

MIT VÁLASZTUNK ?

AZ INTÉZMÉNYRENDSZER ÉS A KÖLTSÉGVETÉS ÁTLÁTHATÓSÁGA MAGYARORSZÁGON

A TRANSPARENCY INTERNATIONAL MAGYARORSZÁG ÉS A KÖLTSÉGVETÉSI FELELŐSSÉGI INTÉZET KÖZÖS TANULMÁNYÁNAK ÖSSZEFOGLALÓJA

Az intézmények átláthatósága és elszámoltathatósága kulcskérdés mind a demokratikus jogállam, mind pedig a gazdaság hatékony működése szempontjából. A tényalapú és a nyilvánosságot minél több információval ellátó döntéshozatal elengedhetetlen ahhoz, hogy a politikaalkotás eredményei megfeleljenek korunk kihívásainak. Jól működő intézményrendszer nélkül a demokratikus jogok gyakorlása, a politikai rendszer működése és a gazdaság versenyképessége egyaránt csorbát szenved.

A Transparency International Magyarország (TI) és a Költségvetési Felelősségi Intézet (KFIB) úgy döntött, hogy, közeledve a 2014-es parlamenti választáshoz, górcső alá veszi a magyarországi intézményrendszer átláthatóságát, ideértve a költségvetést is. Tanulmányunk hat fejezeten keresztül tárgyalja a közhatalmi döntéshozatal, a költségvetés, a kampányfinanszírozás, az információszabadság, a közbeszerzés és a korrupcióellenes programok hazai állapotát – az átláthatóság szempontjából. E tanulmány jó alapot nyújt majd ahhoz, hogy a Mit választunk? projekt következő fázisában mérlegre tegyük a pártprogramokban foglalt ígéreteket, és beárazzuk, hogy mit ígérnek a kampányban a politikai erők a költségvetés, vagyis mindannyiunk kontójára.

Az alábbi összefoglaló a legfontosabb megállapításokat tartalmazza, a részletes kifejtés a tanulmányban található. Reméljük, hogy helyzetfelmérő tanulmányunkkal hozzájárulunk ahhoz, hogy Magyarország átláthatóbb legyen a közpolitika.

Budapest, 2014. január 31.

Transparency International Magyarország – Költségvetési Felelősségi Intézet



KFIB | BIRP

KÖLTSÉGVETÉSI FELELŐSSÉGI INTÉZET BUDAPEST



1. A KÖZHATALMI DÖNTÉSHOZATAL RENDJE ÉS INTÉZMÉNYI KÖRNYEZETE

Magyarország a rendszerváltozást követően a hatalomgyakorlás jogállamiságon alapuló, demokratikus modelljét honosította meg. Az Alaptörvény, hasonlóan a korábbi Alkotmányhoz, kinyilvánítja, hogy Magyarország demokratikus jogállam, ahol érvényesül a hatalommegosztás elve. Magyarország tagja az Európai Uniónak és az Európa Tanácsnak, ami szintén a jogállamiság és az alapvető jogok iránti magas szintű elkötelezettséget feltételez. Az Európai Uniót alapító szerződés 2. cikke leszögezi: „Az Európai Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok tiszteletben tartásának értékein alapul.”

A 2010. évi országgyűlési választások eredményeként alkotmányozó erejű, kétharmados parlamenti többségre tett szert a Fidesz-kormány, ami új fejezetet nyitott a végrehajtó hatalmat kontrollálni hivatott intézmények életében is. Kétharmados országgyűlési többségére támaszkodva a kormány a fékek és ellensúlyok szerepét betölteni hivatott intézmények irányítását a végrehajtó hatalom iránt elkötelezett személyekre bízta, más esetben a vonatkozó törvényeket átírva szűkítette az intézmények ellenőrzési lehetőségeit.

Ennek a folyamatnak az eredményeként a fékek és ellensúlyok rendszere a 2010 óta regnáló kormány alatt szétzilálódott. Kormányváltás esetén azonban könnyen visszajára fordulhat a helyzet, és az új, a jelenlegitől eltérő politikai összetételű adminisztráció a hatalmát nagyon is korlátozó intézmények között találhatja magát.

Demokratikus jogállamban a törvényhozásnak felelős kormány nagymértékben hatást gyakorol a parlament munkájára (például kidolgozza és előterjeszti a törvénytervezeteket), jogszabályokat azonban csak az erre rendelt eljárási keretek tiszteletben tartásával – egyebek mellett szakmai és társadalmi vita lefolytatását követően – alkothat. Magyarországon a fékek és ellensúlyok rendszerének szétzilálódásához vezető törvények jelentős részét, továbbá néhány más, a gazdaság működését érdemben befolyásoló jogszabályt nemritkán a kötelező szakmai és társadalmi egyeztetés mellőzésével, parlamenti képviselők által kezdeményezett indítvány formájában fogadták el. Az Alkotmánybíróság a törvényalkotás e gyakorlatát súlyos kritikával illette. Amikor rövidtávú megfontolások írják felül a jogalkotás garanciális eljárási rendjét, a törvények nem a közjót, hanem a hatalom pillanatnyi érdekeit szolgálják.

