



Budapest, 2006. február 10.  
/2006

**Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága**  
Donáti u. 35/45.  
Budapest  
1015

Tárgy: jogszabály alkotmányellenességének  
utólagos megállapítása iránti kérelem

**Tisztelt Alkotmánybíróság!**

Alulírott Lukács András, mint a Levegő Munkacsoport Országos Környezetvédő Szövetség (1075 Budapest, Károly körút 3/a. III. 2.; levelezési cím: 1465 Budapest, Pf. 1676) képviselője az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. §-ának b) pontja és 21.§-ának (2) bekezdése alapján kérem, hogy az Alkotmánybíróság – hatálybalépésének időpontjára visszamenőleges hatállyal – **semmisítse meg a Magyar Köztársaság gyorsforgalmi közúthálózatának közérdekűségéről és fejlesztéséről szóló 2003. évi CXXVIII. törvény módosításáról szóló 2005. évi CLX. törvényt** (a továbbiakban: Apmtv.).

Az Apmtv. célja annak elősegítése, hogy a Kormány úgy növelje az állami költségvetés hiányát, illetve az állam eladósodottságát évi több százmilliárd forinttal, hogy az ne kerüljön kimutatásra az állami költségvetésben, vagyis látszólag azon kívülre kerüljön. Az Apmtv. ezen céljait és főbb elemeit véleményünk szerint jól mutatja be a Magyar Közlekedés 2005. szeptember 28-i számában megjelent „Módosítják a sztrádatörvényt” című cikk, amelyeket itt teljes terjedelmében idézünk:

*„Autópálya-építési ügyekben az állam nevében az Állami Autópálya-kezelő Rt. (ÁAK) jár el, s az NA Rt. a jövőben mint „fővállalkozó” működik közre a beruházásokban – olvasható a sztrádatörvényt módosító előterjesztésben. A cél, hogy a sztrádaberuházásokban eddig megbízóként részt vevő NA Rt.-től anélkül vegye át az ÁAK a most épülő útszakaszokra vonatkozó szerződésállományt, hogy az autópálya-kezelőnek új megállapodásokat kelljen kötnie a projektek valamennyi résztvevőjével. Ezáltal ugyanis több száz új szerződés megkötése alól mentesülhet, ami azért is fontos, hogy jogi huzavonák kialakulása miatt ne lassuljanak le az autópálya-építések.*

*Mint ismeretes, korábbi elképzelések szerint oly módon vette volna át az építkezések irányítását és finanszírozását az ÁAK a NA Rt.-től, hogy a készülő 18 szakaszt „papíron” egyenként megvette volna, a pályarészekért külön-külön fizetett volna, majd egy viszontmegbízással visszaadta volna a NA Rt.-nek a koordinációs feladatok elvégzését. Ez a megoldás azonban túlzottan hosszadalmas és bonyolult lett volna.*

***A beruházások ÁAK alá rendelkezésével a kormányzat azt kívánja elérni, hogy az autópálya-építési költségek az európai statisztikai hivatal, az Eurostat megítélése szerint nem minősüljenek az államadósság részének. Vagyis a költségvetésen kívülre kerüljön az építkezésekre költendő 600–700 milliárd forint.*** (Kiemelés tőlünk.)

Az Apmtv. ezen céljait és főbb elemeit véleményünk szerint jól mutatja be az 1. melléklet (szakértői vélemény az Apmtv.-ről, valamint az ahhoz kapcsolódó országgyűlési határozattervezetről), az előzményeit pedig a 2. melléklet (a HVG 2005. június 8-i számában megjelent cikk).

A Levegő Munkacsoport álláspontja szerint az Apmtv. ellentétes a Magyar Köztársaság Alkotmányának következő rendelkezéseivel:

„2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”

„7. § (1) A Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját.”

„9. § (1) Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül.”

„9. § (2) „A Magyar Köztársaság elismeri és támogatja a vállalkozás jogát és a gazdasági verseny szabadságát.”

„18. § A Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”

„19. § (2) Az Országgyűlés a népszuverenitásból eredő jogait gyakorolva biztosítja a társadalom alkotmányos rendjét, meghatározza a kormányzás szervezetét, irányát és feltételeit.”

„35. § (1) A Kormány a) védi az alkotmányos rendet, védi és biztosítja a természetes személyek, a jogi személyek és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek jogait; b) biztosítja a törvények végrehajtását;”

„36. § „Feladatai ellátása során a Kormány együttműködik az érintett társadalmi szervezetekkel.”

„61. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, továbbá arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze.”

„70/D. § (1) A Magyar Köztársaság területén élőknek joguk van a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez.”

## 1.)

Semmiféle bizonyíték nincs arra, hogy a fentebb említett hatalmas összegű közpénznek ilyen módon való elköltése segíti elő a leghatékonyabban – ha egyáltalán elősegíti – országunk fejlődését. Sőt, az elmúlt időszakban több tanulmány is éppen ennek ellenkezőjét bizonyította, vagyis azt, hogy az autópálya-építések Magyarországon fékezik a gazdasági fejlődést, rontják versenyképességünket. A Levegő Munkacsoport ezekről az álláspontokról készített egy áttekintést a „Segítik-e az autópályák a gazdasági fejlődést?” című tanulmányában (<http://www.levego.hu/konyvtar/olvaso/autopalya.pdf>), amelyből itt csak egy rövid részt idézünk:

„A Gazdasági Rádió honlapján 2005 áprilisában a következő hír jelent meg: „Az autópálya építések 8-9 ezer munkahelyet teremtenek – véli Kóka János gazdasági és közlekedési miniszter. Emellett 180 milliárd forint értékű beruházást valósítanak meg – tette hozzá.” (<http://www.privatbankar.hu/html/cikk/hir.php?hir=23334>)

Ha 9 ezer új munkahellyel számolunk, akkor egy munkahely létrehozásának a nettó költsége (kamatok és járulékos költségek nélkül számolva) ilyen módon 20 millió forint. Ráadásul ez az összeg csak egy éves foglalkoztatást jelent.

Ezzel szemben a GKM által meghirdetett 2003. évi SMART-1 és SMART-2 pályázatok átlagosan 920 ezer forint költségvetési támogatást nyújtottak egy fő foglalkoztatásának az elősegítésére három éves időtartamra. Tehát éves szinten 310 ezer forint jutott egy új foglalkoztatottra. A Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium (FMM) 2005. évben meghirdetett munkahelyteremtő pályázata („MPA-2005-1”) szerint, pedig egy munkahelyre legfeljebb 1,3 millió forint költségvetési támogatás kapható, amellyel legalább 3 évig kell foglalkoztatni a felvett dolgozókat, és legalább 5 évig kell működtetni a létrehozott kapacitásokat. Tehát itt éves szinten 430 ezer forint jut egy új foglalkoztatottra.

Ha összehasonlítjuk a fenti összegeket, akkor azt az eredményt kapjuk, hogy az FMM által támogatott beruházások révén 47-szer annyi munkahelyet lehet teremteni, mint az autópálya-építéssel. Mindez elvben azt jelenti, hogy az autópálya-építésre fordított 180 milliárd forinttal 8500 új munkahelyet teremtettek, ugyanakkor közel 400 ezer fő foglalkoztatásának lehetőségétől fosztották meg az országot. Tudjuk, hogy a gyakorlatban ez kevesebb főt jelenthet, mert a foglalkoztatottak számának emelkedésével egyre költségesebb az új munkahelyek létrehozása. Ha azonban az említett létszámnak csak a negyedével számolunk, akkor is mintegy 100 ezer embertől vették el a munkahely lehetőségét. Figyelembe véve, hogy az említett 180 milliárd forintot valahonnan el kell venni, joggal feltételezhető, hogy az autópálya-építések jelentős mennyiségű munkahely megszüntetésével járnak.

Tehát ebben az esetben 180 milliárd forint felhasználásával úgy növelik az államháztartás hiányát, az ország eladósodottságát, hogy az több kárt okoz, mint hasznot. Ez a rendkívül hanyag, pazarló gazdálkodás különösen döbbenetes most, amikor a KSH legújabb adatai szerint Magyarországon egyre több a munkanélküli és csökken a foglalkoztatottak száma. Ez a tény a GKM vezetése előtt is ismert, hiszen „A magyar gazdaság 2004-ben” című, a GKM által készített elemzésben az alábbi megállapítás olvasható: „A munkaerő-piaci mutatók romlása elsősorban az év második felében következett be, és 2004 végén a KSH munkaerő-felmérése szerint a munkanélküliségi ráta már 6,3%-on állt, ami 0,8 százalékpontos emelkedést (31 ezer fő) jelez az egy évvel korábbi adatokhoz képest. A foglalkoztatottak aránya 50,6% volt, s ez 0,5 százalékponttal (43 ezer fő) alacsonyabb 2003 hasonló időszakához képest. (A romlás mértéke mindkét mutató esetében meghaladja a statisztikai hibahatárt.)” (A vastag betűs kiemelés az eredeti anyagban is szerepel.)”

A fentiek és az említett tanulmányban hivatkozott egyéb anyagok alapján megállapítható, hogy az Apmtv. elfogadása durva beavatkozás a piacgazdaságba, amely ésszerűtlenül és indokolatlanul torzítja a piaci versenyt. Ezáltal sérül az **Alkotmány 9.§-ának (1) bekezdése** („Magyarország gazdasága ... piacgazdaság...”), valamint az **Alkotmány 9. §-ának (2) bekezdése** („A Magyar Köztársaság elismeri és támogatja a vállalkozás jogát és a gazdasági verseny szabadságát.”

## 2.)

Az **Alkotmány 9. §-ával** ellentétesnek tűnik az Apmtv. azáltal is, hogy egy részágazat, a gyorsforgalmi utak fejlesztésének érdekeit az összes többi ágazat fölé helyezi, és kivételezett költségvetési elbírálásban részesíti. Ez gyökeresen ellentétes a piacgazdaság és a tisztességes piaci verseny alkotmányos követelményeivel is. Ezen eljárás igazságtalanságán túlmenően célszerűtlen is. Az államszervezetet, a gazdaság fejlesztését nézetünk szerint nem lehet kampányszerűen, kis részterületekre összpontosítva megoldani. Az ilyen akciókat a gazdaság egésze és az államszervezet normális működése óhatatlanul megsínyli.

