

Az adókról, járulékokról és egyéb költségvetési befizetésekről szóló törvények módosításáról szóló T/11621. számú törvényjavaslattal és a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről szóló T/11700. számú törvényjavaslattal kapcsolatos alkotmányossági és egyéb jogi problémák

Az adókról, járulékokról és egyéb költségvetési befizetésekről szóló törvények módosításáról szóló T/11621. számú törvényjavaslat és a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről szóló T/11700. számú törvényjavaslat több alkotmányossági és egyéb jogi problémát is felvet, amelyekről kérjük a tisztelt Alkotmány- és Igazságügyi Bizottság állásfoglalását.

Az említett törvényjavaslatokhoz nem készült el sem a jogalkotásról szóló törvény által előírt társadalmi-gazdasági vizsgálat¹, sem a környezetvédelmi törvény által előírt környezetvédelmi elemzés². Az ilyen jellegű vizsgálatok hiányát az Állami Számvevőszék (ÁSZ) is évről évre kifogásolja, és ezt a mostani költségvetési törvényjavaslattal kapcsolatos Jelentésében³ is megtette. Felhívja a figyelmet arra, hogy – nagyrészt a szükséges elemzések, kimutatása hiánya miatt – több helyen is sérült az államháztartási törvény. Az ÁSZ-nak ezen észrevételeit itt nem ismételnék meg, csak felhívnánk egy olyan törvénytisértésre, amit az ÁSZ jelentés nem említ meg.

A költségvetési törvényjavaslat előterjesztésekor be kell mutatni a közvetett támogatásokat.⁴ Ez nem történt meg. Ezeknek támogatásoknak a kimutatása azért is fontos, mert igen jelentős – összességében évi több ezermilliárd forintot kitevő –, a gazdaságot és a környezet állapotát számottevően befolyásoló közvetett állami támogatások jellemzőek minden évben. Ezek közül csak jelzésszerűen megemlítünk néhányat:

- a nehéz tehergépjárművek adójának elengedése,
- a honvédelem részére nyújtott adókedvezmények (ezek kimutatásával ráadásul kedvezőbb véleményt válthatnánk ki a NATO-nál),
- a helyiadó-kedvezmények,
- a garanciavállalások számszerű értéke,
- a különböző egyedi vámkedvezmények és társaságiadó-kedvezmények,

¹ 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 érdekköszöletközések feloldásának a lehetőségét, meg kell vizsgálni a szabályozás várható hatását és a végrehajtás feltételeit. Erről a jogalkotót tájékoztatni kell.”

² A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvtv.) 43. §-a kimondja: „(1) A környezetvédelemmel összefüggő törvényjavaslat és más jogszabály, az ország társadalmi-gazdasági tervei, területfejlesztési koncepciói, továbbá a regionális hatást eredményező döntések előkészítője köteles az intézkedés környezetre gyakorolt hatásait vizsgálni és értékelni, s azt vizsgálati elemzésben összefoglalni. (...) (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.”

³ Vélemény a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetési javaslatáról 0449. számú jelentés. T/11700/1. 2004. október. Ld. különösen a 13–16., 20. és 35–38., 47. és 91. oldalt!

⁴ Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény a következőket írja elő: „116. § Az Országgyűlés részére a központi költségvetés tárgyalásakor, illetve a zárszámadáskor tájékoztatásul a következő mérlegeket és kimutatásokat kell bemutatni: (...) 10. a közvetett támogatásokat (pl. adóelengedéseket, adókedvezményeket) tartalmazó kimutatást.”

- a negatív externáliák (meg nem fizetett környezeti károk költségei stb.) révén keletkező rejtett támogatások,
- a városi terjeszkedésnek nyújtott nyílt és rejtett támogatások,
- egyes adók tudatos be nem szedése következtében létrejövő támogatások (ilyen például az, hogy a személygépkocsik magánhasználatát céges használatnak számolják el, évi több százmilliárd forint bevételkiesést okozva az államháztartásnak).

Tehát a közvetett támogatásokról szóló kimutatások mindenképpen szükségesek ahhoz, hogy a politikusok a tényleges költségvetési folyamatokat meg tudják ítélni.

A fentiekből nyilvánvaló, hogy az előterjesztő törvénysértést követett el, amikor a törvényjavaslatokat ily módon terjesztette a Kormány elé. A Kormány pedig az Alkotmányt is megsértette, amikor a törvényjavaslatokat így terjesztette az Országgyűlés elé⁵. Az említett vizsgálatoknak az elkészítése a törvényi előírásokon túlmenően azért is elengedhetetlen, mert ezáltal hatalmas károk bekövetkezése kerülhető el, illetve az ország érdekeinek leginkább megfelelő intézkedések elfogadására kerülhet sor. Feltételezhető, hogy a törvényjavaslatok elkészítésénél a legfőbb szempont az volt, hogy ezek milyen pénzügyi hatást gyakorolnak majd az államháztartásra közvetlenül és rövid távon. Azonban a költségvetésben és az adórendszerben történő változások jelentős hatással lehetnek az ország versenyképességére, a társadalmi viszonyokra (arányos közteherviselés, társadalmi egyenlőtlenségek alakulása, a fekete gazdaság mértéke és jellege stb.), továbbá a környezet állapotára.