Magyarországon egyes üzleti csoportok és a politikai rendszer korrumpált összefonódása tényként kezelhető. A közhatalom a fékek által nem ellensúlyozott mértékű politikai hatalmat összpontosító kormány foglyává vált, a kormány pedig gyakran önkényesen dönti el, hogy mely üzleti szereplőkkel hajlandó együttműködni. A kivételezett üzleti csoportokat akár közhatalmi eszközökkel, jogszabályokkal és/vagy közpénzek transzferálásával is előnyhöz juttatja. Ez a gazdasági szereplők részéről járadékvadászathoz vezet, aminek az a következménye, hogy a vállalatok nem a profitszerzésben, hanem az állam kegyeinek keresésében lesznek érdekeltek. Ez makroszinten torzítja az erőforrások optimális allokációját, a közjó helyett a „közrosszt” eredményezi, végső soron csökkenti a gazdasági teljesítményt és a versenyképességet.

A korrupció elleni küzdelem tapasztalatai azt mutatják, hogy a fékek és ellensúlyok rendszerének a minősége az állam korrupciós kockázatokkal szembeni ellenálló képességével is szoros kapcsolatban áll. Ahol csökken a közhatalom átláthatósága és elszámoltathatósága, ott nő a korrupció kockázata is.

A demokrácia, a jogállamiság, a fékek és ellensúlyok működőképes rendszere egymást kölcsönösen feltételező értékek, ezért az egyik gyengítése óhatatlanul a többi erodálásához vezet.

2. A KÖLTSÉGVETÉS ÁTLÁTHATÓSÁGA

Egyre több nemzetközi tapasztalat támasztja alá, hogy ha az állampolgárokat is bevonják a közpénzek kezelésébe, akkor nő a kormányzati döntések társadalmi támogatottsága, csökken a korrupció és a pazarlás, és az ország polgárai – különösen a szegények – számára jobb döntések születnek. A költségvetési átláthatóság hiánya nehezíti a demokrácia működését, de hátrányt jelent a külföldi tőkékért folytatott nemzetközi versenyben is.

Az átláthatóság a nagy politikusi hazugságok lelepleződésénél sokkal kisebb léptékben kezdődik, és sokkal több területen szükséges. A teljes nyilvánosságnak ki kell terjednie minden, a kormányzati politikaalkotásra és a döntések végrehajtására vonatkozó releváns költségvetési információra, a múltra, a jelenre és a jövőbeli tervekre vonatkozóan egyaránt.

A magyar költségvetési rendszer átláthatósága nem csak Európában, hanem világviszonylatban is gyengének számít. Az átláthatatlanság alapjai visszanyúlnak a rendszerváltás előtti időszakra, de azóta egyik kormány sem érezte szükségét, hogy ezen gyökeresen változtasson.

A 2001 és 2006 közötti költségvetési politika felelőtlenségét nyilvánvalóvá tette a nemzetközi mércével mérve magas, a két választási évben pedig kirívó (9 százalék feletti) költségvetési hiány, aminek egyenes következménye volt az adósságráta folyamatos emelkedése. Ez a folyamat ugyan az akkori, nemzetközi pénzügyi környezetben finanszírozható volt, de utána hosszú évekre kihatóan felszámolta a magyar gazdaságpolitika hitelességét bel- és külföldön egyaránt. A hitelesség lerombolásában és a felelőtlen gazdaságpolitika támogatottságának fenntartásában kulcsszerepe volt a költségvetési átláthatatlanságnak, az aktuális költségvetési információk folyamatos rejtegetésének és manipulációjának.

A 2010. óta folytatott költségvetési politika az aktuális államháztartási egyenleget ugyan leszorította a GDP 3 százalékára környékére, de ennek ára a magánnyugdíjpénztári vagyon és járulékok államosítása, és más olyan döntések, amelyek közvetlenül, vagy a növekedési kilátások rombolásán keresztül teszik közép- és hosszú távon fenntarthatatlanná a költségvetési folyamatokat. Ennek bizonyítéka, hogy a magánnyugdíjpénztárak államosításának hatása nélkül számított adósságráta továbbra is emelkedik. Ez a felelőtlen gazdaságpolitikai folyamat ismét csak a kedvező nemzetközi pénzügyi környezet okán finanszírozható. Fennmaradása feltételezi a költségvetési rendszer átláthatatlanságát, azon belül különösen a közép- és hosszú távú kivetítések és hatásvizsgálatok hiányát, a döntéshozatal átláthatatlanságát.

Mindkét fenti periódus azt támasztja alá, hogy az átláthatóság megteremtése a leghatékonyabb módszer a fenntarthatóság biztosítására. Amelyik kormány nem biztosítja az átláthatóságot, annak valójában nem célja a fenntarthatóság sem, fenntarthatatlan ígérek pedig nyilvánvalóan nem lehetnek hitelesek.

Jelenleg alig egy-két olyan európai ország van, amelyet a költségvetési átláthatóságot osztályozó 100 pontos skálán (Open Budget Index) 40 pontot elérő Magyarország ebből a szempontból megelőz. Sokszor még a nyilvánvalóan a kormányzat rendelkezésére álló közérdekű információk sem nyilvánosak, nem beszélve a nyilvános információk gyors, áttekinthető, összehasonlítható bemutatásáról. Ennek oka elsősorban a politikai szándék hiánya.

