságáról



KÖLTSÉGVETÉSI
FELELŐSSÉGI
INTÉZET
BUDAPEST



ENERGIACLUB
SZAKPOLITIKAI INTÉZET
MÓDSZERTANI KÖZPONT

1. Átláthatóság

Egy jól működő országban minden állampolgárnak joga van tudni, mire költik az adóját és hogyan gazdálkodnak a közpénzzel, akár egy szerződésről, tranzakcióról, akár a költségvetés egészéről van szó. Magyarországon ma nem beszélhetünk arról, hogy az állampolgárok széles köre akár hozzávetőleg is tisztában lenne azzal, hogy mennyi bevétele és milyen kiadásai vannak az államnak. Ennek számos oka van: nehéz hozzáférni a nyilvános adatokhoz, nehéz azokat értelmezni. Az adatokat nem egy kiszámítható, egységes struktúra szerint közlik, sokféle adat pedig egyszerűen nem elérhető olyan részletességgel és pontossággal, ahogy kíváncsiak lennénk rá. A költségvetés számai azért sem igazán ismertek, mert az állam nem törekszik arra, hogy az állampolgárok megismerjék annak tartalmát, ahogyan arra sem, hogy az érintettek elmélyüljenek a tevékenységük szempontjából releváns költségvetési fejezetekben.

1.1. Átláthatóság a törvényjavaslatban

A jó hírrel kezdjük: a költségvetési törvényjavaslat – a korábbi évekkel ellentétben – tartalmazza a makrogazdasági feltételezések között a forint/euró árfolyamot, a kamatlábat, az olajárát, valamint a munkaerő-piaci bér és létszámindexeket különválasztva az állami szektort és a versenyszektort. Ez azért jó, mert lehetőséget ad arra, hogy a költségvetés végrehajtásakor vagy az után meg lehessen ítélni, hogy ha például nem teljesülnek a tervek, akkor milyen okok miatt nem teljesülnek, vagy rámutathat olyan jelenségekre, mint hogy a nem növekvő közfoglalkoztatás és a bejelentett bürokráciacsökkentés mellett miért nő az állami szektorban foglalkoztatottak létszáma 0,9 százalékkal, vagyis nagyjából 8 ezer fővel.

Rossz hír, hogy a költségvetési kötet továbbra sem tartalmaz a költségvetési tételek folyó évi, tehát 2016-os várható teljesülésére vonatkozó becslést, vagyis nem mutatja be, hogy 2017-ben az adott tételre többet vagy kevesebbet kíván költeni a kormány. Tovább súlyosbítja az elmaradást, hogy a 2016-ra vonatkozó tavalyi terv és a valóság között az évnek ebben a szakaszában már igen nagy a különbség,¹ ezért a tavaly elfogadott törvény számai már nem használhatók valós kép alkotására az idej költségvetési folyamatokról. Külön nehezíti a tájékozódást, hogy a kormány még olyan táblázatot

¹ Ezt jelzi, hogy a kormány már módosítani kívánja a 2016-os költségvetési törvényt.

sem közöl, amely az egyes előirányzatok részletességi szintjén tenné összehasonlíthatóvá a 2017-es javaslatot a 2016-os tervszámokkal.²

Ahhoz, hogy bárki megítélhesse a költségvetési törvény – Alaptörvény szerint is elvárt – megalapozottságát, kapnia, vagy készítenie kell egy olyan alappályát, amely megmutatja, hogy hogyan alakulnának a bevételek és kiadások, ha azokhoz képest, amelyeket már korábban kihirdettek semmilyen új intézkedést nem hozna sem a kormány, sem a parlament. Az így értelmezett alappályához képest becsülhetővé válhatna a különféle új intézkedések költségvetési hatása. A most benyújtott költségvetési törvényjavaslat nem közöl sem alappályát, sem az – egyébként külön fejezetben³ felsorolt – intézkedésekhez költségvetési hatásbecslést. Ennek következtében sem a képviselők, sem az állampolgárok nem tudhatják, hogy ha a parlament egyik vagy másik intézkedést nem, vagy más formában fogadja el, akkor annak milyen hatása lehet a költségvetési mutatókra. Ráadásul az ilyen intézkedések jelentős részéről nem is a költségvetési törvény rendelkezik.

Továbbra is javasoljuk egy olyan eljárási rend kialakítását, amelyben a kormány a benyújtás pillanatáig kihirdetett törvényekkel összhangban lévő költségvetési törvényjavaslatot köteles a parlament elé terjeszteni. Azt javasoljuk továbbá, hogy az egyéb szaktörvények (beleértve az adótörvények) változásának hatását csak azok elfogadása után, az elfogadott változat számszerűsített hatása alapján lehessen a költségvetési törvényen átvezetni. Ennek az elvárásnak a teljesülését egyik oldalról a költségvetést megalapozó „salátatörvénynek” és az adótörvényeknek a késleltetett benyújtása, másik oldalról az egyfázisú és 5 hetesre rövidített költségvetési vita gyakorlata jelenleg eleve kizárja. Az átlátható parlamenti döntéshozatalhoz hosszabb időre és az egymással összefüggő törvényjavaslatok harmonizált tárgyalási menetrendjére lenne szükség.

