

## A hatóságok leépítése több kárral jár, mint haszonnal

A 2004. évi állami költségvetésről szóló törvényjavaslatban a kiadások számottevő csökkentését irányozták elő egyes közigazgatási szerveknél. Értesüléseink szerint már utasították az APEH-et 1800 fő, a VPOP-t pedig több mint 800 fő elbocsátására. A környezet- és természetvédelmi területi szerveknél, valamint az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálatnál is munkatársak elbocsátására készülnek. 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 javasol a PM elvonni. Ez azt jelenti, hogy 2004-ben az APEH 7%-kal, a VPOP 10%-kal kisebb összeggel gazdálkodhat, mint 2003-ban. A Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium részére 2004-re reálértéken 20%-kal – 24,2 milliárd forinttal – irányoztak elő kevesebbet, mint a 2003. évi összeg. Az ÁNTSZ-nél is elbocsátásokat terveznek, a 2004-re előirányzott költségvetése nominálértéken 1890,7 millió forinttal, reálértéken 3745,7 millió forintot kevesebb, mint a 2003. évi, azaz több mint 11%-kal alacsonyabb.

A létszámcsökkentésre annak ellenére adták ki az utasítást, hogy a költségvetési törvényt még jóvá sem hagyta az Országgyűlés. Ezáltal sérült az Alkotmány 19. §-a, amely többek között az alábbiakat állapítja meg: *„(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”.*

A tervezett intézkedések társadalmi-gazdasági és környezetvédelmi hatásaival kapcsolatban semmiféle elemzés nem készült. Ezáltal súlyosan sérült a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (Jat.) és a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvtv.).. A 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 Kvtv. 43. §-a a következőket írja elő: *„43. § (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.”*

A PM a költségvetési törvényjavaslat előkészítése során nem működött együtt az érintett társadalmi szervezetekkel. Ezáltal a PM megsértette az Alkotmány 36. §-át, amely szerint *„Feladatai ellátása során a Kormány együttműködik az érintett társadalmi szervezetekkel.”* Folyamatosan sérültek a Jat. következő szakaszai is: 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 érdekképviselői szerveket be kell vonni az olyan jogszabályok tervezetének elkészítésébe, amelyek az általuk képviselt és védett érdekeket, illetőleg társadalmi viszonyokat érintik.”* Nem kerültek betartásra a Kvtv. alábbi előírásai sem: *„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.”* A PM ez utóbbi kötelezettségének sorozatosan nem tett eleget. Az Alkotmánybíróság 30/2000 (X. 11.) AB határozata alapján ezzel nyilvánvalóan rendszeresen alkotmányellenes módon cselekedett.

Az előírt elemzések hiányában a közigazgatásban tervezett elbocsátások hatásait nehéz részletesen elemezni, azonban néhány nyilvánvaló tényről 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. A mellékelt táblázatban közöljük Magyarország erre vonatkozó adatait összehasonlítva azon EU-tagországokkal, amelyeknél az adatok rendelkezésünkre állnak. Ezekből is Magyarország nagyfokú elmaradása állapítható meg.

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

	<b>Magyarország</b>	Portugália	Németország	Belgium	Olaszország	Ausztria	Dánia	Finnország	Hollandia	Svédország	EU-országok átlaga*	Eltérés az EU országok és a magyar között*	Eltérés magyar és portugál között
Év	<b>2003</b>	1999	2001	2000	2000	2000	2000	2000	2001	2000			
Általános közszolgáltatások	<b>3,4</b>	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	<b>1,2</b>	1,7	1,2	1,2	1,2	0,9	1,6	1,5	1,6	2,2	1,3	0,1	0,5
Rendvédelem és közbiztonság	<b>1,7</b>	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	<b>5,8</b>	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	<b>4,3</b>	6,4	6,4	6,4	5,9	8,0	5,2	5,8	4,2	6,3	6,3	1,9	2,1
Társadalombiztosítási, szociális és jóléti szolgáltatások	<b>15,0</b>	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	<b>1,2</b>	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 tevékenységek és szolgáltatások	<b>1,3</b>	1,2	0,7	1,0	0,9	0,9	1,6	1,1	1,1	1,0	1,1	-0,3	-0,1
Környezetvédelem	<b>0,9</b>	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	<b>5,2</b>	5,8	4,3	4,7	2,6	4,4	3,8	4,8	5,8	4,0	4,4	-0,8	0,6
<b>Összesen</b>	<b>40,3</b>	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 GFS Yearbook

