

Jelige: „Új Játékszabályok 2014”

**Az országgyűlési képviselő választások
pénzügyi tervezése és lebonyolítása**

OTDK-dolgozat

Állam- és Jogtudományi Szekció

2012

Tartalomjegyzék

Rövidítések jegyzéke.....	3
Bevezetés	4
I. Történeti áttekintés	
1. 1990.....	6
2. 1994.....	8
3. 1998.....	10
4. 2002.....	11
5. 2006.....	14
6. 2010.....	15
II. Folyamatok	
1. Alultervezés-Túltervezés.....	17
2. Informatikai fejlesztések.....	22
3. Tényleges kiadások a 2010-es árfolyamszint szerint.....	30
4. Egy szavazóra jutó kiadás alakulása.....	31
5. A külképviseleti szavazás intézménye.....	33
III. A közpénzekkel való gazdálkodás.....	35
IV. Az új választási rendszerrel járó változások.....	39
V. Összegzés.....	41
VI. Irodalomjegyzék.....	42

Rövidítések jegyzéke

ÁSZ	Állami Számvevőszék
ÁNH	Állami Néességnyilvántartó Hivatal
BM	Belügyminisztérium
BMKH	Belügyminisztérium Központi Hivatal
BMVI	Belügyminisztérium Választási Iroda
EP	Európai Parlament
HVI	Helyi Választási Iroda
IVSZR	Integrált Választási Szolgáltató Rendszer
KEKKH	Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala
KÖNYV Hivatal	Központi Nyilvántartó Hivatal
KüM	Külügyminisztérium
KüVI	Külképviseleti Választási Iroda
KSH	Központi Statisztikai Hivatal
OEVI	Országgyűlési Egyéni Választókerület Választási Iroda
OEVK	Országos Egyéni Választókörzet
OVb	Országos Választási Bizottság
OVI	Országos Választási Iroda
ÖM	Önkormányzati Minisztérium
SzSzB	Szavazatszámoló Bizottság
TÁKISZ	Területi Államháztartási és Közigazgatási Információs Szolgálat
TVI	Területi Választási Iroda
VIR	Választási Információs Rendszer
VÜR	Választási Ügyviteli Rendszer

Bevezetés

Alaptörvényünk nemzeti hitvallásában ezt írja:

„Hazánk 1944. március tizenkilencedikén elveszített állami önrendelkezésének visszaálltát 1990. május másodikától, az első szabadon választott népképviselőt megalakulásától számítjuk. Ezt a napot tekintjük hazánk új demokráciája és alkotmányos rendje kezdetének.”

Az idézet hűen leírja, mekkora jelentőséggel bír egy választás a nemzet életében. Minden választópolgár kezében ott van a döntés: Kire bízza a közhatalom gyakorlását? Az általános választójog a demokrácia alapja, annak megteremtője, hiszen azon keresztül érvényesül a népfelség elve. A népszuverenitás intézményesülése az országgyűlési választások lebonyolításán keresztül jön létre. Az ország vezetésének kötelessége a nemzet javaival ésszerűen gazdálkodni, s ezt a választási rendszeren keresztül is hatékonyan érvényesíteni.

Dolgozatomban bemutatom, hogy mindezeknek az elmúlt 6 parlamenti választás során mennyiben sikerült eleget tenni, s hogy a választások pénzügyi tervezése során milyen gyakorlatok alakultak ki.

Most, hogy 2012-ben egy új választási rendszer van kialakulóban, még nem tudjuk, milyen következményekkel járnak a 2014-es országgyűlési választásokon először alkalmazott törvények. Az elmúlt rendszerekről, módszerekről viszont érdemes számot vetni. Vajon milyen folyamat vezetett idáig, s mik a tanulságok, melyekkel az elmúlt 6 választási ciklus szolgál?

Véleményem szerint különösen időszerű a rendszerváltástól kezdve a választások pénzügyi tapasztalatainak áttekintése, összegyűjtése, s rávilágítani azokra a tényekre, folyamatokra, amik végbementek az évek során. Mindez segíthet számunkra megérteni, mi vezette rá a döntéshozókat arra, hogy lépéseket tegyenek egy új rendszer kialakítása felé.

Dolgozatomban az adott választási évben hatályban lévő jogszabályi környezet, különösen az Állami Számvevőszék választásokat érintő utólagos vizsgálatát bemutató jelentései alapján szeretném felvázolni az országgyűlési képviselők választásának pénzügyi tervezését és lebonyolítását.

Az egyes témaköröket szeretném a vizsgált 20 évet felölelve bemutatni, jellemezni, majd a történeti áttekintés után a statisztikai adatok alapján diagramokkal ábrázolva értékelni őket.

Az 1990 és 2010 között négyévente megtartott országgyűlési képviselők választásáról az **1989. évi XXXIV. törvény** rendelkezik. A sokáig hatályos törvény lefekteti Magyarország választójogi rendszerének alapjait, összhangban hazánk 1949. évi XX. törvényével és annak 1989-es módosításával (1989. évi XXXI. törvény), amely a Magyar Köztársaság Alkotmánya volt egészen 2011-ig.

A választójog gyakorlását 2012 január 1.-jétől Magyarország Alaptörvénye szabályozza, a vonatkozó rendelkezések a Szabadság és Felelősség cím XXIII. cikkében találhatóak meg. A parlamenti választások előkészítésével, lebonyolításával kapcsolatos állami feladatok végrehajtásának költségeit a XII. fejezet, a Záró rendelkezések tartalmazza. Eszerint a különböző tételek, mint a személyi, tárgyi feltételek biztosítása, választási szervek működése, névjegyzékek, nyomtatványok előállítása, szállítási, távközlési és egyéb költségek – az állami költségvetésből kerülnek biztosításra.

A költségek ellenértékének mértékét tehát az Országgyűlés állapítja meg, a pénzeszközök felhasználásáról szóló jelentéseiben pedig az Állami Számvevőszék tájékoztatja az Országgyűlést. Számomra fontos jogforrások még azok az országgyűlési határozatok, amelyek az országgyűlési választások pénzügyi támogatását, a legfeljebb felhasználható összeget írják le. A fentieken túl kutatásom alapját képezik mindazok a miniszteri rendeletek (Belügyminiszter, Önkormányzati Miniszter), melyek a választási költségek normatíváiról szólnak.

I. Történeti áttekintés

1. 1990

Az Országgyűlés 1989. október 20.-ai ülésén elfogadta az 1989. évi XXXIV. törvényt az országgyűlési képviselők választásáról. Ezen törvény 53. szakasza a belügyminiszter feladatkörébe utalja a választások állami feladatainak megszervezését, technikai lebonyolítását, irányítását. Mivel tehát a választásokért a belügyminiszter, Belügyminisztérium lett a felelős, létrejött a BM Választási Iroda (BMVI). Az intézmény nem rendelkezett tapasztalatokkal a költségvetési tervezés és lebonyolítás terén, hiszen az azelőtti négy évtizedben nem volt előre tervezett költségvetési fedezet a választásokra, ezek a kiadások csak utólagosan kerültek be a költségvetésbe. A régebbi választási költségekről az Minisztertanács Tanácsi Hivatalának korábbi munkatársai rendelkeztek tapasztalatokkal, akik nagyrészt átkerültek a BMVI-hoz.¹

Mindezek után a Belügyminisztérium megbecsülte az 1990-ben esedékes választások költségeit, melynek fedezetére 450 millió forintot javasolt elkülöníteni a Magyar Köztársaság 1990. évi költségvetésében, utólagos elszámolási kötelezettséggel.² A BMVI a várható költségek tervezésekor tájékozódott a tanácsoknál a személyi és dologi kiadások szükségletének felmérése érdekében, ennek eredményeként hozzávetőlegesen 100 millió forintot jeleztek a választásokkal kapcsolatos költségként. Összegezve a központi feladatok költségigényét a BM a ráfordítások tervét úgy készítette el, hogy a 450 milliós forintos fedezetből az első fordulóra 350, a másodikra 100 millió forintos keretet különített el. Központi feladatokra az előirányzat 304 millió, helyi tanácsi feladatokra 118,7 millió forinttal számolt, egyéb költségként 27,2 m forintot különítettek el.³

A törvényben foglalt 450 millió forintos választási keretet az országgyűlési képviselő-választásokra felhasználták, ezt tovább növelte a Minisztertanács által jóváhagyott pótkeret 100 millió forinttal. A pótkeret (mely a központi és a helyi, tanácsi feladatok többletköltségeit tartalmazta) felhasználásának indokaként a teljes körű ismételt választást jelölték meg.⁴ Megállapítható, hogy az előirányzat ily mértékű túllépése a szakmai ismeret, tapasztalat hiányára vezethető vissza, a tervezéskor nem tudtak a közpénzzel hatékonyan gazdálkodni.

¹ 1991/ V-38 ÁSZ jel. 2. oldal

² 1991/ V-38 ÁSZ jel. 2. oldal

³ 1991/ V-38 ÁSZ jel. 3. oldal

⁴ 1991/ V-38 ÁSZ jel. 3. oldal

A hibás gyakorlatból adódóan fel sem vetődött annak igénye, hogy a választásoknak legyen felelős gazdasági, pénzügyi vezetője.⁵ Az Állami Számvevőszék jelentése szerint (már az 550 millió forintos előirányzattal számolva) a központi feladatok végrehajtása 290,6 (az eredeti összeg 88,9%-a), míg a helyi tanácsi feladatok végrehajtása 221,5 millió forint (115,6 %) volt. Az egyéb soron előirányzott költség (képviselőjelöltek közlekedési átalánya és tartalékkeret) 32,6 millió (103,4%) felhasználást mutat.⁶

Az ÁSZ vizsgálata során a választás költségvetésének jóváhagyott, aláírt példányát a BM illetékesei bemutatni nem tudták, ezek szerint jóváhagyó irat a több, mint félmilliárdos költségekről nem készült.⁷ A fentiek tükrében az 1990. évi képviselő-választások előirányzatairól-azok tényleges felhasználásáról az ÁSZ jelentésében fellelhető kimutatásra fogok támaszkodni.

A tényleges kiadások arányát a kiadási jogcímek, és az előirányzati csoportok szerint érdemes ábrázolni. A jogcímek megoszlásáról elmondható, hogy a kiadások túlnyomó részét a Központi feladatok ellátása teszi ki, ezen belül is a választók névjegyzéke értesítések kiküldése volt a legköltségesebb, közel 125 millió forint. Fontos még megemlíteni a szavazatösszesítési információs rendszer közel 75 millió forintra rúgó költségét, ezen kívül a nyomdai és papírköltség 86 millió összegét is.

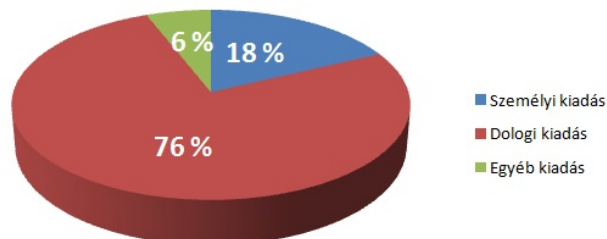


Kiadások jogcímek szerinti megoszlása

A helyi tanácsi feladatok körében a szavazókörökben, helyi tanácsoknál és megyei tanácsoknál közreműködők és a vb titkárok díjazását, jutalmát öleli fel a közel 96 millió Ft-os kiadás, továbbá a tanácsok egyéb dologi kiadásai tesznek ki majdnem 88 millió Forintot.

Az egyéb költségek felét a képviselőjelöltek közlekedési átalánya (16 millió Ft) adja, a kiadások másik felén többek között a Nemzetközi Választási Tájékoztató központ osztozik.

Ha az előirányzati csoportok szerinti felosztást tekintjük át, látható, hogy a kiadások túlnyomó részét a dologi kiadások adták, itt a



Kiadások előirányzati csoportok szerinti megoszlása

⁵ 1991/ V-38 ÁSZ jel. 4. oldal

⁶ 1991/ V-38 ÁSZ jel. 5. oldal

⁷ 1991/ V-38 ÁSZ jel. 5. oldal

legnagyobb pénzüsszegek az értesítések szétküldése, és a tanácsok egyéb dologi kiadásai, és a különféle nyomdai és papírköltségek körében jelentkeztek. A személyi kiadások elenyésző részét adják a központi feladatok ellátásakor jelentkezett kiadások, a személyi kiadások összege szinte teljes egészében a helyi feladatok ellátásakor keletkezett.