### 3.)

A gyorsforgalmi utak közismerten a legkörnyezetkárosítóbb létesítmények közé tartoznak és olyan visszafordíthatatlan folyamatokat indítanak el, amelyek következménye a környezet jelentős romlása. Az autópálya-építés a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium hivatalos anyaga szerint is fenntarthatatlan környezetvédelmi szempontból (ld. „GAZDASÁGI ÉS KÖZLEKEDÉSI MINISZTER: Tájékoztató a Kormány részére a közlekedéspolitikai megvalósulását szolgáló 2005. évi közlekedési infrastruktúra-fejlesztési tervről”, Budapest, 2005. március, 14. oldal).

Az Apmtv., amely az autópálya-építés gyorsítását kívánja elősegíteni közpénzekből, tehát sérti az **Alkotmány 18. §-át** („A Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”) és **70/D. §-ának (1) bekezdését** („A Magyar Köztársaság területén élőknek joguk van a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez.”)

Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata alapján, melyet a sokszor idézett és alapvető jelentőségű 28/1994. AB határozat hozott létre, a „természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.” Az AB határozat szerint „a természetvédelemben a védettség szükségességének objektív – bizonyos körben nemzetközi normákban kötelezően megállapított – ismérvei vannak. A természetben okozott károk véges javakat pusztítanak, sok esetben jóvátehetetlenek, a védelem elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indít meg. Emiatt a környezetvédelemhez való jog érvényesülésében nem lehet a gazdasági és társadalmi körülményektől függő olyan minőségi és mennyiségi hullámzást megengedni, mint a szociális és kulturális jogokéban, ahol a körülmények megkívánta megszorítások később orvosolhatók. E sajátosságok miatt a környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzésnek elsőbbsége van, hiszen a visszafordíthatatlan károk utólagos szankcionálása nem tudja helyreállítani az eredeti állapotot. A környezethez való jog érvényesítése alkotmányosan megköveteli azt, hogy az állam – amíg jogi védelem egyáltalán szükséges – az elért védelmi szinttől csakis olyan feltételekkel léphessen vissza, amikor alanyi alapjog korlátozásának is helye lenne.”

Az autópálya-építéshez való jog azonban nem alanyi jog! Az Alkotmány egyetlen rendelkezése sem értelmezhető úgy, hogy az ilyen jogot keletkeztetne, így tehát még jogok ütközéséről sem beszélhetünk: a környezetvédelemhez való alanyi jog áll itt szemben egy gazdasági részérdekkel. Nem vitásan az alapjognak kell érvényesülni, az Apmtv. tehát, mely egy gazdasági részérdek miatt feláldozná az alanyi jogot, nyilvánvalóan alkotmányellenes. Az alkotmányellenesség még akkor is fennállna, ha a szóban forgó beruházások nemzetgazdasági szempontból kifejezetten előnyösek lennének. A jelen esetben azonban ez sem bizonyított, sőt, amint fentebb már említettük, bizonyosnak tekinthető, hogy a gyorsforgalmi úthálózat építése a jelenlegi és várható magyarországi helyzetben kifejezetten rontják az ország versenyképességét.

### 4.)

Az Apmtv. előterjesztése során a Kormány alapvető alkotmányos jogokat, államigazgatási szabályokat sértett meg. Így sérült az **Alkotmány 35. §-a (1) bekezdésének a) és b) pontja is**, amely kimondja: „35. § (1) A Kormány a) **védi az alkotmányos rendet**, védi és biztosítja a természetes személyek, a jogi személyek és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek jogait; b) **biztosítja a törvények végrehajtását;**”

Az **Alkotmány 61. §-ának (1) bekezdése** kimondja: „A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, továbbá arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze.” Az Alkotmány ezen előírásnak végrehajtására számos jogszabály tartalmaz különböző rendelkezéseket. Ezek közül az alábbiakban idézünk néhányat, kimutatva, hogy a Kormány megsértette azokat.

**A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (Jat.) 18. §-ának (1) bekezdése** kimondja: „A jogszabály megalkotása előtt – a tudomány eredményeire támaszkodva – elemezni kell a szabályozni kívánt társadalmi-gazdasági viszonyokat, az állampolgári jogok és köteleességek érvényesülését, az érdekösszeütközések feloldásának a lehetőségét, meg kell vizsgálni a szabályozás várható hatását és a végrehajtás feltételeit. Erről a jogalkotót tájékoztatni kell.”

A Jat. ezen előírása szerinti elemzések értesüléseink szerint nem készültek el. Azt pedig bizonyosan állíthatjuk, hogy ilyen elemzéseket a jogalkotók (az országgyűlési képviselők) nem kaptak. Az Apmtv. indoklása ugyanis még a legnagyobb jóindulattal sem tekinthető még egy ilyen elemzés rövid ismertetésének sem. Tehát az országgyűlési képviselők úgy szavaznak sok százmilliárd forint közpénz elköltéséről, hogy fogalmuk sincs arról, hogy ez valóban szolgálja-e az ország fejlődését, és ha mégis, akkor vajon ez a leghatékonyabb módja ekkora összeg elköltésének.

**Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (Áht.) preambuluma** rögzíti: „Az Országgyűlés annak érdekében, hogy az államháztartási rendszer újraszabályozásával elősegítse az államháztartás kívánatos pénzügyi egyensúlyát; figyelemmel a jogállamiság működésében az állami feladatvállalást meghatározó közmegegyezően nyugvó új törvényekre; a közpénzekkel való hatékony és ellenőrizhető gazdálkodás garanciáinak megteremtésére; érvényesítve a teljesség, a részletesség, a valódiság, az egységesség, az áttekinthetőség és a nyilvánosság alapelvét; az államháztartásról az alábbi törvényt alkotja:”

Az **Áht 36. és 116. §-ai** a következőket tartalmazzák:

„36. § (1) A Kormány a költségvetési törvényjavaslat benyújtásakor

- a) előterjeszti azokat a törvényjavaslatokat is, amelyek a javasolt előirányzatok megalapozásához szükségesek;
  - b) tájékoztatást ad a többéves elkötelezettséggel járó kiadási tételek későbbi évekre vonatkozó hatásairól;
  - c) 1997. évi költségvetési évtől kezdődően teljeskörűen bemutatja - a b) pontban foglaltakat is beleértve - a költségvetési évet követő 2 év várható előirányzatait, amelyeket a költségvetési év folyamatai és áthúzódó hatásai, a tervezett feladatellátási és szervezeti változások, valamint a gazdasági előrejelzések szerint állapítottak meg;
  - d) bemutatja a költségvetési törvény legfontosabb társadalmi és gazdasági hatásait;
  - e) értékeli a költségvetési évet megelőző időszak gazdasági, költségvetési folyamatait.
- (...)

116. § Az Országgyűlés részére a központi költségvetés tárgyalásakor, illetve a zárszámadáskor tájékoztatásul a következő mérlegeket és kimutatásokat kell bemutatni:

1. a központi költségvetés mérlegeit;
2. zárszámadáskor a költségvetési hiány finanszírozásának kimutatásait, így:
  - a) a költségvetési hiány finanszírozásának, illetve a többlet felhasználásának kimutatását hitelezők, illetve adósok szerinti bontásban;
  - b) a költségvetési hiány finanszírozásának, illetve a költségvetési többlet felhasználásának kimutatását eszközök szerinti bontásban;
  - c) az állami pénzeszközök alakulását;

3. az államháztartás mérlegeit, amelyek az államháztartás valamennyi alrendszerének összes bevételét, illetőleg az azokból teljesített minden kiadását, finanszírozását és pénzeszközének változását alrendszerenként és összevontan tartalmazzák;
4. az államadósságot és az állam által nyújtott hitelek állományát, amelyben ki kell mutatni
  - a) az államadósságot és a hitelállományt lejárat szerinti bontásban;
  - b) az államadósságot és a hitelállományt hitelezők szerinti bontásban (csak zárszámadáskor);
  - c) az államadósságot és a hitelállományt eszközök szerinti bontásban;
5. az alapok mérlegeit;
6. a helyi önkormányzatok összevont mérlegeit, és elkülönítetten a helyi kisebbségi önkormányzatok mérlegeit, a tervezéskor előzetes adatok, a zárszámadáskor a tényleges adatok alapján;
7. a társadalombiztosítás mérlegeit;
8. az államháztartás alrendszereinek vagyonkimutatását (csak zárszámadáskor);
9. a többéves kihatással járó döntések számszerűsítését évenkénti bontásban, valamint összesítve;
10. a közvetett támogatásokat (pl. adóelengedéseket, adókedvezményeket) tartalmazó kimutatást.”

Nyilvánvaló, hogy ezek az előírások vonatkoznak az olyan törvénymódosításokra is, amelyek jelentős hatással vannak az éves költségvetési törvényekre. Különösen érvényes mindez erre az esetre, amikor éveken keresztül évi több százmilliárd forint újabb várható elkötelezettséget kívánnak róni az államháztartásra. A vonatkozó kimutatások azonban nem kerültek előterjesztésre, a törvény által megkövetelt kimutatásokat a Kormány nem mutatta be. Tehát sérültek az Áht. idézett rendelkezései, valamint az Áht. preambulumban rögzített, „a teljesség, a részletesség, a valóság, az egységesség, az áttekinthetőség és a nyilvánosság” alapelve is.

Megjegyezzük, hogy az autópálya-építések pénzügyi konstrukciójának kidolgozatlanlanságát, átláthatatlanságát és kockázatosságát az Állami Számvevőszék több jelentése is kifogásolta (ezek közül itt kettőt idézünk – ld. a 3. és 4. melléklet!). Megjegyzendő, hogy az ÁSZ szerint a Pénzügyminisztérium a határidőkre és adatok részletezésére vonatkozóan sem tett eleget törvényes kötelezettségének, ezért sok esetben a vélemény kialakítása is nehézségekbe ütközött és ezért csak hiányos lehetett.

#### **A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvtv.)**

##### **43. §-a (1)–(4) bekezdései megállapítják:**

„43. § (1) A környezetvédelemmel összefüggő törvényjavaslat és más jogszabály, valamint országos és regionális jelentőségű koncepciók előkészítője - a (4) bekezdés hatálya alá tartozó tervek, illetve programok kivételével - köteles az intézkedés környezetre gyakorolt hatásait vizsgálni és értékelni, és azt vizsgálati elemzésben (a továbbiakban: vizsgálati elemzés) összefoglalni.