Az átláthatóság nem önmagáért fontos, hanem azért, mert jobb kormányzati döntéseket eredményez, segít a magánszektorban az alkalmazkodásban, csökkenti az elvárt kockázati felárat. Ezeknek a csatornáknak a figyelmen kívül hagyása jelentősen csökkenti a gazdaságpolitika hatékonyságát. Világtendencia, de Magyarországra különösen érvényes – tekintettel a romló demográfiára és a nyersanyagforrások szinte teljes hiányára –, hogy az államnak egyre kevesebb bevételből kellene egyre több és magasabb színvonalú szolgáltatást nyújtania. Nem hatékony költségvetési és gazdaságpolitika mellett nem érhető el az a kellően magas és hosszútávú fenntartható növekedési ütem, amelyből finanszírozni lehet ezeket az állami szolgáltatásokat.

3. KAMPÁNYFINANSZÍROZÁS

A politikai pártok választási kampányainak a finanszírozása Magyarországon a rendszerváltozás óta megoldatlan probléma, egyben ez az egyik legnagyobb korrupciós kockázat is.

A rendszerváltoztatás óta a parlamenti pártok bevételeinek nagy részét az állami költségvetésből származó támogatás tette ki, míg a bevételeiknek alig néhány százaléka származott a párttagok által fizetett tagdíjakból. Magyarországon még a politikailag elkötelezett polgárok sem érzik úgy, hogy az általuk preferált párt tevékenységéhez anyagilag is hozzá kellene járulniuk. Az idei évtől a pártok szabályszerűen az állami támogatás és a tagdíjak mellett csak magyar állampolgárságú természetes személyektől fogadhatnak el támogatást.

A pártok gazdálkodása nem eléggé átlátható: nincsenek egyértelmű szabályok arra, hogy a pártok mennyi időn belül kötelesek a pénzügyi beszámolójukat a honlapjukon nyilvánosságra hozni, maga a beszámoló pedig nem enged részletes rálátást a pártok pénzügyeire.

A TI legutóbb a 2010. évi országgyűlési választások kampányköltségeit vizsgálta a [képmutatás.hu](http://kepmutatas.hu) elnevezésű projekt keretében. A vizsgálat megállapította, hogy a nagy pártok, a Fidesz és az Magyar Szocialista Párt (MSZP) az akkor érvényes szabályok szerint elkölthető 386 millió forint helyett mintegy másfélmilliárd forintot költöttek. Ha a pártok beszámolóiban foglalt bevételi és kiadási összegeket valósan fogadjuk el, feltételeznünk kell, hogy a pártok a nagyon költséges választási kampányokat nem a legális bevételeikből finanszírozzák.

Ha nem elégségesek a legális forrásból rendelkezésre álló anyagi eszközök, akkor a pártok alternatív, akár illegális finanszírozási források után néznek. A TI tapasztalatai alapján a mechanizmus a következőképpen fest: a pártok a választási kampányaikat korrump módon finanszírozó üzleti vállalkozások lekötöztettségévé válnak, és hatalomra jutva a közpénzek csalárd, részrehajló juttatásával viszonyozzák a korrump finanszírozást.

A magyarországi politikai elit nem hajlandó belátni, hogy sokkal kisebb társadalmi költséggel járna annak az elismerése, hogy a politikai pártok, és főképpen a választási kampányaik, sokmilliárd forintot emésztenek fel, mint a szükséges pénz illegális forrásból történő megszerzése.

A TI kezdeményezésére a parlamenti pártok 2012 áprilisában vállalták, hogy a korrupciónak ellenállni képes kampányfinanszírozás érdekében olyan szabályozást dolgoznak ki, amelyik biztosítja a pártok és a jelöltek valamennyi bevételeinek és kiadásának a teljes átláthatóságát, és azonos feltételekkel teszi hozzáférhetővé a kampányfelületeket. A parlament által 2013. június 10-én elfogadott, a 2014-es választási kampányban már alkalmazandó, új kampányfinanszírozási törvény azonban nem felel meg e vállalásoknak.

Az új szabályozás előnye, hogy sok százmillió forint költségvetési támogatást juttat a pártoknak a kampányokhoz, valamint a korábbi egymillió forint ötszörösére, azaz jelöntenként ötmillió forintra emeli a kampányköltségi plafont, ami a TI által becsült mértékhez közelíti a tényleges kampányköltségeket. Ez a kampánykorrupció megfékezéséhez vezető fontos lépés, ugyanis „kiféheríti” a kampányt, ha annak költségeit az állam átlátható módon fedezi. A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény értelmében az elektronikus médiafelületek – mind a közszolgálati, mind a kereskedelmi médiumok esetében – ingyenesen állnak rendelkezésre politikai reklámok céljaira. A korábbi kampányokban messze a legdrágábbnak bizonyult kampányeszközök ingyenessé tétele reálissá teheti a kampánykiadások jelöntenkénti ötmillió forintot kitevő felső mértékét. A megemelt kampányköltségi plafon és az ingyenessé tett médiareklámok együttesen jelentősen tisztíthatják a kampányokat.