A mostani törvényjavaslatoknál e tekintetben a helyzet még az előző évek gyakorlatánál is rosszabb. Korábban ugyanis az adótörvény-javaslatok benyújtásakor külön tájékoztató anyagot is csatoltak (így például 2003-ban egy 46 oldalas tájékoztatót), amelyben az adótörvények változásainak hatásait (legalább részben) számszerűen is bemutatták, egyebek mellett a bázis időszakhoz is viszonyítva. A költségvetési törvényjavaslat jövő évre vonatkozó számai is sokkal nehezebben vethetők össze a korábbi évek számaival, ami rendkívül megnehezíti az eligazodást.

A szóban forgó törvényjavaslat elkészítése során a Kormány nem működött együtt az érintett társadalmi szervezetekkel, az önkormányzatokkal, valamint az Országos Környezetvédelmi Tanáccsal. Ezáltal a Kormány megsértette az Alkotmányt, a jogalkotásról szóló törvényt, valamint a környezetvédelmi törvényt⁶.

Ha az említett vizsgálatok és az érintettekkel történő egyeztetés nélkül hoz az Országgyűlés döntést a jövő évre vonatkozó adótörvényekről és költségvetési törvényről, akkor megnövekszik annak a veszélye, hogy súlyosbodnak mindazok a problémák, amelyek most is érzékelhetők a társadalom, a gazdaság, a környezetvédelem – egyszóval a versenyképességünk – terén, és amelyeket a korábbi években az Európai Unió országjelentései is észrevételeztek.

Az alábbiakban példaként néhány olyan tényezőre kívánjuk felhívni a figyelmet, amelynél nyilvánvalóan tartalmilag is sérült az Alkotmány.

⁵ Az Alkotmány 35. §-a (1) bekezdésének b) pontja kimondja: „A Kormány (...) biztosítja a törvények végrehajtását”.

⁶ Az Alkotmány 36. §-a szerint „Feladatai ellátása során a Kormány együttműködik az érintett társadalmi szervezetekkel.” A Jat. kimondja: 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.” A Kvtv. megállapítja: „44. § (2) A 43. § (1) bekezdésében meghatározott tervezeteket és a vizsgálati elemzést a döntésre jogosult szervhez történő benyújtás előtt – véleménynyilvánítás céljából – meg kell küldeni az Országos Környezetvédelmi Tanácsnak. A véleménynyilvánításra – a tervezet kézbesítésétől számított – legalább harminc napot kell biztosítani.” Mivel a PM ez utóbbi előírásnak sem tett eleget, az Alkotmánybíróság 30/2000 (X. 11.) AB határozata alapján e tekintetben is nyilvánvalóan alkotmányellenes módon cselekedett.

1. A hatóságok leépítése

Az elmúlt időszak hazai súlyos környezeti balesetei és élelmszer-biztonsági problémái (esztergomi vízszennyezés, törökbálinti robbanás, gyömrői vegyi anyagok, pirospaprika-botrány stb.) azt bizonyították, hogy az illetékes hatóságok megerősítése nélkül veszélyben forog az állampolgárok egészsége és élete. Ez a jövőben még inkább így lesz, hiszen egyre növekszik a környezetbe kerülő veszélyes anyagok mennyisége, és egyre több a természet épségét fenyegető emberi tevékenység. A közvéleménykutatások azt mutatják, hogy a hazai lakosság a biztonságot értékeli a legtovábbra. A hatóságokat és a civil szervezeteket sújtó megszorítások pedig éppen a biztonságot csökkentik.

Már a 2004. évi állami költségvetésről szóló törvényjavaslatban is a kiadások számottevő csökkentését irányozták elő egyes közigazgatási szerveknél. Már 2003 októberében utasították az APEH-et 1800 fő, a VPOP-t pedig mint 808 fő elbocsátására. Az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálatnál (ÁNTSZ) is elbocsátottak munkatársakat. A környezet- és természetvédelmi területi szerveknél, a dologi kiadások számottevően csökkentek, azaz tovább romlottak a munka feltételei. A 2004. évi törvényjavaslat a 2003. évi költségvetési törvényben jóváhagyott kiadási összeghez viszonyítva az APEH-nél 1870 millió forint, a VPOP-nél pedig 3366 millió forint összegű nominális csökkentést irányzott elő. Reálértéken számolva az APEH-től 4555 millió forintot, a VPOP-tól pedig 3868 millió forintot vontak el. Ez azt jelenti, hogy 2004-ben az APEH 7 százalékkal, a VPOP 10 százalékkal kisebb összeggel gazdálkodik idén, mint 2003-ban. Az ÁNTSZ-nél a 2004-re előirányzott költségvetése nominálértéken 1890,7 millió forinttal, reálértéken 3745,7 millió forinttal kevesebb, mint a 2003. évi, azaz több mint 11 százalékkal alacsonyabb. Tovább rontotta a helyzetet, hogy az előirányzott összegeket év közben még tovább csökkentették.