1.2. Középtávú tervezés

Az elmúlt hónapok kormányzati megnyilvánulásai alapján arra következtetünk, hogy a magyar költségvetési politikában nem tölt be érdemi szerepet a 3-5 évre szóló, középtávú tervezés. A kormány – saját ígéreteihez képest másfél éves csúszással – először 2015 decemberében fogadott el egy határozatot, amely 3 évre meghatározta a költségvetési fejezetek bevételi és kiadási főösszegeit. A határozat alapján az uniós fejlesztések nélkül számított kiadások a 2016-os tervhez képest 2017-re 540 Mrd forinttal (3,5 százalékkal) nőttek volna. Ehhez képest a kormány több tagja 2016 februárjában arról beszélt, hogy „nullás költségvetést” kíván a kormány már 2017-re előterjeszteni. Ez jó közelítéssel 0 növekedést engedett volna meg a kiadásokban. Végül a benyújtott költségvetési törvényjavaslatban a kiadások növekménye meghaladja az 1200 Mrd forintot. Néhány kiragadott példa: decemberben még úgy volt, hogy a Miniszterelnökség kiadásai 4 százalékkal csökkennek, végül most 40 százalékkal nőnek. Úgy volt, hogy a Magyar Művészeti Akadémia kiadásai 2 százalékkal csökkennek, végül most 59 százalékkal nőnek. Úgy volt, hogy a Közbeszerzési Hatóság kiadásai szinten maradnak, végül most 14 százalékkal csökkennek.

Az érdemi középtávú tervezés kezdetét jelenthette volna, ha a kormány – a vonatkozó kötelező előírásoknak megfelelően – a konvergencia programban szerepeltette volna azt a táblázatot, amely bemutatja, hogy az állami kiadások hogyan fognak alakulni funkcionális bontásban a következő években.

² A Költségvetési Felelősségi Intézet a 2016-os és 2017-es előirányzatok összepárosítását elvégezte és az eredményt honlapján közzétette itt: <http://kfib.hu/hu/koltsegvetesi-adatok>

³ Törvényjavaslat főkötet, 213-216. oldal

A középtávú tervekből kiolvasható, hogy 2017 és 2020 között reálértéken több mint 5 százalékkal csökken a költségvetési szervek és fejezeti kezelésű előirányzatok (beleértve az oktatás, az egészségügy, a szociális ellátórendszer, a honvédelem, stb.) nettó kiadási kerete. Az viszont nem derül ki, hogy a kormány a lefaragást mely területeken milyen arányban és főleg milyen módszerrel kívánja elérni.

Egy ilyen táblázatból jobban megítélhető lenne, hogy mennyire tarthatók a középtávú ígérek és milyen fő trendeknek nézünk elébe a költségvetési politikában. Sajnos sem a konvergencia program, sem a költségvetési törvény középtávú kitekintéssel foglalkozó része ilyen nem tartalmaz.

1.3. Teljesítményindikátorok szerepe a költségvetési rendszerben

A közpénzek elköltése nem lehet öncél. A kormány maga is kimondta, hogy a 2007-2013-as ciklus EU-forrásait ugyan sikerült elkölteni, de a pénzköltés segítségével elért tényleges eredményekről nem sokat tudunk.⁴ Sőt éppen a kormány említi meg, hogy a források elköltésekor nem a hatékonyság volt a prioritás. A rendkívül alacsony hatékonyságra vonatkozó vélekedésünket több különböző vizsgálat is megerősíti. Sajnos az EU-források jelentős részét sikerült elherdálni.⁵

Mind az EU-forrásoknál, mind a magyar adófizetők pénzének esetében fontos, hogy bemutassa a törvényjavaslat, milyen eredményeket, célokat szeretne elérni a kormány és ezt hogyan méri. Már tavaly, a 2016-os költségvetés tervezési körirata is előírta, hogy ahol lehet, a minisztereknek és egyéb vezetőknek a saját szakterületükön meg kell határozniuk és a fejezeti költségvetési indoklásában fel kell tüntetniük feladat- és teljesítménymutatókat.⁶ Ez nagyon jó irány, de amint láthattuk, ebben az ügyben tavaly semmilyen előrelépés sem történt. A 2017-es törvény tervezési körirata ismét, változatlan formában tartalmazta az előírást, ezért nem okozott meglepetést, hogy ismét nem történt semmi. Könnyen belátható, hogy azok az intézmények, amelyek tavaly következmények nélkül vehették semmibe a köriratnak ezt az előírását, idén, másodjára még könnyebb szívvel tehették meg ugyanezt. Márpedig a teljesítménymutatók nélkül lehetetlen lesz érdemben emelni a közpénzek felhasználásának hatékonyságát.

Javasoljuk a költségvetési rendszer fejlesztéséért felelős Nemzetgazdasági Minisztériumnak megfelelő ösztönző rendszer kialakítását a nemzetközi jó gyakorlatok alapján. (pl. PART az Egyesült Államokban).

2. Konkrét ügyek

2.1. Sokfrontos harc a közpénzköltés és a nemzeti vagyonnal való gazdálkodás nyilvánossága ellen

Az információszabadság jelenlegi helyzete a költségvetési adatok esetében sem tér el az általánostól. A kimondott alkotmányos elvek és a tényleges megvalósulás közötti óriási szakadék tátong. A

⁴ Lásd http://www.portfolio.hu/unios_forrasok/gazdasagfejlesztes/csepreghy_az_eu-penzekrol_nem_nyithatunk_kiskapukat.223454.html

⁵ Például az Európai Bizottság határozata: <https://drive.google.com/file/d/0B1wmz0T9gj7CckVTb1A3M0xsOWs/view?pli=1>

⁶ A Nemzetgazdasági Minisztérium által kiadott tájékoztató elérhetősége: http://ngmszakmaiterulek.kormany.hu/download/9/e9/51000/2017_TT.pdf

A mutatókra vonatkozó előírás a dokumentum 3. oldalán olvasható.

széleskörűnek mondható, proaktív közzétételt előíró rendelkezéseket számos adatkezelő és ajánlatkérő következmények nélkül hagyja figyelmen kívül (köztük az Infotörvény szerinti általános közzétételi kötelezettségeket és a közbeszerzési eljáráshoz kapcsolódó kötelező közzétételi szabályokat is). Adatkérések és adatperek esetében pedig rendszeresen előfordul, hogy állami cégek, de sokszor költségvetési szervek is a nyilvánosságot alapjaiban korlátozó gyakorlatot igyekeznek fenntartani.