A törvény hibája azonban az, hogy nem zárja ki a kampánypénzek elcsalásának a lehetőségét, és olyan ellenőrzési megoldásokat sem vezet be, amelyek alkalmasak lennének a csalási kísérletek hatékony felderítésére. Az új törvény ezért összességében alkalmatlan a kampánykorrupció felszámolására, mert legalább ugyanannyi, ha nem több kiskaput nyit ki, mint amennyit bezár.

4. INFORMÁCIÓSZABADSÁG

Az információszabadság, amely az ún. kommunikációs alapjogok (ezek közé tartozik egyebek mellett a szólás szabadsága, a vélemény szabad kinyilvánításának a joga, a közadatokhoz való hozzáférés joga és a személyes adatok védelmének a joga is) részét képezi, meghatározó jelentőségű volt Magyarországon a jogállam kiépítése során. Magyarország a rendszerváltást követően a polgárok személyes autonómiáját és privátszféráját minél teljesebben védő, míg a közhatalom nagyfokú átláthatóságát biztosító adatvédelmi és információs önrendelkezési szabályozás kidolgozására törekedett. Ennek az a lényege, hogy az államhatalom a privátszféra minél kisebb részéhez férhet hozzá, miközben az államhatalomnak átláthatónak kell lennie és transzparensten kell működnie.

A rendszerváltás utáni gyakorlat azonban nem egy esetben megcáfolta az elveket és a kezdeti törekvéseket. A közérdekű, mindenekelőtt a közpénzekre vonatkozó adatok megismerhetősége érdekében tett intézkedések nem bizonyultak eléggé hatékonynak a hatalom elzárkózása titkolózása miatt. Az üzleti titok fogalmának hosszú ideig a közpénzek felhasználására is kiterjedő, túlzottan széles értelmezése, valamint számos, közpénzből gazdálkodó állami vállalat, illetve intézmény kései betelése a közbeszerzési rendszerbe hosszú időn át lehetővé tette a közpénzek nem nyilvános elköltését.

A 2010-es kormányváltást követően meggyengültek az információszabadságnak a közhatalom elszámoltathatóságát és a közpénzek nyomon követését szolgáló eszközei. A 2012-ben életbe lépett információszabadság törvény felszámolta a végrehajtó hatalomtól független adatvédelmi ombudsman intézményét. Az ekkor létrehozott Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnökét nem az országgyűlés választja, hanem a kormányfő nevezi ki.

Az országgyűlés 2013-ban módosította az információszabadság törvényt. A módosítás kimondatlanul is abból indult ki, hogy a közérdekű adatok megismerése és terjesztése az állami szervek privilégiuma. A TI ezt elutasítja, mert az információszabadságot a közhatalom kontrolljának rendes eszközei között tartjuk számon, nem pedig az államhatalom által engedélyezhető kegynek tekintjük.

Az információszabadság törvény módosításának eredményeképpen a közérdekű adatok kezelőinek elegendő az eddigieknél szűkebb körben hozzáférést engedni az általuk kezelt adatokhoz. A módosítás hatására sérül a bírói felülvizsgálathoz való jog is: az új szabályozás szerint bizonytalan, hogy a polgárok és a civil társadalom szervezetei bíróság előtt bepanaszolhatják-e azokat az állami szerveket, amelyek visszatartják a közérdekű adatokat.

A közhatalom átláthatósága és számonkérhetősége szempontjából jelentős visszalépést jelent az információszabadság visszaszorulása. Magyarországon a polgárok ma nehezebben férnek hozzá az általuk fizetett adóból fenntartott közhatalom működésére és az adójuk elköltésére vonatkozó adatokhoz. Emiatt meggyengülhetnek a közhatalom elszámoltathatóságát biztosító, a társadalom civil szereplői által igénybe vehető eszközök, ami nagyobb teret enged a felelőtlen és nem számon kérhető hatalomgyakorlásnak.

Az információszabadság intézményi garanciáinak megsértése több esetben az Alaptörvénnyel és az Emberi Jogok Európai Egyezményével összeegyeztethetetlen megoldásokkal szűkíti a közérdekű adatok és a közpénzköltések megismerhetőségét. Ez azt eredményezi, hogy Magyarországon a közhatalmi szervek szélesebb körben zárhatják el a nyilvánosság elől a működésükre és a döntéseik indokaira vonatkozó közérdekű adatokat.

5. KÖZBESZERZÉS

Magyarországon a közbeszerzések értéke 2012-ben 1334 milliárd forint volt, vagyis a GDP 4,7 százaléka körül alakult (nagyjából ennyit költ a magyar állam egészségügyre). Óriási összegek vándorolnak tehát évente a közbeszerzési eljárások során az ajánlatkérőktől a nyertes ajánlattevőkhöz, miközben nincsenek érvényben megfelelő mechanizmusok a közpénz elköltésének ellenőrzésére. Ennek következtében a pénz útja sok esetben nem egyértelmű: akadhatnak jócskán olyan esetek, ahol nemcsak a nyertes ajánlattevő kapja meg a megfelelő ellenszolgáltatásért a díját, hanem egyéb szereplők is részesülnek így vagy úgy a közpénzből (visszaforgatott pénz), vagy sokszor a pénz odaítélésére sem valós versenyt követően kerül sor.