2. 1994

A választási költségek tervezése a hatályban lévő törvényeknek megfelelően történt, vagyis a Belügyminiszter rendeletben szabályozta többek között a választási költségek normatíváit és elszámolási rendjét. Országgyűlési határozatok adtak felhatalmazást a belügyminiszternek, hogy a költségvetési előirányzatok között átcsoportosítson, valamint szükség esetén a tartalékot felhasználhassa.⁸ A szükséges pénzeszközök tervezését a Belügyminisztérium Választási és Informatikai Főosztálya végezte. Az előirányzatok kialakításánál többek között figyelembe vették az 1990. évi választások során szerzett tapasztalatokat, és a Számvevőszék ellenőrzési tapasztalatait, ajánlásait is.⁹

Az országgyűlési képviselő-választáshoz az Országgyűlés az 1994. évi költségvetésben a kormányzati rendkívüli kiadások belüli alcímben 800 millió forintot különített el az Országgyűlési képviselő-választásra. Ezen felül a központi költségvetés általános tartalékaiból 584 millió forintot, így együttesen 1 384 millió forint lett fedezetként biztosítva. A központi kiadásokra 490,1 millió forint volt előirányozva, a helyi feladatokra 750,6 millió forint, a területi feladatokra 108,3 millió forint került biztosításra.¹⁰

A lebonyolításra az Országgyűlés által jóváhagyott 1 384 millió forinttal szemben 1 311,2 millió forint került felhasználásra, a maradvány 72,8 millió forint volt.¹¹ Az 1990. évi választásokkal összehasonlítva az 1994-es hatékonyabban, célirányosabban lett lebonyolítva, amiben jelentős szerepet játszott a korábbi tapasztalatok, ajánlások hasznosítása. Mindezek mellett természetesen több, nem a takarékos gazdálkodást szolgáló központi és helyi gyakorlattal lehetett találkozni.¹²

⁸ V-1023/94 ÁSZ jelentés 6. oldal

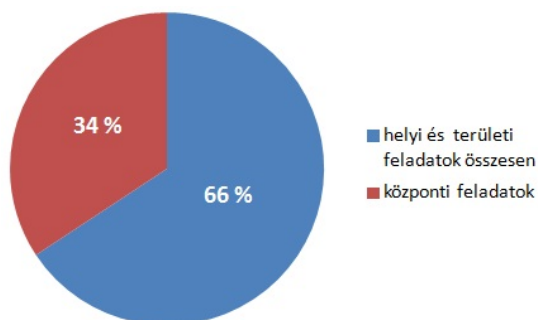
⁹ V-1023/94 ÁSZ jelentés 2. oldal

¹⁰ V-1023/94 ÁSZ jelentés 10. oldal

¹¹ V-1023/94 ÁSZ jelentés 10. oldal

¹² V-1023/94 ÁSZ jelentés 2. oldal

A tényleges felhasználás jogcímei szerint csoportosításában látható, hogy annak számottevő részét a helyi és területi feladatok ellátása tette ki, amely nagy változást mutat az 1990-es arányokhoz képest. Mindez annak tudható be, hogy a korábban központi kiadásként szerepelő informatikai kiadások (pl. PC vásárlás) immár a helyi feladatokhoz kerültek besorolásra. Ezen kívül



Jogcímek megoszlása

számottevő mértékű a TÁKISZ-ok működési költségeire szánt, és a TÁKISZ-okon igény szerint belül a lokális hálózat egységesítésére szánt pénzösszeg is.

A központi feladatokon belül fontos kiemelni a rendőrségi feladatok ellátásának költségeit (100 millió Ft), ezen kívül az ismét nagy tételként jelentkező szavazólapok, nyomtatványok költségeit is. Az informatikai kiadások körében a számítógépes rendszerek beszerzése-bérlése tesz ki tetemes összeget (54 millió Ft), és a szoftver- és különböző fejlesztések is nagyobb tételként jelentkeznek.¹³

Az előirányzati csoportok alakulását csak a központi kiadásokon belül tudjuk követni, a helyi és területi feladatokra költött összeg részletes bontását egy kimutatás sem tartalmazta. A központi kiadásokról elmondható, hogy annak elenyésző részét képezik a személyi kiadások csaknem 10 millió Ft-al, szinte teljes egészét pedig a dologi kiadások, amelyekre majdnem 440 millió Ft-ot költöttek.¹⁴

1997-ben az országgyűlés megalkotta a **választási eljárásról szóló törvényt**¹⁵, amely 153.§ g) pontjában felhatalmazza a minisztert, hogy rendeletben állapítsa meg a választási költségek normatíváit, tételeit, elszámolási és belső ellenőrzési rendjét. Ezen felhatalmazás alapján hozta meg a belügyminiszter 15/1998-as rendeletét *a választási költségeinek normatíváiról, tételeiről, elszámolási és belső ellenőrzési rendjéről*, amelyet röviden szeretnék áttekinteni:

Általános rendelkezések: A rendelet leírja, hogy a választás pénzügyi tervezéséért, lebonyolításáért és elszámolásért, és a választás céljára szolgáló pénzeszközök elkülönített kezeléséért az Országos Választási Iroda (OVI), a területi választási iroda (TVI), és a helyi választási iroda (HVI) a felelős. Ugyanezen szervek gyakorolják továbbá a választás

¹³ V-1023/94 ÁSZ jelentés 6. melléklet

¹⁴ V-1023/94 ÁSZ jelentés 6. melléklet

¹⁵ 1997. évi C. törvény

pénzeszközei feletti kötelezettségvállalási és utalványozási jogot. A rendeletben meghatározott feladatokra biztosított pénzeszközöket a Központi Nyilvántartó és Választási Hivatal (KÖNYV Hivatal) hatálya alá nem tartozó szervezeteknek is számvitelileg elkülönítetten kell kezelniük.

A pénzügyi fedezet biztosítása: Az OVI vezetője a rendelet mellékletében meghatározott normatív összegek alapulvételével a választások lebonyolításában részt vevő szerveknek, intézményeknek (TVI, területi választási bizottság (TVB), HVI, országgyűlési egyéni választókerületi választási irodák (a továbbiakban: OEVI) a helyi választási bizottságok, a Területi Államháztartási és Közigazgatási Információs Szolgálat (a továbbiakban: TÁKISZ) működési kiadásaira.) pénzügyi fedezetként előleget folyósíthat. Az OVI vezetője a működési kiadások körébe tartozó nem normatív tételek, valamint a felhalmozási kiadások pénzügyi fedezetének biztosításáról külön intézkedik.

A pénzeszközök felhasználási módja: A központi feladatok végrehajtására biztosított források felhasználásáról az OVI vezetője intézkedik. A rendeletben még megtalálható a választás helyi és területi pénzeszközeinek felhasználása is. Az elszámolás módjával kapcsolatban kimondja, hogy a költségvetési szerv a pénzeszközök felhasználásáról feladatonként számol el, a tényleges kiadásokról analitikus nyilvántartást vezet, főkönyvi kivonatot készít. Az elszámolás menetét a jogszabály részletesen taglalja, határidejéről is külön rendelkezik.

3. 1998

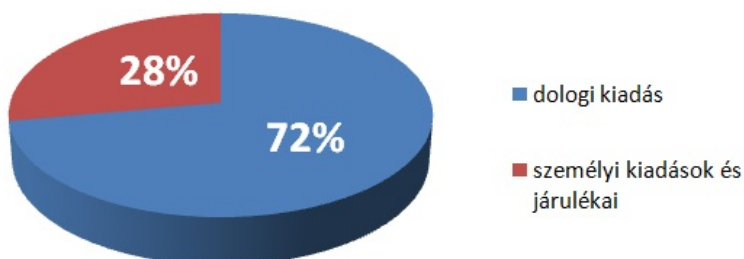
A kétfordulós országgyűlési képviselő-választásra összesen 3 853 millió forintot biztosított az 1998. évi központi költségvetés. Az Állami Számvevőszék jelentésében kimondja, hogy az 1998. évi országgyűlési választások tervezése, pénzügyi előkészítése és lebonyolítása az 1994. évihez viszonyítva megalapozottabban és szabályszerűbben történt. Mindemellett elmondható, hogy a választások költségigényét a költségtakarékos eljáráshoz viszonyítva túltervezték. Ez a túltervezés azzal magyarázható, hogy a források még a legigényesebb informatikai fejlesztéseket is fedezték. Az informatikai költségek megnövekedése annak fényében célszerűnek mondható, hogy a fejlesztések tervezésénél figyelembe vették az akkor még nem teljesen kidolgozott okmány-projektet is.¹⁶

¹⁶ 9920-as ÁSZ jelentés 3. oldal

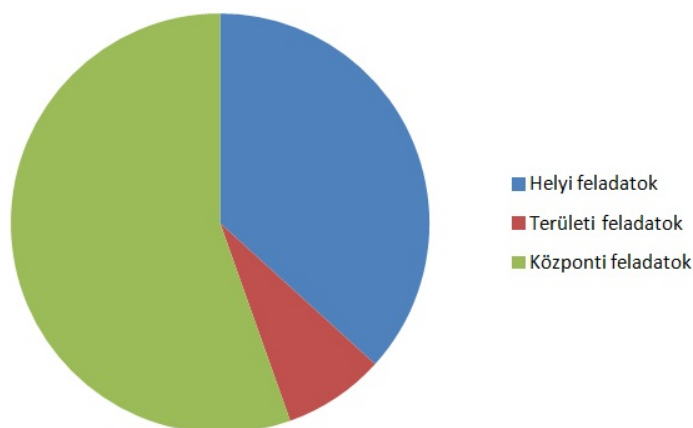
A költségek tervezését befolyásolta még a párhuzamosan változó jogszabályi környezet. A tervezésnél az 1994. évi választások költségeit bázisadatként kezelték, amit növeltek az infláció és a választási szakmai kabinet döntéseinek figyelembevételével.

A jogcímek megoszlásának vizsgálatakor kitűnik, hogy annak jó részét a dologi feladatokra szánt pénzüsszegek foglalják el. A kiadások alalulásáról szóló kimutatásban látható, hogy főképpen

az területi informatikai infrastruktúra továbbfejlesztése és az informatikai rendszerek kivitelezése, működtetése került tetemes összegbe (kb. 400 millió Ft), illetve a szavazólapok, nyomtatványok, szavazóurnák beszerzése is majdnem 210 millió Ft-ba került. A fentebb említett két tétel a központi dologi kiadások több, mint felét teszik ki.



Amint már említettem, a Központi feladatok több, mint felét az informatikához köthető feladatok finanszírozása adja. Ezen kívül számottevőek még a rendőrségi feladatok ellátásának költségei, és a különféle oktatáshoz, továbbképzéshez köthető kiadások. A helyi és terület kiadások alakulását az ÁSZ kimutatása tovább nem részletezi.



4. 2002

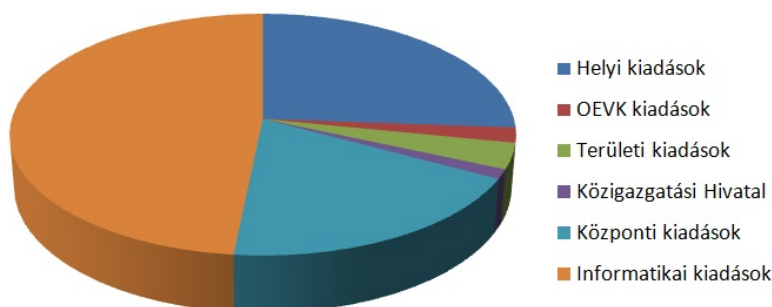
Az országgyűlési választásokra a központi költségvetés összesen 6370,7 millió Ft-ot biztosított (ebből 170,7 millió Ft az intézményi költségvetési előirányzat átcsoportosításaként került erre a célra). A 2002. évi választások pénzügyi előkészítése a korábbi tapasztalatok figyelembevételével, 2000. évben kezdődött meg. Ezért a 2001-2002. évi költségvetés tartalmazza az előkészítést, lebonyolítást végző BMKH részére a szükséges pénzügyi forrásokat.¹⁷

¹⁷ 0325-ös ÁSZ jelentés 5. oldal

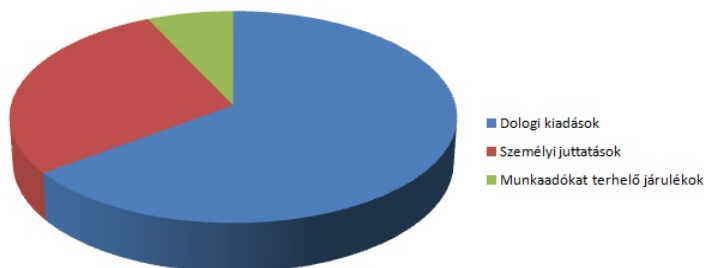
A 2001. évben összesen 1270,7 millió, 2002-ben pedig 5100 millió forint került megállapításra az intézményi költségvetésekben az országgyűlési képviselő választás szakfeladatra. Ez az intézkedés segítette az esetlegesen szükséges közbeszerzési eljárások lefolytatását a BMKH számára.¹⁸

A Számvevőszék jelentésére alapozva elmondható, hogy hasonlóan az 1998.évihez, a 2002-es választások költségigényét is túltervezték, a kiadások közel egyharmad részével. Ezen megalapozatlanság fele az informatikai és nyomdai, szállítási kiadásoknál jelentkezett, továbbá 45 egyéni választókerületben a választás I. fordulójának eredményessége miatt elmaradt II. forduló tervezett kiadásának részleges megtakarítása okozott maradványt. Harmadrészt a választási feladatokat végzők részére a személyi jellegű normatív díjak jelentős (átlag 40%) növelését tervezték.¹⁹ A BMKH költségvetési beszámolójában leírja, nyilvántartásai szerint a 2002. évi képviselő-választásokra 5405,2 millió forint került felhasználásra, a maradvány pedig 918,5 millió Ft volt.²⁰ Az választáshoz kapcsolódó közbeszerzések a központosított közbeszerzéssel együtt 3462,6 millió forintot tesznek ki.²¹

A diagram jól mutatja, hogy az ÁSZ szerinti teljesített kiadás (5,4 milliárd Ft) majdnem felét (2,6 milliárd Ft) az Informatikai célra fordított összegek teszik ki. A helyi kiadások körében az értesítők, ajánlószervények kiküldése, postázása jelentett több, mint 400 millió Ft-os kiadást, továbbá a HVI tagjainak díjazása összességében majdnem elérte az 550 millió Ft-ot.



Az előirányzati csoportokat nézve az Informatikai kiadások figyelembe vétele nélkül is jól látszik a dologi kiadások túlsúlya.



¹⁸ 0325-ös ÁSZ jelentés 13. oldal

¹⁹ 0325-ös ÁSZ jelentés 7. oldal

²⁰ 0325-ös ÁSZ jelentés 10. oldal

²¹ 0325-ös ÁSZ jelentés 27. oldal

Mindez a korábbi ciklusokhoz hasonlóan nagyrészt az értesítők, ajánlószelvények postázása (400 millió Ft), és a szavazólapok, szavazásnapra nyomtatványok költségeiből (700 millió Ft) állt össze. A személyi kiadások többségét helyi szinten a SZSZB, HVB, jegyzőkönyvvezető és a HVI tagok díja (550 millió Ft) , megyei szinten a HVI vezetőinek és a TVI tagjainak díjazása (150 millió Ft), központilag pedig az OVB, OVI tagjainak, és a SZSZB póttagok juttatása jelenti.