(2) A (1) bekezdés alkalmazásában a környezetvédelemmel összefüggő jogszabály az a törvény, kormányrendelet, miniszteri rendelet, illetőleg döntés, amely

- a) a környezeti elemekre,
- b) a környezet minőségére, vagy
- c) a környezettel összefüggésben az emberi egészségre hatást gyakorol.

(3) A környezetvédelemmel összefüggő gazdasági szabályozó eszközök (vám-, adó- és illetékszabályok stb.) bevezetésére irányuló szabályozások, továbbá jelentős módosítások esetében a vizsgálati elemzést minden esetben el kell végezni.

(4) A környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló, külön jogszabályban meghatározott olyan tervekre, illetve programokra, - ideértve az EU által társfinanszírozott terveket, illetve programokat is -, valamint ezek módosításaira,

a) amelyek kidolgozását jogszabály, illetve országgyűlési, kormány- vagy helyi önkormányzati határozat írja elő, és

b) amelyeket közigazgatási szerv, valamint törvény, illetve kormányrendelet felhatalmazása alapján közigazgatási feladatot ellátó nem közigazgatási szerv közigazgatási feladatkörében, illetve helyi önkormányzati testület (a továbbiakban együtt: közigazgatási szerv) dolgoz ki vagy fogad el, illetőleg amelyeket a Kormány terjeszt az Országgyűlés elé elfogadásra (a továbbiakban: terv, illetve program)

a külön jogszabály alapján környezeti értékelést magában foglaló környezeti vizsgálatot kell lefolytatni. Környezeti értékelés nélkül terv, illetve program nem terjeszthető elő.”

Az Apmtv.-nek rendkívül komoly hatása lesz a környezet állapotára. Ennek ellenére a Kvtv. idézett rendelkezéseit a Kormány teljes mértékben figyelmen kívül hagyta, az abban előírt elemzéseket, vizsgálatokat nem végezte el.

A fentiek következtében az Országgyűlés aligha tudott eleget tenni az **Alkotmány 19. § (2) bekezdésében** rögzített feladatainak: „**Az Országgyűlés a népszuverenitásból eredő jogait gyakorolva biztosítja a társadalom alkotmányos rendjét, meghatározza a kormányzás szervezetét, irányát és feltételeit.**”

Nem fogadható el a Kormánynak az a – korábban többször hangoztatott – álláspontja, miszerint a gyorsforgalmi úthálózatot az Országos Területrendezési Tervről szóló 2003. évi XXVI. törvény (OTrTv.) már kijelölte, és az Apmtv. csak ennek megvalósítását segíti elő. Egyrészt az OTrTv. vonatkozó részeiről sem készültek el a törvényileg előírt elemzések. Másrészt az OTrTv. nem határozta meg, hogy mikor, milyen sorrendben, milyen prioritásokkal kell megvalósítani a benne lehetőségként szerepeltetett fejlesztéseket. Az pedig nyilvánvaló, hogy az egyes fejlesztések nem megfelelő időben történő végrehajtása, esetleg más fejlesztések rovására történő indokolatlan előnyben részesítése komoly társadalmi, gazdasági károkat okozhat.

## 5.)

Az **Alkotmány 36. §-a** kimondja: „*Feladatai ellátása során a Kormány együttműködik az érintett társadalmi szervezetekkel.*” Ennek megfelelően a **Jat.** megállapítja: „19. § Az állampolgárok - közvetlenül, illetőleg képviseleti szerveik útján - közreműködnek az életviszonyaikat érintő jogszabályok előkészítésében és megalkotásában. 20. § A jogalkalmazó szerveket, a társadalmi szervezeteket és az érdekképviseleti szerveket be kell vonni az olyan jogszabályok tervezetének elkészítésébe, amelyek az általuk képviselt és védett érdekeket, illetőleg társadalmi viszonyokat érintik.” Tudomásunk szerint a Kormány az Apmtv. előkészítése során semmiféle módon nem teljesítette az Alkotmány és a Jat. idézett rendelkezéseit. Így egyebek mellett sérült a **Kvtv. 43. §-ának (2) bekezdése** is, amely szerint a környezetvédelemmel összefüggő jogszabály-tervezeteket és a vizsgálati elemzéseket „a döntésre jogosult szervhez történő benyújtás előtt – véleménynyilvánítás céljából – meg kell küldeni az Országos Környezetvédelmi Tanácsnak.” Az **Alkotmánybíróság 30/2000 (X. 11.)**

**AB határozata** alapján is nyilvánvaló ez az alkotmányértés.

## 6.)

Az Apmtv. egyik nyilvánvaló célja, hogy elősegítse az Európai Unió által előírt ún. maastrichti követelmények teljesítésének megkerülését, vagyis, hogy „láthatatlanná” tegye az állami költségvetés túlzott hiányát és az állam túlzott eladósodottságát. Véleményünk szerint a Kormánynak ez a próbálkozása – amellyel tulajdonképpen az EU megtévesztését is megcélozza – az EU több jogszabályába is ütközik, különösen a Pénzügyi Rendelet előírásaiba. Erről a rendeletről a következőket írja Dr. Nyikos László (az Állami Számvevőszék volt alelnöke) „Az Európai Unió legfontosabb pénzügyi jogszabálya (a pénzügyi rendelet) és hatása az államháztartás reformjára” című tanulmányában:

„Az EU jogi szabályozási hierarchiájában (eltekintve az alkotmánytól és a szerződésektől) a legmagasabb rendű jogszabály a tanácsi rendelet (*Council Regulation*). A pénzügyekre vonatkozó legfontosabb rendelet eszerint a *Financial Regulation* (FR), amit először 1977-ben adtak ki, két évvel ezelőtt korszerűsítettek és harmadik éve (2003. jan. 1-jétől) van hatályban (*Council Regulation No. 1605/2002 of 25 June 2002*). Ez a jogszabály, amit a Bizottság korábbi költségvetési biztosa, Michael Schreyer asszony az EU pénzügyi bibliájának nevezett, az EU költségvetésére (*the general budget of the European Communities*) vonatkozik, vagyis mindegyik „közösségre” (EC, Euratom), ezért is hasonlítható a mi államháztartási törvényünkhöz.

(...)

A Tanács a rendelet elfogadásával egyidejűleg deklarálta az EU költségvetési jogának négy alapelvét és további alapelveit. A négy legfontosabb költségvetési elv:

- az egységesség (*unity*)
- a bruttó számbavétel (*universality*)
- a részletesség (*specification*)
- az éves érvényesség (*annuality*)”

A korábban leírtakból nyilvánvaló, hogy az Apmtv. sérti mind a négy alapelvet.

Nyikos László említett tanulmánya egyebek mellett a következőket is tartalmazza: „Az uniós statisztikai standardoknak megfelelő közszektor szélesebb területet jelöl, mint a magyar államháztartás (...). Mindazon szervezetek ide sorolandók, melyek legalább fele részben közjavakat állítanak elő és/vagy irányításukat kormányzati szervek végzik. Egy EU-konform szervezeti besorolás alapján az államháztartás jelenlegi köre kibővítendő pl. az ÁPV Rt.-vel, az ÁKK Rt.-vel, a Nemzeti Autópálya Rt.-vel, egyes közalapítványokkal, közhasznú társaságokkal, köztisztviselőkkel.” Tehát nem felel meg az Európai Unió jogszabályainak az, hogy a Kormány az AÁK Rt.-t jogszabályilag megpróbálja az államháztartáson kívülre helyezni.

Az is nyilvánvaló, hogy a Kormány az Apmtv. elfogadásával is igyekszik megkerülni az **Áht. 8. §-a (4) bekezdésének** rendelkezését: „Az államháztartás alrendszerei költségvetési egyenlegének (többletének vagy hiányának) összefüggését és kapcsolatát ki kell mutatni az Európai Unió Túlzott Hiány Eljárása keretében előírt és jelentendő mutatóval: a kormányzati szektor hiányával (maastrichti deficitmutató).”

**Az Apmtv. elfogadása esetén nagy a valószínűsége annak, hogy az Európai Bizottság eljárást indít Magyarország ellen az EU Pénzügyi Rendelete megsértése miatt, illetve, hogy az Eurostat ismét elutasítja a magyar kormány számviteli trükkjeit.** Ennek most különösen megnövekedett az esélye a következők miatt:

- Az Európai Unió Tanácsa 2005 decemberében vita nélkül elfogadta azt az új rendeletet, amelynek célja, hogy kijavítsa a kormányzati statisztikákat az államháztartási hiányra és az államadóságra vonatkozóan. A szabályozás kötelezővé teszi, hogy az összes tagállam közölje az Eurostattal mindazokat az eljárásokat és



forrásokat, amelyeket alkalmaznak a tényleges hiány- és adósságadatok összeállításában. Az Európai Bizottságnak kötelessége kiértékelni ezeknek az adatoknak a minőségét. A Bizottságnak joga van az adott országban helyszíni vizsgálatot végezni, és minden kért adatot az ellenőrzést végzők rendelkezésére kell bocsátani.

- Az Eurostat feltehetően szakmai büszkeségből is ki fog használni minden lehetőséget a számviteli trükkök kimutatására, mivel a magyar kormány a korábbiakban lebecsülte az Eurostat szakértelmét és alaposságát, feltételezve, hogy a korábbi számviteli trükköket nem veszi észre. Amint ismeretes ennek az ellenkezője történt: az Eurostat figyelmeztetésben részesítette a magyar kormányt és előírta az államháztartásra vonatkozó adatok helyesbítését.
- Az Európai Bizottság többször is rosszállását fejezte ki a magyar államháztartás helyzete miatt, illetve azért, mert a magyar kormány sorozatosan semmibe vette a Bizottság vonatkozó ajánlásait. A Bizottság ezért annak a lehetőségét is felvetette, hogy felfüggeszti a Magyarországnak nyújtandó támogatásokat. Nagy az esélye, hogy ezúttal az Bizottság kapva kap az újabb alkalmon, és beváltja a fenyegetését.
- Álláspontunkat alátámasztja, hogy a hazai üzleti körök is növekvő aggodalommal tekintenek a kormány eljárására. Ezt jól tükrözi a Világgazdaság című napilapban megjelent 2 cikk is (5. melléklet).

A fentiek következtében sérül az **Alkotmány 7. §-ának (1) bekezdése** („A Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját.”).

Továbbá ismételten és többszörösen sérülnek az **Alkotmány 35. §-ának** következő rendelkezései: *(1) A Kormány a) védi az alkotmányos rendet, védi és biztosítja a természetes személyek, a jogi személyek és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek jogait; b) biztosítja a törvények végrehajtását;*”

7.)