Fontos kiemelni a közbeszerzési korrupciónak a párt- és kampányfinanszírozással való „kölcsonhatását”: az egyes, nem tiszta versenyben nyerő ajánlattevők hálából visszacepegtethetnek a nem átlátható pártkasszába. És fordítva: a pártkampányok finanszírozóit a győztes párt – kormányra kerülve – közbeszerzések formájában „fizetheti ki”.

A hatályos közbeszerzési törvény nem ad kellő védelmet a korrupciós helyzetek kivédésére: áru és szolgáltatás beszerzése esetén a 25 millió forint alatti becsült érték, építési beruházás esetén a 150 millió forint alatti becsült érték esetén a három ajánlatos látszatverseny, a nem egyértelmű összeférhetetlenségi szabályok, a nem megfelelő ellenőrzési garanciák, az ajánlatkérő által szabadon kialakítandó eljárásrend könnyedén a korrupció melegágyává válhat.

A jogorvoslati eljárások igazgatási szolgáltatási díjának magas volta, a megnövekedett számú titkosított közbeszerzési eljárások, a sok egy ajánlattevős eljárás mind-mind megkérdőjelezi a közbeszerzési szabályrendszer megfelelőségét, illetve azok alkalmazásának szabályosságát. A TI által kiadott Nemzeti Integritás Tanulmány (2011) szerint a rendszerszerű korrupció az összes eljárás teljes beszerzési költségét 20-25 százalékkal drágítja.

Nemcsak a szabályozás hiányosságai lehetnek a közbeszerzési korrupció okozói. Annak gyökerei a társadalmi-gazdasági folyamatok mélyére nyúlnak vissza. A közbeszerzési korrupció beleágyazódik az általános korrupciós helyzetbe. Legfontosabb célok tehát a valódi feltárás, valódi fellépés, megelőzés és valódi szankciók lehetnek e területen is.

A közbeszerzési korrupciónak sokféle megjelenési formája van: így például az ajánlatkérő megfelelő pluszjuttatásért éppen úgy előnyben részesíthet egy adott ajánlattevőt, ahogy az ajánlattevők is összejátszhatnak, azaz összebeszélhetnek, kié legyen a legjobb ajánlat. A korrupció csökkentését mindenképpen elősegítheti a közbeszerzéssel kapcsolatos valamennyi adat (kivéve az üzleti és valódi nemzetbiztonsági titkok) közzététele, hiszen ha a közpénzt költő szerv, társaság nem ad számot az eljárásairól, közpénzből kötött szerződéseiről, joggal feltételezhetjük, valamit el kíván hallgatni.

A Transparency International által kidolgozott integritási megállapodás egy fontos eszköz lehet arra, hogy felhívja a figyelmét a lakosságnak: a közbeszerzés során a közpénz, azaz a mi pénzünk lesz elkölve, így egyáltalán nem mindegy, hogyan. A megállapodás aláírói nemcsak egyértelműen elhatárolódnak a korrupció minden formájától, hanem vállalják, hogy minden adatot is közzétesznek az adott eljárással kapcsolatban.

6. KORRUPCIÓ ELLENI KORMÁNYZATI PROGRAMOK

Sok más állami beavatkozáshoz hasonlóan, a korrupció elleni küzdelem is csak a releváns információk birtokában lehet sikeres. A korrupcióra vonatkozó információkat azonban nem könnyű megszerezni, hiszen akik tudnak a korrupcióról, azoknak általában az az érdeke, hogy minden titokban maradjon. Magyarország, a fejlett államok többségével egyezően, hosszú időn át elsősorban büntetőjogi eszközökkel lépett fel a korrupció ellen, és csak késve észlelte, hogy a kriminalizáció, azaz a korrupció magatartások büncselekménnyé nyilvánítása nem elégséges a valóban hatékony küzdelem érdekében.

A rendszerváltást követő első évtized végén Magyarországon is megjelentek a korrupció visszaszorítását szolgáló, nem büntetőjogi eszközök. A korrupció elleni elszámoltatás először a 2002-ben hivatalba lépett szocialista-szabaddemokrata kormány idején, Keller László közpénzügyi államtitkár megbízásával emelkedett közjogi-politikai rangra. A 2010-ben megalakult kormány felelevenítette a 2002-es hagyományokat, és előbb Papcsák Ferencet, majd Budai Gyulát bízta meg az elszámoltatási kormánybiztosi feladatokkal. Bár kétségtelenül hozzájárult egyes korrupciós ügyek felderítéséhez, az elszámoltatásra irányuló egyik kísérlet sem hozott érzékelhető változást a korrupció mértékében vagy megítélésében. Az elszámoltatás nem helyezhető el a bűnüldözés és az igazságszolgáltatás garanciális rendszerében, ezért a korrupció elleni küzdelem politikai síkra terelése jogállami szempontból gyenge lábakon áll. Demokratikus jogállamban még a jogállamot romboló korrupció ellen sem lehet bevetni olyan eszközöket, amelyek maguk sem felelnek meg a jogállami követelményeknek.