A 2002. évi országgyűlési képviselői választási költségekről szóló Belügyminiszteri rendelet a 16/2001-es, melynek rendelkezései néhány változást is eszközölnek a korábbi szabályozáshoz képest:

Az Általános rendelkezésekben kerül említésre, hogy az OVI a Belügyminisztérium Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatal (BMKH) útján, a TVI és a HVI pedig vezetője útján felelős a választás pénzügyi tervezéséért, lebonyolításáért, elszámolásáért. A 2.§-ban pedig a fedezet számításánál a központi személyiadat- és lakcímnnyilvántartásból immár nem a szavazás napját megelőző 60. napi adatokat kell figyelembe venni, hanem a választási év január 1-jei adatokat. A pénzügyi fedezet biztosításánál az OVI vezetője helyett a BMKH vezetője pénzügyi tervet készít, amelyet tájékoztatás céljából küld meg az OVI vezetőjének. A BMKH vezetője ezen túl előleget is folyósít, a támogatás átutalásáról gondoskodik. A pénzeszközök felhasználásáról már nem kizárólag az OVI vezetője intézkedik, hanem a BMKH vezetője (az OVI vezetőjének intézkedése alapján) gondoskodik a biztosított források felhasználásáról a jóváhagyott kiadási terv előirányzatain belül.

A választás helyi és területi pénzeszközeinek felhasználása a következők szerint történik:

- a) a feladat végrehajtásához biztosított pénzeszközöket (személyi juttatások, munkaadókat terhelő járulékok, dologi kiadások) az államháztartás működési rendjéről szóló (217/1998 134.§) rendelet figyelembevételével kell felhasználni, viszont személyi kiadásra legalább a rendelet mellékletében megállapított normatívákat kell biztosítani.
- b) többletköltséget csak a szavazókörök számának vagy a szavazatszámláló bizottságba bevont póttagok számának növekedése, valamint a Ve.21.§-ának (4) bekezdése szerinti kiadások mértékéig lehet igényelni

- c) feladat-elmaradás (szavazóköri körök számának csökkenése, választás második fordulójának elmaradása) esetén az erre a feladatra biztosított normatívák szerinti támogatást ill. annak maradványát vissza kell utalni.

A költségvetési szerv a pénzeszközök felhasználásáról feladatonként számol el, és a tényleges pénzforgalomról (bevétel, kiadás) főkönyvében a választási feladatokkal kapcsolatos szakfeladaton belül nyilvántartást vezet. A rendelet leírja még a feladat típusú elszámolás lebonyolításának menetét, illetve annak határidejét, továbbá az időközi választásokra vonatkozó eltérő szabályozását.

5. 2006

Az Országgyűlés 2005. év decemberében hozta meg határozatát arról, hogy a 2006-os országgyűlési képviselőválasztások lebonyolításának végrehajtására legfeljebb 6510 millió Ft kerüljön felhasználásra.²² Az országgyűlési választások pénzügyi tervét a Belügyminisztérium Központi Hivatal (BMKH) vezetője és az OVI vezetője a keretösszeg betartásával elkészítette. A BMKH a jóváhagyott módosított előirányzaton több esetben is átcsoportosítással változtatott, ezek a főösszeget nem növelték.²³

A 2006-os országgyűlési képviselő választás összes elszámolt kiadása 1,6%-kal, 88 millió Ft-tal haladta meg az előző ciklusra költött összeget. Az azt megelőző választásokhoz képest a személyi juttatások növekedése 66%-os volt, ami az SzSzB tagok, HVI tagok és jegyzőkönyvvezetők díjának emelését foglalta magában.²⁴ A 2002-es választás óta eltelt időszakban a fogyasztói árak 20,4%-kal emelkedtek, ettől a kiadások emelkedése jócskán elmaradt.²⁵

A választáshoz kapcsolódó informatikai feladatok tervezése során 26%-os túlbiztosítás volt megfigyelhető, amit az 512 millió Ft előirányzat maradvány is jól mutat.²⁶ A külképviseleteken történő szavazásra első alkalommal került sor, mindez az összes kiadás 4%-ába, 262 millió Ft-ba került.²⁷

²² 89/2005 (XII. 7.) OGY határozat

²³ 0722-es ÁSZ jelentés 16. oldal

²⁴ 0325-ös ÁSZ jelentés 13. oldal

²⁵ 0325-ös ÁSZ jelentés 13. oldal, KSH honlapja

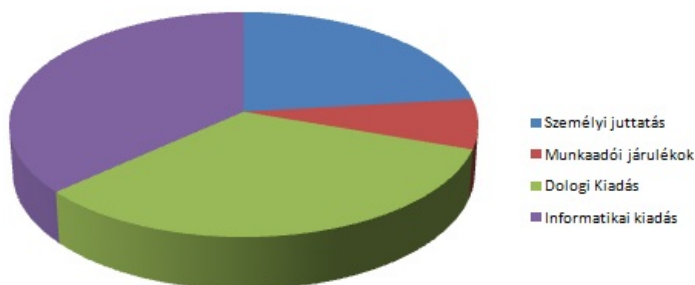
²⁶ 0325-ös ÁSZ jelentés 42. oldal

²⁷ 0325-ös ÁSZ jelentés 8. oldal

„A tervezett 6510 millió Ft-ból a helyi (HVI) és a területi kiadások (OEVK és TVI) költségei 2313,2 millió Ftot, a külképviseleti szavazás 262,5 millió Ft-ot, a központi kiadások (közigazgatási hivatalok, BM Központi Hivatal) 1157,3 millió Ft-ot, az informatikai kiadások 2377,0 millió Ft-ot tettek ki.”²⁸



Az országgyűlési képviselő választás dologi kiadásai mintegy 730 millió Ft-ot tettek ki, ez az összeg a szavazáshoz szükséges nyomtatványok (69,5%), képzések, névjegyzékek, ajánlószelvények, plakátok jogcímekre bontható. Az informatikai kiadások csökkenése az előző választáshoz képest 5,4%-os (137 millió Ft) volt. A pártsemleges kampány kiadások és az OVI működési kiadásai pár százalékra kifejezett összeget képviseltek.²⁹



A személyi juttatások megnövekedése szembetűnő a 2002-es értékekhez képest, hiszen azóta bizonyos normatívák (SZSZB tagok, jegyzőkönyvvezető díja) 100-150%-kal is növekedtek.

6. 2010

A 2010. évi országgyűlési választások szervezési és lebonyolítási feladatait az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium 2008-as megszűnésével az Önkormányzati Minisztérium vette át.³⁰ Az OVI vezetője a KEKKH elnökének egyetértésével elkészítette a választás pénzügyi feladat- és költségtervét, melyet az önkormányzati miniszter jóváhagyott.

A költségterv a választás első és második fordulójára összesen 7125 millió Ft összkiadással számolt. A teljes összeg KEKKH-ra háruló része 6770,9 millió Ft volt. A pártok és független jelöltek állami támogatására ezúttal is 100 millió Ft állt rendelkezésre.³¹

²⁸ 0325-ös ÁSZ jelentés 16. oldal

²⁹ 0325-ös ÁSZ jelentés 33. oldal

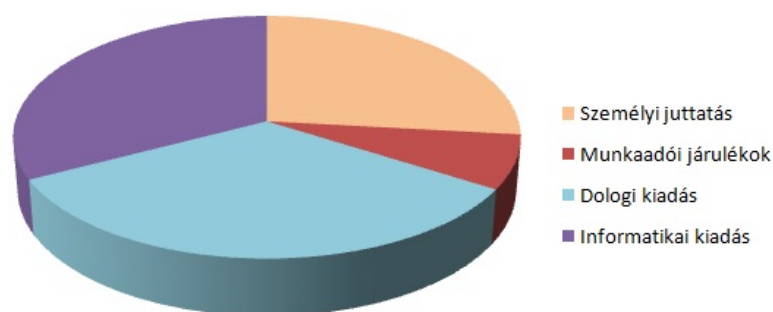
³⁰ 1272-es ÁSZ jelentés 9. oldal

³¹ 1272-es ÁSZ jelentés 11. oldal

A Külügyminisztérium a külképviseleti feladataihoz feladatonkénti bontásban pénzügyi feladattervet készített. Az összes kiadás 91 millió Ft-tal, 1,7%-kal haladta meg a 2006. évi választás kiadásait.³²

Amely hiányosságként róható fel az érintett szerveknek, hogy az ellenőrzött Helyi Választási Irodák nagy többsége (80%) nem számolta el a választások napján felmerülő általános költségeket (telefon, fax, gépjárműhasználat, közüzemi díjak, takarítás, porta), pedig erre a célra a forrás biztosítva volt.³³

A kiemelt előirányzatokra tekintve látható, hogy nagyságrendi változás az előző ciklushoz képest nem történt, egyedül a személyi juttatások körében észrevehető egy nagyobb, több mint 200 millió Ft-os növekedés.



A dologi kiadások, -melyek 904 millió Ft-ot tettek ki- nagy részét a szavazólapok, és szavazásnapra nyomtatványok előállítás, elosztása, szállítása alkotta. A nyomtatványok mennyiségénél (melyek központilag lettek biztosítva) történtek igényfelmérések, emellett lényeges szempont volt még a lebonyolítás biztonsága is.

Kiemelendő, hogy a dologi kiadások előirányzatának átcsoportosítási lehetőségével az ÁSZ által ellenőrzött választási szervezetek döntő többsége élt. Az átcsoportosításnak köszönhetően többlet keletkezett, melyet többletdíjazásra használtak fel.

A KEKKH a 2010.évi feladatai ellátásához 16 közbeszerzési eljárást folytatott le, és választásokhoz kötődő közbeszerzések szerződéseiben meghatározott összege 1973 millió Ft volt.³⁴

³² 1272-es ÁSZ jelentés 11. oldal

³³ 1272-es ÁSZ jelentés 35. oldal

³⁴ 1272-es ÁSZ jelentés 41. oldal

II. FOLYAMATOK

1. Alultervezés - Túltervezés

Azultervezés és a túltervezés problematikája az országgyűlési választások pénzügyi tervezésénél az összes választást megelőzően jelen van. A költségek teljesen pontos előirányzása természetesen nem lehetséges, hiszen azok alakulása rengeteg elemből áll, viszont a kiadások pontosabb előrejelzése szükséges. Az elmúlt 6 választási ciklus során gyűjtött tapasztalatok segítségével, a szükséges következtetéseket levonva kell a minél pontosabb előirányzat-meghatározásra törekedni.

Mit hívunk alul- illetve túltervezésnek? Alultervezett egy költségterv, ha az eredeti, vagy a módosított előirányzat összege alulmarad a tényleges kiadások összegéhez képest, és túltervezett, ha az előirányzatokat indokolatlanul nagy mértékben meghaladja.

A költségtervtől való eltérés pár millió Ft összeghatárig nem minősül nagy mértékű tervezési hiányosságnak, hiszen ekkora eltérést a Forint árfolyamingadozása is okozhat, de amint a későbbiekben látjuk, esetenként több száz millió Ft-os differencia is mutatkozik az előirányzatok és a ténylegesen felhasznált összegek között, amely viszont felfogható pénzügyi tervezési hibának. A továbbiakban szeretném áttekinteni, hogy a választási ciklusok során melyek voltak azok a sarokpontok, melyek adott esetben az elégtelen pénzügyi tervezés okozói voltak.

A választási költségek előzetes becslésével 1990-ben akkor találkozunk, amikor a Belügyminisztérium megpróbálja határozni, mekkora összeget kell elkülöníteni az országgyűlési választásra a Magyar Köztársaság 1990. évi költségvetésében. A közigazgatási reform alapján a Belügyminisztérium Választási Iroda lett a tervkészítésért a felelős. A terv elkészítése során a BMVI tájékozódott a tanácsoknál a személyi és a dologi kiadások szükségleteiről, ennek az eredménye volt az a 100 millió Ft-os tétel, amelyet a megkérdezettek a választással kapcsolatos költségként jeleztek.³⁵

³⁵ 1991/ V-38 ÁSZ jel. 3. oldal

A költségek megbecslése, azok összegzése után a Belügyminisztérium elkészítette az első és második fordulóra a ráfordítások részletes tervét. Összesen 450 millió Ft került megállapításra költségvetési fedezetként, 350 millió Ft az első, míg 100 millió Ft a második fordulóra. Az összes előirányzott költség kétharmad részét képezték a központi kiadások, a helyi, tanácsi feladatra 120 milliót szántak, egyéb költségekre pedig 27,2 millió Ft-ot.³⁶

A 450 millió Ft-os keretösszeget a választásokra felhasználták, továbbá a választások finanszírozására igénybe kellett venni egy, a Minisztertanács által jóváhagyott 100 millió Ft-os pótkeretet. Ezen pótkeret felhasználásának indoka a teljeskörű ismételt választás volt, mivel ezzel szemben a költségek tervezésekor 50%-os újraválasztást feltételeztek. A 100 millió Ft-os pótkeret számottevő része, 72,8 millió Ft a helyi, tanácsi feladatok többletköltségeit fedezte, másik része pedig a központi feladatokat támogatta.³⁷

Az 1990-es alultervezés okai egyértelműen a tapasztalatlanság, a korábbi tervezési ismeretek hiánya volt. A BMVI a költségek becslésekor a tanácsoknál tájékozódott, ezzel együtt viszont rosszul mérte fel a támogatásokra szükséges összeget, hiszen a korábbi 120 millió Ft-os támogatás mellé szükség volt még majdnem 73 millió Ft-ra. Jellemző volt a tanácsok részéről az a szemlélet, hogy próbáltak minél magasabb összegű támogatáshoz jutni, s tették ezt megalapozatlanul, részletes információk nélkül.³⁸ Az ÁSZ kimutatása is ezt támasztja alá: a dologi kiadások a módosított előirányzati összegben belül maradtak, míg a személyi kiadások a már jelentősen megnövelt előirányzatot is meghaladták. Mind központi, mind helyi szinten nem tudtak megfelelni a költséghatékony eljárás elvének, a közpénzzel nem tudtak takarékosan gazdálkodni.³⁹