A gyakorlat és az elvek közti olló egyetlen területen sem nyílt annyira szét, mint azt az elmúlt hónapokban a tág értelemben vett költségvetési szférába tartozó, köztulajdonban álló gazdasági társaságok és más, költségvetési szervnek nem minősülő szervezetek esetében láthatjuk.

Őket egyfelől szorítanák a nyilvánosság felé az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdésében meghatározott követelmények, amelyek szerint „[a] közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. A közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adatok.”

Másfelől viszont egyéni lobbijuk és az általuk megvalósított projektek kiemelt egyedi politikai érzékenysége miatt az érintett szervezetek a Magyar Postától a jegybanki alapítványokon keresztül az MVM-ig láthatóan mára képesekké váltak, hogy rájuk szabott, nyilvánosságkorlátozó törvénymódosításokhoz bármikor elnyerjék a kormány és a kormánypártok támogatását.

Mára ezen a területen az az abszurd helyzet alakult ki, hogy negyedévente érkezik legalább egy durván nyilvánosságkorlátozó törvényjavaslat az Országgyűléshez. Ezek ritkább esetben a parlamenti tárgyalás során felpuhulnak annyira, hogy az alkotmányos követelményeket nem veszélyeztetik, vagy megmaradnak alaptörvény-ellenesnek, és – eddig legalábbis – az alkotmányvédelmi intézményrendszer szűri ki. (A leggyakoribb veszély az alkotmányosság tekintetében a megtagadások egyedi, az adatkezelő közfeladatai ellátásával vagy egyéb vitális érdekeinek sérelmével összefüggő közérdek alapján történő vitathatóság.)

Az elmúlt egy évben egyértelműen ebbe a körbe tartozó törvényjavaslat volt

- az Infotörvény módosítására irányuló T/5404. törvényjavaslat több eleme (szerzői művek részleges kivétele az adatkérések alól, más döntéshez is felhasznált döntés-előkészítő adatok nyilvánosságkorlátozása),
- a postai szolgáltatásokról szóló 2012. évi CLIX. törvény módosításáról szóló T/8829. számú törvényjavaslat (postai cégek adatai), illetve
- a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény módosításáról szóló T/9380. számú törvényjavaslat (jegybanki cégek és alapítványok adatai).

Utóbbi két javaslatot alkotmányos mederbe végül elnöki vétó után az Alkotmánybíróság terelte, ráadásul a jegybanktörvény módosítását elbíráló 8/2016. (IV. 6.) AB határozat az alkotmányellenesség konkrét esetre való megállapításán túl olyan elvi megállapításokat is tett, amelyek más ügyekre is kihatnak majd, és amelyek a határozatot az egyik legfontosabb információszabadsággal kapcsolatos döntéssé teszik. Az AB ugyanis a határozatban lényegében minden fontos tárgybeli döntését kifejezetten megerősítette, köztük is kiemelten a Margit-híd felújításával kapcsolatos alkotmányjogi panaszt ugyan elutasító, de a közpénzt kezelő szervezetek perelhetőségét megnyitó 3026/2015. (II. 9.) AB határozatban foglaltakat.

Emellett – a “közpénzjelleg elvesztéséről” szóló érvelést szétzúzva – kimondta többek közt, hogy

a) a jogszabályban meghatározott közfeladatot ellátó szervek a közpénzzel gazdálkodva az átláthatóság és a közélet tisztasága érdekében a nyilvánosság előtt elszámolással tartoznak, az általuk kezelt közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerhetővé tételére kötelesek,

b) a közfeladatot ellátó szerv meghatározó (legalább többségi) befolyása – irányítása – alatt álló gazdasági társaság a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény szerinti közfeladatot ellátó szervezetnek minősül, amely közpénzt kezel, s ezért főszabály szerint – önálló jogi személyisége (elkülönült jogalanyisége) ellenére is – a vonatkozó alaptörvényi és törvényi rendelkezések szerinti adatnyilvánosság biztosítására köteles.

A törvényalkotási trend ugyanakkor töretlen. Az AB döntéséből megismerhető alkotmányossági követelmények teljes figyelmen kívül hagyásáról tanúskodik például a Magyarország 2017. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló T/10536. számú törvényjavaslat, amely – a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény módosításával – egyrészt az állami és önkormányzati cégek összessége esetében gumiszabályt tenne az eddigi törvényi követelmények helyére, másrészt az energetikai szektorban nyíltan fel is számolná az információs szabadságot.

A javaslat szerint, ha akár csak közvetetten is bármilyen kis hátrány érné a köztulajdonban álló gazdasági társaságot egy adat nyilvánosságra kerülése esetén, akkor már jogszerűen tagadhatja meg az adatigénylés teljesítését. Ugyancsak eltitkolhatja a működésére vonatkozó adatokat az állami vagy önkormányzati cég, ha a nyilvánosságra hozatal közvetve a társaság piaci érdekeit veszélyeztetné. A köztulajdonban álló társaságok így olyan puha, meghatározhatatlan tartalmú fogalmakra hivatkozva tagadhatják meg a nyilvánosság tájékoztatását, ami lényegét tekintve kiüresíti az információs szabadságot az állami és önkormányzati cégek esetén.

Az energetikai szektorban működő köztulajdonban álló cégek és leányaik esetében pedig minden szerződés és minden döntés-előkészítési irat a cégek belátásától függő idejű, akár harminc évig terjedő automatikus nyilvánosságkorlátozás alá esne. Ez a szabály alkalmazható mindenekelőtt az MVM Csoport cégeire és az ENKSZ Első Nemzeti Közműszolgáltató Zrt-re de akár az önkormányzati tulajdonú távhőszolgáltatókra is.