A jövő évre vonatkozóan is komoly megszorításokat terveznek. Több állami szervnél már kiadták az utasítást a létszámcsökkentésre – annak ellenére, hogy a költségvetési törvényt még jóvá sem hagyta az Országgyűlés. Ezáltal szintén sérült az Alkotmány⁷.

A tervezett intézkedések társadalmi-gazdasági és környezetvédelmi hatásaival kapcsolatban semmiféle elemzés nem készült. Tehát ez esetben is súlyosan sérültek a jogalkotásról szóló törvény és a környezetvédelmi törvény fentebb idézett rendelkezései. Az előírt elemzések hiányában a közigazgatásban tervezett újabb elbocsátások hatásait nehéz részletesen elemezni, azonban néhány nyilvánvaló tény itt mindenképp meg kell említenünk.

A témával kapcsolatban az utóbbi időben a sajtóban különböző nemzetközi összehasonlítások jelentek meg, amelyek azt mutatják, hogy az adott országban mekkora a közigazgatásban dolgozók száma az összes foglalkoztatotthoz képest. Magyarországon azonban rendkívül alacsony a foglalkoztatottság: nálunk 100 aktív dolgozóra 149 inaktív fő jut (a 2001. évi statisztikai adatok szerint), az EU legtöbb országában viszont ez a szám 100 körüli. Azt azonban aligha hihetjük, hogy a közigazgatási feladatok kisebbek lesznek attól, hogy alacsonyabb a foglalkoztatottság aránya. A teljes lakossághoz viszonyítva pedig azt az eredményt kapjuk, hogy a közigazgatásban foglalkoztatottak száma Magyarországon a legalacsonyabbak közé tartozik.

Egy másik fontos mutató, hogy a bruttó hazai termékhez, a GDP-hez viszonyítva mennyit fordít az állam a közszolgáltatásokra. Az alábbi táblázatban közöljük Magyarország erre vonatkozó adatait összehasonlítva azon EU-tagországokkal, amelyeknél az adatok rendelkezésünkre állnak. Ezekből is Magyarország nagyfokú elmaradása állapítható meg.

⁷ Az Alkotmány 19. §-a kimondja: „(2) Az Országgyűlés a népszuverenitásból eredő jogait gyakorolva biztosítja a társadalom alkotmányos rendjét, meghatározza a kormányzás szervezetét, irányát és feltételeit. (3) E jogkörében az Országgyűlés (...) d) megállapítja az államháztartás mérlegét, jóváhagyja az állami költségvetést és annak végrehajtását”.

**Magyarország és néhány EU-tagország konszolidált
államháztartási kiadási szerkezetének összehasonlítása (a GDP százalékában)**

	Magyar- ország	Portu- gália	Német- ország	Belgium	Olasz- ország	Ausztria	Dánia	Finn- ország	Hollandia	Svéd- ország	EU- országok átlaga*	Eltérés az EU országok és a magyar között*	Eltérés magyar és portu- gál között
Év	2003	1999	2001	2000	2000	2000	2000	2000	2001	2000			
Általános közszolgálda- tások	3,4	6,5	6,3	10,3	9,6	8,0	4,5	6,1	8,2	10,2	7,3	3,9	3,1
Védelem	1,2	1,7	1,2	1,2	1,2	0,9	1,6	1,5	1,6	2,2	1,3	0,1	0,5
Rend-védelem és közbizton- ság	1,7	2,0	1,6	1,6	2,0	1,4	0,9	1,4	1,5	1,3	1,6	-0,1	0,3
Oktatás	5,8	7,0	4,2	6,0	4,9	5,9	8,0	6,3	4,8	6,9	6,1	0,2	1,2
Egészségügy	4,3	6,4	6,4	6,4	5,9	8,0	5,2	5,8	4,2	6,3	6,3	1,9	2,1
Társadalom- biztosítási, szociális és jóléti szolgálta- tások	15,0	13,1	22,0	17,2	17,7	21,2	23,4	20,5	17,5	24,5	19,3	4,3	-2,0
Lakásügyek, települési és kommunális szolgáltatások	1,2	1,0	1,1	0,4	0,8	0,9	0,9	0,8	1,5	0,9	0,8	-0,4	-0,2
Szabadidős, kulturális és vallási tevé- kenységek és szolgáltatások	1,3	1,2	0,7	1,0	0,9	0,9	1,6	1,1	1,1	1,0	1,1	-0,3	-0,1
Környezet- védelem	0,9	0,7	0,6	0,7	0,8	0,3	n.a.	0,3	0,7	0,2	0,5	-0,4	-0,2
Gazdasági funkciók	5,2	5,8	4,3	4,7	2,6	4,4	3,8	4,8	5,8	4,0	4,4	-0,8	0,6
Összesen	40,3	45,5	48,5	49,4	46,5	51,9	50,0	48,7	46,9	57,7	48,6	8,3	5,2

Forrás: Supplement to the 2002 Government Finance Statistics Yearbook, IMF

Megjegyzések:

* Csak az előző oszlopokban szereplő tagországokra vonatkoztatva.