1994-ben valószínűleg a korábbi tapasztalatok hasznosításának is betudhatóan – nem történt meg az előirányzat túllépése, mint 4 évvel azelőtt. Ezúttal enyhe mértékű túltervezésről érdemes beszélni. Az 1994-es költségvetés 1 384 millió Ft-ot különített el az országgyűlési képviselőválasztás céljaira.⁴⁰ Az elkülönített összegből ténylegesen 1 311 millió Ft került felhasználásra. A majdnem 73 millió Ft maradvány legnagyobb tétele az a csaknem 27 millió Ft-os összeg, amely a szavazólapok, nyomtatványok előállítási költségeinél jelentkezett.⁴¹

³⁶ 1991/ V-38 ÁSZ jel. 3. oldal

³⁷ 1991/ V-38 ÁSZ jel. 3. oldal

³⁸ 1991/ V-38 ÁSZ jel. 4. oldal

³⁹ 1991/ V-38 ÁSZ jel. 4. oldal

⁴⁰ V-1023/94 ÁSZ jelentés 10. oldal

⁴¹ V-1023/94 ÁSZ jelentés 12. oldal

Az előirányzati csoportosításban kimutatható, hogy a központi kiadásokban jelentkezett a maradvány nagyobb része, vagyis több, mint 40 millió Ft (8,2%), a helyi és területi feladatok körében közel 20 millió Ft-os (3,1%) volt a maradvány.⁴²

Az 1998-as választás pénzügyi tervezéséről a KÖNYV Hivatal 1997 februárjában adott ki egy kormányzati előterjesztés tervezetét. Az akkori tervezésnél az 1994-es költségek inflációval növelt mértékét vették alapul, kiegészítve a választási szakmai kabinet döntéseinek figyelembevételével. A választások költségigényét ekkor 5,2 milliárd Ft-ra becsülték.⁴³

A később említett informatikai fejlesztésről, annak költségigényéről nem adott információt a tervezet. A következő tervezet, mely a Pénzügyminisztériummal és az Igazságügyi Minisztériummal való egyeztetés után íródott, már 4,0 milliárd Ft keretösszeget tartalmazott.⁴⁴

Az 1998-as parlamenti választásra a központi költségvetés 3 853 millió Ft-ot biztosított. Ismét elmondható, hogy a választáshoz köthető tervezés – lebonyolítás szabályszerűbb, megalapozottabb volt, mint 4 évvel azelőtt. Mindezek ellenére egy igen jelentős túltervezésnek lehetünk tanúi, amely főleg a rendkívül költségigényes informatikai fejlesztések számlájára írható. Az informatikai fejlesztések nem csak a választás igényire voltak tekintettel, hanem a választásokat követően is felhasználásra kerültek a beszerzett eszközök.⁴⁵

A 2002. évi választás pénzügyi tervezése már 2000. évben megkezdődött, s az Országgyűlés a 2001-2002-es költségvetés jóváhagyásakor meghatározta a BMKH részére a parlamenti választásokra fordítható pénzügyi forrás összegét. Mindez azért is volt célszerű, mert a szükséges közbeszerzési eljárásokat így volt idő lefolytatni.⁴⁶ A fentebb említett BMKH költségvetése a választásra 6370,7 millió Ft-ot tartalmazott.⁴⁷ A szerv költségvetési beszámolót készített el a választást követő 60 napon belül, amelyben beszámolója szerint az országgyűlési választás 5405,2 millió Ft-os ráfordítással zajlott le.⁴⁸

⁴² V-1023/94 ÁSZ jelentés 13. oldal

⁴³ 9920-as ÁSZ jelentés 9. oldal

⁴⁴ 9920-as ÁSZ jelentés 9. oldal

⁴⁵ 9920-as ÁSZ jelentés 5. oldal

⁴⁶ 0325-ös ÁSZ jelentés 7. oldal

⁴⁷ 0325-ös ÁSZ jelentés 8. oldal

⁴⁸ 0325-ös ÁSZ jelentés 10. oldal

A pénzügyi tervezést ismét nem sikerült a hiánytalan módon elvégezni, hiszen a korábbi évekénél nagyobb volumenű, közel egyharmados túltervezést tapasztalhatunk. Az előirányzatok ilyen mértékű elnagyolásáért többek között az informatikai és a nyomdai, szállítási kiadások helytelen becslése tehető felelőssé. Ezen kívül a választás első fordulójának sikeressége miatt 45 egyéni választókerületben a második forduló nem került megrendezésre, így a tervezett kiadások részleges megtakarításáról beszélhetünk. A túltervezéshez hozzájárult még, hogy a választási feladatokat végző munkatársak részére a személyi jellegű, normatív díjazás átlag 40%-os növelése volt tervbe véve, amely végül nem valósult meg.⁴⁹

A 2006. évi választások pénzügyi tervezési munkálatai a 2004. év második félévében kezdődtek meg, ekkor egy 10 milliárd Ft-os keretösszeg került a BMKH részére meghatározásra, melyben az országgyűlési mellett az önkormányzati választások fedezete is szerepelt.⁵⁰ Az eredeti költségterv háromszor változott, végül a parlamenti választásra az országgyűlési határozatok alapján 6510 millió Ft került meghatározásra. Az elszámolások alapján a módosított előirányzat összege 6657 millió Ft volt. A feladatsoros elszámolások szerint a teljesített kiadások összege 5405 millió Ft-ra rúgott, ami 1252 millió Ft-os maradványt és 81%-os teljesítést jelent.⁵¹

A kiadások túltervezését az alacsonyabb összegű teljesítés, valamint a választási nyomtatványoknál, szolgáltatásoknál történt megrendelés elmaradások is okozták.⁵² A másik tényező, melyet tekintve a tervezés hiányos volt, az az informatikai rendszerek, eszközbeszerzések és üzemeltetési költségek. Mindezek tervezésénél a 2002. évi választások, valamint a 2004. évi Európai Parlamenti választások költségigényét vették alapul. A végrehajtás alapján 512 millió Ft értékű előirányzat-maradvány jött létre ezen a területen, amely 26%-os túlbiztosítást jelent.⁵³

A 2010. évi választás szervezési és lebonyolítási feladatait a 2008-ban megalakult Önkormányzati Minisztérium vette át. Aválasztás költségtervét az OVI vezetője a KEKKH elnökével egyetértésben készítette el, melyet az önkormányzati miniszter jóváhagyott. A tervezet 7125 millió Ft összkiadást irányzott elő a választások két fordulójára. Az eredeti előirányzat összege a több végrehajtott átcsoportosítás miatt nem változott.

⁴⁹ 0325-ös ÁSZ jelentés 7. oldal

⁵⁰ 0722-es ÁSZ jelentés 16. oldal

⁵¹ 0722-es ÁSZ jelentés 12. oldal

⁵² 0722-es ÁSZ jelentés 8. oldal

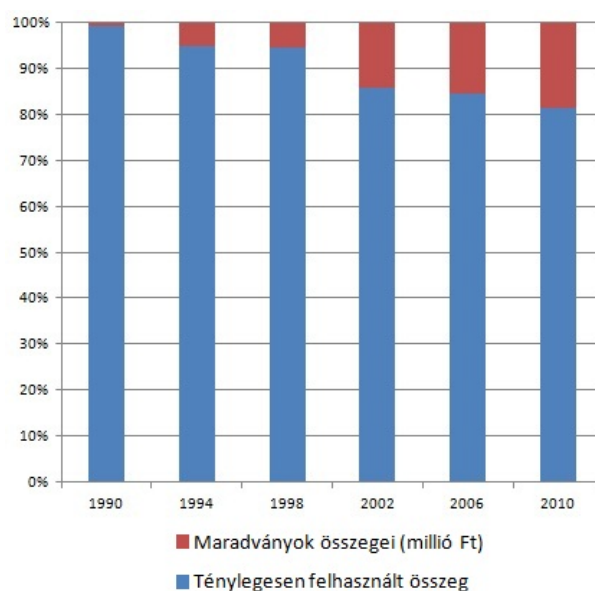
⁵³ 0722-es ÁSZ jelentés 12. oldal

Amint már említettem, lebonyolításra rendelkezésre álló eredeti előirányzat összege az átcsoportosítások miatt nem változott, azonban a lebonyolításra közel 5595,6 millió Ft került felhasználásra, vagyis nagy mértékű, 21,5%-os, 1529,4 millió Ft maradvány keletkezett.⁵⁴

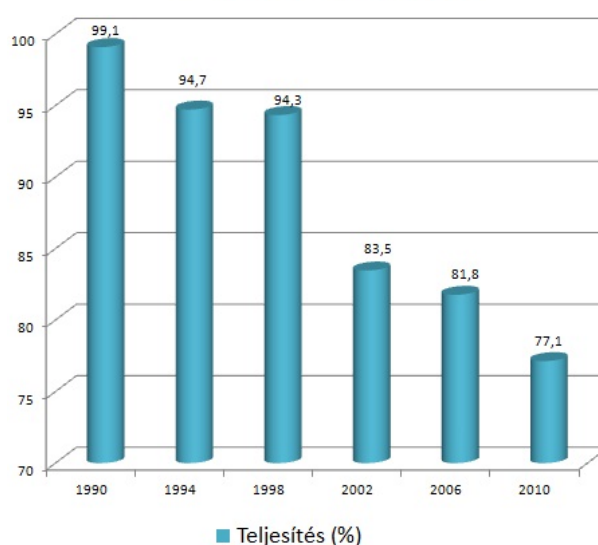
A maradvány ezúttal kis részét képezték az informatikai rendszerhez köthető kiadások körében jelentkezett túltervezések, hiszen az előirányzat-maradvány 35,7 millió Ft-os volt. Mindez összefüggésbe hozható egyfajta szemléletváltással, amely a rendszer kialakítását a már rendelkezésre álló és felhasználásra alkalmas eszközök figyelembevételével tervezte megvalósítani.⁵⁵

A választások elszámolásánál a KEKKH által kimutatott maradvány az önkormányzati választások lebonyolításához került.⁵⁶

Érdeemes megvizsgálni, hogy a maradványok az elmúlt 20 év során a választásokra előirányzott kiadások hány %-át foglalták el. Amint láthatjuk, az első három ciklusban az előirányzatok teljesítési indexe 95% körül mozgott, amely jónak mondható a 2002-ben kezdődő, nagymértékű túltervezéssel jellemezhető folyamathoz képest.



A teljesítési index azt mutatja meg, hogy az eredeti előirányzat összege hány %-ban került ténylegesen teljesítésre, vagyis a pénzügyi tervezés mennyire volt pontos a közelgő választások kiadásainak meghatározása tekintetében. Amint látható, helyenként rohamosan romló tendenciákkal találkozunk, ebből a szempontból a 2002. évi választásoknál látszik a legdrasztikusabb csökkenés.

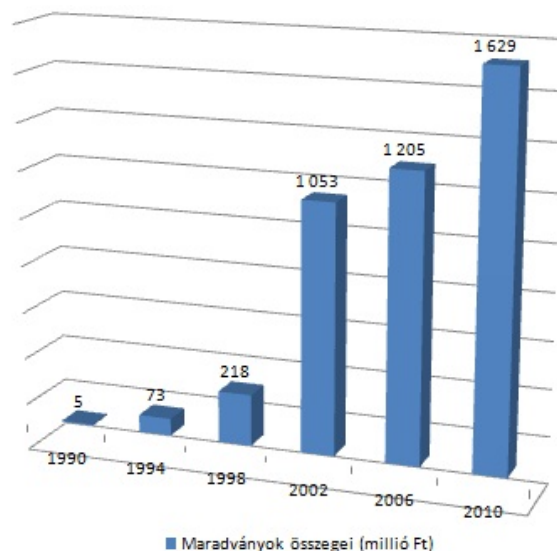


⁵⁴ 1272-es ÁSZ jelentés, 18. oldal

⁵⁵ 1272-es ÁSZ jelentés, 44. oldal

⁵⁶ 1272-es ÁSZ jelentés, 27. oldal

A maradványok összegeit külön grafikonon ábrázolva is megmutatkozik azok folyamatos növekedése, amely tendencia -amint fentebb említettem- eközben a teljesítési indexek folyamatos romlásával párosul. A maradványok nagy részét általában az elmaradások és az informatikai, ill. nyomdai kiadások teszik ki.



2. Informatikai fejlesztések

Az informatikai fejlesztések, s az ezekkel járó kiadások már a vizsgált időszak kezdetekor, 1990-ben jelen vannak, hiszen a számítástechnikai eszközök elengedhetetlen fontosságúak többek között a választás eredményeinek összesítésében és kiszámításában is. Az évek során az informatikai kiadások külön előirányzati csoporttá nőtte ki magát, ami nem csoda annak ismeretében, hogy a kétezres évek közepén már az összes teljesített kiadás két-harmadát az informatikai célokra költött pénzösszegek jelentették. A továbbiakban az informatikai fejlesztések végigvonulását szeretném felvázolni az 1990-től 2010-ig terjedő időszakban, 6 parlamenti választási cikluson keresztül.