Remélhető természetesen, hogy a jegybanki alapítványok ügyében alapvetően jól vizsgázott alkotmányvédelmi intézményrendszer képes legalább részben hatástalanítani ezeket a törekvéseket. Ugyanakkor a működés tényleges nyilvánosságában már önmagában hatalmas kárt okoz, hogy az érintett cégek maguk mellett érezhetik a kormányzatot akkor, amikor a nyilvánosság ellen küzdenek. Különösen súlyos következményekkel jár ez az energetikai ágazat esetében, amely az állami szabályozók által nagy mélységben befolyásolt piac szereplői és az állami szabályozásról döntő politikusok és apparátus kölcsönös egymásrataltságában a járulékvadászatnak és a közérdek magánérdek általi eltérítésének ideális terepe.

A módosítás elfogadása esetén a nyilvánosság például elveszíti a jogot arra, hogy az állami energiaholdingnak a kormány közeli magáncégekkel való szerződéses kapcsolatairól vagy az állami energetikai cégek vagonkezelési szerződéseiről tájékoztatást kapjon.

A titkolózást engedő szabály kihat az ország jövőjét alapvetően befolyásoló döntések ellenőrizhetőségére is. Az új szabállyal szintén érintett Paksi Atomerőműnek például elvileg olyan árat kellene kérnie az áramért, ami mellett ki tudja termelni a saját hulladékkezelési és lebontási költségét (félretéve egy közgazdaságilag is értelmezhető alapon), valamint normál osztalékot képes fizetni a lekötött állami tőke után. Ha ezen felül maradna pénz, akkor azt lehetne szponzorációra és más hasonlókra költeni, ha csak nem akarnánk ezek helyett inkább az áram árát csökkenteni. Ehhez képest most nem tudni, hogy helyén van-e az áram ára, mert a Paksi Atomerőmű és az MVM mindenféle szponzorációkra, egyedi támogatásokra és imázs kampányra költ. Ettől kisebb lesz az osztaléka, miközben az állam befizet a nukleáris alapba a hulladékkezelés megoldására, ahol viszont nem fog összegyűlni a pénz a bontásra. Így amikor újabb rezsicsökkentésről keringenek hírek, többek közt éppen a nyilvánosságnak való rendelkezésre állás alól éppen kivont MVM-es cégeknél meglévő adatok kellenének például ahhoz, hogy annak megalapozottsága és fenntarthatósága megvitatható legyen.

2.2.Paks II

2017-ben 100 milliárd forint költségvetési pénz jut a tervezett paksi atomerőmű építésének előkészületeire.

Mivel ez az összeg a költségvetésben egyetlen, a „Paks II Atomerőmű Fejlesztő Zrt. tőkeemelése” soron szerepel, fontos, hogy nyilvánosságra kerüljön, pontosan mire is fordítják ezt az összeget. Különösen annak fényében, hogy az európai uniós vizsgálatok miatt a kormány eddig nem hívott le orosz hitelt, és tavaly év végén több, a bővítéssel összefüggő közbeszerzési eljárást is leállított. Bár ez nem volt uniós előírás, mégis ésszerű lépés, hiszen a vizsgálatok eredményeképp akár le is állhat majd a paksi beruházás.

Mint ismeretes, 2015 novemberében az állami támogatással kapcsolatos mélyreható vizsgálat⁷ mellett egy kötelezettségszegési eljárást is indított az Európai Bizottság Paks II ügyében az európai közbeszerzési szabályok megsértése miatt. Ha a vizsgálatok bármelyike olyan határozattal zárul, hogy Magyarország megsértette az uniós jogrendet, az akár a Paks II projekt végét is jelentheti. Ebben az esetben pedig minden elköltött adóforint ablakon kidobott pénz.

A magyar költségvetésből tavaly az előirányzott 28 milliárd forintból közel 20 milliárdot költöttek a beruházásra, többek között 7 milliárd forintot engedélyezésre és 6 milliárd forintot a beruházás előkészítésére. Kommunikációra, azaz – valószínűsíthetően – reklámokra, hirdetésekre és egyéb propaganda-tevékenységekre 857 millió forint közpénz ment el a Miniszterelnökség tájékoztatása szerint.⁸ Bár az orosz hitel első részletét tavaly nem hívtuk le, ez mégis adófizetői pénzekbe került: 250 ezer euró (közel 78 millió forint) rendelkezésre tartási díjat fizettünk idén márciusban. Az idei év költségvetésében 113 milliárd forint szerepel a Paks II-nek szánt soron, ám még egy darabig nem tudhatjuk meg, hogy ebből pontosan mennyit és mire költenek. Ráadásul mindezeket az összegeket a

⁷ Az EU becslései szerint a villamos energia piaci ára nem lesz elég magas ahhoz, hogy a Paks II beruházás üzleti alapon megtérüljön. Mivel az ebből adódó veszteséget valamilyen formában az államnak kell majd viselnie, ezért a mélyreható vizsgálat tárgya annak megállapítása, hogy a beruházás tartalmaz-e tiltott állami támogatást. Alapértelmezésben akkor tiltott egy támogatás, ha torzítja a piaci versenyt. Jelen esetben, ha a Paks II. egy tisztán piaci szereplő lenne, akkor az EU becslése szerint piaci körülmények között csődbe kellene mennie. Csak azért nem fog csődbe menni, mert az állam támogatja, és ezzel torzítja a versenyt.

⁸ Ez az összeg nem tartalmazza azokat a reklám, marketing és támogatási kiadásokat, amelyeket az MVM, ill. az MVM Paksi Atomerőmű finanszírozott a saját osztalékát csökkentve, de valójában a Paks II. projekt érdekében.

kormány által kommunikált, a projekt összköltségeként megjelölt 12,5 milliárd euró (közel 4000 milliárd forint) nem tartalmazza. Ezek nem az orosz-magyar szerződés hatálya alá eső költségek, hanem azon felül keletkeznek, tehát ennyivel növelik az állítólagos kulcsrakész erőmű árát.