Megjegyzés:

\* Csak az előző oszlopokban szereplő tagországokra vonatkoztatva.

Nem minden EU-országra állnak rendelkezésre funkcionális táblák.

Dánia esetében a környezetvédelmi funkcióra nincs adat.

Az alábbiakban arra kívánunk röviden rámutatni, hogy e tény milyen problémákat okoz a bevezetőben említett négy államigazgatási szerv esetében.

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 körülire becsülnek. Ugyanakkor az ezen hatóságoknak nyújtott állami hozzájárulás rendkívül hatékonyan szorítja vissza a fekete gazdaságot és növeli az állami bevételeket. Az APEH-re fordított minden egyes 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 versenyképességet, mivel az általuk beszedett összegek túlnyomó részben a külföldieket, illetve az importot terhelik.

Az Európai Unióhoz történő csatlakozással egyes feladatok elvégzése szükségtelenné válik, másutt viszont jelentősen megnövekszenek a teendők. Meg kell erősíteni a nem EU-tagországokkal közös határainkat (az ún. külső határokat). Ezeken a határokon komoly fellépés szükséges a csempészetrel szemben, hiszen a csatlakozással nekünk kell itt megvédeni az EU-t az ember-, kábítószer-, cigaretta-, üzemanyag- és egyéb csempészekkel szemben.

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. Ez most szinte felmérhetetlen mértékű feladatot jelent. Amennyiben ezt megfelelően el tudja végezni, az további több 10 milliárd forintot kitevő többletbevételt hozhat.

Az EU tagországok határain (az ún. belső határokon) történő ellenőrzések jelentősen csökkennek, azonban a különböző visszaélések várhatóan növekedni fognak. Félő például, hogy Magyarország az EU hulladéklerakójává válik. Minden bizonnyal növekedni fog a műkincsek illegális kivitele. A dohányárak jövedéki adójának – egyébként támogatandó – emelése előreláthatóan növelni fogja a cigarettacsempészetet.

Sok tekintetben még nem is sikerült felmérni, hogy mennyi emberre és anyagi erőforrásra lesz szükség egyáltalán az EU növekvő követelményei miatt. Így például kérdéses, milyen erősítésekre lesz szükség annak érdekében, hogy megfeleljünk az Európai Unió Csaláselleni Irodája (OLAF) egyre növekvő elvárásainak.

Mindenképp fontos, hogy a vámszerveknek az ország egész területén legyen lehetőségük az ellenőrzésre, nemcsak a határoknál. A csempészet felderítése mellett számos egyéb ellenőrzési tevékenységet is kellene végezniük: így például a kamionok engedélyeit, illetve a kamionokkal kapcsolatos egyéb szabályok (útadó megfizetése, hétvégi tilalom, súlykorlátozások stb.) betartását is ellenőrizniük kellene. Egyébként ilyen jellegű ellenőrzéseket jelenleg is nagy számban végeznek (például a tachográfok, valamint a forgalmi engedélyben megjelölt súly ellenőrzését). Tekintettel az utóbbi időben megszorított balesetekre, ez forgalombiztonsági okokból is rendkívül indokolt. Mindezek a feladatok számos speciális egység, mobil ellenőrző csoport („vámkommandó”) felállítását követelik meg. Az eddigi tapasztalatok azt mutatják, hogy sok esetben kizárólag ilyen módon csökkenthetők a visszaélések és érvényesíthető a bírság. (Amit a vámhatóság nem szed be a külföldiektől, azt az esetek túlnyomó többségében már más sem szedi be.)