Az 1990-es évek hazánk választási informatikai rendszere alapjainak megteremtéséről szól, hiszen a választások pénzügyi tervezésében, lebonyolításában érdekelt intézmények számítástechnikai eszközök, szakemberek híján voltak. A Belügyminisztérium Választási Irodája volt a felelős a számítógépes adatfeldolgozó rendszer programjainak (algoritmizálásának) törvényességéért, és kijelenthető, hogy szakmailag, számítástechnikailag nem voltak felkészülve a feladat ellátására.⁵⁷

Az 1990. évi választások tényleges kiadásain kívül egyéb költségvetési forrásokból került finanszírozásra a választóköri felszerelése számítógépekkel (80 millió Ft).⁵⁸

⁵⁷ 1991/ V-38 ÁSZ jel. 4. oldal

⁵⁸ 1991/ V-38 ÁSZ jel. 5. oldal

A dologi kiadások jelentős tételeként jelentkezett a szavazatösszesítés információrendszerének kidolgozása is, melyet a Számítástechnikai és Ügyvitelszervező Vállalat végzett a Belügyminisztériummal kötött szerződése alapján. A szerződés tárgyát a szavazás adatainak gyűjtésére és az összes szinten (egyéni, területi, országos) jelentkező adatokat rögzítő, feldolgozó, megjelenítő szoftver képezte. A programrendszer elkészülte után a BM kifizette a 6 millió Ft-os költséget, viszont a rendszert a választás folyamán használatba nem vette.⁵⁹

A választások szervezéséből hiányzott az egységes vezetés, erre is visszavezethető, hogy a konfliktusok a BM és az ÁNH között kezelhetetlenné váltak, mindez szerződésbontásához vezetett. A felek közötti véleménykülönbségek miatt került előnyös tárgyalási pozícióba a SZÜV, s így került elkészítésre a végül fel nem használt programrendszer.⁶⁰

Az Állami Népszámlánytartó Hivatal (ÁNH) vezetője levélben kért pótlólagos támogatást összesen majdnem 15 millió Ft értékben, mely összegek a kiegészítő számítástechnikai eszközök, személyi számítógép bérletek, adatvédelmi kártyák és programrendszerek tételeket fedezték volna. Az ÁNH kérése a Pénzügyminisztériumhoz került, ahova később visszamenőlegesen nyújtotta be kiadásai végszámláját.⁶¹

Az informatikai szolgáltatásokra vonatkozó szerződés-rendszerről nem mondható el, hogy takarékosak és ellenőrizhetők lettek volna, az viszont igen, hogy költségbecslései bírálhatóak.⁶² A BMVI munkájában csak esetenként, és részlegesen vett rész informatikai szakember. A Számvevőszék szerint az alábbi eset is ezt támasztja alá: A szavazatösszesítő számítógépeket távadat-feldolgozó hálózatba kötötték, amely kétségtelenül korszerű megoldásnak tűnt, ehhez képest az ezzel járó 20-30 millió Ft-os hardver-szoftver, üzemeltetési költség még csak mérlegelés tárgya sem volt.⁶³

Összesen 150 millió Ft értékben kerültek beszerzésre informatikai eszközök az 1990. évi választások biztosítására.⁶⁴

⁵⁹ 1991/ V-38 ÁSZ jel. 7. oldal

⁶⁰ 1991/ V-38 ÁSZ jel. 10. oldal

⁶¹ 1991/ V-38 ÁSZ jel. 9. oldal

⁶² 1991/ V-38 ÁSZ jel. 9. oldal

⁶³ 1991/ V-38 ÁSZ jel. 10. oldal

⁶⁴ 1991/ V-38 ÁSZ jel. 18. oldal

1994-ben a központi fejlesztések körében került sor a számítástechnikai eszközállomány fejlesztésére, mely fejlesztések az adatfeldolgozás biztonságát, gyorsaságát célozták meg. Hosszú távra gondolkodtak a döntéshozók, amikor kifejlesztettek egy több célra felhasználható számítógépparkot. 1990 óta folyamatosan fejlődött az informatika, s vele együtt a számítógépes adatfeldolgozás, összesítés, eredménymegállapítás rendszere is. A folyamat egy összekapcsolt országos hálózat kialakulása felé vezetett. A rendszerben országosan történt az adatfeldolgozás, a területi és országos egyéni választókerületekben az összesítés, az összesített adatok pedig lehetőleg a településeken számítógépre felvitt és összesített adatok voltak.⁶⁵

Az 1994. évben megrendezett választás érdekében összesen 172,2 millió Ft értékű fejlesztés ment végbe: a központi összesítéshez több, mint 60 millió Ft értékben számítástechnikai gépeket vásároltak, a területi összesítéshez szintén erre volt szükség. A beadott igénylések alapján 50%-os támogatással 119 város részére számítógép lett biztosítva, és az OEVK-ekhez kapcsolódó településeken 300 körjegyzőség részére, valamint az igénylést benyújtó települések részére 221 db. PC-t vásároltak.⁶⁶

A különféle hardver- és szoftverelemek beszerzése pályázatok kiírásával történt, melyek gyakran jogsértőek voltak bizonyos objektív okok miatt, amelyek főleg a választási törvény és a választás pénzügyi fedezetéről rendelkező jogszabály késői megjelenése miatt álltak fenn. A számítógép-beszerzésekről érdemes elmondani, hogy összességében a piaci árakhoz viszonyítva reális áron lettek vásárolva, viszont a PC-vásárlás esetében célszerű lett volna a pályáztatás az árak mérséklése érdekében.⁶⁷

A szoftverek tekintetében is nagyobb változások mentek végbe az előző ciklus óta. A választáshoz meghirdetett szoftver pályázat 17 témakörre terjedt ki, többek között a szavazás előzetes és végleges eredményeiről szélesebb körű tájékoztatást, nyomtatványellátás rendszerének számítástechnikai kialakítását, elszámolás ellenőrzésére alkalmas rendszer kidolgozását is tartalmazták a pályázatok.⁶⁸

⁶⁵ V-1023/94 ÁSZ jelentés 20. oldal

⁶⁶ V-1023/94 ÁSZ jelentés 21. oldal

⁶⁷ V-1023/94 ÁSZ jelentés 22. oldal

⁶⁸ V-1023/94 ÁSZ jelentés 22. oldal

A számítástechnikai fejlesztések jellemzésekor fontos megemlíteni, hogy azok nem csak a parlamenti választások igényeit fedik le, hanem pl. a szoftverek kisebb változtatásokkal jól használhatóak adott esetben az önkormányzati választások megrendezésekor is. Így történt néhány esetben ez 1994-ben is. De nemcsak a többi választás céljaira használhatóak fel a végrehajtott informatikai fejlesztések, hanem más állami-önkormányzati feladat megvalósítását is szolgálhatják a továbbiakban. Az 1994-es választások után az adott hardver és szoftverelemek az államháztartási információs rendszert tették korszerűbbé, gyorsabbá.⁶⁹

A fenti gondolatmenet jelen volt az 1998-as választások informatikai kiadásainak tervezésekor is. Bár a tervezet minden eddiginél nagyobb pénzüsszeget szánt a fejlesztésekre, azok az akkor még részletesen nem kidolgozott „okmány” projektet is figyelembe vették, amely 1999-ben indult.⁷⁰ Az „okmány” projekt miatt a helyi és kisebbségi önkormányzati képviselők választására 34 települési önkormányzat lett a választókerületi székhely szintű településekkel azonos informatikai fejlettségi szinten. A felszerelt 34 település ilyen színvonalú felszerelését nem a választások megrendezése tette szükségessé.⁷¹

Az országgyűlési és egyéni választókerületi szint informatikai fejlesztére vonatkozó tanulmány a fejlesztések irányvonalát 5 féle változatban határozta meg, ezek közül a legköltségesebb került megvalósításra, mindez forrásbőségre utal.⁷²

A normatívákon kívül az OVI vezetője működési és felhalmozási célra további támogatást biztosított a választási irodáknak, önkormányzatoknak ISDN vonalak vásárlására, PC Hotline-ra, valamint informatikai fejlesztésekre.⁷³

Az informatikai eszközökhöz az önkormányzatok részben ismét a központi közbeszerzésből juthattak, részben az átadott pénzeszközök felhasználásával. Ennek eredményeképpen egy olyan vegyes tulajdonú eszközrendszerrel beszélhetünk, amely nehezen áttekinthető. A személyi számítógépek a KÖNYV Hivatal tulajdonát képezték, így átadott eszközként használták az önkormányzatok, míg a szerverek, szalagegységek és szünetmentes tápok nagy része önkormányzati tulajdonban volt.⁷⁴

⁶⁹ V-1023/94 ÁSZ jelentés 23. oldal

⁷⁰ 9920-as ÁSZ jelentés 5. oldal

⁷¹ 9920-as ÁSZ jelentés 13. oldal

⁷² 9920-as ÁSZ jelentés 12. oldal

⁷³ 9920-as ÁSZ jelentés 15. oldal

⁷⁴ 9920-as ÁSZ jelentés 23. oldal

A korábbi évek szoftverei továbbfejlesztésre szorultak, hiszen azok ún. „sziget alkalmazások” voltak, vagyis nem képeztek egységes rendszert, hanem egy-egy részfeladatot láttak el. 1998-ban került kialakításra egy integrált rendszer, melynek a régi kisebb szoftverek képezték az alapját. A KÖNYV Hivatal kezelésébe tartozó hardverelemek az előző választási ciklus óta jórészt elavultnak bizonyultak, így a korábbi választásoknál alkalmazott eszközöket lecserélték.⁷⁵

A KÖNYV Hivatal az 1998. évi választásokat megelőző évben felmérte az 1994-ben központi forrásból vagy támogatással beszerezett szerverek használatát. Arra az eredményre jutottak, hogy a választáson kívüli használathoz a gépek nem rendelkeztek alkalmazói programokkal, így azok majdnem egésze használhatatlan volt (148 db gépből 121db). A gépek egy részét a TÁKISZ-ok begyűjtötték, és a választások óta használaton kívül tárolták. Az üzemben lévő 27 gépen térinformatikai, nyilvántartói, levelező, adó, könyvelő, iktató stb. alkalmazások futottak.⁷⁶

A TÁKISZ-okhoz telepítésre került szerverek, -melyeket szintén támogatással vásárolhattak meg- kezelésére bízott eszközök további hasznosítása sem volt zökkenőmentes, azok választáson kívüli használata ugyanis további fejlesztéseket igényelt. A gépeket szoftverfejlesztésre, iktatásra, levelezésre használták.⁷⁷

Össességében az 1998-as választásokhoz köthető fejlesztések nagy mértékben hozzájárultak a választási feladatok pontos ellátásán kívül a közigazgatási számítógép-hálózat modernizációjához. Az üzembe állított új eszközökkel felgyorsult a szerverek közötti kapcsolattartás, megbízhatóbbá váltak a belső számítógépes rendszerek is. Kiépült a számítógépes levelező-rendszer csomópontja, az internet elérésére is lehetőséget biztosítottak.

A választási információs rendszer 2002-ben tovább modernizálódott, ami nem csoda ismerve a számítástechnika mindenkor rohamos fejlődését. A BMKH az informatikai rendszert az okmány projekt kapcsán kialakult infrastruktúrára alapozta, azt korszerűsítette és továbbfejlesztette.⁷⁸

⁷⁵ 9920-as ÁSZ jelentés 36. oldal

⁷⁶ 9920-as ÁSZ jelentés 36. oldal

⁷⁷ 9920-as ÁSZ jelentés 37. oldal

⁷⁸ 0325-ös ÁSZ jelentés 21. oldal

A 2002-es év fordulópont abban a tekintetben, hogy a TÁKISZ-októl a választásokkal kapcsolatos informatikai feladatokat a megyei közigazgatási hivatalok vették át, a TVI-k pedig a választási informatikai feladataikat immár a közigazgatási hivatalokon keresztül látták el. Az informatikai rendszer felépítése a többi téren az előző választásokhoz volt hasonló.⁷⁹

A választások informatikai rendszerét korszerű módon három rétegre bontva alakították ki, ezek voltak a munkaállomások, a központi alkalmazás és az adatbázisszerverek.⁸⁰ A választási szoftver-rendszer fejlesztése is napirendre került, ennek keretében új programrendszereket illesztettek a VIR-be.⁸¹

Új elemként jelent meg az informatikai tervezésben a Választási Információs Rendszer informatikai biztonságának megteremtése iránti igény, amely miatt biztonsági politikát és szabályzatot készítettek. Mindezek elvei között szerepelt a belső hálózat behatolás elleni védelme, adatok védelme, működésképeség és folytonosság fenntartása, fizikai hozzáférés-védelem. A BMKH egyéb szolgáltatásként igényelte hacker-elhárító szolgáltatást.⁸²

A másik újítás, amely a választásokban az informatika egyre nagyobb térnyerését támasztja alá, az a help-desk (segítő) szolgáltatás, amely szükség esetén segíti az egyént a rendszer megismerésében. Létrejött szolgáltatásként a hot-line szervizszolgálat, amely adott esetben segíthetett volna elhárítani a rendszer hibáit.⁸³

A VIR egy fontos alrendszeréről, a választási pénzügyi információs rendszerről szintén érdemes szót ejteni. A BMKH által irányított rendszer a választási kiadások rendeletekben előírt feladat típusú elszámolását tette lehetővé. A rendszer a BMKH és a különböző szinten elhelyezkedő választási szervek között közvetlen számítógépes kapcsolatot létesített, s emiatt alkalmassá tette a pénzügyi adatok bevitelére, adattovábbításra, feldolgozásra, valamint az ellenőrzésre is.⁸⁴

⁷⁹ 0325-ös ÁSZ jelentés 21. oldal

⁸⁰ 0325-ös ÁSZ jelentés 21. oldal

⁸¹ 0325-ös ÁSZ jelentés 22. oldal

⁸² 0325-ös ÁSZ jelentés 22. oldal

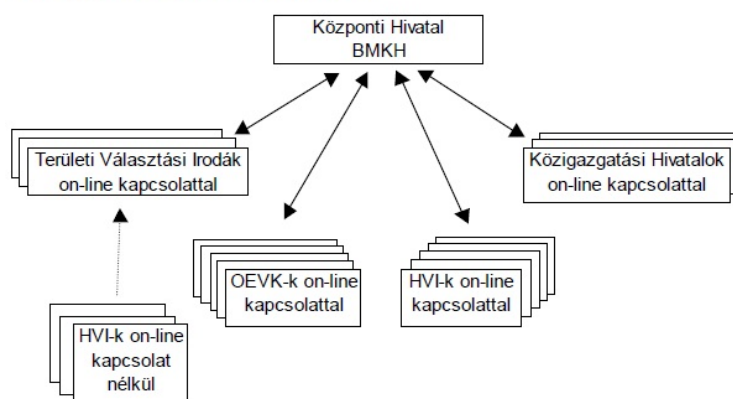
⁸³ 0325-ös ÁSZ jelentés 22. oldal

⁸⁴ 0325-ös ÁSZ jelentés 22. oldal

A választások pénzügyi információs rendszerének felépítése

A látható, az ÁSZ 2002-es jelentésében található ábra hűen mutatja be a választási információs rendszer felépítését.