A beruházáshoz kapcsolódó kiadások a 2017 utáni évekre vonatkozó tervekből még az „egyetlen szám” részletezettségi szinten sem kiolvashatók. A középtávú, 2020-ig szóló költségvetési mérlegben az „állami vagyonnal kapcsolatos kiadások” nevű tétel tartalmazza – sok egyéb mellett – a paksi beruházásra szánt összeget is.

Az állami vagyonnal kapcsolatos kiadások a költségvetési törvényjavaslatban

	Paks II.	Egyéb	Összesen
2016	113 075,0	189 969,6	303 044,6
2017	99 695,6	209 078,8	308 774,4
2018	129 564,5	209 078,8	338 643,3
2019	560 601,1	209 078,8	769 679,9
2020	712 990,9	209 078,8	922 069,7

Ha feltételezzük, hogy a vagyonnal kapcsolatos „egyéb” kiadások a teljes horizonton a 2017-es terv szerinti szinten maradnak, akkor a paksi beruházás kiadásai még 2018-ban is nagyságrendileg a jelenlegi szinten maradnak. Ez után viszont gyors ütemben növekedni kezdenek, és 2020-ban már meghaladják a 700 Mrd forintot.⁹

2.3. Az Államkincstár (MÁK) adatai legyenek átláthatóak és hozzáférhetőek

A jelenlegi, forráshiányos és centralizálódó önkormányzati szférának – és a kormány ezzel kapcsolatos elképzeléseinek – fontos próbája lesz az állami ASP (Application Service Provider) rendszer bevezetése. A végrehajtási rendeletek ismerete híján nem tudhatjuk, hogy az elektronikus közigazgatás egységesítése a hatékony, nyílt, összehasonlítható önkormányzati gazdálkodást hozza-e el, vagy politikailag motivált pénzügyi ellenőrzéseket, ami végső soron az önkormányzatok gazdálkodási autonómiájának csorbulását eredményezi. Kulcsfontosságú lenne, hogy az így összegyűjtött, aggregált adatokat ne csak a kincstár és a kormány lássa, hanem – amennyiben közérdekű adatok - minden érintett használhassa.

3. A költségvetést felügyelő szervek működése

A képviseleti demokrácia működése és az állampolgárok tájékozódása szempontjából egyaránt fontos, hogy a lényeges költségvetési döntések nyilvános, megalapozott és érdemi parlamenti vitában érlelődjenek ki. Fontos továbbá, hogy törvények határozzák meg a közpénzek felhasználásának célját, a parlament tényleges kontrollt gyakoroljon a költségvetés végrehajtása felett és a közpénzek elköltésének szabályszerűségéről és hatékonyságáról nyilvános utólagos értékelések szülessenek.

⁹ 2011 és 2016 között az „egyéb” kiadások átlaga 211 milliárd forint volt a MOL részvények megvásárlása nélkül.

3.1.A parlament költségvetési jogai

Általános tendenciának látjuk, hogy a parlament költségvetési jogainak egyre nagyobb részéről mond le a kormány javára. Az ilyen irányú korábbi változások közé soroljuk például

1. a költségvetési irányelvek műfajának megszüntetését
2. az ún. felülről nyitott, tehát a parlament megkérdezése nélkül túlkölthető előirányzatok gyakorlatának elharapózását (az ÁSZ számítása szerint 2017-ben már a kiadások 53 százaléka ilyen)
3. a költségvetési vita gyakorlati időtartamának 5 hétre rövidítését
4. a korábban – legalább törvény szerint – csak előre nem látható, és el nem hárítható kiadások finanszírozására hivatott általános tartalék, átnevezését („Rendkívüli kormányzati intézkedések”) és a felhasználási céljaira vonatkozó korlátozások eltörlését
5. az „Országvédelmi Alap” elnevezésű, a kormány által tetszőleges célra felhasználható és az államháztartási törvény által összegében sem korlátozott tartalék bevezetését
6. a kormány irányítása alá tartozó (vagyis a legtöbb) előirányzat esetében a kötelezettségvállalással nem terhelt maradványok (vagyis az előző évről megmaradt és le sem szerződött kiadási jogosultságok) szabad átcsoportosítását kormányzati hatáskörben¹⁰

3.1.1. A „rendeleti költségvetés”

Véleményünk szerint fontos negatív fejlemény az államháztartási törvénynek az a módosítása, amely lehetővé teszi, hogy a kormány pénzügyi forrás megjelölése nélkül is adhasson felhatalmazást kötelezettségvállalásra. Jól működő költségvetési rendszerekben evidencia, hogy a fegyelmezett és fenntartható költségvetési politika feltétele a kötelezettség-vállalások kontrollálása, hiszen az államnak a fizetési kötelezettség felmerülésének pillanatában már nincs érdemi döntési lehetősége – kivéve azt a rendkívül káros szokást, hogy költségvetési szervek a szerződés szerinti határidőhöz képest jelentős késéssel fizetik ki a szállítóikat. A törvény szövege előírja, hogy a kormány ebben a formában nem vállalhat nyíltan éven túli kötelezettséget, vagyis az ilyen, forrás nélkül vállalt kötelezettségből eredő kifizetéseknek még a kötelezettségvállalás évében meg kell történnie valamilyen, a nemzetgazdasági miniszter által megjelölt forrásból. E szabály megszegéséhez azonban nem tartozik semmiféle szankció, maga a megkötött szerződés pedig nyilvánvalóan nem válik semmissé. Semmi sem zárja ki, tehát, hogy a kormány valójában kész helyzet elé állítsa a parlamentet, minden szabad költségvetési forrást mindennemű parlamenti vita nélkül előre lekössön a saját preferenciái szerint és ez által a kormány képes kiüresíteni a parlamentnek azt a jogát, hogy a közpénzek felhasználási céljairól maga döntsön. Ezt az aggodalmunkat csak megerősítette az a – jogszabályból nem következő – kormányzati interpretáció, mintha a szabályok megváltoztatásának tétje a kormány felhatalmazása lenne a havonta képződő szabad források felhasználására.¹¹