Nem minden EU-országra állnak rendelkezésre funkcionális táblák.

Dánia esetében a környezetvédelmi funkcióra nincs adat.

Az alábbiakban röviden megemlítenénk azokat a problémákat, amelyek a VPOP, az APEH, az ÁNTSZ, valamint a fogyasztóvédelmi, a vízügyi és a környezet- és természetvédelmi hatóságokkal kapcsolatos megszorítások esetén felmerülnek.

Az APEH-nél és a vámszerveknél tervezett leépítések azt eredményezhetik, hogy tovább növekszik Magyarországon a fekete gazdaság aránya, amelyet jelenleg a GDP-hez viszonyítva 25 százalék körültre becsülnék. Különösen megdöbbentő a VPOP leépítése, hiszen a vám- és pénzügyőrség által felderített bűncselekmények elkövetési értéke az ismertté vált összes bűncselekmény elkövetési értékének megközelítőleg kétharmadát teszik ki!

A VPOP és az APEH részére nyújtott állami hozzájárulás rendkívül hatékonyan szorítja vissza a fekete gazdaságot és növeli az állami bevételeket. Az APEH-re fordított minden forint 116 forint, a vámhatóságra fordított minden forint pedig 69 forint államháztartási bevételt eredményez (a 2003. évi előzetes adatok alapján). Fontos még hangsúlyozni, hogy a VPOP által beszedett összegek szinte teljes egészében javítják országunk versenyképességét, mivel az általuk beszedett összegek túlnyomó részben a külföldiekre, illetve az importot terhelik.

Az Európai Unióhoz történő csatlakozással egyes feladatok elvégzése szükségtelemmé vált, másutt viszont jelentősen megnövekedtek, illetve megnövekszenek a teendők. Meg kell erősíteni a nem EU-tagországokkal közös határainkat (az ún. külső határokat). Ezeken a határokon

komoly fellépés szükséges a csempészzettel szemben, hiszen most már nekünk kell itt megvédeni az EU-t a különböző törvényellenes cselekedetekkel szemben. Ilyen például az emberek, a kábítószer, a cigaretta, az üzemanyag, a nukleáris anyagok, a védett természeti értékek és egyéb termékek csempészete. Eddig ezt a forgalmat be- és kilépéskor is ellenőrizték, 2004 májusától azonban ez a kettős ellenőrzés nagyrészt megszűnt, a bűnözés viszont megmaradt, sőt a rohamosan növekvő forgalommal együtt tovább emelkedik. Így fokozott ellenőrzésre van szükség a határoktól távolabb, amihez a jelenleginél jóval több mobil ellenőrző csoport („vámkommandó”) kellene.

A VPOP hatalmas mennyiségű és értékű tranzit-áru ellenőrzését is elvégzi. 2004. május 1-jétől Magyarországra és az EU-ba Magyarországon keresztül az EU-n kívülről bejövő minden terméket vámol.

Mivel az EU tagországok határain (az ún. belső határokon) történő ellenőrzések jelentősen csökkenni, várhatóan ezeken a határokon megugranak majd a különböző visszaélések. Félő például, hogy Magyarország az EU hulladéklerakójává válik (beleértve a veszélyes hulladékokat is – gondoljunk például az elektronikai hulladékokra). Minden bizonnyal növekedni fog a műkincsek illegális kivitele.

Más okokból is fontos, hogy a vámszerveknek az ország egész területén legyen lehetőségük a fokozottabb ellenőrzésre. Például a kamionok engedélyeit, illetve a kamionokkal kapcsolatos egyéb szabályok (külföldiek gépjárműadójának megfizetése, hétvégi tilalom, súlykorlátozások stb.) betartását is ellenőrizniük kellene. Egyébként ilyen jellegű ellenőrzéseket jelenleg is nagy számban végeznek, egyebek mellett a tachográfok (menetíró korongok), valamint a forgalmi engedélyben megjelölt súly ellenőrzését. Tekintettel az utóbbi időben megsaporodott balesetekre, mindez forgalombiztonsági okokból is rendkívül indokolt. Különösen megnövekszik majd az ilyen jellegű feladatok mennyisége, amikor általánosan bevezetik a nehéz tehergépkocsik útdíját (értesüléseink szerint ez akár már 2006-ban is megtörténhet).