Országgyűlési képviselő választásnál



Az 1998-as és 2002. évi választások, ha informatikai fejlesztéseket vesszük figyelembe, mozgalmas éveknek mondható, hiszen a legnagyobb, rendszer-szintű fejlesztések ezen két ciklus alatt zajlottak le. Mindez az országgyűlési választások teljesített kiadásaira is rányomta a bélyegét, hiszen ezen két évben az informatikai többletkiadások miatt mintegy 1,3-1,7 milliárd Ft-tal többel terhelte meg a költségvetést, mint az azt megelőző parlamenti választások.⁸⁵

A 2006. évi választások informatikai tervezésénél egyrészt a 2002-es értékeket kezelték bázisadatként, másrészt figyelembe vették a 2004. évi EP választás tapasztalatait is. Az 1998-on és 2002-n végigvonuló fejlesztések eredményein alapulva, a már meglévő és felhasználható eszközök figyelembevételével tervezték meg az informatikai költségeket. A meglévő szoftver és hardver eszközök használatán kívül indokolt esetekben bérelték a szükséges berendezéseket.⁸⁶

Az informatikai kiadásokra felhasznált pénzösszeg 2006-ban 1982 millió Ft-ot tett ki, mely az országgyűlési választás teljes kiadásának 36,6%-a volt. Az informatikai kiadások tervezése 25,8%-os túlbiztosítást mutatott, amely 512 millió Ft előirányzat-maradványt eredményezett.⁸⁷

⁸⁵ 0722-es ÁSZ jelentés 5. oldal

⁸⁶ 0722-es ÁSZ jelentés 41. oldal

⁸⁷ 0722-es ÁSZ jelentés 41. oldal

A 2010-es választások informatikai feladatainak tervezéséért, azok végrehajtásáért egyaránt a KEKKH volt a felelős, az általa üzemeltetett rendszert, az IVSZR-t kellett alkalmazni. A választáshoz készített informatikai koncepció az informatikai követelményeket a meglévő struktúrából kiindulva képzelte el, hiszen a 2006. évi választás és a 2009. évi EP választás infrastruktúrája is adott volt. A koncepció, mely az informatikai tervezést áthatotta, a költséghatékonyság, takarékoság volt, ennek megfelelően az erre vonatkozó költségvetés kisebb mértékű infrastruktúrabővítéssel számolt.⁸⁸

A megtakarítási szándék ellenére azonban szükség volt a meglévő rendszerek, az IVSZR, VÜR fejlesztése, a biztonság növelése, és bizonyos eszközök bővítése-megújítása is.⁸⁹

A 2010-es választás informatikai kiadásai 1793,3 millió Ft-ot öleltek fel, az előirányzat maradvény ezúttal nagyon ki mértémű, 1,9%-nyi volt. A KEKKH teljesített központi kiadásainak 67,2%-át tették ki az informatikai ráfordítások. A megelőző ciklushoz képest 9,7%-kal csökkentek az informatikai kiadások.⁹⁰

Az informatikai fejlesztések irányvonalát, és az ahhoz kapcsolódó kiadások folyamatát figyelemmel kísérve látható, merre tart a választásokat kiszolgáló rendszer fejlődése. Az informatika világában egy permanens fejlődés tapasztalható, ehhez igazodik 4 évente a választási informatikai rendszer is. A mai struktúra gerincét az 1998-ban és 2002-ben lezajlott nagy volumenű fejlesztések adják, noha az azóta eltelt két ciklus is fejlesztett a kor elvárásainak megfelelően. Megjelentek azok a 21. századi szolgáltatások, amelyek a közszférába is beemelik a magánszféra versenyképességét, és a szolgáltatás minőségét helyezik az előtérbe. Az informatikai fejlesztések azért is voltak és lesznek is fontosak nem csak a választásokban részt vevő szervezeteknek, hanem a többi intézménynek is, mert mint láttuk, azok nem csupán a választások idejére hatnak ki, hanem időről-időre megújítják a közintézmények eszközállományát is. Véleményem szerint az elkövetkezendő ciklusokban a választási informatikai rendszer nagy mértékű megújítása nem fog megtörténni, hiszen az egyelőre nem is szükséges, kisebb mértékű modernizáció végbe fog menni, mint ahogyan a 2006. és 2010. években is láthattuk. A technológia fejlődésével egyre nagyobb szerepet kap az informatikai biztonságpolitika kérdésköre, és a rendszer ügyfél/ügyintézőbarát jellege is erősödni fog.

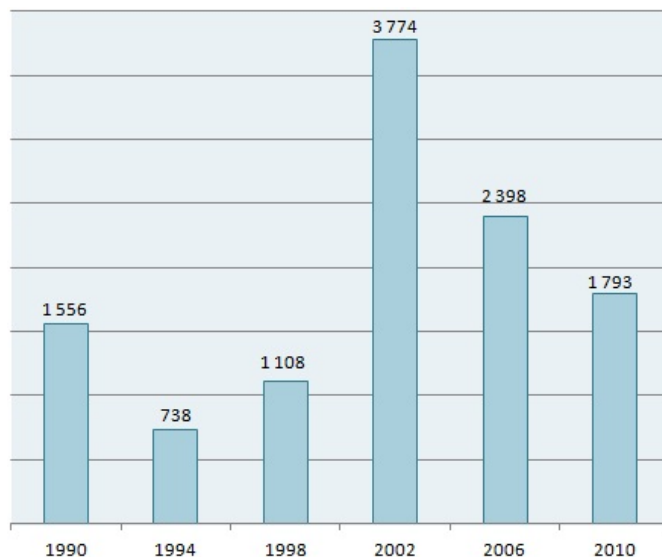
⁸⁸ 1272-es ÁSZ jelentés 44. old

⁸⁹ 1272-es ÁSZ jelentés 44. old

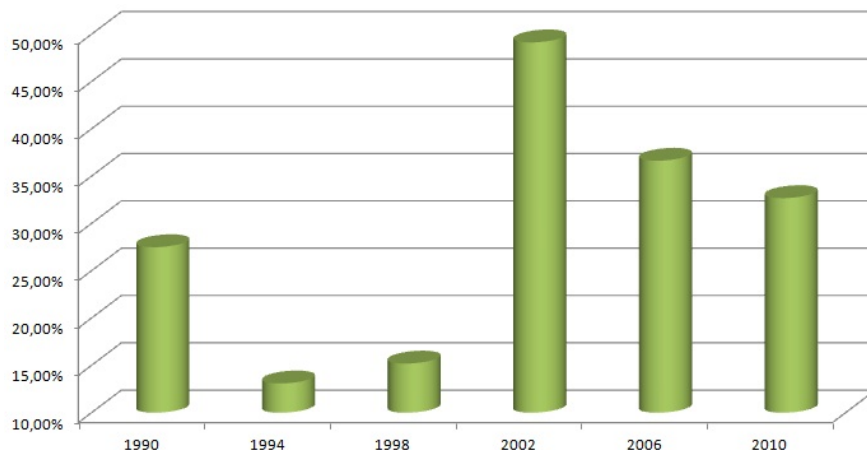
⁹⁰ 1272-es ÁSZ jelentés 44. old

A készített diagram azt mutatja meg, hogy a választási években a 2010-es árfolyamszinten számolva mekkora összeget jelentettek az informatikai kiadások.

A 2002. évi kiugró érték jól érzékelteti a választások informatikai rendszer-átépítésének költségigényességét.

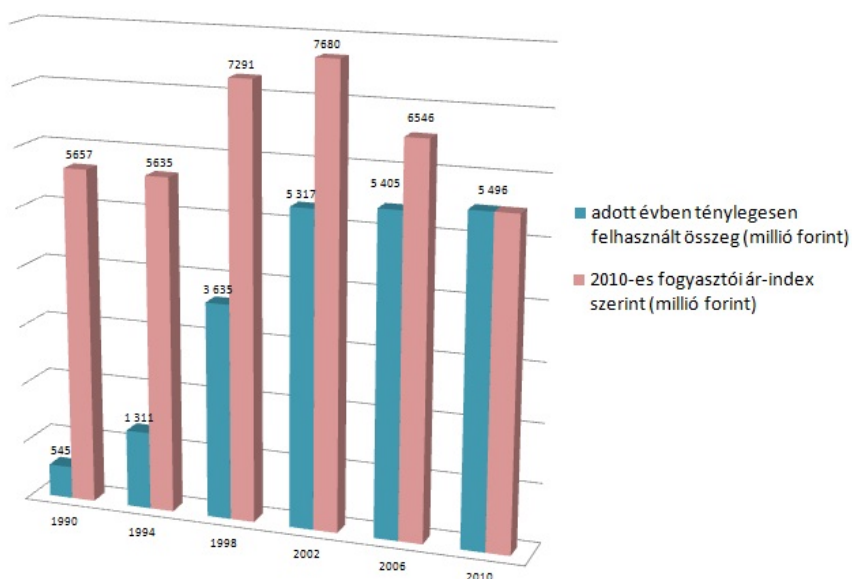


Az ábrán azt láthatjuk, hogy az adott választási években az összes, ténylegesen teljesített kiadás hány százalékát ölelte fel az informatikai célokra költött támogatás. A legnagyobb érték szintén a 2002-es évhez fűződik, az azt követő évek számai alapján az informatikai költségek 30% körüli stagnálása tűnik elképzelhetőnek a jövőre nézve.



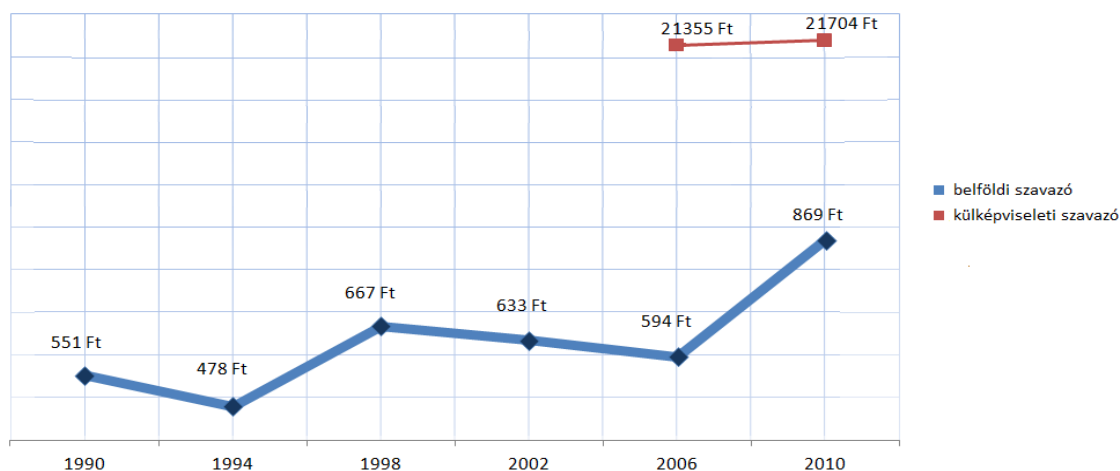
3. Tényleges kiadások a 2010-es árfolyamszint szerint

A ténylegesen felhasznált kiadások, s azok a 2010-es árfolyamindex alapján való ábrázolásával látható, hogy az adott választás lebonyolítására a 2010-es árakra átszámítva mekkora összeg került elköltésre.

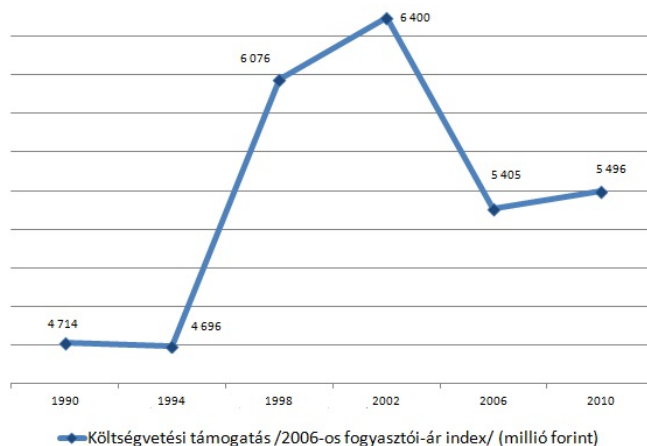
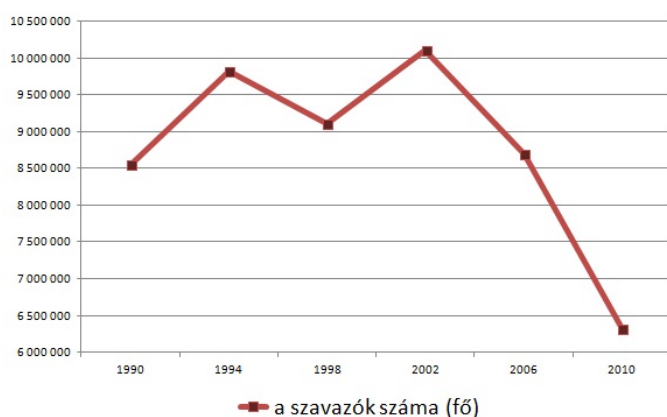


A diagram jól szemlélteti azt a hiperinflációt, amely magyarországon a vizsgált 20 év alatt, s főleg a '90-es évek elején végbement. A Forint 1990-es és 2010-es értéke között közel ezer százalékos differencia tapasztalható. Jól megfigyelhető az is, hogy az országgyűlési választásokra költött összeg nagyságrendileg nem változott a '90-'94-es értékekhez képest, az 1998-ban és 2002-ben tapasztalható kiemelkedő költségek a rendkívül költségigényes informatikai fejlesztések számlájára írható. A fejlesztések befejeződése jól láthatóan a kiadások csökkenését idézte elő, s a következő, 2006. évi választások lebonyolításánál ez közel 1 milliárd Ft-ot jelent. Természetesen nem lehet figyelmen kívül hagyni azt sem, hogy bár a tényleges kiadások összköltsége lényegében stagnál, a szavazók száma ehhez képest folyamatosan csökken.

4. Egy szavazóra jutó kiadás alakulása



Érdekes lehet felvázolni az országgyűlési választások egy szavazóra jutó kiadásának alakulását is, mely a mindenkor összes kiadás és a szavazáson megjelentek számának a hányadosa. Megfigyelhető, hogy a diagram meglehetősen szélsőséges értékeket mutat, hiszen a legnagyobb és a legkisebb összeg között 55%-os eltérés is tapasztalható. Ezt a nagy mértékű eltérést az összes teljesített kiadás és a szavazáson megjelent polgárok számának változása együttesen okozza.