Az államháztartási törvény további fontos módosítása, hogy a „Rendkívüli kormányzati intézkedések”-re szolgáló tartalék felhasználására már nem csak az államháztartásért felelős

¹⁰ Áht. 33.§(2) bekezdése, hatályos 2015. január 1-től

¹¹ "Arról is faggatták, hogy az államháztartási törvény tervezett módosítása rendeleti költségvetésre ad-e lehetőséget. A politikus erre azt felelte: nem erről van szó, az előterjesztés arról szól, hogy a havonta felhalmozódó maradványt hogyan használhatja fel a kormány..."
(<http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/hirek/gorogorszag-bevandoorlast-akar-rakenyszeriteni-magyarorszagra>)

miniszter adhat be javaslatot a kormánynak, hanem bármelyik miniszter, akár az államháztartásért felelős miniszter megkerülésével is. Mivel ezzel kiiktatózott a költségvetési fegyvelemért felelős miniszter vétó-joga, a miniszterek önbeteljesítő jóslatként egymást kényszerítik a tartalék maximális sebességű felhasználására. Az új szabályozás nyomán megváltozott döntéshozatali gyakorlat egyik sokatmondó következménye, hogy az NGM kénytelen volt javaslatot tenni a tartalék felhasználási javaslatok minimális (!) összegére (50 millió forint), ami arra utal, hogy a tárcák minden apró-cseprő problémájukat azonnal e tartalék terhére kezdték el megoldani.

Olyan kormányhatározatok, amelyek forrásmegjelölés nélkül döntenek új kiadásokról

Határozat száma	Cél	Vállalás (millió Ft)	Megjegyzés	Felhatalmazás kötelezettség vállalására
1145/2016. (III. 24.)	XIV. Nyári Európai Ifjúsági Fesztivál megrendezése	6 180,0		x
1157/2016. (IV. 5.)	Közél-keleti térségben menekültként élő keresztény gyermekek oktatásának támogatása	120,0		
1165/2016. (IV. 5.)	Magyar-szerb határszakaszon manőver út építése	9 350,0		
1167/2016. (IV. 6.)	MÁV-START Zrt. 2012-2013. év ekből elmaradt költségterítésének pótlása	1 736,2		
1175/2016. (IV. 11.)	Törökország-támogató Menekültügyi Eszközbe történő befizetés	3 200,0	10 millió euró	x
1176/2016. (IV. 11.)	Magyarországon tanulmányokat végzett külföldi hallgatók Alumni Találkozója	145,0		
1177/2016. (IV. 11.)	2016-2012. évi Gyulai István Memorial - Atlétikai Magyar Nagydíjak megrendezése	300,0	csak 2016-ra értendő az összeg	
1178/2016. (IV. 11.)	WTCC 2016. évi magyarországi futamának lebonyolítására	200,0		
1178/2016. (IV. 11.)	DTM és ETRC 2016. évi magyarországi futamának lebonyolítása	200,0		
1178/2016. (IV. 11.)	Nemzeti Vágta 2016. évi megrendezése	180,0		
1178/2016. (IV. 12.)	Kárpátaljai gazdaságfejlesztési stratégia megvalósítására	2 150,0		
1178/2016. (IV. 12.)	Kapcsolódó hitelnyújtáshoz a Magyar Export-Import Bank tőkéjének megemlése		20 milliárd Ft hitelkeret nyújtása	
1195/2016. (IV. 13.)	Szűnyogyérfítési programra	1 500,0		x
1207/2016. (IV. 21.)	Martonvásári agrár-innovációs centrum előkészítése	1 640,0		
1208/2016. (IV. 21.)	Martonvásári agrár-innovációs centrum megvalósítása	4 800,0		
1217/2016. (IV. 29.)	Terrorellenes intézkedések megvalósítására	55 783,1		
1224/2016. (V. 2.)	Alkotmányvédelmi Hivatal, Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ, valamint kormányzati adatközpont elhelyezésére	6 536,5		x
1227/2016. (V. 2.)	Kárpátaljai gazdaságfejlesztési stratégia megvalósítására	5 183,5		

3.1.2. A tavaszi költségvetési vita mint gyakorlat értékelése

Jó nemzetközi – és korábbi magyar – gyakorlat szerint a kormányok először készítenek egy ún. költségvetési irányelvet, amely bemutatja a parlamenti képviselők és a választópolgárok számára, hogy milyen keretek között szándékozik összeállítani a következő évi részletes költségvetési javaslatát. Az irányelveket legalább egy hónappal a törvényjavaslat benyújtása előtt (számos országban ennél jóval korábban, fél, vagy akár egy évvel korábban) nyilvánosságra szokás hozni. Ez megfelelő felkészülési időt hagy a képviselőknek és a különféle társadalmi csoportoknak, hogy végiggondolják saját preferenciáikat és előkészítsék, elmondják módosító javaslataikat.

A mai magyar költségvetési rendszerben egyrészt költségvetési irányelvek egyáltalán nem készülnek. Másrészt maga a költségvetési törvényjavaslat a lehető legnagyobb titokban készül, mintha kifejezett célja lenne meglepetést okozni mind a képviselőknek, mind az állampolgároknak. Harmadrészt a benyújtás után a lehető leggyorsabb tempóban 5 hét alatt el is jut a javaslat a zárószavazásig. A jó nemzetközi gyakorlatnak megfelelő idő minimum 3 hónap kellene, hogy legyen. A rendelkezésre álló 5 héten belül a törvényjavaslat megismerésétől számítva kevesebb, mint egy hét áll a képviselők rendelkezésére, hogy benyújtsák módosító javaslataikat. Mindez összességében azt az üzenetet közvetíti, hogy a kormány nem csak a törvényjavaslat elkészítését, de valójában még magát a törvényt is a belügyének tekinti, amibe az a legjobb, ha nem szól bele senki.