Az eddigi tapasztalatok azt mutatják, hogy sok esetben kizárólag a vám- és pénzügyőrség tudja csökkenteni a visszaéléseket és megfizettetni a bírságot. Amit ugyanis ez a vámhatóság nem szed be a külföldiektől, azt az esetek túlnyomó többségében már más sem szedi be.

A vám- és pénzügyőrök elbocsátása azért is veszélyes, mert valószínű, hogy az elbocsátottak egy része – megfelelő munkalehetőség híján – az ellenfél, vagyis a bűnözők szolgálatába szegődik, és ott kamatoztatja képzettségét, szakmai tapasztalatát. Sajnos erre már korábban is voltak példák.

A fogyasztóvédelmi hatóságok tevékenységének fontosságára a pirospaprika-botrány fényében aligha kell külön felhívunk a figyelmet. A nemzetközi kereskedelem gyors növekedésével fokozódik a hasonló esetek előfordulásának kockázata. Ugyanakkor a helyzetet jellemzi, hogy például Budapesten a 40 ezer boltra mindössze 16 fogyasztóvédelmi ellenőr jut.⁸

Az éghajlatváltozás által előidézett komoly természeti átalakulások, valamint a vízkészletek jelentőségének felértékelődése mindenképp a vízügyi hatóságok erősítését kívánná meg.

A környezet- és természetvédelmi területi szervek vonatkozásában fel kell hívunk a figyelmet arra, hogy az Európai Unió megállapítása szerint ezen hatóságoknál több mint ezer új dolgozó felvételére lenne szükség ahhoz, hogy megfeleljünk az EU követelményeinek. Jelenleg a környezetvédelmi felügyelőségeken egy-egy ügy elintézésére átlagosan kevesebb mint fél óra jut. Ebbe a helyszíni szemle általában nem fér bele, a hivatalban dolgozók többnyire a benyújtott papírok alapján döntenek. Elképzelhető, hogy mennyire tárgyszerűek azok a dokumentumok, amelyeket azok adnak be, akik az adott beruházás mielőbbi megvalósításában, vagy a környezetvédelmi bírságok elkerülésében érdekeltek. A jelenlegi helyzet csak a tisztességtelen vállalkozóknak és önkormányzati ügyintézőknek kedvez, akik igyekeznek a jogszabályokat megkerülni. Nem véletlen, hogy egyre szaporodnak a témával kapcsolatos lakos-

⁸ Magyar Hírlap, 2004. október 28.

sági panaszok (2003-ban csak a Levegő Munkacsoporthoz közel 1400 ilyen jellegű panasz érkezett). Az ügyek elhúzódása pedig komoly gazdasági károkat is okoz. Mindez elriaszthatja a tisztességes befektetőket (amelyek a nyugati országokban ilyen visszaéléseket nem követnek el – már az ottani közhangulat miatt sem), ami jelen esetben komoly gazdasági hátrányt jelenthet számukra.

Az elkövetkező években nagyon sok nagyberuházás indul el, amelyek engedélyezésénél ott kell lenniük a természetvédelmi, környezetvédelmi szervezeteknek. A beruházások építése és folyamatos működtetésük veszélyeztethetik az európai szinten kiemelkedő magyar természeti értékeket, a magyar állampolgárok egészségét. A természetvédelemmel kapcsolatban még annyit említenék meg, hogy nehezen várható el a természetvédelmi jogszabályok betartatása a jelenlegi helyzetben, amikor 34 négyzetkilométerre jut egy természetvédelmi őr.

A Magyar Mérnöki Kamara álláspontja szerint is komoly aggodalomra adnak okot a kilátásba helyezett további vízügyi és környezetvédelmi szervezeti leépítések. A Kamara már a jelenlegi helyzet súlyosságára is felhívta korábban a figyelmet.⁹

Az ÁNTSZ fő feladata az egészségvédelem, a betegségmegelőzés. Ezen a téren már jelenleg is tragikus a helyzet. Ismerve a lakosságnak az egész európai viszonylatban rendkívül kedvezőtlen egészségügyi mutatóit, az ÁNTSZ-nél előirányzott megszorításokat semmilyen szempontból nem lehet elfogadni. A létszámleépítés azért is indokolatlan, mert 1992 óta több mint 20 százalékkal csökkentették a dolgozók számát, miközben a szervezet feladatait jelentősen növelték!

Az Európai Unió minden országjelentésében keményen kifogásolta jogszabályaink végrehajtásának gyengeségét. Az államigazgatásban tervezett létszámleépítésekkel és egyéb megszorításokkal ez a hiányosság még súlyosabbá válik.