Az elszámoltatás erőltetésén túl a Fidesz-kormány 2012 tavaszán a kormányzati korrupció elleni átfogó programot hirdetett. Ennek keretei között vállalta egyebek mellett a közérdekű bejelentők védelmét megerősítő törvény megalkotását és új lobbiszabályozás kidolgozását. A program – egyébként vontatott – végrehajtása azonban nem hozott érdemi változást a korrupció elleni küzdelemben, és nem tudta megakadályozni, hogy a már korábban intézményesült korrupció rendszerszintűvé váljon.

A TI súlyos szakmai kritikával illette a közérdekű bejelentők megvédésére hivatott, 2014 januárjában hatályba lépett törvény tervezetét, a törvényhozás azonban nem figyelt ezekre az észrevételekre, és egyetlen javasolt változtatást sem épített be a szabályozásba. A bejelentő-védelmi törvény alkalmatlan a korrupció elleni küzdelemben várt áttörés elérésére. Ennek bizonyítéka a 2013 végén kirobbant NAV-botrány, amelyet a hatóságok eddig úgy kezeltek, hogy közérdekű bejelentőt nem megvédték, hanem – éppen ellenkezőleg – megfélemlítették, miközben az általa nyilvánosságra hozott jelenséget nem vizsgálták ki alaposan.

Az új lobbiszabályozás pedig semmit sem változtat a közhatalmi döntések előkészítésének és tartalmának érdekérvényesítők által történő befolyásolásának eddigi magyarországi rendjén. A lobbizás ezért továbbra is olyan szűrkezőna marad, amelyről a nyilvánosság semmilyen rendszerezett információhoz nem jut hozzá.

A Fidesz-kormány korrupció elleni elköteleződésének a hitelét végképp lerontotta az információs szabadság törvény 2013. évi módosítása, ami jelentősen hozzájárult ahhoz, hogy a TI 2013 áprilisában kilépett a kormány korrupció elleni munkacsoportjából.

Magyarországon 2014-ben még mindig megválaszolhatatlan az a kérdés, hogy az oknyomozó újságírók által feltárt korrupciós ügyek alapján indul-e bűnügyi nyomozás. Mindez hozzájárul ahhoz, hogy Magyarországon a korrupció még mindig alacsony kockázattal jár az elkövetőnek, mert kicsi a lebukás és még kisebb a megbüntetés veszélye.

JAVASLATOK

A TI Magyarország és a KFIB a fenti hat fejezet alapján az alábbi javaslatokat fogalmazza meg:

1. A demokrácia, a jogállamiság, a fékek és ellensúlyok működőképes rendszere egymást kölcsönösen feltételező értékek, ezért az egyik gyengítése óhatatlanul az egész rendszer szétzilálódásához vezet. A mindenkori végrehajtó hatalmat az aktuális kormány politikai összetételére tekintet nélkül ésszerűen korlátozni képes közjogi megoldások kialakítása érdekében az alábbiakat javasoljuk:

- Az Alkotmánybíróság hatásköre korlátozások nélkül terjedjen ki a költségvetési bevételeket meghatározó jogszabályok alkotmányosságának a felülvizsgálatára.
- A kormány tartózkodjon az átfogó törvényeknek kormánypárti képviselők által történő kezdeményezésétől.
- A kormány ésszerű időkeretben folytassa le a jogszabálytervezetek társadalmi és szakmai véleményezését és adjon érdemi visszajelzést a vélemények, észrevételek befogadásáról, illetve az elutasítás okairól.
- A végrehajtó hatalom ellenőrzésére hivatott intézmények vezetőit és tagjait a jövőben kizárólag szakmai és ne politikai szempontok alapján válasszák ki.
- Az országgyűlés az előző pontban írt szervezetek tagjai, illetve vezetői megbízásának az idejét a 2010. előtt érvényben volt szabályozásnak megfelelően rövidítse le és korlátozza az újrválaszthatóságukat.
- Az országgyűlés állítsa helyre az információszabadság intézményi védelmét, azaz a NAIH helyett ismét a parlament által választott és a végrehajtó hatalomtól teljesen független ombudsman felügyeljen a közérdekű adatok megismerhetőségére.

2. A költségvetési átláthatóság megteremtéséhez a nemzetközi sztenderdek betartásán túl a következőket javasoljuk:

- Minden költségvetési információ nyilvánosságra hozatala legyen gyors és rendszerezett.
- Készüljenek el azok a nemzetközi ajánlások szerinti sztenderd dokumentumok, amelyek eddig nem készültek el: polgárbarát költségvetés, féléves beszámoló, hosszú távú kitekintés, költségvetési irányelvek, választások előtti pénzügyi beszámoló.
- A költségvetési törvényjavaslat adattartalmát tekintve tegyen eleget a legjobb nemzetközi gyakorlat szerinti elvárásoknak. Ezen belül különösen fontos, hogy az előző évekre, a folyó évre és a következő évekre vonatkozó makrogazdasági és költségvetési tényadatok, becslések és tervszámok összehasonlítható módon jelenjenek meg.
- Minden, a parlamentben tárgyalt javaslat költségvetési hatásáról készüljön nyilvános és részletes hatásvizsgálat.
- A kormány negyedévente mutassa be, hogy változatlan jogszabályi környezet esetén a következő négy évben hogyan alakulnak a makrogazdasági és költségvetési mutatók.
- A kormány dolgozzon ki és terjesszen a parlament elé egy új, ellentmondásmentes költségvetési felelősségi keretrendszert.
- Az állami feladatellátás teljesítményét mérő, nem-pénzügyi mutatók váljanak a költségvetési folyamat részévé.
- A parlamenti bizottságok a költségvetés és a szaktörvények vitája során transzparens módon kérjék ki az érintett társadalmi csoportok képviselőinek véleményét.