Az Apmtv. 6. §-ának (1) bekezdése következőképpen rendelkezik: „(1) Az Aptv. 18. §-ának (4) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép: „Az e törvényben meghatározott gyorsforgalmi utak esetében az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 22. §-a (1) bekezdésének második és harmadik mondatában, valamint (2) bekezdésében foglaltakat - ide nem értve a 3. § (4) bekezdésében megjelölt Program utakat - nem kell alkalmazni.” ”

Az Áht. vonatkozó szakaszai a következők:

„22. § (1) A központi költségvetésben kiadás irányozható elő a központi költségvetési szervek feladatai, az állam európai uniós tagságból származó és más nemzetközi jogszabályi és szerződéses kötelezettségei ellátására, az államháztartás más alrendszerei, továbbá jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, természetes személy részére. Az 50 milliárd forint nettó jelenértéket elérő vagy azt meghaladó értékű, több éves fizetési kötelezettséggel járó szerződések megkötése előtt - ha törvény másként nem rendelkezik - a Kormánynak az Országgyűlés felhatalmazását kell kérnie. Az Országgyűlésnek be kell mutatni a szerződés főbb tartalmi elemeit, az állami finanszírozási szükségletet, ennek kereteit, illetve ütemezését.

(2) Ha a nettó jelenértéken 50 milliárd forintot elérő vagy azt meghaladó értékű, több éves fizetési kötelezettséggel járó szerződések megkötéséhez közbeszerzési eljárást, koncessziós pályázati eljárást vagy más versenyeztetési eljárást kell lefolytatni, a Kormánynak - az (1) bekezdésben foglaltaktól eltérően - az Országgyűlés előzetes felhatalmazását az eljárás megkezdéséhez (a pályázat kiírásához) kell kérnie.”

Ezzel kapcsolatban ismét érdemes idézni Dr. Nyikos László fent említett tanulmányát:

*„A közpénzek kezelése nem átlátható (átláthatatlan). A közvagyonról még olyan színvonalú nyilvántartás sincs, amilyen száz évvel ezelőtt már létezett (lásd például a 2003. évi zárszámadási dokumentumokat). A közjavakkal való elszámolás-elszámoltatás kultúrája alacsony színvonalú (fejletlen). (...) A közpénzekkel való elszámolás-elszámoltatás szakmai színvonala elmarad a magánszférától, és azt a szintet sem üti meg, amit Magyarország a maga sajátos intézményrendszerével (számvevőségek, a zárszámadás számvevőszéki elkészítése) a két világháború között egyszer már elért. Lemaradásunk a jogalkotás szakmai színvonalában, a jogalkalmazás bizonytalanságában, következetlenségében, a szakmai szabályozás és terminológia zavarában, a közjavakat kezelők viselkedési kultúrájában egyaránt észlelhető. A viszonyainkra jellemző állapotok folyamatosan táplálják a visszaélések, a hivatali, az üzleti és a politikai korrupció talaját.”*

*„A törvényhozó és a végrehajtó hatalom között egyensúly megbillent az utóbbi javára. A közpénzek elosztásában és az elszámoltatás mikéntje terén a kormánynak indokolatlanul nagy a hatásköre.”*

Az Apmtv. idézett rendelkezése tovább rontja az államháztartás átláthatóságát, tervezhetőségét, ellenőrizhetőségét. Ez a folyamat sajnos már évek óta tart:

*„A demokratikus berendezkedés egyik legfontosabb jellemzője a kormányzat elszámoltathatósága, az állam által adókban elvont pénz felhasználásának parlamenti ellenőrzése. Ennek feltételeit a magyar alkotmány – ha nem is elég precízen, de – rögzíti. (Az 1996-97-es alkotmányozási kísérlet során egyetértés alakult ki abban, hogy e szabályokat pontosabban kell az alkotmányban rögzíteni, ez azonban az egész akkori alkotmányozási próbálkozással együtt sajnos meghiúsult.) A részletes szabályozást az államháztartási törvény tartalmazza. Ugyanakkor az Orbán-kormány, majd a Medgyessy-kormány, idején egy sor olyan módosítás történt az államháztartási törvényben, amelyek számottevően gyengítik a közpénzek felhasználása fölötti parlamenti ellenőrzést. A legkirívóbb a kétéves költségvetés bevezetése volt 2000-ben, amellyel 2000 és 2002 között gyakorlatilag felfüggesztették e parlamenti ellenőrzést. Törölték a törvényből a kormánynak azt a kötelezettségét, hogy a következő választások előtt számoljon be az állam kötelezettségeinek alakulásáról (ezt a 2002-es kormányváltás után visszaállították). A Medgyessy-kormány ciklusának kezdetén olyan mértékben lazították a pótköltségvetés benyújtási kötelezettségének szabályát, hogy ez a kötelezettség gyakorlatilag megszűnt. Az évek során egyre inkább bővítették a kormány átcsoportosítási jogát a költségvetési előirányzatok között. Mindkét kormány jelentős állami költséget emelt ki a költségvetésből, az Fidesz-kormány elsősorban a Magyar Fejlesztési Bank révén, az MSZP-SZDSZ-kormány pedig a közös állami- és magánfinanszírozás (public-private partnership) útján.*

*Mindez nem egyszerűen pénzügytechnikai kérdés. Ezekkel a lépésekkel oda jutottunk, hogy a mindenkori kormánytöbbség jószerevével nem elszámoltatható, úgy dönt tíz- és százmilliárdok elköltéséről, hogy nincs rászorítva annak alapos nyilvános indoklására. Nem lehet tudni, hogy a tegnapi és mai kormánydöntések milyen mértékben terhelik a következő évek, évtizedek adóbevételeit. Tisztességtelen megfontolás vezeti a kormányokat: mi döntünk, mi adunk, mi szerzünk jó pontokat a választóknál, s majd fizeti, aki utánunk jön. Nincs a közéletben nagyobb "mutyizás", mint amikor egy-egy kormány bejelenti, hogy a kapuk helyett bevezeti a matricát, de nem mondja meg, hogy az autópálya korábbi üzemeltetőjének hitelét nemcsak átvállalta, de át is ütemeztette, s a törlesztés a későbbi kormányok költségvetéseit terheli. Semmi sem hazugabb annál, amikor a maga alkotásaként büszkélkedik egy kormány azokkal a pazar középületekkel, amelyeknek árát majd a következő kormányok idején fizetik ki a költségvetésből a magánbefektetőknek. Az erősen megrongált parlamenti demokrácia újbóli megerősítéséhez ezért nem elég visszaállítani a hetenkénti ülésézést, nem elég rendszeresen megjelennie a miniszterelnöknek az Országgyűlés plenáris ülésein, hanem helyre kell állítani*

*a költségvetési gazdálkodás szoros parlamenti ellenőrzését, a közpénzek felhasználásának teljes átláthatóságát is.”*

(Bauer Tamás: **Más Világot! Három törvénytervezet a politika becsületének helyreállítására.** Élet és Irodalom, 2005.09.09., <http://www.es.hu/pd/display.asp?channel=PUBLICISZTIKA0536&article=2005-0911-2216-01MIPB>)

**8.)**

A fent leírtak alapján úgy véljük, hogy az Apmtv. elfogadása a pénzügyi kockázatok mellett komoly politikai veszéllyel is jár mind itthon, mind nemzetközi szinten. A hazai közvélemény felé azt közvetíti, hogy a jogszabályokat szabad kijátszani, hiszen az állam is ezt teszi. A nemzetközi közvélemény és a külföldi döntéshozók felé pedig egy csaló ország képét mutatja. Mindez alapvetően megkérdőjelezi az **Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdését**: „*A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.*”

Kérjük a T. Alkotmánybíróságot, hogy a Magyar Köztársaság gyorsforgalmi közúthálózatának közérdekűségéről és fejlesztéséről szóló 2003. évi CXXVIII. törvény módosításáról szóló 2005. évi CLX. törvényt annak súlyos alkotmányos és jogi hibái, valamint nem kevésbé súlyos tartalmi hibái miatt megsemmisíteni szíveskedjék. Tekintettel a várható környezeti, egészségi és gazdasági hatások jelentős mértékére, rendkívül fontosnak tartjuk, hogy a T. Alkotmánybíróság mielőbb határozatot hozzon az említett jogszabály alkotmányellenességével kapcsolatban.

Tisztelettel:

Lukács András  
elnök

## 1. melléklet:

### **1. Az autópálya-építésnek a kormány által kialakított finanszírozási konstrukciója**

Az Apmtv. a kormány alábbi finanszírozási konstrukcióját hivatott biztosítani. A kormány egy számviteli trükkel kívánja finanszírozni az autópálya-építési programot, remélve, hogy erre nem látnak rá az Európai Unióban.

A kormány 2005. február eleji ülésén jóváhagyta a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium (GKM) autópálya-építéséről szóló terveit és döntött arról, hogy a jövőben a Nemzeti Autópálya Rt. helyett az Állami Autópályakezelő (ÁAK) Rt. kezében összpontosul az autópályák építése, az azokhoz szükséges pénzügyi források megszervezése, valamint a későbbi üzemeltetés feladatai. A bejelentés szerint 2006 végéig 431 kilométer gyorsforgalmi és további 400 kilométer autópálya-szakasz fog elkészülni mintegy 600 milliárd forintból.

Mivel az ÁAK bevételeinek több mint a fele a tervek szerint üzleti tevékenységből, például a matricaárusításból származik majd, így statisztikai szempontból kívül esik az államháztartáson, azaz oly módon csökkentheti a kormány az uniós viszonylatban kínosan magas államháztartási hiányt, hogy közben a valódi kiadásokból egy fillért sem kell lefaragnia. (Ehhez persze szükséges az is, hogy az EU statisztikai szakemberei rábólintsanak a kormány számviteli mutatványára, ellenkező esetben a törekvés fő célja beteljesületlen marad.)

Az állam szerződést köt az ÁAK-kal, és évente rendelkezésre állási díjat fizet a társaságnak, ami a beszedett autópályadíjakkal együtt fedezheti a hitelek törlesztését és a meglévő autópályák karbantartását – miközben biztosítja, hogy az ÁAK üzleti bevételei ne csökkenjenek a kritikus 50 százalék alá.