A leépítések egyik indoka az „olcsó állam” megteremtése. A fentiekből azonban nyilvánvaló, hogy a hatóságoknál tervezett elbocsátások és pénzügyi megszorítások sokkal nagyobb károkat okoznak, mint amennyi hasznot hoznak: növekszik a bűnözés, erősödnek a társadalmi igazságtalanságok és feszültségek, romlik a lakosság egészségi állapota, kedvezőtlenül alakul az ország megítélése, továbbá csökken az államháztartás bevétele (ezen belül nagyrészt a külföldiekől származó bevétel, azaz az olyan bevétel, ami nem a hazai lakosságot és vállalkozásokat terheli, sőt éppen növeli ez utóbbiak versenyképességét).

A megszorítások további indoka, hogy „javítani kell a hatékonyságot.” Aligha hihető azonban, hogy a pénzek megvonása és a tapasztalt, magasan képzett szakemberek elbocsátása fogja növelni a munka hatékonyságát. Ezt csak alapos elemzéssel és ennek nyomán egy megfelelő intézkedési terv kidolgozásával és végrehajtásával lehet elérni.

A tervezett megszorításokkal kapcsolatban aggályait fejezte ki az Állami Számvevőszék is.¹⁰

Amennyiben az Országgyűlés a költségvetési törvénnyel jóváhagyja az említett hatóságok leépítését, akkor nyilvánvalóan sérülni fog az embereknek az egészséges környezethez és az egészséghez való alkotmányos joga.¹¹

⁹ Ld. a Magyar Mérnöki Kamara elnökének 2004. július 26-i levelét Persányi Miklós környezetvédelmi és vízügyi miniszterhez: <http://www.mmk.hu/upload/pdf/persanyi-040726.pdf>

¹⁰ Így például az ÁSZ Jelentése a környezetvédelmi- és vízügyi igazgatóságok, a környezetvédelmi felügyelőségek és nemzeti park igazgatóságok tekintetében kimondja: „Az elkészített intézményi tervekhez csatolt szöveges indokolásban az érintettek mindegyike jelezte, hogy a megadott keretszámot csak jelentős létszámleépítéssel tudja megoldani; a létszámleépítés következtében nem tudják maradéktalanul elvégezni a törvényben megfogalmazott feladatokat, és nem tudnak eleget tenni az EU előírásoknak.” (Függelék a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetési javaslatának helyszíni ellenőrzéséhez. Az államháztartás központi szintje. Együtt kezelendő a T/11700/1. sz. véleményel. 2004. október, 84. oldal)

A fentiek alapján nyomatékosan javasoljuk az említett hatóságok létszámcsökkentésére és az előző évhez viszonyított (reálértéken számított) támogatásuk csökkentésére vonatkozó utasítások és tervek haladéktalan visszavonását.

2. Egyéb megszorítások a környezet- és természetvédelem területén

Megdöbbenően rövid távú szemléletet tükröz, hogy a költségvetési törvényjavaslat gyakorlatilag nem tartalmaz semmilyen összeget a hazai környezetvédelmi fejlesztési és társadalmi célú pályázati rendszerre, csak legfeljebb az EU által támogatott nagyberuházások önrésze. Így a jelenlegi tervek szerint az önkormányzatok, a média, a vállalkozások, az iskolák, a civil szervezetek és a tudományos intézmények nem, vagy csak elenyésző mértékben kaphatnának támogatást olyan tevékenységekhez, mint a környezeti nevelés, társadalmi tudatformálás, tudományos kutatás és fejlesztés, veszélyeztetett állat- és növényfajok védelme, hulladék megelőzési és használati rendszerek kialakítása-fenntartása, illegális hulladéklerakók felszámolása, helyi önkormányzati programok készítése és megvalósítása. Tudomásunk szerint komoly megszorítások várhatók más területeken működő civil szervezeteknél is, így például a fogyasztóvédelemben és a szociális területeken tevékenykedő szervezeteknél. Mindez a tovább súlyosbítja az érintett állami szervek leépítésével előálló problémákat.

Emellett lényeges, hogy a központi, minisztériumi szervek is megfelelő kapacitásokkal rendelkezzenek. Az Európai Unió szavazati jogú tagjaiként rengeteg új európai jogszabály előkészítésében kell részt vennie a környezetvédelmi minisztériumnak. Ha nem akarunk örökös hátul kullogók, a döntéseket elszenvedők lenni, komoly kapacitásokat kell kiépítenünk, hogy a brüsszeli döntéshozatali folyamat aktív részesei tudjunk lenni, meghatározói legyünk az európai környezetpolitikának.

Az e területeken történő pénzügyi megszorítások tehát a fent említett okok miatt szintén az Alkotmányba ütköznek.