3. A párt- és kampányfinanszírozás régóta mételyezi a magyar politikát, gazdaságot és társadalmat. Az optimális kampányszabályozás az alábbi elveken alapul:

- A pártok a kampánnyal kapcsolatos kiadásait az Állami Számvevőszéknél vagy az Államkincstárnál vezetett számláról fizessék. A számlaadatokat az Állami



Számvevőszék/Államkincstár honlapján is közzé kell tenni. Az elszámoltatás terjedjen ki a pártok kampányait segítő civil szervezetekre (egyesületek, alapítványok), valamint a magánszemélyekre és a cégekre is.

- Szigorú szankciókat (teljes körű visszafizetés, súlyos büntetőkamat) kell bevezetni a költési és az elszámolási szabályok megsértőire.
 - A köztéri hirdetések, óriásplakátok tulajdonosai, üzemeltetői által a politikai szereplőknek adható kedvezményeket egységesen kell szabályozni, vagy a kedvezményeket teljesen meg kell tiltani. Az óriásplakát tarifákat nyilvánossá kell tenni. A politikai hirdetésnek helyt adó óriásplakátok tulajdonosainak, üzemeltetőinek a választás napját követő 30 napon belül nyilvánosságra kell hozniuk az ilyen forrásból származó bevételeiket.
 - Az Állami Számvevőszék vizsgálatait ki kell terjeszteni a pártok üzleti vállalkozásaira, alapítványaira és ifjúsági szervezeteire, a pártokat támogató különféle civil szervezetekre. Az állami támogatásból részesülő pártok kétévenként sorra kerülő vizsgálatát éves ellenőrzésre kell változtatni, és meg kell teremteni a lehetőséget a soron kívüli vizsgálatra. A pártok egy hónappal a vizsgálat előtti értesítésének gyakorlatát be kell szüntetni.
 - Az 50 napos kampányidőszakra vonatkozó szabályok ne legyenek kijátszhatóak: a hivatalos kampányidőszakon kívül minden, pártokhoz kapcsolódó hirdetést egyöntetűen tiltani kell. Magánszemélyek és jogi személyek is nyújthassanak támogatást a jelölteknek és a pártoknak. Cégek egy kampányban maximum ötmillió forintot, magánszemélyek maximum kétmillió forintot költhessenek kampánytámogatásra.
 - A politikai kampányt folytató civil szervezetek pénzügyeire a pártokra vonatkozó nyilvánosságra hozatali és elszámolási szabályok legyenek érvényesek. Legyen tilos a kormány vagy más állami intézmények számára a valamely pártot támogató reklám, akkor is, ha azt kormányzati tájékoztató tevékenységnek nevezik (bújtatott pártreklám).
 - Legyen tilos az állami vállalatoknak és a közpénzből gazdálkodó egyéb cégeknek valamely pártot támogató reklámot, politikai hirdetést megjelentetni.
 - Az állami vállalatok és a közpénzből gazdálkodó egyéb cégek reklám- és hirdetés célú kiadásaira a kampányidőszakban a pártokra és a pártokat támogató civil szervezetekre vonatkozó szabályok legyenek irányadóak.
4. Az információs szabadság építőköveinek a széthordása közvetlenül veszélyezteti a közhatalom működésének a számon kérhetőségét. Az ebbe az irányba mutató folyamat visszafordítása érdekében az alábbiakra van szükség:
- Az országgyűlés állítsa helyre az információs szabadság intézményi védelmét, azaz a NAIH helyett ismét a parlament által választott és a végrehajtó hatalomtól teljesen független ombudsman felügyeljen a közérdekű adatok megismerhetőségére.
 - Az országgyűlés törölje az információs szabadság törvényből a közérdekű adatok megismerhetőségét szűkítő és a bíróhoz fordulás jogát elbizonytalanító rendelkezéseket.
 - Az országgyűlés állítsa helyre a közhatalmi szereplők bírálhatóságának szabadságát. Az országgyűlés teremtse meg a lehetőséget arra, hogy bármely polgár kezdeményezhesse a közérdekű adat „államtitokká” minősítésének bíró által történő felülvizsgálatát azzal, hogy a bíró a minősítés szükségességét és indokoltágát is elbírálhassa, vagyis a minősített adat tartalmához is férjen hozzá.
 - Az országgyűlés törvényben kötelezze a közérdekű adatok kezelőit az ún. aktív információs szabadság politika érvényesítésére, vagyis ne a polgárnak kelljen közérdekű adatokat igényelnie, hanem az állami szervek a honlapjaikon eleve is tegyék a nyilvánosság számára hozzáférhetővé a közérdekű adatokat.
 - Az országgyűlés törvényben rendelje el, hogy a közpénzből fizetett szerződés csak akkor hajtható végre, ha azt az érintett állami szerv még a szerződésben foglalt teljesítését megelőzően nyilvánosságra hozza a honlapján.
 - Az országgyűlés törvényben vezessen be egységes követelményeket a közhatalmi döntéshozók vagyonynyilatkozati rendszerére, amelyek biztosítják az adatok pontos kitöltését, és a vagyonynyilatkozatoknak a hozzátartozói nyilatkozatokra is kiterjedő, teljes körű nyilvánosságát az adott állami szervek honlapjain. A vagyonynyilatkozatokat évről