2005-ben összesen 95 kilométerrel bővül a hazai sztráda-hálózat. Az átadandó öt szakaszból négy a Nemzeti Autópálya (NA) Rt., egy pedig az Alföld Koncessziós Autópálya Rt. beruházásában valósul meg. Ezekkel együtt 2002-től ez év végéig 500 kilométernyi autópálya épül meg, amelyet jövőre további 241 kilométerrel toldanak meg. Összehasonlításként: a jelenlegi hazai gyorsforgalmi úthálózat hossza mintegy 630 kilométer.

Jövőre a két évre tervezett 14 szalagátvágásból (336 kilométer) kilenc marad, ebből a tervek szerint három szakaszt (96 kilométert) adnak át 2006 márciusában, egyet (26 kilométer) áprilisban, ötöt (122 kilométer) pedig novemberben és decemberben. A megvalósítás legkritikusabb pontjának a nemzetközi gyakorlatnak megfelelően a projektek előkészítése bizonyult. Míg egy normál sztrádaszakaszt a szakirodalom szerint két év alatt meg lehet építeni, addig előkészítése körülbelül háromszor annyi ideig tart. Ez a környezetvédelmi és lakossági érzékenységtől függően felmehet nyolc-tíz évre is, de előfordul, hogy ennél hosszabb ideig küzdenek a szükséges papírokért.

A 2005. május 22-én aláírt megállapodás értelmében a Citigroup– Deutsche Bank–OTP hármas nemcsak a tanácsadói feladatokat látja el, de a megakötvény kibocsátásának megszervezését is. A tanácsadói szerződés a nyerteseknek azt a feladatot adja, hogy az autópálya-beruházásokhoz szükséges pénzügyi fedezet formáját és ütemezésének menetrendjét határozzák meg, és a forrásbevonást is ők bonyolítják le.

**Ez a megoldás lehetővé tette volna azt, hogy a 690 milliárd forintos (mintegy 2,75 milliárd eurós) kötvénykibocsátás idén ősszel megvalósuljon, és a pénz még az év vége előtt hozzáférhető legyen.** Az összesen 690 milliárd forintos kötvénykibocsátásból 283 milliárd forint a Nemzeti Autópálya Rt.-hez (NA Rt.) folyt volna be, amely ebből fizette volna vissza az idén márciusban felvett 158 milliárdos hitelt a Magyar Fejlesztési Banknak, és további 152 milliárdot a CIB Bank vezette banki konzorciumnak. A fennmaradó mintegy négyszázmilliárd forintot a gyorsforgalmi úthálózat fejlesztésére fordította volna az NA Rt. Ezek a finanszírozási trükkök az Eurostat állásfoglalása után értelmüket veszítették.

**Véleményünk szerint a kormány fenti pénzügyi konstrukciója meglehetősen átlátszó volt, mert azt kizárólag az államháztartási hiány mesterséges módon való és átmeneti, látszólagos csökkentésére alakították ki.** Már az is bizonyítja ezt a tényt, hogy:

- ezek a ráfordítások eddig az államháztartás részét képezték,
- az autópályákból származó bevételek eddig szintén az államháztartás részét képezték,
- az autópályák gyakorlatilag továbbra is állami tulajdonban maradnak.

Az Eurostat 2005 szeptemberében közölt hivatalos véleménye szerint az autópálya-építés költségvetési körön kívülre történő kiszervezése nyomán befolyó bevételeket nem lehet elszámolni egyenlegjavító tételként az uniós módszertan szerint készülő kimutatásban. Ezt Joaquín Almunia, az Európai Unió pénzügyi biztosa budapesti tárgyalásán Veres János pénzügyminiszterrel is közölte.

A 2006. évi költségvetés előkészítése és országgyűlési vitája során a 2005. évi „autópálya-kihelyezési” játszma a kormány részéről tovább folytatódott.

Az esetleg bevezetendő útdíj (melyet jelenleg tagadnak) az állami tulajdonú utak használatának díját tartalmazná, ezért sem lehet azt kizárólag, de mg részben sem „piaci” bevételnek elkönyvelni. További a „piaci” besorolást tartalmában lehetetlenné tevő tény, hogy a költségvetés még a korábbi „magánutakat” (M5 stb.) is gyakorlatilag „államosította”, illetve kiváltotta. Ezt bizonyítja a központi költségvetés GKM, XV. Fejezetében szereplő „**Autópálya rendelkezésre állási díj**”, melynek összege a 2005. évi 22,3 milliárd forintról 2006-ra 49,7 milliárd forintra nő. Ezt a tételt és ennek összegét az Eurostat előírásai szerint **állami forrásként** kell figyelembe venni.

A T/17700. számú törvényjavaslat a Magyar Köztársaság 2006. évi költségvetéséről több helyen is gyakorlatilag dokumentálja a 2006. évi gyorsforgalmi útépités államháztartási jellegű állami finanszírozását: az államháztartás konszolidált funkcionális mérlegében (pénzforgalmi szemléletben) összesen 477,9 milliárd forint összegű kiadással számol, ezzel szemben a költségvetésben csak 215 milliárd forint összegű forrás biztosított a tételek összesítése alapján. Tehát a hiány 263 milliárd forint, melynek forrását feltételezhetően a PPP konstrukcióban (a magán- és a közszféra együttműködésén alapuló módon) biztosítanak. Az ÁSZ véleménye szerint, amely PM kimutatásain alapul, az autópályákra (M5-ös I.-II.-III. szakasz, az M6-os I. szakasz) összesen 363,235 milliárd forint összegű forrást a köz- és magánszféra együttműködéséből biztosítottak volna.

További bizonyíték a nem piaci jellegű útfinanszírozásra az EU-forrásokból történő útépitések társfinanszírozásának jelentős volumene. A KIOP pályázatok keretében a 2005. november 28-i helyzet szerint az utak finanszírozását szolgáló 55,9 milliárd forint összegű szerződést kötöttek.

Magyarország és az EU **szakmai** kapcsolatainak további romlását idézné elő, ha ismét kozmetikázott elszámolást alkalmaznánk. Megjegyezzük, hogy a mostani javaslat eleve kudarcra van ítélve, mert az EU szakmai szerveit eddig is olyan mértékben ostobának néztük hogy már pusztán szakmai presztízs okokból sem érhetnek egyet olyan javaslatainkkal, amelyek szakmai és jogi szempontokból vitathatók.

Az ilyen zavaros módszerek a Magyarország és az EU közötti **politikai** kapcsolatoknak is ártanak. A miniszterelnök és az EU főbiztos között a költségvetési hiányról folytatott nyílt vitában az EU részéről újabb, számunkra az eddigieknél is megalázóbb választ borítékolhatunk.

Budapest, 2006. január 10.

*Pavics Lázár*  
*közgazdász*  
*ny. pénzügyminisztériumi szakfőtanácsos*

## Vélemény

### a „H/19167 . számú országgyűlési határozati javaslat az Országgyűlés felhatalmazásának megadásáról az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 22. §-a alapján a Program Út Szolgáltatási Szerződés megkötéséhez” című anyagról

- 1.) A határozatban előirányzott szerződés 75 évre szóló kötelezettséget vállalna, miközben a jelenlegi Országgyűlés mandátuma rövidesen lejár, ezért ilyen időtávú döntésre alkalmatlan.
- 2.) Az 1942 millió euró (kb. 500 milliárd forint) értékű kötelezettségvállalás alulbecsült, mert ehhez hozzá kell adni az államháztartás teljes adósságállományának hitelromlásából származó többletterhet is. Az MNB 2005. III. negyedévi kimutatása szerint a pénzügyi eszközök és kötelezettségek negatív egyenlege a nem pénzügyi cégeknél 23176,6 milliárd forint, az államháztartásnál pedig 10254,6 milliárd forint. Ha ezek hitelezési terhe az autópálya-program miatt „mindössze” 1 százalékkal romlik, akkor csak egy évi hitel többletterhe legalább 330 milliárd forintot tesz ki. Ezt 75 évre vetítve katasztrofális összegű többletterhet jelent. Ezért a határozattal kapcsolatban az MNB véleményét is ki kell kérni, ami tudomásunk szerint nem történt meg.
- 3.) Az elmúlt időszakban a kőolajárak 2,2-szeresére nőttek (ld. az alábbi táblázatot). Emiatt az energiafaló közúti közlekedés további növelése nem folytatható, hanem éppen ellenkezőleg, csökkentendő. Az energiatakarékosság szükségességét a kormány is számos alkalommal megerősítette.

<b>A GKM által közölt átlagos import árak alakulása</b>		
(Naptári átlagárak, éves, illetve heti)		
<b>Időszak</b>	<b>Kőolaj</b>	
	Brent (DTD) \$/ Bbl	Ural (Med) \$/ Bbl
2001. év	24,97	23,24
2002. év	26,26	24,75
2003 . év	28,79	27,12
2004.év	38,19	34,50
2005. év	54,78	51,09
2006.01.05. hét	62,63	58,29

Forrás: <http://www.gkm.gov.hu/data/195399/szenhidr0207.xls>

Az autópálya-program fajlagos energiaigényessége többszöröse vasúti fejlesztéseknek. Az autópályán történő áruszállítás fajlagos energiaigénye kb. tízszer akkora, mint a vasúti fuvarozásé.

- 4.) Az autópálya-építésekben résztvevő vállalkozásokat a GVH sorozatosan és nagy összegekkel marasztalta el. Ezen túlmenően az elmúlt időszakban a sajtó számos esetben utalt az autópálya-építés és a korrupció összefüggéseire. Ezeket az állításokat tudomásunk szerint eddig senki nem cáfolta. A gyorsforgalmi utak további építését mindenképp meg kell hogy előzze egy átfogó vizsgálat az erre szánt eddig pénzek felhasználásáról.
- 5.) A határozati javaslat célja, hogy a jövőben PPP-ben számolják el az autópálya építést. Ez egyszer, 2005-ben már kudarccal végződött. Az EUROSTAT az elszámolást nem fogadta el, és így felvetődhet, hogy bűncselekmény történt (Btk. 278. § „Aki a valóságnak meg nem felelő statisztikai adatot szolgáltat, avagy az adatszolgáltatással kapcsolatban a valóságnak meg nem felelő felvilágosítást ad, vétséget követ el és egy évig terjedő szabadságvesztéssel, közérdekű munkával vagy pénzbüntetéssel büntetendő.”) A jelenlegi határozatnak már az előterjesztése így már szándékos bűncselekmény elkövetésére utalhat.