3. A vasút helyzetének súlyosbítása

A hazai környezetvédelmi és nemzetgazdasági érdekeket, az Alkotmány előírásait, valamint az Európai Unió törvényeit semmibe véve, a költségvetési törvényjavaslat a vasút jelentős leépítését irányozza elő a 2005-ben. Ez az intézkedés hatalmas terheket jelent majd mindannyiunk számára: még inkább növekedni fog a személy- és tehergépkocsi-forgalom a közutakon, még több lesz a közlekedési dugó, súlyosbodik a környezetszennyezés, tovább romlik a lakosság egészségi állapota. Mindent eláraszt a kamionforgalom, óriási károkat okozva az utakban, az épületekben, az emberek egészségében. Ezen túlmenően emberek százezrei számára romlanak az utazási körülmények, ami által nagy mértékben sérül a társadalmi igazságosság (aminek erősítése a jelenlegi kormány kiemelt célja). Mindez sokkal nagyobb veszte-

¹¹ Az Alkotmány előírja: „18. § „A Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” 70/D. § (1) bekezdése megállapítja: „A Magyar Köztársaság területén élőknek joguk van a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez.” Az Alkotmánybíróság pedig a 28/1994. számú határozatában, amelyet a 48/1997. számú határozatában és más további határozataiban is megerősített, rögzíti a következőket: „Az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. ... A környezetvédelemhez való jog érvényesülésében nem lehet a gazdasági és társadalmi körülményektől függő olyan minőségi és mennyiségi hullámmást megengedni, mint a szociális és kulturális jogokban, 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.”

séggel jár majd az egész ország részére, mint amennyit a költségvetés „megtakarítana” a vasút leépítésével.

Az Állami Számvevőszék ezzel kapcsolatban a következőket állapította meg:

„A fejezet számára problémát jelent, hogy pl. a Vasúthálózat fejlesztési célelőirányzat – amelyre eredetileg 12,5 Mrd Ft-ot terveztek és amelynek fontosságát a Kormányprogram, valamint a MÁV Rt. európai színvonalú vasúttá alakításáról és az EU csatlakozáshoz szükséges vasúti reform végrehajtásáról szóló 1001/2004. (I. 8.) Korm. határozat is hangsúlyozza – nem szerepel a költségvetési javaslatban.

Az állami magyar vasút fennállása óta még soha nem fordult elő, hogy ez a feladat nem kapott költségvetési támogatást. A fejezet indokolása szerint „ennek évek óta csökkenő nagyságrendje az eddigiekben is súlyos problémákat okozott a kincstári vagyron korszerűsítése, állagának fenntartása, javítása terén, de a forrás megszüntetése, a program megvalósításának elmaradása, halasztása esetén halmozódnak a jelenleg is fennálló feszültségek, elmaradások.” A program megvalósításának elmaradása, halasztása esetén halmozódhatnak a jelenleg is fennálló problémák, a következmények súlyosak lehetnek, ugyanis a sebességkorlátozások mennyiségének növekedése veszélyeztetheti a vasúti menetrendet.

A fejezet véleménye alapján „A MÁV Rt. és a GYSEV Rt. személyszállítási közszolgáltatásának költségtérítése, az indokolt költségek állami kompenzációja /korábban a Pénzügminisztériumnál a személyszállítási alapellátás támogatása/ 2005. évre 102,0 Mrd Ft forrásigényt jelent, a tárca részéről ez az összeg szerepelt a programokhoz adott javaslatban. Ez a kérdés ugyancsak feszültségpontnak tekinthető, mert elmaradása a vasúti személyszállítási közszolgáltatások összeomlását, és a társaságok működésének alapvető zavarát eredményezheti /az eddigi, hitelek útján történő finanszírozás nem tartható fenn/.”¹²

A vasút jelenlegi válságos helyzete nem a normális piacgazdasági folyamatok következménye, hanem az állam elhibázott, a piacgazdaság elveit alapjaiban sértő döntéseinek eredménye (ld. a „Gazdaságtalan-e a vasút?” c. tanulmány¹³). Mivel ez a folyamat már több évtizede tart, egyik napról a másikra természetesen nem lehet megváltoztatni. Az viszont mindenképp elvárható lenne, hogy megakadályozzák a további romlást, és fokozatosan megszüntessék a piacgazdaság Alkotmányban rögzített elvének¹⁴ megsértését.

A költségvetési törvényjavaslat változatlan elfogadása e tekintetben nyilvánvalóan sérti az az egészséges környezethez való alkotmányos jogot, valamint az Európai Unió azon előírását, hogy amennyiben az állam tömegközlekedési szolgáltatásokat rendel meg, és azok viteldíj-bevétele nem fedezi a költségeit, akkor az államnak kell a veszteséget fedeznie.¹⁵

4. A személygépkocsi-használat elszámolása körüli visszasságok

A személyi jövedelemadó és a társadalombiztosítási járulékok befizetésének elkerülésére széles körben elterjedt módszer, hogy a személygépkocsik magáncélú használatát is hivatalos útnak számolják el. Ezeknek a törvénytelen (Btk. 310. §: adócsalás) és társadalmilag rendkí-

¹² Függelék a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetési javaslatának helyszíni ellenőrzéséhez. Az államháztartás központi szintje. Együtt kezelve a T/11700/1. sz. véleménnyel. 2004. október, 75. oldal

¹³ <http://www.levego.hu/konyvtar/olvaso/vasut.htm>

¹⁴ Az Alkotmány preambuluma kimondja: „A többpártrendszer, a parlamenti demokráciát és a szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba való békés politikai átmenet elősegítése érdekében az Országgyűlés – hazánk új Alkotmányának elfogadásáig – Magyarország Alkotmányának szövegét a következők szerint állapítja meg:” Az Alkotmány 9. §-a a következőket tartalmazza: „(1) Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül. (2) A Magyar Köztársaság elismeri és támogatja a vállalkozás jogát és a gazdasági verseny szabadságát.”