A fent látható diagramok az egy szavazóra jutó kiadás alakulásának tényezőit szemléltetik. Az egy főre jutó kiadások nagyarányú megnövekedését jól láthatóan az okozza, hogy az évek során a szavazók száma drasztikusan lecsökkent, ezzel szemben a választások költségvetési támogatása nem esett hasonló mértékben.

	1990	1994	1998	2002	2006	2010
Választás kiadása (millió Forint) 2006-os árindex	4714	4696	6076	6400	5405	5496
Szavazáson megjelentek száma (fő)	8 553 200	9 825 434	9 106 640	10 109 461	8 703 849	6 324 126
Egy belföldi szavazóra jutó kiadás (Ft/fő)	551	478	667	633	594	869

A 2006. évtől működik a külképviseleti szavazás intézménye, így a külképviseleti szavazás kiadásai, és a külképviseleti szavazás lehetőségével élők száma is pontosan mérhető. Ezen két számadat hányadosával szintén kifejezhető az egy szavazóra jutó kiadás alakulása, melyet a vonaldiagramon szintén ábrázoltam. Jól észrevehető, hogy az egy belföldi szavazóra jutó kiadáshoz képest nagyságrendi, 2006-ban 35, míg 2010-ben 25-szörös különbség tapasztalható. Mindez magyarázható a külképviseleti szavazáshoz kötődő különböző utazási, szállítmányozási kiadásokkal és a napidíjhoz köthető többletkiadásokkal is.

Az egy külképviseleti szavazóra bontott összeg a belföldi szavazókra vonatkozó értékekhez hasonlóan növekedést mutat. Ez a jelenség ugyanannak a folyamatnak tudható be, mint a belföldi példában: bár a választásokat fedező pénzüsszeg csökken, a választásokon megjelentek száma még nagyobb visszaesést mutat.

5. A külképviseleti szavazás intézménye

A 2006-ban először, a Magyar Köztársaság külképviseletein lefolytatott választások pénzügyi tervezésének, lebonyolításának, valamint elszámolásának rendjét a Külügyminiszter 6/2006-os utasításában írta le. A Külügyminisztérium Gazdálkodási Főosztálya a választási feladatok végrehajtásához pénzügyi tervet készített, melyben a saját forrás és egyéb támogatás nem szerepelt. Az országgyűlési választásokra tervezett 6510 millió Forintból a külképviseleti szavazás 262,5 millió Ft-ot tett ki. A külképviseleti választásra ténylegesen felhasznált összeg 233,8 millió Ft volt. A külképviseleti szavazás lebonyolítására költött összeg 2006-ban az összes kiadás 4%-át adta.⁹¹ A szavazásra megjelentek száma az első fordulóban 6679 fő, a másodikban 4269 fő volt.⁹²

A külképviseleteken összesen majdnem 60 millió Ft általános költséget számoltak el, mely az összes költség több, mint negyedét jelentette. Az egy szavazóra jutó általános költség ezer, és 106 ezer Ft között mozgott. Az elszámolások alátámasztására az előírtak ellenére belső bizonylatot nem készítettek.⁹³

A névjegyzékek és a szavazólapok nyomtatásához szükséges eszközök (választási helyeken két speciális nyomtató) beszerzésére, üzemeltetésére A Külügyminisztérium 21 millió Ft támogatás értékű felhalmozási pénzeszközt kapott.⁹⁴

A Külügyminiszter már fentebb említett, 6/2006-os utasítása biztosította a kiutazó, futárszolgálatot ellátó Külképviseleti Választási Iroda vezetőjének a „business C osztályú repülőjeggyel” való utazás lehetőségét. A választás ideje alatt szintén hatályos, 131/1997-es Kormányrendelet viszont az állami vezetői juttatások jogosultsági feltételeiről azt írja, hogy a turista osztállynál magasabb komfortfokozatú jegyre a kormány tagjai és az államtitkár, helyettes államtitkár, illetve a fentebb leírt juttatásban részesülő személyek jogosultak.⁹⁵

⁹¹ 0722-es ÁSZ jelentés 8. oldal

⁹² 0722-es ÁSZ jelentés 44. oldal

⁹³ 0722-es ÁSZ jelentés 11. oldal

⁹⁴ 0722-es ÁSZ jelentés 40. oldal

⁹⁵ 0722-es ÁSZ jelentés 11. oldal

A fentiek alapján tehát elmondható, hogy a Külügyminiszter utasításában megnevezett tisztségviselőkre vonatkozó utazási feltételek ellentétben álltak a fentebb szintén hivatkozott kormányrendelettel. A business C osztályú utazás lehetőségét a KüVI vezetői az Európán túli, 4 órai utazási időt meghaladó úti cél esetén igénybe vették. A magasabb komfortfokozatú repülőjegyek átlagára a turista osztályénak kettő – ötszöröse volt.⁹⁶

A 2010-ben másodízben volt lehetőség az országgyűlési választásokon belül külképviseleten leadott szavazattal voksolni. A KüM külképviseleti feladatainak végrehajtásához feladatonkénti bontásban pénzügyi feladattervet készített, melyben - a KüM részére előirányzott összegnél 2,2 millió Ft-tal kevesebb -, 175 millió Ft szerepelt a kiadások tervezett összegeként. A feladattervben saját forrást a KüM nem tervezett, ennek ellenére a személyi juttatásokra 3,4 millió Ft-ot fizettek ki saját forrásból.⁹⁷ A pénzügyi fedezet biztosítására – az ÖM rendeletnek megfelelően – az Önkormányzati Miniszter és a KüM államtitkára kötötte meg a meghatározott megállapodást. Az ez alapján a KüM-öt megillető 175 millió Ft előirányzatot határidőn belül a KüM részére átcsoportosították.⁹⁸ A 2010-es választás külképviseleti lebonyolítása a választás költségeinek 3,1%-át tette ki.

Mint az országgyűlési képviselő választások esetében általában, úgy a külképviseleti lebonyolításhoz köthető tervezésben is jelen van a túltervezés gyakorlata. A KüM-nél a dologi kiadások teljesítési indexe csupán 66%-os volt (135,4 millió Ft volt előirányozva, ebből 89,2 millió volt a tényleges felhasználás). A megtakarítás KüM Gazdasági Főosztály dologi kiadásainál, a külképviseleti általános költségeknél és a KüVI tagok utazási költségeinél jelentkezett.⁹⁹

⁹⁶ 0722-es ÁSZ jelentés 11. oldal

⁹⁷ 1272-es ÁSZ jelentés 11. oldal

⁹⁸ 1272-es ÁSZ jelentés 12. oldal

⁹⁹ 1272-es ÁSZ jelentés 15. oldal

III. A közpénzekkel való gazdálkodás

Az Állami Számvevőszék 2007-ben, A közpénzügyek szabályozásának tézisei-című tanulmányában fogalmazta meg gondolatait a közpénzügyek szabályozásának akkori helyzetéről, s egy újfajta szabályozás szükségességét vázolta fel.

Mint az országgyűlési képviselők pénzügyi tervezését, lebonyolítását, úgy a közpénzügyek kezelését is érdemes a rendszerváltástól fogva szemlélni. Hazánk hatalmas küldő és belső adósságállományának nagy részét akkor örökölte. Az 1990-es évek elején az ország pénzügyi instabilitása rendkívüli mértéket öltött, a forint elértéktelenedése szintén nyomon követhető dolgozatomban a választásokra fordított pénzeszközök egymást követő ciklusokban való ábrázolásakor, s azok 2010-es árfolyamindex szerinti áttekintésekor. Az ország nehézkes konszolidációja után ismét teret nyert az állami túlköltekezés, amely különösen a választási években volt tetten érhető, s csupán átmeneti gazdaságélénkítő hatást hozott magával.¹⁰⁰

„Az évtized közepére a közpénzügyek rendezetlensége a gazdasági versenyképesség kerékkötőjévé vált, és gyengítette a fenntartható fejlődés alapjait.”¹⁰¹

-jelenti ki az ÁSZ tanulmánya, s hozzáteszi, hogy a közpénzügyek átfogó újraszabályozását látja szükségesnek. Ezen megállapítás párhuzamba állítható a parlamenti választások pénzügyi tervezésével is: új eszközökre, szemléletre van szükség.

Az újraszabályozás egyes elemeit, elveit a tanulmány tézisek mentén írja le, én az általános parlamenti választásokra is vonatkoztatható momentumokat szeretném számba venni.

A Számvevőszék az új szabályozásnak kettős célt tulajdonít: közvetlen célja olyan szabályok, intézmények, technikai megoldások használata, melyek átláthatóbbá, kiszámíthatóbbá és kiváltképp hatékonyá teszik a közpénzekkel való gazdálkodást a nemzetgazdasági, önkormányzati, intézményi szinten. A választások tervezésekor-lebonyolításakor is mindhárom szint képviselteti magát. Az új szabályozás végső célja a közpénzügyi rendszer jobb működése, a pénzügyi egyensúly, s az ebbe vetett bizalom kell legyen. Mikor mindezek a feltételek teljesülnek, nőhet a versenyképesség, s létrejönnek a fenntartható fejlődés külső és belső feltételei.¹⁰²

¹⁰⁰ A közpénzügyek szabályozásának tézisei (2007 ápr.) 5. oldal

¹⁰¹ A közpénzügyek szabályozásának tézisei (2007 ápr.) 5. oldal

¹⁰² A közpénzügyek szabályozásának tézisei (2007 ápr.) 5. oldal

Hogyan tud a Számvevőszék közreműködni az új szabályozás kialakításában?

Az ÁSZ ellenőrzései (esetünkben a választásokra költött pénzeszközök felhasználását vizsgáló utólagos jelentések), törvényjavaslatok, zárszámadásai során olyan tapasztalatokat szerez, melyek a legtöbbször javasolják az aktuális szabályozások korszerűsítését. Az ÁSZ tézisei megalkotásakor hatáskörén belül arra törekedett, hogy szakszerű segítséget tudjon nyújtani egy új szemlélettel bíró és átfogó törvényi szabályozás előkészítéséhez.¹⁰³

A tézisek nem az államháztartási törvény megújítását szorgalmazzák, hanem a közpénzügyekét. A közpénzügyi szabályozás hatálya ugyanis kiterjed a közpénzekkel gazdálkodó, de államháztartáson kívüli szervezetekre is. Az elmúlt néhány év hazai és nemzetközi tapasztalata, hogy a közfeladatok ellátásában egyre jobban részt vesznek az államháztartáson kívüli szervezetek. Az ÁSZ ellenőrzései azt támasztották alá, hogy *„a közpénzek elfolyásának ott a legnagyobb a veszélye, ahol a köz- és a magánszektor érintkezik.”* Ezért is szükséges nem csak az államháztartást, hanem a közpénzeket felhasználó szervezeteket is az új szabályozásba bevonni.¹⁰⁴

A közpénzek fogalmának kiterjesztő értelmezése szintén szükségszerű, hiszen a közjogi bevételeken kívül ide tartozik még a közszolgáltatáshoz történő hozzájárulás, az állami vagyon pénzeszközben megtestesülő része, s minden közvagyon-hasznosításból származó bevétel.¹⁰⁵

A tézisek legfontosabb mondanivalói a közpénzügyi menedzsmenttel kapcsolatban a gazdálkodás szilárd elvi alapokra való helyezésének szükségessége, illetve a hazai jogrendszer információtechnológiai fejlődéshez való felzárkózása, mely ez EU által kidolgozott standardok alkalmazását jelenti. A tanulmány javaslatot tesz az új szabályozás Alkotmányban való rögzítésére is.¹⁰⁶

Az 1949. évi XX. törvény, s annak módosításai a közpénzekkel való gazdálkodásról, annak szabályairól a különböző szervek jellemzésekor ad információt, pl. A II. fejezetben az Országgyűlés jogkörébe utalja, hogy az megállapítsa az államháztartás mérlegét, jóváhagyja az állami költségvetést és annak végrehajtását. A VI. fejezetben az Állami Számvevőszéket, mint az Országgyűlés pénzügyi-gazdasági ellenőrzési szervét nevesíti, majd a Magyar

¹⁰³ A közpénzügyek szabályozásának tézisei (2007 ápr.) 6. oldal

¹⁰⁴ A közpénzügyek szabályozásának tézisei (2007 ápr.) 6. oldal

¹⁰⁵ A közpénzügyek szabályozásának tézisei (2007 ápr.) 6. oldal

¹⁰⁶ A közpénzügyek szabályozásának tézisei (2007 ápr.) 8. oldal

Nemzeti Bankról, mint a Magyar Köztársaság központi bankjáról tesz említést. Az ÁSZ pénzügyi ellenőrzéssel kapcsolatos jogköreit a 32/C szakasz sorolja fel.

A 2012. január 1-jétől hatályos alkotmányunk, Magyarország Alaptörvénye „Az Állam” fejezete 36.-44. cikke szól a közpénzekről, azon belül is a költségvetésről és országunk közpénzügyekkel foglalkozó szervezetrendszeréről (MNB, ÁSZ, Költségvetési Tanács). Új alkotmányunk szintén az állami szervezetrendszeren, s az egyes intézmények feladatain belül tér ki a közpénzekkel való gazdálkodásra. Az Országgyűlés azon kívül, hogy megalkotja a központi költségvetést, nagy hangsúlyt kell fektessen az államadósság kezelésére is. A 37. cikk mond ki néhány alapelvet: a költségvetés célszerűségét, törvényességét, s a közpénzek eredményes, átlátható kezelését tűzi ki célul. A Magyar Nemzeti Bank, és az Állami Számvevőszék munkájával is külön cikk foglalkozik, s a Költségvetési tanács, mint törvényhozó tevékenységet támogató szerv is jellemzésre kerül.