További hátrányos következménye az előrehozott költségvetési vitának, hogy a döntések megalapozásához számos lényeges információ hiányzik:

1. Nem ismertek az előző évi (jelen esetben 2015. évi) költségvetés végleges tényszámai. Bár az előzetes kincstári tényszámok ismertek, a kormány még ezeket sem bocsátja a képviselők és a nyilvánosság rendelkezésére.
2. A folyó évi folyamatok is még igen kevésbé látszanak, hiszen a törvényjavaslat benyújtásáig mindössze az első két hónap pénzforgalmi tényadatai állnak rendelkezésre.
3. Nem ismertek az előző évi intézkedések hatásai. Például 2015 márciusától teljesen megváltozott a segélyezési rendszer, bizonyos segélyfajták teljes egészében a központi költségvetésbe, más segélyfajták teljes egészében az önkormányzatokhoz került. Nincs arra vonatkozóan semmilyen információ, hogy ez az átalakítás milyen hatásokkal járt. Ha a költségvetési vita ősszel lenne, már figyelembe lehetne venni a tapasztalatokat. A tavaszi vita következtében a legjobb szándékkal is elkerülhetetlen hibák még 2017-ben is fennmaradnak.
4. A 2016. évi makrogazdasági és költségvetési adatok nagymértékben eltérnek a 2015 tavaszán elfogadott költségvetés feltételezéseitől, ezért a törvény nyilvánvalóan módosításra szorult volna függetlenül attól, hogy a kormány teljesen új intézkedéseket is kíván hozni.

Összességében úgy gondoljuk, hogy nem a költségvetési törvény korai elfogadása, hanem költségvetési irányelvek készítése, publikálása és megvitatása növelné a kiszámíthatóságot.

3.1.3. A 2016. évi költségvetés törvény módosítása

A 2017. évi költségvetési törvény tárgyalásával párhuzamosan kerül sor a 2016. évi költségvetés módosítására. Nem egyértelmű, hogy a 2017. évi költségvetési javaslat figyelembe vette-e ezeket a változásokat. Az is kérdéses, hogy hogyan kívánja a kormány biztosítani a parlamenti tárgyalás során a két költségvetés törvény közti összhangot, amennyiben a 2016-os törvény módosítását esetleg nem pontosan a kormány által benyújtott formában fogadja el a parlament.

3.2. Az Állami Számvevőszék és a Költségvetési Tanács

Az Állami Számvevőszék mandátuma a zárszámadás ellenőrzése kapcsán döntő mértékben megfelel a legjobb nemzetközi gyakorlatnak, maga az intézmény pedig a nyilvánosság vonatkozásában tudatosan törekszik a legmagasabb nemzetközi sztenderdekhez való közeledésre. Sajnos a Költségvetési Tanácsról ugyanez nem mondható el. A nyilvánosság számára az átláthatóság növelését még céljának sem tekinti, amit mutat például, hogy idén is hivatalos közadat-kéréssel kellett arra kényszeríteni, hogy kiadja a költségvetési törvénynek azt a változatát, amelyet a kormánytól véleményezésre megkapott. Alaptalanul hiszik ugyanis az állampolgárok, hogy a Tanács véleménye pontosan arról a dokumentumról szól, amelyet végül a kormány benyújtott. A KT véleményalkotásában semmivel sem haladja meg azt a szintet, amelyet az Állami Számvevőszék már korábban is teljesített, amikor még a Nemzeti Bank mellett – egyedüli intézményként -- véleményezte a költségvetési törvényjavaslatot. A számvevőszékektől elkülönített költségvetési tanácsok elterjedésének legfőbb indoka, hogy az előzetes és utólagos ellenőrzés egy intézményhez telepítése érdekkonfliktust teremt. Ha viszont a tanács független a számvevőszéktől, akkor elvárható tőle, hogy a képviselők számára a költségvetési vita során használható információkkal szolgáljon, vagyis konkrét számszaki becsléseket adjon mindazon tételek várható alakulására, amelyek nem a költségvetési vita során határozódnak meg.

Jó gyakorlat, hogy a Költségvetési Tanács több elemző intézettől is előzetes tanulmányokat rendelt még a költségvetési törvényjavaslat benyújtása előtt, de ez nem helyettesíti a Tanács saját, egyértelmű és számszaki állásfoglalását a főbb makrogazdasági mutatók és költségvetési

előirányzatok várható alakulásáról. Jó, hogy a KT 7 intézmény (IMF, EU, OECD, MNB, Századvég, GKI, Corvinus) becsléseit és előrejelzéseit is figyelembe veszi véleménye megalkotásakor. Az viszont a kiadott véleményből nem derül ki, hogy végül is mi a KT saját számszaki álláspontja – azon túl, hogy „a bevételi és kiadási előirányzatok alapvetően összhangban vannak a makrogazdasági prognózissal”.

Jelentős előrelépésnek tekintjük, hogy a Költségvetési Tanács által a költségvetési törvényjavaslat benyújtása előtt megrendelt elemzések között volt egy olyan is, amely a főbb költségvetési bevételeket és kiadásokat előirányzatonként bontva jelezte előre a 2017-2019 évekre. Az elemzést¹² készítő, a Budapesti Corvinus Egyetemen működő Gazdaság- és Társadalomstatistikai Elemző és Kutató Központ természetesen nem vehette figyelembe a végül benyújtott javaslat mögötti új intézkedéseket, ezért javasoljuk, hogy a Költségvetési Tanács az Intézettől rendelje meg és hozza nyilvánosságra az elemzés aktualizált változatát, mielőtt döntést hoz a költségvetési törvény elfogadása előtt annak végleges formájáról.