¹⁵ Az EU Tanácsának 1191/69. számú rendelete.

vül igazságtalan manipulációknak a következtében kieső államháztartás bevétel elérheti az évi 600 milliárd forintot. Ezt a rejtett támogatást fokozatosan fel kell számolni.

A problémát a Pénzügyminisztérium is felismerte, amit az bizonyít, hogy Cserés Ákos helyettes államtitkár a Levegő Munkacsoportnak 2004. február 17-én írt levelében¹⁶ a következőket szögezte le: „*Vizsgáljuk annak lehetőségét, hogy hogyan szorítható vissza a magáncélú használat költségként való elszámolása.*” Sajnos azonban a felismerést semmilyen konkrét intézkedés nem követte, ami egy tömegesen elkövetett bűncselekmény tudatos támogatásának tekinthető.

5. A nehéz tehergépjárműveknek nyújtott rejtett támogatás

A nehéz tehergépjárművek évente mintegy 400 milliárd forint olyan kárt, illetve költséget okoznak az utakban (és ezáltal közvetve a többi járműben), az utak alatt futó közművezetékben, az utak menti épületekben, a környezetben, az emberek egészségében stb., amelyet nem ezen járművek üzemeltetői fizetnek meg. Ez súlyosan sérti a piacgazdaságnak az Alkotmányban rögzített elvét¹⁷, valamint az Európai Unió Alapszerződését¹⁸ Ezt a tényt már régóta ismerik a kormányzat illetékesei. Ennek ellenére sem költségvetési törvényjavaslat, sem az adóról szóló törvényjavaslat nem tartalmaz semmit ennek a helyzetnek a megváltoztatása érdekében.

A fentieket még sok más példával is ki lehetne egészíteni, azonban az eddigiekből is megalapozottnak tűnik, hogy egyrészt a szóban forgó törvényjavaslatok előkészítése során is komoly törvénysértések történtek, másrészt hogy maguk a törvényjavaslatok alkotmányosértő elemeket tartalmaznak.

Természetesen, amennyiben az Országgyűlés nem fogadná el időben az adótörvényeket és a költségvetési törvényt, az súlyos jogbizonytalanságot és jelentős károkat okozna az országnak. Ezért semmiképp sem várható el a jogalkotási folyamat megakasztása, azt azonban elő kell segíteni, hogy ezek a törvények lehetőségekhez képest a legjobban szolgálják az egész ország érdekeit. Ennek megfelelően célszerű lenne, ha az Alkotmány- és Igazságügyi Bizottság

- felkérné a Kormányt, hogy legalább utólag készítse el a törvény által előírt elemzéseket és kimutatásokat, és hogy a jövőben ne kövessen el törvénysértést az adótörvények és a költségvetési törvény előkészítése és betervezése során;
- a fentieknek megfelelően minden tőle telhetőt megtenne olyan módosító javaslatok elfogadása érdekében, hogy a szóban forgó törvények megfeleljenek az Alkotmány előírásainak. Ennek megkönnyítése érdekében a környezetvédő civil szervezetek konkrét módosító javaslatokat készítettek¹⁹, illetve fognak készíteni az elkövetkező időszakban is.

Budapest, 2004. november 3.

¹⁶ Ld. <http://www.levego.hu/kiadvany/allamhaz/pm-cseres04.pdf>

¹⁷ Ld. a 14. lábjegyzetet.

¹⁸ A Római Szerződés (Szerződés az Európai Közösség létrehozásáról) 98. cikke egyebek mellett megállapítja: „A tagállamok és a Közösség a szabad versenyen alapuló nyitott piacgazdaság elvével összhangban tevékenykednek...” A Római Szerződés 174. cikke pedig egyebek mellett kimondja: „(2) A Közösség környezetpolitikájának célja a magas szintű védelem, figyelembe véve ugyanakkor a Közösség különböző régióinak helyzetében mutatkozó különbségeket. Ez a politika az elővigyázatosság és a megelőzés elvén, a környezeti károk elsődlegesen a forrásuknál történő elhárításának elvén, valamint a "szennyező fizet"-elven alapul.”

¹⁹ Javaslatok az adótörvények módosítására. Levegő Munkacsoport, Budapest, 2004. október 19. http://www.levego.hu/kiadvany/allamhaz/adotorvmod_041020.doc