A számvevőszék az intézményi reformok körében olyan megoldások alkalmazását szorgalmazza, amelyek a közpénzek kezelőit és felhasználóit felelős, átlátható gazdálkodásra közelezik. Ezen elv érvényesülése a legtöbb választási ciklusban a tervezésben, lebonyolításban részt vevő szervekre elmondható, hogy nem volt jellemző, gondoljunk csak az elszámolások körében történt mulasztásokra, vagy a nem megfelelő bizonylatokkal történő alátámasztásokra, melyek főleg a 90-es években voltak jellemzőek. A transzparencia és az elszámoltathatóság fontos részét képezi a korrupció elleni harcnak.¹⁰⁷

Az átláthatóság érvényesülését több eszköz is szolgálhatja, értelemszerűen a megfelelő törvényi szabályozás adja az elv működésének fundamentumát. Az átláthatóságot általánosságban leírva olyan folyamatokra lehet osztani, mint a költségvetési adatok egyértelmű indoklása, alátámasztása, a gyakorlatban érvényesítendő prioritások és a független ellenőrzés, elemzés. A nyilvánosság eszközeivel is ösztönözhető a magasabb színvonalú munkavégzés.¹⁰⁸

Az átláthatóság elvéhez szervesen kapcsolódik a nyilvánosság elve, mely a legnagyobb visszatartó erő lehet a felelőtlen gazdálkodás elkerülése érdekében. Biztosítéka annak, hogy a választások pénzügyi tervezése s annak végrehajtása tekintetében is (a

¹⁰⁷ A közpénzügyek szabályozásának tézisei (2007 ápr.) 11. oldal

¹⁰⁸ A közpénzügyek szabályozásának tézisei (2007 ápr.) 13. oldal

választásokon keresztül) érvényesülhessen a politikai felelősségrevonás, az elszámoltathatóság.¹⁰⁹

Az ellenőrizhetőség elvének érvényre jutása az országgyűlési képviselő választások során az ÁSZ utólagos ellenőrzésén keresztül történik meg, mely ellenőrzés eredményéről a Számvevőszék tájékoztatja az országgyűlést.

A Számvevőszék III. tézisében fejezi a teljesítményorientáltság, az előrelátás, és a fenntartható egyensúly elvének fontosságát. Az előrelátás megvalósulásához a tervezés korszerű technikáit kellene igénybe venni, mindez stratégiai szemléletet követel meg. Mindehhez kapcsolódóan kötelezővé válna jogszabályalkotás esetén a szakmailag kontrollált pénzügyi hatástanulmány benyújtása.¹¹⁰

A fenntarthatóság és egyensúly elve különösen kitüntetett értelmet nyer a választások tervezésének tükrében. Az elv akkor érvényesül, ha egy költségvetés (esetünkben a választásoké) kiszámítható, emellett a szűken vett napi politikai érdekek nem befolyásolják. Érdemes lenne a közpénzügyi rendszer egészen kívül az egyes alrendszerekre külön is költségvetési szabályok megalkotása.¹¹¹

A teljesség elvét az ÁSZ III. tézise indoklásában fejti ki: ez azt jelenti, hogy „*a közpénzekkel minden szereplőnek a legapróbb részletekig el kell számolnia*”. A teljesség elve vezethet el a részletesség elvéhez is. Ennek alkalmazása alatt azt értjük, hogy a döntéshozók és az adófizetők számára egyaránt megismerhetővé válnak a közpénzköltés részletei. Úgy gondolom, hogy az ÁSZ választásokra felhasznált pénzeszközökről szóló jelentéseinek a nyilvánossága ennek az elvnek az érvényre jutását erősíti.¹¹²

A valódiság elvének lényege, hogy a közpénzügyek rendszerében a bevételi-kiadási oldalon olyan tételek jelennek meg, melyek a tényleges forrást és a közfeladat-ellátással kapcsolatos pénzköltést jelentik. A hazai államháztartási gyakorlatban a kiadásokon kívül jelentős adótartalom is szerepel, mely némileg akadályozza az elv érvényesülését.¹¹³

Az ÁSZ 2007-es tanulmánya szerint az alkotmányból hiányzott a közpénzügyek rendszerszerű szabályozása.¹¹⁴ Véleményem szerint ezt a hibát az Alaptörvény részben kiküszöböli, hiszen a korábbinál részletesebben tartalmazza az államháztartás szintjeit, és a

¹⁰⁹ A közpénzügyek szabályozásának tézisei (2007 ápr.) 28. oldal

¹¹⁰ A közpénzügyek szabályozásának tézisei (2007 ápr.) 13. oldal

¹¹¹ A közpénzügyek szabályozásának tézisei (2007 ápr.) 13. oldal

¹¹² A közpénzügyek szabályozásának tézisei (2007 ápr.) 29. oldal

¹¹³ A közpénzügyek szabályozásának tézisei (2007 ápr.) 30. oldal

¹¹⁴ A közpénzügyek szabályozásának tézisei (2007 ápr.) 51. oldal

közpénzekkel is külön cikkekben foglalkozik. A költségvetés tartalmi elemeivel is foglalkozik, elfogadásának körülményei is részletezettek, ugyanakkor a zárszámadás elemeit nem tartalmazza.

Összességében új alkotmányunkban a közpénzügyek szabályozása hiányosságaival együtt is a korábbinál kielégítőbb mértékben van orvosolva, ami azért is fontos, mert ez hozzájárul az állampolgárok pénzügyi biztonságához. Mindezt azért lehet kijelenteni, mert többek között a költségvetéssel kapcsolatban lefektetésre került az állam eladósodottságának leküzdésére irányuló alapelv, s a közpénzügyek szabályozása is külön cikketet ölel fel.

IV. Az új választási rendszerrel járó változások

A következőkben azokat az elemeket szeretném sorra venni, amely tényezők az új választójogi, illetve választási eljárási törvényben kerültek megfogalmazásra, és első alkalmazásuk a 2014-es országgyűlési képviselő választásokra esik. Az új rendszer azon változtatásai lényegesek a jelen esetben, melyek nyilvánvalóan kihatnak a 2014. évi választások pénzügyi tervezésére és lebonyolítására.

A 2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról számos lényeges változtatást eszközöl, s ezek többsége kihat az általános parlamenti választások pénzügyi tervezésére, lebonyolítására.

Elsőként említendő, hogy a parlament képviselői létszáma a korábbi 386 fő helyett 199 főt fog számlálni, azaz a képviselőház létszáma majdnem a felére csökken. Mindez azért lényeges, mert a képviselők számának lecsökkenése a választókerületek (OEVK) számának esésével is jár. A korábbi 176 egyéni választókerület helyett 106 kerül kialakításra. Az új körzethatárok vitatásának politikai vonalától eltekintve tény, hogy az eddigi egy OEVK-re jutó 55 ezer lakos helyett várhatóan 94 ezer választópolgár fog egy választókerületre jutni, s ez választókerületi szinten komoly terhelésnövekedést hoz majd magával. A feladatok megfelelő ellátásához további munkaerő alkalmazása tűnik célszerűnek, így véleményem szerint a személyi kiadások és járulékaik tekintetében tényleges megtakarítás nem jelentkezik. Tudvalevő, hogy a közigazgatásban racionizálási célzattal végrehajtott létszámcsökkentés – intézményösszevonás könnyedén okozhat még a korábbi rendszerénél is nagyobb kiadást a költségvetés számára, ezért is gondolom, hogy a választókörzetek összevonása nem hoz magával valós megtakarítást.

A második, nem elhanyagolható újítás, hogy a kétfordulós rendszer helyett egy fordulóban lesz a választás lebonyolítva. Ha a pénzügyi tervezés oldaláról közelítünk, látható, hogy az egyfordulós választás jelentős megtakarítást eredményezhet, hiszen a második forduló lebonyolítására költött összeg az általam vizsgált 6 ciklus során kb. az első forduló költségeinek harmadát tette ki.

Az évek során kitűnik, hogy az első forduló eredménytelensége nagyarányú kiadásnövekedést okozhat (1990), ugyanakkor az első forduló eredményességének nem megfelelő megbecslése jelentős túltervezést is vonhat magával (2002). A második forduló elmaradása kicsit több, mint egymilliárd Forinttal csökkenheti a várható kiadásokat.

Az egyfordulós rendszer velejárója, hogy természetesen nem lesz eredményességi küszöb, tehát mindenhol az a jelölt szerzi meg a mandátumot, aki az érvényes szavazatok közül a legtöbbet kapta.

Az előzetes választói regisztráció intézménye: Az intézmény felállításának, működtetésének költségeit egyelőre nem lehet megjósolni, az viszont nyilvánvaló, hogy mit hoz magával, ez pedig a szavazók számának további csökkenése. A választás előtti 15. napig lehet majd előzetesen regisztrálni a szavazásra, és ez sok „bizonytalan” választópolgárt távol tarthat a szavazáson való részvételtől. Mivel az egyfordulós rendszer miatt nem lesz eredményességi küszöb, így a várhatóan kis részvételi arány sem fogja a választás eredménytelenségét okozni. A folyamatokat tekintve valószínűsíthető, hogy az egy szavazóra levetített kiadás az előző évekhez hasonlóan tovább nőhet.

A határon túl élő magyar állampolgárok is kapnak szavazati jogot, ők, akik magyarországi lakhellyel nem rendelkeznek, csak pártlistára adhatják le a voksaikat. Mindez a Külképviseleti Választási Irodák számára jelenthet a jövőben nagyobb terhelést. A 2006. évhez képest 2010-ben 25%-kal csökkent a külképviseleti szavazók száma, ez folyamat 2014-ben várhatóan megszakad. A külföldön élő magyarok száma a legutóbbi népszámlálások szerint majdnem 2,5 millió, s az, hogy 2014-ben várhatóan mennyien járulnak a szavazóurnák elé- egyelőre nem megbecsülhető.

Érdemes kitérni arra, hogy ha a legutóbbi, 2010-es országgyűlési választás szerinti szisztéma kerülne 2014-ben is alkalmazásra, vajon ez mekkora kiadást jelentene a költségvetésnek, s az új rendszer bevezetése mennyiben lesz a régebbinél költséghatékonyabb?

Amint észrevehető, a 2006. és 2010. évi választások pénzügyi tervezése és lebonyolítása a számadatok szerint is hasonlóságot mutat, így kijelenthető, hogy a két év által mutatott értékek állandósulni látszanak. A legutóbb is alkalmazott rendszerben -a 2010-es év értékeit bázisadatként kezelve- 2014-ben sem kerülne sor a kiadások nagy mértékű változására. Az árfolyamszint változását természetesen figyelembe kell venni ez esetben is. Egy választás kiadásai sokban függenek a közbeszerzések lefolytatásától kezdve a szavazásnapra nyomtatványok mennyiségének előzetes megbecsléséig, s én úgy látom, hogy 2006-tól kezdődően sikerül az elvárásoknak a lehetőségekhez képest megfelelni.

V. Összegzés

Az új rendszer bevezetése, s annak a választás pénzügyeire vonatkozó intézkedései közül még sok körülmény nem tisztázott, s habár a 2014-ben alkalmazásra kerülő új rendszernek vannak jelentős költségcsökkentő elemei (egyfordulós rendszer), összességében annyi új elem, intézmény (előzetes regisztráció, új választókerületek) alkot ezúttal egy egészet, hogy nem lehet egyértelműen kijelenteni, az új rendszer kevesebből és jobban fogja szolgálni a rá bízott feladatot.

A megújult választási rendszert elméletben rendkívül nehezen lehet jellemezni, arról véleményt alkotni, így a végső választ a 2014-es választás fogja megadni, vagy legkorábban a 2013-ban kiadott miniszteri rendeletek az országgyűlési választások tételeiről és normatíváiról. Hibátlan rendszer nincsen, ezért valószínűsíthető, hogy a 2014-es év az újonnan bevezetett elemek finomításáról is fog szólni, s a megálmodott változások igazi arcukat 2018-ban fogják megmutatni.

Hiszem, hogy hazánk megújuló választási rendszere valóban a magyar emberek Alaptörvényben rögzített jogainak érvényesülését helyezi előtérbe, mindemellett nagy hangsúlyt fektet a közpénzekkel való lelkiismeretes gazdálkodásra. Remélem, a döntéshozók nem idegenkednek az elmúlt rendszerek már alkalmazott jó gyakorlataiból meríteni, mert a választások lebonyolítása nem válhat a pártpolitizálás színterévé, hiszen annál magasabb elvek uralják: a demokratizmus, az emberek döntésének szabadsága.

Irodalomjegyzék

Magyarország Alaptörvénye

1989. évi XXXI. törvény, a Magyar Köztársaság Alkotmánya

1989. évi XXXIV. törvény az országgyűlési képviselők választásáról

1997. évi C. törvény a választási eljárásról

2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról

Állami Számvevőszék: A közpénzügyek szabályozásának tézisei (2007. április)

Jelentés az 1990. évi országgyűlési képviselő-választások előkészítésével és lebonyolításával kapcsolatos állami feladatok végrehajtására biztosított költségvetési pénzeszközök felhasználásának ellenőrzéséről (1991. évben elkészített jelentés). sorszáma: V-38

Jelentés az 1994. évi országgyűlési, valamint a helyi és kisebbségi önkormányzati képviselő-választások lebonyolítására felhasznált pénzeszközök ellenőrzéséről (1995. évben elkészített jelentés).

sorszáma: V-1023/94

Jelentés az 1997. évi népszavazásra, továbbá az 1998. évi országgyűlési, valamint a helyi és kisebbségi önkormányzati képviselőválasztások lebonyolítására felhasznált pénzeszközök vizsgálatáról. sorszáma: 9920

Jelentés a 2002. évi országgyűlési, valamint a helyi és kisebbségi önkormányzati képviselő-választásra felhasznált pénzeszközök ellenőrzéséről. sorszáma: 0325

Jelentés a 2006. évi országgyűlési, valamint önkormányzati és nemzeti, etnikai kisebbségi képviselő-választások lebonyolításához felhasznált pénzeszközök ellenőrzéséről. sorszáma: 0722

Jelentés a 2010. évi országgyűlési, valamint önkormányzati és nemzeti, etnikai kisebbségi képviselő-választások lebonyolításához felhasznált pénzeszközök ellenőrzéséről. sorszáma: 1272