A tervek szerint az általános forgalmi adónál (áfa) megszüntetik a kivetéses módszert és önadózással történik a beszedés. A beszedés a VPOP-tól átkerül az APEH-hez. Ez az intézkedés érthetetlen a következő okok miatt: (1) a kivetéses módszer sokkal hatékonyabb, mint az önadózással történő beszedés, (2) az önadózással történő beszedésnek jelentős a hitelfinanszírozási többletigénye, továbbá (3) 2002-ben áfából a VPOP 1400 milliárd forintot, az APEH pedig nettó 100 milliárd forintot szedett be. Nem látjuk annak biztosítékát, hogy a tervezett intézkedés miatt nem omlik össze az ország költségvetése.

A Magyar Rádió honlapján a következőket olvashattuk 2003. október 5-én: „*László Csaba elmondta, hogy jelenleg tart az elemzése annak, hogy a Pénzügyminisztérium milyen megszorításokat kell hogy alkalmazzon a jövő évi költségvetés végrehajtása érdekében. A pénzügyminiszter szerint az EU csatlakozás kapcsán a Vám és Pénzügyőrségnél és az APEH-nél lesz a legtöbb végrehajtandó feladat.*”

A FigyelőNet honlapon 2003. október 3-án pedig a következőket olvashattuk: „*Több és jobban képzett szakemberekkel lépnek fel a jövőben Ausztriában a fekete munka ellen: a külföldiek törvénytelen foglalkoztatását ellenőrző csoport (KIAB) jelenlegi 90 fős létszámát a jövő év májusától megduplázzák – közölte a pénzügyminisztérium alá rendelt csoport vezetője. Herwig Heller elmondta, hogy az év első felében a KIAB 10 174 osztrák céget vizsgált át és 2641 esetben derített fényt illegális foglalkoztatásra. Tavaly 7814 vizsgálatból 2151 esetben leplezték le a fekete foglalkoztatást. A jövő évben 400 millió euró többletbevételre akarnak szert tenni a fokozottabb ellenőrzés révén.*”

A környezet- és természetvédelmi területi szervek vonatkozásában fel kell hívnunk 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 lakossági panaszok. Az ügyek elhúzódása pedig komoly gazdasági károkat is okoz. Mindez elriaszthatja a tisztességes befektetőket, amelyek a nyugati országokban ilyen visszaéléseket nem követhetnek el (már az ottani közhangulat miatt sem), ami jelen esetben komoly gazdasági hátrány jelenthet számukra.

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.

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

A témának különös időszerűséget ad a Transparency International (TI) újabb jelentése, amelyet a mai napon tett közzé az MTI. A jelentés szerint a TI 2003-as rangsorában Magyarország az előző évhez képest hét helyet visszacsúszva a 40. helyet foglalja el a vizsgált 133 ország között a nemzetközi korrupciós rangsorban.

Tehát az APEH-nél, a VPOP-nál, valamint a környezet- és természetvédelmi területi szerveknél és az ÁNTSZ-nél tervezett elbocsátások és pénzügyi megszorítások sokkal nagyobb károkat okoznak, mint amennyi előnnyel járnak: 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 külföldiektől származó bevétel, azaz az olyan bevétel, ami nem a hazai lakosságot és vállalkozásokat terheli, sőt éppen növeli ez utóbbiak versenyképességét).

Természetesen tudjuk, hogy az államigazgatásban sok helyütt folyik pazarlás és gyakran alacsony a végzett munka hatékonysága. A megoldást azonban nem a „fűnyíró elv” alkalmazása jelenti, hanem az alapos elemzés, és ennek nyomán egy megfelelő intézkedési terv kidolgozása és végrehajtása, ami egyebek mellett a szükséges ösztönzéseket és számonkéréseket is tartalmazza.

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

Budapest, 2003. október 16.

*A Levegő Munkacsoport*