évre összevethető formában kelljen feltölteni a világhálóra és az abban foglaltakat ellenőrizze az adóhatóság.

5. A közbeszerzéssel kapcsolatos ajánlásainkat két csoportra osztjuk: a rendszerszintű javaslatokra, illetve a közbeszerzési szabályzatok módosítására vonatkozó javaslatokra.
 - Rendszerszintű javaslatok:
 - o A Közbeszerzési Hatóság és a Közbeszerzési Döntőbizottság közötti független viszonyt meg kell teremteni.
 - o A Közbeszerzési Hatóság függetlenségét meg kell teremteni.
 - o Valódi policy-szemléletre van szükség az érintett hatóságok részéről.
 - o Hatékonyabb ellenőrzési mechanizmusokat kell beépíteni a rendszerbe.
 - o Komoly lépéseket kell tenni az elektronikus közbeszerzési eljárások meghonosítása felé.
 - Közbeszerzési szabályzatok módosítására vonatkozó javaslatok
 - o A háromajánlatos látszatversenyt meg kell szüntetni, a szolgáltatásoknál és az áruknál a 25, építési beruházás esetén a 150 milliós értékhatár alatti közbeszerzések esetében garanciákat kell beépíteni.
 - o Újra kell gondolni a részekre bontás tilalmának szabályait.
 - o Az összeférhetlenségi szabályokat egyértelművé kell tenni.
 - o A közbeszerzési közadatok közzétételét ki kell kényszeríteni.
 - o Titkosított közbeszerzési eljárásá minősítésnél erősebb garanciákat szükséges kiépíteni.
 - o Az igazgatási szolgáltatási díjakat csökkenteni kell.
 - o Javítani kell az adatbázisok kereshetőségét.
 - o Szükség van az ún. compliance rendszerek kidolgozására és adaptálására mind az ajánlatkérői, mind az ajánlattevői oldalon.
 - o Erősebb civil kontrollt kell biztosítani.
6. A közérdekű bejelentőkre vonatkozó immár második szabályozás elfogadását követően, túl két kormányzati elszámoltatási programon és több elvetélt korrupció elleni stratégiai kísérleten, Magyarországon 2014-ben még mindig megválaszolhatatlan az a kérdés, hogy az oknyomozó újságírók által feltárt korrupciós ügyek alapján indul-e bünygyi nyomozás. Mindez hozzájárul ahhoz, hogy Magyarországon a korrupció még mindig alacsony kockázattal jár az elkövetőnek, mert kicsi a lebukás és még kisebb a megbüntetés veszélye. Az alábbiakat javasoljuk annak érdekében, hogy ez ne legyen így:
 - A kormány a civil társadalom szakértelmére is támaszkodva dolgozza ki a közérdekű bejelentésekről szóló törvény átfogó módosítását. A módosított szabályozás gondoskodjon a közérdekű bejelentő és rá tekintettel más veszélyeztetett személy érdemi védelméről és anyagi megsegítéséről; gondoskodjon a közérdekű bejelentések tényleges kivizsgálásáról; kötelezze a hatóságokat az oknyomozó újságírók által feltárt korrupció kivizsgálására; írja elő az anonim bejelentések kötelező kivizsgálását; terjessze ki az alapvető jogok biztosának vizsgálati hatáskörét a bíróságokra. A kormány jelölje ki az ügyészséget a közérdekű bejelentések kivizsgálásáért és a közérdekű bejelentők megvédéséért elsődleges felelősséget viselő szervnek.
 - A kormány dolgozza ki a lobbizás törvényi szintű szabályozását, biztosítva az érdekérvényesítés átláthatóságát és az erre vonatkozó adatok teljes körű megismerhetőségét. A vonatkozó rendelet módosításával a Kormány erősítse meg az integritás tanácsadók vizsgálati hatásköreit.

- A kormány dolgozzon ki új akcióttervet a Nyílt Kormányzati Együttműködésben teendő nemzeti vállalásokról, ennek során érdemben építsen a civil társadalomtól származó javaslatokra. Az új akcióttervben vállaltak végrehajtásával ténylegesen javítsa a közérdekű adatok megismerhetőségét, szorítsa keretek közé az ilyen adatok titkosítását és teremtse meg az adatok titkosításának bárki által kezdeményezhető, bírói felülvizsgálatát.