4. A nyilvánosság bevonása

A modern demokráciák egyik fontos kihívása az állampolgári részvétel biztosítása a döntésekben. Az elmúlt évtizedben uralkodóvá vált a gondolat, hogy egy jogszabály (vagy kiemelten a költségvetési törvény) megalkotása társadalmi egyeztetést igényel, amelyben a szakemberek és a civilek elmondhatják véleményüket közpolitikai kérdésekben. Magyarország egyelőre gyengén teljesít ennek intézményesítésében: régiós összehasonlításban a középmezőnyben vagyunk a részvételt illetően, de mindez a gyakorlatban elégtelen, minimális szintet jelent¹³. A legnagyobb jóindulattal sem állítható, hogy a szakmai és civil érdekelteket akár állami, akár helyi szinten széleskörűen bevonják a költségvetés megtervezésébe, végrehajtásába, ellenőrzésébe – így az ebből fakadó potenciális előnyök is elmaradnak (elszámoltathatóság, hatékony és hatásos közpénz-felhasználás, részvételt ösztönző deliberáció¹⁴).

Ma már közismertek azok a jó gyakorlatok, amelyekkel a költségvetési folyamat nyíltabbá tehető az állampolgárok számára, itthon mégis ezzel ellentétes folyamat zajlik: a kormány egyre több lehetőséget kap arra, hogy átláthatatlan módon alakítsa a költségvetést. Átláthatósági szempontból szükség volna a költségvetési tervezet közérthetőbbé tételére, pl. az egyes döntések, prioritások policy-narratívákba ágyazására, és a költségvetési tényadatok számonkérhetőbb összehasonlíthatóságára a tervszámokkal, tekintettel a különböző makrogazdasági mutatók alakulására. Fontos viszonyítási pont lenne az adósságszabály – ám ehhez közérthető, a fiskális elkötelezettségeket megkerülhetetlenül felmutató alkalmazására és egyértelmű kommunikálására lenne szükség. Mindezek javítani tudnának a költségvetési viták minőségén, a szakmai berkeken túl is.

¹² Budapesti Corvinus Egyetem Gazdaság- és Társadalomstatistikai Elemző Központ: Középtávú előrejelzés a makrogazdaság és az államháztartás folyamatairól; Budapest, 2016. március; URL: http://www.parlament.hu/documents/126660/646941/BCE_2016_tavasz.pdf/0125e799-6f9d-4473-9f46-1209a123a38c

¹³ Open Budget Survey 2015 – Hungary; URL: <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-CS-Hungary-English.pdf>

¹⁴ Deliberáció mint jól informált felek tényeken alapuló nyílt vitája, tanácskozása.

A kormánynak – ez a nyilvánosságra került Századvég-tanulmányokból jól látszik – számos eszköze van, hogy felmérje a társadalmi igényeket a tervezés, stratégiaalkotás során. A közmeghallgatások, konzultációk, fókuszcsoportok eredményeinek nyilvánossága és hitelessége szintén segítene tényalapra helyezni a költségvetési vitákat. Helyi és állami szinten is lehetséges továbbá olyan formális mechanizmusok kialakítása, amelyek javítják a költségvetési folyamatról szerezhető információ minőségét, és konkrét, deliberatív részvételi lehetőséget teremtenek (l. Polgárok Költségvetése, interaktív költségvetési vizualizáció nyílt adatokra alapozva). A részvétel különösen olyan csoportok esetében hasznos, akik nincsenek képviselve a döntéshozatali folyamatban, így nélkülük döntenének a rájuk fordított pénzről.

Az önkormányzatok könnyebben tudnak kapcsolatot teremteni polgáraikkal helyi ügyekben, ám a részvételi technikák itthon ebben a vonatkozásban sem kiforrottak, gondoljunk akár az adatszolgáltatás mikéntjére, akár az érdekegyeztető tanácsok, véleményezési eljárások, közmeghallgatások hiányosságaira. A részvételi költségvetés régiókban is ismert technikája,¹⁵ és az ebben megnyilvánuló szemléletváltás nem csak helyi szinten, de az itt megszerzett „költségvetési írástudás” és az elmélyülő állampolgári tudatosság révén állami szinten is kifejtené jótékony hatását. A költségvetési folyamathoz részvételi szempontból szorosan hozzátartozik a közpénzköltségek nyilvánossága (a szerződések, teljesítések, közbeszerzések monitorozása), az információszabadság gyakorlati megvalósulása is, hiszen ez segít értelmezni konkrét ügyekben az egyébként absztrakt költségvetési folyamatot. A költségvetési gazdálkodás megismerhetősége (ideális esetben nyílt, aktuális, szabadon felhasználható, gépileg olvasható adatok formájában) segít felhívni a figyelmet a választókat lekenyerező, átgondolatlan, önkényes költések rendszerszintű veszélyeire is. Ehhez lenne az első lépés, hogy az államkincstár az általa az önkormányzatoktól összegyűjtött költségvetési adatokat strukturáltan, ellenőrizve a honlapján adatbázisszerűen elérhetővé tegye.

A helyi demokrácia tehát fontos bástyája lehetne a nyílt, részvételi közpénzköltésnek, a demokratikusan választott helyi vezetés pedig pozitív visszajelzéssel (pl. önkormányzati átláthatósági index) más költségvetési szerveknél jobban ösztönözhető nyíltabb gazdálkodásra.

Készítették: Átlátszó – Költségvetési Felelősségi Intézet – K-Monitor – Energiaklub

¹⁵ Zsebpénzt az állampolgároknak – Részvételi költségvetést lengyel mintára a magyar önkormányzatokba is!; K-Blog, 2016.01.18; URL: http://k.blog.hu/2016/01/18/zsebpentz_az_allampolgaroknak_reszveteli_koltsegetest_lengyel_mintara_a_magyar_onkormanyzatokba_is