Budapest, 2006. február 9.

**Pavics Lázár**  
közgazdász  
ny. pénzügyminisztériumi szakfőtanácsos

## 2. melléklet:

### **ISMÉT MÓDOSUL AZ AUTÓPÁLYA-TÖRVÉNY Körbe járva**

HVG, 2005. június 08.

Miközben Kóka János gazdasági miniszter nemrégiben - vélhetően tévedésből - ismét ráemelt a sztrádaépítési tételre, a tárca a beruházások gyorsításaként próbálja beállítani az autópálya-törvény legújabb, szintén a költségvetésének célzó javaslatát.

Már-már bohózatba illő, ahogyan a kormány tagjai folyvást belegabalyodnak Medgyessy Péternek még a 2002-es választási kampányban feldobott sztrádaépítési ígéretébe, amelyet Kóka János, a gazdasági tárca tavaly ősszel kinevezett vezetője a múlt héten tovább gombolyított. Medgyessy még miniszterelnök-jelöltként mintegy 800 kilométer autópálya megépítését harangozta be a kormányzati ciklus végéig, amit a gazdasági tárca vezetését átvevő SZDSZ a hangzatos, ám gyorsan feledett Sztráda Expressz programban, 2002 őszén nemcsak megerősített, hanem 831 kilométerre növelt - noha már akkor is látszott, hogy erre aligha található forrás a túlzott deficit miatt szorongatott költségvetésben. Csillag István akkori gazdasági miniszter nyomban el is határolódott pártja vállalásától, mondván, ő nem állította, hogy a ciklus végéig át is adják a 831 kilométert, óvatosan csupán annyit jelzett, hogy "igyekszünk megeremteni ennek feltételeit" (HVG, 2002. október 18.).

A 431 kilométernyire zsugorodott programot végül 2003 decemberében a parlament törvénybe foglalta, és egy ideig úgy tűnt, a kabinet tartja is a részeredményeket. Mígnem Kóka ismét bombasztikus számmal rukkolt elő. Egy múlt heti sajtóbeszélgetésen kijelentette, 2002 és 2006 között 742 kilométer gyorsforgalmi utat adnak át. Hogy mitől hízott ismét a bűvös 800 kilométer közelébe a sztrádaprogram, arra a Gazdasági és Közlekedési Minisztériumban (GKM) nem tudtak választ adni a HVG-nek. A beruházás koordinálását őszig ellátó Nemzeti Autópálya Rt. (NA) mindenesetre másként számol: a cég sajtóosztályának tájékoztatása szerint 2002 és 2006 között - beszámítva az Orbán-kormány alatt megkezdett szakaszokat is - összesen 511 kilométer új gyorsforgalmi utat helyeztek, illetve helyeznek forgalomba, és további mintegy 400 kilométer építését készítik elő (lásd ábránkat a 104. oldalon). A HVG-től névtelenséget kérő szakemberek szerint a sztrádatörvénynek és a valóságnak egyaránt ellentmondó Kóka-féle adat alighanem egyszerű összeadási hiba: vagy kétszer számolták a 2006-ban átadni tervezett mintegy 240 kilométert, vagy a 2007-re előirányzott, összesen 211 kilométernyi új pályát is hozzácsapták a négyéves kormányzati ciklus - egyébként nem lebecsülendő - produktumához.

Akár így, akár úgy jött ki az autósoknak 2006 végéig átadni tervezett 742 kilométernyi sztráda, autópályaiügyekben egyébként sem áll távol a tárcától a nagyotmondás. A kormány múlt szerdai, a gyorsforgalmi utak építésére vonatkozó döntését ugyanis a GKM az építések felgyorsításaként tálalta, holott a határozat nem annyira a beruházások felturbózását, mint inkább a költségvetési mínusz csökkentését szolgálja - május végéig ugyanis az egész évre tervezett államháztartási hiány 81,9 százaléka jött össze. A kormányulást követő sajtótájékoztatón László Boglár kormányzóvivő szűkszavúan úgy fogalmazott: "az autópálya-építési rendszer átmeneti finanszírozása érdekében az NA Rt.-nek további 92 milliárd forintnyi hitelt kell felvennie a kereskedelmi bankoktól" (a cég az idén már összességében 283 milliárd forint kölcsönt vett fel). Hogy mire fordítja az NA az újabb hitelt - ami a HVG információi szerint időközben 62 milliárd forintra apadt -, az csak az autópálya- és a költségvetési törvény módosításáról szóló, a GKM által május végén előterjesztett javaslatból derül ki.

A 2005-ös költségvetési törvényt azért kellett korrigálni, mert abban a kormány által vállalható egyéni kezességek összege 225 milliárd forint volt, ezt pedig már kimerítette, viszont további, 150 milliárdos mozgástérre volt szüksége. Az autópálya-törvényt pedig azért, hogy a hitelt az NA az abban meghatározott célra fordítsa: ám nem újabb szakaszok építésére vagy a már megkezdett beruházások gyorsítására használja fel, hanem azt szinte azon melegében, június 30-áig be kell fizetnie a központi költségvetésbe. Ezzel azt az 55 milliárd forintnyi közkiadást váltja ki a kormány, amit közvetlenül a gyorsforgalmi utak építésére kellett volna folyósítania a költségvetésnek az NA Rt. számára.

A sztrádaberuházások koordinálásával 2002-ben megbízott cégnek ugyanis azt követően is maradt befizetnivalója, hogy a kormány februári döntése alapján idén őszig valamennyi autópálya-szerződését át kell adnia az új "karmesternek", az Állami Autópálya-kezelő Rt.-nek (ÁAK). Ebbe a csomagba eredetileg nem kerültek bele az M0-s körgyűrű novemberre elkészülő szakaszai, összesen csaknem 46 milliárd forint értékben: az M5-ös és a 4-es számú főút közötti 13 kilométeres pályarész, továbbá a 4-es főút Üllőt és Vecsést elkerülő, 12 kilométernyi szakasza. Ugyancsak kimaradt belőle az M0-s folytatásaként tervezett északi szektor a Duna-híddal együtt (lásd Döntetlen című írásunkat). A fennmaradó 15 milliárd forintot az M7-es balatoni sztráda két újabb, a Balatonkeresztúrtól Nagykanizsáig, valamint a Letenyétől az országhatárig vezető szakaszainak 2006-os előkészítésére utalta volna a cégnek a büdzsé.

A szóban forgó beruházásokat aligha figyelmetlenségéből hagyta ki mindeddig az autópálya-törvény korábbi mellékletéből a kabinet. Ezekre eddig költségvetési pénzt szánt volna, csakhogy a jelek szerint átsorolta őket is a ppp-s - azaz a magán- és a közszféra együttműködésén alapuló (private public partnership) - konstrukcióba. Holott az átsorolást vélhetően "izzadságszagúan" lehet csak megmagyarázni az államháztartás adatait - utólag - ellenőrző Eurostatnak, az EU statisztikai hivatalának. Nemcsak azért, mert ezeket rövidesen átadják, hanem mert az ingyenesen igénybe vehető - tehát bevételt nem hozó - autópálya-szakaszokra nincs értelme ppp-s pályázatokat kiírni, ráadásul az M0-s északi szakaszának a folytatásába az EU is beszáll, a mintegy 40 kilométeres körgyűrűrész 335 millió eurós költségéből 85 százalékot vissza nem térítendő támogatásként a kohéziós alap áll majd. Azt egyelőre nem tudni, Brüsszel hogyan fogadja a GKM-nek a törvénymódosító javaslatban megfogalmazott érvelését, miszerint az M0-s szakaszainak bevonása a ppp-be azért nem különbözik az ÁAK többi ppp-s konstrukciójától, mert az úthasználatért évente fizetendő rendelkezésre állási díj független a kereslettől. A tárca szerint az M0-s kohéziós alaphoz tartozó szakaszai pedig jól elkülöníthetők lesznek a majdani uniós elszámolás során. Ha az Eurostat mégis másként értékelné az ügyletet, az a presztízsveszteségen túl alighanem szűkítené a következő kormány mozgásterét is, hiszen a most kiemelt tételt utólag kellene hozzáírni az államadóssághoz.

Addig azonban több bőrt is lehúzhat a Pénzügyminisztérium (PM) a büdzsé megbízható kiegészítőjeként működő ÁAK-ról. A PM elképzelése szerint az autópálya-kezelő társaság az NA Rt.-től az idén ősszel átvenni tervezett sztrádák értékét az általános forgalmi adóval (áfa) növelve fizeti meg neki - abból a gigantikus, 690 milliárd forintnak megfelelő európai kötvénykibocsátásból, amelyet szeptemberig hoz tető alá az autópálya-kezelő (HVG, 2005. május 7.) a pénzügyminiszterekkel. Az NA az egyelőre nem hitelképes ÁAK helyett márciusban gyors egymásutánban a CIB Bank Rt. vezette konzorciumtól a tavaly kifizetett számlákra 125 milliárd forint kölcsönt vett fel, amit március végén már befizetett a büdzsébe, majd az idei fizetnivalókra a Magyar Fejlesztési Bank Rt.-től kapott 158 milliárd forint hitelt. Mindezt megfejeleli a mostani 92 milliárd forintnyi kölcsön, amivel együtt az NA Rt.-nek összesen 375 milliárd forinttal tartozik majd az ÁAK, a büdzsét pedig a summa után csaknem 95 milliárd forint áfa illeti meg.

A sztrádebizniszből a szakemberek szerint az áfaügylet lesz az, amit az EU aligha kifogásol majd. Az NA-nak ugyanis a kincstári vagyona átadott gyorsforgalmi utak értéke után eddig is át kellett volna utalnia az áfát, ami alól a kormány egyedi elbírálás alapján - miután a pénz az állam egyik zsebéből a másikba vándorolt volna - korábban mentesítette a céget. Most viszont, hogy a képbe "külső", piaci szereplőként az ÁAK is bekerül, a PM joggal tarthat igényt a forgalmi adóra.

Ha a sztrádaépítés gyorsításának a szándéka nem lehető is fel a törvénymódosító javaslatban, a múlt szerdai kormányülésen a kabinet az M6-os ügyében kivételt tett. Hozzájárult ahhoz, hogy az M6, valamint az M60-as autópályává fejleszthető autópálya előkészítése 2007 helyett már az idén megkezdődhessen. Így a tervezettnél két évvel korábban, 2007-ben átadhatják az M6-os autópályát Szekszárd-Bóly közötti 48 kilométeres, valamint az M60-as Bóly-Pécs közötti 10 kilométeres szakaszát. Amit Toller László, Pécs szocialista - a miniszterelnök- és a köztársaságielnök-jelölésben jelentős aktivitást mutató - polgármestere az MTI-nek „hosszú lobbitevékenység” záróaktusaként értékelt.

MINK MÁRIA



### 3. melléklet:

## ÁSZ Jelentés

### Állami Számvevőszék: 0449/2004. október

#### Vélemény a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetési javaslatáról (Kivonat)

A törvényjavaslat általános indokolásának VIII. fejezete a köz-és magánszféra újszerű együttműködési formáiról (PPP) ad rövid leírást. **Ez nem teljes körű és nem részletes**, amit a kiadások nagyságrendje és az újszerű finanszírozási forma indokolna.

**A törvényjavaslat nem mutatja be, hogy az állami feladatok közül milyen kiválasztási elvek, illetve folyamat során kerülnek meghatározásra a PPP-projektek, valamint azt, hogy a meghatározott projektek megvalósítása milyen előnyöket jelent a költségvetés szempontjából hosszú és rövid távon (hatékonyság, gazdaságosság).** Azért sem tekinthető megfelelő tájékoztatásnak a törvényjavaslat PPP-kel foglalkozó része, mivel hosszú távú elkötelezettséget jelentő döntések esetében nélkülözhetetlen a költségvetést terhelő több éves hatások konkrét számadatokkal való bemutatása. (46. oldal)

Az Országgyűlés megfelelő tájékoztatása érdekében célszerű lett volna bemutatni a projektekkel kapcsolatban a költségvetést terhelő várható kifizetések (törlesztő-részletek, lízingdíjak, útdíjak, bérleti díjak) nagyságát projektenként és évenként, valamint a már folyamatban levő PPP-k költségvetési vonzatait a tárgyévre és a következő évekre.

A 2005. évi költségvetés egyik kiemelt célja a gyorsforgalmi úthálózat fejlesztése. A Magyar Köztársaság gyorsforgalmi közúthálózatának közérdekűségéről és fejlesztéséről szóló 2003. évi CXXVIII. törvény 3. § (1) bekezdése értelmében a gyorsforgalmi utak tervezéséhez és építéséhez szükséges pénzeszközökről – a központi költségvetésből, az Európai Unió támogatási alapjaiból megkapott pénzeszközökből, illetve a magántőke bevonása alapján rendelkezésre álló pénzeszközökből – a Kormány gondoskodik, s a törvény e feladatra 2005-re vonatkozóan 327 Mrd Ft-ot ír elő. A törvényjavaslatban nem található olyan összevont kimutatás, amelyből megállapítható lenne a gyorsforgalmi úthálózat fejlesztésére fordítandó teljes összeg, illetve annak költségvetésen kívüli finanszírozási forrásonkénti részletezése.

#### **0449-F (Függelék)**

A Gyorsforgalmi úthálózati program fejezeti kezelésű előirányzat 2005. évi támogatás igénye 237 900,0 M Ft volt, amely a csökkentett determináció szerint 196 071,5 M Ft-ra, majd további egyeztetés nélkül 33 052,0 M Ft-ra csökkent.

Egyidejűleg a XLII. fejezetnél, amely a központi költségvetés főbb bevételeit tartalmazza, az Autópályák finanszírozási rendszerének változásából adódó bevételeknél 137 612,0 M Ft-ot terveztek.

Ez az összeg, mint az autópályák finanszírozási rendszerének átalakításából származó bevétel, a költségvetése rendes bevételét képezi, a korábbi évek ráfordításainak visszatérüléseként. Ezen autópályák és a kapcsolódó létesítmények továbbépítendő részeit magánbefektetői forrás bevonásával tervezi finanszírozni a Kormány. A gyorsforgalmi úthálózati program folytatásához ez a konstrukció tényleges forráslehetőséget a 2005. évben nem biztosít. Az elvégzett munkák 2005. évre áthúzódó pénzügyi teljesítési összegei várhatóan már 2005.január-február hónapokban meghaladják az egész évre rendelkezésre álló támogatási összeget. A tervezett támogatás még az M0 keleti szektor M5-4 sz. főút közti szakasza, valamint az ezzel egy időben megvalósítandó Vecsés-Üllő elkerülő szakasz finanszírozásához sem elegendő.

A Kormány a köz- és magánszféra („Public Private Partnership” PPP) újszerű együttműködése keretében kívánja megvalósítani a közúti infrastruktúrát, ezen belül a legelőrehaladottabb fázisba sorolva az autópálya-építést. A már épülő, vagy a kivitelezés előtt álló autópályák koncesszióba adása problémákat vet fel, mert a költségvetés tervezésének időszakában sem a jogi, sem az adminisztratív feltételek nincsenek meg, valamint a magántőke bevonás lebonyolítási rendszere kialakításának ideje is bizonytalan. A XLII. fejezetnél a korábbi évek ráfordításainak visszatérüléséből származó tervezett bevételi előirányzat növelésével azonos összeggel lehet a gyorsforgalmi úthálózati program kiadási előirányzatát növelni a Kormány döntése alapján (a 2005. évi költségvetési törvényjavaslat 13.§ (3) bekezdés).

A Gyorsforgalmi úthálózati program 2006. évi 355 425,0 M Ft-os irányszámát és a 2007. évi 262 756,3 M Ft-os irányszámot nem módosították.

Az Útfenntartási és Fejlesztési célelőirányzatnál (UFCE) a 2005. évi költségvetés tervezése során előzetesen egyeztetett 123 Mrd Ft-os forrásigény 95 Mrd Ft-os összegig determinációkat tartalmaz és a költségvetésben szereplő 74,6 Mrd Ft-os előirányzat azt eredményezheti, hogy nem csak a fejlesztési feladatok megvalósításától kell eltekinteni, hanem a közúthálózati szolgáltatás színvonala is csökkenhet.

#### 4. melléklet:

### Állami Számvevőszék: 0550/2005. október Vélemény a Magyar Köztársaság 2006. évi költségvetési javaslatáról (Kivonat)

## I. ÖSSZEGZŐ MEGÁLLAPÍTÁSOK, KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK A költségvetési dokumentum összeállítása

Az államháztartási törvényben a költségvetési tervező munka folyamatára meghatározott határidők a 2006. évi tervezés során nem érvényesültek maradéktalanul. A fejezetek felügyeletét ellátó szervek a tervező munkát mintegy másfél hónapos késéssel kezdték meg. Az ÁSZ véleményét megalapozó helyszíni vizsgálatok idején folyamatosan változó munkaanyagok álltak rendelkezésre. **A tervezési folyamat késedelmes elindítása mind a tervezés megalapozottságát, mind a számvevőszéki vélemény készítésének feltételrendszerét kedvezőtlenül érintette.**

A szeptember 30-i határidőre benyújtott törvényjavaslatnak az Áht. 52. § (1) bekezdése szerint az államháztartás helyzetét bemutató valamennyi összefoglaló táblázatot, mérleget tájékoztatásul tartalmaznia kell. A törvényjavaslat főként ezen előírásokat rendre csak részlegesen teljesíti, és gyakorlattá vált, hogy bizonyos idősorok, kimutatások csak a 15 nappal később előterjeszhető fejezeti részletező kötetekben, illetve kiegészítésekben jelennek meg.

A költségvetési dokumentum véleményezésekor az ÁSZ évek óta alapjaiban hasonló megállapításokat tesz. **A költségvetési törvényjavaslat dokumentumának pontos tartalma, szerkezete, összeállításának metodikája nem meghatározott.** Ebből adódóan az általános indokolás és annak mellékletei, a bemutatott adattartalom, az idősorok évről-évre változnak. Egyes adatok, kimutatások hiánya miatt nem mindig ítéltető meg az Áht. vonatkozó előírásainak teljesítése. Az egyes évek adatai nehezen összevethetők, illetve az arányok változásának követése igen nehéz.

Az előző évhez hasonlóan ez évben is **hiányoznak egyes törvényerőre emelendő javaslati összegek** a törvényjavaslat normaszövegéből, illetve törvényi mellékletéből (például a köztisztviselők illetményalapja, a közalkalmazottak illetménypótlék számítási alapja, kiegészítő támogatások stb.).

A megalapozott döntéshozatalt nem támogatja, hogy a költségvetési törvényjavaslatokban **nem jelennek meg a többéves elkötelezettségek hatásai** áttekinthetően összefoglalva, illetve a további két évre kitekintő irányszámok.

A jelen törvényjavaslat is – mint a korábbi években – több ponton javasolja módosítani az Áht.-t. Az ÁSZ folyamatosan jelzi, hogy a változtatások mértéke és gyakorisága nehezen összeegyeztethető az állam működésének pénzügyi kereteit meghatározó törvényi jelleggel. Szükséges lenne az Áht. felülvizsgálata és teljes megújítása.

#### 4.3.3.2. A PPP alakulása

A köz- és magánszféra együttműködésén alapuló programok becsült jelenértéke a PM kimutatása szerint 668 754 M Ft. Ebből az autópályák (M5-ös I.-II.-III. szakasz, az M6-os I. szakasz) 363 235 M Ft, a börtönépítések 71 732 M Ft, az MTV székház 78 000 M Ft, a kollégiumi és diákotthoni infrastruktúrák 155 787 M Ft jelenértéket képviselnek. A projektek várható időtartama, kezdési ideje az OGY/Korm. határozatok szerint változik.

A tervezési körirat szerint a PPP programokkal kapcsolatos kiadásokat a fejezeti kezelésű előirányzatok között, programonként nevesítve kellett tervezni és a tárgyéven túli kötelezettségvállalásokból adódó kifizetéseket külön be kellett mutatni.

A köz- és magánszféra együttműködésén alapuló programok öt fejezetet érintenek. A konstrukciónak két fejezetnél (**BM-NSH, IM**) a 2006. évben költségvetési kihatása nem lesz, mert a kötelezettségvállalás 2007. évtől kezdődik. Három fejezet (**GKM, OM, NKÖM**) tervezett 2006. évre PPP-hez kapcsolódó költségvetési kiadást. (...)

A **GKM** fejezetnél a rendelkezésre állási díjakat (49 694,1 M Ft) – a tervezési köriratban előírtaktól eltérően – összevontan tervezték, a költségvetési javaslatban nem nevesítették az egyes szerződésekkel (M5, M6, és ÁAK Rt.) kapcsolatos kiadásokat.

A jelenlegi gyakorlat szerint az M5-ös autópálya esetében a rendelkezésre állási díj kifizetése az AKA Rt. által kiállított számlák alapján történik euróban, és a szolgáltatás igénybevételéről kiállított előleg- majd végszámlák „Egyéb közútiüzemeltetési szolgáltatás”-ról szólnak, és nem a költségvetési törvényben szereplő felhalmozási célú pénzeszköz átadásról.

## **XV. GAZDASÁGI ÉS KÖZLEKEDÉSI MINISZTERIUM**

*(A fejezetből csak a közlekedéssel kapcsolatos részeket emeltük ki.)*

A költségvetési javaslat kritikus pontja a Magyar Államvasutak Rt., a 2006. évi finanszírozás és tőke-megfelelés problémája, és a vasúti pálya és hídfelújítás kérdése miatt. A szükségesnél alacsonyabb források állnak rendelkezésre továbbá a gyorsforgalmi úthálózat programra, illetve az országos közúthálózat fenntartására, fejlesztésére.

A fejezeti kezelésű előirányzatok közötti új előirányzat az Útpénztár. Az új előirányzat létrehozásának célja az volt, hogy az országos közúthálózat és gyorsforgalmi úthálózat működtetéséhez, fenntartásához és fejlesztéséhez kapcsolódó fejezeti kezelésű előirányzatokat egyesítve, egy fejezeti soron finanszírozza, amely fejezeti sor önálló bevétellel is rendelkezik. Az Útpénztár előirányzat négy korábbi előirányzatot olvaszt magába, az (EIB IV. közúti projektek addicionális forrásait is tartalmazó) UFCE, a Gyorsforgalmi úthálózat programot, a Gyorsforgalmi úthálózat fejlesztések előkészítése előirányzatot és az NA Rt. támogatás előirányzatot. A tervezet szerint a 122 489,8 M Ft kiadási előirányzat forrása a 91 789,8 M Ft költségvetési támogatás, valamint a bevételként tervezett 30 700,0 M Ft-os előirányzat.

Ellenőrzésünk kifogásolja, hogy a fejezeti kezelésű előirányzatok között a Rendelkezésre állási díjak összevontan kerülnek a költségvetési javaslatba és nincsenek nevesítve az egyes szerződésekkel (a PPP programokkal kapcsolatos M5, M6, és AÁK Rt.) kapcsolatos kiadások. A fejezet észrevételeihez csatolta a PM köriratban előírtak szerint a tárgyéven túli kötelezettségvállalásokból adódó ki-fizetéseket bemutató KKF 3. számú mellékleteket az M5 és az M6 rendelkezésre állási díjaira vonatkozóan. A Rendelkezésre állási díj kiadási előirányzata 49 694,1 M Ft, amelyet tévesen az egyéb intézményi felhalmozási kiadásokon belül a felhalmozási célú pénzeszközátadás vállalkozásoknak soron terveztek. Ez nincs összhangban az M5-ös autópálya építésével és üzemeltetésével kapcsolatos koncessziós szerződések alapján kifizetendő szolgáltatások díjszámolási gyakorlatával.

A fejezet közigazgatási államtitkára észrevételében jelezte, hogy „A 2006. évi költségvetési tervjavaslat elkészítésénél a GKM fejezet 2006. évi címrendjének kialakítására a PM köriratában foglaltak szerint és az előző évek gyakorlatának figyelembevételével került sor. A GKM fejezet 2006. évi támogatási keretszáma a PM-mel történt többszöri egyeztetést követően került véglegesítésre. Az egyeztetések során a PM szakértői részéről nem érkezett észrevétel a GKM tervezési gyakorlatára, mindazonáltal október 04-én levélben állásfoglalást kértünk Várfalvi István helyettes államtitkár úrtól az alkalmazott módszertan megfelelőségéről.

Szakmai szempontból nem hibás az egy soron való megjelenítés, mivel a teljes felülről nyitott előirányzat – függetlenül a vonatkozó szerződések számától – ugyanazon projektet hivatott finanszírozni, mégpedig az országos gyorsforgalmi úthálózat magánfinanszírozói forrás bevonásával épülő, illetve üzemelő részéhez kapcsolódó állam oldali szerepvállalást, az egyes évek folyó költségvetési kiadásait.

Az ÁAK Rt-vel kötendő, hosszú távú kötelezettségvállalást megtestesítő szerződés jelen észrevétel (és az ÁSZ jelentés) írásakor még elkészítés alatt áll, így pontos tartalma nem ismert. Ennek elismeréseként fogadta el a PM az előzetes egyeztetések során az egész fejezeti sor felülről való megnyitását.

A tervezet a 49. oldalon kifogásolja továbbá, hogy a rendelkezésre állási díj kiadási előirányzata felhalmozási célú pénzeszköz átadásként került megtervezésre. Az indoklás szerint ez nincs összhangban az M5-ös és M6-os autópálya építésével és üzemeltetésével kapcsolatos koncessziós szerződések alapján kifizetendő szolgáltatások díjaival.

Szakmai szempontból indokolt a felhalmozási célú pénzeszközátadásként való megjelenítés. A koncessziós szerződésekben meghatározó az a beruházói tevékenység, amelynek során a koncesszor egy új autópályát hoz létre, amelyet a szerződés lejártakor a Magyar Állam részére az üzemképes állapotban (ezt biztosítja a szerződéses időszakban a szakszerű üzemeltetési-fenntartási tevékenység) átad. Így lényegében a szerződés komplex beruházói tevékenység végzésére irányul, amelynek ellenértékét több éven át, ütemezetten fizeti meg a majdani tulajdonos megrendelő. Ez a szakmai álláspont egyértelműen a szerződésből eredő kifizetések felhalmozási célú pénzeszköz átadásként való megjelenítését indokolja a költségvetési tervben. Megjegyzem, hogy a tárca ezt a módszert alkalmazta a 2005. évi költségvetés tervezése során is, amely ellen a PM nem emelt kifogást. Vitathatatlan, hogy a szerződés alapján eszközölt kifizetések egy része azonosítható lenne működési kiadásként is, ám ennek pontos kimutatása nem lehetséges.”

A jelenlegi gyakorlat szerint az M5-ös autópálya esetében a rendelkezésre állási díj kifizetése az AKA Rt. által kiállított számlák alapján történik euróban, és a szolgáltatás igénybevételéről kiállított előleg- majd végszámlák SZJ. 63.21.25 számon, „Egyéb közúti üzemeltetési szolgáltatás”-ról szólnak, és nem a Kvtv.-ben szereplő felhalmozási célú pénzeszköz átadásról.

A statisztikáról szóló 1993. évi XLVI. tv. 6. § (1) bekezdésének f) pontja alapján, a KSH kidolgozta a Szolgáltatások Jegyzéke (SZJ) új, az Európai Uniónak megfelelő, módosított osztályozásán alapuló egységes rendszerét, amelynek szerkezetét a 9004/2002. (SK.7.) KSH közlemény tartalmazza.

## **5. melléklet**

Világgazdaság, 2006-02-01

### ***A nagy PPP-svindli***

*Működött a kormány halogatós, „leültető” technikája az autópálya-építés ügyében. Emlékezetes, fél éve erős támadások érték az ötletet, hogy a prioritások közé tartozó úthálózat-fejlesztést a költségvetésen kívülre szervezve (PPP-konstrukció keretében) oldja meg az állam. Kezdetben a miniszterek büszkén számoltak be a nagy trükkről: épül is autópálya, és a költségvetési hiány sem emelkedik. Aztán zavar támadt: jött az unió statisztikai hivatala, és azonnal elkaszálta a nagy PPP-svindli legszembeötlőbb részét, amikor úgy döntött, nem lehet a már elkészült (!) autópályákat utólag „PPP-síteni”. Persze ezt a szálát lehetne a módszertől vérszemet kapó kormányzat túlkapásának minősíteni, de az alapkoncepció komoly hiányosságaira is ráirányította a figyelmet.*

*Merthogy abból van bőven. A költségvetési szektoron kívülre sorolt Állami Autópálya Kezelő Zrt. kötvénykibocsátásából finanszírozott sztrádaprogrammal ugyanis az állami, illetve a magánszektor által történő fejlesztések legrosszabb tulajdonságait sikerült kimazsolázni. Egyrészt a forrás rendkívül drága, hiszen az ÁAK csak vállalati kötvényt bocsáthat ki, amelynek jelentős felára van egy államkötvénnyel szemben. Másrészt az állam mégis megtartotta a gyepelőt a saját kezében, így aligha van remény arra, hogy a nemzetközi összehasonlításban igen drágán épülő magyar autópályák ezentúl racionálisabban (kisebb korrupciós költséggel) készüljenek. Mindezt egy igen kockázatos célért: hogy kisebb költségvetési hiányt lehessen kimutatni. Pedig nyílt titok: az Eurostat már tavaly jelezte, arra ne igyon mérget a kormány, hogy áldását adja a megoldásra. Könnyen lehet, az ÁAK-t visszatorolja a költségvetési körbe, teljesen feleslegessé téve a konstrukcióval felvállalt összes hátrányt.*

*Ezek után nagy lett a csönd a Pénzügyminisztérium háza táján, a tavaly ősze tervezett kötvénykibocsátást elhalasztották, újragondolást ígértek. Ám hamar kiderült, ennél jobb (például az ÁAK-t kihagyó tényleges PPP-konstrukció) nem jut eszükbe, minden marad a régiben. Addig is a költségvetésihiány-előrejelzések „módszertani kockázat” címén 250-300 milliárd forintot (további) bizonytalansággal készülnek. De ez már legyen a következő kormány gondja.*

*Madár István*

Világgazdaság, 2006-02-06

### ***Egy kétes cél - a papíron kisebb hiány*** (részlet)

*A kormány áldását adta az Állami Autópálya Kezelő Zrt. kötvénykibocsátására, amely a jövőben a sztrádaberuházások forrása lehet. A megoldás drága, hiszen a vállalati kötvénynek jelentős felára van az államkötvényhez képest, ráadásul az állami tulajdonú lebonyolító miatt abban sem lehet bízni, hogy a korrupciós költségek kisebbek lesznek. Mindezt egy kétes célért: a papíron kisebb költségvetési hiányért, amelyet az Eurostat jó eséllyel úgyis megvétőz az első adandó alkalommal.*